

A KÖZIGAZGATÁSI REFORM PROBLÉMÁI

A magyar demokrácia fejlődésének most még fel sem mérhető jelentőségű eseménye, hogy a közigazgatási reform kérdése napirendre került. Az a mélyreható és gyökeres átalakulás, amit a demokrácia politikai rendszere megindított, nyilvánvalóan átformálja nemcsak egész társadalmi rendünket, hanem az állam igazgatási szervezetét is. Történelmileg tehát a felszabadulás óta aktuális a közigazgatási reform, csak politikai okok folytán és a politikai fejlődés előrehaladásának különös körülményei folytán nem vált eddig ténylegesen aktuálissá. Most azonban ez is bekövetkezett.

A magunk részéről már a tisztviselői létszámcsoökkentés elhatározása alkalmával felvetettük a kérdést olyképpen, hogy a létszámcsoökkentés csak az első lépése a közigazgatás megtisztításának és átalakításának s azt követnie kell a második lépésnek: a közigazgatás szervezeti reformjának. Pár hónappal később a Baloldali Blokk nyilatkozata tette magáévá a feladatot s programba vette a közigazgatás népi újjászervezését. Végül mind a négy koalíciós párt elfogadta a közigazgatási reform eszméjét s megállapodás jött létre arra nézve, hogy az önkormányzati választások előkészítéséhez a közigazgatási reform kidolgozása és végrehajtása is hozzátartozik. Ezzel gyakorlatilag kormányprogrammá lett a közigazgatási reform ügye s itt az ideje, hogy felvessük és megoldjuk e nagy reformmunka minden lényeges kérdését.

Nyomban, ahogy a terv aktuálissá lett, a Nemzeti Parasztpárt elő is terjesztette a közigazgatási reformra vonatkozó javaslatát. Ez a javaslat tehát a közigazgatási reform kiindulása, miután más hasonló reformterv még nem ismeretes. Annál is inkább, mert ez a tervezet hosszú előkészítő munkának az eredménye s lényeges elveiben már eddig is széles körben megegyeztek a közigazgatási szakemberek éppenúgy, mint a politikai tényezők. Ennek a tervezetnek a főbb szempontjait vesszük tehát alapul, amikor a közigazgatási reform problémáit meg akarjuk világítani.

Mi a lényege ennek a reformjavaslatnak? Ha a részletkérdéseket kikapcsoljuk, néhány tételbe összesűrithető a javaslat lényege. Ezek a következők:

1. Az általános önkormányzati közigazgatás egységeit újjá kell szervezni a valóságos társadalmi és gazdasági egységeknek megfelelően. Ez azt jelenti, hogy a kisközségek, nagyközségek, megyei városok és törvényhatósági jogú városok helyett egységes községi és városi szervezetet kell létesíteni olyan változatokban, ahogy azt a települési társadalmi és gazdasági viszonyok megkövetelik, (tanyaközség, aprófalvak csoportja, stb.). A vármegyék és járások helyett pedig városmegyéket kell szervezni az ország 60—80 városi központja körül.

2. A szakigazgatás szerveit az általános közigazgatás újjászervezett egységeihez kell idomítani, hogy az ország valóságos társadalmi és gazdasági struktúrájához szervesen igazodjék minden igazgatási szervezet.

3. A központi állami igazgatást decentralizálni kell a minisztériumokból a kerületenként szervezett állami kerületi hivatalokba. Ezáltal a minisztériumok felszabadulnak kormányzó szervekké, a kerületi központok pedig igazgatásilag is egy-egy nagy táj központjai lesznek. E kerületi közigazgatási szervek mellé csoportosítandók a szakigazgatás magasabb szervei is.

4. Az új közigazgatási szervezet felépítését annak az elvnek az alapján kell végrehajtani, hogy a vezetőposztokon választott laikusok álljanak, viszont a hivatalnokok jólképzett szakemberek legyenek.

5. A közigazgatási eljárást olyképp kell egyszerűsíteni, hogy általában két fórum előtt minden ügy elintéztessék. Kisebb súlyú ügyek két önkormányzati fokon, nagyobb ügyek egy önkormányzati és egy állami fórumon. Harmadfokú intézkedést csak kivételes esetekben szabad engedni.

