

HÁROM KONCEPCIÓ ÉS AMI UTÁNA KÖVETKEZIK ...

Közigazgatási reformtörekvések és kudarcaik sorozata Magyarországon 1945—1948

GYARMATI GYÖRGY

Szekfű Gyula, akitől a címet — némi módosítással — kölcsönöztük, három nemzedék évszázados históriáját dolgozta fel máig legnagyobb hatású munkájában. Az alábbi dolgozatban ennél sokkal szerényebb feladatra vállalkozunk. Egy nemzedék három irányzatának történelmi léptékekkel mérve epizódnyi, gyorsan elhamvadt kísérletéről kívánunk számot adni, melynek célja az volt, hogy egy demokratikus közigazgatási intézményrendszert hozzanak létre. A meg nem valósult elképzeléseknek gyakran válik osztályrészévé, hogy realitásukat utólag is megkérdőjelezzük. Így, esetünkben is felvetődik a kérdés; valóban kiindulópontját jelenthették-e az alábbi elképzelések egy demokratikus közigazgatásnak? Erre — az angolok közmondásos hasonlatával élve — természetesen csak a puding próbáját követően adhatnánk megnyugtató választ. Történetileg nézve azonban emellett is kínálkozik egy megközelítési szempont. Ahhoz képest, ami az 1945 előtti magyar közigazgatást jellemezte, nagyon is valószínűsíthető, hogy ezen tervek valamelyikén — vagy éppen ötvözetén — alapuló igazgatás demokratikusabb lett volna. De ahhoz képest is — elmúlt évtizedeinkre visszatekintve ez is mindinkább nyilvánvaló —, amit az 1948-as kommunista hatalomátvétel jelentett, illetve ami utána következett...

*

1944—45 fordulóján a Magyar Nemzeti Függetlenségi Front keretében színre lépő új politikai koalíció a rendszerváltozás részeként célul tűzte ki a közigazgatás gyökeres átalakítását is. Ez a törekvés a következő években egymást váltó kormányok programjában mindvégig megkülönböztetett fontosságú pontként szerepelt. A szándék komolyságára utaltak azok az egymás után születő elképzelések, melyek már 1945-ben megjelentek, s különösen a rákövetkező két évben öltöttek koncepciózus formát. Ezek kidolgozottságának mértéke, korabeli publicitása éppoly különböző volt, ahogy politikai fogadtatásuk és szakmai megítélésük is eltért egymástól. Három szál azonban mindenképpen egybekapcsolja a felfogásuk bizonyos elemeiben nagyon is különböző elképzeléseket. Az egyik, hogy egy olyan pluralista parlamentáris demokrácia tételzéséből indultak ki, melyben a jogi és szervezeti garanciákkal körülbástyázott önkormányzatok a közigazgatás letéteményesei. A másik, hogy a reformtervek mindegyike a hatalmi harc újabb és újabb fordulatainak rendelődött alá, így, ha nem is tekinthetők halva született elképzeléseknek, sorsukat születésük pillanatától az egyszemélyes kórral tusakodó agónia jellemezte. A kör pedig az az izmosodó diktatúra volt, mely egymás után mondta ki rájuk a halálos ítéletet.

Az egymás mellett fekvő három „porladó tetem” a *Nemzeti Parasztpárt*, a *Szociáldemokrata Párt* és a *Független Kisgazdapárt* korabeli közigazgatási reformtervezete. Ezek rövidre szabott, de annál hányatottabb „életét” kívánjuk az alábbi bevezetőben feleleveníteni, hogy azután — dokumentumok formájában — következzenek a sérülés nélkül exhumált „corpusok”. Mint

látni fogjuk, az egyes párt-koncepciók sorsa még azt megelőzően az enyészett lett, hogy maguk az említett pártok eltűntek volna a közéletből. Ha viszont a korabeli pártok tervezeteit számba vesszük, miért nem kap helyet ezek között a Kommunista Párt elképzelése? Tény, hogy 1946 második felétől az MKP központjában készültek különböző elaborátumok a közigazgatás reformját illetően. Ezeket azonban nemhogy a közvélemény elé nem terjesztették, de még a közigazgatási reform sorsáról tárgyaló pártközi értekezleteken sem bocsátották a saját koncepciójukkal jelentkező koalíciós partnerek rendelkezésére. Kommunista alternatívaként a koalíció felszámolását követően a Magyar Dolgozók Pártja 1949-ben jelentkezett a *tanácsrendszerben* alakot öltő koncepciójával, melynek tézisei először az Alkotmányban kodifikáltak, s az ennek megfelelő igazgatásszervezet kiépítésére 1950 folyamán került sor (Gyarmati 1981). Ez utóbbi már éppúgy ismerhető, amiképpen annak a *Jogi Reformbizottságnak* a közigazgatás reformját célzó tevékenysége, melyet a kormány még 1945-ben hívott életre, többek között épp e munkálatok előkészítésére (Gyarmati 1979).

A közelmúltunkat bűvárkodó elemzésekben ehhez képest is kevesebb figyelem fordult a szociáldemokraták, illetve a kisgazdák igazgatásszervezeti, területrendezési elképzeléseire. Ezek a tervezetek még csak említésre sem kerültek „magyarhoni közigazgatási reformokat” közreadó dokumentumok között, illetve az ezeket elemző monográfiában (Csizmadia 1976, 1979). A Nemzeti Parasztpárt reformtervezete annyiban mondható szerencsésebbnek, amennyiben az Erdei Ferenc és Bibó István munkásságát összegyűjtő, illetve elemző kötetek, cikkek részeként ismételtelen napvilágot láthattak közigazgatási vonatkozású írásaik is (Bibó 1983, 1986, Erdei 1977).

A nemzeti Parasztpárt javaslata ugyan ily módon nem újdonság, a másik két dokumentum erre vonatkozó reflexiói, valamint fogantatásuk és sorsuk politikai összefüggései indokolták teszik együttes közlésüket. Hasonlóképpen emellett szól összevethetőségük megkönnyítése, az, hogy koncepcionális azonosságai, illetve eltéréseik vizsgálata érdekében együtt legyenek hozzáférhetőek.

A közigazgatás reformtervezet nélküli „demokratizálásának” másfél éve 1944 december — 1946 július

Bár a megállapítás kézenfekvő, mégis abból kell kiindulnunk, hogy a közigazgatás reformját nem az 1945-ös rendszerváltozás tette időszerű kérdéssé. A megelőző évszázad gazdasági-társadalmi változásai a huszadik század közepére éppúgy avittá tették már korábban is a tradicionális szervezeti és működési kereteket őrző közigazgatási mechanizmust, mint ahogy öröklötten megoldatlan volt a földkérdés is. A vizsgált időszak megnyilatkozásai elsődlegesen pejoratív politikai jelzőkkel illették a régi, „feudális”, „dzsentri-szellemű”, „népelnemő” igazgatást, s ez a dokumentumokban is visszaköszön. Ennél sokkal inkább meggyőzőnek tűnnek azok a racionalitás és a korszerűség platformjáról megfogalmazott szakmai argumentumok, melyek leginkább a parasztpárti tervezet első felében olvashatók.

Nem vitatva a „szentistváni”, vagy éppen „nemesi” titulusokkal jellemzett tradicionális közigazgatási szervezetet érintő kritikák létjogosultságát, mégis fontosabbnak tűnnek az újabb

keletű fejlemények által teremtett ellentmondások. A múlt század második felének iparosítási, vasútépítési és egyéb infrastrukturális teljesítményei nem csupán a társadalmi, hanem a települési struktúrát is jelentős mértékben módosították. A fejlődés eredményezte változások már a századelő évtizedeire megkívánták volna a közigazgatás területi, szervezeti rendjének módosítását. Ez azonban elmaradt. Az előbb említett változásokkal párhuzamosan kiépülő polgári kori *szakigazgatási szervezet* a kor kívánalmaihoz képest éppen hogy nem tekinthető elavultnak, s éppen hozzá képest maradt el a *közigazgatás modernizálása*, illetve a két igazgatási szféra harmonizálására. Ennek halmozódó ellentmondásait tetézte be — külpolitikai összetevőként — a trianoni országcsonkítás, belpolitikailag pedig az új határok mentén létrejött „csonka” vármegyék meghagyása. Nem vitás, hogy Trianon a társadalmi munkamegosztás évszázadok során formálódott térségeit szakította el egymástól; a csonkává lett vármegyéknek a revíziós ideából eredő fenntartása viszont méginkább anakronisztikussá tette a közigazgatás szervezetét. S bár a század harmincas éveiben a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatástudományi iskola jelentős előmunkálatokat végzett a közigazgatás korszerűsítése érdekében¹, megvalósulását előbb az autokratikus rendszert konzerválni igyekvő törekvések, később a jobboldali etatista aspirációk, illetve a háború lehetetlenítették.

A második világháborút követő rendszerváltozás annyiban látszott új helyzetet teremteni, hogy a közigazgatás modernizálásának korszükséglete — a kormányzati és pártprogramok alapján — változtatási igénnyel, szándékkal is párosult. E törekvések ismertetéséhez kezdve két megjegyzést szükséges előrebocsátani. Nincs terünk annak — külön tanulmányt igénylő (Gyarmati 1985) — bemutatására, hogy a front elvonulását követően milyen okok következtében került sor a közigazgatás régi szervezeti keretekben történő helyreállítására. Így csak utalunk arra, hogy az Ideiglenes Nemzeti Kormány életre hívásának, illetve hivatalba lépésének időszakában voltak olyan törekvések, melyek a szerveződő *nemzeti bizottságokat* kívánták a korábbi igazgatási fórumokat felváltó szervekként működtetni. E szándék megvalósítása elé azonban két olyan akadály is tornyosult, melyek közül egy is elegendő lett volna annak megghiúsítására. A szuverenitásával nem rendelkező ország éppen hogy megalakult ideiglenes kormányzatát a belpolitikai fejleményeket is felügyelő szovjet reprezentánsok eltiltották a nemzeti bizottságok igazgatási szervekké formálásától. Ez önmagában is elegendő volt ahhoz, hogy a nemzeti bizottságok kezdetben — a helyi közjogi interregnum időszakában — végzett ilyen irányú tevékenysége ne állandósulhasson. De ezen túlmenően a hazai nézetek is megoszlottak szerepüket illetően. A kommunisták álláspontját több tényező is motiválta. Egyfelől, egy népre apelláló átalakulás kezdetén, saját maguk elfogadtatása és helyi szintű képvisellete érdekében nem tehették meg, hogy ezt a népi szervet — legalábbis verbálisan — ne támogassák. Másfelől őket a nagyhatalmi elvárás mellett a „pártfegyelem” is a moszkvai instrukciók respektálására készítette. Ezen ellentmondást számukra végül is a hatalmi praktikum segített feloldani. Miután a nemzeti bizottságok koalíciós összetétele kialakult, úgy ítélték meg, hogy nem ez az a fórum, ahol elképzeléseik leginkább érvényesíthetők; s ennek megfelelően — bár továbbra sem mulasztották el a szervek fontosságát hangsúlyozni — inkább az újjászerveződő hagyományos közigazgatási szervezeten belüli pozíciószerezésre összpontosították figyelmüket. A Kisgazda Pártnak — bár egészen más okokból eredően — ez esetben kevésbé jelentett gondot a nagyhatalmi kíváncsi tudomásulvétele. Utóbbiak ugyanis a nemzeti bizottságokat — melyek kezdetben számos helyen újra aktivizálódó „tizenkilences” veteránokból alakultak, s tevékenységüket el-

einte a diktatórikus működés jellemezte — saját átalakulási elképzeléseikhez képest túlzottan forradalmi szerveknek tartották. Ebből eredően könnyen egyet tudtak érteni azzal, hogy a nemzeti bizottságok ne lépjenek a közigazgatási fórumok helyébe.

Mindezekből következően a meginduló átalakulás legsürgetőbb feladatai közül kiiktatódott a közigazgatás *szervezeti* korszerűsítése. Eleget teendő azonban az új országegítés központi jel-szavának, a *demokratizálásnak*, ezt az igazgatás *személyi* állományának politikai szempontú felülvizsgálatával próbálták elérni. A hatalmi intézményrendszer személyi őrsváltását önmagában is elősegítette a régi adminisztráció jelentős hányadának elmenekülése. Ehhez társult a megmaradt, illetve újonnan közszolgálatba lépő alkalmazottakat érintő úgynevezett *igazolási eljárások* megszervezése.

A rendszerváltás logikájából szervesen következő procedúrát azonban több okból eredően sem lehetett következetesen végigvinni. Ennek csupán kiindulópontjaként, és nem legfőbb okaként említhető, hogy az általánosan elfogadott és hirdetett „demokratikus átalakulás” tartalmáról, illetve az ebből következő gyakorlati lépésekről az egyes pártok nagyon is különböző felfogást vallottak. Ez szűkebb témákra vonatkoztatva azzal a következménnyel járt, hogy a közalkalmazotti kar „demokratikusságának” kritériumait illetően sem látszottak a pártok közös nevezőre jutni. 1945 nyarától tartóan „örökzöld” téma marad az a sajtópolémia, mely egyfelől az igazolási eljárások „eredménytelenségéről” tudósít, másfelől — mivel az folytatólagosan létbizonytalanságban tartja a köztisztviselő társadalmat — mielőbbi lezárásukat szorgalmazza. Az elvi konszenzushiánynál azonban sokkal gyakorlatiasabb okok miatt vált — és maradt — a közigazgatási adminisztráció állandó támadások célpontja. Az új rendszer berendezkedésének időszakában ugyanis egyszerre zajlott három — témánk szempontjából — szoros kölcsönhatást mutató folyamat. Az igazgatás személyzetének igazolási eljárással biztosítani kívánt „demokratizálása” mellett ugyanezen időszakban kellett kiállítaniuk az egyes pártoknak saját „pozícióképes” káderállományukat, s egyúttal — a törvényhozói és kormányzati ideiglenességet felszámolandó — a nemzetgyűlési választásokra is fel kellett készülniük. A demokratikus átalakulás elvi célkitűzése és az ezt megvalósítani hivatott koalíciós pártok közötti hatalmi harc sajátos kényszerkapcsolatot teremtett a fentebb említett három folyamat között. Egzisztenciák tízezreiről döntő igazoló eljárás egy, az érintett koalíciós pártok delegáltjaiból álló bizottságok előtt az egyik oldalon; s ugyanezen pártok tagságnövelő szervezeti lépései, részben a közigazgatásban való mind nagyobb arányú „politikai jelenlét” érdekében, részben szem előtt tartva a választásokon való minél eredményesebb szereplést. Az egyes pártok háborút túlélő „törzsökös” tagsága, illetve kvalifikáltabb káderállománya még a politikai szempontból jelentősebb kulcspozíciók elfoglalásához sem volt mindig elegendő. Ugyanakkor minden párt súlyt fektetett arra, hogy minél nagyobb befolyásra tegyen szert a közalkalmazottak között (is), illetve hogy soraikat e réteg tagjainak megnyerésével is erősítsék. Mivel ezen keresztül hatalmi pozíciójukat is erősíteni remélték, nem zárkóztak el attól, hogy a pártokhoz tartozók igazolását elősegítsék. Ez természetesen elsősorban azon megmaradt közalkalmazottak pártok iránti affinitását növelték, akik úgy ítélték meg helyzetüket, hogy igazolásukat biztosítandó rájuk fér némi párt-támogatás. Az ily módon keletkezett circulus vitiosus pedig — legalábbis a választások előtt — már csupán várható szavazatvesztés ellenében lehetett volna korrigálni. Ez viszont annál is kevésbé állt érdekükben, mivel a pártok elsődleges fontosságúnak tekintették minél nagyobb arányú reprezentáltságukat a hatalmi intézményrendszerben. A legelterjed-

tebb pozíciószerezési módszernek az a változat tekinthető, melyet a Kommunista párt egyik *belső használatú* „demokratizálási” tervezete 1945 nyarán rögzített. Ez a kulcspozícióba helyezett pártkáderek feladatává tette, hogy hatáskörükben minél több további párttagot helyezzenek állásba, illetve a már alkalmazásban álló, s „megfelelőnek” ítélt tisztviselőket léptessék be a pártba².

