

A magyar közigazgatásról (1946-1947)

Az alábbi két szövegrészlet Magyarországon eddig nem került kiadásra. Az első részlet (« Területi reform városkörnyékek alapján ») egy « A magyar közigazgatási reform problémái » címet viselő kiadatlan kéziratból való, mely a Jogi Reform Bizottságnak a közigazgatási reform tárgyában 1946 tavaszán tartott ülésein Bibó István által benyújtott előadói gondolatmenetek összefoglalásaként íródott 1946-ben és 1947-ben.

A második részlet (« Jellegzetes kórformák »): töredék. Bizonyos értelemben az előző gondolatmenet folytatása és kiegészítése.

Bibó István a magyar megyerendszer átszervezésére vonatkozó elképzeléseit Erdei Ferencsel együtt dolgozta ki, s ezek a Nemzeti Parasztpárt hivatalos javaslataként megjelentek a « Szabad Szó » 1946. július 17.-i számában. Az ízig-vérig demokratikus szellemű — s máig időszerű! — reformjavaslat sorsa a teljes mellőzés volt. A felülről szervezett kommunista államrendszer kitűnően megtalálta számítását a hagyományos megyeszervezetben.

A két alábbi írás röviddel Bibó halála előtt kéziratot formában terjedt Magyarországon és Erdélyben (l. a romániai Bíró* Péter idevágó fejtegetéseit a Magyar Füzetek 3. kötetében, 103-107. o.). Nyomtatásban ezúttal jelennek meg először.

I. TERÜLETI REFORM VÁROSKÖRNYÉKEK ALAPJÁN

.....

A megyék fejlődésképtelenségének van egy demokrá-
tikus reformokkal és választásokkal önmagában nem or-
vosolható oka is, és ez *területi* szerkezetük elavult volta.
Amíg a vármegye a birtokos nemesség önkormányzati
szerve volt, addig az önkormányzatban valóban részes
személyek száma úgy oszlott meg, hogy egy-egy megye
valóságos érdekközösséget jelenthetett, ami minden ön-
kormányzati élet legfőbb előfeltétele. Amint azonban a
megye nemesi vármegyéből átalakult modern közigaz-
gatási egységgé, abban a percben a tömegekre is kiter-
jedő új, valóságos önkormányzati élet megindulását,
minden egyéb tényezőktől függetlenül is nehezzé tette
az, hogy a régi megyék többsége ehhez túl nagy volt.
Nem beszélve Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyéről, mely
Vác és Kiskunhalas között tételezett fel érdekközösséget
és együttes helyi közéletet, nemkevésbé nehéz volt
ugyanazt Jászberény és Dévaványa, Pápa és Enying vagy
Sümegeg és Nagykanizsa között megtalálni. Még az olyan
aránylag szerencsés központtal bíró vármegyék is, mint
Somogy, Szabolcs, Borsod, vagy Vas is túlságosan nagy
egységet foglaltak magukban ahhoz, hogy a székeltyől
távol eső falvakat, amelyekből a megyék lakosságának
többsége kikerült, valóságos közéletet élő önkormányza-
ti egységbe tudta volna összefogni. A történeti terület-
tel bíró magyar vármegyék tehát nemcsak azért nem
voltak eleven önkormányzatok, mert egy megmereve-
dett feudális és bürokratikus megyei vezetőréteg nem
engedte be a népet az önkormányzat sáncaiba, hanem
azért is, mert a nép ezeket a megyei kereteket még any-
nyira sem ostromolta, amennyire a politikai szabadság

országos, községi, vagy városi kereteit több-kevesebb sikerrel mégis csak megpróbálta ostromolni. A vármege csak rendészeti szervként jelent meg számára, s még az is elsősorban a járási vezetón, a főszolgabírón keresztül. Valóban a nép többségének érdekköre is általában a járási mértékű egységekig terjedt ki, viszont a járásoknak a megyei kereten belül saját önkormányzatuk, tisztújításuk, képviselőtestületük, költségvetésük nem volt.

Ezek után nem csodálkozhatunk, hogy a magyar élet új, demokratikus fordulata szerte az országban azonnal eleven önkormányzati életet hozott a községekbe, városokba, sőt a járásokba is, ellenben a megyei keret demokratikus birtokba vételére nem mutatkozott igény. A megyei Nemzeti Bizottságokat csupán a közigazgatást ideiglenesen rendező 1030/1945. M.É. sz. rendelet előírása alapján állították fel, azokat is csak azért, hogy közreműködjenek a megyei törvényhatósági bizottságok újrafelállításában. Az így elindult megyei életben azóta sem buzog különösebben eleven közélet.

Magam láttam – már a demokratikus átalakulás után – olyan megyei törvényhatósági bizottság tárgysorozatot, mely kezdődött a főjegyző működési pótlékával és végződött az útkaparó özvegyének kegydíjával, s a kettő között kizárólag személyi ügyek foglaltak helyet. S a kezemben volt egy megye demokratikus, sőt baloldali alispánjának felterjesztése is, mely arra a kérdésre, milyen intézkedésekkel lehetne a megyei ügyintéztést racionalizálni, és eredményessé tenni, 10 oldalon keresztül tett javaslatot arra, hogy mi minden hatáskört kellene még *elvenni* a megyétől, és vagy a minisztériumokra, vagy a szakigazgatásokra, vagy a járásokra bízni avégből, hogy azután a megye még a mainál is jobban átalakulhasson tisztviselőválasztó és belső személyi ügyeket intéző apparátussá. Ma sincs komoly jele annak, hogy a

megye, mint területi egység mögött létezne eleven, önkormányzati igénnyel bíró közösség, mely nemcsak alispánt választ, bizottságokat küld ki, tisztviselőket nyugdíjaz, hanem közvéleménnyel rendelkezik, közös vállalkozásokba kezd, intézményeket alapít, és a maga területének egész gazdasági és társadalmi életét az érdekeltség teljes közelségével kíséri figyelemmel.

