

# EGY KIRAKÓS DARABJAI

Dobos Gábor

(TK Politikatudományi Intézet / NKE EJKK Politika- és Államelméleti Kutatóintézet)

*A recenzió beérkezett: 2022. február 16., véglegesítve: 2022. február 17.*

*(Bódi Ferenc: A helyi önkormányzatok születése Magyarországon. Antológia Kiadó. Lakitelek, 2020. 271 oldal.)*

„A Fidesz–KDNP 2010-es országgyűlési választási sikerét követően gyökeresen átalakította...” – napjainkban gyakran kezdődnek így azok az írások, amelyekben valaki a politikai rendszer valamelyik intézményéről ír. Talán nem túl merész azt állítani, hogy az Orbán-rezsim, különösen annak első ciklusa új igazodási pontot jelentett a politika legtöbb területén, így az önkormányzati rendszer tekintetében is. Abban is egyöntetűnek tűnik a szakma véleménye, hogy az önkormányzati rendszer átalakítása nem éppen a decentralizáció, a helyi autonómia és a szubszidiaritás növelése irányába tett öles lépteket (Gajdusчек, 2012; Szente, 2012; Pálné, 2016). Természetesen nem magától értetődő, hogy ezeknek az erősítése a helyes út egy államberendezkedés kialakítása (vagy átalakítása) során, de az önkormányzati rendszer szereplői szemszögéből nézve a 2010 utáni reform mindenképpen a lehetőségek szűkülését jelentette. Ebből a nézőpontból viszonylag egyértelmű a válasz arra a kérdésre, hogy az önkormányzatok fennállásának huszadik évfordulója „születésnap vagy halotti tor” volt-e (lásd Kákai, 2010).<sup>1</sup>

Felmerülhet a kérdés, hogy ha az intézményrendszer átalakítása az önkormányzatok elsorvasztását jelentette, van-e értelme egyáltalán a témával foglalkozni. A jelen recenzió témáját képező kötet szerzője szerint a válasz egyértelműen igen. A könyv egyik fontos, visszatérő üzenete, hogy a „történelem nem ér véget”. Bódi Ferenc írása nem titkoltan arra vállalkozik, hogy az önkormányzati rendszert történelmi távlatokba helyezve vizsgálja, azonosítva a legfontosabb trendeket és körülményeket, amelyek a magyar önkormányzati rendszert formálták. Ebben az értelemben a könyv tekinthető egyfajta számvetésnek, egy lezárult időszak főbb tanulságainak megfogalmazásával, illetve mivel a történelem nem ért véget a helyi közösségek számára, talán annak reményével is, hogy a jelentőségüket veszített önkormányzatok még juthatnak

nagyobb szerephez a politikai rendszeren belül. A szerző könyve egy komoly leltár, mely egyaránt foglalkozik az önkormányzatiság elméleti paradigmáival, alkalmaz történeti megközelítést, valamint a szerző kétségkívül jelentős kutatási tevékenységét összefoglalva, empirikus eredmények sorát vonultatja fel annak érdekében, hogy az olvasó hiteles képet kapjon a magyar helyi önkormányzatokról. Még akkor is, ha ezen megközelítések és eredmények nyomán a könyv mozaikos szerkezetűvé válik, a részek kevéssé állnak össze egy nagy egésszé, és a munka nehezen birkózik meg az időtáv problémájával (erre később bővebben kitérek).

