

10. FEJEZET

A kérdőíves felmérés eredményei a polgármester-képviselők szerepfelfogásáról

Bodor Ákos – Grünhut Zoltán

A vétőszereplők teóriája segítségével megragadható, hogy kik vagy melyek azok a szereplők, akiknek a hozzájárulása elengedhetetlen a közpolitikai változáshoz, a status quo legyőzéséhez. A kérdőíves felmérés során nem arra fókuszáltunk, hogy mely szereplők, intézmények akaszthatják meg az önkormányzatokkal kapcsolatos változásokat; sokkal inkább arra, hogy beszélhetünk-e a decentralizáció ügye mellett érdekei okán elkötelezett, s ezért az egyéb formális/informális kereteket átlépni képes, döntési potenciállal bíró szereplői körrel, amelyik a reformokat befolyásolni tudja.

Ilyen szereplőnek tartottuk a párhuzamosan polgármesteri feladatokat ellátó országgyűlési képviselőket (az önkormányzati érdekszövetségekhez és szakértőkhöz hasonlóan). Mint tudjuk, az efféle kettős mandátum az első parlamenti ciklus idején még összeférhetetlen volt, s a jelenlegi ciklustól (egész pontosan a 2014 őszi önkormányzati választásuktól) ismét annak számít. Vagyis már csak múlt időben, retrospektív módon tudjuk értelmezni, hogy vajon e speciális státuszú képviselők ténylegesen vétőszereplők voltak-e, vagy sem. A feltételezés alapját az adta, hogy a polgármesterként erős helyi beágyazottsággal bíró, az országos politikai szerepüket is sokszor a lokális népszerűségüknek és elismertségüknek köszönhető képviselők érdekeltek az önkormányzás, a helyi politikai-döntési önállóság, autonómia fenntartásában. Ez a pozíció motiváltta teheti őket a párt- és frakciófegyelem átlépésére, a decentralizáció ügyének fokozott hangsúlyozására, a vonatkozó reformok befolyásolására.

Empirikus kutatásunk tehát arra irányult, hogy a polgármester-képviselők önkormányzati tárgykörű reformokkal kapcsolatos vélekedéseit, meggyőződéseit és aktivitásait elemezzük. Képet kapjunk arról, hogy

1. miként ítélik meg a kettős mandátum előnyeit és hátrányait;
2. hogyan gondolkoznak általában a reformok előkészítéséről és elfogadásuk mechanizmusának mikéntjeiről;
3. milyen véleménnyel vannak a különböző fórumokról, amelyeken a reformok ügye végighaladt;
4. milyen aktivitásokat tettek a reformok alakítása érdekében;
5. miként vélekednek a két önkormányzati törvény hatásairól és következményeiről;
6. miben látják a regionalizációs reform kudarcának okait;
7. általában kiket tartanak a decentralizáció ügye mellett elkötelezett legfontosabb személyiségeknek.

A kutatás kérdőíves adatfelvételen alapult. A kérdőíveket online kézbesítettük az összes valaha mandátummal rendelkező polgármester-képviselő számára, majd kétszeri figyelemfelhívó elektronikus értesítés nyomán, telefonon is megkerestük az addig nem válaszolókat. A többszöri próbálkozások után 47 darab kitöltött kérdőívvel tudtunk dolgozni.

Az adatelemzés első részében négy kérdésblokk eredményeinek bemutatása történik (a fent részletezett tématerületek közül az 1–4.). E blokkokban parlamenti ciklusokra vonatkozóan tettük fel a kérdéseket, tehát azon polgármester-képviselők, akik egynél több ciklusban is kettős mandátummal rendelkeztek, az adott kérdéseket ciklusonként választották meg. Így a 47 fős elemszámunk 62-re duzzadt (11. táblázat).

11. táblázat

A válaszadók ciklusonkénti megoszlása

Ciklus	Válaszadók száma (db)
1990–1994	–
1994–1998	5
1998–2002	4
2002–2006	13
2006–2010	20
2010–2014	20
2014–2018	–
Összesen	62

Az első ciklusban tehát az összeférhetetlenség miatt nincs kettős mandátummal rendelkező honatya. Az utolsó ciklusban a 2014 őszi önkormányzati választásokig ugyan pozíciójukban maradhattak a polgármester-képviselők, utána azonban az összeférhetetlenség kizárta a kettős hivatalviselést. Válaszadóink között nem volt olyan polgármester-képviselő, aki 2014 őszéig mindkét tisztséget folyamatosan ellátta volna. Mivel a második és a harmadik ciklusban egyaránt nagyon alacsonyak az elemszámaink, így ezek vizsgálatától eltekintettünk. A negyedik, ötödik, valamint a hatodik ciklusból azon polgármester-képviselőket vontuk be az elemzésbe, akik az adott időszakban a kormánytöbbséghez tartoztak. Ezt elsősorban az indokolta, hogy az érintett ciklusokban a kormánytöbbséghez és az ellenzékhez tartozó válaszadók aránya – az előbbieik javára – nagyon kiegyenlített volt, a válaszok összehasonlítására így nem kerülhetett sor. A mindezek nyomán létrejövő, összesen 36 válaszadót aztán a baloldali–jobbaldali tradicionális politikai tengely mentén két csoportba rendeztük: a baloldali kerület az MSZP-s és az SZDSZ-es polgármester-képviselők, míg a jobbaldali a fideszesek (12. táblázat).

Az első három blokk kérdéseire négyfokú skálán kellett jelölniük a polgármester-képviselőknél az állítással való egyetértésük szintjét, míg a negyedikben igen–nem (és „nem tudom”) alternatíva állt rendelkezésükre a válaszadáshoz.

