

Az önkormányzatiság 20 éve

A Politikatörténeti Alapítvány konferenciája, 2010. szeptember 22.

Ripp Zoltán

Az önkormányzati rendszer születése és az első választások 1990-ben

1. Az önkormányzati rendszer és a választási törvény megalkotása

A rendszerváltáshoz vezető évek történetét tanulmányozva feltűnő, hogy az önkormányzatiság a politikai gondolkodás egyik kitüntetett eleme volt – akár a hatalom birtokosait, akár a megszerveződő ellenzéket nézzük. Mondhatni: az önkormányzatiság a demokratikus átalakítás egyik vezéreszméje volt.

A Társadalmi Szerződés, a demokratikus ellenzék programja éppúgy hangsúlyos kérdésként kezelte a tanácsok önkormányzatokká alakítását, mint ahogy a Lakiteleken szerveződését megkezdő Magyar Demokrata Fórum. Az új pártok mind felvették programjukba a tanácsrendszert felváltó, nagy önállósággal rendelkező helyi önkormányzatok létrehozását. Még az MSZMP reformereinek terveiben is szerepelt (a modellváltás koncepciójába beletartozott) a tanácsrendszer önkormányzati átalakítása.

Mindennek ellenére a kerekasztal-tárgyalásokon nem tűzték napirendre az új önkormányzati rendszer létrehozását, nem tartozott a békés átmenet előfeltételének tekintett sarkalatos törvények közé. Az Ellenzéki Kerekasztal pártjai felismerték a helyi hatalmi viszonyok átalakításának a fontosságát, de úgy ítélték meg: az új önkormányzati törvényt a szabadon választott Országgyűlésnek kell elfogadnia.

Az 1989-es köztársasági alkotmány nem tartalmazott a tanácsok megszüntetésére vonatkozó passzust, mindössze deklarálta, hogy a tanács működési területén a lakosság önkormányzati szerve. Utalt továbbá önálló gazdálkodására.

Az önkormányzati törvény előkészítő munkái mindenesetre folytak tovább a Németh-kormány apparátusában. Már a 70-es évek óta voltak a Társadalomtudományi Intézetben kutatások az új önkormányzati rendszer magalapozására. Ebben részt vett Verebély Imre, aki aztán a BM Államigazgatási Szervezési Intézetében főigazgató-helyettesként irányította a közigazgatási reform előkészítését. 1988/89 fordulóján miniszterhelyetessé nevezték ki, ekkor már közvetlenül a BM-ben készültek a tervek.

Az ellenzéki pártoknak nem volt módjuk a törvény előkészítésével foglalkozni, de az Antall-kormány építhetett az elődje idején készült tervezetekre. Verebely Imrét is „átvették” közigazgatási államtitkári funkcióban.

Antall József programbeszédében az egyik legfontosabb, sürgető feladatnak nevezte az önkormányzati törvény megalkotását, és a helyhatósági választásokat. Sok idő nem volt rá. A tanácsok mandátuma 1990. június 8-áig szólt. Ha nem akartak a régi rend szerint választásokat tartani, meg kellett hosszabbítani a tanácsok mandátumát, amíg az új törvényt meghozzák. Göncz Árpád – akkor még ideiglenes – államfő szeptember végére elejére tűzte ki a választások első fordulóját..

A törvényhozó munka a kormánypártok által remélnél lassabban haladt. A teendők összetorlódása azzal is járt, hogy a jogszabályalkotás a választásokra való felkészülés része lett, sőt mintegy „felvezette” a kampányt.

A parlamenti vita fontos eleme volt a kormánypártok és a liberális ellenzék között elmérgesedő csatározásnak. Pedig kétharmados törvény lévén konszenzuskényszer állt fenn. Az első éles konfliktus éppen ennek kapcsán alakult ki. Az SZDSZ és a Fidesz csak határozatképtelenséget teremtve tudták megakadályozni, hogy Szabad György házelnök egyszerű többséggel megszavaztassa a kétharmadoságról szóló vita azonnali lezárását.