Az a közigazgatási reformterv, amely ezeken az elveken épül fel, nagyon sok olyan részletkérdést vet fel, amelynek a helyes megoldása még több újítást, illetve racionalizálást követel meg, azonban e problémák elhagyásával is érdemlegesen tárgyalhatók azok a kérdések, amelyek a reform kapcsán előállnak. Itt három szempontból igyekszünk megvilágítani a kérdést: politikai, közigazgatási és társadalomtörténeti szempontból.

I.

A közigazgatási reform alapvető politikai kérdése az, hogy lehet-e most a háborúutáni leromlottság állapotában és az újjáépítés ezernyi nehézségei között mélyreható, szinte az egész ország rendjét érintő reformot végrehajtani. Szilárd meggyőződésünk, hogy lehet, sőt éppen most lehet. Néhány szempont világossá teszi e meggyőződés indokoltságát.

A közigazgatási létszámcökkentés befejeződött. A leépítés olyan mérvű, hogy most van a legkevesebb tisztviselő. Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi létszámot később több ponton növelni kell. Ezen a mélyponton kell tehát végrehajtani a reformot, hogy az újabb felveendő tisztviselők már az új szervezeti posztra és az új feltételek szerint kerüljenek. Másik következménye a létszámcökkentésnek, hogy a közigazgatás átalakítása csak egyrészen történt meg a létszámcökkentéssel. Igazi és teljes átalakítása akkor következik be, ha a szervezetet is átépítjük úgy, hogy a régi emberek és a régi szervezet helyére új emberek és új szervezet kerül.

A stabilizáció két oldalon teremti meg a közigazgatási reform lehetőségét, illetve hozza magával a szükségét. Egyik, hogy az államháztartás egyensúlya megköveteli az önkormányzati háztartások szanálását. Ezt pedig a jelenlegi szervezeti keretekben biztosítani szinte lehetetlen. A különböző községi háztartások bevételi forrásai rendkívüli mértékben aránytalanok. Az arányosítás máskép, mint államsegéllyel, illetve másféle állami beavatkozással, nem lehetséges. Nagyon nehéz a mai szervezetben a különböző önkormányzati vállalkozásokat megindítani, amikor ezeknek minden feltétele bizonytalan. Az új szervezetben, mely a tervezet alapjain épülne fel, szinte minden önkormányzati háztartás számára új és jövedelmező közüzemi lehetőségek nyílnának meg. Megoldaná az új szervezet azt a nehéz kérdést is, ami a földreform folytán állott elő különösen a mezőgazdasági városokban és nagyobb községekben. A másik oldalon pedig a stabilizáció lehetővé teszi a reformot azáltal, hogy évekre szóló kalkulációt és egyáltalán szilárd költségvetési lehetőségeket teremt.

Égetően szükségessé teszi a közigazgatási reformot a különböző szakigazgatási ágaknak és érdekképviselői szerveknek az újjászervezése. A mezőgazdasági közigazgatást alapjaiban újjá kell szervezni s ugyanakkor napirenden van a mezőgazdasági érdekképviselői testület kifejlesztése. Mindkét szervezet szintén megbukik a közigazgatási szervezet

aránytalan és irreális viszonyain. Megoldhatatlan kérdés, hogy a vármegyékre vagy a járásokra építsük e szerveket, mert lényegében egyik sem alkalmas és valahol a kettő között van a helye a szükséges szervezeti egységnek. Ugyanígy a többi szakigazgatási ágakban, de különösen a tanügyi igazgatásban és egyáltalán az iskolaszervezetben, de hasonlóan az ipari, kereskedelmi és pénzügyi igazgatásban. Minden szakma részéről sürgető a reform s ha a közigazgatás új alapjait nem rakjuk le, akkor, vagy külön kereteket kell teremteni az egyes szakok számára, ami mérhetetlenül irracionális és költséges megoldás, vagy a szakmai érdekek rovására alkalmazkodni kell a közigazgatás teljesen alkalmatlan kerekeihez.

És végül a legdőntőbb érv. A demokrácia elvitathatatlan követelménye az önkormányzati választások megtartása, másszóval az ideiglenesség megszüntetése községi és vármegyei fokon is. Viszont még erőteljesebb parancsa a demokráciának, hogy közigazgatásunk régi, feudális és bürokratikus kereteit ne véglegesítsük, mint a hogy a királyság államformáját sem véglegesítettük. Egyetlen megoldás tehát az, hogy az önkormányzati közigazgatás végleges rendjét egy gyökeres közigazgatási reform alapjaira rakjuk le. Reform nélkül tehát nem lehet önkormányzati választást tartani. Viszont a választások valóban nem halaszthatók sokáig, ezért a reformot haladéktalanul munkába kell venni.