A közelgő választások által is inspirált pártprogramok megfogalmazása során, illetve a választási kampány idején magától értetődően többször is napirendre került a közigazgatás helyzete, illetve a megújítás szükségessége is. Az egyes pártok különböző argumentációs logikával bár, de egyaránt egy „népet szolgáló közigazgatás” megteremtését igényelték, illetve hirdették. Ugyancsak közös mozzanata a különböző párnyilatkozatoknak, hogy egyöntetűen az önkormányzatok megerősítésére, illetve kiemelt fontosságára koncentráltak. Mindezek legtöbbször ugyanakkor inkább tekinthető az eredményes szereplést szem előtt tartó választási deklarációnak, semmint konkrét reformtervezet elemeiből építkező prognózisnak. Egyedüli kivételt csupán „A Nemzeti Parasztpárt Kiskátéja” címen közzétett program jelentett, melyben populáris formában már mindazok a gondolatok megtalálhatók, melyek majd egy évvel később, 1946 nyarán látnak napvilágot koncepciózusabb megfogalmazásban (ld. *1. Melléklet*). Azt, hogy a Parasztpárt házatáján valóban előrehaladottabb stádiumban tartanak a közigazgatás szervezeti megújítását célzó munkálatok, Erdei Ferenc erősítette meg egy választási nagygyűlésen, midőn külön kitért arra, hogy egy átfogó közigazgatási reformtervezet „rövid időn belül kész lesz arra, hogy amikor a politikai körülmények megengedik és megkívánják, akkor ezt a kész tervet, mint közigazgatásunk gyökeres, demokratikus és népi reformját végrehajtsuk” (Erdi 1988). A politikai körülmények azonban egyelőre azt kívánták és engedték meg, hogy a választópolgárok az urnákhoz járuljanak...

Ha az új államiság kiépülésének hónapjaiban az volt megfigyelhető, hogy a közigazgatás szervezeti megújításának ügye a pártok egyre markánsabb hatalmi harcának rendelődött alá, ez az egyoldalú függőség méginkább meghatározta a reform esélyeit, az „ideiglenességet” lezáró nemzetgyűlési választások után. S amiképpen 1945 folyamán a nemzeti bizottságok, az igazolási eljárás, és a választáson való eredményes szereplés érdekében folytatott pozíció- és szavazatvadászat interdependenciájával jellemezhető a közigazgatás politikai meghatározottsága, ugyanúgy 1946 folyamán is három különböző irányú politikai törekvés egymással való küzdelem determinálta a közigazgatás helyzetét. Ezek: az „arányosítás” vagy *önkormányzati választások* kérdése; a *B-lista*; valamint egy *átfogó közigazgatási reformtervezet nyilvánosságra hozása*.

A belpolitikai erőviszonyok alapvető átrendeződésének esélyét sejtette a Független Kisgazdapárt abszolút (57 %-os!) választási győzelme. Ez nem csupán azt a Rákosi Mátyás által prognosztizált optimista várakozást nem igazolta, mely szerint „a munkáspártok lenyűgöző győzelme előre vetíti árnyékát”³, hanem azzal a következménnyel is járt, hogy a sietve „*Baloldali Blokk*”-ba tömörülő pártok — MKP 17 %, SZDP 17 %, NPP 6 % — korábbi „közös” *parlament* többségüket is elvesztették. *Továbbra is fennállt viszont az ideiglenesség korszakában szerzett többségük a végrehajtó hatalomban* — a rendőrséget pl. szinte kizárólagosan uralták a kommunisták —, *valamint az önkormányzati igazgatás különböző szintjein*. Az executívának és a legislatívának ily módon egy *politikai kettőssége, hatalmi dualizmusa* jött létre. A választások által teremtett új helyzet, a törekvéseiben egyre inkább polarizálódó kormányzati koalíciót, s külö-

nösen a szélső pontjain elhelyezkedő MKP-t, illetve FKGP-t magától értetődően készítette politikai lépéseinek újragondolására. A létrejött hatalmi patthelyzetben e pártok mindegyike olyan stratégiát igyekezett érvényre juttatni, melynek eredményeként a törvényhozó és a végrehajtó hatalom politikai arculatának kettősségét a maga számára kedvező módon „egyenműsíthette” volna.

A kommunisták a baloldal kisebbségbe szorulását a nemzetgyűlés szerepének mérséklésével igyekeztek ellensúlyozni. Ennek sikeres módszerévé vált a rendeleti kormányzás erősítése, a törvényalkotás rovására. A koalíció „politikai bizottságaként” működő *pártközi tárgyalásokon* a Baloldali Blokk három pártjának együttes fellépése rendre „kisebbségi” véleménnyé transzformálta a kisgazdapárti javaslatokat, ellenvetéseket, s az ily módon „egyeztetett” rendelettervezetek rövid időn belül kormányrendeletként voltak életbe léptethetők. E módszert alkalmazva a baloldalnak nem kellett tartania a kisgazdapártiak esetleges parlamenti leszavazásától. A kedvezőtlenebbé vált törvényhozási pozíciók ellensúlyozása mellett nem kisebb figyelmet fordítottak a kommunisták befolyásuk erősítésére, az eddig is baloldali hegemóniát mutató végrehajtó hatalomban. Az 1945-ös igazoló eljárások „eredménytelenségére” hivatkozva a tisztviselőkar ismételt politikai szempontú felülvizsgálatát szorgalmazták *B-lista* formájában. Törekvéseiknek 1946 tavaszán szervezett tömegakciókkal, „népítéletekkel” is igyekeztek nyomatókat adni. Ezek visszafogására csak azt követően került sor, miután ezek az úgynevezett népítéletek nem egy esetben — antiszemita színezetű — pogromokká fajultak, s a párt ezekben való kompromittálódását az általuk kézben tartott rendőrség „célirányos” tevékenysége is csak kevésbé tudta mérsékelni (Varga 1986).

A *kisgazdák* a választásokat követően azt igényelték, hogy a voksokban kifejezésre juttatott parlamenti reprezentáltságnak megfelelően *arányosítsák* az egyes pártok részesedését a végrehajtó hatalomban, és az önkormányzatok kulcspozícióiban. Ezt a követelést a Baloldali Blokk pártjai egyöntetűen elutasították, sőt — a B-lista meghirdetésével — az exekutívában meglévő állásaik további erősítésére törekedtek. Erre való reagálásként a kisgazdák a továbbiakban az *önkormányzati választások* mielőbbi megtartását szorgalmazták. Azt a többi párt is felmérte, hogy a helyi választások a kisgazdákat juttatnák többséghez az önkormányzatokban. S bár ezt el kívánták kerülni, érdemleges ellenvetésük nemigen lehetett, hiszen a választott parlament létrehozása, a bírósági szervezet átalakítása, a köztársasági államforma kikiáltása után reális és jogos követelés volt az ideiglenesség felszámolása az államélet ezen területén is.

1946 első felében a fentebb csak címszavakban jelzett egymást keresztező törekvések kormányzati válságok sorozatát születték. A koalíciós kormányzat fenntartása és működőképessége tétele ugyanakkor nemzetközi kötelezettségekből és belső szükségletből eredően egyaránt közös érdek volt. Így a pártok — legalábbis átmenetileg — kölcsönös engedményeken nyugvó megegyezésre kényszerültek. A kisgazdák hozzájárulásukat adták a Kommunista Párt szempontjait érvényesítő B-lista rendelet megjelentetéséhez; ennek fejében ígéretet kaptak néhány főispáni, polgármesteri, rendőrségi poszt elnyerésére. Ezt egészítette ki a pártok közös nyilatkozata az önkormányzati választások kérdésének napirenden tartásáról, s újabb egy hónapos pártközi alku eredményeként, 1946 júliusában megállapodás született arról, hogy a helyi választásokra még ugyanazon év őszén sort kerítenek⁴. Ugyanezekben a napokban, a B-listázások megindulása idején, és az önkormányzati választások időpontját is rögzítő pártközi megállapodások ismeretében jelentette meg a *Nemzeti Parasztpárt* átfogó *közigazgatási reformkoncepcióját*.

A reformtervek születésének és halálának másfél éve 1946 január — 1947 június

Az eddigiekben a front utáni közigazgatás reorganizálásának és működésének *politikai* koordinátáit igyekeztünk vázlatosan bemutatni. A továbbiakban azokat a törekvéseket vesszük számba, melyek célja a közigazgatás *szervezetének* valamilyen fajta átalakítása volt, bár — mint látni fogjuk — ezek sem voltak függetleníthetők az aktuális politikai fejleményektől. Miután a jelzett időszakban született egyes pártkoncepciók e bevezetőt követően tanulmányozhatók, vizsgálódásunkat keletkezésük, fogadtatásuk és politikai süllyesztőbe kerülésük körülményeinek bemutatására korlátozzuk.

a) A *Nemzeti Parasztpárt* javaslatának alapeszméi Erdei Ferenc történeti-szociográfiai és Bibó István igazgatástudományi munkásságában már a második világháború előtt, illetve alatt megfogalmazódtak. Előbbit az alföldi tanyás települések társadalom- és munkaszervezeti rendjéből kiindulva, az igazgatási struktúrát is érintő új területszervezési modell foglalkoztatta; Bibó az igazgatási intézmények működési mechanizmusának demokratikus átszervezésére koncentrált munkáiban. Kettejük korábbi együttműködése a rendszerváltozást követően „intézményszerűt”. Amikor Erdei 1944 végén az Ideiglenes Kormány belügyminisztere lett, a közigazgatási osztály vezetésével Bibó Istvánt bízta meg, s feladatkörébe utalta a közigazgatási reform előkészítését is. Az 1945 augusztusában elhangzott — már idézett — választási beszédében Erdei ezen munkálatokra utalt, mint rövidesen elkészülő átfogó reformkonceptióra.

1946 elejétől a kormány tanácsadó testületeként már korábban életre hívott *Jogi Reformbizottság* munkarendjébe — az ügy fontosságára való tekintettel — külön ülésnapokat iktatott, s megkezdte a közigazgatás szervezeti reformjára vonatkozó, zömében Bibó István által készített elaborátumok megvitatását. Erdei — akit 1945 novemberében Nagy Imre, majd, 1946 márciusában Rajk László követett a belügyminiszteri poszton — miniszteri kötöttségeitől megszabadulva, s a már alakot öltő reformkonceptióval, nagyobb súlyt helyezhetett ezen elképzelés parasztpárti programként való képviselésére. Ez történt többek között 1946 februárjában, az éppen hivatalba lépő Nagy Ferenc vezette kormány programjának parlamenti vitája során. A Nemzeti Parasztpárt messzemenően támogatta a kommunisták által szorgalmazott B-listát, mivel ettől saját hatalmi pozíciójának erősítését is remélte. Az apparátus ismételt politikai szempontú tisztogatását azonban szoros összefüggésben kezelte a közigazgatás szervezeti reformjával. „Csak akkor lesz sikeres a közigazgatás megtisztítása, átalakítása és demokratizálása — hangzott a Parasztpárt nevében szónokló Erdei parlamenti hozzászólása — ha a régi igazgatási szervezetet is felbontjuk, és kialakítjuk azt a népi igazgatási rendszert, amely intézményeiben is alkalmas arra, hogy a nép igazgatási szerve legyen. Annak a hatalmas és nagyszabású reformmunkának, amit a demokráciának el kell végezni a közigazgatás terén, éppen ezért első lépése csak a létszámcsökkentés és a köztisztviselők megrostálása. Mind gazdaságilag, mind politikailag elkerülhetetlen ez a lépés, azonban ez magában véve még csak könnyítés az igazgatás nyomasztó terhein és alkalmatlanságán, de nem megoldás az új, népi közigazgatás megteremtése útján”⁵. Hasonlóképpen foglal állást ez idő tájt Bibó István is, a Jogi Reformbizottság számára készített egyik beadványában: „a személycseré hatását igen nagy mértékben paralizálni tudja, ha közben ugyanazok az élettelen keretek és ugyanaz a felülről való igazgatás folyik tovább.

A felülről való igazgatás ugyanis akkor is uralmi jellegű marad, ha a legteljesebben el is van töltve a népboldogítás szándékával” (Gyarmati 1979).

Midőn a koalíciós pártok 1946 júliusában egyöntetűen állást foglaltak az önkormányzati választások napirendre tűzéséről, érthetőnek tűnik, hogy a Parasztpárt nem várhatott tovább javaslatának publikálásával, hiszen álláspontjuk szerint e választásoknak már egy szervezetében is új közigazgatás posztjaira kellett volna új tisztviselőket állítania. Emellett azonban más megfontolások is a nyilvánosságra hozatalt sürgették, annak ellenére, hogy a tervezet részletes megvitatást követő véglegesítését a Jogi Reformbizottság még nem fejezte be. Ezen motiváló tényezők egyike kifejezetten presztizs-szempon volt. A párt vezetőségének július 12-i ülésén — ahol a közzététel mellett döntöttek — ugyanolyan politikai jelentőséget tulajdonítottak a közigazgatási reformnak, mint az 1945-ös földreform Parasztpárt által történt meghirdetésének. Elsődleges fontosságú — mondták — hogy a kezdeményezés a Nemzeti Parasztpárté legyen, „ez ki is tűnjék, és úgy domináljon a köztudatban mint a mi tervünk”⁶. Nem kevésbé játszott szerepet a nyilvánosságra hozásban egy további politikai szempont, illetve aggodalom. A publikálástól a szélesebb közvélemény megnyerését remélték, s ily módon kívánták visszaverni azt a tervezet elleni támadást, mely ekkor még csupán a koalíciós színpad kulisszái mögött volt érzékelhető. A Jogi Reformbizottság június 27-i ülésén a bizottság kommunista párti titkára, Beér János úgy foglalt állást, hogy a reform kidolgozására egy kifejezetten ezzel a feladattal megbízott különleges bizottságot kell életre hívni (Gyarmati 1979). Ez a koalíción belüli diplomácia nyelven megfogalmazott álláspont azt jelentette, hogy a kommunisták sem a reformbizottságot, sem pedig a tervezetet nem tartják alkalmasnak a közigazgatási reform előkészítésére. Mindezek ismeretében nyilvánvaló: Erdei Ferencnek az a nyilatkozata, melyet három nappal a tervezet közzétételét követően adott a sajtónak, egyszerre kívánta Bibó pozícióját erősíteni, s emellett a kommunista belügyminiszterre gyakorlandó nyomást is szolgálta. Megfogalmazása szerint ugyanis „Rajk belügyminiszter addig fejlesztette az előkészítő munkálatokat, (sic!) hogy ma már a Belügyminisztériumban mind a közigazgatási reform kidolgozása, mind az önkormányzati választójogi törvény előkészítése igen előrehaladott állapotban van, s ... a reform elveinek tisztázása után, napok alatt részletesen ki tudja dolgozni a kívánt tervezetet”⁷.

Csakhogy a tervezet éppen hogy nem volt kívánatos. Erre utal, hogy a nyilatkozatban megfogalmazott politikai szándékok egyike sem érte el célját. Sőt! Épp az ellenkezője történt! Rajk belügyminiszter ezt követően sürgős szükségét érezte, hogy Bibó Istvánt felmentse — illetve miután politikai súlyú állásról volt szó —, pártjával visszahívattassa a közigazgatási főosztály éléről. Az, hogy Bibót — aki már azóta szálka volt a kommunisták szemében, amióta nevezetes, „A magyar demokrácia válsága” c. politikai esszéjét fél évvel korábban publikálta — sikerült eltávolítani a Belügyminisztériumból, a parasztpárti tervezet sorsát is előre vetítette. A nagyfokú helyi autonómiára épülő városmegye-koncepció (ld: 1. Melléklet) éppúgy elfogadhatatlan volt a Kommunista Párt számára, amiképpen az addigi pozícióikra kiszámíthatóan kedvezőtlen kimenetelű önkormányzati választások megtartása. Mindezek kategorikus visszautasítása azonban két okból is akadályba ütközött. Az 1946 augusztusában induló gazdasági stabilizáció (a forint bevezetése) idején nem volt célszerű a nyiltszíni elutasítás, mivel az újabb koalíciós válságot indukált volna. A párharcokkal terhelt megelőző fél év után, a nem sokkal korábban megteremtett *treuga dei* fenntartásához emellett — legalábbis vélt — külpolitikai érdek is fűződött. A magyar kormányzat ugyanis többek között attól is kedvezőbb megítélést remélt a

Párizsban nem sokkal korábban megindult békeelőkészítő tárgyalásoktól, ha a nagyhatalmak nem a megelőző fél évet kitöltő koalíciós válságsorozat folytatásáról értesülnek.