Az önkormányzati törvénytervezet vitájából sokáig úgy tűnt, egyes kérdésekben kibékíthetetlenek az ellentétek. A vitára rányomta bélyegét az élesedő ideológiai szembenállás, a pártok között növekvő bizalmatlanság.

Minden párt a valódi rendszerváltás feltételének tekintette a helyi hatalomban végbemenő fordulatot, a politikai szerkezet átalakításával együtt. Mégis fölvetődött az esélye, hogy megegyezés híján a tanácsválasztási törvény marad életben.

A szabad demokraták álltak elő azzal, hogy inkább a tanácstörvény mellett folytassák le a választásokat, mintsem hirtelen felindulásból a valódi demokratikus működésre alkalmatlan intézményeket hozzanak létre. Tiltakoztak az ellen is, hogy az anyagi feltételek biztosítása nélkül szabjanak feladatokat az önkormányzatoknak. A Fidesz sem látott kellő biztosítékot az önkormányzatok önállóságára.

A kormányjavaslatot indokoló Horváth Balázs hangsúlyozta, hogy *kerettörvényről* van szó, amely megteremti az új önkormányzati rendszert. A működését majd további jogszabályokkal kell regulálni, amikor már eldőlt, hogy mit is akarnak működtetni. A liberális pártok úgy érezték, így bianco csekket állíttatnak ki velük.

A szocialisták álláspontjára nem sokat hederítettek, noha az MSZP kezdettől hajlott arra, hogy a kerettörvényi jelleget elfogadja. Járható útnak tekintették, hogy az új intézményeket és a működésüket szabályozó törvényeket fokozatosan hozzák létre, addig pedig a korábbiak működhetsenek ideiglenes jelleggel. Tiltakoztak viszont a tanácsi képviselők és a hivatalnokok „sztálinistázza” ellen.

Az önkormányzati és választási törvények vitájának jegyzőkönyve mintegy 40 ív terjedelmű, ez volt a parlamenti ciklus első szakaszának legjelentősebb rendszerformáló törvényalkotása. Most nincs módom a magas hőfokú vita minden aspektusát bemutatni, de talán szükségtelen is, hiszen a legfontosabb koncepcionális különbségeket jól megmutatták azok a kérdések, amelyekre kezdettől a közfigyelem irányult.

A kormánypártok és az ellenzék felfogásbeli különbségét felnagyította, hogy a készülő önkormányzati törvény körüli polémia része lett az elmérgesedő, kultúrharcos formát öltő viszálynak. A vármegye és a főispán kapcsán fellángolt vita azonban nem egyszerűen a szimbolikus politizálás része volt. Látszólag talán a múltidéző fogalomhasználat okozta a nyugatos modernizáció esélyét féltő liberálisok ellenállását. Valójában lényeges koncepcionális eltérések is rejlettek az ellenkezés mögött.

A liberálisok az önkormányzati rendszert sok-sok, a lehető legszélesebb önállósággal és kellő gazdasági erőforrással rendelkező „kis köztársaságának” modelljeként képelték el. Nem is volt vita, hogy minden településnek saját önkormányzata legyen. Ugyanakkor a liberálisok a történelmi hagyományokat idéző elnevezések mögött központosító, illetve nem elégségesen decentralizáló törekvéseket véltek felfedezni.

A kormánypártok politikusai az általuk preferált modell mellett érvelve számos nyugati példára hivatkozhattak. A szakértők feltérképezték a lehetséges megoldásokat, és figyelembe vették az Európai Önkormányzati Charta követelményrendszerét is. A törvénytervezet valóban ennek normái szerint érvényesítette a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát.

Kétségtelen, hogy a jobboldal határozottabban kívánta biztosítani a kormányzati befolyásolás lehetőségét. Ezt elsősorban azzal kívánta elérni, ahogyan az önkormányzatokat betagozza a hierarchizált közigazgatási rendszerbe. A törvényjavaslat az 1945 előtti vármegyrendszerrel ugyanakkor előnyére különbözött abban, hogy a főispánt és hivatalát tehát inkább *mellé*, mintsem fölé rendelték volna a megyének. Horváth Balázs erről úgy nyilatkozott, hogy a települések önállóságot kapnak, de részei lesznek a magyar közigazgatási rendszernek, és

fenn kell tartani az állam jogát a beavatkozásra, a kormánynak kiegyenlítő, segítő háttérszerepet kell betöltenie, a korlátok nélküli önállóság a vidék széthullásához vezetne.