Az következik-e ebből, hogy ezekután Magyarországon a községen túlmenő területi önkormányzatra nincs is szükség, s az önkormányzati élet szükségleteit és a demokratikus magyar politikai nevelődés kívánalmait ki lehet elégíteni azzal, hogy a halottá vált vármegyei önkormányzat helyett az eddiginél sokkal erősebb községi önkormányzatot építünk ki? Véleményünk szerint semmiképpen sem. Ez ugyanis csupán a városok és a nagyobb városias községek számára volna magában kielégítő, ellenben a kisebb községekben, vagy külterületeken élő magyarság számára a nagyon fontos községi önkormányzat mellett valami másra is szükség van. Az önkormányzati életnek éppen az az egyik legfőbb jelentősége, hogy Magyarország elhanyagolt és hátramaradt paraszt-sága számára a kisközségi egységeken és azok vicinális látókörén túlmenő politikai nevelődési gazdasági és kulturális távlatokat nyisson meg. Ezt a távlatot a falusi és tanyai lakósság egy olyan egységben találhatja meg, amely elég kicsi ahhoz, hogy még eleven önigazgatási közösség kerete lehessen, de elég nagy ahhoz, hogy politikai, gazdasági és kulturális síkon szélesebb kitekintésű közösségi vállalkozások színhelye legyen. Ilyen színhelyként nyilvánvalóan az a legközelebbi városias, vagy azzá fejleszthető központ kínálkozik, ahová a környék lakossága a mindennapi életből való túlságos kiszakadás nélkül egy napi fordulóval bejár, vagy bejárhat hivatalos ügyeit intézni, piaci kapcsolatokat fenntartani, vásárolni, vagy eladni, gazdasági, termelési és fogyasztási impul-

zusokat kapni, szórakozni, művelődni és gyermekei számára az általánost meghaladó igényű iskoláztatási és elhelyezési lehetőségeket megkeresni; végül ez a közeli központ a közlekedési lehetőségek modern kifejlődése során azzá a hellyé is válhat, ahol a lakosság tekintélyes része akár naponként is megfordulhat az otthon és a munkahely, vagy az otthon és az iskola közötti mindennapi helyváltoztatás során.

Az eddig mondottakból nyilvánvaló megoldásként adódik a járási önkormányzat gondolata, mely a községi perspektívákon túlemelkedő, az élettől elszakadt vármegyei egységeknél viszont kisebb egészségesebb egységet jelent. Valóban szerte az ország területén számos olyan, évszázadok óta létező, kiépült székhelyű, szerves és régóta alig módosult egységet alkotó járás van, mely egy valóban fennálló, bár hivatalos önkormányzati formát eddig nem nyert eleven érdekközösséget fog össze. Mindamelletts országos viszonylatban nehéz volna azt mondani, hogy a járások, úgy, ahogy most vannak, általában alkalmas önkormányzati egységek. Erről nem lehet szó már csak azért sem, mert a járásokat, s azok határait a valóságos belső erőktől függetlenül, tisztán közigazgatási célszerűségből hozta létre s módosította a vármegye és a központi hatalom, s ennek során helyenként egészen szűk és kicsinyes szempontok voltak az irányadók.

Mielőtt azonban a helyesebb és célszerűbb járási beosztás és az ennek alapján megvalósítható önkormányzati keretek kérdésébe belemennénk, vizsgálat alá kell vennünk egy figyelemreméltó tény, amelynek számbavétele nélkül ezt a kérdést magyar földön helyesen megoldani nem lehet. Ez a figyelemreméltó tény az, hogy Magyarországnak egy tekintélyes részén, a nagy magyar Alföldön, az agrárlakosság igen nagy hányada, kb. egy harmada, ellentétben az ország többi

részének agrárlakosságával, nem nagy- és kisközségekben, s ennek megfelelően nem járási keretekben él. Az ország e részének egy különleges települési és szervezeti forma a jellemzője: a tanyás alföldi mezőváros. Az Alföldön 22 ilyen törvényhatósági jogú vagy megyei város van, amely a városi magon kívül tanyarendszerben élő, földműves foglalkozást folytató, agrárjellegű lakosságot is magában foglal és igazgat. Ennek a tanyai lakosságnak a helyzetéről az utóbbi három évtizedben közigazgatási szempontból a legellentéteesebb nézetek kerültek napvilágra. A második világháborút megelőző évtizedekben uralkodóvá vált az a hang, mely keservesen síránkozott a tanyák lakosságának — számos helyen valóban meglevő — kétségbeejtő kulturális, közlekedési és igazgatási elhanyagoltságán és legfőbb célul azt tűzte ki, hogy az alföldi nagyhatarú városoknak ezeken a külterületein lehetőleg minél hamarabb dunántúli stílusú falvak alakuljanak, melyek azután zökkenő nélkül fölvehessék a nagy és kisközség ismert formáit. Csodálatosképpen azonban ezek a külterületi helyek, még olyankor is, amikor valóban faluszerű településeket hoztak létre, egyáltalán nem siettek azzal, hogy nagyközséggé alakulhassanak, s ezáltal a város fennhatósága alól a főszolgabíró fennhatósága alá kerüljenek. Minden jel arra mutat, hogy meglehetősen határozott tudomásuk volt arról a különbségről, ami a városi élet elevenebb önkormányzata s valóságosabb szabadsága, és a vármegyei és járási főbírói uralom szabadsághiánya között volt. Azok ugyanis, akik csupán a házak és a települési helyek elhelyezkedését, jobb, vagy rosszabb közlekedését vizsgálták, elfelejtettek egy lényeges momentumot, azt, hogy ezek a városok, bármennyire meg voltak is terhelve a magyar politikai, társadalmi és önkormányzati élet általánosan ismert tehertételeivel, azért minden kasztszellem, civisgóg és kizsákmányolás mellett is az önkormányzati életnek, a közvélemény formálódásnak

és érdekközösségnek valóságos és élő egységei voltak. Szemben a történelmi vármegyékkel, amelyek az utóbbi évszázadban élettelenek voltak akkor is és ott is, ahol némi patriarchális népszerűtetet, szociális gondoskodást és szakszerű reformigyekezetet próbáltak felmutatni.

Azok, akik nem térképről, nem statisztikákból és nem vonatablakból, hanem közletről ismerték ezeknek a nagyhatárú tanyás városoknak a települési és társadalmi szerkezetét, élükön Györffy Istvánval és Erdei Ferencel, kezdettől fogva tudták, hogy a szántóföldeken egyedül álló tanyaépület nem jelent feltétlenül elhagyatottságot és számkivetettséget; a tanya település eredeti szerkezete és ma is élő, bár már nem mindenütt megvalósuló rendező elve az volt, hogy a tanya nem lakóhely, hanem a gazdálkodásnak a szükséghez szabott, szűkösön felállított színhelye. Ennek megfelelően a tanya mezővárosok lakosságának túlnyomó része úgy rendezkedett be, vagy legalább is úgy igyekezett berendezkedni, hogy volt egy városi háza, ahol született, iskolába járt, házasodott, közéletet élt, telett és öregségére visszavonult, és volt egy lényegesen szűkebb, éppen csak a legelemibb szükségleteket kielégítő tanyája, ahol munkaidőben s élete munkabíró szakaszaiban tartózkodott. Természetesen ez a települési rendszer nem maradhatott általános, hanem igen sok helyen egyszerűen az lett belőle, hogy a tehetősebbek éltek a városban, a szegényebbek pedig bérlőkként, felesként, tanyásokként, vagy földhöz ragadt kisbirtokosokként a tanyai földeken. Az alapgondolatnak ez az eltorzulása azonban nem változtat azon, hogy maga az alapelv, amint azt Erdei Ferenc kifejtette, rendkívül figyelemreméltó egy demokratikus és realista országrendező terv számára, s érdemes végig gondolni nemcsak hosszú használatra, hanem utánozható például az egész világ számára is, mert egy világprobléma megoldásának magját foglalja magában. Ez a világprobléma a földműves