Nem kevésbé súlyosak azonban azok a politikai szempontok sem, amelyek a reform következményeiképp merülnek fel. A felsorolt szempontok azt indokolják, hogy a reformot most és sürgősen meg kell csinálni. Van azonban a reform végrehajtásának néhány olyan általános politikai következménye, ami általában szól amellett, hogy a reformot csináljuk meg.

A reform végrehajtása modern népi közigazgatást teremtene a régi feudális rendszer helyére. Befejezné azt a munkát, amit a köztársaság megalapítása elkezdett: létrehozná a köztársaság méltó alsóbb igazgatási szervezetét. Azon felül, hogy ezzel közigazgatásunk megjavulna és a demokratikus államhatalom végrehajtó munkája egycsapásra hatékonyabbá válna, még egyéb politikai eredménye is lenne a reformnak. Annyi helyi előny és megoldatlanul hagyott helyi kérdés megoldása jár együtt a reform végrehajtásával, hogy mindez a demokrácia javára íródnék széles tömegekben, s méltán éreznék meg az egész ország, hogy a demokrácia politikai rendje valóságos és nagy eredményeket tud fölmutatni.

A javasolt reformterv olyan mélyen demokratikus jellegű, hogy kiépítése egyszersmindenkorra biztosítaná a magyar társadalom demokratikus szervezeti kereteit. A mai közigazgatási rendszer éppen szervezeti formáinál fogva alkalmas arra, hogy elsikkassza és megmántsítsa a kormányzati intézkedéseket, a javasolt szervezet viszont a legszélesebben biztosítaná a végrehajtását minden demokratikus reformnak. Olyan szervezete lenne a magyar társadalomnak, amely beláthatatlan időre biztosítaná a társadalom minden rétegében és az ország minden vidékén a demokratikus politikai és társadalmi fejlődést.

Különösen észrevehető hatása lenne a reformnak a parasztság életére, a falvak és tanyák fejlődésére. Jelenlegi szervezetünk szinte intézményesen szorítja vissza a parasztságot a politikai és kulturális élet magasabb szintjéről, s rekeszti ki a városok életéből. Ezzel szemben a javasolt reform intézményesen kapcsolná be a falvakat és a tanyákat a városok

életébe, s intézményesen emelné be a parasztságot az önkormányzati életen keresztül az országos politikai életbe.

Legvégül nem elhanyagolható szempont az, ha a demokrácia olyan mindenkit érintő és érdeklő reformmal jelentkezne, amely szinte az egész ország képét alakítja át a régi feudális jellegűből modern népi, demokratikus jellegűvé. Bizonyos olyan rétegeket is föllekesítene és mozgásba hozna a demokrácia mellett, akik egyébként bizalmatlanul, vagy sértetten húzódoznak a demokrácia politikájától. A javasolt reform végrehajtásával minden iskolakönyv, minden térkép, minden vasúti menetrend és minden közigazgatási akta, vagy rendelet a demokrácia propagandairatává válna.

II.

Közigazgatásunk kétségtelenül és menthetetlenül rossz. Végtelen sorban hozhatnánk elő azokat a kifogásokat, amelyeket modern közigazgatási tudomány, vagy a modern élet emelhet közigazgatásunkkal szemben. Nem szándékunk a felsorolás, mindenki könnyen hozhat fel ilyeneket, akármelyik közigazgatási kézikönyvből vagy a saját közigazgatási tapasztalataiból. Csak néhány sarkalatos kifogást hozunk elő példaképpen arra, hogy milyen a mai közigazgatási rendszerünk és a javasolt reform hogyan javítaná meg.