A kötet öt fő fejezetre tagolódik, amelyek bár ugyanazzal a témával (a magyar önkormányzatokkal, tágabb értelemben az önkormányzatiság kérdéssel) foglalkoznak, ezt más-más megközelítésben teszik. Az első fejezet alapvetően történeti szemléletű, az európai önkormányzatiság kialakulásával és formálódásával foglalkozik. Az ismertetés egészen az ókorig, a görög poliszig megy vissza, majd a középkori rendi és városi autonómiát érintve jut el a porosz közigazgatási rendszerig és a szuverenitás kérdéséig. Az olvasó számára már ebben a fejezetben világossá válhat, hogy olyan szerző munkájával van dolga, aki széles látókörrel, többirányú tudományos érdeklődéssel rendelkezik, és szeret „a dobozon kívül” gondolkodni: az önkormányzati rendszerek tipizálásának alapját például nem az unalomig ismert funkciókra és autonómiára építő modellek (francia, angolszász stb.) adják, hanem térszerkezeti jellemzők és a helyi társadalmak különbségei. A szerző a klasszikus és a modern önkormányzat fogalmát a települések és területek autonómiájának fejlődéséből vezeti le. Érvelésében a modern önkormányzatok egy alulról és egy felülről jövő folyamat eredményei: egyrészt a helyi közösségek (Nyugat-Európában elsősorban a városok, Magyarországon jelentős részben a megyék) saját, területhez kötődő autonómiájukat kialakítva fellazították az állami hatalmi monopólium rendszerét, másrészt a polgári átalakulás során az egységesítő államok a lokális szabadságokat kiterjesztették a kevésbé független települések felé (16. oldal). A fejezetben a szerző foglalkozik az önkormányzatiság legfontosabb paradigmáival is (decentralizáció, dekoncentráció, szubszidiaritás), olyan széles eszköztárat használva, amelyben helyet kapnak alkotmányossági, szociológiai, de közgazdasági érvelések is.

A második résztől kezdve a könyv elszakad a tágabb, európai kontextustól, és a magyar önkormányzati rendszerre koncentrál. A fejezet kifejezetten területpolitikai fókuszú, az 1930-as évektől indulva mutatja be a helyi önkormányzatok centrum-periféria problémából adódó különbségeit, az államszocialista időszak főbb területpolitikai változásait és a rendszerváltás utáni Magyarország településpolitikai és területfejlesztési áramlatait. Az 1948–1990 közötti időszak leírása különösen információgazdag, igazi kincsesbánya azok számára, aki nem csak arra kíváncsiak, hogy miként változott a magyar önkor-

mányzatiság a rendszerváltás után, de arra is, milyen politikai és közigazgatási körülményekre vezethető vissza az 1990-es helyzet – a fejezet segítségével új megvilágításba kerülnek a modern Magyarország települési szintjének fragmentáltságával vagy a megyei szint gyengeségével kapcsolatos ismereteink. A rendszerváltás utáni időszak bemutatása elsősorban a területfejlesztési források felhasználásával foglalkozik, a fejezet korábbi részeitől némileg elütő, erősen empirikus fókusszal és közgazdasági szemlélettel.

A könyv harmadik nagyobb egysége arra a nem csekély feladatra vállalkozik, hogy körüljárja és értelmezze a magyar önkormányzat-kutatás egyik alapvető, újra és újra visszatérő kérdését: mi legyen a középszinttel? A kérdés tágabb kontextusát is megadva Bódi Ferenc feleleveníti a hazai középszintek történelmi gyökereit, a dualizmus időszakáig visszanyúlva vizsgálja, miért volt lehetetlen küldetés a 20. század területpolitikai reformjainak elsöpörni a megyerendszert, amely még az államszocialista rendszer negatív emlékei után is képes volt túlélni. Az előző fejezethez hasonlóan itt is mély történelmi ismereteiről tesz tanúbizonyságot a szerző, értékes tudanyagot állítva össze az 1948–1990 közötti időszak területpolitikai történései iránt érdeklődők számára. Számomra talán még ennél is izgalmasabb volt azonban a magyar középszintek történetének egy újabb fejezetével, a megye vs. régió vitával foglalkozó rész. Voltak-e politikai esélyei a régiónak – teszi fel a kérdést Bódi Ferenc, majd mély elemzést kínál a témáról, összevetve a „municipalisták” és „regionalisták” érveit. Leszögezi, hogy mindkét megoldás elfogadható, előbbi mellett reálpolitikai, utóbbi mellett racionális érvek szólnak, de állást is foglal a vitában: szerinte a megye-koncepció rosszabb konstrukciós lehetőségeket rejtett magában, a régió jobban szolgálta volna a modern európai és szuverén állam céljait (130. oldal).<sup>2</sup>

