

A 2010-es önkormányzati választási reform értékelése a Közép-Magyarországi régióban

HARKÁNYI ÁDÁM MÁTÉ

Bevezető¹

A választásokon leadott szavazatok alapján a képviselői mandátumok számos különböző módszerrel oszthatóak ki. A voksok mandátumokra váltásának mechanizmusa aligha tekinthető semleges technikának, hiszen az jellemzően bizonyos szereplőknek óhatatlanul is kedvez, míg másokat – egy esetleges alternatív opcióhoz képest – hátrányosan érint. Ez a megállapítás egyaránt igaz mind az országos, mind a helyi szintű, önkormányzati választásokra a világ valamennyi demokratikusan működő országában. Mindezek okán amikor a választási rendszer megváltoztatásra kerül, a politikai szereplők helyzete sem marad változatlan. A különböző szereplők ezért jellemzően azt a rendszert preferálják, amely számukra vélelmezhetően a legnagyobb haszonnal bír, miközben az mind a helyi szintű kormányzás minőségét, mind a politikusi elszámoltathatóságot is egyaránt befolyásolhatja.

Magyarországon 2010-ben hajtottak végre reformot a helyi szintű közigazgatás előjáróinak megválasztásának rendszerében, mivel a képviselői létszám megközelítőleg 40 százalékos lecsökkentéséhez elengedhetetlen volt a választási rendszer azzal konzisztens átformálása. A végrehajtott önkormányzati választási reform számos – akár adminisztratív, akár a rendszer típusának lényegi elemeit tartalmazó – tekintetben komoly változásokat hozott, melynek hatásai az állampolgári képviseletre is jelentős befolyással bírhettek. Mindezek okán a választási reform aligha maradhatott mentes a parázs politikai vitáktól. A politikai diskurzus folyamán a 2010-es reform két leggyakrabban hangoztatott eleme a képviselő-jelöltállítás küszöbök adminisztratív „megemelése”, valamint a helyi képviselőtestületek megválasztásának vegyes rendszerének a többségi irányba történő elmozdulásai voltak.

Tanulmányom célja a 2010-es magyarországi önkormányzati választási reform értékelése az állampolgári képviseletre gyakorolt hatására való tekintettel. **Hipotéziseim szerint a jelöltállítás új szabályozása** – a jelöltállítási időszak lerövidítése, valamint a jelöltséghez kellő ajánlások számának megnövekedése – a kevésbé ismert/ támogatott, vagy a rendelkezésre álló erőforrásokban szegényebb aspiránsok esetében jelentős korlátokat állított fel, minek **következtében mind a polgármester-, mind az önkormányzati képviselőjelöltek, mind az indított kompenzációs listák száma szignifikánsan csökken**. Mindemellett a vegyes rendszerben megválasztott képviselők tekintetében a választási rendszer arányos ágát adó kompenzációs listás mandátumok arányában bekövetkező csökkenés, s az egyéni választókerületben megválasztott képviselők arányában történő növekedés, **azáltal, hogy a rendszer többségi elemeit erősíti, hipotézisem szerint aránytalanabbá teszi a szavazatok mandátumra váltásának mechanizmusát**, amely – amellett, hogy premizálja a győztest és bünteti a vesztes jelölteket –

¹ Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojektjében, az Állam és polgárai műhelyben készült

kétségkívül több elveszett szavazatot eredményezhet a korábbi rendszerénél. A hipotéziseim által vázolt változások bekövetkezése esetén elmondható tehát, hogy a szavazói preferenciák tényleges érvényesülése kisebb teret kap, amely által korlátozódhat az állampolgári képviselet arányossága, azaz Lijphart (1982) álláspontja szerint a választási rendszer korrektsége. Az új rendszer jellegéből adódóan **ugyanakkor elősegítheti az önkormányzatok hatékonyabb irányíthatóságát, minek okán csökkenti annak valószínűségét, hogy a győztes párt, vagy egyéb helyi szervezet abszolút többsége híján koalíció megkötésére kényszerüljön.**

Dolgozatomban az önkormányzati választási rendszerek alaptípusainak vizsgálatát követően bemutatom az új rendszer lényegi változtatásait, majd empirikusan megvizsgálom a korábban említett hipotéziseim érvényességét, melyhez a vizsgálati mintámat – amint a tanulmány címe is utal rá – a Közép-Magyarországi 10 ezer főnél népesebb települések, valamint budapesti kerületek adják.

A választási rendszerek alaptípusai

Az önkormányzati választásokon alkalmazott választási rendszerek alaptípusai értelemszerűen nem különböznek az országosan alkalmazottakétól. Jelen esetben is tehát alapvetően a többségi és az arányos metódust különböztethetjük meg.² A gyakorlatban azonban – amint az országgyűlési választások rendszereinél is – a helyi szintű választásoknál is gyakran találkozhatunk a két említett alaptípus közötti különböző mértékű eltolódásokkal keletkező egyvelegekkel, a vegyes rendszerekkel. A továbbiakban röviden áttekintem a két alaptípus fontosabb jellemzőit.

Többségi választási rendszereket az országgyűlési választásokon napjainkban már csak jellemzően az angolszász világban, többé-kevésbé a westminsteri modell országaiban alkalmaznak, ahol a területi képviselet elve már korábban is komoly történelmi gyökerekkel rendelkezett. Ezen országokban a képviselőjelöltek közül egyéni választókerületekben választják ki azt, aki a következő parlamenti ciklusban képviselője lehet az adott körzetnek. Az a jelölt, aki relatív többségi rendszer mellett az első választási fordulóban, illetve abszolút többségi mellett a másodikban a legtöbb szavazatot szerzi meg, az kapja meg a képviselői mandátumot. A többi, lemaradt jelölt függetlenül a kapott szavazatszámától, kiesik a versenyből, korábbi szavazatai elvesznek. Az ilyen rendszerekben bár nincs hivatalosan megszabott explicit képviseleti küszöbhatár, gyakorlatilag a különböző politikai szervezeteknek nagyon magas implicit küszöbvel kell szembenéznük, hiszen csak a győztes jelöltjeik jutnak mandátumhoz. Az ilyen rendszerek rendszerint a nagypártokat preferálják a mandátumelosztásnál a kisebbekkel szemben. A győztes pártoknak gyakran sikerül megszerezniük a szavazatok relatív többségével a mandátumok abszolút többségét, aminek következtében később egypárti kormányt alakíthatnak. Lijphart (1984) ezt „manufactured majority”-nek, azaz konstruált többségnek nevezi (Lijphart, 1984, 159). Bár az országos választásokon a tisztán többségi választási rendszereket egyre inkább az arányosabbak kezdik felváltani, az önkormányzati választásokon számos országban napjainkban is a többségi módszer

² Természetesen a két alaptípuson belül még számos egyéb altípust is megkülönböztethetünk. A *többségi rendszerek* közé sorolhatjuk a relatív többségi, a „győztes mindent visz” (FPT) típusú rendszereket, a blokkszavazatos módozatokat, az alternatív szavazási mechanizmusokat (AV), valamint az egyszeri, nem átruházható szavazatok (SNTV) rendszerét. Az *arányos rendszerek* közé pedig a nyitott vagy zárt pártlistás, valamint az egyszeri, átruházható szavazatok (STV) sorolhatóak. [Norris, 2004]

az uralkodó (ACE, 2011), melynek okait elsősorban a helyi politika nagyobb mértékű személyközpontúságában kereshetjük.

Az **arányos választási rendszer** alkalmazása országos szinten a Nyugat-európai országokban (Belgium, Hollandia) vált a leginkább elterjedté. Az arányosság fogalmának tartalma itt azt fejezi ki, hogy az adott választási rendszer eredménye megszerzett képviselői helyekben, illetve a voksok arányában, mennyiben korrelál egymással. Az arányos rendszerek jellemzően szavazatarányuknak megfelelő mértékű reprezentációt biztosítanak a különböző pártok – illetve önkormányzati választások esetén az egyéb induló szervezetek – számára. A szavazás a többségi rendszer egyéni jelöltjeivel ellentétben túlnyomórészt pártlistákra történik. A többségi rendszerrel összevetve fő erénye, hogy arányosabb, igazságosabb képviseletet teremt, nem diszkriminálja a kisebbségi pártokat, illetve a koalíciós kormányok mögött ténylegesen a szavazók többsége áll. Fő hátrányai közé tartozik azonban, hogy töredezetté teszi a pártrendszert, egyre több párt kerül be a törvényhozásba, miáltal nehezebbé válik a kormányalakítás, illetve a későbbi kormányzás folyamata egyaránt. (Enyedi-Körösi, 2004) Lijphart (1999) kimutatta, hogy a parlamenti pártok effektív száma és a választási rendszer arányosságának mértéke között pozitív kapcsolat figyelhető meg, tehát minél arányosabb a rendszer, annál több párt juthat képviselői helyekhez. (Lijphart, 1999)

A különböző választási rendszerek működése mindezek mellett az önkormányzati képviselők megválasztásakor érdemes figyelembe vennünk néhány olyan sajátosságot is, amelyek kiegészíthetik a fent ismertetett rendszerspecifikumokat.