A tanulmány következő részében áttérünk az első négy kérdésblokk eredményeinek bemutatására és elemzésére. A kérdőív eredményei és a tanulmány megállapításai, a fent vázolt visszaküldési arány miatt, nem vonatkoztathatóak általában a kettős mandátumot betöltő polgármester-képviselőkre.

12. táblázat

A válaszadók megoszlása a hagyományos bal–jobb oldali tengely szerint

	Válaszadók száma (db)
Baloldali (MSZP-s és SZDSZ-es) polgármester-képviselők	17
Jobboldali (fideszes) polgármester-képviselők	19
Összesen	36

1. Előnyök és hátrányok a kettős pozíció tükrében

Először is fontosnak tartottuk, hogy a polgármester-képviselők értékeljék a kettős mandátumból fakadó előnyöket és esetleges hátrányokat. Azt igyekeztünk megtudakolni, hogy a válaszadók – saját véleményük szerint – mennyiben bizonyultak eredményesnek az általuk vezetett település, illetve általában a helyi önkormányzatok érdekeinek megjelenítése tekintetében; miként tudták parlamenti pozíciójukat és az annak révén kiépült kapcsolat-hálózataikat a polgármesteri munka, illetve fordítva, a lokális beágyazottságot és helyben felhalmozott ismereteket az országos szintű szerepvállalás szolgálatába állítani. A lehetséges hátrányok kapcsán arra koncentráltunk, hogy okozott-e a kettős mandátum személyes leterheltséget, s az kihatót-e a parlamenti és/vagy a polgármesteri munkájukra. Emellett kíváncsiak voltunk arra is, hogy a parlamenti párt-/frakciófegyelem korlátozta-e a helyi politikai és döntési szabadságukat (13–14. táblázat).

13. táblázat

Hatékonyabban tudtam érvényesíteni az általam vezetett település érdekeit (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	11	5	1	–	17
Jobboldali	8	9	–	2	19
Összesen	19	14	1	2	36

14. táblázat

Általában véve a helyi önkormányzatok érdekeit erősebb hangsúllyal tudtam megjeleníteni (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	7	9	1	–	17
Jobboldali	8	8	2	1	19
Összesen	15	17	3	1	36

Mint a táblázatok adataiból látszik, a válaszadók túlnyomó többsége (mintegy 90%-a) úgy gondolja, hogy a saját települését és általában az önkormányzatok érdekeit is hatékonyabban tudta érvényesíteni a kettős mandátumnak köszönhetően. Egyetlen különbségre érdemes felhívni a figyelmet a baloldali–jobb oldali dimenzió kapcsán, nevezetesen, hogy a baloldali válaszadók valamivel határozottabbak annak ügyében, hogy az általuk vezetett település érdekeinek megjelenítése során előnyükre volt a parlamenti megbízatásuk.

Az országos politikában való közvetlen részvétel információszerzési és kapcsolat-építési lehetőségeinek polgármesteri feladatellátással összefüggő előnyei, illetve a helyi szinten felmerülő problémák, s az azokhoz kapcsolódó ismeretek parlamenti munkára ható pozitívumai terén szintén markáns (95% körüli) egyetértés mutatkozik a válaszadók között (15–17. táblázat). A bal–jobb dimenzió kapcsán látványos különbség nem tapasztalható, habár a kettős mandátum kedvező aspektusainak jelentőségét ezúttal is a baloldaliak hangsúlyozzák határozottabban.

15. táblázat

Több hasznos információhoz jutottam, így hatékonyabban tudtam ellátni a polgármesteri munkát (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	12	5	–	–	17
Jobboldali	11	6	2	–	19
Összesen	23	11	2	–	36

16. táblázat

Több személyes kapcsolatot tudtam kiépíteni kormányzati szinten (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	11	5	1	–	17
Jobboldali	12	6	–	1	19
Összesen	23	11	1	1	36

17. táblázat

Hatékonyabban tudtam ellátni az országgyűlési képviselői munkát, mert ismertem a helyi szintű problémákat (N=35)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	15	2	–	–	17
Jobboldali	10	6	2	–	18
Összesen	25	8	2	–	35

Az esetleges hátrányok vonatkozásában a válaszadók kétharmada nyilatkozott úgy, hogy a párhuzamos megbízatás személyes leterheltséget okozott számukra (18–20. táblázat). A megkérdezettek egyharmada mondta, hogy emiatt kevesebb energiát tudott fordítani a polgármesteri munkájára, s szintén egyharmadnyian jelezték, hogy a parlamenti feladataikra maradt a szükségesnél kevesebb erejük. Miközben a bal–jobb dimenzió mentén releváns töréspont nincs a válaszok megoszlása vonatkozásában, azt azért mindenképpen érdemes kiemelni, hogy a baloldaliak körében többen nyilatkoztak egyértelműen tagadó módon az említett negatív hatások ügyében.

18. táblázat
Túlterhelt voltam (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	6	6	1	4	17
Jobboldali	7	7	3	2	19
Összesen	13	13	4	6	36

19. táblázat
Kevesebb energiát tudtam fordítani a parlamenti munkára (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	1	4	3	9	17
Jobboldali	1	7	7	4	19
Összesen	2	11	10	13	36

20. táblázat
Kevesebb energiát tudtam fordítani a polgármesteri munkára (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	1	5	1	10	17
Jobboldali	1	5	9	4	19
Összesen	2	10	10	14	36

A pártelvárások (frakciófegyelem) polgármesteri munkára ható esetleges korlátozásait, mint negatívumot a legjelentéktelenebb hátránnyként ítélték meg a felvetett aspektusok közül (kevesebb mint egynegyedük értett egyet teljesen vagy részben az állítással). Ugyanakkor érdekes, hogy a baloldali polgármester-képviselők körében egyértelműen többen hangsúlyozták e negatív tényező jelentőségét (21. táblázat).