foglalkozástól való menekülés problémája. Semmiféle jámbor és kegyes törekvés, mely vissza próbálja fordítani a magasabb életszintet, szabadabb emberi életet, könnyebben kielégíthető kulturális és szórakozási igényeket kereső földműves tömegeknek a városba való tódulását, eddig nem járt sikerrel és ezután sem fog sikerrel járni. Az egyedüli megoldás a földműves élet feltételeinek olyan mértékben emberivé, s ami ezzel egyet jelent, olyan mértékben városivá tétele, hogy a földművelő foglalkozású embernek ne kelljen és ne legyen mitől menekülnie, mert földműves foglalkozása mellett is tagja lehet egy szabad és emberi perspektívát nyújtó urbanus közösségnek. A földműves foglalkozásnak és az urbanus kereteknek az az egybeszervezése, melyet az alföldi mezővárosok következetesen meg nem valósítottak, de nyersen és vázaltszerűen mégis csak felvetettek, azt jelenti, hogy egy földműves foglalkozású ember a hétnek, az évnek és az életnek a gazdasági munka által lekötött időszakait a földhöz, a gazdasághoz, a munkához közel, esetleg a várostól aránylag nagy távolságban tölti el, viszont a hétnek, az évnek és az életnek azokat az időszakait, melyeket a termelő munka nem köt le, a nagyobb szabadságot, szélesebb közéletet, nagyobb kulturális perspektívákat megvalósító városi életben élhesse le.

Ha az alföldi tanyás mezővárosnak ezeket a települési és társadalom szervezési lehetőségeit a közigazgatási területi beosztás számára hasznosítani akarjuk, akkor alig juthatunk más következtetésre, mint arra, hogy az Alföld túlnyomó részén az az egység, melyre egy új területi rendezésnek fel kell épülnie, nem lehet sem a megye, sem a járás, hanem csakis a nagyhatárú tanyás mezőváros. S kiegészítésképpen meg kell találni azt a közigazgatási és önkormányzati szervezeti formát is, amellyel mód nyílik arra, hogy egy-egy ilyen város ne csak a maga ta-

nyavidékével legyen igazgatási szervezeti kapcsolatban, hanem azokkal a kisebb községekkel is, melyek az ő vonzáskörében, a tőle való egy napos bejárás távolságban helyezkednek el.

De vannak ennek a különleges gazdasági és társadalmi szerkezetnek olyan tanulságai is, melyek túlmutatnak a maga szorosán vett elterjedési övezetén, s hasznosíthatók az ország többi, falurendszerben betelepült részein is a járási beosztás megfelelő reformja számára. Ilyen értelemben vetette fel *Erdei Ferenc* „Magyar Város” c. munkájának „Országépítés városokkal” c. zárófejezetében azt a gondolatot, hogy Magyarország egész területi szervezetét meglévő, vagy kiépítendő városok köré kellene felépíteni. Ezek szerint minden önkormányzati területi egységnek egy városi központ, mint székhely és egy vele szervesen összekapcsolódó vidék szerves és szervezett egységében kell kialakulnia: a város nem öncél, mely egy szűk területen kizárólag az ottlakók számára valósít meg emberibb életet, magasabb életfeltételeket és tágabb horizontot, hanem egy olyan települési forma, mely egy tágabb vidéknek, a maga környékének a szolgálatára van rendelve. Magyarország leendő területi beosztását tehát úgy kell megalkotni, hogy minden egyes területi alapegységének legyen egy városias székhelye, mely az egység legtávolabbi pontjáról is úgy legyen elérhető, hogy a városias életben adott magasabb lehetőségek az ország minden lakosa, tehát a földműves foglalkozásúak számára is elérhetővé és használhatóvá váljanak.

Ez a gondolatmenet azt a következtetést foglalja magában, hogy az eddigi nyugat-európai típusú dunántúli és északi városainknak is ki kellene lépniük izolált városi életükből, s meg kell tanulniok, hogy a hozzájuk gravitáló vidékkel valamiféle igazgatási és önkormányzati közösségre tudjanak lépni. Ezek szerint a járások reformja során is elsősorban azokat kell megtartanunk, melyek

már egy ilyen központnak és vidékének az egységet jelentik, vagy amelyek eddigi központját aránylag könnyen lehet teljesértékű központtá fejleszteni. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ezeket a városokat valamilyen mechanikus többségi elv alapján környékük egyszerű többségi határozatai alá vessük, mert hiszen itt is rengeteg lehetősége van a majorizálást megakadályozó, paritásos szervezeti formáknak. Abban talán némi túlzás van, hogy Magyarországnak a tanyarendszert nem ismerő dunántúli és északi vidékein a vidéket a tanyarendszer mintájára kell a városi központokhoz kapcsolni: ez éppen olyan nehéz lenne, mint a tanyáknak falukká való egyesítése. Ott, ahol a falutelepülés az uralkodó, ez természetesen hosszú időig ugyanúgy fenn fog maradni, mint a tanyák. Azonban falvaknál sincs akadálya annak, hogy azokat egy tudatos és átgondolt gazdasági, közlekedési, közigazgatási és kulturális politika segítségével az eddigieknél sokkal intenzívebb közlekedéshez juttassuk az őket érdeklő legközelebbi városias centrummal. Erre nézve vetette fel Erdei Ferenc azt a gondolatot, hogy minden falu számára a városi központban olyan „faluházait” kellene felépíteni beálló és megszálló helyekkel, ügyintézési segítséggel, városban tanuló diákok számára szolgáló környezetképekkel, stb. melyek minden egyes falu számára városi támaszpontot, eleven és szerves városi kapcsolatot biztosítanak.

Egészében ez az elgondolás azt jelenti, hogy a jövő magyar önkormányzati igazgatásának a vármegyeinél sokkal egészségesebb igazgatási hagyományokkal és beidegződésekkel rendelkező városi szervezetre kellene felépülnie, és pedig nem a vidék kisemmizése, hanem a városi életbe való bekapcsolása útján. Ennek a „latin”, városra épített elgondolásnak kellene a tipikusan „germán”, nagybirtokon felépülő vármegyrendszer helyébe lépnie. Ez nem kevesebbet jelent, mint az eddigi vármegye-

gyék teljes és fenntartás nélküli feloszlatását, vagy legalább is eddigi szerepük felszámolását.

Az első, kézenfekvő ellenvetés ezzel az elgondolással szemben az, hogy ez a magyar közigazgatás tradicionális kereteit teljességgel és feleslegesen felforgatja, közigazgatásilag összeszokott területeket szétszabdál, másokat egyesít, a meglévő állapotokat feleslegesen felbolygatja, úgyhogy sokkal helyesebbnek látszik a régi keretek megtartása mellett azoknak új tartalommal való megtöltése. Hozzájárul ehhez az az érv, hogy ez a reform, amellet, hogy felesleges botránkozást okoz a tradíció híveinek körében, még fokozza is az országnak a második világháborúban szenvedett sebeit és zűrzavarát, talán még többletköltségekkel is jár, ugyanakkor, mikor a haladó erők számára sem ígér közvetlen politikai erőgyarapodást; sokkal helyesebb tehát a meglévő keretek között a közigazgatás minél szélesebbkörű személyi kicserélődését szorgalmazni.

