

A TÁRSADALOM TÉRHÓDÍTÁSA

A magyar társadalom napjainkban az *ország*; a nagyhaza meghódítására törekszik. Ezen munkálkodik. Ezért harcol. Mert az országot (is) elorozták tőle. A társadalom nevében, állítási szerint a társadalom érdekében ténykedett a hatalom negyven éven keresztül, ám a társadalmat kérlelhetetlenül távol tartotta saját sorsának formálásától. Ez a társadalom most országáért küzd; pártokat alakít törekvései megtestesítésére s nem él többé a még érvényes törvények, normák, a megkövesült gyakorlat szerint. Alkotmányt tervez, választásra készül. Nagypolitikát csinál.

Kevesebb szó esik közvetlen környezetének, lakóhelyének, napi mozgásterének birtokbavételéről. A tér újrahódításáról. Pedig házát és utcáját, faluját-városát, a napi járóföldet maga körül, horizontját, az otthonadó tájat, a TERET, a *lokalitást*, közösségeit is elvesztette. Elvették tőle. Megemésztetlen eszméket, idegen értékrendet, boldogítására szánt, ám általa alig ismert, el nem fogadott célokat kapott cserébe. Önkormányzat helyett távoli parancsokat. Sorából állított vezetők helyett kirendelt idegeneket. Más eszmék neveltjeit, kik idegenek voltak, értetlenek a 'hely szellemével' szemben, ellenségesek is többnyire vele szemben, féltek is tőle. Pusztították ezért, hagyták pusztulni.

Ám ha napjainkban — s *itt* a 'napjaink' valóban napokat, heteket jelent, legfeljebb néhány hónapot — a magyar társadalom az országért küzd is (elsősorban), holnap a TÉR minden ágáért-bogáért harcba bocsátkozik. A társadalom a tér újrahódításának gyürkőzik. Hadgyakorlatait megtartotta (OTK-vita, községek kényszerházasságainak felbontása, Ófalu, Apajpuszta, Monorierdő ...). Felderítőit kiküldte; az ötödik hadoszlop ténykedik (falukísérletek a Sió mentén, Tabon, a Káli-medencében; falukutató táborok, népfőiskolák). Formálódik haditerve.

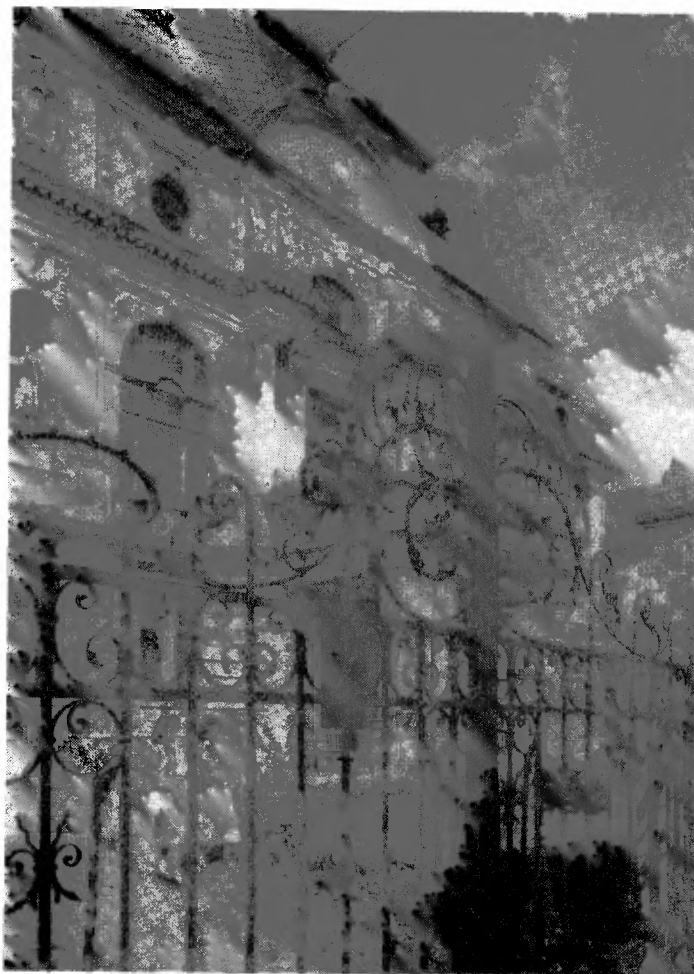
A társadalom térhódításáról, tér-hódításáról közlünk tanulmányokat folyóiratunk e füzetében és következő számában (számaiban). Az országos politika és a helyi politika viszonyáról, arányairól. A helyi társadalmak s lakóhelyük, környezetük kapcsolatáról, az önkormányzatok működésének egyes kérdéseiről. A társadalom és a gazdaság „új” szerveződési formáinak — piaci viszonyok, földmagántulajdon, valódi szövetkezés, önszerveződés, önkéntesség, autonómia, hatékony érdekképviselő, pluralizmus stb. — és a *térnek* a kapcsolatáról; a *térszerveződés* új formáiról. Közigazgatásról, az igazgatási területbeosztás lehetséges változásairól, a terület- és településtervezés, fejlesztés merőben új felfogású feladatairól, lehetőségeiről, módszereiről, a helyi társadalmakhoz fűződő viszonyáról. A községgazdálkodásról és a gazdálkodó községekről.

E számunkban a „térehódítás” 1946-47-es kísérletéről emlékezünk meg, s ismertetjük az eddig feltáratlan 1956-os közigazgatási reform-előkészületek (megyereform) eredményeit, dokumentumait. Ismét a figyelem középpontjába kerültek a megyék — melyek évszázadok óta reform-elképzelések céltáblái, s melyek a feudalizmus fellegvéraiból (?) a posztszocialista mo-

dell fellegráivá s így újra kritikák célpontjává váltak —, a megyék gazdasági-pénzügyi tevékenysége. Két tanulmányunk is foglalkozik e kérdéskörrel; egy pedig a Nyugat-Európában tetszhalálából feltámadó s figyelmen kívül nálunk sem hagyható etnoregionalizmussal.

Szándékaink szerint teret biztosítunk következő számunkban (számainkban) a különböző (társadalmi, politikai) irányzatok, pártok területszervezéssel, közigazgatással, az önkormányzatokkal, a területfejlesztéssel, településpolitikával kapcsolatos elképzeléseinek, a készülő IV. tanáctörvény tervezetére adott reflexióknak.

A szerkesztőség



Nyíregyháza, Megyei Tanács 1961

Fotó Sziklai Dezső MTI

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 harmonizálásáa. 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 kíváncsalom 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 országepítés 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 tartósan „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 nyíltszíni 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 ismételt 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 amellet 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 gazdájaként 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 ítéelve utasították el az Andrássy Dániel és Z. Nagy Ferenc által előterjesztett kisgazdapárti javaslatot.

A kisgazdapárti 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 intranszigenz módon elzárkóztak, az ülések a továbbiakban mindinkább a két munkaspárt 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 jegyzőknek 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. Megfélélsünk 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 másít 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 szálamiszeletelés 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, „kézirat 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 tisztviselőknak 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 meglévő 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 bíró, aki arra lett volna hivatva, hogy az önkormányzat valóságos népi vezetője legyen, tehetetlen bábba 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 meglévő 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 időközökben 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 bíró 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-szükséglete 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 tisztviselőit;
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 képviselőjével együttesen írja alá.

2. Jegyző

Szakképzett tisztviselő, 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 nyernek 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 utódállamok 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 közelebbről 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 Népnek 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 vezetésé 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 szakközegek 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 szakközegeket 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 költségtöbbletet 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 szakközegek 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 ütköztetnek, 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 főispánt 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 rendőrőrkapitányság, 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 kísérsni 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 kellekeket 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 kellekeire (magyar állampolgárság, büntetlen előélet stb.). A képesítési kellekek alól felmentett személyek száma egy-egy hivatal és státusz keretében nem haladhatja meg az összlétszám tíz százalékát.

Közigazgatásunk demokratikus felújítása 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, legkevésbé 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 őszen 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 Bolshevik model—started the *building up of a council system of the Soviet type*.

Transl. E. Daróczi

AZ 1956-OS KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETBEOSZTÁSI REFORMTERV FÖLDRAJZI KÉRDÉSEI

HAJDÚ ZOLTÁN

Az 1956-os területrendezési reformterv problematikája sokféle szempontból vizsgálható. Külön elemzést igényelnének a köztörténeti, politikai, közigazgatás-politikai, gazdaságpolitikai, párttörténeti, káderpolitikai és elmélettörténeti összefüggései. Az eddig megjelent értékelések egy része visszaemlékezés jellegű momentumokat tartalmaz, a szerzők tevékeny közreműködői voltak a terv kidolgozásának (Beér 1962, Bora 1960, Markos 1962). Hencz A. irodalmi feldolgozások alapján követi nyomon az eseményeket, értékeli, összegzi a történeteket (Hencz 1973).

Ebben a tanulmányban arra vállalkozom, hogy a számomra biztosított és engedélyezett levéltári források¹, a megjelent párthatározatok, a korabeli elemzések és napi sajtó alapján — korántsem végleges érvényű — összegzést adjak az 1956-os területrendezési reformfolyamatról. *Az elemzés során kitüntetett figyelmet fordítottam a területi, földrajzi összefüggések értékelésére.*

Az 1956-os területrendezési terv közigazgatási-területszervezési előzményei

Az 1956-os területrendezési terv közigazgatási-területszervezési előzményei, problémái az 1949-50-es közigazgatási területi reformhoz kapcsolódnak. 1949-ben a reform kidolgozásakor a pártvezetésen belül is vita bontakozott ki a megyék és járások számát illetően. Voltak, akik 7-9 megyében gondolkodtak, s készen volt egy 12 megyés tervezet is. Az 1950-es megye- és járásreform valójában csak területi korrekciókra szorítkozott (Katona — Szamel 1949, Kolozsvári — Szamel 1950). Az az alapelv érvényesült, hogy a lehetőségek szerint a korábbi területi struktúrát kell alapul venni, csak a kirívó területi aránytalanságokat kell megszüntetni. Az 1950-es reform „nem forgatta fel” az ország közigazgatási területbeosztását, a stabilitás, az irányíthatóság, az ellenőrizhetőség befolyásolta a döntéseket. Az 1950-es reform eldöntötte a vitát, de korántsem zárta le végérvényesen.

A megyék területi reformjának ügye már 1953-ban felvetődött. Gerő Ernő vezetésével egy bizottság alakult, amely áttekintette a megyék helyzetét². A bizottság több változatban (6, 9, 10 megyés) áttekintette a területi reformelképzeléseket s végül 1953. VI. 5-én állást foglalt a 10 megyés rendszer mellett. Az új területi beosztás 1955. I. 1-én lépett volna életbe, de a belső gazdasági, politikai nehézségek miatt levették a napirendről.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az 1956-os területi reformterv nem egy hirtelen, meggondolatlan politikai döntés eredménye — mint ahogy a legtöbbször értékelik —, hanem közvetlen folytatása az 1949-50-ben elhalasztott reformnak, s szervesen kapcsolódott az 1953-as, részletesen kidolgozott közigazgatási reformkoncepcióhoz.

A területrendezési terv politikai háttere

1953 nyarán megkezdődött az MDP addigi politikai irányvonalának felülvizsgálata. A politikai irányvonal változása sok tekintetben és területen érintette az államigazgatást és az állami apparátust is. Megalakult a Racionalizálási Kormánybizottság (1953-1955), s megindult a működő struktúrák egyfajta kritikai áttekintése.

Az MDP 1954. május 24-e és május 30-a között megtartott III. kongresszusa napirendre tűzte a szocializmus építésének, a népi demokrácia tíz esztendejének elemzését és a soron következő feladatok megvalósításának kérdéseit³. Rákosi Mátyás előadói beszédében érintette az államigazgatás problémáit, s az eredmények bemutatásán túl kritikusan foglalkozott az államigazgatással: „Az államapparátus nagyon felduzzadt, költségessé vált, megnőtt benne a bürokratizmus, munkája számos esetben elszakadt az élettől és főleg határozatok, utasítások gyártásában merül ki, melyek gyakran papíron maradnak. Mindez parancsolóan megköveteli, hogy olyan rendszabályokat foganatosítsunk, melyek az államigazgatást egyszerűbbé, olcsóbbá teszik, közelebb hozzák a dolgozó tömegekhez, csökkentik a túlzott centralizációt és harcolnak a bürokratizmus minden formája ellen”⁴.

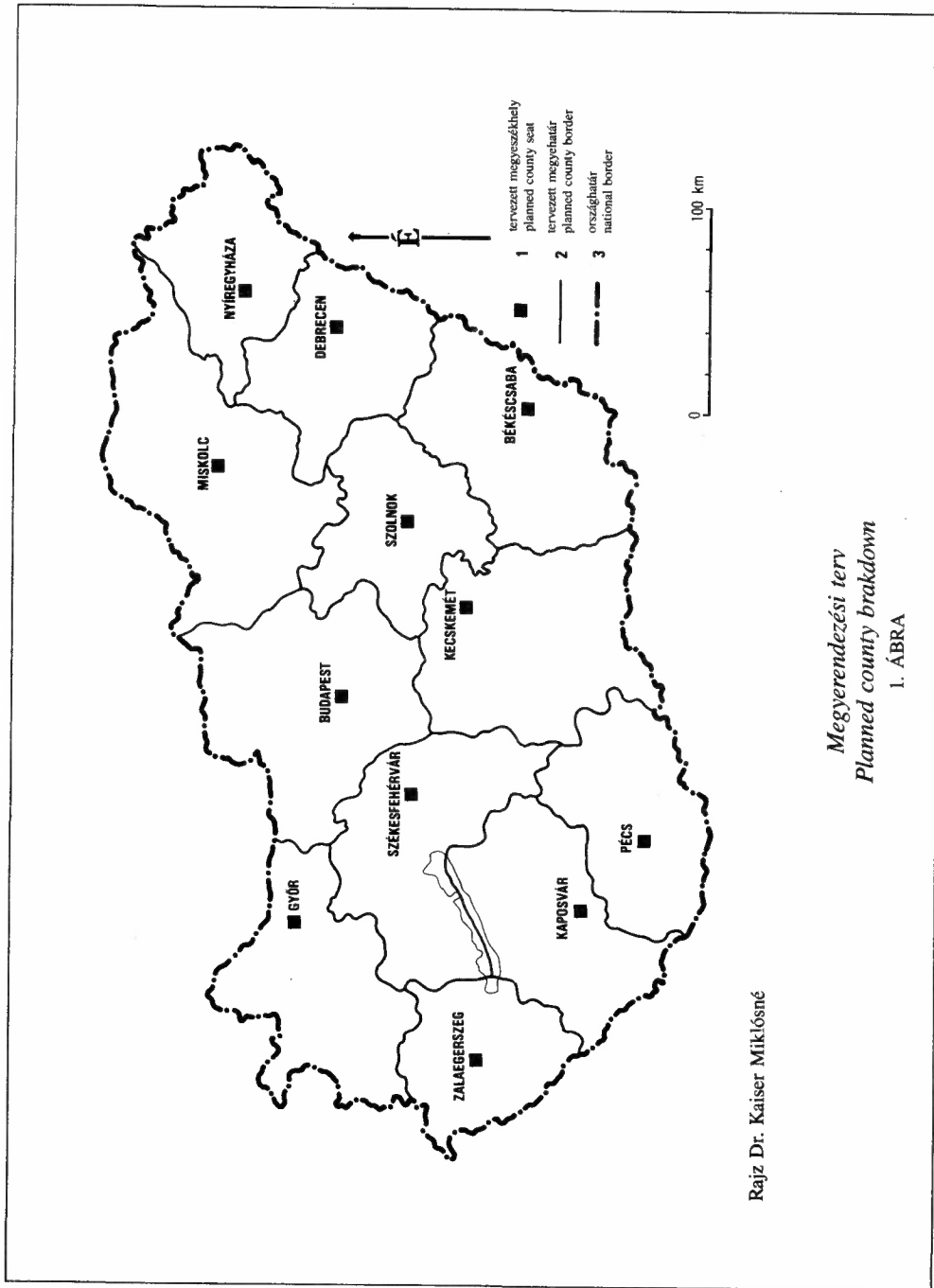
Nagy Imre 1953. július 4-től miniszterelnöki posztot töltött be, s ez a funkciója szinte determinálta arra, hogy „Az államigazgatás és a tanácsok feladatai” c. napirend előadója legyen⁵. A helyi tanácsok létrehozását Nagy a magyar nép életének történelmi jelentőségű eseményeként értékelte, ugyanakkor érzékeltette — néha egészen szenvedélyesen — a tanácsrendszer felépítésében és főleg működésében jelentkező hibákat, hiányosságokat. Megígérte a túlzott központosítás megszüntetését, az egész apparátus racionalizálását és csökkentését. A területi igazgatás vonatkozásában állást foglalt a járások és a járási tanácsok megerősítése mellett, s ezt a „túlságosan felduzzadt megyei apparátus terhére” kívánta megvalósítani. Új alapokra akarta helyezni a helyi tanácsok gazdálkodását és a gazdálkodó szervezetekhez fűződő viszonyát.

Az 1954-ben kibontakozó jogalkotói folyamat a kongresszus határozataira támaszkodott, s a munka legfontosabb eredménye az 1954. szeptember 25-én életbelépett X. törvény, az ún. második tanácstörvény lett.

A közigazgatási területi reformtervek kidolgozása

1955 nyarától felerősödött a közigazgatási területbeosztás problematikájával foglalkozók igénye az új területi reform előkészítésére. A közigazgatási területbeosztással kapcsolatos szakirodalomban egyre nagyobb helyet kapott a közigazgatási területszervezéssel kapcsolatos kérdéskör, tudományos konferenciákat rendeztek⁶.

1955 őszétől kezdve szűk körben megkezdődött a közigazgatási reform előkészítése. Az 1955 decemberi járásmegszüntetések (balatonfüredi, csongrádi, dunavecsei, kemecsei, nagyléltai, ricsei, sárospataki, villányi) már kísérletnek, a területi reformra való felkészülésnek tekinthetők. A 8 járás megszüntetésével akarták felmérni a lehetséges megtakarításokat. Úgy vélték, hogy a 8 járás felszámolásával 400 igazgatási dolgozó szabadul fel, csak a tanácsoknál 24 millió forintos megtakarítás jelentkezik, s 400 hivatali helyiség használható fel más célokra. A reformterv későbbi hatékonysági megtakarítási számításai a 8 járás adatait vették alapul⁷.



Apró Antal PB tag, miniszterelnök-helyettes vezetésével egy nagyon szűkkörű csoport abszolút titokban megkezdte a közigazgatási területi reform előkészítését. Az első tervek 1956 április elejére elkészültek⁸. A „megyeösszevonási terv” az MDP III. kongresszusának határozataiból kiindulva a megyék számának 12-re való csökkentését tűzte ki célul. A csökkentést a közigazgatási területbeosztás elaprózott jellegével, magas létszám- és költségigényével indokolták. A nagyobb megyék (Pest, Bács, Borsod) munkája azt bizonyítja, hogy a nagyobb terület és nagyobb népességszám nem akadály a hatékony munkának. A kevesebb megyét jobban el lehet látni a megnövekedett feladatok ellátására alkalmas káderekkel. A megyékben feleslegessé váló, de vezetésre alkalmas emberekkel pedig a járási párt- és tanácsi apparátust lehetne megerősíteni. A megyeszékhelyek számának csökkentése lehetőséget adna a megmaradó székhelyek gyorsabb ütemű fejlesztésére, a kommunális ellátás javítására.

Figyelemre méltó a reformterv nemzetközi kitekintése: az utóbbi években a Szovjetunió és a többi népi demokratikus állam is nagyobb összevonásokat hajtott végre a megyei szintű területi struktúrájában. Mi rendelkezünk a legkisebb megyékkel, pedig közlekedési és telefonellátottságunk lényegesen jobb, mint pl. Romániáé vagy Lengyelországé.

Az új területi rend (1. ábra, 1. táblázat) az előterjesztés szerint 50 %-os költségvetési megtakarítást eredményezne, s reálisabban tükrözné a területi kapcsolatokat. Az új megyehatárok kialakítása néhány járás megszüntetését is maga után vonja. A járáshatárok korrekcióját a megyerendezéssel egy időben kell végrehajtani.

1. táblázat

A 12 megyés ország főbb területi adatairól (előzetes számítások alapján)

Megye	Terület ezer kh	Lakosság ezer fő	Járások száma	Városok száma	Községek száma	Tanácsok járási átlaga
Baranya	1180	470	9	4	323	36
Békés	1410	610	8	6	110	14
Borsod	1870	840	14	6	447	32
Fejér	1290	510	10	4	226	23
Győr	1400	680	10	7	356	36
Hajdú	1000	400	6	3	90	15
Kiskun	1960	780	8	6	132	16
Pest	1620	950	14	8	329	23
Somogy	1300	460	9	1	286	32
Szabolcs	1040	560	9	1	236	26
Szolnok	1110	510	6	8	88	4
Zala	1050	460	8	3	392	47

Tehát az előkészítés első szakaszában részletekben menően kidolgozták a területi reform főbb összetevőit. Az indoklás sokféle elemet — néha ellentmondásokat is — hordozott. Egy kész koncepció, egy komplett „megyeösszevonási terv” indult vitára a legmagasabb fórumok felé

Az MDP Politikai Bizottsága 1956. május 4-i ülésén vitatta meg a megyei beosztás reformjára vonatkozó tervezetet⁹. Határozatában kimondta, hogy elvileg elfogadja a megyék számának legalább 12-re, a járásoknak 100-ra, a budapesti kerületeknek pedig 14-re való csökkentését. A budapesti kerületek összevonására vonatkozó javaslatot június 30-ig, a megyék és járások összevonásával kapcsolatos konkrét terveket pedig november 1-ig kell kidolgozni. A PB határozata szerint a végrehajtás módjára vonatkozó konkrét javaslatot — a megfelelő szakemberek bevonásával — egy állami bizottság dolgozza ki. A területi reformmal párhuzamosan ki kell dolgozni a megyei és járási szervek önállóságát növelő és biztosító intézkedéseket is.

A PB határozat tovább megy, mint az eredeti előterjesztés, a megyerendezést összekapcsolja egy szisztematikus járásrendezéssel és meghatározza a budapesti kerületek összevonásának irányait is. A keretjellegű határozat lehetőséget adott a szakmai szempontok érvényesülésének is.

Gerő Ernő nem vett részt a PB ülésén, ezért utólag, írásban fejtette ki véleményét. Főbb ellenvetései: Salgótarján nem tartozhat Borsodhoz, Hajdú és Szabolcs megyét össze kell vonni, Zalaegerszeg nem látszik megfelelő megyeszékhelynek. Véleménye szerint a megyék számát 9-10-re kell csökkenteni.

1956. május 18-án Rákosi Mátyás a Nemzeti Sportcsarnokban tartott pártaktíván mondott beszédében felvetette a megyék, járások és a budapesti kerületek számának csökkentési lehetőségeit. Nem ismertette az elfogadott keretszámokat, de egyértelműen utalt arra, hogy lényegesen nagyobb területi egységekre van szükség¹⁰.

Rákosi bejelentése után megkezdődött a reform nyilvános ideológiai, politikai és tudományos előkészítése¹¹, növekedett a bizonytalanság a megyei és járási szervezetekben¹². Megindul a különböző beadványok és reformtervek készítése. (Pl. Dombóvár Községi Tanács VB elnöke és titkára levélben fordult a Központi Vezetőség Közigazgatási Osztályához, melyben megküldték saját reformtervezetüket. Két alapelveből indultak ki:

1. a közlekedési hálózat jellege,
2. az új székhelyeknek a megyék központjában kell lenniük.

Tervezetükben Celldömölk, Dombóvár, Hatvan, Kiskunhalas, Nyíregyháza, Szeghalom, Székesfehérvár lett csak megyeszékhely¹³.

A területi reform állami előkészítése a PB határozata után kezdődött meg. Apró Antal a PB tagja, miniszterelnök-helyettes 1956. május 28-án előterjesztéssel fordult a Minisztertanácshoz egy kormánybizottság megszervezése érdekében. A Területszervezési Kormánybizottság feladata a területi átszervezésekkel kapcsolatos elvi és gyakorlati kérdések irányítása kell hogy legyen. A Minisztertanács 1956. május 29-i határozatával létrehozta a Területszervezési Kormánybizottságot. A bizottság elnöke Apró Antal, titkára Varga András, tagjai: Bata István, Beér János, Berei Andor, Egri Gyula, Erdei Ferenc, Fekete Mihály, Matolcsi János, Olt Károly, Piros László, Pongrácz Kálmán, Szabó János lett. A területi reform kidolgozásának határidejét a Minisztertanács 1956. augusztus 31-ben határozta meg.

Megalakulásától kezdve a Területszervezési Kormánybizottság intenzív munkához fogott. Május 31-én elkészült munkaprogramja, mely tervezési és végrehajtási időszakokra bontotta a feladatokat, meghatározta a munka menetrendjét. A Területszervezési Kormánybizottság két albizottságot alakított: Markos György vezetésével a megyerendezés alapelveit és kereteit, Erdei Ferenc irányításával a járásrendezési terveket dolgozták ki. Minden főhatóság tárcamegbi-

zottat delegált a Területszervezési Kormánybizottsághoz, akik a szakterületükön felvetődő kérdésekkel, adatfeltárással és adatszolgáltatással segítették a munkát.

A szélesebb közvélemény a Szabad Nép június 24-i számából értesülhetett a Területszervezési Kormánybizottság tevékenységéről. Apró Antal a bizonytalanságok eloszlátása érdekében részletesen foglalkozott a tervezett reform céljaival, összetevőivel¹⁴.

Az albizottságok alig egy hónap alatt elkészültek a munkával. A bizottság július 6-i ülésén már az új megyék kialakítása és elnevezése, a járások területszervezési kérdései szerepeltek a napirenden. *A megyerendezés irányelvei* c. előterjesztés szerint a megyebeosztás elaprózott, drágítja az igazgatást, akadályozza a területi szervek teljesebb gazdasági önállóságának kibontakozását is. A megyék területének meghatározásakor az alábbi alapelvekből indultak ki:

1. A megyék területének kialakításakor törekedni kell arra, hogy az igazgatási beosztás lehetőleg egybeessen a gazdasági körzettel, az országon belül kialakult vagy kialakulóban lévő földrajzi munkamegosztás alapegységeivel. A területi alapegységek kialakításakor nemcsak egy tényezőt, hanem a gazdasági, társadalmi, termelési stb. tényezők összességét, az adott területnek a népgazdaság egészében betöltött szerepét kell figyelembe venni. Nemcsak a jelen helyzet mérlegelendő, hanem a jövő (10-15 év) fejlődési perspektívája is.

2. Különös figyelmet kell fordítani a közlekedési és szállítási szempontokra, a központok és alközpontok megközelíthetőségére.

3. A gazdasági tényezők mellett elsőrendű fontosságúak a politikai szempontok (az ipari munkásság elhelyezkedése, súlya stb.), valamint a szociális és kulturális adottságok.

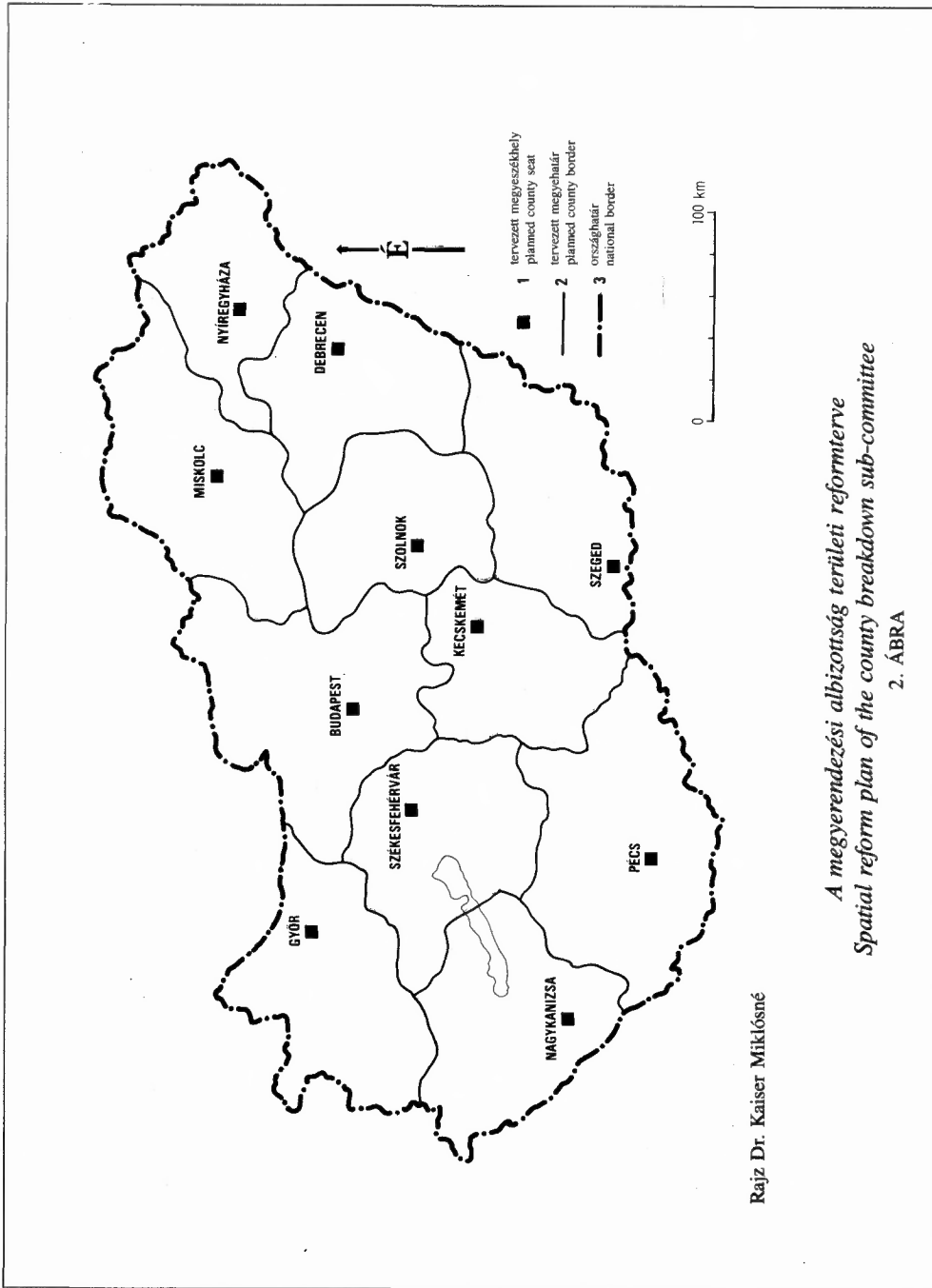
4. Az egyes alapegységek számának, területi nagyságának és lakosságának meghatározásakor messzemenően figyelembe kell venni az eredményes igazgatási tevékenység, a vezetés és szervezés követelményeit.

5. A megyéknek lehetőleg egy-egy már meglévő és jelentős fejlődési lehetőségekkel rendelkező nagyobb település — mint központ — körül kell kialakulniuk. A nagyobb városokat közvetlenül a felsőbb vezetés irányítása alatt kell továbbra is működtetni. A tervezéskor a körzetet és a kiemelt nagyobb várost egységként kell kezelni.

Az előterjesztés 8 megye (Csongrád, Heves, Komárom, Nógrád, Somogy, Tolna, Vas, Veszprém) megszüntetésére és 11 új megye kialakítására tett javaslatot (2. ábra). Minden tervezett megyét röviden értelmez az alapelvek függvényében. Figyelemre méltó, hogy a javaslatban — a korábbival ellentétben — Szeged és Nagykanizsa szerepel megyeszékhelyként.

Markos György a július 6-i ülés előtt levélben fordult Erdei Ferenchez, melyben kifejti a megyetervvel kapcsolatos észrevételeit, aggályait, amelyeket marxista tudományos lelkiismeretével összegegyeztetetlennek tart. Markos szerint a bizottság elfogadta a megyerendezésre vonatkozó előzetes irányelveit, ezzel szemben a megyék tagolására vonatkozó tényleges javaslat csak egészen elmosódottan tartalmazza azokat, praktikus és napi politikai célokat követve és opportunistá módon alakítja ki a megyék határait. Legfontosabb ellenvéleménye, hogy Pest megyét nem kell óriássá tenni, amúgy is túlsúlyos a szerepe. A megye nem foglalhat mást magában, mint a fővároshoz közvetlenül kapcsolódó városellátó jellegű mezőgazdasági területeket. Kérdéses számára Hajdú és Szabolcs-Szatmár külön tartása, a kaposvári járás Baranyához, a tapolcai Zala megyéhez csatolása is.

A járási területrendezés irányelvei c. anyag 11 oldal terjedelmű, sok tekintetben átgondoltabb, koncepciózusabb, mint a megyerendezési. Erőteljesen érződik rajta a munkabizottság



vezetőjének — Erdei Ferencnek — a hatása. Sokszínűen, nemzetközi összehasonlításban vizsgálja a magyar járásrendszer történeti, közigazgatási kérdéseit, külön kitér a *városkörnyékiség*, a községek város alá rendelésének problematikájára.

A járási területrendezés irányelveiként elfogadták:

1. A járások területe minél nagyobb mértékben essék egybe egy-egy összefüggő gazdasági körzettel, s hogy igazgatásuk magasabb színvonalon és nagymértékben önálló hatáskörrel szervezhető legyen — a járások területét növelni kell. Olyan járási egységeket kell kialakítani, hogy a megyei igazgatási hatásköröket az elérhető legnagyobb mértékben járási szintre lehessen levinni.

2. Figyelembe kell venni a városi központokat és azok kialakult vonzásterületét, a közöttük fennálló sokoldalú kapcsolatokat.

a) Legyen olyan központi város, amelyhez kiépült közlekedési hálózat köti a járás területét. Ahol ilyen kiépült központi város nincs és a terület nem tartozik közelebbi központ vonzásterületébe, ott a központtá fejlesztés szempontjából legfejldőképesebb községet kell járási székhellyé kijelölni.

b) A járások, mint gazdasági körzetek, a helyi viszonyok szerint, egyaránt lehetnek egységes vagy egymást kiegészítő gazdasági területek, és nagymértékben figyelembe kell venni az e téren kialakult hagyományos viszonyokat, valamint a fejlesztés távlatait. Lehetőleg el kell kerülni az egységes termőfaják feldarabolását, kivéve, ha azok nagysága meghaladja egy járás méreteit.

3. A jelenlegi járási keretektől kell kiindulni és csak indokolt változtatásokat lehet végrehajtani olyan esetekben, amikor a jelenlegi határok nem felelnek meg a tényleges gazdasági összefüggéseknek, vagy nincs fejlődőképes központjuk, illetőleg túl kicsi egységek ahhoz, hogy megfelelő szintű járási igazgatási hatáskörrel legyenek felruházhatók.

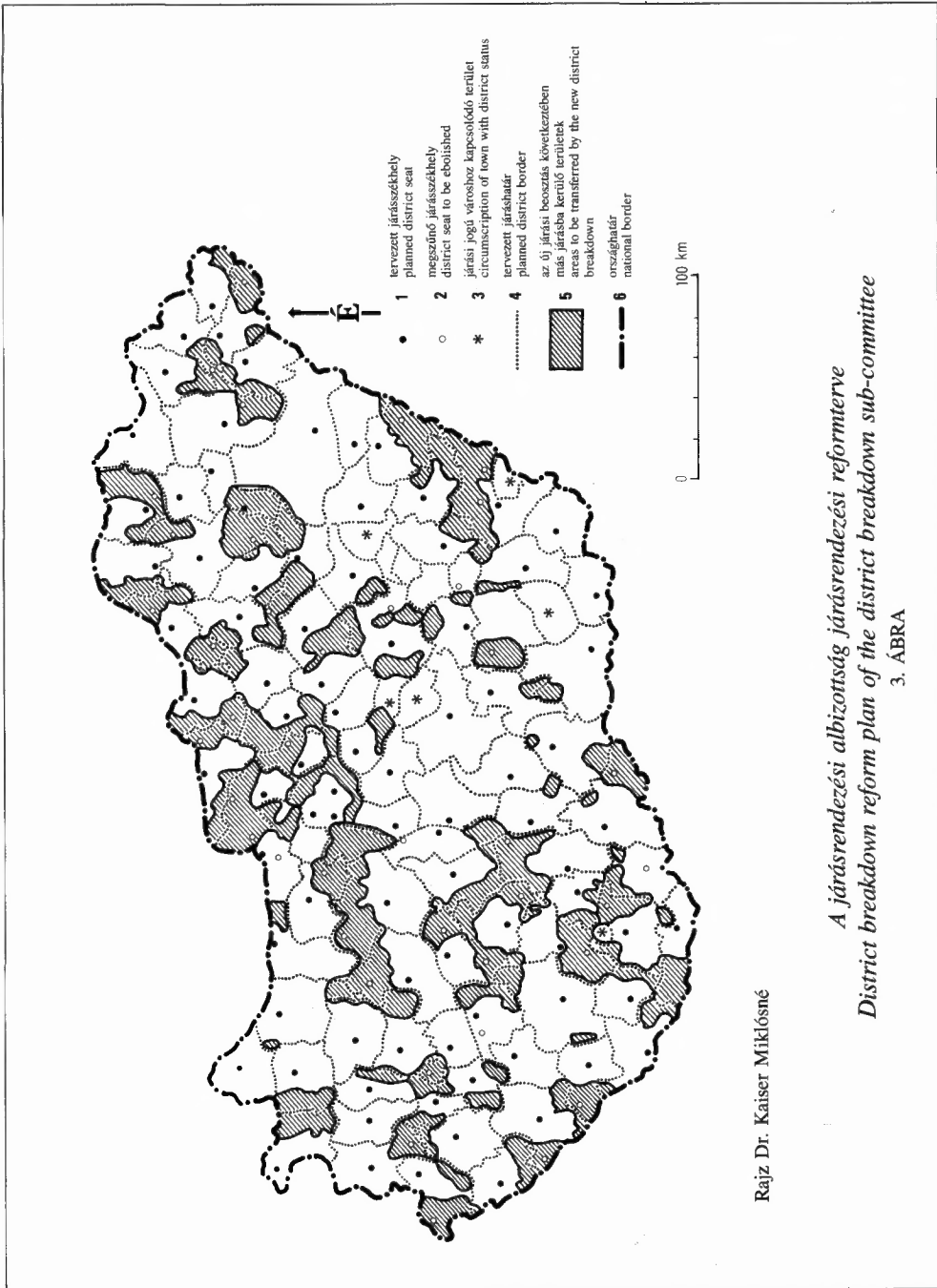
4. A járások területrendezése során meg kell oldani a járások és a járási jogú városok ellentétét. Érvényesíteni kell azt az elvet, hogy minden olyan várost, amelyet valamilyen különleges indokból nem kell kiemelni a járás alól, a járási igazgatás alá kell rendelni. Számukra járás alá tartozó városi jogállást kell kialakítani. Így mintegy 120 járási szintű területi egység lenne.

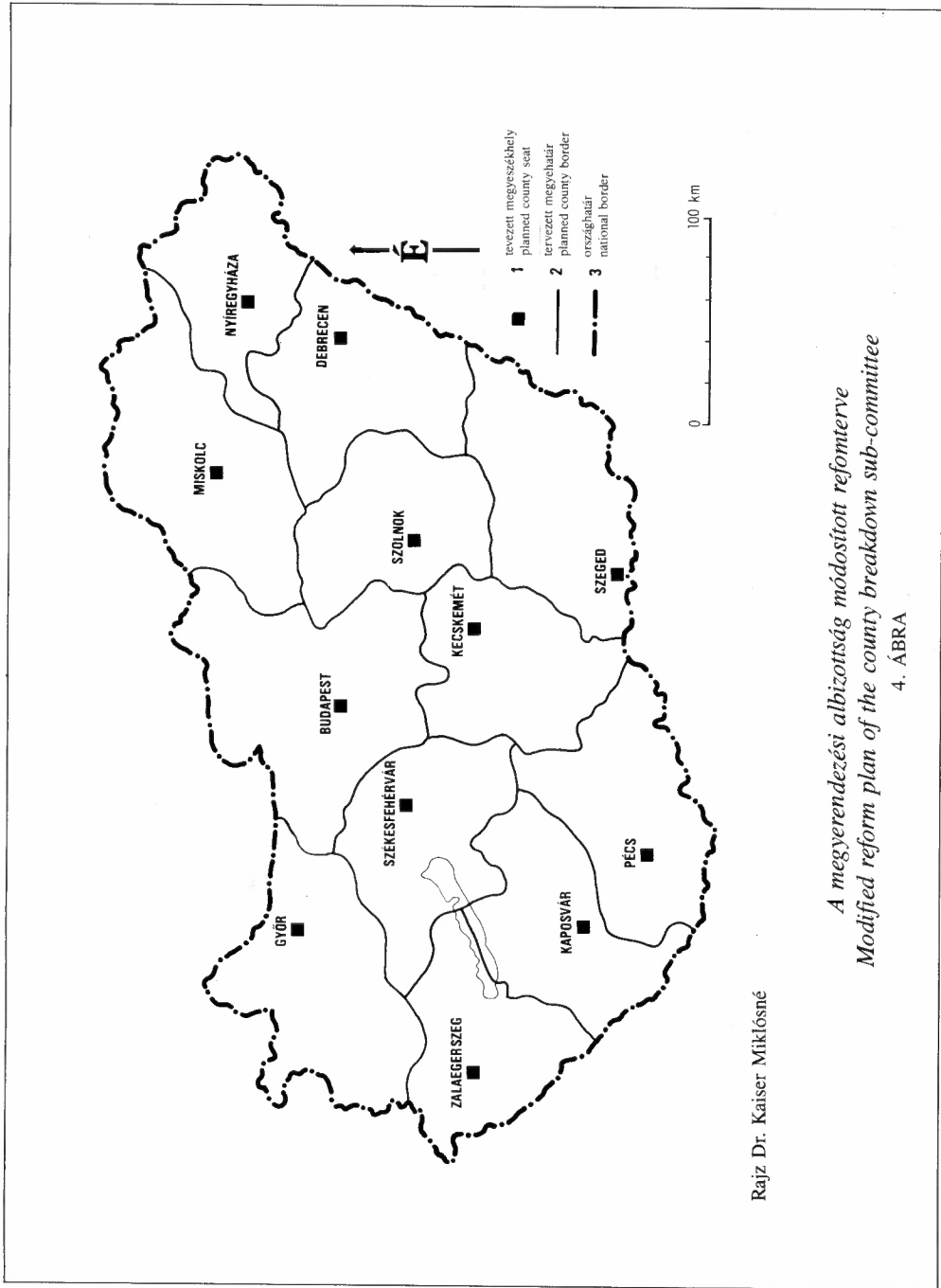
5. A területrendezés nem valósítható meg csupán az igazgatási határok megváltoztatásával. Elengedhetetlenül szükséges, hogy a területrendezéssel együtt néhány alapvető igazgatási kérdés is megoldást nyerjen.

a) Az új járások hatáskörét minisztertanácsi határozatban újból meg kell állapítani, figyelembe véve, hogy a megyei hatáskör döntő részét le kell adni a járásokhoz. A hatásköri rendezést úgy kell végrehajtani, hogy általános közigazgatási ügyekben a község és város legyen az elsőfokú hatóság, míg a járás irányító jogkört és a gazdasági irányítás tekintetében kiterjedt hatáskört, széles önállóságot kapjon.

b) A megyei jogú városok mellett a területrendezésről szóló törvényben új városi jogállást (járás alá rendelt város) kell létesíteni. Ezek önállósága a lehetőség szerint nagy legyen, viszont a járásba beépülnének, másodfokú hatóságuk a járási tanács és igazgatási szervei lennének.

c) „... szükséges, hogy újból életre hívjuk a városkörnyéki községeket. Az ilyen községeket





Rajz Dr. Kaiser Miklósné

A megyerendezési albizottság módosított reformterve
Modified reform plan of the county breakdown sub-committee
4. ÁBRA

a város külső területének kell tekinteni és községi tanács megtartásával, a járási hatáskör tekintetében a városi tanács alá kell helyezni”.