A kötetből némileg talán kilógó, de érdektelennek semmiképpen nem mondható negyedik rész azzal foglalkozik, hogy mitől lehet sikeres egy település, mik a siker kritériumai, kik a helyi innováció motorjai. A fejezetben egy, a kilencvenes évek végén lezajlott kutatás eredményeit mutatja be itt a szerző, olyan „isten háta mögötti” települések vizsgálatát, amelyek válságos helyzetben lévő régiókban voltak képesek sikeresek lenni. Habár véleményem szerint a szöveg nem képes egyértelmű választ adni a kérdésre, hogy mikor tekinthetünk egy települést sikeresnek (a siker kritériuma néha az, hogy a település képes boldogulni/fejlődni, néha az, hogy a polgármester képes több cikluson át túlélni – azaz a sikernek vannak gazdasági és politikai eredményei is), a szerző mindenképpen meggyőzően érvel amellett, hogy egy település sikerességében kulcsszerepet tölt be a polgármester személye. Nagyon találóak azok a kategórianevek, amelyekkel tipizálja a településvezetőket (például „rablólovag”, „felvilágosult abszolutista” stb.), és bár nem ad egyértelmű „megfejtést”, azonosít olyan feltételeket, amelyek szükségesek egy település és a helyi társadalom sikerességéhez (166. oldal).<sup>3</sup>

A kötet zárófejezete ugyan a korábbi részekhez képest mélyebben hatol be a nagypolitika terrénumába a rendszerváltást követő önkormányzati választások elemzésével, de a szerző itt sem lép ki az „alulról” vizsgálódó kutató szerepéből. Persze, a választási eredmények legkönnyebben az országos pártok szereplésével, valamint a képviselő-testületek összetételével írhatóak le, de Bódi Ferencet most is elsősorban a helyi társadalom aktivitásának vagy passzivitásának okai, a szegénység, a szociális ellátórendszer, a társadalmi állapotok hatása és a társadalmi különbségek földrajzi jellemzői érdeklik. Meggyőzően mutatja be a nagyvárosi és községi lét közötti különbségeket, utóbbi esetében a helyi politika egydimenziós jellegét, a helyi elit („patríciusi csoport”) kizárólagos uralmát.

A fejezetek bemutatása során talán sikerült érzékeltetnem, hogy a könyv legalább annyira tekinthető a szerző három évtizedes kutatói múltja összefoglalásának, mint a magyar önkormányzatok születéséről szóló írásnak. A „leltár” jelleg következménye a kötet mozaikos szerkezete, melyet legszembetűnőbben a korábban említett időtáv problémája érzékeltet. Az írást nyitó bekezdés nem öncélú lamentálás arról, hogy mi történt bő tíz évvel ezelőtt Magyarországon – azt kívántam vele jelezni, hogy a magyarországi önkormányzatok történetében vannak többé-kevésbé világos cezúrák.<sup>4</sup> Ilyen cezúrának tekinthető a rendszerváltás, a 2010-ben induló önkormányzati reform, vagy nagyobb történeti távlatban például az 1948-as kommunista hatalomátvétel. Amikor egy szerző arra vállalkozik, hogy egy történetet elmesél, érdemes világossá tennie, hogy hol kezdődik, és hol ér véget ez a történet. Az önkormányzatok esetében adekvát kiindulópontnak tűnik a rendszerváltás pillanata, amennyiben a munka a modern önkormányzatiságra fókuszál, vagy egy korábbi időpont egy olyan történelmi igényességű írás esetében, mint Bódi Ferenc könyve. A kezdőpont persze egy fejlődéstörténettel foglalkozó munka esetében nem feltétlenül rögzített és jól meghatározható, így indokoltnak tűnik a szerző azon döntése, hogy az önkormányzatiság általános történetét az ókori Görögországtól, a magyar településpolitika változásainak bemutatását a 20. század elejétől, a magyar középszintek helyzetének ismertetését pedig a dualizmus korától kezdi. Ugyanakkor az legalábbis indoklásra szorulna, hogy az egyes szálak kifutása más-más időpontokra esik. A kötetben az egyes mozaikok nem ugyanazt az időtávot fedik le: a településpolitikával és területfejlesztéssel foglalkozó második fejezet az 1991–2007 közötti, a harmadik fejezetben tárgyalt térszerveződés 1990–2002 közötti időszakot öleli fel, míg a választásokkal foglalkozó ötödik rész 2010-ig terjed, különösebb szerzői indoklás nélkül.<sup>5</sup>

Ha a könyv nem is akart a legújabb fejlemények értékelésére vállalkozni, a 2010-es cezúra alkalmazása akkor is kézenfekvőnek tűnik, mivel ezt követően a kötet által vizsgált legtöbb közpolitika területén (a területfejlesztéstől az önkormányzati finanszírozáson át a szociális ellátórendszerekig) változás történt.