Ezekre az ellenvetésekre a felelet az, hogy a vármeigyék örökölt területi szerkezete éppen a magyar tradíció legélettelenebb, legkiüresedettebb részét jelenti, s annak felszámolását éppen a mélyebb és igazibb magyar tradíciók kívánják. Ilyen maga az önkormányzat magyar tradíciója, mely éppen a mai időben mutatja meg a maga spontán alakulásával azt, hogy a nép milyen egységek birtokbavételére törekszik, s melyekére nem; egyenesen szentistváni tradíció az az országrendezés, melynek kiindulása egy-egy központ és az onnan igazgatható környék szervezeti összekapcsolása: mindenek felett egészen sajátos, eleven és életképes magyar tradíció a nagyhatárú tanyás mezővárosban megtestesült települési elv: az agrárvidéknek az urbánus központtal való szervezeti együttmaradása. Továbbá: éppen az ország jelenlegi fenékgig felkavart állapota az, amikor ilyen kezdeményezéseknek helye és ideje van. Nem véletlen, hogy a forradalmi

Franciaország éppen legzűrzavarosabb első éveiben nem sajnálta a fáradságot a régi francia területi beosztás teljes megszüntetésétől és egy új, radikális és racionális területi beosztás bevezetésétől, mely sokkal nagyobb mértékben volt független mindennemű tradíciótól, mint a fentiekben vázolt magyar elgondolás. Semmi sem volna kártékonyabb, mint az országot a meglevő rossz keretek között konszolidálni, ezáltal azokat megerősíteni és kockáztatni azt a veszélyt, hogy a keretek élettelensége és a rossz igazgatási és hatalomgyakorlási beidegződések a nagyméretű személycserék ellenére is megmaradjanak. (Erre nézve jegyezte meg egy ízben Erdei Ferenc, hogy egy konkrét és radikális reformtervhez való viszonyulás sokkal eredményesebben „kiszűri” az alapvetően reakciós magatartásokat és beidegződéseket, mint a „megbízhatóság” absztrakt vizsgálata.)

A gyakorlati megoldás tehát az, hogy Magyarországnak túlnyomó részén, ahol a faluszerű település, s ennek folytán a járásra alapozott közigazgatási beosztás az uralkodó, az új egységeket a jelenlegi elaprózódott járási beosztás megfelelő racionalizálásával és kikerekítésével hozzuk létre. Ezzel szemben az Alföld nagyobb részén, ahol a közbeékelődő nagyhatárú tanyás mezővárosok a járási egységeket helyenként teljesen széttöredeztetik, kiindulási alapul e nagyhatárú mezővárosoknak kell szolgálniuk s ezekhez kell a körülöttük levő, közigazgatásilag eddig nem odatartozó, de közlekedési, kulturális és gazdasági szempontból odagravitáló községeket közigazgatásilag is beszervezni.

Erre vonatkozólag régtől fogva szőnyegen forgó javaslat a városkörnyéki, vagyis közigazgatásilag nem egy járáshoz, hanem egy városhoz kapcsolt község típusa, melyet a magyar viszonyokhoz alkalmazva kitűnően fel lehet használni arra, hogy általuk ezeket a tanyás mezővárosokat egész környékük valóságos közigazgatási köz-

pontjává tegyék. Eddig ugyanis a vármegyei Magyarországon éppen az ilyen nagyhatárú városokban elvennebbül lüktető önkormányzati élettől való féltében helyezte a környékükön levő községek járási székhelyét egy kevésbé jelentős községbe.

Ha az új, elgondolt területi reform szemszögéből nézzük Magyarországon jelenlegi közigazgatási és települési viszonyait, azt kell megállapítanunk, hogy kb. 30-40 km az a már meglehetősen szélső határ, ameddig egy-egy vidéki hely és egy-egy városi központ között még gyakori és eleven közlekedés létezhet. Azért vehetünk itt nagyobb távolságot, mert ha nemis azonnal, de távolabbi perspektívában a közlekedési lehetőségek igen nagyméretű javulásával és kiépülésével számolhatunk. Ebből Magyarországon fennálló települési viszonyai mellett az következik, hogy gyakorlatilag kb. 600 és 1000 km² átlagos területű és kb. 60-90 ezer főnyi lakosságú egységek tekinthetők Magyarországon olyan ideális átlagos önkormányzati egységeknek, melyeken belül egy városias központnak az egység legtávolabbi pontjával való jó és intenzív közlekedése megvalósítható. Természetesen ezek a számok megnagyobbodnak olyan helyeken, ahol a székhely nagyobb környékeket, vagy pláne egész országrészeket tápláló nagyváros. Talán legpregnansabban mutatkozik ez meg Szeged és környékén, ahol egymástól szinte szabályos távolságokra sorba következnek Makó, Hódmezővásárhely, Szentes, Orosháza, Kiskunfélegyháza, Kiskőrös, Kiskunhalas, Kalocsa, Baja és Bácsalmás körzetei mind 60-80 ezer lakossal és megfelelő területtel. A legnagyobb mértékben vigyáznunk kell azonban arra, hogy a számbeli kikerekítés jegyében ne kövessünk el erőszakot a tényeken és ha egy valóságos városias központról és hozzá valóságban kapcsolódó környékről van szó, akkor inkább fogadjunk el a fenti típusoknál kisebb, vagy nagyobb egységeket, semhogy az arányosság vagy

egyenlőség jegyében eleven egységeket önkényesen széttagolnánk, vagy össze nem tartozó egységeket önkényesen egymáshoz kötnénk. Sok helyen vannak például olyan maradék területek, ahol két, vagy több városközpont közé beékelődve, de célszerűen egyik alá sem rendelhetően kisebb egységek adódnak, kb. 400 km² területig és 40 ezer lakosig leszálló méretben.