Az egyik főbaj legfölül a központi állami igazgatási szervezetben van. Minisztériumainkat elborítják azok a konkrét ügyek, amelyek engedélyezés, kiutalás, felülbírálat, vagy harmadfokú döntés végett a miniszternek vannak fenntartva. Ennek eredménye az, hogy minisztériumaink mérhetetlenül nagy szervezetté nőttek, kétségbeesetten lassan intézik az ügyeket és legfőképpen képtelenek arra a munkára, amire valók, nevezetesen az országot áttekintő kormányzásra. Ezen másképp nem lehet segíteni, mint azzal, ha a konkrét ügyintézkést levesszük a minisztériumok válláról, s ezeket decentralizáljuk kerületi kormányzervekre, s a lecsökkentett létszámú minisztériumokat visszaadjuk eredeti rendeltetésüknek, a kormányzásnak. Ezzel egysapásra azt is megoldottuk, hogy a különböző minisztériumok rendeletei a kerületi szerveknél összefutnak és összehangolódnak, s nem a vármegyék alispánjai, vagy a járások főjegyzői találják szemben magukat a legellentétesebb kormányrendeletekkel, amelyek különböző minisztériumoktól származnak.

Szakigazgatásunk ma keresztül-kasul keresztezi az általános igazgatás szervezetét és eljárásait. Ebből pedig mérhetetlenül sok visszasság és ellentmondás származik, a népre pedig rengeteg fölösleges fáradság és bosszankodás. Röggtöni eredménye lenne a reformnak, ha összehangoljuk e különböző igazgatási szerveket, egyhelyre, a közös vármegyei székhelyekre tömörítjük intézményeit, miáltal a nagyfokú megosztás mellett az ügyintézkést is nagymértékben egyszerűbbé tehetjük.

Önkormányzati igazgatásunknak is megszámlálhatatlan a baja, de ezek között a legfőbb, hogy a vármegyei igazgatás nem is önkormányzati. Valamikor a nemesi rend önkormányzati testülete volt, de a népé sohasem lett. A vármegye mai keretei nem érdekközösségben élő és közös problémájú népet foglal egybe, hanem egy-egy széteső részekből álló vidéket, nem csodálatos, ha a megyei törvényhatósági bizottságok tehetetlen és üresen járó testületek. A járási szervek pedig egyszerűen felülről ereszkednek a községekre, tehát még látszólag sem önkormányzati szervek.

Ezen a menthetetlenül beteg helyzetben csak az segíthet, ha a valóságos társadalmi és gazdasági egységekre építjük az önkormányzati igazgatás magasabb egységeit, szóval egy-egy város és a hozzátartozó vidékre — mert csak akkor lehet igazi önkormányzat a megye.

Önkormányzati igazgatási szervezetünk másik kiáltó visszássága a városok teljes elkülönítése a községektől, illetve a járástól és a megyétől. Ez pontosan a feudális fejlődés eredménye, holott a modern életben a városokban fut össze a társadalom minden jelensége s a vidék problémáit is csak a városokon keresztül lehet megoldani. Mi következik ebből? Az, hogy közös igazgatási keretbe kell foglalni a városokat és vidéküket, mert csak így lehet jól igazgatni az országot, s csak így lehet megoldani mind a városnak, mind a vidéknek a problémáit. A javasolt tervezetnek ez az alap gondolata.

III.

A magyar közigazgatási szervezet minden ízében feudális jellegű. Nemcsak azok a szervei és eljárás módjai viselik magukon a feudális jelleget, amelyek a feudális korszakában fejlődtek ki, hanem azok is, amelyek 48, illetve 67 után alakultak ki. Természetes ez, hiszen a magyar államszervezet és a magyar társadalom gazdasági politikai szerkezete a fölszinen liberális-polgári átalakulás után is megtartotta mélyen feudális természetét. Így következett be az a különös történelmi fejlődés, hogy a magyar közigazgatási szervezet minden változás ellenére megmaradt feudális jellegűnek.

Községi szervezetünk, szakigazgatási szerveink és központi igazgatásunk egyként dicsekedhetnek azzal, hogy épségben megtartották feudális intézményeiket és egész eljárás módjuk megőrizte a feudalizmus korszakában kialakult jellegét. Kimagaslik azonban e téren a vármegye, amelyben nem ok nélkül vesz célba minden olyan demokratikus politikai törekvés, amely közigazgatásunkat is demokratikusan akarja átalakítani. Így történt ez a reformkorban is és így történik most is. Nézzük tehát példakép a vármegyét néhány legmarkánsabb jellemvonásában.