Az önkormányzati választási rendszerek specifikumai

Bár a választási rendszerek alkalmazott alaptípusai között **az országos és a helyi választások tekintetében nincsen strukturális különbség, a gyakorlatban mégis igen eltérőképpen működhetnek.** Ennek az egyik fontos oka, hogy **a helyi önkormányzatok képviselői létszáma nagyságrendekkel alatta marad az országgyűlési képviselők számának.** Egy többségi elven működő rendszer a gyakorlatban – akár arányaiban hasonló eredmények esetén is – lényegesen eltérő végeredményt adhat országos, illetve helyi szinten. Míg az országgyűlési választásokon jellemzően több száz képviselői mandátumért folyik a verseny, miáltal a különböző relevánsabb politikai erők – jellemzően gyakran igen eltérő regionális támogatottságuknak köszönhetően – aligha maradnak képviselői mandátum nélkül, addig a gyakran alig egy tucat egyéni választókerületben megszerezhető önkormányzati képviselői mandátumokból kevésbé biztos, hogy valamennyi komolyabb támogatottsággal bíró szervezet képviselőjez jut. A gyakorlatban olyan országos választásokon, ahol a „győztes mindent visz” elv érvényesül az egyéni kerületekben, csak igen ritkán találkozunk olyan jelenséggel, hogy a győztes párt a mandátumok több mint 60 százalékát megszerezze, addig ez a hasonló rendszerben működő helyi választásoknál – ahol a politikai preferenciák területileg jóval homogénebbek – igen gyakran előfordulhat.³

³ Az említett jelenségre Nagy-Britannia kiváló példaként szolgálhat, ahol mind az országos, mind a helyi önkormányzati választásokon – lassan már szinte Európán belül egyedi módon – a többségi rendszerek alapján kerülnek kiosztásra a mandátumok. Gyakori jelenség, hogy a helyi szinten alig a szavazatok felét – vagy akár is kevesebbet – megszerző pártok gyakorlatilag az összes helyi képviselői mandátumot besöpri. [Rallings – Thrasher – Stoker, 2000]

A választásokon elnyerhető képviselői helyek eltérő száma mellett az **önkormányzati választások nagyobb mértékű személyközpontúsága** is olyan tényező lehet, amely speciálisan befolyásolhatja a rendszer működését. Megfigyelhető jelenség, hogy egy esetlegesen kevésbé népszerű párt vagy egyéb helyi szervezet annál rokonszenvesebb jelöltje többségi rendszer mellett egyéni választókerületében olyan kiemelkedő eredményt ér el, hogy ő szerzi meg a mandátumot. Ennek következménye lehet, hogy az említett esetben a jelöltet állító politikai erő összességében alacsony szavazataránya mellett is – akár szavazatarányán felüli – képviselőt szerez az adott önkormányzat testületében.

A nagyobb mértékű személyközpontúsággal párhuzamosan a helyi választásokon **kevésbé képeződnek le az országosan jellemző pártpolitikai viszonyok**. (Packel, 2008) Ennek hatására estenként a külső szemlélő számára meglepő eredmények születhetnek egy-egy településen, amelyet némely esetekben az országos tendenciáktól erőteljesen eltérő helyi szintű koalíciós szövetségek is tovább színezhettek. Ez a szempont amiatt is kiemelendő, minek okán az önkormányzati választási rendszer milyenségéről rendre az adott ország parlamentje dönt. Amennyiben a helyi politika általában kevésbé működik „pártosan”, az országos politikusoknak korlátozottabb lehetőségek állnak rendelkezésükre az önkormányzati képviselőtestületek összetételének a választási rendszer formálásán keresztül történő befolyásolására. Ugyanakkor Packel (2008) szerint az önkormányzati választások kevésbé „pártos” volta – elsősorban a kampány során a jelöltektől az esélyességhez szükséges kisebb erőforrásigény miatt – helyi szinten élénkítheti is a versenyt a képviselői pozíciókért. Ebből logikusan következhet, hogy azon településeken, ahol az országos pártpolitikai viszonyok helyi szinten kevésbé érvényesülnek, egyéni választókerületenként több – elsősorban nem pártokhoz kötődő – jelölt versenyzik a képviselői mandátumokért. A választások „pártossága” magyar viszonylatok között meglátásom szerint rendre a vizsgált település méretével van összhangban. Minél kisebb egy önálló önkormányzattal rendelkező település, annál kevésbé valószínű, hogy a képviselői pozíciók megszerzésénél a választók szemében a pártpolitikai hovatartozás befolyásoló tényező legyen.

A fent említett szempontok tükrében érdemes átgondolnunk a helyi szintű választásokon alkalmazható egyéni választókerületi többségi, illetve a különböző pártok vagy egyéb helyi szervezetek által összeállított listás, azaz arányos szavazási módok lehetséges működését. Az egyéni választókerületeket alkalmazó rendszernek – a többségi rendszerek már említett hátrányai mellett – kétségtelen előnye, hogy a pártalapú helyett a személyközpontú irányba terelheti a helyi politikát. Ezzel párhuzamosan – amint arról korábban már említést tettem – a többségi rendszer alkalmazása helyi szinten is megkönnyítheti – a különböző csoportok kompromisszumát és koalícióját sok esetben nem igényelvén – az adott település irányítását. A listás, arányos rendszer bár kétségkívül nagyobb jelentőséget biztosítana a nem győztes politikai erőknek, ugyanakkor csorbítaná a választások személyközpontúságát, valamint intézményesített formában is a pártalapú szerveződést ösztönözné helyi szinten. A listás rendszernek ugyanakkor elvitathatatlan előnye az állampolgári képviselő szemponjtából a szavazatok mandátumra váltásának arányossága, s általa az elvesztett szavazatoknak a minimalizálása. Packel (2008) álláspontja szerint újonnan demokratizálódott országokban a vesztes csoportok minimalizálása érdekében az említett hátrányai mellett is az arányos, listás szavazási módozatot ildomos a helyi választások lebonyolításához választani.

A választási rendszerek alaptípusainak és azok helyi szinten való működésének lehetséges specifikumainak bemutatását követően röviden felvázolom, mely szempontok fogalmazhatóak meg nagy általánosságban egy önkormányzati választási rendszerrel kapcsolatban az egyenlő állampolgári érdekképviselő céljának megvalósítása érdekében.

A választási rendszerekkel kapcsolatos elvárások

A választási rendszerek kialakításával kapcsolatban Lijphart (1982) 14 különböző kritériumot fogalmazott meg, amelyek szoros összhangban állnak a vizsgálat középpontjába állított arányos állampolgári képviselő kérdéskörével. A szerző szerint e 14 pont esetleges megvalósulásán mérhető le az adott választási rendszer „fair”-sége.

Az említett kritériumok a következők (Lijphart, 1982):

1. A képviselő minden állampolgár számára egyenlő: a képviselő a népesség azonos arányát képviseli.
2. A körzethatárok feleljenek meg a közigazgatási határoknak.
3. Legyenek területileg kompakt és összefüggő választási körzetek.
4. A politikai és etnikai kisebbségek képviselőt biztosítani kell.
5. Egyetlen párt vagy kisebbség javára sem lehet torzítani a mandátumelosztást.
6. Alkalmazkodni kell a választói preferenciák változásához.
7. Ugyanakkora mennyiségű új szavazatot, ugyanannyi mennyiségű új mandátumot jelentsen.
8. Az előbbi érvényes legyen az etnikai kisebbségekre is.
9. Minden választási körzetben, minden párt számára egyforma indulási esélyek legyenek.
10. Minden állampolgár véleménye egyforma hatással legyen a választási eredményre.
11. A lehető legtöbb szavazatot érvényesüljön, s a legkevesebbet vesz el.
12. A képviselő döntési súlya legyen arányban a képviseltjeiknek a számával.
13. Egyenlő számú választópolgár nevében azonos számú képviselő tevékenykedjen.
14. A többségi elv érvényesüljön: a kisebbség nem választhatja meg a törvényhozás többségét.

A fent felsorolt kritériumok túlnyomó részének tükrében az arányos (s azokon belül is a ténylegesen arányosan működő) választási rendszerek lehetnek azok, amelyek leginkább közel állnak a Lijphart (1982) szerinti „fair” választási rendszerekhez. Ennek a megállapításnak a tükrében a választási reformok megvalósításánál is ebbe az irányba érdemes elmozdulni, amennyiben az állampolgári képviselő minél maradéktalanabb megvalósítása a döntéshozó szándéka.

A lijpharti kritériumok mindezek mellett azonban a kormányozhatóság szempontját háttérbe szorítják, miáltal az arányos rendszerek kevésbé alkalmasak arra, hogy általuk rendre egy politikai erő szerezzék meg a képviselői helyeknek a kormányzáshoz szükséges abszolút többségét. Ez Packel (2008) álláspontja szerint nem feltétlenül jelent tényleges akadályt, hiszen a „pártos” politizálással szemben a

helyi szintű irányításban amúgy is szerencsésebb, ha a képviselők szabad mandátumukkal rendelkezve alkotnak koalíciót az adott település irányítására. A szerző azonban aligha veszi számításba, hogy az arányos rendszer – jellemzően annak listás volta miatt – éppen hogy az általa nem kívánatosnak tartott „pártosodást” segítheti elő az olyan többségi rendszerekkel szemben, ahol az adott körzet képviselőit közvetlenül a helyi lakosok választják. Mind az említett ellentmondás, mint a Lijphart (1982) által támasztott kritériumok sokasága arra enged következtetni, hogy – az önkormányzatok szintjén is – aligha hozható létre valamennyi elvárásnak eleget tevő, tökéletesen működő választási rendszer. Dieter Nohlen (1999) álláspontja szerint hasonlóképp nehéz egy minden elvárható szempontnak megfelelő választási rendszert kialakítani, hiszen az ő általa felállított elvárások is gyakran ellentmondásban vannak egymással.

