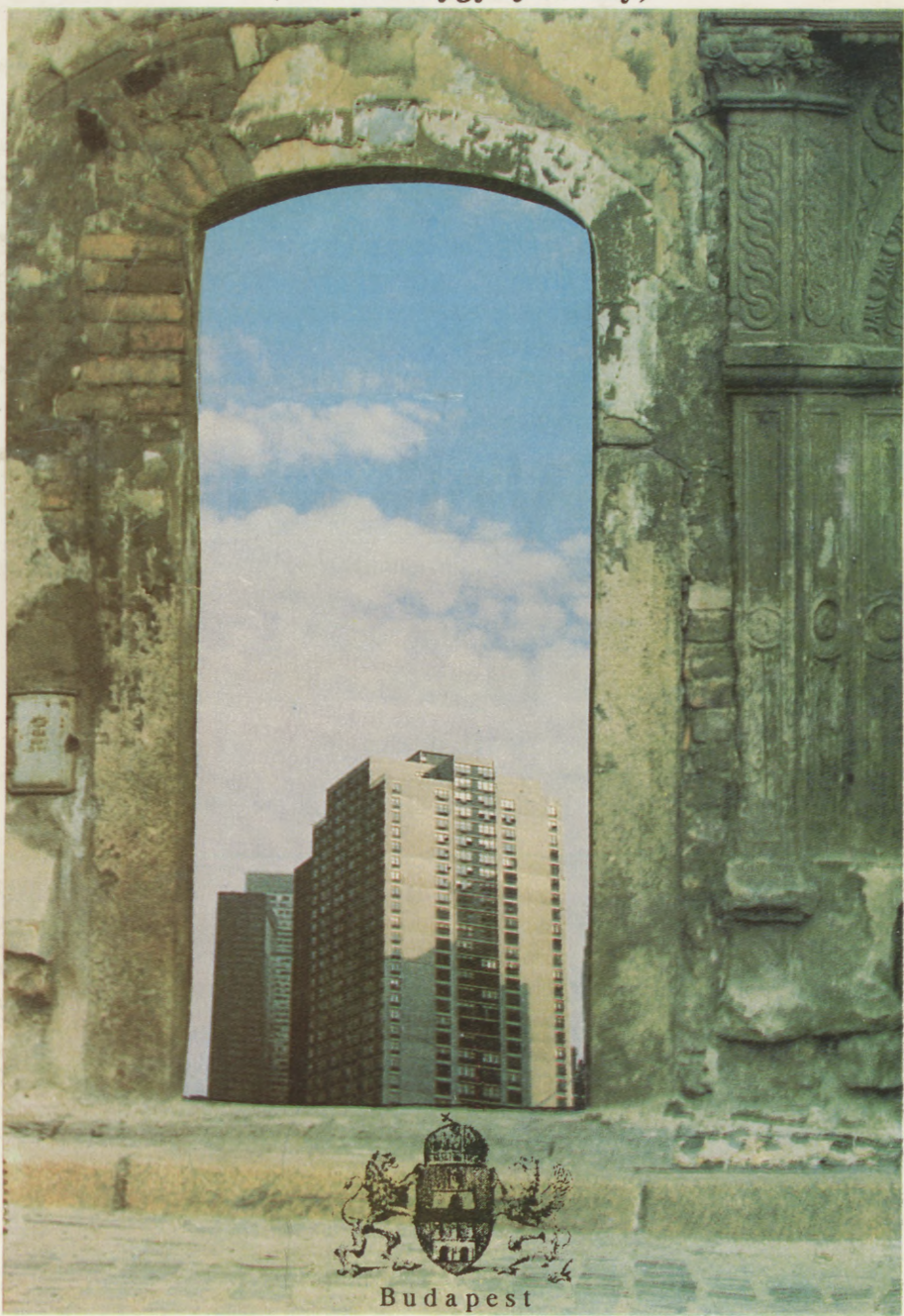


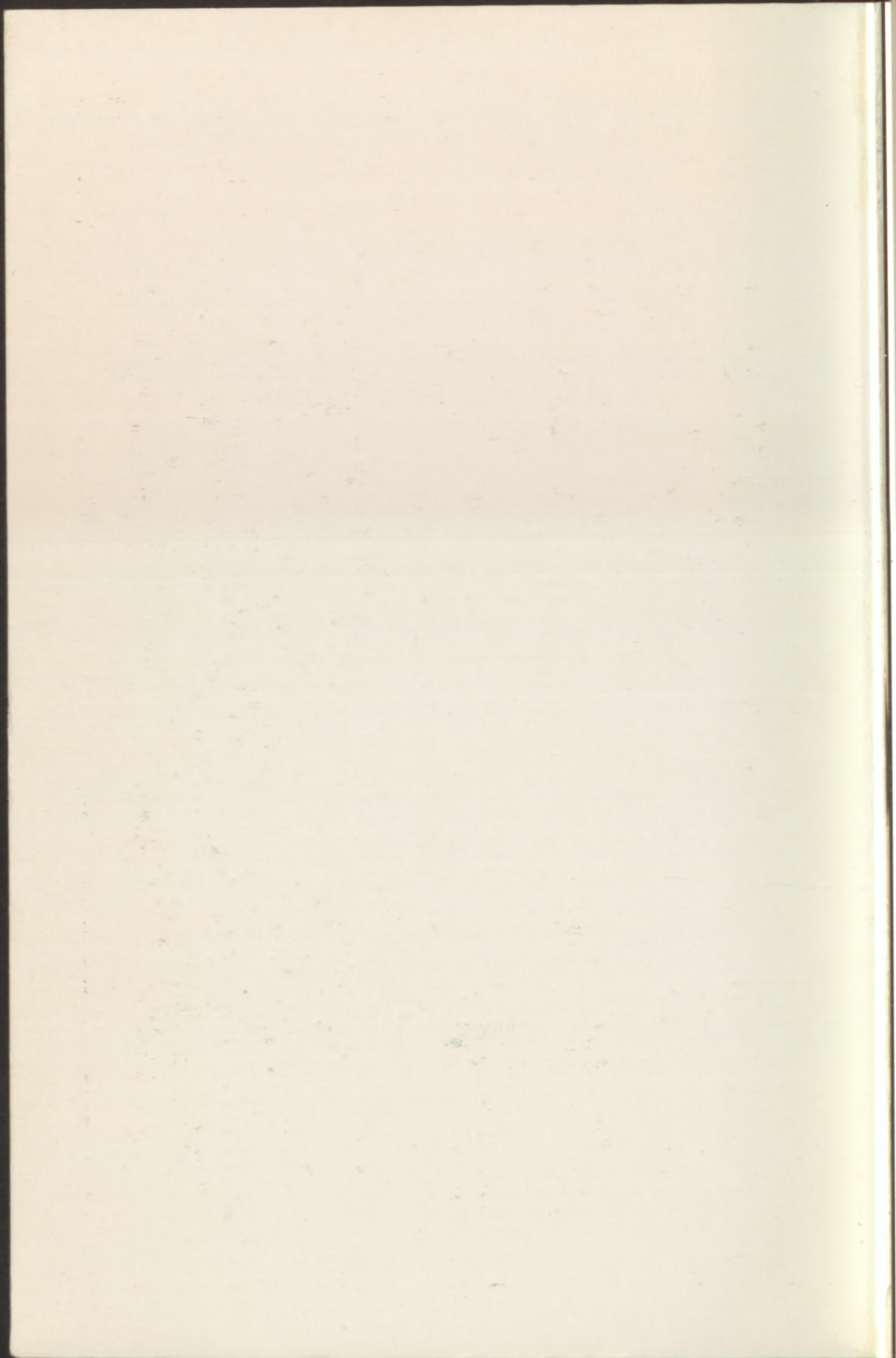
MC
111.692

ÖSSZEÁLLÍTÁS
A BUDAPESTI KÖZIGAZGATÁSI
ÖNKORMÁNYZAT MÚLTJÁBÓL
(Tanulmánygyűjtemény)



Budapest

1990.



**ÖSSZEÁLLÍTÁS
A BUDAPESTI KÖZIGAZGATÁSI
ÖNKORMÁNYZAT MÚLTJÁBÓL**

Tanulmánygyűjtemény

Budapest

1990.

Szerkesztette és a bevezetőt írta: Lőrincz Lajos

12877 963 02 9093 6

MC 111.692



1991

ELŐSZÓ

1. A tanulmánykötet, amelyet kezében tart az olvasó, Budapest történetének azt a viszonylag rövid korszakát igyekszik bemutatni, amelyben a helyi hatalomgyakorlás Európa-szerte elterjedt formája érvényesült. A **polgári önkormányzatról** van szó, s remélem megbocsájtja nekem a téma iránt érdeklődő, ha tanáros pedantériával mindennek előtt néhány fogalom megértéséhez leszek segítségére.

Azzal illik kezdeni, hogy az **önkormányzat** fogalmi meghatározása önmagában hosszú idők óta folyó viták tárgya. Az angolszász világban az önkormányzat (Local Government, Selfgovernment) gyakran az állammal szembenállót akarja kifejezni: mindaz, ami nem a kormányzat feladata az önkormányzatokat illeti meg. A hatalom tehát az állam, illetve az államot képviselő kormány és a településeken működő nem állami jellegű, önszerveződésű önkormányzatok között oszlik meg. Az állam és az önkormányzat között itt, elvileg, nincs konkurencia, a nem állami ügyekkel állami szerv nem foglalkozhat. S valóban, a minisztériumoknak máig nincsenek helyi szervezetek, megbízottjaik.

Más a helyzet a **francia** kultúrkörben. A dolog ott kezdődik, hogy a francia jogi és politikai terminológia nem ismeri az önkormányzat fogalmát. A selfgovernment kifejezést pontosan le sem tudja fordítani, ezért vagy az angol szót használja, vagy körülírja a fogalmat. A francia szaknyelv kulcsszava a **decentralizáció**. A fogalmi eltérések mögött természetesen mélyebb okok húzódnak meg, a hatalom gyakorlására vonatkozó elképzelések különeműsége. A francia centralizációbarát filozófia úgy véli, hogy az államilag szervezett társadalomban minden ügy állami, minden ügyet állami szerv hatáskörébe kell utalni. Az ügyek intézésének gazdaságossági és eredményességi szemponttal azonban azt kívánják, hogy munkamegosztás alakuljon ki a hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő szervek, különösképpen a központi és a helyi szervek között. A lakosság részvétele olyan axióma, amelyen a demokratikus hatalom nyugszik, a lakosság valódi

és széleskörű részvételére pedig csak akkor van lehetőség, ha az ügyek ott nyerne elintézését, ahol jelentkeznek - eljutottunk tehát a decentralizáció szükségességének bizonyításáig.

Az önkormányzat és decentralizáció tehát eltérő filozófiai kiindulópontokat feltételez, a végeredmény azonban majdnem ugyanaz. Tocqueville példájával szemléltethető legjobban mivel szelldül a gyakorlatban az elvi ellentét. "Franciaországban az állami adóbegyűjtő szedi be a községi adókat, Amerikában a községi adóbegyűjtő szedi az állami adókat. Itt az állam kölcsönzi alkalmazottját a községeknek, Amerikában a község az államnak." Mindenesetre nem véletlen, hogy a leninista-sztálinista államelmélethez mégis a decentralizáció felfogása állt közelebb, s nem tudott - mert nem akart - mit kezdeni az angol-amerikai típusú önkormányzatokkal. A szovjet állam és kelet-középeurópai régiója csupán centralizáció - decentralizáció ellentét párban elemzte a hatalmi erőviszonyokat, s úgy akarta megőrizni erős központosságát, hogy egyben a decentralizáció látszatát is keltse. Ezt az elképzelését helyezte el a **demokratikus centralizmus** elvébe, amely végül is angol jellegű decentralizációt mutatott a franciánál is sokkal erősebb tényleges centralizáció allg titkolt leplezésére.

Három fogalmunk is van tehát a helyi hatalomgyakorlás módozatainak bemutatására, ne lépjük túl azonban az előszó műfaji kereteit, elégedjünk meg annak érzékeltetésével, hogy még a fejlettebb államokban is többféle elmélet szolgálja ki a mindennapok gyakorlatát, hogy a világ nagyobbik részét kitevő fejlődőkről ne is beszéljünk. Magyarországon az **önkormányzati koncepció** keretében épült ki a modern állami berendezkedés helyi szintje, tehát arra a kiinduló tételre felépülve, hogy a polgárok lakóhelyük életét saját, senki másra, az államra sem tartozó, ügyként irányíthassák.

Erre az alapelvre azonban ránehezedett a magyar nemesi történelem és a porosz-osztrák példaminták terhe. Magyarországon hosszú múltja volt a polgári átalakulás előtt a **nemesi önkormányzatnak**. Ez az önkormányzat, bár nem zárható ki néhány átöröklődése a modern polgári önkormányzatokba, lényegesen különbözik attól, amit ma annak tartunk. A nemesi önkormányzat központja mindenekelőtt a vármegye, a polgári önkormányzat a településeken, a városokban, kisebb

mértékben a községekben épül ki. Az önkormányzati célok a nemesi világ utolsó három évszázadában főként a nemzetilegen központi uralom tervének keresztülhúzása köré tömörültek, a városok önkormányzati életében általában nem a dacos szembenállás, a szabotálás a domináló hozzáállás, hanem a közösségi együttélés gazdagítása, közösségi szükségletek kielégítése, egyszóval az építés, a tevés. A legszámottevőbb eltérés azonban az önkormányzat társadalmi bázisának méretében fedezhető fel. A nemesi önkormányzaté a sokkal szűkebb természetesen, a minden lakost egyaránt megillető önkormányzati jogosultságok a polgári, vagyis a modern önkormányzati fejlődés termékeként alakultak ki.

Magyarországon az Osztrák-Magyar Monarchia államkeretel között kezdődött el a polgári önkormányzatok kialakulásának folyamata, s amint azt a kötetben található tanulmányok dokumentálják, nem kevés erőfeszítést kellett kifejteni a nemesi önkormányzati tradíciók hatásának felszámolására. Az egész elemzett történelmi korszakban (1870-1945), dacára a liberálisok, a városok permanens követelésének, nem sikerült megingatni a megyei önkormányzat túlsúlyát. A megye, a hozzárendelt főispánnal, az allispánnal és hivatalával olyan gyámkodási joggal, tutellával rendelkezett, hol közvetlenül, hol a kebelébe tartozó, de a járások központjában székelő szolgabírókon keresztül a községek önkormányzata fölött (községeknek tekintendők a városok is), amely lehetőséget adott bármilyen önkormányzati döntés felfüggesztésére, megsemmisítésére. A másik antidemokratikus reziduum a virilizmus intézményében élt tovább. A vagyoni szerepének nyílt közjogi elismerése ellenkezik a polgári jogegyenlőség elvével, s a választási jogosultság megállapításának egyébként is szigorú feltételül igen nagy részét kizárták a felnőttkorú községi-városi lakosságna. A törvényhatósági bizottságról szóló tanulmányban olvashatjuk (szerző: Breinlich Gábor), hogy 1872-ben a főváros 300 ezer lakosából 12 ezernél is kevesebbnek volt szavazati joga, vagyis még 4 %-ot sem ért el a szavazati jogosultsággal rendelkezők aránya. Ez az arány még 1906-ban, tehát 34 évvel későbbben sem haladja meg az 5 %-ot.

A második világháború előtti magyar polgári fejlődés felemás megoldásairól sokat olvashattunk már a különböző történelmi munkákban. Az önkormányzati eszme, valamint intézménytörténet kötetünkben ta-

lálható tanulmányal számos konkrét adalékot sorolnak fel a fenti általános tétel igazolására. Mindez csak arra figyelmeztet bennünket, hogy a tapasztalatok feldolgozásakor legyünk tekintettel az akkori és a jelenlegi korszak társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális különbségekre, a nemzetközi viszonyok időközbeni változására. A szerkesztő mégis olyan tanulságokat próbál az előszóban megfogalmazni, a kötetben szereplő tanulmányok értékének jelzésére, melyek napjainkban is hasznosak lehetnek.

2. Az első, legtriviálisabbnak tűnő, megállapítás, hogy minden társadalmi formáció rákényszerül párhuzamos hatalmak kiépítésére. Ha ugyanis ezt nem teszi, a folyamat spontán módon megy végbe, ami a társadalmi békére nézve kiszámíthatatlanabb következményekkel járhat, ezért veszélyesebb, tehát elkerülendő. A központi hatalom helyi nélkül teljesen reménytelen pozícióból kűszködhet életben maradásáért. A helyi hatalom, noha elvesz a központiból, gazdagítja a hatalom gyakorlásában résztvevők körét, közvetíti a központi szándékokat a települések felé, a központot pedig megismerteti a távolélők mindennapos gondjaival.

Helyi hatalom nélkül tehát nincs meg egyetlen társadalmi formáció sem, hogy az végül is milyen formában épül ki számos tényező függvénye. Európa és más világgrészek társadalmának kísérletező kedve e tekintetben igen nagy volt minden időben, s a dolgok jelenlegi állapotában úgy néz ki, hogy míg az európai civilizáció számára az önkormányzati, decentralizációs eszme a legvonzóbb, addig az ázsiai, afrikai kultúrák a centralizációt részesítik előnyben.

Nemzetközi tanácskozáson tapasztalhatjuk, hogy az afrikai, ázsiai adminisztratív vezetők milyen hangosan méltatlankodnak mindenféle európai vagy amerikai kezdeményezéssel szemben, amely az önkormányzat ki szélesítésére vagy a helyi hatalom növelésére irányul. Nem kis erőfeszítésükbe kerül, hogy megmagyarázzák: az állami szuverenitás megteremtéséhez, a vérségi, törzsi hatalmak letöréséhez mindegyenekelött egységes központi irányítás szükséges, s ennek útjában áll mindenféle, csak Európában alkalmazható decentralizációs teória.

Mégis, mindezek ellenére, hiába ellentétes a hatalom gyakorlásának filozófiája, módszere és megjelenítési formája, felfedezhetünk benne közös jegyeket. Hasonlítsuk csak össze a háború előtti Budapesten funkcionáló önkormányzatokat a háború utáni tanácsigazgatással és a közeljövőben hatálybalépő újabb önkormányzati törvénnyel. Azt látjuk, hogy a konstrukció ugyanazokra az elemekre építkezik. Az a szerv, amely választás útján alakul meg, amely közigazgatását kialakítja, a háború előtt törvényhatósági bizottság vagy törvényhatósági bizottság közgyűlése nevet viseli, később tanács-testület és napjainkban ismét közgyűlés. A tanácsoknál végrehajtó bizottság, vagyis tanácsstagokból, egyes időszakokban hivatalnokokból is álló szűkebb testület, az a törvényhatósági bizottságnál tanács elnevezéssel funkcionál. A testületek élén választott tisztségviselő található, akit egyidőben polgármesternek, máskor tanácselnöknek hívnak, de funkciójuk lényegében ugyanaz. Az adminisztratív apparátus főnöke polgármester, jegyző, később vb-titkár, újabban ismét jegyző. Azt tapasztaljuk tehát, hogy néhány elem stabil minden helyi igazgatásban, bármilyen is a mögöttük meghúzódó filozófiai irányzat: a lakosság által választott képviselő testület az egyik stabil elem, a tevékenységét főhivatásszerűen gyakorló hivatali apparátus a másik.

Felhívnam az olvasó figyelmét arra a közös, minden korszakban megtalálható sajátosságra is, amely a gazdasági eszközök elégtelenségében fejeződik ki. Nem volt sem Budapestnek, sem az ország egyetlen más önkormányzatának olyan időszaka, amikor a feladatok megoldásához elegendő anyagi eszközök álltak volna rendelkezésre. Úgyis mondhatnánk, az önkormányzatok története nem más, mint az önkormányzatok működéséhez szükséges, nélkülözhetetlen anyagi feltételek megszerzésének története. A kötet tanulmányából látható, hogy a főváros anyagi helyzete nagyon ritka kivételtől eltekintve, mindig kritikus volt, s mindig csak a minimális feladatok ellátásához szükséges összegeket sikerült begyűjteni. Ám ezzel együtt, minden tekintetben fejlődik és javul a városi élet minősége, ideértve a lakásviszonyokat, a közbiztonságot, a kulturális lehetőségek alakulását, a közlekedési viszonyokat. Egy-egy csődhelyzet bekövetkezése csak arra jó, hogy hozzájáruljon a következő korszak alapjainak megteremtéséhez szükséges feltételek letisztulásához.

A budapesti önkormányzat fejlődése azt is igazolja, minden egyes lényeges reform akkor következik be, amikor a társadalmi változások mélyrehatóak. Társadalmi csődnek és reformnak kell ahhoz bekövetkeznie, hogy a közigazgatási reformok is végbemenjenek. Az I. világháború pusztításai, forradalmi és ellenforradalmi tisztították meg a budapesti közigazgatást a korábbi időszakban annyira ostromozott dzsentri vagy dzsentroid elemektől és az I. világháborús világégés tette az utat szabaddá azok előtt a technikai jellegű reformok előtt is, amelyeknek bevezetéséért Tisza Kálmán és kormányzata sikertelenül vagy nagyon kevés sikerrel harcolt néhány évtizeddel korábban.

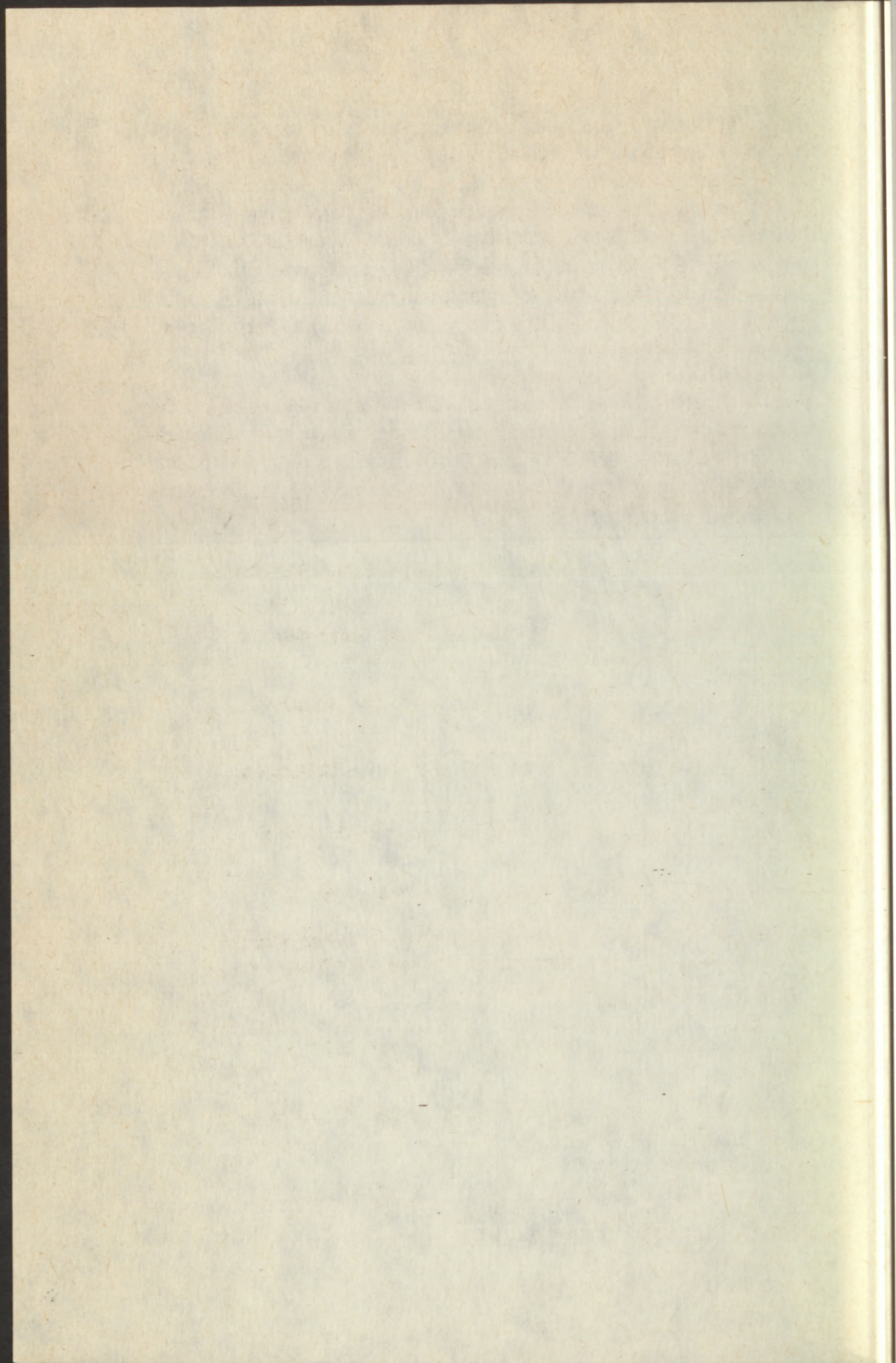
A kezünkben lévő kötet igazolja azt is, hogy az önkormányzatok sikeres működése nagymértékben a hivatali apparátus minőségétől és mennyiségétől függ. Talán furcsa, hogy ezúttal a mennyiségre helyezük a hangsúlyt, arra a sajátosságra, hogy a közigazgatási feladatok ellátásának előfeltétele kellő számú közigazgatási ügyintéző, ügyvitelt ellátó irodal személyzet alkalmazása. A budapesti önkormányzat hivatalban dolgozók létszáma lényegesen magasabb volt a tanácsli rendszer hivatali alkalmazottai létszámánál. A segéd személyzet tekintetében a különbség szinte nagyságrendi, amíg az önkormányzati hivatalokban a végrehajtást foganatosító, ellenőrző személyzet és technikai apparátus jelentős, addig a tanácsli igazgatásra az előkészítés alapossága és a végrehajtás elhanyagolása a jellemző, másképpen szólva: az önkormányzat döntéseket kikényszerít és végre is hajtja, a tanácsli irányítás szinte nem is figyel a végrehajtás megtörténetére.

3. Tanulmánykötetünk több szempontból is segítséget nyújthat a témával megismerkedni szándékozó olvasónak. Áttekintést ad a fővárosi önkormányzat struktúrájáról, a fővárosi képviselő testület működéséről, a főpolgármester - aki nem azonos a legújabb önkormányzati törvény főpolgármesterével, amíg a háború előtti főpolgármester a kormány ellenőre, ő a főispán más elnevezéssel, addig a mostani főpolgármester az önkormányzat elsőszámú embere, ha kell a kormánnyal szemben - jogállásáról és szerepéről, a polgármesteri hivatal struktúrájáról, ügyintézési gyakorlatáról, a hivatásos ügyintézők munkájáról, a főváros és kerületi kapcsolatáról, a fővárosi gazdálkodásáról, valamint az önkormányzati megoldások háttérül szolgáló eszmel - ideológiail nézetek fejlődéséről. A képet több metszetben kap-

Juk, a figyelmes olvasó felfedezheti, hogy külön szakaszokra bontottuk az I. világháború befejezéséig tartó éveket, a két világháború közötti esztendőket, valamint a II. világháború utáni koalíciós esztendőket. Ráadásaként, de csak Illusztrációs célből, vázlatot adunk a tanácsrendszeréről is. A téma elmélyültebb tanulmányozását segítjük a függelékben megjelent Irodalomjegyzék közreadásával, amely napjainkig összegyűjti azoknak a legfontosabb munkáknak a Jegyzékét, amelyek vagy teljes egészükben vagy érintőlegesen a főváros önkormányzatával foglalkoznak.

A múlt elemzése nélkül nem lehet előre tervezni, s e kötet közreadásának minden szereplője őszintén reméli, hogy a nem könnyű feltételek között újraszerveződő fővárosi önkormányzat sikeres működéséhez az előzmények bemutatásával, a korábbi gondok és tanulságok feltárásával hozzájárulhat.

Lőrincz Lajos



TARTALOMJEGYZÉK

I. A városi önkormányzat előzményei (1848-1872)

N. Czaga Viktória: A városi önkormányzat múltja 15

II. Az önkormányzat létrejötte, működése, felépítése (1872-1944)

Breinich Gábor: A fővárosi képviselői szerve: a törvényhatósági bizottság 35

Sipos András: A fővárosi törvényhatóság igazgatási apparátusa 57

Szekeres József: Budapest fővárosi önkormányzatának gazdasági alapjai 91

Benczéné Nagy Eszter: A Fővárosi Közmunkák Tanácsa .. 115

III. Az állam és az önkormányzat közötti viszony (1872-1944)

Horváth J. András: A főpolgármesteri Intézmény 129

Horváth András: A kormány és a fővárosi önkormányzat viszonya a Közigazgatási Bizottság tevékenységének tükrében 159

IV. A fővárosi önkormányzat elszorítása (1945-1950)

Gáspár Ferenc: A fővárosi önkormányzati közigazgatása 1945 után 183

Bencsik Zsuzsanna: Budapesti önkormányzat
1949-50-ben 227

Szántó Ferenc: A fővárosi önkormányzat, autonómia kérésének megítélése, koncepcionális változása a koalíciós időszakban. 239

V. Önkormányzati funkcióelemek továbbélése a tanácsigazgatás idején

Szabó Klára: Ismeretek a tanácsigazgatás történetéből 279

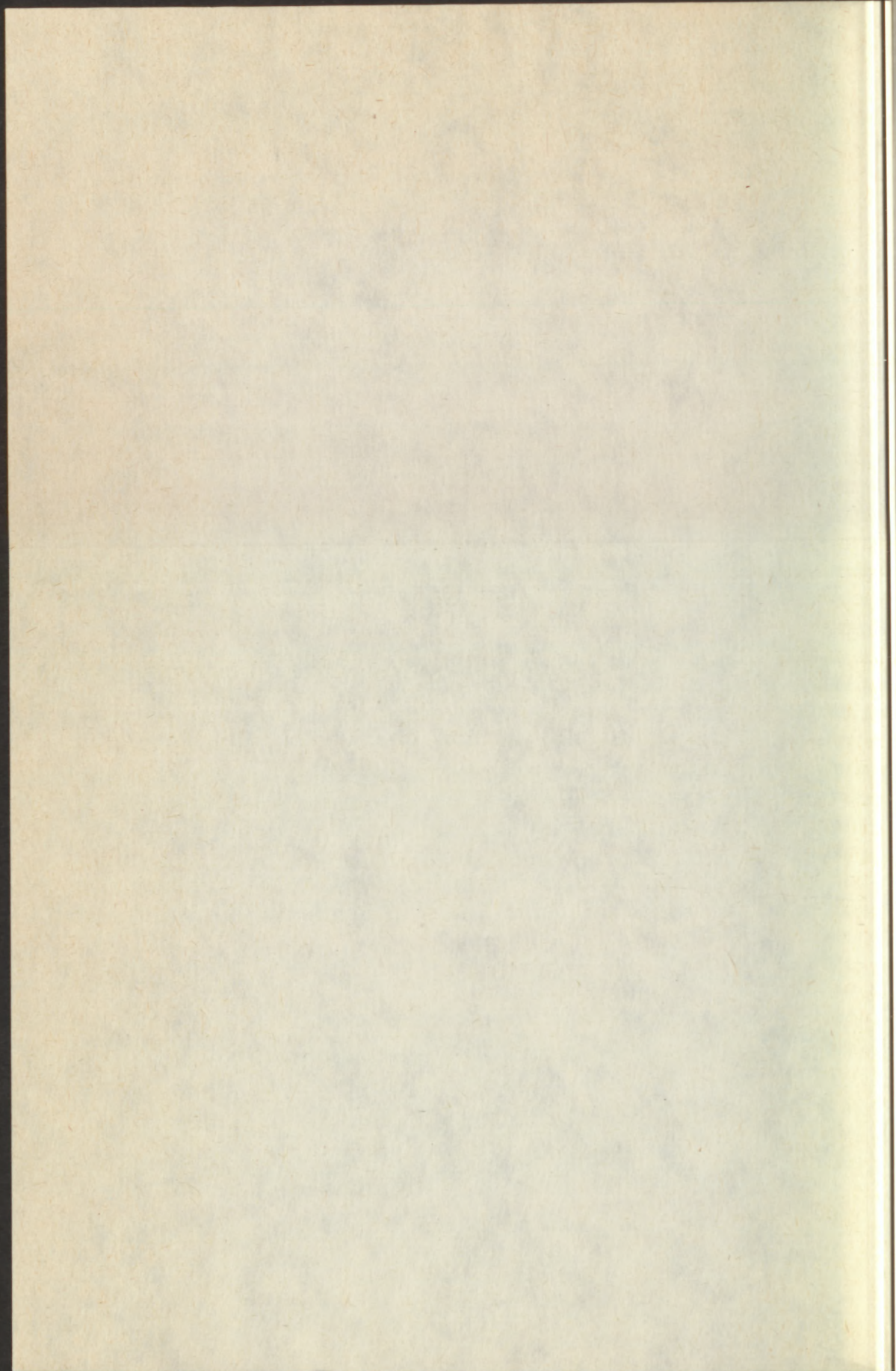
Függelék

Kaszás Marianne: Önkormányzati bibliográfia (1872-1989) 307

I.

A városi önkormányzat előzményei

(1848-1872)



A VÁROSI ÖNKORMÁNYZAT MÚLTJA

Mi az önkormányzat? Csengery Antal, a centralisták egyik meghatározó egyénisége szerint a polgári szabadság legfőbb biztosítója, amelyben a társadalom választja a vezetőit, nem az állam nevezi ki, s amelyben a kinevezett hivatalnok függetlensége testet ölt. Egy 1867-ben megjelent röpirat névtelen szerzője a valódi szabadság érvényesítésének eszközét látta benne, míg a XX. század neves jogtudósának, Erekynek a meghatározása szerint egyrészt politikai alapelv, másrészt jogi fogalom. A XIX. század folyamán alakult ki, s megvalósulását az egyes államok belső viszonyai határozták meg. Magyarországon sajátos közjogi fogalom volt a múlt századig: a feudális jogrendszer ugyanis 1848-ig kizárólag a vármegyét ismerte el valódi önkormányzatnak, a várost idegen testként kezelte, s polgárait a jobbágsággal azonos jogállásban tartotta. (1) Önkormányzatok már a középkorban is léteztek Európa szerte, de meghatározó különbség volt közöttük az, hogy míg a XIX. század a népképviselő elvén alapult, addig középkori elődje területileg szerveződött, kiváltságokon, mentességeken nyugodott, s egy szűk közösség kiváltsága volt részt venni benne. E tekintetben azonban önkormányzat Magyarországon a szabad királyi város is, hiszen élete a XIX. század közepéig privilégiumokra épült. A privilégiumok kiterjedtek a belső közigazgatásra, az alsófokú bírászkodásra, s a városgazdálkodásra. A közigazgatás és a bírászkodás e kora kettéválasztása azonban korántsem polgári szempontok szerint ment végbe, hanem pusztán belső városgazgatási igények alapján. (2) A középkori kiváltságok az ország összesen 47 szabad királyi városa között is hierarchikus rendet teremtettek. A fellebbviteli bírászkodás szempontjából kiváltságosabb állásba helyezte egy részüket, az úgynevezett tárnoki városok csoportját hozva létre, míg a többiek megmaradtak személyenként városnak. (3)

A szabad királyi városi jogokkal járó előnyök azonban a XIX. századra már nem álltak arányban a város gazdasági erejével, jelentőségével. E városok helyzetét alapvetően az határozta meg, hogy az ural-

kodó birtokok voltak, koronajavaknak számítottak. Az uralkodó földesúri jogait a Magyar Kamarán keresztül közvetlenül gyakorolta. A magyar rendek semmilyen lényeges közvetett vagy közvetlen befolyást nem gyakoroltak a városokra, nem szólhattak bele igazgatásukba, s abba sem, mi történik a városok adójával. Ez az oka annak, hogy nem tekintették a városokat az ország szerves részének, s hogy az ország legfontosabb politikai fórumán, az országgyűlésen megjelent városi követeket - akikben a bécsi kormány hű kiszolgálóit látták - a karok és a rendek a XVIII. század végétől egy szavazatra igyekeztek szorítani. Törekvésük a XIX. század húszas éveiben sikeresnek bizonyult. Ám a városi követek helye és szerepe az országgyűléseken a XIX. század első harmadáig nem is volt jelentős igazán: egyrészt a nemesség nem engedte, másrészt azonban a polgárság sem igényelte az aktív politikai szerepet. A szabad királyi város országgyűlési követel az 1825-27-es országgyűléstől rendelkeztek egy - korporatív, azaz testületileg gyakorolt - szavazattal az országgyűlés alsó tábláján. A megyei követek joggal félték attól, hogy az uralkodótól függő városok a szavazati jog birtokában a kormány feltétlen támaszalvává válnak. Eljárásukat azonban a Corpus Juris törvényekkel nem tudták magyarázni, ezért a városok belső, antidemokratikus felépítésére hivatkoztak. Szerintük a városi tanácsok "arisztokratikusabbak az arisztokráciánál", s követelik nem az öszspolgárság érdekelt képviselőik, hanem egy szűk vezető rétegét. A városi követek országgyűlési szavazati jogának kérdése az 1848-as márciusi forradalomig az országgyűlés és a kormány közötti politikai harc erőpróbáját is jelentette egyrészt, másrészt a reformellenzék számára a 40-es években a városi kérdésben sűrűsödtek össze a polgári átalakulás problémái: a megyerendszer és az országgyűlés reformjának az érdekegyesítés és a köztelherviselés megvalósításának kérdése. Mindinkább anakronisztikussá vált tehát a polgári réteg sajátos, jogfosztott állása, s egyre inkább érződött egy egységes, országos központ hiánya is, mind gazdasági, mind politikai és kulturális tekintetben. (4)

Az ország két legjelentősebb szabad királyi városa, Buda és Pest a török kiűzése után hosszú küzdelmet folytatott kiváltságleveléért, amelyet csak 1711-ben, a Rákóczi-szabadságharc bukása után kaptak vissza. A XVIII. század elején azonban e középkori kiváltságok

kevésnek bizonyultak ahhoz, hogy a másfél évszázados lemaradást pótolják. Ugyanakkor nem kaptak olyan kedvezményeket, amelyek segítségével gazdasági és igazgatási életüket a század követelményéhez igazíthatták volna. Ennek ellenére Pest csakhamar kiheverte a felszabadító harcok pusztításait, s központi fekvésénél fogva az ország első városa, kereskedelmi és kulturális központja lett. Budát azonban hiába nevezte privilégiuma fővárosnak, igazában nem tudott újra azzá válni. A Habsburg-birodalom központja, s egyben a magyar uralkodó székhelye Bécs volt, az ország politikai élete a megyékben zajlott, illetve az országgyűlések ideje alatt Pozsonyban. A két város története a XVIII. század első felében azoknak a harcoknak a története, amelyeket a polgárság önkormányzati szervezetének létrehozásáért, s működése feltételeinek biztosításáért folytatott. (5)

A hatalom mindkét városban az úgynevezett belső tanács kezében volt. A közigazgatás feje a polgármester, a városi jogszolgáltatásé a főbíró/ bíró. A városvezetés e két legfontosabb tisztségét a tanács szilárdan a kezében tartotta. A város teljes jogú tagja a polgárjoggal rendelkező polgárok, akik önkormányzati jogokat a választópolgárság területén keresztül gyakorolták. E terület azonban az egyik városban sem vált az összpolgárság törekeveselt kifejező testületté. A tanács hatalma ugyanis elég volt arra, hogy a mellette működő önkormányzati terület hatáskörét korlátok közé szorítsa. A választópolgárság testülete az országgyűlési követválasztásokon és a városi tisztújításokon jutott szóhoz, - abban az esetben, ha a városi tisztséget választással és nem kinevezéssel töltötték be. A kijelölés joga így is a tanács kezében volt, mint ahogy követelt is a tanács által kijelölt tanácsnokok közül választhatta. Így nem csoda, hogy 1848-ig a városi ügyintézés meglehetősen patriarchális keretek között folyt. A hivatalvezető erősen rányomta személyisége bélyegét hivatalára. E tény különösen a 40-es években volt jelentős, amikor Pest már minden tekintetben vitathatatlanul az ország központja, s Budán, a kormányhivatalok székhelyén is jelentős magyarosodási folyamat indult el. A liberális szellemű városvezetés, ha nehezen is, de mindkét városban tért hódított. A két város egyesítésének, s fővárosi feladatok ellátó szerepkörének gondolata - amelyet Széchenyi István vetett fel elsőként - már sokkal nehezebben talált követőkre mind a pesti, mind a budai városvezetésben. A 40-es évek reformnemzedéke

számára egyelőre nem a városegysítés megvalósítása volt a legfontosabb feladat - még akkor sem, ha nagyon is érezték egy országos irányító központ hiányát -, hanem a polgári átalakulás megvalósítása békés úton. E cél elérése érdekében szükségessé vált a társadalmi erők összefogása minden szinten: megyében, városban, községben egyaránt. Ahhoz azonban, hogy a polgári átalakulás sikeres legyen, szükség volt a helyi önkormányzatok megeremtésére, s szükség volt ezen önkormányzatok gazdasági, pénzügyi önállóságának, illetve az önkormányzatok és az országgyűlés kapcsolatának meghatározására. A 40- es évek reformnemzedéke az első lépést az 1843-44. évi országgyűlésre készített városi törvényjavaslattal tette meg. E törvénytervezettel nem az volt a célja, hogy a szabad királyi városokat történelmi jogokba helyezze vissza, hanem, hogy bizonyos választási keretek elrendezése formájában kiterjessze a polgárjogokat. Az 1843-44. évi országgyűlés tárgyal közül ezért olyan kiemelkedően fontos ez a rendkívül részletes, kilenc fejezetből, 473 §-ból álló törvényjavaslat. Lényege, hogy a városok országgyűlési képviselőinek rendezését, szavazataik számának növelését belső életük demokratikus átszervezésével kapcsolta össze. A törvényjavaslat szerint a város (község) lakói a polgárok és nem polgárok, azaz mindenki, aki sem atyai, sem gyámi felügyelet alatt nem áll. Polgárrá is lehet mindenki, valláskülönbőség nélkül, csak az aktív katona nem. A városi polgár tagja a városi képviselőtestületnek, valamint választja az országgyűlési követeket. Ezen túl azonban már semmi előnye nem származik a polgárjogból, ellenben kötelessége adózni, s polgárőri szolgálatot teljesíteni. (6)

A város irányítását ez a javaslat a képviselőtestület kezébe tette le, amelynek tagja lehetett az is, akinek nem volt polgárjoga, ha megválasztották, választójoggal s így választóképességgel azonban csak polgár rendelkezett, a város keresztény, állandó lakosa. A választás titkos volt és hat évre szólt. Népes képviselőtestületeket állapított meg a városok lakosainak száma alapján úgy, hogy a városokat a kis-, közép- és nagyváros kategóriájába sorolta. A város közigazgatását a képviselőtestület közgyűlése és az általa választott vezetőség irányította volna, s kimondta a tanácsli tisztségviselők felelősségét a közgyűlés előtt. A javaslat megvalósította a közigazgatás és a jogszolgáltatás polgári értelmű kettéválasztását is, annak ellenére, hogy az

Igazságszolgáltatást a város hatáskörében meghagyta. Élén a főbíró állt, akinek munkáját 612 közbíró segítette. A közrendet a városi polgárság tartotta volna fenn úgy, hogy minden polgár negyven éves koráig köteles a polgárőrségben szolgálatot teljesíteni. A karok és a rendek törvényjavaslata több, igen fontos kérdést nem oldhatott meg. Így például felelős magyar kormány hiányában az önkormányzat és az állam viszonyát sem. E kérdést azonban úgy rendezte, hogy a városokat a megyékhez hasonlóan a Helytartótanács, tehát a legfőbb rendi kormányzó kizárólagos hatáskörébe utalta, megszüntetve a Kamara, s a Kamarán keresztül az uralkodó befolyását. A Helytartótanács köteles lett volna a város által felterjesztett ügyekre hat hét alatt válaszolni. A demokratizált szerkezetű városok országgyűlési szavazatainak számát azután harminckettőre emelte a javaslat úgy, hogy a megyékét megkettőzte. Nem tisztázhatta megnyugtatóan a városi költségvetés ellenőrzésének kérdését sem azzal, hogy az országgyűlés hatáskörébe rendelte, mert nem tartottak évenként országgyűléseket, s összehívása és időtartama az uralkodó rendelkezésétől függött. Az országgyűlésen heves vita bontakozott ki a törvényjavaslat tárgyalásakor. A megyei követek a belső rendezés és az országgyűlési szavazati jog kérdését csak együtt voltak hajlandók tárgyalni, ami ellen a városi követek tiltakoztak. Ők előbb az országgyűlési szavazati jogot kívánták visszakapni, a "semmit rólunk, nélkülünk" kossuthi jelszó szellemében, hogy azután az egyéni szavazati jog birtokában szavazhassanak akkor, amikor a belső rendezésről tárgyal az országgyűlés. A feloldhatatlan konfliktust azonban mégsem a megyei és a városi követek közötti ellentét jelentette, hanem a kormánynak az a kívánsága, hogy a Helytartótanács alá tartozó városok ellenőrzésére egy, a megyei főispánhoz hasonló, főfelügyelői állás szervezésére van szükség. Eddig ilyen nem volt, hiszen a szabad királyi városok a Kamarán keresztül közvetlenül függtek az uralkodótól. A városok belső demokratizálása azonban egyszerre kívánatosá tette a kormány számára a kormányfunkcionárius, azaz az ellenőrző hatalommal felruházott főfelügyelői állás megteremtését. A karok és a rendek heves vita után fogadták el a főfelügyelő szükségességét, remélve, hogy ezáltal a törvényjavaslat egészében szentesítésre kerül. A kormány nem kívánt beavatkozását a főfelügyelő hatáskörének korlátok közé szorításával akarták hatástalanítani. Mi-

után ez a kísérlet a főrendi tábla és a kormány ellenállásán megbukott, az alsó tábla inkább elállt az egész törvényjavaslatától.