6. A megyei és járási területrendezés elkerülhetetlenné teszi a községek és városok területrendezését és igazgatási hatáskörük fejlesztését, ezt legkésőbb 1957-ben végre kell hajtani.

Az előterjesztés alternatív. Úgy ítélik meg, hogy a járási területrendezés 2 változatban oldható meg. Az *A* variánsban a járáások száma 90, a járási jogú városoké 58, így összesen 148 járási szintű egység jönne létre az 5 megyei jogú város és a főváros mellett (3. ábra). Az *B* variáns szerint a járási jogú városok nagyobb része a járási tanács alá kerülne, ezzel párhuzamosan kialakulna a városkörnyéki területi rendszer. Ebben az esetben 92 járás, 18 járási jogú város maradna, így 113 járási szintű egységgel, 5 megyei jogú várossal és a fővárossal kellene számolni. A járás alá rendelt városok száma 50 körül alakulna. Az *B* változat szerint járási jogú város lenne: Baja, Békéscsaba, Eger, Kaposvár, Kecskemét, Nagykanizsa, Nyíregyháza, Ózd, Salgótarján, Sopron, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Sztálinváros, Tatabánya, Veszprém, Zalaegerszeg (Gyula, Hódmezővásárhely, Karcag, Nagykőrös városkörnyéki községekkel is rendelkezének)¹⁵.

A járásrendezési munkabizottság az elméleti és gyakorlati kérdések széleskörű megvitatása után az *A* változat mellett foglalt állást úgy, hogy javasolta néhány megoldás ismételt áttekintését.

A Területszerzési Kormánybizottság döntött arról, hogy a kidolgozott, megvitatott és jóváhagyott terveket (4. ábra) egyeztetni kell a minisztériális és megyei szervekkel. A megyékben ötagú bizottságot kellett létrehozni párt- és tanácsi vezetőkől, s július 15-ig be kellett fejezni a véleményegyeztetést a megyét érintő kérdésekben. A minisztériumokkal, országos hatáskörű szervekkel július 31-ig kellett lezárni az egyeztetési munkát. S ezek után a Területszerzési Kormánybizottság a végleges, jóváhagyott tervezetet augusztus 15-én a Minisztertanács elé kívánta terjeszteni, s az országgyűlés szeptember 15-20 között vitatta volna meg és hagyta volna jóvá a területrendezési reformot.

Apró Antal július 11-én az MDP Központi Vezetőségéhez intézett beszámolójában összefoglalta a megyei, járási és budapesti kerületi beosztás ésszerűsítésével kapcsolatban végzett munkát. A Központi Vezetőség 1956. július 18-21-i ülésén a területrendezési kérdések is napirendre kerültek. Úgy ítélték meg, hogy a közigazgatási egységek átszervezése rosszkor került a felszínre, sok bizonytalanságot és zavart okozott. A kellő körültekintést szorgalmazták az ügyben (Szabó 1986), de a határozatok végül is állást foglaltak a területrendezés szükségessége, a munka folytatása mellett¹⁶.

A Területszerzési Kormánybizottság tagjai az előre meghatározott ütemterv szerint megkezdték a tervezet egyeztetését a központi és a megyei szervekkel. A központi szervekkel szinte zökkenő nélkül folytak le az egyeztetések, sőt az egyes minisztériumok még további összevonásokat is javasoltak. Azokban a megyékben, amelyek a tervezet szerint megmaradnak, szintén nem került sor keményebb ütközésekre.

Az érdemi feszültségek a megszüntetésre ítélt megyékben jelentkeztek, általában élesen tiltakoztak a megszüntetés ellen. A tiltakozásnak többféle módja és szintje alakult ki: egyesek személyesen keresték fel Apró Antalt és így próbálták meggyőzni a terv elhibázott jellegéről. Mások még magasabb helyen tiltakoztak, ill. kerestek pártfogót. Voltak olyan megyék, amelyek

tudományos elemzéssel támasztották alá tiltakozásukat és indokolták a központi terv elhibázott jellegét, önálló terveket dolgoztak ki.

Különösen erős tiltakozó mozgalom alakult ki Vas és Veszprém megyében. Az MDP Veszprém Megyei Bizottsága és a Veszprém Megyei Tanács Végrehajtó Bizottsága javaslattal fordult a Területszervezési Kormánybizottsághoz a Dunántúl területrendezését illetően, különös figyelemmel a közép-dunántúli iparvidék és a Balaton egy területi egységbe való foglalásával, egy nagy területű központi Veszprém megye kialakítása tárgyában. A 16 oldal és 1 ábra terjedelmű anyagban a veszprémiek vitatják, ill. cáfolják a vitára bocsátott tervet. Egy nagy, központi Veszprém megyét kell kialakítani és körülötte kell létrehozni a periférikus megyéket a Dunántúlon. Tervezetük szerint Veszprém megye lenne a Dunántúl legnagyobb megyéje (1.195.000 kh) körülötte Győr-Sopron, Vas-Zala, Somogy, Pest dunántúli része és Baranya alkotná a Dunántúl közigazgatási területét. Részletesen kidolgozták a tervezett nagy Veszprém megye járásbeosztásának tervét is.

Vas megye vezetése egy Szombathely székhelyű „egységes tájjellegű és gazdasági adottságú megye” kialakítására tett javaslatot. A megye felölelte volna az akkori Vas megye területét, Zalából a Pacsa-Rédics vonalig terjedő területeket, Győr-Sopronból a soproni és a kapuvári járást, Veszprém megyéből a devecseri és a sümegi járásokat.

A Területszervezési Kormánybizottság kibővített ülésére meghívták a javaslattevő megyék képviselőit is — érdemben foglalkoztak a javaslatokkal, pontról-pontra vitatták az érveket. Külön tárgyalták a Közép-Dunántúl és a Balaton igazgatásának kérdését. Megállapították, hogy a Közép-Dunántúl egy megyét képez a Területrendezési Kormánybizottság terve szerint is, de nem Veszprém, hanem Székesfehérvár székhellyel, amely minden tekintetben fejlettebb mint Veszprém. A Balaton egységes megyébe foglalása mindenképpen gondot jelent. Úgy foglaltak állást, hogy nem lehet egy megyébe szervezni, több központ kell a Balaton körül, azt azonban javasolták, hogy egy központi szervezetet kell létrehozni a Balaton kiemelt fejlesztésére.

Hasonló részletességgel vitatták meg a szombathelyi vezetés előterjesztését is. A bizottság végül is hosszas és éles vita után elutasította a megyei javaslatokat.

A Politikai Bizottság augusztus 16-i ülésén ismét áttekintette az átszervezés munkálatait. Apró Antal feljegyzése szerint a PB ülés a 12-es felosztás mellett döntött, nem kell a további összevonásokat erőltetni. A PB állást foglalt amellett is, hogy Békés-Csongrád egyesített megye székhelye Hódmezővásárhely maradjon. El kell készíteni a budapesti átszervezés tervét is, az egész anyagot együtt kell látni és tárgyalni. A Balaton fejlesztésére létre kell hozni egy tanácsot, vagy bizottságot, amely terveket készít és irányt szab a Balaton-környék fejlesztésének. Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy nem lenne-e jobb, ha Szombathely Zala megyéhez kerülne. Át kell tekinteni ismét a Tata-Dorog és a Baja problémát. Meg kell vizsgálni, hogy Pest megye nem túlzottan nagy-e, s nem kellene-e bizonyos részeket Szolnokhoz vagy Borosodhoz csatolni. Kérdésként teszi fel a PB: szükséges-e, hogy Bács megye rövid szakaszon határos legyen Jugoszláviával. Nem lenne-e jobb, ha csak két megyéhez tartozna az alföldi jugoszláv határ.

Folytatódta a beadvány benyújtások és a küldöttségjárások. Cegléd tiltakozott az ellen, hogy elcsatolják Pest megyétől. Minden kapcsolata és érdeke oda köti. A szegedi vezetés egy beadványcsomaggal fordult a Területrendezési Kormánybizottsághoz, amelyben követelte, hogy Szegedet nyilvánítsák megyeszékhellyé. Mindenre kiterjedően indokolták ennek létjogosultsá-

gát és egy országos megyebeosztási tervet is mellékeltek követeléseikhez. A beadvány hangneme roppant éles, megfogalmazásai kemények: "... egyszer beszéljünk már nyíltan erről — ... Szeged mostoha gyermeke a kormánynak. ...", "... a szegedi dolgozók tehetnek-e arról, hogy Horthy innen indította el majd 40 éve az ellenforradalmat? Emiatt kell egy jobb sorsra érdemes várost büntetés alatt tartani? Szinte már fáj az a mellőzés, amely Szeged dolgozóit lépten-nyomon éri". Követelték, hogy rehabilitálják Szegedet, mely a leginkább megszenvedte a Tito-ellenes hajszát. Ugyanakkor „Szegednek ... megyeszékhellyé történő kijelölése egyenesen szimbóluma lehetne a két ország új viszonyának”¹⁷.

Apró Antal a tárcamegízbizottakkal kivizsgálhatja a szegedi beadványban szereplő érveket és megállapítják, hogy azok minden tekintetben megfelelnek a valóságnak. Apró úgy véli, hogy a szegedieknek igazuk van, kéri Révai József véleményét az ügyről, mert úgy ítéli meg, hogy azt esetleg ismét a PB elé kellene vinni.

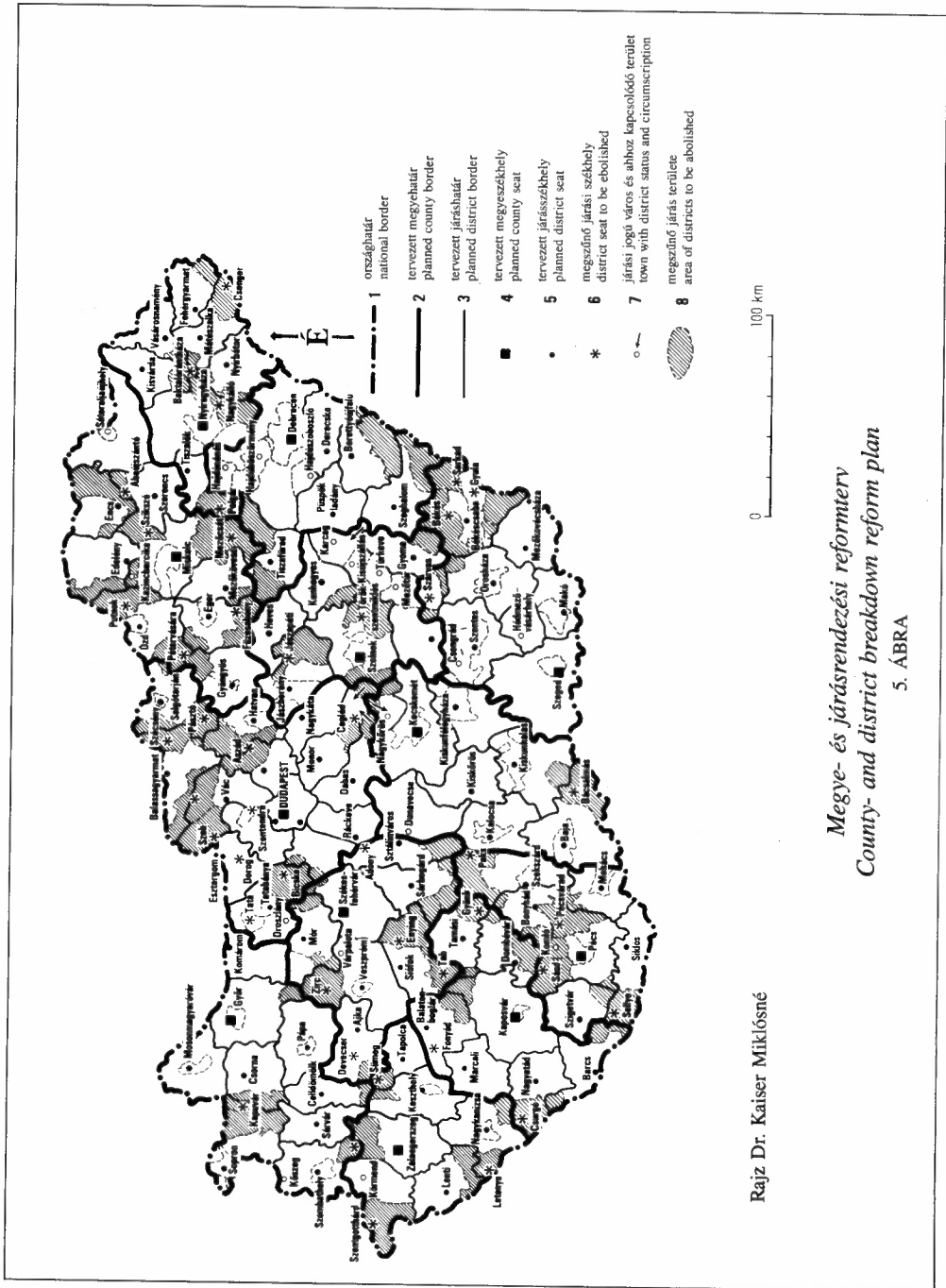
Augusztus végére a bizottságon belül tisztázódott a megyék és járások átszervezésének konkrét menete, tartalma, elkészültek a korrigált beosztások, befejeződtek a kiegészítő vizsgálatok. Augusztus 28-án már előterjesztést dolgoztak ki a területátszervezés idejére kinevezendő kormánybiztos feladatait illetően. Megyei kormánybiztosoknak azokat a személyeket akarták kinevezni, akik az új megyék VB elnökei lesznek. Működésüket a területrendezésről szóló törvény elfogadása után kezdték volna meg és az új VB-k megválasztásáig, 1957. január 6-ig tevékenykedtek volna.

Szeptember első napjaitól kezdve Budapest rendezésének kérdései szerepelnek a Területszervezési Kormánybizottság napirendjén. A területszervezés legnagyobb nehézségét abban látják, hogy az 1950-es rendezéskor az osztályszempontok kerültek túlhangsúlyozásra (Halász 1949), másrészt az akkor Budapesthez került falvak minden tekintetben élvezik a főváros által nyújtott előnyöket. A rendezést azzal is alá kívánták támasztani, hogy összehasonlították Budapest közigazgatását Moszkváéval és megállapították, hogy Budapest közigazgatása elaprózott és drága. Moszkva sokkal nagyobb és népesebb, és ott csak 23 kerület van, egy-egy kerület lakossága meghaladja a 200 ezer főt.

A közigazgatás racionalizálása érdekében egyrészt le kell választani a korábban Budapesthez csatolt falvak egy részét, másrészt a megmaradó kerületeket össze kell vonni. A leválasztásokkal (Sashalom, Rákosszentmihály, Mátyásföld, Cinkota, Rákosliget, Rákoscaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Pestimre, Soroksár, Budatétény, Nagytétény, Hidegkút, Békásmegyér) a főváros területe 52.120 hektárról 33.680 hektárral csökkenne, ugyanakkor népessége 1.751.000-ről csak 1.594.200 főre. A kerületek összevonására 13-as és 14-es alternatívát dolgoznak ki. A belső kerületek lélekszáma 200 ezer fő körül, a külső kerületeké 50 ezer, távlatilag 100 ezer fő körül alakulna.

Gond van az elcsatolásra ítélt területek közigazgatási beosztásának kialakításával. Egy részből négy járási jogú várost alakítanának ki, három pedig önálló községgé nyilvánítanának és a budai járásba osztanák be őket. Megfogalmazzák, hogy „... ellátás, kommunális szolgáltatások (tarifa), közlekedés terén ugyanazt kell biztosítani a jövőben is a lecsatolandó területek lakosainak, mint Budapest lakosainak”.

A közigazgatási átszervezés lehetősége Budapesten is ellenállást váltott ki. Az összevonásra ítélt kerületek apparátusa nem értett egyet az összevonási elképzelésekkel. Budapest XVII. kerülete emlékiratot intézett a kormánybizottsághoz, amelyben idézte az 1949-1950-es rendezés



ideológiai és osztálytartalmát, és tiltakoztak az elcsatolás ellen: „Úgy érezzük, hogy a szocialista törvényesség betartásához az is hozzátartozik, hogy mielőtt egy ilyen fontos területrendezésre kerülne sor, a lakosság véleményét figyelembe vegyék...”. Erveiket összegezve: „Demokrácia egyenlő a népakarral. 42.000 ember nevében akarjuk, hogy kerületünk továbbra is a Főváros egyik kerülete legyen!”¹⁸

A Fővárosi Tanács erőteljesen szorgalmazta a falusias jellegű területek lecsatolását. Ezeket a területeket perspektivikusan sem lehet a főváros szintjére felhozni. Ugyanakkor kategórikusan igényelték: „Szükséges, hogy a Fővárosi Tanácsnak a városkörnyékre telepítési, közlekedési, közműfejlesztési, egészségügyi és mezőgazdasági vonatkozásban olyan hatásköre legyen, amely biztosítja a főváros lakosságának érdekeit. E kérdés részleteit a Fővárosi Tanács és a Pest Megyei Tanács két hónapon belül kidolgozza”.

A fővárosi területrendezés ügye is vitákat váltott ki a kormánybizottság ülésein. E kérdésben kikérték Harrer Ferenc véleményét is. Apró Antal feljegyzéseiből úgy tűnik, hogy az adott körülmények között Harrer az elcsatolás mellett foglalt állást, ezzel mintegy szembekerülve korábbi évtizedes törekvéseivel. A tárgyalások és egyeztetések végén a 14 kerület mellett foglaltak állást. A Fővárosi Tanács ragaszkodott a falusias jellegű települések lecsatolásához, egyedül Pestimrét volt hajlandó „visszavenni”, s fenntartotta igényét a városkörnyéki terület ügyeibe történő „beeszlásra”, de „ezt a kérdést nem egymás hatáskörébe való beavatkozással, hanem közös munkával” kívánták rendezni.

A Területszervezési Kormánybizottság feladatköre kibővült, amikor a Minisztertanács 3541/1956. sz. határozatával megbízta a kormánybizottságot a hatáskörök rendezésével is. Beér János vezetésével új albizottság alakult. A Hatásköri Albizottság megkezdte a tanácsi hatáskörök áttekintését, de hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a tanácsi hatáskörök csak akkor dolgozhatnak át következetesen, ha az államigazgatás más területein is sor kerül a hatáskörök rendezésére. A bizottság szerint át kell gondolni a központi igazgatás teljes rendszerét is a hatáskörök tisztázása érdekében, össze kell gyűjteni a teljes élő joganyagot.

A Hatásköri Albizottság megállapította, hogy a hatáskörök rendezése 1956. december 31-ig nem végezhető el, az sokkal hosszabb időt és nagyobb munkát igényel. Két lépésben kell elvégezni:

1. 1957. január 1-ével a területi reform életbelépésekor a tanácsi hatásköröket és a VB apparátusát úgy kell megkonstruálni, hogy szervezetileg és hatáskörileg tükröződjének azok az intézkedések, amelyeket a MT, ill. a minisztériumok 1956. október 15-ig hoztak.

2. A teljes rendezést 1957. december 31-ig kell végrehajtani. A Hatásköri Albizottság szükségesnek ítélte a községi tanácsok helyzetének áttekintését is, és a tanácsi munka színvonalának emelését.

A területrendezési terv sorsa

A területrendezési terv, ha néha kapkodva is, kemény viták és az érzelmeket sem nélkülöző érdekellentétek között elkészült (5. ábra, 2. táblázat). A közreműködő tudományos kutatók, egyetemi oktatók „hozták” azt a szakmai ismeretet, amit a magyar tudomány az adott időszakban nyújtani tudott. Ez korántsem volt abszolút tudományos alap, de biztosította a viszonylag széles szakmai hátteret.

2. táblázat

A tervezett megyék fontosabb igazgatási adatai

Megye	Népesség 1949. jan. 1.	Terület kh(ezer) 1956.	Járások száma jan. 1.	Városok száma	Községek száma
Baranya-Tolna	386	988	6	3	355
Bács-Kiskun	618	1507	7	6	109
Békés-Csongrád	692	1371	6	8	117
Borsod-Heves	722	1615	9	5	436
Fejér-Veszprém	501	1323	7	4	237
Győr-Vas	718	1455	9	7	418
Hajdú	580	1322	6	3	101
Pest	1246	1895	13	15	387
Somogy	427	1222	7	1	280
Szabolcs	572	1076	7	1	237
Szolnok	560	1231	6	7	93
Zala	446	1024	6	3	428
Budapest	1476	63			
Debrecen	111	78			
Miskolc	109	39			
Pécs	88	25			
Szeged	86	19			
Összesen	9205	16166	89	68	3199

A kidolgozott területrendezési terv most már a politikai szféra döntésmechanizmusának a körébe került. A politikai vezetésen belül eltérően ítélték meg a területi reform életbeléptetésének lehetőségeit, ill. szükségességét. 1956 október elején Hegedüs András és Kádár János aggodalmukat fejezték ki, fenntartásaikat hangsúlyozták. Apró Antal kitartott a reform bevezetésének szükségessége mellett, de azt is elismerte, hogy a megyei pártszervek nagy többsége nem támogatja a reform bevezetését. Fennállt annak a veszélye, hogy a megyei pártbizottságok bizonytalansága áterjed a tanácsokra és a megyei képviselőcsoportokra. A képviselőcsoportok lényegi módosítások benyújtását fontolgatták. Ezért Apró Antal maga is javasolta a korábbi PB határozatok módosítását, de ragaszkodott ahhoz, hogy egy későbbi időpontban, amikor az ország politikai, gazdasági életében kevesebb zavaró tényező lesz, a reformot be kell vezetni¹⁹.

A megromlott gazdasági és a fokozódó belpolitikai bizonytalanságot látván a politikai vezetés úgy döntött, hogy nem terjeszti az Országgyűlés elé elfogadásra a kidolgozott területi reformot. Az 1956. október 12-i közlemény tudatja, hogy „A Minisztertanács a következő években nem tartja célszerűnek a területát szervezés végrehajtását, mert ez megnehezítené, hogy minden erőnket a népgazdasági feladatok sikeres megoldására, a szocialista demokratizmus fejlesztésére fordítsuk”²⁰.

A zavarodottságra jellemző, hogy a közlemény megjelenésekor a Szabad Nép egy cikkében még mint napirenden szereplő kérdés jelenik meg a területi reform, majd a következő napon a Szabad Nép egy elvi jellegűnek tűnő állásfoglalást közöl, amelyben kifejtik, hogy „Az idej területrendezés gondolata az ország nagy demokratizálási és egyszerűsítési folyamatának jegyében született”, sok tekintetben helyes és szükségszerű próbálkozás volt, de idő előttinek tekinthető, kevés volt az idő az előkészítésére. Nem utasítja el a területrendezés szükségességét, csak komolyabb előkészítést és fokozatosságot helyez kilátásba, ill. igényel²¹.

A területrendezés lekerült a napirendről, de ha figyelmesen tanulmányozzuk az 1957 utáni közigazgatási területszervezési intézkedéseket, jónéhány esetben felfedezhetők az 1956-os reformtervekben szereplő megoldások. A hatáskörök leadása a helyi tanácsoknak, az államigazgatási eljárásról szóló törvény pedig a reform elemeként megvalósult.

Jegyzetek

- ¹ A tanulmány levéltári forrásbázisát elsődlegesen az Új Magyar Központi Levéltár anyaga képezi. Apró Antal miniszterelnök-helyettes: XIX.-A-Z-gg. törzsszám. 23 d. XVI/7. tétel: Magyarország közigazgatási beosztásának átalakítására vonatkozó javaslatok, feljegyzések, jegyzőkönyvek, térképek 1956. Az iratanyag rendezett, de az egyes iratoknak nincs folyó számozása. A politikai, pártpolitikai folyamatok feltérítéséhez felhasználhattam az MSZMP KB Párttörténeti Intézete Archívumának rendelkezésemre bocsátott iratanyagát. A két levéltári forrás között jelentős átfedések vannak, hiszen Apró Antal a Területrendezési Kormánybizottság elnöke, PB tagként szinte minden fontos irat másolatát „hivatalból” megkapta. Az egyes forrásokra külön hivatkozom.
- ² PI Archívum. PB/1170. mikrofilm. Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1953. I. 22-én du. 5 órákor tartott üléséről. Előterjesztés az ország új megyei beosztásáról. PI Archívum. 276. 53/113.ö.e. térképek.
- ³ A Magyar Dolgozók Pártja III. kongresszusának rövidített jegyzőkönyve. 1954. május 24–30. Szikra, Budapest, 1954. 375 o.
- ⁴ Uo. 70 o.
- ⁵ Uo. 210–271.
- ⁶ Vitaülés a területrendezés kérdéseiről. — *Állam és Igazgatás*, 1955. VII. évf. 96–101.
- ⁷ Előterjesztés a Politikai Bizottsághoz 8 járás megszüntetésére. Budapest, 1955. december 17. Új Magyar Központi Levéltár, XIX.-A-Z-gg. 23 d. XVI/7.
- ⁸ Apró Antal levele Rákosi Mátyáshoz és a PB tagjaihoz. Budapest, 1956. IV. 13. Új Magyar Központi Levéltár. Uo. A levélhez Apró mellékelte a javaslattervezetet, kérte, hogy a PB tűzze napirendre a kérdést, és elvileg foglaljon állást, hogy helyes-e, időszerű-e egy ilyen munkát elkezdni. Apró Antal szerint időszerű a munka, fél év alatt elő lehet készíteni és 1957. I. 1-vel be lehet vezetni a reformot.
- ⁹ PI Archívum. PB/236. 8. Mikrofilm. Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1956. május 4-én tartott üléséről. Javaslat a Magyar Népköztársaság megyei beosztásának ésszerűsítésére.
- ¹⁰ *Szabad Nép*. 1956. XIV. évf. 139. sz. május 19.
- ¹¹ Beér (1956/a, 1956/b), Markos (1956), Kovács — Markója (1956) cikkei, ill. „A területrendezés alapkérdései és módszerei” c. anyag (Kézirat, Budapest, 1956. 15 o. MTA Földrajztudományi Kutató Intézet Könyvtára, X. 3552.)
- ¹² A nyugtalanságot érzékelve a Központi Vezetőség Titkársága már május 26-i körlevél-tájékoztatójában igyekezett megnyugtani a kedélyeket. Közlik a megyékkel, hogy „... az átszervezés csak kidolgozás alatt áll és bevezetésére 1957. január 1-én kerül sor”.
PI Archívum PB 236.8. mikrofilm. 81 o.
Röviden a területrendezésről. Pártélet. 1956. I. évf. 9. sz. 59–60.
- ¹³ A levelet és a térképmellékletet a Közigazgatási Osztály kivizsgálás és felhasználás céljából átadta Apró Antalnak. Apró Erdei Ferencnek adta ki véleményezésre, aki a javaslatot „a formalista gondolkodás elrémisztő példája”-nak minősítette.
- ¹⁴ *Szabad Nép*. 1956. XIV. évf. 175. sz. június 24. A Minisztertanács az Országgyűlés elé terjeszti a területrendezési javaslatot.
- ¹⁵ A tervezet szerint a következő járásokat alakítanak ki (zárójelben a járáshoz tartozó községek száma és ha van, a járás alá rendelt város neve): csornai (60, Kapuvár, Csorna), győri (52), mosonmagyaróvári (26, Mosonmagyaróvár), soproni (41), celledömölki (35, Celledömölk), körmendi (72, Körmend, Szentgotthárd), sárvári (47, Sárvár),

- szombathelyi (67, Kőszeg), lenti (76), nagykanizsai (72), zalaegerszegi (86), zalaszentgróti (48), Ajka-devecseri (45, Ajka), keszthelyi (35, Keszthely), pápai (54), tapolcai (44, Tapolca), veszprémi (59, Várpalota, Balatonfüred), dorogi (22, Esztergom), komáromi (29, Komárom), tatai (30, Tata, Oroszlány), sárbogárdi (25), székesfehérvári (50), szálinvárosi (15), balatonboglári (32), barcsi (42), Csurgó-nagyatádi (26), kaposvári (77), marcali (32), siófoki (38, Siófok), bonyhádi (42), dombóvári (57, Dombóvár), szekszárdi (29, Paks, Szekszárd), tamási (25), mohácsi (30, Mohács), pécsi (91, Komló), siklósi (74), szigetvári (57, Szigetvár), kecskeméti (18), kiskőrösi (13), kiskunfélegyházi (10, Kiskunfélegyháza), kiskunhalasi (12, Kiskunhalas), Nagykőrös városkörnyékéhez 1 község tartozna, ceglédi (7), monori (17), dabasi (15), dél-budai (15), észak-budai (28, Szentendre), gödöllői (20, Gödöllő), nagykátai (16), pesti (16), ráckevei (16), balassagyarmati (52, Balassagyarmat), salgótarjáni (53), váci (45, Vác), bajai (24), dunavecsei-kunszentmiklósi (14), kalocsai (15, Kalocsa), egri (41), hevesi (17), gyöngyösi (28), hatvani (30), jászberényi (16, Jászberény), edelényi (64), encsi (76), mezőkövesdi (28), sátoraljaújhelyi (55, Sárospatak, Sátoraljaújhely), fehérgyarmati (52), kiskördai (40, Kiskörda), mátészalkai (31, Mátészalka), nyírbátori (23), nyíregyházi (42), vásárosnaményi (38), debreceni (18, Hajdúszoboszló), derecskei (14), hajdúsági (1, Hajdóbozsórmény, Hajdúnánás), püspökladányi (9), Tiszalök-polgári (10), Karcag városkörnyéke 2 községgel, kisújszállási (7, Kisújszállás, Türkeve), kunszentmártoni (16), mezőtúri (3, Mezőtúr, Szarvas), szolnoki (25, Törökszentmiklós), tiszafüredi (13), berettyóújfalusi (31), békéscsabai (24, Békés), Gyula városkörnyéke 1 községgel, orosházi (12, Orosháza), szeghalmi (11), szentesi (12, Csongrád, Szentes), Hódmezővásárhely városkörnyéke 2 községből, makói (17, Makó), mezőkovácsházi (19), szegedi (28).
- ¹⁶ *Szabad Nép*. 1956. XIX. évf. 204. sz. július 23.
- ¹⁷ Szegedet megyeszékhelynek. Beadvány Apró Antalhoz. Szerző és dátum nélkül, 9 o. Új Magyar Központi Levéltár, XIX.-A-z-gg. 23 d. XVI/7.
- ¹⁸ Budapest XVII. kerület lakosságának emlékirata a kerület esetleges elcsatolása ügyében. Budapest, 1956. augusztus. 6 o. Új Magyar Központi Levéltár, XIX.-A-Z-gg. 23 d. XVI/7.
- ¹⁹ Apró Antal levele a Politikai Bizottság tagjaihoz. Budapest, 1956. október 11. PI Archívum. 276. f. 53/308 ö.e.
- ²⁰ Előterjesztés a Minisztertanácshoz a Magyar Népköztársaság területének államigazgatási beosztásáról. 12 o. + mellékletek. PI Archívum 276. f. 76/3. ö.e.
- ²¹ *Szabad Nép*. 1956. XIV. évf. 284. sz. október 12.

Irodalom

- Beér J. (1956/a) „A Szovjetunió Kommunista Pártja XX. kongresszusának tanulságai és az államépítés feladatai hazánkban” *Állam és Igazgatás* VIII: 257-271.
- Beér J. (1956/b) „Országgyűlésünk munkájának megjavításáról” *Társadalmi Szemle* XI, 6-7: 11-32.
- Beér J. (1962) *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon 1945-1960* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó) 646 o.
- Bora Gy. (1960) „A rayonkutatás jelentősége és problémája a magyar gazdaságföldrajzban” *Földrajzi Értesítő* IX, 1: 129-141.
- Halász P. (1949) „Budapest főváros új területe” *Állam és Közigazgatás*, I: 536-545.
- Hencz A. (1973) *Területrendezési törekvések Magyarországon* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó) 678 o.
- Katona Z. — Szamel L. (1949) „A megyék új határai” *Állam és Közigazgatás* I: 480-489.
- Kolozsváry V. — Szamel L. (1950) „A járások területének rendezése” *Állam és Közigazgatás* II: 451-465.
- Kovács I. — Markója I. (1956) „A bürokrácia ellen — az államigazgatás munkájának megjavításáért” *Társadalmi Szemle* XI, 9: 12-32.
- Markos Gy. (1956) „A területi tervezés alapelvei és feladatai” *Természet és Társadalom* CXV: 341-344.
- Markos Gy. (1962) *Magyarország gazdasági földrajza* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó) 583 o.
- Szabó B. (1986) *Az „övenes évek”* (Budapest: Kossuth Könyvkiadó) 319 o.

THE SPATIAL ADMINISTRATION REFORM CONCEPT OF 1956: Geographical Aspects

ZOLTÁN HAJDÚ

The case of reforming the historical spatial breakdown of administration has been raised in Hungary as a scientific, as well an actual political, question from the 1870s. The post-1945 period, similarly to previous ones, produced a large number of administration reform concepts, but when the administration reform was actually introduced following the communist take-over in 1949, spatial stability, rather peculiarly, was given a high priority and the radical spatial reform was, in fact, postponed.

A radical plan of establishing a spatial structure that would meet the needs of socialist development was formulated as soon as 1953 but due to the evolving political crisis it was struck off the agenda.

A period of corrections, full of contradictions itself, started in Hungarian political development in the summer of 1954 when a critical evaluation of existing structures was begun. The whole set of problems related to administration was reviewed within this context.

Preparations for reforming the spatial breakdown of administration began in the autumn of 1955. At the beginning, only the most restricted circle of the central party apparatus, then the state administration, and finally the representatives of science were involved in this job.

The author provides a detailed analysis of the historical process of the formation of the political and scientific components of the spatial reform concept and the transformation of local ideas.

Central spatial reform plans came across strong oppositions of county party- and council administrations; some counties responded with counter-concepts that was inconceivable earlier. The situation got particularly hot in Csongrád, Vas and Veszprém counties.

The intention to reduce the area of Greater-Budapest created by the 1949 reform represented a special political problem. The leaders and the population of the settlements sanctioned for being detached condemned this intention extremely bitterly, they did not wish to become again 'villagers' from 'capital-dwellers'.

As a result of the deepening internal political crisis, from the summer of 1956, the possibility and the necessity of putting the reform into practice was debated even within the party leadership. At the beginning of October 1956, following sharp debates, the party leaders decided not to introduce the reform plan elaborated for approval to the Parliament, its realization would be postponed.

The insurrection of 1956, then its suppression, created a new situation. The problems and tasks of the so-called consolidation came to the front, that needed stable administration organization and spatial breakdown.

From the beginning of the 1960s, some elements of the reform plan of 1956 were put into practice while some others got off the agenda definitely.

Transl. E. Daróczy



Zalaegerszeg, Megyei Tanács, mellette a megyei Tervező Iroda székháza 1967

Foto Vidovics István MTI

A TÚLÉLÉS KOCKÁZATA

A megyerendszer közigazgatási és hatalompolitikai szerepének összefüggése Magyarhonban

HORVÁTH M. TAMÁS

A gondolat ereje vagy a valóság félmegoldásai és látszatzmegoldásai az okai, ha egy elképzelés évszázadon is túlfelve újra meg újra felbukkan? A praktikum oldaláról nézve az ilyesmit kétes dicsőségnek mondhatnók, legalábbis akkor, ha a történelmi idő nyomtalanul látszik múlni a problémák fölött. Ha viszont az egymásra rakódó korszakok új és új aktualitásokat teremtenek egyazon alapkérdés körében, akkor érdemes a változó környezetből ugyan kiszakíthatatlan, kicsit mégis a tartósságot jelképező gyökerekig lenyúlni. S tenni ezt főképpen azért, hogy innen kiindulva napi valóságunk adott kérdésére következetes és mai válaszok szülessenek.

Legutóbb a Valóság hasábjain Klimó Hedvig (1989) vont párhuzamot Eötvös József és Bibó István liberalizmusfelfogása között, nyilván a politikai eszmék aktualitásától nem elvonatkoztató szándékkal. Kettejük felvázolt gondolatrendszerét akár meghatározott témáikon keresztül is érzékeltetni lehetne. Kiegészítve más korszakok hasonló irányultságú gondolkodóival, így megannyi fontos témakör megközelíthető. Tekintsünk most csupán egyetlen médiumot, a megye szerepét.

A liberális alapelvek jelentős része az államra vonatkozik. A magyar államfejlődés történelmi tétje a 19. századtól kezdve az, hogy képes legyen a modern állami intézményeket saját viszonyai közé adaptálni. Ennek egyik kérdésköre a vármegye-megye funkciójának meghatározása, amely már nemegyszer éppen azért került a viták és a közfigyelem homlokterébe, mert korszaknként változó módon, de nálunk valahogy feltűnően gyakran volt képes túlnőni önnön szerepén.

Talán nem tévedek nagyot, ha a közelmúltat is ilyennek tekintem. A jogállam kiépítésének korát, az alkotmány és más alaptörvények, köztük mindenekelőtt az új helyhatósági alapjogszabály koncepcionálásának és társadalmi-politikai vitáinak időszakát pedig olyanak, amikor a megyével, hagyományos politikai szerepkörével kapcsolatos kételyeket érdemes összefoglalni.

Az önkormányzati-politikai szerepkör múltja és képzetei

A megye politikai funkciókörének tárgyalását rövid történelmi visszpillantással kell kezdenem. A *feudalizmuskori* magyar vármegye a köznemesség hagyományos rendi intézménye. A korszak államszervezete széttagolt. A különböző társadalmi csoportok igazgatási-önkormányzati szervezetei elkülönülnek. A vármegye a nemesség, a város a polgárság, a faluközösség a jobbágyság szerveződési kerete. Mindegyikükre és köreiken belül is a kirekesztőlegesség a jellemző.

A vármegye rendi önkormányzatként magától értetődően az állam része, sőt tagja (Balogh 1902). Követeket küld az országgyűlésbe, felirati joga van a törvénytelennek tartott rendeletek-

kel szemben, bíraskodik törvényszékek és egyes tisztségviselői útján, statutumot alkot, saját szervezetével végrehajtja a jogszabályokat és a maga rendelkezéseit, részben önálló karhatalommal rendelkezik. Az önkormányzati szerepkör tehát teljesen egybeforr a „nagypolitikában” való részvétellel. Ezáltal is tükrözve, hogy a nemzet tagjai csakis a rendek, az államéletben való részvétel is kizárólag őket illeti. A rendek között e szempontból is van különbség, amennyiben a nemesség „eredendő” jogán kapcsolódik be az államügyek intézésébe, míg a polgárság legfeljebb a szabad királyi városi cím megszerzésével, ami nem más, mint királyi kegy, kiváltság (Homolyai 1944).

A későbbiekben a nemesség ezt az „ősi” jogát felhasználva igyekezett szervezkedni a Habsburg-centralizáció ellen. A vármegye szerepkörének védelmezése fokozatosan kettős tartalmat nyert. Egyfelől a középnemesség érdekvégyesítésének fórumává, másrészt ettől nem függetlenül, de mégiscsak más tartalommal, a nemzeti függetlenségi törekvések legjelentősebb társadalmi bázisának szerveződési színterévé vált.

A *reformkor* két évtizedes küzdelem után sikerrel kapcsolta össze a nemzeti törekvéseket a polgári fejlődés igenlésével. Az időszak szenzibilis publicistái, gondolkodói, a későbbi történelemformáló politikusok már ekkor felfigyeltek arra, hogy a vármegyei szerepkörnek az adott helyzetben politikai erőket szervező jelentősége, valamint a liberális állameszmék (és akkor már nyugati gyakorlat) ellentmondanak egymásnak. Ezt fejezte ki a Kossuth vezette *municipalisták* és a leginkább Eötvös nevével fémjelvezhető *centralisták* közötti vita.

A liberális állameszmény középpontjában a népszuverenitást kifejező, népképviselőten alapuló parlament, továbbá az államhatalmi ágak kiegyensúlyozott és garantált elválasztásának rendszere áll. A centralisták az ilyen államot egységesnek és erősnek tekintették, amely mellett önkormányzatok alapvetően községi és városi szinten működnek; megyei keretek között csak annyiban, amennyiben ott a községek összes lakosa képviselheti magát (Csengery 1945, 1988). Szembeszálltak tehát az önjogú vármegyei önkormányzat által kifejezett partikularizmussal, amelyet az egységes népképviselői rendszer gyengítőjeként értelmeztek. Ellenükben, ha nem is a társadalomelméleti igazságot, de mindenképpen a reformkori politikai realitást kifejező municipalisták túlsúlya érvényesült, akik a történelmi vármegye szerepét lehetőleg csorbíthatlanul kívánták megőrizni a fejlődés további korszakában is.

A *kiegyezést követően* a vármegye politikai önállóságáról folytatott vita egészen más történelmi helyzetben, más résztvevőkkel, ezért némileg eltérő tartalommal éledt újra az 1870. évi első törvényhatósági törvény elfogadása kapcsán. A vita később több-kevesebb intenzitással a dualizmus egész korszakán végighúzódott. Az önkormányzatiság fogalmával kapcsolatos közigazgatástudományi vitákban mindvégig jelen volt ez a kérdés, és afféle búvópatakként rendre előtűnt egyéb társadalomtudományi munkákban, publicisztikában, a politikai közéletben.

Az első törvényhatósági törvény, majd az egy évre rá következő községi törvény nem lebecsülendő jelentősége¹, hogy létrehozták Magyarországon a helyhatósági igazgatás polgári rendszerét. De a törvényi konstrukció kompromisszumos volt, amennyiben alapvetően a korábbi centralisták által előtérbe állított liberális állam közigazgatási intézményeiből építkezett, ugyanakkor elveiben elfogadni látszott a municipalista szempontokat. Az utóbbi abban fejlődött ki, hogy mereven elhatárolták a törvényhatóságok állami és önkormányzati feladatait, továbbá külön deklarálták politikai hatáskörét. Ezen túlmenően a rendszer egészében a vármegye kiemelt szerepkört kapott.

Mint az elvtelen kompromisszumoknál gyakori, az engedmények a szembesülő álláspontok alapelemeit kölcsönösen kioltják. Ezúttal sem történt másképp.

A vármegye önkormányzati tevékenységének államon belüli tételezése, továbbá politikai szerepének deklarálása a nemesség történelmi szerveződési keretének megőrzésére utalt, de úgy, hogy annak feudális feltételrendszerét lényegében kiiktatta. *Ennyiben* a törvényalkotói eljárás feltétlenül *haladó* volt. Hiszen a liberális állam hatalommegosztásos rendszerével nem férhetett volna össze a népképviselői parlamenttel vagy a neki felelős kormánnyal szembeni „alkotmányvédő” szerepkör.

Az is egybevágott volna a polgári államszervezési eszmékkel, ha sor kerül az önkormányzat *államon belüli garantálására*. Sajátos ellensúlyt, mintegy negyedik hatalmi ág kiépítését jelentette volna a központi végrehajtó hatalommal szemben. Erre azonban azért nem kerülhetett sor, mert az államfüggetlen önkormányzat tételezésével az ilyen felvetésnek egyszerűen nem volt tere.

Az önkormányzatot hamisan eszményítve, ugyanakkor teljesen kiüresedett formában deklarálták. Ebből a kiüresedés a nemesi alkotmányvédő, a deklaráció pusztá ténye és következménye pedig a liberális álláspontot képviselőket sújtotta.

Az 1870. évi kodifikáció, mint már említettem, *összességében* egyértelműen az utóbbiak győzelmét jelentette. Az önkormányzat kérdésében kötött felemás kompromisszum nem is megkötésével, hanem azzal bizonyult károsnak, hogy lényegében az egész polgári korszakban fennmaradt, lehetővé téve a kormánynak a polgári önkormányzati jogosultságok folyamatos és szisztematikus korlátozását.

