

GYARMATI GYÖRGY

Politikai szempontok érvényesülése a tanácsrendszer előkészítő munkálataiban

A második világháborút követően Magyarországon lezajlott politikai átalakulást szélesebb spektrumban szemlélve feltűnő, hogy a gazdasági élet alapvető átalakítására tett, gyorsnak mondható lépésekhez képest – gondoljunk csak a földreformra, vagy az iparirányításnak a tervgazdálkodásra való áttéréssel összefüggő megváltozására – meglehetősen későn, csak 1950-ben került sor az igazgatási struktúra átszervezésére. Ez annál inkább szembetűnő, mert az igazgatás és különösen a *közigazgatás* szervezete, ügyvitele, regionális tagoltsága még a gazdaság tőkés átalakulásához, illetve a társadalom polgárosultságához képest is visszamaradott volt. Szépirodalmi olvasmányélményekből és társadalomtörténeti feldolgozásokból egyaránt ismert a feudális eredetű társadalmi csoportok (elsősorban a dzsentri) jelentős részének a közigazgatási státusokba „menekülése” a kapitalista fejlődés kibontakozása során, ami a polgárosodó társadalom felépítményében az „uram-bátyám” mentalitású, magukat a haza pillérének tekintett történelmi középosztályba soroló „úriembereket”, valamint az esetleg korszerűsödő politikai-intézményi szerkezetben összességében tradicionális gyökerűnek nevezhető karakterjegyeket csak tovább élte. Mindennek jelentős része volt abban, hogy a második világháború végére a gazdasági-társadalmi viszonyok egyéb paraméterei, valamint az igazgatás felépítése és főleg működése között, még polgári berendezkedést feltételezve is nagyfokú volt a társadalom organikus működését akadályozó aszinkron.¹ Ezen akut baj mielőbbi orvoslására irányuló törekvés olvasható ki az Ideiglenes Nemzeti Kormány egyik – nem sokkal az ország német megszállás alóli teljes felszabadulását követően hozott – rendeletéből, mellyel életre hívta a Jogi Reformbizottságot, hogy a „jogrendszerünkben szükségesnek mutatkozó reformok” mielőbb megszülessenek.²

¹ Ennek felismerése, valamint egy korszerű és racionális, polgári igazgatásszervezet kiépítésére irányuló törekvés, már a két világháború közötti legnagyobb hatású – Magyary Zoltán teremtette – jogtudományi iskola tevékenységében is fellelhető. Magyary munkatársaival, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet keretében sokirányú és termékeny elméleti munkával igyekezett tudományosan megalapozni és előkészíteni a magyar közigazgatás korszerűsítését. A reform elmaradásának oka a korabeli politikai viszonyokban keresendő. E munkálatokról ld.: „A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai”-ként megjelent értekezéssorozat (1–38. kötet), „A korszerű közszolgálat útja” sorozatban megjelent munkákat, valamint *Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás* c. Bp. 1942-ben megjelent művét, továbbá a *Közigazgatástudomány* című szakfolyóiratot. Kritikai értékelését ld.: *Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a 18. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Bp., 1976., valamint *Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány*. Bp., 1977.

² Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 4.4470/1945. ME. sz. rendelete. Magyarországi Rendeletkötet, 1945. II. kötet, 559.

Miért hát, hogy e nyilvánvalóan sürgős beavatkozást igénylő területen az érdemleges átalakítás oly sokáig váratott magára, főleg ha azt is tekintetbe vesszük, hogy az új szisztéma elsődleges funkciójává a létrehozását követő első években a tervgazdálkodás nem zavarmentes adminisztrálása, valamint az „éleződő osztályharc” tételéből származó adminisztratív és politikai kampányfeladatok végrehajtása vált? Ehhez képest háttérbe szorult a közigazgatás „közszolgálati” jellege, s a végrehajtó-hatalmi jelleg dominanciája mellett értéktartalmát veszteni látszott a tanácsrendszer elvi alapjaként deklarált „népi jellegű” demokratikus közigazgatás.³

A feltett kérdés megválaszolásakor csupán két – a téma megismeréséhez elengedhetetlen – problémakör felvázolására szorítkozom. Az első, a kibontakozó reformmunkálatok elhalásának okai; a második azon politikai megfontolások ismertetése, amelyeket a tanácsrendszer kidolgozása során szem előtt tartottak.

*

Az első kérdésről röviden annyit, hogy Erdei Ferenc, mint az Ideiglenes Nemzeti Kormány belügyminisztere, a minisztérium közigazgatási főosztályának akkori vezetőjével, Bibó Istvánnal – felújítva korábbi ezirányú együttműködésüket⁴ – már 1945 folyamán széles körű előmunkálatokba kezdett egy modern igazgatási reform kimunkálásaért. Ez 1946 elejére olyan stádiumba jutott, hogy annak alapvető gondolatait Bibó István egy részletes tanulmányban a fentebb már említett céllal életrehívott Jogi Reformbizottság elé terjesztette. A bizottság 1946 első felében részletekbe menően tárgyalta a közigazgatás reformjának kérdését, s rögzítette a reform igazgatásszervezeti kérdéseinek alapvető szempontjait.⁵

A közigazgatási reform kérdése azonban 1946 folyamán szorosan összekapcsolódott a válságokkal terhes koalíciós kormányzás olyan neuralgikus pontjaival, mint a kommunisták által szorgalmazott, politikai szempontok alapján végrehajtott közalkalmazotti létszámcsökkentés (B-lista), illetve a kisgazdák által sürgetett önkormányzati választások. A saját maga által képviselt célkitűzések realizálásától a koalíció ellentétes pólusát képviselő fenti két párt, a helyi és felsőbb szintű igazgatási fórumokon saját pozícióinak megerősödését remélte. Ezekhez képest a Parasztpárt keretében működő Erdei Ferenc és Bibó István, mindkét-törekvést integrálni képes közigazgatási reformkonceptiót dolgozott ki. A közigazgatási reform sürgős végrehajtását követően elengedhetetlenül szükségesnek tartották, hogy a nemzetgyűlési választások, az új népbíróságok felállítását, valamint a köztársasági államforma megteremtése után, önkormányzati választások megtartásával megszüntessék az „ideiglenesség” állapotát az államélet ezen területén is. Hangsúlyozom, hogy e választásokat csak a szervezeti reform megvalósulását követően látták megrendezhetőnek, így kerülendő el a régi, elavult közigazgatási szervezet és az éles kritikával illetett

³ A Magyar Dolgozók Pártjának programnyilatkozata. In: *Balogh Sándor–Izsák Lajos: Pártok és pártprogramok Magyarországon, 1944–1948.*, 1977. 420.