Nohlen (1999) öt elvárást sorol fel speciálisan a helyi önkormányzati választási rendszerekkel kapcsolatban: a reprezentációt, a koncentrációt és a hatékonyságot, az egyszerűséget avagy az érthetőséget, továbbá az áttekinthetőséget (transzparenciát). Az említett kritériumok közül az első kettőt különösen érdemes szemügyre venni. A szerző a reprezentáció alatt az arányosságot érti egyrészt abban az értelemben, miként váltódnak át a szavazatok mandátumokká, másrészt abból a szempontból is, miként tudják képviseltetni magukat a különböző érdekcsoportok a helyi önkormányzatokon belül. A koncentráció és hatékonyság alatt pedig a versengő alternatívák számának kontroll alatt tartását, továbbá a kormányozhatóság gyakorlati megvalósíthatóságát érti, amely pont egyértelmű ellentmondásokat tartalmaz a reprezentációjával, amelyet a szerző önmaga is elismer. Az előbbi arányos, míg utóbbi többségi logikájú helyi választási rendszert feltételez. A rendszer reformja folyamán a döntéshozónak így tehát alighanem egyértelmű elképzelésekkel kell rendelkeznie arról, milyen módon kívánja megvalósítani az állampolgárok képviseletét a helyi szintű igazgatásban.

A választási reformok során mindezek okán – iránymutatóként a döntéshozó számára – érdemes megkülönböztetni két eltérő felfogást a képviselet jellegéről. Iain McLean tipológiája alapján a mikrokozmosz és a megbízó-megbízott felfogást különböztethetjük meg. A képviseletről alkotott *mikrokozmosz felfogás* szerint a képviselet esztétikai értelmével rokon, azaz az állampolgári akaratot kívánja megjeleníteni. Ez értelemszerűen statisztikai reprezentativitást feltételez, amely biztosítja, hogy a képviseltek és a képviselők – legalábbis arányaikban – hasonlítsanak egymáshoz. Ennek értelemszerűen jelen esetben a leginkább kézenfekvőbb módja az arányos választási rendszer alkalmazása az önkormányzati képviselők megválasztásakor, s ennek megfelelően a listás szavazási módozat. A képviselők mandátuma ez esetben jellemzően kötött. A *megbízó-megbízott felfogás* ezzel szemben a képviselőre, mint egyfajta követre vagy ügyvédre tekint, aki meghatalmazás alapján helyettesítési joggal felruházva cselekszik. Mandátuma szabad, mellyel újraválasztása érdekében logikus módon a képviselt közösség többségének az érdekeit követi. Ez esetben kiemelendő a képviselő és a képviseltek közötti személyes kapcsolat, amely értelemszerűen a közvetlen megválasztás útján válhat lehetségessé. (Iain McLain-t hivatkozva Fábrián – Kovács (1998)) A Pácker (2008) által is kívánatosnak tartott személyközpontúság tehát a megbízó-megbízott felfogásban van jelen. A választás ez esetben jellemzően egyéni választókerületekkel és a többségi választási rendszer alkalmazásával jár együtt.

Amint az eddig leírtakból is láthatjuk, a választási reformok folyamán világosan tisztázni kell a célokat. Amennyiben az állampolgári képviselet minél arányosabb megvalósítását kívánjuk elérni, a képviselet mikrokozmosz felfogását valljuk

magunkénak, ellenkező esetben – amikor a személyközpontúságot tartjuk inkább szem előtt – pedig a megbízó-megbízott struktúrában képzelhetjük el a képviselői szerepfelfogást.

A 2010-es reform elemei

Az 1994-es választási reformot követően bő másfél évtizeddel, 2010-ben ismét jelentős változtatásokat hajtottak végre az önkormányzati eljárások megválasztásának rendszerében. A reform annak okán vált szükségessé, hogy az Országgyűlés – a kormánypárt korábbi választási ígéretével összhangban – jelentősen, közel 40 százalékkal csökkentette le az önkormányzati képviselők számát. A képviselők létszámának megváltoztatása ugyanakkor szükségessé teszi a választási rendszer hozzáigazítását – akár csak az esetlegesen újonnan kialakítandó egyéni választókerületek miatt is – az új helyzethez. Mind az önkormányzati képviselők létszámának csökkentéséhez, mind az ehhez kapcsolódó választási reform véghezviteléhez a kormánypártok kétharmados arányt meghaladó parlamenti többségére volt szükség, amely többség a 2010-es Fidesz-KDNP pártszövetséget megelőzően csak 1994 és 1998 között állt rendelkezésére az akkori baloldali koalíciónak. A továbbiakban az említett önkormányzati választási reform legfőbb elemeit mutatom be.

A képviselői létszám lecsökkentése

A változtatások kiinduló célja – amint azt említettem – az *önkormányzati képviselők létszámának jelentős csökkentése* volt. A megválasztható önkormányzati képviselők összlétszáma az Országos Választási Iroda adatai alapján a 2006-os 25063-ról a 2010-es őszi választásokra 16914-re csökkent. A létszámcsökkenés, amint láthatjuk, összességében megközelítőleg egyharmados, ugyanakkor településtípusonként aránya igen eltérő lehet. Míg egyes kisebb településeken a képviselői létszám csökkenése esetenként szinte elhanyagolható, addig példának okáért a fővárosi önkormányzat képviselői létszáma a korábbi 66-nak a felére, 33-ra csökkent. A képviselői létszám ilyen mértékű csökkentése a kormányzat részéről a bürokrácia visszaszorításának ígéretét és az általa létrejövő költségcsökkentést kívánta transzparenssé tenni. A végül a törvény ellen szavazó vagy kivonuló képviselők sem az új választási törvény ezen elemét kifogásolták, hanem a később bemutatott további változtatásokkal kapcsolatban voltak aggályaik.

Az alábbi táblázatban nyomon követhetjük, mely településtípusokon miként változott a választási reform folyamán a képviselők létszáma:

1. táblázat A képviselő testületek létszámának alakulása

10 000 vagy ennél kevesebb lakosú település					
1990			2010		
Lakosság szám	Megszerezhető mandátum		Lakosság szám	Megszerezhető mandátum	
100-ig	3		100-ig	2	
600-ig	5				
1 300-ig	7				
3 000-ig	9				
5 000-ig	11		1 000-ig	4	
10 000-ig	13		5 000-ig	6	
			10 000-ig	8	
10 000-nél több lakosú települések, fővárosi kerületek					
1990			2010		
Lakosság szám	Egyéni mandátum	Kompenzációs mandátum	Lakosság szám	Egyéni mandátum	Kompenzációs mandátum
25 000-ig	10	7	25 000-ig	8	3
50 000-ig	14	9	50 000-ig	10	4
60 000-ig	15	10	75 000-ig	12	5
70 000-ig	16	11	100 000-ig	14	6
Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 15 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.			Minden további 10 000 lakos után eggyel nő az egyéni választókerületben, és minden további 25 000 lakos után eggyel nő a kompenzációs listán választott képviselők száma.		

Amint a táblázatból láthatjuk, valamennyi településtípuson belül szemmel láthatóan csökkent a képviselői helyek száma. Minél nagyobb lélekszámú egy település, annál több új lakó kell ahhoz, hogy további eggyel növekedhessen a képviselőtestület létszáma. Ennek következtében a nagyobb városokban a képviselők létszáma még jelentősebben csökkent.

Az egyéni és a listás mandátumok arányának megváltozása

A képviselői létszám jelentős csökkentésével párhuzamosan az önkormányzati választási rendszer reformjának további fontos eleme az *egyéni és a kompenzációs listás mandátumok arányának az eltolódása*. Amint a fenti táblázatban is látható, bár településméretenként mind az egyéni választókerületekben, mind a kompenzációs listáról megszerezhető képviselői mandátumok száma mérséklődött, utóbbi esetében a csökkenés sokkal radikálisabb volt. Ez a változás azt eredményezte, hogy míg korábban az összes önkormányzati képviselő mandátumnak bő 40 százaléka volt megszerezhető az egyéni körzetekben nem nyertes jelöltek listáiról, addig ez az arány a 2010-es választások alkalmával mindössze alig 30 százalékosra apadt. Egy 25 ezer lakosságú településen példának okáért míg az egyéni mandátumok száma mindössze kettővel, 10-ről 8-ra mérséklődött, addig a kompenzációs listásoké kevesebb mint felére, 7-ről 3-ra csökkent.

Az említett változtatásnak logikus következménye az önkormányzati választási rendszernek a többségi rendszerek irányába történő elmozdulása. Az egyéni

választókörizetek felértékelődésével a győztes jelöltek pártjainak vagy helyi szervezeteinek a politikai súlya megnő, míg a vesztesek számára lényegesen szűkül annak lehetősége, hogy végül mégis képviseltethessék magukat a helyi szintű döntéshozatal intézményében. A helyi szintű ellenzék meggyengülésével párhuzamosan ugyanakkor megnő annak az esélye, hogy a győztes politikai erő önmagában megszerzi az abszolút többséget a helyi képviselőtestületen belül, minek következményeként nem kényszerül koalícióra az adott település irányításához. Ez a helyi ellenzék érdekérvényesítő képességét tovább csökkentheti.