Három évvel később, az 1847-48. évi utolsó rendi országgyűlésen, az ismert politikai események miatt sietve tárgyalta városi törvényjavaslat mindössze harminc §-ból állt. Az 1848:XXIII. tc. "A szabad királyi városokról" címen került az áprilisi törvények közé. A 3. § kimondja, hogy ez a törvény csak addig érvényes, míg a városok rendezéséről részletes törvény készül. Lényegét tekintve azonban az 1843-44. évi javaslatra épült. Az első paragrafus határozottan leszögezte, hogy a város önálló törvényhatóság, amely közdolgozt törvényes felsőbb felügyelés alatt, minden más törvényhatóságtól függetlenül a köztörvény szerint igazgatja, s nem tesz különbséget a városban élő egyének és javak között. Ennek a városi közösségnek - a nőket kivéve - mindenki tagja, valláskülönbség nélkül, feltéve, ha nem áll gyámi vagy gazdai felügyelet alatt, illetve nem volt büntetve. Választó azonban csak az lehet, aki a város határához tartozó és a telekkönyvben nevére beírt házat legalább egy év óta bírja, illetve a kézművesek, kereskedők, tudorok, sebészek stb., ha bizonyos nagyságú házbért fizetnek. Ezen kívül bárki, aki legalább két év óta a városban letelepedett és a városok besorolása szerint minimális jövedelemmel bír. Átvette ugyanis a korábbi törvényjavaslatból a városok hármas kategóriáját, és a kisvárosban - 12.000 lakosig - harminc fős, a középvárosban - 30.000 lakosig - 82 fős, a nagyvárosban - 30.000 lakos felett - pedig 157 fős képviselőtestületet állapított meg. (7)

A törvény előírta, hogy a polgármester, a bíró és a városkapitány köteles lemondani, s minden állásra kijelölés után választani kell a vezetőket. A városi képviselőtestület tagjai is választással kapták megbízásukat. Képviselő lehetett a város bármely lakosa, a törvényesen bevett valláskülönbség nélkül. Míg a tanácsi hivatalokra kijelöléssel választottak tisztségviselőket, a városi képviselőtestület tagjait nem kellett kandidálni. A választókat összeírták, s a választás közvetlenül és titkosan történt. A választójogot csak személyesen lehetett gyakorolni. A megválasztott városi képviselők személyes tanácskozási és szavazati joggal rendelkeztek. A közgyűlés a városi tisztségviselőkből és a megválasztott képviselőkből állott. Elnöke a polgármester vagy a legidősebb tanácsbéli volt. Közgyűlést kötelezően ha-

vonta egyszer kellett tartani, de ha a tanács vagy a polgármester úgy találta, hogy az ügymenet megkívánja, lehetett akár többször is. Mind a közgyűlések, mind a tanácsülések nyilvánosak voltak. A törvény kimondta, hogy a városi közgyűlés a megyei közgyűléssel egyenrangú, a városi tanács pedig a megyei kisgyűlés jogkörével rendelkezik. A tanács munkáját bizottságok - árval, gazdasági, szépítési stb. - segítik, s e bizottságok a közgyűlésen keresztül a tanáccsal állnak kapcsolatban. A becikkelyezett városi törvény azonban nem rendelkezett egy sor olyan fontos kérdéssel, mint a városok adminisztratív berendezése, a közgyűlés, a tanács és a tanácsli hivatalok hatásköre, a tisztviselők felelőssége, az önkormányzat és a felelős kormány viszonya. Míg az 1843-44. évi városi törvényjavaslat alkotmányjogi hiányosságai a felelős parlamentáris kormány hiányából eredtek, addig az 1848: XXIII. tc. a városok adminisztratív működését, az önkormányzat közigazgatási megvalósítását nem tárgyalta. E hiányosságok kiküszöbölésére készített Pest és Buda úgynevezett közigazgatási alaptervet. A két tervezet közül Pest városáé maradt meg, Budáé sajnos nem. Az 1848: XXIII. tc. kiegészítését és gyakorlati alkalmazását megvalósító pesti alaptervet a város törvényhatósága 1848. július végén, augusztus elején megtárgyalta és elfogadta. (8)

Az első pont a törvény első paragrafusát egészítette ki azzal, hogy felruházta a törvényhatóságot a helyi jogszabályalkotás jogával: "A törvényhatóság önkebelében kötelező és belátása szerint javítható szabályokat alkothat. E hatósági jogot a közgyűlés és tisztviselői által gyakorolja", valamint kimondta, hogy a tisztviselők a törvény értelmében felelősek. Megállapította a közgyűlés hatáskörét: így a közgyűlés képviseli a törvényhatóságot az országgyűlés és más törvényhatóságok előtt; szabályokat alkot, megállapítja az adókvetési kulcsot, kölcsönöket vehet fel, dönthet a város javainak elidegenítéséről, illetve új szerzeményeiről, megvizsgálja a közpénztárakat, alapítványokat; új hivatalokat állíthat fel, s dönt a fizetésekről; eljár a város hivatalos pecsétjével a város ügyekben; kihirdeti a közigazgatást érintő miniszteri rendeleteket, szabadalmakat. Hatáskörébe tartozik továbbá a hatósági árszabás is. A fent ismertetett tárgyakban levelez, tárgyal, felír, s a saját nevében határozatot hoz. Ellenőrzi a tisztviselők eljárását, sőt figyelve arra is kiterjed, miszerint a tisztviselő nemcsak a törvény betűjének, hanem szellemének is megfelelően járjon el. A közgyűlés

végzéselt a Tanács hajtja végre, amely két osztályból áll: a közigazgatási osztályból, élén a polgármesterrel, és az Igazságszolgáltatási osztályból, élén a főbíróval. Minden olyan közigazgatási, kormányzati és sommás eljárású ügyekben, amelyek nem tartoztak a közgyűlés hatáskörébe, s bíról eljárás alá sem estek, a Tanács járt el.

A pesti közigazgatási alapterv meghatározta továbbá a Jogszolgáltatás és egyéb tanácsi hivatalok, bizottságok, valamint a városi rendőrség hatáskörét és feladatait. (9)

Az előző országgyűlésen a városi törvényjavaslatot megbuktató főfelügyelet kérdését csak annyiban érintette a XXIII. tc., hogy az első paragrafusban leszögezte: a törvényhatóság közdolgalt törvényes felsőbb felügyelet alatt Igazgatja. E felügyeletet, amely a tisztújításra, Jegyzőkönyvek felülvizsgálatára, majd az országgyűlési képviselőválasztások zavartalan lefolytatására terjedt ki, az első felelős magyar minisztériumon belül a belügyminisztérium országglaszati osztálya gyakorolta. (10)

A városi tisztújításokat országszerte 1848 koranyarán tartották. A tiszttakar és a városi képviselőtestületek megválasztása után került sor az országgyűlési képviselőválasztásokra, majd ezt követően 1848. július 5-én összeült az első népképviselői országgyűlés Budán.

Szeptembertől azonban az ország, s a szabad királyi címről lemondott testvérvárosok életében a fegyveres harcra való készülődés került előtérbe. Az év végén a magyar kormány Debrecenbe költözött, s az új esztendő első napjában Windschgrätz tábornagy vonult be a két városba. Azonnal felfüggesztette, s katonai parancsnokság alá rendelte a polgári közigazgatást. A tanácsot a katonai parancsok egyszerű végrehajtójává fokozta le. Kötelezte a lakosságot a fegyverek beszolgáltatására, gyűléseket tilos volt tartani. A megszállók mélyen belenyúltak a városi hatóságok zsebébe is azzal, hogy velük fizettettek meg a megszállás költségét.

1849. májusában a honvédseregek ostrommal bevették Buda várát, így a harcoktól súlyosan szenvedett városok pillanatnyi lélegzethez jutottak. Szemere Bertalan miniszterelnök június 14-i rendelete

22

azonban a két város egyesítéséről egyértelműen politikai gesztus volt, amely az április 14-i trónfosztás után az ország függetlenségét volt hivatott hangsúlyozni. A két város közigazgatását már nem érintette, végrehajtása el is maradt. Allg két hét múlva, július 8-án a kormány elhagyni kényszerült Budapestet. A kormánnyal együtt menekültek mindazok a városi tisztviselők, akik részt vettek a forradalomban és a szabadságharcban.

A bevonuló osztrák csapatok parancsnoka, Haynau táborszernagy egyesítette a polgári és katonai hatalmat. Fölszámolta a két város autonómiáját, s a forradalmi rendszer közigazgatását. Fölöszlatta a képviselőtestületet, a közgyűlést; korlátozta a tanácsok működését, s a fővárosi rendőrséget kivette a városirányítás kezéből. A két város katonai megszállása a lakosságnak beszállásolást, élelmezést, kötelező fuvar- és beszolgáltatást (ruhanemű, tűzifa) jelentett.

Budán 1849. július 18-tól, Pesten július 24-től lépett hivatalba az új "közigazgatás". Haynau október 24-i rendelete Magyarország idelglenes szervezetéről megszüntette a megyéket, az országot kerületekre osztotta, s a közigazgatást a birodalmi minisztériumnak rendelte alá. A pest-budai kerületben fekvő összes szabad királyi városnak közvetlen főnöke a kerületi főbiztos lett. (11) A helyi közigazgatásért a polgármester felelt, akit a kerületi főbiztos és a kerületi katonai parancsnok együttes javaslatára a hadsereg parancsnoka nevezett ki. A polgármester mellett Pesten 42, Budán 30 tagú kinevezett község-tanács vitte az ügyeket. 1850-ben a két város törvénykezése beolvadt a Pest megyei cs. kir. törvényszékbe, amelynek I. osztálya Pest, III. osztálya pedig Buda város ügyeivel foglalkozott. A városi rendőrséget a cs. kir. rendőrségnek rendelték alá, a városi kapitányságoknak a rendészeti ügyek maradtak csupán, azaz a piaci felügyelet, a mértékügy, a tűz- és vízrendészet, a közvilágítás, építésügy. Ezzel szemben a város fizette a rendőrség fenntartási költségét.

A Haynau-féle provizórium a táborszernagy bukásával, 1850. június 8-án megszűnt. A főparancsnokkal együtt bukott rendszere is. Őt az uralkodó által idelglenesen kinevezett helytartó, az a Geringer Károly követte, aki nem volt más, mint a korábbi, a Haynau-féle rendszer tulajdonképpen megalkotója. 1851. szeptember 18-án kladott

rendelete nyolc évig maradt érvényben Magyarországon, s az "Utastítás a községi közügynek ideiglenes szabályozására a magyar koronaországok sz. kir. városalban, s rendezett tanáccsal bíró egyéb községelben" címet viselte. (12) Hat fejezete 54 paragrafusból áll. Az első fejezet szól a községekről általában, a II. a község lakosalról, a III. a községi képviselétről, a IV. a községi választmány hatásköréről, az V. a tanácsról, s végül a VI. az állam/álladalom főfelügyeletéről.

A bevezető leszögezi, hogy a "község közügyelben a Községi Választmány és a Tanács által képviseltetik." Arról, hogy a községi választmány tagjal kinevezéssel vagy választással jutnak e tisztséghez, a helytartó dönt. A kinevezett köteles volt elfogadni három évre szóló megbízatását, ha nem, akár 100 pft-ig terjedő pénzbüntetésre ítéltették. A községi választmány tagjal a polgármester előtt hivatali esküt tettek le, megbízatásukat ingyen látták el, s csak ha a községen kívül ügyintézésben vettek részt, akkor kérhettek "illő kárpótlást". A tanács élén álló polgármester a közigazgatási hatóság főnöke előtt esküdt. Hivataláért évdíjat húzott, ennek nagyságát azonban - bár erre a községi választmány javaslatot tehetett - a kormány határozta meg. A tanácsot egy választott díjas és több díjtalan, azaz fizetés nélkül, kinevezett tanácsnok alkotja, valamint a Jegyző (Jegyzők) és a "szükséges személyzet". A fizetett tanácsnok élete végéig töltötte be hivatalát. A fizetés nélkül tanácsnokokat három évre választották úgy, hogy a tanács a községi választmány tagjalból jelölt három személyt. A választást a közigazgatási hatóság hagyta jóvá, s a megválasztott tanácsnok továbbra is tagja maradt a választmánynak.

A községi választmányt az Utastítás egy korábbi gazdasági bizottmány színvonalára süllyesztette le azzal, hogy a községi választmány felügyelt a községi pénztárra, s minden pénzalapra. Intézkedett a határváltozások, ingatlanok szerzése vagy elidegenítése és a haszonbérletek ügyében. Gazdasági pereket indított, illetve szüntetett meg, kölcsönöket vett fel, követeléseket, kártérítéseket, örökségeket, alapítványokat kezelt; gondoskodott az adó beszedéséről, s a városi szegényekről. Intézkedéssel azonban a legtöbb esetben a közigazgatási hatóság jóváhagyása alá estek, tehát egy rendkívül szoros kormányzati felügyelet alatt álló testület volt. Évente mindössze négyszer ülhetett össze, előre meghatározott időben, s tárgyakban. Így például

a januári ülésen mindenkor a közpénztár állapotát tárgyalhatták csak meg. Rendkívüli ülést csak fontos és indokolt esetben a polgármester vagy a közigazgatási hatóság hívhatott egybe. A közgyűlésen készített Jegyzőkönyvet meg kellett küldeni a felettes hatóságnak. A választmány függését és önállóságát tovább erősítette, hogy a közigazgatási hatóság főnöke vagy képviselője jelen lehetett az ülésen, igaz, szavazati jog nélkül. A tanács élén a polgármester állt, akadályoztatás esetén az a tanácsnok, akit erre a felettes hatóság kijelölt. A polgármester egyaránt felelős volt a községnek, s a kormánynak. Képviselte a községet, végrehajtotta a választmány határozatait, ha azok nem estek felsőbb jóváhagyás alá. Amennyiben közte és a községi választmány között ellentét támadt, s megegyezni nem tudtak, a közigazgatási hatóság főnöke döntött. A tanács elsődleges feladata a községi tulajdon kezelése, a törvényes rendelkezések kihirdetése, az egyenes adó beszédése és továbbítása volt, valamint a katonai összehíráásoknál a katonai hatóságokkal való együttműködés, továbbá előfogat és szállás biztosítása. Nyomozás, honlevelek kiadása vagy visszautasítása, s minden olyan esemény jelentése a közigazgatási hatóságnak, melyek az állami igazgatás számára érdekesek lehettek, ugyancsak a feladatai közé tartozott. A községi választmány esetleges törvényellenes határozatait a polgármesternek azonnal jelentenie kellett. A tanácsot tehát mindamellett, hogy pusztán parancsvégrehajtó szervvé süllyesztették, rendőri/besúgó szolgálatra is kötelezték. A utolsó, a hatodik fejezetben fogalmazza meg az Utasítás az "álladalom főfelügyeletét", amelyről az abszolútista kormányzat egy pillanatra sem mondott le. Ez az előzőekhez képest igen rövid fejezet előírja a városok és községek szoros és szigorú felügyeletének megvalósítását elsősorban azért, nehogy bármiféle önkormányzati törekvés felüsse a fejét, és azért is, hogy a magyarországi városok és községek zavartalanul beilleszkedjenek a bürokratikus osztrák államgépezetbe. A közigazgatási hatóság főnöke felülvizsgálat céljából minden okmányt, számadást, oklevelet, jegyzőkönyvet felkérhetett. A polgármestert, a tanácsnokokat hivatalukból felfüggeszthette, elbocsáthatta. A város hatáskörében még megmaradt bármely rendészeti ügyet kivehette a tanács kezéből, ugyanakkor a rendőrségi eljárást a tanáccsal fizettette meg arra hivatkozva, hogy bár az a kormány intézkedéseit hajtja végre, de a község érdekében jár el.

Mindezen intézkedéseket megkoronázta az az úgynevezett ügyrend, amelyet a községi választmányok kaptak az Utasítás mellé, s amelyek a zavartalan, pontos hivatali rendet és ügyintézkést voltak hivatva biztosítani. Ez részletesen előírta, hogy a községi választmány tagjai tartoznak az üléseken pontosan megjelenni, az igazolatlan hiányzás pénzbírságot vont maga után. Az ülésen csak a község ügyeiről tárgyalhattak, amelyeket csak szóban terjeszthettek elő. Politikai ügyekről nem tanácskozhattak, beadványokat - netán a napirendtől eltérőeket - tilos volt felolvasni, ezeket olvasatlanul a Jegyzőkönyv mellé kellett csatolni, s azzal együtt felterjeszteni. Az ülések rendjéért a polgármester felelt, s ezt a rendet szó szerint értették: kötelező volt a vitaközvetítőket lecsillapítani, s a zavarkeltőket pénzbírsággal sújtani. A hivatali fegyelemhez tartozott az is, hogy tilos volt pipázni a hivatalban (s ami ehhez szorosan hozzátartozott, köpködni). Ezzel szemben vásár- és ünnepnapokon kötelező volt résztvenni az Istentiszteleten/miséen. Az ügyféllel tapintatosan kellett bánni, tilos volt vele gorbászkodni, őt letorkolni. (Az állami tisztviselők hírhedt egyenruhájától, amely után Bach-huszároknak csúfolták őket, a városiak 1852 után megszabadulhattak...)

Gerlinger a szabad királyi városok közül a nagyobbaknak, így Pestnek és Budának önálló törvényhatósági jelleget biztosított, ami azonban csak és kizárólag annyit jelentett, hogy a két város élére kerületi főispánt neveztek ki. A pest - budai kerületi főispán tisztét a művelt arisztokrata, Liszt Ferenc Jóbarátja, August Antal töltötte be, ő a korábbi főbírtost, Szentiványi Vincét váltotta fel.

A testvérvárosok az abszolutizmus ideje alatt többször felemelték szavukat azért, hogy sajátos viszonyalkhoz igazított szervezeti szabályzatot kapjanak, mindhlába. Az osztrák mintájú bürokrácia bevezetése súlyos anyagi terhet jelentett mind a két városnak, ami mellett eltörpültek előnyei: hogy megkövetelte a pontos, szakszerű ügyintézkést, s a fizetett tisztviselőknek nyugdíjat biztosított. Gerlinger idelglenes utasítása 1860-ig, az Októberi Diploma kibocsátásáig maradt érvényben. A Diplomával az uralkodó az 1847-es állapotokat állította vissza az országban, s így lehetőség nyílt arra, hogy a városokban a 48-as törvényhatóságok felállításáról tárgyaljanak. A községi választmány és a tanács Pesten is és Budán is az 1848:XXIII. tc. viz-

szállításáért emelt szót. A polgárok a politikai életbe is bekapcsolódtak, annál is inkább, mert az uralkodó 1861. április 6-ra, Budára országgyűlést hirdetett. A képviselőválasztások lebonyolítására pedig országszerte a 48-as testületeket hívták össze. A választások eredménye kínos meglepetést tartogatott a kormány számára: a pesti polgárok többek között Kossuthra, Türr Istvánra, Garibaldira, sőt III. Napóleonra szavaztak; a budalak pedig egyenesen kijelentették, hogy a 48-as törvények védelme miatt külföldre távozottakat nem tekinti bűnösöknek.

Az 1860-61. évi országgyűlést az uralkodó Deák Ferenc második felirati javaslatának határozott alkotmányjogi követeléssel miatt augusztus végén oszlatta fel, szeptember 4-én pedig az általa kinevezett királyi biztos a két város közgyűlését, s csak a tanácsok működtek tovább. A Schmerling-féle provizórium bevezetése után, novemberben azután sor került az új tisztkar kinevezésére: Budán 60, Pesten 110 tagú választmányt állított fel a királyi biztos. Úgy tűnt, az abszolutizmus ével térnek vissza a két város életében, közigazgatásában.

Nem hoztak változást e tekintetben az 1865-67. évi klegyezést előkészítő 1865-67. évi országgyűlés előkészülete sem, jóllehet a képviselőválasztások lebonyolításával most már a 48-as alapon összehívott 1861-es városi képviselőtestületeket bízták meg. Az országgyűlést, s a klegyezést követően 1867 tavaszán tisztújító közgyűléseket tartottak a városok, készültek a koronázásra, majd a következő országgyűlés választásait tartották meg. A klegyezéssel megnőtt Magyarország politikai súlya és szerepe a Monarchián belül - s megnőtt a két város jelentősége. Az 1848:XXIII.tc. azonban már nem szolgálhatta a városok fejlődését, annak ellenére, hogy Ismét (Idelglenesen) érvénybe léptették. Pest és Buda bizalmatlanul tekintett a jövőbe: városi autonómiájukat féltették a kormánytól. A XIX. század második felében azonban már olyan követelményeket is teljesíteniük kellett, amelyekre külön - külön nem voltak képesek: fővárossá, egyúttal nemzetközi mércével mérve is korszerű nagyvárossá kellett válniuk. A kormány ennek érdekében 1868-ban elkezdte egy, a köztörvényhatóságok és a községek rendezéséről szóló törvényjavaslat kidolgozását. Ezzel a későbbi 1870: XIII. tc-vel akarta összehangba hozni a törvényhatósági önkormányzatot a felelős parla-

menti kormányzattal, s elérni, hogy a köztörvényhatóságok a közigazgatás gyors, pontos közegévé váljanak. A kormány szándékának hírére Gerlóczy Károly pesti tanácsnok egy minden eddiginél demokratikusabb városi törvénytervezetet készített elő, amely a két város elavult közigazgatási szervezetét korszerű alapokra helyezte volna, de Gerlóczy tervezetét sem a kormány, sem az országgyűlés nem vette figyelembe. (13) Az elfogadott törvényjavaslatnak kétségtelen pozitívuma, hogy a szabad királyi városokat a megyékkel egyenrangú köztörvényhatóságokká emelte, ezzel szemben viszont bevezette a virilizmus intézményét. A végrehajtó hatalom képviselése érdekében a városok élére főispánt állított, amivel eldöntötte az 1843 óta tartó, közel harminc éves vitát: a felelős kormány is igényelte a törvényhatóságok ellenőrzését.

A törvényjavaslat országgyűlési vitája során a két város képviselőinek annyit sikerült elérni, hogy Pestről és Budáról külön törvény intézkedjék, ezért kivették a testvérvárosokat a törvény hatálya alól. Ezzel az intézkedéssel a két város "jogtörténete" elvált a többi (szabad királyi) városétól. Most már törvénycikk paragrafusa ismerte el, hogy központi helyzetüknél, a fővárosi funkciók ellátásával rájuk háruló feladatoknál fogva, külön törvényt érdemelnek, jóllehet, mint törvényhatóságok a virilizmus intézményének bevezetésével és a főispánon, azaz főpolgármesteren keresztül megvalósuló állami befolyással éppúgy szembe kellett nézniük, mint az ország többi városának.

JEGYZETEK

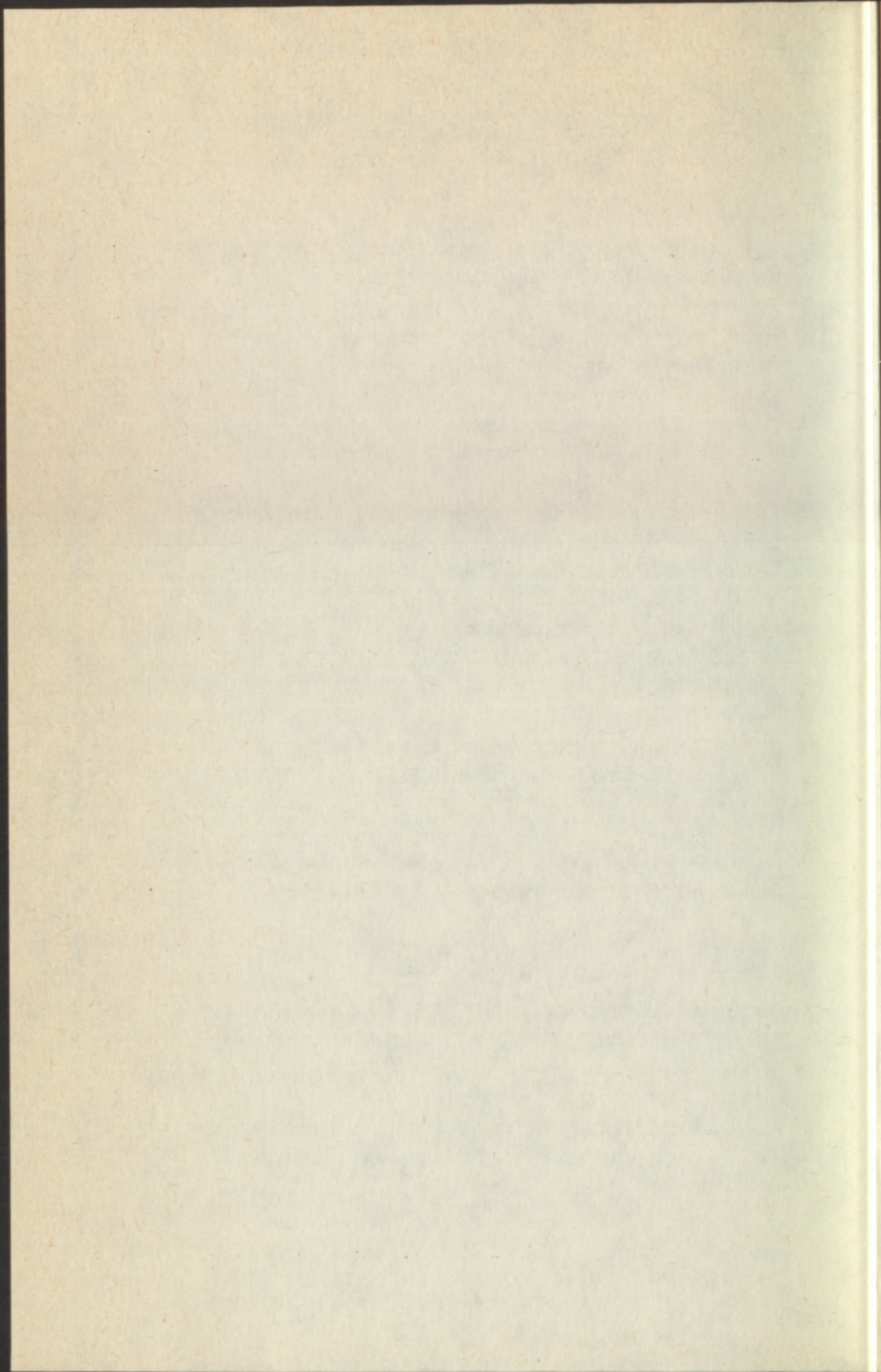
1. Csengery, Im. 343. o. skk; A köztörvényhatóság...8-9. o.; Ereky, Im. 3-5. o.
2. Nagy I.; Im. 139. o.skk
3. Récsy. Im; 335-336; p;
4. Balla, Im. 73. o.
5. Bp. tört. III. k. 165-177. o.; 180-186. o.
6. A törvényjavaslat vitáját az 1843-44-ik évi magyar országgyűlés... hat kötetében lehet végig kísérni
BFL IV 1002/ff Buda sz. kir. város levéltára. Országgyűlési ir. 1843-44. A városi követek tervezetének sorsát a budai követek jelentéseiből lehet végig kísérni
7. A nagyvárosokban 30.000 fő felett, minden 800 lakos után választottak egy-egy képviselőt, Nagy F.; Im. 7-8. o.
8. A pesti Alaptervet Wildner nyomán tárgyalom, ugyanis Pest sz. kir. város levéltárában az eredetit nem találtam. Wildner, Stat. Közl. 86/3. 82-92. o.
9. Az eredeti iratok hiányában Wildner összefoglaló megjegyzését használtam. 1. 9. sz. Jelzetet
10. OL H 13 1848-49. Min. It-a. Belügyminisztérium. Országglászi iratok 1848.
11. Az ország és a két város betagolása a birodalomban bonyolult, többfokozatú rendszerben történt, ismertetésére nem vállalkozhatom. Erről részletesen ír többek között: Wildner, Stat. Közl. 87/3 4978. o.

12. Wildner, Stat. Közl. 87/3 51-63. o. 13. Bp. tört. IV. k. 261-262. o. .

Jelen tanulmány a városok önkormányzati múltjával foglalkozó gazdag szakirodalom vázlatos összefoglalására vállalkozott csupán, éppen ezért jelzetet csak ott használtam, ahol elengedhetetlenül szükségesnek látszott. A tanulmányhoz felhasznált műveket célszerűbbnek látszott ABC-rendben felsorolni, s külön jelezni, hogy közülük melyekre hivatkozom közvetlenül:

1. Balla Antal: Budapest szerepe Magyarország történetében. Statisztikai Közlemények. Szerk.: Illyefalvi Lajos 77. k. 2. sz.; továbblakban: Balla, Im.
2. Budapest Története a török klúzésétől a márciusi forradalomig. Irta: Nagy Lajos, az I/4 fej. Bónis György. Szerk.: Kosáry Domokos Bp. 1975.; továbblakban: Bp. tört. III. k.
3. Budapest története a márciusi forradalomtól az őszirózsás forradalomig. Budapest története IV. Szerk.: Vörös Károly; Irta: Spira György, Vörös Károly Bp. 1979.; továbblakban: Bp. tört. IV. k.
4. Csengery Antal: Az önkormányzatról. Csengery Antal összegyűjtött munkái. 4. k. Szerk.: Gyulal Pál. 4. k. Bp. 1884. 343-365. o.; továbblakban Csengery, Im
5. ua. ő: A városi ügy; 1. 4. sz. jelzetet 52-75. p.
7. Cslzmadia Andor: A magyar városi jog Bp. 1939.
8. Ereky István: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata I-II. Statisztikai Közlemények. Szerk.: Illyefalvi Lajos Bp. 1932- 35. 67/4. sz. és 70/1. sz.; továbblakban Ereky, Im.
9. Gárdonyi Albert: Budapest közállapotal a XVIII. század elején. Kiny. a Városi Szemléből Bp. 1945.
10. Nagy Ferenc: A magyar városi jog Bp. 1912.; továbblakban: Nagy F. Im.

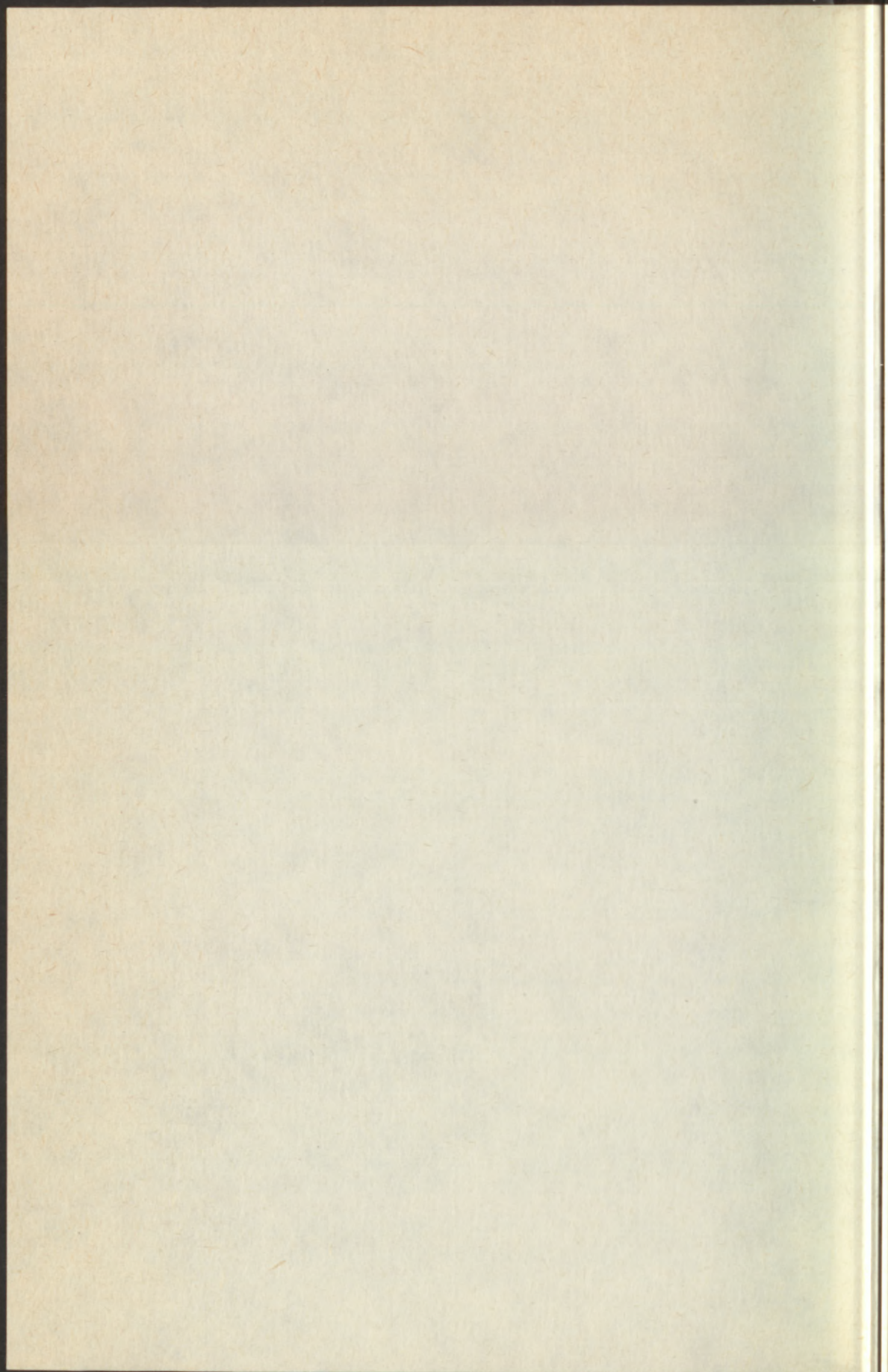
11. Nagy István: A választó polgárság testülete Budán a XVIII. században. Tanulmányok Budapest Múltjából XIV. k. 139-167. o. Bp. 1969.
12. A köztörvényhatósági önkormányzat biztosításáról. Szerző nélkül. Pest-Buda 1867.; továbblakban: A köztörvényhatósági...
13. Török Pál: Pest és Buda 1850-ben. Statisztikai Közlemények. Szerk.: Illyefalvi Lajos 60/ 4. sz.
14. Récsy Emil: Magyarország közjoga. Buda-Pest 1869.; továbblakban: Récsy, Im.
15. Wildner Ödön: Pest és Buda közigazgatásának története az 1848- 1849-I szabadságharc alatt. Statisztikai Közlemények Szerk.: Illyefalvi Lajos 86/3 sz.; továbblakban: Wildner 86/3
16. au.ő.: Buda és Pest közigazgatásának története az 1849-1865. évi abszolútizmus alatt. 1. r. Stat. Közl. 87/3; továbblakban: Wildner, 87/3; 2. r. Stat. Közl. 88/1
17. ua.ő.: A főváros közigazgatásának története a kiegyezéstől a milleniumig Statisztikai Közlemények. Szerk.: Illyefalvi Lajos 91/4. sz.
18. Az 1843-44-ik évi magyar országgyűlési alsó tábla kerületi ülésének naplója. Kladja: Kovács Ferenc I-VI Bp. 1894.
19. Magyar Törvénytár 1848-1872
20. Budapest Főváros Levéltára IV. 1002/ff Buda szabad királyi város levéltára. Országgyűlési iratok; továbblakban: BFL IV. 1002/ff Buda sz. kir. város lt-a Ogy-I ir. 1843-44
21. Magyar Országos Levéltár. Az 1848-49 minisztérium levéltára H 13 Belügyminisztérium. Országglászlai osztály; továbblakban: OL H13 Országglászlai o. ir.



II.

Az önkormányzat létrejötte, működése, felépítése

(1872-1944)



A FŐVÁROS KÉPVISELETI SZERVE: A TÖRVÉNYHATÓSÁGI BIZOTTSÁG

1/ Magyarország közjogi történetében az önkormányzati jog, s az ezen joggal rendelkező feudális intézmények a nemzet egésze fennmaradásának szempontjából igen jelentős szerepet töltek be. E tradíciók folytán a polgári átalakulás időszakában, majd a polgári rendszer teljes kiépülésének során egyszerű közigazgatási kérdésnél sokkal nagyobb jelentőségű volt az önkormányzatok kialakítása. Rendszerének megkonstruálásakor bonyolult, finom hangsúlyokkal manipuláló jogi építmény alakult ki, amelybe a nemzet számára az alkotmányosság garanciáit biztosító intézményeket építettek be.⁽¹⁾ Ezek az elvek természetesen nem csak az abszolutisztikus törekvésekkel hagyományosan szembenálló vármegyei önkormányzatok kiegészítés utáni kialakításakor voltak meghatározóak, hanem a vármegyékkel azonos jogi szintre helyezett törvényhatósági joggal felruházott városok esetében is. A városok jogi állása a köztörvényhatóságokról szóló 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján került megállapításra, s ez alkalmal lett nyilvánítva az is, hogy Pest és Buda városok szervezetről külön törvény fog rendelkezni.⁽²⁾ A törvény, amely e rendelkezés alapján született meg, az 1872. évi XXXVI. törvénycikk volt, tulajdonképpen már nem a két várost érintő külön szabályozást jelentette csak, hanem ennél lényegesen többet, Pest és Buda szabad királyi városok, Óbuda mezőváros, valamint a Margitsziget egyesítését, Budapest főváros megszületését.

A fővárosról szóló külön törvény jelezte az ország politikai vezetésének azon igényét, hogy a Monarchia Lajtán Innen felében egy második birodalmi centrumot, a kiegészítéssel létrejött politikai helyzetnek megfelelő jelentős közigazgatási, gazdasági, kulturális és politikai jelentőséggel bíró magyar fővárost alkossanak meg. Ehhez alapnak az egységes jogrend elveinek betartásával a főváros jogi keretelnek meghatározásakor az 1870: XLII. törvénycikk rendelkezéseit tekintették, ugyanakkor méltányolták a fővárosi közigazgatás sok tekintetben

egyedi jellegét, Budapestnek az ország életében betöltött jelentős szerepét, mind politikai, mind gazdasági szempontból. Ennek megfelelően bővítették bizonyos kérdésekben a fővárosi önkormányzat hatáskörét, lazítottak az állami felügyelet szorosságán, s adtak a városgazdálkodás terén szabadabb mozgáslehetőségeket. Ugyanakkor pedig néhány vonatkozásban a többi törvényhatóságnál szigorúbb volt az állami felügyelet szabályozása, éppúgy az előző szempontok alapján, de ezúttal az országos érdekeket helyezve előtérbe.

2/ A törvényhatósági bizottság munkásságának első nagy korszakát (1873-1919) vizsgálva, mindenekelőtt azt jeleznénk, hogy az 1872. évi XXXVI. törvény cikk az önálló törvényhatóság jogát a főváros egyetemének, avagy gyakran használatos kifejezéssel, közönségének adta meg, amely képviselői szerve, a törvényhatósági bizottsága útján gyakorolta önkormányzati jogosítványait. A főváros egyeteme kifejezés alatt annak lakosságát értették. A törvényhatósági jogok gyakorlása szempontjából a résztvevők körét, a választójogot szabályozó törvényi rendelkezések határozták meg. **Hatásköre** tekintetében a törvény második paragrafusára rendelkezett, alapvetően **három területet** határozva meg. Elsőként az önkormányzatot magát, másodikként az állami közigazgatás közvetítését, s végül a politikai hatáskört, mind helyi, mind országos ügyekben. Az önkormányzati jogot megkísérelték tételiesen definiálni. Eszerint a főváros saját belügyében önállóan intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot, ezeket saját közegét útján hajtja végre, tisztviselőit maga választja, az önkormányzat és a közigazgatás költségét megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik.⁽⁴⁾ Egyúttal kijelölték a csak miniszteri jóváhagyás után végrehajtható határozatok körét, amelyek elsősorban a gazdálkodás terén jelentettek állandó állami kontrollt, - ezek a költségvetés tervezetére a végrehajtás után a beszámoló elfogadására, nagyobb érték ingatlanüzletekre, kölcsönvételekre - illetve szervezési ügyekre, hivatalok létesítésére, vagy megszüntetésére vonatkoztak.