⁴ Beszélgetés Bibó Istvánnal. (Huszár Tibor interjúja). *Valóság*, 1980. 9. sz. 41–42.

⁵ A magyar közigazgatás történeti háttere. In: *Gyarmati György: Adalékok egy elmaradt közigazgatási reform történetéhez*, 1946. Századok, 1979. 3. sz. III. sz. dokumentum, 527–536.

köztisztviselői kar véglegesítését. Ugyanakkor azért is szorgalmazták a közigazgatás átfogó reformját, mert a B-listát csak egyik, s nem egyetlen eszköznek tartották az igazgatás demokratizálásának arzenáljában. „A személycseré hatását igen nagy mértékben paralizálni tudja – írta Bibó –, ha közben ugyanazok az élettelen keretek és ugyanaz a felülről való igazgatás folyik tovább. A felülről való igazgatás ui. akkor is uralmi jellegű marad, ha a legteljesebben el is van töltve a népboldogítás szándékával.”⁶

Ez az 1946 nyarán parasztpárti javaslatként nyilvánosságra hozott, az adott területen élő lakosság érdekszolidaritásával számoló, pénzügyileg is autonóm regionális önkormányzati egységekre épülő ún. „város-megye” koncepció⁷ azonban éppúgy elfogadhatatlan volt a politikai és gazdasági célkitűzései megvalósítása érdekében az igazgatás centralizálását igénylő kommunista párt számára, mint a pártra nézve – kiszámíthatóan – kedvezőtlen kimenetelű, az addig szerzett közigazgatási pozíciók egy részének elvesztésével járó önkormányzati választások megtartása, s mindez egy olyan időszakban, amikor a hatalomért folytatott küzdelem egyik fő területe az önkormányzati és végrehajtó hatalom feletti befolyás birtoklása volt. A Kommunista Pártnak e téren a belügyminiszteri tárca megszerzésével és a parlament szerepének csökkentésével sikerült is számottevő eredményt elérnie. Témánk szempontjából ez úgy jelentkezett, hogy a kommunistáknak sikerült mindkét fentebb említett kérdés (közigazgatási reform; önkormányzati választások) kidolgozását és időzítését a Rajk László által vezetett s ezáltal a párt elképzeléseit érvényesíteni képes Belügyminisztérium hatáskörébe vonni, aminek eredményeként a koalíciós időszakban az említett közigazgatási reformkonceptió sorsa az enyészet lett.⁸ Ebben a napi politikai érdekeken túl szerepet játszott a Kommunista Párt Központi Vezetőségének Közigazgatási Osztályán megfogalmazott azon állásfoglalás is, mely szerint „a közigazgatási reformnak már a népi demokrácia elveinek maradéktalan érvényesítésével kell elkészülnie”, erre azonban a politikai helyzet megváltozásával s csak 1–2 év múlva kerülhet sor.⁹ Amiből egyrészt arra lehet következtetni, hogy 1946 nyarán egy-két éven belül számoltak oly mértékű politikai fordulattal, amikor a „népi demokrácia elveinek maradéktalan érvényesítésére” lehetőség nyílik. Másrészt pedig ez lehet magyarázata annak is, hogy az 1947 tavaszán a többi párt e kérdésben mutatott aktivitásának presszionáló hatása miatt végül is napirendre tűzött pártközi megbeszélések – ahol a kommunista delegáltak elutasították, hogy a koalíció többi pártja által készített tervezetek bármelyikét, akár csak tárgyalási, kiindulási alapként is elfogadják¹⁰ – csupán olyan taktikai megfontolásokból folytak, hogy e kérdést napirenden tartsák, de az érdemi

⁶ I. m. 532.

⁷ A magyar közigazgatás reformja. (A Nemzeti Parasztpárt javaslata.) Szabad Szó, 1946. július 14. Újabbban: *Erdei Ferenc*: Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. Összegyűjtött írások és beszédek. (Szerk: Halász József és Kovács István) Bp., 1977. 369–375.

⁸ *Gyarmati György*: Pártok a közigazgatás reformjáról, 1945–1947. Párttörténeti Közlemények, 1981. 2. sz.

⁹ Feljegyzés a közigazgatási reformról kialakított véleményről. 1946. szeptember 4. PTI Arch. 274. f. 15/23. ö.e.

¹⁰ Jelentés a közigazgatási reform tárgyában 1947. április hó 24-én a Belügyminisztériumban tartott pártközi értekezletről. Készítette Beér János, 1947. április 26. Beér János hagyatéka a MTA. Állam- és Jogtudományi Intézetben. (továbbiakban: Beér hagyatéka), valamint PTI. Arch. 274. f. 15/23. ö.e. *Beér János*: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon 1945–1968. Bp., 1972. 120.

előrejutást kerüljék. Ezt támasztja alá az a pártközi bizottság tárgyalásairól beszámoló jelentés is, amelyik, miután megállapítja, hogy „a pártközi tárgyalások csődbe jutottak, s ilyen formában semmiféle előrejutást vagy eredményt elérni nem fogunk”, azt vizsgálja, melyek a párt további teendői e kérdésben. „A tárgyalások ilyen módon való folytatása azt a veszélyt rejti magában, hogy előrejutás helyett elmérgesítjük a kérdéseket, és a Rajk elvtárs által megjelölt taktikát (feltűnés nélkül, apródonként keresztülvinni célkitűzéseinket), meghiúsítjuk. Fentiek alapján a közigazgatási reform pártközi tárgyalásainak továbbfolytatása terén gyökeres változtatást kell eszközölni. Megítélésünk szerint három megoldás lehetséges:

a) Komoly eredményt akarunk elérni ezzel a tárgyalással. Ebben az esetben az eddigi felületes módszeren változtatni kell és Vida Elvtársat¹¹ vagy mást úgy ráállítani a reformkérdésekre, hogy megfelelő ideje legyen a tárgyalások vezetésére.