Az egyéni és a listás mandátumok arányeltolódására racionális magyarázat lehet az, hogy a döntéshozók nem akartak túlságosan nagyméretű, mamut-választókörizeteket létrehozni a reformok hatására, hanem a képviselői létszámcsökkentés nagy részét a listás mandátumokra terhelik. Ugyanakkor nehezen hagyható figyelmen kívül – s a parlamenti ellenzék ezt nem is tette – az a tény, hogy az említett új struktúra egyértelmű várható és később tényleges nyertesei a törvényt ily módon kimunkáló kormánypártok lettek, legalábbis a 2010-es választások alkalmával.

A jelöltállítási küszöbök megemelkedése

A legtöbb vitát és ellenérzést kiváltó elemei a választási reformoknak a jelöltállítási küszöbök megemelése, továbbá jelölési folyamatban a rendelkezésre álló idő jelentős mértékű csökkentése voltak. Az adminisztratív korlátok emelése mellett felhozható az érv, hogy a jelölési folyamat egyfajta kapuőr funkciót is be kell, hogy töltsön, miáltal csak a valóban eséllyel rendelkező képviselő- és polgármesterjelölteket engedje a rajtvonalhoz, s az egyébként is esélytelen jelölteket kiszelektálja. Ugyanakkor a versenybe lépési küszöbök megemelése, miáltal a kevésbé ismert aspiránsokat nem engedi be a versenybe, akadályává válhat a későbbi alternatívák kialakulásának. Ez természetesen a helyi szintű demokrácia működésére is komoly hatást gyakorolhat.

Miképp a képviselői mandátumok csökkentése, úgy a *jelöltállítási küszöbök megemelkedése* is eltérő mértékű volt a különböző méretű településeken. Míg a jelöltállítás a kistelepüléseken – már csak az alacsonyabb lakosságszám okán is – továbbra is igen könnyen abszolválható maradt, addig példának okáért a fővárosban már a parlamenti pártok számára is kihívást jelenthet az induláshoz szükséges, megfelelő mennyiségű ajánlás összegyűjtése. Budapesten a főpolgármester-jelöltséghez a korábbi fél százaléknyi helyett immáron a szavazópolgárok kettő százalékának ajánlása szükséges az induláshoz. Ez a gyakorlatban – a korábbi kb. 7 ezer helyett – közel 30 ezer ajánlást jelent, melynek összegyűjtése még a parlamentben is jelenlévő, s a fővárosban egyébként is felülreprezentált támogatottságú Lehet Más a Politikának is komoly nehézségeket okozott. Az alábbi táblázatban részletesebben is nyomon követhetjük, miképpen változtak a jelöléshez szükséges ajánlások mennyiségei a különböző településtípusokon a képviselő- és polgármester jelöltek esetében:

1. táblázat Változások a jelöltállításához szükséges ajánlások mennyiségében. Forrás: Önkormányzati

Tisztség	Település lakosság száma	Szükséges ajánlások	
		2010 előtt	2010-től
Jelölt	10.000 fő alatti 10.000-nél több lakosú	1,00%	1,00%
		1,00%	1,00%
Polgármester-jelölt	10.000 fő alatti 10.000 és 100.000 fő közötti 100.000-nél több lakosú	3,00%	3,00%
		2%, de legalább 300 1%, de legalább 2.000	2%, de legalább 300 1%, de legalább 2.000
Főpolgármester-jelölt		0,50%	2,00%
Megyei lista		0,30%	1%, de legalább 2.000

Forrás: Választási törvény 1990, 1994, ill. 2010

A jelöltséghez szükséges ajánlások mennyiségének megváltozása mellett további komoly versenybe lépési korlát az említett *ajánlások összegyűjtésére és a jelöltállításra fordítható időszak jelentős mértékű lerövidítése* is. A különböző tisztségekre aspiráló jelöltek, illetve azok párjainak és egyéb szervezeteinek az ajánlások összegyűjtésére a korábbi mintegy öt hét helyett a továbbiakban mindössze alig több, mint két hetet fordíthatnak. A rövidebb jelöltállítási időszak okán szintén komoly bírálatok érték az új választási törvényt. A megfelelő támogatói bázis és infrastruktúra hiányában – amely általában csak a már mélyen beágyazott jelöltek, pártok vagy helyi szervezeteknek áll rendelkezésére – aligha indíthatóak el jelöltek az új szisztéma mellett.

A versenybe lépési korlátok közé sorolhatjuk mindezek mellett a településenkénti *kompenzációs listák állításának kritériumainak szigorítását*. Ennek tükrében míg korábban a 10 ezer lélekszám feletti településeken⁴ a kompenzációs lista állításához elég volt a jelölő pártoknak és helyi szervezeteknek az adott település egyéni választóközeteinek egynegyedében sikeresen jelöltet állítaniuk, addig ez az arány a 2010-es reformot követően már az összes körzet felét teszi ki, amely szintúgy komoly belépési korlátot állíthat a jelölőszervezetek elé. A fővárosban a listaállítás kritériumai hasonlóképp szigorodtak. Míg a reform előtt Budapesten hat kerületi lista létezése már elegendő volt a fővárosi lista felállításához, addig ez a szám 2010-től már minimálisan tizenkettő.

Végül fontos kiemelni a választási reform egy további elemét, a települési kompenzációs-, a megyei-, továbbá a fővárosi listák közgyűlésbe jutási küszöbének megemelését. Míg korábban – szemben az országgyűlési választások öt százalékosával – mind a megyei, mind a fővárosi listák tekintetében négy százalékos bejutási küszöb érvényesült, valamint a települési kompenzációs listák tekintetében nem is volt explicit küszöb, addig a 2010-es reformmal egységesen öt százalékra növekedett a bejutáshoz szükséges szavazatarány. Érdemi változást ez a tény – az

⁴ A 10 ezernél kisebb lakosságú településeken a kérdés nem releváns, hiszen ott korábban sem működött kompenzációs lista.

előbbieken említett új elemekkel szemben – azonban sokkal kevésbé hozhatott, hiszen a megszerezhető mandátumszám lecsökkentése legfőképp a kisebb településeken és megyékben amúgy is a hasonló magasságba – ha nem még magasabbra – emeli fel a jelöltek listáinak a számára az implicit bejutási küszöböt.

Összességében tehát elmondhatjuk, hogy az egyéni és listás mandátumarány-eltolódás mellett a jelöltállítás korlátainak megemelése a választási rendszer reformjának a legkiemelendőbb, s egyben a legtöbbet kritizált eleme. Mind a mandátumtípusok arányának eltolódása, mind a jelöltállítási- és bejutási küszöbök megemelése olyan elemei a választási reformnak, amely gyengíti a politikai preferenciák arányos érvényesülését, beleértve a szavazatok mandátumokra váltásának mechanizmusát egyaránt. Az önkormányzati választási rendszer imént taglalt többségi irányba történő elmozdulása a gyakorlatban is csorbíthatja az állampolgári akarat reprezentatív érvényesülését a különböző önkormányzatokban. Ugyanakkor bizonyos szempontok szerint kétségtelen előnye, hogy a választások folyamatában, s annak lezárultjával világosabb eredményeket ad, a versenyben kevesebb – ám annál komolyabban veendő – jelölttel, majd a végén egyértelmű győztesrel, amely győztesnek az adott település irányítására többnyire nem kell koalícióra lépnie más helyi politikai erőkkel.

A választási reform értékelése

A választási reform értékelésekor több dolgot is érdemes különválasztanunk. Az értékeléskor annak természetéből kifolyólag egyrészt adnunk kell egy leíró elemzést, amely mérhető indikátorokkal megmutatja a változtatások hatásait, másrészt az említett változtatásokat bele kell helyoznünk egy általunk alkotott normatív állításokon alapuló keretbe. Míg előbbi alapvetően technikai kérdés, miáltal megkeressük és kiszámítjuk a megfelelő mutatókat, addig ezek kontextusba helyezése már aligha. A normatív értelmezési keretbe helyezés oka a már korábban említett olyan ellentmondások eredője, mint példának okáért a reprezentáció és a hatékonyság (jelen esetben kormányozhatóság) között meghúzódó feszültség. Ilyen esetben az értékelést végzőnek – amint a döntés meghozatala előtt a döntéshozónak – állást kell foglalnia, mely szempontot tartja ezek közül kiemeltnek, illetve ezzel összhangban azt is érdemes tisztázni, mely képviselői szerepfelfogást tartja irányadónak.

Mindezek okán jelen tanulmány írója sem maradhat adós az állásfoglalással. Dolgozatomban az önkormányzati választási rendszer változását minek okán az állampolgári képviselet megvalósulása szempontjából vizsgálom, ezért az elsődleges hangsúlyt a tágabban értelmezett reprezentáció kérdéskörére helyezem. Ennek tükrében vizsgálatom középpontjába azon indikátorokat állítom, amelyek a reprezentáció mértékét fejezik ki. Ilyen mutató példának okáért a választási rendszer arányosságát mérő Gallagher-index, illetve a képviselő-jelöltek körzetenkénti száma, a különböző pártok és helyi szervezetek által indított kompenzációs listák településenkénti száma, továbbá ezeknek a reform hatására történő változásai.