21. táblázat
Kisebb volt a függetlenségem a pártelvárások miatt (N=36)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Összesen
Baloldali	3	2	4	8	17
Jobboldali	–	3	7	9	19
Összesen	3	5	11	17	36

2. Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás előkészítő folyamatának megítélése

A második blokkban azt vizsgáltuk, hogy az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotási és döntési folyamatot miként ítélik meg a polgármester-képviselők. A kérdések implicite azt tudakolták, a válaszadók hogyan látják a vétőkapacitásuk kifejtésének opcióit. Egyfelől

kíváncsiak voltunk a kormányzati előkészítési szerep esetleges túlsúlyával, illetve a frakción belüli sajátosságokkal kapcsolatos véleményükre, másrészt pártállástól függetlenül a polgármester-képviselők közötti kooperációk milyenségére, valamint a külső szakértőkkel való együttműködés intenzitására (22. táblázat).

22. táblázat
Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során
szűk kormányzati csapatmunka jellemző (N=35)

	Teljesen igaz	Inkább igaz	Inkább nem igaz	Egyáltalán nem igaz	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	9	3	3	1	17
Jobboldali	2	9	6	1	–	18
Összesen	3	18	9	4	1	35

Szembeötlő különbség nélkül, a baloldali és jobboldali válaszadók is többségében úgy nyilatkoztak, hogy az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás előkészítésére elsősorban szűk kormányzati csapatmunka jellemző. Azzal ugyan csak kevesen (kb. 8%-nyian) értettek egyet, hogy alapvetően ez lenne a gyakorlat, ám a döntő hányad (50%) elismerte, hogy inkább korlátozott létszámú kormányzati tisztviselők együttműködésével kidolgozott előterjesztések a meghatározóak, semmint bármi más megoldás.

A frakción belüli sajátosságok kapcsán egyfelől kíváncsiak voltunk arra, hogy általában mennyire jellemző az önkormányzati tárgykörű döntési folyamatok esetében az egyetemes álláspont, másfelől milyen gyakori a kettős mandátumot betöltő képviselők és a csak parlamenti megbízatással rendelkező honatyák közötti vitahelyzet. Miközben az első kérdés vonatkozásában közel fele-fele arányban oszlott meg azon válaszadók száma, akik szerint általában jellemző, illetve akik úgy gondolják, általában nem jellemző a frakción belüli egyetértés, addig a második kérdés esetében egyértelműen többen (68%-nyian) vélekedtek úgy, hogy a kettős mandátummal bíró és a csak parlamenti megbízatással rendelkező képviselők között gyakoriak a viták. Fontos megjegyezni, hogy mindkét kérdés tekintetében a baloldali válaszadók nagyobb arányban hangsúlyozták a frakción belüli egyet nem értés (70% vs. 33%), illetve a polgármester-képviselők és a *simá* képviselők közötti viták (80% vs. 55%) létét. Ez utóbbi adatok összefüggésbe hozhatóak az előző blokk utolsó kérdésével, amelynél a baloldali válaszadók nagyobb arányban nyilatkoztak úgy, hogy a pártelvárások és a frakciófegyelem korlátozták a polgármesteri munkájuk önállóságát (23–24. táblázat).

23. táblázat

Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során jellemzően nincs egyetértés a frakción belül sem (N=35)

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	4	8	4	1	–	17
Jobboldali	2	4	7	5	–	18
Összesen	6	12	11	6	–	35

24. táblázat

Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során jellemzőek viták a frakción belül a parlamenti képviselők, illetve a polgármesteri és a képviselői tisztséget egyidejűleg ellátók között (N=35)

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	4	10	2	1	–	17
Jobboldali	3	7	6	2	–	18
Összesen	7	17	8	3	–	35

Az a kérdés, hogy pártállástól függetlenül vannak-e együttműködések a polgármester-képviselők között, mutatója lehet a közös érdekeltségeken alapuló vétőkapacitásoknak (25. táblázat). A válaszadók többsége (50%-a) szerint jellemzőek a kooperációk, de csak kevesen (kb. 8%-nyian) állították teljes határozottsággal ezt. A bizonytalanságot erősíti az is, hogy a „nem tudom” válaszok aránya meglehetősen magas értéket (14%-ot) mutat. Emellett érdemes kiemelni, hogy a baloldali válaszadók jelentősebb hányadban válaszoltak igennel, mint a jobboldaliak (64% vs. 38%).

25. táblázat

Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során vannak pártállástól függetlenül egyeztetések a kettős mandátumú képviselők között (N=35)

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	2	9	3	2	1	17
Jobboldali	1	6	6	1	4	18
Összesen	3	15	9	3	5	35

Végezetül e blokk utolsó kérdése azt tudakolta, hogy a polgármester-képviselők miként látják, jellemző-e az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során külső szakértők bevonása (26. táblázat). Az eredmények kapcsán több érdekesség is elmondható. Egyrészt a markáns többség, a válaszadók több mint 80%-a szerint igen, jellemző független szakértők bevonása a reformfolyamat előkészítésébe. Ugyanakkor csak kb. 9% nyilatkozott teljes határozottsággal erről – valamennyien baloldaliak. Senki sem válaszolt úgy, hogy külső

szakértőkkel egyáltalán nincs együttműködés, de közel 9% a „nem tudom” mellett döntött, ami sugall némi bizonytalanságot.