Az önkormányzat legfontosabb eszköze a törvényhatósági bizottság kezében a **szabályrendelet** alkotási jog volt. A törvényhatósági bizottság saját hatáskörén belül szabályrendelettel formálhatta a város életének azon vonatkozásait, amelyeket a maga szempontjából fontosnak ítélt, s amelyek törvény, vagy kormányren-

delet hatálya alá nem estek. Szabályrendeletek felhasználásával lehetővé vált, hogy a helyi viszonyokra rugalmasan alkalmazható, de az esetenkénti határozatoknál, egyedi döntéseknél általánosabb, átfogóbb intézkedési irányelveket érvényesíthessen az önkormányzat. E rendeletek, mint "helyi törvények" jelentek meg, s a kiemelkedően fontos szervezési szabályrendeletek a főváros alkotmányaként működtek.(5) A főváros 1911. évi szervezési szabályrendelete, mintegy áthidalta a törvényhozástól hiába várt új fővárosi törvény megalkotásának elmaradását, s képes volt újra lendületbe hozni a közigazgatás akadozó gépezetének fogaskerekeit.(6) A szabályrendeletek rendszeres kibocsátása igen hatékony eszköze volt a törvényhatósági közigazgatásnak, képes volt a legkülönbözőbb területek eltérő fajsúlyú, de a főváros élete szempontjából jelentőséggel bíró ügyeknek elvi alapokon álló, rendezett, kiszámítható elintézésére. A szabályrendeletek a hosszabb időtartamra és állandóságra szánt törvényekhez képest rugalmasan módosíthatóak voltak, ami a dinamikus fejlődő főváros esetében alapvető szükséglet volt, a gyorsan változó viszonyok a közigazgatás megreformálását is igényelték. E rendeletek betartásáról, végrehajtásáról a polgármester elnökletével működő tanács, a megfelelő szakapparátusa segítségével gondoskodott. Az önkormányzat szabályrendelet alkotási joga azonban szilárd kormányzati ellenőrzés alatt állt. Még 1870-ben a törvényhatóságokról szóló törvényjavaslat vitájában tette nyilvánvalóvá a szabályrendelet alkotási jog korlátait a kritikus módon nyilatkozó **Tisza Kálmán** - aki később a kormányzati hatalom birtokában már az önkormányzat kemény megszorítójává lett: "ami a statuárius jogra bízás nagy szabadelvűségét illeti, valóban ha statuárius jogra bíztatik, az szép dolog: az önkormányzatoknak adott nagy engedély, csak-hogy ennek elismerésére meg kellene felejtkeznünk arról, hogy a statutumokat elkészíti a törvényhatóság és felterjeszti, de csak a belügyminiszter hagyhatja helyben."(7) A fővárosi törvény is ebben a szellemben szabályozta a szabályrendeletekkel kapcsolatos eljárást. A szabályrendelet szabályszer kihirdetésétől számított 30 nap elteltéig a határozat nem volt végrehajtható, ezidő alatt az érdekeltek közül bárki a miniszterhez folyamodhatott, aki a törvényhatóság meghallgatása után határozott végérvényesen a rendelet ügyében. Indoklás mellett felfüggeszthette, vagy akár meg is semmisíthette a neki nem

tetsző szabályrendeleteket. A gyakorlatban azután az érdekeltek által nem kifogásolt rendeleteket is felterjesztették a kormányzat-hoz, s a törvényhatóság ezután - az esetleges miniszteri korrekciók megtétele után - léptethette érvénybe jóváhagyott szabályrendeletét.

Az önkormányzat hatáskörében hozott határozatok ügyében a magánfelek is folyamodhattak az illetékes miniszterhez. Ez természetesen a tényleges döntési szintek magasabbra csúszásának irányában hatott.

Az önkormányzatnak, mint középfokú közigazgatási szervnek a kormány felső szint rendeleteit végre kellett hajtania. Amennyiben a rendelkezéssel szemben fenntartással voltak, lehetősége volt a végrehajtás előtt halasztó hatályú intézkedéseket tenni, de ha a miniszter másodszor a kiadott rendelkezése végrehajtása felől intézkedett, ez elől a törvényhatóság már nem térhetett ki. A kifogásolt intézkedés ügyében ugyan fordulhatott feliratban az országgyűléshez, de ez a gyakorlatban, kormánypárt többség parlamentet feltételezve, nem kecsegtethetett a siker reális esélyével, a saját kormány intézkedésének leszavazásával. Az 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróságnál pedig csak az intézkedés jogszerűségét lehetett kifogás tárgyává tenni, a tartalmát nem.

A törvényhatóság tényleges önkormányzatként való működéséhez, a **pénzügyi önállóság** szolgálhatott csak megfelelő alappal. Az önkormányzat költségének fedezetére - mind a saját hatáskörben hozott intézkedések tekintetében, mind az állami igazgatás által a fővárosra ruházott feladatok tekintetében - elsősorban az egyenes állami adók után szedett, annak százalékos arányában meghatározott pótagadók, a város vagyonából eredő bevételek valamint az illetékek, vámok, vagy önálló adók kivetésével beszedett jövedelmek szolgáltak. A törvényhatósági bizottságnak e vonatkozásokban is kormányzati jóváhagyásra volt szüksége az adókulcsok megállapításakor, az új adónemek bevezetésekor, elsősorban nyilván túladóztatás elkerülése az állami adóalap védelme érdekében.

A törvényhatósági bizottság tagjai az önkormányzat nem fizetett közreműködői voltak, akik a tekintetben is függetlenek voltak, hogy vá-

lasztóiktól nem voltak kötelesek utasítást elfogadni, s általuk felelősségre sem voltak vonhatóak.

A törvényhatóság hatásköre kiterjedt a területén lakó, vagy tartózkodó személyekre, s a területén lévő minden vagyponra. Kivételt ez alól csak katonal és az uralkodó házat érintő vonatkozásokban tettek.

Az ezen jogokkal felruházott törvényhatósági bizottság összeállítása a törvény rendelkezése szerint a következőképpen történt meg. A választói jogot az országgyűlési képviselői választók jogával rendelkezők közül az írni és olvasni tudók, két év óta a fővárosban lakók körére szűkítették.(8) Kizárták a választók sorából a hadsereg tagjait, a büntetlenül fogságban lévőket illetve elítélteket, valamint a csőd alatt állókat - kikapcsolva az önkormányzatra befolyást gyakorlók köréből az erőszakszervezet tagjait, az erkölcsileg megbélyegzett, vagy kétesnek minősített, avagy egzisztenciális problémák miatt esetlegesen befolyásolható polgárok körét.

A törvényhatósági bizottság 400 főből álló testületét felerészben az 1200 legnagyobb egyenes állami adót fizetők közül, felerészben pedig az összes választók sorából választották. Jóllehet a főváros tisztviselőjét a törvényhatósági bizottság tagjává nem lehetett megválasztani, a vezető tisztviselők az üléseken résztvevőkként megjelenhettek és ott szavazati joggal bírtak.(9) Választható volt az, akinek aktív választói joga volt, kivéve, ha anyagi függésben volt a fővárostól, tehát annak javadalmait haszonbérelte, vagy a fővárossal számadási viszonyban állt. A választás kerületenként történt, amelyek kialakítására az 1872: XXXVI.tc.13. paragrafus alapján a városeyesítést előkészítő - Pest, Buda és Óbuda képviselőiből álló 34-es bizottság, majd pedig a továbbiakban a már megalakult törvényhatósági bizottság kapott felhatalmazást. A 34-es küldöttség első albizottsága által kidolgozott javaslat alapján döntötte el a három város képviselőiből összeállt testület, hogy 10 fővárosi kerület kialakítása mellett 9 választókerületet hoznak létre. (A közigazgatásilag elkülönített Ferencváros és Kőbánya közös választókerületté lett nyilvánítva.)(10)

A választások alkalmával a polgárok kerületenként két szavazólappal szavazhattak a bizottságba kétféle úton bekerülő képviselő

lőkre. Az 1200 legtöbb adót fizetők közül 200, illetve a későbbiekben háromévenként megejtett választásokon 100 nevet, valamint a megadott számú póttag nevét megjelölve - együttesen kellett megszavazni a bizottságba bekerülő virillistákat. Az összes választók köréből, az arányosan a kerületre eső képviselői helyekre állított jelöltekre lehetett szavazni. Egy-egy választókerületben 20 és 30 között lett meghatározva a törvényhatósági bizottságba bejutó tagok száma. A bizottság tagjait 6 évre választották. A működés folyamatosságának érdekében úgy rendelkeztek, hogy 3 évenként a tagság fele kicserélődhessen. Ezért a 6 évre szóló mandátummal megválasztottak közül elsőzben, az 1876. év folyamán tartott sorsolással a tagság felét kiléptették. (Külön-külön sorsolva a bizottsági tagok kétféle csoportjának tagjait.) A későbbiekben természetesen a szabályszeren letöltött 6 év után léptek ki a bizottság tagjai. A kilépett tagokat azonban újraválaszthatták. (Úgy lehetett például Radocza János 1873-tól az 1920-as évek második feléig folyamatosan a törvényhatósági bizottság tagja.)(11)

A legnagyobb adófizetők kedvezményezett bejuttatása a törvényhatósági bizottságba - a virillizmus (értékképviselőség) elve az 1870: XLII. törvénycikkkel került be a magyar jogrendszerbe. Megszületésekor kemény parlamenti viták zajlottak körülötte, azonban az az érv, amely a közteherviselésnek arányában kívánta nagyobb befolyáshoz juttatni az önkormányzatokban a nagyobb vagyonnal rendelkező polgárokat, illetve az adóösszeg kétszeres beszámításával preferált értelmiségiek rétegét, az ország nemzetiségi problémáira is gondolva végül elfogadást nyert. A törvény megalkotása idején a polgári jogegyenlőség sérelme mellett ugyan, de a feudális elemekkel szemben bizonyos mértékben a még gyenge polgárság érdekérvényesítését elősegítve átmenetileg pozitív hatást is kifejtett.(12) Budapest esetében a virillizmus nem közvetlen formában érvényesült, választással finomított változata a közügyek iránti elkötelezettséget és az alkalmasságot is - elvileg - mérlegelő rendszer volt.

A választások előtt két hónappal a törvényhatósági bizottság közgyűlése megalakította a választókerületeket, megválasztotta az összeíró küldöttségeket, az igazoló és bíráló választmányok tagjait, kitűzte a választók összeírásának határidejét, valamint a választási eljárásnak

helyet adó hivatalos helyiségeket. Az összeíró küldöttségek körzetenként öt tagból álltak, elnököket maguk választva szótöbbséggel hozták meg határozataikat üléselken, amelyek nyilvánosak voltak. A virillistákra és az összes választók sorából választandó bizottsági tagokra eső szavazatok számlálására külön-külön szavazatszedő küldöttségeket állított össze az igazoló választmány, lehetőleg az összeíró választmányban közreműködők köréből.

Az igazoló választmányokat egy évre alakították meg, amely a főpolgármester által kijelölt elnökön kívül a törvényhatósági bizottságból választott nyolc tag közreműködésével folytatta tevékenységét. E testület volt hivatva a választások szabályossága felett őrködni, s az összeírás és választás körül felmerült panaszok felől döntést hozni. Határozatal ellen a három évre választott bíráló választmányhoz lehetett fellebbezni, amely a főpolgármester elnöklete mellett a közgyűlésen választott öt tagból álló testület volt, s másodfokon hozott döntést a hozzákerülő ügyekben.⁽¹³⁾ 1896-tól a felállított Közigazgatási Bírósághoz lehetett jogorvoslatért fordulni. A Közigazgatási Bíróság a legtöbb adót fizetők névjegyzéke, a törvényhatósági bizottsági tagok választása körül eljárás, és bizottsági tagnak a tagsági képesség időközli elvesztése miatti kizárása ügyében volt feljogosítva ítélkezni. A törvényhatósági bizottság társadalmi bázisa a múlt század utolsó harmadában meglehetősen szűk volt. A jelentősebb vagyonnal rendelkező polgári rétegek érdekcsoportjal a választási jog szabályos keretein belül kihasználva a szavazási eljárások nyújtotta lehetőségeket, magabiztosan szerezte meg a főváros irányításának lehetőségeit biztosító pozíciókat. A választások sorsának eldöntésében 1872-es adat szerint a főváros 300 ezer lakosából 12 ezernél is kevesebb (4 % alatti) polgárnak lehetett elvben beleszólása. (Ez az arány a dualizmus időszakában nem változott jelentősen, 1906-ban is csak 5 %-ot ért el a szavazati joggal rendelkezők aránya az összlakossághoz képest.)⁽¹⁴⁾

A választóknak maguknak, vagy megbízottjuknak kellett eljárniuk a választók listájára történő felvétel ügyében, enélkül, az ott kapott szavazói igazolvány hiányában a polgárok nem gyakorolhatták választói jogukat. Ez a körülmény az aktív, vagy a választásokon ér-

dekelt csoportok által aktivizált, szervezettek körére szűkítette a választói bázist.

Igen fontos tényező volt a választások tekintetében, hogy a fővárosi törvény a választások lebonyolításáról nem tartalmazott rendelkezéseket, s így tág teret hagyott a területi alapokon szervezkedő érdekcsoportok politikai befolyásának széles körű érvényesülésére. Az országos politikához, a közjogi pártokhoz sok szállal kapcsolódó politizáló polgári körök, kaszínók, asztaltársaságok vezérel a kerületi "törzsfők", választókerületenként kialakított biztos szavazóbázist hoztak létre a törvényhatóság választások hathatós befolyásolására. A törvényhatósági bizottságon belül választókerületenként 5-5 tagból álló ún. 45-ös bizottságot állítottak fel. A bizottság magánjellegű alakulásként volt számontartva⁽¹⁵⁾, amely a választókerületekben az ott uralkodó érdekcsoportok számára szilárd befolyást biztosított a kialakított paktumok eredményeképpen.

"Egy kerület meghódításához kilenc év kemény munkája kellett. Az első ciklusban be lehetett hozni a kerületenként választandók első felét, a másodikban a második felét és csak ekkor nyílt csak lehetőség az új pártnak arra, hogy a harmadik ciklusban az ő jelöltjét fogadtassa el a 45-ös bizottságban."⁽¹⁶⁾

A virillisták listáján szereplő 1200 jelölt közül 200, illetve háromvenként 100 jelölt kiválasztásakor már csak a lista kezelhetetlen nagysága is arra orientálta a választópolgárokat, hogy a választásokat szervező csoportok által előre elkészített listát vegyék igénybe a szavazáskor, amely mellé megkapták az összes választók sorából választandók listáját is. Szavazáskor az egyes érdekcsoportok az általuk összeállított lista sorsáról pontosan értesülhettek, hiszen a bevett gyakorlat szerint a különböző színű papírra nyomtatott névsorok leadásakor a hátlap színére pillantva ellenőrizhették a beszerzettek lojalitását.⁽¹⁷⁾ E rendszer kialakult erőviszonyain a századforduló környékén szerveződő kispolgári pártok jelentősen módosítottak, amennyiben jelentős pozíciókat hódítottak el, utat nyitva a modern, szociális igényeket is figyelembe vevő városigazgatás törekvései számára.

A megválasztott 400 bizottsági tag, illetve az ülési és szavazati joggal felruházott tisztviselők a főpolgármester elnöklété mellett, szabályrendeletben megállapított ügyrend alapján tartották meg a törvényhatósági bizottság fő működési területét szolgáló közgyűlést. A közgyűlések megtartásának gyakoriságáról szabályrendelet határozott, ennek alapján kéthetenként került sor rendes közgyűlésre, illetve egyedi döntés alapján kerülhetett sor rendkívüli közgyűlés beiktatására. (A fővárosi törvény csak évi két közgyűlés megtartását írta elő a gazdálkodás alapvető feltételeinek biztosítására.) A közgyűlés hatáskörébe tartozó ügyek voltak: szabályrendeletek alkotása, közigazgatási és választókerületek alakítása, a főváros építkezéssel felett gyakorolt intézkedések (18), kölcsönök és adónevek ügyében való határozatok meghozása, a törzsvagyon feletti rendelkezés, a költségvetés és a zárszámadás megállapítása, illetve megvizsgálása, a tisztviselők választása, javadalmak megállapítása, ellenőrzésük, és ellenük szükség esetén vizsgálat elrendelése, az igazoló és a bíráló választmány választása, hivatalok létrehozása, megszüntetése.

Ezen ügyekben a polgármester elnöklété alatt tevékenykedő hivatalnok tanács készített előmunkálatokat, amelyeket a közgyűlésen terjesztett be.

A közgyűlés hatáskörébe tartozott még az alsóbb szintről felterjesztett fellebbezések elbírálása, a főváros felügyelete alá tartozó pénztárak megvizsgálása, a kérelmezési és levelezési jog gyakorlása, indítványok tárgyalása és a föllrati jog gyakorlása.

Adóügyekben, vagy jelentősebb összegű gazdasági intézkedésekben 2/3-os többség hozzájárulásával lehetett döntést hozni, amennyiben a képviselők 1/4-e az ülésen megjelent.

A szavazás nyilvános volt, tíz tag kivánságára név szerinti szavazást lehetett elrendelni. Választások alkalmával, tisztli kereset elrendelése, illetve tisztviselő hivatalvesztése esetén titkosan szavaztak.

A közgyűlés elé kerülő tárgyakat a közgyűlés megtartása előtt három, illetve a főváros vagyoni ügyeit komolyabban érintő gazdasági ügyek

kérdésében nyolc nappal korábban tették közzé, a napirend kifüggesztésével.

A megtárgyalt ügyekkel kapcsolatos határozatokat a fent megjelölt kivételektől eltekintve általános többséggel hozták. A bizottsági tagok az őket közvetlenül, vagyoni tekintetben közvetve érintő ügyekben, továbbá a tisztviselők a személyüket vagy eljárásukat érintő ügyekben a tanácskozások során nem vehettek részt.

A törvényhatósági bizottság elé kerülő ügyek alapos előkészítésére, három évenként újraválasztott állandó szakbizottmányokat hoztak létre a fővárosi törvény rendelkezésével alapján. Ezek az illetékes ügyosztályokban már megfelelő adatokkal összeállított ügyeket tárgyalták meg, amelyek véleményezésük alapján kerültek azután a tanács előterjesztésében a közgyűlés plénuma elé. Nem kerültek az állandó szakbizottságok elé a tanács hatáskörébe tartozó ügyek, (kivéve a magánépítési, a gyámhatósági, valamint a tanári személyzet ügyei a kijelölés tekintetében, amelyek esetében nagyobb befolyást, betekintést, nyilvánosságot teremtettek a törvényhatósági bizottság számára a szűkkörű tanácsi ügyintézés menetében). Az állandó szakbizottságok az illetékes ügyosztály vezetőjének elnöklétével megtartott üléseiken, a többség véleménye alapján történt állásfoglalást jegyzőkönyvezték és terjesztették elő, esetenként a kisebbségi véleményt is mellékelve a törvényhatósági bizottság számára. Az állandó bizottságok a többretű feladataik ellátására saját kebelükből alakított albizottságokban is működtek. Az 1873-ban megalkotott nyolc bizottság (19) csakhamar megduplázódott, s további albizottságokra tagolódott.(20) Az újonnan létrehozott bizottságok közül némelyik nem csak véleményezési hatáskörrel rendelkezett, hanem mint például a Népszínházi Bizottmány, amelynek elnöke a polgármester volt, önálló felügyeleti jogkört és kezelési jogokat is gyakorolt.(21)

A szakbizottságok mellett a tanács által kialakított ún. házi bizottságok intézménye is funkcionált, amelyeknek tagjai részben a törvényhatósági bizottság tagjaiból, részben pedig az intézendő ügyek által érintett szakterületek hivatalnokaiából álltak. A szakhatóságok tisztviselői tanácskozási joggal felruházottan, vagy pedig teljes jogkör-

rel rendelkezve vettek részt a bizottságok munkájában. A házi bizottságok általában szintén véleményezési jogkörrel voltak felruházva, azonban bizonyos esetekben végrehajtó természetű jogosítványokkal is rendelkeztek.(22)

A különleges hatáskörrel rendelkező - törvényben rögzített szabályok szerint létrehozott választmányok sorába a már korábban említett igazoló és bíráló választmányon kívül a központi választmány is beletartozott. Feladata az országgyűlési választások előkészítése és vezetése volt, amely tevékenységet a polgármester elnökletével látta el.

Nagy jelentőséggel bírt a fővárosi közigazgatás szempontjából a törvényhatósági bizottság kompetenciájába tartozó tisztviselők személyének kiválasztása. E fontos funkciót a főpolgármester irányításával, három általa kinevezett és három választott bizottsági tagból álló kijelölő bizottság végezte. Az egyes tisztviselői helyekre legalább három jelöltet kellett ajánlanuk. Az elfogadott szokás szerint az előző ciklusban az állást betöltő tisztviselő személyét eleve a javasoltak közé sorolták.

A fővárosi törvény keretében a városi közigazgatás decentralizálására irányuló törekvés is megjelent, mégpedig a kerületi előljáróságok intézményének felállítása kapcsán. A fővárosi törvény parlamenti vitája során megállapított elvek alapján végül az előljáróságok szerepe az önkormányzaton belül jószereivel csak a helyi hatósági ügyek intézésére, végrehajtására korlátozódott. A kerületi előljáróság a municipálistás jellegének még a látszatával sem rendelkezett, más hatóságokkal csak a tanácson keresztül érintkezhetett, s ez még a törvényhatósági bizottsággal kapcsolatos eljárásokban is érvényes elv volt. Ezen a helyzeten a kerületi előljáróságok működését szabályozó 1893: XXXIII. törvénycikk sem változtatott, csupán a szakszerűség és hatékonyság tekintetében hozott eredményeket. A korábbi laikus előljáró helyett, szintén a törvényhatósági bizottság által választott, de már közigazgatási képesítéssel rendelkező hivatalnok előljárót állítva az előljáróság élére, a helyi polgárokból választott választmány számára jobbra véleményező, javaslattevő hatáskört tartva fenn.(23)

A törvényhatósági bizottság működésének ez az Időszaka, 1873 és 1918 között a fentiekben leírt szervezeti sémában és működési elv szerint zajlott. Az öszirózsás forradalom Időszakától szüneteltette működését, s az 1919. Január 17-én kladott VII. Néptörvény értelmében szervezetét formálisan is megszüntették. Szerepkörét előbb kinevezéssel összeállított Néptanács, majd a Fővárosi Népbiztosság, végül a Budapesti Munkás- és Katonatanács vette át.

3/ A Tanácsköztársaság bukása után a restaurálódó polgári rendszerben a háború előtt, 1912-ben választott liberális beállítottságú többséggel rendelkező fővárosi törvényhatósági bizottság, ellentétben a vidéki törvényhatóságokkal, már nem újíttotta meg működését. Az 1920 Januárjában megválasztott Nemzetgyűlés kormánybiztost nevezett ki a főváros élére, s az 1920: VIII. törvénycikk révén a bizottság működésének szüneteltetését tudomásul véve a fővárosi törvényhatóság jogkörét a városi tanácsra ruházta. Azokban a jogkörökben amelyek ütköztek a tanács egyéb szerepéből adódó ügyekkel, belügyminisztériumi felügyelet mellett jártak el. (Pl. tisztviselők megválasztásában.)

A Nemzetgyűlés az 1872: XXXVI.tc. módosításáról döntve, az 1920: IX.tc. rendelkezéssel mellett alakította újjá a fővárosi törvényhatósági bizottságát. Az új rendelkezés átmeneti jelleggel három évre, pontosabban az 1923. december 31-ig terjedő Időszakra vonatkozóan adott lehetőséget a törvényhatósági bizottság működésére. A törvény a törvényhatósági bizottság megválasztásakor a nemzetgyűlési választásokon előírt szavazati joggal rendelkezők számára tette lehetővé a titkos, - hivatalos szavazólapokkal történő - lajstromos választást, amelyre a jelölteket a választókerületben élő 1000 választó írásbeli ajánlása alapján állították. A virilizmus intézményét a törvény elejtette, a választások alkalmával a közigazgatási kerületekkel azonos választói kerületekben - a választók számától függetlenül - azonos számú tagot választhatott a törvényhatósági bizottság testületébe a széleskörűen kiterjesztett körű aktív választójoggal rendelkező választópolgárság. (Ebben a keretben a nők számára is biztosították a választói jogot.) A szavazást a törvény kötelező jelleggel írta elő. A választhatók köre az aktív választójogon kívül, a 30. életév betöltéséhez, hatévi helybenlakáshoz és tízévi magyar állampolgár-

sághoz volt kötve, minden vonatkozásban szigorítva a nemzetgyűlési választójog rendelkezéseit. A törvényhatósági bizottság létszámát le-
szállítva a törvény az elnökön kívül 240 választott és 22 állásánál,
tisztjénél fogva bizottságba kerülő tagról rendelkezett, s a fővárosi
tisztviselők közül az 1872: XXXVI. tc.-ben felsorolt tagjal is ülési és sza-
vazati joggal rendelkeztek.(24) A törvénybe bekerült az a rendelkezés,
amely egy addig nem létező jogot állapított meg, mégpedig a
belügyminiszter számára a törvényhatósági bizottság felosztatásá-
nak jogát.

Ezekkel a rendelkezésekkel lényegesen megváltozott a törvény-
hatósági bizottság összetétele, - a hivatalból tagsági hellyel rendelke-
zők körével új elem került a bizottságba, s a virilizmus eltörlése nyomán
az addig meghatározó jelleg fővárosi nagyburzsoázia képviselője
jelentősen megcsappant. Ugyanakkor a különböző népességtömegeket
tartalmazó, de egységesen azonos számú bizottsági tagot választó
kerületek miatti aránytalanságok bizonyos mértékig ellensúlyozták a
választójog kiterjesztésének hatását. Végül soron azonban mégsem
ezek a feltételek hatottak legnagyobb mértékben a törvényhatósági
bizottság újjáválasztásában, hanem a jogszabályokban csak áttételesen
jelentkező igen erős parlamenten kívüli politikai nyomás. "... az
1920. július hó 11-én és 12-én megtartott választások iránt még kellő ér-
deklődés sem mutatkozott. A közönség szinte fásultan vonult vissza
a szavazástól, mintha nem akart volna résztvenni a felelősségben. A
tobzódó "alakulatok" és a választóközönség között olyan szakadékot
hasított a bizalmatlanság, hogy tompa közönnyel nézte a polgárság is,
mi történik."(25) A keresztény kurzus szellemében működő törvény-
hatósági bizottság 1920. augusztus 11-én alakult újjá, s szeptemberben
Sipőcz Jenő polgármesterré választásával megszűnt a kormánybiztosi megbízatása.
Az átmeneti időszaknak szánt bő három év lejárta után a lassan konszolidálódó
politikai helyzetben a főváros ügyének "rendbetételére" is megtörténtek a
kezdeti lépések. Kibontakozásukhoz azonban némi időre volt szükség, s a
kormány bizalmát élvező párt szervezésének időszakában az 1920. évi VIII. tc.
értelmében újra kormánybiztost kapott a főváros, s a törvényhatósági
bizottság hatáskörében ismét a hivatalnok tanács járt el. Az átmeneti
jellegű 1920. évi IX. törvénycikket immáron végleges rendezésként az
1924. decemberében szentesített 1924: XXVI. tc. váltotta fel. Az

ennek alapján megtartott törvényhatósági választások 1925. júniusában zárták le az átmenet időszakát. A székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló új törvény alapvetően azonos koncepciójú volt elődjével, azonban több kisebb vonatkozásban eltért tőle. Az első világháborút követően a győztes hatalmak gyámködsága mellett lebonyolított választások feltétel nélkül már a 2.200/1922 ME rendelet szigorított, s a nemzetgyűlési választójogot követő fővárosi jogszabály is ilyen irányban tért el a korábbiaktól, csökkentve a választásra jogosultak körét. A törvényhatósági bizottsági tagok körét meghatározó alapelveket megtartva megemelték a testület létszámát. A választás útján bekerülők számát 250-re emelték, tagja lett a bizottságnak a tíz kerületi előljáró, s a tisztségük okán bekerülők mellett a testületek és intézmények is képviselőkhöz jutottak, mégpedig 3-3 évi időre a belügyminiszter előterjesztése alapján az államfő által kinevezve. A törvény szabályozta és az 1920. IX. tc.-hez képest tovább szigorította a bizottsági tagság kizárás és összeférhetetlenség esetét. A választókerületek az 1914. XV.tc. alapján lettek kijelölve. A választások jellege a húszas években jelentősen megváltozott. Az elrendelt arányos választási rendszer nyomán a bizottsági tagok megválasztása pártalapon történt meg. A korábbi szavazóbázis és a választási aktivitás - már csak a részvétel kötelező jellege miatt is ugrásszerűen megnőtt. Az 1925. évi községi választáson a budapesti választópolgárok több, mint háromnegyede vett részt.(26) Az 1920. évi bennült állapot helyett az újjászerveződő demokratikus erők jelentős sikert értek el a községi pártok éles küzdelmében, amit azután a jobbra tolódó magyar közélet feltétel nélkül között többet nem tudtak megismételni.

4/ Az 1930-tól kezdődő, 1944-ig tartó korszak jellemzését azzal kell kezdenünk, hogy a húszas évek végén a közigazgatási reform hullámmal elérték a fővárost is. A csaknem hatvan éves fővárosi törvény, amely már a századforduló időszakában mind a kormányzat, mind pedig az önkormányzat oldaláról reformtervezetek kidolgozása útján módosítani szándékozott jogintézmény volt,(27) a liberális törvénykezési korszak szülöttjeként, egy tekintélyelvű politikai érásban nem kerülhette el sorsát. A közigazgatás korszerűsítésének valóban indokolt szempontjai, az új fővárosi törvény megalkotásakor vegyültek az

állami hatalmat és centralizációt kiterjeszteni szándékozó kormány-szemponatokkal.

Az új törvény első tervezetét a Bethlen Istvánhoz közelálló **Ripka Ferenc** főpolgármester 1929-ben dolgozta ki.⁽²⁸⁾ A tervezet ismeretében széles körű viták zajlottak le, a kormány szándékait az autonómia korlátozására nemcsak a demokrata és liberális csoportok támadták, hanem érdekelk védelmében a főváros eddigi vezetését kézben tartó konzervatív erők is. A kormány némi engedményeket téve, végül is 1930. április 11-én fogadtatta el a képviselőházzal a **Budapest közigazgatásáról szóló XVIII. törvénycikket**, amely az év május 29-én lépett hatályba. Addig amíg a húszas évek törvényei csupán a budapesti törvényhatósági bizottság összetételét, politikai beállítottságát befolyásolták, az új fővárosi törvény erősen **megnyírbálta az önkormányzati autonómiát**, s a törvényhatósági bizottság összeállításakor a demokratikus elemek érvényesülését.

A törvény centralizációt célzó rendelkezései közül az egyik fontos tényező, a főváros gazdálkodásának szigorú ellenőrzésére, illetve a beavatkozás lehetőségének megteremtésére, az 1927: V. tc. alkalmazása volt. E rendelkezések beépültek a fővárosi törvény szerkezetébe, megadva a jogot a belügyminiszter számára a teljes kör ellenőrzési jogkörön túl pénzügyi, szervezeti, üzempolitikai stb. ügyekben a közvetlen irányítás lehetőségét. Emellett létrehozták még a főváros gazdálkodását folyamatosan ellenőrző állami jellegű számszék intézményét is, amely a főpolgármester alárendeltségében a kormányhoz terjesztette fel jelentését.

Az autonómia szűkítését eredményezte a jogorvoslati rendszer megváltoztatása. A kétfokozatú döntési rendszer azt eredményezte, hogy ha "... az intézkedést (az elsőfokon való határozathozatalt) a törvényhatósági tanácsnak, vagy a törvényhatósági bizottságnak tartja fenn, (t. i. az önkormányzat B.G.) akkor fellebbezés esetén az intézkedés átmege az illetékes miniszterre, tehát az állam hatáskörébe; ha pedig ezt el akarja kerülni, akkor kénytelen az intézkedést elsőfokon, vagyis legtöbb esetre nézve véglegesen, a polgármesternek átengedni."⁽²⁹⁾

A fővárosi törvénynek a törvényhatósági bizottságot érintő intézkedések közül az első: lecsökkent a bizottság összes választók közül választott tagjainak száma 250-ről 150-re. Mellettük az érdekképviseleti csoportok köréből választott 18 tag és a vitézi törzsszék törzskapitányának egy küldöttje, 32 örökös tag, valamint a hivatali állásuknál fogva tagok és a szakszerűség képviselői lettek a bizottság tagjai, s most először azonos jogi állás szerint. A törvényhatósági bizottság választópolgárok csoportjából választott tagjaival szemben - igen magas, mintegy 80 fő az egyéb érdekkörök, illetve a főpolgármester vezetése alatt álló kijelölt választmány közreműködésével megválasztottak csoportja. Ez mindenképpen a konzervatív erőknek kedvezett a bizottságon belül. Az örökös tagság intézményével párhuzamosan megszűnt a 3 évenként 6 évre történő választás rendszere is, hivatkozva a nagytekintélyű örökös tagok által biztosítható állandóságra, folyamatosságra.

A törvényhatósági bizottság működését elősegítendő, felszámolva a 200 körüli számot elérő szak-, al-, alkalmi, stb. bizottságok elburjánzott rendszerét, minden ügyosztály mellé egy állandó bizottság került, ugyanakkor meghagyták a lehetőséget a kivételesen fontos ügyek esetében, maximum egy évi időtartamra különbizottság felállítására.

A **városházi szakapparátus élére** - a tevékenységéért egyszemélyben felelős - hat évre a törvényhatósági bizottság által választott **polgármester** került. A megszüntetett hivatalnok tanács ügykörének önkormányzati jellegű részét egy új szerv, a **törvényhatósági tanács** vette át. Átvette továbbá a törvényhatósági bizottságtól a konkrét ügyek intézését, eképpen oldva meg a régóta bírálat tárgyát képező nehézkes, nagylétszámú testületi egyedi ügyintézés problémáját. A törvényhatósági tanács a törvényhatósági bizottságból választott 20, és a főpolgármester által kijelölt 6 tagból állt, elnöke a főpolgármester volt, aki mellett a hivatali apparátusból a polgármester és az alpolgármesterek tartoztak a tanácshoz nem választott tagokként.

A törvényhatósági tanács számára az ügyeket a polgármester készítette elő. Hatásköre igen sokrétű volt - a törvényhatósági bizottság ha-



táskörébe tartozó ügyek esetében javaslattételi joga volt, vagyoni értelemben az 500 ezer pengőn aluli ügyekben jogosult intézkedni, felügyeleti és fegyelmi jogkört gyakorolt a székesfőváros közigazgatása és háztartása fölött, intézkedett kisebb városszabályozási ügyekben, valamint elbírált fellebbezési ügyeket, s részlegesen főkegyúri jogokat is gyakorolt. A törvényhatósági tanács saját hatáskörében igen operatívan járt el, az eléje kerülő ügyek kb. 90 %-a végleges elintézésre került és 10 % körül volt a közgyűlés tárgyalására előkészített ügy.(30)

A főváros gazdálkodásában új vonás volt még az újonnan felállított üzemigazgatóságok rendszere. Ezek a nem kereskedelmi társaság formájában szervezett fővárosi üzemek ügy- és üzletvezetésében játszottak szerepet. Az igazgatóságok hét tagból álltak, hatot a törvényhatósági tanács nevezett ki, egyet a főpolgármester. A tagok vagy a törvényhatósági bizottságból, vagy külső szakértők köréből kerülhettek ki.

Az új fővárosi törvényt néhány évvel később a Gömbös-kormány Idején, a totális állam felé törekvés során módosították. Az 1934: XII. törvény cikk ismét változtatott a törvényhatósági bizottság összetételén. Tovább csökkent az összes választók köréből választott tagok aránya, a 150-es korábbi létszámhoz képest most 108 főben, a 32 örökös tag helyett 22 főben lett a létszám meghatározva, s végül a szakszerűség képviselőitől a törvénymódosítás megvonta a szavazati jogot.

Arra való hivatkozással, hogy a törvényhatósági tanács nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, a pártszempontok túlzott előtérbe kerülése, a hivatalnokok túlzott háttérbe szorításával az egységes kormányzati szellemet a megegyezések bizonytalansága kockáztatta, (31) megszüntették ezt az intézményt. Ezzel szemben tény az, hogy a polgármester által előterjesztett ügyek intézésénél a polgármester javaslatát 88.66 %-ban változatlanul fogadták el, és az ellenkezőleg meghozott határozat csupán 0.83 %-os arányú volt az 1930-1934 évi működés alatt. (Az előterjesztések a polgármester feladatát képezték a tanácsban.) A határozatokat legtöbbször egyhangúlag szavazták meg, s a több, mint háromezer döntésből csak négy volt olyan, amelyik elnöki szavazattal dőlt el.(32)

A törvénymódosítás bevezette a törvényhatósági bizottság szabályrendeletalkotási jogával kapcsolatban a már egyszer jóváhagyott és életbeléptetett szabályrendeletnek kormány általi utólagos megsemmisítési jogát.

A szakbizottságok élére a polgármester által kijelölt tisztviselők kerültek. A rendkívül nagy hatáskört kapott polgármestert ugyan továbbra is a törvényhatósági bizottság választotta, de csak a belügyminiszteri előterjesztés útján megszerzett államfői megerősítés után tehetett hivatali esküt és foglalhatta el hivatalát. E rendelkezéssel és azal, hogy a csaknem kormánybiztosi jogosítványokkal rendelkező **főpolgármester is kinevezés útján került az 1934: XII. tc. alapján a főváros élére** - a kormány rendkívül széles körű lehetőséget kapott arra, hogy a főváros autonómiáját korlátozva közvetlenül avatkozzék be a törvényhatóság belső ügyeinek irányításába.

A főváros törvényhatósága önállóságának korlátozása, amely egy az 1920. IX. tc-ben bevezetett rendelkezés, a törvényhatóság feloszlásának jogával indult meg, az 1934. évi XII. törvénycikkkel teljesedett ki.

Ez a rendszer lényegében változatlan szabályozás mellett létezett a második világháború időszakában is. A törvényhatósági bizottság 1944. július végén már abbahagyta az ülései megtartását, bizottságban még ugyan továbbra is funkcionált, de az októberi nyilas hatalomátvételt követően ez a tevékenysége is megszűnt.

Jegyzetek

1. Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében Bp. 1976. III.skk.
2. A törvénycikk I. és 88. paragrafusa 57 vármegyét, 5 székelyszéket, 4 magyar kerületet és a 16 székesváros kerületét, egy magyar és két székely vidéket (Kővár, Fogaras és Naszód vidékét), a szabad királyi városokat és 20 más várost nyilvánított azonos szervezet és hatáskör törvényhatósággá.
3. Ilyen jellegű intézkedés volt a fővárosi rendőrség felett a belügyminiszter közvetlen hatósága, építési ügyekben a Fővárosi Közmunkák Tanácsa; főpolgármester választásának lehetősége, bérbeadás szabadkézi elrendelése stb.
4. 1872: XXXVI. tc. 22. -a Budapest főváros törvényhatóságának szervezete Hivatalos kiadás Bp. 1873.
5. Némethy Károly: Feljegyzések a székesfővárosi reform előestéjén
6. Szabályrendelet Budapest székesfőváros központi igazgatásának szervezetéről BFL A székesfőváros törvényhatósági bizottsága 1911. évi ülés Jegyzőkönyve (Közgy.jkv.)1336/1911.
7. Képviselőházi Napló 1970. VII. 18. Idézi: Nagy Ferenc: A magyar városi jog c. munkájában Bp. 1912. 13.
8. A dualizmus korszakában a gyakorlatban is alkalmazottan az országgyűlési választó jogosultságot az 1848. évi V.tc. szabályozta, majd az 1874. évi XXXIII.tc. határozta meg.
9. Ezek: A polgármester, az alpolgármesterek, tanácsnokok, az árvaszék elnöke, a főjegyző, a főügyész, a főorvos, a főmérnök, a főszámvevő, a statisztikai hivatal igazgatója és a főlevéltárnok.
10. Gárdonyi Albert szerk.: A főváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye Bp. 1913. 320.skk.;394 skk.

11. Wildner Ödön: Budapest törvényhatósági bizottságának keresztmetszete a legutóbbi 30 év alatt In. Városi Szemle 1931. 537.
12. Vörös Károly: Budapest legnagyobb adófizetői 1873-1917 Bp. 1979. 81.
13. Az 1896. XXVI. tc. megszületése előtt a bíráló választmány határozata végleges volt. 1872: XXXVI.tc.53.
14. Wildner Ödön: l.m. 513. skk.
15. Gúthy Imre: Fővárosi Almanach lexikon és útmutató 1907-1909. Bp. 1909.31.1.
16. Harrer Ferenc: Egy magyar polgár élete Bp. 1969. 65.
17. Vörös Károly szerk.: Budapest története IV. Bp. 1978. 460.
18. E tekintetben az 1870:10 tc.-vel felállított Fővárosi Közmunkák Tanácsa jelentősen korlátozta a főváros önálló döntésének körét.
19. Jogügy, középítés, közegészségügy, pénzügy-gazdaságl, tanügy, Ipar, rendészeti, szegényügy, adó- és katonaugyl bizottmány, Ideiglenes árvaszék. Budapest főváros törvényhatóságának szervezete Hivatalos kiadás Bp. 1873. 61.1.
20. Pl. a Közoktatási Bizottság Polgári Iskolai albizottsága egyúttal polgári Iskolai Iskolaszékként is működött. BFL IV. 1403.e. Bp. Szföv. Törvényhatóságl Bizottsága Iratal A Tanügyi-Közoktatási Bizottmány Jegyzőkönyvel 1873-1882
21. Közgy.jkv. 194/1889. sz. szabályrendelete értelmében.
22. Gúthy I.: l.m.22.1.
23. Flaxmayer József-Medriczky Andor: A kerületi előljáráóságok szerepe Bp. Szföv. közigazgatásában Statisztikai Közlemények 64. 3. sz. 27. skk.

24. Tudományos Intézmények, egyetemek, nagyobb jelentőségű közigazgatási Intézmények vezető tisztségelt betöltő személyek kerültek így a bizottságba. Be nem töltött tisztségek esetén a belügyminiszter név szerint jelölhette meg a helyettesként bekerülő személyt.
25. Hamvas József: Budapest megújulása 1924-1933 Bp.1942. 23.l.
26. Wildner Ödön: I.m. 537.
27. Cszizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban Bp. 1979.
Heltai Ferenc Fővárosi törvénytervezete, 1899. 321 skk.
Közgy. jkv. 368/1907. A polgármester elnökletével 30 tagú bizottságot küld ki a fővárosi törvény revíziójának előkészítésére.
28. Hamvas József: I.m. 107. l.
29. Harrer Ferenc: Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere in. Némethy Károly emlékkönyv Bp. 1932. 152.skk
30. Szentmiklósi József: A székesfőváros törvényhatósági tanácsának működése számokban Városi Szemle 1934. 719.l.
31. Egyed István: Budapest önkormányzata Statisztikai Közlemények é.n. 29.l.
32. Szentmiklósi József: I.m. 720. l.