A vizsgálandó feltevések

A 2010-es önkormányzati választási reformok meghozatalakor számos tekintetben feltételezni lehetett, hogy az nem marad hatástalan az állampolgári képviselet reprezentatív megvalósulása szempontjából. A leginkább átfogóan úgy lehetne megfogalmazni az eredeti, reformmal kapcsolatos vélekedéseket, hogy a

választási rendszer arányossága mérséklődik, minek okán annak típusa a többségi modell irányába mozdul el.

A **többségi irányba történő elmozdulás** a változtatások számos különböző elemének folyamányaként is előállhat. Az első ilyen ok maga a *képviselői létszám jelentős csökkentése*. Az a tényező önmagában a formálisan arányos rendszer mellett is megnövelné az implicit bejutási küszöböt, hiszen akkor egy képviselői mandátum megszerzéséhez is – minek okán kevesebb van belőle – nagyobb mértékű szavazatarányra volna szükség. A második ok a *képviselői mandátumok körében az egyéni és a kompenzációs listás képviselői helyek megközelítőleg 60-40 százalékos arányának 70-30 százalékosra történő változása*. Az egyéni választókerzetekben miáltal jellemzően a legkevesbé arányos kimenetelű relatív többségi, a „győztes mindent visz” típusú rendszer érvényesül, annak térnyerése értelemszerűen aránytalanabbá teszi a választási rendszert. A többségi irányba történő elmozdulás harmadik oka a *jelöltállítási küszöbök megemelése*, amely logikus módon csökkenti a kevésbé beágyazott jelöltek indulási esélyeit. A negyedik ok ezzel szinkronban a *jelöltállítási időszak időtartamának* – korábban már említett – *jelentős mértékű lecsökkentése*. Ez az erőforrás-hiányos pártok, szervezetek jelöltjei számára hasonlóképp komoly versenyhátrányt okozhatnak a már korábban említett okokból kifolyólag. Az aránytalanság növekedésének, s ezáltal az állampolgári képviselet reprezentatív módon történő megvalósulásának további korlátja a *kompenzációs listák állításának megnehezedése* is. Ennek folyamányaként azon pártok és helyi szervezetek, amelyek nem tudnak az egyéni kerzetek legkevesebb felében jelöltet állítani, nem állíthatnak kompenzációs listát, minek következményeként teljes mértékben elvesznek a nem győztes jelöltjeikre leadott szavazatok.

Mindezek folyamányaként a 2010-es önkormányzati választási reform hatásai kapcsán logikus módon az alábbi három vizsgálati hipotézis fogalmazható meg:

1. A változtatások hatására összességében a választási rendszer arányossága csökken, a rendszer a többségi irányba tolódik el.
2. A jelöltállítás különféle adminisztratív korlátainak következményeként csökken mind a polgármesterjelöltek, mind az egyéni képviselőjelölteknek, mind az elindított kompenzációs listáknak a száma.
3. Az új választási rendszer mellett a korábbiaknál nagyobb eséllyel szerez a helyben győztes párt vagy szervezet abszolút többséget a képviselő testületben, lehetővé téve annak egyedüli „kormányzását”.

Az ismertetett hipotézisek az új választási rendszer gyakorlati működéséről szólnak. A továbbiakban ismertetvén a vizsgálat módszerét kitérek annak a kérdésére is, mely változások adódhatnak a választási rendszereknek Duverger (1964) alapján megkülönböztetett mechanikai és melyek eredeztethetőek annak pszichológiai hatásaiból.

A vizsgálat módszere

A fent említett hipotézisek vizsgálatát jelen elemzésemben a Közép-Magyarországi régió adatai segítségével végzem el. A választási rendszer változásának hatásait a 2006-os és a 2010-es választások régióon belüli eredményeinek elemzésével mutattam ki. Vizsgálati mintámat a 10 ezer lakosnál – mind 2006-ban, mind pedig 2010-ben – népesebb Pest megyei városok, továbbá a Budapesti kerületek adták. Előbbi sokaság 33, míg utóbbi 23 elemből áll. Ennek tükrében vizsgálati mintám 56 elemű.

A 2006-os és a 2010-es – a reform előtti utolsó, s a reformot követő első önkormányzati választások – eredmények részletes elemzésével lehetővé válik annak kimutatása, miként hatott a választási reform az állampolgári képviselet megvalósulására. A 2006-os választásoknak elemzésem szempontjából a pozitívuma, hogy az azt megelőző, 1994-es választások előtt meghozott önkormányzati választási reformok addigra meghozhatták valamennyi lehetséges hatásaikat. Emellett 2006-ra a politikai szereplők s a választók számára is lehetőség nyílt arra, hogy alkalmazkodjanak az 1994-ben újraformált helyi szintű választási rendszerhez. Mi sem bizonyítja ennek az alkalmazkodási folyamatnak a hatékonyságát jobban, mintsem az ezredforduló utánra már helyi szinten a nagyobb városokban is létrejött a politikai bal-jobb skála alapján létrejövő blokkosodás. A 2006-os választásokra tehát már az 1994-es választási reformnak mind a mechanikus, mind a pszichológiai hatásai érvényesülhettek.

A 2010-es választásokkor – minek okán alig néhány hónappal előtte került sor az önkormányzati választási rendszer reformjára – feltételezhetően a reformnak elsősorban még csak a mechanikus hatásai érvényesülhettek. Ezt a feltételezést erősítheti, hogy a választásokon a korábbiakhoz képest több új aspiráns politikai erő – elsősorban a Jobbik és az LMP – is részt vett, amelyeknek eddig még aligha volt lehetőségük a politikai rendszerbe történő integrációra, beleértve a blokkosodáshoz elengedhetetlenül szükséges – minimálisan helyi szintű – szövetségek megkötésére. Mindezek tükrében feltételezhető, hogy az új választási rendszer pszichológiai hatásainak egy részének megjelenése még várat magára.

Az előző fejezetben megnevezett három hipotézis közül az **elsőnek, a választási rendszer arányosságának csökkenésére vonatkozó**nak helytállását módszertanilag egyszerű módon elvégezhetjük. Amennyiben összevetjük a 2006-os és a 2010-es választásokon valamennyi vizsgált település és kerület eredményeinek szavazat-mandátum aránytalanságát, valamint ezek átlagát, világos képet kaphatunk az említett hipotézis igazságára nézve.

Az aránytalanságot mérő mutatók közül a Gallagher-indexet tartom a legalkalmasabb mérőszámnak. Az index képlete a következő:

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

A Gallagher-index egy aggregált mutatószám, az adott rendszer egészének aránytalanságát méri a megadott szinten. Ennek okán szerepel benne valamennyi induló párt szavazat- és mandátumbeli eredménye. A fenti képletben a V_i az adott (i -edik) párt szavazatarányát, S_i pedig ugyanannak a pártnak a mandátumarányát mutatja. Amint láthatjuk, a Gallagher-mutató (LSq) a szavazat-mandátumarány különbségének növekedésével párhuzamosan négyzetesen növekszik, melynek köszönhetően kimondottan érzékeny a kettő közötti nagyobb eltérésekre.

A Gallagher-index értéke minden esetben egy nullánál nagyobb – vagy a választási rendszer teljes arányossága esetén azzal egyenlő – pozitív szám. A mutató értékének növekedésével párhuzamosan egyre kevésbé arányos rendszerekkel találkozhatunk. Arányosan működő választási rendszerről tehát akkor találkozhatunk, ha ez az érték minél közelebb van a nullához. Szélsőségesen aránytalanul működő rendszereknél ugyanakkor a Gallagher-index értéke gyakran még a 20-at is jócskán meghaladhatja.

Jelen esetben tehát a fenti hipotézist, miszerint a választási reform aránytalanabbá tette a rendszer működését, akkor tekintem igazoltnak, ha a vizsgált

települések és kerületek többségében 2006-ról 2010-re megnőtt az említett arányosságot mérő mutató mértéke, illetve a kiszámított Gallagher-indexek átlagában is növekedést tapasztalhatunk.

A **jelöltállítás adminisztratív nehezítésével kapcsolatos hipotézist**, mely szerint a változtatások hatására csökkent a jelöltek száma, akkor tartom igazoltnak, amennyiben az esetek döntő többségében, továbbá aggregáltan is csökkenést mutat a különböző jelöltek és az állított kompenzációs listák száma. Fontos kritériumnak tekintem azt is, hogy a képviselő-jelölteknek ne csak az abszolút száma, hanem a településenként és kerületenként azok egyéni körzeteiben indított jelöltek számának átlaga is – legalábbis az esetek döntő többségében – csökkenést mutasson.

A harmadik, a **kormányozhatóság megnövekedésére vonatkozó hipotézist** akkor tartom igazoltnak, amennyiben azt tapasztalhatjuk, hogy 2010-ben szignifikánsan több településen és kerületben szerzett egy párt vagy helyi szervezet abszolút többséget az adott önkormányzat képviselőtestületén belül.