26. táblázat

Az önkormányzatokra vonatkozó jogalkotás során független szakértők véleményét is kikérlik (N=34)

	<i>Teljesen igaz</i>	<i>Inkább igaz</i>	<i>Inkább nem igaz</i>	<i>Egyáltalán nem igaz</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	3	12	1	–	1	17
Jobboldali	–	13	2	–	2	17
Összesen	3	25	3	–	3	34

3. Az önkormányzati érdekek megjelenítésére szolgáló fórumok

Az első két kérdésblokkban általában vizsgáltuk a polgármester-képviselők, mint vétőszereplők vélekedéseit a kettős mandátum előnyeivel, hátrányaival kapcsolatban, valamint álláspontjukat az önkormányzatokkal összefüggő jogalkotási folyamat sajátosságai tekintetében. A következő két blokkban mélyebben igyekeztünk megragadni a vétőfunkciókat és a tényleges vétőaktivitásokat. Először is arra voltunk kíváncsiak, hogy miként látják a válaszadók az önkormányzati érdekek megjelenítésére szolgáló különböző fórumok szerepét, jelentőségét. E fórumokat a következőképpen csoportosítottuk előzetesen: intézményi (parlamenti, párthoz kötődő és kormányzati) fórumok; informális fórumok; szakmai fórumok (szakértők és önkormányzati érdekszövetségek); nyilvánosság (sajtó).

Az intézményi fórumok közül a frakcióülést (kb. 92%), valamint a kormányzati, minisztériumi egyeztetéseket (kb. 89%) tartják a legeredményesebbnek a válaszadók. Közben az utóbbi kapcsán nem beszélhetünk markáns különbségről a bal- és a jobboldali polgármester-képviselők álláspontját összevetve, addig a frakcióülés esetében lényeges eltérés tapasztalható: a jobboldaliak sokkal határozottabban említették e fórum eredményességét. A másik három intézményi fórum, vagyis a parlamenti plenáris vita, a parlamenti bizottsági ülés, és a pártfórum megítélése egyaránt elmarad a két fent említettől. Több érdekességet is kiemelhetünk. Egyrészt szembeötlő, hogy a baloldali válaszadók több mint fele nem tartja eredményesnek a pártfórumot, ráadásul közel egynegyedük határozottan nem. Ezen intézményi fórum megítélése a jobboldali polgármester-képviselők körében sokkal kedvezőbb (84% pozitívan nyilatkozott). Szintén érdekes, hogy a baloldali válaszadók körében a parlamenti bizottság, mint fórum értékelése erősen ambivalens. Senki sem mondta azt, hogy nagyon eredményes lenne, s senki nem állította azt sem, hogy nagyon eredménytelen lenne, ám az inkább egyetértők és az inkább egyet nem értők aránya is közel fele-fele megoszlást mutat, ami erős bizonytalanságra utal. A jobboldaliak körében e fórum is pozitív megítélés alá esik összességében (84% kedvezően vélekedett). A parlamenti plenáris vitáról már egybecsengőbben nyilatkoztak a polgármester-képviselők: mindkét oldalon szkeptikussággal gondolnak e fórum eredményességére, s bár a baloldaliak ezúttal is kritikusabbak, a jobboldalon többen adtak határozottan negatív választ (27–31. táblázat).

Az önkormányzati érdekek megjelenítése szempontjából mennyire tartja eredményesnek a következő fórumokat...

27. táblázat
Frakcióülés (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	2	12	2	1	–	17
Jobboldali	10	9	–	–	–	19
Összesen	12	21	2	1	–	36

28. táblázat
Kormányzati, minisztériumi egyeztetések (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	2	12	3	–	–	17
Jobboldali	5	13	1	–	–	19
Összesen	7	25	4	–	–	36

29. táblázat
Pártfórumok (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	6	5	4	1	17
Jobboldali	4	12	2	–	1	19
Összesen	5	18	7	4	2	36

30. táblázat
Parlamentari bizottságok (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	–	9	8	–	–	17
Jobboldali	4	12	3	–	–	19
Összesen	4	21	11	–	–	36

31. táblázat
Parlamentari plenáris viták (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	7	8	1	–	17
Jobboldali	1	11	4	3	–	19
Összesen	2	18	12	4	–	36

Mint láttuk tehát az intézményi fórumok eredményességének megítélése változatos. Kiindulva a kapcsolati kultúra, illetve a kapcsolati tőke használatának magyar sajátosságairól írt művekből (lásd pl. HAJDU 2012, KELLER 2010, 2013, SIK 2012, TÓTH 2009), feltételezve, hogy az általános társadalmi közeg és a politikai tér személyes interakciói között nincs éles különbség, vizsgálatunkba beemeltük az informális egyeztetéseket, bizalmas konzultációkat. Talán nem meglepő módon – megelőlegezve bizonyos végeredményeket e blokk kapcsán –, az összes alternatíva közül ezt tartják úgy a bal-, mind a jobboldali polgármester-képviselők a legeredményesebbnek. Több mint jelzésértékű, hogy egyetlen válaszadó sem mondta azt, hogy e fórumok eredménytelenek lennének – vagy másképpen fogalmazva: 100% szerint eredményesek ezen informális interakciók, s több mint 60% úgy gondolja, nagyon eredményesek (32. táblázat). Miközben ez egy rendkívül fontos eredménye a vizsgálatunknak, egyúttal jelzi a polgármester-képviselők mint vétőszereplők tevékenységével kapcsolatos kutatási korlátokat. Amennyiben ugyanis az érintett szereplők főként az informális interakciókat, bizalmas konzultációkat, hivatalos keretek nélküli egyeztetéseket, alkukat és megállapodásokat favorizálják, úgy a vétőkapacitásuk jelentőségének pontos értékelése, az alkalmazott vétőmechanizmusuk sajátosságainak és eredményességének feltérképezése nehéz vállalkozás. Az átláthatatlanság, visszaellenőrizhetetlenség azon túl, hogy tudományos kihívást jelent, érzékelteti a reformokkal kapcsolatos folyamatok sajátos belső logikáját: nem tudni, hogy a nyilvánosság előtt, a hivatalos keretek között, s különféle szereplők bevonásával zajló események háttérben mi történik, illetve azoknak milyen relevanciájuk van. Az informális alternatíva egyöntetűen kedvező megítélése a polgármester-képviselők körében mindenesetre azt sugallja, van okunk feltételezni a színpadok mögötti interakciók fontosságát.

