

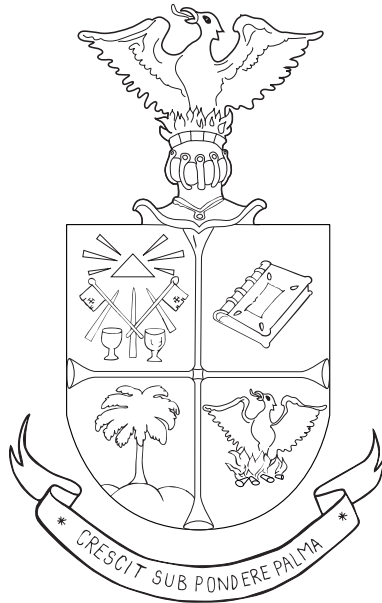
# **Glossa Iuridica**

VIII. évfolyam, 4. szám



# Glossa Iuridica

VIII. évfolyam, 4. szám



Budapest, 2022

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

# TANÁCS, HIVATAL, POLGÁRMESTER VAGY ÖNKORMÁNYZAT?

A hátrányos helyzetű településen lakók és  
a települési önkormányzat viszonya

GOSZTONYI MÁRTON

*kutatási munkatárs (BGE – Budapest LAB)*

## Absztrakt

Tanulmányomban a hátrányos helyzetű kistételepüléseken működő önkormányzatok és a település lakóinak viszonyát elemzem a napi szóhasználat, a gyakorlati nevezéktan alapján. Kitérek arra, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatok időben milyen változási útvonalat jártak be és ehhez hogyan köthető az a ma tapasztalható sokszínű szóhasználat, amelyekkel a lakók nevezik ezt az intézményt. Ezen túlmutatóan egy kísérletet teszek arra, hogy bemutassam, hogy milyen viszonyok, funkciók és elképzelések húzódnak meg a különféle elnevezések mögött, és mit tudhatunk meg ezek alapján arról, hogy hogyan működnek a hátrányos helyzetű települések önkormányzatai.

**Kulcsszavak:** kistételepülések, hátrányos helyzetű települések, helyi közigazgatás, önkormányzatok

„Megyek a tanácsba!”, „megyek a polgárhoz!”, „megyek a hivatalba!”, esetleg „megyek az önkormányzatba!” Ezek a mondatok a mai napig számtalanszor elhangzanak Magyarország kistételepülésein, amikor valaki a helyi önkormányzatot keresi fel. Egyfelől lehet ezeket a mondatokat egy kézlegyintéssel úgy kezelni, hogy sokan még mindig nincsenek tisztában azzal, hogy egy teljes közigazgatási váltás zajlott le az országban, és egyszerűen összekeverik a tanács szót az önkormányzat szóval, vagy úgy, hogy nem a polgármesterhez megy, hanem az önkormányzathoz, esetleg úgy, hogy a hivatali ügyintézés fogja végezni a települési önkormányzaton. Azonban úgy gondolom, hogy ha így, leegyszerűsítve értelmezzük ezeket a mondatokat, pont az értelmezés sokszínűsége, a jelentés, tehát a lényeg felett siklunk el, a szubsztantív értelmét nem értjük meg ezeknek a szóhasználatoknak.



Mik azok az okok, amik miatt a mai napig nehezen váltja fel egy új szó – az önkormányzat – az előzőt? Miért írunk le egy személlyel egy közösségi döntéshozáson alapuló intézményt? Miért redukáljuk a közösségi döntéshozás intézményét egy egyszerű jogi-bürokratikus hivatallá? Egy egyszerű megszokás állna a szóhasználat mögött? Úgy gondolom, hogy nem. Ennél egy sokkal komplexebb ok-okozati rendszert érdemes felvázolni ahhoz, hogy megértsük miért használják szinonimaként Magyarországon a helyi önkormányzat helyett továbbra is sok esetben a tanács szót, vagy a polgármester kifejezést, valamint a hivatalt. Ezzel az elsősre lingvisztikai problémának tűnő elemzéssel, ugyanis egy sokkal mélyebb társadalmi összefüggést tudunk feltárni a helyi önkormányzatok szerepéről, működésükről, valamint az állampolgárokkal való kapcsolataikról a hátrányos helyzetű települések esetében.

Cikkem ezt a komplex értelmezési rendszert tárja fel. Nagyon fontos azonban már az elején tisztázni, hogy mire érvényesek a megállapításaim. Elsősorban hátrányos helyzetű falvakra, kistelepülésekre érvényesek, mivel ezeken a településeken találkozom már több mint 15 éve lépten nyomon ezzel a sokszínű szóhasználattal. Mielőtt azonban túlzott általánosításba csapna át az írásom, azt is le szeretném szögezni, hogy nem minden település esetében igaz természetesen ez a szóhasználat, kivételek mindig akadnak. Ezt a munkámat így inkább egy szóhasználat alapján lefutatót gondolatkísérletnek szánom, mintsem egy empirikus vizsgálat alapján levont, a statisztika kritériumainak is megfelelő érvényes megállapításokkal alátámasztott írásnak.