Bár az említett, a hipotéziseket alátámasztó esetek külön-külön természetesen nem kizárólag az új választási rendszer következményeként állhatnak csak elő, azonban meglátásom szerint az elemzésbe bevont 56 elemű minta nagyságából adódóan már segít kezelni az esetlegesen a tendenciának akár ellent is mondó esetek problémáját.

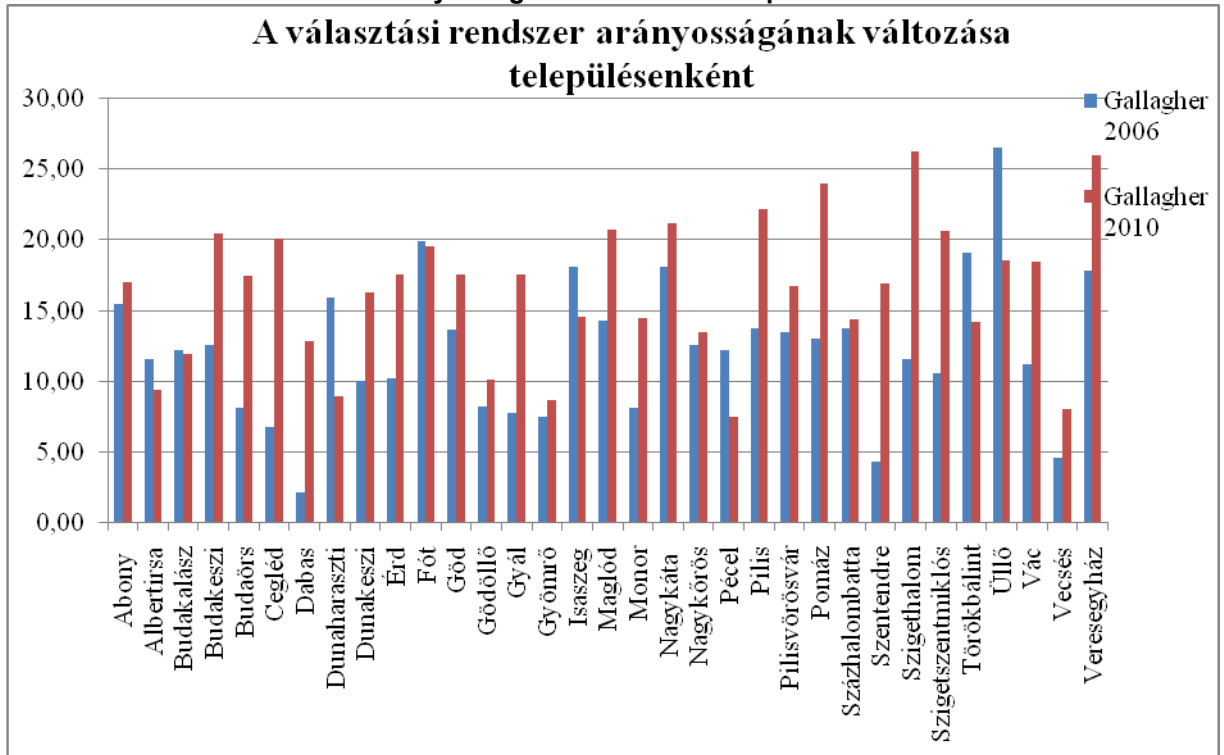
A vizsgálat eredményei

Az **első hipotézist**, miszerint a változtatások hatására összességében a választási rendszer arányossága csökken, a rendszer a többségi irányba tolódik el, **a vizsgálat eredményei igazolják**.

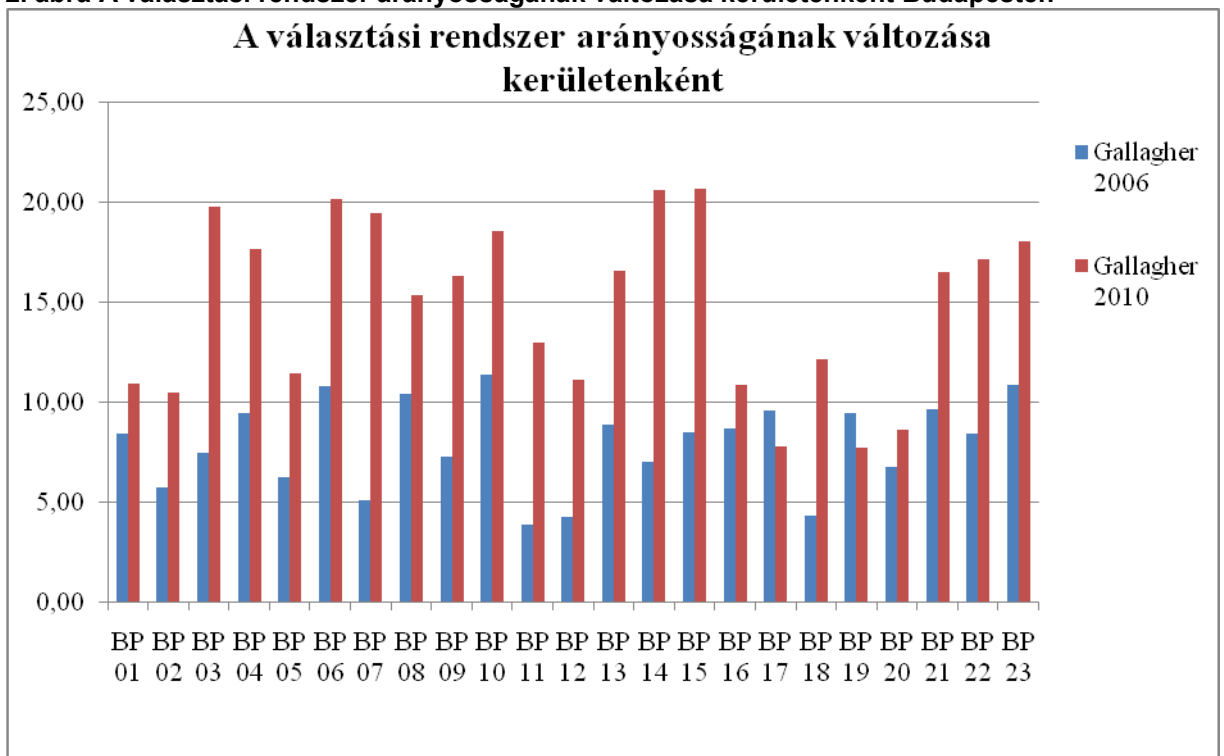
A 2006-os választások eredményeképp az 56 vizsgálat önkormányzat esetében a rendszer arányosságát mérő Gallagher-indexek átlaga 10,50 volt. Ez az eredmény nemzetközi összehasonlításban még tekinthető valamelyest arányosnak. A 2010-es önkormányzati választásokat követően a mérőszám értéke azonban 15,80-ra emelkedett, amely adat már inkább a többségi választási rendszereket alkalmazó országokéra jellemző. A 33 Pest megyei, 10 ezer főnél népesebb településen a mutató átlagos értéke 12,28-ról 16,47-re emelkedett, míg Budapesten ez a változás még markánsabb volt, hiszen ott a kerületenkénti Gallagher-indexek átlaga csaknem megduplázódott, 7,95-ről 14,84-re nőtt.

Az alábbi táblázatokban településenként (3. ábra), illetve budapesti kerületenként (4. ábra) egyaránt szemmel láthatóan is nyomon követhetjük az arányossági mutatók változásait:

1. ábra A választási rendszer arányosságának változása településenként



2. ábra A választási rendszer arányosságának változása kerületenként Budapesten



Amint a fenti ábrákon is nyomon követhetjük, az 56 vizsgált önkormányzat közül mindössze 10 olyan akad, ahol a választási rendszer működése nem vált aránytalanná a 2010-es reformokat követően. A 10 hipotézist cáfoló önkormányzat közül 8 tartozik a 33 Pest megyei településé közé, valamint a további kettő a 23 budapesti kerületé közé. A fővárosban mindössze a XVII. és a XIX. kerületben vált működését tekintve arányosabbá a választási rendszer. Előbbiben a Fidesz-KDNP

nagyarányú szavazat növekedése eredményezte azt, hogy a számára elnyerhető mandátumok – az összes egyéni választókerületet megnyerve, de éppen ezért a kompenzációs mandátumokból nem részesülve – már technikailag nem növekedhettek oly mértékben, hogy az tovább rontsa a rendszer arányosságát. A másik kilógó eredménnyel rendelkező XIX. kerületben pedig a korábbiakkal ellentétben a választások eredménye – az MSZP és a Fidesz – között 2010-ben sokkal kiegyenlítettebb lett. A többségi rendszerek torzító hatásai pedig jellemzően az esélyes jelöltek közötti nagyobb támogatottságbeli olló létezése esetén jelentkeznek hatványozottabb mértékben. Kiegyenlített verseny esetén – amint 2010-ben a XIX. kerületben is történt – ugyanakkor a mandátumok között sem alakul ki oly nagy különbség, amely a rendszer arányosságát komolyabban ronthatná.