Ebben a helyzetben a Kommunista Pártnak figyelemre méltó taktikai lépéssel sikerült úgy elodáznia a két kérdést, hogy — legalábbis a Trianont ismétlő párizsi döntés megszületéséig — a koalíción belüli viszálykodás kiújulását is elkerülte. Előbb azonosította magát a parasztpárti javaslatnak azzal a pontjával, hogy az önkormányzati választásoknak csak a közigazgatás szervezeti reformját követően van értelme. További pártközi értekezleteken pedig sikerült megszereznie a koalíciós partnerek hozzájárulását ahhoz, hogy mindkét ügy előkészítését bízzák arra a Belügyminisztériumra, ahol — mint Erdeitől értesülhettek — előrehaladott stádiumban vannak az előkészítési munkálatai. Az pedig, hogy mi volt az MKP vezetésének tényleges álláspontja a közigazgatási reform kérdésében, egy szeptember eleji intern állásfoglalásból vált — évtizedekkel később — nyilvánvalóvá. Eszerint: „a közigazgatási reformnak már a népi demokrácia elveinek maradéktalan érvényesítésével kell elkészülnie, ezért a politikai helyzet is megkívánja a szakszempontból is szükséges 1-2 éves haladékot”⁸.

Az év hátralévő részében, a fentebbi állásfoglalásnak megfelelően szó sem volt arról, hogy a Rajk László vezette belügyminisztérium a reform, illetve a választások előkészítésén munkálkodott volna. Bár tétlenséggel így sem volt vádolható, mivel a kommunista pártvezetéstől ugyancsak nagy horderejű megbízatást kapott. Mivel a Kisgazdapárt az ősz folyamán is kitartóan sürgette az önkormányzati választások kiírását, s a halogató kommunista álláspont miatt ez október második felében ismételten kormányzati válságba torkollott, az MKP vezetése más eszközökkel kívánta feloldani a koalícion belüli hatalmi patthelyzetet. Október-november fordulóján elhatározásra jutottak a „köztársaságellenes összeesküvés per” megkonstruálását illetően, mely azt a célt szolgálta, hogy a választások idejére felbomlasszák a Független Kisgazdapártot. Az év még hátralévő hónapjaiban intenzíven dolgozott a politikai rendőrség, s ennek eredményeként Rajk belügyminiszter 1947 január elején már sajtóértekezleten tájékoztathatta a közvéleményt az „összeesküvés leleplezéséről”. E bejelentést követően vette kezdetét a kisgazdák elleni nyílt adminisztratív támadás. Előbb néhány parlamenti képviselőjüket vették őrizetbe. A következő menet leglátványosabb akciója a Kovács Béla ügy volt, melynek záróakkordjaként szovjet katonai szervek hurcolták el a FKgP főtitkárát. Az MKP vezetése — melynek sikerült rávennie a szovjet hatóságokat erre a letartóztatásra — ezzel a lépéssel hathatósan demonstrálta cselekvőképességét azzal a kisgazda többségű parlamenttel szemben, mely elutasította Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztését, illetve kiadatását a kommunista politikai rendőrségnek. Ez valóban elindította a Kisgazda Párt felbomlási folyamatát, ami egyben azt is jelentette, hogy megtörtént az elmozdulás az 1945 novemberi választásokat követően létrejött hatalmi patthelyzetből. De ez az elmozdulás még nem kecsegtetett a teljes áttörés reményével, így, a bolsevik frazeológia „következő láncszemeként”, Nagy Ferencen volt a sor. A kisgazdapárti miniszterelnök, akit Rákosi szintén megpróbált belekompromittálni az ún. „összeesküvésbe”, Kovács Béla sorsát elkerülendő kényszerült emigrációba menekülni.

b) 1947 első felében, miközben a politikai rendőrség és a kommunista propaganda hétről-hétre újabb „leleplezésekkel” gazdagította az „összeesküvők” listáját, új fejezet kezdődött a közigazgatási reform napi történéseiben is. A parasztpárti tervzetnek, a nyilvánosságra hozást követő gyors politikai elsüllyesztése ellenére is volt annyi utóhatása, hogy a szociáldemokraták és a kisgazdák szükségesnek látták saját erre vonatkozó javaslataik összeállítását. Utóbbiak kö-

zül e kérdésben a *szociáldemokraták* voltak aktívabbak. Az SZDP pártközpont Közigazgatási Osztálya már 1946 derekán szétküldte vidéki szervezeteinek, valamint vezető közigazgatási poszton működő szakembereinek a párt egy, még a világháború előtt elkészült községgpolitikai programját azzal, hogy azt időtállóssága szempontjából véleményezzék, illetve tegyenek javaslatot egy reformprogram kidolgozására. A visszaérkező beadványok zöme teljesen idejétmúlt-nak ítélte a kiküldött anyagot, s amellett foglalt állást, hogy egészében új alapokra kell helyezni a közigazgatás szervezetét. Ez utóbbit elősegítendő, számos általánosságban fogalmazó, illetve részkérdéseket érintő javaslat is érkezett. Ezeket is hasznosítva készült el 1947 első napjaiban az „*Irányelvek a közigazgatás egyszerűsítéséhez*” címet viselő laborátum az SZDP Közigazgatási Osztályán (ld: 2. *Melléklet*). Nincs terünk most az elkészült anyag párton belüli fogadtatásának részletezésére, ezért csupán két mozzanatra utalunk. Készítői a tervezetet megküldték a Főtitkárságnak, azzal a céllal, hogy a néhány héten belül, január végén összeülő kongresszus foglaljon állást és — ha szükséges, módosítva azon — véglegesítse, mint a párt javaslatát. Emellett a párt ekkor induló közigazgatáspolitikai lapja, a *Község* megkezdte a tervezet folytatásos közzétételét, részletes magyarázatot fűzve a benne foglalt egyes tételekhez. A tervezet nem végleges, „munkanyag” jellegre látszik utalni, hogy nem csupán a kongresszus módosító javaslataira számítottak, hanem a lap egymást követő számaiban folytatólagosan közzétették a már megjelent részekre vonatkozó párton belüli észrevételeket is. A dokumentum kongresszusi vitájára „idő hiányában” végül is nem került sor, de arra felhatalmazást kapott az új pártvezetőség, hogy a parlamentben és a nyilvánosság más fórumain is hallassa hangját a közigazgatás demokratikus átalakítása, illetve működése érdekében.

Erre hamarosan alkalom is nyílt, mégpedig a Nemzetgyűlésben, amikor az 1946-1947. évi állami költségvetés megvitatása került napirendre. A belügyi tárca költségvetésének vitája során a szociáldemokraták nevében Szélig Imre szólott hozzá, s megállapítva, hogy a kormányzat eladdig nem tett lépéseket a közigazgatás korszerűsítése érdekében, javasolta, hogy ahhoz mielőbb lásson hozzá, mégpedig az általa egyúttal ismertetett szociáldemokrata koncepció alapján. Az egyes pártok észrevételeire a belügyi tárca gazdajaként Rajk László reflektált. Beszédében — előtte szóló kommunista képviselőtársaihoz hasonlóan — továbbra is a közigazgatásban tevékenykedő „reakciós elemek” eltávolítását tartotta elsődleges fontosságúnak, miközben elismerte, hogy a szervezeti reform kérdésében a kormány „még a koalíció adta lehetőségeket sem használta ki”. Ezt pótlandó egy pártközi bizottság létrehozását helyezte kilátásba, kidolgozandó a közigazgatás átfogó reformját.

E pártközi szakbizottság összehívására végül is 1947 áprilisának utolsó hetében került sor, s ekkorra a *Független Kisgazdapárt tervezete* is elkészült (ld: 3. *Melléklet*). A tárgyalások azonban szinte megkezdésük pillanatában párháborúvá alakultak. Az első lövés eldördülését az a kommunista javaslat jelentette, mely szerint „a Belügyminisztérium terjessze elő a saját javaslatát, és azt tárgyalási alapként elfogadva kezdődjön a tárgyalás. A pártok a belügyi javaslathoz építsék hozzá (sic!) saját elképzeléseiket”⁹. Ezt az eljárást leginkább a tervezetükkel újonnan jelentkező szociáldemokraták és kisgazdák tartották méltánytalannak, hiszen ez azt jelentette, hogy javaslataikat a többiek vitába sem bocsátkozva kívánják ad acta tenni. A parasztpárti delegátusok jelenlétéről egy Rajk Lászlónak címzett kommunista jelentésből értesülhetünk. Eszerint az NPP kiküldöttei már elő sem hozakodtak korábbi tervezetük megvitatásával, hanem »jóindulatú passzivitással« bennünket támogattak¹⁰. De az értekezlet-sorozat további ülései

sem voltak zökkenőmentesek. Ezt a kommunista delegátusok annak tudták be, hogy a Belügyminisztérium megbízottjaként részt vevő — szintén kommunista párti — Vida Ferenc más irányú nagy elfoglaltsága miatt az idő múltával sem terjesztette elő azt a tárca-álláspontot, melyet a tárgyalások kezdetén beharangoztak. Így a következő üléseken csak annyi „előrehaladás” történt, hogy a Baloldali Blokk pártjait képviselő bizottsági tagok — Deszkás János és Beér János az MKP, Reisinger Ferenc és Bartucz János az SZDP, Szentgyörgyi István és Tóth Endre az NPP részéről — egybehangzóan elfogadhatatlannak ítélve utasították el az Andrassy Dániel és Z. Nagy Ferenc által előterjesztett kiszgazdapárti javaslatot.

A kiszgazdapárti javaslat egyöntetű elvetése után, a parasztpártiak „jóindulatú passzivitása” és a belügyi, illetve kommunista tervezet hiányában végül is nem maradt más hátra, mint az, hogy fogadják el kiindulópontnak a szociáldemokraták elaborátumát, melyet az érintettek természetesen szorgalmaztak is. Miután ettől a kommunista delegátusok intranzigens módon elzárkóztak, az ülések a továbbiakban mindinkább a két munkáspárt delegátusainak „testvérháborújává” alakultak át. A zárt ajtók mögött zajló pártközi tárgyalások mindinkább elmergesedő légköréről hamarosan a szélesebb közvélemény is értesülhetett. Előbb Szélig Imrének az SZDP Országos pártválasztmányi ülésén elhangzott — majd publikált — beszédéből, melyben a tárgyalások előrehaladásának legfőbb akadályát abban a politikai és igazgatási gyakorlatban látta, „amely a birtokon belül lévő Belügyminisztérium részéről nyilvánul meg. A Belügyminisztérium a maga diszkrecionális jogának kívánja megszerezni azt, hogy ki legyen közalkalmazott, ki legyen az, aki egyik vagy másik pozícióban alkalmazható. Ezen keresztül az egész közigazgatás átszervezését a saját kezébe akarja ragadni, s így olyan közigazgatási apparátust teremteni, amely a maga elképzeléseinek megfelel. Ezt megteheti egy egyedül kormányzó többségi párt, de nem a koalíció egy kisebbségi tagja. A helyzet az, hogy minden, a legkisebb ügytől a legnagyobbig, a Belügyminisztériumban intéződik el. ... Fel kell tennünk a kérdést, hogy elfogadjuk-e a közigazgatásnak ily módon való kezelését akkor, amikor önálló párt vagyunk és az is akarunk maradni. Úgy érzem, hogy nem”¹¹. Nem kevésbé határozott hangnemben íródott a pártközi megbeszéléseken is részt vevő Bartucz János: „Amit a tárgyalásoktól várunk” című beszámolója. „A gyakorlati együttműködés, illetve annak megteremtése érdekében emeljük fel tiltó szavunkat azok ellen a rövidlátó elemek ellen, akik intézkedéseikkel és magatartásukkal bebizonyították, hogy nem alkalmasak arra, hogy továbbra is megmaradjanak a politikai élet és a közszereplés színpadán. Ezeknek a személyeknek, kik kizárólag pártfanatizmusból és sovinizmustól áthatva, a törvény és rendeletek által biztosított hatalmukkal visszaélve, egyéneket és tömegeket féktelen terrorral a létbizonytalanság állapotába kergetnek, feltétlenül el kell tűnniük a közéletből. Tűrhetetlen állapot, hogy e felelőtlen egyének felügyelete alatt dolgozó jegyzőknél vagy egyéb közigazgatási embereknek csak azért, mert a szociáldemokrata tagsági könyvet hordják a szebükben, állandó rettegésben kelljen élniük. ... Azok viszont, akik ennél pirosabb tagsági könyvet váltottak, még akkor is, ha politikai megbízhatóságuk vagy szakképzettségük nem bizonyult kielégítőnek, a legnagyobb előnyöket élvezik”¹².

A pártközi értekezlet légkörének — most már a nyilvánosság által is érzékelhető — elmergesedését követően a kommunista delegátusok is úgy ítélték meg, hogy „a tárgyalások csödbe jutottak, s ilyen formában semmiféle előrejutást, vagy eredményt elérni nem fogunk”. Az a tárgyalásokról szóló összefoglaló jelentésük azonban, melyből kiderül, hogy — koalíciós partnereikkel a bolondját járatta — elsődlegesen „figyelemelterelés céljából” ültek a tárgyaló-

asztalhoz, érthetővé teszi a fentebbi szociáldemokrata megnyilatkozásokból kiérezhető indulatot. Nem érdektelen ebből a szempontból idézni a beszámoló fontosabb passzusait: „A tárgyalások ilyen módon való folytatása azt a veszélyt rejti magában, hogy előrejutás helyett elmergésítjük a kérdéseket, és a Rajk elvtárs által megjelölt taktikát (feltűnés nélkül, apródonként keresztülvinni célkitűzéseinket), meghiúsítjuk. Fentiek alapján a közigazgatási reform pártközi tárgyalásainak továbbfolytatása terén gyökeres változást kell eszközölni. Megfélézésünk szerint három megoldás lehetséges:

a) Komoly eredményt akarunk elérni ezzel a tárgyalással. Ebben az esetben az eddigi felületes módszeren változtatnunk kell, és Vida elvtársat, vagy mást úgy ráállítani a reformkérdésekre, hogy megfelelő ideje legyen a tárgyalások vezetésére.

b) A tárgyalásokkal nem akarunk reális eredményt elérni, hanem a látszat és az esetleges (de kétséges) figyelemelterelés céljából folytatjuk tovább. Ebben az esetben is ki kell dolgozni egy olyan javaslatot, amelyik a tárgyalások rendszeres folytatása mellett eltereli a figyelmet a lényeges kérdésekről. Ebben az esetben is az egész erőfeszítés és vezetés komoly munkát igényel, nehogy szándékunk lelepleződjék.

c) Az elmondottak alapján a tárgyalásokat abbahagyjuk. Ebben az esetben el kell dönteni, hogy határozott intézkedéssel a Belügyminisztérium befejezi a pártközi tárgyalásokat, vagy a mi passzív magatartásunkkal engedjük kimúlni az egészet.

Utasítást kérünk arra vonatkozóan, hogy a fentiek alapján milyen magatartást tanusítsunk”¹³.

A Beér János és Deszkás János által jegyzett és Rajk, illetve Farkas elvtársaknak címzett jelentés 1947 júniusának elején készült, alig néhány nappal Nagy Ferenc miniszterelnök lemondása, illetve emigrálása után. A kért utasítás pedig úgy szólt, hogy fel kell függeszteni a tárgyalásokat a hamarosan megrendezendő nemzetgyűlési választásokig¹⁴.

A közigazgatás reformjának pártközi egyeztetéssel történő kidolgozását nem csupán a választásokig függesztették fel. Koalíciós keretekben erre már egyáltalán nem tértek vissza. Hogy miért nem, az éppen azokból a politikai fejleményekből eredt, *ami ezután következett...*

A Kommunisták Pártja nem igazgatásszervezeti szakkérdésekben mutatkozó véleménykülönbség miatt utasította el az összes többi párt javaslatát, akárcsak kiindulási, tárgyalási alapként is. Hatalmi felfogása különbözött olyan karakterisztikusan a többi párttól, hogy az ennek megfelelő igazgatási intézményrendszer kiépítésénél nemhogy javaslataikat vagy ellenvetéseiket, de már létüket sem tartotta kívánatosnak. Ennek megfelelően mindaddig talonban is tartotta „saját” koncepcióját, amíg az összes többi pártot fel nem emésztette a politikai szalámszeletelés hazai nagymestere. Ugyanakkor, az MKP vezetésének az, az 1946 szeptemberében fogant — idézett — prognózisa, miszerint „a népi demokrácia elveinek maradéktalan érvényesítéséhez 1-2 éves haladék szükséges”, végül is találó jóvendülésnek bizonyult, csupán az elnevezés szorul korrekcióra. Az 1947. évi nemzetgyűlési választásokat követő fejlemények éppoly kevésbé nevezhetők demokratikusnak, mint ahogy népinek sem. 1948 nyarán, amikor a Magyar Dolgozók Pártjának létrehozásával hozzákezdtek a diktatúra intézményrendszerének kiépítéséhez, a kommunista pártközpontban azonnal külön stábot hívtak életre, az elképzeléseiknek megfelelő közigazgatási szervezet előmunkálatainak elvégzése céljából. Ennek termékeként a magyar társadalom 1950-től ismerhette meg a tanácsi igazgatás mechanizmusát.