A FŐVÁROSI TÖRVÉNYHATÓSÁG IGAZGATÁSI APPARÁTUSA

1./ Szervezet és létszám az első világháborúig

A magyar polgári állam kiépítése a 19. század derekán és a folyamat részeként az egyesített főváros létrehozása igen kedvező feltételeket teremtett Budapest sokoldalú központi funkcióinak erőteljes kibontakozásához. (1) A városnak a folyamattal szoros kölcsönhatásban végbement dinamikus terjeszkedése és népességszámának viharosan gyors növekedése (az 1869 évi 280 ezer főről 1890-re 506 ezer, 1910-re 880 ezer főre, nem is említve a Budapesthez egyre szorosabb szálakkal kötődő peremvárosi övezet ekkorra már több mint 200 ezer főnyi lakosságát) a közigazgatással szemben - az ellátandó feladatok mennyiségi megszorodásán túlmenően - korábban ismeretlen új igényeket támasztott. Egyrészt a modern tőkés gazdaság ki- fejlődése, az ezzel együtt járó társadalmi differenciálódás, az emberek közötti érintkezési felületek, lehetséges viszonylatok nagyvárosi viszonyok közötti megsokszorozódása és bonyolultabbá válása óriási mértékben növelte a hatósági beavatkozást, adminisztrációt kívánó jelenségek, tevékenységek körét; a 19. század utolsó harmadában a bürokratikus szabályozás szinte rohamos sebességgel fogta át egyre teljesebben és egyre aprólékosabban a mindennapi élet mind több és több mozzanatát. A polgárosodással együtt járó életformaváltás ugyanakkor, a hatósági funkciók mellett, a közigazgatás szolgáltató jellegének előtérbe nyomulását is megkövetelte. A preindusztriális termelési és fogyasztási körülményektől egyre teljesebben elszakadó fővárosi lakosság mind nagyobb mértékben szorult immár nemcsak a polgári életmódhoz kapcsolódó kényelmi- és higiénikus igények, de az elemi létszükségletek tekintetében is a városi adminisztráció által szervezett, irányított, vagy legalábbis felügyelt közszolgáltatásokra. A városegyesítés időszakában még jobbra csak a hatósági teendőkkel szoros összefüggésben álló olyan közszolgáltatások létesítését tekintették a városigazgatás közvetlen feladatának mint a közegészségügy szempontból kulcsfontosságú csator-

názás, vagy a közvilágítás. A századelőn már az urbanizált életmód feltételeinek mindenoldalú biztosítása, a városnak mintegy hatalmas üzemként való működtetése, sőt, aktív gazdaság- és társadalompolitika folytatása jelentkezett követelményként. Magyary Zoltán szavával a "cselekvő állam" alakult ki, amely jogszabályok végrehajtásán, betartatásán túl "köteles a pozitív működésre, a kezdeményezésre is, mert működésének hiányait a mai munkamegosztásban az emberek nem tudják pótolni." (2) Ez az eltolódás mutatkozik meg abban is, hogy a főváros alkalmazásában álló személyzet 1874-1912 között 1682 főről 12.610 főre, azaz közel hét és félszeresére növekvő összlétszámán belül a szorosabb értelemben vett közigazgatási hivatalok állományának részesedése 31 %-ról 17%-ra csökkent, ezen a területen a növekedés valamivel több mint három és félszeres. (3)

Már a városegysítés időszakában is érzékelték, hogy a mindinkább szerteágazó feladatokkal az apparátus csak úgy tud megbirkózni, ha maga is nagyüzemszerűen szerveződik. Sokrétűen tagolt szervezet, a feladat- és hatáskörök pontos elhatárolása, az egyéni felelősség érvényesítése, a tisztviselők jogviszonyainak az élethivatásszerű közszolgálat szellemében történő szabályozása - olyan kérdések, amelyekben már korábban is figyelhető meg előrehaladás. Ugyanakkor Gerlóczy Károly pesti tanácsnok (Budapest majdani alpolgármestere) 1869-ben készült előterjesztése érzékletesen mutatja, hogy a teljes körű kollektív ügyintézés hagyománya még ekkor is bénítóan hatott a közigazgatásra: "A mostani rendszer szerint minden ügynek a tanácsülésben kell előterjesztetni és jegyzőkönyvbe vétetni; ezen jegyzőkönyvek azután ismét tanácsülésben hitelesíttetnek és így kerülnek a kladóhivatalba... aminek meg kellene történni, ti. a körülményes előadásnak, discussionnak stb. Legtöbb esetben nem történik meg, hanem ahelyett a forma megmentése végett a tárgyak úgyszólván elhadartatnak és nem egy esetben kikerülhetetlenül fölületes, a felekre és a közügyre hátrányos határozatok keletkeznek..." (4) Javaslatát: az ülésben és ülésen kívül intézendő ügyek elkülönítése, ügyosztályok létesítése, a tisztviselők egyéni felelősségének érvényesítése, az addig jegyzőkönyv helyett előadói ívek használata - már Irányt szabtak az egyesített Budapest igazgatását szabályozó 1872 évi 36. törvénycikk és az ennek alapján készült szervezési szabályrendelet rendelkezéseinek is. (5)

E jogszabályoknak olymódon kellett a fővárosi önkormányzat szakapparátusát az egységesnek látni kívánt államgépezet olajozottan működő alkatrészévé tenniük, hogy egyben biztosítsák a helyi érdekekhez, mindenekelőtt a törvényhatósági bizottságban vezető szerepet játszó társadalmi erőkhöz való kötődést.

Ez a kétirányú törekvés mutatkozott meg abban a módban, ahogyan a legfontosabb tisztviselők pozíciójukba kerülhettek. A polgármester, az alpolgármesterek, a tanácsnokok, a főjegyző és a jegyzők, a főügyész, az ügyészek, a főmérnök, a tisztli főorvos, a kerületi orvosok és a főszámvevő megválasztása 6 évi időtartamra, a főlevéltárnoké és a statisztikai hivatali igazgatóé "élethossziglan", a közgyűlés jogkörébe tartozott. Választani viszont csak azok közül lehetett, akiket a héttagú kijelölő választmány jelölt; e választmány élén a végrehajtó hatalmat képviselő főpolgármester állt, és a hat tag közül is hármát ő nevezett ki, míg a másik hármát a közgyűlés választotta. Szavazategyenlőség esetén az elnök döntött. A közgyűlési választás alá nem eső valamennyi tisztviselőt és alkalmazottat a tanács "élethossziglan" választott, míg az altiszteket és szolgálakat a polgármester nevezte ki.

Az "élethossziglani" választás, illetve kinevezés azt jelentette, hogy az ilyen alkalmazottat - szolgálatképtelenség, betegség, nyugdíjazás esetét kivéve - csak fegyelmi úton lehetett állásából elmozdítani. (6) A fegyelmi eljárás szabályozásánál ismét előtűnik a kormányhatalmat képviselő főpolgármester és az autonómia szervei közötti sajátos hatalommegosztás: az apparátussal a törvény szerint a polgármester rendelkezett, rendbírságot is jogát is volt, fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot azonban csak a segéd- és kezelőszeméllyel szemben rendelhetett el; a tisztviselőkkel szemben erre, a közgyűlés mellett, a főpolgármesternek volt jogosítványa. Nagyon jelentős rendelkezés volt, hogy a fegyelmi határozatot csak bíróság hozhatta meg. (7) A közigazgatási bizottság létrehozásával azonban a fegyelmi eljárást is közigazgatási útra terelték, majd az 1886. évi 23.t.c. az egész kérdést, a többi törvényhatósággal együtt, Budapestre nézve is újrászabályozta. (8) A vizsgálat elrendelésének jogát megkapta a polgármester, de a belügyminiszter is; a határozatot dorgálással vagy 50 forintig terjedő pénzbüntetéssel járó ügyekben első fokon a polgár-

mester, másodfokon a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya, harmadfokon (ha az előző két határozat nem volt egybehangzó) a belügyminiszter; az 50-500 forintig terjedhető bírsággal vagy hivatalvesztéssel sújtható vétségek esetén, illetve a közigazgatási bizottsági tagsággal bíró tisztviselőkre nézve minden esetben, a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya, másodfokon a belügyminiszter hozta meg. A törvényhatóság tisztviselői teljes anyagi felelősséggel tartoztak a hivatalos működésük vagy mulasztásuk kapcsán akár magánosoknak, akár a "köznek" okozott károkért.

A modern szakkürokrácia kialakításának egyik legfontosabb ismérve a szakképesítés kötelező előírása volt az állások betöltésének feltételeként. A fővárosi törvény eredetileg csupán az árvászei elnöki, az ügyészi, mérnöki, orvosi, számvevőszéki és egyéb speciális képzettséget igénylő állásokra írta elő kötelező jelleggel a formális képesítést. A kérdést általánosan, a fővárosra is kiható érvénnyel az 1883 évi I.tc. rendezte, mégpedig azon az alapon, hogy "a szoros értelemben vett közigazgatási szak" állásait -azaz fogalmazói, döntési hatáskör munkaköröket -a jog- és államtudományi végzettséggel rendelkezők számára tartotta fenn, (9), ide sorolva a polgármesterrel az élen a legfontosabb vezető tisztviselőket is. Ez a szabályozás - különösen azzal együtt, hogy a törvény által előírt gyakorlati közigazgatási vizsga bevezetését egészen 1934-ig elodázták - elsősorban a közigazgatás uralmi jellegét előtérbe helyező vidéki deszentrális igényelt tartotta szem előtt. A főváros közigazgatásán belül több évtizedes vizsaly alapjait vetette meg a jogászai és mindenekeelőtt a műszaki végzettségek között, amelynek tárgya az irányító és ügydöntő pozíciókban való részesedés volt.

A törvény végeredményben igen szerencsétlen, bár az adott uralmi szisztémához kétségkívül jól illeszkedő megoldást választott, amikor még a polgármesteri és alpolgármesteri posztokat sem tette politikai állássá - ezt a képesítési előírásán kívül az is kifejezte, hogy megbízatásának tartama alatt éppúgy csak fegyelmi eljárással lehetett eltávolítani őket, mint bármely szaktisztviselőt. A hatávenkénti újrválasztást viszont a szűkebben vett szakapparátushoz tartozó tanácsjegyzőkre, sőt, a kerületi orvosokra is kiterjesztette, és ezzel a közgyűlésben uralkodó csoportokkal szemben erősen függő helyzetbe

hozta őket. Egy-egy általános tisztújítás előtt a nagyszámú jelölt korteskedése, bizottsági tagoknál való kllncselése olyan méreteket öltött, ami magát az igazgatási munkát is szinte megbénította.

A polgármesternek, apparátusvezetői jogosítványain kívül, feladata volt intézkedni a törvény vagy szabályrendelet által hozzá utalt ügyekben, végrehajtani a kormány rendeletét, aláírni a főváros nevében kiállított okmányokat, leveleket, felterjesztéseket, őrizni a főváros pecsétjét, továbbá a költségvetés keretén belül utalványozni a házi pénztárra. A szervezési szabályrendelet szerint "A polgármester vagy helyettesének ellenjegyzését nélkülöző utalványokra a pénztárak semminemű fizetést nem teljesíthetnek." (10) Legelső helyen azonban azt említi ki a jogszabály a polgármester funkciói közül, hogy ő a tanács elnöke.

Az önkormányzatiság szempontjából igen ellentmondásos hatásúnak értékelhető az a szabályozás, amely a közigazgatás operatív természet döntéseinél is korszerűtlenül nagy szerepet juttatott a kollektív ügyintézésnek, ugyanakkor ezt egy olyan testületre bízta, amelyet - a "lalkus elem" kihasználásával - kizárólag hivatásos tisztviselők, az apparátus vezetői alkottak. A főváros törvényhatóságának legfőbb végrehajtó szerve ugyanis a polgármesterből, a két alpolgármesterből és az egyes ügyosztályok élén álló tanácsnokokból álló tanács volt.(11) Ennek a grémiumnak, azonkívül, hogy önálló hatóságként funkcionált, valamint a közgyűlés elé kerülő ügyeket is előkészítette, feladatkörébe tartozott a kormányrendeletek, a közgyűlés és saját határozatai végrehajtásáról való gondoskodás. Ezenkívül a főváros közvagyonának és közjövödelmeinek nyilvántartása, a pénztárak és alapok helyes kezeléséről, felügyeletéről való gondoskodás - ezért a törvény a tanács tagjait egyetemlegesen is felelőssé tette. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata döntött.

A fővárosi törvény kötelezően írta elő a tanács kebelében ügyosztályok alakítását, ezek számának, ügykörének meghatározását, valamint a tanácsülésben, illetve az ügyosztályokban elintézendő ügyek elkülönítését az autonómia által alkotott szabályrendeletre bízta. Az ülésen kívül intézendő ügyekre nézve azonban megkívánta, hogy ezeket kivétel nélkül az ügyosztályvezető és a polgármester vagy he-

lyettese egyetértőleg Intézzék el, és a határozatért mindkettőt felelősé tette, hosszú időre útját állva az ügyosztályok önállóságát növelni kívánó törekvéseknek. A szervezési szabályrendelet a tanácsülés elé utalt minden közgyűlés elé menő ügyet, a fellebbezések elbírálását, állások betöltését, karhatalom elrendelését (ezt a polgármester csak sürgős esetben tehette meg), hivatalos szabályutasítások megállapítását, a költségvetés keretén belül eszközrendő beszerzések és munkálatok végrehajtásának elrendelését, az ezekre vonatkozó "árlejtések" és szerződések jóváhagyását, ingó vagyon elidegenítését, pénztári vizsgálat elrendelését, valamint minden ügyet, amelyben a polgármester és az ügyosztályvezető között véleménykülönbség merült fel. Az Igazgatási tevékenység léptékváltásával különösen nehézkessé tette a munkát az a rendelkezés, amely szerint a tanács "vállalkozók és szállítók keresetkimutatásait és számláit és általában az összes pénztárakat érdeklő minden bevétel és kladás utalványozhatás Iránt - a tisztviselők, hivatalnokok és szolgák állandó járandóságainak kivételével, ülésileg határoz".(12)

Az elnökön kívül tíz ügyosztályt állítottak fel az alábbi tagolásban: I. Jogügyi és személyzeti; II. Középipítés; III. Magánépipítés, felmérés és szabályozás; IV. Árva és gyámügyi; V. Adó-illetékügyi; VI. Egészségügyi; VII. Pénzügyi és gazdasági; VIII. Tanügyi; IX. Ipar, rendészeti és szegényügyi; X. Katonai ügyosztály. A szabályrendelet szabta meg az ügykörbeosztást és a személyzet pontos létszámát is; egy-egy ügyosztály fogalmazási személyzete a tanácsnokon kívül 3-4 főből állt ekkor.

Ez a felállítás már 1874-ben megváltozott, amikor is az árva- és gyámügy az új szervként létrehozott Árvaszékhez került, amely 1877-ben a tanács szervezetéből is kivált, és a törvényhatóság önálló szerveként működött tovább. Az ügyosztályok sorában a IV. sorszámot a katonai ügyosztály kapta meg.(13) A központi Igazgatás további fontos szakhivatalai: a tiszti ügyészség, a törvényhatóságok és szerveknek képviselője és tanácsadója mindennemű jogi ügyben, a törvényesség őre az önkormányzatban. E hivatal számára, a városfejlesztés által amúgy is hatalmasra növelt feladatok mellett - szerződések, klsajátítási ügyek tömege, szabályrendeletek készítésénél való közreműködés, peres ügyek ezrei, jogi szakvélemények - nagy terhet jelentett, hogy

az államkincstár adóügyekbeni képviselete is rá hárult. A **számvevőség**, élén a főszámvevővel, a főváros teljes pénz- és vagyonezelésének ellenőrzését látta el. Maga is ügyosztályokra tagolódott. Az 1887 évi átszervezés után feladatává lett a számfeljtés is, amit addig a pénztárak végeztek. (14) Előre látható volt, hogy a **mérnöki hivatalnak** és a **tisztli főorvosi hivatalnak** kulcsszerep jut az urbanizáció korszerű vívmányainak elterjedésével, annál nagyobb problémákat okozott a későbbiekben, hogy érdemleges önálló intézkedési jogkörrel nem rendelkeztek. Az **adóhivatal** az első szervezés szerint adószámviteli hivatalra, adópénztárra, valamint adó- és illetékbe-hajtási hivatalra tagolódott, kirendeltséggel a kerületekben is működtek. Az első fővárosi törvény időszakában a közigazgatási hivataloknál alkalmazott személyzet összlétszáma az alábbiak szerint alakul:

(15)

I.táblázat

	1873	1880	1890	1897	1910	1916	1919	1923	1925	1929
Közigazgatási hivatalok összesen	523	597	784	1539	1861	2324	2322	2892	2978	3012
Ebből: Tanács és ügyosztályok	71	86	140	142	189	568	584	900	811	716
Kerületi előljáróságok	70	130	143	506	558	647	635	928	1207	1284
Tanácsi segédhivatal	56	42	42	66	112	120	125	54	39	47
Mérnöki Hivatal	49	49	88	127	169	-	-	-	-	-
Számvevőség	38	38	97	116	153	195	187	303	291	319
Adószámviteli Hivatalok	109	109	108	398	411	440	440	347	293	278

* 1901-ig a levéltárral együtt

Természetesnek tekinthető, hogy az 1874-1910 közötti időszakban a többszörösére növekvő létszámú lakossággal közvetlenül a leg- szélesebb sávban érintkező elöljáróságok és adóhivatalok mutatják fel a legnagyobb arányú növekedést (bár kétségtelen, hogy az elöljáróságok klugró létszámemelkedésébe belejátszik, hogy az 1893 évi új- jászervezéskor már addig is meglévő, de nem az elöljáróságok alá rendelt közegeket is ezek állományába sorolták). A számvevőségi személyzet ugyancsak közel négyszeres megszaporodása hű mutatója a városgazdálkodás volumene megváltozásának. A Mér- nőki Hivatal csaknem három és félszeres létszámnövekedése messze megelőzi a tanácsli ügyosztályok allg több mint két és félszeres meg- nagyobbodását.

Az önkormányzatiság érvényesülésének a fővárosi törvény által lefek- tetett keretelt a döntésl rendszer lgen erőteljes centralizálása el- lensúlyozta: azon túl, hogy a törvényhatósági bizottság legfontosabb határozatal eleve miniszteri jóváhagyás alá estek, fellebbezés révén az önkormányzat valamennyi döntését belügyminisztériumi felülbí- rálatnak lehetett alávetni. A tanács közigazgatási ügyekben hozott döntéseit közvetlenül az illetékes miniszterhez, míg a városi vagyon kezelését illető határozatait a közgyűléshez, onnan a belügyminiszter- hez lehetett megfellebbezni, éppígy a polgármester valamennyi hatá- rozatát. A lényegében korlátlan, a hatósági és az önkormányzati ügyekre egyaránt kiterjedő fellebbezési lehetőség eredményeképpen az apparátus számára a mindennapi ügyintézés folyamatában eleve elmosódott az állami hatósági és az önkormányzati jelleg ügyek kö- zöttli különbség. Ez a tényező, valamint a fővárosi törvények és kivált- képp a szervezési szabályrendeletnek a mindennapos, külön mérlege- lést, megvitatást nem lgenylő adminisztratív ügyekre nézve is testületi ügyintézését preferáló rendelkezéssel, továbbá a csak jogász tisztvise- lőkből álló ügyosztályok és az egyéb szakemberekkel ellátott szakhivatalok merev elválasztása, természetesen vezetett a ha- tásköri, felelősségi viszonyok gyors összezavarodásához, a döntések fel- és áthárításához. A hosszú városigazgatási praxissal rendelkező Alkér Gusztáv tanácsnok 1889-ben megállapította: "... az előbb ta- nácsülésen kívül elintézett tárgyak közül mindig több és több hozatott a tanácsülés elé, a tanácsülésben előbb véglegesen eldöntött ügyek pedig a közgyűléshez kezdtek eltereltetni s midőn végre bekövet-

kezett az is, hogy mindinkább több és több közgyűlési határozat terjesztetett fel jóváhagyás céljából a magas kormányhoz... ehhez járult a bizottságok számának - merem mondanl - maximumra történt fokozása, a szóbeli érintkezések apasztásával az írásbeli érintkezéseknek nagymérvű kiterjesztése; a központi hivataloknak szétszóródása; s az időközben hozott törvényeknél a főváros speciális viszonyaira való nem kellő figyelem." (16)

Az intézkedésre jogosult ügyosztályok és a szakközvegekkel ellátott szakhivatalok merev elválasztása pedig azzal járt, hogy - amint Márkus József polgármester 1899-ben megjegyezte - "minden olyan ügyel, melynek ellátásához szakvélemény is kell, ketten foglalkoznak: a szakreferensek és az ügyosztályi referens." (17) A főváros fogalmazói karába 1896-ban belépett Harrer Ferenc visszaemlékezésében malíciózusan jegyzi meg: "A közigazgatás érdemleges részét jóformán egészében a szakhivatalok végezték. A fogalmazói személyzet ezen az úton jártatta végig az aktákat. és többnyire ún. kipipálás-sal szerkesztette meg a határozatot." (18)

Nehezen sikerült eltalálni ebben a szervezetben a polgármesteri szerepkört, amit jelentősen befolyásolt, hogy a 19. század utolsó évtizedében sorozatban születtek a modern polgári viszonyok igazgatását az élet legkülönbözőbb területein aprólékosan szabályozó törvények, amelyek számos teendőt hárítottak általában a törvényhatóság első tisztviselőire, illetve városokban a polgármesterekre, anélkül, hogy a főváros különleges kezelést igénylő viszonyait figyelembe vették volna; így különösen a közegészségügy, az állategészségügy, a vízjogi, halászati és a sajtótörvények; fontos feladatok voltak anyakönyvi, állampolgársági, kivándorlási, stb. ügyekben. (19) Miután a szervezési szabályrendelet ezzel még nem számolt, az egyre újabb ügykörök intézése valóban az elnöki ügyosztályban, a polgármester személyes felügyelete alatt összpontosult, és ezzel olyan helyzet alakult ki, amelyet Kun Gyula tanácsnok 1889-ben úgy jellemezett, hogy a polgármester "kénytelen volt beállni adminisztrálni csak úgy, mint egy osztályvezető tanácsnok" (20), ami megakadályozza abban, hogy valóban a közigazgatás vezetője legyen. Ezzel vág egybe a közgyűlés egyik vezéralakjának, az adminisztráció berkeiben is igen tájékozott Heltai Ferencnek, a későbbi főpolgármesternek, tíz évvel később kifejtett

véleménye: "A polgármesteri állás, hatósági teendőtől eltekintve, a mai szervezetben valósággal minden tényleges befolyás nélkül való állás. A polgármester a város egész igazgatásáért, az önkormányzat egész menetéért felelős, a valóságban azonban a törvényhatósági bizottságban éppoly kevésbé van befolyása, mint a tanácsban. Az ő akarata szerint csak az történik, aminek ellentétét a törvény vagy szabály egyenesen az ő kizárólagos hatáskörébe utalja, egyébként neki semmivel nincs több befolyása, mint akármelyik tanácsstagnak, sőt ennek, mint bizonyos ügyek közvetlen intézőjének, tényleg nagyobb a reális hatalma, mint a polgármesternek." (21) Ez persze, mint utóbb **Bárczy István** bebizonyította, döntően függött a polgármester személyiségétől is.

A vázolt körülményre próbáltak oly módon reagálni, hogy 1884-ben, a tanácsli ügyosztályok első nagyobb átszervezésekor a közegészségügyi ügyosztályt Elnöki B ügyosztály néven közvetlenül a polgármester rendelkezésére bocsátották. Az Elnöki A ügyosztályhoz tartozott minden egyéb elnöklileg intézendő ügy, és a személyzeti ügyet is ekkor csoportosították ide az I. ügyosztály ügyköréből, amely viszont a közjogi ügyek mellé megkapta az addigi IX. ügyosztály által intézett iparügyi és rendészeti ügykört. A IX. ügyosztály önálló közjótékonysági ügyosztályként folytatta működését, VIII. számmal pedig teljesen új ügyosztályként állították fel a kögazdasági és közlelmezési osztályt - világosan jelezvén a városigazgatás új súlypontjainak formálódását. (22) A rugalmasabb szervezeti mozgást szolgálta, hogy a közgyűlés 1888-ban felhatalmazta a polgármestert az ügyköröknek és a személyzetnek az ügyosztályok közötti átcsoportosítására (addig minden változtatás szabályrendelet-módosítást igényelt.) (23)

A szervezeti anomáliák természetesen nem kerülték el a figyelmet, az előrelépést azonban gátolta, hogy a reformjavaslatok kidolgozására sorozatosan kiküldött különféle bizottságok és elkészült tervezetek az apparátus átszervezésének kérdését is a fővárosi törvény reformjának tágabb keretbe illesztve kívánták megoldani. (24) Kétségtelen, hogy a kormányzat is erre ösztönözte a városatyákat, de a dualista korszak egészében nem akadt kormány, amely a törvény átfogó revíziójának ügyét a parlament elé vitte volna, mivel ez olyan, az egész

politikai rendszer elevenébe vágó kérdéseket bolygatott volna föl, mint a választójog vagy a virilizmus problémája.

Már a nyolcvanas évek végére nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a kerületi szint közigazgatás akut válságából a fennálló törvény keretel között nem lehet kiutat találni, az 1892-93 évi kolerajárványnál fel-lépő defektusok, az intézkedések késlekedése pedig arra készítette a kormányt, hogy a hatásköröknek a Városháza és a kerületek kö-zötti újrafelosztását, a reformcsomag egészéből kiemelve, sürgősen tűzze napirendre. Ennek eredményeként született meg a főváros kerületi előljáróságairól szóló 1893 évi 33. törvénycikk. (25) Az 1872-es törvény értelmében az előljáróság élén álló előljárót a tör-vényhatósági bizottság, az esküdteket a kerület választói választották, de egyikük sem volt hivatásos tisztviselő, ilyenként a jegyző és kis lét-számú személyzete állt rendelkezésre. Az előljáróságok legfonto-sabb jogosítványa az elsőfokú iparhatósági jogkör volt, ezen kívül ér-demleges intézkedési joga szinte csak az ingyen kórházi ápolásra és gyógyszerekre szóló utalványok, továbbá erkölcsi és szegénységi bi-zonyítványok kiadására terjedt ki. A továbbiakban Jónéhány törvény állapított meg jogköröket az előljáróságok számára (köz-egészségügyi, állategészségügyi, stb.), de ezek megfelelő ellátásban már az is gátolta, hogy a tanácson kívül más hatósággal közvetlenül nem érintkezhetett.

Ezt a szervezetet 1893-ban teljesen átalakították. A kerületi előljáró hi-vatásos, tanácsnoki rangban lévő hivatalnok lett, akit a törvényható-sági bizottság, már a későbbi törvények szellemét is előrevetítve, élet-hosszigan választott meg (az időközönkénti újraválasztás túlságosan kiterjedtnek tartott rendszerét ekkor már sok kritika érte). Nemcsak azt az ellenzéki javaslatot vetették el, hogy az előljárót az adott ke-rület választói választthassák meg (26), hanem még ki is hangsúlyoz-ták a helyi lakosságtól való függetlenítését azzal, hogy az egyes ke-rületek élére a polgármester helyezte őket. A törvény az előljáróság kötelékébe sorolta a kerületben addig tőle függetlenül, a központi hi-vatalok közvetlen alárendeltségében működő szaktisztviselőket: a tiszt orvost, a kerületi orvost (ezt a kétféle szolgálatot ekkor válasz-tották szét), a kerületi mérnököt, az állatorvost, a vásárfelügyelőt és a községi bíráskodást ellátó kerületi városbíró. Nagymértékben

fejlesztették az előljárási fogalmazási- és kezelőszemélyzetét (27), immár minden kerületben megszervezték, és szolgálati szempontból az előljárásihoz kapcsolták az adóhivatalokat is.

Az ilyen módon gazdagon tagolt hivatali fejlesztett hatósági intézményre azután már rábízhatták szinte a teljes alsófokú közegészségügyi igazgatást; a kihágási bíráskodást; az építésrendészeti teendőket (az építési engedélyek kiadása viszont a központi hatáskörében maradt); az utcaburkolatok és csatornák fenntartását és javítását; magánjárdák engedélyezését; a fővárosi épületek fenntartási munkáit; az elsőfokú vásárrendészetet; a tankötelesek nyilvántartását; a szegénygondozást; a hatósági bizonyítványok kiállítását. A törvény a kerületi önkormányzatnak valamiféle szerény csírájaként odaállította az előljárási mellé a "laikus" kerületi választmányt, de ennek jobbára javaslattevő szerepet szánt, bár az útburkolatok fenntartására és szegénysegélyezésre rendelkezésre bocsátott költségvetési keretek felhasználására vonatkozó előljárási előterjesztéseket a jóváhagyása elé utalták. Az előljárási intézménynek így szinte kizárólag a hatósági jellege domborodott ki, de a helyzet ebben a vonatkozásban is ellentmondásos volt. Teendőinek nagy része szorosan kapcsolódott valamely központi ügyosztály vagy szakhivatali ügyköréhez, de ezek a szakszempontból alájuk rendelt előljárási közegekkel is csak az előljárási keresztül rendelkezhettek a törvény értelmében. Maga a tanács is abba a helyzetbe jutott, hogy az előljárási munkáját szinte csak másodfokú hatásköréből kifolyólag tudta felülbírálni. Miközben az egyre intenzívebb jogszabályalkotás az előljárási feladatait szinte áttekinthetetlenül tágította, a hatósági joggyakorlat egységesítése a főváros területén egyre nagyobb nehézségekbe ütközött. Ezt megoldani hivatott fórumként alakult ki a kerületi előljárási értekezlete, ennek állásfoglalásai azonban csak ajánlás jellegével bírtak.

A korábbi állapothoz képest erősen decentralizált közigazgatás egységes szempontú vezetése és ellenőrzése újszerű feladatot jelentett a Városháza számára is, és még sürgetőbbé tette a szervezeti-munkamódszerbeli alkalmazkodást. Ennek ellenére, továbbra is a fővárosi törvény átfogó módosítására készülve, még 1899-re is csak néhány korrekcióig jutottak el. Úgy lehetővé tették, hogy a polgármesterhez utalt hatósági ügyeket a polgármester helyett és nevében az

alpolgármesterek, illetve az ügyosztályvezetők Intézzék; az addig az elnöki ügyosztályban intézett hatósági ügyek jelentős részét beosztották a tanácsi ügyosztályokba; az Elnöki B ügyosztály tanácsi X. (közegészségügyi) ügyosztályként folytatta működését. (28) A villamosközlekedés elterjedésével égetően jelentkezett az egységes közlekedési igazgatás hiánya: az engedélyezési és tarifai ügyek például a pénzügyi ügyosztályhoz, az építési ügyek a középítési ügyosztályhoz, a menetrendi ügyek a jog-, ipar és rendészeti ügyosztályhoz tartoztak. Az adóigazgatás nagy része ugyanakkor átkerült a kerületekhez, így a központi adóügyosztályt megszüntetve és megmaradt teendőit a pénzügyi ügyosztálynak átadva, létrehozták a közlekedési ügyosztályt. (29) A tanács túlterheltségének csökkentésére bevezették az ún. kisebb tanácsülések rendszerét, ahol csak a határozatképességhez minimálisan szükséges számú tanácsnok vett részt egy alpolgármester elnöklete alatt, itt a tömegesen előforduló apróbb ügyeket (pl. fellebbezések vízdíj- és kövezési járulék ügyekben, kábelfektetési engedélyek, kisebb hivatali beszerzések jóváhagyása, stb.) tárgyalták.

Az 1906-tól kezdődő, **Bárczy István** polgármesterségével fémjelzett, nagyarányú beruházási tevékenységet, fontos közszolgáltatási üzemek községestését, aktívabb városi gazdaság- és társadalompolitikát magával hozó várospolitikai korszak a központi igazgatás szervezetének korszerűtlenségét immár kiáltóvá tette. (30)

Különösen a kulcsfontosságú műszaki igazgatást tette hallatlanul nehézkessé, hogy a **Mérnöki Hivatalnak** semmiféle intézkedési joga nem volt, egy-egy közmunka lebonyolításakor valamennyi közbenső intézkedésért is a tanácshoz kellett fordulnia. A tanácsban még a sajátlag műszaki ügyeket is a jogász referenseknek kellett előadniuk, mivel az ügyosztályok mérnökökkel nem rendelkeztek. Hosszú évekig nem volt fogadtatva annak a javaslatnak, hogy a tanács a beruházásokra vonatkozó megbízással együtt a költségkeretet is bocsássa a Mérnöki Hivatal rendelkezésére, és a tervek jóváhagyása után a munka befejezéséig engedje át az intézkedéseket a hivatal illetékes szakosztályának. (31) Ezért például egy átlagos iskolaépítés bonyolítása kapcsán az iratok tízenkétszer járták meg a tanácsi ügyosztályt, anélkül, hogy az érdemleges munkát végzett volna velük, csupán ha-

tározattá emelte a Mérnöki Hivatal szakvéleményeit. A változtatást a jogász tisztviselők sokáig a köztisztviselői minősítésről szóló 1883-as törvény olyan merev értelmezésével hárfították el, mintha az általánosan kizárta volna nem jog képesítések rendelkezési joggal való felruházását.

A hivatalnok - tanács testületi ügyintézésének teljes kiüresedését tanulságosan érzékelteti a Bárczy-érában tanácsnokká avanszált **Harrer Ferenc** emlékeztése: "Lassanként a teljes tanácsülés is, amelyhez különben még mindig elég sok ügy tartozott, lényegében kis tanácsüléssé alakult át, azzal az eltéréssel, hogy összetétele óránként változott... Ez az átalakulás pedig úgy történt, hogy Bárczy... mind kevesebb időt töltött a tanácsülésen. Utóbb, ha egyáltalán bejött, rendszerint legfeljebb egy órára. Mivel azonban az ügyek intézésére befolyást kívánt gyakorolni, az illetékes ügyosztályvezetővel előre megtárgyalta az őt érdeklő ügyeket, és megegyezett vele a tanács elé terjesztendő határozati javaslatról. ...Ily körülmények között a helyzet az volt, hogy a legtöbbször az ügyek meghallgatásán kívül csak jelentéktelenségek fölött lehetett volna csevegni, vagy a távollévő polgármesterrel vitatkozni. A tanács tagjai tehát igyekeztek mind kevesebb időt tölteni a tanácsülésen, lehetőleg csak annyit, amennyit saját ügyeik előadása megkívánt, és az elnöklő alpolgármesterre hárfították a gondot, hogy a határozatképességet valamiképpen fönntartsa. (32)

A szervezési szabályrendeletnek végül 1911-ben végrehajtott átfogó módosítása (33) nem egy vonatkozásban 20-30 éves kívánságokat elégtett ki. Az előrelépés egyik gátja a főváros önkormányzatának erős korlátozottsága volt, hiszen a szervezet megváltoztatása, állások szervezése kormányhatósági jóváhagyást igényelt, és ezt a jogot a Belügyminisztérium igencsak akadékoskodva gyakorolta. Hibás volt azonban az autonómia is, hiszen még a törvény keretén belül adódó lehetőségeket sem mindig ismerték fel, illetve szorgalmazták.

1911-ben megszervezték a polgármester tehermentesítése érdekében az alpolgármesteri címmel, jelleggel és hatáskörrel ellátott tanácsnoki állást, amely semmiben nem különbözött a másik két alpolgármesteri

állástól, de így elég tétel a törvény betjének, amely kifejezetten két alpolgármestert említett. Rendszeresítették időmegtakarítás céljából a tanács ügyosztálycsoportonkénti párhuzamos ülésezését, és korlátozott mértékben lehetővé tették az ügyosztályvezetők kladmányozási joggal való felruházását. A legjelentősebb újítás az évtizedek óta konzerválódott ügyosztályi struktúra reformja, valamint a Mérnöki Hivatal megszüntetése, és a műszaki személyzetnek a tanács ügyosztályokba, igaz, nem fogalmazóli munkakörökbe történő beosztása volt. Az ügyosztályok számát 16-ra növelték, úgy, hogy az Elnöki ügyosztályt is I. számmal besorolták a tanács ügyosztályok közé, és öt új ügyosztályt hoztak létre a közigazgatás új, szélesebb tartalma folytán régi szervezeti kereteket már kinőtt ügykörök számára. A XI. Közjogi és anyakönyvi ügyosztály a régi I. ügyosztály ügyköreinek egy részét vitte tovább. A XII. Vízvezetési és világítási ügyosztály legfontosabb feladata a közüzemek Irányítása és felügyelete volt. A XIII. Építkezési Ügyosztály vette kézbe az immár nagyszámú városi épület építésének és fenntartásának gondjait, miközben a II. (a korábbi középítés) osztály út- és csatornaépítési ügyosztályá alakult. A XIV. a Szociálpolitikai és közművelődési ügyosztály; létesítése korszerű szemléletre vallott, de az ide utalt ügyek - lakásügy, munkáspolitikai, munkásszervezetek, szövetkezetek, népfürdők, anya- és gyermekvédelem, művelődési Intézmények - még évekig keresték a maguk szervezeti helyét, "vándorolva" az ügyosztályok között, miközben fennmaradt a XI. Közjótékonsági ügyosztály is. A XV. Közgazdasági ügyosztályt egy átfogó szemlélet városi gazdaságpolitika igénye hívta életre, a városigazgatás és az alá tartozó Intézmények saját gazdasági szükségletének volumene pedig már megkívánta a XVI. Városgazdasági ügyosztály munkáját.

Szakítottak azzal a sarkalatos elvvel, hogy ügyosztályvezetői posztot csak jogász tölthet be. Mlután a minősítési törvény úgy fogalmazott, hogy a közigazgatási ügyosztályok élén kötelező a jog- és államtudományi képzettség, az út- és csatornaépítési és az építkezési ügyosztályt egyszeren átminősítették közigazgatásból műszaki ügyosztályá, és élükre mérnök-tanácsnokot állítottak.

Az átszervezéshez a főváros teljes véglegesített tisztviselői állományát átfogó fizetés- és státuszrendezés kapcsolódott, amit szüksé-

gessé tett a legutóbb 1895-ben megállapított fizetések elértéktelenedése az infláció következtében, másrészt az addig teljesen kusza státusz- és javadalmazási rendszer áttekinthetővé tételének igénye. A tisztviselőket egységesen tizenegy, egyenként 3-4 fokozatra oszító fizetési osztályba sorolták. Megváltozott az **előlépési rendszer**. A fővárosnál automatikus fizetésemelkedés hosszú ideig nem létezett. Mivel a különböző jelleg és elnevezés állások száma, a hozzájuk rendelt keresetekkel (34) együtt, pontosan meg volt határozva, előbbre jutni csakis választás vagy kinevezés útján lehetett, amire viszont csak a magasabb állásokban beálló üresedés esetén volt mód. 1895-ben vezették be a korpótlékolási rendszert, 1902-től pedig azonos állás magasabb fizetési fokozatába, üresedés esetén, rangsor szerint automatikusan történt az előlépés. 1911-től az egyes fizetési osztályokon belül a magasabb fokozatba lépés automatikusan, 3 év várakozási idő után történt, amennyiben pedig egy-egy rangosztály (Jegyző, fogalmazó, stb.) állással több fizetési osztályon át húzódtak, üresedés esetén, a választás mellőzésével, rangsor szerint lehetett a magasabb osztályba kerülni. (35) Az előlépési lehetőségek javítását szolgáló, a fogalmazási kar státuszhelyeinek számát az addigi 163-ról 196-ra, a mérnöki szak létszámát 125-ről 145-re növelték, különös súlyt helyezve a középkategóriába tartozó VI.-IX. fizetési osztályokra. A polgármester ekkor megállapított keresete 26-32.000 korona között mozoghatott, a tanácsnokok, rangsorbéli helyüktől függően, 9.400-13.000 koronát kereshettek. A legalsó kategóriát képező kezdő segédfogalmazó 2.700 koronás javadalmazása is nagyjából felülről súrolta az Ipari munkásság legjobban fizetett, nagyon vékony ellátásának az elérhető keresetét.

Idélg azonban viszonylag ritkán jutottak el teljesen kezdő tisztviselők. A főváros közigazgatásában ugyanis, a közgyűlés által megállapított szervezett létszámok elégtelensége miatt, nagy méreteket öltött a díjnokok, a csekély napidíjért teljes egzisztenciális bizonytalanságban hivatalnokoskodók alkalmazása. Számuk 1908-ra már a véglegesített létszám 50 %-át érte el, jelentős részük diplomás volt, és felelősségteljes szakmai munkával foglalkoztatták. Helyzetüket oly módon vélték rendezni, hogy 1908-ban, a díjnoki rendszer megszüntetésével, létrehozták az "Ideiglenes hivatalnokok" kategóriáját. Ettől kezdve 12 fizetési osztályba sorolva, havi fizetés és lakáspénz járt nekik; 1 évi

szolgálat után, ha beváltak, a polgármester megerősítette őket. A megerősített ideiglenes hivatalnokot elbocsátani 3 havi felmondási idővel lehetett, de tíz évi szolgálat után már nyugdíjra is igényt tarthatott. Egy fogalmazási szakon alkalmazott, jogi egyetemet végzett kezdő ideiglenes hivatalnok az évi 1.200 koronával honorált X. fizetési osztályba lépett be, innen két év alatt eljuthatott az 1.600 koronát hozó VIII. osztályig, ettől kezdve azonban az automatikus előlépés megszűnt. (36) Egy szerény végleges segédfogalmazói állás tehát már magán a közhivatalnokl rétegen belül is kiváltságos helyzetet jelentett; a segédfogalmazók fele csak 6-14 évi ideiglenes hivatalnokoskodás után érte el ezt az állást. (37) Az alulfizetett ideiglenes hivatalnokok növekvő száma változatlanul fokozta a feszültséget, így 1914 júliusában a közgyűlés újabb nagyarányú állásszervezést határozott el három évre elosztva, és kimondta, hogy ezután a szükségessé váló új állások rendszeresítéséről évente gondoskodni kell. (38) E határozatok megvalósítására a világháború kitörése miatt már nem került sor.