Mivel az önkormányzatiság problémaköre, történelmi utánérzéseként, rendre főleg a vármegyével összefüggésben merült fel, végig megmaradt a megye politikai önállóságának képzete. Már csak annak okán is, mivel a polgári közigazgatás rendszerének kiépülését és alakulását igazából persze nem eszmekörök közötti kompromisszumok, hanem hatalmpolitikai realitások (Sarlós 1976) határozták meg. A vármegyei közigazgatás a polgárosodó nagybirtok, másfelől a hivatalviselő dzsentri érdekeit volt hivatott kifejezésre juttatni.

Ennek eszmetörténeti vetülete a dualizmuskori *közigazgatástudomány* egyik alaptémája (Csizmadia — Máthé — Nagy 1982), amely a hatályos jogi szabályozással szemben végig az önkormányzatiság egyértelmű polgári tartalmú definiálását és ezzel összefüggésben garanciái kiépítését sürgette.

A kérdés másik oldalát, vagyis azt, hogy a vármegye nemcsak a Monarchia állami centralizációjának áldozata, hanem „lefelé”, a helyhatóságok irányában, *maga is haszonélvezője*, karakteresen a *századforduló* polgári radikálisai vetették fel². A dualizmus egészének válságával összefüggésben ekkorra már világossá vált a helyi-területi közigazgatás rendszerének megmerevedése. A virilizmus, a dzsentri hivatalviselésének előjogokon alapuló rendje és más intézmények³ mozdíthatatlanul kicövekkelődtek. Az úri konzervativizmust megtestesítő vármegyei önkormányzat egyértelműen gátolta a helyi önállósodási és más demokratikus törekvéseket. A területi szintű politikum tényleges potenciálját és társadalmi érdekkötöttségét példásan leplezte le a darabont-kormány elleni megyei ellenállás nevetséges históriája.

A vármegyei önkormányzat politikai szerepkörével, másfelől a társadalmi háttérét kifejező hatalmpolitikai viszonyokkal összefügg az érdemeken alapuló hivatalviselés, avagy modern, szakszerű közigazgatás⁴ dilemmája. A választás, illetve kinevezés kérdései az önkormányzati-

sággal összefüggésben a szaktudományos munkákban a múlt század végétől, s aztán végig a polgári korszakban, újra és újra felmerülő kérdések. A modern közszolgálattal való összefüggést a két világháború között Magyar Zoltán elemezte mélyreható alaposággal és a gyakorlati érvényesítés szándékával.

Hogy a megye politikai szerepköre nálunk mindig és mennyire összefüggött a társadalom általános politikai viszonyaival, arra végezetül két eszmetörténeti adalék. Szekfű Gyula: „Valahol utat veszítettünk” című 1943-44-ben közölt cikksorozata éppen a centralisták gondolati hagyatékán keresztül, az önkormányzati közigazgatás kialakulatlansága, a népképviseleti rendszer fejletlensége, a szabad községek rendszerének hiánya felemlítésével magyarázza a történelmi útvesztés kiáltó realitását.

A demokrácia technikájával való másik összefüggésre Bibó István munkássága, illetve az Erdei-Bibó-féle 1946. évi parasztpárti közigazgatási reformjavaslat a példa. A vármegyei önkormányzat konzervatív politikai természetének bírálata itt összekapcsolódott a területi közigazgatás működtetése szakmai racionalizálásának igényével. Nyilván nem véletlen, hogy a demokratikus jogállam és a szakszerű, szolgáló-szolgáltató bürokrácia követelményeinek megfogalmazásához kiindulópontként, médiumként a megyerendszer kritikája szolgálhatott.

A tanácsrendszer megyefelfogása

Az 1945-48 közötti pártpolitikai viták érveit teljességgel hatalmi szempontoknak alárendelve⁵, illetve 1950-ben már az új hatalmi tényhelyzet alapján olyan tanácsrendszert hoztak létre, amely a szovjetmodellt mechanikusan erőltette rá a hazai viszonyokra. A megye sorsa jól példázza, hogy a társadalmi élet részterületeinek alakítását egy ideologikusan tételezett történelmi perspektívának és egy ezzel összefüggő hatalomgyakorlási eszménynek rendelték alá. A kommunisták által összességében hevesen bírált régi államszervezési keretek közül a közigazgatási testületbeosztást lényegileg alkalmasnak találták arra, hogy egy merőben új cél, a korlátlan államosítás és centralizáció elemenként működjön.

Az 1950. évi tanács törvény a klasszikus szovjetmodellt ültette át a hazai viszonyok közé. A tanácsforma a „minden hatalmat a szovjeteknek” történelmi mintája alapján az államhatalom egységét célozta megteremteni, helyi és területi szinten egyaránt. Az elv mögött a különböző államhatalmi ágak közötti, a túlhatalmat korlátozó garanciarendszerek teljes elutasítása, valamint az államon belüli részautonómiák létét tagadó, végletes centralizáció törekvése húzódott meg.

A különböző szintű (helyi-járási-megyei) tanácsok teljességgel egymással alá- és fölérendeltségben lévő, a központi szintig nyúló és onnan vezérelt hierarchikus láncolatot alkottak. Ez azt jelentette, hogy a tanács szervezete kialakítása, működési rendjének megállapítása, feladatainak kijelölése, e tevékenység anyagi-technikai feltételeinek - biztosítása — mind-mind felsőbb vezérléssel, jóváhagyás mellett történt. A helyi-területi közigazgatás teljesen elvesztette azonos szintű képviseleti meghatározottságát. A tanácsok elsősorban politikai végrehajtó szervként és e funkciót kiszolgáló hivatalként működtek. A korlátlan hierarchizáltság miatt az egyes szintek saját tevékenységi köre nem is vált el, a döntések rendre magasabb szinten születtek, tekintet nélkül a közvetlen érintettségi viszonyokra.

A megye értékelésének szempontjából különösen fontos, hogy az általános etatizálással összefüggő horizontális koncentráció keretében az ipar és a kereskedelem jó részének, továbbá a mezőgazdasági termelőszövetkezetek irányításában, a megyei tanács afféle közbenső állami irányítópont lett⁶. Nem mondhatni, hogy önjogon, hiszen e tevékenység a központi szervek által nagyon is behatárolt volt. A hatalmi egységesítés további elemeként az addig önálló miniszteriális alárendeltségben álló hivatalokat, amelyek alapvetően megyei szintig épültek ki, a tanácshoz integrálták. Így pl. a tankerületi főigazgatóságokat, az államépítészeti hivatalokat, vagy az 1945 után alakult kereskedelmi igazgatóságokat, tervhivatali kirendeltségeket.

A szovjetforma tehát megyei szinten államhatalmi, igazgatási és ellátási értelemben egyaránt átfogó felelősséget ruházott a tanácsra. A felelősség azonban önjogúságot alig jelentett. A megye ugyanis egyidejűleg a végtelen hatalomkoncentráció átfogó középszintje, dekoncentrált közvetítő pontja lett. Csak a hierarchikus lánc közbenső elemeként fogta át tevékenysége területének egész gazdasági-társadalmi életét. Teljességgel részévé vált az 1949-50-re már javában kiépített direkt irányítású szocializmus intézményrendszerének. Ilyen összefüggésben viszont világos, hogy a megye-problematika ekkor szinte nem is válik el a klasszikus szocializmus-modell irányítási rendszerének általános ellentmondásaitól.

Az 1954. évi második tanácstörvény kiérleltebb igazgatási koncepciót intézményesített. Ami, ha nem is a bevezetésekor, inkább a hatvanas évek folyamán, lehetővé tette a közigazgatási centralizáció bizonyos mérsékelt oldását. A megyei tanács szerepkörében lassan kezdtek feltűnedezni az önálló irányítási funkciók (Szamel 1981). A gazdasági mechanizmus reformjához kapcsolódóan felmerülő államigazgatási decentralizáció a tanácsi önállóság kifejlesztését célozta. Ebben az értelemben magától értetődően a megyei tanácsét is.

Az 1971-ben elfogadott harmadik tanácstörvény fontos vívmánya, hogy alapelvei közé bekevert az önkormányzatiság gondolata. A koncepcióalkotást kísérő politikai viták során védelmezőinek nem kis feladatot jelentett e — korábbi ortodoxia szerint — „burzsoá álérték” összhangba hozása a szovjetmodell ideologikumával. Alapkérdésnek, a megelőző időszak tapasztalatai alapján érthetően, a tanácsi önállóság tartalmának értelmezését tekintették. Mégpedig a tanácsokat mint egészet szemlélve, elsősorban a központi párt- és állami szervek működési körével, beavatkozási területük kiterjedésével összefüggésben.

A megye szerepkörét illetően érdemi kérdés, hogy a helyi tanácsok mellett ezt a szintet is népképviselői-önkormányzati jelleggel ruházták fel. Szemben a járással, ahol a korábbi tanácsi képviselőlet megszüntetésével hivatali szervezet tartottak csupán fenn, kizárólag államigazgatási feladatok ellátására. A megye önkormányzati szerveződési keretként való elfogadása egyben, a központi szervekhez képest, önállósága elismerését jelentette meghatározott körben.

Csökkentették a tanácsok korábbi határolatlan felelősségi körét is. A megyei szervek területi tevékenysége a nem tanácsi szervek tekintetében a továbbiakban csak a koordinációra terjedt ki, másrészt bizonyos területi elosztási funkciókat kaptak.

A társadalmi értelemben vett hatókör szűkítése együttjárt a megmaradó feladatok tekintetében az önállóság növelésével. Ez nem ellentmondás, hiszen, mint jeleztem, az előző korszakban fennálló határolatlan felelősség igencsak összefüggött az önjogú cselekvés korlátozottságával. Az önállóság a megye lakosságának életviszonyaival közvetlenül összefüggő viszonyokra vált érvényessé. Mivel azonban ezt a tételt magától értetődően a városi és községi tanácsokra éppúgy igaznak tekintették, végső soron a megyei önállóság tárgya egyben a helyi önállóság is lett.

S mivel a megye azért a központi akarat közvetítőjeként ugyanúgy megmaradt, no meg átfogóbb illetékességi területe révén, mégiscsak felette lett a helyi szintnek, azaz nem vitásan „a főnök” önállóságával rendelkezett, ami az alárendelt ugyanolyannak deklarált szabadságára nézve csakis korlátozó lehetett.

Az igazgatási konstrukción kívül a megye szerepe politikai értelemben is megváltozott. A mechanizmus-reformmal összefüggésben a társadalom pártirányításának rendje átalakult. E téren szó sem volt kompetenciaszűkítésről, hiszen az MSZMP változatlanul illetékesnek tartotta magát minden kérdésben. Az általa alkalmazni kívánt önkormányzat és az ehhez igazított állami intézményrendszer működtetése a pártirányítás eszközein kívül az intézményi mechanizmusok bizonyos átrendezését igényelte. Ebből a szempontból váltak jelentőssé a megyei pártbizottságok, amelyek fokozatosan önállóodó pártpolitikai decentrumokká váltak. A megye általában biztosított jogkörei csak transzformáltak ezt a viszonyt.

Az ötvenes évek tanácsai modelljéhez képest, ahol direkt politikai akaratátvitel érvényesült, már az is fontos előrelépés volt, hogy egyáltalán felmerült (mert társadalmilag szükségessé vált) a transzformáció igénye és pártpolitikai-állami intézményrendszerének kiépítése, mechanizmusainak folyamatos kialakítása. Másfelől viszont a fejlődés eme minőségileg új szintjén, a hetvenes évek folyamán egyre inkább világossá vált az önkormányzatiság deklarálása és elsősorban a megyei szerepkörökön keresztül beépített, korlátozó mechanizmusok közötti ellentmondás.

A decentralizáció alapvetően csak megyei szintig hatolt le⁷. A széleskörű személyzeti, gazdálkodási-pénzelosztó, feladatmeghatározó és egyéb funkciók gyakorlása jelentősen korlátozta a helyi tanácsok mozgásterét. A megye viszont ily módon a központi irányítás állomásától, közvetítőjéből valódi, önálló politikai és végrehajtást vezérlő decentrum lett. Ennek ellenére nehéz volna megyei önkormányzatról beszélni, mivel a rendelkezési jogot a legkevésbé sem a formálisan működő tanácstestület gyakorolta, hanem a terület vezető párt- és állami tisztségviselői.

A megyei igazgatás átfogó jellegét ugyanakkor némileg csökkentette, hogy ekkorra, folyamatos fejlődés eredményeként több, részben vagy egészében központi alárendeltségben álló szakszolgálat alakult. Másfelől az elmúlt negyedszázadban a tanácsigazgatásban centralizációs, decentralizációs és ál-decentralizációs kampányok váltogatták egymást. A nyolcvanas évek elejétől mégis egyre több olyan intézmény született, amelyek a helyi önállóságot tekintették alapértéknek. Ilyen volt a járások megszüntetése és a mellérendeltségi elven alapuló városkörnyéki igazgatási rendszer bevezetése, a községi közös tanácsok társközségeiben saját képviselteként előljárási elv életre hívása, a tanácsai választások és gazdálkodás új rendszere. E kísérletek azonban rendre félmegoldások maradtak csupán. Miközben az MSZMP irányítási gyakorlata hasonlóképpen, bár elvileg respektálta a helyi önállóságot, intézményeiben viszonylag kevésbé változott, legfeljebb alkalmazott módszerei finomodtak.

Az önkormányzatiság hangoztatása és megvalósulásának hiánya továbbra is ébren tartotta, és váltakozó intenzitással felszínre dobta a megye szerepét megkérdőjelező szempontokat. Közülük négyet érdemes kiemelni, mint olyanokat, amelyek szélesebb körben is gyakran hangot kapnak:

a) *A megyehatárok mesterséges voltának kritikája.* Ez a szempont nem újkeletű. Konceptcionális gyökerei a már említett Erdei-Bibó-féle parasztpárti tervezetig nyúlnak vissza. Főleg a

településföldrajzi és regionális kutatók hangoztatják (Tóth 1987) ismételten, hogy a megyehatárok természetellenesen átmetszik a települések közötti térkapcsolatokat. E valós viszonyokra alapozva számos, több megyét, illetve országrészt átfogó régiókra történő felosztási javaslat (Beluszky 1982) született. A régiókon kívül a közvetlen kapcsolódású településegységeket a rendszerint városi központú vonzáskörzetek lehatárolásával is szokás természetes területi egységnek tekinteni.

E helyen nincs tér e szerteágazó témakör összefüggéseinek még csak jelzésszerű felvillantására sem. Közigazgatási szempontból főleg az a probléma emelendő ki, hogy a természetes települési kapcsolatok, valamint az állami területbeosztás között megfelelésnek kell-e lennie, vagy sem. Magam azzal az állásponttal értek egyet, amely szerint a helyi-területi közigazgatás rendszerének nem szabad kitérnie természetes irányukból a térkapcsolatokat. Másfelől azonban nem célszerű a területbeosztási határokat ráépíteni sem e vélt, vagy valós kölcsönhatásokra, mert az könnyen megmerevítheti a vonzási viszonyokat, meggátolhatja természetes fejlődésüket⁸.

Véleményem szerint tehát ebből a gondolatmenetből a megye szerepére vonatkozóan csak az az érv releváns, hogy az eddigi tapasztalatok szerint léteivel gátolja a területi kapcsolatok természetes fejlődését. Ezt azonban nem elsősorban merev hatáiraival teszi, hanem a politikai intézményrendszerben betöltött, decentralis — elosztó — irányító funkciójával. Ami nem következménye, hanem oka a földrajzi határok változtathatatlanságának!

b) *A helyi érdekvényesítés korlátozásának kritikája.* Főleg a városi vezetők és a vidéki városok közvéleménye kérdőjelezi meg gyakran a megyei tanácsi és politikai irányító funkciók létjogosultságát. Azt a praktikus érvet szokták felhozni, hogy az ellátási szerepkör kiterjed a környező községekre is, a város magától értetődően nemcsak saját lakosságának szükségleteit elégíti ki. Ezért természetellenesnek tartják igazgatási funkcióik megyei érdekre hivatkozással való korlátozását, sőt elidegenítését. Másfelől a városok már rendelkeznek azzal az intézményi és hivatali háttérrel, amelynek birtokában joggal vélhetik, maguk tudnák irányítani az amúgy is náluk szervezett feladatok ellátását. Érdekes módon, sok esetben a megyei elosztásban hagyományosan kedvezményezett megyeszékhely-városok is felvetik a problémát. Ennek az a magyarázata, hogy esetükben helyenként valóságos „kettős hatalom” alakult ki. Ami azért lehetséges, mert számos helyi szükségletet kielégítő intézmény (kórház, művelődési központ, színház stb.) megyei kiterjedésű ellátó szerepkörrel is rendelkezik, ezért irányítása átcsúszik területi szintre, kikerülve ezáltal a városi vezetés befolyásolási köréből.

c) *A redisztribúció kritikája.* A hetvenes évek gyakorlata különösen élesen vetette fel, hogy a költségvetési eszközök újraelosztásában a megyei szervek mennyire széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek. A mechanizmus közgazdasági és szociológiai természetrajzát kiváló tanulmányok tárták fel (Szegő 1977, Vági 1982). Azóta e téren érdemi, bár részleges változások történtek. 1986-tól ugyanis a tanácsi fejlesztési célú állami támogatások elosztásában ún. normatív, tehát az egyedi mérlegelést korlátozó mechanizmust működtetnek. Ezáltal a kontrollálatlan eseti forráskiutaló döntések lehetőségét, ha nem is zárták ki, mindenesetre a korábbiál szűkebb körre szorították vissza.

d) *A megyei politikum kritikája.* A sajtó, a publicisztika, irodalmi és filmalkotások nemegyszer megcélozták⁹ a megyei politikai arisztokrácia hatalmaskodásait. Köztudott, hogy egy-egy megyei első titkár hivatali ideje, akár kormányzati szinttel is felelős, megfellebbezhetetlen

döntési szupremáciája miatt, valóságos korszakhatárokat jelentett. S habár a sommás ítéletektől mindenképpen óvakodni kell, azért annyi feltétlenül megállapítandó, hogy a politikai intézményrendszer és ezzel összefüggésben a helyi- területi közigazgatás rendszere nagyon is lehetővé tette, egyes időszakokban pedig elvárta az efféle megnyilvánulásokat.

A megye mint pártállami transzformátor

Jelenleg folynak a tanácsrendszer átfogó megújításának koncepcionáló vitái. Az új önkormányzati törvény elfogadására az alkotmányos alaptörvények sorában kerül sor. Hogy sikerül-e valóban önkormányzati helyhatósági rendszert kialakítani, az nagyban függ a megye funkciójának meghatározásától.

Az eddigi viták során abban egyetértés alakult ki, hogy a közigazgatási középszint szerepkörét jelentősen mérsékelni kell. Ez azt jelenti, hogy jelenlegi, helyi szervek fölötti főnöki hatalmát indokolt visszaszorítani. Elsősorban az alábbi korlátozások révén:

1. Teljességgel ki kell zárni a helyi tanácsi szervezetalkítás befolyásolásának lehetőségét. A községi és városi önkormányzatok maguk döntenek tisztségviselőikről, gyakorolják felettük a munkáltatói jogokat. Belső szervezetüket formális és informális felső beavatkozástól mentesen, szabadon alakítsák ki.

2. Szűnjön meg a megyei tanácsnak a helyi feladatok fedezetére szolgáló állami pénzeszközök feletti átfogó rendelkezési joga. Ezáltal lehetetlenné válna egyedi újraelosztó tevékenység folytatása.

3. Ki kell iktatni azokat a jogszabályokban rögzített felhatalmazásokat, amelyek a legkülönbözőbb szakigazgatási területeken konkrét feladatmeghatározási jogkörrel ruházzák fel a megyei szerveket.

4. Változásért kiált a megye egész területe feletti rendelkezési jogának korlátlanúsága, amely mintegy „megfejezi”, tehát *lefejezi* a lokális akaratervényesítést. Mindez jól megragadható a területi tervezés, területfelhasználás műszaki-szakmai köntösbe bújtatott jóváhagyási rendszerben (Kökényesi 1988).

5. Általában és az eddigiekből is következően megkérdőjelezhető a megyei általános felelősség, amely a városi és községi illetőséget látszólag logikusan területi egységbe fogja. De mint-hogy lényegében korlátlan kiterjedésű, sok tekintetben megismétli a helyi feladatköröket. Ezáltal egyszersmind be is kebelezi, korlátozza, vagy megszünteti őket.

Nagyjából általános véleménynek tekinthető, hogy megyei feladatként olyasmit semmiképpen sem lehet meghatározni, amit a lakosságközeli helyi tanácsok látnak el, így például az általános iskolai ellátást szükségtelen területi léptékben *is* szervezni, felügyelni, egyedi kiegészítő források felett rendelkezni stb. Legfeljebb olyan feladatkörei legyenek a megyei szerveknek, amelyek helyben, vagy közigazgatási társulás útján nem láthatók el.

Vita tárgya azonban, hogy ilyen funkciók fenntartása esetén miképpen lehet garantálni a megyei túlhatalom kizárását. E véleményeltérésnek eléggé szerencsétlen kifejeződése az a kérdésfeltevés, mely a problematikát az „önkormányzat-e a megye” kérdésre, illetőleg a megyei tanácsstület *versus* megyei hivatal alternatívájára szűkítette le.

Kívülálló számára a felosztás joggal volna furcsállható. A megyei tanácstestületek működéséről ugyanis a legutóbbi időig a sajtóból vagy más forrásból alig lehetett hallani. A közvélemény, ha a helyi tanács plénúmról tudta is, hogy formálisan működik, ténylegesen nem ott dőlnek el a kérdések — a megyei „önkormányzati” fórumról jószerevel még az efféle képzet is hiányzott. S mint oly sokszor az életben, a futó benyomás tükrözi a lényegét. A hetvenes években, a nyolcvanas évek elején megyei titkárságon dolgozó tanácsi munkatársak kedvenc történetei megrendezett ülésekről, előre megírt és kiosztott hozzászólásokról, utasításra működtetett látszatdemokráciáról szólnak.

Mégsem mondható, hogy a megyei testület a maga jelentéktelenségével funkciótlan lett volna. Akárcsak központi szinten az 1985 előtti országgyűlésnek, pusztá létével, jelképesen kellett igazolnia, legitimálnia a mögötte diszkrétan rejtve maradó döntési centrumot. Ha ugyanis területi szinten választott testület működik, oda elvileg a demokrácia sérelme nélkül lehet fontos, mérlegelést és érdekütköztetést igénylő döntési jogköröket adni.

Nem egyszerűen szépséghiba, hogy a megyei szintre telepített jogkörökkel élve többnyire nem az önkormányzatnak tételezett testület hozott határozatot, vagy ha mégis, ténylegesen mások döntöttek helyette. Hogyan volt ez lehetséges? Jogi és politikai intézményi megoldások rafinált egymásba kapcsolódásával, olajozott működésével, amelyek hosszú ideig képesek voltak színen tartani a „nagy varázslatot”.

Kezdjük mindjárt a megyei *tanácstestület összetételével*. Tagjait ez idő szerint a helyi tanácsok (tehát nem közvetlenül a választók!) választják. Nemcsak saját tagjaik sorából azonban. A legutóbbi választásokon irányelvnek tekintették, hogy a megyei tanácsstagok kétharmada kerüljön ki helyi tanácsstagok közül. A fennmaradó helyekre valójában delegálják a jelölteket, hiszen kizárólag a HNF megyei bizottsága tehetett személyükre javaslatot. Ezzel szemben a helyi tanács csak saját soraiból állíthatott jelöltet. Több jelölt állítása egyedül ezen a szinten nem volt kötelező! (Szemben a helyi tanácsági és az országgyűlési képviselőválasztásokkal.) E szabályok az átlagosnál is nagyobb mértékben tették lehetővé a megyei tanács összetételének manipulálását.

Az ily módon megszűrt testület *döntési jogköre* hagyományosan korlátozott. A fontosabb döntéseket jogszabályok, a szűkebb körű végrehajtó bizottság, illetőleg az egyes megyei osztályok hatáskörébe utalták. A megmaradókat sem „kell” a testületnek közvetlenül gyakorolnia. A tanácstörvény „nagyvonalúan” lehetővé teszi a legtöbb *hatáskör átruházását* a tanács más szervére. Ugyancsak a döntési jogkörök elszívargását biztosítja a tanácselnök „halaszthatatlan esetben” *helyettesítő jogkörben* való eljárása (a nem túlságosan korlátozó utólagos beszámolás kötelezettsége mellett).

A testület plénúmról tehát a döntések apparátusi, azon belül *vezetői szintre* csúsztak át. A megyei végrehajtó bizottságok tagjainak csaknem fele (!) függetlenített tanácsi vezető (Verebélyi 1987). Ha ehhez hozzászámítjuk az ugyancsak tag megyei pártbizottsági titkárt, a vezetői túlsúly egyértelmű.

Döntéshozatali szempontból maga a vezetői szint is rétegzett. Az MSZMP területi pártbizottsága szempontjainak érvényesítéséért, párt-végrehajtóbizottsági tagsága és egyébkénti *pártpolitikai felelőssége* révén, a tanácselnök felelt. Személyén keresztül a pártvezetés közvetlenül érvényesíthette akaratát.

Többszörös jogi-politikai intézményi transzformáció útján lehet tehát eljutni a megyei ön-

kormányzat tételezésétől a pártpolitikai elit hatalmi monopóliumáig. A kettő összefügg, hiszen az előbbi tartalmatlansága vonja maga után a funkciók látens kisajátítását. Intézményi szempontból tehát megvolt a maga szerepe a két végpont közötti közvetítő-transzformáló testületeknek, jogi- legitimációs formáknak¹⁰.

A megyei igazgatás helyi tanácsok fölé rendeltségének mozzanatait ezért indokolt összefüggésbe hozni a hagyományos szocializmus kirekesztőleges pártpolitikai akaratervényesítésének mechanizmusával. A megye önkormányzatiságának elismerése politikai szerepkörrel való felruházást jelentett, ami eddig a szocializmus politikai rendszerében egyet jelentett az MSZMP kizárólagosságának biztosításával.

A pluralizmus kialakulásával és intézményes kiépülésével vajon aktuális marad-e a probléma? Ha a megyei testületet valóban demokratikusan, pártok versenyében választanák, megmaradna-e az igazgatás, a háttérben működő döntéshozó elit hatalma?

A mainál kisebb mértékben, de — véleményem szerint — feltétlenül így történne. A megyei politikai szerepkör ugyanis demokratikusan eleve nehezen kontrollálható.

Az érintett lakosságtól közvetlen választás esetén is feltétlenül jobban elszakított, mint a helyi képviselő. S habár ezt az országgyűlésről is el lehetne mondani, ott a garanciarendszer természetéből, a nyilvánosság fókuszáló közege elegendő további biztosítékot teremthet. A mi megyei kereteink között viszont egyik sem emelhető új minőségi szintre, mert hiányzik az olyan sajátlagos erő, mint amilyen a föderatív államok tartományainak önjogúságát megalapozó állampolgári (s nem csupán érdekvégyesítési) identitástudat.

Hazai állapotaink történelmi jellemzője éppen az, hogy a megyei politikum rendre önállósulni tudott, és a kirekesztés a rendelkezés jogának kisajátítása útján valójában szűk érdekcsoportok céljait szolgálta. Ennek megszüntetéséhez nem elegendő a politikai változásokban bízni, továbbá önmagában kevés a helyi önkormányzatiság elvének deklarálása. Ezzel szemben, hatékony biztosítékok kiépítésével egyidejűleg, az akadályozó intézmények radikális leépítése szükséges. A vázolt összefüggésben ez a megye, mint *pártállami* politikai centrum *felszámolása* lenne.

Radikális változások hiányában, mivel a demokratikus kontroll kiépítésének esélye a mai helyzetben átlagosnak tekinthető szintnél kisebb, nagy a veszélye annak, hogy a monopolisztikus pártirányítás, továbbá a politikai és hivatali apparátus túléli önmagát. Funkcióit egy jóval fontosabb összefüggésben ugyanúgy újratermelné, ahogy deklarált funkciócsökkenéseik ellenére tették ezt a járások szervei.

A fenti követelmény biztosítása az állami transzformációs ponton keresztül lehetséges. Ami nem más jelent, mint megyei szinten a tanácsszerűség megszüntetését. Mint az eddigi érvelésből és az alábbiakban vázolandó koncepcióból kitűnik, e lépés mellett nem egyszerűen egy értékválasztás, hanem számos praktikus érv szól.

Az állami területi közigazgatási szerepkörök megosztásának koncepciója

A fenti közigazgatáspolitikai szempontokon túl, a területi szintre szervezett önkormányzat tanácsi formája ellen a következő szakracionális indokok hozhatók fel. Induljunk ki abból, hogy

a tanács a klasszikus szovjetmodell szerint (a) az *államhatalom helyi szerve* és (b) *átfogó felelősséggel* rendelkezik a *lakosság ellátásáért*. (Az átfogó szolgáltatásszervezési felelősség a klaszszikus polgári önkormányzatnak is sajátja.) Noha a mi viszonyaink az alapmodelltől már messze vannak, az említett fő elemek jelen vannak.

ad a) Ami az állami hatalmi megnyilvánulási területeket illeti, azok helyi-területi relációban továbbra is összefonódnak. Községi és városi szinten ez kevésbé probléma, mert ott a feladatok jellege szerint kisebb mértékű hatalomkoncentráció valósul meg, ami még indokolható az állami hatalmi funkciók szétaprózásának kiküszöbölését célzó technikai szempontokkal. Másrészt a közvetlen lakossági kontroll megteremtése és egyéb állami (pl. jogvédelmi) biztosítékok megteremtése elegendő garanciát nyújthat.

Ezzel szemben *megyei szinten nagyobb fokú a különböző hatalmi ágak regionális koncentrációja*. Kiterjedésében szélesebb körű, vagyis jóval több életviszonyt fog át, és az egyes hatalomgyakorlási formák mélysége, az akaratérvényesítés kihatása meghatározóbb. Ez tükröződik a mai szervezet tagoltságában, az egyes államhatalmi funkciók ellátásában elfoglalt hely meghatározottságában. A megyei tanács jelenleg norma-(jogszabály-)alkotó; jogalkalmazó, vagyis bírói funkciókat lát el közigazgatásának minősülő ügyekben (szűkebb körben első fokon, általában másodfokon és felülvizsgálati eljárásban); törvényességi kontrollt gyakorol (a nem tanácsi szervek tevékenysége fölött), ami ügyészi, illetőleg bírói feladattípus; és mindezenközben a kormányzati akarat végrehajtója (ilyenként a helyi tanácsok irányító szerve), tehát a központból delegált végrehajtó hatalommal is rendelkezik. Hogy az állami hatalmi formák (ágak) koncentrációjának mennyire van politikai kisugárzása, azt mutatják többek között a bírósági szervezet reformjára vonatkozó elképzelések. Ezek szerint a független megyei bíróságok illetékességi területét éppen azért kellene a jövőben megyehatároktól eltérően megállapítani, mert túlságosan betagozódtak a hatalmi struktúrába, ami kizárólag a törvényeknek való alárendeltségüket igencsak megkérdőjelezte¹¹. A mögöttes politikai befolyás érvényesülési esélyei szempontjából nagyon is fontos volt a hatalmi ágak megyei elválasztásának hiánya.

Kétségkívül, hatalmi összefonódás a helyi önkormányzatok esetében is fennáll. Ezt azonban területi-regionális szinten nem kiterjeszteni és elmélyíteni, hanem következetesen ellensúlyozni, korrigálni kell.

ad b) A lakossági közösségi szükségletek kielégítéséért a helyi tanács átfogóan felel. Ez magától értetődő, mert az emberi életviszonyokból következően bizonyos infrastrukturális igények kielégítése térbelileg és a rendelkezésre álló erőforrások célszerű felhasználása szempontjából is szervesen összefügg. Például gyermekintézmények fenntartása, az alapvető közszükségleti cikkek közvetlen beszerezhetősége, gyermekorvosi ellátás megszervezése szorosan összetartozó feladatok. Ezen az alapon a szolgáltatást igénybe vevők önkormányzati kontrollja is átfogó felelősségű kell legyen. Maradéktalanul mindez azonban csak az ún. alapellátásra igaz.

A helyinél tágabb hatókörben szolgáltató intézmények (megyei kórház, vakok és gyengénlátók általános iskolája stb.) esetében, ahol a *megyei szolgáltatásszervezési funkció* leginkább felmerülhet, már *hiányzik az átfogó felelősség* magától értetődő volta. Nem mintha ezek a szükségletek egyenként nem lennének ugyanúgy alapvetőek. Hiszen aki szívbeteg, annak ugyanúgy létfontosságú igénye a szakkórházi ellátás, mint a jó vízellátás. De két un. középfokú, illetve különleges szolgáltatást nyújtó, tehát szakmaspecifikus intézmény által biztosított szükségletkielégítés, a példánál maradva, a szívbetegségek orvoslása és mondjuk, a gyengénlátók iskolázta-

tása között szolgáltatásszervezési szempontból nincs közvetlen térbeli és erőforrás-felhasználási kapcsolat. (Részben szükséges rossz, amilyen mértékben nálunk ez így van. Másfelől azonban objektív körülmény is, amennyiben a szakosítottabb ellátási formák megszervezése az igény előfordulásának viszonylagos ritkasága és bonyolultabb kielégítése miatt férőhely és kiszolgálás szempontjából egyfajta optimális szervezetnagyságot megkövetel.)

Ha pedig szükségesleti és igénykielégítési, szolgáltatásszervezési szempontból a középfokú szolgáltatások egymás közötti összefüggése nem állapítható meg, akkor az érintettek beleszólásának fórumaként az átfogó szolgáltatási felelősségű területi önkormányzati szerv létjogosultsága is megkérdőjelezhető.

Ha a helyi tanácsok valódi önkormányzattá alakításának követelményéből indulunk ki, számos mai megyei funkció *megszűnik*. Ezekről az előző fejezet elején szóltam. Más feladatok szervezéséből az államnak általában véve *ki kell vonulnia* (pl. színházak tevékenységének felügyelete; műsortervek és előadásszám jóváhagyása; mezőgazdasági termelőszövetkezetek működésével kapcsolatos felügyeleti-elosztási jogkörök stb.).

A fennmaradó funkciókat pedig a feladattípusok ellátásának sajátosságaihoz igazodó, egymástól elkülönített szervekre kellene bízni. A több települést érintő szolgáltatások szervezését a helyi tanácsok feladatra szabott, a társulási és *speciális területi társulása* biztosítaná. A megye mai hatósági jogorvoslati feladatkörét teljes egészében *közigazgatási bíróságnak* kellene átvennie. A helyi tanácsok törvényességi felügyeletét *független szerv*, esetleg ügyészség látná el. Kizárólag központi végrehajtási feladatok végzésére pedig, mindenfajta mérlegelési és elosztási jogkör nélkül, *központi irányítás alatt álló hivatal* szolgálna.

A megyei funkciók korlátozása és határolása ugyanakkor nem jelenti valamiféle helyi partikularizáció igényét. Különösen szolgáltatásszervezési értelemben nem. Arról van szó, hogy amennyiben kistérségi vagy regionális kiterjedésű feladat ellátása merül fel, ott társulási úton, az érintett önkormányzatok rugalmas szerveződéssel elégítsék ki a közös igényeket. Érvényesüljenek a térségi kapcsolatok, legyen regionalizáció, de azt éppenséggel nem rájuk húzott közigazgatási határok útján lehet elérni (Jones 1988), hanem szabad, a mindenkori szükségletekhez igazodó társulások folytonos átalakulásban lévő hálózata útján.

Másfelől a központilag egységesen szervezett területi léptékű állami feladatok fentebb említett szétválasztása afféle területi hatalommegosztást garantálna. Ezzel lehetetlenné válna, hogy egyazon szerv egyszer, például meghatározott szolgáltatások szervezésében, a helyi tanácsoknak mellérendelteként, máskor, mint közigazgatási másodfok, vagy törvényességi felügyelet gyakorlója, lényegében felettesként jelenjen meg. Régi tapasztalat, hogy a különböző minőségeket nem célszerű egymásba csúsztatni, mert azok a gyakorlatban összeadódnak. A kumuláció pedig igencsak megkönnyíti az autoriter politikai akaratérvényesítés útját.

Az alábbiakban röviden (Horváth 1989) áttekintem a fenntartandónak ítélt, mai megyei és egyes más területi feladatok ellátásának perspektívikusan kialakítandó rendszerét.¹²

1. Helyi tanácsok területi társulása

A ma megyei és körzeti szolgáltatást nyújtó intézményeket különböző formákban kell működtetni. Először is „profiltszítást” kell végezni. A megyei könyvtár, művelődési ház például ma alapvetően a néki otthont adó település, többnyire a megyeszékhely város lakosságának igényeire

nyeit elégíti ki. Szakmai felügyeleti szerepkörük egyre inkább kiürül. Ezeket a székhely szerinti tanács kezelésébe kell adni.

Vannak azonban olyan, több település lakosságát kiszolgáló intézmények, amelyeket a létesítmény székhelyen kívüli igénybe vevői érdekeinek védelmében közösen indokolt fenntartani. Ma az ilyen szolgáltatási formák megyei vagy — eléggé ellentmondásos formában — városi fennhatóság alatt állnak. Lényegében három intézménytípusról van szó: a kórházokról és rendelőintézetekről, a középiskolákról, továbbá a szociális intézmények egy részéről (szociális otthonok, szociális gyermekintézmények).

Perspektívikusan ezeknek az ellátási formáknak a szervezése nagyrészt kikerül a tanácsi hatókörből. A középfokú egészségügyi szolgáltatásokat illetően az egészségügyi integráció óta már félig-meddig ez a helyzet. A társadalombiztosítási rendszerben történő ellátásra való áttérés esetén a kapcsolat automatikusan felbomlik. A szakközépiskolák és szakmunkásképzők üzemeltetése-fejlesztése ma is jórészt vállalati pénzeszközökből történik. A szakoktatás ezzel együtt sincs a helyén. A munkaerő-piac igényeihez jobban igazodó képzési-finanszírozási rendszerre lenne szükség, amely követelmény a tanácsokon kívülre mutat. A gimnáziumok esetében az egyedi, az intézmény működésében érdekelt társadalmi csoportok (tanulók, szülők, pedagógusok, egyéb iskolai dolgozók, támogató szervek) képviselőtén alapuló intézményvezetési formákon (pl. iskolatanács) keresztül gyakorolható önkormányzatra lehet építeni a társadalmi beleszólást. Magától értetődően ugyanilyen hatással járna az oktatás esetleges többszektorsága. A szociális ellátást szintén biztosító rendszer, továbbá vállalkozások, egyéb önkormányzati, egyházi stb. erők bevonásával lehetne kimozdítani a holtpontról.

A felsorolt ellátási területeken a tanácsi szerepkör tehát perspektívikusan nagyrészt megszűnik, részben pedig a maihoz képest új alapokra helyeződik. Ami az *ámenetet* illeti, a három szolgáltatástípus szervezésére a helyi tanácsok területileg szervezett, a három intézménytípust együttesen kezelő *társulást (középfokú intézményeket együttesen fenntartó célszövetségeket)* alakítanának. A célszövetség a tagok mellérendeltségén alapuló társulás, amelyet bizonyos korlátok között szabadon lehet megválasztani. A szervezet rendelkezne a megjelölt szolgáltatások működtetéséhez nyújtott állami eszközök fölött.

2. A helyi tanácsok működésének törvényességi kontrollja

A helyhatóságok megyei irányításának megszüntetésével a továbbiakban csak a működés törvényességének ellenőrzésére van szükség. Ezt leghatékonyabban önálló, külön erre a célra létrehozott szerv (államügyész) vagy az ügyészség megerősített államigazgatási felügyeleti részlege láthatná el. Feladatköre nem terjedne túl az ellenőrzésen, és jogsabálysértés esetén a jogsértés megszüntetésére, illetve a felelősség megállapítására irányuló kezdeményezésen. A felügyeleti intézkedéseket közigazgatási bíróság hozná meg, ahol az eljárás során az ügyész és a tanács egyaránt félként van jelen.

A gazdálkodás törvényességét az Állami Számvevőszék felügyeli.

3. Közigazgatási bíróság

A felügyeleti intézkedések meghozatalán túl, a ma a megyei tanácsi apparátusi működésbe olvasztott hatósági jogorvoslatot látná el. Véleményem szerint perspektívikusan az államigazgatási határozatokkal szemben benyújtott fellebbezéseket is már e bírói fórumnak kellene megítélnie. A másodfok ugyanis alapvetően a jogszerűség kérdését vizsgálja, ezért az elbírálás függetlenítése a végrehajtási jellegű állami tevékenységtől — garanciális jellegű.

4. Megyei hivatal

A központilag meghatározott, tisztán végrehajtást igénylő területi feladatokat centrális alárendeltségben álló hivatal látná el. E kis létszámú, képzett hivatalnokokból álló szervezet területi mérlegelést igénylő kérdésben döntési jogkört nem kaphat. Kezdetben feladata lehet a helyi tanácsok, főleg a községek igazgatási munkájának segítése. Ezt a feladatot azonban fokozatosan speciális tanácsi szolgáltatókörű vállalkozásoknak kell átvenniük. A kérdés jelentőségét nem szabad lebecsülni, mert mintegy másfélszer helyi tanács önálló működésének feltételeit kellene rövid idő alatt megteremteni.

A megyék tehát pusztán a területi kormányhivatalok illetékességi területét képeznék, akár — a legkürvőbb aránytalanságok kiküszöbölésével — a mai határoknak megfelelően is, ha az igazgatásracionálitási szempontból indokolt. Vagyis állami területbeosztási egységeket alkotnának. A célszövetség viszont a mai megyei szerveződési keretből csak kiindulna, aztán nagyjából a társuló tanácsok területe szerint alakul illetékessége. A hivatal működési területétől szándékoltan független területre terjedne ki a közigazgatási bíróság és a törvényességi kontrollt végző szerv tevékenysége. A határok kijelölése az egyes államhatalmi működési formák sajátlagos szempontjaihoz, optimumához igazodhat.

A társadalmi kontrolltól elszakított politikum korlátozásához a területi-regionális hatalom megosztás vázolt rendszere fontos garanciát nyújthat. Jelentősen csökkentené annak esélyét, hogy a várhatóan intézményesülő helyi önkormányzatok fölött, akár informálisan is, továbbéljen egy korlátozó, nem nyilvános hatalmi központ.

A cél tehát hasonló, mint másfél évszázada oly sokszor. Sorscapás-e, hogy a megyekérdés nálunk mindig a politikai rendszer egésze, sőt a társadalmi haladás további meredtsége avagy holtpontról való kimozdulása összefüggésében merült fel? Bizonyára nem. Mint az előzőekben elemeztem, megvannak a távolabbi és közeli múltban gyökerező okok, amelyekből — úgy tűnik — arra lehet következtetni, hogy a valódi önkormányzatok rendszerének kiépítése csak következetes közigazgatási és politikai reformok véghezvitele esetén kecsegtet sikerrel.

Jegyzetek

A tanulmány korábbi változatához fűzött megjegyzéseimért Vági Gábornak köszönettel tartozom.

¹ 1870: XLII. tc. és 1871: XVIII. tc.

² A Huszadik Század körét kell e tárgyban elsősorban említeni. L. pl. Ágoston Péter: *A vármegye*, Bp. 1912. A közigazgatástudomány részéről Harrer Ferenc képviselt hasonló álláspontot műveiben (*Az állami szervezet alapjai. Különös tekintettel a végrehajtó hatalomra*, Bp. 1910.), továbbá az általa készített és el nem fogadott városi törvénytervezetben (1912).