32. táblázat
Informális, személyes megbeszélések (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	10	7	–	–	–	17
Jobboldali	12	7	–	–	–	19
Összesen	22	14	–	–	–	36

A szakmai fórumok kapcsán két alternatívára koncentráltunk: egyfelől a független szakértőkkel való konzultációkra, másrészt az önkormányzati érdekszövetségekkel való együttműködésekre (33–34. táblázat). A szakértők szerepét általában eredményesnek tartják a polgármester-képviselők, bár nyilván az a válaszból nem derül ki, hogy ténylegesen mennyire.

nyire függetlenek és hozzáértők a szaktanácsadók. Mindenesetre 75% nyilatkozott kedvezően a szakértőkről, 25% nagyon határozott pozitív véleménnyel. A baloldaliak valamivel eredményesebbnek tartják a szakértőkkel való konzultációkat, de nem szembeötlő a különbség.

Sokkal látványosabb viszont az önkormányzati érdekszövetségekkel való együttműködések negatív megítélése. Alig több mint 40% tartja eredményesnek e fórum használatát, s csak elenyésző arányban gondolják bal- és jobboldalon is, hogy nagyon kedvező az érdekszövetségek bevonása. Aláhúzendő, hogy a baloldaliak 70%-a eredménytelennek tartja e fórumot.

33. táblázat

Szakértőkkel való konzultációk (N=36)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	5	9	–	2	1	17
Jobboldali	4	9	4	1	1	19
Összesen	9	18	4	3	2	36

34. táblázat

Önkormányzati érdekszövetség (N=35)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	1	3	11	1	1	17
Jobboldali	1	10	3	3	1	18
Összesen	2	13	14	4	2	35

A politika és általában a mindennapjaink jellemző mediatisálódása, a nyilvánosság különböző eszközeinek felértékelődése az érdekek megjelenítése és kanalizálása szempontjából arra ösztönzött bennünket, hogy a sajtót is beemeljük a vizsgált fórumok közé (35. táblázat). Az eredmények azt mutatják, hogy sem a bal-, sem a jobboldalon nem tartják nagyon eredményesnek e formát, s a „nem tudom” válaszok viszonylag magas száma is arra utalhat, hogy többeknek nehéz pontosan megítélni e fórum eredményességét.

35. táblázat

Sajtónyilvánosság (N=35)

	Nagyon eredményesnek tartom	Inkább eredményesnek tartom	Inkább nem tartom eredményesnek	Egyáltalán nem tartom eredményesnek	Nem tudom	Összesen
Baloldali	2	9	3	1	2	17
Jobboldali	–	10	4	2	2	18
Összesen	2	19	7	3	4	35

4. Jellemzően milyen vétóaktivitásokkal élnek a polgármester-képviselők

A negyedik blokkban azt vizsgáltuk, hogy a polgármester-képviselők jellemzően milyen típusú tevékenységeket, mint vétóaktivitásokat tesznek az önkormányzati érdekek érvényesítése céljából. Ezeket előzetesen a következőképpen csoportosítottuk: előterjesztések (jogszabály-tervezet, jogszabály-módosítás benyújtása), részvételi aktivitások (kormányhoz kötődően, a parlament valamelyik bizottságához kötődően), konzultációs aktivitások (szakértőkkel, informális szinten tisztviselőkkel), tájékoztatói törekvések (iratbekérés), proteszt típusú megnyilvánulás (ellenszavazat).

A direkt előterjesztések vonatkozásában – illeszkedve azon fenti eredményhez, miszerint az önkormányzatokkal kapcsolatos reformtervek elsősorban szűk kormányzati csapatmunka során születnek – a kormány elé terjesztett jogszabály-kezdemenyezés kevésbé jellemző aktivitás a polgármester-képviselők körében, ugyanakkor a módosítási javaslat benyújtása az Országgyűlés és/vagy annak valamelyik bizottsága számára már sokkal inkább gyakorlatnak számít (36–37. táblázat). Amíg előbbire a válaszadók közel 63%-a mondta azt, hogy élt már ezen aktivitással, utóbbira több mint 85%-uk felelt igennel. A módosítási javaslat benyújtása terén nincs érdemi különbség bal- és jobboldali polgármester-képviselők között, ugyanakkor a jogszabály-kezdemenyezés esetében a jobboldaliak aktívabbnak látszanak. Ez egyébiránt magyarázhatja azt is, a jobboldaliak miért gondolják kevésbé, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos reformtervek szűk létszámú kormányzati körben látnak napvilágot.