Ha Magyarország egész területét ebből a szempontból kiindulva vizsgáljuk végig, akkor kb. 80-100 ilyen közigazgatási egység adódik, melyek közül 50-nek székhelye már meglévő törvényhatósági jogú vagy megyei város; kb. 15-20-nak a székhelye olyan – többnyire már eddig is járási központot képezett – nagyközség, melynek városi rangra emelése, különösen a 4330/1945. M.E. sz. rendeletben leírt egyszerűsített formában, minden további nélkül nemcsak lehetséges, de indokolt is; további 15-20 olyan erőteljes és fejlett nagyközség, mely meglévő irányítás és segítség mellett igen hamar várossá tudna fejlődni; van végül az ország területén 3-4 olyan vidék, amelynek megfelelő városias centruma egyáltalán nincs, vagy alig-alig van, azonban más városi, vagy várossá fejleszthető centrumoktól való nagy távolságuk parancsoló szükségességként előírja, hogy ezeknek a vidékeknek számára akár a semmiből is – gyakorlatban rendszerint egy jó fekvésű községből – várost építsünk. Erősen bízunk benne, hogy a demokratikus új Magyarországnak meg lesz a kedv és bátorság ilyen vállalkozásokra is. Ha hozzátesszük, hogy Magyarországnak ezek az elhagyott, várostalan vidékei éppen azok, ahol városok helyett nagybirtokoknak egymást követő sora fogta el a levegőt a magyar nép elől (Zala nyugati része, Somogy északi része, Somogy, Tolna- és Fejér-megyék szöge. stb.), akkor mindenki előtt világossá lehet, hogy az a program, mely Magyarország néhány pontján semmiből városok építését tűzi ki feladatául nem valami erőltetett,

gyökértelenül racionális program, hanem eleven szükségleteket, eleven hiányokat akar kitölteni és kielégíteni.

.....

Az eddigi vármegyének megfelelő területi egység, a megye jövőjét, mint már mondtuk, az új városkörnyékre alapított egység nagymértékben kétségessé teszi; eddigi szerepét bizonyosan megszünteti, mert a fentebb javasolt városkörnyéki területi egységek, melyeknek országos száma 80-100-ra tehető, semmiképpen nem igényelnek maguk felett nagymegye méretű, tehát országosan 20-25 egységet jelentő felsőfokú szervezetet, sem az önkormányzat, sem az igazgatás szintjén, sem a fórumrendszer vonatkozásában. Ezzel szemben nincs lehetetlenség abban, hogy eddigi vármegyék területén létesült járások (kismegyék, városmegyék) szervei és testületei akár kötelezően, akár önkéntesen bizonyos, csak együttesen megoldható feladatok céljából – például közös gazdasági, vagy kulturális létesítmények, főiskolák, kutatóintézetek, színházak stb. – felállítására vagy fenntartására valamiféle közös szervezett, közös bizottságokat, munkacsoportokat kialakítsanak akár önkormányzati testületeik közös üléseinek és tárgyalásainak formájában. Annál is inkább, mert, mint láttuk, ilyen önkormányzatok közötti közösségek létesítését maga az alapvető városkörnyék-szervezés is megkívánja, ami egyben tágabb közös szervezetek számára is mintákat nyújthat.

A vármegyének mint igazgatási szintnek a megszűnése viszont felveti azt a kérdést, hogy nem szükséges-e az igazgatás és önkormányzat új, kisebb, városkörnyéki alap-egysége és a központi államhatalom között valahol új, közbenső hatásköri szintet létesíteni. A magyar központi igazgatás már eddig is nehézkesen dolgozott 36 további végrehajtó egységgel (25 vármegyével és 11 törvényhatósági jogú várossal), amely szám nagyobb volt annál, mint amit központilag jól át lehet tekinteni és hatéko-

nyan igazgatni. Szüksége látszik tehát az eddigi vármegyénél nagyobb, országrésznyi, nagytájnyi, *kerületi* jellegű területi egységek létesítésének, melyek igazgatási szervezete egyrészt az egyes törvényhatóságok összefogásának és felügyeletének, másrészt a felduzzadt központi igazgatás decentralizálásának feladatát látná el Kb. 6-7 ilyen egységgel volna érdemes számolni, melyek az ország legnagyobb városai, mint városközpontok körül gazdaságilag és kultúrálisan is sajátos igényekkel bíró egységeket jelentenek, bár nem valószínű, hogy ezek keretében jelentős önkormányzati igény is fellépne.

Meg kell jegyeznünk, hogy az egész reform költségei, annak ellenére, hogy az ország alapvető egységeinek számát 36-ról 80-100-ra növeli, aligha emelkedne akár csak megközelítőleg ebben az arányban, mert hiszen az új egységek alapjául mindenek előtt ott van a maguk meglevő szervezetével 15-20 alföldi mezőváros, és 70-80 járás, s ugyanakkor ez a reform 25 megyei szervezet és 50-60 eddigi járási szervezet megszűnését is jelentené.

.....

II. JELLEGZETES KÓRFORMÁK

Az 1867-es kiegyezés után következő magyar államélet, s vele együtt a magyar közigazgatás szervi betegségeinek gyökerét egy szóban kifejezhetjük: *őszinteség-hiány*.

Kiindult ez abból, hogy valami módon át kellett hidalni a 67-es kiegyezés és az utána következő állambe rendezkedés hivatalos megjelenése és valóságos tartalma között tátongó úrt. A kiegyezés a politikai feltálatás síkján úgy szerepelt, mint a 48-as vívmányok biztosítása, a 48-as törvényekben leszögeztet, de akkor megvalósulni

nem tudott nemzeti függetlenség és politikai szabadságjogok tartós és reális biztosítása és a 48-ban beindított forradalmi változások józan, evolúciós szellemű továbbvitele. A valóságban a 67-es kiegyezés a birodalom szétesésének lehetőségétől megriadt monarchia, a társadalmi forradalom lehetőségétől megriadt birtokos réteg, a fenyegető elszegényedés ellen az államhatalmi apparátus megszállására váró köznemesség és a nemzetiségek elszakadásától és a történeti Magyarország szétesésének lehetőségétől megriadt magyar nemzeti értelmiség merőben védekező szövetsége és kiegyezése volt. Ha szó is volt benne részleges függetlenségről, részleges magyar állami apparátus felállításáról és az alkotmányos kormányzás bizonyos garanciáiról, az egész kiegyezés jellegzetesen és mélyen defenzív jellege folytán csupán sok mindenfélének az őrzését, biztosítását, megállapítását jelentette, de egyáltalán nem bárminek a folytatását, amit 1848 elkezdett, vagyis semmiféle mozgást vagy haladást.

Az egész kiegyezésben nem is az volt a legtragikusabb, hogy az intézmények, a jogszabályok és a biztosítékok terén a 48-as vívmányoknak csak egy részét valósította meg: katasztrófális az egésznek ez a merőben defenzív jellege volt: az, hogy nem egy folyamatnak a továbbvitele, hanem egy egyensúlyhelyzetnek a mozdulatlan megmerevítése érdekében jött létre. Az ebből származó problémák legláthatóbban a függetlenség és az Ausztriával való viszony kérdésében váltak problémává a kiegyezés alapján álló dinasztia és a kiegyezést fejleszteni akaró erők között; de a kiegyezés nemcsak a közjogi kérdésekben, hanem a politikai és társadalmi haladás összes kérdésében egyaránt merev és mozdulatlan kompromisszum volt. A kiegyezést követő évtizedekben egymás után sor került a modern európai államiság intézményeinek és szervezeteinek a továbbfejlesztésére