A közigazgatás egy gyűjtőfogalom, aminek kialakulása egész Európában a 19–20. századhoz köthető. Modern közigazgatási intézményrendszerek elsőként Európa nyugati felén jelentek meg Franciaországban, Belgiumban, Hollandiában.<sup>1</sup> Ez a helyi szintű intézményesülési folyamat három alapelvre épült: az érdekek artikulációjának, integrációjának és kommunikációjának biztosítására.<sup>2</sup> Mindhárom állam erős szervezeti struktúrákba kívánta önteni ezeket az alapelvet, azaz az érdekeket ne egyének, vagy csoportok, hanem szervezetek képviseljék. Így a folyamatot sokszor áthatotta a politikai narratíva, valamint magasfokú adminisztráció és bürokratizálódás kísérte. Az elképzelés tehát az volt, hogy ezen alapelvek teremtik meg a közigazgatás gyűjtőfogalmát, tartalmát, amely olyan szervezeteket hoz majd létre, amelyek közhatalmat gyakorolva, állami

---

1 BENNET Robert: *Local economic development: Identifying the research priorities*. London, ESRC, 1989, 172.

2 JÓSA Zoltán: *Terület–helyi igazgatás–hatékonyság*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 1999, 34.

feladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre.<sup>3</sup> A helyi közügyekben az önkormányzatok, míg az országos ügyekben a központi igazgatás jár el. Azt gondolom, hogy ebben a folyamatban eleve kódolva volt a válság, mivel a folyamat elsődlegesen az intézményi struktúrára és jogalkalmazásra helyezi a hangsúlyt, és nem veszi számításba azt, hogy ezek működtetéséhez jogtudatos, önálló, független és cselekvő állampolgárok közösségi cselekvéseire van szükség. Én elsősorban én amellett fogok érvelni, hogy mindez csak egy bürokratikus vázat teremtett meg, amit fel kell(ene) tölteni gyakorlatokkal és életre kell kelteni az állampolgárok aktivitásával, ugyanis ha nem az állampolgárok közös cselekvésére épülnek ezek az intézmények akkor csupán egy újabb felesleges hatalmi intézményrendszert építettünk fel, amely könnyen kiüríthető és eltolható egy erős hatalomkoncentráció felé, amely folyamat 2010-től kezdve Magyarországon folyamatosan meg is mutatkozik.

A helyi önkormányzatokat érintő válságjelek egész Európa önkormányzati rendszerében megtalálhatók. Európában szinte mindenhol a helyi önkormányzatok előképe a francia forradalom során kialakult kommunák voltak. Többnyire ezek eszmeisége határozta meg a 60–70-es évekig a helyi önkormányzatok működését. A 80-as évek népességnövekedése miatt, valamint az egyre élesebb jövedelmi és területi egyenlőtlenségek következtében azonban ez a struktúra kritikák keresztjébe került, így kaptak az önkormányzatok (főképp városok) kiegészítő jogokat.<sup>4</sup> Magyarországon azonban – a socialista blokk részeként – az önkormányzatiság más utat járt be, mint a Nyugat-Európában, és máshogyan is jelentkezik hazánkban az önkormányzatiság válsága.

### 1. Tanácskorszak

A magyarországi önkormányzatiságot érdemes áttekinteni a tanácsok kialakulásától, amelyeknek néhány diszfunkcióját a mai napig hordozzák ezek az intézmények. A tanácsrendszer közvetlen előzményét a második világháború utolsó napjaiban kezdődött folyamatban érdemes keresni, ekkor ülésezett az alkotmányozó nemzetgyűlés, ami egy olyan kormányt hívott életre, amely nemzeti bizottságokra támaszkodott.<sup>5</sup> Ennek következtében a szétrombolt ország

---

3 SZABADOS Krisztián – PIEROG Anita – BERDE Csaba: A struktúra és a funkció összefüggései önkormányzati szervezeteknél. *Taylor*, 2015, 7(3–4), 222–229.

4 JÓSA i. m. 76.

5 BESZTERI Béláné: *A tanácsrendszer létrehozása, a tanácsok tevékenységének alakulása a szocializmus alapjai lerakásának időszakában. Vizsgálat Veszprém megyei modell alapján (1945-1962)* (Doktori disszertáció), SZTE, 1979, 322.

újraindítását ezek a nemzeti bizottságok koordinálták és végezték. A bizottságok feladatai igen széles spektrumon szóródtak: a romok eltakarításától és a közbiztonsági kérdésektől kezdve a közlekedés egészségügy és oktatás újraindításán át egészen a földosztásig.<sup>6</sup> Ezeket a kezdeti irányokat az 1945. január 4-én kihirdetett rendelet formalizálta (14/1945 MESZ), amelyben kimondták, hogy az önkormányzatok újjászervezése a nemzeti bizottságok feladata, ugyanakkor mint politikai szervek nem illeszkednek bele a közigazgatás rendszerébe. Mindez egy igen bonyolult helyzetet teremtett, mivel amíg a nemzeti bizottságok azon dolgoztak, hogy felépítsék az önkormányzati rendszert, ezzel párhuzamosan a saját megszűnésüket is szervezték. A bizottságok ugyanis olyan szervek voltak, amelyek nem függtek a kormánytól. Az egyre erősödő sztálini irány azonban nem szeretett volna egy olyan helyzetet kialakítani, amikor a közigazgatásban olyan egységek működnek, amik 'kibújnak' (egy 'második hatalmi szervként') a pártkontroll alól. A kezdetekben tehát már alapvetően úgy tekintettek a nemzeti bizottságokra, mint ideiglenes szerveződésekre, amelyeket rövidtávon a tanácsrendszer fog felváltani.<sup>7</sup>