36. táblázat

Jogszabály-kezdemenyezést nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben a kormánykabinet elé (N=35)

	Igen	Nem	Nem tudom	Összesen
Baloldali	9	8	–	17
Jobboldali	13	4	1	18
Összesen	22	12	1	35

37. táblázat

Jogszabály-módosítási javaslatot nyújtottam be egyéni képviselőként vagy más minőségben önkormányzati tárgykörben az Országgyűlés vagy annak valamelyik bizottsága elé (N=36)

	Igen	Nem	Nem tudom	Összesen
Baloldali	15	2	–	17
Jobboldali	16	1	2	19
Összesen	31	3	2	36

A részvételi típusú aktivitások kapcsán több érdekességet tapasztaltunk az eredmények tükrében (38–40. táblázat). Egyrészt szembeötlő, hogy a polgármester-képviselők, úgy a bal-, mind a jobboldalon, viszonylag korlátozott arányban vesznek részt az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain. A megkérdezettek mindössze

egyharmada válaszolt igennel, s érdemi különbség nincs a bal- és jobboldal között e téren. Más bizottságok ülésein, ahol önkormányzatokkal kapcsolatos reformokat tárgyaltak, már nagyobb hányadban működtek közre a polgármester-képviselők (60%), ám a baloldaliak esetében e kérdés kapcsán is többségben vannak a nemmel válaszolók. A kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatainak kidolgozásában szintén 60%-os aránnyal vettek részt a megkérdezettek – s ezúttal érdemi különbség nincs a bal- és jobboldali válaszok megoszlása tekintetében.

38. táblázat

Részt vettem az Országgyűlés önkormányzatokért felelős bizottságának tanácskozásain (N=35)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	6	10	–	17
Jobboldali	6	11	1	18
Összesen	12	21	1	35

39. táblázat

Részt vettem más parlamenti bizottsági tanácskozásokon, amelyeken az önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatokat tárgyaltak (N=35)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	8	9	–	17
Jobboldali	13	3	2	18
Összesen	21	12	2	35

40. táblázat

Részt vettem a kormánykabinet vagy valamelyik minisztérium önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslatának előkészítésében (N=35)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	11	6	–	17
Jobboldali	10	7	1	18
Összesen	21	13	1	35

A konzultációs jellegű aktivitások kapcsán – a fenti eredmény okán – nem meglepő, hogy az informális megbeszélés kezdeményezése és lefolytatása bal- és jobboldali polgármester-képviselők körében is népszerű gyakorlatnak számít: közel háromnegyedük élt már ezzel, érdemi különbség nem kimutatható a két oldal között (41. táblázat). Az sem különösebben váratlan, hogy a szakértőkkel való egyeztetés is bevett tevékenységnek tekinthető: kétharmad válaszolt igennel, s eltérés e téren sincs a bal- és jobboldali válaszok között (42. táblázat).

41. táblázat

Önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat alaposabb megismerése végett informális, személyes egyeztetést kezdeményeztem kormányzati és/vagy országgyűlési tisztviselőnél (N=35)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	12	5	–	17
Jobboldali	14	3	1	18
Összesen	26	8	1	35

42. táblázat

Parlamenti képviselői minőségemben független szakértőkkel tárgyaltam önkormányzatokkal kapcsolatos kormányzati/országgyűlési reformjavaslatokról (N=35)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	11	5	1	17
Jobboldali	12	5	1	18
Összesen	23	10	2	35

A mélyebb megismerést, illetve alaposabb információ- és ismertszerzést szolgáló tájékoztatói aktivitások kapcsán a kormányzati és/vagy országgyűlési szervtől való hivatalos iratbekérést adtuk meg opcióként (43. táblázat). Erre bal- és jobboldali polgármester-képviselők is viszonylag korlátozott arányban feleltek igennel – mindössze 42%. Erre magyarázat lehet egyrészt, hogy a részvételi típusú aktivitások okán önmaguk számára elegendő, kielégítő mennyiségű ismerettel rendelkeznek a válaszadók az önkormányzatokkal kapcsolatos reformtörékvésekről, másrészt feltételezhetjük, hogy az informális konzultációk és megbeszélések tárgya gyakorta ilyesféle tájékoztódás.

43. táblázat

Parlamenti képviselői minőségemben iratokat kértem be kormányzati szervektől és/vagy az Országgyűlés valamely szervétől önkormányzatokkal kapcsolatos reformjavaslat mélyebb megismerésének szándékával (N=35)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	8	9	–	17
Jobboldali	7	9	2	18
Összesen	15	18	2	35

Végezetül lássuk a proteszt aktivitások egyik legerőteljesebb megnyilvánulását, a nemmel szavazást olyan, önkormányzatokkal kapcsolatos előterjesztés kapcsán, amelynek tartalmával a válaszadó nem értett egyet (ne felejtjük el: itt mindenki a saját, kormánytöbbséghez kötődő mandátumidejét vette a válasza alapjául) (44. táblázat). Az eredmények

érdekesekek: általában a polgármester-képviselők alig több mint egyharmada élt e proteszt aktivitási formával, ami alacsonynak nevezhető összevetve a többi típussal, ugyanakkor komoly eltérés tapasztalható a bal- és jobboldaliak között: előbbiekek lényegesen magasabb arányban válaszoltak igennel (47% vs. 26%). Ez is visszaigazolja azon fenti adatokat, miszerint a baloldalon kisebb a frakcióegység, több a súrlódás, jobban nehezményezik a párt- elvárások hatásait.