2.1 Stabilitás és változások 1914 és 1944 között

A világháborúnak az apparátus fejlődésére gyakorolt egyik közvetlen és szembeűnő hatása stabil és gyakorlott közigazgatási tisztviselők százainak bevonulása, pótlásukra pedig új, nagy számban már női munkaerő átmenetinek szánt alkalmazása volt. (39) Velük újabb kategóriák jelentek meg: a klsegítő ideiglenes hivatalnok, majd a havidíjas hivatalnokok; őket felmondás és mindennem jogigény nélkül bármikor el lehetett bocsátani. Természetesen áthelyeződtek a városigazgatás tartalmi súlypontjait: a városfejlesztési tevékenység megtorpant, más igazgatási ágak teendőit viszont nemcsak számszeren sokszorozódtak meg, hanem teljesen új ügykörök is keletkeztek, amelyek új szervezeti egységek létrehozását is kikövetelték. (40) Nagymértékben felduzzadt a katonai és illetőségi ügyosztály létszáma, amely illetőségi, újoncozás, nyilvántartási, népfelkelési és külföldiek nyilvántartó osztályra tagolódt. A háborús közellátás, az 1916-tól kiberebélyesedő jegyrendszer szálat a közélelmezési ügyosztályban futottak össze, amely köré több, kifejezetten ezekre a feladatokra szervezett hivatal alakult ki. Közülük a legfontosabb a Központi Liszthivatal volt, amely a nevéből sejtethetően is tágabb feladatkört fogott át: lényegében a jegyrendszer teljes adminisztrációját

kézben tartotta, és irányította a jegyeknek a lisztbizottságok útján történő szétosztását. Ez a hivatal 1918 júniusában egymaga 158 alkalmazottat foglalkoztatott. A Központi Tejhivatal a szűkös tejkészletek elosztására felügyelt; külön alosztály látta el a fővárosból vidékre szállítani kívánt közszükségleti cikkekre szóló szállítási igazolványok kiadását, illetve a takarmányutalványozást. (41) A tüzelő- és petrolumellátást a közgazdasági ügyosztály intézte. A háborús elnyomordás a korábbinál jóval sokoldalúbb, intenzívebb igazgatást követelt meg, a népjóléti ügyek területén. A Népjóléti Központot a hatósági és a társadalmi segélyezés összehangolásának feladatával 1916 végén hozták létre, (42) megsokasodtak az előljáróságok ebből teendői is. A háború vége felé már a Központi Lakáshivatal, sőt, Központi Csepőhivatal létrehozása is szükségesnek mutatkozott.

Az 1918-1919-es forradalmak időszakában lényegében ez a szervezet működött tovább, előbb a kibővített (a közgyűlés hatáskörét is gyakorló) hivatalnok tanács, majd 1919 februárjától a néptanács, márciustól a fővárosi népbizottság, áprilistól a Központi Munkás-és Katonatanács öttagú elnökségének irányítása alatt. A politikai fordulatokhoz az apparátus egészében gyorsan alkalmazkodott - részben kényszerűségből, sokan azonban az összeomló régi világ válságából más kikutat nem látva. Az ügyosztályvezetők, előljárók, hivatalfőnökök nagy részét a Tanácsköztársaság első napjaiban lecserélték, de ők is megmaradtak a városigazgatás kötelékében; egy részük utódalk mellett tanácsadói minőségben, mások alacsonyabb beosztásban, másik szervnél, többen szabadságoltatták magukat. A leglényegesebb változás a Közjótékonyági és a Szociálpolitikai és Közművelődési ügyosztályok összevonása volt. Javadalmazás tekintetében a Tanácsköztársaság a közszolgálat egészében megszüntette az addig merev, hierarchikus státuszrendszert, a tisztviselői fizetéseket kizárólag a szakképzettségtől és a szolgálati időtől tette függővé. (43)

A proletárdiktatúra bukása után annak valamennyi személyi és szervezeti vonatkozású rendelkezését semmisnek nyilvánították, majd - egy 1920 augusztusában elhangzott hivatalos közgyűlési tájékoztatás szavával - "serényen megindult a tisztogató munka, az elnöki ügyosztályban a közigazgatási s a tanügyi ügyosztályban a közoktatási sze-

mélyzettel szemben." (44) A vizsgáló- és igazolóbizottságok működését az a légkör határozta meg, amely az ellenforradalmi "keresztény kurzus" szélsőséges irányzatát képviselő, antiszemita Keresztény Községi Párt teljes városházi hatalomátvételét eredményezte az 1920 júliusi törvényhatósági választás során. 1920 szeptemberéig - ugyane tájékoztató adatai szerint - 279 közigazgatási alkalmazott ellen indult eljárás, ebből 214 nyert a jelzett időpontig befejezést, elbocsátással 17 végleges, 54 ideiglenes és 38 altiszti alkalmazott esetében. Az általános tisztújítás rendkívül éles pártpolitikai harc tárgya lett. "A kiirtási vágy - írja **Harrer Ferenc** - főleg a tanácsnoki és a tanácsjegyzői állásoknál élhette ki magát. Itt azután a párt (tl. a Keresztény Községi Párt - S. A.) tájékoztatlanul és a vezetői állásokra való alkalmatlanságuk miatt eddig mellőzöttek korteskedésének magát kritika nélkül kiszolgáltatva, eltávolított jóformán minden értéket azon a címen, hogy zsidó, vagy a forradalomban részes, vagy legalábbis Bérczy-kreatúra". (45) A liberális ellenzék rendkívül közgyűlés kikényszerítésével tiltakozott amiatt, hogy a kijelölő választmány nem hajlandó újrajelölni **Déri Ferenc** alpolgármestert annak zsidó származása miatt, másokat szabadkőműves tagságuk miatt. Az ellenzék szónoka rámutatott: példátlan eset a főváros történetében, hogy a kijelölő választmány hivatalban lévő, kifogástalanul tevékenykedő tisztviselőt ne jelöljön, amire a többség vezére, **Wolff Károly** így vágott vissza: "Önök saját faji érdekelket állítják szembe, mi majd megoltalmazzuk a nagy keresztény magyar faji érdeket." (46) A jövőt vetítette előre az a sürgősséggel elfogadott közgyűlési indítvány, amely szerint a tanács terjeszzen elő részletes kimutatást a fővárosi alkalmazottakról, amelyből kiderül, hogy az egyes intézményeknél hány zsidó, felekezetnélküli, illetve kikeresztelkedett van alkalmazva (bár arra nem találtunk adatot, hogy a kimutatás ténylegesen elkészült-e). (47)

1920 szeptemberében tárgyalta a közgyűlés a Városépítési és a Vívezetési és világítási ügyosztályok műszakivá történő átminősítésére vonatkozó indítványt. A mérnöki körökből származó javaslattal szemben a jogász többségű tanács teljes mértékben elutasító álláspontot foglalt el, kifejtve, hogy "míg a műszaki képesítés egyéneknek a mai társadalmi berendezkedés és a technika fejlettsége mellett tág terük nyílik a megélhetésre és az érvényesülésre, addig a jogászoknak, különösen az államtudományi képesítéssel bíróknak, egye-

dül a közhivatalnokl pálya áll nyitva..." (48) A közgyűlés ennek ellenére hozzájárult az átminősítéshez, a belügyminiszter azonban ezt csak a Városépítési ügyosztályra vonatkozóan hagyta jóvá. (49)

Mindezen viták, összecsapások háttérében meghúzódott a közszolgálati alkalmazásra pályázók számának nagyarányú felduzzadása - az elszakított területekről beáramló több tízezernyi tisztviselővel, alkalmazottal - és ennek nyomán az értelmiségi, tisztviselői munkanélküliség tömegessé válása és állandósulása. Az államapparátus ezzel összefüggésben történő felduzzasztása (a huszas évek elején több állami tisztviselő volt, mint a világháború előtt az akkori országhatáron) és a közigazgatás bonyolultabbá válása a fővárosnál is éreztette hatását: 1919 és 1923 között a közigazgatási hivatalok alkalmazotti létszáma közel 25 %-kal, ezen belül a tanácsli ügyosztályoké több mint másfélszeresére növekedett (l.sz. táblázat). Mivel nagyobb mértékű állásszervezések ebben az időszakban nem történtek, a szaporulat elsősorban az ideiglenes és havidíjas állásoknál jelentkezett. A háború időtartamára felvettek több évre elnyújtva tervezett leépítését is az első ütem után leállították. Ezt kétségkívül bizonyos fokig alátámasztották a közigazgatásra háruló újabb terhek is: az adóigazgatás változása, újabb adónemek bevezetése, illetve átvétele az államtól például megnövelte az ezzel foglalkozó szervek munkaterhét; a katonai ügyosztálynál a szorosan vett katonai ügykörök leépülését bőségesen ellensúlyozta az állampolgársági, honosítási ügyek tömegessé válása; a közjogi ügyosztálynál lényegesen nagyobb feladatot jelentett, egyebek mellett, a választójog kiszélesedése. Az igazi mammut ügyosztályok azonban az ekkor már számos alosztályra bomló műszaki ügyosztályok voltak; a II. és a III. ügyosztály létszáma az altisztli személyzet nélkül is meghaladta a 100 főt. Az előjáróságoknál a normális viszonyokhoz képest többszörösére nőtt a hatósági bizonyítványok iránti igény; rájuk hárult, az általános társadalmi elnyomorodás közepette, az ínségnyhító akciók oroszlánrésze, a hadiözvegyek, hadilárvák, rokkantak gondozása.

Ugyanakkor erre az időszakra tehető annak meggyökerezése, hogy a korábbinál jóval keményebb versengésben az alsó szint, ideiglenes alkalmazotti, sőt, altisztli, közüzemi, intézményi állások betöltése is

sok esetben **pártpolitikai osztozkodás tárgya lett**, illetve az 1920-1923 közötti időszakban a Városházán akkor egyedül nyeregben lévő Wolff-párt ezekkel szinte kizárólagosan rendelkezhetett. Részben ezzel is összefügg, hogy amikor a kormány az államapparátus leépítésére irányuló erőfeszítést a többi önkormányzattal együtt a fővárosra is kiterjesztette, és felszólította az államnál 20 %-os létszámcsökkenést előíró 1923 évi 35.tc. alkalmazására, a közgyűlés, az Igazgatási teendők szaporodására utalva, arra utasította a tanácsot, próbálja meg elérni, "hogy a létszámcsökkenési törvény a székesfővárosnál egyáltalán ne hajtassék végre." (50) A végülis végrehajtott csökkentés során, a Népjóléti Központ, és más kisebb jelentőség hivatalok megszüntetése mellett, a végleges tiszt állások számát 4.1 %-kal, az ideiglenes tiszt állásokét 17.6 %-kal szállították le. A közigazgatási fogalmazási szakon például a 201 végleges állásból 12, a mérnöki szakon 139 állásból 7, az ügyészi szakon 21-ből 2 állás szűnt meg. (51)

Ezt a belügyminiszter is tudomásul vette azzal, hogy a főváros előírt kötelezettségének a lehetséges mértékig eleget tett. Az államháztartás szanálásáról szóló törvénycsomag elfogadása után azonban - a népszövetségi kölcsön feltételeitől is vezettetve - az egész szervezet felülvizsgálatára, egyszerűsítésre, ügyosztályok összevonására, felesleges hivatalok megszüntetésére szólította fel a fővárost. A tanács tiltakozását követően pedig az 1910 óta történt szervezések revízióját, az 1911 évi átszervezés előtti keretekhez való visszatérést követelte, arra hivatkozva, hogy a főváros anyagi helyzete akkor lehetővé tett a jövőbeni rohamos fejlődés kllátásával számoló reformokat. Utalt arra, hogy miután a szanálási törvény felhatalmazza a kormányt, hogy a közigazgatás egyszerűsítésének kérdésében a fennálló törvényektől eltérően is intézkedhet saját hatáskörében, kész a főváros autonóm jogkörébe belenyúlva is megtenni a szükségesnek látott intézkedéseket. (52) A tanács 1924 decemberében végrehajtott egy kisebb - a végleges tisztviselői állásoknál 3.6 %-os, az ideigleneseknél 2.6 %-os - csökkentést. (53) Egyúttal **Sipőcz Jenő** polgármester nagyszabású, a kormánynak szóló felterjesztést készített, amelyben - az adminisztratív, ideiglenes és havdíjas létszám nagyarányú megszapordásának okairól hallgatva - azt hangoztatta, hogy a kifejezetten "hivatalnoki" állomány többlete a szorosan vett központi igazgatásban mindössze 105 fő 1910-hez képest, amit könnyedén tudott indokolni az

Irányított intézményhálózat, a kezelt közmű- és épületállomány jelentős kibővülésével. A belügyminisztérium érvelésével szemben pedig a valóságnak megfelelően felthette ki, hogy az 1911 évi és azt követő átszervezések azért váltak szükségessé, mert a fejlődés "szétfeszítette a központi igazgatási rendszernek a székesfőváros egyesítése, tehát már akkor 40 év óta lényegesen nem változtatott keretét". (54) A belügyminiszter erre, fegyvetését beváltva, de a városvezetéssel előzetesen konzultálva, elrendelte az alpolgármesteri címmel és jelleggel ellátott tanácsnoki állás megszüntetését, továbbá a III. (városépítési) ügyosztálynak a XIII. (épfékezési); a IV. (katonai és illetőségi) osztálynak a XI. (közjogi és anyakönyvi); a IX. (közjótékonyasági) ügyosztálynak a XIV. (közjótékonyasági és szociálpolitikai); az V. (közlekedési) ügyosztálynak pedig a XV. (közgazdasági) ügyosztállyal történő összevonását, és ílymódon az ügyosztályok számának tízenkettőre csökkentését. Közgyűlés nemlétében, a helyette eljáró tanács mindezt mint "befejezett tény" tudomásul vette. (55) Ez az autonóm jogkörbe való addig szokatlanul durva beavatkozás nem elsősorban az egyszerűsítés és (az államnál végrehajtott leépítésekhez képest nem jelentős) létszámcsökkentés érdekét szolgálta, hanem egy sajátos politikai játszma része volt, amely arra irányult, hogy a kormány, a bethleni konszolidációs politikára mindinkább terhessé váló Wolff-párt hatalmát megtörve, a fővárost saját ellenőrzése alá vonja. A központi ügyosztályoknál a létszám kétségkívül csökkent, ugyanakkor a kerületi közigazgatásnál - akceptálva az előjárói értekezlet állásfoglalását, miszerint "az új munkakörök ellátására szükségessé vált, de tényleg rendelkezésre nem bocsátott több munkaerő vétetnék létszámcsökkentés számba" (56) - változatlanul erős növekedés tapasztalható.

A fővárosnál 1926-ban került sor - az inflációs éveket, a fizetések teljes elértéktelenedését, a tisztviselőnyomor korszakát, az illetményrendszer szétfelbomlását követően - újabb átfogó illetmény- és státuszrendezésre. A tisztviselőket ismét II fizetési osztályba sorolták, kifejezetten hangsúlyozva, hogy ezek semmiben nem azonosak az állami tisztviselők hasonlóan számozott fizetési osztályaival. Az ennek alapján 1927-ben újból, immár stabil pengőértékben megállapított és fel-emelt fizetések a polgármester maximum havi 2.200 pengő (lakáspénz nélkül) javadalmazásától a XI. fizetési osztály alsó fokozatának

202 pengőéig terjedtek. Az ideiglenes hivatalnokoké viszont tíz fizetési osztályon át húzódva, 150-250 pengő között mozoghatott, egy havdíjas hivatalnok pedig 18 évi szolgálat után érhetett el 210 pengőt. (57)

A státuszrendezéssel együtt egy bizottságot is kiküldtek újabb csökkentések és összevonások lehetőségének megvizsgálására, 1928-ban azonban már újabb állásszervezésekre, három 1925-ben összevont ügyosztály szétválasztására és harmadik alpolgármesteri állás szervezésére irányuló javaslatot fogadott el a közgyűlés. Megállapították, hogy összevonással létrejött városrendezési és magánépítési, közgazdasági és közlekedési, valamint a közjótékonyági és szociálpolitikai ügyosztályokba (a művelődésügy is ez utóbbihoz tartozott) nem szorosan összetartozó ügykörök olyan tömege jutott, amit egy ügyosztályvezető képtelen átfogni. A két alpolgármester túlterheltségére pedig jellemző, hogy összesen 57 állandó bizottság elnöki tisztségét töltötték be. A belügyminiszter a közelgő új fővárosi törvényre hivatkozva, semmiféle szervezeti változtatást nem hagyott jóvá. (58)

Az 1872-est felváltó 1930. évi fővárosi törvény - a közigazgatás fejlesztési politika évtizedes centralizáló hagyományaihoz illeszkedve, a kormány szempontjából nehezen tartható városházi politikai erőket jelentőségét is csökkenteni kívánva - abba az irányba lépett, hogy "a fővárosi tisztviselői státus egészen átfestessék a kormány által kinevezett tisztviselők státusává". (59) Ez kirívóan mutatkozott meg abban, hogy az autonómia szolgálatába lépő legalsó fizetési osztálybeli tisztviselőket a főpolgármester nevezte ki, és a főiskolai képesítés ideiglenes hivatalnokok alkalmazásához is szükség volt a hozzájárulására. A többi állás betöltésén a polgármester és a törvényhatósági tanács osztozott. Meghatározott időre, 6 évre már csak a közgyűlés által választott polgármester, alpolgármesterek, árvaszéki elnök és tiszt főügyész megbízatása szólt, rajtuk kívül a tiszt főorvost és a főszámvevőt választotta a közgyűlés, de meghatározatlan időre. Az igazgatás hatékonysága és a felelősségi viszonyok tisztázása szempontjából előremutató volt a hivatalnok tanács megszüntetése és valóban érdemi testületi megvitatást igénylő teendőinek a törvényhatósági tanácsra, a közgyűlés operatív szervére történő ruházása (bár

ezt némileg visszájára fordította, hogy tagjainak egy részét a főpolgármester nevezte ki). Ezzel a polgármester mint egyéni szerv lett a törvényhatóság általános jogkör végrehajtó szerve. (60) Amikor a gömbösi diktatórikus törekvésekhez kapcsolódó 1934-es fővárosi novella (61) a törvényhatósági tanácsot megszüntette, nemcsak a korábbi hivatalnok tanács hatásköre szállt át immár egészében a polgármesterre, hanem a közgyűlésnek egy része is: a 100 ezer pengő értéket meg nem haladó szerződések és egyéb jogügyletek megkötésére is jogosult lett. Ugyanez a törvény előírta a polgármester és az alpolgármesterek megválasztásának államfői megerősítését, ennek hiányában új választást kellett tartani.

A polgármester hatáskörét ellátó szervezetet, annak létszámviszonyait továbbra is a törvényhatósági bizottság állapította meg. A polgármesteri ügyosztályoknak és ügyosztálycsoportoknak már csak a számát határozhatta meg a közgyűlés, beosztásukról, elnevezésükről kizárólag a polgármester döntött. Az ügyosztályvezetés is polgármesteri megbízássá degradálódott; a tanácsnokok megválasztása 1934-től visszakerült ugyan a közgyűlés hatáskörébe, de ez már csak rangosztályt jelentett, és nem járt kötelezően együtt ennek megfelelő beosztással.

Az új törvény a polgármesteri hatáskörnek a korábbinál nagyobb fokú megosztását tette lehetővé: a polgármester az intézkedés jogát az alpolgármesterekre, ezek viszont az ügyosztályvezetőkre ruházhatták. Ezen ügyeket is a polgármester nevében intézték, a felelősség pedig megosztott; egyes ügyekben az ügyosztályvezető az alpolgármester, ez pedig a polgármester határozatát kívánhatta, a két utóbbi viszont az átengedett ügykörben bármely ügyet magához vonhatott. A gyakran változó konkrét szabályozás alapelve általában az volt, hogy az ügyosztályvezetők az adminisztratív, nem elvi jelentőségű ügyekben kaptak kladmányozási jogot, illetve azon ügyekben, amelyekben az intézkedés valamely jogszabály vagy rendelkezés egyszer alkalmazását jelentette. Az egyéb ügyeket az alpolgármesterek vizsgálták felül, kivéve a polgármester személyes felülvizsgálatának fenntartottakat. Ezek közé például Szendy Károly polgármester 1937-ben a következőket sorolta: közgyűlés és állandó bizottságok elé kerülő ügyek, elvi jelentőségű rendelkezések,

szabályutasítások, szervezeti és személyi ügyek, Ingatlanok elidegenítése, szerzése, megterhelése, 50 ezer pengő feletti telekbérleti ügyek, költségvetési átalány-összegek felosztása, köztéri szobrok elhelyezése, légtalmi ügyek. Jellemző egy-egy közszolgálati állás korabeli értékére, hogy a polgármester az alkalmazásokat egészen a takarítónál kinevezésekig lemenően magának tartotta fenn, és ez volt az egyetlen ügykör, amelyben még akadályoztatása esetén is csak esetenkénti felhatalmazás alapján helyettesíthette a rangidős alpolgármester. (62)

Az ügyosztályi szerkezet annyiban változott, hogy 1931-ben végrehajtották az 1928-ban elhatározott szétválasztásokat: a városrendezési és magánépítési ügyosztályból kivált a magasépítési ügyosztály, a közjótékonyági és szociálpolitikából pedig a közművelődési ügyosztály. Ismét külön vált a közlekedési, valamint a közigazgatási és ipari ügyosztály. A két utóbbit 1935-ben a "szanáló" főpolgármester rendelkezésére újból összevonták, de 1938-ban ismét szétválasztásuk mellett kellett dönteni. (63) 1939-ben egy újabb XVI. ügyosztály létesítésével próbáltak segíteni a legtöbbet szidott műszaki igazgatáson. Mint rámutattak, a központi igazgatásban a mérnökök száma ekkor már meghaladta a jogászokét, mégis csak három ügyosztály volt műszaki minősítés; ezekben egy-egy ügyosztályvezetőnek 60-70 mérnök beosztottja volt 8-9 alosztályra bontva, miközben egy-egy jogász tanácsnok többnyire 14-17, de legfeljebb 33 jogászszakembert irányított. A műszaki osztályok hatásköréből a gépészmérnöki illetékességbe tartozó ügyeket emelték ki, és létrehozták a gépészeti ügyosztályt. (64) Amikor 1936-ban a polgármester lett a főváros légtalmi vezetője, ezt az ügykörét először a közművelődési ügyosztályba osztották be. A háborús készülődés jegyében elfogadott 1939 évi honvédelmi törvény azonban a katonai közigazgatás körét oly mértékben kitágította, ami jelentős személyzetszaporítást is szükségessé tett, és kikövetelte önálló katonai és országmozgósítási ügyosztály létrehozását. Az addig a katonalakkal együtt intézett illetékségi és közjogi ügyek maradtak a IV. ügyosztályban, a közművelődést pedig, az idegenforgalommal együtt a városgazdasági ügyosztályhoz csapták hozzá. (65) 1943-ban a lakásügyi ügyosztály felállításával 17-re nőtt az ügyosztályok száma. Miután egy alpolgármester már 9, illetve 8 ügyosztályt felügyelt, elengedhetlenül vált a harmadik alpolgármesteri állásnak 1931-ben is

elhatározott, de akkor a belügyminiszter által nem engedélyezett megszervezése. Ez az állás, ugyancsak évtizedek óta követelt újjáértékelésként, már műszaki végzettségűek számára is elérhető volt. (66)

Az 1930. évi fővárosi törvény régi igénynek tett eleget, amikor a kerületek számát 14-re növelte. Az új előljáróságok tényleges felállítására azonban pénzhány miatt elhúzódtak: a XII. kerületi előljáróság csak 1940-ben kezdte meg működését. (67) A törvény egyszemélyi vezetést előtérbe helyező szemlélete érvényesült itt is: az előljáróság helyett az előljárót állította mint egyéni hatósági szervet, ugyanakkor a törvényhatósági bizottság által választott előljárói állást megszüntette, ezzel a tisztséggel a polgármester bízhatott meg bármely fogalmazási tisztségviselőt. A kerületi választmány addigi csekély döntési jogát is elvonták. A harmincas évekre az előljáróságok még a korábban némi önállóságra lehetőséget adó út- és csatornafenntartási teendők tekintetében is az illetékes polgármesteri ügyosztály végrehajtó szerveivé váltak, a költségvetési pénzekhez rajta keresztül jutottak hozzá. A kerületi népjóléti osztályok is a központ által irányított ínségnyhító akciókat hajtották végre. A gyakorlatban érvényét veszítette az a rendelkezés, hogy az előljáróság személyzetével csak az előljárón keresztül lehet rendelkezni. Mindazonáltal az előljárósági törvénynek a hatáskört szabályozó részei érvényben maradtak, bár már számos pont elavult, és több ügykörben szabályrendelettel újraszabályozás is történt. Ezt a törvényt végül az 1937. évi 3. tc. kerületekre vonatkozó rendelkezéssel helyezték hatályon kívül. Ez, a harmincas években elburjánzó kerettörvény-alkotás jellegzetes példjaként, a polgármester és az előljáró közötti, addig törvények által szabályozott hatáskörmegosztást a kormány, illetve közegészségügyi kérdésekben a belügyminiszter szabályozási körébe vonta, olyan felhatalmazással, hogy törvénytől eltérően is rendelkezhetnek. (68)

A személyi állományt illetően a harmincas években is meghatározó maradt az addigi zárt, hierarchikus státuszrendszer, amely hasonló képzettségű és hasonló jellegű munkát végző tisztségviselőket teljesen különböző javadalmazási és jogviszonyok közé helyezett. Sőt, a huszas évek elejének leépítései után egyre rosszabb helyzetű kategóriák jelentek meg: a hetilgyezékes és a napidíjas hivatalnokok, majd 1928-tól tömeges méretekben a szellemi szükségmunkások.

1930-ban némileg javították az Ideglenes hivatalnokok jogi helyzetén, jelző nélkül "hivatalnokok" lettek, ugyanekkor szerveztek át 80 havidíjas és hetljegyzedes állást hivatalnoki állássá. (69) Az arányokat érzékelteti, hogy 1933-as adatok szerint a szoroson vett közigazgatási hivataloknál 1412 véglegesített tisztviselő mellett 962 Ideglenes hivatalnok tevékenykedett, és ehhez járultak még az alsóbb kategóriák. Ennek következtében a tisztviselők nagy hányada rekedt meg nagyon alacsony javadalmazással járó állásokban. 1933-ban a véglegesített XI., tehát a legalsó fizetési osztályban szolgálók 40 %-ának, a X. fizetési osztályban 65.5 %-ának szolgálati ideje volt 10 évnél hosszabb. A 15-20 év szolgálati idővel rendelkező végleges tisztviselők 72.2 %-a a három legalacsonyabb fizetési osztályban tömörült. (70) A fogalmazói kar ezen belül is kirívóan kedvezőtlen viszonyaira utal egy 1930-ból származó helyzetjellemzés: az újonnan felvett, jogi végzettségű fogalmazási munkaerő többnyire csak 3-4 évi havidíjas hivatalnokoskodás után léphetett elő Ideglenes hivatalnokká, ahonnan átlagosan 10-15 év után számíthatott a legalsó végleges fokozatba való előlépésre. Az 1936-ban főpolgármesteri rendelettel végrehajtott újabb átfogó státuszrendezés során a fogalmazási szak végleges állásainak száma 334-re, a mérnöki szaké 226-ra nőtt. (71)

A tisztviselők életpályája nagyon erősen kötődött a fővárosi szolgálat-hoz. 1933 évi felmérés szerint a 238 véglegesített fogalmazási tisztviselő közül 225, a 202 mérnöki és műszaki tisztviselő közül 186 a fővárosnál kezdte közsolgálatát. (72) Nincsenek számszerű adataink arról, milyen arányban kerültek át később állami szolgálatba, de jellemzőnek ez sem mondható. Mindez vonatkozik a legmagasabb tiszt-ségek betöltőire is. A főváros polgármesteri és alpolgármesteri kivétel nélkül szakhivatalnokok voltak, akik igen fiatalon, többnyire 20-25 évesen léptek a törvényhatóság szolgálatába, és a számárlétrán végighaladva jutottak magas pozíciójukba.

Az egész apparátus rendkívül rossz szervezésére utal, hogy 1932-es felmérés szerint a központi városigazgatásban egy ügyfél által beadott ügyirat, az ügy bonyolultságától függően, 50-80 iratkezelési mozzanaton át jutott el a végleges elintézésig. (73) A nagyszabásúnak szánt "racionalizálási" munkálatok lényegében megfeneklettek. Átütő eredményt nem is hozhattak, mivel ehhez az erősen túlközpontosított

intézkedési, egyúttal erősen megosztó felelősségi rendszer teljes újragondolására lett volna szükség. Az 1911 évi felváltó, a harmincas évek fővárosi törvényelhez igazodó új szervezési szabályrendelet is csak 1942-re készült el, a hosszú huzavona után végül jóváhagyó belügyminiszteri leirat pedig 1944 március 18-án érkezett a Városházára. (74)

Jegyzetek

1. Vörös Károly (szerk.): Budapest története IV. Akadémiai Kiadó, Bp. 1978.
2. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Bp. 1942. 51. l.
3. A Székesfőváros múltja és jelene számokban.
Statisztikai Közlemények 87.I. 259.I.
4. Gárdonyi Albert: A főváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye. Bp. 1913. 7-8. l.
5. Budapest főváros törvényhatóságának szervezete. Hivatalos kiadás. Bp. 1873.
6. Kivéve a kivételes hatalommal felruházott polgármesternek a törvény 71. -ában szabályozott jogát
7. vö. Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémiai Kiadó, Bp. 1976. 88-89. és 94-96.l.
8. Magyar Törvénytár 1886: XXIII. tc.
9. Hencz Aurél: Felsőfokú közigazgatási szakemberképzés Magyarországon 1848-1948. Szeged, 1981.
- 10.II. fejt. 19. 22. pont
11. vö. Sarlós Im. 112-113. l.
12. III. fejt. 22.§ 8.pont
13. Márker Aladár: A szervezet. In: A negyven éves Budapest. A Városi Szemle Jubiláris száma 1913. 159. l.
14. A BFL. Közgyűlési Jegyzőkönyvek (Közgy. Jkv.) 278/1887.

15. Budapest Székesfőváros Közigazgatási Évkönyve VII. (1909-1912) 136. I. és Budapest Székesfőváros Statisztikai és Közigazgatási Évkönyve XVIII. (1930.) 150. I.
16. BFL. IV. 1409.b. 22083/1889. eln.
17. Uo. 882/1899. kcs. Márkus József polgármester előterjesztése a székesfőváros központi igazgatására hivatott szervekről...
18. Harrer Ferenc: Egy magyar polgár élete. I. Gondolat Kiadó, Bp. 1968. 63. I.
19. Tételes felsorolást ld. Magyar Törvénytár ~~millenáris~~ kiadás 1886 évi XXI. tc. 400. I. I. Jegyzet
20. BFL. IV. 1409. b. 21004/1889. eln.
21. Heltai Ferenc fővárosi tervezete. In: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Közreadja Csizmadia Andor. Gondolat Kiadó, Bp. 1979. 328. I.
22. BFL. Közgy. Jkv. 415/1884
23. Uo. 24/1888
24. Márher Im. 158-180. I.; Vörös Károly Im. 468-470. I.
25. Magyar Törvénytár 1892-93 évi törvények 614 sköv.; Vörös Károly: Im. 470-471. I.; Flaxmayer József - Medriczky Andor: A kerületi előjáróságok szerepe Budapest Székesfőváros közigazgatásában. Stat. Közl. 64.3.
26. Képviselőházi Napló 1892-1897. XIII. kötet 297-298. I.
27. BFL. Közgy. Jkv. 404/1894; 472/1894
28. Uo. 310/1899; IV. 1409.b. 882/1899 kcs. Előterjesztés Márkus József polgármesternek...
29. Uo.

30.vö. Vörös Károly: Im. 658-664. I.

31. Darvasy Károly: Budapest műszaki közigazgatásának újjászerve-
zése. Bp. 1910. 5-12. I., 20. I.

Forbáth Imre: A főváros műszaki közigazgatásának újjászerve-
zése. Városi Szemle 1911. 125 sköv.

32. Harrer Im. 153-154. I.

33. BFL. Közgy. Jkv. 1870/1911; Fővárosi Közlöny (FK.) 1911. 50. sz.
I. Mell.

34. Keresetről szólva a továbbiakban a fizetés és lakáspénz össze-
gét említjük

35. Medriczky Andor: A székesfővárosi tisztviselői illetmények alaku-
lása. Stat. Közl. 74.4. 26-60. I.
Márher Im. 201-208. I.

36. Uo. 209-214. I.

37. Uo. 203. I.

38. BFL. Közgy. Jkv. 1257/1914

39. Uo. 1966/1914, 262/1916; Fővárosi Almanach 1916-1918. szerk. Guthi
Imre

40. Vörös Károly Im. 748-749. I.

41. FK. 1918. 28. sz. I. Mell. 29-30. I.

42. BFL. Közgy. Jkv. 917/1916.

43. vö. Ort János: Budapest központi városigazgatása a polgári de-
mokratikus forradalom és a Tanácsköztársaság idején. Levéltári
Közlemények 1959. 244-292. I.

- 44.Források Budapest Múltjából. III. 1919-1945.
szerk. Szekeres József. Bp. 1972. 65. l.
- 45.Harrer Im. 466. l.
- 46.BFL. Közgy. Jkv. 462/1920.
- 47.Uo. 196/1921.
- 48.FK. 1920. 27. sz.
- 49.BFL. Közgy. Jkv. 430/1920. 568/1920
- 50.Uo. 1432/1923.
51. BFL. IV.1407.b. 162128/1923-I.
- 52.Uo. 146405/1924-I.
- 53.Uo. 153482/1924-I.
- 54.Uo. 144471/1924-I.
- 55.Uo. 50820/1925-I.
- 56.Uo. 8/1923. kcs. sz. n.
- 57.Közgy. Jkv. 1600/1927.
- 58.Uo. 966/1928. ; FK. 1928. 38. sz. VI. Mell.
- 59.Képviselőházi Napló 1927-1932. XXIV. k. 150. l.
- 60.Magyar Törvénytár 1930. évi XVIII. tc.
- 61.Uo. 1934. évi XII. tc.
- 62.FK. 1937. 20.sz. XII. Mell.
- 63.BFL. Közgy. Jkv. 70/1931. 180/1938. FK. 1935.17.sz.; 1938. 25. sz.

64.FK. 1939. 28. sz. ; 40. sz.

65.Uo. 1936. 71. sz. ; 1939. 50. sz.

66.BFL. Közgy. Jkv. 460/1943.

67.FK. 1940. 26. sz.

68.Flaxmayer - Medriczky Im. ; Székely Miklós: Budapest Székesfő-
város kerületi közigazgatásának reformja. Városi Szemle 1936.
785-805. I.

69.BFL. Közgy. Jkv. 348/1930. 349/1930.

70.Városi Szemle 1934. 418-419. I.

71.608/1936 Főp. rendelet. Budapest Székesfőváros Házinyomdája
1936.

72.Illyefalvi I. Lajos: A székesfővárosi közigazgatási alkalmazottak.
Stat. Közl. 68.4.

73.Gallina Frigyes: Racionalizálási javaslatok. II. Bp. 1932.

74.BFL. IV. 1409.b. 5255/1944-I.

BUDAPEST FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATÁNAK GAZDASÁGI ALAPJAI

I. A fővárosi autonómia pénzügyi feltételeinek biztosítása 1873-ban

A három Duna-parti várost - Budapest főváros elnevezéssel egyesítő 1872: XXXVI.tc. nemcsak a főváros igazgatási szervezetéről, stb. Intézkedett, hanem rendelkezést tartalmazott az önálló városigazgatás működtetéséhez szükséges anyagi eszközök biztosításáról is. A főváros igazgatását szabályozó törvény közreadását megelőzően a kormány ugyancsak törvényben körülírt módon rendezte a törvényhatósági jogú városok, vármegyék, a rendezett tanácsú (megyel) városok, a nagy- és kisközségek háztartását. (1) Fellelsmerte azonban azt is, hogy a létrehozandó főváros háztartása lesz a legnagyobb az államé után és nagyobb lesz, mint az összes többi törvényhatósági jogú városé együttvéve, továbbá, hogy a főváros politikai súlya is összehasonlíthatatlanul nagyobb lesz, mint bármely magyar városé vagy vármegyéé. Ezért készítette el és adta közre a külön fővárosi törvényt, amely Budapest pénzügyének (háztartásának) vonatkozásában is az autonóm igazgatási rendszernek megfelelő különleges rendelkezéseket írt elő. (2)

A fővárosi törvény értelmében Budapest önálló törvényhatóság lett, melynek önkormányzata volt, de ellátott állami közigazgatási feladatokat is. Országos érdekű, általános és közhasznú kérdésekben közgyűlésének véleményét feliratok formájában juttatta el a kormányhoz vagy az országgyűléshez. Az önkormányzati jog alapján a helyi választások útján létrehozott törvényhatósági bizottság a főváros saját ügyelben önállóan hozta meg döntéseit, helyi érvényű jogszabályokat, szabályrendeleteket adhatott ki. A főváros parlamentje, a törvényhatósági bizottság közgyűlése határozatait saját szervezettel hajtatta végre. A főváros tisztviselőit a törvényhatósági bizottság választotta meg. Önállóan állította össze éves költségvetését, amelyben

gondoskodott az előirányzott kiadások fedezetéről is. A fővárost a törvényhatósági bizottság képviselte a kormány és más államhatalmi szervekkel szemben. A főváros igazgatási szervezetének élén a közgyűlés által választott polgármester és a főtisztviselőkből álló fővárosi tanács állt. Az említettek gondoskodtak az önkormányzatra háruló kormányintézkedések viteléről is. A főváros területét tíz kerületre osztották, melyek nagyjából a történelmileg kialakult városrészeket foglalták magukban. A kerületi előljáróságok a főváros és a helyi állami szervek képviselőiből álló Közigazgatási Bizottság útján is kaptak államigazgatási teendőket. (3)

A főváros pénzforrásairól az 1872: XXXVI. tc. 19. §-a a következőképpen rendelkezett: "A főváros összes önkormányzati és közigazgatási költségét a közvagyon egyenlő elvek szerint értékesítendő jövedelméből és az államadó után szedhető pótlékokból fedeztetnek. Az adópótlék a törvényhatóság egész területén ugyanazon adóláb és adókulcs szerint az államadó utáni százalékban vetendő ki." (4) Ugyanezen törvény 10.-a szerint: "A főváros közvetett államadókra is vehet közszéki pótdadót, a városban és annak területén illetékeket, helypénzeket, vámokat szedhet, az állam által igénybe nem vett új adókat hozhat be. E jog gyakorlására a kormány engedélye szükséges, mely azt - amennyiben az állam jövedelmeinek a csökkenése s az ipar és kereskedelem érdekelnek veszélyeztetése nélkül eszközölhető - a helyi viszonyokhoz képest a főváros indokolt felterjesztésére megadja." (5) A kormány tehát döntően a főváros vagyonának jövedelmét, az állami adók városi pótlékolását, saját elhatározású, szabályrendeletekkel megállapított városi adókat, továbbá a főváros hivatalai által szedett illetékeket és a főváros határain beszedett vámokat rendelte az önkormányzat költségének fedezésére.

2. A főváros bevételi forrásaival és a városi adórendszer a századfordulón

Budapest megalakulását követő első - pénzügyileg már rendezettnek tekinthető évben - 1874-ben a főváros bevételeit döntő mértékben az állami adók után kivetett pótdadók, illetékek s kisebb mérvben a városi vagyon hozadéka képezte. Az összes bevétel mintegy

40 %-át az állami egyenesadók utáni fővárosi különadó - mely általában 30-50 %-os mértékű volt - biztosította. A többféle címen szedett városi várnok 17%-ot, a házbérkrajcár (a lakberek utáni jövedelem 3 %-a) 14 %-ot, a fogyasztási adópótlékok ugyanannyit, a kisebb tételek - telekátírási díjak, vízvezeték és fürdőbevételek, az út- és csatornadíjak, a vásári- és vágóhídi bevételek, a haszonbérbe adások és helypénzek tételenként átlagban 3-5 %-át tették ki az összes fővárosi bevételnek. Más szempontból vizsgálva a főbb adóbevételek a főváros összes bevételéből a következő százalékarányban vették ki részüket: 44.8 % egyenesadó, 11.6 % fogyasztási adó, 14.1 % forgalmi adó. Összesen tehát 68.5 % az adóbevételek aránya a fővárosi bevételben. (6)

A főváros rendelkezésére álló anyagi erőforrások jellege és volumene majd negyedszázadon át lényegesen nem változott. Budapest vezetői azonban már jóval a századforduló előtt felfismerték, hogy az adózáson alapuló pénzbevételek nem elegendők a gyorsan növekvő főváros által felvetett igények kielégítésére. Az egyesítéskor a lakosság száma 300.000 fő alatt volt, a századvégre a lakosság szám két és félszeresére nőtt. Ugyanakkor az adóbevételek még a duplájukra sem emelkedtek. Nyilván a világvárosi szinthez vezető rohamos fejlődés növekvő szükséglettel egyenes arányban nem nőtt sem a lakosság keresete, sem egyéb jövedelme, sem gazdagsága. Ez a jelenség valamennyi gyorsan növekvő város esetében világszerte megfigyelhető volt. A városokba tóduló nincstelen és szakképzetlen tömegek megélhetést kerestek, számukra oktatás, egészségügy és szociális intézmények egész sorát kellett létrehozni. (7)

Felvetődött a nagy tömegek életfeltételeit biztosító ún. kommunális ellátás megteremtésének szükségessége is. Hirtelen megnövekedett az ivóvízigény, ezzel párhuzamosan a vízmű és a csatornázás fejlesztése. A közvilágítás, a háztartások fűtő- és világítási energiával történő ellátása, a helyi közlekedés valamiféle rendszeressége és tömegszállító jellegűvé formálása, az egészségügy ellátás biztosítása mind-mind olyan kérdésekként vetődtek fel ezekben az évtizedekben, amelyeket a város vezetőségének kellett valamilyen formában megoldani. Sürgetően cselekedni kellett, méghozzá nem is keveset, de az intézkedésekhez pénzre, sok pénzre volt szükség.

A legkézenfekvőbb, mintegy klasszikus megoldási módozatként a pénzhány kiküszöbölésére az adóemelés ősi eszközével próbálkoztak. Elsősorban az adórendszer fejlesztésével és újabb önálló városi adók bevezetésével igyekeztek a főváros rendelkezésére álló pénzforrásokat növelni. E területen azonban elég szűk lehetőség állt fenn, mivel az állami adóztatás mértéke is eléggé magas volt s várospolitikai szempontokból sem növelhették irreálisan magasra az adóterheket. Mégis az évek folyamán egyre újabb és újabb adóféléket kényszerületek bevezetni, mint pl. az általános jövedelmi adó községi pótlékolása, az iskolaadó, az önálló örökösödési adó, az állami alkalmazottak külön adója, telekérték növekedési adó, szikvíz-, ásványvíz- és pezsgőfogyasztási adó, színházi jegyadó, kártyaadó, szegényügyi adó, fogat- és közlekedési adó, lakásadó, gyógyszer-tárengedély adó, stb. Jelentősebb bevételt biztosított a tűzoltási járulék, az inségadó, az idegenforgalmi járulék, a községi hatósági díjak körének kibővítése, a területhasználati, közlekedési és vízgalmi adó.