Az alább következő közigazgatási reformjavaslatok közül egyedül a parasztpárti koncepciónak volt még egy említésre érdemes pillanatnyi utóélete — vagy inkább hattyúdala. A negy-

venes évek végén, mindinkább kiszorulva-kiszorítva a közéletből, majd egyetemi katedrájától is megfosztottan, Bibó István egy szerzőtárral még részletesen, térképeken is ábrázolva kidolgozta a város-megye koncepciót, amit azután az Államtudományi Intézet néhány tucat példányban, „kézirát gyanánt” megjelentetett¹⁵. A szerzők mindezt, bevezetőben megfogalmazott szándékuk szerint, akkor szánták országos vitára, amikor a proletárdiktatúra parlamentjének tagjai — az egykori szerzőtárral, Erdei Ferencsel egyetemben — voksukkal szentesítették a szovjet típusú, adoptált *tanácsrendszert*.

Jegyzetek

- ¹ *A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai (1930-1943)* 1-44. kötet, Budapest; Szaniszló József (1977) „A közigazgatástudomány kora, 1930-1945” In: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán, 1777-1977 között*, II. kötet, Budapest; Fehér József (1983) *A szakszerűség kudarca*, Budapest; Andrásy Mária (szerk.) (1986) *Diagnózis és terápia. Magyary Zoltán társadalomszervező tevékenysége I-II*, Budapest.
- ² Párttörténeti Intézet Archívuma, 274. f. 15/1. ö. e. (továbbiakban PTI Arch.).
- ³ *Szabad Nép*, 1945. szeptember 12.
- ⁴ *Szabad Nép*, 1946. június 16, illetve július 17.
- ⁵ Nemzetgyűlési Naplója I. 467-470, lásd még: Erdei Ferenc: „A B-lista és a közigazgatás reformja” *Szabad Szó*, 1946. február 10.
- ⁶ PTI Arch. 284. f. 13/4. ö. e.
- ⁷ *Szabad Szó*, 1946. július 17.
- ⁸ PTI Arch. 274. f. 15/23. ö. e.
- ⁹ Uo.
- ¹⁰ Uo.
- ¹¹ *A Község*, 1947. 15. szám
- ¹² *A Község*, 1947. 19. szám
- ¹³ PTI Arch. 274. f. 15/23. ö. e.
- ¹⁴ Uo.
- ¹⁵ *Magyarország Városhálózatának kiépítése 1950.* (tervezték és szerkesztették Bibó István és Mattyasovszky Jenő) Budapest.

Irodalom

- Andrásy M. (szerk.) (1986) *Diagnózis és terápia. Magyary Zoltán társadalomszervező tevékenysége I-II*. Budapest.
- Bibó I. (1983) *Összegyűjtött munkák* 3. Bern.
- Bibó I. (1986) *Válogatott tanulmányok I-III*. Budapest.
- Csizmadia A. (1976) *A magyar közigazgatás fejlődése a 18. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Budapest.
- Csizmadia A. (1979) *Bürokrácia és közigazgatás Magyarhonban*, Budapest.
- Erdi F. (1977) *Településpolitikai, közigazgatási, urbanizáció*, Budapest.
- Erdi F. (1988) *Politikai írások I: 338*, Budapest.
- Fehér J. (1983) *A szakszerűség kudarca*, Budapest.
- Gyarmati Gy. (1979) „Adalékok egy elmaradt közigazgatási reform történetéhez, 1946” *Századok* 3: 513-548.
- Gyarmati Gy. (1981) „Politikai szempontok a tanácsrendszer előkészítő munkálataiban” *Történelmi Szemle* 2: 178-188.
- Gyarmati Gy. (1985) „Demokratizált vagy demokratikus közigazgatás? (A közigazgatás átalakításának kül- és belpolitikai feltételrendszere Magyarországon 1944-1945-ben)” In: *Tanulmányok a magyar népi demokrácia negyven évéről*, Budapest.
- A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai (1930-1943)* 1-44. kötet, Budapest.
- Magyarország Városhálózatának kiépítése (1950)* (tervezték és szerkesztették Bibó István és Mattyasovszky Jenő) Budapest.
- Szaniszló J. (1977) „A közigazgatástudomány kora 1930-1945” In: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi Karán, 1777-1977 között*. II. kötet, Budapest.
- Varga F. J. (1986) „A miskolci népitélet” *Medvetánc*, 2-3: 293-314.



Debrecen, Megyei Tanács 1986

Fotó Oláh Tibor MTI

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS REFORMJA

A Nemzeti Parasztpárt javaslata

I.

A magyar közigazgatás szervezete ma is azokon az alapokon nyugszik, amelyeket a szentistváni várispánságok rendszere rakott le. Vármegyéink, járásaink és községeink mind területi kiterjedésükben, mind belső szervezetükben úgy alakultak ki, ahogy azt a földesurak birtokviszonyai meghatározták. Városaink pedig mint idegen testek éltek ebben a rendszerben. A Habsburg-uralom nem változtatott ezen a helyzeten, hanem csak megtetétzte a maga császári és királyi hivatalaival, amelyek ugyancsak a feudalizmus viszonyai szerint alakultak ki. Ezt az egész szerkezetet az 1848-as, az 1867-es reformok csak a legfelső szinten, a kormányzás területén változtatták meg azzal, hogy megteremtették a népképviselőnek felelős magyar minisztériumot. Alább a vármegyék, városok és községek szervezeti viszonyai lényegükben változatlanul maradtak. Ennek megfelelően a vármegye a feudális szellem búvóhelyévé vált, és fennmaradása döntő oka volt annak, hogy a magyar társadalom a legutóbbi időkhöz annyi feudális maradványt őrzött meg, hogy az értelmiségi hivatalnokosztály a nagybirtok és a nagytőke kiszolgálójává lett, és hogy a parasztság továbbra is öntudatlan és tehetetlen tömeggé szorult le.

Az 1944-45-ös felszabadulás alapjaiban rendítette meg a magyar társadalom régi rendjét, és a gyökerekig ható demokratikus átalakulást indított meg. Ennek során megszületett a harmadik — immár végleges — magyar köztársaság és ezzel az államforma demokratizálódása megtörtént. De nem állhatunk meg félúton, mert az államigazgatás alsó szervezete ma sem alakult át. A közigazgatási hivatalokat a nép ma sem érzi a megáéának. Azért is, mert ez a közigazgatás ma is olyan, mint amikor a népelnyomó urolom eszköze volt, és azért is, mert ez a közigazgatás ma is korszerűtlen és rossz. Szervezetei, keretei ma is megmerevedett állapotban őrzik a feudalizmus örökségét, ügyintézése pedig ma is öncélú és bürokratikus.

II.

Miért rossz ma is a magyar közigazgatás? Bizonyos, hogy a közigazgatásban visszamaradt régi, dzsentri-szellemű, reakciós tisztviselőknek nagy részük van abban, hogy a magyar nép nagy tömegei a közigazgatás területén nem érzik a demokrácia megújító és felszabadító hatását. De a feudalizmus és a reakció nemcsak a személyek kiválasztásán keresztül biztosította a közigazgatásban a maga uralmát, nem elég tehát csak a személyeket kicserélni, ha új népi közigazgatást akarunk. A közigazgatási reakció erősebb bástyája az az elavult feudális szervezet, mely teljesen elszakadt a magyar nép igazgatási szükségleteitől és csak arra alkalmas, hogy benne továbbra is öncélú és a néptől idegen közigazgatási szellem tanyázzon.

Ilyen szervezeti keret mindenekelőtt a vármegye. A vármegye túl nagy keret ahhoz, hogy a megyei lakosság valóságos érdekközössége, valóságos szolidaritása és valóságos politikai ön-

kormányzata tartalommal tudja kitölteni a papíron meglevő vármegyei autonómiát. A vármegyei önkormányzat tehát ma is élettelen: az egykori nemesi önkormányzattól nem lett népi önkormányzattá, mert egy-egy vármegye népe nem alkot valóságos érdekközösséget.

A vármegye ezenfelül teljesen felesleges sallangként hurcolja magával a céltalanul ittmaradt főispáni rendszert. Ilyen körülmények között pedig a vármegyei igazgatás szükségképpen üres malommá vált, ahol az önkormányzatnak csak a hátrányai vannak meg: a helyi szempontok túlzott érvényesülése, a nehézkesség és a felsőbb kezdeményezésekkel szemben való ellenállás, viszont nincsenek meg az előnyei: az önálló kezdeményezés, a népi szükségletekhez való igazodás és a szabadságra való nevelő hatás.

A következő szervezeti egység a járás. Ez már közelebb van a néphez és ezt már ki tudnánk tölteni önkormányzati tartalommal. A járás azonban nem önkormányzati egység, hanem csupán a vármegye helyi kirendeltsége, mely a járás népe számára ma is az uralmat testesíti meg. A járási vezetőt ma sem a járás választja, hanem a vármegye küldi le a járásba, ennek megfelelően egész igazgatása és ügyvitele a vármegye kialakult gyakorlatához és szükségleteihez, és nem az igazgatott nép szükségleteihez igazodik.

Végül a községi igazgatásban sem a nép szükségletei a döntők, hanem a felülről való igazgatás érdekei. A nemesi vármegye oly módon védekezett a községben a nép befolyása ellen, hogy 1886 óta a főszolgabíró jelölési jogán keresztül az önkormányzati választásokat mindjobban meghamisította s ezáltal elérte, hogy a községi bírót, aki arra lett volna hivatva, hogy az önkormányzat valóságos népi vezetője legyen, tehetetlen bábbá vált a főszolgabíró és aljegyző kezében. Különösen ez volt a helyzet a körjegyzőségekben egyesült kisközségekben, ahol magától értetődően a központi helyzetben levő körjegyző szabta meg a közigazgatás irányát, nem pedig az 5-6 kisközség bíróját. A jegyzőből tehát, akinek az lett volna a hivatása, hogy a népi önkormányzat szakképzett, de alárendelt hivatalnok legyen, így lett a községek fölött levő felsőbb hatalmasságok kiszolgálója. Ezen keresztül fejlődött ki az engedelmes jegyzői igazgatás minderre való kihasználása és kétségbeejtő túlterhelése.

Előttünk áll tehát, hogy bénítja meg a vármegyei rendszer fenntartása mind a vármegyei, mind járási, mind községi síkon a jó közigazgatás kialakulását. Ennek a hatása azonban kiterjed a szakigazgatás területére is.

A szakigazgatások igyekeznek igazodni a meglevő szervezeti és területi keretekhez. Mint-hogy azonban a valóságos élet szükségletei számára a vármegyei keret csaknem minden igazgatási ágban túl nagy, a járási keret pedig túl kicsi, az egyes szakigazgatási ágak megpróbálnak a maguk szükségletei szerint javítani ezen a rendszeren. Ez önmagában nem volna baj, együttes hatásában azonban a legkártékonyabb eredményekre vezet. Így jönnek létre azok a lehetetlen helyzetek, ahol egy-egy községnek másutt van a járási igazgatása, másutt a járásbíróháza, másutt az adóhivatala, másutt a magasabb iskolái, s ami mindennél a legrosszabb, esetleg másutt van a piaca. Ez pedig az a pont, melynek egy jövőendő, valóban népi közigazgatás számára döntőnek kell lennie: minden egyes községnek egyetlen helyen kell általános igazgatási, bírósági, iskolai, pénzügyi stb. központjának lennie. S mindennek nem akárhol, hanem azon a helyen, melyet az illető község számára a közlekedési és gazdasági viszonyok parancsolóan megszabnak: abban a legközelebbi városban vagy városiasodó központban, amelyet a lakosság szükségletei, gazdasági, piaci érdekei és kulturális, szórakozási igényei kielégítése végett állandó időközönként fel szokott keresni. Tehát minden községnek legyen egy ilyen városa, ha pedig nincs, építsünk neki.

Közigazgatásunk meglevő népellenes szervezetét megfelelően kiegészíti központi államszerveink szervezete. Központi kormánysszerveink a néptől való idegenkedés és félelem jegyében fokozatosan oly mennyiségű konkrét ügyintézészt ragadtak magukhoz, hogy ma egész egyszerűen fulladoznak saját túlméretezett feladatkörükben és a sok aktaintézés miatt nem jutnak hozzá igazi feladatukhoz, az irányításhoz. Ehhez járul az, hogy nincs szerv, mely a minisztériumok munkáját megfelelően egybehangolná, amiből adódik a helyzet, hogy tíznél több minisztérium egymástól függetlenül bocsát ki utasításokat 25 vármegyének, 58 városnak és ezernyi községnek.

Mindezt betetőzi szabályozatlan és nehézkes *közigazgatási eljárásunk*, valamint túlméretezett irodai és segédhivatali rendszerünk, mely miatt a szó szoros értelmében leveleznek egymással egymás mellett ülő tisztviselők, és az aktaeloszlásnak olyan rendszere alakul ki, mely a felek tájékoztatását és kiszolgálását úgyszólván lehetetlenné teszi.

Elkerülhetetlen tehát, hogy közigazgatásunk rossz rendszerét, elavult szervezeti kereteit, mindenekelőtt a vármegyét, egészében számoljuk fel. A demokrácia megszilárdítása és a népi társadalmi rend kialakítása parancsolóan követeli, hogy egész államigazgatásunkat alakítsuk át valóban demokratikus, a közösség szükségleteit szolgáló szervezetté, és építsük ki a népi önkormányzat valóságos, eleven egységeit.

III.

Milyen elvekre épüljön fel az az új közigazgatás, amelyet a régi helyére akarunk állítani?

1. *A községi önkormányzatnak valódi tartalmat kell adni*, a választott bírót kell a községi önkormányzat valóságos vezetőjévé tenni, s a szakszerű és irodai szolgálatot teljesítő jegyzőt világosan alája kell rendelni. Körjegyzőségenként is meg kell szervezni — a kisközségi bírót és a kisközségi önkormányzat fenntartása mellett — a közös bírói vagy főbírói állást, a képviselőtestületet és az önkormányzatot. Ezzel kapcsolatban országosan rendezni kell a községi határok, rendezni kell a sok helyütt elavult körjegyzőségi beosztást.

2. *Vármegyék helyett városmegyéket kell szervezni*. A közigazgatás szervezetének a valóságos gazdasági, társadalmi és közlekedési góccok körül kialakult valóságos egységekhez kell idomulnia. Eszerint Magyarországot a 25 vármegye és a 151 járás helyett kb. 70-80 ilyen városi, vagy városiasodó központ körül kialakítható városmegyére kell bontani. Négy-öt helyen pedig, ahol messze földön nincs a közelben megfelelő központ, ezeket a meglevő szerény kezdetekből céltudatosan meg kell teremteni.

3. *A városmegyéket önkormányzati alapon kell megszervezni*. A városmegyék rendszere nem-hogy szemben állana a területi önkormányzatnak a magyar népbe mélyen belegyökeredzett gondolatával, hanem éppen ellenkezőleg: hamis és élettelen önkormányzatok helyett a valóságos önkormányzatot olyan egységekben valósítja meg, melyeket valódi érdekközösség és valódi szolidaritás kapcsol össze.

4. *A jelenleg teljesen külön igazgatási életet élő városokat szervesen bele kell kapcsolni a városmegyébe* s vele a környék életébe. Kb. 60 városunk közül 20-25 annyira fejlett, hogy a vármegyei szervezetet egyenesen reá lehet építeni a meglevő városi szervezetre, a többi 35-40 város pedig többnyire mint vármegyei székhely a városmegyei szervezetbe illeszthető bele.

5. *Meg kell alkotni Nagy-Budapestet* oly módon, hogy a Budapest környéki városok és községek községi önállóságukat megtartva, a székesfővárossal egy törvényhatóságot alkossanak.

6. *A szakigazgatás minden ágának hozzá kell igazodnia az igazgatás általános szervezetéhez* és a maga helyi kirendeltségeit ugyanazonokon a székhelyeken, azonos területi egységek szerint kell felállítania.