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

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

Utasítást kérünk arra vonatkozóan, hogy fentiek alapján milyen magatartást tanúsítsunk.”¹² Miután a jelentés 1947. június elején, Nagy Ferenc miniszterelnök lemondását és külföldön maradását közvetlenül követő napokban született, a kért utasítás úgy hangzott, hogy fel kell függeszteni a tárgyalásokat a hamarosan megrendezendő nemzetgyűlési választások befejeződéséig.¹³

Az 1947 augusztusi nemzetgyűlési választásokat követő politikai események – elsődlegesen a két munkáspárt viszonyának újabb átmeneti megromlása, valamint az a mind erőteljesebb törekvés, hogy a Kisgazdapárttól levált polgári párttömörüléseket a felelős parlamenti és kormányzati életből kirekesszék, továbbá a megindult hároméves helyreállítási terv első hónapjainak problémái – ismételten háttérbe szorítják a közigazgatás reformját. 1948 elején is csak olyan vonatkozásban válik aktuálissá, hogy a két munkáspárt vezetése között megállapodás jön létre arról, hogy hány és milyen vezető közigazgatási funkciót betöltő, akkor jobboldali szociáldemokratának minősített alkalmazottat bocsátanak el állásából az egyesülést megelőzően, illetve azt követően.¹⁴

*

¹¹ A pártközi bizottság delegáltjai: Beér János és Deszkás János az MKP, Reisinger Ferenc és Bartucz János az SZDP, Szentgyörgyi István és Tóth Endre a NPP, Andrásy Dániel és Z. Nagy Ferenc a FKGP részéről. A Belügyminiszter kiküldötte, a jelentésben említett Vida Ferenc (MKP) volt.

¹² 2. számú jelentés a közigazgatási reform ügyében a Belügyminisztériumban tartott pártközi értekezletről. Készítették: Beér János és Deszkás János. Címzettek: Farkas Mihály és Rajk László. Beér hagyaték . . . , PTI Arch. 274. f. 15/23. ö.e.

¹³ u.o.

¹⁴ Deszkás Jánosnak, a MKP. KV. Közigazgatási Osztály vezetőjének jelentése arról, hogy az SZDP-t képviselő Szurdi Istvánnal megállapodást írt alá „a közigazgatásban dolgozó jobboldaliak eltávolítása tárgyában”. PTI. Arch. 274.f.15/211. ö.e.

A feltett kérdés második felére válaszolva néhány szót kell szólni a tanácsrendszer előkészítése során szem előtt tartott politikai szempontokról. A Szociáldemokrata és Kommunista Párt egyesítésével – ezzel párhuzamosan a többi politikai párt jelentőségének de facto megszűnésével – megteremtett proletárdiktatúra számára a közigazgatási reform megvalósítása már egyrészt a koalíció támasztotta „nehézségektől” mentes, saját érdekeit maradéktalanul érvényesíteni képes lehetőséggé, másrészt pedig tovább nem halasztható kényszerűséggé is vált. Ugyanis a korabeli igazgatási problémákról szóló híradásokkal alátámasztottan igazolódott be Erdei Ferencnek az az egy évvel korábban, 1947 júniusában megfogalmazott prognózisa, miszerint a régi közigazgatási szervezet alkalmatlansága a tervgazdálkodás idején elementáris erővel fogja kikényszeríteni annak átfogó reformját.¹⁵

Az 1948 májusától gyors egymásutánban megszülető, s a Kommunista Párt, illetve már Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága számára készült, s az ott elhangzott instrukciók szerint átdolgozásra került tervváltozatokban, néhány konstans szempont mellett jól kitapinthatók az akkori legaktuálisabb politikai célok, és a nekik megfelelő jelszavak, illetve azok módosulása. Vagy más oldalról közelítve, a nemzetközi kapcsolatoknak mindinkább hidegháborúba merevülő légköre, illetve annak külpolitikai lecsapódásai meglehetősen karakterisztikus jegyeket hagytak az alább tárgyalandó tervváltozatokon, sőt az új igazgatásszervezet kiépülését direkt módon is befolyásolták.

Minden előterjesztés általános kiindulópontja az a korabeli párt dokumentumokban is fellelhető formula, miszerint „közelebb kell vinni a közigazgatást a dolgozókhöz”, vagy más megfogalmazásban, „népi jellegűvé kell tenni közigazgatásunkat”. Szinte „természetesnek” tekinthető, hogy 1948-tól a közigazgatás megújításának is alapvető szempontjává tették az „éleződő osztályharc” tételét, s kimondták, hogy az új igazgatás megszervezése egyben fontos eszköz legyen „a falu kapitalistái ellen folyó harcban”.¹⁶ Egy másik előterjesztés szerint a közigazgatás reformjának direktpolitikai célkitűzése, hogy „erősítse a központi hatalom befolyását és ezen keresztül biztosítsa az MDP közvetlen befolyását”, maga az átszervezés pedig egyben mindenkori aktuális szükséglethez igazodó „harc eszköz legyen a politikai küzdelem különböző fázisaiban”.¹⁷ Az átszervezésnek egyik, ugyancsak mindvégig megmaradó alapelve lesz az új igazgatás nagyfokú centralizáltságának biztosítása, ahol az egyes igazgatási szintek, ill. fórumok elsődlegesen felettes hatóságoknak tartoznak felelősséggel.