44. táblázat

Nemmel szavaztam egy (vagy több), önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabálykezdeményezés kapcsán, mivel nem értettem egyet az előterjesztés(ek) tartalmával (N=36)

	<i>Igen</i>	<i>Nem</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Baloldali	8	8	1	17
Jobboldali	5	12	2	19
Összesen	13	20	3	36

A pártok szerinti viselkedés tesztelésére alkalmasnak bizonyult az arra a kérdésre adott válaszok elemzése, amely a 2002-ben elindult, majd kudarcot vallott regionalizációs reform okait firtatta (45. táblázat). Noha általában nem volt érzékelhető nagy eltérés a pártok véleménye között, a politikai megosztottság hátráltató szerepét a baloldalon hangsúlyosabbnak ítélték meg, míg a jobboldalon inkább a regionális identitás hiányát tartották akadállyalnak.

Mint láttuk a korábbi adatokból, a polgármester-képviselők bizonyos, önkormányzatokat érintő kérdéseket illetően sokszor kritikus hangvételben fogalmaztak. A 45. táblázatban összefoglalt eredményekből kitűnik, a megkérdezett polgármesterek többsége – párt-hovatartozástól többé-kevésbé függetlenül – az 1990-ben megalkotott önkormányzati rendszerrel kapcsolatban elégedetlen volt, településvezetőként a törvényből adódó szervezési, méretgazdaságossági és pénzügyi problémákat észlelt. A 2011-ben tanúsított törvényhozói aktivitás tehát a korábbi rendszerrel való elégedetlenség eredménye volt: a polgármester-képviselők helyi tapasztalataikból és részleges elégedetlenségükből adódóan a 2011-es önkormányzati reformot megpróbálták érdemben befolyásolni, annak tartalmát saját megítélésük szerinti pozitív irányba terelni. A 46. táblázat Möt.v-re vonatkozó kérdéseire adott válaszok alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a polgármester-képviselők korántsem értékelik pozitívan az elfogadott törvény tartalmát. Az első Möt.v-re vonatkozó kérdés esetében a törvény vitájakor is többször hangoztatott vád, az önkormányzati hatáskörök túlzott csökkentése került előtérbe: a többség (61,7%) valamely mértékben egyetértett ezzel az állítással. A következő, finanszírozásra vonatkozó kérdés esetében hasonló eredményeket találunk, a válaszolók többsége (57,5%) szerint az Möt.v. bevezetésének hatására nem javult az önkormányzatok helyzete. A válaszoló polgármester-képviselők többsége szerint a kistéleplések és a megyék körülményei sem változtak: előzőek kapacitás-problémái megmaradtak (55,3%), utóbbiak szerepét pedig a 2011-es szabályozás nem megfelelően rendezte (57,3%).

45. táblázat

Ugyanez a kérdés politikai hovatartozás szerint

	<i>Átlag – összes</i>	<i>Szórás – összes</i>	<i>Átlag – bal</i>	<i>Szórás – bal</i>	<i>Átlag – jobb</i>	<i>Szórás – jobb</i>
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem igazán akarta a kormány sem	2,27	0,899	2,32	0,946	2,24	0,879
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nem szántak kellő időt a megvitatására	2,17	0,730	2,21	0,855	2,13	0,626
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nagy volt az ellentét az ellenzéki és kormánypártok között	2,00	0,964	1,68	0,820	2,24	1,012
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert erős volt a megyei lobb ellene	2,24	0,821	1,84	0,765	2,57	0,728
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert szakmai körökben sem sikerült konszenzust kialakítani a kérdéstről	2,15	0,573	2,16	0,501	2,14	0,640
A regionalizációs reform nem valósult meg, mert nincs regionális identitása az embereknek	1,77	0,803	2,17	0,785	1,50	0,707

46. táblázat

Polgármester országgyűlési képviselők véleménye az önkormányzati rendszert érintő kérdésekről

	<i>Teljesen egyetérték</i>	<i>Inkább egyetérték</i>	<i>Inkább nem értek egyet</i>	<i>Egyáltalán nem értek egyet</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Az Ötv. (1990) túl sok feladatot telepített az önkormányzatokra	16 (34,0%)	16 (34,0%)	11 (23,4%)	4 (8,5%)	0	47 (100%)
Az Ötv. (1990) nem garantálta a pénzügyi fedezetet a feladatokhoz	19 (40,4%)	16 (34,0%)	8 (17,0%)	4 (8,5%)	0	47 (100%)
Az Ötv. (1990) elaprózta a községi szintet	11 (23,9%)	19 (41,3%)	9 (19,6%)	5 (10,9%)	2 (4,3%)	46 (100%)
Az Ötv. (1990) elhanyagolta a megyei szintet	5 (10,9%)	8 (17,4%)	23 (50%)	9 (19,6%)	1 (2,2%)	46 (100%)
2011 előtt az önkormányzatok nem látták el megfelelően a feladataikat	1 (2,2%)	5 (10,9%)	15 (32,6%)	25 (54,3%)	0	46 (100%)

	<i>Teljesen egyetérttek</i>	<i>Inkább egyetérttek</i>	<i>Inkább nem értek egyet</i>	<i>Egyáltalán nem értek egyet</i>	<i>Nem tudom</i>	<i>Összesen</i>
Az Möt. (2011) túlzóan csökkentette az önkormányzati hatásköröket	13 (27,7%)	16 (34,0%)	15 (31,9%)	3 (6,4%)	0	47 (100%)
Az Möt. (2011) nyomán javult az önkormányzatok finanszírozása	6 (12,8%)	14 (29,8%)	14 (29,8%)	13 (27,7%)	0	47 (100%)
Az Möt. (2011) megoldotta a kistérségek méretből fakadó kapacitás-problémáit	1 (2,1%)	18 (38,3%)	16 (34,0%)	10 (21,3%)	2 (4,3%)	47 (100%)
Az Möt. (2011) megfelelő szerepet jelölt ki a megyék számára	1 (2,1%)	17 (36,2%)	9 (19,1%)	18 (38,3%)	2 (4,3%)	47 (100%)