A vármegye lényege szerint területi önkormányzati szervezet, amely önkormányzati keretben ellátja egy-egy vidék általános igazgatását. Első pillantásra kiderül azonban, hogy mind a területtel, mind az önkormányzattal baj van.

A vármegyék területe hosszú történelmi fejlődés során alakult ki olyanná, amilyen most. Ez a történelmi fejlődés azonban nem a népnek és a nép közvetlen alsó szervezeteinek a fejlődése volt, hanem a nemesi birtokosoké. A vármegye mindig mint a birtokos nemesi családok municipiuma alakult-fejlődött s területileg a földesúri birtokok bizonyos egységeként alakult ki. Ezért akkora, amekkora. A nemesi birtokok és a nemesi családok számára, az a legkisebb egység, amelyen belül mindenki ismeri egymást és a birtokok közvetlen érdekközösségbe kapcsolódnak. Ez a vármegyei egység tehát nincs a nép testére szabva, nem kapcsolja össze valóságos egységbe a dolgozó osztályokat, a városokat, a falvakat, a műhelyeket, a kisgazdaságokat és az igazgatási irodákat. Ahhoz túl nagy, hogy közvetlen területi egysége legyen egy-egy vidék népének, ahhoz pedig kicsiny, hogy az állami igazgatás alakítson ki keretei között egy-egy vidéket átfogó igazgatási szervezetet. A vármegye

tehát, mint területi egység, ma már értelem és cél nélkül való hagyományos keret, amelyet türelmesen és hagyománytisztelően visel a nép, s tűri megszámlálhatatlan igazgatási nehézségét, úgy, mint ahogy számos egyéb feudális hagyományt megadással visel mindmáig.

De mint önkormányzat is elhalt a vármegye. Eleven önkormányzat volt a vármegyei nemesség számára s mint ilyen, kiválóan betöltötte a szerepét. Amikor azonban a vármegye névleg az egész nép önkormányzatává lett, természetszerűen elsorvadt az önkormányzat, miután mindazok a föltételei hiányzottak, amelyek az önkormányzati élethez szükségesek. Hiányzott mindenekelőtt az önkormányzat területi föltétele. Egy megye népe nem él olyan közelségben és érdekközösségben egymással, hogy eleven önkormányzatot fejleszthetne ki. A megye túl nagy ehhez, az egyes járások nem ismerik a többiekét, s így egy-egy megye rendszerint több olyan egységből áll, amelyeknek területe és népe szorosan és valóságosan összetartozik. De hiányzanak az önkormányzat politikai föltételei is. A megyei törvényhatósági bizottság nem tud népi testületté válni, akkor sem, ha tagjai valóban a nép képviselői, mert általános ügyekben és általános személyi kérdésekben kell határozniok, ahol nem érvényesülhet az önkormányzati közvetlenség. A járási főjegyzők választása például ma is teljesen elvont politikai kérdés egy-egy megyegyűlésen, ahol a járás érdekei és szempontjai semmiképpen nem érvényesülhetnek. Külön önkormányzatellenes a megyék tisztviselőgárdája. Nemcsak azért, mert a régi megyei tisztviselők egyrésze ma is hivatalában maradt, hanem azért is, mert mind a főispáni, mind az alispáni állás magában véve önkormányzatellenes és ezenfelül a központi állami igazgatás szempontjából sem megfelelő. A főispán állami tisztviselő, de az önkormányzat irányítója, amiből az következik, hogy inkább ránehezedik az önkormányzatra, mintsem vezetné, vagy fejlesztené azt. Az alispán pedig, mint az önkormányzat első tisztviselője úgy áll a vármegye élén, hogy tökéletesen beilleszkedik az igazgatási hierarchiába s az önkormányzat irányítására, vagy éppen kiszolgálására tökéletesen képtelen. A járási főjegyzők pedig mind az önkormányzati élet, mind az állami központi igazgatás szempontjából teljesen lehetetlen helyzetben állanak.