Emiatt több esetben korlátozták is a nemzeti bizottságok hatásköreit, mígnem megszületett a 1030/1945 MESZ rendelet, amelyet követően 2–3 hónapon belül lezajlott a nemzeti bizottságok felszámolása és az önkormányzati testületek megalakítása.<sup>8</sup> Ezek a tanácsok már pártképviselőkől álltak, az MKP az SZDP és az FKP képviselői közel hasonló arányban kaptak helyet bennük, míg az NPP és a Szabad Szakszervezetek az esetek többségében csökkentett arányban kerültek be a szervezetekbe, a koalíción kívüli politikai erők pedig teljesen kimaradtak a képviseletből.<sup>9</sup> Ezzel a folyamattal tulajdonképpen kialakult egy pártfüggőség a helyi önkormányzatok (tanácsok) területén. Ez a pártfüggőség elsősorban abból fakadt, hogy nem az állampolgárok közös tanácsaként működtek ezek a szervezetek, hanem a pártok, és később leginkább egy párt javaslatait, irányait valósították meg, felülről lefelé ható fejlesztésekkel.

Nem sokkal ez után, a sztálini alkotmány elfogadását követően, Magyarországon kihirdették a tanácstörvény is, amely ezeket a folyamatokat megszilárdította. A jogszabályban természetesen a tanácsok eszmeisége úgy szerepel, mint egy olyan testület, ahol „a város és falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek útján gyakorolják hatalmukat”.<sup>10</sup> Ez az állampolgári

---

6 BESZTERI i. m. 243.

7 BESZTERI i. m. 133.

8 BESZTERI i. m. 76.

9 BESZTERI i. m. 222.

10 1950. évi I. törvény 2. § (2)

hatalomgyakorlás még azzal is kiegészült, hogy az alkalmatlan tanácstagokat a mandátumok ideje alatt vissza is hívhatták.<sup>11</sup> Erre ugyanakkor a valós gyakorlatban, a tanácsok körülbelül 40 éves fennállása idején egyszer sem került sor. Az 1950-es években a gyakorlati működéskorán „az utasítások a párton keresztül fogalmazódtak meg, a helyi pártszervezetek irányították, a tanácsok tevékenysége pedig, néhány szimbolikus kivétellel, átcsúszott az irányításra alkalmas, helyi végrehajtó bizottságokhoz”.<sup>12</sup> Ez többnyire abból is fakadt, hogy a feladatokhoz szükséges gazdasági erőforrások, nem álltak rendelkezésükre a tanácsoknak, azok továbbra is az állami redistribúció részét képezték és a centrális helyzetben lévő kormány döntött az elosztásukról. A gyakorlatban a tanácsi vezetőket sem demokratikus úton választották, az ellenvéleményeket pedig igyekeztek elsöpörni.

Sztálin halálával a második tanács törvény<sup>13</sup> az előző törvény anomáliát igyekezett orvosolni. Főcélja a tanácsok gazdasági erőforrások feletti növekvő kontroll megteremtése, valamint a decentralizáció volt. Ez a decentralizáció látható abban is, hogy a Nagy Imréhez kötődő új szakaszban a törvényhozás a tanácsokat helyezte előtérbe a végrehajtó bizottságokkal szemben, amelyeknek megszüntette az általános hatáskörét.<sup>14</sup> Az 1956-os forradalomban a tanácsok szerepét rövid időre átvették a forradalmi bizottságok, amelyek a tanácstagokat általában kizárták a döntéshozásból. A szabadságharc bukása után a tanács tagokra úgy tekintett, mint egyfajta politikai bázisra.<sup>15</sup>

Az MSZMP az 1960-as évektől fogva a tanácsi rendszer továbbfejlesztését kezdeményezte, mellette 1957-től kezdve egyre nagyobb gazdasági önállóságot biztosított neki. Ekkor zajlott a tanácsok 'társadalmasítása', ami elsősorban hivatali működésük fejlesztését takarta. Ez a folyamat magával hozta a helyi szintű demokrácia egyfajta erősödését is.<sup>16</sup> A Hruscsovi irány következtében tehát egy lassú és többször megszakított decentralizáció vette kezdetét a tanácsrendszerben. Az új gazdasági mechanizmus (szovjet típusú társadalmi öngazdálkodás) nem csupán retorikai fogás volt ekkor, hanem a rendszer a saját

---

11 SZENTPÉTERI István: A közvetlen demokratikus intézmények mai szerepe. *Társadalmi Szemle*, 1965, 20(7), 30–43.

12 PAP Milán: Láncszemek az ösztönei államban: A tanácsrendszer eszméje a korai Kádár-korszakban. *Polgári Szemle*, 2018, 14(4–6), 197–212.

13 1954. évi X. törvény.

14 BALOGH Sándor: *A magyar népi demokrácia története, 1944–1962*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1978, 1–386.