- ³ A kritikai publicisztikai irodalommal szemben érdemes leszögezni, hogy ezek az intézmények egyáltalán nem feudális maradványok, hanem a 19. század liberális polgári államának tipikus termékei. A magyar közigazgatásnak — akárcsak a társadalomfejlődésnek — a problémája sokkal inkább a fejlődés e pontjában való megrekedése, a továbbléésre való képtelenség, semmint egy határolatlan középkorias atavizmus.
- ⁴ A kérdéskör elméletörténeti kifejtését Nagy Endre végezte el. Nagy E. (1986) „Társadalomfejlődés és közigazgatási reformok” *Világosság*, 8-9.
- ⁵ A korszak közigazgatási reformkoncepciói körüli taktikai pártharcok dokumentumainak feltárását és értékelését Gyarmati György végezte el. Gyarmati György (1979) „Adalékok egy elmaradt közigazgatási reform történetéhez” *Századok*, 3; uő(1981): „Pártok állásfoglalása a közigazgatási reform kérdésében” *Párttörténeti Közlemények* 2.
- ⁶ Szemléletesen fejezi ezt ki Vas Zoltán korabeli előadásának részlete: „A tanácsoknak (.....) feladata, hogy a megyét, járást egyre önállóbb gazdasági egységgé szervezzék. Ezt az önállóságot azonban nem lehet úgy értelmezni, hogy a megye gazdasága független az ország többi részétől. Az önállóság kizárólag a megye belső gazdasági életére vonatkozik és a népgazdasági terv megére meghatározott részének feltétlen teljesítésén alapul. (.....) A megyei tanácsnak ebben az értelemben feladata, hogy a megyét, mint gazdasági egységet az egész népgazdaság kiszakíthatatlan szerves részeként irányítsa.
- Alkotmányunk kimondja, hogy a helyi gazdasági tervet a tanácsoknak kell előkészíteniük. A megyék gazdasági életének irányítására a megyei és járási tanácsoknak megyei és járási tervek elkészítésénél fel kell kutatni a megye minden gazdasági erőforrását és azok fejlesztését a megyei tervbe be kell építeni. Nem lehet a megyében egyetlen üzem kívüli gép, vagy üzem, amelyről a tanács ne tudná, hogy miért nem működik és amelynek hasznosítására megfelelő terveket ki ne dolgozna.” Vas Zoltán (1950) „A megyei tanácsok gazdasági feladatai” 1950. VI. 10-én tartott előadás, *Állam és Közigazgatás* jún.-júl.: 373-374.
- ⁷ V.ö. a központi célkitűzések és a különböző részérdekek által motivált társadalmi ellenakciók paradigmikus leírásával! Hankiss E. (1987): „A „fekete doboz”” *Válóság*, 1987. 4: 30-31.
- ⁸ A városi vonzaskörzeteket meghatározó objektív tényezők létével, illetve azok közigazgatási relevanciájával kapcsolatban érdemes utalni az eddig talán legsarkosabban elutasító választ megfogalmazó Szoboszlai György és Wiener György e témájú kandidátusi értekezésére, továbbá Beluszky Pál opponensi véleményére. A disszertáció vitájának ismertetését ld.: *Társadalomtudományi Közlemények* 1986. 1: 137-142.
- ⁹ Csak példaként említem Vitézy László: Békeidő című filmjét, Karinth Ferenc Névnapiját és az ebből készült filmet, vagy a legutóbbi választások valóságos esetét feldolgozó Két választás Magyarországon című Kovács András rendezte filmalkotást.
- ¹⁰ Valahogy úgy, ahogy az 1985. előtti Országgyűlés névleges működésében szerepet játszott az Elnöki Tanács intézménye, lehetővé téve törvényerejű rendeletek alkotását az Országgyűlés plénumát kizárva. Noha a tényleges döntéseket még csak nem is ő, hanem az MSZMP csúcsszervei hozták. A probléma jogontológiai összefüggéseinek a helyi tanácsi működéssel összefüggő elemzésére L.: Horváth M. Tamás (1988) „A helyi tanácsok működésének jogi és politikai normatív közegéről” *Jogtudományi Közöny*, 9.
- ¹¹ L. erről Kulcsár Kálmán nyilatkozatát a *Heti Világgazdaságban*. X. 44. 1988.
- ¹² A koncepció gazdasági alapjait Vági Gábor fogalmazta meg. Vági. — Ferenczi I. (1988)

Irodalom

- Balogh A. (1902) *Törvényhatósági önkormányzatunk hatásköre*, Budapest.
- Beluszky P. (1982) „Gazdasági körzetek — vonzaskörzetek — közigazgatás” In: *A helyi—területi közigazgatás* (Szerk.: Raft Miklós), (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó) 123-151.
- Csengery A. (1945, 1988) „Töredék eszmék a községek rendezése körül” In: *Idegen kezek* (Vál. és szerk. Szántó Tibor György), (Budapest: Kozmosz Könyvek) 354 o.
- Csizmadia A. — Máté G. — Nagy E. (1982) *Magyar Közigazgatástörténet*, Főiskolai jegyzet (Budapest: Államigazgatási Főiskola).
- Homolyai R. (1944) *Városi önkormányzat. A városigazgatási politika vázlatja* (Budapest Szkv. Statisztikai Hivatal 210 o.).
- Horváth (M) T. (1986) „Az önkormányzat közjogi fogalma a magyar polgári közigazgatás-tudományban” In.: *Anarchizmus és rendezőelvek*, Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve (Szerk. Szoboszlai György) Budapest: 54-57.
- Horváth (M) T. (1988) „A helyi tanácsok működésének jogi és politikai normatív közegéről” *Jogtudományi Közöny* 9.
- Horváth (M) T. (1989) „Működjék-e tanács megyei szinten?” *Állam és Igazgatás* 4.
- Jones, G. W. (1988) „Against Regional Government” *Local Government Studies* Sept.-Oct.

- Klimó H. (1989) „Eötvös és Bibó liberalizmusa” *Valóság*, 2.
- Kökényesi J. (1988) „Az építésügyi igazgatás főbb kérdései a tanácsi reform tükrében” *Állam és Igazgatás* 12.
- Sarlós B. (1976) *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében* (Budapest: Akadémiai Kiadó).
- Szamel K. (1981) *A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon* (Budapest: Államigazgatási Szervezési Intézet) 162-172.
- Szegő A. (1977) „A redisztribúció típusai és az érdekvizonyok” *Szociológia* 3.
- Szekfű Gy. (1943-44, 1987) „*Málahol utat veszítettünk*” (Cikksorozat, Magyar Nemzet) Gondolkodó magyarok sorozat (Budapest: Magvető Kiadó).
- Tóth J. (1987) „Régiók és/vagy megyék?” *Tér és Társadalom* 2.
- Vági G. (1982) *Versengés a fejlesztési forrásokért* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó).
- Vági G. — Ferenczi I. (1988) „A tanácsi gazdaság egységes feladat szemléletű szabályozásának prekonceptiója” *Állam és Igazgatás* 7., 604-606 o.
- Verebélyi I. (1987) *A tanácsi önkormányzat* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó) 226 o.

THE RISK OF SURVIVAL

The Correlation of Administrative and Political Roles of Hungarian Counties

M. TAMÁS HORVÁTH

The *middle levels of administration* have their own natural history. In Unitarian states it is particularly difficult to define the *justification* of the spatial system or spatial breakdown above the local level. Nevertheless, it remains a question to be answered in a research into either the present impacts of historical borders or the relevance of more and more recent regional connections.

The system of counties is a particularly petrified one in Hungary. It grew out of its own role consecutively in the time of feudalism, capitalism and also later, following World War II. Thereby it was successively becoming the means of central policies which, in turn, wanted to restrict local governmental independence, or to put it out of action.

In the time of historically dragging Hungarian feudalism the county also served as organizational frameworks for the smaller nobility (below baron's rank and above the commoner). As, in lack of developed bourgeoisie, this stratum headed the *bourgeois transformation* during the first half of the 19th century, the prominent role of the county system remained intact. Albeit the feudal determinants of public administration disappeared by the 1870s, the system of counties preserved its privileges which later proved to be irremovable.

The county administration became the major basis of the gentry which lost its fortune but wanted to preserve the prestige. The preservation of privileges also favoured the weak Hungarian bourgeoisie not accustomed to free competition. Since an important part of bourgeois self-governmental functions was concentrated at the level of counties, spontaneous relationships among settlements and their societies could not develop in an organic way.

The so-called *socialist* development has preserved these frameworks during the post-war period. The communist party neither dared nor intended to mobilize the forces inherent in the countryside. At the same time, maintaining the county system was looked upon as a means to reach a completely new goal, namely: county institutions were built up to serve as an element of unlimited centralization.

From the 1960s onwards, a somewhat less centralized model of administration evolved in Hungary which built upon counties as self-reliant political sub-centres. By the 1970s, while self-government was repeatedly insisted upon, veritable petty 'monarchies' have developed headed by county party chiefs.

Thus in Hungary, for historical reasons, the system of counties has always been the means of centralization. It kept producing hierarchical positions which could not be controlled by the local population.

For this reason, the Hungarian county system is to be abolished in the future. This radical step is justified because if only its functions were reduced, the non-hierarchical county of the Western type could never develop. The deeply rooted monolith official-political mechanism of counties would outlive its time despite all positive political changes in Hungary.

How is this radical step possible?

First a wide range of county functions *is to be abolished*, partly because many among them have become unnecessary as state functions. Some of the remaining ones could be provided by local governments, either themselves or via their associations.

At present, Hungarian counties are characterized by the accumulation of state power functions. In order to stop this, *administrative courts* are to be set up. In this way judgements on appeals in public proceedings and the protection of self-governmental rights would get out of the sphere of administration. Instead of the present official-principal control, control over local governments, on legal grounds, should be exercised by an *independent public prosecutor* who is out of the official hierarchy. Middle-level services (secondary school, hospital, home for the elderly) are to be organized by a complex *spatial association for the maintenance of institutions*, (task force). The remaining, purely administrative, functions should be provided by *de-centralized* state organs.

In this way the county is to become a mere spatial unit of state administration which defines an area of official jurisdiction.

Spatial links among settlements—*regionalization*—should develop spontaneously, only the means are to be ascertained: independent management of local governments and a wide variety of their associations are needed as institutional preconditions. As for the central government, it should pursue regional policy in an indirect way, with the help of a non-hierarchical system of means. In a small country like Hungary such a policy does not require hierarchical sub-centres.

Transl. E. Daróczi



Kecskemét, az MSZMP, a Megyei Tanács és a Művelődési Központ épülete 1974

Fotó Kozák Albert MTI

MEGYE-REFORM — MEGYEI TANÁCS NÉLKÜL

Körzeti szolgáltatások a helyi—területi közigazgatásban

VÁGI GÁBOR

A tanácsrendszert a közeli jövőben a helyi (települési) önkormányzatok rendszerével kell felváltani. Az egyenlő jogi státuszú települési önkormányzatok lennének felelősei továbbra is az ún. alapfokú intézményhálózatnak, a helyi közösségi szolgáltatások (mint a lakóhelyhez kapcsolódó ellátások) működésének. Ehhez gazdálkodási autonómiára, garantált megosztott adókra, helyi adókra és normatív állami támogatásokra lesz szükségük.

Mi történjék azonban az egy-egy településen (vagy néhány faluból álló mikro-körzeten) túlnyúló, *körzeti hatósugarú* szolgáltatásokkal? Mivel igénybevételekben több — esetenként több tucat — település érdekelt, kézenfekvő alapelv, hogy fenntartásuk, finanszírozásuk is valamilyen *közös* formában történjék. De hogyan értelmezzük azt, hogy ezek *közös feladatok*? Fel kell tennünk a kérdést: milyen közigazgatási szinten, léptékben, milyen aggregátsági fokozaton képzeljük el közös ellátásukat? Hiszen közös megoldás az is, ha *egy-egy intézményt* együttesen tartanak fenn az érintett helyi önkormányzatok, azután az is, ha a *székhely-települések* a fenntartók, de a „környék” is hozzájárul a költségekhez, vagy lehet közös fenntartó *egy-egy város-környék* önkormányzatainak együttese, végül a települési önkormányzatok *megyéenkénti* — vagy akár még nagyobb térségi — együttese is.

A kérdés természetesen közvetlenül átvezet a megyei szint közigazgatási szerepének újraértelmezéséhez. A probléma elsősorban *politikai* természetű, de pénzügyi dimenziókban mérve is jelentős. Ma a tanács *működési kiadások* összegének (a főváros kiadásait is beleértve) kerekén az egyötödét a megyei tanácsok használják fel. A főváros nélküli „vidék” kiadásaihoz mérve ez az arány kb. egyharmadnyi. Egyes érintett ágazatokban (ismét csak a 19 megye, a „vidék” összes kiadásaihoz viszonyítva) a megyék kiadásai így részesednek: az egészségügyben 46%-kal, a szociális ellátásban 20%-kal, az oktatásban 14%-kal. Hasonló vagy még nagyobb a súlya a megyei tanácsoknak a *fejlesztési kiadásokban*, hiszen a jelenlegi rendszerben területi elosztó funkciójuk még igen erős. Az összes fejlesztési kiadás 30%-át (100% = „vidék”), ezen belül az egészségügyieknek 68, a középiskolaiaknak 57, az általános iskolai (!) fejlesztéseknek 29%-át a megyei tanácsok fizetik. Ha nem a megyék súlyát keressük a közigazgatási szintek közötti munkamegosztásban, hanem a *körzeti jellegű* (nem helyi) *feladatokét az összes tanács feladat között*, nagyságrendileg hasonló az eredmény: a működési kiadásoknak több, mint a 35%-át ilyen körzeti intézmények használják fel.

A közös fenntartás említett problémái a finanszírozás oldaláról is megfogalmazhatók. Először is: mely önkormányzatok járuljanak hozzá — és milyen mértékben — saját forrásaikból a közös szolgáltatások működtetéséhez, fejlesztéséhez? Másodsor: hová kerüljön (első lépésben) a normatív állami támogatás? És végül: milyen szinten, kinek a költségvetésében találkozzék (először) ez a két forrás-típus?

A körzeti feladatok ellátása, intézményhálózatuk működtetése elvileg négy szinten történhet:

1. a helyi önkormányzatok közös feladataként, társult formában;
2. az intézmény székhelyének fenntartásában (többnyire valamely kistérség központi helyzeti településének önkormányzata által);

3. regionális (megyei) szintű koordinációban és fenntartással;

4. az önkormányzatok tevékenységi köréből kiemelve, központi (főhatósági) fenntartással.

Mivel a tárgyalandó szolgáltatások és a meglévő intézményhálózatok specializáltságuk és ellátási körzeteik tekintetében igen sokfélék, a feladat nem az, hogy a felsorolt lehetőségek közül válasszunk, hanem hogy végiggondoljuk a különböző kombinációik értelmét. Az ésszerű megoldások bizonyára attól függően változnak, hogy melyik intézménytípusról van szó éppen.

Ezért érdemes a körzeti intézményeket különböző típusokba, csoportokba sorolni. Az ágazat mint tagoló elv itt nem használható. Így az intézményhálózat sűrűségét, ellátási körzetének méreteit, valamint azt a körülményt tehetjük meg csoportosítási ismérveknek, hogy az adott intézménynek van-e regionális szakmai centrum-szerepe (akár erőteljesebb specializáltsága, akár jobb szellemi és anyagi kondíciói révén).

Négy — elnagyolt — típust különböztethetünk meg:

a) azokat az intézményeket, amelyekből megyénként egy-kettő működik, s azonos feladatú (de „alacsonyabb fokú”) intézmény a megye területén nincs (például: GYIVI, csecsemőotthonok, színházak, levéltárak);

b) olyanokat, amelyekből megyénként ugyancsak egy van, de amelyek egy-egy kiterjedtebb intézményhálózat megyei hierarchiájának csúcsán állnak (például: megyei könyvtárak, megyei kórházak, megyei művelődési házak);

c) olyan intézményeket, amelyekből megyénként 2-5 van, gyakorlatilag azonos tevékenységi profillal (például: időskorúak szociális otthonai, a városi-falusi múzeumok);

d) végül olyan intézményeket, amelyek teljes városkörzeteket, kistérségeket látnak el, hálózatuk megyénként 5-40 egységből is állhat (például: városi kórházak, középiskolák, szakrendelő-k. Ide sorolnám a speciális szakmai képzést nyújtó szakmunkástanuló intézeteket és szakközépiskolákat is függetlenül attól, hogy ezek beiskolázási körzete gyakran jóval túlnyúlik a mai megyehatárokon).

Közös fenntartás helyi szintről

Ez az „alulról építkező” megoldás elvileg minden intézménytípusra vonatkozhat. Tulajdonképpen azt jelentené, hogy a helyi önkormányzatoknak nyújtott rész-fejkvóták az összes körzeti jellegű szolgáltatás állami támogatását magukban foglalják.

Az egyszerűség kedvéért gondoljunk például a középiskolák közös fenntartására. (Általában az intézményfenntartás szervezeti és finanszírozási nehézségei a c. és d. típusú, nagyobb számban előforduló intézményekre koncentrálnak.) A középiskolai oktatást az állam viszonylag egzakt rész-fejkvóta segítségével támogathatja: a 14-18 éves korosztályhoz tartozó fiatalok után fejenként X Ft-ot ad. A támogatást minden települési önkormányzat megkapja. Mi történik ezzel az összeggel?

Bár a helyi önkormányzat elvileg szabadon rendelkezik a különböző címeken juttatott központi támogatással, ebben az esetben méltányosnak tetszik, hogy a középiskolai igények címén

kapott pénzt valóban az ott lakó középiskolások taníttatására fordítsa. Ezzel máris úgynevezett voucher-rendszert vezet be (a tanulók „magukkal viszik” a támogatást), és így az állami hozzájárulás automatikusan kötött rendeltetésűvé változik.

Ez az összeg ráadásul *nem elég* a környékbeli intézmények fenntartásához: *helyi bevételekből* még ki kell egészíteni. Igen, de mennyivel? A mezőgazdasági gépszerelők szakmunkástanuló intézete többre kerül, mint a gimnáziumi matematika-tagozat. Vagy mint a lakatos ipari tanulók képzése. A helyi önkormányzat kénytelen ezt tudomásul venni, s hogy mégis takarékoskodhassék, sajátos „pályairányítási” gyakorlat veszi kezdetét a helyi általános iskolában. Képzhetni. Még a továbbtanulásról teljes egészében lebeszélte gyenge tanulók is pénzt hozhatnak a konyhárra. Ez a látomás teljesen logikus következmény — de üdvösnek aligha mondanánk.

Most pedig, hogy az „egyszerű” esetet bonyolultabbal váltsuk fel, gondoljunk a reumatológiai szakrendelés és a városi múzeum fenntartására. Egy környékbeli falusi önkormányzat számára mindkét intézménytípus fenntartási kötelezettsége egy *népességarányos* rész-fejkvótában jelenik meg. Már a támogatást sem képes tehát értelmesen felosztani a két intézménytípus között. Nem beszélve a saját (helyi forrásokból eredő) hozzájárulásáról. Vagy hogyan viszonyuljon a kórházi nőgyógyászati osztály fenntartásához, amikor propagatív korú nőnemű lakosa alig van, viszont a népességének hatvan százaléka reumatológiai eset?

Ellenvetéseimet, sajnos, nem érinti, hogy az egészségügyi ellátáshoz a társadalombiztosítás, a szakképzéshez a vállalati szféra is hozzájárulhat. A helyi önkormányzatok számára egy ilyen közös fenntartási modell kényszerhelyzeteket vagy értelmesen megoldhatatlan dilemmákat ígér, s ezért *ezt a megoldást rossznak tartom*.

Határesetet képeznek azok az inkább *helyi* jellegű (alapfokú) szolgáltatások, amelyek településközi fenntartása eddig is megoldhatónak bizonyult — valószínűleg éppen az áttekinthetőség, a *kisebb lépték* következtében (közös óvodák, általános iskolák stb. működtetése). Ha a nagyobb léptékű, tágabb ellátókörzetű szolgáltatások fenntartását nagyobb léptékű szervezetekre és pénzalapokra bízzák, inkább lehet arra számítani, hogy az ellátás semlegesebb, kevésbé részrehajló lesz, s nem övezik kisszerű konfliktusok.

A székhely-település mint fenntartó

A korábban megyei fenntartásban működött középiskolákat és kórházakat a nyolcvanas évek-től kezdve több helyütt a székhelyük (általában városok) tanácsaihoz decentralizálták. A tervezés és finanszírozás eddigi rendszerében ez egyszerűen az intézményi „keretek” decentralizálásával járt: az adott tanács költségvetésének engedték át a szóban forgó intézmények költségvetését.

Mi történnék a normatív támogatások bevezetése nyomán? Hogyan kellene allokálni a támogatásokat, és hogyan egészítenék ki ezeket a helyi források?

A normatív támogatást ezúttal nem a székhely-település, hanem a teljes *ellátandó körzet* potenciális igénybevevőivel számolva kellene allokálni. A középfokú oktatási intézmények diákjainak például kereken a fele más település lakója (bejáró vagy kollégista). Így a székhely-város önkormányzatának meg kellene kapnia a saját és a környék 14-18 éves lakói után járó normatív támogatást, rész-fejkvótát.

Csak hogy mit jelent, *mekkora a körzet*? Példánknál maradva, ehhez adminisztratív *beiskolá-*

zási közzethatárokat kellene megrajzolni. Ezek azonban a gyakorlatban évről-évre változnak. A közzet falusi települései szemszögéből nézve pedig középiskolai hovatartozásuk sosem egyértelmű: minden égtáj felé, több középiskolába küldenek gyerekeket. Egyértelmű besorolásuk nem kényszerítene ugyan őket arra, hogy csak a „kijelölt” városban taníthassák tovább diákjait — de magának a besorolásnak az erőltetettsége nyilvánvaló.

Másrészt ellentmondás keletkezne a diákokat fogadó városok viszonyában a vidék falvaihoz. Amelyik falu már egy másik város középiskolai körzetéhez tartozik, onnan miért is fogadna jelentkezőt a város? Elvégre ehhez nem kap központi támogatást. Természetesen nem hiszem, hogy mindez ilyen sarkított fogalmazású konfliktusokban jelenne meg, de el kell fogadni azt az igényt, hogy e közösen használt intézményeket méltányos elveken, valóban közösen tartsák fenn. (Az előző pontban sem magát a közös fenntartás gondolatát támadtam, és itt sem: éppenséggel ennek optimális formáját kerestem.)

Még bonyolultabb a kérdés az olyan intézmények esetében, mint az orvosi szakrendelők, amelyek ellátási körzetei szakmánként különböznek (bár jelenleg inkább előírtak, mint a középiskoláké). Ha az orvos- és intézményválasztás szabadságára nem gondolunk is, az intézményi közzethatárokat szinte lehetetlen megállapítani.

A „közzeti rész-fejkvóták” használata esetén egyébként a városi tanácsoknál jelenne meg az a probléma, hogy az egyes népességarányos fejkvótákat különválasszák egymástól. Ha például a középiskolai oktatás egy 60 ezer lakosú közzetre számítva, a kórházi ellátás viszont egy 100 ezer lakosú közzet alapján kapná a normatív támogatását, nehezebb és konfliktustelibb lenne a támogatások felhasználása, intézmények közötti allokálása.

Itt jelent azután igazi nehézséget, hogy a helyi bevételek hogyan, kinek a forrásaiból járuljanak hozzá az intézményfenntartáshoz. A közös finanszírozás igényének ebben is érvényesülnie kell.

A jelenlegi adórendszerben nincs közzeti jellegű önkormányzati adóbevétel: a SZJA a helyi tanácsokhoz kerül. Elvileg a következő megoldások képzelhetők el:

a) *Helyi szintről átengedett adóbevételek*; egy közzet (pl. városkörnyék) tanácsai átengedik adóbevételeik egy részét a közzeti szolgáltatásokat nyújtó település(ek)nek. Ez még a legegyszerűbb esetben is azzal jár, hogy az (egyenként is) mesterséges közzethatárokat szükségképpen „egybe kell csúsztatni”. (A szociális otthon felvevőkörzete egybeesnék a gimnáziuméval.) A közzethatár értelmezése így még erőltetettebb lesz. Egyúttal az érintett környékbéli települések joggal várják el, hogy a központi helyzetű város önkormányzata ezt a pénzt *különytse el* a saját helyi feladatainak forrásaitól, s ne lépjen fel új típusú újraelosztó hatalomként. Ezzel mintegy külön „közzeti költségvetés” keletkezne, a városkörnyék aggregáltsági szintjén. E pénzalap bizonyára magához vonná a közzeti ellátások címén kapott *normatív támogatásokat* is. Így — a város szempontjából — a közzeti intézmények lényegében megszűnnek a saját intézményei lenni. A megoldás tehát megszünteti önnön alapelvét.

Másrészt a „közzeti költségvetés” fölé olyan *testületet* kell rendelni, amely az összes igénybevevő település érdekeit megjeleníti. Ezt nem feltétlenül a *járások* újraéledéseként kell elképzelnünk: a szóbanforgó testület csak a döntési körébe vont szolgáltatások fölött diszponálna. A helyi önkormányzatok *intézményfenntartó célszövetségének*¹ tekinthetnénk; a gond vele nem az, hogy mint intézményfenntartó tulajdonképpen a városi önkormányzat helyébe — vagy mellé — lép, hanem sokkal inkább az említett, mesterséges és értelmetlen meg sem vonható határai.

b) „Körzeti” tartalmú megosztott adók bevezetése. Ha a városok, a körzeti intézmények székhelyei olyan adóbevételekhez is hozzájutnának, amelyek nem szigorúan helyben, hanem a *körzetükben képződnének*, akkor nem lenne szükség az általuk ellátott falvak adóbevételeinek „összadására” Ilyen adó lehetne például a *vállalkozói nyereségadó* (VÁNYA).

A városi-községi hozzájárulás (VKH), a személyi jövedelemadó elődje a tanácsok bevételei közt, nagyjából ilyen konstrukcióban működött. Összegét az adóztatlan vállalati nyereség százalékában határozták meg, és minden telephelynek jutott (illetve tulajdonítottak) belőle. Feltételezték, hogy egy-egy vállalati telephely — amelynek saját elkülönített nyeresége csak a legkritikább esetben van — az általa felhasznált bértömeg arányában járul hozzá a vállalati nyereséghez. A VKH-t tehát előbb vállalati szinten állapították meg (bárhol volt a vállalat központja), majd a telephelyek közt szétosztották aszerint, hogy ezek mekkora hányadot használtak fel a vállalat teljes bértömegéből. A számítási eljárás különösebben nem kifogásolható. Az érintett településeket ugyanis nem a nyereség- és bérszínvonalak területi differenciálódása hozta hátrányos helyzetbe, hanem az, hogy a területükhöz tartozó telepek VKH-ját teljes egészében *elvtették tőlük*: éppen ez a forrás volt a megyei szintű újraelosztás legfőbb tárgya.

Amennyiben a VÁNYA egy részét, megosztott adóként, a központi költségvetés átengedné a helyi önkormányzatoknak, azt az ismertett módon lehetne allokálni. A számítási eljárást talán korrigálni lehet: ha nem a bértömeg, hanem a foglalkoztatott *létszám* arányában részesednének az adóból a telephelyek települései, az elosztás valamivel egyenletesebb lenne.

Ez a bevétel viszont már nem szigorú értelemben helyi keletkezésű, hanem részben a *körzetből származó* forrásnak tekinthető. A városokban, nagyobb munkaerővonzási centrumokban ugyanis *bejáró* dolgozókat is foglalkoztatnak. Az ezután számított VÁNYA-részt tekinthetnének az ellátott „vidék” hozzájárulásának a körzeti intézmények fenntartásához.

Nyilvánvaló, hogy a munkaerővonzási körzet sem esik pontosan egybe az egyes körzeti intézmények ellátókörzetével, tehát ez is *némileg erőltetett eljárás* volna. Annál is inkább, mivel a bejárók (tehát az adóbevételekhez való „hozzájárulásuk”) részaránya, kb. 20-30% között alakul, míg az intézményi ellátások igénybevételének megoszlása központ és vidék között intézményenként és a településhálózati adottságoktól függően különbözik. (A középfokú oktatásban például, mint utaltam rá, kb. 50—50%.)

Ez az eljárás sem változtat természetesen azon, hogy városi fenntartás esetén a támogatások, a *normatív rész-fejkvóták* „körzetesítése” továbbra is *mesterséges lenne*. Legfeljebb az önkormányzati kiegészítés kérdésében jelentene hivatkozási alapot az, hogy a városnak van a környékről származó adóbevétele is.

A VÁNYA említését azonban attól függetlenül is indokoltnak látom, hogy ebben az összefüggésben, a körzeti ellátások városi fenntartásának kérdésében nem tartom kielégítő megoldásnak. Bármi történjék is a körzeti intézményekkel, arra szükség lenne, hogy a megosztott adóbevételek ne korlátozódjanak a SZJA-ra.

A „*több lábon álló*” adórendszer a helyhatóságok számára belátható időn belül nem a helyi adóztatás kiterjesztése, hanem *további megosztott adók* bevonása révén valósítható meg. Ezért ezt a kitérőt még megtoldom azzal, hogy a VÁNYA esetleg átengedhető részét (pl. 5-10%-át) nemcsak a konkrét vállalati nyereségadók létszámarányos allokálásával, hanem országos központosítás után, ugyancsak létszámarányos szétosztásával is el lehet juttatni az önkormányzatokhoz. (A VKH-t az utolsó években egy még erősebben nivelláló elven, központosítás után

népességarányosan számítva allokálták — igaz, népességi súlyokat is alkalmazva.) A központosítás utáni szétosztás előnye, hogy kiegyenlíti a vállalati jövedelemképződés területi és tevékenységi különbségeit, egyúttal megosztja a kockázatot. Az egyenként, vállalatonként befolyó VÁNYA-rész allokálása ezzel szemben megtartja a kapcsolatot a vállalati jövedelmesség és az önkormányzati bevételek között. Mivel ez az érdekeltség az önkormányzatok oldaláról nézve csupán passzív és kockázatos is, a magam részéről a biztonságosabb és kiegyenlítettebb adómegosztást választanám, akár a foglalkoztatottak, akár a teljes népesség számával arányosítva.

A kiterőt befejezve még megemlítem, hogy az *ÁFA* egy részének átengedése is bővítheti a helyi bevételeket. Ennek allokálására a helyi *kiskereskedelmi forgalom* igényezik a leghasználhatóbb vetítési alapnak. A kereskedelmi (és idegenforgalmi) vonzáscentrumokba így szintén részben körzeti eredetű források kerülnek.

c) *Adóbevétel helyettesítése állami támogatással* — kapacitás-fejlesztések és megnövelt fedezeti hányad.

Az eddig tárgyalt két megoldás legfőbb hátránya az, hogy mind az állami támogatás, mind a fenntartáshoz saját eszközeikkel hozzájáruló települések meghatározásában megmerítik az ellátási körzetek képlékeny és mozgó határait. Ezzel részint nemkívánt konfliktusokat teremtenek, részint mesterséges határok közé szorítják a valóságos térkapcsolatokat, az egyének és a települési közösségek választásait.

Ez a nehézség mégis áthidalható, ha — kivételként — elhatározzuk egynémely eddigi premisszánk részleges feloldását. Az első: a népesség (vagy egyes korcsoportjai), egyáltalán valamely potenciális *igénybevételi egység* alkalmazása a rész-fejlesztések számításakor. Ha ezt intézményi *kapacitások egységeivel* cseréljük föl, közömbössé válik, hogy az adott kapacitást milyen körzetből érkező fogyasztók veszik igénybe — tehát *nincs szükség többé ellátási körzetek rögzítésére*. (Ilyen kapacitás-mutató lehet például a középfokú oktatásban a tanulólétszám, a kórházaknál az ágyszám.) A kapacitás-fejlesztés nem „intézményi normatívaként”, hanem a többivel egyenértékű rész-fejlesztésként kerülne a székhely-települések költségvetésébe; felhasználásáról az összes többi forrással együtt döntenének.

Ahhoz pedig, hogy a körzet-lehatárolás kérdése az érintett önkormányzatok saját hozzájárulása dolgában se vetődjék fel, ennek a kapacitás-fejlesztésnek *megemelt* (80-85%-os) *fedezeti hányadú állami támogatást* számítanának. Ennyi alighanem elegendő arra, hogy a fennmaradó 15-20%-os városi hozzájárulás ne „kiáltson” az ellátott környék további forrásai után.

Ez az eljárás azzal az előnnyel járhat, hogy így megoldható lenne a ma helyi tanácsi kezelésben lévő körzeti intézményi kör normatív támogatása, adminisztratív körzethatárok kijelölése nélkül. Hátránya viszont kompromisszumos jellege. A kapacitás-fejlesztések ugyanis nemcsak a többi rész-fejlesztés egységes logikáját törlik meg. Ezeket először is csak *meglévő* intézményi kapacitásokra lehetne adni (szemben a többivel). Emellett mind a kapacitás-fejlesztés természete, mind a nagyobb fedezeti hányad az ilyen támogatást a céltámogatások, az előírt felhasználás irányába tolják el. Utat nyitnak olyan ágazati vagy intézményi érvelésnek, amely a támogatást magának követeli.

Összefoglalva: a körzeti intézményeknek a székhely-települések önkormányzataihoz utalását *nem tartom egyértelműen és megnyugtatóan megoldhatónak* a tanácsi gazdaság szabályozás új rendszerében. Bármelyik változata is csak önkényes vagy kényszerű fél-megoldásokat ígér, megtöri a normatív szabályozás szakmai, valamint az önkormányzati közigazgatás politikai logikáját.

Ez utóbbi ellenévre külön is ki kell térnem. A településhálózat szerkezete természetesen hierarchikus, s ebben a rendszerben léteznek nagyobb méretű, önmagukon túl terjedő körzete-
ket ellátó, térszervező funkciókban gazdagabb egységek: a városok. Az önkormányzatok háló-
zatának kiépítése azonban nem kell, hogy *kövesse* ezt a hierarchiát — csupán arra kell ügyelnie,
hogy vegye figyelembe. Különösen nem érdemes „értvényesíteni” a hierarchiát azon az áron,
hogy közben egy másik objektív térbeli viszonyrendszert, az emberek települések közötti sza-
bad mozgását, a működő vonzási erők változó és rugalmas határait előírt keretek közé tereljük.
A települési önkormányzatoknak tehát politikailag, jogilag egyaránt egyenlőknek kell lenniük.
A *közüeti intézmények* éppen-hol-létéhez nem szabad *települési* előjogokat kötni (ahogyan egy
„középfokú” rész-fejkvóta körzetesítése, egyetlen településhez rendelése például az lenne). A
hierarchiában *közüeti jellegű többlet-funkciók* is jelen vannak, és az elmondottakból az követke-
zik, hogy ezeket *nem települési szinten* kell megszervezni. Hanem, közüeti jellegüknek megfe-
lelően, az érintett települések társulásában, közösen. Mivel az előző pontban elvettem az
egyes közüeti intézmények közös fenntartását, sejtethető, hogy gondolatmenetem az *intézmény-
típusok, szolgáltatás-fajták, azaz a nagyobb léptékű közös fenntartás* gondolata felé vezet. Erről
lesz szó a következő alfejezetben.

Előbb azonban keszélnem kell arról is, hogy a városok többlet-funkciói közül a *helyi többlet-
funkciókat* természetesen nem kell kivonni a települési önkormányzatok kompetenciája alól.
Amennyiben például egy középiskola vagy egy szakrendelő *kizárólag* (vagy csaknem kizáró-
lag) helyi lakosokat szolgál ki, akkor azt a település intézményének lehet tekinteni. (S ennek
megfelelően központi támogatása is a települési önkormányzat költségvetésén keresztül kell,
hogy történjék.) Ez némileg bonyolítja a szabályozási rendszert — de nem is az uniformizáló
egyszerűsítés a cél. Az egyes szolgáltatások, ellátó funkciók nem fogalmukból eredően, minde-
nütt és „örök időkre” közüetiek vagy helyiek; ez hálózatuk sűrűségétől, egyedi méreteik értel-
mes minimumától, a kiszolgálandó lakosság térbeli koncentrációjának mértékétől függően vál-
tozik. Ezért válhat idővel egy eleinte közüeti szolgáltatás mindenütt föllelhető helyi
szolgáltatássá, vagy ezért tekinthető az egyik középiskola közüetinek, a másik helyinek.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy ésszerű lenne egyes jelenlegi „megyei” intézményeket
is székhelyük önkormányzatához utalni. Ezek azok, amelyek esetében megkérdőjelezhető vagy
elenyésző a közüeti funkció. A korábban felsorolt a. és b. intézménytípusok közül ilyenek lehet-
nek a megyei művelődési házak, a színházak, esetleg a megyei könyvtárak. A mai megyei intéz-
ményhálózat egy részét tehát ugyancsak érdemes lenne decentralizálni.

Közös fenntartás regionális (megyei) léptékben

A készülő önkormányzati törvény alapelvei, egyes előtanulmányai (köztük legutóbb Horváth
M. Tamás hivatkozott írása) a mai megyei szerepkör teljes szervezeti felbontásának irányában
keresnek megoldásokat. Eszerint megyei szinten sem tanács, sem — a településivel analóg —
önkormányzat nem működne.

A települési önkormányzat átfogó abban az értelemben, hogy a *helyi életviszonyok*, különö-
sen a lakossági közösségi fogyasztás legtöbb elemét átfogja. A *tanács*, eddigi értelmében és
ezeken felül, a *hatalmi ágakat* is egyesíti. Megyei szinten a „komplexitás” mindkét metszetét
fel kellene számolni.

A hatalmi ágak szétválasztásának kérdéseivel itt nem foglalkozom: ez a megyei szakapparátusok egyes részlegeinek ágazati dekoncentrált szervezetekké (hivatalokká), másoknak közigazgatási bíróságokká történő átszervezése révén képzelhető el; egyeseket meg kellene szüntetni.

Ezzel viszont egyszersmind az „átfogó jelleg” másik metszete is csorbul: a települések alapfokú szolgáltatásai fölötti szakmai irányítás, felügyelet és törvényességi kontroll is kikerül a megyei tanácsi szakigazgatás feladatai közül.

A gazdaságsszabályozás és a támogatások új, normatív rendszere megszünteti az állami pénzeszközök közvetítésének, elosztásának megyei funkcióját. Ez nemcsak a támogatások normatív elvekre helyezése által következik be, hanem a fejlesztési céltámogatások feltételeinek központi (országgyűlési) meghatározása révén is. A fenntartási kiadások normatív támogatásával a fejlesztések támogatásának egységes rendszere is együttjár — semmi nem indokolná, hogy éppen ebben maradjon fenn a helyi feladatok fölötti átfogó megyei kompetencia.

Így a megyei szinten voltaképpen csak egyes közzeti *szolgáltatássszerzési funkciók* maradnának. Azok is meglehetősen átrendezve, megrostálva. Az előző pontban volt szó arról, hogy egynémely megyeinek nevezett, de a gyakorlatban nagyvárosi intézményt a városok önkormányzataihoz lehet telepíteni. A következő alfejezetben röviden kitérek arra a lehetőségre is, hogy más feladatok (amelyeket megyénként csak egy-egy intézmény-típus lát el), főhatósági fenntartásban működjenek. A „maradék” persze még így is jelentős: ide tartoznának a *kórházi és a szakorvosi* ellátások, a *szociális otthoni* hálózat és a *középfokú* oktatás. Ezek együtt a közzetinek nevezhető feladatok költségeiből a nagyobb részt, mintegy azok négyötödét reprezentálják.

A szóbanforgó feladatkör végülis a közzeti intézmények egy részének helyi tanácsokhoz *decentralizálása*, más részüknek a megyétől központi szervezetekhez történő *centralizálása*, végül néhánynak a városi szintről regionális (megyei) szintre történő *recentralizálása* révén alakulna ki. Ezt a népszerűtlen feladatot is vállalni érdemes azonban — az eddigi decentralizálások jó része ugyanis átgondolatlan, hibás döntés volt. A pillanatnyi politikai népszerűtlenség (ti. egyes városi vezetők nemtetszése) nem akadályozhatja meg egy világos, ésszerű és demokratikus szerkezet kialakítását.

Mindehhez azonban regionális (a mai megyei) nagyságrendben sem *tanácsra*, sem *átfogó kompetenciájú* önkormányzati testületre nincs szükség. Az említett középfokú intézményhálózat fenntartója a települési önkormányzatok *intézményfenntartó célszövetsége* lehetne. Nevezhetjük *Területi Társulásnak* is. Természetesen ez is önkormányzati testületet kellene, hogy alakítson. A testület a közvetlenül választott helyi polgármesterekből állhatna. Nem lenne fölérendeltje a helyi önkormányzatoknak, és illetékessége, tevékenységi köre is sokkal korlátozottabb volna, mint akár az eddigi megyei tanácsoké, akár — helyi szinten — a települési önkormányzatoké.

A célszövetség, társulás lehetne összevont, vagy az általa ellátandó feladatok szerint tagolt. Ez utóbbi esetben lényegében három célszövetség: egy egészségügyi, egy szociális és egy oktatási szövetség, társulás működne. De előnyösebbnek ígérkezik *egyetlen* társulást kialakítani, s annak testületét szakbizottságokra tagolni. E szakbizottságok azonban már nemcsak a helyi polgármesterekből állnának. Kiegészülnének olyan tagokkal („szakmai elemmel”), akiket az egyes intézményeket irányító rész-önkormányzatok delegálnának. Az itt vázolt rendszerben ugyanis a helyi önkormányzatokon és területi társulásaik testületein kívül minden egyes közzeti

intézmény is saját *intézményirányító testülettel* rendelkeznek. A területi társulás munkáját kisméretű szakapparátus segítené. A társulásnak *önálló költségvetése* volna.

Ez a társulás lehetne azután a címzettje a *normatív állami támogatásoknak*, amelyek a megyei terület teljes népességére (vagy annak korcsoportjaira) számítva jutnak el hozzá. E nagyobb aggregátum esetén a támogatás is, az ellátandó terület is nagyvonalúbban értelmezhető. Belső körzethatárokat, amennyiben erre szükség van, maga a társulás állapítana meg. Az egész terület határai idővel, ha ez látszik ésszerűnek, módosulhatnak. Társulni ugyanis kötelező volna, de a helyi önkormányzatok maguk döntenék el, melyik területi társulás tagjai kívánnak lenni. (Így nem lenne szükség központilag elrendelendő megyehatár-korrekciókra.)

Az intézmények fenntartásához szükséges *helyi források* a társult önkormányzatok által *átadott* bevételekből állnának. *Saját jogon* a társulásnak csak központi bevételei volnának; helyi területi *adóztatási és adórészesedési joga* nem lenne. Lényegében a megosztott adóbevételek „második megosztása” révén jutna a területen képződött forrásokhoz. A helyi adóbevételek átengedése különböző módszerekkel történhet:

— bizonyos adófajták meghatározott százalékában (kezdetben esetleg központilag előírható ennek minimuma),

— a települések népességének arányában, vagy más, a társulás által választott elv és módszer alapján.

Az első eljárás a területen belüli „arányos teherviselés”, a második inkább a feltételezett igénybevétel elvére épülne. Egyik elvet sem kellene azonban kötelezően előírni.

A forma tehát a helyi önkormányzatok számára *kényszertársulás* lenne, kétfajta kivétellel. (Mindkettőt megemlítettem már.) Az egyik: a megyehatárokon fekvő települések választhatnának, hogy melyik területi társuláshoz kívánnak csatlakozni. A másik kivétel az, mikor egyes középfokú intézményeket a székhely-városok működtetnek, mert az adott intézmény kizárólag (vagy túlnyomórészt) az ő lakosait szolgálja ki. Ilyenkor a „középfokú” intézmény — a város méreteiből adódóan — nem körzeti, hanem helyi intézménynek minősül. Ezekben az esetekben méltányosan korrigálni kell a rész-fejlesztés elosztását, valamint a város hozzájárulását a területi társulás bevételeihez.

A megyei léptékű társulás ugyanakkor nem zárná ki a kisebb térségek társulását bizonyos középfokú szolgáltatások szervezésére, fejlesztésére. A körzeti intézmények fejlesztésére meghirdetett központi céltámogatásokra nemcsak a területi társulás, hanem a kistérségek ad hoc társulásai is pályázhatnak. (Ahogyan egyes városok is.) A fejlesztéshez szükséges helyi forrás-igényt rugalmasan, méltánytalan áthárítások nélkül állapíthatnák meg és vállalhatnák magukra a települési önkormányzatok különböző léptékű társulásai.