Az adatokat jobban átvizsgálva mindemellett néhány olyan önkormányzatot is találhatunk, ahol az aránytalanságot szimbolizáló Gallagher-index nagysága a megszokottnál is lényegesen nagyobb mértékben növekedett. Az említett mérőszám növekedése öt Pest megyei városban és további négy budapesti kerületben is meghaladta a 10-et. A vizsgált települések között Cegléd, Dabas, Pomáz, Szentendre, valamint Szigethalom esetében volt tapasztalható az említett mértékű „elaránytalanosodási” folyamat. A Budapesti kerületek esetében a III., a VII., a XIV., továbbá a XV. kerületekben tapasztalhatunk hasonló mértékű és irányú változásokat a Gallagher-indexben. Az említett esetek közös jellemzője a győztes párt nagymértékű előnye a második helyezett előtt úgy, hogy közben szavazataránya viszonylag alacsony, jellemzően nem több 50 százaléknál.

Szigethalmon, ahol a választási rendszer a mintában szereplő települések közül a legaránytalanságú végkimenetelt eredményezi, a Gallagher-index 2010-ben 26,22-es nagyságot mutatott. A mérőszám értéke 2006-ban – bár már az sem nevezhető arányosnak – mindössze 11,57 volt. Az adott településen a nagy változás oka a választási rendszer reformja mellett település-specifikus is volt. Míg 2006-ban az önkormányzati választáson a két legnagyobb párt helyben – 31, illetve 30 százalékkal – közel azonos szavazat- és mandátumarányhoz jutott, addig 2010-ben a Fidesz-KDNP pártszövetség a szavazatok alig 40 százalékaival – a szocialisták előtt 18 százalékpontnyi előnnyel – megnyerve az összes egyéni mandátumot, a képviselőtestületen belül 70 százalék feletti arányban reprezentálhatja magát. Ez magyarázza mind a rendszer helybeni működésének nagy aránytalanságát, valamint a Gallagher-index nagymértékű megnövekedését is.

Összességében tehát a vizsgálati minta elemeinek több mint 80 százalékában növekedett a választási rendszer működésének aránytalansága a reformot követően. Az aránytalanságot mérő Gallagher-indexek átlaga közel másfélszeresére növekedett. Az első hipotézis tehát valóban igazolást nyert.

A **második hipotézist**, miszerint a jelöltállítás különféle adminisztratív korlátainak következményeként csökken mind a polgármesterjelöltek, mind az egyéni képviselőjelölteknek, mind az elindított kompenzációs listáknak a száma, **a vizsgálat eredményei szintén igazolják.**

A jelöltállítás folyamatának a korábban már részletezett módon történő megnehezítése valóban nem hagyta érintetlenül az elindulási esélyeket. Az adminisztratív korlátok megemelkedése a **polgármesterjelöltek esetében** volt a legkevésbé megrázó. Egyedül a budapesti főpolgármester-jelöltek esetében növekedett meg explicit módon a jelöltállítási küszöb. Ott viszont jelentős mértékben. Míg a főpolgármester-jelöltséghez korábban a szavazókorú budapesti lakosság fél százalékának ajánlására volt szükség, 2010-től már kettő százalékára. Ezzel párhuzamosan míg 2006-ban még öten, 2010-ben már csak négyen aspirálhattak a

főpolgármesterségre Budapesten. Érdekesség, hogy az öt 2006-os jelölt közül ketten – a MIÉP és a Munkáspárt jelöltjei – meg sem közelítették azt a szavazatszámot, amely négy évvel később pusztán az induláshoz ajánlások formájában szükséges volt.

A többi polgármesterjelölt esetében azonban az ajánlószevevényekben mért explicit indulási küszöbök változatlanok maradtak, mindössze a jelöltállítási időszak lerövidülése hathatott negatívan számukra. Ennek tükrében aligha meglepő, ha a vizsgált minta átlagában a polgármesterjelöltek száma 3,71-ről mindössze 3,57-re csökkent úgy, hogy az esetek többségében nem is következett be egyáltalán csökkenés a jelöltek számában. A polgármesterek esetében a hipotézis állítása tehát csak korlátozottan igazolható.

Más a helyzet azonban az **önkormányzati képviselő-jelöltek esetében**. Számukra – ellentétben a polgármesterekkel – a szükséges ajánlások összegyűjtése már nagyobb kihívásokkal jár, pláne a már említett rövidebb jelöltállítási időszak okán. Ezzel szinkronban tapasztalhatjuk is, hogy a vizsgált települések és kerületek körében az egyéni képviselőjelöltek száma összességében bő harmadával, 4764-ről 3072-re csökkent. Az 56 elemű mintából mindössze egyben, Albertirsán nőtt a jelöltek abszolút száma, míg 55-ben csökkent. Némileg árnyalja azonban a képet, ha az egyéni körzetekben induló képviselőjelöltek településenkénti átlagát vesszük figyelembe. Ennek oka, hogy a választókerületek számának csökkentésével a megmaradt körzetek mérete megnövekedett, miközben az adott településen számuk így mérséklődött. Azonban így is azt tapasztalhatjuk, hogy a minta átlagában a jelöltek száma 2006-ról 2010-re 6,45-ről 5,40-re csökkent. Mindössze 12 olyan települést vagy kerületet az 56 elemű mintánkban, ahol ez a szám növekedett. Az önkormányzati képviselőjelöltek esetében a hipotézis állítása tehát egyértelműen igazolható.

A kerületenként és 10 ezer főnél népesebb településenként **az indított kompenzációs-listák esetében** hasonló a helyzet. Amint korábban már írtam róla, a lista állításának feltételei – az annak feltételül szabott egyébként is nehezebb egyéni jelöltállítási folyamat mellett – tovább szigorodtak. Jelenleg már az adott pártnak vagy helyi szervezetnek nem csak az adott település egyéni körzeteinek negyedében kell saját jelöltet állítania a kompenzációs lista indításához, hanem már legalább a felében. Ennek tükrében a vizsgált településeken megközelítőleg 30 százalékkal, összességében 398-ról 274-re csökkent az indított kompenzációs listák száma. A vizsgálatba vont 56 település és kerület közül mindössze háromban – Albertirsán, Dabason és Maglódon – növekedett a pártok és helyi szervezetek által indított listák száma. Az önkormányzati választásokon indított települési kompenzációs listák esetében a hipotézis állítása tehát szintúgy egyértelműen igazolható. Összességében tehát – minek okán mind a polgármesterek, mind az egyéni képviselőjelöltek, mind az indított kompenzációs listák esetében számszerű csökkenés következett be, a második hipotézisemet is igazoltnak tekintem.

A **harmadik hipotézist**, miszerint az új választási rendszer mellett a korábbiaknál nagyobb eséllyel szerez a helyben győztes párt vagy szervezet abszolút többséget a képviselő testületben, lehetővé téve annak egyedüli „kormányzását”, **a vizsgálat eredményei úgyszintén igazolják**. Míg a 2006-os önkormányzati választások alkalmával a vizsgált 56 önkormányzattól mindössze 31-ben – a minta alig 55 százalékában – szerzett a győztes párt vagy szervezet az egyedüli irányításhoz lehetőséget adó abszolút többséget, addig ez a szám 2010-ben már 51-et tett ki. A választási reformot követően tehát a vizsgált önkormányzatok bő kilenctizedében már nem szükséges a győztesek számára az irányításhoz a helyi

szintű kompromisszumok megkötése, s ez kétségkívül igazolja a harmadik hipotézist is.

Esettanulmány – Gödöllő

A felállított hipotézisek, amint láthatjuk, egytől-egyig igazolhatónak bizonyultak. A választási rendszer a 2010-es reformot követően tehát egyértelműen a többségi irányba mozdult el. Ez korlátozza az állampolgári képviselet reprezentatív érvényesülését amellet, hogy meg van az a fajta előnye, hogy a szavazás végeztével sokkal inkább egyértelműen nevezi meg a győztest, s ezáltal jóval inkább lépes világosan meghatározni a felelősségi viszonyokat. A továbbiakban Gödöllő város példáján közelebbről is bemutatom a választási reform hatásait.

Gödöllő lakosságát tekintve egy nem sokkal 30 ezer feletti város. Önkormányzati képviselőtestülete a 2010-es választási reform előtt 24 fős volt, melyből 14 tagot egyéni, 9 tagot pedig a kompenzációs listákról bejutott jelöltek adták, valamint a maradék egy pedig a közvetlenül választott polgármester. A 2010-es reformmal a város képviselőtestülete 24-ről 15 tagúra apadt, melyből a 10 egyéni körzetben megválasztott képviselő és a polgármester mellett már csak négy kompenzációs listáról bejutott képviselő maradt.

A városban a politikai hatalom 1990 óta gyakorlatilag a Gödöllői Lokálpatrióta Klub kezében összpontosul. Az említett szervezet adja a rendszerváltás óta a polgármestert, név szerint Gémesi Györgyöt, továbbá a 2002-es választásokat leszámítva valamennyi alkalommal megszerezte a testületben az egyedüli irányításhoz szükséges abszolút többséget. Az egyetlen kivételes ciklusban, 2002 és 2006 között a helyi szervezet a Fidesszel működött együtt az önkormányzat vezetésében.