vagy létrehozására; valahányszor azonban bármelyik reform arra a pontra került, hogy felmerült valamely intézmény teljesértékű demokratikus kiépítésének kérdése, azonnal mozgásba jöttek azok az erők, amelyeknek defenzív biztonságát a kiegyezés szolgálta. Egymás után létesültek olyan intézmények, amelyek papírformájuk szerint a modern európai államberendezés idevonatkozó szabályainak megfelelően a demokratikus államépítést és a hatalmi pozíciók demokratikus elosztását szolgálták, ugyanakkor azonban tartalmaztak valamilyen eldugott klauzulát, amelynek révén a kiegyezést haszonélvező és a demokratikus önkormányzat játékszabályaitól idegen tényezők a maguk helyzetét biztosíthatták. Kifelé és hangsúlyozottan rendszerint a nemzetiségi veszéllyel és a magyarság szupremációjának biztosításával igazolták ezeket a lényegében meghamisító jellegű intézkedéseket. Ezek azonban nemcsak a nemzetiségi, hanem a magyar tömegekkel szemben is alkalmasak voltak arra, hogy a birtokló rétegek fölényét minden vonatkozásban biztosítsák és a politikai fejlődést az európai szabású polgári önkormányzat útjától távoltartsák.

Ugyanez az őszinteségihiány jellemezte az 1918. és 1919. évi forradalmak után uralomra került ellenforradalmi kormányzatot s annak közigazgatását is. Ennek a karakterét egyrészt egy újból berendezkedő, de régi fölényes biztonságát elvesztett és a forradalmak sokkját felejteni nem tudó vezetőréteg, másrészt egy, a történelmi ország szétesésének megrázkódtatása folytán teljességgel a múlt felé fordult értelmiség adta meg. Egy felületi konszolidációnak kellett elpalástolnia a politikai erkölcsöknek az előző korszakhoz képest is feltűnő elvadulását és lesüllyedését, egy korlátozott alkotmányosságnak kellett elpalástolnia a vezetőréteg mindenre elszánt hatalomörzését; tüntető, de szűkkörű jóléti intézkedéseknek kellett elpa-

lástoniok a tömegeknek a politikai érvényesülés lehetőségéből való kizártságát.

Igy alakult ki a magyar közigazgatásnak az a legújabbkori három jellegzetes tulajdonsága, melyben őszinteség-hiánya, rosszasága és uralmi jellege egyaránt pregnánsan kifejezésre jut: a kulcshelyzetek eldugása, a személyes vonatkozású ügyek központosítása és a központi hatalomnak saját mindenhatóságába való belefulladás.

A *kulcshelyzetek eldugása* felülről kezdődik a minisztériumoknál és mindenekelőtt az egységes fogalmazói kar intézményében valósul meg. Egy átlagos magyar minisztérium vagy más nagyhivatal fogalmazói létszáma ötven és kétszáz körül mozog, akiknek bizonyos, kisebb része pusztán blankettamunkát végez, másik, nagyobb része komoly ügyintéző munkát is folytat, de teljességgel önállóan, személyes felelősség nélkül, s csupán egytizede, vagy legfeljebb egyötöde foglalja el a minőségi referálás, az elvi határozathozatal és az országos irányítás kulcspozícióit. Ezek a kulcspozíciók a magyar központi igazgatás jelenlegi rendszerében egészében láthatatlanok: körük lényegesen tágabb a látható hivatalfőnökökénél, de sokkalta kisebb a legfelső szintet jelentő diplomás fogalmazói karnál. Helyzetük láthatatlan mindenekelőtt azért, mert a kulcspozíció birtoklása az ügybeosztáson múlik, azon, hogy a papíron teljesen egyenrangú fogalmazói beosztások hogyan osztiódnak el valódi képességek, személyes összeköttetések, politikai áramlatok, és merő véletlenek bizonytalan egymásrahatása alapján. A magyar közigazgatási rendszer nem ismeri a fogalmazói kar mellett a magasfokú irányítást végző külön hivatalnoki szintnek szerte a világon bevezetett intézményét, s nem véletlen, hogy nem ismeri. Egy olyan hivatalnoki szerkezetben, melyben a hivatalnoki állás társadalmi hatalmi helyzetet jelent, s a hivatalnoki karok pontosan és egészen vilá-

gosan társadalmi rétegeknek felelnek meg, teljességgel idegen és lehetetlen egy olyan hivatalnoki szintnek a beillesztése, melynek jelentősége merőben munkájának minőségén múlik. Egy ilyen szint létezése mindenekelőtt annak a lehetőségét vágná el, hogy a társadalmilag a vezetőréteget képviselő, de ugyanakkor a minőségi munka terén különösebbet fel nem mutató hivatalnok a ranglétrának őt „megillető” legfelsőbb fokán érezhesse magát. A kulcspozícióknak a fogalmazó urak kásás és áttekinthetetlen tömegébe való eldugása egyben a felelősök és felelősségre vonhatók lehető láthatatlanná tételét is szolgálta: a fél, a felek, a közönség, az ország végsőleg soha nem tudta, hogy a hivatal packázásait és saját magának ebből eredő nyomorúságait kinek kell tulajdonítania: a referensnek, a főnöknek, a politikus miniszternek, a rossz jogszabálynak, avagy az Isten büntetésének.

Folytatódik a kulcspozícióknak hatalmi célok jegyében való szétkenése a magyar általános igazgatás legfontosabb helyi intézményénél, a vármegyénél. A vármegye ezt különösen az önkormányzat kérdésében valószínűsíti meg tökéletesen, mindenekelőtt a főispán és alispán viszonyában. Ez a kettősség a maga történeti kialakulásában hosszú ideig úgy rögződött, hogy a kinevezett főispán a központi hatalmat képviselő nagyúr volt, aki személyes és társadalmi súlyával érvényesítette a központi hatalom céljait a választott alispán által vezetett és képviselt megyei önkormányzattal szemben, anélkül, hogy a mindennapi döntésekig és kicsinyes pozícióharcokig leereszkedett volna. Ezt a kialakult hagyományt bontotta meg Metternichnek a negyvenes évek végén megkísérelt adminisztrátori rendszere, mely kisstílű erőszakosságokra, választások meghamisítására, embereket egyenként korrumpáló akciókra kapható engedelmes adminisztrátorokat állított a nagyúri és kényes főispánok helyébe. A Bach-korszak viszont, mely az önkormány-

zatot megszüntette, s így nem volt kénytelen számolni vele, szabályos bürokrata megyefőnököket állított a megyék élére. A kiegyezés helyreállította a főispán és alispán hagyományos kettősségét, azonban hamar kiderült, hogy a kiegyezésnek a maga „elpalástoló” politikájához valami módon veszélytelenné tett önkormányzatra van szüksége. Ezt biztosította a Tisza Kálmán féle reform, mely a főispánt tette meg a vármegye igazi fejévé, a választott alispánt pedig az önkormányzat bátor védelmezőjéből a megyei hivatalnokok főnökévé alakította. Ugyanakkor a főispán volt az irányítója a meghamisított választások egész rendszerének, úgyhogy személyében Metternich adminisztrátorainak és Bach megyefőnökeinek hagyományai egyesültek. Minthogy azonban fenn kellett tartani a hagyományos magyar megyei önkormányzat látszatát, a főispánt nem nyilvánították nyíltan a megye vezetőjévé, hanem különböző mellékesnek tűnő rendelkezések tették olyan, jelentős részben tisztviselők-ből álló bizottságok elnökévé, melyeken keresztül ő vált a megyei döntések igazi gazdájává.