Az MDF és SZDSZ vitája az erős vármegye és a központi ellenőrzést gyakorló főispáni funkció körül átélhetővé tette a felfogásbeli különbségeket azoknak is, akik nemigen tudták átlátni a törvényhozás problémáit. A vita élességét jelzi, hogy a szabad demokraták egyenesen „ellentörvény” benyújtásával éltek – amit a kormányoldal obstrukciós kísérletként bírált. Indoklásként a főispáni rendszert egyenesen a párttitkári funkciókkal állították párhuzamba.

Az önkormányzatok önálló működésére leselkedő igazi veszélyt a tulajdoni és gazdálkodási kérdések eldöntetlensége jelentette. Ezek függőben maradtak, és a liberálisok aggódtak, hogy az önkormányzatok mozgásterét korlátozó szabályok születnek majd.

Végül hatpárti egyeztető tárgyalások nyomán a parlamenti csetepaték ellenére megszületett a megállapodás. A kompromisszumot mindkét fél a maga sikereként könyvelte el, de a szabad demokraták számos fontos kérdésben keresztülvitték akarataikat:

- A főispán helyett *köztársasági biztosi* intézményt hoztak létre. Nem a kormány, hanem az államfő nevezte ki parlamenti meghallgatása után, hatósági jogköre pedig leszűkül, lényegében a jogszerűség vizsgálatára.
- Az erős vármegyéből *kényszertársulásokos* megye lett, amelynek feladata azoknak a közös intézmények működtetése, amelyeket a települések nem tudnak önmaguk fenntartani. A megyei rendeletek kizárólag ezekre vonatkozhattak, a helyi önkormányzatoknak nem lettek fölöttesei.
- Nem a polgármester, hanem a *jegyző* lett a *hatósági jogkörök* alanya, így a település politikai vezetője nem épült be az államigazgatási hierarchiába.
- A törvény megszabta a helyi önkormányzatok *kötelezően ellátandó* feladatainak körét, egyúttal leszögezte, hogy ha ezek ellátásához nem rendelkeznek elegendő *forrással*, akkor azt az Országgyűlésnek kell biztosítania.

A pártok egyetértett abban, hogy a főváros helyzete külön törvényi szabályozást indokol, ám ennek meghozatala elmaradt a választások utánra, egyelőre csak a kereteket határozták meg itt is. A kormánypártiak hangsúlyozták, hogy a városokat megillető jogokat biztosítanak a kerületeknek, de fontos a város egységének megőrzése. A szabad demokraták képviselték leghatározottabban a kerületi (sőt a kerület „alatti”) önállóság, az alulról szerveződés és

társulás elvét. A fővárosi törvény egyébként a megszabott november végi határidőt messze túllépve csak 1991 kora nyarán született meg.

A helyi választásokról szóló törvényt is sürgősen meg kellett hozni, de ez sem ment éles viták nélkül. Az MDF a tavaszihoz hasonló győzelmet remélt, ezért a nagyobb településeken az egyéni választókerületi mandátumok kétharmados túlsúlyát preferálta. Az ellenzék ellenállása nyomán azonban el kellett fogadniuk, hogy csak a mandátumok felét szerezzék ilyen módon, a többi helyről listás szavazással döntsenek. A lakosok száma szerint három kategóriába sorolták a településeket, és ezekre eltérő választási szabályok vonatkoztak.

– Az eredetileg javasolt 5000 helyett a 10 000 lakos alatti településekre vonatkozott az ún. *kislistás* választás, ahol a képviselők mellett a polgármestert is közvetlenül választhatták. [Itt a szavazólap tartalmazza valamennyi induló jelölt nevét és a választópolgár annyi jelöltre szavazhat, ahány tagja lehet az adott képviselőtestületnek.]