Központi fenntartású intézmények

A mai megyei intézményhálózat egy része olyan szervezetekből áll, amelyek működtetése elképzelhetőnek látszik az illetékes főhatóságokból is. (Ezzel nem vonom kétségbe feladataik helyi-területi érdekeltségét.) Ilyenek lehetnek a levéltárak, a közegészségügyi-járványügyi szolgálat, esetleg a fogyatékosokat és az állami gondozottakat ellátó intézmények. Közelebbi szakmai vizsgálatok szükségesek ahhoz, hogy ezt az intézményi kört ésszerűen körülhatárol-

hassuk. Mindenesetre a ritka (a. és b. típusként említett), intézményekről van szó, amelyeket részben a nagyvárosok, részben a területi társulások és az ágazati főhatóságok között lehet „szétosztani”. Szolgáltatásaik jellege, az egységesség követelményének szigorúsága is dönthet abban, hogy fenntartásuk melyik szintről a legésszerűbb.

*

Összefoglalva: a körzeti jellegű szolgáltatások többségének fenntartását, racionális és méltányos finanszírozását sem a helyi önkormányzatok egyedi intézményfenntartó társulásai, sem a székhelytelepülések kezelésében nem tartom megnyugtatóan megoldhatónak. Ehelyett *regionális (megyei) szintű célszövetségek, társulások* létrehozását javaslom, amelyek korlátozott jogkörű és illetékességű önkormányzati testületük révén szervezik és tartják fenn ezeket az intézményeket. Néhány egyéb körzeti intézmény fenntartását pedig városi, illetve központi szintre lehet utalni.

Jegyzet

¹ Az elnevezés Horváth M. Tamástól származik, Horváth M. T. (1989) „Működjék-e tanács megyei szinten?” *Állam és Igazgatás*, április, 324-325.

TÉR ÉS TÁRSADALOM

Legyen TÁRSA

REFORMED COUNTIES — NO COUNTY COUNCILS District Services in Local Administration

GÁBOR VÁGI

The system of local councils has to be replaced by a system of local governments in the near future. Local governments of equal legal status would continue to be responsible for operating the so-called local public services (the provision of which is linked to the place of residence—like elementary school, panel doctor, and communal services). Therefore, they will need independent management, guaranteed shares from regional and national taxes, local taxes and state subsidy.

But what about *district* services which should be provided for more than one settlement (or more than a micro region of a few villages)? Since several (occasionally several dozen) settlements are interested in using them, obviously, they should be maintained and financed in some *joint* form. But how to interpret that these are *joint tasks*? We have to ask the question: at which level of administration, in what scale and in what degree of aggregation is their joint provision conceived? There are several alternatives like (1) *an institution* is operated jointly by all local governments concerned; (2) it is the responsibility of the *central settlement* but *surrounding settlements contribute* to the costs; (3) the ensemble of local governments of a *functional urban region*, or (4) of a *county—or even a larger region—is the joint operator*.

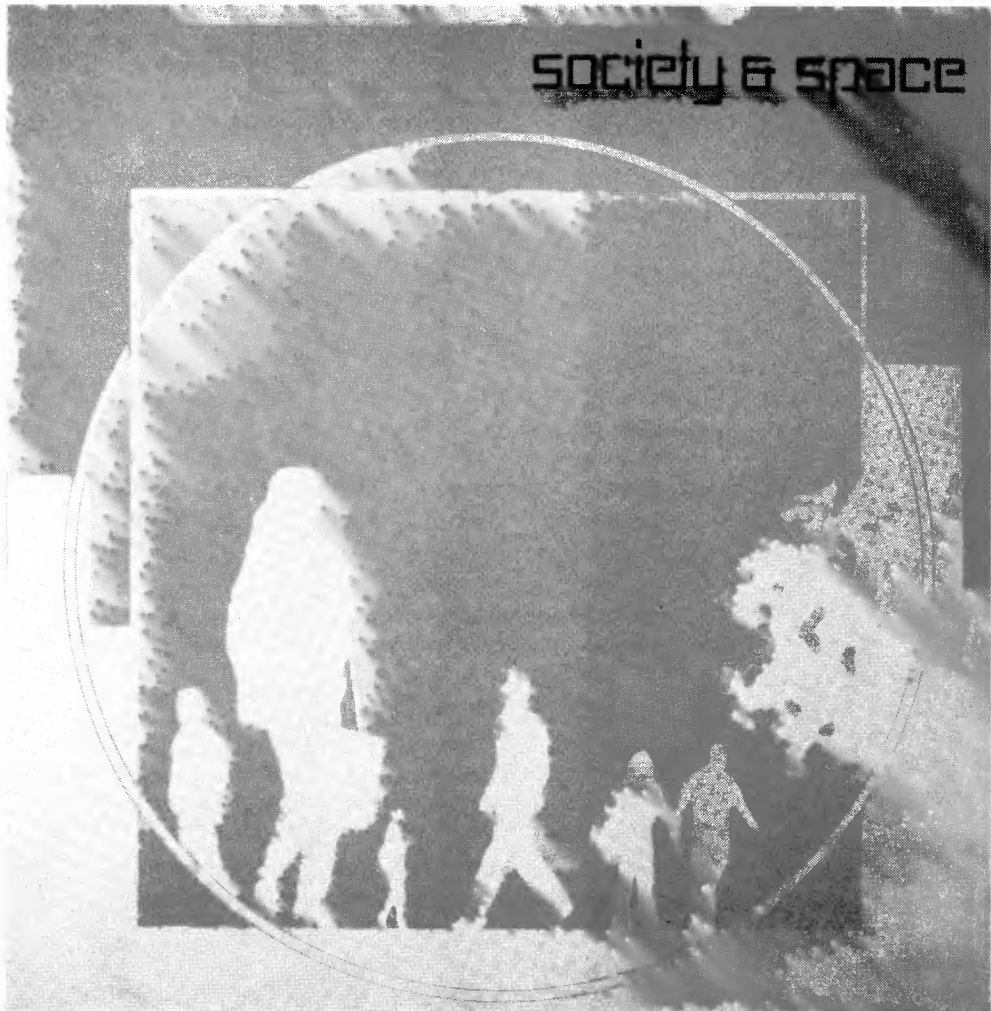
The present paper argues that in Hungary district services should be provided by county-size units (Hungary is divided into 19 counties and the capital).

If local governments are to be responsible for a new institution (e.g. secondary school) which serves them, financing would be full of conflicts and uncertain. It is extremely difficult to agree on the size and proportions of contributions on an annual basis. Moreover, the interests of settlements vary from year to year. Besides, in this way the money to be spent on school would not be decided within the budget of a local government but the money of the school would be cut off each local governmental budget concerned. Thereby also the use of money will be earmarked, i.e. determined. Similar difficulties will be encountered if the budget of the secondary school gets incorporated into the central settlement's budget and the latter demands contribution from surrounding villages. Similar problems arise in case of functional regional joint operation when the service area is defined by the area served—again in an uncertain, annually changing way.

Present Hungarian *county* sizes (300-600,000 inhabitants on average) facilitate an easier solution to the above problems. With the increase of scale via aggregation, the importance of borders decreases. The present paper argues that these 'counties' should not function as an independent level of regional government but should be built up from the bottom as a union or an association is. The unique function of the association would be the operation of certain services (hospital, secondary school or home for the elderly). (This solution resembles the Danish county system.) The central government would give a general grant for the purposes of the association

while its budget deficit would be covered from taxes collected by the local governments which form the association. Therefore, the association would not receive tax revenue on its own right and would not have the right to levy 'county taxes' either. To build up such a system, the reform of the present organizational frameworks is needed—a transformation involving both recentralization and decentralization.

Transl. E. Daróczi



RENDEZŐELVEK ÉS ETNOREGIONALIZMUS MAGYARORSZÁGON

Társadalmi reformterveink margójára

A. GERGELY ANDRÁS

„Tisztán politikai eszmék az emberek tömegére soha nem bírnak annyi hatással, hogy a párt, amely csak rájuk támaszkodik, győzelemmel számolhasson”

(Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméi)

Etnikum nélküli történelem?

A mai magyar társadalom reformja mostanra több lett, mint sürgető szükségszerűség. A „kibontakozás” céljainak megjelöléséhez — a társadalom alrendszerének megfelelően — oktatási, népjóléti, gazdasági, intézményrendszeri, jogi, kulturális és a nyilvánosságot érintő csomagtervek készülnek — etnikai és regionális szemléletű elképzeléseknek viszont nyoma sincs. S nem mintha ezt kívánnám én megalkotni vagy a „nemzet—vitát” és a szakkutatókat (Csepeli György, Szabó Miklós, Gergely András stb.) „túllépni” igyekezhetnék, de legalább megpróbálom belopni a társadalom reformalternatívái közé e felfogásmód néhány elemét.

Eötvös közismert véleményét osztom: „a politikai szabadság abban áll, hogy ne létezzék oly hatalom az államban, amely a nép nevében s — legalább közvetve — nem általa gyakoroltatik.” E liberális demokrata alapállás persze kissé avittas lett mára, hiszen a „nép nevében” már annyi szabadságfosztó hatalom uralkodott e tájon, hogy mostanság hordószónokok sem hivatkozhatják e gondolatot. A nép a maga nevében ma a bizalmi válság parlamentáris hangulatát teremt meg, midőn a többségi képviseletnek és a kormányzati felelősségnek megannyi lehetősége érvénytelennek minősült a közelmúlt korszakban. De a jogszerűség, a hatékonyság, és a képviseleti vélemények fölötti abszolutisztikus hatalom a „rend” látszatának elmúltával sem nyugszik bele uralma korlátozásába. S ha a kormányzati, illetőleg politikai szervezetrendszeri reform a sokszori ígéretek után valóban eléri majd a közigazgatást, és a Tanácstörvény küszöbön álló újabb reformja valóban segít majd a lokalitások képviseltetésében, önállóságuk intézményes garanciáinak megteremtésében, akkor talán növekedhet a közbizalom. De a pusztá törvényi szó, a formális garanciák és a teoretikus alapvetés még mindig csupán szimpla látszatok lehetnek az empirikusan tapasztalt hiányérzetekkel szemben: az alkotmányos erő és hatályosság még mindig csak kormányzati teljhatalom eszközei, nem a helyi társadalmaké, a rendteremtés pedig a tekintélytiszteleté és a konzervatív reálpolitikáé. A felülről végrehajtott forradalom „konzervatív forradalom”, írja Lenin az 1830-as lengyel felkelés kapcsán, s a nemzeti feladattá tett reform is sajátosan konzervatív polgári politikai eszme, illetőleg olyan „alkotmányos” gyakorlat, amely a dinasztikus-monarchikus biztonságigényt tekinti előbbreválónak a helyi és közvetlen érdekelttség kifejeződéséhez képest (Frejdzon 1976, Scott 1981, Dénes 1988). A konzervá-

lás persze a létező és a létezhető társadalom alakításában ugyanolyan természetű politikai aktus, mint a változtatás: praktikus. Azonban a Sein vagy a Sollen pártján állni nem ugyanaz: a steril elmélet lehetősége már olyan magaslatokat jelent, ahonnan a gyakorlati élet nem megváltoztatható. A létező, a konkrét cselekvés magában hordja a lehetséges cél lényegét, a Sollen viszont lehet etikai norma is, s tartalmi lehetnek teljesen függetlenek a való világtól, ilyen értelemben pedig a társadalmi valóság kontrollja nélkül céltételezései is lehetnek hamisak és/vagy feleltelenek.

Empirikus lélek vagyok, a steril teóriáknál jobban kedvelem a tapasztalatból származó vagy az élmény erejével igazolt elméleteket. Bizonyára kiderül ez alább is, ahol a hagyománytartó érték-konzervativizmus nézőpontja alapján, a helyi társadalmak és az etnikai identitások szemrevételezésével megpróbálok az életes élményeket és a szakirodalmi tapasztalatot közelíteni. Ugy látom, hogy a praktikus, a politikai cselekvést is tételező teóriák magukban hordják vagy hordhatják azt az *etikai idealizmust*, amely a hatalmi önigazolás eszköztárában ugyanolyan nélkülözhetetlen a reformszándékok esetében, mint a reformhitelenség legyőzésében. Halaszthatatlannak látom viszont, hogy a fikcióként emlegetett, elvont társadalom helyett a szubjektumra koncentráló, konkrét identitásminőségekkel számoló felfogás kapjon helyet, s a politikai morál mai állapotának meghaladásában az *értékkonzervatív* energiák ugyanúgy kapjanak szerepet, mint a hétköznapi élet praktikus megoldásai.

Konzervatív vagy értékcentrikus?

A politikai morál és a lehetséges társadalmi intézményrendszeri reform lehetőségein gondolkodva, a Sein-ek és a Sollen-ek számos variációira lelve, az empirikus és a transzcendens valóság egymással szembeni küzdelmére találunk. A változás és változtatás igénye, illetve kényszere pedig nem egyszerűsíti, inkább túlbonyolítja a szükséges megoldásokat, alternatívákat. Amiről alább néhány vélekedést megfogalmazok, nem egyéb, mint reformkudarcaink hagyományának egyik alapoka és egy sosem igazán komolyan vett alternatívának körülgjárása: lehet-e, kell-e *etnoregionális* szempont a társadalmi reformhoz? S a kérdés teoretikus nem-mel megválaszolása megnyugtató-e a változás-centrikus politikai gyakorlat szempontjából?

A kikerülhetetlen társadalmi-politikai reform alapfeltétele ma már az *államhatalom elválasztása* a párthatalomtól és a politika-független civil szférától. Ehhez részint a *politikai gondolkodás* nálunk meghonosult *konzervativizmusának* leküzdése, részint a *lokalitás-regionális-etnicitás* szempontjának tekintetbe vétele szükséges. Lehetetlen a jövőt célzó elgondolások megfogalmazása ezek történetiségéből adódó tanulságainak tudomásulvétele, beépítése nélkül. Mármost az állami és a párthatalom elválasztására számos kísérlet történt az elmúlt közeles időkben, a politikai gondolkodás is sokhelyütt liberalizálódni vagy radikalizálódni látszik, de a harmadiknak említett önkormányzati és etnikai-autonomiális megfontolásra semmiféle igazi törekvést nem látok.

Meglehet, a másik két föltétel vidékén is elkelne néhány kétely. Nem venném magamra, hogy csupán az én felfogásom szerint konzervatív például a párt és a kormányzati szféra. Az uralomgyakorlás folyamán a Sein fenntartása az érdeke ennek a két érdekkörnek, s a Sollen-t csupán ígérik. Az uralkodáshoz szükséges etikai alapjuk ettől persze még lehet transzcendens, s ennyi-

ben tartalmazhat érték-konzervatív elemeket is, de csupán akkor, ha a gyakorlati politika és annak intézményrendszere ezt lehetővé teszi. Ne menjünk messzire a példáért: a politikai cselekvés intézményalkotását és -fenntartást (is) jelent, illetve ennek leépítését, megváltoztatását is. A kényszerítésre épülő politikai intézmények azonban a valósággal sehol sincsenek mindennapi viszonyban az *etikai önigazolás* hatalmi kötelezettsége szerint (Bibó 1947). Magyarországon a politikai progresszió mintegy másfélszáz éve csak (vagy leginkább) arra törekedhet, hogy politikát csináljon, intézményt teremtsen vagy változtasson meg, mely segítheti a „fejlődést”. Ily módon maga előtt kell gördítenie saját etikai alapját, a Sollen-t, s minduntalan ki kell szorítania eszköztárából a *hozott hagyományt* is, mely uralmának hivatkozási bázisa, ürügye (lásd az osztályharc olyan korai korszakait, mint a földosztás, az államosítás, téjeszesítés, B-listázás). Az érték-konzervatív és hagyománytartó felfogás ezért is *nem épülhetett bele* reformcélokba vagy progresszív kormányzati ideológiákba, éppúgy, ahogyan az etnikai szféra tudomásulvétele és a lokális társadalmi képviselő komolyanvétele sem. Illetőleg másfélszáz éve, a reformkor óta nem épülhetett tovább ez másként, mint folyamatos látszatként (lásd nemzetiségi kérdések sorát Kelet-Európában vagy a szocialista országokban). Ugyanígyen látszat a helyi önkormányzatok meghirdetése mint igazgatási politika s mint uralmi legitimáció, mint hatalmi szervezőelv és uralmi manipuláció.

Az „osztálykiváltságokra” hivatkozó történeti legitimáció az *öncéllá vált fejlődés-elvben* éli köznapjait, cél szentesíti az eszközt alapon. Igaz, az efféle öncél egyhamar lesiklik az érvényesség útjáról, hierarchizálódik és bürokratizálódik tényleges társadalmi kontroll nélkül. A helyi társadalmak „delegátusok” keze alatti elnyomása 1945 után ismét „hagyományos”, politikailag konzervatív uralomgyakorlási módszerekhez csatlakozott, s nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a lényegében 1849 óta zsákutcás történelemben kényszerült magyar társadalom további csöndes elszigeteltségben maradjon (Bibó 1948). Az *autonómia önértéke* a hierarchikus függés és a civil-társadalmi érdekképviselő hányadosa lett (Niedermüller 1981), s a helyi társadalmak *magánvaló* léte belőlük nézve érték-ként fogalmazódott meg, „kívülről” nézvést viszont retrográdnak, konzervatívnak, uralomgyakorlást visszafogó pányvának tűnt. E kötelék elmetszése a *modernizáló szándékú állam-párt* szent kötelességévé lehetett. Az elmúlt negyven évben a politika és intézményrendszere mint normaképző, szuverén és saját logikájában elbizonytalaníthatatlan szféra került szembe a helyi társadalmak immár gyökérfosztott közegével.

Ebben a legitimációs logikában a végrehajtó szerepre ítélt és alárendeltségre kárhoztatott uralmi territórium, vagyis a helyi hatalom intézményrendszere strukturálisan kiszolgáltatót és „hivatásszerűen szolgáló” lett. Gyakorlati működése során nem „kifelé” és nem „fölfelé” reprezentál, hanem „lefelé”, mert hiszen hatalmi jogosítványait csak a direkt utasítások végrehajtásával képes igazolni. A *politikai szervezetrendszer* cselekvési célja így nem más, mint *önértékének reprezentálása, saját érdekének védelme* és erősítése. Ebben a működéskényszerben akár függetlenedhet is a célszerűségi vagy éppen etikai szempontoktól, elvei megszűnnek a progresszív irány eszközei lenni, tehát szükségszerűen konzervatívvá válik.

Miben fogalmazható meg a *politikai rendszer konzervativizmusának* és az *érték-konzervatív szemléletmódnak* különbsége?

A magyar történelemben a konzervativizmus a liberalizmus és a szocializmus eszmeirányainak összekötője volt. A társadalmi „haladás” mindenekelőttiségét hirdető liberalizmus rendszerint demokrata célokat hirdetett, de többre becsülte az individualitást, a konzervatív szemlé-

let pedig kevésbé törekedett belső kiegyezésre, mint a külső körülmények elfogadására. A politikai konzervativizmus minduntalan a „maradiság” intézményét csépelte, semmit sem vállalt a hagyományok, jogszokások, életmódmodellek, normák és mentalitások széles köréből, amit generációk hagyományoztak egymásra.

Az értékonzervativizmus az erkölcs, az értelem, az érzelmek és jövőképek, a magatartási normák és a cselekvéseket irányító eszmei megerősítések (motivációk) „hosszú láncából” vállalta mindazt, amit a felvilágosodott értelmiségi szereptudat még értéknek tartott. Mindemellett a gondolatokhoz és intézményekhez, indítékokhoz és rituálékhoz, nemzetképekhez és szimbólumokhoz is sokkal több szál kötötte, mint a „haladás” és az államokosság nevében minden másfajta felfogást türelmetlenül elítélő politikai konzervativizmust. A „változás” és a „haladás” szinonímmá tétele annak a politikai irányzatnak célja, amely a tradicionális mentalitást „retrográdnak”, „konzerválónak”, „jobboldalinak” szokta nevezni.

Ugyanezt a politikai konzervativizmust frissíti föl a „forradalmi hagyományokra” hivatkozó, ellenséges föllépésre mindig kész, a „rendi szocializmusban” is haladáselvet kimutató mai politikai irányítás. Az értékonzervativizmus például a választás szabadságát és az állam elismerésének feltételeit az állampolgári viselkedés hagyomány-kötöttsége alapján mérte, ezt tekintette a legitimitás talpkövének. A köz uralmát a konvenciókra, tradíciókra kívánta alapozni, elfogadta például a *kisebbségi-etnikai* tudat fontosságát, szemben a pragmatikus, etnikumokat lenéző, birodalmias nemzettudatban gondolkodó politikai konzervativizmussal. A régi szokásokkal, erkölcsökkel, intézményekkel, közösségekkel, értékekkel, satöbbivel gyökeresen szakító bolsevik programideológia kifejezetten megtagadta az organikus fejlődés, a szociális harmónia elvét, s meghirdette az értékekben, a létfelfogásban, a mesterséges hagyománytiszteltetben intézményesülő etatista tömegpolitikát, amelyben vaskonzervatív dogmák kaptak főszerepet.

A hagyományhű politikai felfogás szerint a tradíciók útja a társadalmi megegyezésre orientált cselekvésmódok felé vezet. Emiatt viszont éppen a monolit hatalompolitika konzervativizmusa nem erősíti, hanem gyengíti az állam működésének egészét. Amiként a centralizáció is, ha nem a decentralizált egységek talpkövének áll. Sőt: a *centralizáció csapdája* — lassan, de biztosan — fölemészti a hatalom kompetenciáját, uralmi érvényességét és jogosultságait, végül föleszi magát a centrumot is, amely képtelen már tovább szimulálni a gazdasági és a politikai piacot (Bruzst 1987).

Ide kell venni még azt is, hogy a nem-sikeres párt legitimitása kérdéssé válhat (Pozsgay 1987), a megnevezett értékcélok érvénytelennek minősülhetnek, a reformok és kampányok kudarcjai tovább rombolhatják a döntéshozók renoméját, a reformok boldogító retorikája pedig a látszatok fenntartásában merül ki, s nem leplezheti tovább az érdekkonfliktusokat és a jövőképek hiányát (Lengyel 1987a, 1987b).

Ha mindennek ellenére a politikai szervezetrendszer már semmi másban nem érdekelt, mint a *hatalmi apparátusok önérékének*, funkcionális erősítésének megoldásában, akkor megszűnik (a korábban bármily reális) alap az etikai önigazolásra (Bibó 1947). A látszatprogresszió eszközei ideig-óráig még alkalmasak voltak legitimitás-látszatok fenntartására, azonban az organikus fejlődésre, bizalom-garanciákra és érdekreprezentációra nem (vagy csak alkalmi célok-nál) számító *társadalomszervezési elképzelések* gazdasági válságba, bizalmi válságba, szervezetrendszeri krízisbe, eladósodásba és elszegényedésbe, társadalmi és vagyoni egyenlőtlenségekbe, területi konfliktusokba torkollottak (Gombár 1985-86, Bogár 1987).

Mindezek előzménye, olykor következménye is a meghírdetett reform és kibontakozás gyanakvással fogadása: a látszatnyilvánosság, a képviseleti rendszer álságai, a pluralizmus tiltása és a monolit hatalom érdekelosztó jogosítványainak megkérdőjelezhetetlensége miatt a társadalomban totális (nemzeti?) ellenállás és gyanakvás, illetve fölvert közöny uralkodik el. Nem forradalmi állapot ez, de nem is absztrakt ellenállás. Nem civiltársadalmi tiltakozás vagy össznépi rebellió formáját kapja a társadalmi máskéntgondolkodás szétterjedése, hanem egyik oldalon az állampolgári (fogyasztói) közöny, (pl. euforikus hírlapfogyasztás, konzum-politizálás) a csökkenő konfliktustűrő képesség, illetve a növekvő deviancia alakját ölti, másik oldalon pedig a politikai vezetés kompetenciahiányát, az érvénytelenség belső közérzetét teszi elharapódzóvá a politikai irányító apparátusokon belül. Csupán néhány példa ezekre: a párt iránti bizalomhiány országossá nőtt az elmúlt néhány évben, s különösen az utóbbi hónapokban, tömegessé váltak a kilépések, káderutánpótlási gondok fogalmazódtak meg, visszavonulást fűjt a vezetés az operatív beavatkozásoktól, a felelősségterhektől, s megtántorodott a vezető erő a magas nyeregben (Horváth 1988, Fodor 1986, Bihari 1987). Immár észlelhetővé vált, hogy az érdekegyeségeként elképzelt legfelsőbb döntéskörök, a döntéselit, illetőleg a „leadott” jogosítványait kezelő, hatalmilag önállósodó, de szervezeten kívül végrehajtásköteles helyi-területi vezetés között permanens konfliktushelyzet mutatható ki (Fekete 1987, Verebélyi 1987, A. Gergely 1986, 1988).

A reformszándékok megfogalmazódása és a reformhitelenség közti összefüggésekből egyre több és egyre erősebb civiltársadalmi aktivitás következik a politikailag artikulációképes szférában, főleg az utóbbi két-három évben (gondolok itt a környezetvédőkre, a TEHO-ellenes akciókra, az 1985-ös választásokkal kezdődő és az 1987-es országgyűléskor is megnyilvánuló opozíciókra, a „körök korára”, a spontán mozgalmakra, a FIDESZ-re és az MDF-re stb.). A sorra-rendre születő, egyre alaposabb és jogszerűbb, egyre terjedő horizontú reformtervek számos olyan konkrét követelést és ígéretet hoztak terítékre mostanság, melyek a progresszív politikai változásokhoz kínálnak segítségül. E formális princípiumok azonban még nem elegendők az állampolgári bizalmérzethez, a jövőkép, a szabadságvágy és boldogság-esély garantálásához, az össznépi reformérzékenység megerősítéséhez, illetve reformkészséggé alakításához. S a történet történelem, a változások sodra sem valódi biztosíték még, hisz a reformtervek már 1945 óta is minduntalan a hierarchizált társadalom *lokális sziterein* csapódtak le, s folyamatosan az „érettük, de nélkülük” élményét adják (Bruszt 1987). A példákért nem kell messzire menni: a területi igazgatás reformja a reformkori liberálisok programjában már szerepelt, s tanácstörvényeink folyamatos ígérete volt mindaddig. A mintegy esztendeje „visszaajándékozott” önkormányzati jogkörök az állami támogatások megvonásával jártak együtt (s persze a redisztribúció részbeni megmaradásával) — ez pedig a „magad szolgál, ha nincs urad!” élményét jelenti a helyi társadalmak szintjén. A rurális szférában a kompetencia gyöngülése úgy élhető át, hogy talmi látszat minden új reformígéret, amíg a helyi társadalmak *nem lehetnek jelen* a döntéseknél nyomásgyakorló csoportokként, a maguk érdekeinek nyilvános megmutatásával, s még kevésbé a lokális, a regionális vagy az *etnoregionális reprezentáció* szintjén. Pedig enélkül a logokratikus rendeződésméletek és a kibontakozási retorika csupán nyomtatásképes maszlagok a „létező szocializmus” társadalmi többsége számára, hisz a civiltársadalmi részvétel és a szabadság-garanciák lennének minimumai a tömeglojalítás kiérdemlésének.

A naprakész reformtervek elemzését ebben a keretben szükségképpen mellőzni kell. De a

rendezőelvek, az állampolitikai uralkodásmódok konkrét alternatíváit már érinteni érdemes. Elsősorban Gombár téziseit persze, aki a harmonizáló demokrácia, a törvényes hivatali szabályozottság, a tudományos igényű tervezés és a kifizetődőség együttesét várja jó okkal a reformcélaktól, s ezt a szabadságirányok egyik útjaként, érdekképviseleti rendszerünk és értékeink erősödésével köti össze (Gombár 1986a, 1986b, 1985). Nem hisz persze sem a korporatizmus, sem a pluralizmus egyedül érvényes megoldásában, s jogos kételyeit oszthatjuk a direkt participáció kérdésében is. Gombár mellett Lengyel, Schlett, Bihari, Schmidt Péter, Vági, Pokol, Kéri és mások is rendszerint érintik a szervezőelvek bármelyikének, illetve együttes alkalmazásuknak korlátos lehetőségét, működéskudarcaikat. Gyakorlatból mindannyian tudjuk, hogy amint a nagy intézményes szervezetek átvállalják az egyedek érdekeit és képviseletét, egyben értékeik kezelését is magukhoz ragadják, s a centralizált reformszándék rendszerint korlátozást hoz, és a társadalom kordában tartását is jelenti egyben. Vagyis az uralmi modernizáció felemás egyértelműséggel teszi lehetetlenné a politikai szervezőelvek megfogalmazódását és módosulását.

Demokratikus rendezőelvek (korporatizmus, pluralizmus, direkt participáció) esélye nálunk

Ha nem körülményeskedő szisztematikussággal elemezzük e tisztázó reformtörekvéseket, akkor is megállapítható, hogy a *korporatizmus* nálunk még csupán az érdekezelés, érdekorralizálás fölülről koordinált módja, egyúttal a transzmissziós szíj föladatainak is ellátója, vagyis uralmpolitikai-hatalomátviteli megoldás. Irányított és engedélyezett mivolta nem alkalmas a nem-állami érdekszféra demokratikus akaratnyilvánítására, sem a horizontális kapcsolatok szerveződésére, sem a helyi uralomviselők és magánpolgárok (vagy helyi irányítók és föléljük rendelt döntéskörök) kooperációjára. A korporatizmus mint rendezőelv eredendően alkalmatlan a pártmozgalmi és osztályideológiai érdeklatformok reprezentálására, mert a prioritásokat kijelölő szervezetcentrikus és hierarchikus működésmódba véletlenül sem fér bele a demokratikus procedúra, az alulról függés biztosítása és a kisebbségi vélemény tolerálása. Ráadásul nem mentes a korporatív elv a klikkesedés, az oligarchizálódás és a monopolizálódás lehetőségétől sem, az érdekképviselet becsatornázásától sem.

Mindemellett még létezhetne nálunk a *pluralizmus* szervezőelve, ha ezt nem iktatná ki az autokratikus-önkényes uralmi ideológia, mely nem adhatja föl a hatalmi elkülönülés biztosítékait, az ideológiai intervenció eszközeit, s ha nem akarná államosítani a társadalmat.

Az *állam túlsúlya* a korporatív és a pluralista megoldásban is veszélyt rejteget tehát — hátmég a párt-doktrína esetlen túlsúlya!

Az autonómiák megtartása vagy visszaszerzése a *közvetlen döntésbefolyásolás* demokratikus technikájával rokon leginkább, hiszen nem az intézményes közvetítettség, a képviseleti megoldás államhoz-kapcsoltsága a lényege. Persze nem kizárólagosan demokratikus részvételi forma ez sem, hisz az állam székhelyén meg kell legyenek az érdekkiharcoló (vagy az ipar területén például a fejlesztés-leágaztató, korporatív vagy személyes) kapcsolatok, melyek a plurális eszköztár segítségével a megfelelő társadalmi-politikai tagoltság nevében hatékonyan segíthetnek. A direkt participáció, mint a politikai reprezentációból részesedő megoldás, kitöltheti a képviseleti hierarchiák érdekhézagait, vitássá teheti a legitimált politikai intézmények megbízhatóságát.

gát, kényszeríthet kormányzati szinten döntéstechnikai eszközökkel — de mindezen funkciói mellett is elsősorban az öngazgatási és autonómiai bázisdemokrácia eszköze. S azért nélkülözhetetlen politikai eszköz, mert a helyi tömegmozgatás és érdekadjusztálás, illetve a bázisközösségi kezdeményezések plattformja. Helyi szinten az alkufolyamatokban nem az elvont „fenállóval”, hanem delegáltjaival, nem az össznemzeti érdekekkel, hanem az elavult stílusú politikusokkal, nem a nemzeti összhangzással, hanem a manipulatív és integráló akarati folyamatokkal áll szemben a helyi társadalom. A közvetlen és befolyásolástól mentes akarattípusvántás látszatra „anarchia” szülője, de ennek az idegenkedésnek sokkal inkább alapja és indikátora a kényszerítő központ, mint a helyi érdekcsoportok versengése. A differenciált helyi érdekképviseleti csoport-orientáció megtűri és lehetővé teszi a legkülönbözőbb szándékok megjelenítését, s minden érdekintegrációt racionálissá tehet, jóval ésszerűbbé, mint a közvetlen tervutasítás és a hatalmi öngazolás.

Más kérdés persze, hogy a válságkorszakban a sebtiben meghírdetett decentralizálódási folyamat milyen úton tudná elérni a mikroszintű részvételi akarat politizálódását, a területi hátrányok pótlását, az akaratformáló helyi szubkultúrák lábraállításának és önszerveződésének (esetleg korporatív, intézményesülő) újraindulását. A közakarati szféra depolitizáltsága mint védekező eszköz működik most a fentről jött divatos ásatagságok elidegenítésére, s a passzív rezisztencia mintha szépen átköltözött volna a ködös Albionból a nagy magyar Alföldre. Az „úri” vagy rendies nagypolitika *plebejus* elutasításának (mind Bibó István, mind az etnológusok szerint) közel fél évezredes históriája van minálunk. Így a politikai részvétel trendje csak garanciális, hosszú távú rendezőelv-változás esetén indulna emelkedőre. Ez nem is csoda, miután a kompromisszum-képtelenség intézményesült formái már rosszabb hírbe hozták a demokráciát és apatikusabbá tették az állampolgárokat, mintha éppenséggel a nyílt, leplezetlen elnyomás fosztotta volna meg őket jogaiktól. De vajon a participáció intézményei és hagyományai csupán időlegesen pusztultak le, vagy klasszikus szervezőelvi is följújthatatlanok? S lesznek-e, akik nem apolitikusságot javasolnak gyógyszerül, a civil társadalom függetlensége mentségéül?

Hiszen már magában a kérdés is kihívó lehet: ha a centralizált jogkörök tömegeiből „lead” az állam a lokalitásoknak annyit, amennyi helyben szükségeltetik (ezt ki dönti el?), vajon megbomlik-e a politikai intézményrend vertikuma, s veszélybe kerül-e a makrointézmények hierarchiája, mindenhatósága is? Meg azután: hol a határa helyi érdekeknek, illetve konfliktusoknak? Az országos államhatároknál, ahol a nemzetiségek természetes határai sem vonhatók meg? Vagy a gazdasági érdekelttség-érintettség partjainál, ahol ipartelepítések, területösszevonások és megyehatár-módosítások korlátozzák kívülről a helyi-séget? Vagy a lokális *identitás-tudatok* régió-széleinél lenne helyi érdekek határa? S a politikai participációk hosszú *trendjei* meddig károsítják még a jóval elmaradottabb Kelet-Európát a Nyugathoz képest? *Az autonómiák építenek-e intézményrendet, vagy inkább az államfőlszámolódásával jár együtt a dezintegráció? A mai, illegálisan versengő helyi és centrális eliteket vagy kvázieliteket legitimált szerveződésmódozások is segítik majd eztán? És valóban minden civil szféra önmagát korlátozza majd, ha a helyi érdeket az imperatív központi döntések nem szorongatják már? Hisz a közvetlen képviselet csak a mikroszinteken adhat teret a deformálatlan érdekeknek, de már a szétterülő konszenzushiány a helyi érdekek horizontális ütköztetését is alig teszi lehetővé, hát még ezek becsatornázását ...*

Talán Werbőczy óta rossz uralmi hagyomány, hogy a helyi szintet lenézi a — régiesen szólva

— uralgó központ. Persze az országos vagy regionális szintet a mikroszintek nem pótolják — ez igaz. De a politikai rendszer horizontális szervezettsége vajon nem került-e örökérvényűen háttérbe? S ha a mikroszintekre leszállított döntési kompetencia, az autonóm politizálás már nemcsak csorbítja, hanem visszájára fordítja a döntésfolyamatokat, s egy csúcsán álló gúlát formál az intézményrendből — ez nem lesz-e fonákul korlátozó a központi apparátusokra nézve?

Dehogynem. Könnyen meglehet, hogy participatív alapon lokális politikai pártok, területiális egyesületek, regionális érdekcsoportocskák bújnak majd elő, amelyeknek azután területi szövetségek, kistáji szabadságkörök, képviselői szervek, város- vagy faluszövetségek, ligák lesznek majd érdekkifejezői, szónokai. Elkülönült, autonóm egységek lesznek talán az állampolitikai szervezőelvek aktoraivá, plurális és korporatív eszköztárral, törvényi kompetenciával. Nem lesz talán ez több, mint a történeti trendek, kontinuitások modern alakzata, az egyelvű szerveződésformákat meghaladó gyakorlat, amelyben nem vagylagosan, hanem változatosan és valóságos arányokat képviselve születnek meg ellenőrző hatalmi szerepkörök, pártok és korporációk, alkufolyamatok és direkt akciók. De (Gombár szerint is) csak a *demokratikus berendezkedésű* társadalom lehet képes erre.

Tehát a korporatizmus mint integrációs folyamat, valamint a direkt participáció mint a társadalom laikus elemének behatolása az uralkodó döntésrendbe — ez lenne a magyar politikai rendszer demokratikus modernizációjának optimális útja. Legalábbis rövid távon.

Demokratikus vagy, álomittas értéktételezés ez? Pusztá óhaj, melynek való esélyei a pártpolitikai érdekű, monopolisztikus főhatalomtól több elmozdulást várnának, mint lehetséges? Talán óhaj ez valóban — de nem hagyomány nélküli közegben jelentkező óhaj! Mert bár a pluralizmus hagyománya nem túl erős minálunk, s kínosan terhelt a monolit politikacsínálás fortélyos félelmetől — ahogyan a közvetlen képviselő is több „felső ellenőrzést” szenvedett el száz év alatt, mint amennyit illúziókkal vagy döntésképes polgárgazdákkal felülmúlhatott volna. Ámde: a velleitásokba, mentalitásokba húzódva, céljait álcázva megmaradt a civil kurázsinnak számos erőtartaléka, fölöttébb politikaképes küzdőképessége, melyek mozgósíthatók még a valóban lokális célokat szolgáló küzdelmekben. S bár nem okvetlenül „szalonképes” ez a lappangó tehetnék, nem is biztosíthatja semmi, hogy intézményes érdekszerveződési garanciák nélkül ezek tárgyalásképes tartalmakat hozhatnak felszínre. De a feudális eredetre visszatekintő, a gazdasági szférát a redisztribúcióba vagy tervutasításos-beszolgáltatásos energiakiszerelésbe kényszerítő megoldások csupán bizonyos fajta lojalitásbiztosító látszatokat, erőket tudtak elszippantani a helyi kezdeményekből és eredményekből. Hovatovább épp a mentalitások, a hagyomány-területek vidékéről nem tudtak éltető energiákat elvonni és központosítani. A kun konokság, a palóc tájhűség, a hegyközségi gazdatudat, az urbánus dzsentrizmus, a tanyasi vállalkozásképeség, a sváb szorgosság, a református csoportöntudat vagy a szektás hiszékenység és egykés néma forradalom ugyanaz maradt, mint volt. Épp itt van a konzervatív uralmi politika és az értékonzerváló helyi társadalmak közti nagy feszültségkülönbség! A példákkal ne menjünk most messzebb, csupán a háborút követő koalíciós időkgig: a főhatalom cseleitől menekedve testületekbe tömörülni sem óhajtó kigazda- vagy szocdem-érzelmek, s a monolit hatalomnak hódolni nem kész politikai magatartások a mai napig latens formákba kényszerültek, s számos változatban meg is maradtak. Látható ez a szocdemek, a kigazdák vagy a néppártiak cselekvési programjában, a katolikus vagy zsidó ellenkultúrában. Vagy nézzük csak a lappangó

pluralizmusokat napjaink kulturális és politikai közéletében, a párton belül vagy akívül — mindenképpen rejtenek valami közös óhajt, közmegegyezéssel politikai változás- és toleranciaigényt, demokratizálódás felé nyitott bizalmat, jogállam iránti reményt, közérdekű kiegyezések iránti várakozást, döntésbefolyásolási igényt. (Lapozzunk bele csupán az UNIO, a STÁNUM, a MAZSI, a MAVI MAGAZIN, a KÖZGAZDÁSZ, a SZÁZADVÉG vagy akár a KESZTHELYI HÍREK számaiba!)

Demokratikus regionalizmus?

A társadalmi energiák fölszabadítása, a rendezőelveknek egy szervezesebben *demokratikus* megoldáshoz közelítése ma már a kizárólagosan *egyelvű hatalompolitika ellen* szóló megoldást sürgeti. A demokratikus berendezkedés autonómia-hiányos formái és álságos megoldásai már-már kedvét szegik a partícipációk híveinek, a korporatív megoldások támogatóinak és az érzelmi pluralistáknak is. A társadalom megbomlott osztályszerkezete, az elmaszatólódott rétegződésmodell, a konfliktuskezelésre alkalmatlan központi apparátusok szorongása és a végrehajtásban már nem partner helyi apparátusok „láthatatlan” belső konfliktusai arra utalnak, hogy a társadalmi reprodukció rendje mellett a hatalomgyakorlás is kudarcba futott a megmerevült hierarchiák okán, s a központosításnak szükségképpen föl kell falnia önmagát. Mindez éppenséggel a legkitűnőbb reményekkel kecsegtet a *helyi társadalmak újjáéledését, a regionális és etnikai szerveződésformák térnyerését* illetően. Ezekben a szférákban még érzékelhetően megvan „valahol” a társadalmi alapértékek tisztelete, a szolidaritás, a konfliktusrendezés iránti igény és nyitottság, a kibontakozási út közösségi egyetértéssel alapuló elérése. A demokratikus szabadságfogalom a népek önrendelkezésének jogát is magában foglalja az európai tradíció szerint. A nemzet fikciója csak a nemzetiségeknek, etnikus nemzettagjainak összetartása alapján lehet társadalmi valósággá, illetve ennek hiányában az állam ellen éreznek a polgárok. A „kibontakozás” mint reformfolyamat valamiféle „nemzeti” megoldást (magyar modellt?) feltételez, ám a demokratizálódás hiánya a nemzeti megoldás hiányát is jelenti (Bibó 1948). S gondoljunk csak a kiegyezésre, a főhatalom és az alárendelt tradicionális társadalom konszenzuális kapcsolatára: mint belső megrekedés, leginkább a nemzetiségi politika és a nemzetiségi asszimiláció területén erősítette föl a konfliktusviszonyokat. Kérdés tehát, hogy a Schlett István fölvetette, nagyönis impozáns „harmadik út” nem involvált-e „negyedik utat”? A kiegyezés zsákutcája (Bibó István szerint) egyebek között az volt, hogy a zsákutcás megoldás mögött álló *félelem* felhajtóerői ütköznek meg a leoszorító erővel, a *történelmi folytonosság* ürügyével bomlázva a hatalommegosztási erőviszonyokat.

Márpedig egyedül a nemzetiségeknek, az etnikai szférának nincs szüksége arra, hogy *természetes hagyományait* kényszeresen bizonygatnia kelljen (leszámítva persze a fasisztoid körülményeket). Az etnikai autonómiának azonban rendszerint nem jár politikai, közjogi vagy önrendelkezési garancia, csak egyéni és kulturális jog, s a más ajkú népesség evidensen a politikai nemzetnek tagja általában. Az etnikai szférának ez a rendies kezelése csupán átmeneti és hamis biztonságot jelent (Bibó 1948), jogintézmények és társadalmi reprezentáció szempontjából méltatlanul örökös hátrányos helyzetet, melyből politikai balfogások és brutalitások sorozata következett az elmúlt évszázadokban. Mindezt úgy vélem, hogy a társadalom megreformálá-

sa a politikai rendezőelvek felülvizsgálatát kell jelentse elsősorban, s tovább már készlethetetlennek tartom az *etnikai rétegződés* érdekelvű megközelítését. Ez a — sok helyütt már végleg megbomlott, tönkrement — értékter talán még adhat a mozgalmi vagy osztályuralmi célok helyett sokelvű (plurális) kiteljesedést, konszenzuális világszemléletet, egymást kölcsönösen föltételező programokat. S talán az etnoregionális szervezőelv az, amely még nem próbáltatt ki a közelmúlt néhány évszázadban, s nem járatódott le azokban az uralmi figurákban, melyekben az erőszakos hatalompolitikák és a formál-demokratikus ígéretek egyaránt érvényüket veszítették.