Mindezen bevételek a századforduló évében összesen 21.6 millió koronát hoztak, ami igen kevésnek bizonyult nemcsak a folyó szükségletek kielégítése szempontjából, hanem méginkább azon nagyvonalú fejlesztési tervek megvalósítására, amelyet a kormány és a városvezetés meelőbb meg akart valósítani.

3. Az erőltetett ütemű Budapest fejlesztés politikai szempontjai

A hazai uralkodó körök a múlt század utolsó évtizedében nem csánáltak tiltkot azon törekvésükből, hogy a magyar fővárost meelőbb az osztrák-magyar monarchia osztrák fővárosával, Béccsel azonos szintre emeljék s hogy Ausztria-Magyarország másik politikai központja Budapest legyen. A politikai szempontokból szlettetett, erőltetett ütemű Budapest fejlesztéshez, amely célt a mindenkori városvezetőség is messzemenően helyeselt, megfelelő anyagi bázist kellett biztosítani. (9) A magyar kormányok e céltól vezérelve, különösen a századfordulót követően újabb és újabb adórészesedéseket biztosítottak a fővárosnak az állami adókból. Átengedték, egyebek mellett, a főváros területén beszedett kereseti adót, jelentős részt biztosítottak az állami forgalmi adók után. A főváros adóbevételei az adó-

rendszer ezen módosulásai következtében az 1900-as évektől lényegesen megnöttek. E téren különösen a kereseti adó és a forgalmi adó jelentett minőségi különbséget a korábbi adórendszerhez képest. A fővárosba áramló, főleg nincstelenekből álló tömegektől községi pótdót allg-allg lehetett beszélni, viszont miután dolgoztak és fogyasztottak, kereseti adót és forgalmi-fogyasztási adót mechanikusan fizetni kényszerültek. Ezáltal a főváros olyan adóbevételi forráshoz jutott, amely a lakosság növekedésével és a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan, mintegy automatikusan emelkedett. (10)

1900-ban a főváros adó-, vám- és illetékbevételei 1874-hez képest az "adókarbantartásnak" megfelelően háromszorosára, 1912-ben már öt és félszeresére, azaz 39.3 millió koronára nőttek. Változott az adóbevételek szerkezeti megoszlása is. 1900-ban az egyenesadók részesedése a főváros összes bevételei között 27.9 %-ra esett vissza (-17 %), a fogyasztási adó 14.6 %-ra (+ 3 %) nőtt, a forgalmi adók pedig 10.3 %-ot hoztak. Mindezen bevételi források azonban változatlanul elégtelennek bizonyultak a nagyvonalú fejlesztési elképzelésekhez s főként Bécs utoléréséhez, sőt felülmulásához. Ezért a kormány hathatósabb eszközökkel is a főváros segítségére sietett. Az előzőekben már említésre került, hogy az 1867. évi kiegyezést követően hivatalban volt valamennyi magyar kormány nagy figyelmet fordított Budapest, az ország fővárosa fejlesztésére. Elegendő e tény bizonyítására az első fővárosi törvényre hivatkozni, amely messzemenően különleges helyzetet biztosított Budapestnek a többi magyar várossal szemben. De ebbe a vonalba tartozik az 1870: X.t.c. által létrehozott **Fővárosi Közmunkák Tanácsa (FKT)** és a **Fővárosi Pénzalap** is. Az FKT legfontosabb feladata a még meg sem alakított új főváros világvárossá fejlesztésének előmozdítása volt. (11) A főváros rendezésére, építésére és fejlesztésére hivatott kormány szervben - mely közvetlenül a miniszterelnökséghez tartozott - a kormány, a főváros és Pest megye képviselői foglaltak helyet. Az FKT tevékenységének anyagi alátámasztását szolgálta a Fővárosi Pénzalap. Az itt elhelyezett tőkék felhasználásával a városrendezést szolgáló kisajátítások, útépitések, stb. történtek. Az alap pénzutánpótlása a területszabályozások és kisajátítások útján nyert telkek eladási árából történt, de a főváros közvetlenül is hozzájárult az FKT működtetéséhez és az alap pénzzel való feltöltéséhez. (12) Így például a Fővárosi

Pénzalap közbejöttével lehetett megvásárolni a magyarországi Habsburgok birtokában lévő Margit-szigetet, amelyet több évtizedes beruházások révén az FKT a "Duna gyöngyévé" fejlesztett ki. (13)

Közvetlen állami beruházásként épültek meg többségükben a Duna hidak is. Fenntartásuk, újabbak építése a Budapesti m.kir. állami hidak miniszteri biztosának feladata volt. A Kereskedelem- és Közlekedésügyi Minisztériumban működő biztosság feladata volt még a Székesfővárosi Dunahíd Alap és a várhegy alatti alagút ügyének vitele is. (14)

A kormány adott esetben közvetlenül is a főváros segítségére sietett, ha más kiút nem volt a városvezetést fenyegető csőd elkerülésére. Ez történt 1908-ban is, amikor a közigazgatás és a városfejlesztés terveinek súlyától összeroppanni látszott a főváros háztartása. Az 1908. XLVIII. tc. rendelkezéseinek értelmében a főváros többmillió koronát kapott közvetlenül az államkasszából, elengedték a felgyülemlett rendőrségi fenntartási hozzájárulási tartozás megfizetését, átengedték az állami ltalmérési illetéket s a már meglévő házadómentességek körét további, éppen beépítés alatt álló budapesti övezetekre terjesztették ki. Érdemes idézni itt a törvény kormányindoklásának egy részletét, amelyből kivülágnak a kormány cselekvésének mozgatórugói: "... a kormány a fő- és székváros köztisztviselők sajátos fejlődése és e fejlődés által alkotott pénzügyi helyzet előtt nem hunyhat szemet és kötelességének ismeri az általa indokolhatónak vélt határokon belül megtenni azt, amit a méltányosság és a valódi szükséglet alapján a közvetlen gondozására bízott érdekek elhanyagolása nélkül megtehet. Tény az, hogy a fővárosnak annál a központosításnál fogva, amelyet majdnem összes társadalmi, gazdasági, kulturális és közigazgatási intézményeink és szerveink fejlődése az utóbbi évtizedekben mutat, úgy az átruházott, mind saját autonóm hatáskörébe eső tevékenysége oly arányokat öltött és ezzel a városi háztartás kiadásai része annyira emelkedett, hogy a kiadások jelentékeny részét nem lehet helyi jellegűnek tekinteni. Nem vitatható, hogy a fő- és székváros háztartási viszonyainak rendezett volta az ország közhitének megítélésénél is számottevő tényező. Tény végül az is, hogy ha az állam a fő- és székváros háztartása érdekében nem teszi meg azt, amit tényleg a főntebbli szempon-

tok mérlegelésével megtehető, a város kénytelen-kelletlen olyan adóztatási intézkedésekhez fog nyúlni, amely intézkedések az állami adóforrások lehető konzerválása szempontjából az államra nézve nem közömbösek". (15) A közvetlen összeomlás veszélye a mintegy 5 millió koronát jelentő állami gyorssegély nyomán egyelőre elmúlt. Továbbra is fennállt azonban a városfejlesztés nagyvonalú igényének költségei és a bevételek közötti nagymérvű különbség ténye. A városvezetők figyelme e helyzetben fokozott mérvben fordult a pénzplac kínálta hitelfelvételi lehetőségek irányába.

4. A főváros kölcsönei az első valutakölcsön felvételéig, 1910-ig

A város vezetői 1873-tól kezdve a beruházások fedezetére és az átmeneti pénzügyi hiányok rendezésére folyamatosan éltek a különböző feltételű kölcsönök igénybevételének lehetőségével. Az egymásnak ellentmondó statisztikai kiadványok szerint 1874-ben 23.1, 1880-ban 29.1, 1890-ben 40.2, 1900-ban 123.9, 1910-ben 234.1 millió pengő volt a főváros kölcsöneinek álladéka, vagyis a tartozások összege. (16) Hegedűs Lóránt egykori pénzügyminiszter már idézett monográfiájának függelékében közölt táblázatos kimutatás szerint az első fővárosi kölcsönfelvétel 1878-ban történt és 331.057 forintot hozott a fővárosnak. (17) Közlésel alapján 1899 végéig összesen 56.4 m forintot, azaz 112.8 mK-át, 1900-1913 között 32.8 mK-át vettek fel. A 145.6 mK kölcsönösszeg messze elmarad az előző forrás által közölt 234.1 mP-től. Az adatok és összegek ellentmondásosságától függetlenül tény tehát, hogy a főváros rendszeresen élt a kölcsönök útján szerezhető bevételi források eszközével. Ily módon az adók, a vagyonból eredő bevételek és az állami közvetett és közvetlen támogatás mellett a bel- és földi kölcsönök is jelentős tényezői a főváros gazdálkodásának.

A főváros kölcsöntartozásait rendszeresen felülmúlták az adott év összes bevételeit. 1874-ben a 16.5 millió P bevételhez képest a kölcsönálladék 23.1 m P, 1880-ban 16.6 és 29.1, 1890-ben 26.1 és 40.2, 1900-ban 47.5 és 123.9, 1910-ben 84.3 és 234.1 m P a bevételek és a kölcsöntartozások aránya. Az adatokból a fokozódó mérvű eladósodás képe bontakozik ki. Amíg 1874-ben a kölcsöntartozás alig 50 %-kal nagyobb mint az éves bevétel, addig 1910-ben a tartozások már majdnem az éves bevétel négyszeresére emelkedtek. A főváros

pénzügyi és gazdasági helyzete a fokozódó eladósodás jegyében alakult. Viszont egyre nyilvánvalóbbá vált az a tény is, hogy a főváros egyre kevésbé tud eleget tenni azoknak az igényeknek, amelyek lakosságának a milliós nagyságrendhez történő gyors közeledése nyomán keletkeztek. Sürgetően szükségessé vált a főváros gazdasági erőforrásainak növelése, hiszen kézzelfoghatóvá vált, hogy sem az adóteher fokozásával - 1875-ben egy főre 54.6, 1900-ban 66 és 1912-ben már 120 P adóteher esett - sem a toldozásos-foldozásos csőddel fenyegető kölcsönfelvételekkel, sem az állami támogatás mértékének fokozódásával nem lehet kiutat lelni a mindinkább csőddel fenyegető pénzügyi helyzet és a szükséges, nagyvolumenű beruházások iránt támasztott sürgető igények kettős szorításából.

5. Fővárosi gazdaságpolitika a kommunális üzemek létrehozására

A főváros egyesítését elrendelő törvény intézkedett a város gazdasági ügyvitelével kapcsolatos legfontosabb kérdésekben is. Az éves költségvetés elkészítéséhez feltétlenül szükséges volt a város életével és a városvezetőség célkitűzéseivel megegyező gazdaságpolitikai-fejlesztési koncepció kialakítása, az anyagi források és a várható kiadások alapos felmérése és egybevetése. A korszak vezető politikusai szerint a főváros önkormányzatának egyik legfontosabb, ha nem a legfontosabb jogosítványa volt az éves költségvetés összeállítása, mert az igazgatási stb. kiadások előirányzásán kívül itt volt lehetőség érvényesíteni a város önálló pénzügyi-gazdasági koncepciót. Egy későbbi polgármester, Szendy Károly szerint: "Az autonómia legszebb és leglényegesebb ténykedése az, amikor komoly pénzügyi bázison - programot adva a következő évre - a költségvetés megállapítására nézve határozatot hoz, vagyis budgetjogával él". (18) Az előkészítő és javaslat-összegző munkát a városigazgatási apparátus szakosztályai végezték. Fontos szerephez jutottak a költségvetés előkészítésében a pénzügyi-gazdasági, az ipari-rendészeti és a közjogi ügyosztályok. A tervezetet a polgármesterből, helyetteséből és az ügyosztályokat vezető tanácsnokokból álló Fővárosi Tanács egyeztetette. Innen került a törvényhatósági bizottság szak- és albizottságai elé. A bizottságok jelentésével kiegészített ún. előlkölségvetést a törvényhatósági bizottság közgyűlése tárgyalta meg, többnapos ülészak folyamán. Az önkormányzat végleges

költségvetését a belügyminiszter hagyta jóvá. A költségvetés jóváhagyásának jogán kívül miniszteri megerősítést kellett kérni értékesebb ingatlanok vásárlása és eladása, kölcsönfelvételek, szerződések kötése és bontása, közművek létesítése, új hivatalok és intézmények felállítása és megszüntetése ügyében is. A törvény kimondotta az évenkénti zárószámadás és legalább ötévenkénti vagyonleltár felvételének kötelezettségét.

A hivatkozott előírásokból kitűnik, hogy a kormány igyekezett a főváros gazdasági életének szabályozása szempontjából a legfontosabb feladatokat meghatározni és a kormányzati jogkört ezek felülbírlata szempontjából fenntartani. A törvény nem tartalmazott különösebb előírásokat a városi közművek alapítása és üzemeltetése vonatkozásában mivel akkor még csak az 1868-ban létesített pesti vízmű volt ilyennek tekinthető. Senki sem számolt sem a főváros amerikai ivű fejlődésével, sem a rohamos növekedés által felvetődő változatos és sokrétű megoldást sürgető tennivalókkal.

Az egyesített város gazdasági ügyeit, amelyek a város-igazgatással kapcsolatban vetődtek fel, mint például a városi tulajdont képező ingatlanok bárbeadása, a vízellátás és a csatornázás, a vásárló jog, a tűzoltás, a közvilágítás, az úttisztítás, a szemétszállítás és a háznyomda ügyeit kezdetben a városgazda, majd a gazdasági hivatal intézte közvetlenül. Az egyes városgazdasági feladatok ellátására, mint a petróleum vagy olajalapú városi közvilágítás fenntartására, az utcák kikövezésére és javítására, a szemétszállításra, a hivatalok, iskolák és kórházak tüzelőanyaggal való ellátására a gazdasági hivatal versenytárgyalásokat hirdetett meg. A legkedvezőbb ajánlatot tevő vállalkozó nyerte el a munkafeladatot. A fővárosi kertek és parkok gondozását magánkertészek végezték. A középkorból visszamaradt vásárló jog gyakorlása az utcákon és tereken történt. Előre meghatározták, hogy mikor és hol lehet lovat, sertést és aprójószágot felhajtani és árusítani. Kijelölték a nyíltplacok helyét, ahol az élelmiszerek utcai eladása történhetett. A városi bevételek fontos tétele volt a vásárolóktól és utcai árusoktól beszedett helypénz, illeték és adó. A főváros gazdasági ügyei ekkor általában még igen kis volumenűek és a város növekedésével együtt fejlődtek.

A múlt század utolsó évtizedében Budapest életében bekövetkezett amerikai méretű, robbanásszerű fejlődés mindinkább megkövetelte a város vezetőitől, hogy a nagyvárosi élet feltételeit és keretelt biztosító, nagykapacitású közszolgáltatási és közműhálózatot hozzanak létre. A Fővárosi Tanács többoldalú igyekezetet fejtett ki a városvezetés elé tornyosuló ellátási feladatok megoldására. Egyrészt az ilyen természetű közfeladatok vitelére maga szervezett intézményeket és üzemeket, melyek a főváros kötelékében és Irányításával működtek, másrészt a felmerülő feladatok ellátására magánjogi koncessziós szerződések és engedély-okiratok alapján egyéni cégeknek és vállalkozásoknak adott megbízást. Tanácsi vezetés alatt fejlődött ki a vízellátás, a háznyomda, a tűzoltóság, a vásárló jog gyakorlásával kapcsolatos intézmények, mint a vásárcsarnokok, állatvásárterek és közvágóhidak. Az egyéb közfeladatok megoldását a Pest városában 1856-ban megindult városi gázgyártás- és szolgáltatás, az 1866-ban kezdődő lóvasúti tömegközlekedés, valamint a már 1832 óta fennálló omnibusz-forgalom mintájára a főváros is magántársaságokra ruházta át. A főváros és a vállalkozók között létrejött ún. területihasználati szerződések, melyek lényegében koncessziós szerződéseként értékelhetők, a főváros és a vállalkozók számára egyaránt kedvező feltételeket kötöttek ki. A fővárosnak beleszólási joga volt a szolgáltatás mennyiségének, minőségének és módjának a meghatározásába, a díjak és tarifák megállapításába. A szerződések fontos elemét képezte az ún. háramlási jog kikötése. Ez azt jelentette, hogy az adott vállalkozás - a beruházások ellenében biztosított meghatározott ideig tartó monopóliumszerű működést követően - a főváros tulajdonába megy át, vagy megváltási díj fizetésével városi érdekeltté alakul át. A városi szükségleteket ellátó vállalatokat közüzemeknek vagy kommunális üzemeknek nevezték el. Így fejlődtek ki Budapesten a gázművek, a közúti tömegközlekedési vállalatok, az elővárosi kötőpályás közlekedés, a személyszállítás, az áramszolgáltatás és a temetkezési vállalatok. (19)

A főváros, amikor a közszolgáltatások vállalkozások részére történő kiadására hozott határozatokat egyrészt a kialakulóban lévő tőkés gazdasági-társadalmi viszonyoknak, azaz a "kor szellemének", a fennálló évtizedes gyakorlatnak megfelelően járt el. Másrészt azonban kényszerhelyzetben is volt, mert sem anyagi, sem személyi feltételek

nem álltak rendelkezésre a nagyszögű és komoly szakértelmet megkövetelő közmű-létesítésekhez. Azok a vállalkozók kapták meg a koncessziós megbízásokat, akiknek elegendő pénzük és szakembereik voltak az adott közszolgáltatás létrehozására. A budapesti közüzemek többségükben tehát nem előre meghatározott sorrendben, netalán tervek szerint keletkeztek, hanem a főváros fejlődése során kialakult társadalmi-gazdasági viszonyok kényszerű hatása alatt, a kor műszaki-technikai szintjének megfelelően, a tömeges igény és szükséglet keletkezésének időpontjában épültek ki. Az nem vitás, hogy tudatos politikai elhatározás, törekvés állt a tömegesen kiadott koncessziók, monopollumszerű pozíciókat biztosító szerződések tömege mögött. Minden bizonnyal a Béccsel folytatott verseny alapján a városvezetés, a mindenkor magyar kormányok támogatásával, arra törekedett, hogy a közüzemi-, közmű- és közlekedési hálózat mielőbbi kiépítésével a főváros gyors, erőltetett ütemű fejlesztésének keretelt, azaz a városi infrastruktúrát megteremtse. E törekvések a századforduló körül években váltak különösebben szembeötlővé, amikor Budapest a világvárosi szintet elérte. (20)

6. A városvezetés új gazdaságpolitikája: közszégesítés és tömeges külföldi kölcsönfelvétel az első világháború előtt

A századfordulót követően az egymillió lakosságú Budapest közszolgáltatásait a magánkézben lévő közüzemek egyre nehezebben tudták biztosítani. A lóvasutak a tömegközlekedés villamosítása ellen hadakoztak, a gázműtársaság a villamosvilágítás elterjedése ellen lépett fel. A monopolvállalatok működésük során a drága tarifák révén millió nyereségekre tettek szert, elkényelmesedtek, sőt a közgyűlésbe bejuttatott exponenseik révén a fővárosi gazdaságpolitikát is saját érdekeik szerint irányba igyekeztek formálni. A magánvállalkozások ekkorra a főváros továbbfejlődésének mindinkább a gátjaivá váltak.

Más európai nagyvárosok is hasonló gondokkal találták szembe magukat a 19-20. század fordulóján. A legtöbb érintett nagyvárosban úgy vélték e problémát megoldani, hogy a legfontosabb kommunális üzemeket közszégesítették, azaz városi tulajdonba és irányítás alá vonták. Budapesten is ez a megoldási módzat került - nem minden várospolitikai harc nélkül - követésre. 1906-tól Bárczy István, a

tanfőből lett liberális polgármester megválasztását követően kerültek a községesítések a főváros gazdaságpolitikájának középpontjába. Első állomása e folyamatnak a Cséry-féle szemétszállítási vállalat és telep klsajátítási díj ellenében történő megváltása volt. Majd folytatódott a községesítés, egészen 1933-ig, amikor is utolsó állomásához érve, az elővárosi vasutak részvénytöbbségét szerezte meg a főváros. A községesítési folyamat fontosabb állomásai: 1908 gázművek, 1910 élelmiszerüzemek, 1912 városi villamosvasút, 1918 áramszolgáltatás, 1919 temetkezés, 1923 városi közúti villamosvasút, földalatti, fogaskerekű vasút, vársikló, 1928 fővárosi takarékpénztár és a klsipari hitellntézet megszerzése. A fővárosi kommunális üzemek községesítését a liberális-demokrata városvezetés kezdte meg, a proletárdiktatúra idején valamennyit köztulajdonba vették, az ellenforradalmi-jobboldali városvezetés folytatta s a konzervatív-nemzeti időszakban fejeződött be. A magángazdaság elvi alapjain álló, egymástól azonban elég élesen elhatárolódó politikai irányzatok érdekes módon egyetértettek a kommunális üzemek községesítésével. Sőt a gazdasági válságperiodusokban, amikor a magántőkés csoportok éles támadásokat indítottak a közüzemek ellen, dömpinggel vádolva azokat, akkor is a mindenkorl kormányok és városvezetőségek fenntartották a közüzemek községesített működési formáját és közületi tulajdonát.

A községesítések indokai között szerepelt a jobb irányítás, az egységes, a városfejlődés által megkívánt módon való fejlesztés, a zavartalan szolgáltatás, a túlzott nyereszkesedés és a visszaélések kiküszöbölése. A községesítések, vagyis a városi magán-közüzemek klsajátítása az önkormányzat által - azonban a nyíltan hangoztatott s a várospolitikai pártoknak népszerűséget és szavazatokat biztosító programja mögött azonban más célok is meghúzódtak. Az autonóm városvezetőségek szempontjából a századforduló körül nagyon is kényszerű és szükséges volt ezen üzemek klsajátítása. Az állandó pénzelégtelenséggel és pénzügyi megrázkódtatásokkal küzdő városvezetők, csakúgy mint budapesti sorstársaik, felfigyeltek arra a magas jövedelmezőségre, amelyet egy-egy kommunális szolgáltatást ellátó, gyakorlatilag monopoljogokat jelentő koncesszió birtokában működő magánvállalat rövid időn belül elért. Magától értetődőnek tekinthető az a törekvés az egyes városi pártok részéről, hogy a közü-

zemeket megszerezve, azok nyereségét és gazdasági- városi közéletbelli súlyát a saját hatalmi helyzetük megszilárdítására és kiterjesztésére s nem utolsó sorban személyes meggazdagodásukra használják fel. **Bárczy István, Sipőcz Jenő és Szendy Károly**, e három egymástól mentáltilássalag annyira eltérő polgármester, abban egyetértett, hogy a községesített, részvénytársasági formában működő városi érdekeltségű vállalatok elnök-igazgatói székelben helyet foglaljanak. Az alpolgármesterek és a tanácsnokok úgyszintén.

A pénzügyi problémákkal küzdő nagyvárosoknak, éppúgy Budapestnek is valamilyen módon meg kellett oldani a lassan növekvő bevételek és a rohamosan növekvő kiadások közötti mind nagyobbá váló deficit ügyét. Valamilyen módon csökkenteni kellett a városi igazgatásra háruló anyagi terheket s növelni volt szükséges a várospolitika rendelkezési körébe vonható anyagi erőforrásokat. Megoldást kellett találni az állandósuló pénzügyi krízis megszüntetésére, el kellett hártani a szinte permanensé vált csődhelyzetet. A kiutat, igaz hosszabb távon, a községesítés jelentette. Ez volt az a "recept", amely igazi orvosságot hozott a betegeskedő városi kasszáknak. A községesítés volt az a csodaszer, amely a századfordulót követően valamennyi európai nagyváros gazdaságpolitikájának tengelyébe kerülve, fordulatot hozott a városi pénzügyekben. A közvetlen pénzügyi összeomlás veszélye azonban Budapest esetében sokkal akutabb veszélyt jelentett, semhogy egy távolabbi jövőben megoldást hozó, új gazdaságpolitika eredményelt bevárhatták volna. Igaz ugyan, hogy 1906-1914 között az önálló vagyonkezelésű fővárosi üzemek már 76.2 mP-t hoztak a közigazgatás 715.8 mP-ös bevétele mellett, de egyedül a főváros kölcsönterhel az 1900. évi 123.8 mP-ről 1912-re 380.6 mP-re emelkedtek. Más adatok szerint ez utóbbi évben a fővárost terhelő tartozások összege 523.3 mP volt. (21) Pénzügyi mentőövre volt tehát szüksége a fővárosnak, nehogy a városi gazdálkodás belesüllyedjen a pénzügyi deficit tengerébe. E célt szolgálták a már amúgy is eléggé igénybe vett bel- földi hitelezők mellett a külföldi kölcsönfelvételek.

1910-ben 2 millió angol fontot (48 mK), 1911-ben 105 millió francia frankot (100 mK), 1913/14-ben 158 mK értékű angol, német, francia és holland pénzplacokon elhelyezett kötvénykölcsönt vettek fel, összesen tehát 306 mK értékű idegen pénztőkével tömték be a fővárosi pénz-

gazdálkodás hiányalt. Ez az összeg mindössze 40 mK-ával volt kevesebb, mint az azonos évekre költségvetésileg előirányzott összes fővárosi bevétel. (22)

7. A főváros gazdálkodásának pénzügyi erőforrásai az első világháborút követő konszolidáció időszakában

1928-ra Budapest túljutott a világháborús időszakot követő megrázó kódtatásokon és megszilárdult az a városgazdálkodási rendszer, amelyet Bárczy István liberális-demokrata polgármester kezdeményezett nagyvonalú városfejlesztési tervvel gazdasági bázisának megteremtése céljából. E korszakban, csakúgy mint a Bárczy-éra derekán, a főváros bevételei négy fő pillérre alapozódtak. Ezek: az adók és illetékek, a városi vagyontöredék, a közüzemi és intézményi befizetések és a külföldi kölcsönök. Az egyes bevétel források egymáshoz viszonyított aránya azonban lényegesen módosult a korábbiakhoz képest.

1928-ban a költségvetési előirányzat szerint - ekkorra a főváros gazdálkodása annyira rendezetté és szervezetté vált, hogy a zárószámadás szerinti tényleges pénzügyi műveletek alig 1-2 %-al tértek el a tervezettől - a főváros 201.3 mP bevétellel és 201 mP kiadással számolt. Ebből a bevétel-tömegből 46.66 %-ot hoztak a különféle adók és illetékek. Az adófeladások részarányát az összes bevételben belül tekintve a városi pótdadó 10.37 %, a házbérkrajcár 3.22 %, az ingatlanátírási illeték 0.64 %, a fogyasztási adó 6.9 %, az italmérési engedélyek 0.69 %, az általános kereseti adórészesedés 9.43 %, a vígjalmi adó 1.3 %, a fővárosi vámok 2.98 %, a hely- és vásárpénzek 1.19 %, a közlekedési adó 3.22 %, a fogyasztási adórészesedés 5.71 %, az egyéb kisebb adók, mint ebadó, helyhatósági illetékek, lófogadási járulék, adóbehajtási illeték, idegenforgalmi-, tűzoltási-, utcakövezési-, csatornázási- és szemétkihordási illeték 1.01 %-os részesedésű volt.

Az adók fajták szerinti megoszlását tekintve az egyenes adók aránya 56.71 %, a közvetett adóké 43.28 %-ot tett ki, ami arra utalt, hogy főként a vagyontöredék jövedelem biztosította a bevételek nagyobb hányadát. Más oldalról elemezve az adómegoszlást a főváros összes bevételeiből az egyenes adók 24.35 %-ot hoztak, míg

a közvetett adók 22.31 %-ot. A nyugateurópai nagyvárosokban a fogyasztási adók tették ki az adóbevételek nagyobb hányadát 22-46 %-os részesedésükkel.

A bevételek alakulása szempontjából jelentős szerephez jutottak a fővárosi tulajdonban lévő közüzemek, bár a községesítés folyamata ekkor még nem fejeződött be. "Ma már megállapítható - írta a főváros pénzügyi tanácsnoka egy tanulmányában - hogy a városi üzemek nélkül a községi háztartás nyugodt és biztos vezetése el sem lenne képzelhető". (25) Majd lényegében így folytatta: A lakossági igények oly nagy számban jelentkeztek és a községi tevékenységi szféra ezáltal olyannyira bővült, hogy azok pénzügyi biztosítása az üzemi hozzájárulások, befizetések nélkül nem lenne lehetséges. Az üzemek többirányú befizetésekkel növelték a főváros bevételeit. Fizették a befektetett tőke kamatait és törlesztést - ezirányú befizetések oly nagyságrendűek voltak, hogy a fővárosi kölcsönök szolgálatát teljes mértékben fedezték - befizették feleslegüket (nyereségüket), természetben is hozzájárultak (közvilágítás), részt vállaltak a központi igazgatás költségéből, fizették a területhasználati díjakat - rendest és ha a főváros pénzgazdálkodása megkívánta, akkor rendkívül is, befizették a különféle városi adókat. 1928-ban 21 üzem tiszta fölösleg címen 8.8 mP-t, összes befizetésként 29.5 mP-t, azaz a főváros összes bevételeinek 14.65 %-át hozták. A valóságban ez az összeg azonban jóval nagyobb lehetett, mivel a korabeli zárószám-adások szerint az igazgatás rovatal között még vagy 80 el nem különített vagyonnevelésű üzem és intézmény is működött, melyek befizetéselt a forrásként használt tanulmány külön nem mutatta ki. Elegendő itt utalni az üzemi befizetések valóságos nagyságrendjére vonatkozóan hogy **Hegedűs Lóránt** adatai szerint, amelyek a főváros ún. cselekvő tőkéire vonatkoztak, 1928-ban összesen 360 mP volt a főváros bevétele. **Homolyai Rezső** szerint 1928-ban 27 közüzem mindössze 17.5 mP-t fizetett be a községi pénztárba. Az 1927. évi zárószámadás szerint 30 üzem összes bevétele 839.2 mP volt. (24) Az egymásnak ellentmondó közlések és adatsorok mögött az a nyilvánvaló törekvés húzódott meg, hogy a főváros akkori vezetői nem kívántak tiszta képet nyújtani a valóságos üzemi bevételekről, kladásokról s főként nem a kommunális üzemek tényleges fontosságáról a város gazdálkodásában.

A városi vagyon hozadéka az összes bevétel 27.56 %-át tette ki. Ebben a csoportban a főváros ingó- és ingatlan vagyonának éves tiszta jövedelme szerepel. A városi vagyon jövedelme a különféle haszonélvezeti jogokból és vagyonrészekből, a városi házak bérbevételeiből, a főváros tulajdonát képező szántók, rétek és erdők bérjövödelméből és termény-, meg telekeladásból keletkezett. Az 1928. évi előirányzatban bevételként szerepelt az előző évi pénzmaradvány, amely 11.3 %-át tette ki az előirányzott bevételnek.

A kölcsönpenzek tekintetében is hasonló a helyzet, mint a községi üzemek tényleges befizetéseivel esetében. A kölcsönök egyrésze, főleg a belföldiek, az egyes rovatokon belül voltak feltüntetve, például az üzemeknél, de külön nem mutatták ki ezeket. A külföldi kölcsönöket viszont a költségvetésen kívül kezelték s főleg beruházásokra használták el. Itt az okoz némi zavart a tisztánlátásnál, hogy a kölcsönök hozadékát költségvetési pénzekkel egészítették ki. E korszak legnagyobb kölcsönfelvételét az 1927. évi 20 m dolláros amerikai pénz felvétele képezte, amelynek szépséghibája volt, hogy a valuta árfolyam szerinti 116 mP-vel szemben csak 101 mP-t hozott, mert a kibocsátó Bankers Trust Co. new-yorki bank szerint a piacon nem lehetett névértékben eladni a kötvényeket. A hiányzó 15 mP-t a költségvetésből pótolták. (25) Egyedül ez a kölcsön a főváros összes évi bevételének kb. felét tette ki. A nem ismert belföldi kölcsönökkel együtt ez a bevételi forrás ugyancsak nem elhanyagolható tényezője a főváros gazdasági életének.

A korabeli ellenzék éles kritikát gyakorolt a főváros gazdálkodása felett. Szemére vetették a városvezetőségnek, hogy fontosabb tisztségviselői több üzem igazgató-tanácsában is fontos pozíciókat elfoglalva álláshalmozókká válnak s mamutfizetésekhez jutnak, hogy az üzemekben adminisztrációs vízfejeket képezve az érdemeket szerzett párthíveket s azok családtagjait helyezik el, hogy a városi érdekeltségű pénzüzetek "megbízhatósági" alapon nyújtanak kölcsönöket a rendszer érdekeltjének, akik azután képtelenek a visszafizetést teljesíteni s a veszteségeket az adófizetők pénzéből tüntetik el. De legfőképpen a főváros lakosságának nagymérvű pénzügyi megsarcólását kifogásolták, a különféle díjak és illetékek megszámlálhatatlan sokaságát, a magas közüzemi és közlekedési tarifákat. Egy

ellenzéki folyóiratban kimutatták, hogy 125 féle címen szed be pénzt a főváros a lakosaitól. A lista első helyén az Anyagvizsgáló Intézet áll, az utolsón az ún. Hatósági zöldségárusítás. (26) Kétségtelen tény, hogy a községi közszolgáltatások, az adóbevételek az 1913. évi fennkénti 49 P-ről 1928-ra 113 P-re emelkedtek. (27)

A költségvetés kiadásai között az igazgatás, a középítés, a közoktatás, egyenként mintegy 18 %-kal, az egészségügy és a kölcsönterhek 8-8 %-al, a népjólét és szegényügyi előirányzatok 7.3 %-al, a vallásfelekezetek támogatása, az intézmények és kulturális kiadások összesen 7 %-al, a közéletmezés 2.11 %-al, az előző évről áthúzódó bevezetések 6 %-al voltak előirányozva.

Az 1928. évben sikerrel járt a városvezetők több évtizedes igyekezete a főváros saját bankjának létrehozására. A megelőző időszakban a főváros miniszteri rendelettel előírt kötelezettsége volt a városi pénzek "gyümölcsöző" elhelyezése az ország 10 legnagyobb bankja valamelyikében. Természetesen ezeket a pénzeket szükség esetén nem mindig vagy kedvezőtlen feltételekkel kapta vissza a főváros. A bankok által nyújtott kamat is alacsonyabb volt a szokásos pénzpiaci kamatlábnál. Ugyanakkor a közületi pénzeket forgatva a bankok olcsó tőkéhez és kedvező spekulációs lehetőségekhez is jutottak. Így állt elő esetenként az a furcsa helyzet is, hogy hiába volt pénze a fővárosnak a bankok valamelyikében, ha pénzzavarba került, kedvezőtlen feltételekkel kölcsön felvételére kényszerült.

1928-ban véget ért ez a pénztőkének való kiszolgáltatottsági helyzet. A kormány felhívására a főváros tanácsa megvásárolta a csőd szélére jutott, nagymultú Egyesült Budapesti Fővárosi Takarékpénztárt s Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár Rt. elnevezés alatt a főváros gazdaságpolitikájának a nagybankoktól való részbeni függetlenülését biztosító pénzügyi bázist hozott létre. A fővárosi pénzalapok, készpénzállomány és a közüzemi pénzek koncentrációja lehetőséget teremtett nagyobb volumenű gazdasági manőverezésre és célok megvalósítására. A fővárosi anyagi erők és eszközök ezen összevonása tette lehetővé a fenyegető pénzügyi összeomlás elhárítását az 1929-1933. évi gazdasági világválság éveiben, majd a vál-

ság mélypontján túljutva, a fővárosi beruházási politika folytatását. (28)

8. A főváros gazdálkodásának helyzete a 2. világháború kitörésének időszakában

Az 1930-as évek Budapestjének utcai képére rányomta bélyegét a fővárosi vállalatok és a budapesti címerrel fémjelzett vállalkozások nagy száma. A városi közlekedést a Budapest Székesfővárosi Közlekedési Rt. sárga villamosal, fogaskerekű vasútja, földalatti kocsijal és várbelli síklóvasút vállalata, az autóbuzs közlekedést a Fővárosi Autóbuzsüzem kék járművel, az elővárosi közlekedést a Budapesti Helyérdekű Vasút Rt. zöld szerelvényel bonyolították. Az élelmiszereladás jórészt a Budapest Székesfővárosi Élelmiszerárusító Üzem, a Községi Lóhúsüzem és a Községi Kenyérgyár 100-nál több boltjában történt. Vágóállatok felhozatala, vására és feldolgozása csak a Budapest Székesfővárosi Állatvásár Pénzforgalmi Rt. közbejöttével, a főváros vásári Intézményeinek és vágóhídjainak útján történhetett. A vizet a főváros vízművel, a gázt gázművel, az áramot elektromos művel szolgáltatták. A Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár Rt. 19 fiókjában 104 mP értékű lakossági betétet kezel. A hirdetések a fővárosi hirdetési vállalata, az Idegenforgalmat, a gyógyfürdői ügyeket a fővárosi gyógyfürdők és gyógyforrások igazgatósága szervezte. A gyermekek zöme a fővárosi kórházban és egészségügyi intézményekben született, óvodáiban és iskoláiban tanult. Az idősek egy része a fővárosi aggodalmak házában, menhelyeken és szeretet-otthonokban lelt menedéket. A fővárosi temetkezési Intézete temette el a fővárosi temetőiben az elhunytakat a fővárosi faárugyára által készített egyszerű vagy díszesebb koporsókban. Ahogy Szendy Károly mondotta egy beszédében, a fővárosi gondoskodása polgárról a bölcsőtől a koporsóig terjed. (29)

Az 1930-as évek végén a fővárosi tulajdonban és irányítása alatt csaknem száz közüzem és gazdasági tevékenységet ellátó intézmény működött. Legfontosabbjak az adott szolgáltatási ágazat ellátása terén monopóliumot élveztek. A fővárosi tulajdonban lévő kommunális és egyéb vállalatok jelentőségére és súlyának növekedésére jellemző, hogy a főváros összes alkalmazottja közül 1923-ban 15.000

fő (58 %), 1930-ban 26.000 fő (64 %) és 1938-ban 25.000 fő (65 %) dolgozott az üzemekben. Ehhez számítandó lenne az intézményi dolgozók köre, de ezekről nincs tételes kimutatás. A főváros népességéhez viszonyítva, amely 1938-ra már meghaladta az 1.1 millió főt, minden 14.-ik budapesti lakos vagy alkalmazottja, vagy eltartója révén a fővárosi üzemekkel függő viszonyban állott. A főváros gazdasági élete szempontjából azonban az üzemek jelentősége jóval nagyobb volt az alkalmaztatási adatokból kitűnő kapcsolatoknál. 1930-ban az összes fővárosi bevétel 420 mP-jéből 21 m-t az üzemek és a részvénytársaságok hoztak. Részesedésük 51.5 % volt. 1938-ban a 392 m-ós bevételből már 54.8 %-os az üzemek részesedése. A főváros vagyona 1930-ban 1.7 milliárd P, melyből 547 m az üzemeké. 1938-ban az 1.8 milliárdos vagyontömegeből 612 m az üzemi hányad. Az 1928-as zárószámadás szerint a főváros 103 mP-s adóbevétele mellett az üzemi befizetés 53 mP-t tett ki. 1938-ban az adóbevétel 85 mP, a főváros vállalatnál 44 m-t fizettek be. Végül is a fővárosi közüzemek a mintegy 25.000 főnyi foglalkoztatási számukkal, az évi 40-50 mP-s befizetésekkel, 400-800 mP-s pénzforgalmukkal s mintegy 600 mP-s vagyonukkal a második világháború előtti főváros gazdasági életében igen számottevő erőtenyezőt jelentettek.

Az 1920 utáni területvesztés, meg a fővárosban koncentrálódott gazdasági és társadalmi erőtenyezők révén az ország fővárosának, Budapestnek a jelentősége méginkább növekedett. A fővárosi autonómia jogi keretel nyújtotta viszonylagos önállóság és az üzemekben meg a főváros egyéb vagyonában lévő gazdasági hatalom birtokában a fővárost vezető hatalmi csoport a trianoni Magyarországon mint a gazdasági élet egyik legnagyobb vállalkozója léphetett fel. Budapest legnagyobb kapitallista vállalata maga a főváros volt. A budapesti várospolitikai vezető csoportosulása a két világháború között a magyar gazdasági élet egyik legfontosabb tényezőjeként részben szembekerült az országot uraló finánciókés körökkel, részben azokkal összefonódva, az azonos érdekek alaján gazdaságpolitikájuk cselekvő részévé válva, annak szerves tartozéka, kiegészítője lett. Ez a hatalmi pozició világosan megmutatkozott az első világháború követő fél évtizedben, amikor a jobboldall-ellenforradalmi jellegű Keresztény Községi (Wolff) Párt a főváros gazdasági-politikai súlyára építve szállt szembe a konzervatív-nemzeti Bethlen kormánnyal az

országos politikai irányvonal kialakítása kérdésében. Nem véletlen, hogy a Bethlen kormány két új fővárosi törvénnyel is Budapest autonómiájának korlátozására és fokozottabb állami felügyelet alá helyezésére törekedett. Ennek ellenére a gazdasági világválság éveiben a főváros sikerrel leküzdötte a visszaesést és befolyása, kihatása az ország életére még inkább erősödött. Nem véletlenül hozott a jobboldali beállítottságú Gömbös-kormány a főváros mozgásterét még inkább korlátozó újabb fővárosi törvényt. (30)

Látható a fenti adatokból, hogy a főváros 1906-al kezdődő új gazdaságpolitikája, amely a kommunális üzemek városi tulajdonba vonásával azok nyereségének a városi pénzalapok volumenének bővítésére történő felhasználását tette lehetővé, meghírdetését követően allg másfél évtizeddel később már meghozta első gyümölcseit. A világválság évelben a községi üzemekre alapozott gazdaságpolitika biztosította a talponmaradást. Az 1930-as években kezdődő új gazdasági konjunktúra biztos bázisát a közüzemek bevételein nyugvó komplex fővárosi pénzügyi politikával volt lehetséges kialakítani. A főváros vezetői a községestések révén sikerrel hozták létre az autonómia legfontosabbnak és legbiztosabbnak tekinthető gazdasági alapját. Anyagi függetlenség és önálló gazdasági erőforrások nélkül nem képzelhető el egyetlen eredményesen működő városi önkormányzat sem.