Különlegesen kiáltó baja és egyúttal ríkfótan feudális jellemvonása a vármegyéknek az, hogy a városok külön testként állanak egy-egy megye területén. A nemesi vármegye kirekesztette a városokat, s ez a modern igazgatás kiépítése után is megmaradt. A törvényhatósági városok szervezetileg is teljesen kívül vannak a vármegyén, a megyei városok pedig nagyon kényszeredetten illeszkednek bele. Súlyos szervei hibája ez és ma már érthetetlen feudális vaskalapossága az igazgatásnak akkor, amikor a modern társadalom élete a városok központjain keresztül folyik és mind gazdaságilag, mind társadalmilag a városokon keresztül szerveződik a mezőgazdaságnak és a parasztságnak az élete is. Olyan anachronizmus ez, amit egy modern demokratikus állam nem tarthat fenn tovább.

Nem kell tovább sorakoztatni a példákat és az érveket ahhoz, hogy nyilvánvalóvá legyen a régi vármegyei szervezet és továbbmenően az egész régi igazgatási szervezet tarthatatlansága. Itt azonban eljutottunk ahhoz a nagy kérdéshez, hogy lehetséges-e racionális megfontolások alapján egy olyan régi és hagyományos szervezetet fölszámolni, mint amilyen a vármegye. Itt merül föl a legtöbb aggály több oldalról is. Okvetlenül szükséges tehát néhány szempontot tisztázni.

Mindenekelőtt azt, hogy az előterjesztett javaslat a vármegyék fel-

számolására és városmegyék kialakítására, bármennyire forradalmi újítás is, nem egyszerűen utópista racionális kikövetkeztetés. Távolról sem elvont okoskodás következménye, hanem a magyar közigazgatási és társadalomszerveződési fejlődés szerves továbbépítése, csakhogy a modern népi demokrácia politikai elveinek megfelelően. Tehát forradalmi annyiban, hogy mélyen és következetesen levonja a demokratikus átalakulás következményeit és hagyományos annyiban, hogy pontosan a magyar társadalomfejlődés és területi szerveződés alapjaira akar modern közigazgatást fölépíteni.

Mindez talán nehezen érthető és nem elég világos azok előtt, akik a megyéknek, mint társadalmi egységeknek s szervezeti kereteknek a fejlődését nem látják világosan. Ezt kell tehát legalább vázlatosan föl-idézni, hogy a javaslat városmegyéit helyes történeti perspektívában szemlélhessük.

Mielőtt azonban ezt tennénk ki kell térni arra az aggályra is, hogy olyan állandó és történetileg tartós kereteket, mint a vármegye, lehet-e egyáltalán revízió alá venni, lehet-e lényegesen átalakítani. Bizonyos, hogy a megyei szervezet nemcsak a feudális társadalomrend szervezeti kerete, hanem általában és történetileg igen tartósan a magyar társadalom szervezeti kerete, s ezt akármilyen újítás kedvéért semmiféle társadalmi rendszer nem rúghatja fel. Valóban nem, és el kell fogadnunk, hogy a megyei szervezet a magyar társadalom állandó szervezeti formája, amelyet minden történeti korszak a maga képére alakít, de egyik sem számolhatja fel. Csakhogy azzal is tisztában kell lennünk, hogy ez az állandó, vagy legalábbis korszakokon keresztül tartós szervezeti forma igen lényeges változásokon ment keresztül és most is ilyen lényeges változásra van szüksége, hogy megfeleljen a modern életnek és a demokratikus népi igazgatásnak, szóval az igazi népi önkormányzat követelményeinek. Ezt az aggályt is eloszlatja egy futó áttekintés a megyék fejlődéséről

Ott kell kezdenünk, hogy a magyar megyefejlődés három nagy történeti korszakon keresztül és három egymástól igen lényegesen különböző szervezeti formán keresztül jutott el mai alakjához. Egészen más volt a szentistvánelőtti ősmegye, a szentistváni vármegye és a feudáliszmus korának nemesi vármegyéje, mint az előttünk álló „modern“ vármegye. Van valami közös mindegyikben, közös elv testesül meg minden alakjában, azonban azoknak a lényeges gazdasági, társadalmi és politikai fölteteleknek megfelelően, amelyek az egyes korszakok között vannak.

A szentistváni előtti ősmegyék a honfoglalás előtt itt megtelepült szláv társadalmak kezdetlegesen feudális szerveződésének a látható keretei voltak. Tehát nem területi egységek voltak, hanem egy feudális szerveződésnek a helyrajzi formái. Lényegük, hogy egy-egy várban, vagy városrú telepen székelő földesúri hatalom, a maga fősege alá szervezte a környező telepeket és azok dolgozó népét adóztatta. Itt tehát a megyének nem voltak határai: addig terjedt a megye, ameddig a székhelyi várban lakó földesúri hatalom ki tudta terjeszteni a maga feudális befolyását és földesúri hatalmát. Ezek a megyék tehát nem igazgatási keretek voltak, hanem gazdasági, politikai, szóval hatalmi szervezetek: egy feudális társadalmi szerveződés alapjai.