A vármegyei kulcspozíciók eldugásának másik területe a megye és járás közötti hatáskörmegoszlás volt. A megyének voltak önkormányzati intézményei, s némi, eléggé élettelen önkormányzati közélet is, amely a szabad intézmény külsőségeivel ékeskedett; ezzel szemben a járás, amely elsőfokú hatóság és az egyszerű emberek számára a hatalom igazi látható góca volt, a vármegyének csupán mindennemű önkormányzat nélküli kirendeltsége volt, ahol a vármegye kiküldött szerve, a főszolgabíró a legtökéletesebb önkény jegyében igazgatott. Vagyis kirakatba tett önkormányzat mellett az önkény egy félreeső, de döntő ponton tudott érvényesülni.

A legalsóbb szinten a községi bíró és jegyző kettősségében történt meg a kulcspozíció eldugása. A kiegyezés utáni rendezés szerint egy ideig a szabadon választott

bíró volt a községi önkormányzat feje, s mellette a jegyző az írásbeli ügyek intézője. Bármekkora fölényt is jelentett a jegyző magasabb műveltségi szintje, a bíró vele szemben a község bizalmának letéteményese volt, s így bizonyos egyensúlyi helyzet állt fenn közöttük. A Tisza Kálmán-féle reform a bíróválasztást a főszolgabíró három jelöltjére korlátozta, ami a gyakorlatban a legcinkusabb módon úgy történt, hogy a főszolgabíró a saját jelöltje mellé eleve számba nem jöhető jelölteket állított. Így biztosította, hogy a bíró, elvesztvén a mögötte álló közösség bizalmának támaszát, merő báb lett a főszolgabírótól függő és nagyobb szakmai tudású jegyző kezében, miközben formálisan megtartotta a döntésre jogosult községi vezető külső jegyeit. Itt is tehát a látható önkormányzat és a palástolt önkény kettősségét találjuk.

A második jellemző vonása a magyar közigazgatás rosszaságának a *személyi ügyek központosítása*: az igazgatás körébe tartozó, vagy azzal akár legtávolabbi kapcsolatban lévő személyi pozíciók feletti döntések mindinkább fokozódó koncentrációja. Hogy egy magyar minisztérium milyen kiterjedésben koncentráta a legtávolabbi pontokon elfoglalt személyi pozíciók feletti rendelkezést, az minden emberi mértéket meghaladt. Igen, széles körre kiterjedő kinevezési rendszert megvalósított a magyar adminisztráción kívül nagyon sok más ország adminisztrációja is, és nem is kizárólag a diktatórikus jellegűek. Nem hiszem azonban, hogy volna Magyarországon kívül hely a világon, ahol egy-egy fontosabb hivatal munkájának oly nagy részét tenné ki személyi vonatkozású ügyek intézése, különböző személyi előnyök és hátrányok osztogatása és a közigazgatással távolabbi kapcsolatban lévő pozíciók kinek-juttatása feletti mérlegelés. Az ilyenféle munka arányszáma helyenként egyharmadára vagy még többre is felmegy. Ez a folyamat az ellenforradalmi kormányzás elején, a

huszas években gyorsult meg, a harmincas években a gazdasági intervencionizmus kiterjedésével egészen új területeket hódított meg magának, a negyvenes évek elején a faji megkülönböztetésre irányuló jogszabályok jegyében egészen vészes méreteket öltött, a magyar demokrácia uralomrajutása óta pedig némi kis szünet után újból felvette elhagyott medrét és a koalíciós pártkontingensek jegyében vidáman tért foglal tovább.

Ennek az egész folyamatnak a kiinduló pontját nyilvánvalóan szintén a múlt század közepén kell keresnünk, amikor az elszegényedett középnemességnek a hivatalokba való tódulása megindult. Ekkor vált a hivatali pozíció elvesztett gazdasági pozíciók pótlásának és egy egész társadalmi réteg hatalmi regenerálódásának eszközévé. A huszas években aztán egyik oldalról Magyarország megcsonkulása, a másik oldalról az alsóbb társadalmi rétegeknek az iskoláztatás irányában megnyilatkozó nyomása fölvetette az értelmiségi, mindenekelőtt a hivatali értelmiségi foglalkozások terén a szelekció kérdését. Merőben képességi szelekciót nem lehetett alkalmazni, mert ez egészen egyszerűen a dolog mögött álló rendi és osztályszerkezetet borította volna föl azáltal, hogy nem engedte volna elegendően érvényesülni a jócsaládból származás döntő szempontját. Viszont ezt a döntő szempontot nyíltan megvallani sem lehetett, mert az európai és itthoni felháborodást keltő anakronizmus lett volna. Nem maradt más hátra, mint a hazugságnak már megásott árkat tovább mélyíteni és a mindennemű személyi pozíciók felett való rendelkezést oly mértékben koncentrálni, hogy a vármegyének és a minisztériumoknak társadalmi közszellem szempontjából aránylag homogén szűrőjén keresztül továbbra is biztosítani lehessen azt a hamis helyzetet, mely az értelmiség kiképzésének és alkalmaztatásának a nyugat-európai formáin keresztül valójában egy társadalmi hierarchiát pró-

bált konzerválni. Nemsokára azonban az á-ra bét kellett mondani és nemcsak a hierarchia legfelsőbb fokát, a fogalmazási karba átmentett úrirendet kellett felülről megszervezni, hanem hasonlóképpen meg kellett szervezni a kiegyenlítés, a társadalmi béke és a pozíciók megfelelő elosztása jegyében a hierarchia alsóbb, számvevőségi, segédhivatali, altiszti tagozatait is. A személyi ügyek intézése kezdett egy mind nehezebben kezelhető gépezetté válni, amelynek mélyenfekvő hazugságait, komplikált szabályanyagát, áttekinthetetlen névtömegét, be nem vallott, de azért mégis számontartott szempontjait már csak néhány különleges adottságokkal bíró személy volt képes áttekinteni. Mindenütt kialakult a mindenható elnöki főnöknek s néhány elnöki beavatottnak a rendszere, mely a csiszolt érintkezés és a pontos jogszabályalkalmazás formáit csodálatos módon egyesítette önkénnyel, bizantínus engedelmességgel, és bonyolult egyensúlyozó ügyességgel.