Az új igazgatás létrehozásának ütemezésére és a működtetés megindításának módjára vonatkozóan minden dokumentumban egyöntetű és hangsúlyozott taktikai szempont, hogy a reformot csak az új (1949-ben alakult) Függetlenségi Népfront létrejötte és megfelelő választási eljárás kidolgozása után lehet megvalósítani, nehogy a „reakciós erők beburakodjanak a néphatalmi szervekbe”.¹⁸ A részletesebb kifejtésből az is kiderül, hogy a „reakciós” fogalma tartalmilag teljes mértékben összecseng Zsdánovnak a Kommunista

¹⁵ Erdei Ferenc felszólalása a kormányprogram feletti vitában a Nemzetgyűlés 1947. július 11-i ülésén. Nemzetgyűlési Napló, VII. 828–829.

¹⁶ A közigazgatási reform alapelvei. (Javaslat a közigazgatási reformról a Politikai Bizottságnak 1948 július.) Beér hagyaték.

¹⁷ A közigazgatási reform megvalósítása során érvényesítendő szempontok. 1948. augusztus 11. uo.

¹⁸ Javaslat az önkormányzati és igazgatási reform kidolgozásának alapelveire. 1948. június 30. uo.

és Munkáspártok Tájékoztató Irodájának egy évvel korábbi alakuló ülésen elhangzott és határozattá emelt főreferátumában kifejtettekkel, azaz reakciós gyakorlatilag mindenki, aki nem kommunista, tehát a „jobboldali szociáldemokrácia”, a kisgazdák, de még a Kovács Imrének és követőinek kiválása utáni, a kommunistákat a legmesszebbmenőkig támogató Nemzeti Parasztpárt, illetve azok (főleg vidéki) funkcionáriusai is.

Hasonló megfontolások vezérlik a pártot az új közigazgatás kidolgozásánál és életbeléptetésénél. Kimondják, hogy az előkészítő munkának kizárólag a Magyar Dolgozók Pártján belül kell folynia, s „csak bizonyos fejlődési fokon túl – törvény létrehozásakor, a végrehajtás érdekében – kell áttennie hivatalos állami szerv kezébe”.¹⁹ Emellett „általában a reformot úgy kell végrehajtani, hogy mindazokat a változásokat, amelyek törvényi szabályozás nélkül végrehajthatók, már előre létre kell hozni, . . . úgy, hogy a törvényi szabályozás már csak a kész keretekbe önt új formát”.²⁰ Az új igazgatás apparátusának létrehozásáról viszont még 1949-ben is olyan állásfoglalás születik, hogy „a helyi választásokat megtartani nem lehet”. Ehelyett javasolják, hogy az új közigazgatás szerveit átmenetileg a Függetlenségi Front szervezetén keresztül, választás nélkül, kijelölés útján hívják életre, s az új rendszernek megfelelő választást halasszák 1950-re.²¹

Az új igazgatás tartalmi jegyeinek megfogalmazásánál abból indulnak ki, hogy „alapvetően megváltozott a közigazgatás hivatása. Hivatása, feladatköre kettős lehet: egyrészt elősegítése és biztosítása a kapitalista elemek felszámolásának, másrészt irányítása, vezetése, szervezése és ellenőrzése a nemzetgazdaságnak”.²² Ennek megfelelően az válik minden elképzelés megítélésének legfőbb kritériumává, hogy „erősítik-e vagy gyengítik a népi demokrácia már meglévő államhatalmát. . . . Ma a népi demokráciának az ereje elsősorban a központi államhatalomban van”. Deklarálják továbbá, hogy „a népi demokráciában a tervezgátlkodás belső törvényszerűsége a szakigazgatás kifejlesztése irányában működik”. Ezzel magyarázzák, hogy a Kommunista Párt már a koalíciós időszakban is támogatta az egyes tárcák különböző szintű szak-szerveinek felduzzasztását, annak ellenére, hogy az ilyen jellegű túlszervezettség végül tervszerűtlenséget, irányítási anarchiát és burjánzó bürokratizmust produkáló hatásáról maguk a tervezetek is szólnak. Hogy mégis támogatták ezen törekvéseket, azt azzal indokolják, hogy a minisztériumok központilag irányított szakigazgatása „a kapitalizmus testére szabott ügyintézésnek” minősült, s egyáltalán, a vidéki közigazgatást a reakció bátyáinak tartották.²³ E központ–vidék felfogásnak sajátos – és az akkoriban oly erőteljesen hangoztatott szövetségi politikát sem igazoló – példája, hogy újonnan kialakítandó járások és kerületek határait nem racionális gazdasági, közlekedési, igazgatásszervezeti szempontok figyelembe vételével tervezték megvonni, hanem oly módon, hogy „a lakosság ipari munkás összetétele feljavuljon” s ezáltal „lehetőség nyíljon a munkáselemek jelölésére minél nagyobb számban” az akkor helyi igazgatási szervekké váló átszervezésre kiszemelt Nemzeti Bizottságokba.²⁴ E nem

¹⁹ I. m.

²⁰ I. m.

²¹ Utasítások kérése a közigazgatás reformjainak előkészítéséhez szükséges munkálatok megindításához. 1949. január 28. Beér-hagyaték, 1949.

²² Az 1948. júliusi dokumentum. ld. 16. sz. jegyzet.

²³ I. m.