– A tízezresnél nagyobb településeken és a budapesti kerületekben *kétszavazásos* rendszert vezetett be a törvény, vagyis egyéni választókerületi jelöltekre és listára is szavazhatott a választópolgár. Nagyjából fele-fele arányban lehetett a kétféle módon mandátumokhoz jutni.

– A harmadik szint *Budapest* volt, itt a fővárosi képviselőtestületet *tisztán listás* alapon választották. (A képviselőtestület a kerületek delegáltjaival egészült ki 88 főre.)

– A *megyei* közgyűlésekben nem közvetlen választással, hanem, *elektori szavazás* útján lehetett képviselői helyet szerezni. Az önkormányzati képviselőtestületek által választott küldöttek szavazása dönthetett a megyei testületek tagjairól.

A választások érvényességnek a legalább *40 százalékos részvétel* volt a feltétele, ennek hiányában második fordulót kellett tartani. Az egyéni választókerületekben az első fordulóban a legtöbb érvényes szavazatot szerző jelölt jutott mandátumhoz, amennyiben legalább 25 százalékos eredményt ért el – különben második fordulót kellett tartani. Listát az a párt vagy szervezet állíthatott, amely az egyéni választókerületek legalább egynegyedében jelöltet állított. A fővárosban 4%-os bejutási küszöböt is állítottak a pártoknak. Az 1990-es szisztéma alapján végül is csak *egyetlen* helyhatósági választást bonyolítottak le.

2. Az első önkormányzati választások

Az önkormányzati és a választási törvények elfogadása után nem sok idő maradt a felkészülésre.

A törvényalkotás egyik alapelve az volt, hogy helyben nem az országos pártpolitikai harcokat kell újravívni, hanem teret kell adni a *civil* szervezetek számára is. Minél kisebb lélekszámú volt egy település annál inkább érvényesült ez az elv. A városokban viszont a pártelvű választás volt a jellemző.

Már a jelöltállításnál megmutatkozott, hogy a kislistás választásoknál, amelyek számszerűen a települések döntő hányadát adták, a *független* (a valódi és a függetlenné maszkírozott) polgármester- és képviselőjelöltek között dől el a verseny, bár a falvakban a kisgazdák is igen aktívak voltak.

A helyi rendszerváltást szorgalmazókban élt némi aggodalom, hogy a tanácsrendszer emberei függetlenként átmentik magukat. Valóban számos volt tanácsi vezető készült megmérteni magát, és nem csak a kisebb településeken. (A 22 fővárosi kerület tanácselnökei közül pl. 12-en szerepeltek a jelöltek között.)

A közvélemény-kutatások a választási rendszer tagoltsága miatt nem sok eligazítást adtak a várható eredményekről. Leginkább a nagyvárosokra lehettek volna eligazítóak az adataik. Valójában azonban kevésbé igazolódtak vissza a méréseik. A pontatlan jelzések nyomán remélte az MDF, hogy megismételheti tavaszi győzelmét. A Magyar Közvélemény-kutató Intézet az MDF 29, a Fidesz 19, az SZDSZ 16, az FKGP 10, az MSZP 7, a KDNP 5 százalékos országos támogatottságát mutatta ki. A Gallup ugyan jelentősen túlbecsülte, 50% felettire taksálta a részvételi szándékokat, de mérései közelebb álltak a későbbi eredményekhez: az SZDSZ-t sorolta az első helyre 17,2 százalékkal, az MDF-et a másodikra 15,3, a Fideszt pedig a harmadikra 12,8 százalékos aránnyal. A független jelöltek támogatottsága 12,7 százalék volt. A mérés szerint az FKGP 5,8 százalékos, az MSZP és a KDNP pedig mindössze 3,8, illetve 3,6 százalékos volt.

Jól látszott, hogy a városokban, és különösen a fővárosban a kormányt alkotó pártok és a liberálisok összezsapása jellemzi a választásokat; a szocialisták teljesen félreszorultak. A polarizálódást a pártok *szövetségkötései* is jelezték a jelölt- és listaállítás során. A kampány intenzitása ugyanakkor meg sem közelítette a tavaszi küzdelmeket. A legnagyobb figyelmet a budapesti pártharcok keltették, de itt sem annyira a pártprogramok, inkább a *főpolgármester-jelöltek* vetélkedése állt előtérben, jóllehet akkor nem volt közvetlen a választás. Demszky Gábor, Patakyné Barsi Erika és Ungár Klára állt a rivaldafényben, a szocialisták nem állítottak jelöltet (tovább rontva így esélyeiket) miután Németh Miklós és Derzsi András is visszautasította ajánlatukat.