A szentistváni vármegyék nagyjában-egészében ezeknek az ősmegyéknek az alanjain alakultak ki. A legtöbb szentistváni vármegyének ilyen ősmegyéi földesúri székhely lett a központja, s köré szervezte meg a

király feudális uradalmát. Ott pedig, ahol ilyen ösmegyei alapok nem voltak, ott is ezen a módon szervezte meg Szent István a királyi vármegyéket. Ezek a királyi vármegyék sem egyszerű igazgatási keretek voltak. A király feudális gazdasági és politikai hatalmi szervezete volt ez a vármegye, ennél fogva kívülmaradt rajta a honfoglaló magyarság nemzeti társadalma. Így határai sem voltak e királyi megyéknek olyan értelemben, mint a mai vármegyéknek. Tehát nem területi egységek voltak, hanem hatalmi gazdasági, illetve földesúri egységek. Kiterjedt oda, ahol a király földesúri jogai érvényesültek, s kimaradt belőle az a terület, amely más földesurat ismert. Mi a lényege tehát e királyi megyéknek? A királyi földesúri hatalom szervezete, amely egy-egy uradalmi központ, egy-egy ispánság köré szerveződött. Ezek a megyei székhelyek azonban nemcsak a király uradalmi központjai voltak, hanem egyúttal hadi és egyházi központok is, tehát lényegében város szerepet tölthettek be. Szóval városi központok voltak olyan jelleggel, amilyet az a társadalmi rend kialakított, illetve megkövetelt. Annyiban is városok voltak, hogy a fokozatosan fejlődő és szakszerűsödő ipari mesterségek, valamint a piacok és városok is ezekre a helyekre tömörültek. Mai nyelven szólva, tehát a szentistváni vármegye szervezete azon az elven alapult, hogy a városi központokat és a körük szervezett vidéket fogták össze.

A nemesi vármegye kialakulása lényegesen átalakította a királyi megyerendszert. Mindenekelőtt területi egységek lettek a megyék, megvont határokkal, s egyúttal igazgatási keretökké is fejlődtek. Ez az átalakulás pedig azáltal következett be, hogy a megyék királyi uradalmakból átalakultak a nemesi földesurak önkormányzati kereteivé. Másszóval, a királyi uradalom átalakult egy-egy vidék földesurainak a szervezetévé. Ezt jelenti a királyi megyék átalakulása nemesi vármegyévé. Ennek az átalakulásnak a során elhomályosult a megyéknek az a szerveződési elve, hogy egy városi központot és a hozzája tartozó vidéket fogják egybe. A több földesúr és több nemesi család vármegyéje már nem lehetett olyan központosított, mint az egyetlen királyi uradalom, ezért a nemesi megye meglehetősen decentralizált egység lett. Gyakran változtatták is a megyeszékhelyet, aszerint, hogy az alispán, vagy a főispán hol lakott. Viszont a megyei központ mégsem enyészett el. Legtöbbhelyt megmaradt a régi királyi megyei központ, amely amellet, hogy mint hadi, gazdasági és egyházi központ továbbfejlődött, a király által kinevezett, vagy örökletes főispán révén az országos igazgatásnak is királyi székhelye maradt. Annyi történt, hogy nem központosan fejlődött tovább a megye, hanem decentralizáltan. Decentralizáltan annyiban, hogy a nemesi birtokos családok megyei élete hol egyiknek, hol másoknak a birtokára összpontosult, és annyiban is, hogy az iparos, kereskedő és kulturális központot jelentő városok a nemesi vármegye keretein kívül fejlődtek ki, közvetlen a királyi fősege alatt és a királyi kincstár gazdaságpolitikájának megfelelően. Így történt, hogy a megye területén külön fejlődtek és külön autonómiában éltek a városok. Még egy fontos jellemzője a nemesi vármegyéknek, hogy nemcsak a városok estek ki belőle, hanem mindazon területek is, amelyek nem tartoztak egy-egy nemesi földesúr birtokához, hanem közvetlenül királyi birtokok maradtak. Ezek, mint különálló kiváltságos területek, területileg is kívül estek a nemesi vármegyéken, mint például a Jászkúnság.