15 PAP i. m. 201.

16 PAP i. m. 200.

reformját szerette volna végrehajtani alulról szerveződően, a tömegek közvetlen beleszólását szerették volna érvényre juttatni.<sup>17</sup> A szocialista demokrácia letéteményeseivé így az üzemek és a tanácsok váltak az 1970-es évekre (más kérdés, hogy ennek sem a politikai eszközei, sem a gazdasági feltételei nem álltak rendelkezésre). Ez a gondolat adta a harmadik tanácstörvény<sup>18</sup> alapját is, ami végül ezeket a társadalmassítási folyamatokat tette meg legfontosabb iránnyá a tanácsok esetében. Mindez a folyamat a tanácsok egyre szélesebb körű gazdasági kapcsolatrendszerének kialakulását teremtette meg az 1980-as évekre, emellett pedig folyamatosan szélesedtek a jogköreik, kiegészültek településrendezési, hatósági jogkörökkel is.

Az államszocializmus évei alatt a tanácsrendszerben a tanácsokra nem csupán mint szervezeti egységekre tekintettek tehát, nem csupán mint strukturális intézményekre és jogszabályokat megvalósító hivatalokra, hanem a cél az volt, hogy ezek az intézmények a szocialista fejlődési eszme bázisaktoraiként aktív mozgósító potenciállal is rendelkezzenek.<sup>19</sup> „A tanácsrendszer későbbi története viszont azt bizonyította, hogy az állampárti hatalom és központi elosztás gyakorlata alapvetően korlátozta a helyi politika autonómiáját és a lokális társadalom aktivitását”.<sup>20</sup> Ez a helyi közigazgatási modell, a szándékolt centralitás mellett, és ebből fakadóan szándékolt demokratikus hiánnyal működött, ennek egyik mozgatórugója a gazdasági erőforrások felhasználásának korlátozása volt, a másik pedig a tanácsokat működtető hivatali dolgozók, illetve vezetőség rekrutációjában kereshető, ahol a pártpolitikai megbízhatóság fontosabb tényezőként játszott szerepet, mint bármilyen más szakmai vagy tudásbeli elvárás.<sup>21</sup> A helyi közigazgatási rendszer köré épülő kontextus ugyanis egy központosított centralizált államot épített fel, amely a társadalom ügyeinek intézését kizárólagosan magához vonta.<sup>22</sup>

## **2. Rendszerváltás és az azóta folyó önkormányzati folyamatok: hivatal, polgármester és önkormányzat**

A '89-es rendszerváltás egy paradigmaváltást hozott a korábbi tanácsrendszerhez képest. Azonban az önkormányzati rendszer egyes esetekben meg-

---

17 PAP i. m. 210.

18 1971. évi I. törvény.

19 PAP i. m. 211.

20 PAP i. m. 201.

21 BALOGH i. m. 1–386.

22 SZABADOS–PIEROG–BERDE i. m. 222–229.

ismételte ugyanazon hibákat, mint amikkel a tanácsrendszer küzdött. Ezek közül talán a legfontosabbak kihívásoknak az új rendszer túlzott fragmentációja mutatkozott, valamint az, hogy a pénzügyi erőforrások továbbra is sok esetben centralizáltak maradtak.<sup>23</sup> A kiépült rendszer ugyancsak nehezen tudja kezelni a folyamatos változásokat, urbanizációs vagy deurbanizációs folyamatokat, vagy akár azt a technológiai és életmódbeli váltást, ami az elmúlt 30 évben lezajlott.

A fragmentációt bizonyítja, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény hatására az addig 3071 településen működő 1646 tanácsot 1993-ra 3108 településen 3149 helyi önkormányzat váltotta fel.<sup>24</sup> A meghatározó és domináns elv tehát az önkormányzatok kialakításánál az volt, hogy minden település létrehozassa saját önkormányzatát.<sup>25</sup> Mindez egy erős váltás volt a közösségi demokráciára épülő állampolgári aktivitás kialakítása felé, amennyiben a hátrányos helyzetű kistelepüléseken élők számára is lehetségessé vált helyi ügyeikben a cselekvés – a politikai autonómia részeként.

Elméletben ezek az irányok igencsak üdvözlendők, azonban a rövid életű, átmeneti, rendszerváltási időszak lezártaival a rendszer a kiüresedést és helyi cselekvésektől mentességet kezdte mutatni a hátrányos helyzetű települések esetében. Egy rendszert önmagában felépíteni felülről lefelé ugyanis – mint számos esetben bebizonyosodott már, így most is – igencsak kevés. A rendszereket működtetni kell, ami a Magyarországot jellemző demokratikus állampolgári cselekvésdeficitnek köszönhetően a hátrányos helyzetű településeken csak szórványosan valósult meg. A keretnormatívák ugyan, elvi lehetőséget adtak annak, hogy az önrendelkezés, a közösségi irányítás megszülethessen az országban, ami annyira nyitott volt, hogy rugalmasan tudott volna akár a helyi sajátosságokra is választ adni, azonban ez a gyakorlatban nem tudott kiteljesedni.<sup>26</sup>

A hátrányos helyzetű települések esetében az egyik fontos hiátust a gazdasági- és tudásdeficit, valamint az erőforráshiányok hiánya jelentette. Egy helyi önkormányzat közösségi alapú működtetésében ugyanis számos olyan erőforrásra szükség van, amit az állam nem engedett ki a kezéből, és így a szépen hangzó mondatok erőforrás hiányában szépen elhalkultak. Számos

---

23 JÓSA Zoltán: *Terület – helyi igazgatás – hatékonyság*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 1999

24 HORVÁTH, Tamás: *The reformed hungarian self-government*. In.: HORVÁTH, Tamás (szerk.): *Public Administration in Hungary*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1993, 2010–2033.