²⁴ I. m. Önmagában meglepő momentumnak tűnik, hogy épp a korábbi politikai lépések következtében akkorra már gyakorlati politikai jelentőséggel alig bíró nemzeti bizottságokat a Politikai

újkeletű központ—vidék szembeállításnak az új igazgatás kidolgozása során egyik további következménye az lett, hogy kimondták: „az önkormányzati és közigazgatási szerveket a politikai érettség növekedésével párhuzamosan, csak fokozatosan lehet felszabadítani a központi irányítás alól.”²⁵ Azt is mondhatnók, hogy amikor az olyan, általánosságban demokratikus jelszavak konkrét tartalmi kifejtésére kerül sor — mint pl. hogy az önkormányzat és a központi hatalom között fennálló tradicionális ellentét a tanácsrendszer útján feloldható -, azonnal fellép a megszorítás, mely szerint, ez „nem jelenti azt, hogy a tényleges intézkedési jogot nyomban és egészében le kell adni az alsó szervekhez”.²⁶ Ez egyben annak kimondását is jelenti, hogy a központi államhatalom saját alárendelt szerveivel szemben is bizalmatlan, illetve — leendő „néphatalmi” szervekről lévén szó — a központi irányítás éretlennek tartja a „népet”, különösen a már említett „reakciós” vidéken, saját ügyeinek irányítására. Ezzel mintegy el is ismeri, hogy nem feltétlenül állja meg a helyét az a korabeli politikai ideológiában axiómaként kezelt tétel, mely szerint a népi demokráciában — ahol képviselőin keresztül a dolgozó nép van hatalmon — a társadalmi, csoport-, és egyéni célok és érdekek egybeesnek.²⁷ Mindez legvilágosabban abból, a tanácsrendszer kidolgozásakor ismételtlen kihangsúlyozott intézkedésből derül ki, amely a pénzgazdálkodásban még az egyéb területeknél is fokozottabb, maximális centralizálást követel, ami viszont alapjaiban negligál bármilyen tényleges, *az adott terület lakosságának és közületeinek érdekszolidaritásán alapuló demokratikus önkormányzatot*.²⁸

E centralizált igazgatás még tökéletesebbé tétele érdekében javasolják egy ellenőrzési minisztérium felállítását, valamint, hogy hajtsanak végre tárca-tömbösítéseket. Így kerülne egy-egy csoportba a honvédelem-rendészet-igazságszolgáltatás; a szociális, oktatási és kulturális tárcák, továbbá a „termelési minisztériumok”, egy-egy miniszterelnökhelyettes felügyelete alatt. Másfelől létesíteni javasolnak egy olyan központi hivatalt, ahol — az ekkorra már állami státusba vett, és ezáltal posztját választás helyett kinevezés által betöltő — összes állami hivatalnok káderügyeit intéznék.

Érdemes végül egy pillantást vetni arra, hogy az egyre inkább felerősödő hidegháborús légkör milyen befolyással volt a tanácsrendszer előmunkálatainak végső kimenetelére. A Kommunista és Munkáspártok Tájékoztató Irodájának 1948 nyarán született, Jugoszláviát igaztalanul elítélő és megbélyegző határozata jelentős lökést adott az irányban, hogy a népi demokráciák fejlődésében a nemzeti sajátosságokat egyre kevésbé vegyék

Bizottság számára készült és általa meghagyott anyagban tényleges helyi hatalmi szervekként kívánták újraélesztetni, amiben — a Tájékoztató Iroda 1948. évi, Jugoszláviát igaztalanul megbélyegző határozatát megelőzően — az is szerepet játszhatott, hogy a környező népi demokráciákban az ilyen típusú szervek már a második világháborút követő új hatalmi berendezkedésekben hasonló funkciót töltöttek be.

²⁵ Az 1948. június 30-ról datált dokumentum. Ld. 11. jegyzet.

²⁶ Az államigazgatási reform alapvető problémái. 1948. május 25. Beér hagyaték . . . Tartalmilag hasonló megfogalmazásokat találunk a későbbi dokumentumokban is.

²⁷ Ld. erről: *Kulcsár Kálmán; Az ideológiai változások hatása a jogi struktúrára.* (Kísérlet a szocialista tapasztalatok elemzésére) I. Szociológia, 1977. 2. sz. 145–164.

²⁸ Az 1948. május 25-i dokumentum: „A költségvetésben és pénzgazdálkodásban minél erőteljesebb központosítást kell biztosítani.” Az 1948. június 30-i és a júliusi dokumentum: „A költségvetésben és pénzgazdálkodásban biztosítani kell a legteljesebb központosítást.”

figyelembe. A proletárdiktatúrák szorosabb együttműködésének deklarálása az államigazgatás kiépítésében azt jelentette, hogy a tanácsi igazgatási rendszer megszervezésére – Erdei Ferenc fogalmazásával élve – „szovjet államigazgatási minták felhasználásával” került sor. Így azután nem sokat lehetett kamatoztatni az öngazgatási rendszer tanulmányozása céljából épp a Tájékoztató Iroda határozatát közvetlenül megelőzően Jugoszláviában járt delegáció ezirányú tapasztalataiból.²⁹ E politikai változások a különböző tervvariánsokban oly módon tapinthatók ki, hogy míg a Jugoszláviát megőrző határozat megszületését megelőzően, az akkorra lényegében már elsorvadt, tényleges szereppel alig rendelkező Nemzeti Bizottságokat kívánták az új igazgatás különböző szintű önkormányzati szerveiként újraéleszteni, addig a Tájékoztató Iroda állásfoglalását követően ez az elképzelés kimarad a tervezetekből, sőt 1949 januárjában a nemzeti bizottságokat meg is szüntetik.

Ezzel párhuzamosan egyre inkább háttérbe szorult a korábban a járásoknak szánt önkormányzati funkció, s felerősödött tevékenységükben az állami végrehajtó szervekre jellemző szerepkör. Mint megfogalmazzák, „a központi kormányzat főleg erre az egységre fog támaszkodni”; mivel a járás az a legalsó szerv, ahol a centralizáció még maradéktalanul érvényesíthető”.³⁰ Később a járások fontosságának indoklása kiegészül azzal, hogy a kulákság törekvéseit járási szinten lehet csak visszaszorítani, mivel az elsőfokú igazgatás szintjén – különösen falun – a rokoni összefonódottság miatt nem elég hatékony a kulákellenes harc. Ez lesz azután egyik oka annak is, hogy a helyi igazgatás személyzetét nem az adott falu állapotát ismerő, helybéli személyekből nevezik ki, hanem más területekről vezényelnek oda hivatali előljárót. A fentiekben túl a járás megerősítését azért is szorgalmazták, mert e fórum szakigazgatási szerveit tekintették a tervszerű gazdálkodás vidéki biztosítékának.