Etnokultúra — mint történelem

Etnikum nélküli történelem nincs. Osztályelvű történetfelfogás vagy nemzetkép persze van, de a népek együtt- és egymás mellett élésének a hagyomány, a kulturális folytonosság a szervezőereje.

A nyugati politológiai irodalom a hatvanas évek második felétől egyre sűrűbben tárgyalja az etnikai újjászületés és a regionalizmus problémakörét. Számos szociológiai, jogpolitikai, nemzetközi jogi, etnopolitikai és kisebbségvédelmi kutatás és tanulmány látott napvilágot nálunk is, de a harmadik világban megerősödő etno-rennaissance arra hívta föl a figyelmet, hogy a glóbusz fejlődési trendjeit lehetetlen már anélkül elképzelni vagy tervezni, hogy a törmelék-népek asszimilációját és öntudatosodási jegyeit számba ne vennénk (Joó 1984, 1988, Rehák 1988, A. Gergely 1988). Megannyi etnikai közösség elgyökeretelenedése, marginális helyzetű csoportok „bűnbeesése”, társadalmi terüket vesztő települések elhanyagolása és elhanyagolása figyelmeztetett arra, hogy a politológiai, humángéográfiai, történeti antropológiai és néprajzi vizsgálódások nem véletlenül álltak rá a helyi társadalmak és etnikai-regionális közösségek identitásképleteinek föltárására, tradíció-megőrző szerepük definiálására, illetve alternatíváik keresésére. Államnemzetek és mikroközösségek viszonya, népcsoport-nemzetköziség trendje, etnopolitikai és jogi garanciák igénye szól nemcsak a latin, az ázsiai, afrikai országokból, de Nyugat- és Kelet-Közép-Európából is. Osztályuralom kontra önkormányzat, „kis” és „nagy” kultúrák viszálya, néphagyomány-hamisítás és tradicionális folklór konfliktusa, idealizált tradicionálizmus és olvasztótégely-elmélet párhuzamos jelenléte hatja át régiókn politikai rendeződéseivel. Az eltérő kultúrájú és eredetű populációk épp a monolit szerveződéselvek elbizonytalanodása alkalmával hajlamosak különállásukat büszke szimbólumokba fogalmazni, etnikai hagyományaikat dogmatizálni, a tömegkultúra túlsúlyait és egyneműsítő természetét elvitatni, s akár önreklámzás árán is az etnikus azonosság sikerképességét növelni.

A jövőképeink között lehetséges utakat keresve Gombár is utal az etnoregionalizmus lehetőségére, de hiányaira is, mondván: nincs tudomásunk az etnicitás markáns jelentkezéséről. (Gombár 1985-86). Ám ugyanő jelzi az állampolitikai rendezőelvek között, hogy az etnoregionális csoportok közigazgatási-jogi kezelése, illetve ezek pártosodása Európa-szerte figyelemre érdemes jelenség (Gombár, 1986, Joó 1988). A liberális autonómia-elvek és a konzervatív államellenesség pozitív értelmű tradíciója búvik meg az *etnoregionális alternatívában*: a növekvő tömegességű etnoregionális mozgalmak rendre diszkvalifikálják, bizalmi válságba vagy korporatív kiegyezésre szorítják az államokat, s a nemzeti államok nemcsak visszaszorulnak, hanem

regionalizálódnak is. (Lásd Franciaország, Belgium, Svájc példáját, vagy épp Jugoszláviáét, Szovjetunióét.) A megerősödő etnikai szférában az érdekképviselő nem a magántársadalom funkcionális erővonala mentén, hanem a szakszervezeti-korporatív-centralizált-bürokratikus érdekreprezentáció irányai szerint (talán ökonomista alapon) rendeződik Nyugaton, s a kiépítettség szempontjából is az informális csatornák a sikeresebbek; a szakértői-közjogi státusok támogatják ezeket. Azonban az egyesületekbe vagy mammutképviselőletekbe nem törekvő helyi vagy regionális csoportok eleshetnek a képviselő legitimált útjától, sőt bizalmatlanságuk is állandósulhat. Ezek a nyugati tapasztalatok és alternatívák azonban számunkra nem mindenben irányadóak, de mindenképpen figyelemfölkeltőek és megfontolandók.

Miben láthatók érzékletes jelei egy mikrorégiókban megjelenő öntudatosodásnak — Magyarországon? A kérdésnek nem vagyok szakavatottja, csupán a lokálpolitikai identitásküzdelmek tapasztalása indított a belátás új irányára felé. Talán még nincs is mód és kellő tudás összegezni és méltóképp belátni a hazai civil társadalmi mozgásoknak ezt az alternatíváját ... De egyfelől látva látszik, hogy a (vármegyei hagyomány nyomán annak maradék energiáival) számos politikai kérdésben erőre kapó regionális vagy megyeközponti kurázsi a helyi politikusok kezében fegyverként működik a centrum bástyáival vívandó küzdelmekben. Talán csak idő kérdése az „országos” politika látszategységének látványos szétesése... Fölöttébb szomorú lenne ezen meglepődni, hiszen a történeti, közigazgatási, etnográfiai és joghistóriai irodalom régóta számontartja a kistájak-régiók önálló entitását, a tájegységi karakterek különbségeit, az antropológiai sajátosságokat. A palóc, a jász etnikum, az őrségi-hetési-hetésaljai vagy hajdúsági népeség mikroregionális térben is érzékelhető árnyalatai, a kiskun-nagykun-jász-kun-jász identitás karaktere sem ismeretlen ma már. A belső, gazdasági és politikai gyarmatosítások és telepítések persze jócskán megbontották ezt a „régiszip” etnikai térképet, de a hagyományköltötség és az eltérő kulturális ismérvek mint szervezőerők mégis a *kulturális pluralitás* jelenségkörében érvényesülhetnek. A társadalmi-politikai asszimiláció igazi mintaképei, s a magánszférában az életmód és a sztereotípiák hagyományozódása még mindig a kisebbségi közösségek rejtett kohéziós erejeként működik.

De mindezek nem azonosak a népszokások édeskés imitációjával, hanem inkább az „ingroup”-tagság kritériumait jelzik. Az etnicitás keretein belül a periférikus társadalmi szokások, a poszt-agrár életstílusban is családi ideákat, a viselkedés tudatos és tudattalan, nyilvános és privát jellegzetességeit tartalmazzák. A *hagyomány*, mint kommunikációs minta (mozdulatokban, ünneplésformákban, beszédműfajokban, bizalmas és informális kapcsolatokban, stb.) az etnikai csoportkülönbözőség legalizált tartalmait hordozza, s benne az asszimilációellenességet, a homogenizációval való szembenállást, a „perszonális kiváltságokat”, az ellenkultúrához való jogot is. Az etnikumban a biológiai folytonosság csak egy elem, a kulturális egységek értékcsereje szinte éppoly fontos, az interakciók és az azonosítást szolgáló jelképek pedig talán ezeket is fölülmúlják (Abrahams — Kalcik 1984).

Éppen ennek az „ezoterikus” szférának offenzív megjelenése az, ami világszerte nyugtalanítja a megatrendek tervezőit, s ennek maradék épsége lenne az, ami egy etnoregionális alternatívát ébreszthetne a magyar politikai rendszer reformjában. A szocio-tradicionális és reprezentacionális funkciók látszatra csak a népéletben kapnak ma még hangsúlyt, egy soron a hiedelmek-viselőletek-szokások körével. Viszont éppen ezek neofolklorizációja (Voigt 1987), vagyis a passzív-kollektív néprajzi tények megsokasodása, a mentalitásokból a társadalmi-

mindennapi élet szintjére fölkerült aktivizálódása kell elgondolkoztasson. Az etnikai-kulturális megőrző funkciók ugyanis a hagyományok megújításának lehetőségei, s ha az urbanizáció és az iparosítás csökkentette is spontán formáik megmaradásának esélyeit, tehát a modernizálódás fölzabálta jókora hányadukat, a kohéziós hatások pótlására és az identitástudat fölfrissítésére legalább annyi spontán energia keletkezett, mindenekelőtt a csoportközösségi normák családi-közösségi rehabilitálása közben.

Nem bizonyos, hogy eltökélt határozottsággal lehet állítani az etnikai tagoltságot, mint a társadalom politikai identitásának meghatározó körülményét. De tény, hogy a kulturális és területi hátrányokban, a döntéshozatali egyenlőtlenségekben, a jogi-igazgatási és participációs tagozódásban benne rejlik ma már az etnikai konfliktusok sok helyütt kiobbant változatából nem is kevés. Az önrendelkezés igényét, az asszimiláció megtagadását és a diszkrimináló politika visszautasítását mint voluntarizmus-kritikát fogalmazhatnák meg ma már az etnikai csoportok. Nem tartom lehetetlennek, hogy éppen mert az önkormányzati szabadságjogok túlerheltek a formalizált és „becsatornázott” megoldásokkal, a közeles jövőben az etnikai szféra lesz az, ahol a politikai identitás a hatalom elleni út legközvetlenebb szorosát fogja megtalálni, s ezen át az etnoevolúció dinamikus erejével hatol be a napi politika tartományába.

Hosszas elemzés tárgya lehetne megfelelő szaktudományok képviselőinek (és etnikai „megfigyelőknek”) körében, hogy miként is volna lehetséges újrapolitizálni az etnikai szférát. Annakidején, midőn az etnikum mint nemzetalkotó elem nyomatékos figyelmet kapott az európai gondolkodóktól, már megfogalmazódott, hogy pusztulhat maga az állam, de az még „korántsem vonja maga után nemzetiségének pusztulását... A saját korábbi államukat elvesztett nemzetiségek harca ... alkotja a nem egységesen nemzeti államok életének szükségképeni tartalmát ... A nemzetiségek részéről a harc kezdeményezése és folytatása természetesen... A modern kultúrállam mindazonáltal nem tehet egyebet, mint hogy a nemzetiségek ... ellenállásával — a szabadságot szögezzé szembe” (Gumplowicz 1883). A nemzetiségek elleni monarchikus küzdelem jellemezte a Duna-tájon már a Monarchiát is, ez nyomta rá (sokak szerint végzetes) bélyegét az 1848-49-es magyar szabadságküzdelemre, ez volt ütközőpontja liberális és konzervatív nézeteknek, a kiegyezésnek, a századvég politikai pártprogramjainak, a tanács hatalommal bevégzett háborús és polgári demokratikus korszaknak, a két világháború közti ideológiának és államvallásnak, az antiszemitizmusok és nemzeti-nacionalista türelmetlenségek egész hazai történetének, a magyar fasizmusnak, a háború utáni rendezés kitelepítési örületeinek..., s jöhetünk egészen napjainkig, mondjuk a romániai településpolitikai és áttelepülési manőverekig.

Kérdés, hogy országunk „kulturállam”-e? Kérdés, hogy a „szabadság” elemi szükségletét szembehelyezi-e nyílt vagy burkolt formában az itt élő etnikumok létével...? S megannyi vitás kérdés feszül még ekörül.

S ha remélhetném, hogy nem tűnik tudálékos nagyképűségnek, Bibó Istvánt „továbbolvasva” Jászival, Mocsáryval és még sok más elődökkel, fölvetném, hogy mi is a kelet-európai társadalomfejlődés értelme? A szabadság és félelemmentesség, a morális és humánus tisztaság, az erőszaknélküliség, a hűbériségtől mentesség, a demokráciatisztele, a hatalomkoncentráció-ellenesség intézményes biztosítékait veszi Bibó európai értékelveknak, s maga is megjegyzi, hogy a liberális vagy szocialista gondolkodás szembe nem állítása, az értelmiségi zsarnokság veszélye és a marginális társadalmi csoportok kezelésének össztársadalmi felelőssége alapvető fejlődési követelmény lenne (Bibó 1971-72).

A kelet-európai társadalomfejlődés értelmének körülírásához — korántsem pragmatikus tézisekben, inkább a tudományos közösség elé bocsátandó kérdéseim formájában — csupán annyit szerettem volna hozzátenni, hogy figyelmünk homlokteréből ma már nem szabadna kiengednünk etnikumok és régiók teret követelő figyelembevételét.
(1989. június)

Irodalom*

- Abrahams, R. D. — Kalcik, S. (1983) „Folklor és kulturális pluralizmus” In: *Folklor — társadalom — művészet*, 14. (Budapest: Közművelődési Információs Intézet) 3: 74-80.
- Balogh I. (1987) *Szubjektum nélküli történelem? Európai alternatívák*, Társadalomtudományi Intézet, 137 o.
- Bibó I. (1947, 1980) „Az államhatalmak elválasztása egykor és most” (Akadémiai székfoglaló, 1947), *Vigilia* 6.
- Bibó I. (1948) „Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem”, In: *Válogatott tanulmányok* (Budapest: Magvető) 1986. 2. kötet.
- Bibó I. (1971-72) „Az európai társadalomfejlődés értelme” In: *Válogatott tanulmányok* (Budapest: Magvető) 3. kötet.
- Bihari M. (1987) „Reform és demokrácia” *Medvetánc* 2. Melléklet.
- Bogár L. (1987) „Fordulóponton a magyar társadalom” *Századvég* 3.
- Bromlej, J. V. (1976) *Étnosz és néprajz* (Budapest: Gondolat) 18-159.
- Bruszt L. (1987) A centralizáció csapdája *Medvetánc*, 4.
- Bruszt L. (1990) Nélkülünk de érettünk? In.: Bruszt L. — Simon J. *A lecsendesített többség*. Társadalomtudományi Intézet, 5—32. o.
- Csepeli Gy. (1987) *Csoporttudat — nemzettudat* (Budapest: Magvető Kiadó).
- Dayries, J.-J. — Dayries, M. (1978) *La régionalisation* (Paris PUF).
- Dénes I. Z. (1988) *Az önrendelkezés érvényessége* (Budapest: Magvető Kiadó).
- Enyedi Gy. (1987) „Tér és társadalom. Vitaindító a regionalizálásról”, *Janus* II/1. téli szám.
- Fischer, G.-N. (1981) *La psychosociologie de l'espace* (PUF: Paris).
- Fekete J. (1987) *Kriziskezelésünk krízise* (Kézirat) 406 o.
- Fodor G. (1986) „Egy új integráció körvonalai” *Világosság* 7.
- Frejdzon, L. V. (1976) „Forradalmiság és reformizmus a XIX. századi nemzetiségi mozgalmakban” Tipológiai jellemzés. *Világtörténet* 26: 139-163.
- Für L. (1982) „Nemzetiségi kérdés, magyarságtudományi kutatások” *Valóság* 1: 34-47.
- A. Gergely A. (1986) „Végvári értelmiség és helyi hatalom” *Kultúra és Közösség* 6.
- A. Gergely A. (1988) „Egy civil társadalmi lehetőség: az etnoregionális alternatíva” *Valóság* 5.
- A. Gergely A. (1990) *A pártállam varázstalanítása*. Sajtó alatt, Héttorony Könyvkiadó, 239 o.
- Gombár Cs. (1985-86) „Jövőképek — képek az ország jövőjéről” *Medvetánc* 4/1.
- Gombár Cs. (1986a) „Demokratikus rendezőelvek” In: (Szoboszlai Gy. szerk.) *Anarchizmus és rendezőelvek*. A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve.
- Gombár Cs. — Lengyel L. (1986b) „A társadalmi reform kérdéseiről” *Társadalomkutatás* 1.
- Gumpłowicz, L. (1983) *Der Rassenkampf* (Innsbruck).
- Hanák P. (1978) „Az etnikai tudatosság reneszánsza” *Élet és Irodalom* 7.
- Hanák P. (1984) „Asszimiláció a 19. századi Magyarországon” In: *Gólyavári esték* (Budapest: RTV Minerva) 330-339.
- Hanák P. (1985) *Jászi Oszkár dunai patriotizmusa* (Budapest: Magvető Kiadó).
- Hencz A. (1973) *Területrendezési törekvések Magyarországon* (Budapest: KJK).
- Hirschman, A. O. (1984) „Kivonulás, tiltakozás, hűség” *MM Szociológiai Füzetek* 34.
- Horváth Á. (1990) *Elit és hatalom* In.: Horváth Á. — Szokolczai Á.: *Senkiföldjén*. (Budapest: Akadémiai Kiadó)
- Jászi O. (1982) *publicisztikája* (Válog. Litván Gy. — Varga F. J.).
- Jászi O. (1985) *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés* (Válog. Litván Gy.), (Budapest: Gondolat) Közös dolgaink sorozat.

*A témakör jelentősebb nemzetközi irodalmából bővebb utalások találhatóak a *Valóság* 88/5. számában megjelent írásomban; de a kérdés avatott ismerői tollából elérhető kötetekben még szélesebb spektrum nyílik meg, lásd Kővágy László: *Kisebbség — nemzetiség*, Kossuth, 1977, Joó Rudolf: *Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság*, Kossuth, 1984.

- Jászi O. (1988) *A Monarchia jövője* (1918) Reprint ÁKV-Mecenas Kiadó
- Joó R. (1984) „Az etnikai folyamatok és a politikai folyamatok néhány összefüggése” *Társadalomkutatás* 2.
- Joó R. (1988) *Emikumok és regionalizmus Nyugat-Európában* (Budapest: Gondolat Kiadó).
- Kósa L. — Filep A. (1975) *A magyar nép táji-történeti tagolódása* (Budapest: Akadémiai Kiadó).
- Lengyel L. (1987a) „Végkifejlet” *Válóság* 12.
- Lengyel L. (1987b) „Adalékok a Fordulat és reform történetéhez” *Medvetánc* 2: Melléklet.
- Lukács Gy. (1918, 1977) „Hozzászólás Fogarasi Béla Konzervatív és progresszív idealizmus című írásához” In: *Ifjúkori művek*: (Budapest: Magvető Kiadó) 837-844.
- Michaud, G. (1971) „Un concept á définir: l'ethnie” *Etnopsychologie* 2-3.
- Niederhauser E. (1977) *A nemzeti megújulási mozgalmak Kelet-Európában* (Budapest: Akadémiai Kiadó).
- Niedermüller P. (1981) „Folklorizmus és társadalomkritika” In: *Folklor — társadalom — művészet* 9. (Népművelési Intézet).
- Novák L. (1986) *Település — néprajz. Tanulmányok* (Nagykőrös).
- Pozsgay I. (1987) *interjú* (Közgazdász, október-november).
- Rehák L. (1988) *Nemzet, nemzetiség, kisebbség Jugoszláviában* (Budapest: Gondolat Kiadó) Közös dolgaink sorozat.
- Schlett I. (1988) „A közép-európaiság alternatívája” *Világosság* 4.
- Scott, J. C. (1981) „Forradalom a forradalomban” *Világtörténet* 3.
- Tamás P. (1985) „A társadalmi modernizáció és a társadalomtudomány” *Magyar Tudomány*, 12.
Településfejlesztés — helyi társadalom — önkormányzat. Konferencia. Pécs, 1987. szept. 24-25. (Csefkó F. és Szirtes G. szerk.) (MTA RKK Pécs).
- Verebélyi I. (1987) *A tanácsi önkormányzat néhány kérdése*. Előadás a Településfejlesztés... konferencián.
- Voigt V. (1987) „Modern magyar folklorisztikai tanulmányok” KLTE Néprajzi Tanszék, *Folklor és etnográfia* 34.



PRINCIPLES OF ORDER AND ETHNOREGIONALISM IN HUNGARY

Marginal Note on Our Reform Plans

ANDRÁS A. GERGELY

Any organized society can only develop if its internal energies make it possible. Tradition is one, perhaps one among the first to be mentioned, form of possibilities or conditions. Principles of a democratic state political order require—both for the macro and local societies or communities—that central and local governments consider the needs, interests, values and objectives of the locality. In this way the political power can assure its own legitimacy, can deserve the citizens' everyday indulgence and thereby the society becomes controllable.

In the history of Hungarian society as well as of East-European political way of thinking, there is, however, a very bad sort of tradition: that of the political conservatism. During the significant periods of Hungarian history, usually dictatorial ideas, disguised as democratic, gained ground and the representatives of power of the time usually referred to some enlightened liberal past, the continuity of revolutionary revival. From the time of the Hungarian reform period—the first third of the 19th century—survives the view, even in party attitudes, which not only proclaims the principle of 'progress at all price' but regards creating and preserving values and customs or respecting tradition as its own task. This value-preserving mentality is based on the examples and Western patterns or prototypes of human rights and it is not the conservative ('retrograde') supporter of the absolutist state in politics either but just the opposite: it doubts the omnipotence of state and party-state and refuses the external pressure of 'progress' tailored by politicians.

The disintegrated social attitude, which suffers from the lack of solidarity and overwork, which is defensive concerning its own realm of values, has lost its self-assurance by now. As civil and political indocility increases, search for morals, norms of behaviour, subjective motivations and small community values strengthens. And while the political power confirms itself by 'delegitimation' and 'apologizes' by breaking with certain past, the old forms of conventions, traditions and unwritten laws are getting more and more popular among individual citizens' images of future.

The crisis of crisis management and the lack of social consensus might be the reason for the willingness of the political administration, which is failing both on economic and political grounds, to make reform-steps: reform plans are elaborated one after the other and are also used by power machineries to search for 'viable' ideologies day after day.

There is, however, one reform idea basically missing from among the more and more frequently elaborated economic, socio-political and other 'packages', one which acknowledges the ethnic and regional stratification of society. It is missing, because planners of the future themselves 'inherited' the kind of intellectual mentality which nurses meso- and macro-level ideas instead of the 'reform' of communal relationships and local societies. Albeit instead of any social stratification objective it would be more pragmatic to consider the spatial pattern of Hun-

garian society as a basic formula and acknowledge that the system of horizontal relationships of cross-county ethnic communities, or the more economically acting profitability within a regional space as well as local societies articulate rural society more deeply than it has been imagined so far.

The civil sphere of Hungarian society makes attempts to get out of the 'guardian democracy': it finds room for manifestation in a wide range of political actions and starts bargaining on local political platforms. The duality of society—power starts to get loose spectacularly: the monolith power is disintegrated and so is the pluralistic society which proved to be tolerant. Now, the traditional mentality and the value-conservative loyalty to the government—so far latently hidden among various interest-spaces and local identity-consciousnesses—start to oppose, stronger and stronger, the weakening totalitarian state. Therefore, it is not at all excluded that the political loyalty and the civil societal rationality are going to be transformed into representations of direct movements, single-target aspirations and pluralistic-democratic interests: local societies require the recognition of their identity and the 'idea of nation' may be replaced by the idea of belonging to a region, a district or a settlements. The principle of development that became autotelic, can be by now replaced by the noumenon interests of spatial and settlement autonomy which may become the supporters of an 'organic modernization'—the yeast of reviving Hungarian ethnic groups.

Transl. E. Daróczy

KITEKINTŐ

A HOLLAND HELYHATÓSÁGOK KÖZÖTTI KOOPERÁCIÓ RUGALMASSÁGÁRÓL

Szervezeti és földrajzi megjegyzések
PETR F. DOSTÁL

Bevezető

Napjainkban a közigazgatási rendszerek átszervezése a viták középpontjában áll a gazdaságilag fejlett, urbanizált országokban. A vitákat elsősorban a felelősség és a hatalom nagyobb decentralizálásának az igénye ösztönzi. Azonban majdnem ugyanakkora igény mutatkozik a centralizációra és a központi állami irányítás növelésére is (Bennett 1987).

Hollandiában a *helyhatóságok kooperációjára* vonatkozó közigazgatási reformjavaslatoknak csak egy része valósult meg; míg számos más esetben ezt megakadályozták azok a jelentős nézeteltérések, amelyek a közigazgatás megújításának koncepcionális kérdéseiben mutatkoztak (Blaas and Dostál 1981, Snellen 1985, Blaas et. al. 1987).

A viták során néhány alapvető fontosságú fogalom tartós tisztázatlansága ahhoz vezetett, hogy a kormányzati és közigazgatási reformokkal kapcsolatban, így a helyhatóságok közötti kooperáció intézményi és szervezeti lehetőségeire vonatkozóan is ismételten felvetődtek — nem szükségszerű és gyakran erősen vitatott — politikai kérdések.

A helyhatóságoknak az ország közigazgatási és kormányzati rendszerében elfoglalt intézményi helye kritikus szerepet játszott a tudományos és a politikai vitákban. Különösen abból az általános felismerésből fakadóan, hogy a helyhatóságok által képviselt kapcsolatok alapvető szerepet játszanak abban, hogy az állampolgárok mindennapi élete és a kormányzat, ill. a közigazgatás közötti viszonylag kis távolság ne növekedjen.

A helyhatóságok kooperációjára vonatkozó tudományos és politikai viták alapját képező néhány *koncepcionális kérdésnek a vizsgálata* jelenti a tanulmány célját.

A vitákban leggyakrabban használt fogalmak egyike a *rugalmasság (flexibilitás)*, „mágikus” szava volt. Például a Holland helyhatóságok szóvivője több ízben hangoztatta, hogy a megyei (provinciális) hatóságoknak a helyhatóságok kooperációjába történt legutóbbi beavatkozás elmentmondásban áll a rugalmas közigazgatási és kormányzati kapcsolatokra vonatkozó igénnyel (VGN 1984, 14).

A rugalmasság (flexibilitás) fogalma a 80-as évek népszerű szótárához tartozik, és valószínű, hogy a 90-es években is jelentős szerepet kap a helyhatóságok társadalmi-gazdasági és egyéb törekvéseiben.

Számos szerző ismételten megfogalmazza a szervezeti rendszer nagyobb rugalmasságának az igényét. Például Nelson és Winter (1982, 161) — neo-institucionalista és evolucionalista nézőpontból — megfogalmazza, hogy a szervezetek nagyobb rugalmasságát a döntéshozóknak úgy kellene tekinteniük, mint a gazdaságos működés jövőbeli alternatívái keresésének alapvető alkotóelemét. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a szervezeti alternatívák keresésekor többek között azért is szükséges a nagyobb rugalmasságra fordítani a figyelmet, hogy „helyesen ítéljék meg a modern társadalmak tényleges szervezeti ökológiáját jellemző szervezeti formák sokszínűségét és sokrétű kölcsönös függőségét” (p. 356).

Hollandiában a 70-es években a Kormánypolitikai Ideiglenes Tudományos Tanács (VWRR 1975) a közigazgatási reformokra vonatkozó országos vita egyik centrális elemének tekintette a közigazgatási döntéshozatal flexibilitását. Ugyanakkor Van Gunsteren (1976, 32) felhívta mind a tervezők, mind a döntéshozók figyelmét arra, hogy „a rugalmas információszerzés decentralizációt igényel, azonban a széleskörű kölcsönös kapcsolatokkal való megbírkózás pedig centralizációt” — megfogalmazva ezáltal, hogy a tervezés és a szervezés szükségszerűen dilemmát hordoz. Rámutat továbbá, hogy a tervezés és döntéshozatal rugalmasságának és centralizációjának a megfelelő kombinációja „jelenleg nem több, mint megvalósulatlan kívánság, útmutató a jövőbeli cselekvéshez”. Ezen korai figyelemfelhívások mellett a híres Kormányzati Szolgáltatások Bizottsága néhány évvel később deklarálta, hogy (i) a közigazgatási feladatok kölcsönhatásainak és (ii) a kormányzati feladatok pénzügyi vonatkozásainak újragondolása mellett a (iii) a politikaformálás és a döntéshozatal rugalmasságát kell az alapvető követelménynek tekinteni az ország jelenlegi kormányzati és közigazgatási rendszerének felülvizsgálatakor.

Faludi (1987) — megkísérelve egy döntés-orientált elmélet kialakítását a környezeti tervezés és egy jövő-orientált döntéshozatal számára — a rugalmasság fogalmát elmélete egyik alapvető elemének tekinti. Azonban annak ellenére, hogy gyakran megfogalmazódik a szervezeti és adminisztratív működés nagyobb rugalmasságának az igénye, továbbá annak ellenére, hogy ismételten hangsúlyozódik a rugalmasság fogalma elméleti vizsgálatának a szükségessége — hiányzik ezen vonzó fogalom jelentésének a megfelelő feltárása. Ehhez lényegesnek tartjuk annak az elemzését, hogy a rugalmasság fogalma milyen kapcsolatban áll azokkal az — elsősorban Tinbergen által megfogalmazott — elméleti tételekkel, amelyek a „decentralizáció optimális mértékére” és az ezzel kapcsolatos „széleskörű kölcsönös függőség externális hatásaira” vonatkoznak, továbbá nem tűnik túlzásnak azt állítani, hogy mind a rugalmasság fogalmának, mind a decentralizáció Tinbergen-i megközelítésének vizsgálata nagyban hozzájárult annak az értékeléséhez, hogy a *holland helyhatóságok kooperációjára vonatkozó törvény legutóbbi módosítása milyen intézményi és szervezeti lehetőségeket nyújt ezen kisméretű, erősen urbanizált ország 714 helyhatóságának a rugalmas döntéshozatalra* (Act WGR, 1985).

Nem szándékom, hogy ezen komplex kérdésekre vonatkozó ismereteink összes fehér foltját megszüntessem. Ennél sokkal szerényebb célkitűzésem három összetevőből áll:

(i) felvázolni a szervezeti flexibilitás fogalmának egy lehetséges értelmezését — a helyi kormányzatok és a helyi közigazgatás esetében;

(ii) összegezni Tinbergen-nek a decentralizációra és az externális hatásokra vonatkozó elméletét; és

(iii) a helyi közigazgatási rendszer rugalmasságának a nézőpontjából néhány szervezeti és földrajzi természetű megjegyzést fűzni a helyhatóságok kooperációjára vonatkozó törvény módosításhoz, valamint ennek következtében az ország regionalizációjában bekövetkezett változáshoz (amely 62 régióra osztotta Hollandiát).

A rugalmasság fogalmáról

A rugalmasság jövő-orientált fogalom. Ahhoz a szándékhoz kapcsolódik, hogy a *jelenlegi helyzet nyitottságát* fenn tudjuk tartani — a lehetséges *jövőbeli alternatívák* szempontjából.

A fogalom rokon jelentésű számos olyan napjainkban népszerű fogalommal, mint a dereguláció, reprivatizáció, kommercializálódás vagy a növekvő versenyképesség, mind a magán mind a közösségi szervezetek esetében. A rugalmasság azon szavak családjának a tagja, amelyeket azért használunk, hogy alátámasszuk a különböző merev, intézményesült társadalmi kapcsolatok mozgásba hozásának a szükségességét. Azonban felmerül a kérdés, hogy milyen „mozgásra” kell koncentrálni, továbbá hogy az milyen célt szolgálhat.

Nyilvánvaló, hogy a rugalmasság fogalma eszközjellegű. Továbbá a rugalmasság vagy rugalmassá tétel nagyon sok jelentéssel bír — jónéhányan „lomtár-fogalomként” használják. Véleményünk szerint elsősorban a következő dimenziókhoz, folyamatokhoz köthető:

- (i) az uniformizáltságtól a plurális formák felé;
- (ii) az állandóságtól a változékonyság felé;
- (iii) a merevségtől a cselekvőképesség felé;
- (iv) a részletektől a globális körülhatárolás felé.

A munkaerőpiac rugalmassá tétele lehetőségeinek kritikai elemzésekor Van Voorden (1985, 1987) rávilágít, hogy a rugalmasság fogalma összefügg mind az emberek szubjektív viselkedésmódjával, mind a társadalmi intézményi szabályokkal és szervezeti rendszerekkel. A szubjektív tényező mindenekelőtt arra vonatkozik, hogy az emberek hajlamosak-e a korábbiaknál több alternatívát is figyelembe venni. Az intézményi-szervezeti komponensnek azonban számos formája lehet.

Egyrészt vonatkozhat a szabályok megszüntetésére — a dereguláció értelmében. Másrészt jelentheti a szabályozás decentralizálását (a szervezet alsóbb szintjeinek kompetensekké tételét) abból a célból, hogy a közvetlenebb tárgyalások „horizontális” folyamata alakuljon ki az érintett felek között. Például a magán- és közszféra együttműködése során. Harmadszor a szervezeti összetevő vonatkozhat a szabályok fenntartására is, de ezen szabályok már kevésbé alapulnak a jóléti államnak a társadalmi igazságosságra és egyenlőségre irányuló hosszútávú, tradicionális normáin, hanem sokkal inkább a gazdasági hatékonyságnak vagy a közigazgatás eredményességének rövidtávú kérdéseivel kapcsolatos különböző „cserearányokon” (Dostál 1984/a). Ezek a bevezető megjegyzések világossá teszik, hogy a rugalmasság fogalmának — a helyi közigazgatási rendszerre vonatkoztatva — magában kell foglalnia egyidejűleg a szubjektív és az intézményesült összetevőket is.

Hollandiában valószínűleg Kickert (1982) elemzte legrészletesebben a rugalmasság alapel-

veit a közigazgatási döntéshozatalban. Kickert értelmezésében a rugalmasság a szervezeti rendszernek azt a képességét jelenti, hogy környezetének változékonyságához gyorsan tud alkalmazkodni. Következésképpen a flexibilitás fogalmát a szervezetek és az alapvető döntéshozók azon képességével kapcsolja össze, hogy gyors cselekvésre képesek egy olyan környezetben, amelyet a gyors változások jellemeznek; amelynek alakulását nem lehetséges átlátni (előrejelezni); és amelyet az előzőekből eredően nehéz hatékonyan szabályozni.

A szervezetek és a környezet kapcsolatára fordított megkülönböztetett figyelem a jólismert kontingencia elméleten alapul (Scott 1987), amely megkérdőjelezi azt a széles körben elterjedt feltevést, hogy kialakíthatók olyan általánosan alkalmazható alapelvek, amelyek minden helyen és időben megfelelőek. Így a kontingencia-elmélet megközelítése hasonló az előzőekben említett ökológiaihoz (Nelson and Winter 1982, Lambooy 1984, 72).

A kontingencia-elmélet hangsúlyozza az alábbi három tételt:

(i) a szervezésnek nincsen egyetlen legjobb módja;

(ii) a szervezés egy adott módja nem egyenlő mértékben hatásos és gazdaságos; és

(iii) a szervezés legjobb módja mindig annak a környezetnek a jellemzőin múlik, amelyhez az adott szervezetnek kapcsolódnia kell — figyelembevéve a szervezet feladatait, törekvéseit vagy kötelezettségeit. Röviden, azok a szervezetek fognak a legjobban alkalmazkodni, amelyeknek a belső jellemzőik legjobban illeszkednek a környezetük adottságaihoz. A fentieket a közigazgatásra alkalmazva: komplex és dinamikus társadalmi és gazdasági környezet esetében a kormányzat és a közigazgatás szervezeti egységeinek alkalmazkodóképesnek és rugalmasnak kell lenniük.

Mintzberg (1983, p. 143) a (közigazgatás és kormányzati) szervezetek társadalmi és gazdasági környezetének jellemzésekor egyaránt hangsúlyozza növekvő komplexitásukat és egyre dinamikusabb természetüket. A környezet négy alapvető típusa különíthető el az intézményi és gazdasági jellegük alapján.

A szervezetek környezetének és a szervezeti formáknak a tipológiája

	stabil	dinamikus
	decentralizált bürokratikus	decentralizált organikus
komplex		
egyszerű	centralizált bürokratikus	centralizált organikus

Forrás: Mintzberg (1983, 144).

Az ábrában a bürokratikus jelleget nem pejoratív értelemben használjuk, hanem a munka, a döntéshozatal és a viselkedésmód messzemenő standardizálásán és formalizálásán nyugvó, szervezeti rendszert értünk rajta. Következésképpen egy szervezet bürokratikusnak nevezhető, ha a viselkedése előre meghatározott, nagymértékben standardizált. A centralizáció a hatalom koncentrációját jelenti, amikor a döntéseket egy személy vagy egy szervezet korlátozott számú egysége hozza. Következésképpen amikor a döntéshozó hatalom megosztott a rendszeren belül, akkor a szervezet decentralizáltnak nevezhető. Ezekkel a definíciókkal összhangban a komplex

és egyszerű, valamint a stabil és dinamikus fogalmak közötti különbségtételt úgy kell értelmezni, mint egy kontinuum végpontjait.

A rugalmasság fogalmával kapcsolatban kiemeljük, hogy mind az egyszerű-dinamikus, mind a komplex-dinamikus környezet esetében a szervezetnek rendelkeznie kell azzal a képességgel, hogy rugalmasan reagáljon és kölcsönhatásban legyen a környezetével. A döntéshozók figyelmének azon környezetek közül, amelyekben napjainkban a helyhatóságoknak működniük kell, elsősorban azokra kell irányulnia, amelyek úgy jellemezhetők, mint rendkívül komplex és rendkívül dinamikus környezetek. Mintzberg (1983, 254) szerint azok a szervezetek, amelyek ilyen körülmények között hatásosan és gazdaságosan képesek működni, „adhocráciának” hívhatók. Ezek általában organikus struktúrák, viselkedésük kevésbé formalizált, jellemző tendencia a feladatok jelentős horizontális decentralizálása, valamint a kisebb funkcionális teamek működése. A kölcsönös alkalmazkodást változatos eszközökkel, például a szervezeti rendszer részegységein belüli és közötti szelektív decentralizációval ösztönzik. A részegységek különböző helyszíneken települnek. Mind Mintzberg, mind Kickert hangsúlyozza, hogy a szervezeteknek ahhoz, hogy komplex és dinamikus környezetben sikeresek legyenek, mindenképp rugalmasaknak kell maradniuk. Ennek alapján ilyen szervezetben az információknak és a döntési folyamatoknak rugalmasan és többé-kevésbé informális módon kell áramolniuk. Többek között azért, hogy támogassák a szükséges innovációk megvalósulását.

Azonban Kickert (1982) azt is hangsúlyozza, hogy a rugalmas működés képessége negatív korrelációt mutat a szervezeteknek mind a nagyságával, mind az életkorával: minél nagyobb és öregebb egy szervezet, annál rugalmatlanabbnak tűnik a működése. Ez az állítás különösen releváns, amikor azt a társadalmi és gazdasági környezetet tekintjük, amelyben a helyhatóságoknak napjainkban működniük kell. Igaz, hogy a helyhatóságok „idős” szervezetek, azonban ezek alkotják a fejlett országok kormányzati és közigazgatási rendszerének a legkisebb szervezeti egységeit. Ez jelentős érvként szolgál a messzemenő decentralizációjuk mellett.

A flexibilitás — a fenti koncepció szerint — olyan irányítási mód, amely hozzáillő egy zavaros, nyugtalan és nehezen előrejelezhető helyzethez.

Következésképpen a rugalmasság úgy definiálható, mint a szervezeteknek, politikai és döntéshozó rendszereknek az a tulajdonsága, hogy gyorsan képesek reagálni (visszahatni) a változékony és bizonytalan környezetük folyamataira.

Végül — a rugalmasság fogalmát a kormányzati és közigazgatási rendszerre vonatkoztatva — egy fontos következtetést kell újra hangsúlyoznunk, amelyet Kickert (1982, 486) fogalmazott meg a fogalom elméleti vizsgálatakor. A rugalmasság azt jelenti, hogy elsősorban nem az intézményesült szabályozások, felelősségek és szervezeti alapelvek meglévő arzenáljának az eszközeit használják fel. Ellenkezőleg, a rugalmas működés esetében a vezetés, irányítás változóságának a fokozására törekcsenek. Ez magában foglalja azt is, hogy az irányítás rugalmassága elsősorban azon múlik, van-e lehetőség a szervezeti eszközök már meglévő arzenáljának növelésére. Ez paradox következtetésnek tűnhet. Azonban ez a látszólagos paradoxon a környezet komplex és dinamikus természetére helyeződő hangsúlyból ered. (A környezetre a nagyfokú bizonytalanság és változékonyság jellemző.) Közelebbről nézve ezt a következtetést nyilvánvalóvá válik, hogy — az előre nem jelezhető folyamatokra való reagálás érdekében történő — irányítási kapacitás megnövelése szükségessé teszi új alternatív szervezeti eszközök és új intézményes szabályok bevezetését. Röviden megfogalmazva, a rugalmasság magában foglalja,

hogy válság és rendkívüli helyzet körülményei között új irányítási és döntéshozatali szabályokat kell létrehozni — a lehető leggyorsabban. Következésképp nem helytálló az az elterjedt nézet, amely a rugalmasságot a meglévő szervezeti és intézményi rendszer meggondolatlan lebontásával azonosítja. Sok „elavult” intézményes szabályt és szervezeti eszközt kell felhasználni a jelenlegi komplex és dinamikus környezet hagyományos és jobban előrelátható részeiben. Vagyis a szervezeti rendszeren belüli rugalmasság egyaránt vonatkozik mind a már korábban említett szubjektív, mind a szervezeti összetevőkre; olyan emberek viselkedésmódján alapul, akik készek a jövő-orientált cselekvésre, új alternatívák, a tradicionálistól eltérő megoldások keresésére. Éppen ezért lényeges különbség van a gazdaságosság jól ismert fogalma és a rugalmasság fogalma között. Az előző azokra a lehetséges módszerekre vonatkozik, amelyek lehetővé teszik, hogy a szervezet teljesítményében változások menjenek végbe. Az utóbbi arra a képességre vonatkozik, hogy a szervezet irányítási rendszerében gyors, gyakran drasztikus és nem tradicionális változásokat realizáljanak.

Összegezve, a rugalmasság fogalmának a következő tartalom tulajdonítható:

- (i) nem vonatkozik a szervezeti viselkedés konkrét, tárgyiasult szintjének a szabályaira;
- (ii) olyan viselkedésmódnak tekinthető, amely a szervezet irányítási kapacitásának és képességének a megnövelésére irányul;
- (iii) a változatosság, gyorsaság és a szervezeti reagálás terjedelmének a megnövelését; és
- (iv) a bizonytalan jövőre való reagálást hangsúlyozza a szervezetek döntéshozói és a politika alakítói számára, akiknek az adott környezetben előre kell látniuk.

A Tinbergen-i megközelítés összegzése

Tinbergen hangsúlyozza annak szükségességét, hogy a szervezetek szubjektív és objektív összetevőit együttesen kell figyelembe venni. Egyrészt egy explicit, normatív álláspontot hangsúlyoz egy jó és effektív társadalomról. Másrészt Tinbergen nagyon komolyan figyelembe veszi a fejlett országok technikai-gazdasági tényezőiből eredő determinisztikus tényezőket.

Ebben a rövid tanulmányban természetesen nem lehetséges ezen kiemelkedő elmélet egész gazdagságát áttekinteni. A tinbergen-i elmélet első átfogóbb formájában (1959) felvetett kérdések a társadalmi igazságosságtól olyan kérdésekig terjedtek, mint a gazdasági növekedés optimális rátája, a jövő gazdaságának optimális területi struktúrája a fejlett társadalmi-gazdasági rendszerek egy köztes típusára irányulva (Dostál 1984B, 1988, 3).

Az alábbiak Tinbergen elméletének csupán azokat az alapvető elemeit összegzik, amelyek relevánsak a helyhatóságok közötti együttműködés szempontjából. Tinbergen elméletének kritikus pontja, hogy a szervezeti-intézményi tényezőt tekinti az „ismeretlenek” — annak a törekvésnek a szempontjából, hogy az optimális területi és szervezeti struktúrát meghatározza. Olyan intézményi rendszerek, mint a közigazgatási hierarchia, tervező szervezetek, adózási rendszer stb. esetében két külső feltétel ütközik össze:

- (i) a technikai-gazdasági feltételek és természeti erőforrások, valamint ezek földrajzi elhelyezkedése; az egyének technikai tudása és motivációja (1961 p.5) és
- (ii) a Bergson-féle jóléti funkció, amely az összetevők széles körét öleli fel az olyan nem anyagi alapszükségletektől, mint oktatás, politikai és kulturális részvétel az anyagi természetű jóléti elemekig, mint a jövedelem minimális szintje vagy a szabadidő felhasználása. Következésképp

pen a technikai-gazdasági feltételek tekinthetők a determinisztikus természetűeknek, a Bergson-ian jóléti funkció rendelkezik a normatív jellemvonással (Tinbergen 1959). Az optimális területi elosztással a következő három tétel kapcsolatos.