Az önkormányzatok történetében az 1990-2010 közötti időszak nagyjából egységesnek tekinthető, még akkor is, ha az időszak kisebb periódusokra osztható (ahogyan teszi is ezt a szerző például az önkormányzatok gazdálkodása tekintetében – 74. oldal). A könyv viszont mintha meg sem próbálna reflektálni erre az egységre (vagy arra, hogy 2010-ben alapvető változás történt). Ennek nyomán a kötet olykor azt a benyomást kelti az olvasóban, hogy legyen szó bármilyen alapos, témák sokaságára kiterjedő munkáról, az írás nem képes teljes képet adni a magyar önkormányzatiságról.

Az, hogy a kötet ilyen sokrétű, számos témát felvonultató (bár ettől mozaikos szerkezetűvé váló) munka, minden bizonnyal összefügg azzal, hogy Bódi Ferenc szemléletmódja és kutatási érdeklődése is meglehetősen szerteágazó, hangsúlyosan jelen van benne a történeti megközelítés, a területpolitikával és térszerkezettel való foglalkozás és egy markáns politikai szociológiai vonal is. Ebből adódóan a könyv sokféle, különböző érdeklődésű olvasó számára kínál a magyar önkormányzatiság egy-egy részterületéről vagy részproblémájáról a témát alaposan körbejáró, információgazdag forrást. Habár a kötet nem alakít ki egyetlen nagy narratívát, a jól felépített, világosan érvelő és nem melleleg jó stílussal – gyakran izgalmas nyelvi megoldásokkal – megírt fejezetek mégis hozzásegítik az olvasót a teljes kép jobb megértéséhez is.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Habár a 2009-es pécsi konferencia résztvevői egyöntetűen egyetértettek abban, hogy az önkormányzati rendszer reformra érett, közülük valószínűleg csak nagyon kevesen sejtették, hogy az önkormányzatok (újja)születésének huszadik évfordulója ilyen markáns szakaszhatárt fog jelenteni – a kevesek egyike lehetett Stumpf István, aki plenáris előadásában 3200 „kis köztársaság” hatékonyságáról és vele szembe állítva a neo-weberi, erős állam perspektíváiról beszélt.
- <sup>2</sup> A fejezet foglalkozik a kistérségek kérdésével is. Ezek esetében a legnagyobb problémának a szerző azt tartja, hogy a felülről (kormány által) kialakított körzetek nem illeszkedtek az alulról szerveződő, „természetes úton” kialakuló struktúrákhoz.
- <sup>3</sup> Az olvasóban talán ennél a résznél merül fel legerősebben az igény, hogy ne csak egy már lezárt szakaszcsontról, de a mai helyzetről is olvashasson.
- <sup>4</sup> Természetesen az önkormányzatiság története abban az értelemben folytonosnak tekinthető, hogy a korábbi („ez volt”) struktúrák alapvetően hatással vannak az új („ez lett”) struktúrák kialakulására.
- <sup>5</sup> Nyilván nem arról van szó, hogy Magyarországon megszűnt volna a 2007. évet követően a területpolitika, valószínűsíthető, hogy a furcsa időtáv változások mögött a korábbi kutatások eltérő fókusza állhat, még egy ilyen sokrétű kutatói életmű elemeit sem lehet hézagmentesen összeilleszteni.

DOBOS GÁBOR

IRODALOM

- Gajduschek György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012: 2, 61–73.
- Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok – Születésnap vagy halotti tor?* Pécs, Publikon Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab András–Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- Szente Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 2012: 2, 11–14.