Az igazgatás akkori személyzetének kiválasztásánál elsődleges szempont a politikai megbízhatóság, ezért – olvasható a dokumentumokban – „a kulcsállásokat döntően pártkádereknek kell betölteni”.³¹ Ennek érdekében úgy intézkednek, hogy a kinevezett személyzettel meginduló tanácsrendszer működése során megtartandó *választásokon csak az új Függetlenségi Front helyi szervei állíthatnak – felsőbb szervek által előzetesen jóváhagyott – jelölőlistát.* Az új igazgatási testületek demokratikus összetételének garanciájaként az MDP-nek a Függetlenségi Frontban biztosítandó döntő befolyását tekintik, mivel „a Független Kisgazdapárt és a Nemzeti Parasztpárt elemeinek paraszti-polgári demokráciája nem nyújt elég garanciát az agrárkapitalista elemek elleni harcban”.³² Még mindig az igazgatás apparátusánál maradván kimondják, hogy szakigazgatási ágakban is lehessenek előképzettség nélkül munkások és parasztok ügyosztályvezetők, mert – olvas-

²⁹ A MKP Közigazgatási Bizottságnak 1948. május 3-1 ülésén tárgyalták a Belügyminisztérium által Jugoszláviába küldött delegáció útjának tapasztalatait. PTI Arch. 274. fond, 15/8.

³⁰ Az 1948. június 30-i dokumentum. Ugyancsak a centralizált irányítást könnyítendő javasolják a járások számának az akkori 152-ről kb. felére történő csökkentését, mivel „minél kisebb a járások száma, annál közvetlenebbül érvényesül a központi kormányhatalom vezetése és ellenőrzése”.

³¹ Az 1949. január 28-i dokumentum.

³² Az 1948. júliusi dokumentum. Ezen túl az akkor a helyi irányítás tényleges vezetésére szánt Nemzeti Bizottságok elnökségének számát erősen korlátozni javasolják (általában 3 fő, kisebb helyeken csak 1 fő, az elnök), ezen belül viszont „az elnökségnek hivatalból tagja a helyi rendőrpáncsnok, és ahol van, ott a „szakigazgatási főnök is”.

ható az egyik tervváltozatban – „ha egy munkás alkalmas vezérigazgatónak, alkalmas ilyen ügyosztály vezetésére is”.³³ Végül még egy, a dokumentumok során végighúzódo jellegzetességre kell utalni. Nevezetesen arra, hogy időről időre változik annak megítélése, vajon a régi igazgatás szervezeti elemeit, elnevezéseit, mint a „bűnös múlt” termékeit maximálisan elvessék, avagy – talán a tömegeknek a teljesen újtól való idegenkedésére tekintettel a lehetőség szerint megőrizték?

A fentebb vázlatosan ismertetett szempontok figyelembe vételével – s azon már idézett alapelvből kiindulva, hogy az új igazgatási rendszerből megvalósítandó mindaz, ami a tanács törvény elfogadása előtt rendeleti úton keresztülvihető – került azután sor a tanácsrendszer szervezeti kereteinek a kiépítésére. Ebben a folyamatban továbbra is a tervgazdálkodás adminisztrálására szolgáló szakigazgatás preferálása dominál. Azaz, a formálódó új közigazgatás arculatán a direktpolitikai kampányok helyi szintű szervezése mellett a „tervtörvény” maradéktalan megvalósulását szolgáló tevékenységi profil lesz a meghatározó. Ezt szolgálják a rendeleti úton életre hívott s a későbbiek során a tanácsrendszerbe integrálódó *belkereskedelmi igazgatóságok*, újjászervezett *tankerületek*, illetve a vármegyékben és törvényhatósági jogú városokban a közigazgatási bizottságok kebelében szervezendő *gazdasági albizottságok*, melyek – állapítja meg e testület egykori leírója – „a szocialista tervgazdálkodáshoz alkalmazkodó új közigazgatás egyik kialakulóban lévő fontos gazdasági szerve”.³⁴

Másfelől viszont az *ipari igazgatóságok*, regionális *ipar-* (igazgatási) *központok*, illetve *mezőgazdasági igazgatóságok* megszervezésével³⁵ létrejöttek azok a szakigazgatási fórumok, amelyek – kivonva az adott terület közüzemeinek jelentős részét is a municipiális fennhatóság alól – gyakorlatilag megszüntették az önkormányzati egységek gazdasági erejét. Ezt a folyamatot tette teljessé az új adóigazgatás megteremtése, melynek során az igazgatás legalsó szintjéről (községek, városok) kezdődően külön állami szervekként működő *adóhivatalok* létesültek.³⁶

1949 folyamán a tanácsrendszert előkészítő lépések közé sorolható az alkotmány kidolgozása, ahol is rögzítették a proletárdiktatúra igazgatási rendszerének alapelveit. Az alaptörvény kimondta, hogy az államhatalom helyi szervei a különböző szintű tanácsok, amelyeknek tagjaiból végrehajtó bizottság választandó. Ennek élén az elnök áll, míg az operatív ügyvitelt a neki alárendelt, kinevezett titkár irányítja. Rögzíti az igazgatás területi szerveinek, illetve fórumrendszerének alapelveit, de annak részletes meghatározását külön megalkotandó törvény feladatává teszi.³⁷ További lépés volt a tanácsrendszer előkészítésének útján az új igazgatás területi egységeit létrehozó rendeletek sora. Így

³³ I. m.