25 JÓSA i. m. 211.

26 PÓSA i. m. 103.

olyan feladatot kellett ellátaniuk az önkormányzatoknak, amik az erőforrások hiányban a szolgáltatás alacsony színvonalát eredményezték. Másfelől a rendszer magával hordozta a régi tanácsrendszer öfenntartó erejét, ami érzékelhető volt a régi tanácsrendszeri mechanizmusok egyes elemeinek továbbélésében, főként az igazgatási munka és a polgármesterválasztás tekintetében, vagy akár a szolgáltatási tevékenységek alig változó színvonalában. Mindezek következtében a polgármeseterek ezen településeken saját klientúrát építettek ki, egy egykézben összpontosuló hatalmi kormányzást, ami rengeteg visszaéléshez és a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok helyzetének további romlásához vezetett.

A rendszerváltás tehát magával hozta az addig központosított hatalom decentralizációját. Ezt azonban számos konfliktus kísérte, mint például „a különböző szolgáltatási területeken kialakult társadalmi egyenlőtlenségek, vagy a finanszírozási nehézségek”,<sup>27</sup> valamint a demokratikus működtetés tudásának hiánya.

A fenti problémák főként orvoslás nélkül futottak éveken keresztül a magyarországi önkormányzatok gyakorlatiban. Megoldás nélkül pedig elindult az a folyamat, ami a helyi önkormányzatok bürokratikus, a napi szóhasználattól teljesen eltérő jogi formulákban és kifejezésekben beszélő, adminisztratív munkavégzést nyújtó hivatalok kialakulásához vezetett. Ezekben a hivatalokban az elsődleges cél elsősorban nem a változás vagy a problémák megoldása lett, hanem az eljárásrendhez való minél nagyobb korrelációval való igazodás és a status quo fenntartása, ami a hátrányos helyzetű települések esetében a komplex hátrányok miatt meglehetősen öngyilkos működésmódnak bizonyult.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény külön nevesítette az önkormányzatok kötelező feladatait: „az önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és szociális alapellátásról, a közvilágításról, a közutak és köztemető fenntartásáról, köteles biztosítani a nemzeti és etnikai kisebbségek érvényesülését”.<sup>28</sup> Mindezeknek a feladatoknak az ellátásához azonban az önkormányzatok elegendő erőforrással nem rendelkeztek, sőt sok esetben kellő szakértelemmel sem. Mindebből kifolyólag ezek a feladatoknak az ellátása sok esetben felőrölte az önkormányzatok erőforrásait, és a hivatali diszfunkcionális irányba indultak el a szervezetfejlődésükben.

---

27 HEGEDŰS József – Péteri Gábor: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2015, 25(2), 90–119.

28 ARANY Orsolya – BAK Judit – HARASZTI Adrienn: Kistérségi társulások. *Önkormányzati Hírlevél*, 2001, 14–15, 22.



David Graeber elmélete<sup>29</sup> nagyon jól parafrázálható a magyarországi helyi önkormányzatokra is. Graeber az elméletében kifejti, hogy a jelenlegi, 21. századi korszakot a „teljes bürokratizálás koraként” definiálhatjuk, amelyben az állami- és a magánbürokráciák annyira összefonódtak, hogy lassan megkülönböztethetetlenek. Az elmélet szerint a totális bürokrácia kora leginkább abban érhető tetten, hogy ma már nem is elemzik a bürokráciákat, vagy nem szatirizálják, mindezzel az érhető tetten, ahogy a hétköznapunk tökéletes és szerves részévé váltak, kritikán túliak lettek.

Mindezzel talán érthető, hogy a hivatal miért vált az önkormányzat szinonimájává, a mindennapi szóhasználatban, és hogyan foglalja magában ez a kifejezés a bürokratikus adminisztratív ügyintézés, a nem közérthető jogi nyelv alkalmazását, valamint a rendszer változtatás nélküli szolgáltatáscentrikusságát.