A pártok addig is élénk harcaik erősítésével próbálták mozgósítani híveiket. Továbbá felhívták a figyelmet a „helyi rendszerváltó” választások tétjére. A közhangulat azonban a „veszekedős demokrácia” ellen fordult, és ez főleg a kormánypártokat sújtotta. Elterjedt vélemény volt, hogy a valódi feladatok megoldása helyett ideologizálnak, pótcselekvésbe menekülnek.

A kormány a liberálisok sürgetése ellenére tartózkodott a népszerűtlen intézkedésektől (a majdani taxisblokádhhoz vezető benzin-áremelés tervét egyenesen letagadta), viszont intenzív szimbolikus politikát folytatott. Ebbe illeszkedett a címer és az államiünnep-vita, a kötelező hitoktatás fölvetése, a Trianon emlékmű terve, a támadások a liberális médiatúlsúly ellen, a Jusitita-terv, a nemzeti értékek kisajátításának vádját fölvető Jeszenszky-affér. Újra kijátszották az antikommunista kártyát: pl. Lezsák Sándor nyilatkozott arról, hogy „rejtőzködő kádári hatalom” miatt sok helyütt MDF még mindig ellenzékben van, a múlt rendszer maradványainak képviselői ellentámadásra készülnek.

A kormánypártok helyzetét erősen rontotta, hogy a választások előtt került sor az első nagy diáktüntetésekre, amelyekre Antallal az élen tévesen, az indulatokat felszítva reagáltak.

Az SZDSZ kampányát a kormány 100 napjának bírálata vezette fel. Nem egyszerűen a kormány hozzá nem értését és sodródását tartották veszélyesnek, hanem a rendszerépítés jellegét, attól tartva, hogy az avított „urambátyámos” magyar hagyományokhoz visszanyúlva a modern nyugatias fejlődés helyett egy dél-amerikai típusú, centralizált és klientúrás rendszer kiépülése kezdődött el. A jogállamiság-ellenes Jusitita-tervvel szemben a Demszky–Hack-féle ügynöktörvényt terjesztették be.

A fiatal demokraták népszerűsége nagyot emelkedett a kormány elvszerű bírálatának köszönhetően. A Fidesz élesen bírálta a jobboldal anakronisztikus szimbolikus politizálását, de ügyesen kivonta magát a kultúrharcos konfliktusok negatív következményei alól. Ezzel szemben a szocialisták ázsiója tovább süllyedt, nem a tavasz jelentette a mélypontot.

A programoknak egyébként igencsak mérsékelt szerepük volt a választásokban, a kis településeken az ismertség és elismertség, a nagyobbakon a pártpreferenciák voltak meghatározóak.

A szeptember 30-i első és az október 14-i második fordulóban a országgyűlésihez képest fordítva alakultak a *részvételi* arányok: a kisebb településeken szavaztak lényegesen többen.

– A kislistás településeken az első fordulóban 50,98%, a másodikban 33,87 volt a részvétel (itt tehát a legtöbb helyen érvényes volt már az első forduló is.) Igaz, tucatnyi kisközségben nem lehetett választást tartani megfelelő számú jelölt, ill. polgármester aspiráns híján. [13; 14]

– A 10 ezer fő feletti kétszavazásos helyeken 33%, illetve 28,67% volt az arány;

– A fővárosban pedig 37,39%, ill. 34,9%. Budai kerületekben voltak 40% feletti eredmények, míg az alacsonyabb státusúak, munkások lakta városrészekben feltűnően kevesen szavaztak.

A választási eredmények nagy *különbségeket* mutattak a 2931 kislistás településen, a 140 kétszavazásos városi, illetve a 22 kerületi fővárosi választásokon.