7. A városmegyék jó igazgatása, az önkormányzatok felügyelete és a központi igazgatás decentralizációja céljából *az országot kerületekre kell felosztani*, és pedig a természettől adott hét tájegységnek megfelelően Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely és Győr székhelyekkel. A kerületi kormányhivataloknak a különféle szakigazgatási ágakat össze kell fogniok, hogy a központi hatóságok különböző intézkedéseit koordinálni tudják. A kerületi igazgatáson keresztül a hét kerületi székhely igazi „középvárossá” emelkedne, ahova ma éppen a közigazgatási korlátok miatt hiába igyekeznek.

8. *A minisztériumokat a decentralizáció révén alkalmassá kell tenni komoly központi irányításra* és megszabadítani minden ügyintéztől, hogy valóban kormányozhassanak.

9. *A demokratikus szellem és a szakszerűség* együttes biztosításának egyetlen megoldása, ha a népből szabadon választott önkormányzati vezetők állanak a különféle egységek élén, és jól képzett, megfelelő igazgatási gyakorlattal bíró szakemberek végzik az adminisztráció munkáját.

10. *Egyszerűsíteni kell a közigazgatási eljárást*. Az ügyeket két intéző fórum előtt véglegesen el kell intézni, és csak kivételesen engedni harmadik fórumhoz jogorvoslatot. A hivatalokon belül növelni kell a tisztviselők személyes felelősségét, s az ügyintézésben az előadó felett legfeljebb egyfokú főnöki revíziót szabad engedélyezni, továbbá olyan segédhivatali rendszert kell bevezetni, mely a jelenleginél szorosabban kapcsolódik az ügyintéző tisztviselőhöz, megszünteti a hivatalon belüli aktatologatást és lehetővé teszi a felek azonnali tájékoztatását és kiszolgálását.

IV.

Döntő kérdés, hogy a fentiekben javasolt közigazgatási szervezet milyen *pénzügyi* következményekkel jár. Első áttekintésre is szembetűnő, hogy közigazgatásunk olcsóbb lenne, részletesebb vizsgálat pedig meglepő pénzügyi előnyöket mutat ki.

1. Kevesebb hivatal lenne. Ma az általános igazgatási hivatalok száma a következő: 25 vármegye, 151 járás, 58 város, összesen 234 közigazgatási hivatal. A fenti terv szerint lenne 7 kerület, 70-80 városmegye, ezenkívül kb. 35-40 városmegyei szervezet alatt álló kisebb város, vagyis összesen 110-130 közigazgatási hivatal.

2. Kevesebb hivatalnok kellene. Ma a vármegyékben és járásokban van összesen kb. 750 fogalmazó és kb. 900 segédhivatali tisztviselő. Ezzel szemben a tervezett városmegyékben a személyzeti szükséglet kb. 500 fogalmazó és kb. 800 segédhivatali tisztviselő. A megtakarítás itt is lényeges. Még nagyobbá válik a megtakarítás, ha hozzávesszük ehhez a szakigazgatási egységek csökkenéséből származó személyzeti megtakarításokat. A kerületek tisztviselő-szükségeleete pedig a minisztériumok decentralizálása révén kitelik a minisztériumok létszámából.

3. A dologi és személyi kiadások lemérhető csökkenésén felül ott van a lemérhetetlen, de feltétlen bizonyossággal bekövetkező csökkenés, mely az új rendszerben a postai, kézbesítési és kiszállási költségek terén beáll az egyszerűbb, racionálisabb és a közlekedési stb. adottságokból kiinduló szervezés természetes következményeként.

V.

A vázolt közigazgatási reform nyilvánvalóan történelmi változást, bátran mondhatjuk, korszakalkotó újítást jelentene a magyar társadalom fejlődésében. Végrehajtása tehát hatalmas és nehéz feladat. Felmerül ezért a kérdés: lehet-e éppen most végrehajtani, amikor az ország mérhetetlenül nehéz helyzetben van. A felelet: éppen most lehet és kell végrehajtani a következőkből:

1. Nagyszabású *létszámcsökkentés* folyik ma a közigazgatásban. Ha azonban fennmarad a jelenlegi rosszul méretezett szervezet, úgy a reakciónak hamarosan módjában lesz a létszámcsökkentés hátrányos hatásaira rámutatni és a létszámcsökkentés után nemsokára újból be kellene tölteni a megüresedett állások egy részét, s ezzel a fennálló rossz rendszer csak megerősödne. Különösen esedékes a vármegyrendszer megszüntetése egy olyan pillanatban, amikor a létszámcsökkentés nyilvánvalóan a vármegyei tisztviselői kart fogja a legnagyobb mértékben érinteni. Tehát éppen a tisztviselői létszámcsökkentés mélypontja a legalkalmasabb idő a szervezeti reformra.

2. Most folytat az ország mérhetetlen erőfeszítést a gazdasági élet *stabilizálásáért*. A stabilizáció azonban megkívánja, hogy ne elavult és élettelen intézmények váljanak újból évtizedekre vagy évszázadokra véglegessé. Ezenfelül a stabilizáció tartósan nem sikerülhet az önkormányzati háztartások egyensúlyba hozatala és az önkormányzati keretekben befolyó közszolgáltatások rendezése nélkül. Ezt pedig a mai keretek között jól nem lehet megvalósítani. A reform keretei között azonban annál inkább. Arányosabbak lennének az adóterhek, sokkal gazdaságosabban történhetné a bevételek felhasználása és sokkal szélesebb körben indulhatnának meg a közüzemek és pénzügyileg sikeres közületi vállalkozások. Végül éppen a stabilizáció az, mely megteremti a reform végrehajtásának előfeltételeit, az áttekinthető pénzügyi számvetés lehetőségét. A stabilizáció tehát egyszerre teszi a közigazgatási reformot szükségessé és lehetségessé.

3. A különböző *szakigazgatási ágak legújabb fejlődése* is égetően kívánja a reformot. Ezek ma kétségbeesetten vergődnek s rengeteg felesleges energiát és költséget pazarolnak a jelenlegi elavult és célszerűtlen szervezethez való igazodásban. A felszabadulás óta több szakigazgatási ágban alakultak új helyi igazgatási egységek és újból meg újból bebizonyosodott, hogy a jelenlegi megyei, járási és városi keretek szem előtt tartásával nem lehet egészséges és arányos szervezetet létesíteni.

4. A régi rendszer összeomlása után az újjáépítés során létesített ideiglenes és átmeneti intézmények most öltenek sorra végleges formát. Az államforma már véglegessé vált, és az állami főhatalom szervei is véglegesek. Előttünk a következő lépés: közigazgatásunkat át kell vezetni az ideiglenességből a végleges szervezetbe. A legnagyobb veszedelem lenne azonban a demokráciának és a köztársaságnak, ha a régi szervezetet véglegesítenénk. A jelenlegi kereteket sem választással, sem kinevezéssel véglegesen betölteni nem lehet, tehát történelmi alkalom nyílik

most arra, hogy ahogy az államforma terén a köztársaságot véglegesítettük, úgy most a közigazgatásban is egy új népi demokratikus szervezetet véglegesítsünk. A demokrácia követelménye nem az, hogy a mai községi, városi és megyei keretek között végleges képviselő-testületet és végleges tisztviselőket válasszunk, hanem az, hogy teremtsük meg a közigazgatás valóban demokratikus szervezetét és azt töltsük ki végleges választással.

VI.

Az előadott indokok és elvek alapján a reform végrehajtására a következő javaslatot tesszük:

1. A tervezetben lefektetett *elvek és politikai szempontok* megvitatására felhívjuk a demokratikus pártokat, a demokratikus szervezeteket és az egész közvéleményt, hogy az alapelvek tisztázása után minél hamarabb hozzáfoghassunk a részletmunkához.

2. Az elvi megállapodás után egy *külön bizottság* kapjon megbízást arra, hogy a reformtervet a pártok és a legjobb közigazgatási szakemberek bevonásával tudományosan és gyakorlatilag, általánosságban és részleteiben dolgozza ki, hogy utána az erre vonatkozó törvényt gyorsan meg lehessen alkotni.

3. A belügyminiszter kezdje meg a *reform előmunkálatait*, fokozott erővel folytassa az eddigi munkát a reform statisztikai, területrendezési és szervezeti problémáinak a feldolgozásával, illessze bele a reform kereteibe a ma is folyó községrendezési munkálatokat és haladéktalanul kezdje meg a reform háztartási kérdéseinek tanulmányozását.

4. A pártok mondják ki a *reform sürgősségét* és minden eszközzel segítsék elő, hogy az előkészítő munkálatok befejezése után a tervből mielőbb törvény legyen és a végrehajtás kezdetét vehesse.

5. A törvény megalkotása után a végrehajtás menetére a következő javaslatot tesszük. Legelőször számoljunk fel a vármegyéket és alakítsuk meg a városmegyéket. Ennek a megtörténte után válasszuk meg a városmegyei képviselő-testületeket és a városmegye tisztviselőit. A közben szüntelenül és folyamatosan folytatandó község-határ-rendezés, tanyaközség-rendezés és körjegyzőségi arányosítás befejezése után vezessük be az új községi szervezetet és tartsuk meg a községi képviselő-testületi választásokat és a községi tisztújításokat. Végül az egész reform utolsó fejezeteképpen következzen a kerületi államigazgatási szervek kiépítése és a minisztérium számbajövő részének a decentralizálása.

Ezt a javaslatot terjesztjük a pártok és az egész magyar közvélemény elé abban a meggyőződésben, hogy elfogadása a fiatal magyar demokrácia beláthatatlan gyarapodását szolgálja, s a magyar államélet és az egész magyar társadalom fejlődésében új korszakot nyitna meg. Különösen szolgálja ez a reform azt, hogy a parasztság elnyomott tömegei végre felemelkedhessenek az önkormányzati és az állami élet irányításába. Amit a köztársaság megalkotása megkezdett, annak ez a reform volna méltó folytatása.

IRÁNYELVEK A KÖZIGAZGATÁS EGYSZERŰSÍTÉSÉHEZ A Szociáldemokrata Párt javaslata

I. Bevezetés

A magyar közigazgatás korszerűsítésére már közel fél évszázados különböző kísérletek történtek, amelyek a jó, gyors és olcsóbb közigazgatást lettek volna hivatva biztosítani. Az ország demokratikus átalakítása során azonban nem technikai javításról van szó, hanem a sok rendi és kapitalista elemmel átütött közigazgatás elvi felépítettségén való változtatásról is. Kétségtelen az, hogy a demokratikus közigazgatásnak az önkormányzati elven kell felépülnie, de viszont a ma célkitűzéseinek megvalósíthatása érdekében egyes állami tevékenységi köröket esetleg még hosszabb időn át centralisztikusan kell ellátni. A demokratikus átalakulást úgy lehet a legsikeresebben biztosítani, ha az autonóm és az állami igazgatás egyensúlyi helyzetét a társadalom fejlődési állapotának megfelelően állapítjuk meg.

Az önkormányzati igazgatás részére átengedett jogterületen a további probléma az, vajon csupán a helyhatóságok, illetőleg a járási hatóságok gyakorolják-e az autonómális jogkört, avagy a középfokú közigazgatás szervei is önkormányzati alapon működjenek-e. Bárha a történelmi fejlődés szempontjai a középfokú (vármegyei) önkormányzati szervek fenntartását esetleg indokolhatóvá tennék, mégis a nagyobb szervezeti egységet alkotó, állami szervként működő másodfokú, lényegében harmadfokú közigazgatási hatóság (mellőzhető az alsófokú közigazgatási bíróság beiktatásával) mellett szólnak, nemcsak szakigazgatási, tehát adminisztratív szempontok, hanem a gondozásra bízott népesség szociális, kulturális és egészségügyi érdekei is.

A közigazgatás átszervezése során a helyhatóságok és a járásek területi beosztását is módosítani kell a népességi, gazdasági, közlekedési, kulturális stb. viszonyok figyelembevételével.

II. Közigazgatási beosztás

A régi magyar vármegyei rendszer nem ismerte a járási beosztást. A német mintára behozott járáseknek fenntartását mindazonáltal továbbra is kívánatosnak tartjuk, mert az alacsonyabb fejlettségű községeket a demokratikus érdekek védelme céljából elengedhetetlenül szükséges egy autonóm alapon álló, de magasabb egységet alkotó szervbe összefoglalni. A városok fejlettségi fokukhoz képest rendelkeznek majd bővebb, illetőleg szűkebb önkormányzati hatáskörrel. A járási, illetőleg városi hatóság felett az újonnan szervezendő, nagyobb területen működő kerületi hatóság áll, amely állami szerv, s egyrészt a megszüntetett vármegyei hatóság helyett a vagyonfelügyeleti ellenőrzést gyakorolja, másrészt átveszi a különböző decentralizált állami szakigazgatási szervek hatáskörét, illetőleg feladatkörét, de ezenfelül ellátja a kormányhatósági ellenőrzés jelentékeny részét is. A központi kormányhatóság ilyen szervezeti beosztás mellett visszatérhet a jogpolitikai szempontból egyedül helyes munkaterületéhez, a közigazgatás feletti felügyelet, ellenőrzés gyakorlásához, illetőleg annak irányításához.

III. A község

1. A község hatásköre

A község önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a jogszabályokat, valamint a kormánynak, kerületnek járásnak az állami és önkormányzati közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit. Elsőfokú közigazgatási hatóságként eljár.

2. A községi képviselőtestület

A községi képviselőtestület választása lajstromos, arányos és titkos választási elv alapján történik.

A képviselőtestület tagjai:

- a) választott tagok,
- b) hivatali állásuknál fogva tagok.

Vagylagos szöveg:

- a) választott tagok,
- b) hivatali állásuknál fogva tagok,
- c) szakszervezetek által kiküldött tagok.

A választott képviselőtestületi tagok száma a következő:

1 500	lakosig legfeljebb	12
3 000	lakosig legfeljebb	16
5 000	lakosig legfeljebb	20
10 000	lakosig legfeljebb	24
15 000	lakosig legfeljebb	32
15 000	lakoson felül	40

A megválasztott képviselőtestületi tagokon felül a rendes tagok számának megfelelő póttagot is választanak.

A fenti vagylagos szöveg esetén:

A megválasztott képviselőtestületi tagokon kívül minden 3.000-nél több lakossal rendelkező községben 2 tagot küld ki a szakmaközi bizottság.

A képviselőtestületi tagokat két évenként még egy évre választják. A megválasztott képviselőtestületi tagok fele az első két év eltelte után sorshúzás útján kiesik.

A képviselőtestületnek hivatali állásuknál fogva tagjai tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül:

A jegyző, bíró, helyettes bíró, pénztáros, közgyám, községi (kör) orvos, állatorvos. Az állami és önkormányzati közigazgatás egyéb helyi szerveinek képviselői a képviselőtestületben mint az illető ügyág előadói vesznek részt. A képviselőtestület szakértőket is meghallgathat.

A képviselőtestület elnökét és helyettes elnökét a képviselőtestület megalakulásakor választja. Az elnök és helyettes elnök megbízatása két évig tart.

3. A képviselőtestület hatásköre

1. választja a község tisztségviselőit és tisztviselelőit;
2. megválasztja a képviselőtestület elnökét és h. elnökét;
3. szabályrendeleteket alkot;
4. állásokat szervez;
5. határoz a község vagyoni kérdéseiben;
6. megállapítja a község költségvetését és zárószámadását;
7. községfejlesztéssel kapcsolatosan határozatokat hoz;
8. a költségvetésben előirányzott, de felhasználás tekintetében meg nem határozott hitelek igénybevétele tekintetében határoz;
9. a községi vagyontárgyak szerzése és értékesítése tekintetében határoz (lásd 5. pontot);
10. a községi vagyon hasznosítása tekintetében dönt;
11. különböző célú bizottságokat megalakít.

A 4. alatti érvényéhez kormányhatósági előzetes hozzájárulás, a 3, 5, 7, 9 és 10 alattihoz utólagos hozzájárulás szükséges. Abban a kérdésben, hogy jóváhagyásra mely ügyek kerüljenek a járási hatóságokhoz, melyek a kerületi hatóságokhoz, elsősorban az értékhatárok az irányadók.

4. A községek egyéni szervei

1. Községi bíró

A község politikai képviselője. Hatáskörébe tartozik a kihágási bírászkodás és a községi bírászkodás. A terhes szerződéseket és a községi bizonyítványokat a község képviselőjében a jegyzővel együttesen írja alá.

2. Jegyző

Szakképzett tisztviselelő, akit a képviselőtestület választ életfogytiglan. A jegyző a község ügyeinek vezetője.

Az elsőfokú közigazgatási hatósági tennivalókat — amennyiben azok nincsenek a bíró, illetőleg a képviselőtestület hatáskörébe utalva — a jegyző látja el.