A nagyhatalmú, de személyét előtérbe nem helyező hivatalvezető intézményét természetesen minden ország ismeri. E főnökök jelentősége azonban kiterjed az illető hivatal egész vonalára, ügyintézési szellemére, koncepciójára, célkitűzéseire, terveire is. Az, hogy speciálisan a személyzeti ügyekkel foglalkozó főnökök szereznek ilyen központi jelentőséget, jellegzetes vonása egy olyan igazgatásnak, mely a maga személyi szelekcióját képtelen valamilyen tárgyi vagy egyáltalán általános szempont szerint racionalizálni, mert azokat a szempontokat, melyeket valóban szem előtt tart, egyszerűen bevallani sem lehet.

A legsúlyosabb a dologban az, hogy ez az egész rendszer, némi megtorpanás után, a magyar demokráciában ott folytatódik tovább, ahol a felszabadulás előtt abba maradt. A demokrácia pártjai úgy látták, hogy nem tehetnek okosabbat, mint ugyanezt a rendszert a maguk

használatára átvenni és esetleg alkotóik ellen fordítani. A dolog első látásra nem is látszik olyan nehéznek; nem kell mást csinálni, mint hogy azzal az egész apparátussal, amely azelőtt azt vizsgálta, hogy valaki elegendően úriember-e, majd később azt, hogy elegendően keresztény-e, most azt vizsgálni, hogy elegendően demokrata-e ahhoz, hogy járásbírói díjnak lehessen, hivatalos iratokat litvánra fordíthasson, vagy jegyre petróleumot árulhasson.

Konkrétan az egész apparátus mind nagyobb mértékben áttekinthetetlené, nehezen kezelhetővé és eredménytelenné vált: mind élesebben kiütközött, mennyire nem lehet modern és minőségi értékű szelekciót ilyen rendszerre építeni, mely ugyanakkor mind elégtelenebbül szolgálta az egész apparátust mozgató rendi és osztályérdekeket is. A személyi ügyek központosítása közrejátszik abban, hogy a szakmai ügyek elintézésében is túlburjánozzanak a személyi szempontok, ami végsőleg a hivatali ügyintézés súlyos elakadását, vagy meglásúbbodását vonja maga után: a *mindenhatóság tehetetlenségbe megy át*. A minisztériumok, kezdve a minisztertől egészen az utolsó referensig, egyszerűen fuldokolnak a magánfelek és közbenjárók áradatában, hiába korlátozzák a félfogadást heti egy napra, hiába sikkasztják el azt az egy napot is, hiába bújnának a föld alá is, a társmiszterek, államtitkárok, ismerősök és jóbarátok ajánlóleveleinek és telefonjainak csatornáin keresztül végeláthatatlanul ömlik a fejükre a személyi intervenciók áradata, s a leggorombább elzárkózás sem jelent a valóságban többet, mint azt az igazságtalanságot, hogy a személyi intervenciók csak bizonyos hatalmi fokon felül és hatalmi szűrőkön keresztül tudnak érvényesülni. Minél kétségbeejtőbb az ilyen ügyek áradata, annál több szűrő és ellenőrző apparátusra van szükség, amelyeket rövid időn belül szétszaggat és rongyokká tép ugyanaz az ára-

dat. Az egész apparátus mind csikorgóbban működik és mind kibírhatatlanabb módon lassul; a protekciók és a protekció kiküszöbölésére irányuló ellenőrző apparátusok, no meg harmadikul a pénzpocsékolást megakadályozni hivatott kicsinyes jogszabályok versenyt működnek abban az irányban, hogy az egész apparátus, lehetőleg minél lassúbb, de minden körülmények között kiszámíthatatlan legyen. Ebben az áradatban a hivatalnok las-sanként csak a sürgetett ügyekkel foglalkozik, amivel megerősíti az országot abban a sajnos egészében érvényes, de részletében eltúlzott tapasztalatában, hogy protekció nélkül semmit sem lehet elintézni. Ezzel előáll az a helyzet, hogy a protekciók áradata átterjed olyan ügyekre is, melyek protekció nélkül is könnyen elintézhetők, és a valóságban is protekcióra való tekintet nélkül intéződnek el. Ilyen feltételek között egy-egy magasabb hivatali főnök egyszerűen képtelen áttekinteni a kezén átfutó és felettesek, kollegák, felek és protektorok által rajta követelt személyi ügyeknek a tömegét és szinte csodaként fogadja, hogy az általa elintézés végett elindított ügyeket bizonyos időn belül – nem túl gyorsan természetesen – elintézetten, vagy aláírásra készen viszont is látja. És valóban csoda is ez: az egész apparátusban láthatatlanul, de egyenletesen elosztott, alsóbb helyekre szorított szakszerű hivatalnoki lelkiismeretesség csodája.

Ezzel az egész áradattal szemben igazi menekülés mindaddig, amíg az egész mögött álló uralmi szemlélet épségben marad, nincsen. Az egész rendszer oly mértékben igénybeveszi, pusztítja és eredménytelenségre kárhoztatja a magas hivatali vezetésnek azt az emberfajtáját, melynek kvalitásain és munkáján végeredményben az egész közigazgatás múlik, hogy ilyen módon nem a magyar közigazgatás eredménytelenségén kell csodálkoznunk, hanem relatív eredményességén. Az egyik belebetegszik, a másik belebolondul, a harmadik megszökik, a

negyedik a maga munkájának a hatékonysága érdekében kénytelen valóságos rémuralmat berendezni, az ötödik a felelőtlen ígéretések hínárjába bonyolódik bele, a hatodik kedélyesen szabadjára ereszti az egész eltehetetlenedett hivatali mindenhatóságot minden slendriánságával és megbízhatatlanságával – arra azonban a Magyarországon adott feltételek mellett nincs lehetőség, hogy egy gyors egyenletes, korrekt, megbízhatóan szabálytisztelő, de segítségre készen eredményes, egyszóval európai igazgatás tudjon kialakulni. Mindeme jelenségek felett napirendre lehetne térni, ha közigazgatásunk egyszerűen barbár és primitív volna. Azonban nagyobb részében nem az: ezen az alapvetően és rendszeresen elrontott apparátuson belül a hivatalnoki lelkiismeretességnek, az óraműszerű pontosságának, szakmai elmélyedésnek, a kiművelt ügyintézési hagyományoknak nemcsak egyéni esetei, hanem igen széles körre kiterjedő gócai léteznek. S ha az ember az egyik oldalon azon csodálkozik, hogyan lehet ilyen rossz rendszerben egyáltalán közigazgatni, a másik oldalon csodálkozhatik azon is, hogyan lehet ilyen jó erőket ilyen lehetetlenül rosszul használni.

Ilyen körülmények között súlyosan megnehezül az, ami a miniszterek és magas hivatali főnökök igazi feladata volna, a nagy irányvonalak megadása, a hosszúlejárati tervek elkészítése és megvalósításuk irányítása. Aki gondosan kezében akarja tartani az ügyek intézését, az nem képes a feleket fogadni, aki kielégíti a feleket, az nem képes ügyeket intézni: Ha pedig netalán emberfeletti munkával helytáll mind a két téren, akkor bizonyos, hogy kevés ideje marad a nagy átfogó tervek számára...