Megvizsgálva a 2006-os eredményeket mindezek tükrében aligha lepődhetünk meg, hogy a Gödöllői Lokálpatrióta Klub jelöltjei kapták rendre a legtöbb szavazatot az egyéni választókerzetekben. A szervezet egyéni jelöltjei a 14 szavazókerzetből 13-ban győzelmet arattak, összességében a szavazatok 46,75 százalékát szerezték meg. Ez így a mandátumok bő felére, 56,52 százalékára volt elegendő. A további pártok közül, amelyek 2006-ban bejutottak a gödöllői képviselőtestületbe, a szocialisták 28,76 százaléknyi szavazattal 26,09 százaléknyi mandátumot, a Fidesz 13,61 százaléknyi szavazattal 13,04 százaléknyi mandátumot, végül pedig a még bejutott szabad demokraták 5,17 százaléknyi szavazattal 4,35 százaléknyi – szám szerint egy – mandátumot szereztek. A választási rendszer tehát az említett eredmények mellett viszonylag arányosan működött, egyedül a győztes szervezetet reprezentálta felül szavazatarányához képest. A Gallagher-index értéke 8,25 volt. A képviselőjelöltek száma összesen 93-at tett ki a városban, körzetenként 6 és 8 között változott, átlaguk 6,71 volt.

2010-ben a választási reformot követően a választási rendszer működése a városban a korábbihoz képest némileg aránytalanabbá vált, a Gallagher-index az említett 8,25-ről 10,10-re növekedett. Az aránytalanság növekedésének fő oka az új választási rendszer győztest premizáló jellege volt. A korábban is a várost irányító Gödöllői Lokálpatrióta Klub jelöltjei 59,55 százalékos összesített eredményükkel az összes – a reformot követően az összes mandátum közül arányaiban is nagyobb mértéket képviselő – egyéni mandátumot szereztek meg, azaz ők adhatták az újonnan megalapuló közgyűlés képviselőinek 71,43 százalékát. Így – a korábbiaknál még könnyebb módon – ismét abszolút többséget szereztek a képviselőtestületben. A Fidesz jelöltjei emellett 17,69 százaléknyi szavazatukkal a mandátumok 14,29

százalékát szerezték meg, míg a szocialisták 12,84 százalékkal, valamint a Jobbik jelöltjei 5,10 százaléknyi voksokkal 7,14 százaléknyi, más szóval egy-egy mandátumhoz jutottak.

A választási rendszer aránytalanságának növekedése mellett Gödöllő adatai a jelöltek számának tekintetében is hasonulnak a korábban bemutatott, s empirikusan alá is támasztott tendenciákhoz. Bár a polgármester jelöltek száma 2010-ben a 2006-oshoz hasonlóan mindössze három volt, s nem csökkent tovább, az összes körzetet tekintve a képviselőjelöltek számában a trendeknek megfelelően komoly csökkenés jött létre. Míg 2006-ban városszerte – 14 körzetben – 94-en aspiráltak képviselői mandátumra, addig 2010-re ez a szám – 10 körzetben összesen – 49-re mérséklődött. Egy körzetet leszámítva a korábbi 6-8 helyett rendre mindössze öt jelölt szállt az új feltételek mellett versenybe. Az állított kompenzációs listák száma is – összhangban a korábban igazolt hipotézisekkel – csökkent, a 2006-os hét helyett a helyi pártszervezetek már csak öt listát tudtak állítani. A város tehát minden szempont alapján tipikus példát mutat a választási rendszer reformja következtében annak működési változásaira.

Összegzés

A 2010-es önkormányzati választási reform az állampolgári képviselet megvalósulása szempontjából mélyen érintette a választási rendszer működését a Közép-Magyarországi régióban. A korábbiakhoz képest a legfontosabb változtatások a képviselői létszám jelentős lecsökkentése, a jelölt-és a listaállítási küszöbök megemlése, az ajánlási időszak nagymértékű lerövidítése, valamint a listás mandátumok arányának csökkenése az egyéni választókörzeti mandátumokkal szemben. Összességében elmondható, hogy a magyar önkormányzati választási rendszer a többségi típusú rendszerek felé toldott el a reform hatására. Tanulmányom célja e reform hatásainak a tanulmányozása volt az állampolgári képviselet reprezentatív megvalósulásának szempontjából.

Tanulmányom első felében elméleti áttekintést adtam az önkormányzati választási rendszerek működéséről, majd ezt követően részletesen is ismertettem a 2010-es magyarországi reform elemeit. Ezt követően empirikusan vizsgáltam a választási rendszer változtatásának hatásairól szóló hipotéziseimet, melyek a következők voltak:

1. A változtatások hatására összességében a **választási rendszer arányossága csökken, a rendszer a többségi irányba toldódik el.**
2. A **jelöltállítás különféle adminisztratív korlátainak következményeként csökken mind a polgármesterjelöltek, mind az egyéni képviselőjelölteknek, mind az elindított kompenzációs listáknak a száma.**
3. Az új választási rendszer mellett a **korábbiaknál nagyobb eséllyel szerez a helyben győztes párt vagy szervezet abszolút többséget a képviselő testületben**, lehetővé téve annak egyedüli „kormányzását”.

A hipotézisek vizsgálata 56 elemű mintán történt, melyet a 23 budapesti kerület, valamint a Közép-Magyarországi régió azon 33 városa adott, melyek lakossága mind 2006-ban, mind 2010-ben meghaladta a 10 ezret, így bennük mindkét alkalommal hasonlóképp vegyes választási rendszerben – egyéni körzetekkel és kompenzációs listákkal – tartották meg a képviselők megválasztását. A vizsgálatot az említett mintán a 2006-os és a 2010-es választási adatokon, valamint az azokból számított mutatókon folytattam le.

Az első hipotézis igazolását a 2006-os és a 2010-es kerületi és települési adatokon, a választási rendszer működésének arányosságát mérő Gallagher-indexek kiszámításával és azok összevetésével végeztem el. A vizsgálat eredményeképp azt kaptam, hogy 2006-ról 2010-re az önkormányzati választási rendszerek aránytalansága településenként és kerületenként igen nagyot nőtt. A Gallagher-indexek átlaga – amely minél nagyobb, annál kevésbé működik arányosan a választási rendszer – 10,50-ről 15,80-ra növekedett, továbbá az említett mérőszám – s vele a választási rendszer működésének aránytalansága – a minta kerületeiben és településeiben az esetek több mint 80 százalékában emelkedett, néhol akár többszörösére is.

A második hipotézis szintén igazolható. Bár a polgármesterek száma kevésbé csökkent a különböző jelöltállítási küszöbök megnövekedésének hatására, az egyéni képviselőjelöltek számánál, valamint a települési kompenzációs listák számában szignifikáns csökkenést tapasztalhatunk. Mind az induló jelöltek, mind a listák számában összességében megközelítőleg egyharmados visszaesés volt 2010-ben tapasztalható a hasonló 2006-os adatokhoz képest.

A harmadik felállított hipotézis vizsgálatom alapján hasonlóképp igazolást nyert. Míg korábban a helyben győztes párt vagy szervezet a vizsgált esetek alig több mint felében szerzett a helyi képviselőtestületen belül az egyedüli irányításhoz szükséges abszolút többséget, ez az arány a 2010-es választások alkalmával már 90 százalék fölé került. ***A választási rendszer módosítása tehát a helyi szintű kormányzás hatékonyságára pozitívan hatott, miközben ugyanakkor az állampolgári képviselet reprezentatív megvalósulásán kétségkívül rontott.***

Felhasznált irodalom

1. ACE The Electoral Knowledge Network: Regional and Local Government Elections. <http://aceproject.org/main/english/es/esi03.htm?toc>, letöltve: 2011. május 16.
2. Enyedi Zsolt – Körösenyi András (2004): Pártok és pártrendszerek. Budapest, Osiris
3. Fábrián György – Kovács László Imre (1998): Voksok és mandátumok. Villányi úti könyvek
4. Horváth Katalin (2002): Az önkormányzati választások jogi háttere. <http://www.iroga.hu/onkormanyzati/horvath.htm>, letöltve: 2011. május 16.
5. Lijphart, Arend (1982): Comparative Perspectives on Fair Representation: The Plurality-Majority Rule, Geographical Districting, and Alternative Electoral Arrangements. Lexington, Lexington Books
6. Lijphart, Arend (1984): Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven, Yale University Press
7. Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven, Yale University Press
8. Nohlen, Dieter (1999): Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level. Council of Europe Publishing
9. Norris, Pippa (2004): Electoral Engineering, Voting Rules and Voting Behaviour. Cambridge, Cambridge University Press
10. Országos Választási Iroda (2006): Önkormányzati választások 2006. http://www.valasztas.hu/onkval2006/main_hu.html, letöltve: 2011. május 16.
11. Országos Választási Iroda (2010): Önkormányzati választások 2010. http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/564/564_0.html, letöltve: 2011. május 16.
12. Önkormányzati Választási Törvény (1990): 1990. évi LXIV. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.
13. Önkormányzati Választási Törvény (1994): 1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról.
14. Önkormányzati Választási Törvény (2010): 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról.
15. Packel, Daniel (2008): Electoral Institutions and Local Government Accountability. Social Development Working Paper Series, The World Bank
16. Rallings, Collin – Thrasher, Michael – Stoker, Gerry (2000): Electoral Reform in Local Government: Lessons from the Rest of Europe. Joseph Rowntree Foundation
17. Sartori, Giovanni (2003): Összehasonlító alkotmányművelés. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Budapest, Akadémiai Kiadó
18. Taagepera, Rein (2002): Nationwide Threshold of Representation. Electoral Studies, 21. évf. 383-401. old.