A 46. táblázat adataiból tehát kitűnik, hogy a válaszolók többsége nem volt elégedett az 1990-es szabályozással, azonban a 2011-es változásokat sem értékelte pozitívan.¹ Ez az eredmény azért különös, mert a 2011-es reformot a polgármester-képviselők érdemben is megpróbálták befolyásolni, ami úgy tűnik, saját megítélésük alapján nem járt sikerrel. Az önkormányzatokat érintő 2011-es törvényhozás során tehát a polgármester-képviselők vagy nem tudták keresztülvinni helyi tapasztalataikból adódó véleményüket, vagy dokumentált aktivitásuk elsősorban pártpolitikai és frakcióérdekekből fakadt, amely felülírta az egyéni véleményeket. Utóbbi megerősítene a képviselői identitás előtérbe helyezésének hipotézisét, egyúttal a FIDESZ-frakció szavazógépének pártfegyelmére is utal. Bizonyára nem állunk messze a valóságtól, ha azt feltételezzük, hogy mind a frakciófegyelem, mind a polgármester-képviselői lobbi gyengesége egyszerre befolyásolta az Möt. végleges tartalmának kialakulását.

Tanulságos, hogy a 2010–2014-es ciklusban még a parlamenti helyek 22%-át elfoglaló polgármester-képviselők pont az általuk leginkább befolyásolni kívánt törvény minőségét vitatják. Ennek fényében tulajdonképpen érthető, hogy a kettős képviselő elveszítette létjogosultságát, hiszen jól láthatóan 2011-re a sokat hangoztatott párhuzamos tisztségviselésből adódó önkormányzati érdekképviselő a törvényhozást lényegileg már nem tudta befolyásolni.

¹ Ez az állítás többé-kevésbé politikai hovatartozástól függetlenül igaz, baloldali és jobboldali válaszolók véleménye között éles különbség sem a 1990-es, sem a 2011-es törvényre vonatkozó válaszok esetében nem tapasztalható.

11. FEJEZET

A szakértők szerepe a területi reformok előkészítésében

Pálné Kovács Ilona

1. Elméleti kiinduló pontok

Kutatásunk természetszerűen nem kerülhette meg a szakértők szerepét a területi közigazgatási reformfolyamatok elemzése során. Evidensnek tűnő feltételezés volt, hogy a szakértők különböző minőségben, formában és hatékonysággal részt vettek a reformok előkészítésében. Szerepük elemzéséhez különböző tudományterületi, szűkebb, tágabb dimenziójú elméleti kiindulási pontok, keretek állnak rendelkezésre a tudásszociológiától, tudományfilozófiától, az alkalmazottabb jellegű közpolitikai és szervezéstudományi elemzésekig. Kutatásunkban elsősorban a reformfolyamatokra koncentrálni a decentralizáció elméletére fókuszáltunk, azokra, amelyek a szakértőket nemcsak passzív tudásbirtokosoknak, hanem a közpolitikai döntéseket befolyásoló szereplőknek tartja. Nemcsak, illetve nem elsősorban arról szerettünk volna információkat nyerni, hogy a szakértők milyen tartalommal befolyásolták a döntéseket, hanem inkább arról, hogy hol helyezkedtek el a döntési folyamatokban, milyen kapcsolatok alakultak ki a döntéshozók és a szakértők között, illetve milyen értékrendet képviselnek a decentralizációról, helyi önkormányzatokról való gondolkodásban.

Az elméleti megközelítések közül különösen a tudásközösségek (epistemic communities, HAAS 1992) és a támogató koalíciók modellje (advocacy coalition framework, ACF, SABATIER–JENKINS–SMITH, 1988, 1993) ígérkezett alkalmas elméleti keretnek a szakértők szerepének elemzéséhez. Az első szűkebben a közpolitikai szakértőkre koncentrálni, mégpedig különösen nemzetközi léptékben, míg a támogató koalíciók szélesebb közpolitikai területeket és szereplőket fognak át. Mindkét megközelítés fontos elemnek tartja, hogy az adott közösség közös értékeket, meggyőződéseket, tudást birtokol és közvetlen szándéka a közpolitikai folyamat befolyásolása. Mindkét elmélet épít a közpolitikai hálózatokra, melyek a szakértőket összekapcsolják (DOWDING 1995). A Haas tanulmányát követő évtizedekben empirikus vizsgálatok, módszertani kísérletek sora törekedett a szakértők és a tudás szerepét megérteni (ZOLLMAN é.n.; ROTH–BOURGNE 2006), bár kétségtelen, hogy a társadalomtudományok már sokkal korábban is foglalkoztak ezzel a kérdéskörrel. Az utóbbi évtizedek vezettek viszont annak felismeréséhez, hogy nem önmagában a tudás előállítása a fontos, hanem annak terjedése és hasznosulása, kibővült a hasznosnak tekintett tudások köre is (STEHR 2000). Ezért is irányult nagy figyelem a szakértői közösségek és a hálózatok elméletének az összekapcsolására, és a hatalommal való összefüggésekre.