Az önkormányzatok alakulásának másik fontos 'eredménye' lett a hátrányos helyzetű települések esetében, hogy a helyi kormányzás nem közösségi döntéshozatalra, hanem egy egyszemélyi kormányzásra, a polgármester kormányzására épül. Ez a vertikális hierarchia és politizálás a rendszerváltáskori átmeneti időszak után folyamatosan erősödött, majd 2010-től a források centrális visszaállamosításával gyakorlatilag szinte egyeduralgódóvá vált. Hegedűs és Péteri tanulmányukban találóan foglalják össze a helyzetet. „Sikeres polgármester az lesz, aki több támogatást szerez meg a település számára, és aki jól együtt tud működni a központi igazgatás helyi szerveivel, a szabályozó hatóságokkal és a régiós léptékű szolgáltatókkal. Tehát jó viszonyban van a járási vezetéssel, képes befolyásolni a tankerület járási és megyei szintű döntéseit, el tudja érni az önkormányzati hitel- kérelem engedélyezését, ki tudja harcolni a helyi víz- és csatornahálózat felújítását, fejlesztését. Mindezek pedig az átpolitizált közigazgatásban nyilvánvalóan csak politikai lojalitás és hivatali igazodás mellett működnek”.<sup>30</sup>

Nem véletlen, hogy a polgármester szinonimájává vált a teljes helyi szintű önkormányzásnak, mint szervezetnek, és szimbolikus nyelvi kontextusban kifejezi a vertikális és egyközpontú hatalomkoncentrációt, a pártpolitikai lojalitást, a politikailag megfelelő kapcsolatrendszer működtetésének képességét, valamint a döntések folyamatából és a hatalomból az állampolgárok kizárását, végül a transzparencia hiányát.

2020-ra elérkeztünk tehát abba az állapotba, hogy az önkormányzatok gyakorlatilag államszocialista módon tanácsai hivatalokként működnek ismé-

---

29 GRAEBER David: *The utopia of rules: On technology, stupidity, and the secret joys of bureaucracy*. London, Melville House, 2015, 1–272.

30 HEGEDŰS–PÉTERI i. m. 14.



telten a hátrányos helyzetű településeken. Nem véltelen, hogy a nyelvben is újra megjelent a tanács kifejezés használata. Ehhez a demokráciától messze elrugaszkodó állapot kialakulásához azonban nem egy-két év kellett, hanem a rendszerváltáskor kialakult irányok be nem teljesítése, továbbá az az egyre erősödő és államszocializmus jegyeit mutató pártpolitikai kormányzás, amely 2010-től folyamatosan erősítette a mai állapot kialakulását. A kétharmados kormányzás mellett működő állampárt az elmúlt tíz évben ugyanis egyértelműen az autokrata centralizált piacgazdaság kiépítését vitte végbe, amely tulajdonképpen az államkapitalizmus terminológiájával írható le. Ezt a folyamatot a társadalmi elszámolhatóság a jogbiztonság folyamatos leépítése kísérte. Mindez természetesen nem csupán az oktatási, egészségügyi és gazdasági rendszereket érintette, hanem természetesen a közigazgatás rendszerét is, így a helyi önkormányzati rendszert is. Ennek következtében egy szélsőségen centralizált erőforrásallokáció valósult meg a helyi önkormányzatok esetében is, amelyek mind az önkormányzatok jogköreinek elvételét, mind az erőforrásaik elvételét egyszerre jelentette, tehát a rendszerváltáskor elinduló decentralizációs folyamatokat megfordítva egy erős állami centralizáció valósult meg.

Mindez öt nagy területen érintette a helyi önkormányzatokat. Egyfelől új területi igazgatási rendszer alakítottak ki, másfelől csökkentették az önkormányzatok feladatainak körét, harmadrészt szűkítették az önkormányzatok pénzügyi önállóságát, negyedrészt megszüntették az önkormányzatok hitelfelvételi lehetőségét, ötödrészt a közszolgáltatásokat állami kontroll alá vonták.<sup>31</sup>

Hegedűs József és Péteri Gábor kiváló cikkükben bemutatják,<sup>32</sup> hogy a fenti folyamatok mennyire ellentétes logikát követtek, mint a rendszerváltáskor beinduló folyamatok, és – ezt már én teszem hozzá – kísértetiesen hasonlítanak azokra az államosítási és jogkorlátozási folyamatokra, amik az államszocializmus működési logikáját meghatározták, és amiről be is bizonyosodott, hogy egy szűk társadalmi elit javán kívül hatalmas károkat okoz, mind a gazdaságban, mind a társadalomban. Nem utolsó sorban ez a folyamat Magyarországon a már korábbról ismert felülről lefelé való nyomásgyakorlással valósult meg, amely kizárta a nyilvánosságot a döntésekből, a döntések megvitatásból kihagyta a szakmai fórumokat és az érintetteket, továbbá az eltérő érdekcsoportok közötti konszenzusépítést teljesen negligálta.

Ezeknek a központosított döntéseknek a hatására a helyi önkormányzatok szerves fejlődése teljesen félbeszakadt Magyarországon. Az újra államosítás-

---

31 HEGEDŰS–PÉTERI i. m. 16.

32 HEGEDŰS–PÉTERI i. m. 18.

nak olyan szektorok is áldozatul esetek, amiket nagyon magas színvonalon és innovatívan tudtak az önkormányzatok megoldani, ilyen volt például a kommunális hulladékgazdálkodás kérdése.