A nemesi vármegyék átalakulása „modern“ vármegyévé, mindenekelőtt azt jelentette, hogy a vármegyék kizárólagos területi szervezetekké

lettek. Tehát magukba olvasztották a kiváltságos területeket is és a városok legnagyobb részét. Mindössze azok a városok estek ki, amelyek mint szabad királyi városok a megyékkel egyenlő jogú, külön törvényhatóságokká lettek. Az átalakulás másik következménye az volt, hogy a vármegyék most már elsősorban igazgatási szervezetté lettek, s igazgatási hatáskörük kiterjedt a megye egész területére. Még egy változás: a megye újra központosabbá lett, miután a megyei székhely fontos igazgatási központtá lett s mint ilyen, városfejlesztő erővel gyarapította megyeszékhelyet. Azon azonban már nem segített ez az átalakulás, hogy a külön kifejlődött városok továbbra is különálló központjai lettek a megyének. Csongrád megyéből például ez a modern igazgatási központosítás sem csinált egy testet, mert Szeged és Hódmezővásárhely visszavonhatatlanul külön egységgé alakultak a hozzájuk tartozó vidékkel együtt. A „modern” vármegyék kialakítása tehát létrehozott egy olyan területi beosztást, amely nem számolt a közben végbement gazdasági és társadalmi fejlődéssel, s egyszerűen véglegesítette a feudalizmus viszonyai között kialakult vármegyei kereteket. Innen származik a mai megyerendszer minden alapvető baja és képtelensége.

Ilyen megyefejlődésen végigtekintve, nyilvánvalóan nem elvont okoskodás eredménye a városmegyék terve. A terv forradalmi annyiban, hogy a nemesi vármegye kialakult viszonyait föl akarja számolni, de nem azért, hogy valami elvont és utópisztikus szervezetet állítson a helyükbe, hanem azért, hogy az igazi megyei kereteket újjáteremtse. Szóval a városmegyék terve ugyanazokat az elveket testesíti meg, amelyek az ősmegyékben, vagy a szentistváni megyékben, vagy bizonyos értelemben a nemesi vármegyékben testet öltöttek. Csak azoknak a gazdasági és társadalmi viszonyoknak megfelelően, amelyek mostanára kialakultak. Elesik tehát az az aggály, hogy egy hagyományos szervezetet akarunk felborítani egy bizonytalan értelmű új szervezetért. Éppen ellenkezőleg. Egy valóban bevált és valóban állandó szervezési elvet akarunk korszerűen megvalósítani. Olyan megyéket akarunk szervezni, amelyek betöltik a megyei szervezet értelmét és célját. Ha ez forradalmi újítás, akkor olyan forradalmi újítás, amely hasonlíthatatlanul jobban megvalósítja a megyerendszer értelmét és célját, mint a nemesi vármegyéből idétlenül és oktalanul kialakított „modern” vármegye. Ez a javaslat tehát szervezen következik a megyefejlődés multjából és a legmélyebben gyökerezik a magyar társadalomfejlődés hagyományaiiban.

Hogy mindezen kívül a városmegyei szervezet a közigazgatás célját is kitűnően szolgálja, az eggyel több érv a javasolt reform végrehajtására.

Végezetül ejtenünk kell néhány szót a jövő fejlődés perspektívájáról is. A városmegyei szervezet mit jelentene társadalomfejlődésünk jövője szempontjából? Röviden szólva a városok vidékiesítését és a vidék városiasítását. Tehát azt, hogy a városi központok szervezen kapcsolód-nának vidékükhöz és viszont a vidék a városokhoz. Így megszűnne az az aránytalan helyzet, ami ma van város és vidék között. Ez a perspektíva pontosan egybevág mindazokkal a reformtervekkel és elképzelésekkel, valamint gyakorlati szükségyszerűségekkel, amelyek a városok és a vidék jövője irányában ma felmerülnek. És legfőképp intézményes és szervezett lehetőséget nyújtana arra, hogy a parasztság felemelkedjék a társadalmi élet magasabb szintjére.

Erdei Ferenc