A főváros kölcsönfelvételeiről, mint az egyetlen lehetséges beruházási alapról - az ország közismert tőkeshiányossága miatt - a rendelkezésre álló adatok annyit árulnak el, hogy 1930-ban a főváros kb. 8 m dolláros kölcsönt kényszerült felvenni az 1927. évi beruházási program befejezésére és a fedezet nélküli kölcsönököt folyósító Vásárpénztár Rt. 16 mP-s hiányának pótlására. (31) Ezt követően öt éven át nem volt lehetőség kölcsönfelvételre. 1935-ben azután a hazai bankélet vezetőinek feltűnt, hogy az Országos Társadalombiztosító Intézetnél és más nyugdíj- és betegbiztosítóknál jelentős pénzösszegek gyűltek össze a járulékbefizetésekben, amelyek kihasználatlanul feküdtek az intézetek bankszámláin. Így adódott az a lehetőség, hogy gazdaságilag megalapozott köztestületek, mint pl. a főváros is, ezeket a pénzeket kölcsönvéve, újra indítsa a munkaalkalmakat teremtő és általában a gazdasági élet vérkeringését felgyorsító beruházásokat. 1935-1943 között a főváros összesen 271 m aranyP összegű kölcsönt

vett fel az Országos Társadalombiztosító Intézettől, a Magánalkalmazottak Betegbiztosító Intézetétől és a Községi Takarékpénztártól. (32) E kölcsönöket a főváros döntő mértékben középítésekre, közműfejlesztésekre és a városi nyomortelepek felszámolását lehetővé tevő olcsóbérű kis- és átmeneti lakások építésére fordította. A közelgő újabb világháború előjeleként megkezdődtek a légmentesítő jellegű munkálatok is.

9. Összegzés

Budapest főváros autonómiájának gazdasági alapjait vizsgálva kitűnik, ahhoz, hogy egy városi önkormányzat anyagilag viszonylag független funkcionálásra legyen képes, a lehetséges pénzforrásokat komplex módon kell mobilizálni. Nem elégséges csupán az állam által átengedett adókra, adórészesedésekre, közvetlen állami pénzesélyekre, a városi adókra, a városi vagyon hozadékára és a többnyire terhes feltételekkel járó külföldi kölcsönök felvételére támaszkodni. A budapesti autonómia gazdaságtörténetét vizsgálva kitűnt, hogy e források nem teszik lehetővé a szükségletek elégséges mértékű kielégítését és az autonómia állandó pénzzavarokkal kénytelen szembenézni. A helyes megoldást 1906-ban találta meg a magyar főváros vezetése, amikor megkezdte és másfél évtized folyamán be is fejezte a legfontosabb városi közüzemek és közlekedési vállalatok községi tulajdonba vonását és megteremtette a banktőkétől független saját pénzügyintézetet. Csakis ezáltal biztosítható, hogy az autonómia bevételei lépést tartsanak az élet szükségleteivel. Ugyancsak szükséges a beruházási lehetőségek ésszerű megvalósításához a kedvező feltételű és nem nyakló nélküli kölcsönfelvétel gyakorlata. Itt egyedül arra kell vigyázni, hogy a kölcsönök zömének felhasználása oly beruházásokra történjen, amelyek üzembe lépésével legalább a kamatok és törlesztések terhe megoldottnak tekinthető.

Röviden ennyit szükséges felismerni Budapest önállóságának több mint nyolc évtizedéből ahhoz, hogy eleget tegyünk a régi mondásnak: "A történelem az élet tanítómestere."

Jegyzetek

1. Az 1870.XLII.tc. és az 1871: XVIII.tc. Ismertetése: Ladik L. Tétéles közigazgatási Jogunk alapjai, Bp. 1941. 281.
2. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás, Bp., 1942. 501-502.
3. Die Finanzen der Hauptstadt Budapest. Von dr. Karl. Lamotte, Magistratsrat, Leiter der Finanzabteilung. In: Ungarisches Wirtschaftsjahrbuch IV. 1928. Bp. 1928. 379.
4. Idézi: Hegedűs Lóránt, Budapest adórendszerének kifejlődése és jövője. Statisztikai Közlemények 89.k.3.sz. Bp. 1939.114.
5. Uo.
6. Hegedűs L. Im. 132.
7. Irsy László: Nagy-Budapest rendezése. Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. A korszerű közszolgálat útja II.k. (Szerk. Mártonffy Károly) Bp. 1940. 106-114.
8. Homolyai Rezső: A főváros pénzügyei 1919-1931. Statisztikai Közlemények 66.k.2.sz. Bp.én.22.
9. Szekeres József: A fővárosi közüzemi hálózat működésének jogi szabályozása. Tanulmányok Budapest Múltjából XXI.k. Bp. 1988. 287-309.
10. Homolyai R. Im. 23.
11. A Fővárosi Közmunkák Tanácsáról bővebben Benczéné Dr. Nagy Eszter tanulmánya jelen kötetben
12. Meznerics Iván-Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867-1937. Bp. 1937.41.
13. Gyalay Mihály-Szekeres József: A Szent Margitsziget Gyógyfürdő Rt. története 1912-1948. Tanulmányok Budapest Múltjából XXII.k. Bp.1990.

14. Magyarország Tiszti Cím és Névtára 1943. Bp. 1944. 350.
15. Közl: Hajdú Tiborné (Szerk.), Források Budapest Múltjából II.k. 1873-1919. Bp.1971. 70-71.
16. A Székesfőváros múltja és jelene számokban. Budapest székesfőváros egyesítésének hatvanadik évfordulója alkalmából. Statisztikai Közlemények 87.k.l.sz. Bp.1934.267-270.
17. Hegedűs L.Im. 231-232.
18. Közgyűlési beszéd 1941. október 22-én az 1942. évi költségvetés tárgyalásakor. Budapesti Közigazgatási és Üzemi Útmutató 1942. Bp. 1941.55.
19. Szekeres József: Budapesti városatyák panamája. Bp.1962.5-13.
20. A főváros Igazgatásának történetére: Kiss György, A budapesti várospolitikai 1873-1944. Bp.1958.253. és Ort János-Szekeres József, Budapest főváros törvényhatósági és tanácsköztársasági szerveinek levéltára. Bp.1959. A községesítési politikáról: Halász Árpád, Budapest húsz éve 1920-1939. Bp.1940., Morvay Endre, Városrendezés és közüzemi politika. Városrendezés Im. 621-631., Budapest története a forradalmak korától a felszabadulásig. Budapest története V.k. (Szerk.Horváth Miklós), Bp. 1980. 392-393.
21. Közl: A Székesfőváros múltja és jelene Im.267-270.
22. Budapest kölcsönél 1910-1943. Galánthay-féle Nagy Magyar Compass 1944. Bp.1944.29-32.
23. Lamotte K.Im. 382-384.
24. Budapest Székesfőváros Zárószámadása és Vagyonleltára az 1927. évről. Bp.1928.470-471.
25. Homolyai R.Im. 96-98.

26. Magyar Hírel 1927.Július 12.
27. Homolyal R.Im.19.
28. A Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár Rt. történetére: Budapest Székesfőváros Üzemelnek Évkönyve 1939. Bp.1939. 245-252., Gazdasági, Pénzügyi és Tőzsdel Kompas 1939-1940. évre. Szerk. Kallós János. Bp.1939.I-II.k.159-162 A gazdasági világválság évelben folytatott fővárosi pénzügyi politikára: dr. Karl Lamotte, Die Finanzlage der Hauptstadt Budapest. Ungarisches Wirtschafts-Jahrbuch 1932.Bp.1933.280- 283. és Homolyal Rezső, Budapest pénzügyi helyzete. Különlenyomat a Városi Szemle XVIII. évfolyamából. Bp.1932. A főváros válság utáni beruházási politikájáról: Törvényhatósági Bizottsági Közgyűlési Jegyzőkönyvek 1935-8, 1935-171. Közli: Források Budapest Múltjából III. 1919-1945. (Szerk. Szekeres József), Bp.1972.369-372, 378-379. Szendy Károly polgármester összefoglaló értékelése: Beszámoló hat esztendő munkájáról. Beszéd az 1941. évi költségvetés közgyűlési tárgyalásán. Budapesti Közigazgatási és Üzemi Útmutató 1941. Bp.1940.59-62.
29. Szendy Károly polgármester 1941. október 8-1 beszéde a törvényhatósági bizottság pénzügyi bizottságában. Budapesti Közigazgatási és Üzemi Utmutató 1942. Bp. 1941.47-52.
30. Tarjányi Sándor: A fővárosi törvény és módosításal. Emlékek Budapest Múltjából 18.k. Bp.1972.112.
31. Homolyal R.Im. 118-119.
32. Ld. 22.sz. Jegyzetet.

A FŐVÁROSI KÖZMUNKÁK TANÁCSA 1870-1940 KÖZÖTT

1. A városépítő, városfejlesztő és városrendező munka produktumai végig kísérik egész életünket. Szemünk előtt születnek új városok, városrészek, nyitnak új utcák, árnyas ilgetek, formálódik, lüktet az egész város; mutatva egy jellegzetes összképet, mely vagy elnyeri tetszésünket vagy nem, de mindenképpen életünk mindennapi tartozéka és része.

Az emberek többsége nem is gondolja, hogy a fenti munkák nem is olyan egyszerűek. Annak látszanak akkor, amikor térképekre vagy üres rajzlapra felvázoljuk azokat, de megvalósításuk már jóval nehezebb. Legtöbbször kemény küzdelemben, heves vitákban, politikai érdekek ütközésével közepette születnek, s válnak valóra; s nem a jó tündér varázspálcájának suhintására. A városrendezési szükségletek általában igen erősen és hangsúlyozottan jelentkeznek egy adott pillanatban, megoldásukat azonban nem biztos, hogy ugyanaz a generáció el is tudja végezni. A feladat elvégzése sem olyan egyszerű, hiszen ugyanazon problémának számtalan jó és még jobb megoldása lehetséges. Az is majdnem teljesen természetes, hogy a legjobb megoldások általában a legdrágábbak, a rendelkezésre álló pénz viszont kevés. A bejárando út bizony nehéz, össze kell fogni sok ember szellemi munkáját, irányítani, kitartani, egyeztetni, az ellentmondásokat legyőzni, s "fele" pénzből a kitűzött célt csak "részben" megvalósítani. Nyugodtan mondhatjuk, ez a városrendezési, városfejlesztési munka rendes menete nagyon régtől egészen napjainkig. Az emberek csak a munka eredményét látják és fogadják, avagy utasítják el, könnyen pálcát törve városrendezők, építészek és városvezetők felett. Úgy vélem, helytálló **Rakovszky Istvánnak**, a Fővárosi Tanács elnökének gondolata, melyben a városfejlesztési, városrendezési feladatok két nagy ellenségéről beszél, a "még korán"-ról és a "már későn"-ről. Véleménye szerint a legjobb és legolcsóbb városrendezést akkor lehet megvalósítani, ha a város fejlődése a rendezendő területet még

nem érte el, ilyenkor még szabadon lehetne tervezni mindent. Ilyenkor szokták mondanl, "még korán" van, nem kell rendszabályokat életbe léptetni, nem kell a "fejlődést" akadályozni. S mi történik? A telkek elaprózódnak, a leendő középületek helyére magánházak épülnek, elfogynak a terek, ilgetek, a fák, s ezután következik a "már késő". Ilyenkor egy-egy terület rendezése már elodázhatatlan szükségletté válik, és sajnos többnyire csak fél- és nem a legjobb megoldásokkal oldható meg a rendezés. Így van ez talán még napjainkban is, de így volt ez a Fővárosi Közmunkatanács közel 80 éves fennállása alatt is.

Az 1870. évi X. tc. hívta életre az akkor még különálló Buda és Pest városok területén az ország és a főváros (Budapest) érdekében végzendő egységes városrendezés megteremtésére a **Fővárosi Közmunkák Tanácsát**, melynek alapokmánya "...a Duna-folyamnak a főváros mellett szabályozásáról s a forgalom és közlekedés érdekében Buda-Pesten létesítendő egyéb közmunkák költségének fedezéséről és a közmunkák végrehajtási közegeiről..."szól. A Közmunkák Tanácsa Andrássy Gyula gróf miniszterelnök kezdeményezésére, a londoni "Metropolitan Board of Works" (Fővárosi Közmunkák Tanácsa) mintájára jött létre. Itt néhány szót kell ejtenünk nagyon röviden erről a szervezetről, hiszen ez volt a minta.

A mai London, vagyis Nagy-London kialakulása bonyolult és hosszantartó folyamat volt. Ebben meghatározó szerepe volt a City-nek (az ősi London), amely a hozzácsatolt 28 településsel együtt vált igazi metropolissá. A város közigazgatásában hosszú ideig nem volt egység, az önkormányzat és a konzervativizmus voltak a meghatározói, az ahány ház, annyi szokás elvét alkalmazták az egyes településeken. A közigazgatás így szinte áttekinthetetlen volt. Az egész metropolisra kiterjedő hatásköre csupán a Fővárosi Építési Törvény (1844) alapján működő tisztviselőknek volt a városban. A közigazgatási zűrzavar megszüntetését azonban csak a Fővárosi Közigazgatási Törvény (1855) megalkotása után érték el. Ez a törvény egységesen szervezte meg az egyházközségek adófizető polgárai által választott tanácsokat, amelyeket önkormányzati joggal ruházott fel. Ez a törvény hozta létre a Metropolitan Board of Works-t, amelynek hatáskörét az egész fővárosra kiterjesztette; segítve az egységesen megszervezett Nagy-London kialakulását. A Fővárosi Közmunkák Taná-

csa volt Londonban a legfőbb építési hatóság, a legfőbb fellebbviteli fórum a legkülönbözőbb alája rendelt ügyekben. A városi törvényhozás, utak létesítése, a folyók szabályozása, csatornázás, tűzvédelem, gázszolgáltatás...stb. **Andrássy Gyula** a londoni Közmunkák Tanácsa alakulását és működését megfigyelve próbálta a londoni tapasztalatokat a hazai viszonyok közepette alkalmazni. Szerette volna a főváros szabályozásával annak elmaradt állapotából való felemelkedését segíteni, fejlődését elindítani a szép és nagy Budapest felé. Nem véletlen, hogy az 1870. évi X. tc. már nem is fővárosokról (Pest és Buda), hanem csak fővárosról beszél, vagyis Budapest de facto már 1870-ben kezdődik, de jure pedig 1872-ben létesül. A Közmunkatanács létesítése, az 1870 előtti évtizedek zömében ösztönös városépítéssel szemben a tudatos városfejlesztés győzelmét jelentette.

Az egységes nagy Budapest, valamint a Közmunkatanács gondolata nem minden előzmény nélkül (Királyi Szépfő Bizottság, Széchenyi István gróf és Táncsics Mihály gondolata), de valószínűleg elképzelhetetlen lett volna, ha nem talál ez a gondolat olyan patrónusokra, mint **Házmán Ferenc, Csengery Antal, Andrássy Gyula gr., Reitter Ferenc...** stb.

A Közmunkatanács közvetlen elődje az 1868. május 18-án létrehozott Szépfő Bizottság, amely valójában buda-pesti szépítési vegyes bizottság volt. Ez fő feladatának tekintette a további szépítési munkák kivételéhez szükséges kisorszási törvénynek minél előbb a parlament elé való terjesztését; a két város egységes alapokon történő fejlesztését, vagyis egy várossá alakítását. Az 1868. évi LVI. tc. a kisorszási törvényről kimondja, hogy Pest és Buda területén ingatlan vagyon kisorszási, ha közegészségügyi, közlekedési vagy szépítési céllal, új utcát vagy teret nyitnak. Ez már majdnem Közmunkatanács!

A Közmunkatanácsról szóló törvényjavaslatot a miniszterelnök 1870. március 21-én szignálta, amelyet ezután beterjesztettek a képviselőház elé, ahol először az állandó pénzügyi bizottság, majd a más osztályok előadóból alakult központi bizottság tárgyalta és csak ezután a plénum 1870. április 6-án. A törvényjavaslatot az ellenzék támadta, mégpedig azzal, hogy amennyiben a javaslat megvalósul, nagymér-

tékben csökkentli a városok önkormányzati jogait. Az élénk vita során sokan szóltak a törvényjavaslat mellett, kifejezve óhajukat, hogy a főváros mialább Közép- és Kelet-Európa egyik metropoliszává, a civilizáció és kultúra egyik központjává váljék. Tanulmányként akár a má-
nak is, érdemes idézni Deák Ferenc hozzászólásából: "E törvényjavaslat, úgymond nem megszorítása a város municipális jogainak, hanem a kormány, ezen javaslata szerint, megosztja a várossal azon felügyeleti jogot, amelyet eddig a kormány maga gyakorolt. Ez nem jogmegszorítás, hanem a municipális jogkörnek szélesítése."

A képviselőház a javaslatot elfogadta, így az 1870. április 9-én már a főrendi házban került megtárgyalásra és elfogadásra. A törvényjavaslat értelmi szerzője, szellemi atyja Andrássy Gyula, míg a törvény szövegének készítője Csengery Antal, Buda és Pest egyesítésének és a Közmunkatanács életre hívásának fáradhatatlan apostola volt. A törvény készítésében igen sok segítséget nyújtott Andrásynak Gerlóczy Károly, aki ekkor Pest város tanácsnoka és Széher Mihály ügyvéd, városi bizottsági tag és még számosan mások.

Az 1870. évi alapkormányban meghatározták a Tanács hivatását, feladatát, hatáskörét, működésének pénzügyi alapjait: "1. §. Hogy a Dunafolyam Buda-Pest mellett szabályoztathassék, amint a hajózás és kereskedés országos érdekelt igénylik, a főváros, mint az ipar és kereskedelem központja, oly állásba emeltessék, mely számára a szabad közlekedés mindazon előnyeit biztosítsa, amelyek az ipar és kereskedelem fejlődésének a nélkülözhetetlen feltételei: felhatalmazatik a minisztérium, hogy ezen országos célból szükséges beruházásokra huszonnégy millió oszt. ért. forint erejéig sorsolási kölcsönt köthessen". "3. §. d, a fővárosban az ipar és kereskedelem központján az áruforgalom könnyítése s a máris gyakori közlekedési zavarok elhárítása végett, de közegészségügy tekintetből is kellő szélességű közlekedési fővonalaknak - mintegy államutaknak a községi utak nagy hálózatában nyitása; és az ezekre szükséges helyszíni és magasságra felvételek, tervek, kisértések és más előmunkálatok költsége." "7.§. Részint a kölcsönből létesített vállalatok fenntartására, részint egyéb beruházásokra, amelyekre még szükség lesz, hogy Buda-Pest, mint főváros, az ország igényeinek megfelelőhessen, a kölcsönből eszközölt kisértések és szabályozások által nyerendő

telkek eladási árából külön fővárosi pénzalap alkottatik." "10. §. A jelen törvény 3. §-a d/ pontjában kijelölt vállalatok s a 7. §-ban érintett további teendők tervezésére és kivitelének vezetésére, valamint a 7. és 8. §. szerint alkotandó fővárosi pénzalap kezelésére Fővárosi Közmunkák Tanácsa cím alatt külön állandó közeg rendeltetik felállítani."

A törvény különböző paragrafusai a Közmunkatanács teljes jogállását szabályozták. **Harrer Ferenc** a Közmunkatanács történetének írója ezt egy világos és áttekinthető rendszerbe foglalta, mely szerint a Közmunkatanács: hivatása: a közlekedési fővonalak nyitása, a Fővárosi Pénzalap kezelése, feladata:

- a/ az egész fővárosra vagy egyes városrészekre kiterjedő szabályozási munkák előkészítése, tervek készíttetése, mérnöki felvételek elrendelése és vezetése, valamint ezekre a tervekre vonatkozó pályázati programok kidolgozása,
 - b/ az egész fővárosra vagy egyes városrészekre kiterjedő nagyobb szabályozási munkák végrehajtása,
 - c/ az utak és utcák irányzatának és szintjének meghatározása,
 - d/ az utcák és közterek elnevezése és a házzámok szabályozása.
- hatásköre:

1. szabályalkotó: amíg a főváros teljes szabályozási terve végleg el nem készül és az építkezéseket törvény nem szabályozza, addig a fővárosnak mindenben szem előtt kell tartania a Közmunkatanács által megállapított szabályozási terveket, elveket és utasításokat,
2. Intézkedő: a feladatok c/ és d/ pontjai tekintetében
3. Jóváhagyó: a Közmunkatanács elé minden esetben fel kell terjeszteni végrehajtás előtt a főváros hatósága részéről a a következő tárgyakban hozott határozatokat, terveket és költségvetéseket:
 - a/ a Duna két partja mentén leendő bármely építmény, rakpart, közraktár stb. építése és fenntartása,
 - b/ minden út és híd építése és fenntartása,
 - c/ az utcák, terek burkolatának készítése, fenntartása, tisztítása és locsoltatása,
 - d/ a közúti vasutak építése és fenntartása,

- e/ a pöce- és egyéb levezetési csatornák építése és fenntartása,
- f/ nyilvános parkok és faültetvények fenntartása és terjesztése,
- g/ a vízvezetés ügye,
- h/ az utak, utcák, terek, mulatóhelyek beépítése,
- i/ az utak, utcák, terek, mulatóhelyek világítása (ha ezen ügyben véleménykülönbség alakul ki, a belügyminiszter dönt)

4. fellebbviteli: másodfokú hatóság minden építési és építészeti rendőri ügyben,
5. felügyeleti: felügyeletet gyakorol minden építési és építészeti rendőri ügyben a főváros hatósága, valamint az egyes lakosok felett.

A Közmunkatanács **szervezete** az alapokmány 11. §-a szerint a következőképpen alakult: elnök, s ha szükséges egy alelnök, 18 rendes tag, akik közül 6-ot Pest, 3-at Buda város képviselői választanak közgyűlésükön, 9 tagot, az elnököt és alelnököt pedig a minisztérium nevezi ki. Tanácskozási joggal tagja még a Tanácsnak Buda és Pest városainak egy-egy tanácsnoka, a két város középítési bizottságainak 2-2 képviselője, a két város főmérnöke, valamint azon szakértők, akiket a Közmunkatanács egy-egy ülésére meghívandónak ítél. A rendes tagok egyharmada minden harmadik év végén kilép, a tagság kilenc évig tart. A kilépett tagok ismét megválaszthatók illetve ki nevezhetők.

Az 1870. évi X. törvényclikk szentesítése után az arra jogosultak delegálták az új intézmény tagjait. A Kormány részéről: alelnök Tisza Lajos, Cserhalmy Ferenc, Éber Nándor, Hollán Ernő, báró Lipthay Béla, Lukács Antal, Mátyus Arisztid, Ribány József, Reltter Ferenc és gróf Széchenyi Ödön rendes tagokat, Pest városa részéről: Csengery Antal, Preussner József, Sebastiani Frigyes, Széher Mihály, Szentkirályi Mór és Tavaszgy Endre, Buda városa részéről: Andorffy Károly, Liedermann Emil és Stangel János lettek delegálva.

A Tanács **első** ülését 1870. június 23-án tartotta, melyen Andrássy Gyula gróf elnökölt. Ezen az ülésen nyilvánították megalakultnak a Fő-

városi Közmunkák Tanácsát; s kezdődhetett az érdemi munka. A Tanács megalakulásakor rögtön ügyrendet állapítottak meg, melyben az ügyvitelre vonatkozó lényeges rendelkezések megtalálhatók. A Tanács hatáskörét a rendszerint hetenként tartandó tanácsülésen gyakorolja. Idővel azonban a tanácsüléseket ritkábban tartották, mert az ügyek egy része tanácsülési felhatalmazás alapján, majd az elnök jogkörének kibővítésével, elnöki és szakbizottsági Intézés alá került. A szavazattal bíró rendes tanácstagok felének jelenléte volt szükséges ahhoz, hogy a tanácsülésen érvényes határozathozatal történjen. Állandó szakbizottságokat hoztak létre - a tanács rendes tagjából - melynek a feladata az ügyek előkészítése volt. Ilyen bizottság volt: a Jogügyi, műszaki, pénzügyi, majd később pedig az utcaelnevezési, szépítészeti és kislajátítási egyeztető állandó szakbizottság. Egyedi esetek elbírálására külön bizottságokat alakítottak, melyek mandátuma mindig csak arra az egy esetre szólt. A Tanács összehívására az elnök és alelnök voltak jogosultak, s az üléseket is ők vezették. A Tanácsban a szavazás nyilvános volt, de öt fő írásban beadott kérelmére, név szerint is el lehetett rendelni. A szavazatok egyenlősége esetében az elnök szavazata döntött, személyes ügyekben pedig titkos szavazással döntöttek. A rendes tanácstagoknak a tanácsülésen kötelező volt a részvétel. Olyan ügyek tárgyalásánál, melyben a rendes avagy a tanácskozási joggal rendelkező tanácstagok érdekeltek voltak, nem vehettek részt. A főváros tényleges egyesítése után a Tanács rendes tagjait a törvényhatósági bizottság választotta, a két középítési bizottság képviselői helyett pedig a főváros középítési bizottságának 4 tagja került, a két város főmérnöke helyére pedig a főváros főmérnöke, majd középítési igazgatója lépett. A főváros mérnöki hivatalának megszűntével, a főváros két műszaki ügyosztályát vezető tanácsnok került a Közmunkatanácsba. A tisztviselőket eredetileg a Közmunkatanács alkalmazta, később azonban állami tisztviselőkké váltak. A levéltári anyag egyértelműen bizonyítja, hogy a főváros által választott és a kormány által kinevezett rendes tagok paritása mintegy biztosítéka volt a Tanács összehangzott működésének; az pedig, hogy elnöki tisztét többször maga a miniszterelnök látta el, csak növelte a Tanács tekintélyét. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa és működése önkormányzat volt a szó legteljesebb értelmében. Nem merült ki abban, hogy az önkormányzat

lényegét csak a közigazgatási tisztségviselők választásában kimerülő sajtóosan magyar formájában lássa; hanem valódi - angol jellegű - önkormányzat, nemcsak összetételében, hanem működésében is, mintegy kiegészítve a székesfővárosi autonómia működését. Tagjait nem politikai indulatok keresztüztében választották, hanem szaktudásuk alapján. A Tanács tagjai között volt kiváló építész, neves jogász, elismert pénzügyi szakember, nagymúltú városházi vezető és még folytathatnánk a sort, de meghatározó minden esetben a szaktudás volt.

Az egész működését áttekintve tudjuk csak valóban értékelni azt az önkormányzati jóváhagyó jogát a Tanácsnak, melyen keresztül az egész fővárost érintő ügyek sokasága nem egy minisztériumi hivatali szobában - gyakran lelkiismeretlenül és kellő szaktudás híján - intézettek el, hanem a Közmunkatanács önkormányzati alapokra felépített ellenőrzési és felügyeleti joga segítségével. A Közmunkatanács működését végigkísérve láthatjuk, hogy legkiválóbb eredményeit akkor érte el, amikor a falak közül távol voltak az ellentétek, súrlódások, akár a kormányzattal, akár a székesfővárossal szemben. A pártokra szakadozó testületek nem mindig kiegyensúlyozott működése fölé emelte munkáját a józan testületi szellem valamint a kitűzött célok megvalósításáért egyénileg is átértett felelősség. Ez a vegyes jellegű szervezet egész működése során fényesen bizonyította, hogy a főváros szabályozása országos és állami feladat is, és a feladat minél teljesebb megoldásában kormányznak, önkormányzatnak, társadalomnak össze kell fognia. A Közmunkatanács hatalmas lendülettel kezdett neki a munkának, s hogy miként is fogta fel hivatását és munkáját, az az 1870-71. évi jelentéséből kitérünk. "...hogyan az ország fővárosa - Budapest - amely folyton szaporodó népességnek örvend, mely az ipar és kereskedelem terén naponként új vívmányokat mutat fel és az egész nemzet értelmi és szellemi életének máris középpontja, valóban nagyvárossá fejlődhesse, oly várossá, amelyben kézműves, iparos és kereskedő éppúgy, mint a főúr és tőkepénzes, amaz a biztosított munka és kereset, emez a nyújtandó fény és külsőin folytán letelepedni ingert érezzenek, - oly várossá, mely a 15 millió lakossal bíró magyar állam tekintélyéhez és befolyásához méltó helyet foglaljon

el a művelt nyugat fővárosal sorában.

Egy ilyen értelemben vett nagy főváros külkéllékei:

- a/ Kedvező közegészségügyi viszonyok s ezekkel kapcsolatban helyes csatornázási rendszer, tisztán tartás, terek és széles utcák, hogy lehetőleg minden lakás világossággal és levegővel birjon.
- b/ Kényelmes és biztos közlekedés, ezzel kapcsolatban helyes és biztos kövezési rendszer, utak és utcák jó karban tartása.
- c/ Célszerű beosztás, hogy a külön foglalkozásuak egymást ne zavarják, hogy a kereskedés egyes főtelepel, rakpart, vámház, vasúti Indóházak egymással biztos közlekedést nyerjenek s hogy az egyes várostömbök fejlődése irányt nyerjen, mely elejét vegye éppúgy a túlsűrű tömörülésnek, mint a városi jelleggel meg nem férő szórványnak.
- d/ Diszes középületek elhelyezése, hogy azok egyrészt az illető társadalmi körök és osztályok által, melynek leginkább szolgálni rendelvék, legkönnyebben elérthessenek s másrészt a város külalakjának szépségét hatványozzák.
- e/ Mulatóhelyek előállítása, nyári Idényre szabad, tág befásított területek a test és lélek üdülésére, téli Idényre színházak, koncert-termek stb. a nemesebb élvezetek eszközlésére..."

Nyugodtan írhatnánk e sorokat ma is, és egyáltalán nem biztos, hogy minden kltételét tökéletesen meg is tudnánk valósítani. Nem árt, ha ezt a gondolatot is figyelembe vesszük, amikor a Közmunkatanács munkáját ítéljük meg, hiszen mindnyájunk előtt ismeretes, hogy e hatalmas munkát akkor kellett elkezdeni, amikor is a fővárosban az építkezések tervszerűségének, egy határozott fejlődési iránynak a nyoma sem volt szinte megtalálható.

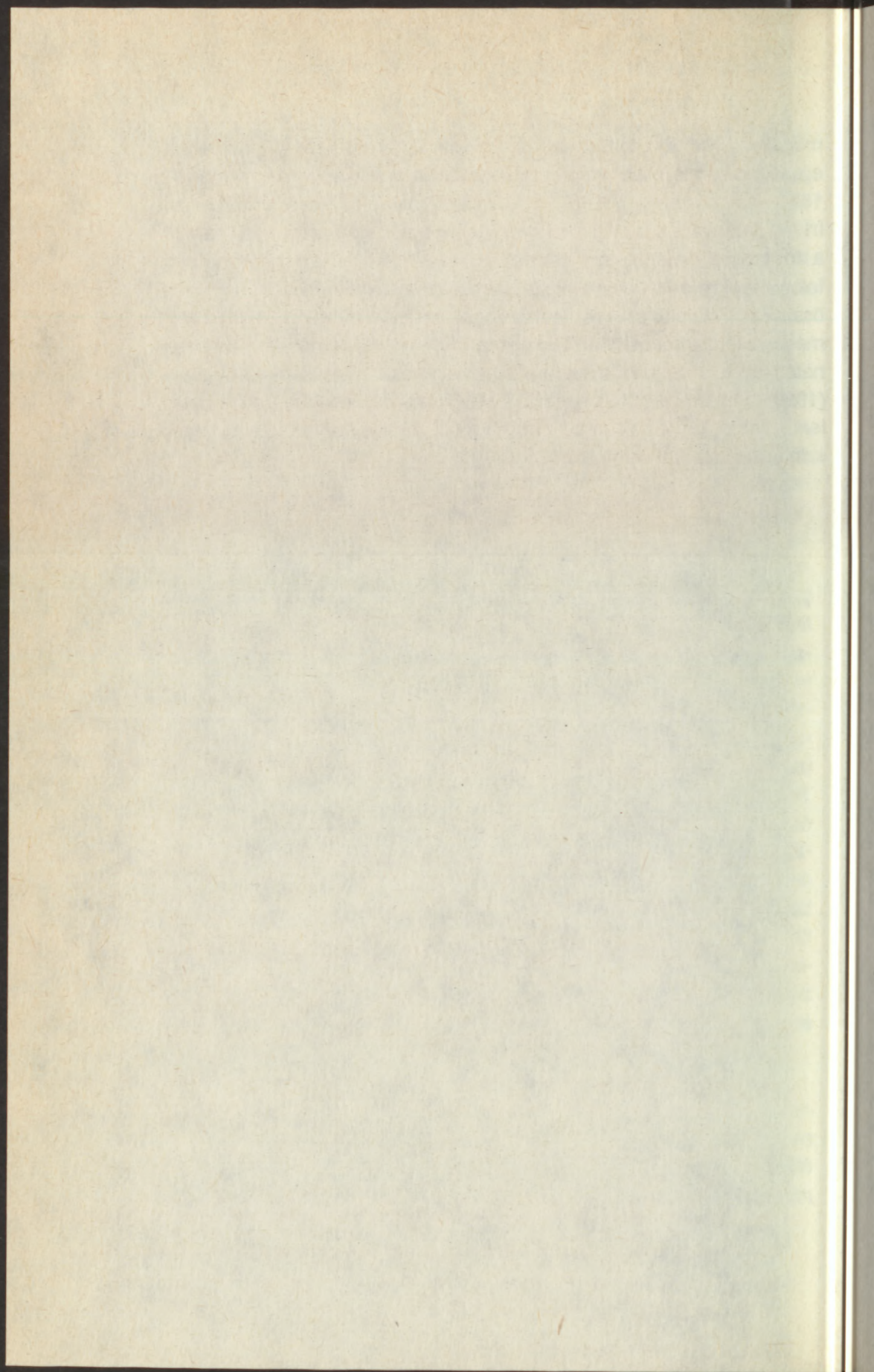
2. A Közmunkatanács már 1871 március havában klírta a pályázatot **Budapest általános szabályozási tervére**, mivel ez alapokmányában is meghatározott feladata volt. A pályázat határideje 1871. november 1-je volt. A bíráló bizottság tagjai voltak többek között Steindl Imre, Reitter Ferenc, báró Podmaniczky Frigyes, Házmán Ferenc, valamint két külföldi szakértő is. Az első díjat "Veritás" jellegével **Lechner Lajos**, a közmunka és közlekedési minisztérium főmérnöke, Felszl Frigyes a másodikat "Metropolis" jellegével, míg a harmadik díjat

"Ich Dien" jellgével S. Klein és Fraser Sándor londoni mérnökök nyerték el. Kivitelezésre sajnos egyik pályamű sem került, a Tanács, a rendelkezésre álló anyagok felhasználásával saját műszaki osztályát és bizottságát bízta meg, s az így kidolgozott terv alapján kezdődött meg Budapest újjáépítése. Ez a terv azonban csak részleges rendezési terv volt, mert csak a pesti városrészeiről készült, mely területre alapvetővé is vált (1872.)

A pesti városrész rendezési terve - a teljesség igénye nélkül - a következő főbb rendelkezéseket tartalmazta: a Kossuth Lajos utcának nyolc öltre (egy ölt=1,89 m) való kiszélesítését, a Petőfi Sándor utcának a Bécsi utcáig leendő folytatását, az Újépület telektömbjének szabályozását, a Vámház tér szabályozását, a Szentkirályi és a Baross utcának, valamint az Üllői út belső szakaszának kiszélesítését, a Nagykörúton kívül eső terület rendezését, a Városliget rendezését és kiegészítését, különös tekintettel az Andrássy útra és ennek a Városligetben való folytatására; a vasútak és környékük rendezését, új parkok létesítését, a meglévők kiegészítését. A pesti rendezési tervet követte 1876-ban a budai belső városrész, majd 1878-ban Óbuda alapvető rendezési tervének elkészítése. Az óbudai rendezési terv nem sokkal vállalkozhatott többre, mint a már meglévő szűk és görbe utcák - lehetőséghez képest - kiszélesítésére, egyenesebb irányba terelésére, valamint új összekötő útvonalak nyitására. A budai oldal rendezési terve elkészítésénél az irányadó szempont az volt, hogy a városrész szerves összeköttetése a pesti oldallal megtörténjen és egységesen fejlődjön. A Tabán rendezési tervét a már meglévő utcák lehető figyelembe vételével állapították meg. Szerepelt a tervben a dunaparti út kiszélesítése, a gellérthegyi sziklacsoport rendezése, az Ördögárokknak a Dunába torkolásánál tér kialakítása stb. Kelenföld rendezésénél három szempontot emeltek ki a tervezők, a Duna szabályozási vonalát, a Boráros tér irányában elképzelt hidat, valamint az összekötő vasút vonalát; természetesen szintén a teljesség igénye nélkül, hiszen számtalan más dolog is rendezésre került.

A város fokozatos, majd rohamos fejlődése már keletkezésük után egy évtizeddel szükségessé tette és megindította a tervek gyökeres átdolgozását, a megváltozott körülményekhez és lehetőségekhez való alkalmazását. Az általános rendezési terv megvalósulásáig azonban

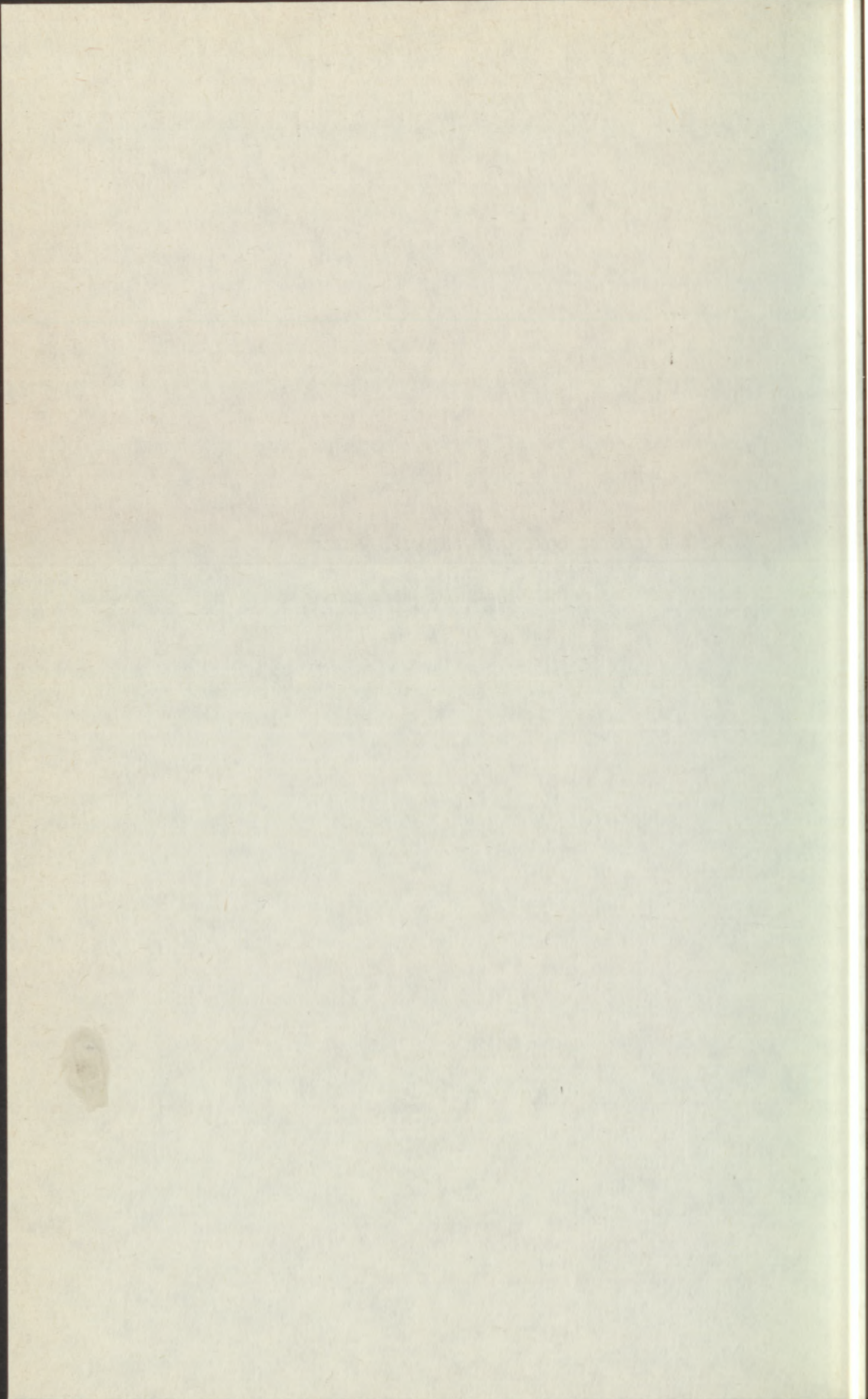
még igen sok idő telt el; holott a főváros és környéke területének egységes rendezéssel való összefogásának a szükségességét már az 1870-es törvény alkotói is fellelték. Harrer Ferenc 1908-ban írt tanulmányában már a fenti gondolatok valósultak meg, mely szerint a fővárossal még össze nem épült, de a főváros érdekkörébe eső településekre a törvényhatósági bekebelezést, a fővárossal pedig már összeépült településekre a községl tartaná követendőnek. Ez természetesen módosította volna a Fővárosi Közmunkák Tanácsa hatáskörét is. Sajnos a tanulmányt még csak meg sem tárgyalták. (1929-ben ismét voltak hasonló próbálkozások, szintén eredménytelenül, majd 1932-ben látott napvilágot 2 törvénytervezet e témáról, szintén Harrer Ferenc tollából.)



III.

Az állam és az önkormányzat közti viszony

(1872-1944)



H

1

A

ta

d

s

s

n

n

a

s

f

n

r

C

H

I

L

S

I

C

H

I

C

H

I

C

H

I

C

H

I

C

H

A FŐPOLGÁRMESTERI INTÉZMÉNY (1872-1944)

1./ A főpolgármester hatásköre

Az önkormányzatok függetlenségének ügye, a municipalitás jellege és tartalma, viszonya a központi kormányhatalomhoz nem újkeletű kérdés a magyar közigazgatás történetében. A klegyezést követő időszak törvényhozásának egyik lényeges feladata volt a különböző szintű önkormányzati törvények megalkotása során annak a kérdésnek az eldöntése, hogy milyen garanciái legyenek a felelős kormány-nak rendelkezéssel végrehajtására és mely biztosítékok szükségesek az önkormányzatok számára törvényben rögzített jogaik érvényesítésére.

A helyi érdekek intézményes politikai érvényesítését a kor köz-felfogása - már akkor is - nélkülözhetetlennek tartotta, mint olyat, mely a helyi közigazgatáson keresztül ölt testet, de amely önmozgása révén elsodródhat az országos politikai főáramlatoktól.

Országos és helyi politikai érdekek különbözőségének lehetőségét, konfliktushelyzet kialakulását a korszak realista politikai közvé-lekedése tehát elképzelhetőnek tartotta, s ebben az esetben az elvi-leg a kormány politikájában testet öltő országos, nemzeti érdekek el-sődlegességét fogadta el.

Ezen konfliktus kezelésére logikusan merült fel intézményesített ga-rancia kiépítése. Ezt a garanciát - miként a vármegyék esetében a főispán - Budapest főváros viszonylatában a főpolgármester jelentette.

A főpolgármester hatáskörét - ennek megfelelően - a főispáni jogkör mintájára határozta meg az első fővárosi törvény (1872: XXXVI. tc.), többnyire szó szerint átvéve a főispánról két évvel korábban alkotott köztörvényhatósági törvénycikk megfelelő szakaszait.