IV. Járás

A járásek területét a korszerű közigazgatás kívánalmainak megfelelően újra kell megállapítani.

1. A járási hatóság hatásköre

A járási hatóság, elsőfokú és fellebbviteli hatáskört gyakorol. *Elsőfokon* intézi azokat a községi ügyeket, amelyeket az egyes jogszabályok kifejezetten hozzáutalnak (így ide tartoznának a kisajátítási, vízjogi ügyek stb.), fellebbviteli hatóságként eljár a községi szervek által hozott határozatok ellen beadott jogorvoslatok tárgyában. Ezenfelül gyakorolja a községek felügyeletét és ellenőrzését.

2. Járási közgyűlés

A járási közgyűlés tagjainak választása a járáshoz tartozó községek választóközönsége által lajstromos, arányos és titkos választójog alapján történik.

A közgyűlés tagjai:

1. választott tagok,
2. hivatali állásuknál fogva tagok.

Vágylagos szöveg:

1. választott tagok,
2. hivatali állásuknál fogva tagok,
3. szakszervezet által kiküldött tagok.

A választott közgyűlési tagok száma 32-40-ig terjedhet.

A megválasztott közgyűlési tagokon felül a rendes tagok számának megfelelő póttagokat is választanak.

A közgyűlési tagokat 2 évenként 4 évre választják. A megválasztott közgyűlési tagok fele az első 2 év letelte után sorshúzás útján kiesik. A közgyűlésnek hivatali állásuknál fogva tagjai: a járásfőnök, a járási jegyző, az önálló ügykezeléssel megbízott előadók, mérnök, orvos, ügyész, számvevő.

A hivatali állásuknál fogva tagok csak tanácskozási joggal vesznek részt a közgyűlés ülésein, szavazati joguk nincs.

A közgyűlés elnökét és helyettes elnökét tagjai sorából a közgyűlés megalakulásakor választja meg. Az elnök és helyettes elnök megbízása 2 évig tart.

3. A járási közgyűlés hatásköre:

1. A kerületi hatósághoz felirati joggal élhet;
2. választja a járás tisztviselőit;
3. megválasztja a közgyűlés elnökét és helyettes elnökét;
4. szabályrendeleteket alkot;
5. állásokat szervez;
6. határoz a járás vagyoni kérdéseiben;
7. megállapítja a járás költségvetését és zárószámadását;
8. a járás fejlesztésével kapcsolatban határozatokat hoz;
9. a költségvetésben előírányzott, de felhasználás tekintetében meg nem határozott hitelek igénybevételére nézve határoz;
10. a járási vagyontárgyak szerzése és értékesítése tekintetében határoz;
11. a járási vagyon hasznosítása tekintetében dönt;
12. különböző célú bizottságokat megalakítja;
13. másodfokon határoz a községi képviselőtestület határozatai elleni fellebbezések ügyében.

Az 5. alatti érvényéhez a kormányhatóság előzetes hozzájárulása, a 4, 6, 7, 8, 10. és 1. alatti-hoz a kerületi hatóság utólagos jóváhagyása szükséges.

4. A járásfőnök hatásköre

1. Gyakorolja a községek felügyeletét és ellenőrzését;
2. elsőfokú hatóságként jár el mindazokban az ügyekben, amelyeket a rendelkezések a járás hatáskörébe utalnak s nem tartoznak a járási közgyűlés elé;
3. másodfokon hatáskörébe tartozik jogorvoslat esetén azoknak az ügyeknek elbírálása, amelyekben a községi jegyző elsőfokú hatóságként jár el;
4. azokban a rendőri büntető ügyekben, amelyekben elsőfokon a községi bíró jár el, másodfokon bíraskodik;
5. a járásfőnököt a járási jegyző helyettesíti.

V. Városok

A városok között az elnevezésben jelenleg fennálló megkülönböztetések megszűnnek. Kétségtelen azonban, hogy a városokat több kategóriába kell csoportosítani és az egyes kategóriákra nézve különösképpen a vagyonfelügyelet feltételeit eltérően kell megállapítani. A magasabb fejlettségű városokra nézve lehetővé kell tenni, hogy a tisztii ügyész hivatalból jogorvoslattal élhessen magához a kormányhatósághoz is, viszont önálló intézkedés jogát vagyoni ügyekben ezekben a városokban szélesebb körben kell biztosítani.

A városok felettes hatósága egyébként a kerületi hatóság.

1. A város hatásköre

Elsőfokú hatóságként gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a jelenlegi törvényhatósági jogú városokat megilletik.

2. A városok szervezete

A városok szervezete általánosságban megfelel a mai jogállásnak azzal az eltéréssel, hogy a törvényhatósági kisgyűlés megszűnik.

A városok szervei tehát a következők:

- a) a közgyűlés,
- b) szakbizottságok,
- c) egyéni szervek (polgármester stb.).

3. Közgyűlés

A közgyűlés tagjainak választása lajstromos, arányos és titkos választási elv alapján történik.

A közgyűlés tagjai:

- a) választott tagok,
 - b) hivatali állásuknál fogva tagok.
- A közgyűlési tagok száma 40-60-ig terjedhet.

A megválasztott közgyűlési tagokon felül a rendes tagok számának megfelelő póttagokat is választanak.

A közgyűlési tagokat 2 évenként 4 évre választják. A megválasztott közgyűlési tagok fele az első 2 év letelte után sorshúzás útján kiesik.

A közgyűlésnek hivatalból tagjai tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül: a tanácsnokok, főügyész, tisztiorvos, számvevőségi főnök. A város polgármesterének szavazati joga is van.

VI. Közigazgatási kerület

1. A kerület szervezete

A kerület több járásnak megfelelő nagyobb területi egység.

A kerületi hatóság állami szerv, amely ügyosztályokra osztva magába foglalja mindazokat a középfokú és egyéb állami hatóságokat, amelyek az önkormányzati igazgatástól elkülönítetten látták el feladatukat.

A kerület ügyosztályai: elnöki osztály (személyzeti ügyek), közigazgatási osztály, amelybe beletartozik a rendészet (belügyminisztérium), pénzügyi osztály (pénzügyminisztérium), földművelési osztály (földművelési minisztérium), közoktatási osztály (vallás és közoktatásügyi

minisztérium), honvédelmi osztály (honvédelmi minisztérium) közellátási ügyosztály (közellátási minisztérium), népjóléti osztály (népjóléti minisztérium) stb.

A kerület élén a kerületi főnök áll.

A kerületi hatóság életre hívásával megszüntetendők a különböző középfokú állami szervek és az egyes ügyosztályok látják el mindazokat a feladatokat, amelyek eddig ezeknek az önálló hivataloknak a hatáskörébe tartoznak. Megszüntetendők tehát: pénzügyigazgatóságok, erdőigazgatóságok, szőlészeti és borászati felügyelőségek, állategészségügyi felügyelőségek, közigazgatási bizottságok stb., stb..

2. A kerületi hatóság hatásköre

A kerületi hatóság mint kormányzati szerv, közvetlen felügyeletet gyakorol a járások és városok, valamint a területén működő összes állami intézmények felett. Mint elsőfokú hatóság a hozzáutalt ügyekben dönt. Mint fellebbviteli hatóság a hozzáutalt ügyekben végső fokon dönt, kivéve a városi határozatok ellen használt tisztí ügyészi jogorvoslat esetében.

VII. Árvaszék

Az árvaszék teljes egészében rendes bírói hatáskörbe utalandó. Mindazok az ügyek, amelyek az árvaszékekkel kapcsolatosak — közgyámi teendőket, elhagyottá nyilvánítást kivéve — a rendes bíróságnál nyerne elintézését.

VIII. Közigazgatási bíróság

Közigazgatási bíróságok szervezendők minden kerület székhelyén.

A jogszabályokban megjelölt esetekben minden alanyi jogot érintő másodfokú döntés ellen a kézbesítést követő naptól számított 30 napon belül panasszal lehet élni a kerületi közigazgatási bírósághoz.

A jogalap nélkül panaszlókkal szemben bírság szabandó ki.

IX. Fegyelmi ügyek

Fegyelmi hatóságként járnak el:

a bíró, a községi jegyző és az egyéb községi alkalmazottak ellen: elsőfokon a járásfőnök, másodfokon a kerületnél alakított fegyelmi bizottság, állásvesztést kimondó határozat ellen a belügyminiszterhez (esetleg az ott szervezendő fegyelmi bírósághoz) jogorvoslatnak van helye.

A járásfőnök, a járási jegyző és az egyéb járási alkalmazottak ellen: elsőfokon a kerületnél alakított fegyelmi bizottság, másodfokon a belügyminiszter (fegyelmi bíróság).

A polgármester és egyéb városi alkalmazottak fegyelmi ügyeiben ugyanazok a fegyelmi hatóságok járnak el, mint a járási szervek fegyelmi ügyeiben.

A kerületi főnök és a kerületi alkalmazottak fegyelmi hatósága az illetékes miniszter (esetleg a belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság).

X. Szakképesítés

A bírói tisztség és a polgármesteri állás nincs kötve képesítéshez. Egyebekben a közigazgatási tisztviselői állások a jogszabályokban külön megállapított képesítéshez vannak kötve.

XI. Jogorvoslatok

A községi jegyző, valamint a rendőri büntető bírászkodás körében a községi bíró határozata ellen jogorvoslattal lehet élni a járásfőnökhöz.

A községi képviselőtestület határozatai ellen jogorvoslattal lehet élni a járási közgyűléshez.

A járásfőnök és járási közgyűlés, a polgármester és a városi közgyűlés elsőfokú határozata ellen jogorvoslattal lehet élni a kerületi hatósághoz. A járásfőnök és a járási közgyűlés másodfokú határozata jogerős.

A kerületi hatóság elsőfokú határozata ellen az illetékes miniszterhez van helye jogorvoslatnak. Fellebbviteli hatáskörben hozott határozat ellen csak a városi tisztii ügyész élhet a megszbott keretek között jogorvoslattal.

A községi képviselőtestületnek jóváhagyást igénylő határozatai az értékhatártól függően a járási közgyűléshez, illetőleg a kerülethez terjesztendők fel.

A járási és városi közgyűlésnek jóváhagyást igénylő határozatai a kerülethez terjesztendők fel jóváhagyás céljából.

A KÖZIGAZGATÁS REFORMJÁHOZ

A Független Kisgazda, Földmunkás- és Polgári Párt tervezete

I. A reform általános alapelvei

A közigazgatás reformjával a következő elvi szempontokat kívánjuk megvalósítani:

1. *Demokratikus közigazgatást akarunk a demokratikus államban*

Demokratikus akkor lesz közigazgatásunk, ha abban a Nép többségének irányító akarata az állami és az önkormányzati közigazgatás minden ágában állandóan érvényesül; a népi kisebbségeknek — akár pártok, akár foglalkozási ágak szerint tekintjük is azt — természetesen intézményesen biztosítani kell a számarányának megfelelő érvényesülést és az egyenlő elbánást, sőt a kisebbségnek ezt a jogát hatékony bírói jogvédelem alá is kell helyezni.

2. *A közigazgatás szervezetének és működésének a nép igényeihez kell alkalmazkodnia*

A közigazgatási reform megvalósítása során figyelemmel kell tehát lenni arra, hogy a közigazgatás van a népért, ne pedig a nép igényeit és szempontjait kelljen majd a rosszul megalkotott törvényhez igazítani.

3. *Közelebb kell hozni a közigazgatást a néphez*

Annál közelebb áll a közigazgatás a néphez, minél inkább a magáénak érzi azt; ez pedig akkor következik be, ha minél több ügy intézésében — állami és önkormányzati ügyben egyaránt — tudja a nép a saját maga által választott tisztviselők útján az irányító akaratát érvényesíteni, vagyis minél jobban érzi, hogy a jogszabályok végrehajtása vele és általa történik. De szó szerinti értelmezésben is meg kell valósítani ezt a követelményt. Az ügyfél ne legyen kénytelen sokat és nagy távolságra járni ügyeiben; a közigazgatás pedig jól és gyorsan intézze el a Nép ügyes-bajos dolgait, hogy már az elsőfokú hatóság szakszerűen, igazságosan intézze el az ügyet. Azáltal nem lesz szükség fellebbezésre, az ügyfél időt és fáradságot takarít meg. Ezeknek a szempontoknak figyelembevételével tehát egyszersmind megvalósítunk egy további fontos szempontot is, mely szerint

4. *Biztosítani kell a közigazgatás olcsó, egyszerű de emellett szakszerű és politikától mentes tárgyilagos működését*

Itt kell megállapítani, hogy a közigazgatási szervezet reformja nem politikai, hanem jogi és közgazdasági (üzemeltetési) kérdés, ennél fogva ennek a kérdésnek a tárgyalásánál politikai szempontok nem játszhatnak szerepet. A közigazgatási szervezetnek ugyanis politikai jellege nincs,

mert az a kérdés, hogy maga a közigazgatási rendszer demokratikus, szocialista, vagy fasiszta, nem a szervezettől — még kevésbé az egyes közigazgatási hatóságok és szervek elnevezésétől — hanem a jogszabályoktól függ, amelyeket a közigazgatási apparátusnak végre kell hajtania és a személyektől, akikben vagy megvan vagy hiányzik a készség arra, hogy a jogszabályokat azok szellemének megfelelően hajtsák végre.

A közigazgatási reform megvalósításának irányát a most elmondottak mellett meghatározza demokratikus államrendszerünk alaptörvénye az 1946. I. t.c. is, amelynek bevezető részében a nemzetgyűlés ünnepélyesen törvénybe iktatta az elidegeníthetetlen emberi alapjogok szabad érvényesülését és ezek között minden magyar állampolgár részére egyformán és egyenlő mértékben *biztosította az állam és az önkormányzatok életének irányításában való részvétel jogát*, kimondván azt is, hogy ezektől a jogoktól törvényes eljárás nélkül senki sem fosztható meg. Erre az ünnepélyes ígéretre kell figyelemmel lenni a közigazgatás — különösen pedig az önkormányzati közigazgatás — reformjánál; *olyan reformot kell csinálni, amelyik az állampolgárok részére minél teljesebb mértékben biztosítja a részvételt az állam és az önkormányzat életének irányításában*. Erkölcsileg erre kötelezi a pártokat az általuk egyhangúlag megszavazott köztársasági alaptörvény, de erre kötelezi Magyarországot jogilag is a békeszerződés, mert annak 2. cikke 2. pontjában kötelezettséget vállaltunk arra, hogy az emberi alapjogokat jogszabályainkban és azok alkalmazásában tiszteletben fogjuk tartani.

Az állam és az önkormányzat életének irányításában való részvétel joga kétirányú jogot jelent: az egyik az állam és önkormányzatok akaratának kialakításában, vagyis *a törvény és szabályrendelet-alkotásban* való részvétel joga, a másik ezeknek a jogszabályoknak a végrehajtásában, vagyis a közigazgatás irányításában való részvétel joga.

A törvényalkotásban való részvételt a nép számára már biztosította az 1945: VIII. t.c., amely az általános, titkos, közvetlen és egyenlő választójog törvénybeiktatásával megadta a lehetőséget arra, hogy a választópolgárok az általuk szabadon választott képviselők útján a nemzetgyűlés törvényalkotó munkájában részt vegyenek. *Az önkormányzatok életében való részvétel* azonban még ma sincs az előbb összefoglalt követelményeknek megfelelően biztosítva; kivéve ugyanis Budapestet és közvetlen környékét, ahol a 7460/1945. M.E. sz. rendelet értelmében 1945 őszen az önkormányzati választásokat már megtartották, a képviselőtestületek és törvényhatósági bizottságok még ma sem működnek a választópolgárok által választott képviselők részvételével, hanem kijelölés alapján. Sürgősen meg kell tehát valósítani a községi és törvényhatósági választójog reformját és a demokratikus választójog alapján meg kell tartani az önkormányzati választásokat, mint azt egyébként már az 1945: VIII. t.c. 78. paragrafusa is kilátásba helyezte. Minden magyar állampolgárnak, akit politikai jogaitól törvényes úton meg nem fosztottak, az 1946: I. t.c. bevezető részében tett ünnepélyes ígéretnek megfelelően lehetőséget kell adni arra, hogy általános, titkos, közvetlen és egyenlő választójog alapján részt vehessen az önkormányzati választásokon és ilyen módon a törvényhatósági bizottság és községi képviselőtestület életében kiküldött képviselői útján részt kapjon.