Elsőként a jólismert méretgazdaságossági előny. Ez a növekvő hozadék jelenségére vonatkozik, mind a termelés, mint az elosztás méretét tekintve. A tervelés (vagy fogyasztás) növelése által nyert költség-előnyök akkor jelentkeznek, ha a termelés átlagos költsége a növekvő output, a költség-görbe azon pontjáig, ahol az az ellenkező irányba fordul, és már az úgynevezett méret-gazdaságtalanság jelentkezik. Általánosan megfogalmazva, a működés következő belső feltételeit kell fontosnak tekinteni:

(i) mind a szervezetek, mind az eszközök oszthatatlansága; a termelés (fogyasztás) minimális mérete, amely alatt a működés átlagos költsége magasabb, mint teljes kapacitás esetén, és az egység nem osztható kisebb egységekre, pl. a termeléshez szükséges technikai berendezés;

(ii) a szűkös termelési tényezők felhasználásának gazdaságosságát növelő munkamegosztás és specializáció, beleértve a specializált munkaerőt és ezáltal csökkenő költségeket; és

(iii) az olyan általános költségek, mint a termék kutatása, fejlesztése és tervezése, amelyeket a méret nagyságtól függetlenül vállalni és finanszírozni kell. Így minél nagyobb az output és a működés, annál kisebb az output egységére eső általános költség.

Másodikként az externális hatások belsővé válásának a tétele. A jólismert definíció szerint az externális hatásokat a piacnak, vagy más tevékenységeknek egy harmadik szereplőre gyakorolt pozitív vagy negatív hatása jelenti. Tinbergen álláspontjának a lényege, hogy a külső hatásokat explicitté kell tenni és belsővé alakítani abban a szervezeti egységben, amely mind a három szereplőt magába foglalja. A pozitív externális hatások esetében annak érdekében, hogy a parazita fogyasztást megszüntessék, a negatív externális hatások esetében azért, hogy létrehozzák a harmadik fél kompenzációjának lehetőségét. Tinbergen szerint az externális hatásokra vonatkozó döntéseket nem szabad a közigazgatásnak annál magasabb szintjén meghozni, mint ami feltétlenül szükséges ezen hatások kezelésére.

Utolsóként a decentralizáció szükséges mértékének tételéről. Tinbergen szerint a növekvő hozadék és a külső hatások fontos technikai peremfeltételt jelentenek a decentralizáció szükséges szintjéhez. Azonban a jóléti funkció szempontjából Tinbergen úgy gondolja, hogy „létezik egy apriori érv a decentralizáció mellett: több szabadságot, kevesebb surlódást és alacsonyabb költséget jelent. Ez az érv azonban számos esetben érvényét veszti, amikor bizonyítható, hogy a decentralizált adminisztráció — természetéből eredően — elfogult döntésekhez vezet vagy kevésbé hatékony. Elfogult lesz, amikor az általa kezelt eszközök a saját tartományán kívül találhatók. Minden eszköz rendelkezik bizonyos hatósugárral. Ez a hatósugár jelenti a decentralizált irányítás természetes szféráját. Kisebb egységek hibás döntéseket hozhatnak, mert csak a hatások egy részén alapulnak. A decentralizált irányítás gazdaságtalan lesz, ha a méretgazdaságosság nagyobb optimális méretet igényel. A hatósugár és az optimális méret ezért azok a fontos adatok között fog szerepelni, amelyekre a decentralizáció mértékét alapozni kell” (1959, 294).

Tinbergen megközelítésének ez a rövid összefoglalása is világossá teszi, hogy Tinbergen átfogó, elegáns és nagyon igényes elméletében is kevés tér jut az előzőekben tárgyalt közigazgatás és helyi kormányzat rugalmassága koncepciójának. A tárgykör hatalmas terjedelmének és a módszertani konzisztenciának elkerülhetetlen ára van: mivel ez csak azokhoz a helyzetekhez illik,

amelyeket a táblázat bal oldala mutat, vagyis olyan stabil helyzetek körülményei között, amikor a változások viszonylag lassúak, és a jövőbeli fejlődést könnyű előrelátni, következésképp, amikor a választásokat magas valószínűséggel lehet meghatározni. Nelson-t és Winter-t idézhetjük ismét: „fontos kíváncsi vagyok a jelenbeli tevékenység rugalmassága abban az értelemben, hogy nyitva hagyja a jövőbeli választás lehetőségét, és a jövő alternatív útjaira vonatkozó információ. Legjobb esetben nagy vonalakban megrajzolható a startégyi utak térképe” (1982, 383-384).

Napjainkban mind a helyi gazdaságok, mind a helyi közigazgatás és kormányzatok igen komplex és gyorsan változó folyamatokkal szembesülnek, melyeknek a kulcsfeltételei — a társadalom és a gazdaság számos szektorában — a helyi szint felett állnak (Labooy 1982). Ez egyaránt vonatkozik mind a városi, mind a falusi helyi körzetekre (Clark et al 1987, Dostál 1987). Ezért az a következtetés vonható le, hogy a nagyon igényes Tinbergen-i elméletnek csupán néhány összetevője maradt alkalmazható a közigazgatás és kormányzat jelenlegi helyi rendszereinek értékelésére.

A helyhatóságok közötti kooperációra vonatkozó legújabb törvénykezés (VGR 1985)

A helyhatóságok közötti kooperációra vonatkozó törvénykezés hosszú tradícióval rendelkezik Hollandiában (Ruiter 1976). Az ötvenes évek eleje óta a helyhatóságok közötti kooperáció folyamatosan fejlődött. A nyolcvanas évek elején a termelés, szolgáltatás és tervezés széles skálájára terjedt ki az együttműködés — például szociális ellátás, kulturális és rekreációt szolgáló létesítmények, egészségügy, közlekedés, szállítás, lakásügy, településtervezés, rendőrség, tűzoltóság stb.

Annak ellenére, hogy a törvény előírta a kooperációnak a II megyei hatóság és a központi kormányzat általi elfogadtatását, az 1980-as évek elején 730 helyhatóság között kb. 1500 együttműködési megállapodás létezett. Fontos megemlíteni, hogy a törvényhatóságok alulról, szabadon alakíthatták ki a kölcsönös együttműködést. Az 1980-as évek elején kb. 50 ún. pre-régió létezett az országban, amelyekben csaknem az összes helyhatóság részt vett. Számottevő különbségek voltak abban, hogy a kooperáció milyen területekre terjedt ki, továbbá a koordináció és az igazgatás módjában. Jelentős volt azoknak a helyhatóságoknak a száma, amelyek egyidejűleg több különböző kooperációban is résztvettek (Blaas — Dostál 1985).

A helyhatóságok rugalmasan választhattak a kooperáció alternatív módjai között annak érdekében, hogy kihasználják a méretgazdaságossági előnyt és, hogy belsővé tegyenek számos — a határaikat átszelő — externális hatást (VGN 1984). Azonban a megújított törvény (VGR 1985) a helyhatóságok közötti együttműködés szervezeti feltételeit jelentősen megváltoztatta.

Felmerül a kérdés, hogy ez a módosított törvény vajon az előzőekben vázolt, decentralizációra vonatkozó Tinbergen-i tételekkel kompatibilisnek tekinthető-e; és vajon marad-e elég tér a közigazgatás és helyi kormányzat rendszerében a rugalmas döntéshozatalra — a helyhatóságok közötti kooperációban.

A méretgazdaságossági előny és az oszthatatlanság vonatkozásában különbséget kell tennünk a méretgazdaságossági előny mennyiségi és minőségi összetevői között (Snellen 1983, 1985). A szolgáltatások növekvő méretének gazdasági haszna — amelyre Tinbergen elméletében is

a hangsúly helyeződik — a gazdaságosság növekedésére vonatkozik (egységnyi inputra eső termelékenység értelmében) azaz a mennyiségi aspektusát hangsúlyozza. Ezzel szemben a minőségi aspektus azt jelenti, hogy megnövekszik a lehetsége annak, hogy a helyi lakosság egyre differenciáltabb igényeihez minél jobban alkalmazkodni tudjanak. Az állapítható meg, hogy a törvény módosítása a kooperáció területein egyoldalúan csak a népesség-küszöb mennyiségi vonatkozására helyezte a hangsúlyt, a szükségletek differenciáltsága helyett (VNG 1986). A méretgazdaságosságnak ez a két aspektusa rendszerint nem fedi egymást, és ezt a kérdést — úgy tűnik, hogy — a törvényt módosításkor figyelmen kívül hagyják.

A törvénynek fontos szervezeti premisszája, hogy a helyhatóságok közötti kooperációnak ún. kiterjesztett helyi kormányzat természetűnek kell lennie. Elvileg ez a premissza a helyhatóságok közötti területi kooperáció kialakításának alulról történő módját hangsúlyozza. *Azokban az új törvényt kísérő regionalizációs eljárásban a felülről való megvalósítás kapott hangsúlyt* (VNG 1984, Blaas et al. 1987). A központi kormányzat a helyhatóságok közötti kooperáció új régióinak kialakítását igényelte, megszüntetve a hosszú ideje létező régiókat. Az új régiókat a megyei hatóságoknak kellett javasolniuk, a helyhatóságokkal való kötelező konzultációk után, és a belügyminiszter hagyta véglegesen jóvá. Ez az új eljárás a helyhatóságok közötti kooperáció 62 régiójának a létrehozását eredményezte. Ennek a közigazgatási beosztásnak a közelebbi vizsgálata világossá teszi, hogy *az új régiók jelentősen akadályozni fogják a helyhatóságok közötti kooperáció rugalmasságát*. Először is az olyan nagy helyhatóságok, mint Groningen, Utrecht vagy Hága, nagyobb mértékben foszthatják ki a funkcionális hinterlandjukat. Másodsorban olyan *társadalmi-gazdasági koherenciát mutató régiókat, amelyek átlépi a megyei határokat*, alig találunk. A Midden-IJssel terület az egyetlen lényeges kivétel. Ez Overijsszel és Gelderland megyék közötti kemény harc eredménye, amit magának a miniszternek kellett megoldania. Harmadszor azt állíthatjuk, hogy a régiók túl kicsik ahhoz, hogy a jövőbeli folyamatok előrejelzésére képesek legyenek.

A törvény szerint tíz éves időszak után a megyei hatóságoknak lehetőségük lesz megváltoztatni a határokat. Azonban ez alatt az időszak alatt a helyhatóságoknak csupán az előírt régióon belül lesz lehetősége a kooperációra. A 62 régió határát átlépő kooperációs szándékok csak kivételesen engedhetők meg. Összegezve úgy tűnik, hogy az új régiók létrehozásával az új törvény jelentős mértékben korlátozza a rugalmasabb, jövő-orientált együttműködés lehetőségét a helyhatóságok között.

A következő kérdés az externális hatások belsővé tétele. A legfontosabb politikai érv a törvény mellett az volt, hogy „csomóba kössék”, „integrálják” a helyhatóságok közötti széleskörű, kiterjedt együttműködést ugyanazon a területen belül és lehetőleg ugyanazzal a szervezeti formával (VNG 1984, 1986). Nyilvánvalóan ezekkel a felülről jövő szervezeti előírásokkal meglehetősen önkényes körülhatárolása történt azoknak az externális hatásoknak, amelyek a helyhatóságok közötti kooperációban jelentkeznek. Továbbá a szolgáltatások túldimenzionálásán vagy aluldimenzionálásán kívül a *szervezeti keretek ezzel együttjáró uniformizáltsága is jelentősen korlátozhatja a helyhatóságokat abban, hogy rugalmasan előrejelezzék és reagáljanak a társadalmi és gazdasági fejlődés kulcs tényezőinek a változatosságára*. Végezetül azt állíthatjuk, hogy az adminisztratív eszközök természetes hatókörének Tinbergen által megfogalmazott elméletét jelentős mértékben figyelmen kívül hagyták. Számos esetben nem vették figyelembe a helyhatóságok közötti kooperációnak a háború utáni időszakban gondosan kialakított csator-

náit, és sok esetben a helyhatóságok arra voltak kényszerítve, hogy együttműködési szándékukat más helyhatóságok felé orientálják — uniformizált és láthatólag túl kicsi régiókon belül (Snellen 1985).

Néhány záró megjegyzés

A közigazgatás és helyi kormányzat rendszerében a rugalmas döntéshozatal és politikaformálás igényének megfogalmazása — a működés növekvő hatékonysága és gazdaságossága érdekében — nagyon népszerű napjainkban. Ezek a felhívások kevéssé meglepőek, figyelembevéve az igen dinamikus és növekvő komplexitású társadalmi és gazdasági környezetet, amelyben a helyhatóságoknak működniük kell. Azonban azt a következtetést kell levonnunk, hogy a helyhatóságok kooperációjára vonatkozó megújított törvény kevés lehetőséget ad a rugalmas szervezeti magatartásra a helyi szinten. Az ökológiai jellegű megközelítés alapján — amely a környezet és a szervezeti magatartás közötti illeszkedés szükségszerű változatosságát hangsúlyozza — az a következtetés vonható le, hogy nem létezik egyetlen legjobb szervezeti forma, hanem csak számos megfelelő, s ezek megfelelőségét nagymértékben meghatározza az igen differenciált és komplex szervezeti, technikai és gazdasági környezetre vonatkozó rugalmas előrelátás lehetősége. A tanulmány fő következtetése ezért úgy összegezhető, hogy a helyhatóságok közötti kooperáció területén az ilyen lehetőség jelentősen csökkent az utóbbi időben Hollandiában.

Ford. Orosz É.

Irodalom

- Bennett, R. J. (1987) *Central and local government taxes and responsibilities: the arguments for assignment and the demands for restructuring*. Paper Study Group on Geography and Public Administration of the International Geographical Union. Conference in Pécs, Hungary.
- Blaas, H. — P. F. Dostál (1981) „De bestuurlijke indeling van Nederland” In: J. M. M. van Amersfoort, W. F. Heinemeyer and H. H. van der Wusten (eds.), *Een wereld van staten*. Alphen aan de Rijn, 92-104.
- Blaas, H. — P. F. Dostál (1985) „Het regional gat van Nederland” In: *Planologische Diskussiebijdragen*, Deel 1, Delft, 131-144.
- Blaas, H. — P. F. Dostál — R. Thomas (1987) *The missing regional link in the Netherlands: on institutionalisation of the intermunicipal cooperation and its regionalisation*. Paper Study Group on Geography and Public Administration IGU. Conference in Pécs, Hungary.
- Clark, G. — P. Dostál — F. Thissen, eds. (1987) *Rural Research and Planning: The Netherlands and Great Britain*. Netherlands Geographical Studies 27. Amsterdam.
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1980). Den Haag.
- Dostál, P. F. (1984a) „Regional policy and corporate organisational forms: some questions of interregional social justice”. In: M. de Smidt and E. Wever (eds.) *A Profile of Dutch Economic Geography*, (Assen): 12-30.
- Dostál, P. F. (1984b) *On segmentation of interregional economy and legitimization of regional policies: and institutional-geographical perspective*. Paper Symposium on regional development processes/policies and the changing international division of labour. IGU/UNIDO. Vienna, Austria.
- Dostál, P. F. (1987) *Small towns and rural settlements and the impacts of high technology*. Paper Second Dutch-Hungarian Seminar. Kecskemét, Hungary.
- Dostál, P. F. (1988) *Beyond the welfare of regions*. An essay in institutional geography of Czechoslovakia. Amsterdam.
- Faludi, A. (1987) *A decision-centred view of environmental planning*. Oxford.
- Gunsteren, H. van (1976)
- Hägerstrand, T. (1970) „Tidsanvändning och omgivningsstruktur.” In: *Urbaniseringen i Sverige: en geografisk samhälls-nalys*. SOU, Stockholm.

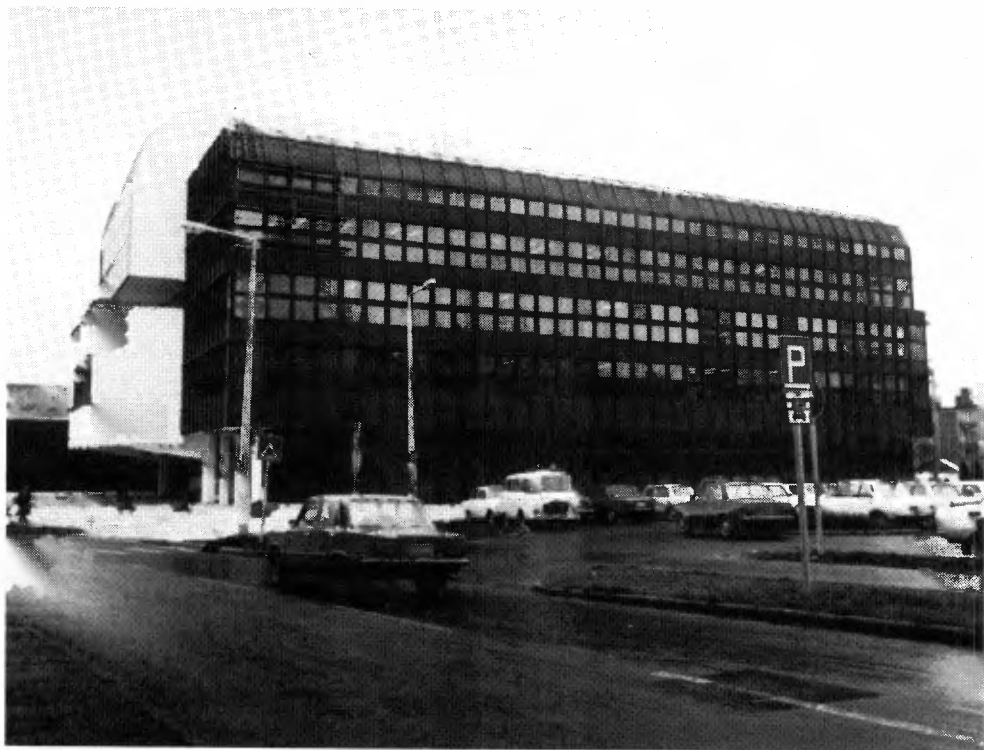
- Kickert, W. J. M. (1980) *Organisation of decision-making*. A system-theoretical approach. Helmond.
- Kickert, W. J. M. (1982) „Het toverwoord flexibiliteit” In: *Bestuurswetenschappen*, 7, 476-492.
- Lambooy, J. G. (1982) „Stedelijke ontwikkeling en beïnvloed baarheid” In: *Greep op stad?* WRR, V28, 1-87.
- Lambooy, J. G. (1984) „The regional ecology of technological change” In: J. G. Lambooy (ed.) *New spatial dynamics and economic crisis*. Yearbook IRPA, 63-76.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Five: designing effective organisations*. Englewood Cliffs.
- Nelson, R. R. — S. G. Winter (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass.
- Ruiter, D. W. P. (1976) *Gewest en territoriale decentralisatie*. Alphen adR.
- Scott, W. R. (1987) *Organizations*. Rational, natural and open systems. Englewood Cliffs.
- Snellen, J. T. M. (1983) „Pluriforme regionalisatie: een uitweg uit impasse?” In: A. van der Jagt (ed.), *Regionalisatie: van problematiek tot bestuurlijke vormgeving*. RBB 9, Den Haag.
- Snellen, J. T. M. (1985) „De regio: een vermeend vacuum?” In: *Bestuur*, 2, 16-19.
- Tinbergen, J. (1959) „The theory of the optimum regime” In: L. Klaassen et al. (eds.), *Selected Papers of Jan Tinbergen*, Amsterdam, 264-304.
- Tinbergen, J. (1961) *De optimale organisatie der economische beslissingen*. Mededelingen KNAW, afd. Letterkunde. Nieuwe Reeks. deel. 24, 7.
- Voorden, W. van (1985) „De verscheidenheid van flexibilisering van de arbeidsmarkt” In: *Preadviezen OSA*, Voorstudie 9, 39-49.
- Voorden, W. van (1987) „Vraagstukken van arbeidsverhoudingen” In: R. A. Felix et al. (eds.) *Nederland naar de jaren negentig*. Den Haag, 55-68.
- VNG (1984) *De regio gelokaliseerd*. Eindrapport van de Commissie intergemeentelijke samenwerking. Blauwe reeks 71. Den Haag.
- VNG (1986) *Invoering van de nieuwe WGR*. Deel 1 en 2. Den Haag.
- VWRR (1975) *De organisatie van het openbaar bestuur*. Enkele aspecten, knelpunten en voorstellen. Den Haag.

Az előadás elhangzott:

Seminar on „Local Development and Planning; Economic, Political and Spatial Dimensions”, 28 January 1988, The Hague.

TÉR ÉS TÁRSADALOM

Legyen a TÉT a TÁRSa



Kaposvár, Megyei Tanács

Fotó Kálmándy Ferenc MTI

Könyvjelző

FELHÍVÁS

A folyóirat szerkesztősége a jövőben két típusú könyvismertetésnek szándékozik helyet adni. A rövid (max. 2 gépelt oldal), figyelemfelkeltő, tárgyyszerű vagy az adott könyvnek fontosabb érdemeit kiemelő recenzióknak, és a hosszabb (max. 20 gépelt oldal), alapos elemzésre vállalkozó könyvkritikáknak. Az előbbi típus esetében elsősorban külföldi könyvekre és könyvvárosi forgalomba nem, vagy csak korlátozottan kerülő munkákra gondoltunk. Az utóbbi kategóriáról pedig fontosnak tartjuk elmondani, hogy a dolog természetéből következően szerzőink a legkülönbözőbb műfajú és stílusú írásokkal jelentkezhetnek.

A BELVÁROSOK DZSENTRIFIKÁCIÓJA

(Neil Smith—Peter Williams /szerk./:

Gentrification of the City, Boston: Unwin Hyman, 1988, 257 p.)

A hazai tudományos élet általában szelektíven és változó késéssel veszi át a nyugati irodalomból az új fogalmakat. A "gentrification" kifejezés két évtizeddel ezelőtt jelent meg az angolszász szociológiai és földrajzi irodalomban. A fogalom konkrét tartalma érthetővé teszi, miért nem aktuális a „dzsentrifikáció” hazai adaptálása. A középosztálybeliek beáramlása a leromlott városközpontokba, s költséges fejújítások révén minőségileg új lakóhelyi környezet teremtése több okból is elképzelhetetlen nálunk. A mi — még csak csírájában létező — középosztályunk az V. kerületből elmenekül Szentendrére, s egyelőre semmi remény a belső városrészek nyomasztó leromlásának megállítására. Ennek ellenére számunkra is tanulságos ez, a témakör sokoldalú vizsgálatát nyújtó könyv.

A tíz fejezetre tagoló kötet mintaként szolgálhat arra, hogyan lehet a sokféle megközelítést egységes gondolati mederbe terelni. A bevezető fejezetben a két szerkesztő a fogalom értelmezésével kapcsolatban — szakirodalmi áttekintés alapján — elveti az elméleti zsákutcába vezető megközelítéseket. Természetesen nem vállalkozhatnak a fogalom tömör meghatározására, de körvonalaznak egy olyan tágabb definíciót, melyet a kötet minden szerzője elfogadhat, saját koncepciójának feladása nélkül. Smith és Williams hangsúlyozza, hogy nem egyszerűen lakóhelyi rehabilitációról van szó, és nem csupán a fogyasztás szférájában bekövetkezett változásokat kell vizsgálni. A poszt-indusztriális város megjelenése — összefüggésben a feldolgozóipari

ágazatok leépülésével és az információ-orientált szolgáltató ágazatok szerepének gyors növekedésével — összekapcsolható az „új középosztály” megjelenésével.

Az empirikus tanulmányok sorából kiemelkedik Neil Smith esszéje az amerikai városi tér újrendeződéséről. A magasabb szintű döntési központok nagyvárosokba történő koncentrálódása és az ezekhez kapcsolódó sokféle kiegészítő szolgáltatás megeremti az új középosztály munkahelyeit és ez a réteg fokozatosan kielégíti a saját igényeinek megfelelő lakóhelyi környezetet. Ezt a sokrétű folyamatot a szerző szemléletes példákkal illusztrálja. A kötet többi empirikus jellegű tanulmánya a következő kérdésekre keresi a választ: Milyen közvetlen gazdasági-társadalmi hatásai lesznek ennek a városi újrendeződésnek? A közeli jövőben milyen városi területek formálódnak, milyen méretűek lesznek? Milyen hatása lesz ennek a folyamatnak a mai városalakókra, a várospolitikára és a konfliktusokra? Kik a dzsentrifikáció nyertesei és vesztesei?

Robert A. Beauregard a dzsentrifikáció komplex jellegét a háttérben lévő, de a folyamatot meghatározó tényezőkre vezeti vissza. Ezek a következők: az új nemzetközi munkamegosztás, a városok változó funkciója, a gazdasági növekedés üteme és az állam szerepe. A kötet többi szerzőjétől eltérően hangsúlyozza a demográfiai tényezők szerepét is. Nevezetesen azt, hogy a potenciális dzsentrifikálók általában fiatal szakértelmiségiek és menedzserek, akiknek magas jövedelmük reális céllá teszi az igényesebb lakókörnyezetbe jutást, de nincs annyi felhalmozott tőkéjük, hogy a „megállapodott” középosztályi lakónegyedekben lakást tudjanak vásárolni. Ezért „vállalkozniuk” kell a patinás, de leromlott központi városrészek felújítására, a régies küllemű lakások belsejébe varázsolva a modern háztartási és szórakoztató elektronika csodáit, a lakókörnyezetben pedig megeremtve a sport, a pihenés és szórakozás minden kellékét.

Peter Williams a dzsentrifikációt három, egymástól eltérő ország, az USA, Nagy-Britannia és Ausztrália esetében elemzi. Kiindulópontja az új nemzetközi munkamegosztás, országokként és az egyes országokon belül is más-más hatása. A nemzetgazdaságon belül nem léteznek többé egymástól elhatárolt régiók, s ez regionális szinten a földrajzi tér újraszerveződéséhez vezetett, ami befolyásolja a városi központok jellegét. Új nemzetközi régiók jöttek létre Clydeside, Merseyside és a Ruhr-vidék hátrányba került Dél-Kelet Angliával, Queensladdal és Californiával szemben. Sok olyan városban — melyek régi ipari centrumok voltak — az új nemzetközi munkamegosztás az ipar drámai leépülését hozta magával. A tőkét részben vagy egészében kivonták az ipari infrastruktúrából, és ennek következményeként szintén kivonták más területekről, így a lakóhelyi, a kereskedelmi stb. szférából is. A régi központok gazdasági hanyatlásának az ipar visszaesésének sokrétű összekapcsolódása a hanyatlás és a lehetőségek durva dialektikáját nyújtotta. Olyan városok esetében mint Liverpool Angliában vagy Gary Indiana államban, a hanyatlás jellemzi és uralja a jelent és a közvetlen jövőt, míg Baltimoreban és Pittsburgben a városközpont újraépítésének és újraszerveződésének eszközeként tőkésítik (a szó szoros értelmében) az elhelyezkedés hanyatlás okozta drámai olcsóbbodását. Williams konklúziója: főleg a dinamikus városokban gyorsan erősödő „új középosztály” képezi a dzsentrifikáció társadalmi bázisát.

A dzsentrifikáció nyerteseit és veszteseit Peter Marcuse New York City példáján keresztül elemzi. A szakirodalomban már korábban megjelent az a leegyszerűsítő felfogás, hogy a fellendülés New Yorkot a gazdagok és szegények városává teszi. Bár New York City polarizációja valószínűleg az egész világon a legszélsőségesebb, ezt azonban részben — legalábbis térbelileg

— ellensúlyozza az elit enklávék kibővülése a központ közelében és az „ostrom”-mentalitás kialakulása a dzsentrifikáció határán. Peter Marcuse nagyon plasztikusan jellemzi a dzsentrifikáció hatására bekövetkező népességmozgásokat. New York Cityben évente 78.000-150.000 személy kénytelen a dzsentrifikáció miatt lakóhelyét elhagyni. Az egyértelmű vesztesek a kisebb-ségben lévők, a szegények és a munkásosztály egy része, akiket a dzsentrifikáció előrehaladása elmozdít a helyükről, illetve arra kényszerít, hogy magasabb lakásárral számoljanak.

Smith és Williams zárótanulmánya nem a szokásos összegzése a kötet tanulmányainak, hanem továbbgondolása a felvetett problémáknak. A szerzők történelmi perspektívában vizsgálják a dzsentrifikációt. Bár nem kevés történelmi példa van központi városi övezetek „újrafejlődésére”, a mostani mindenképpen új szakaszt jelent a városfejlődésben. A szerzők ugyanakkor elvetik a dzsentrifikáció valamiféle idealizált városi reneszánszsal való azonosítását. „A reneszánsz, vagy megújulás téma népszerűsége az általa sugalmazott optimizmusban kereshető és abban a hitben, hogy a szennyet kiírtják és a nagyvárost a tekintélyes, jóhírű osztályok hódítják vissza. Ez a nézet meglehetősen leegyszerűsítő képet ad a jelenkori városfejlődésről, amelynek ellentmond a városfejlődés valóságos története.” (204. old.) Az utóbbi években, először a történelem során, az igazán globális városok hierarchiája jön létre. Ahogy a nemzeti gazdaságok egyre inkább betagozódnak a világ gazdaságba, melyek eddig jórészt csak nemzeti szintű központokként funkcionáltak, fokozatosan kettéválnak nemzetközi és nemzeti központokra. New York, London és Tokió abban az értelemben máris globális várossá vált, hogy itt a legnagyobb pénzügyi és részvénytársasági vállalkozások sokkal inkább a nemzetközi, ezek hazai ügyletekkel foglalkoznak. Sok más várost relatív tévesztés jellemez, ezek elvesztettek néhány nemzetközi funkciót, de megtartották a nagy részvénytársaságok irányítási tevékenységének jó részét. Úgy tűnik, hogy még olyan nagyvárosok is mint Chicago, Amsterdam, Rotterdam, Manchester és Melbourne ebbe a kategóriába tartoznak. Más, ennél kisebb városok csupán regionális centrumokká váltak. A szerzők jogosan hangsúlyozzák, hogy ennek az új városhierarchiának a fejlődése egyidejűleg a városfunkciók új hierarchiáját teremti meg. Joggal várhatjuk azt, hogy a változó városhierarchia és a gyökeresen átalakuló városfunkciók a helyzetüktől függően más-más módon érintik a központi városi területeket. Smith és Williams a dzsentrifikáció nemzetközi nagyvárosokra jellemző formáját „manhattanizációnak” nevezi. „Ezen mi nem egyszerűen az építészeti manhattanizációt értjük — a felhőkarcolók összetömörülését a központban —, hiszen ez jórészt már megtörtént. Inkább a társadalmi manhattanizációra gondolunk, amely a nagy cégek és a hozzájuk kapcsolódó tevékenységek központba tömörülését jelenti, a nagyobb jövedelmű lakóhelyű körzetek, pazar rekreációs és szórakoztató intézmények további felhalmozódásához vezet. A fő kérdés az, hogy ez a fajta dzsentrifikáció milyen mértékben hatol lefelé a városhierarchiában?” (211-212. old.)

A könyv a közép-kelet-európai olvasókban több fájdalmas kérdést vet fel. A legfontosabb ezek közül talán az, hogy e térségben vajon mikor jelennek meg a városfejlődés új nyugati tendenciái, hiszen ez nyilvánvalóan alapfeltétele (Nyugat-)Európához való felzárkózásunknak. A kötet gazdag tényanyaga szemléletesen bizonyítja, hogy ha megvannak az alulról építkező demokratikus szervezeti formái a helyi- lakóközösségi érdekek — célok ütköztetésének és megfogalmazásának, akkor a magánberuházások képesek megteremteni ezen összetett igény infrastruktúrális kereteit. Bizonyítván, hogy a magántőke — a tényleges piaci verseny feltételei között — a csak hosszabb távon jövedelmező társadalmi igények kiszolgálására is képes.

Timár Lajos

A HELYI CSELEKVÉS

Köles Sándor — Varga Csaba (szerk.) —
JAK füzetek 38. Budapest, 1988, 288 o.

TÁRSADALOMKRITIKA ÉS RADIKÁLIS REFORM

(Elek István — JAK füzetek 39. Budapest, 1988, 196 o.)

A JAK füzetek két, a társadalomtudományok témakörébe vágó, illetve azok figyelmére igényt tartó kötetét forgatva a recenzens nem tudta feledni: maga geográfus — ha úgy tetszik, a társadalomföldrajz művelője vagy szándéka szerint legalábbis, a regionális tudományé. Így aztán érdeklődéssel kereste a *földrajz, a regionális tudomány és a társadalomtudomány viszonyára, kapcsolataira utaló jeleket*, mérte fel (felmérte volna!) e kapcsolat jellegét, szorosságát. Nos, ami a társadalomtudománynak a földrajzhoz fűződő viszonyát illeti, az eredmény egyértelmű: ilyen viszony *egyszerűen nem létezik!* Legalábbis a fenti két kötet tükrében. A „helyi cselekvésről” — önkormányzat, annak hagyományai, települési, társadalmi, kulturális keretei és előfeltételei, településgazdálkodás stb. — összeállított kötet megszólaltat szociológust és építész, népművelőt és közigazdász, politológust és szociográfust, író, költőt, esztétát és mezőgazdasági mérnököt — geográfust nem. Pedig a kötet vállalt feladatainak teljesítéséhez hozzá tudna járulni, a feltett kérdésekre lennének válaszai („... az egyén, mint a »társadalmi viszonyok összessége«, szűkebb létezési köreiben — lakóhelyi környezetében, munkahelyén vagy éppen családjában, privát kapcsolataiban — hogyan tudja cselekvéseiben tárgyiasítani önmagát. Kényszerpályákra sodródik-e, vagy megadja magát a passzivitásnak, fölveszi-e a harcot környezetének visszahúzó erőivel, kifejeződik-e önazonossága autonóm cselekvésekben? Milyen »helyi cselekvési« lehetőségeket kínál neki a társadalom?»). E megállapításunkat akár a kifejezési tér nélkül maradt szakmai hiúság, a mellőzöttség is szülheti; az viszont már elgondolkodtató, hogy a társadalomtudományok fent elősorolt ágai, a szociográfia, a „közírás” jószereivel nem is vesz tudomást a társadalomföldrajz létéről, eredményeiről. „A helyi cselekvés” c. kötet jegyzetanyaga, utalásai, idézetei között legalábbis nem fordul elő geográfus szerző; Elek István kötetében egy: Enyedi György. Egyszerű — és igaztalan — volna a szerkesztőket, tanulmányírókat elmarasztalni, tájékozatlansággal vádolni. Kérdés: nyújt-e a geográfia, a regionális tudomány „konvertálható” kutatási eredményeket, ismeretanyagot a társadalomtudományoknak vagy akár a „művelt nagyközönségnek”? Ki tud-e lépni szakmája kereteiből s a társadalomtudósok, közírók, gyakorlati szakemberek által látogatott fórumokon, az általuk (is) olvasott folyóiratokban ismertté, elfogadottá tudja-e tenni eredményeit? Vannak-e jól ismert, elfogadott *saját* fórumai, folyóiratai? A válasz: nem, alig-alig, nincs...

Ahhoz, hogy ez a kapcsolat szorosabbá váljék, persze az is szükségeltetik, hogy nagyjából egy nyelven beszéljünk, ismerjük egymás teljesítményeit; szükséges, hogy a földrajz is közeledjen a társadalomtudományokhoz, éljen eredményeivel, módszereivel, eszmeiségével, elméleteivel, kezdeményezéseivel, gyakorlatával. Hogy beépítse a maga „Alföld-képébe” pl. Márkus István gondolatait az *alföldi fejlődési útról*, amely eltért mind a nyugat- mind a kelet-európai modelltől, s alapja egy olyan önkormányzó, szabad paraszti fejlődés volt, amely egy időn keresztül a skandináv fejlődéssel is rokonítható, ám a polgári fejlődés keretei közt lassan

elveszti hatékonyságát ("Paraszti önkormányzat a magyar rendi társadalomban és a kapitalizmus kiépülése idején"). Kemény Bertalan a települések belső szerveződésének nagy hagyományú, sajátos formájáról, „tizedesi intézményről”, a „tizes szervezetről” közöl összefoglaló tanulmányt ("A területi autonómia elemi egységének történeti modellje: a tizedesi intézmény"). Az autonómia sarkalatos feltételével, a *településgazdálkodással*, a gazdálkodási önállósulás lehetőségeivel több tanulmány foglalkozik; a korábbi évek „slágerével”, az *önfinanszírozási koncepcióval* szemben az ügynevezett *községgazdálkodási orientációt* — Gulácsi G. és Juhász P. kifejezése — támogatva. Az előbbi fő feladatának a helyi önállóság gazdasági alátámasztását, intézményi megerősítését tartja, alapelve: a helyben termelt értékek „helyben-hagyása”, az újraelosztás arányainak csökkentése. A községgazdálkodási orientáció, Gulácsi és Juhász szerint „...mélyebb problémákat lát és a kiutat is másfelé keresi”. Ez az elképzelés elveti, hogy a felmerülő kérdéseket, feladatokat a „személytelenül működő” politikai, igazgatási, gazdálkodási rendszerek maguk, saját elgondolásaik, szakembereik révén oldják meg. Ehelyett „...inkább újszerű és életrevaló mikromechanizmusokban, vállalkozási formákban, a helyi önkormányzat és közösségi gazdálkodás előnyös integrációjában látja a kibontakozást”, „... a helyi kezdeményezésekre épít, nem tartja szükségesnek, hogy országosan egységesen ilyen formákra térjenek át, viszont ahol rá akarnak térni, ott radikális változásokat igényel a tanács-lakosság-vállalkozások intézményes kapcsolataiban”. Ez az elképzelés nem annyira a felvilágosult felső vezetésre, mint a helyi vállalkozási ambíciókra, helyi vezetőkre számít. A szerzőpáros, Gulácsi Gábor és Juhász Pál által elősorolt feltételek, következmények, fejlemények nemcsak a településgazdálkodást helyezik új megvilágításba, hanem a településfejlődés, -fejlesztés, a településpolitika számos, a geográfia által elfogadott, használt elemét is, a kérdéskör újragondolására sarkallva a társadalomföldrajz művelőit. Példaként csak az „antropológiai kép” napjainkban felsejlő változását említem: a korábbi, társas termelő és egyéni fogyasztó (és az állami gondoskodás csatornáit igénybe vevő) helyébe lépő, egyénileg és alkalmi csoportosulásokban termelő és társult fogyasztó képét (Gulácsi Gábor - Juhász Pál: Településfejlődés, decentralizálás és községgazdálkodás; egy konkrét elképzelésről: Síklaky István: Vállalkozó községek).

Feltűnő, elgondolkodtató, hogy mennyire felerősödtek néhány szakterület — szociológia, szociográfia, oktatáskutatás — azon törekvései, hogy a „valóság” feltárása mellett, az után aktív közreműködést vállaljon a „helyzet” megváltoztatásában, túl azon, hogy ötleteket, javaslatokat ad. Varga Csaba a „Siómente-kísérletről” számol be, emellett hat „tudatos, kistáji fejlesztési kísérletről” tesz említést. Ezek színhelyei: Tab és környéke, a Dombóvár melletti aprófalvak, Bogyiszló, a Káli-medence települései, három bakonyi falu és a Siómente. A tíz részkísérletből álló vállalkozás keretében „... *sem sikerülhetett* még a helyi társadalom minőségi rekonstrukciója. „Csak” a szerves fejlődési pályára való átállás szellemi, intézményi, közérzeti feltételeit szaporítottuk”. ("Falukísérletek, helyi autonómiák"). Köles Sándor és Kemény Bertalan a tabi kísérlet eredményeiről számol be ("Itt és mást").

Politológiai írások (Hankiss Elemér alany nélküli írásában — melyben a dolgok megtörténődnek — fűz széljegyzeteket társadalmunk fejlődéséhez, állapotához; Gombár Csaba önkormányzati technikákat, elképzeléseket ismertető levele felett némiképp elszállt a szárnyas idő — 1984-ben íródott! —), esettanulmányok találhatóak még a kötetben.

Elek István elegyes kötetéből a „Hátrányos helyzetű mezőgazdaság, leértékelt vidék, gyarmatosított falu” c. írás tarthat számot a geográfus olvasó figyelmére, amelyben a *falusi szociográfiai irodalmának (1969-1983) eredményeit* összegzi.

Beluszky Pál

**INTERJÚ GEORGES BENKO-VEL,
az Espaces et sociétés és a Society and Space
szerkesztőbizottságának tagjával**

Ki Ön, Georges Benko?

Az Université de Paris I Panthéon-Sorbonne földrajz tanszékének tanára vagyok; gazdaság- és társadalomföldrajzot oktatok. Általában regionális gazdaságföldrajzi témákról tartok előadásokat, másrészt pedig szemináriumokat vezetek doktori disszertációjukon dolgozó aspiránsoknak, évente változó tárgykörökben. Ezenkívül részt veszek az egyetem mellett működő Ipar- és Területfejlesztési Kutató Központ (CRIA) munkájában is. Nemrégiben jelent meg az a francia nyelvű kötet, amelyet egy nemzetközi kollokviumon elhangzott előadások alapján szerkesztettem „A társadalomelmélet új aspektusai” címmel (Les nouveaux aspects de la théorie sociale, Caen: Paradigme 1988). Végül, de nem utolsó sorban tagja vagyok a címben jelzett két társadalomföldrajzi folyóirat szerkesztőbizottságának: a francia nyelvű *Espaces et sociétés*-nek és az angol nyelven megjelenő *Society and Space*-nek.

Hogyan született e két folyóirat? Kinek vagy kiknek az ambíciói hívták életre és milyen céllal?

Kezdem talán az „idősebbikkel”. Az *Espaces et sociétés*-t a híres francia filozófus és szociológus, Henri Lefebvre kezdeményezése nyomán alapították 1970-ben. Lefebvre figyelme a hatvanas évek vége felé ugyanis mindinkább a szociológia irányába fordult, ezen belül is elsősorban a vidék társadalmi problémái izgatták, majd később egyre több publikációja foglalkozott a városfejlesztés, az urbanizáció kérdéseivel. Olyan politológusokat, szociológusokat, építészeket gyűjtött maga köré, akik érzékenynek bizonyultak a társadalmi jelenségek vizsgálatának újonnan felfedezett dimenziója, nevezetesen a térbeliség iránt. Az *Espaces et sociétés* legelső számát nyitó cikkében Lefebvre úgy fogalmaz, hogy a társadalom kutatóit mindaddig elsősorban az idő problémája foglalkoztatta, a szociológusok számára is az időbeli változások adták a jelenségek vizsgálatának keretét; a valóság megértéséhez azonban legalább ilyen fontos az is, hogy ismerjük, hogyan reprodukálódik a társadalom a térben, kik és milyen eszközökkel irányítják a térhasználat különböző formáit. (Persze azért akadtak már korábban is társadalomtudósok, akik a tér problematikájának is különös figyelmet szenteltek, így például a kiváló francia történész, Ferdinand Braudel.) Kezdetben Manuel Castells, spanyol származású francia szociológus is részt vett a folyóirat szerkesztésében. Őt mindmáig az egyik legsikeresebb francia városszociológusként tartják számon, noha már tíz éve az Egyesült Államokban él.

A *Society and Space*-t 1983-ban alapították, jórészt angolszász geográfusok. A tudományos folyóirat a Pion Kiadó ismert társadalomtudományi sorozata, az *Environment and Planning D* jelű részeként jelenik meg. Azzal az ambiciózus céllal szerveződött, hogy a humán geográfia elméleti problémáinak vitaforumává váljon, s ez — úgy vélem — sikerült is. A teljesítményeik alapján joggal magabiztos angol társadalomföldrajzosok — a társadalomtudományok egyete-

mességét alapul véve — olyan pozíciót kívánnak a geográfiának elérni, amely kölcsönösséget biztosít a társadalom térbeli folyamatait és struktúráit elemző más tudományágakkal; vagyis ahol a földrajz nemcsak építkezik más diszciplínák ismereteiből, de hozzá is járul azok fejlődéséhez. Sőt, a *Society and Space* szerkesztői a társadalomelmélet általános fejlődésében is kiemelkedő szerepet szánnak a folyóirat hasábjain megjelenő vitáknak.

