

## 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 olyanoknak, 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 jelentősége<sup>1</sup>, 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 megkövetésével, 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 hatalompolitikai 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 fel<sup>2</sup>. 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 intézmények<sup>3</sup> 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 hatalompolitikai viszonyokkal összefügg az érdemeken alapuló hivatalviselés, avagy modern, szakszerű közigazgatás<sup>4</sup> 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 alárendelve<sup>5</sup>, 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 húzódtott 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 lett<sup>6</sup>. 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 végletes 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 bevezetéskor, 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 szervet 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 felettese 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 le<sup>7</sup>. 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 életrévhívása, 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 megmervítheti a vonzási viszonyokat, meggátolhatja természetes fejlődésüket<sup>8</sup>.

Véleményem szerint tehát ebből a gondolatmenetből a megye szerepére vonatkozóan csak az az érv releváns, hogy az eddigi tapasztalatok szerint létevel gátolja a területi kapcsolatok természetes fejlődését. Ezt azonban nem elsősorban merev határaival 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 megcélozták<sup>9</sup> 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 akarattervényesítést. 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 tanács törvény „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 formáknak<sup>10</sup>.

A megyei igazgatás helyi tanácsok fölé rendeltségének mozzanatait ezért indokolt összefüggésbe hozni a hagyományos szocializmus kirekesztőleges pártpolitikai akaratérvényesítésének 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 érdekvérvényesítési) 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 mást 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 alapmodellől 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 megkérdőjelezte<sup>11</sup>. 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 szükségleti 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 mellérendeltként, 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.<sup>12</sup>

### 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 igé-

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) képviselőitén 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 holtpontonról.

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 hatalommegosztás 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.

<sup>1</sup> 1870: XLII. tc. és 1871: XVIII. tc.

<sup>2</sup> 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).

- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> A kérdéskör elméletörténeti kifejtését Nagy Endre végezte el. Nagy E. (1986) „Társadalomfejlődés és közigazgatási reformok” *Világosság*, 8-9.
- <sup>5</sup> 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.
- <sup>6</sup> 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.
- <sup>7</sup> 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.
- <sup>8</sup> 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.
- <sup>9</sup> Csak példaként említem Vitézy László: Békeidő című filmjét, Karinth Ferenc Névnapját és az ebből készült filmet, vagy a legutóbbi választások valóságos esetét feldolgozó Két választás Magyarországon című Kovács András rendezte filmalkotást.
- <sup>10</sup> 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 csúciszervei 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.
- <sup>11</sup> L. erről Kulcsár Kálmán nyilatkozatát a *Heti Világgazdaságban*. X. 44. 1988.
- <sup>12</sup> 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 Szkf. 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*