A Népnek a közigazgatás irányításában való részvételét a választott tisztviselők útján lehet biztosítani; ebben az esetben ugyanis az önkormányzati közigazgatást választott tisztviselői útján a nép maga végzi, míg az állami szakigazgatási szervek működését a közigazgatás irányításában való részvétel céljából a nép által választott szolgálati főnök irányítása alá kell helyezni.

Ezek volnának azok az alapelvek, amelyekre közigazgatásunk demokratikus reformját kell építeni, ha köztársasági alaptörvényünkkel és nemzetközi kötelezettségünkkel összhangban akarunk maradni; minthogy az elmondottak szerint minden más szellemű reform ezzel ellentétben volna, annak tárgyalását pártunk jogi és erkölcsi okokból eleve visszautasítaná.

II. A közigazgatás szervezeti reformja

A közigazgatási reform körében egyes pártok közigazgatásunk jelenlegi területi tagozódását lényegesen meg akarják változtatni: egyesek a vármegyék, mások a járások megszüntetését, illetőleg átszervezését tervezik és az országot 7-8 közigazgatási kerületre kívánják osztani. Véleményünk szerint ez a terv az előbb kifejtett elvi szempontokra tekintettel szükségtelen és helytelen: *a jelenlegi vármegyei rendszert továbbra is fenn kell tartani*. Azért, mert a múltból maradt ránk, még nem feltétlenül rossz; kétségtelenül sajátos nemzeti intézményünk, amelyet az utódomok nem antidemokratikus jellege miatt, hanem azért szüntettek meg, mert sajátosan magyarnak tartották. A hiba sohasem a vármegyei rendszerben volt, hanem a tisztviselői kar szellemében és abban, hogy az általuk végrehajtott jogszabályok voltak antidemokratikusak. Ha demokratikus tisztviselők demokratikus jogszabályok szerint fogják végezni a közigazgatást, a vármegye kifogástalanul meg fog felelni a Nép igényeinek. Ebből a szempontból nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy a vármegyék átszervezése és kerületek létesítése esetében azokban az ügyekben, amelyeket ma a vármegyék székhelyén végső fokon elintéznek, a kerület székhelyéig, tehát jóval nagyobb távolságra kellene utazni. De igen fontos szempont az államháztartás mai helyzetében az is, hogy a vármegyék átszervezése és kerületek létesítése óriási költségkihatással járna (hivatalok építése, tisztviselők áthelyezése stb.), ami a költségek mellett még teljesen meg is bolygatná az egyébként is túlterhelt közigazgatásunk rendjét.

A közigazgatás szervezeti reformjához az alapot nem az ilyen területi változtatásokban kell keresni, hanem a közigazgatás feladatainak közelebből való megvizsgálásában. A közigazgatás által intézett ügyeknek három csoportját lehet megkülönböztetni:

a) vannak olyan ügyek, amelyek lényegileg az autonómia ügyei és ezért elsősorban helyi érdekűek, míg az államot legfeljebb kihatásaiban érintik (szabályrendelet-alkotás, háztartási ügyek, mezei rendőrség, önkormányzati utak karbantartása stb.);

b) az ügyek egy másik csoportja egyaránt érinti az önkormányzat lakosságának helyi érdekeit és az állam közérdeket, de ez az érdekelttség legközvetlenebbül mégis az önkormányzat lakossága részéről áll fenn (közegészségügy, tanügy, mezőgazdasági termelés, iparügy, szövetkezetügy, állattenyésztés, közrendészet, tűzrendészet, anyakönyvezés stb.);

c) végül vannak olyan ügyek, amelyek eredményes intézése kétségtelenül elsősorban állami érdek és a helyi lakosságot csak kihatásaiban érintik (állami adóügy, beszolgáltatás stb.).

Az érdekelttség irányának megállapítása után és a Népnél a közigazgatás irányításában való részvételének biztosításával kapcsolatban előbb már elmondottak folytán önként értetődik, hogy a közigazgatás reformjánál az a) csoportba tartozó ügyeket önkormányzati szervekre kell bízni, amelyek azokat saját választott tisztviselőik útján intézzék; a b) csoportba tartozó ügyeket vagy szintén önkormányzati szervekre kell bízni, vagy pedig állami szakigazgatási szervekre ugyan (pl. tisztiorvos, tanfelügyelő, gazdasági felügyelő stb.), de az az állami szerv álljon választott önkormányzati tisztviselő (alispán) vezetése és ellenőrzése alatt, akinek az állami

szervvel szemben az ügyintézésben érdemi utasítási joga is legyen; a c) csoportba tartozó ügyeket viszont kizárólag állami szervek intézzék, de ezeknek működését az előbb említett választott önkormányzati tisztviselő ellenőrizze és ő biztosítsa egyúttal a többi igazgatási ágakkal való összhangjukat is.

A javasolt szervezeti felépítés mellett tehát a közigazgatási ügyek abból a Nép szempontjából legtermészetesebb alapelvől kiindulva oszlanának meg az önkormányzati és állami szervek között, hogy elsősorban kit érdekelnek, illetőleg, hogy kinek az érdekében állanak; ezáltal pedig, hogy a vármegyében működő állami szervek a törvényhatóság első tisztviselőjének vezetése alá kerülnének, gyakorlatilag megvalósulna a Népnek az 1946: I. t.c.-ben biztosított az a joga is, hogy az állam életének irányításában részt vehessen.

Területi változtatásokra is van szükség természetesen; gondolunk itt a túlságosan kicsiny, vagy nagy vármegyék területének lehető kiegyenlítésére, a járások és körjegyzőségek beosztásának revíziójára. Ezeket a változtatásokat azonban külön kell választani a közigazgatás reformjától, mert azt egyszerre nem, hanem csak fokozatosan lehet megvalósítani. Ennek egyik oka az, hogy az átszervezésnek anyagi feltételei is vannak (új épületek, utak stb.), másrészt pedig ilyen területi változtatásokat nem szabad az érdekelt népesség meghallgatása nélkül végrehajtani, márpedig erre a szabadon választott önkormányzati testületek megalakításáig nincs lehetőség. Elvileg a vármegyék lakosainak száma 200-400 000 legyen, a járásoké pedig kb. 50 000, egy járáshoz lehetőleg legalább 10 község tartozzék. A közigazgatási központokat a közlekedési és gazdasági adottságokra tekintettel kell megállapítani. Fontos követelmény az is, hogy az állami igazgatás különböző ágainak területi beosztása az önkormányzatok területi beosztásával lehetőleg teljesen egyezzek.

III. A reform részletezése

1. Kis- és nagyközségek

Szervezetileg a községi képviselőtestület annyiban módosul, hogy kifejezetten a Nép képviselői szerve lesz és ezért csak választók által választott tagjai vannak. Valamennyi tagját egyszerre kell választani, mert a tagok fele részének kisorsolása a sorshúzás szeszélyétől tenné függővé a képviselőtestület összetételét.

A községi előljáráóság tagjai a jövőben is részt vesznek felszólalási joggal, illetőleg kötelezettséggel a képviselőtestület ülésein, azonban szavazati joguk nincs. A testület elnökét tagjai sorából maga választja.

A községi közigazgatás felelős vezetője a bíró, aki mellett a jegyző csak az ügyvitelt látja el a bíró utasítása szerint. Meg kell itt jegyezni, hogy jogilag tulajdonképpen már az 1886. évi községi törvény óta a bíró a község első tisztviselője (a képviselőtestület elnöke, ő felelős a jegyzővel együtt a községi közigazgatásért, a törvény a bírót előbb is említi, mint a jegyzőt), a gyakorlatban azonban a bíró elsőbbsége nem tudott érvényesülni a jegyző nagyobb szakértelme folytán. Nem elég tehát újból és még világosabban kimondani, hogy a községi közigazgatást a bíró vezeti, mert ténylegesen a bíró csak akkor fog a jegyző fölé emelkedni, ha a jegyzőnek a szakértelméből folyó vezetési készségét a bíró hasonló szakértelemmel tudja ellensúlyozni, különösen olyan ügyekben, amelyek eldöntése jogi szakkérdés. Megfelelő neveléssel és kivá-

lasztással kell tehát a falu vezetésére alkalmas vezetőréteget kialakítani, hogy az ebből kikerülő községi bírók a jegyző színvonalára tudjanak felemelkedni. Fel kell vetni a községi bíró megfelelő díjazásának kérdését is, mert korunk megélhetési nehézségei között senkitől sem lehet elvárni, hogy díjazás nélkül szentelje teljes idejét a bírói tisztségnek.

A községi jegyzőt a jövőben is a Nép választja; az elől mondottak szerint ugyanis így biztosítjuk a Nép részére az őt legközvetlenebbül érintő közigazgatásban való részvételét. Emellett a jegyző a szakszerűség képviselője mindazokban az ügyekben, amelyek elsősorban a községet érdeklik, tehát az előző fejezetben kifejtettek szerint is az a helyes, ha ezeket az ügyeket a község választott tisztviselője útján intézi. Ezzel szemben a túlnyomórészt állami feladatot jelentő adóügyek intézését a községi jegyző hatásköréből ki kell venni és külön adóügyi jegyző feladatkörébe kell utalni; az adóügyi jegyző legyen kinevezett állami tisztviselő és legyen a pénzügyi közigazgatás alsófokú szerve.

A község önkormányzat ügyeit intéző alkalmazottakat tehát a képviselőtestület választja továbbra is. A régi jelölési rendszert azonban gyökeresen át kell alakítani a demokratikus szempontoknak megfelelően. Az eddigi rendszer legkifogásolhatóbb szabálya az volt, hogy a pályázók közül hármat ki lehetett emelni és „jelölni” úgy, hogy csak három pályázóra lehetett érvényes szavazatot leadni. A Nép valódi akarata tehát nem érvényesülhetett szabadon, mert már a jelölésnél ki lehetett zárni a választásból azt a pályázót, akit esetleg a Nép többsége megválasztani kívánt; minthogy pedig a jelölés jogát községekben a főszolgabíró gyakorolta, csak azt lehetett megválasztani, akit a főszolgabíró jelölt. Ilyen népellenes elrendezés fenntartása demokratikus államban a választók és pályázók szempontjából egyaránt elképzelhetetlen; elképzelhetetlen az is, hogy a képviselőtestületen kívül álló tényező szabja meg a képviselőtestület számára azt, hogy kire adhatja le szavazatát, de éppen annyira megengedhetetlen az is, hogy a pályázati feltételeknek egyébként mindenben megfelelő személyeket a választásból előre ki lehessen zárni. Ki kell tehát mondani, hogy mindazokat a pályázókat jelölni kell, akik pályázati kérelmeiket az előírt határidőben adták be és a kérdéses állásra meghatározott törvényes előfeltételeknek megfelelnek. A kijelölés ezután csak a pályázati kellékek fennforgásának vizsgálatára terjedhet ki és azt a képviselőtestület által saját tagjai sorából kiküldött kijelölő választmány gyakorolja. Ilyen módon már a jelölést is a Nép képviselőlete végzi; a választmány elnöke legyen a járási főjegyző, akinek jelenléte a választmányban biztosítja a képesítési kellékek elbírálásához szükséges jogi szakértelmet. Természetesen a választási eljárás egész során történt jogsérelmek miatt közigazgatási bírósági panasznak van helye.

A község hatáskörét oly módon lehetne bővíteni, hogy a községi bíraskodás körébe utalnánk a miniszteri rendeletekben és törvényhatósági szabályrendeletekben megállapított kihágások elbírálását. Ide utalhatnánk esetleg célszerűségi okokból a kisebb értékű lopásokat, továbbá a becsületsértés és rágalmozás egyszerű eseteit, végül azokban az esetekben, amelyekben ma községi bíróság előtti eljárásnak helye lehet, a jelenlegi szabad választás helyett a községi bíróság előtti eljárást lehetne kötelezővé tenni. A most felsorolt ügyekben a járásbíró, illetőleg a járási főjegyző másodfokon és végérvényesen határozná, tehát e kis jelentőségű ügyekben nem kellene még a megyeszékhelyig sem elmenni.

Más vonatkozásban a község hatáskörének bővítésére nem látunk lehetőséget. A közigazgatási hatáskörnek a községi és járási hatóság közötti megosztásánál eddig az volt az irányadó szempont, hogy a gyakrabban előforduló, a lakosság szélesebb rétegeit érintő, továbbá a különleges

szakértelmet nem igénylő ügyek a község, a többi ügyek pedig a járási hatóság hatáskörébe tartoznak. A hatáskörök megosztásánál ma is ez a helyes szempont, azért helytelen volna a járási főjegyző hatáskörének egy részét (így pl. a tűzrendészetet, iparügyet, építési ügyeket stb.) a községnek leadni; ez a változtatás talán látszólag a Nép kényelmét szolgálná ugyan, de a valóságban annál több gyakorlati nehézséget okozna.

A tűzrendészet az 1886. XXII. t.c. 21. paragrafusának g. pontja értelmében jelenleg is a község feladata, a járási hatóság ennek a jogkörnek csupán a felügyeleti és különleges szakképzettséget igénylő részét látja el, amely nem adható le a községnek, mert a feladatkör csak megfelelő előképzettséggel rendelkező szaktisztviselő, a járási tűzrendészeti felügyelő közreműködésével gyakorolható; ilyen szaktisztviselőt pedig minden községnek adni nem lehet.

Hasonló a helyzet az ipari és építési ügyeknél; mindkettő különleges ismereteket kíván, amelyekkel a községi alkalmazottak nem rendelkeznek; az iparügyeknél az ipartestület közreműködése, építési ügyeknél a járási tisztiorvos, a tűzrendészeti felügyelő és sokszor még műszaki képesítésű tisztviselő közreműködése is szükséges. Ilyen szakközlegek a községben nincsenek, de nem is rendszerezhetőek. Ha tehát a felsorolt ügyeket a község hatáskörébe utalnánk, az szakértelem hiányában vagy helytelen döntéseket hozna, ami a jogorvoslatok számának jelentékeny emelkedésével járna, vagy kénytelen volna minden esetben a járási szakközlegeket megkeresni, tehát az ügyintézés semmivel sem gyorsulna. Helyesebb tehát ezeket az ügyeket a járási hatóságnál meghagyni, mert csak így lehet a szakszerű, gyors elintézését biztosítani, amellet ez a megoldás sem jelent kényelmetlenséget, vagy költség-többletet a félnek, mert kérelmét a községnél is jegyzőkönyvbe mondhatja, tehát nem kénytelen a járási székhelyre elmenni.

A községgel kapcsolatban szólni kell végül arról, hogy nagy kiterjedésű és külterületekkel (telep, tanyaközpont) bíró községekben a Nép kényelme érdekében külterületi közigazgatási kirendeltségeket kell létesíteni, ahol a Nép a helyszínen tudja ügyeit elintézni. Erre egyébként a jelenlegi törvények is módot adnak (1944: II. t.c.).

2. Járás

A járást meg kell tartani, mert a községek felügyeletét hatékonyabban és olcsóbban lehet gyakorolni a járásból, mint távolabb fekvő megyeszékhelyekről. De kényelmesebb a Népek is, ha felügyeleti panaszait a közeli járási hatóságoknál adhatja elő. Mindezek mellett a község hatáskörével kapcsolatban már elmondottak szerint vannak olyan különös szakértelmet igénylő helyi vonatkozású ügyek is, amelyek helyes intézését csak a járási hatóságnál szervezett szakközlegek útján lehet biztosítani.

A járás vezető tisztviselője a járási főbíró, aki általános felügyeletet gyakorol a járás községeinek közigazgatása felett és jóváhagyja a kisebb jelentőségű képviselőtestületi határozatokat (a járási főbíró elnevezést ajánljuk, mert a Nép ma is így hívja, a járási főjegyző elnevezést a Nép nem vette át, de ez az elnevezés elvileg sem helyes, mert a „jegyző” szó jegyzőkönyvvezetői tevékenységre utal, márpedig a járás vezető tisztviselője nem ilyen tevékenységet fejt ki.