Milyen szerkesztői politikát követ a két folyóirat? Kötődnek-e a ma működő szerkesztői bizottságok valamely társadalomelméleti iskolához? Miben tér el a két folyóirat szellemisége, arculata egymástól?

A két tudományos szemle stílusának, arculatának különbségeit mindenekelőtt az angol és a francia földrajz, sőt tágabb értelemben a térbeli kutatások egész körének eltérő helyzete magyarázza. Hiába működik ugyanis mindkét folyóirat élén nemzetközi szerkesztőbizottság, az *Espaces et sociétés* nagyrészt a francia nyelvterületek irányában elkötelezett; a *Society and Space* pedig az Atlanti-óceán két partján élő angolszász szerkesztők keze nyomán formálódik.

1. TÁBLÁZAT

Espaces et sociétés

A megjelent tanulmányok a szerzők hovatartozása szerint

Ország	1985 46/47	1986 48/49	1987 50/51	1988 52/53 és 54/55
	(százalék)			
Franciaország	44	85	73	45
Belgium	—	4	—	6
Svájc	8	8	12	20
Kanada	10	8	12	3
Más európai országok	28	4	3	23
USA/Ausztrália	10	—	—	—
Egyéb	—	—	—	3
Szám	39	26	33	35

2. TÁBLÁZAT

Society and Space

A megjelent tanulmányok a szerzők hovatartozása szerint

Ország	1984	1985	1986	1987	1988
	(százalék)				
Egyesült Királyság	34	30	35	50	45
USA	31	35	32	18	24
Más európai országok	15	13	11	21	11
Kanada	10	11	3	7	13
Ausztrália	2	2	11	—	8
Izrael	—	7	3	—	—
Egyéb	8	2	3	4	—
Szám	61	46	34	28	38

Az *Espaces et sociétés* hetvenes évekbeli indulása idején az 1968-as diákmozgalmak utórezgése — és azok nyomán a marxizmus előretörése — nagy hatással voltak a tudományos gondolkodásra Nyugat-Európában. Köztudott, hogy Lefebvre egyike volt a legkiválóbb marxista indítatású kutatóknak, de fontos tudnunk, hogy annak nem dogmatikus, hanem liberálisabb változatát művelte (és teszi nyugdíjasként is mind a mai napig). Nyilvánvaló, hogy szemléletének sajátosságai tükröződtek az általa életre hívott folyóirat hasábjain is. A hetvenes években a marxizmus gyorsan lehanyaglott a francia társadalomtudományok művelői körében. A korábban ez irányban elkötelezett szerzők számára kiderült, hogy ez az elmélet, amelyet a XIX. században alkottak meg a korabeli társadalmi viszonyok elemzésére, ma már alkalmatlan arra, hogy segítségével a bennünket körülvevő társadalmi jelenségeket is megmagyarázzuk. Egyes kutatók megtartottak bizonyos alapföltevéseket; belőlük lettek a marxizáló vagy a marxizmus által inspirált társadalomtudósok. Az *Espaces et sociétés* is egyre inkább eltávolodott a marxizmustól, megjelentetett cikkeinek szemlélete liberálisabb és sokoldalúbb lett.

Ami a *Society and Space*-t illeti, annak szerkesztői nem kötelezték el magukat egyetlen társadalomelméleti irányzat vagy iskola kizárólagos képviselőjére sem, sőt kifejezetten azt vallják, hogy nem lehet egyetlen monolitikus elméleti vagy módszertani konstrukció segítségével magyarázni a társadalmat. Természetesnek tartják, hogy a szerzők különböző diszciplínák apparátusával és megközelítésével dolgoznak, ugyanakkor bátorítják a viták egyfajta közös nyelvének kialakítását. Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy a *Society and Space*-ben publikálók zöme baloldali érzületű, liberális gondolkodó; egyikük-másikuk a neopozitivista, megint mások a strukturalista iskola hívei, de vannak olyanok is, akik a fenomenológia irányába indultak el. A folyóirat szerkesztői azonban nem akarják előre kijelölni a gondolkodás pályáit, hisz az mindenképpen valamiféle bezártságot eredményezne.

Mindkét kiadványra igaz, hogy elsősorban a geográfia teoretikus vonalát képviselik, vagyis a közölt írások elméleti problémák fölvetésére és elemzésére vállalkoznak; így az empiria általában csak illusztráció, segédanyag az értelmezéshez. Ezt persze nem úgy kell érteni, hogy szerzőink nem végeznek empirikus vizsgálatokat, de ezek részletes közlésére más szakfolyóiratok vállalkoznak. Noha előfordulnak olyan cikkek is, amelyek a tér és a társadalom kapcsolatrendszerének legáltalánosabb filozófiai és antropológiai kérdéseit taglalják, az írások többsége azzal foglalkozik, hogy a világ fejlettebb régióiban a különböző térbeli komplexumok, entitások hogyan reprodukálják önmagukat, illetve, hogy a polgári demokráciák folyamatosan zajló átalakulásai milyen új térbeli szerveződések hoznak létre. A két szerkesztőbizottság másfelől azokat a szerzőket preferálja, akik a társadalom térbeli szerveződésére vonatkozó elméletek finomítását, megújítását tűzik ki célul, illetőleg a földrajznak a társadalomtudományokba való teljes integrálódásán munkálkodnak.

A társadalom térbelisége is valamiféle totalitás, mint ahogy a társadalom időbelisége is az, s a társadalomelméletek kiterjesztése az előbbi irányba legalább olyan fontos, mint az utóbbiba — vallják a humán geográfia legjelesebb képviselői, többek között a szóban forgó tudományos orgánumban is. Sőt, a legmerészebbek egyszerre vetik meg lábukat mindkét pilléren, hisz meggyőződésük, hogy a társadalmi jelenségek megértése csak egy tér—idő viszonyrendszerben képzelhető el. A szerkesztőbizottságok készségesen „adnak teret” a tér, az idő és a társadalmi viszonyok kapcsolatrendszerét egyfajta egyensúlyban vizsgáló gondolatoknak.

3. TÁBLÁZAT
Espaces et société
A megjelent tanulmányok szerzői tudományágak szerint

Tudományág	1985	1986	1987	1988
	46/47	48/49	50/51	52/53 és 54/55
(százalék)				
Földrajz	8	12	15	9
Építészet és tervezés	21	12	6	9
Városi és regionális kutatás	13	4	15	14
Szociológia és társadalomtudomány	31	65	52	54
Politológia	—	4	3	6
Közgazdaságtan	—	—	3	3
Egyéb	28	4	6	3
Szám	39	26	33	35

2. TÁBLÁZAT
Society and Space
A megjelent tanulmányok szerzői tudományágak szerint

Tudományág	1984	1985	1986	1987	1988
	(százalék)				
Földrajz	46	48	34	43	63
Építészet és tervezés	16	24	24	18	8
Városi és regionális kutatás	15	11	17	11	
Szociológia és társadalomtudomány	10	7	17	14	8
Politológia	—	2	—	—	—
Közgazdaságtan	7	7	3	7	8
Egyéb	7	2	3	11	3
Szám	61	46	29	28	38

A hasonlóságok mellett azonban a két folyóirat stílusát illető különbségekre is utalnunk kell. Bár a modern geográfia megteremtésében úttörő szerepet játszottak a francia földrajzosok, később igencsak lemaradtak az angol társadalomföldrajzhoz képest, de még a más, országunkban művelt társadalomtudományi kutatásokhoz viszonyítva is. Ennek okát nem könnyű megtalálni. A folyamat végeredménye azonban szembeűnő: Franciaországban a legkiválóbb térbeli kutatások elsősorban szociológusok és közgazdászok nevéhez fűződnek, míg Angliában a geográfának jóval magasabb presztízst sikerűlt kivívnia a hazai társadalomtudományokban. A szigetországban dolgozó földrajzosok számára tehát — mint ahogy ezt már említettem — nemcsak az a kérdés, hogy miként építhetnek más tudományok ismereteiből, hanem egyre inkább az, mit kínálhat a humán geográfia a többi társadalomtudományi szférának. Azt, hogy mennyivel intenzívebb kapcsolatot találtak a különféle társadalomelméletek fejlődésével, mint francia kollégáik, mi sem illusztrálja jobban, mint hogy az angol geográfusok sztárjai jóval gyakrabban hivatkoznak a közelműlt legnevesebb francia gondolkodói közül például Derrida-ra és Foucault-ra, mint maguk a francia földrajzosok. Mindezek következménye, bár az erős

tradíció kialakulásának talán egyik előzménye is, hogy Angliában a földrajz már a középiskolában felzárkózik az alaptantárgyak közé, s az egyetemeken is magas presztízsű szak. Ezzel szemben Franciaországban a legtehetségesebb diákok a politológia és a szociológia mellett döntenek a pályaválasztáskor.

Mindkét folyóirat hasábjain nyomon követhető bizonyos aktualitásra való törekvés is, noha zömében elméleti írásokról van szó. A hatvanas évek óta — amikor is a nyugati világban a társadalom szerkezete élesebben rajzolódott ki, s a mainál könnyebben volt leírható — nagy léptékű átrendeződések mentek végbe, kialakultak azok a formák, amelyeket a posztindusztriális vagy posztmodern jelzővel szoktak illetni. Úgy tűnik, a nyolcvanas évek elejére a nyugati demokráciák társadalmi viszonyai a korábbihoz képest jóval hajlékonyabbakká váltak, következképp az ezeket magyarázni kívánó elemzéseknek is rugalmasabbá kellett válniuk. A rugalmasság, az új szemléletmódok keresése indította el azt a folyamatot, amelyben mind közelebb kerültek egymáshoz a neves szociológusok és geográfusok által kifejtett gondolatok: közös kiindulóponttá vált annak tételezése, hogy az egyének és a társadalmi csoportok térbelileg is sajátosan tagolt társadalmi viszonyok közt cselekszenek.

5. TÁBLÁZAT
Espaces et sociétés
A megjelent tanulmányok tárgykörök szerint

Tárgykör	1985 46/47	1986 48/49	1987 50/51	1988 52/53 és 54/55
	(százalék)			
Társadalomelmélet	3	38	4	31
Osztály/Munka				
Társadalmi mozgalmak	3	—	—	4
Politika/Állam	—	13	9	7
Közgazdaságtan/ Ipar				
Egyenlőtlen fejlődés	—	—	9	4
Etnikum/Kisebbség	3	—	—	4
Nők	3	—	—	—
Városok	9	8	13	23
Lakás	—	—	9	11
Jólét	—	—	4	—
Építészet/Tervezés	26	8	9	7
Jog	—	—	—	4
Közlekedés	3	—	4	4
Hírközlés (Kommunikáció)	—	—	22	—
Szemiotika	32	4	—	—
Kultúra/Ideológia	3	13	4	—
Vélemény/Felmérés	12	17	9	—
Interjú	3	—	—	—
Szám	34	24	23	26

6. TÁBLÁZAT
Society and Space
A megjelent tanulmányok tárgykörök szerint

Tárgykör	1985	1986	1987	1988
	(százalék)			
Társadalomelmélet	21	7	50	4
Osztály/Munka				
Társadalmi mozgalmak	14	14	—	8
Politika/Állam	—	10	14	4
Közgazdaságtan/Ipar				
Egyenlőtlen fejlődés	25	17	14	31
Etnikum/ Kisebbség	—	10	—	—
Városok	4	3	—	8
Lakás	—	3	4	—
Jólét	—	7	—	—
Építészet/Tervezés	7	3	—	4
Jog	—	3	—	—
Közlekedés	—	3	—	—
Kultúra/Ideológia	—	—	4	27
Vélemény/Felmérés	25	17	11	15
Interjú	4	—	4	—
Szám	29	26	28	26

Szerkesztenek-e tematikus számokat a két folyóiratnál? Milyen ötletek alapján, hogyan formálódik egy-egy ilyen szám?

Az *Espaces et sociétés* eddig csaknem kizárólag tematikus számokra épített. Az ötleteket, témákat általában valamely szerkesztőbizottsági tag indítványozza, szokásaink szerint néhány oldalas összefoglalót juttatva el kollégáihoz. Miután megszületett a döntés, a szerkesztőbizottság felhívást tesz közzé az adott számot megelőzően, hogy a leendő szerzőket orientálja, inspirálja. A folyóirat egyik legsikeresebb tematikus számát nemrégiben a lakás, a lakóterek problematikájának szenteltük, de hasonlóan izgalmas gondolatok gyűltek össze a mozgással, a társadalom térbeli mobilitásával kapcsolatban is, majd pedig a tömegkommunikáció térbeli szerveződéséről. Mivel az *Espaces et sociétés* eddig csak két számot adott ki évente, ezek — tartalmukban és formájukban egyaránt — inkább tanulmánykötetre emlékeztetnek. Ettől az évtől kezdve azonban évi négy szám lát majd napvilágot, és egy közülük valószínűleg azon szerzők írásából áll majd, akik színvonalas cikkel jelentkeznek ugyan, de az nem illeszthető be a tematikus számokba.

A *Society and Space* szerkesztőbizottságának tagjait tulajdonképpen baráti szálak fűzik egymáshoz, melynek intellektuális elkötelezettség az alapja, nevezetesen a „térbeli látás” a társadalmi jelenségek magyarázatában. Nincs is állandó székhelye a szerkesztőbizottsági üléseknek, hisz gyakran találkozunk különböző tudományos kollokviumokon, konferenciákon, egyetemi kurzusokon. Bár egymástól viszonylag távol, az Atlanti-óceán két partján elszórva

működünk, szoros kapcsolatot tartunk egymással — szóban vagy írásban, mikor hogy alakul az életünk —, milyen gondolataink támadnak. Ilyenformán nem gond a tematikus számok kiötélése és szervezése. A folyóirat évi négy számából kettő rendszerint tematikus, bár ez nincs feltüntetve a címlapon, ahogy az az *Espaces et sociétés* esetében történik. Az elmúlt évben például David Harvey, az egyik legismertebb angolszász földrajzos munkásságáról adtunk ki tematikus számot, amelyben maga a „téma” is részt vett.

Figyelembe véve a bemutatott szerkesztői megfontolásokat, mutassa be egy kicsit részletesebben, kik és milyen tárgykörökben publikáltak a két folyóirat hasábjain az elmúlt években?

1987-ben az *Espaces et sociétés* szerzőinek témaválasztása meglehetősen gazdag volt, még a tematikus számokon belül is. Leginkább a politológiai és a közgazdasági témák foglalkoztatták a szerzőket, de számos tanulmány fordított figyelmet a kommunikációs mechanizmusok és a kultúra egyes kérdéseire. 1988-ban a tematikus számoknak köszönhetően a városfejlesztés és -építés bizonyult a legnépszerűbb tárgykörnek, az általános társadalomelméleti cikkek előtt. A folyóirat szerzőinek fele többnyire franciaországi kutató, egyre nő a Svájcból érkező írások száma, a maradék hányadban évente változó a kanadai és más, általában franciaajkú európai szerzők előfordulása.

A *Society and Space*-ben 1987-ben megjelent cikkek többsége társadalomelméleti témákat taglalt, míg 1988-ban a gazdaság és a kultúra térbeli struktúrái álltak az érdeklődés középpontjában. Szinte minden megjelenő számban található azonban építészeti írásokat, és viszonylag rendszeresen szociológiai jellegű, a társadalom szerkezetét elemző munkákat. A folyóiratban publikálók közül minden évben az angol szerzők alkotják a legnépesebb csoportot, de az angolszász szerzők aránya együttesen minden számban eléri a kétharmadot. A következő a sorban Európa többi része (Kelet-Európa általában nem), majd Kanada.

Nem terveznek valamiféle nyitást Kelet- és Közép-Európa felé?

Nem beszélhetünk nyitásról, mivel sosem zárkoztunk el a közép- és kelet-európai országok előtt. Minden országból szívesen fogadunk, illetve fogadnánk elméleti vagy empirikus értekezéseket. Sőt, mindkét folyóirat két nyelven, angolul és franciául is elfogad javaslatokat. Valamint annak érdekében, hogy Magyarország jobban bekerüljön a nemzetközi tudományos „vérkeringésbe”, felkértem Enyedi professzor urat, lépjen be az *Espaces et sociétés* szerkesztőségébe, amit el is vállalt, s így négy éve a bizottság tagja. A közeljövőben meg is jelenik egy cikke. Nemrég ajánlottam a lengyel Kuklinski professzor egyik értekezését a *Society and Space* számára, de a publikációról még nem született döntés. 1990-91-ben az *Espaces et sociétés* tematikus számot készít a kelet-európai országok részvételével. Sajnos azonban annak ellenére, hogy széles körben terjesztettünk cikkek írására vonatkozó felhívást, Magyarországra például tíz példányt küldtem négy különböző Intézetbe — hat hónap után sem érkezett egyetlen ajánlat sem folyóiratunkhoz, így egy kelet-közép-európai kérdéskört többnyire nyugati szerzők fognak tárgyalni.

Azt még megjegyezném, hogy mindkét folyóirat alaposan átszűri a beérkezett anyagot. Mivel jóval több tanulmány érkezik a szerkesztőséghez, mint amennyit módunkban áll leközölni, így lehetőségünk van a legjobbakat kiválasztani. A *Society and Space* kb. 30 %-át közli a felajánlottaknak, ezek jó részét is javított változatban. Az *Espaces et sociétés*-nél is hasonló a

helyzet, az ajánlatok kb. 40 %-át tudjuk elfogadni. Minden cikket a szerkesztőség legalább két, de többnyire több szakértője bírál el, sőt néha külső szakembert is felkérünk, s a véleményezések után kollektív döntés születik. A személyes problémák elkerülése végett az olvasó (a bíráló) általában névtelenül kapja meg a cikket, így csak tudományos szempontok érvényesülnek a bírálatban. Mindkét folyóirat érdeke, hogy a legjobb szerzőktől a legújabb gondolatokat adja ki.

Kap-e a két folyóirat pénzbeli vagy másfajta támogatást tudományos kutatóintézetektől, társaságoktól, egyetemektől, egyéb szervezetektől? Kik a folyóiratok vásárlói?

Nem, egyik lap sem kap támogatást intézményektől, vagyis csak a szerkesztőbizottság és a kiadó menedzseli e folyóiratokat. Ez azt jelenti, hogy az eladott példányokból és az előfizetési díjakból kell fedezni a kiadásokat, sőt még a kiadó számára is valamennyi profitot hozni. Ebből általában az teljesül, hogy a vállalkozások többé-kevésbé megtérülnek. Az *Espace et sociétés*-nek 400 előfizetője van és ezen felül körülbelül 400-500 darabot szoktunk eladni, elsősorban egyetemi oktatók és diákok számára. A *Society and Space* is körülbelül 400-500 előfizetőt tart számon. Mivel a folyóirat viszonylag drága, jobbra csak könyvtárak, intézmények vásárolják, s ezek azonosak az előfizetőkkel.

Közismert, hogy vannak konkurens kiadványok a piacon, így a *L'Espace géographique*, amely a legszínvonalasabb francia nyelvű földrajzi lap, az *Espaces Temps*, ami egy általános társadalomtudományi folyóirat vagy a *Progress in Human Geography*, amely angol nyelven közöl a legkülönbözőbb témákban írásokat. Említhetem még az *Antipode* nevű, radikálisabb szellemiségű folyóiratot, vagy az *International Journal of Urban and Regional Research* című szemlét is.

Tervezi-e, hogy a közeljövőben Magyarországra látogat szakmai céllal?

Előrehaladott tárgyalásokat folytatok szemináriumsorozat szervezéséről a Regionális Kutatások Központja budapesti Regionális Tudományos Osztályának munkatársaival. Így tehát majdnem bizonyos, hogy 1990 őszén előadássorozatot tartok majd az említett intézetben a nyugati világban művelt humán geográfia legjelentősebb iskoláiról, gondolkodóiról, eredményeiről. Addig is szívesen segíték magyarországi kollégáimnak, ha az interjúban bemutatott folyóiratok profiljába illő, színvonalas írásokat kívánnak publikálni.

Budapest/Párizs, 1989 február/június
Zentai Violetta

A Society and Space vitairata: A tér és a társadalomelmélet

1. A modern földrajz a 19. század végén jött létre, s most, a 20. század végén, széthullóban van.

2. Ez örömteli megállapítás mindazok számára, akik hisznek abban, hogy a térbeli perspektíva a teoretikus gondolkodás és a gyakorlat szempontjából alapvető a jelen időszakban.

3. Napjainkban a tér túl fontos ahhoz, semhogy csak a geográfusokra hagyhatnánk.

4. A 20. században a geográfián kívül is van egy közösség, amely ragaszkodik ahhoz, hogy a teret újra integrálja a társadalomelméletbe. A tér mindenütt jelenlévő, s mi mindnyájan geográfusokká válunk.

5. A tér újbóli beépítése a társadalomelméletbe egy bonyolult rombolási és újjáépítési folyamat. E folyamat nem csupán a modern geográfia halálát jelenti, hanem mindazon modern diszciplinákét is, melyek a múlt század végén születtek (szociológia stb.). Nekünk le kell rombolnunk ezeket az „emlékműveket”, hogy újakat építsünk.

6. Az újjárendeződés központjában a történelem kritikus szemlélete áll: az idő dominanciája a tér felett a társadalomelméletben, a történelmi magyarázat, szemben a földrajzival. E kritikának az a célja, hogy új episztemológiai egyensúlyt teremtsen bármely társadalomelmélet három alapvető aspektusa, a tér, az idő és a létezés között. Vagy konkrétan a tér vagy humán geográfia teremtése; a történelem alakítása és a társadalom felépítése.

7. Három fő út vezet a térnek a társadalomelméletbe való újbóli integrálásához. Ezek úgy is jellemezhetők mint három, egymáshoz kölcsönösen kapcsolódó újjárendeződés; nevezetesen az ontológia, a modern világ politikai gazdaságtana és a 20. századi társadalmi átalakulások kulturális logikája.

AZ INFORMÁCIÓS VÁROS

(Manuel Casteles: *The Informational City*, Basil Blackwell, 1989)

Alapvetően megváltozott a tér, a hely és a távolság természete. A világ különböző városai, régiói átalakulóban vannak a piacgazdaság átforgalmazása és a technológiai forradalom együttes hatására. Ezek a könyv kiinduló tézisei, melyeket Castells nemcsak meggyőző módon bizonyít, hanem új szellemű elméleti okfejtésre is vállalkozik.

A könyv az információs technikák, a gazdasági struktúraváltás és térbeli-társadalmi változások összefüggéseit elemzi a fejlett világ országaiban — ezen belül is elsősorban az USA-ban — zajló városi és regionális fejlődés tapasztalatai alapján. A tények felsorakoztatása mellett a szerző arra is vállalkozik, hogy a megfigyelt folyamatok okait és következményeit is megnevezze. Bemutatja a legfejlettebb technológiát alkalmazó iparágak térbeli elhelyezkedését, a hivatali munka automatizálásának és a szolgáltatások decentralizálásának hatásait; a duális városok kialakulásának folyamatát, amelyet a management és a munka közötti kapcsolatrendszer radikális megváltozása idézett elő. Megismerkedhetünk azzal is, miként formálódik át a városi és rurális térségek arculata a jóléti társadalomból (welfare state) a háborúmentes társadalomba (warfare state) való átmenet során.

Castells a fenti problémákat a mindinkább nemzetközivé váló gazdaság és az információs technológiák fejlődésének keretében tárgyalja. A "folyamatok új tere" olyan logikában működik, amely áthatja a nemzeti karakterrel bíró kultúrákat és történelmeket, régiókat és városokat, és amely szétrepesztja a jelenleg érvényes társadalmi-gazdasági viszonyokat. A szerző aggodalmát fejezi ki az új, információs alapon nyugvó polgári demokráciák közösségeinek, társadalmainak autonómiájáért.

(Kiadói katalógus alapján)

A HOLNAP VÁROSAI

(Petes Hall: *Cities of Tomorrow*, Basil Blackwell, 1988)

A könyv a huszadik század városformáló ideáinak, eseményeinek, személyiségeinek története: extravagáns víziók, nagy ambíciók, amelyek gyakran elhibáztak bizonyultak. A történet a szegény és privilégiumok nélküli emberek iránt érzett aggodalommal és szánalommal kezdődik, s ugyanezzel végződik. A szerző bemutatja, miként hatottak Réclus és Kropotkin anarchista eszméi Howard, Geddes és Lloyd Wright munkásságára, mely mindenekelőtt a kertvárosok életrehívásában és a közösségi tervezésben bontakozott ki. Ezt azután szembeállítja Le Corbusier totalitárius ideáival, amelyeket bár Sztálin és Mussolini durván kiforgatott, lelkesen váltottak valóra Európa és Amerika számtalan városában. Megismerkedhetünk Brasilia és Chandigarh rémálomszerű városával, majd bepillantást nyerhetünk a gyorsuló tempóban folyó slumösödés és vandál módon elpusztított mikroterek sok ember életét megkeserítő tényeibe.

Hall úgy látja, hogy a tervezők, akik az üzleti élet szolgáltatóivá váltak, és az építésszek, akik a megálmodott előadás díszleteit szállítják, valójában nemigen érdekeltek a társadalmi konfliktusok megoldásában. Pedig a civilizált életet jobban kell óvnunk, mint valaha bármikor.

AZ INFORMÁCIÓS VÁROS

(Manuel Casteles: *The Informational City*, Basil Blackwell, 1989)

Alapvetően megváltozott a tér, a hely és a távolság természete. A világ különböző városai, régiói átalakulóban vannak a piacgazdaság átforgalmazása és a technológiai forradalom együttes hatására. Ezek a könyv kiinduló tézisei, melyeket Castells nemcsak meggyőző módon bizonyít, hanem új szellemű elméleti okfejtésre is vállalkozik.

A könyv az információs technikák, a gazdasági struktúraváltás és térbeli-társadalmi változások összefüggéseit elemzi a fejlett világ országaiban — ezen belül is elsősorban az USA-ban — zajló városi és regionális fejlődés tapasztalatai alapján. A tények felsorakoztatása mellett a szerző arra is vállalkozik, hogy a megfigyelt folyamatok okait és következményeit is megnevezze. Bemutatja a legfejlettebb technológiát alkalmazó iparágak térbeli elhelyezkedését, a hivatali munka automatizálásának és a szolgáltatások decentralizálásának hatásait; a duális városok kialakulásának folyamatát, amelyet a management és a munka közötti kapcsolatrendszer radikális megváltozása idézett elő. Megismerkedhetünk azzal is, miként formálódik át a városi és rurális térségek arculata a jóléti társadalomból (welfare state) a háborúmentes társadalomba (warfare state) való átmenet során.

Castells a fenti problémákat a mindinkább nemzetközivé váló gazdaság és az információs technológiák fejlődésének keretében tárgyalja. A "folyamatok új tere" olyan logikában működik, amely áthatja a nemzeti karakterrel bíró kultúrákat és történelmeket, régiókat és városokat, és amely szétrepesztja a jelenleg érvényes társadalmi-gazdasági viszonyokat. A szerző aggodalmát fejezi ki az új, információs alapon nyugvó polgári demokráciák közösségeinek, társadalmainak autonómiájáért.

(Kiadói katalógus alapján)

A HOLNAP VÁROSAI

(Petes Hall: *Cities of Tomorrow*, Basil Blackwell, 1988)

A könyv a huszadik század városformáló ideáinak, eseményeinek, személyiségeinek története: extravagáns víziók, nagy ambíciók, amelyek gyakran elhibáztak bizonyultak. A történet a szegény és privilégiumok nélküli emberek iránt érzett aggodalommal és szánalommal kezdődik, s ugyanezzel végződik. A szerző bemutatja, miként hatottak Réclus és Kropotkin anarchista eszméi Howard, Geddes és Lloyd Wright munkásságára, mely mindenekellett a kertvárosok életrehívásában és a közösségi tervezésben bontakozott ki. Ezt azután szembeállítja Le Corbusier totalitárius ideáival, amelyeket bár Sztálin és Mussolini durván kiforgatott, lelkesen váltottak valóra Európa és Amerika számtalan városában. Megismerkedhetünk Brasilia és Chandigarh rémálomszerű városával, majd bepillantást nyerhetünk a gyorsuló tempóban folyó slumösödés és vandál módon elpusztított mikroterek sok ember életét megkeserítő tényeibe.

Hall úgy látja, hogy a tervezők, akik az üzleti élet szolgáltatóivá váltak, és az építésszek, akik a megálmodott előadás díszleteit szállítják, valójában nemigen érdekeltek a társadalmi konfliktusok megoldásában. Pedig a civilizált életet jobban kell óvnunk, mint valaha bármikor.

Ezt reprezentálják egyrészt a városban élő, leszakadó rétegek elkeseredettsége és indulata, másrészt az ellenőrizhetetlen természetátalakítások és beruházások.

(Kiadói katalógus alapján)

BETEGSÉGEK ATLASZA

Andrew D. Cliff és Peter Haggett (szerk.):
Atlas of Disease Distribution, Basil Blackwell, 1989)

Különleges atlaszt foghat kezébe az Olvasó: történeti munkák és intenzív eredeti anyaggyűjtés alapján 280 térkép és ábra mutatja be a múlt és a jelen legfontosabb betegségtípusainak regionális terjedését. Az új módszerekkel szerkesztett térképek egyes betegségek terjedését vizsgálják a világ különböző pontjain. Bizonyos időmetszetekben készített összehasonlítások és időbeli trendek egyaránt helyet kapnak az adatok kritikus feldolgozásában és elemzésében.

Az atlasz foglalkozik az AIDS epidemiológiájával és a csernobili atomerőmű balesetét követő radioaktív fertőzésekkel is. Minden fejezet az adott betegség rövid leírásával kezdődik, majd a térképszerkesztés sajátos módszertani problémáinak bemutatása következik, végül a további alkalmazásra vonatkozó megjegyzések zárják a sort.

Alapvető munka járványügyi szakemberek, egészségügyi tervezéssel foglalkozók, szociológusok számára.

(Kiadói katalógus alapján)

Ezt reprezentálják egyrészt a városban élő, leszakadó rétegek elkeseredettsége és indulata, másrészt az ellenőrizhetetlen természetátalakítások és beruházások.

(Kiadói katalógus alapján)

BETEGSÉGEK ATLASZA

Andrew D. Cliff és Peter Haggett (szerk.):
Atlas of Disease Distribution, Basil Blackwell, 1989)

Különleges atlaszt foghat kezébe az Olvasó: történeti munkák és intenzív eredeti anyaggyűjtés alapján 280 térkép és ábra mutatja be a múlt és a jelen legfontosabb betegségtípusainak regionális terjedését. Az új módszerekkel szerkesztett térképek egyes betegségek terjedését vizsgálják a világ különböző pontjain. Bizonyos időmetszetekben készített összehasonlítások és időbeli trendek egyaránt helyet kapnak az adatok kritikus feldolgozásában és elemzésében.

Az atlasz foglalkozik az AIDS epidemiológiájával és a csernobili atomerőmű balesetét követő radioaktív fertőzésekkel is. Minden fejezet az adott betegség rövid leírásával kezdődik, majd a térképszerkesztés sajátos módszertani problémáinak bemutatása következik, végül a további alkalmazásra vonatkozó megjegyzések zárják a sort.

Alapvető munka járványügyi szakemberek, egészségügyi tervezéssel foglalkozók, szociológusok számára.

(Kiadói katalógus alapján)

ÉLNI KAPOSVÁRON (VÁROSTÁRSADALMAK)

Hidy Péter — Kovács Erzsébet: Vita Kiadó, 1989, 186 o.

Több intézmény — az MSZMP Társadalomtudományi Intézete, a Művelődéskutató Intézet és az MM Vezetőképző és Továbbképző Intézete — vállalkozott arra 1986-ban, hogy „integrált műhelymunkát” kezd városok, mindenekelőtt a kisvárosok helyi társadalmainak vizsgálata céljából. Időközben az MTA Regionális Kutatások Központja is vállalkozott a kutatásokra. A vizsgálat-sorozat szemlélete, módszerei alapvetően szociológiaiak. A vállalkozás további sajátossága „...”, hogy a lehető legnagyobb mértékben támaszkodunk a helyi szakemberek közreműködésére. Olyan társadalomkutatási modellt próbálunk kialakítani, amelyben a vizsgált közeg — itt: a helyi társadalom — nemcsak »elszenvedője« a vizsgálatoknak, s nem is csak az eredményekkel ismerkedhet, hanem aktív résztvevője—alakítója magának a megismerési folyamatnak is”.

A nyert eredmények közzétételét biztosítandó indították útjára a szerkesztők — Bánlaky Pál, Bőhm Antal, Csefkó Ferenc, Hidy Péter — a VárosTársadalmak c. sorozatot. A szerkesztők szándéka szerint a sorozatban megjelennek egyes városokról szóló elemzések, egy-egy problémakört több város vagy egy régió városhálózata alapján vizsgáló kötetek. Legtöbbjük műhelymunkaként lát majd napvilágot.

A sorozat első kötete Kaposvár társadalmát elemzi; e vizsgálatban Kaposvár egy helyi társadalom „kerete”, indokolt, hogy önmagában, belső tagoltságában, s ne a hálózat elemeként kerüljön sor vizsgálatára. Az elemzések területi alapegységei a népszámlálási körzetek (34 db). A könyv első részében Kaposvárra és 34 körzetére vonatkozó infrastrukturális, lakásfelszereltségi, demográfiai adatokat közölnek a szerzők; ezen adatok alapján — faktorelemzés segítségével — a népszámlálási körzeteket öt típusra (övezetre) bontják. A — címlapon nem szereplő — Sz. Keceli Ágnes viszont 17 városrendezési körzetet ismertetve ad „szubjektív kalauzt” a városhoz.

Mindez előkészítője a kérdőíves (szociológiai) felmérés elemzésének. A vizsgált témakörök pusztá felsorolására kell szorítkoznunk: a városlakók tájékozottsága településükről (a városlakók háromnegyede a város vezetőit név szerint nem ismeri, róluk semmit sem tud!) „ematív” állapota — kívánságai, vágyai —, kötődése a városhoz s ennek motivációi, a város sorsának, az életesélyeknek a megítélése; a lakosság anyagi állapota, kohéziója (társas állapot), a városlakók időmérlege, térhasználata; infrastruktúra, annak lakossági megítélése és használata. A kutatók érdeklődtek az iránt, miként ítéli meg a városlakó a várost, amelyben él, miként ítéli meg az egyes társadalmi csoportokat, rétegeket, ezek viselkedését, presztízsüket, tekintélyüket; vezetőiket. E kérdések igen összetetten, sokoldalúan, rendkívül adatgazdagon kerülnek megválaszolásra (mellékletként a kérdőívek feldolgozott adatai, táblázatokba rendezve kerültek a kötetbe).

Ismerjük ezek után Kaposvár társadalmát? Jellegetes csoportjait, törekvéseit külön és együtt; alkalmasságukat az önkormányzásra, érdekeik képviselésére, a — remélt — demokratikus lehetőségekkel való élésre? Érti, érti a kívülálló Kaposvár szellemét, lelkét? Kaposvár „génuszát”, Hamvas Bélával szólván? Alig-alig vagy nem. De műhelymunkáról van szó; a szerzők csak arra vállalkoztak, hogy kérdőíves felvételük anyagát, a közvetlen következtetéseket, eredményeket adják közre. (A tanulmány — a szerzők megfogalmazása szerint is —, „... kérdőív

alapján készült vázlat”). S ha vitatjuk is azt az állítást, hogy a könyv alapján „... fogalmat tudunk magunknak alkotni a kaposváriságról”, nem vitatjuk azt, hogy sokkal többet tudunk a városról, mint ezideig. Ez nem kevés. S feltámad az igény a fenti kérdések *válaszaira* is. Folyt. köv.?

— byp —

Felhívás

A hazai regionális kutatások témaválasztékából — immár közel fél évszázada — majd teljesen hiányzik a *politika térbeliségének vizsgálata*. Hiányoznak a politika-földrajzi elemzések, esettanulmányok, az elméleti-módszertani igényű publikációk. Nyilvánvaló okokból hiányoznak. A monolitikus, a „demokratikus centralizmus” elve alapján szervezett, a hatalmi csúcson hozott döntések kritikátlan végrehajtására sivatított „politikai élet” — vizsgálhatatlan. A négykilences tisztaságú választási eredmények — vizsgálhatatlanok. A politika regionális jellemzői (a helyi és az országos-megyei politikai-hatalmi központok viszonya — engedelmes végrehajtó, túllihegő, taktikázó, passzív rezisztenciába húzódoó stb. —, a helyi hatalom jellege — diktatórikus, bürokratikus, feudális-dzsentroid-basáskodó, felvilágosult abszolutista stb. —, a „másként gondolkodás” rejtekhelyei a honban és így tovább) ugyan mindezek ellenére fellelhetők voltak, de vizsgálatukra legfeljebb a szociológia-politológia módszerei voltak alkalmasak, de a politikai tér képét — *térképét!* — megrajzolni nem lehetett — az informális világról teljeskörű statisztikai adatok nem árulkodnak.

A politikai pluralizmus csíráinak jelentkezése s remélt szárbaszökkenése megteremtí az előfeltételeit, lehetőségét, értelmét a *politikai földrajz* művelésének. A TÉT szerepet kíván vállalni e tudományterület újrakonstitúciójában, korlátozott (szakmai) eszközeivel hozzájárulni a születő demokratikus társadalom kialakításához azzal, hogy bővíti ismereteinket a politizáló társadalomról. Kérjük olvasóinkat, segítsenek ebbéli törekvéseinkben. Írjanak a TÉT számára a *POLITIKAI FÖLDRAJZ* témakörébe vágó tanulmányokat, a kérdéskör szemléleti-elméleti kérdéseiről, empirikus politika-földrajzi vizsgálatok eredményeiről. A TÉT 1990. évi számaiban soron kívül helyet biztosítunk az időszerű, színvonalas politika-földrajzi tanulmányoknak.

A szerkesztőség

alapján készült vázlat”). S ha vitatjuk is azt az állítást, hogy a könyv alapján „... fogalmat tudunk magunknak alkotni a kaposváriságról”, nem vitatjuk azt, hogy sokkal többet tudunk a városról, mint ezideig. Ez nem kevés. S feltámad az igény a fenti kérdések *válaszaira* is. Folyt. köv.?

— byp —

Felhívás

A hazai regionális kutatások témaválasztékából — immár közel fél évszázada — majd teljesen hiányzik a *politika térbeliségének vizsgálata*. Hiányoznak a politika-földrajzi elemzések, esettanulmányok, az elméleti-módszertani igényű publikációk. Nyilvánvaló okokból hiányoznak. A monolitikus, a „demokratikus centralizmus” elve alapján szervezett, a hatalmi csúcson hozott döntések kritikátlan végrehajtására sivatított „politikai élet” — vizsgálhatatlan. A négykilences tisztaságú választási eredmények — vizsgálhatatlanok. A politika regionális jellemzői (a helyi és az országos-megyei politikai-hatalmi központok viszonya — engedelmes végrehajtó, túllihegő, taktikázó, passzív rezisztenciába húzódoó stb. —, a helyi hatalom jellege — diktatórikus, bürokratikus, feudális-dzsentroid-basáskodó, felvilágosult abszolutista stb. —, a „másként gondolkodás” rejtekhelyei a honban és így tovább) ugyan mindezek ellenére fellelhetők voltak, de vizsgálatukra legfeljebb a szociológia-politológia módszerei voltak alkalmasak, de a politikai tér képét — *térképét!* — megrajzolni nem lehetett — az informális világról teljeskörű statisztikai adatok nem árulkodnak.

A politikai pluralizmus csíráinak jelentkezése s remélt szárbaszökkenése megteremtí az előfeltételeit, lehetőségét, értelmét a *politikai földrajz* művelésének. A TÉT szerepet kíván vállalni e tudományterület újrachonosításában, korlátozott (szakmai) eszközeivel hozzájárulni a születő demokratikus társadalom kialakításához azzal, hogy bővíti ismereteinket a politizáló társadalomról. Kérjük olvasóinkat, segítsenek ebbéli törekvéseinkben. Írjanak a TÉT számára a *POLITIKAI FÖLDRAJZ* témakörébe vágó tanulmányokat, a kérdéskör szemléleti-elméleti kérdéseiről, empirikus politika-földrajzi vizsgálatok eredményeiről. A TÉT 1990. évi számaiban soron kívül helyet biztosítunk az időszerű, színvonalas politika-földrajzi tanulmányoknak.

A szerkesztőség

Tartalom

A TÁRSADALOM TÉRHÓDÍTÁSA

- GYARMATI GYÖRGY Három koncepció és ami utána következik...
Közigazgatási reformtörekvések és kudarcaik sorozata
Magyarországon 1945-1948 / 3
Melléklet: A Nemzeti Parasztpárt, a Szociáldemokrata Párt
és a Kisgazdapárt közigazgatási reform-elképzelései 1947 / 17
- HAJDÚ ZOLTÁN Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reformterv földrajzi
kérdései / 43
- HORVÁTH M. TAMÁS A túlélés kockázata
A megerendszer közigazgatási és hatalmpolitikai
szerepének összefüggése Magyarhonban / 63
- VÁGI GÁBOR Megye-reform — megyei tanács nélkül
Közzeti szolgáltatások a helyi-területi közigazgatásban / 81
- A. GERGELY ANDRÁS Rendezőelvek és etnoregionalizmus Magyarországon
Társadalmi reformterveink margójára / 93

KITEKINTŐ

- PETR F. DOSTÁL A holland helyhatóságok együttműködésének
rugalmasságáról: szervezeti és földrajzi megjegyzések (Ford.
Orosz Éva) / 109

KÖNYVJELZŐ

- Felhívás / 121
- TIMÁR LAJOS A belvárosok dszentrifikációja (Neil Smith—Peter Williams
(eds.): Gentrification of the City) / 121
- BELUSZKY PÁL A helyi cselekvés (Köles Sándor és Varga Csaba szerk.),
Társadalomkritika és radikális reform (Elek István) / 124
- ZENTAI VIOLETTA Interjú Georges Benko-vel, az Espaces et société és a
Society and Space szerkesztőbizottságának tagjával / 126
- M. CASTELLS Az információs város / 135
- P. HALL A holnap városai / 135
- Betegségek atlasza / 136
- HIDY P. — Élni Kaposváron / 136
- KOVÁCS E.

KÉPTÁR

- Megyeháza-változatok (2, 16, 62, 80, 120)
Felhívás / 138

TÉR ÉS TÁRSADALOM 4 ■ 1989 SPACE AND SOCIETY

CONTENTS

- György Gyarmati Three Concepts and What Follows...
A Series of Administration Reform Ideas and Their Failure in
Hungary 1945-1948 / 3
Appendix: Administration Reform Concepts of the National
Peasant Party, the Social Democratic Party and the Small-
holders' Party 1947 / 17
- Zoltán Hajdú The Spatial Administration Reform Concept of 1956: Geog-
raphical Aspects / 43
- M. Tamás Horváth The Risk of Survival
The Correlation of Administrative and Political Roles of
Hungarian Counties / 63
- Gábor Vági Reformed Counties—No County Councils
District Services in Local Administration / 81
- András A. Gergely Principles of Order and Ethnoregionalism in Hungary
Marginal Note on Our Reform Plans / 93
- Petr F. Dostál On Flexibility of the Inter-Municipal Cooperation in the Net-
herlands: Some Institutional and Geographical Comments
(Transl. Éva Orosz) / 109

Szerzőink

A. Gergely András tudományos munkatárs, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Politológia Tanszék; *Beluszky Pál* geográfus, MTA RKK Regionális Tudományos Osztály; *George Benko* geográfus, Université de Paris I Pantéon-Sorbonne; *Petr F. Dostál*, Institute of Human Geography, Faculty of Environmental Sciences, University of Amsterdam; *Gyarmati György* tudományos munkatárs, MTA Történettudományi Intézet; *Hajdú Zoltán* geográfus, tudományos főmunkatárs, MTA RKK Pécs; *Horváth M. Tamás* tudományos munkatárs, Államigazgatási Szervezési Intézet; *Timár Lajos* történész, MTA RKK Regionális Tudományos Osztály; *Vági Gábor* szociológus.