³⁴ Az említett új szerveket létrehozó rendeletek közül ld. 23.600/1948. KSz.M. sz. rendelet, a 4155/1949. Kormány sz. rendelet, ill. a 12.510/1948 Kormány sz. rendelet, valamint: *Tömpe István: A gazdasági albizottságok működéséről. Állam és Közigazgatás, 1949, 1. évf. 2. sz. 116–117.*

³⁵ Ld. 5380/1948 Kormány sz. rendelet, a 7210/1948 Kormány sz. rendelet, és a 2610/1949. Kormány sz. rendelet, továbbá, *Világhy Miklós: Ipari igazgatóságok – belkereskedelmi igazgatóságok. Állam és Közigazgatás, 1949, 1. évf. 1. sz. Keresztes Mihály: A földművelésügyi igazgatás fejlődése. uo.*

³⁶ Ld. 13.200/1948. Kormány sz. rendelet, valamint; *Szűcs Ervin: A pénzügyi közigazgatás átszervezése. Állam és Közigazgatás 1949, 1. évf. 3–4. sz.*

³⁷ Ld. 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról, Törvények és Rendeletek Tára 1950. Bp., 1951.

felszámolta a lényegében még a trianoni békeszerződésből eredő új országhatár megvonása által született csonka vármegyéket, Pest–Pilis–Solt Kiskun vármegyét kettéosztotta, a korábbi 25-höz képest 19 megyei egységet állapított meg, majd rögzítette a járások új, számos átcsatolással módosított határait is. Ezzel összefüggésben szűntek meg esetenként régi és születtek új megye- és járásközpontok is.³⁸ Ugyancsak a területrendezésnél említhetjük – bár jelentőségük azon jóval túlmutat – Nagy-Budapest létrehozását, valamint a tanyák községesítésének és a tanyaközpontok szervezésének megindulását szintén.

Az új igazgatás személyzetét érintő fentebb részletezett elveken túl szólni kell arról a még 1948 végén született törvényről,³⁹ mely intézkedett a köztisztviselői állások zömének állami állásokká való átszervezéséről, s a továbbikban azoknak kinevezés útján való betöltéséről. Ugyanezen változások sorába illik az alispáni hatáskör bővítése úgy, hogy az alispán megyei szinten a szakigazgatási szervek működését is irányította. E lépéssel – állapítja meg Beér János – „az alispáni feladatkör fokozatosan olyan tartalmat kapott, amelyben összekapcsolódtak a politikai és adminisztratív vezetés vonalai, és kezdett kibontakozni a helyi vezetés egysége”.⁴⁰ A kormányzat 1948–1949 folyamán, oly módon is erősítette az alispáni hatalmat, hogy közös főispánt nevezett ki a megye és a területén fekvő törvényhatósági jogú város fölé, vagy egyszerűen nem töltötte be a megürült főispáni posztokat.

Ezzel lényegében elérkeztünk a tanácsrendszer megszületésének utolsó fázisához. 1949 decemberében két újabb tervezet készült, melyek közül az utóbbi – figyelembe véve az alkotmány vonatkozó megállapításait és az időközben született idevonatkozó rendeleteket – lényegében alapját képezte a tanács törvénynek.⁴¹ A tanácsrendszer szervezeti kereteinek, hatósági fokozatainak, területi egységeinek ily módon történt kialakítása révén, az 1950. évi I. törvény megszavazásakor a proletárdiktatúra parlamentjének képviselői – az eredeti elképzeléseknek megfelelően – jórészt a már meglévő állapotokat szentesítették.

Végül, tulajdonképpen csak historiográfiai szempontból érdemel említést, hogy a tanács törvény parlamenti tárgyalásainak napjaiban jelenik meg az Állam- és Jogtudományi Intézet kiadványaként, Bibó István–Mattyasovszky Jenő: Magyarország városhálózatának kiépítése c. tervtanulmánya, amely az 1946-ban megjelent Erdei–Bibó-féle „város-megye” koncepció térképre vitt és részletesen kidolgozott változata volt. Erdei, aki akkor felelős miniszteri pozíciót töltött be – saját kérésére – nem jegyeztette magát e lényegében a

³⁸ 4.343/1949. MT sz. rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában. Törvények és törvényerejű rendeletek 1949. II. Bp., 1950. 548–550. A lényegesebb változások: Esztergom helyett Tatabánya, Balassagyarmat helyett Salgótarján, Szentés helyett Hódmezővásárhely, Gyula helyett Békéscsaba lett új megyeszékhely, míg a korábbi Pest–Pilis–Solt–Kiskun vármegye déli feléből kialakított új megye (Bács–Kiskun) központja Kecskemét lett. Az összevonások során megszűnt megyeszékhelyek: Baja, Berettyóújfalú, Makó, Mátészalka, Sátoraljaújfalú, Sopron. *Katona János–Szamel Lajos*: A megyék új határai. Állam és Közigazgatás 1949. 1. évf. 7–8. sz. 480–489. A járások területének módosítására ld. a 114/1950 M.T. sz. rendeletet, valamint, *Kolozsvári Vilmos–Szamel Lajos*: A járások területének rendezése. Állam és Közigazgatás. 1950. 2. évf. 6–7. sz. 451–465.

³⁹ Az 1948. évi LI. törvénycikk. Magyar Közlöny, 1948. 269. sz.

⁴⁰ *Beér János*: i. m. 143.

⁴¹ Uo. 151–154.

tanácsrendszert opponáló munka szerzőjeként, s csak az impresszumból tudjuk meg, hogy „a munka alap gondolatát felvetette, s szerkesztésében irányítólag részt vett: Erdei Ferenc”. Nyilván nem szorul részletezésre, hogy a kormány tagjaként nem léphetett fel nyíltan a tanácsrendszer megvalósuló formája ellen, mint ahogy az akkori politikai viszonyok között azt hinni, hogy ez az „országos vitára szánt munka” valóban nyilvánosan megvitatható, a tanácsrendszerrel szemben alternatív javaslatként számba jöhető elképzelés lehet, idealista és naiv gondolat kellett, hogy legyen.