A járási főbíró felügyeletet gyakorol a járási szervezeteken alakuló önkormányzati és állami közigazgatás felett. Szolgálati főnöke a tisztiorvosnak, járási állatorvosnak, adóhivatalnak, a járási gazdasági felügyelőségnek, járási tűzrendészeti felügyelőnek, járási mérnöknek, erdőmérnöknek, járási rendőrkapitánynak, a járási közellátás szerveinek, a járási szociális igazga-

tóságnak (járási közgyám stb.). Az eddig önállóan működő állami szakigazgatási hatóságok és szervek a járási hivatal egy-egy ügyosztályát képezik. Az ügyosztályvezetők kiadmányozási jogának terjedelme az általuk vezetett igazgatási ágazat tisztára állami, önkormányzati, vagy vegyes jellegétől függ. A járási főbíró utasításaival szemben, ha azt törvénybe ütköznek, vagy az általuk képviselt állami igazgatási ágazatra nézve sérelmesnek látják, előterjesztési joguk van. Sürgős esetben, ha a késedelem jelentős károsodásra vezetne, a járási főbíró utasítását fenntartja és saját felelősségére annak végrehajtását megkövetelheti. Előterjesztés esetében egyebekben a vitatott kérdésben mindig a főispán dönt.

A járási főbíró minden ügyosztály ügyvitelének külső rendje és az egyes igazgatási ágazatok összhangzatos működése tekintetében felügyeletet és ellenőrzést gyakorol és különös gondot fordít arra, hogy a községi hatóságoknak a különböző ügyosztályok által kiadott rendeletek végrehajtása egyenletesen (nem egy-egy időszakra felhalmozódó) munkaterhet jelentsen.

3. Megyei város

Szervezetét és működését a községeknél és a járásnál javaslatba hozott elvek megfelelő alkalmazásával kell szabályozni.

4. Vármegye

Álláspontunk szerint fenn kell tartani, mert a közönségre nézve kényelmesebb és könnyebben megközelíthető, mint a kerületi központ.

A főispán kinevezési, jelölési és áthelyezési jogától eltekintve általában ugyanazok a jogok illetnék meg, mint eddig, politikai méltóságból azonban közigazgatási szakemberré változik és állása jogi képesítéshez van kötve. (Gyakorlati közigazgatási vizsga!) A főispán szakfelügyeletet gyakorol a vármegye területén a közigazgatás felett és dönt mindazokban az esetekben, amikor a járási főbíró és ügyosztályvezetői, illetve az alispán és ügyosztályvezetői között a főbíró, illetve az alispán utasításának törvényessége, vagy az állami szakigazgatás szempontjából való célszerűsége tekintetében vita támad.

A közigazgatási bizottság megszűnik, a különböző igazgatási ágak között a főispán, az alispán és a járási főbíró biztosítják az összhangot. A közigazgatási bizottság albizottságainak elsőfokú hatásköre az alispánra, másodfokú hatásköre pedig az illetékes miniszterre, illetve a közigazgatási bíróságra száll át.

Az alispán hatásköre — eddigi terjedelmében — változatlanul megmaradna, de az előző bekezdésben említett hatáskörbővüléstől eltekintve is, szolgálatilag alája tartozik a pénzügyigazgatóság, az államépítészeti hivatal, a vármegyei rendőrőfkapitányság, a szociális felügyelőség, a közellátási felügyelőség, a tanfelügyelő, a tisztiorvos, a törvényhatósági állatorvos, az iparfelügyelő, a földmérési felügyelőség, kultúrmérnöki hivatal, szövetkezeti felügyelőség, közmunkafelügyelőség stb., továbbá természetesen az árvaszék, a vármegyei számvevőség, a vármegyei tűzrendészeti felügyelő stb.

Az egyes állami igazgatási ágak ellátására eddig külön szervezett, most példaképpen felsorolt állami hatóságok és hivatalok, az alispáni hivatal egy-egy ügyosztályát alkotják. A szolgálati függőség stb. tekintetében ugyanazok az elvek az irányadók, mint a járási főbíró és a járási

hivatal ügyosztályainak vezetői, illetve ügyosztályai között. Az alispáni állás nagy fontosságára való tekintettel szigorúan képesítéshez kötött állás, amelyre csak azt lehet megválasztani, akinek a fogalmazási szakra előírt képesítése megvan.

Az egyes szakminiszterek az alispánnal közvetlenül rendelkeznek és rendelkezéseik végrehajtásának ellenőrzését a főispán útján gyakorolják. A miniszteri utasításokat a járási és községi hatóságokhoz az alispán továbbítja. A miniszteri rendeletek elleni előterjesztési jog, továbbá a törvényhatóság garanciális panaszjoga változatlan marad.

A törvényhatósági bizottság elnökét maga választja nem tisztviselő tagjai közül. Változatlanul hatáskörébe tartozik a felirati és levelezési jog, a vármegye szervezetét és hatáskörét érintő kérdések, a szabályrendelet-alkotás, a költségvetési és zárszámadási jog, a nagyobb vagyoni ügyletek megkötése és a törzsvagyon feletti rendelkezés, végül általában minden olyan ügy, ahol a törvényhatóság irányító akaratának kifejezéséről van szó.

A törvényhatósági kisgyűlés a kisebb jelentőségű törvényhatósági vagyoni ügyeket intézi és a fontos községi képviselőtestületi határozatok jóváhagyását látja el. A törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozó ügyeket az alispán készíti elő.

5. Törvényhatósági jogú városok

Szervezetüket és működésüket a községeknél és vármegyéknél javasolt elveknek megfelelően kell reformálni.

6. Budapest székesfőváros

A javasolt elveket a főváros speciális adottságaira való figyelemmel kell érvényesíteni. Nagy-Budapest gondolata nem egyeztethető össze reformunk alapelveivel.

7. A közigazgatási bírászkodás és néppanasz

A közigazgatási bíróság taxáció útján megállapított eddigi hatásköre — az alkotmányjogi vonatkozású ügyek kivételével — kerületi közigazgatási bíróságok hatáskörébe száll át. A kerületi közigazgatási bíróságokat az ítélőtáblák székhelyén kell megszervezni, hatáskörüket az okszerű jogvédelem szempontjainak érvényesítése céljából megfelelően bővíteni kell (ide lehetne utalni pl. az árvaszék határozatai elleni jogorvoslatokat is).

Az alkotmányjogi természetű bírászkodást (nemzetgyűlési képviselőválasztási bírászkodás, garanciális panasz stb.) továbbra is a központi közigazgatási bíróság végzi. Emellett panaszjogot kell biztosítani a közigazgatási bírósághoz minden olyan esetben, amikor az alispán, vagy ennél magasabb fokú hatóság véghatározatával az 1946: I. t.c.-ben biztosított emberi alapjogot sértett. A néppanasz elbírálása során a közigazgatási bíróság az 1946: I. tc.-be ütköző törvényt, kormányrendeletet, miniszteri rendeletet és szabályrendeletet kötelező erővel megsemmisítheti. Néppanasz jogával élhetnek a vármegyék, városok, községek, érdekképviselői szervezetek, kamarák, továbbá — ügyvédi ellenjegyzés mellett — bármelyik nagykorú magyar állampolgár. Ha az utóbb említett személy a polgári perrendtartás szerint szegényjogosnak minősül, vagy minősíthető, az ügyvédi költséget a közigazgatási bíróság az államkincstár terhére állapítja

meg. Nyilvánvalóan alaptalan panasz esetében a panasztevő testület, az ügyvéd és a nem szegényjogos panasztevő megfelelően súlyos pénzbírsággal büntetendő.

A Néppanasz általában nem halasztó hatályú. Ha azonban a sérelmezett határozat előzetes végrehajtása nagyobb jogsérelmet jelentene a félre, mint amilyen mértékű jogsérelmet a határozat végrehajtásának elhalasztása jelent, az ügyben eljár bármely közigazgatási hatóság, de közvetítő határozattal a közigazgatási bíróság is felfüggesztheti a sérelmezett határozat végrehajtását.

A közigazgatási bíróság elnöke a kerületi közigazgatási bíróságok döntéseit figyelemmel kíséreni köteles; ha eltérő gyakorlatot tapasztal, vagy elvi kérdés felmerültét látja, a kérdést teljes ülés döntésére bocsátja. A közigazgatási bíróságnak a középfokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalt kérdésekben hozott teljes ülési határozatai a kerületi közigazgatási bíróságra kötelezőek.

8. A nemzeti bizottságok az önkormányzati testületek újjáalakításával megszűnnek

Feladatuk a demokratikus berendezkedésre való áttérés elősegítése volt; a rendkívüli időkből végezett ez a kiegészítő szerepük véget ért és közigazgatási hatáskörük az 1030/1945. M. E. sz. rendelet 11. paragrafusában kifejezetten is megszűnt. Ma az igazgatás teljes gépezete működik és annak feladata a demokratikus államrend biztosítása; ha e feladatkörben a helyi közönség közreműködése mégis szükséges, akkor legyen az a Nép akaratát képviselő helyi önkormányzati testület.

9. A közigazgatás szakszerűségének emelése

A közigazgatás helyes működését személyi vonatkozásban is biztosítani kell. A közigazgatás színvonalára döntő befolyással van a tisztviselők helyes kiválasztása; e részben a helyzet ma egyáltalában nem kielégítő. A megüresedett állásokat nyilvános pályázat útján kell benyújtani, a pályázókat képességvizsgálatnak kell alávetni. A képesítési kellékeket a szakigényeknek megfelelően újból kell megállapítani; ezek alól felmentést csakis az államfő adhat és a felmentést az alkalmazás előtt kell kieszközölni. Felmentés nem terjed ki a közszolgálati alkalmazás egyéb kellékeire (magyar állampolgárság, büntetlen előélet stb.). A képesítési kellékek alól felmentett személyek száma egy-egy hivatal és státusz keretében nem haladhatja meg az összlétszám tíz százalékát.

Közigazgatásunk demokratikus felfrissítése céljából fokozottan elő kell segíteni a paraszti és munkás elemeknek a közszolgálatba való bevonását. Ez azonban nem szolgálhat a szakszerűség rovására, éppen azért gondoskodni kell arról, hogy ezek a népi elemek a közszolgálatban való elhelyezkedésük előtt a szükséges képzettséget megszerezhessék. Ebből a célból különleges közigazgatási tanfolyamokat kell szervezni. A jelenleg működő ilyen tanfolyamok alapos reformjára van szükség, mert nem az a fontos, hogy a tanfolyam rövid legyen, hanem hogy azon a hallgatók alapos kiképzést kapjanak (tíz hét alatt nem lehet jegyzői pályára kiképezni, legkevesebb olyan személyeket, akik már a jegyzői tanfolyamra is egészen rövid előtanfolyam alapján kerültek).

Gondoskodni kell a közszolgálatban működő tisztviselők rendszeres és állandó továbbképzéséről és ebből a célból továbbképző tanfolyamokat kell tartani. Vissza kell állítani a gyakorlati

közigazgatási szakvizsgát, a segédhivatali tisztviselők részére pedig általánosságban szakvizsgát kell rendszeresíteni.

10. Egyéb kérdések

Fel kell hatalmazni a kormányt és egyben utasítani kell, hogy a közigazgatási eljárási jogot (közigazgatási rendtartás), valamint az állami és önkormányzati közigazgatási tisztviselők fegyelmi jogát a törvény hatálybalépésétől számított három hónapon belül a demokratikus jogrendszer (1946: I. t.c.) elveinek megfelelően rendeleti úton szabályozza. Az állami és önkormányzati alkalmazottak fegyelmi ügyeiben (a minisztériumi tisztviselőktől és főispánoktól eltekintve) elsőfokon a törvényhatósági bizottság által választott négy tagból álló fegyelmi választmány határozzon. A fegyelmi választmány elnöke önkormányzati alkalmazottaknál a törvényhatósági bizottság elnöke, az állami alkalmazottaknál a főispán legyen. Előadó az önkormányzatoknál egy törvényhatósági tisztviselő, államiaknál az ügyosztályvezető vagy helyettese. A vádat önkormányzatiaknál a törvényhatósági tiszt főügyész, államiaknál az államügyész képviselje.

Másodfokon (minisztériumi tisztviselőknél és főispánoknál elsőfokon) a Legfőbb Fegyelmi Bíróság járjon el, amelynek elnöke az érdekelt miniszter, egy tagját és egyúttal előadóját az érdekelt minisztérium negyedik-ötödik fizetési osztályba tartozó tisztviselői közül a miniszter jelöli ki, három tagját pedig a közigazgatási bíróság küldi ki bírái sorából.

A fegyelmi jog korszerű szabályozása mellett kívánatos volna az egységes közszolgálati pragmatika elkészítése is, amelyben a közalkalmazottak egyéb jogait és kötelességeit is egységesen szabályozzák (szabadságidő, előléptetési rendszer stb.).

IV. Záró fejtegetések

Befejezésül még két fontos eljárási kérdéssel kívánunk foglalkozni.

Az általunk felvetett reform olyan terjedelmű, hogy annak kidolgozása huzamosabb időt vesz igénybe. Nem volna helyes ezért az önkormányzati választásokat a közigazgatási reformmal egybekapcsolni, mert e választásokat nem lehet a demokrácia súlyos sérelme nélkül ily hosszú időre elhalasztani, annál kevésbé, mert az 1946. év június havában kötött pártközi megállapodásban a pártok az önkormányzati választások mielőbbi megtartása iránt kötelezték le magukat. Ez mindezekig nem valósult meg és a mulasztás annál súlyosabb, mert míg Budapesten és környékén e választásokat még 1945 őszén megtartották, addig az ország többi része ezzel a jogával a mai napig sem élhetett, ami az egyenlő elbánás demokratikus elvének legsúlyosabb megsértését jelenti. Ezért az önkormányzati választásokat mielőbb meg kell tartani, ezt követően pedig az újjáalakult önkormányzati testületnek dönteni kell az önkormányzati tisztviselői állások végleges betöltése tárgyában, mert ezeknek az állásoknak a betöltését az 1030/1945. M. E. sz. rendelet értelmében ideiglenesnek kell tekinteni.

Abból a körülményből, hogy egy általános, vagyis a közigazgatás minden ágára kiterjedő reformot akarunk végrehajtani, önként következik, hogy a reform előkészítése nemcsak a

belügyminiszter, hanem valamennyi szakminiszter feladatkörét érinti; a reformmunkálatok irányítását tehát nem a belügyminiszternek, hanem — az összes tárcákat érintő általános kormányzati kérdésről lévén szó — a miniszterelnöknek kell végeznie. Ebből a célból a miniszterelnökségen külön osztályt kell létesíteni, ahová az egyes tárcák szakelődőit be kell vonni.

Budapest, 1947. évi május hó

TÉR ÉS TÁRSADALOM

Legyen TÉTje

THREE CONCEPTS AND WHAT FOLLOWS...

A Series of Administration Reform Ideas and Their Failure in Hungary 1945-1948

GYÖRGY GYARMATI

Post-war years represented a period of radical transformations in Hungarian economic, social and political life. From the very beginning two—or, in a latent form, three—streams were converging in the process of transformation. One was derived from the necessity of the actual situation: consolidated living conditions had to be restored as soon as possible following war destructions. This *program of reconstruction was integrated into various modernization concepts*. The modernization programs can be divided into two contrasting groups. One direction intended to continue or revitalize a *liberal* modernization program—basically aimed at Hungary's coming abreast of Europe in industrial and infrastructural development—complemented with social security guarantee, which was quashed by World War I following a few decades of prosperity around the turn of the century. The other direction, represented by the communists, involved the adoption of a *Bolshevik* model which they got acquainted with during their emigration in Stalin's Soviet Union between the two world wars. The diverging perspectives outlined by the above concepts were, however, closely linked to the actual practical interests of the *governmental coalition parties*, i.e. to their fight for power against each other.

The present paper follows the relationship between the need for modernization and the fight for power in a field where there was an agreement on the essentials, i.e. the need for radical transformation, among various parties. This was the field of *organizational renewal in administration* considered as a question of primary importance in particular party programs as well as by the sequent coalition governments of the time. The reform plans of three out of the four parties in governmental coalition—the *National Peasant Party*, the *Social Democratic Party* and the *Small-holders' Party*—are published in full as an appendix to the paper. No such a comprehensive concept of the Communist Party can be reported on, simply because, in this field, the 'renewal' efforts of the communists were concentrated on getting hold of key positions in the actual administration, i.e. on the personal metamorphosis instead of the organizational one. The analysis of the process highlights the means used by the Communist Party to block the elaboration of an organizational reform as long as it proved to be unable to enforce entirely its own ideas. This period lasted until the autumn of 1947, the formation of the Cominform, the Information Bureau of Communist and Labour Parties. From the second half of 1947 the fight for power no longer meant to win the best positions possible within a multi-party system of parliamentary structure but to confirm its own exclusive power by eradicating the pluralist establishment. The Communist Party's take-over in 1948 definitely dropped the matter of administration reform concepts based on strong local autonomies, and—within the frameworks of adopting the Bolshevnik model—started the *building up of a council system of the Soviet type*.

Transl. E. Daróczi