Mindennek következtében a hátrányos helyzetű települések önkormányzatiságának szellemi elemei 2020-ra szinte teljesen felszámolódtak, mivel az elmúlt tíz évben gyakorlatilag a helyi önkormányzatok összes lényegi elemét vagy központosították, vagy megvonták, vagy felszámolták. Ez természetesen nem egy jól látható, transzparens és átfogó terv alapján alakult így, hanem ad-hoc és sokszor egymással nagyon laza kapcsolatban lévő döntések és gyors jogalkotás folyamán, amelyekben azonban egyértelműen látszott, hogy a pártpolitikai haszon és egy megbízható pártpolitikai klientúra kiépítése előtérbe került a társadalmi, gazdasági és demokratikus hasznokkal szemben. Mindezt a folyamatot Hegedűs és Péteri az alábbiakban foglalja össze: „A kormányzati stratégia lényege az önkormányzatok döntési autonómiájának, feladatainak szűkítése és az általuk kontrollált források, gazdálkodási módszerek korlátozása volt”.<sup>33</sup>

A tízéves folyamat úgy ment végbe, hogy az önkormányzatok eddigi feladatait folyamatosan hatalmas állami konzorciumok és cégek kezdték el ellátni, amik egyre inkább hasonlítanak a szocialista cégek működési modelljére, mivel alapvetően nem piacforrásokból hanem állami és európai uniós források pártpolitikai alapon való elosztásából tartják fenn magukat. Ez mára egészen addig jutott, hogy a tervgazdasági időket idéző gazdasági modellek jelentek meg ezeknél a cégeknél, például a „rezsiháború” címen futó politikai kampány, amelynek következtében a szocialista közgazdasági elméletekre építve gyakorlatilag befagyasztották a piaci árakat, amivel sem a magánszektor sem az önkormányzati szektor nem tudott lépést tartani (méretgazdasági és pénzügyi erőforrásainak hiánya miatt), majd miután az önkormányzatok nem tudták ennek következtében ellátni így a feladataikat, az állam egyszerűen egy jogszabállyal létrehozott egy állami centralizált szervet, ami központosítva, az társadalmi ellenőrzés teljes hiánya mellett 'átvette' ezeket a feladatokat.

Hasonló folyamat játszódott le amikor a helyi iparűzési adót vették ki az önkormányzatok kezéből, vagy amikor a súlyadót államosították. De ugyanaz történt a helyi önkormányzatok felügyelete alá tartozó oktatási rendszer központosításával és államosításával, vagy az önkormányzatokhoz tartozó közigazgatási jogkörök államosításával, amikoris azok a megyékhez, illetve a járási hivatalokhoz kerültek.

---

33 HEGEDŰS–PÉTERI i. m. 20.

Az új rendszerben mindennek következtében a helyi elszámoltathatósággal és közös demokratikus cselekvéssel szemben a pártpolitikai hatalomtól való függés erősödött fel, egy erős adminisztrációs burokba burkolva, továbbá újfajta hatalomgyakorlási mechanizmusok épültek ki, amelyek azonban mind erősen követik a központosított államtól való függés és a politikai vezetéstől való függés logikáját.<sup>34</sup>

### **3. Van-e ebből kiút?**

Ma Magyarországon a hátrányos helyzetű települések önkormányzati struktúrája a zsákutca felé tart. Kísértetiesen építjük vissza ugyanis a tanácsi rendszer elemeit újra a gyakorlatokba, azonban érdemes elgondolkodni azon, hogy mi lenne, ha hirtelen mégis újra elővennénk és értékek gondolnánk azokat a közösségi és demokratikus folyamatokat, amik a rendszerváltáskor az államszocializmussal szemben felmerültek mint alternatívák.

Ehhez a most sajnos csak gondolat kísérletként felmerülni tudó iránynak első lépéseként érdemes azt kitérni, hogy ne struktúrákban, hanem rendszerben gondolkodjunk. Magyarországon a helyi önkormányzás történetét, a rendszerváltáskori rövid átmeneti szakaszt leszámítva, a felülről lefelé való erős hatami függés és nyomás mellett kialakuló antidemokratikus folyamatokat határozták meg. Ez nagy mértékben függött attól is, hogy a közigazgatásról folyó viták és elméletek is a rendszer struktúrájának kialakítását célozták meg, és nem a rendszerben élők cselekvésére, érdekeire és magára a működtetésre fókuszáltak. Magyarán a forma került a tartalom helyére. Igaz ez a tanácsok kialakításra, igaz ez a 2010-től folyó újcentralizációra, újállamosításra, és igaz ez olyan elméletekre is mint például a soha meg nem valósult, Bibó István által kidolgozott városmege koncepcióra.<sup>35</sup>

Talán érdemes lenne újra elővenni és leporolni azokat a műveket, amik a közösségi döntéshozás demokratikus egységeiként tekintenek a helyi önkormányzatokra, és a forma helyett a tartalmat próbálják meg erősíteni. Ilyen mű

---

34 HEGEDŰS–PÉTERI i. m. 10.

35 HORVÁTH Tamás: Mindig ígéret. Bibó István területi közigazgatás-politikai javaslatai. *Tér és Társadalom*, 2011, 25(4), 175–183. BILECZ Endre: *A regionalizmus-koncepció érvényesítésének politikája*. In: HORVÁTH Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, Helikon, 2004, 35–56.