A *közvetlenül megválasztott polgármesterek* közül 2412 volt a független vagyis az óriási többség. A további megválasztottak közül 108 az FKGP, 68 az MDF, 56 az SZDSZ, 52 a kereszténydemokraták, 23 az MSZP, 6 pedig a Fidesz jelöltje volt.

A megválasztott *független kislistás jelöltek* szavazati aránya több mint 71% volt. A *városokban* ellenben a megválasztott független képviselők aránya nem érte el a 15%-ot. A fővárosi kerületekben a helyi *civil* szervezetek listái csak kivételesen haladták meg a 2-3%-ot.

A függetlenek persze nem mind „valódi” függetlenek voltak, akadtak közöttük, akik taktikai okokból nem vállalták pártovatartozásukat. Voltak független színben fellépők, akiket pártok támogattak. Egykori MSZMP tagok nagy számban indultak függetlenként.

A kislistás választásokon a pártok közül a kisgazdák szerepeltek legjobban, de ez is csak 6%-os szavazati arányt jelentett jelöltjeiknek. Az MDF ettől kevéssel maradt el, és az SZDSZ is 5%-ot kapott.

A *városok* szintjén a pártküzdelmek domináltak, és itt a *liberális* pártok előretörése egyértelmű volt. Az SZDSZ szavazati aránya az *egyéni* választókerületekben 32,81%, a Fideszé 24,47 volt, míg az MDF csupán 14,67%-ot szerzett. Az MSZP csúfos vereséget szenvedett, a 3%-ot sem érte el. A listás választások eredményei hasonló képet mutattak.

Végül is a 162 nagyobb településen 1960 mandátumot osztottak szét a szervezetek és koalíciók között. Legtöbb mandátumot az SZDSZ szerezte 23,43%-kal, őt az MDF követte 20,83-mal, a Fidesz lett a harmadik 18%-os eredménnyel. Az MSZP és a KDNP egyaránt 10%-nál valamivel több mandátumhoz jutott, az FKGP kevéssel ez alatt maradt.

A parlamenti választásokhoz képest tehát egyértelmű volt az eltolódás, hiszen a három ellenzéki párt 51,9%-ot szerzett, főként a Fidesz előretörésének betudhatóan.

Budapesten volt a leghatározottabb a liberális fölény, különösen hogy sikeres volt a szorosan együttműködő SZDSZ és Fidesz jelöltállítási taktikája. Az I. kerület volt az egyetlen, ahol a kormánypártok megszerezték a mandátumok többségét és így polgármestert is választhattak. A kerületi listás választási adatok jól mutatják az erőviszonyokat, a 392 képviselői helyből az SZDSZ 118-at, a Fidesz 95-öt szerzett, ezzel szemben az MDF 88, a KDNP 19, az FKGP pedig egyetlen listás képviselői pozícióhoz jutott. Az MSZP 31 mandátumot szerzett a baloldalra jutó összesen 40 listás helyből.

A fővárosi közgyűlésben a két liberális párt fölényét nemcsak az biztosította, hogy az SZDSZ 25 és a Fidesz 13 elnyert mandátumával szemben az MDF 13 és a KDNP 3, ill. az MSZP 5 mandátuma állt, hanem a kerületek által delegált 10-10 szabad demokrata és fideszes képviselő is. Igaz, az SZDSZ abszolút többségét így éppen a Fidesz-mandátumok nagy száma akadályozta meg, amit a fiatal demokraták ki is használtak önállóságuk manifesztlására: Demszky főpolgármesterségét megszavazták, de a koalíciót elutasították.

A kormánypártok vereségét elismerve Antall József szarkasztikusan kommentálta az választási eredményeket: az ellenzékiek „meg fogják tanulni, mit jelent kormányozni”. De azt is hangsúlyozta: minden félnek konstruktív együttműködésre kell törekednie a konkrét feladatok ellátásában.

A helyi választásokkal létrejött kiegyensúlyozottabb hatalmi viszonyok révén higgadtabb, inkább konszenzuseresésre törekvő politizálást lehetett remélni. Ez a remény azonban nem sokáig tartott – talán csak az október végi taxisblokádig.