*

Befejezésül el kell mondani, hogy nem a politikai megfontolásoknak az államhatalom kiépítésében való szerepét tekintem általában problematikusnak, hiszen a politikai szempontok éppen úgy érvényesültek minden egyes társadalmi formáció és politikai rendszer államhatalmának kiépítésében, mint ahogy a központi hatalom erősítésére irányuló törekvések sem újkeletűek. Csak az újkori történelemnél maradva; az államhatalomnak a magán- és önkormányzati szférába való behatolása, s ezáltal a kormánysszervek központi irányító és ellenőrző szerepének a növekedése – amint azt pl. Max Weber kutatásai mutatják – a tőkés fejlődés által mélyebben áthatott országokban már korábban megtörtént. Ugyanúgy nem általában a „kommün”- vagy „tanács”- típusú néphatalmi-igazgatási szervek által gyakorolt igazgatás demokratikusan is működni képes voltát kívánom megkérdőjelezni. Magyarországon azonban 1948-at követően a proletárdiktatúra államszervezetének kiépítése időben egybeesett azokkal a törekvésekkel, amelyeket – a napjainkban nálunk is kibontakozó politológia képviselői – a demokrácia visszavételének folyamataként szoktak leírni, midőn a politikai programok szükségleti és akarati elemeket egyaránt hordozó szegmentumai közül az utóbbiak váltak meghatározóvá, amikor a közjog és a magánjog elválasztásának elutasítását ad abszurdum vivő politikai gondolkodás végül is a személyi önkény intézményesült törvénytelenégeibe torkollt. Mindezek az államszervezet kiépítésére oly módon voltak befolyással, hogy a számba veendő számos tényező interdependenciája helyett – gyakran a racionalizmus és jórészt a demokratizmus ellenében – döntően politikai szempontok látszottak érvényesülni, s ennek következtében az igazgatásrendszerben kifejeződő igazgatási és hatalmi tényezők közül az utóbbiak váltak determinánssá. Direktpolitikai síkon szemlélve pedig a megszülető tanácsrendszer az ötvenes évek első felében lényegében a párt adminisztratív gépezeteként működött.⁴²

⁴² A magyar népi demokrácia története, 1944–1962. (szerk: Balogh Sándor–Jakab Sándor) Bp., 1978. 166.

Д. Дьярмати

Осуществление политических точек зрения в подготовительных работах системы советов

(Резюме)

В Венгрии политический переворот, происшедший после второй мировой войны привёл к основным преобразованиям на разных областях государственной жизни. Это преобразование заставило себя ждать пять лет в области администрации, хотя ещё в 1946 г. были составлены проекты, которые могли бы служить исходным пунктом для коренной реформы администрации. Во введении своей статьи автор показывает, каким образом отказывается коммунистическая партия, стремившаяся к централизации власти от так называемой концепции «города-комитата», разработанной Ференцем Эрдеи и Иштваном Бибо, базирующейся на основных принципах действительно местного самоуправления и от других, вследствие чего не состоялось осуществление реформы администрации *в рамках коалиции*.

После создания диктатуры пролетариата с второй половины 1948 г. во всё более жёсткой вследствие холодной войны внутривнутриполитической атмосфере при выработке новой системы управления выдвигают на передний план непосредственные политические точки зрения, проповедующие «обострение классовой борьбы». В подготовительных материалах преобразования администрации говорится о том, что само перестроение является «средством борьбы», приспособляющимся к всегдашним актуальным потребностям на разных этапах политической борьбы. Кроме того при выработке доминировали три главных точки зрения: 1. Новая система управления является тем подходящей, чем более она усиливает центральную государственную власть. 2. В области экономики задача нового управления заключается, наряду с постоянной борьбой против капиталистического метода хозяйства, в организации, проверке и администрировании планового хозяйства. 3. При подборе личного состава управления и при выработке системы выборов является первичной точкой зрения задержание «классового врага» от позиций государственной власти.

Конклюзия автора заключается в следующем: в Венгрии установление диктатуры пролетариата после 1948 г. совпало с теми стремлениями, которые в общем были охарактеризованы представителями политической науки как процесс отказа от демократии. Среди сегментов, заключающих в себе элементы и потребностей и воли политических программ, последние стали определяющими. Одно из их последствий заключилось в том, что в первой половине 1950-ых годов рождающаяся система советов по сути дела действовала как административная машина партии.

Gyarmati György

The Predominance of Political Aspects at the Preparation
of Council-System

(Resume)

After the Second World War fundamental transformations were resulted in the different fields of state life by the political change in Hungary. The transformation of the public administration had to be waited for five years, although such projects had already been created in 1946, which could have become the source of a sweeping reform in the administration. As a preliminary I demonstrate how the communist party striving for power centralisation refused the so called "town-county" concept of Ferenc Erdei and István Bibó based on the principles of actual local government together with other concepts. As a consequence the realisation of the reform of administration in a *coalition framework* failed to come about. Following the establishment of the proletarian dictatorship since the second half of 1948 in the stiffening atmosphere around home politics due to the cold war at the elaboration of the new administrative system the direct political points of view advocating "the sharpening class struggle" came into the limelight. It is declared in the preparatory materials of the transformation of public administration that the transformation is a "battle means" conform to the current needs in the different phases of political struggle. In addition to this three other motives dominated the elaboration: 1. The more it strenghtens the central state power, the more adequate the new administrative system is; 2. In the economic field the duty of new administration besides the permanent struggle against the capitalist way of economy is the organisation, the control and the management of the planned economy; 3. Keeping away "class enemy" from state power positions was the main point of view at the choice of administrative staff and the preparation of electoral system.

The study has the following conclusion: in Hungary after 1948 the extension of the state organization of the proletarian dictatorship coincided with the endeavours called by politologists the process of the withdrawal of democracy. Amongst the necessary and the voluntary elements of the political programs the latter ones became dominant. As a consequence the council system being just born practically operated as the administrative machinery of the party in the first half of the fifties.