Hannah Arendt A forradalom című műve,<sup>36</sup> vagy Jürgen Habermas munkássága.<sup>37</sup>

Hannah Arendt a helyi önkormányzatokat az elemi tanácsok, vagy elemi köztársaságok képében találja meg,<sup>38</sup> aminek kialakulásához három elvnek kell teljesülnie: az alsó szintű politikai szervek önkiválasztásnak elve; a személyes megbízhatóság elve; valamint az alsó szintű szervek föderális kormányformává való fejlődésének elve. Így jutunk el egy alulról szerveződő, önkormányzati elven működő elemi tanácsok láncolatához, ahol megvalósul a politikai egyenlőség, a szabadság és a közboldogság. Fontos azt látni, hogy a globális társadalommal és globális gazdasággal megjelenő válságok Arendt szerint nem oldhatók meg nemzetállami keretek között, így egy sokkal kisebb szerveződési egységek rendszerében kell gondolkozni. Ezek az elemi egységek spontán és önszerveződően alakulnak ki, és mind politikai mind gazdasági erőforrásokkal rendelkeznek. Ilyen szerveződések minden forradalom alatt kialakulnak, amelyeket *per definitionem* a szabadság eléréséért és a nyilvános politikai tér létrehozását hívnak életre.<sup>39</sup> Ezek a szerveződések sohasem voltak hosszú életűek de mindig felvillantottak egy lehetséges alternatívát, amelyben kizárólag az emberek közös cselekvése és spontán követelése nyomán jöttek létre, nem valamilyen ideológia vagy előre meghatározott cél érdekében, hanem a szabadság nevében, demokratikus módon.<sup>40</sup> Épp ezért nevezi ezeket a szervezeteket a szerző a szabadság tereinek. Az elemi tanácsok tehát ott jöttek létre, ahol az emberek együtt éltek vagy együtt dolgoztak, és gyakorlatilag maguk választották ki magukat a feladatra. „A mintegy véletlenszerűen kialakuló lokális tanácsok pedig olyan koordinációs- és integrációs folyamatot indítottak el, mely meghaladva a regionális kereteket országos szinten voltak képesek a feladatukat ellátni”.<sup>41</sup> „Mindez lehetővé tette a közügyek nyilvános meghatározását és közös, aktív alakítását”.<sup>42</sup>

Habermas az Arendt-i hatalomfogalomból a kommunikatív aspektust emeli ki.<sup>43</sup> A hatalom Habermasi fogalmi keretekben egy kényszermentes kommunikáció által jön létre, „a hatalom tehát egyszerre maga a cselekvés

---

36 ARENDT Hannah: *A forradalom*. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1991, 1–460.

37 HABERMAS Jürgen: *Between facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996, 1–631.

38 RUSZAKI Éva: „Elemi köztársaságok” mint ideális politikai modell Hannah Arendt filozófiájában. *Ütközéspontok*, 2012, 4, 106–127.

39 ARENDT i. m. 333.

40 ARENDT i. m. 623.

41 ARENDT i. m. 350.

42 ARENDT i. m. 150.

43 HABERMAS i. m. 287–288.

és az egyének közti összeköttetés a cselekvés által”.<sup>44</sup> „A hatalom tehát a kollektív célok érdekében történő mobilizáció és összefogás a közügyek rendezésére”.<sup>45</sup> Fontos, hogy ez a hatalom a Habermasi értelmezésben egy kényszermentes kényszeren alapszik, független a meggyőzés kényszerétől ugyanakkor nem független az elfogadás kényszerétől. Ez tudja az alapját képezni tehát az Arendt-i elemi köztársaságainak.

Mindezek az elméletek kiemelkedően fontosak akkor, ha az egyre mélyülő szegénységet mutató és egyre centralizáltabb és pártpolitikai lojalitás alapján működő hátrányos helyzetű települések önkormányzataira tekintünk. A rendszert tartalmi szempontból érdemes átalakítani, amelyben a vita, a társadalmi nyilvánosság, az emberek aktív cselekvése újra központi szerepet kap, és olyan részvételen alapuló demokratikus intézmények jönnek létre, amelyek megfelelő erőforrással és képességtevással vannak felruházva, hogy azt a halmozottan hátrányos helyzetet, amelyben ezek a települések 2020-ban Magyarországon léteznek, pozitív irányba tudják fordítani. Nem gondolom azonban sajnos, hogy egy ilyen fordulat valaha is megtörténik, és képesek leszünk valaha egy ilyen rendszer kialakítására és megvalósítására, jelenleg semmi sem mutat erre felé tartó jeleket, a rendszerváltás kudarcra pedig szintén azt mutatja, hogy Magyarország inkább újra a tanácsai rendszert választja, mint a demokratikus közösségi kommunikáción alapuló önszerveződő rendszereket.

Azt gondolom összegzéséként tehát, hogy mindezek alapján már nem is tűnik olyannyira elrugaszkodott szóhasználatnak, hogy a lakosok „tanácsnak”, „polginnak”, vagy „hivatalnak” címkézik a helyi hátrányos helyzetű kistéle-  
pülések önkormányzatait, hisz a nyelvben épp az mutatható ki, hogy ezek mennyire más funkciókat töltenek be, mint egy önkormányzat, és a konkrét gyakorlatok során hogyan váltak sok esetben egy centralizált, pártpolitikai lojalitáson nyugvó, adminisztratív, felülről lefelé történő hatalomgyakorlásra épülő, és sok esetben elnyomó, bürokratikus szervvé.

---

44 RUSZKAI i. m. 14.

45 HABERMAS i. m. 291.