Ennek értelmében a főpolgármester "a végrehajtó hatalom képviselője, aki

1. **ellenőrzi** a fővárosi önkormányzatot és őrködik a törvényhatóság által közvetített állami közigazgatás érdekel felett". Ezen feladat teljesítése céljából kétszer egy évben a főváros legfőbb tisztviselőinek bevonásával ún. számonkérő széket tart; évente ellenőrzi a tisztviselők eljárását és a polgármesterhez érkezett kormányrendeletek sorsát; abban az esetben, ha a polgármester valamely kormányrendeletet nem tart végrehajthatónak, véleményes felterjesztést tesz a kormánynak, melyhez a polgármester nyilatkozatát is csatolnia kell.

2. **Fegyelmi jogkörében** vizsgálatot rendelhet el a "hanyag vagy vétkes" tisztviselő ellen, akit annak tartamára fel is függeszthet. (A polgármestert azonban csak a belügyminiszter jóváhagyásával függesztheti fel, melyet a legközelebbi közgyűlésen be kell jelentenie.) Fegyelmi, egyben különleges volt az a jogköre, amely szerint a felfüggesztett tisztviselőket a legközelebbi közgyűlésig másokkal helyettesíthették. A fegyelmi ügyek intézésére a törvény ezek mellett feljogosította még a főpolgármestert, hogy - kereset esetén - vizsgálatot rendelhessen el az állandó fegyelmi választmány útján is - melynek négy tagja közül kettőt ő nevezett ki. (1)

3. **Különleges - kormánybiztosi jellegű** - hatáskörében eljárva a főpolgármester széleskörű beavatkozási jogot kapott azon kormányrendeletekre vonatkozóan, melyek végrehajtását a törvényhatóság a végrehajtást sürgető másodszeri miniszteri leirat után is megtagadta. Ilyenkor a minisztérium felhatalmazásával a főpolgármester "a főváros mindazon tisztviselőivel és közegeivel, kikre a végre nem hajtott rendelet végrehajtásánál szüksége van, közvetlenül" rendelkezhetett. Ezen esetekben a tisztviselők és közegek a főpolgármester rendeletét azonnal és feltétlenül teljesíteni voltak kötelesek, - mely miatt a törvényhatóság által felelősségre nem voltak vonhatók. A nem engedelmeskedő tisztviselőt és közeget a főpolgármester azonban tisztli kereset alá foghatta, felfüggeszthette vagy el is mozdíthatta, s mással helyettesíthette. Az önkormányzat ellenállása esetén továbbá a főpolgármester a miniszteri leirattal egyet nem értő polgármestert jelentéstételre rendelhette, s rendkívüli köz-

gyűlés összehívásával a rendeletet tárgyalásba vétethette. A vonatkozó kormányrendelet végrehajtásával azonban a főpolgármester ezen különleges hatalma legott véget is ért, mely ellen a törvényhatóság a képviselőházhoz fellebbezhetett.

4. A főváros képviselőtestületében, a törvényhatósági bizottságban a főpolgármester jogosítványai közé tartozott, hogy annak elnöki tisztét töltötte be, ő állott a főváros élén, hívta egybe és rekesztette be a közgyűlés tanácskozásait. A törvényhatósági bizottság megválasztása alkalmával - a bíráló választmány elnökeként tevékenykedett, s ő nevezte ki az Igazoló választmány elnökét is. Döntő befolyással bírt a tisztviselők megválasztásakor is, amennyiben a tisztújító székeken a kijelölés jogát - mint a kijelölő választmány elnöke - gyakorolta.

A törvény ekkor még a főpolgármester kinevezési jogkörét - nem rendkívüli esetekben - csupán a következő rendes közgyűlésig, s csak az időközben megürit tisztviselői állások betöltésére tartotta fenn. (2)

A főpolgármester ezen jogosítványai - melyek nagyrészt 1930-ig, az új fővárosi kódex életbelépéséig hatályban maradtak, keretüül szolgálva az ellenőrző- és kettős közvetítő funkció működésének - két lényeges ponton tértek el a főispánra vonatkozó rendelkezésektől.

1. A főpolgármestert nem a kormány nevezte ki, hanem a belügyminiszter előterjesztése alapján az uralkodó hármaskörének jelölésére a törvényhatósági bizottság választotta meg hat évre, mely hivatalából még az uralkodó is csak saját kérelmére menthette fel.

2. A főispánnal ellentétben a főpolgármester véglegesen egyetlen tisztviselőt sem nevezhetett ki rendkívüli jogal gyakorlása során. A közgyűlés által meghatározott időtartamra szóló választás mely - egyik fő vitapontja volt a képviselőházban a törvényjavaslatnak - kétségtelenül lazította a főpolgármester függőségét a mindenkorl kormánytól, hiszen az illetőnek tekintettel kellett lennie a kormánypolitika érvényesítése során a következő választás körülményére is. (3)

A fent vázolt hatáskör képviselőházi vitájában az ellenérvek a főpolgármester kinevezése vagy választása, ill. választásának mikéntje kapcsán tulajdonképpen az állami befolyás jellegéről és fokáról csaptak össze. A törvényjavaslat ezen része több módosításon ment át. A belügyminiszter által készített első tervezet (4) még a főpolgármesternek a főispánhoz hasonló egyszerű kinevezését javasolta, melyet az előző országgyűlés képviselőházának különbizottsága - tekintettel a főváros "különleges helyzetére" - úgy módosított, hogy ámbár az uralkodó, ill. a kormány nevezze azt ki, de a közgyűlés által kijelölt három egyén közül. (5)

A végül határozattá emelt javaslatot kidolgozó új különbizottság ebben az elképzelésben joggal fedezte fel az eredeti kormánykonceptiót veszélyeztető elemet, amikor arra mutatott rá, hogy ebben az esetben a kormány oly egyént "lenne kénytelen kinevezni, kinek működéséért a felelősséget el nem vállalhatja". Ezzel szemben egyértelműen szögezte le, hogy a bizottság "azon nézetből indult ki, hogy azon egyén választására, ki hivatva van a kormány szándékait a törvényhatóságban képviselni, a főbefolyás az állam-kormányának tartasék fenn" (klem. H.J.A.).

Ezt az érvelést a képviselőházi vitában az ellenzéki képviselők az önkormányzatiság csorbításaként értelmezték és részletes kritika tárgyává tették. A főpolgármester pozíciójának köztes jellegéből adódó ellentmondásra utaltak, amikor nehezményezték, hogy a főpolgármester annak ellenére bír széleskörű ellenőrzési jogokkal, hogy a közigazgatás ügymenet aktuális kérdéseiről tájékozottsággal rendelkezne. Így módon a főpolgármester valójában a "felelőtlenség hatalmát" testesíti majd meg. A kormánypárti ellenérvelés ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy a felelősség ilyen jellegű megosztásával, ill. kiegyensúlyozásával valójában a reális ítéletalkotás feltétele teremődik meg. Ennek azonban némileg ellentmondott az a többször nyíltan kijelentett szándék, mely szerint a főváros különleges helyzetéből adódóan elkerülhetetlen a kormányzati "befolyás" bizonyos érvényesítése. Az ellenzék - nem alaptalanul - rögvest a centralizáció egyértelmű megnyilvánulásaként értékelte ezt, mely tág teret biztosíthat a pártpolitikai szempontok és befolyás érvényesítésére. E szerint a főpolgármester nem más, mint oly "szükség fölötti egyén", aki

az államhatalom képviselőjeként felelősségre vonhatja azokat, "akik a kormánynak nem hível". A főpolgármesternek "nagy hatalma lesz, hogy a kormánypárt érdekében visszaéljen vele, viszont kicsi a hatalma, hogy az adminisztrációt jól vezesse". (6)

2./ A Ráth-korszak (1873-1897)

Ezt a bizalmatlanságot (és bizonytalanságot) a városegysítést követően megválasztott első főpolgármester, **Ráth Károly**, korábbi ítélőtáblai bíró tevékenysége a későbbiekben nagymértékben csökkentette.

Belkutatási beszédében, miközben igyekezett eloszlatni az új önkormányzat érdekelt veszélyben lenni vélő esetleges ellenérzéseket, nem hagyott kétséget az Iránt, hogy az új törvényhatóság tényleges érdekét szolgálva mindent meg fog tenni, hogy a három város szerves egységbe forrjon, s "mind politikailag, mind társadalmilag... oly központját, oly egyesített fővárosát képezzék a szeretett hazának, melyre nem csak a főváros minden polgára, hanem a hazának minden fia büszkén tekintsen". (7)

A főpolgármesteri állást övező előzetes bizalmatlanságnak a főjegyző adott óvatosan hangot, reményét fejezve ki, hogy a főpolgármester a köztörvényhatóság jogainak éppen tartásával a kormány és a főváros "gyakorl érintkezéséből felmerülhető" ellentéteket "a főváros közönségének méltányos kívánalmaihoz képest" minden esetben el fogja oszlatni.

Ráth Károly majd negyedszázados tevékenysége során összességében a megválasztásakor kinyilvánított elveknek megfelelően töltötte be hivatalát, a törvény Intencióit bizonyos mértékig módosítva, a funkciót sajátos tartalommal töltve meg.

Az első főpolgármester a legnagyobb súlyt - a fennmaradt iratanyag tanúsága szerint - a személyes jellegű ügyeknek szentelte. Az ő hivatala mindennek előtt a főváros polgáral számára volt nyitva, akik minden olyan ügyben a közbenjárására számíthattak, amely fel-ségjogokkal volt kapcsolatos (nemesítések, címek és rangok oda-

ítélése) vagy a kormány felé tartalmazott valamely közigazgatási jellegű igényt, amely sem bírósági, sem rendes törvényhatósági úton nem volt kieszaközölhető (egyéni panaszügyek és közbenjárású kérelmek).

A Ráth-korszak főpolgármesteri hivatalában - az utána következő korszakok ügystruktúrával összehasonlítva - nagyobb arányban intéztek ilyen jellegű, tisztán személyes ügyeket, ami nyilvánvalóan összefüggésbe hozható a dualizmus ezen időszakának társadalmi jellemzőjével; a megszilárduló polgári jogállam formalizált keretel között nemigen tudott érvényesülni az önkényuralmi időszakban is továbbélt, a hűbériség idejéből származó, egyéni elbírálásra és külön jogokra igényt tartó, a legfőbb hatalom, ill. annak képviselője kezébe kereső alattvalói igény. A főudvarnagyi hivatalhoz és a belügyminisztériumhoz is szépszámmal befutott nemesítési kérelmek első nagy hulláma a nyolcvanas- kilencvenes évekre esik, melyeket a Budapesten lakó kérelmezők esetében ezen hatóságok többnyire a főpolgármesterhez továbbítottak informálódás és véleményezés céljából. A főpolgármesteri hivatal ezeket a megkereséseket - a kérel utókor számára kissé talán olykor mulatságosnak tűnően - mindenkor a legnagyobb komolysággal és körültekintéssel kezelte, s a fővárosi rendőrségtől az előjárósági hivatalokig minden elérhető hatóságot felhasznált, hogy a folyamodók személyes viszonyait kiderítse, mely értesüléseket azután a belügyminiszterhez részletekbe menően, terjedelmesen és személyes értékeléssel ellátva terjesztett fel, -a klasszikus liberálizmus időszakát tekintve némileg meglepő módon - az illető "politikai magatartását" is érintve, emígyen: X. Y. "egyéniségét tekintve tisztességes, derék polgár, vagyoni viszonyai igen kedvezőek, erkölcsi, társadalmi és politikai magatartása kifogástalan". (8)

Az ezen tárgyú ügydarabok a Ráth-korszakban nagyszámúak, ha arányuk nem is ekkor a legmagasabb. A magánszemélyek folyamodásával között jellegzetes csoportot alkottak még a különféle **segélyezési kérelmek** és ezek elbírálási ügyei. Mivel a kor felfogása szerint az ínséges helyzetben lévőkön elsősorban a tehetős polgároknak és az azok által életre hívott jótékony célú egyesületeknek, valamint az egyházaknak- felekezeteknek volt (főképpen erkölcsi) kötelessége

gondoskodni, a hatósági, vagyis városi és állami jótékonykodás - nem is beszélve az egységes, átgondolt szociálpolitikáról - csak másodrendű szerepet játszhatott. A csekély mértékű állami jótékonykodás egyik fő megnyilvánulása a fővárosban a bizonyos rendszerességgel folyósított felségfolyamodványok Igényjogosultság szerinti szétosztása volt. Az Igényjogosultakat a kerületi előjárók írták össze, mely névsorok a mellékelt folyamodólevelek kíséretében a főpolgármesteri hivatalba kerültek, akik közül e főhivatalnok döntötte el, hogy kik részesüljenek abban.

Ezen fenti, egyedül jellegű ügyek - Jóllehet nem szabályozta azok viteleit jogszabály - Jellegetes részét képezték a főpolgármester tevékenységi körének.

A feladatok másik részét a törvényben rögzített kötelezettségek alkották, melyeket ebben az időszakban a főpolgármester nem feltétlenül a törvénytöveg betűjének és hangsúlyának megfelelően látott el. Jóllehet a törvény legfontosabb feladatául a fővárosi hivatalok és azok tisztviselőinek adminisztratív és törvényességi felügyeletét jelölte meg, az előírt tényleges évközi ellenőrző tevékenységre nem sok jel utal. Ennek magyarázatául a főpolgármester és a fővárosi tisztikar közötti igen szoros és jó viszony szolgálhat, melyet a kormánnyal előállt konfliktushelyzetek sem ingattak meg.

Egy ízben például a boszniai okkupáció nyomán jött létre feszültség a törvényhatóság és Tisza Kálmán kabinetje között, mikor is a főváros egyébként kormánypárti többségű önkormányzata úgy döntött, hogy engedve a közvélemény nyomásának (s élve törvényadta jogával, mely lehetővé tette az országos politikai kérdésekben való állásfoglalást is) kezdeményezi a kormány vád alá helyezését (!). (9) Ámbár a boszniai kérdés gyors katonai rendezése rövid időn belül elcsendesítette a felháborodás hullámait, a török sebesültek megsegélyezésére indított társadalmi mozgalom bizonyos nyugtalansággal töltötte el a kormányt, mely már-már az udvariatlanság határát súroló kemény hangú leiratokban fogalmazódott meg, - a főpolgármester nem kellő mértékű kormánylojalitásáról árulkodva: "méltóságod haladéktalanul intézkedni fog, hogy előforduló esetben úgy a segély-

gyűjtések, mint azok elküldése mindenkor jelen elhatározásom alapján eszközöltessék" - írta a belügyminiszter. (10)

A főpolgármester legszámosabb feladata a kormányzati politika fővárosi érvényesítését illetően ekkor egyébként az önkormányzati hatóságok ténykedésének (közgyűlési határozatok, tanácsi és polgármesteri rendeletek, szabályrendelet-tervezetek) belügyminiszteri jóváhagyást megelőző előzetes véleményezésére vonatkoztak, melyet Ráth Károly különösen a főváros szervezetét érintő módosító elképzelések esetében, (melyek legtöbbször új állások létrehozását igényelték) mindenkor körütekintően, a lényeges szempontokra való utalásokkal, az autonómia illetékes szakemberrel előzetesen konzultálva fogalmazott meg.

Valószínűleg szerepe volt ugyanakkor azon gyakorlat kialakításában is, hogy az önkormányzat - eltérően a törvény szövegétől - olyan esetekben is kormányjóváhagyásért folyamodjon, melyekben pedig arra nem volt szükség, ezáltal korlátozva saját mozgásterét.

A kormány a főpolgármester közbenjárását szintúgy igénybe vette azon kérdések rendezésekor is, melyek elintézését valamely okból sürgősnek tartotta, gyorsítani kívánva az ügy elintézését az önkormányzati hatóságoknál. Így például "haladéktalan értesítést" kért árvízveszély vagy kolerajárvány esetén a megteendő intézkedésekről. S a Belváros 90-es évekbeli rendezésével kapcsolatban is a belügyminiszter őt kérte fel több ízben is, hogy a rendezés ügyét mozdítsa elő a fővárosi hatóságoknál. Ez esetben pl. a főpolgármester tájékoztatta a polgármestert a belügyminiszter leiratáról, s felkérte őt, hogy az ügyet vigye a törvényhatósági bizottság illetékes albizottsága elé, hogy az azután a közgyűlés napirendjére kerülhessen. (11)

A korszak vége felé, a kilencvenes évek második felétől kezdődően a szociális tematika felmerülésével és az új típusú politizálás jeleként, némely esetben a kormány a főpolgármestert illetékességi körén kívül eső, tisztán politikai feladatokkal is megbízta. Így például Ráth Károlynak egy ízben fel kellett szólítania a rendőrfőkapitányt és a polgármestert, hogy az akkoriban alakult Katolikus Néppártot sajtópropagandájában ne zaklassák. Más esetben - nyilvánvalóan

minden jogalap nélkül - "bizalmas beszélgetésen" meg kellett győznie a fővárosi színházak igazgatóit, hogy egy bizonyos színművet (Hauptmann Takácsokját) "magasabb államérdekből" ne vigyenek színre. (12)

Szólnunk kell végül még a főpolgármester társadalmi jellegű megnyilvánulásairól is, melyek a későbbi időkben is igen jellemzőek voltak. Így a főváros legfőbb tisztviselője a törvényhatósági bizottság katolikus tagjai élén mindenkor részt vett a legjelentősebb egyházi ünnepeken, s a közjótékonyági akciókban, mint például a hetvenes években, amikor ő volt a népkönyvtár bizottság elnöke. (13) Az ilyen közszereplések elsőrendű funkciója az volt, hogy erkölcsileg orientálja a főváros mérvadó, befolyásos köreit, a polgárság alapmentáltását az adott területeken meghatározva.

3./ Konzervatív reformkísérletek, s a funkció névlegessé válása az első világháború időszakában.

Ráth Károly 1897-ben bekövetkezett halálával véget ért a "Károlyok kora" (Ráth Károly, Kamer Mayer Károly, Gerlóczy Károly tevékenységének Időszaka) Budapesten.

Főpolgármesternek, a kormány előterjesztésére az uralkodó első helyen az alig egy évvel korábban a tanács élére került új polgármestert, a széleskörű közigazgatási ismeretekkel bíró **Márkus Józsefet** jelölte, akit a közgyűlés nagy többséggel meg is választott.

Márkus (1897-1906) vérbéli hivatalnok volt, aki ambíciózus elképzelésekkel rendelkezett a főváros közigazgatásának "rendbe tételére". A kilencvenes évtized végére Budapest a népesség nagyarányú növekedése és a kiterjedt középítkezések nyomán - túlzás nélkül mondhatjuk - az európai nagyvárosok élvonalába került, melynek kommunális és főleg szociális infrastruktúrája ugyanakkor azonban jelentősen elmaradt a kor követelményeitől.

Ennek az időszaknak a városvezetése az ilyen jellegű problémák megoldásában nemigen gondolt új megközelítésekre, szemléletmódjában a korábbi, tisztán városigazgatási- hatósági jelleg dominált, mely-

nek további fenntartására, annak eredményesebbé tétele érdekében, bizonyos kisebb mérvű szervezeti változtatások mellett, a főváros kiadásainak mérséklését és az adminisztráció konzervatív jellegű megújítását tartotta a leglényegesebbnek.

Ennek a felfogásnak volt a képviselője Márkus József, akinek megválasztásakor a fővárosi vezetéssel szembeni kritikus közvéleménynek hangot adó sajtó kétségeit fejezte ki a főpolgármester jövőbeli tevékenységét illetően.

A Pestl Hírlap kommentátora az esemény kapcsán arra a nyugtalanító távolságra hívta fel a figyelmet, mely a főváros lakossága és az azt elvileg képviselni hivatott, szűkös párt- és vagyoni érdekek szerint összeállt közgyűlés között feszült. A kérdés az volt, vajon Márkus József, midőn "polgármesteri címe megnő egy fővel"..."csalódást szerezve a tapsolóknak, be akarja-e tölteni az egész népesség reményeit?" A közgyűlés ugyanis "azt várja tőle, hogy nem bontja meg a mai egyensúlyt". (14)

Az új főpolgármester belkutatási beszédében, miközben nemigen kellett indokolatlan reményeket a fenti elvárásokat illetően, a fővárosi adminisztrációt és a közgyűlési ellenzékét nyugtalanító kijelentéseket tett hatáskörének "a maga egészében" történő betöltéséről. Márkus e helyütt megelőlegezte hivatali tevékenységének a későbbiekben részben meg is valósított alapeszméjét, mikor hangsúlyozva, hogy - ámbár "külön intézkedési joggal nem ruházta fel" őt a törvény a közigazgatási ügyek vitelében - mégis "abban a meggyőződésben" él, hogy e működési kör "pontos és lelkiismeretes betöltése mellett a főpolgármester a székesfőváros adminisztrációjának számottevő tényezőjévé válhatik", ellenőrzői tisztét "eréllyel és szigorral, de egyúttal igazságérzettel" töltve be. (15)

Márkus József ebben a szellemben látott hozzá, közvetlenül a főpolgármesteri szék elfoglalása után, a hatáskört teljes egészében betölteni kívánó működésének, a Bánffy-kormány erőteljes politikáját érvényesítő Perczel Dezső belügyminiszter támogatását maga mögött tudva.

Legfontosabbnak - a korábbi időszakban nem kellően ellátott - ellenőrző feladatoknak kívánván eleget tenni, megszervezte, s rendszeres ülésekkel működtette is a tanácsnokok részvételével azt az ún. szcontrális vagy számonkérő széknek nevezett ad hoc bizottságot, mely az ügyosztályl ügymenet jog- és szakszerűségét volt hivatva, a konkrét ügyek áttekintésével ellenőrizni. Márkus, mint a számonkérő szék elnöke, elrendelte a még a polgármestersége idején általa elkészített szolgálati utasítás alkalmazását. Ennek értelmében az egyes ügyosztályoknak minden hónapban kimutatást kellett készíteniük ügyvitelükről, melyet azután a főpolgármester szigorúan ellenőrzött.

Szorgalmazta, s keresztül is vitte a központi igazgatás részleges átalakítását, a mérnöki hivatal, a tisztli ügyészség és a kerületi adóhivatalok tevékenységének újraszabályozásával. (16)

A Bánffy-kormány számára a főispánok és a főpolgármester jelentőségének megnövekedéséről tanúskodik az a kormányrendelet (3896/1895. M. E.sz.), mely előírta ezen főtisztviselők részére, hogy a törvényhatóság köziggatásának helyzetéről félévenként tegyenek különjelentést a belügyminiszternek. Ezen jelentéseknek - jellemző módon - csak a Márkus-korszak időszakából találjuk nyomát. Sem előtte, sem utána nem számoltak be írásban a kormányoknak a főpolgármesterek hivatali tevékenységükről.

A Márkus-korszak jellegzetessége volt az is, hogy a főpolgármester fokozott figyelmet fordított a törvényhatóság bizottság tevékenységére, melynek aktív munkára ösztönzése mellett igyekezett - elnöki jogkörét érvényesítve - az uralkodó párt szempontjából kedvező helyzetet teremteni. Így például szorgalmazta a polgármesteren keresztül, a tanácsnokok kötelező megjelenését az üléseken, hogy "az ügyekre vonatkozó felszólalásoknál a tanács álláspontjának védelmét" azok szakszerűen elláthassák, s az egyes kérdések elbírálása "oly irányban és módon történjék", mint az a "székesfőváros érdekében kívánatosnak mutatkozik". (17)

Ámbár belktatásakor Márkus hangoztatta, hogy a közgyűlés elnökeként "részhajlatlansággal és pártatlansággal", a "rút gyűlölködések viharát elhárítva" kívánja a törvényhatóság hajóját kormányozni, (18)

a túlzott kormánylojalitás megakadályozta ebben. 1898-ban az első nagy parlamenti obstrukció időszakában a törvényhatósági bizottság ülése is hangos volt az erőszakos elnöki fellépés ellen tiltakozó ellenzéki kifakadásoktól, mikor is a miniszterelnök díszpolgársága ellen tiltakozó ellenzéki városatyákat a főpolgármester az ügyrend megsértésével akadályozta meg nézeteltel kifejtésében. (19)

A Márkus-korszak 1906-ig tartott, amikor a főpolgármester végülis leköszönt hivataláról, - összefüggésben azzal a nagy kormányválsággal, mely Budapesten is arra készítette az önkormányzatot, hogy az abszolutista kísérlet ellen fellépő ún. nemzeti ellenálláshoz csatlakozzon. A főpolgármester ekkor az önkormányzattal volt lojális - nem óhajtván parlamenten kívül kormány közegeként betölteni a rendkívüli jogkörből adódó szerepet.

Ekkor néhány hónapra, királyi biztos hatáskörben a budapesti rendőrfőkapitány, Rudnay Béla foglalta el a főpolgármester irodáját, s kísérelte meg a főváros ellenállását megtörni. Az ellenállás a tiltakozó nyilatkozatok mellett abban nyilvánult meg, hogy a székesfőváros nem volt hajlandó a kincstárnak átutalni az önként befizetett állami adókat. (20) A rövid ideig tartó krízis elmúltával, a korábbi ellenzék kormányra jutásakor a főváros élére is törvényesen választott főpolgármester került, az addigi tiszt ügyész, Fülepp Kálmán személyében. Csaknem ezzel egyidejűleg választotta meg a közgyűlés az új polgármestert, Bárczy Istvánt is, aki Fülepp 1912-ben történt nyugdíjazása, majd az utána 1913-ban megválasztott, de halála folytán csak néhány hónapig hivatalban volt Heltai Ferencet követően egészen az őszirózsás forradalom kitöréséig irányította a fővárost - és határozta meg nagyrészt annak közséppolitikáját -, 1913-tól már mint helyettes főpolgármester is.

Bárczy István az egész főváros történetének legkimagaslóbb alakja, hivatali tevékenységének méltatása nagymonográfia-szintű feldolgozást igényelne. "Uralkodása" időszakában, 1906-tól messzemenően meghatározta a főváros fejlődésének irányát. Ismert szociálpolitikai, kulturális és községesítési programjainak - a háború kitörése miatt csak részleges - megvalósításával is szakított a korábbi időszak ama felfogásával, mely szerint a városvezetésnek szűken az igazga-

tási kérdésekre kell koncentrálnia, a város közszükségleteit érintő ügyekben - kímélve a városi vagyonalapot - csak a feltétlenül szükséges határig szabad elmennie, s a legkülönbözőbb lakossági igényekhez tisztán adminisztratív módon kell viszonyulnia.

A Bárczy-korszak közséppolitikája ezzel szemben - felismerve azt a tényt, hogy a fővárosban a szabadversenyessé váló piacgazdálkodás konjunktúrája széles rétegek számára nem képes biztosítani kielégítő módon és a kor színvonalának megfelelően a legkülönbözőbb feltételeket - a városi hatóság intervencionális működését kezdeményezte. Ehhez az alapot a magánbankok bőséges hitelkínálata teremtette meg. Ennek nyomán a világháború kitöréséig töretlenül haladó, s ilyen irányokban kibontakozó városfejlődés elsősorban a városi adminisztráció operatív irányítását igényelte, mely feladatot nyilvánvalóan a polgármester látott el. A főpolgármesteri hatáskört ekkor már a várospolitikai kérdések iránt érdeklődő közvélemény nagy része is (és maguk a főpolgármesterek is) inkább formáltatásnak tekintették, melynek megszüntetését az évekkel korábban többször elkészített, s Bárczy által is szorgalmazott új fővárosi törvény-koncepciók is kiállításra helyezték. (21)

Mindezek folytán, a kilencszázas és a tizes évek főpolgármesteri ügyvitelében meghatározó jellegűvé vált - különösen Bárczy 1918. áprilisi véglegesítése után - a protokolláris-reprezentatív elem. A hivatalban intézett különböző típusú ügyiratok arányai az előző évtizedek ügystuktúrájához képest annyiban változtak, hogy a nemesítési, kitüntetés, valamint az informálódásra vonatkozó ügyek száma tovább növekedett a háborús években érve el a maximumot -, míg a felségfolyamodási segély ügyek aránya - az intézményesülő községi szociálpolitika miatt is - némileg csökkent.

4./ A főpolgármester a konszolidáció szolgálatában - kísérlete önálló várospolitikai tényezővé válásra.

Bárczy Istvánnak a Károlyi-forradalom alatt történt leköszönésével a forradalmak Interregnuma után, megürült a főpolgármesteri szék, melynek kormánybiztosi hatáskörben történő helyettesítésével az új rendszer Sipőcz Jenő addigi tisztii ügyészt bízta meg, akl a há-

ború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi törvény alapján 1920. április 1-jén foglalta el hivatalát.

Sipőcz, miként elődel, szintén fővárosi ember volt, akinek korábbi kollégával, a forradalmakat átvészelt tanáccsal kellett új utakra vezérelnie a főváros adminisztrációját. A Nemzetgyűlés ui. úgy döntött, hogy nem restaurálja a 18 előtti törvényhatósági bizottságot, hanem a tanácsot ruházza fel ideiglenesen a közgyűlés jogkörével. (22)

Az új főpolgármester-kormánybiztos megnyilatkozásában nem hagyott kétséget afelől, hogy fő feladatának "az Interregnum megszűntetése és a teljes jogfolytonosság helyreállítása mellett" azt tekinti, hogy közreműködjön a fővárosnak keresztény-nemzeti alapra helyezésében. Miközben igyekezett a diktátor vádját elkerülni, hangoztatván, hogy "a főváros jövő irányát felől" a majdan megalakuló szervezeteknek kell határozniuk, némileg fenyegetően hangsúlyozta, hogy aki útjába áll és "az eszmék keresztülvitele elé akadályokat gördít, azzal szemben vaskövetkezetességgel" fogja érvényesíteni azt a hatalmat, amely a törvény alapján rendelkezésére áll. Hangsúlyozta még ezzel összefüggésben a "szellemi destrukció" elleni harcot, valamint a főváros pénzügyel rendezésének és az alkalmazottak támogatásának szükségességét. (23)

A kormánybiztos irányítása mellett zajlottak le 1920. júliusában azok a községi választások, melyek az Újvárosházába is bejuttatták azt a saját magát is "keresztény-nemzeti kurzus"-nak nevező áramlatot, mely az egész évtizeden keresztül - 1925-től valamelyest csökkent befolyással - meghatározó közege volt a fővárosi politikának. A választási eredmények - a közgyűlés számára és összetételére (virilizmus eltörlése), valamint a jogosultságra és a választás módjára (titkos szavazás) vonatkozóan - módosított, új rendelkezés alapján születettek. (24) Az új törvényhatósági bizottság mandátuma 1923 végéig szólt.

Az addig eltelt időszakban a Wolff Károly névvel fémjelzett Keresztény Községi Párt fő törekvése arra irányult, hogy tagjait a fővárosi hivatalok és üzemek vezető tisztségelbe juttatva megtörje az általa "szabadkőműves-zsidó oligarchiának" nevezett korábbi vagyonos

nagypolgári rétegek hatalmát, s a főváros (sokszor német származású) keresztény középrétegeknek nyisson teret a budapesti közéletben. Az erre irányuló törekvések nem voltak mentesek a nagyhangú, erőszakos fellépésektől, a hivatali visszaélésektől, melyeket a főpolgármester többször felemlített és igyekezett azoknak elejét venni. Jóllehet Sipőcz politikai világnézeti beállítottsága nagyjából összhangban volt a Wolff-pártéval, annak gyakorlati érvényesítése során azonban igyekezett figyelemmel lenni a bethleni konzolidációs törekvésekre is. A miniszterelnök ul. nem nézte jó szemmel a közgyűlésben eluralkodott szélsőséges megnyilvánulásokat, s miközben elítélte a szociáldemokráciát és a "teoretikus szabadelvűséget", élesen elhatárolódott a faji alapú acsarkodásoktól is. Egyértelmű célzással a Keresztény Községi Pártra kijelentette: "Minekünk nem szabad gyűlöletet hirdetni, minékünk a keresztény nemzeti eszmét komolyan kell vennünk". (25)

Az ezen időszak iratanyagában - összhangban a kormányzati politika erőteljesebb érdeklődésével a főváros ügyei iránt - nagyobb arányban találunk a minisztériumoktól érkezett leiratokat, melyek között tovább növekedett a magánszemélyekre és társadalmi szervezetekre vonatkozó információ kérések aránya, s még ennél is erőteljesebben a főváros súlyos pénzügyi helyzetéből eredő, azzal kapcsolatos, különféle elszámolási ügyek száma. A trianoni katasztrófa következményeként erőteljesen megszaporodtak az elszakított területekről menekült orvosok állásfolyamodványai is - lévén a főpolgármester megbízva a közigazgatási bizottságról alkotott törvény alapján a fővárosi orvosok kinevezésével.

A törvényhatósági bizottság mandátumának lejártával - a közgyűlés újjáválasztását szabályozó új törvény meghozataláig is - a kormány menesztette Sipőcz főpolgármester-helyettes-kormánybiztost - akinek a különféle gazdasági és hatáskörrel visszaélések elleni fellépését nem tartotta eléggé erélyesnek, - s helyébe a belügyminisztériumból nevezett ki főtitkárát, **Terstyánszky Kálmán** személyébe. A csupán 1924. januárjától szeptember elejéig hivatalbana volt kormánybiztost a Wolff-pártiak fanyalogva, s az autonómia sorsa fölötti aggodalmuknak hangot adva, a liberálisok pedig egyértelmű örömmel fogadták, - reménykedve, hogy - úgymond - "a kormány nem fogja a fővárost a

fajvédő reakció karjalba dobni". A kormánybiztos nyíltan kijelentette, hogy utasítást kapott a kormánytól, mely szerint igyekezzék távol tartani magát a konfrontációs politikától, (26) figyelmét a tanácsli túlköltekezésekre fordítsa, - mely ellen igyekezett fellépni. (27)

A csekély tekintéllyel és befolyással bíró kormánybiztost szeptemberben Ripka Ferenc személyében immár olyasvalaki követte, aki bár eleinte szintén a "politikamentesség" jelszavával lépett fel, a gázművek vezérigazgatójaként és a közgyűlés tagjaként olyan tekintéllyel és tájékozottsággal rendelkezett, mely a miniszterelnök távollabbi céljainak is megfelelni látszott.

Ripka bemutatkozó beszédében a jövőre vonatkozóan összekapcsolta a higgadt munkálkodás igényét az azt lehetetlenné tevő "fölbujánzott gyűlölködés" elutasításával, sajnálkozva afölött, hogy az eltelt időszakban "a szenvedélyek tombolása lépett a munkásélet higgadt megfontolása helyébe" és, hogy a "keserves küzdelmek között lehetetlennek látszott az emberi megértés, amikor az izgatás iparszerű foglalkozássá kezdett válni". Ezen megállapítások után - melyek nyílt hadüzenetet jelentettek a keresztény kurzus szélsőségesel címére - a kormánybiztos négy fő szempontot jelölt meg az általa sürgősnek tartott fővárosi feladatok közül. Ezek: "a lelkek békéjének" biztosítása; a takarékoság és ezzel összefüggésben az adminisztráció ésszerűsítése; a kritikus közélet javítása; valamint megfelelő közmunka-politika kidolgozása. (28) Az ezen kérdések megoldásában való közreműködést az egy évvel később főpolgármesterré választott Ripka véleményezések és ajánlások formájában a későbbiek folyamán mindig igényelte, s hatásköre részének tekintette.

Az 1925. júliusára kitűzött fővárosi választásokat megelőzően már az év elején a kormánybiztos fenti "politikamentességét" sutba dobva, aktív politizálásba kezdett, válaszolva ezzel a fajvédő szélsőségesek őt ért durva támadásaira (melyek során becsületsértési perekre is sor került), amiért az megtiltotta a fővárosi iskolákban ébredő-gyűlések (s minden egyéb politikai összejövetel) tartását. A szélsőjobb Ripkát pl. "gázgyári Kodalkának" titulálta, aki "fej nélkül igazgatja Budapestet". (29) A választások során a Ripka-párt - mely tulajdonképpen a kormánypárt fővárosi megfelelője volt - szolid 9 százalékos ered-

ményt ért el erősen liberális színezetű keresztény- nemzeti programjával.

A főváros legbefolyásosabb vezetőjének ilyen nyílt politikai fellépése utal arra a változásra, mely Budapest, mint elkülönült politikai tényező jelentőségének megnövekedéséből fakadt. A magyar civilizációs fejlődés szervetlensége a szintézisbe lépni képtelen komponensek "vegytiszta" alakban jelentkező elkülönültségét a főváros társadalmi viszonyai között produkálta a legkézzelfoghatóbban. Ezen szervetlenség kezelése a kormány részéről eminens nemzeti feladatnak és érdeknek tűnt, mely önálló politikai tényezőként történő színre lépésre ösztönözte. Ripka Július főpolgármesterré választásával, 1932-ben történt visszavonulásáig immár nem egyszerűen a központi kormányhatalom képviselőjeként tevékenykedik, hanem mint olyasvalaki, aki befolyása érvényesítése és fönntartása érdekében immár formálisan is aktív részese kell, hogy legyen a községpolitikai küzdelemnek.

A fővárosi közélet ezen túlpolitizáltsága okozza azután majd néhány év múlva az önkormányzati terrénium államhatalmi szóval történő erőszakolt összeszűkítését. Addig azonban a főpolgármester mindent megtesz a kormánypárti befolyás fokozására. Az egységespárt nem túl erős községi központja ebben az időszakban több esetben fordul például Ripkához lakossági közbenjárások kieszaközlésére, melyekben a főpolgármester a jelzett okból - mindig intézkedik is.

A belügyminiszterekkel folytatott levélváltások tanúsága szerint a felügyeleti-véleményezési hatáskört saját, esetenkénti különvéleményének mellőzésével - a főváros és a kormány közti nézeteltérések során a belügyminiszter álláspontjának kialakulását "bevárva" - gyakorolta. Így például 1927-ben, amikor a belügyminiszter rövid időn belül másodszor szorgalmazta a további hivatali létszámcsökkentéseket, a főpolgármester noha nem értett egyet azzal, nem csatlakozott a polgármester érveléshez, hanem ellgazítást kért a főhatóságtól: "minthogy ebben a rendkívül fontos kérdésben Nagyméltóságod irányadó véleményének ismerete nélkül állást foglalni nem óhajtanék, van szerencsém Nagyméltóságodat tisztelettel felkérni, méltóztassék a polgármesteri átlratban foglaltakkal szemben nagybecsű állásfoglalá-

sát velem közölni, hogy a kérdést a jövőben is Nagyméltóságod Intencióinak megfelelően kezelhessem". (30)

A főváros gazdálkodását és költségvetését - a többszöri nagyösszegű kölcsönök felvétele ellenére - egyensúlyba hozni képtelen, az ellenzéki politizálástól hangos főváros ellen a kormány 1927-től végül az autonómia jelentős fokú korlátozását célzó tervek szövögetésébe kezdett. A fő indokot a közüzemek gazdálkodásának észszerűtlen, a főváros vagyonát nem kellően kamatoztató tevékenység szolgáltatta, mely kérdésnek a megoldását a belügyminiszter több ízben szorgalmazta a közgyűlésnél. Az ezek nyomán végrehajtott szanálási rendelkezések részleges sikerrel sem akadályozták azonban meg a kormányt abban, hogy fenti szándékú törvényt fogadtasson el az országgyűléssel, mely kódexként - hatályon kívül helyezte az 1872-eset.

A Budapest székesfőváros közigazgatásáról alkotott 1930. évi XVIII. törvénycikknek a főpolgármesteri hatáskörre vonatkozó rendelkezéssel összhangban az autonómia állami befolyásolását célzó fenti általános törekvéssel - számos ponton módosították a korábbi jogkört. Ezek a következők:

Ámbár a közgyűlés a korábbiak szerint választotta a továbbiakban is ezen főtitkviselőt, elmozdíthatatlanságát megszüntette az új törvény - ez által szorosán a kormányhoz láncolva őt, s szövegszerűen is rögzítve a kormány alárendeltségét. Az állami titkviselői jelleg egyértelműbbé tételét szolgálta az is, hogy egyrészt fizetését az állami költségvetésben állapították meg, másrészt eszközövegéből kihagyták az önkormányzat jogainak megoltalmazására vonatkozó utalásokat. A hatásköréről általánosságban rendelkező szakaszban ellenőrzési feladatkörét a korábbi rendelkezéssel ellentétben olyan széleskörűen határozták meg, amely a közigazgatás minden pontján és fázisában, a székesfőváros minden szervére kiterjedően (a részvénytársasági üzemeket is beleértve) eljárási lehetőséget biztosított számára. Külön bekezdésben emelték ki felügyeleti jogát a törvényhatóság gazdálkodására vonatkozóan. A fővárosi Számszék megszervezésével, a gazdálkodás ellenőrzésének segédszerveként, önálló hivatalt hívtak életre, melynek igazgatóját közvetlenül a főpolgármester alá rendelték. A főpolgármester tekintélyének növelé-

sét célozta az a rendelkezés, mely a közgyűlési tagok számára megtiltotta a nála eszközendő különféle közbenjárásokat, s biztosította a törvény számára a széksértések megtorlásának lehetőségét is. A ki nevezési és kijelölési jogok gyakorlásában mind a különböző képviselői szervek vonatkozásában, mind a tisztviselőket és alkalmazottakat illetően bővítették a hatáskört. A közgyűlésbe örökös tagokat ui. a kormányzó a főpolgármester jelölése alapján nevezhetett ki ezután, s a közgyűlés "kisgyűléseként" funkcionáló törvényhatósági tanács hat tagját is ugyanő nevezte ki - melynek egyben elnöke is volt. Ezen kívül -, s a korábbi jogok mellett - az újonnan szervezett üzemi bizottságok egy- egy tagját; a fogalmazói kar legalsó fizetési osztályába tartozó tisztviselőket; a számvevősegi tisztviselőket és a műszaki tisztviselők egy részét nevezhette még ki ezután a főpolgármester. Fegyelmi ügyekben számára is az 1929. évi új közigazgatási törvénynek a főispáni jogkörre vonatkozó rendelkezéseit biztosították, amely jelentős szigorítást és további jogkörbővítéseket jelentett.

Jóllehet az új törvény életbe lépte után 1930. decemberében megejtett választásokon az előzőnél valamivel eredményesebben szerepelt a kormány községi pártja, - hiszen a maga 14 százalékaival a mandátumot szerzett nyolc párt közül a harmadik legjobb helyet érte el - döntő befolyást a politikai erők szétforgácsoltsága ellenére most sem tudott szerezni a városházán.

Az új törvénynek a választott városatyák számát és ezzel befolyását is jelentősen csökkentő rendelkezése tehát nélkülözhetetlennek bizonyult Bethlenék számára, akiknek exponense azonban a Gömböskormány hatalomra kerülésével - nem bírván annak bizalmát - alig egy évvel újraválasztása után távozni kényszerült a főváros éléről.

Találónan jellemezte nyolc és fél éves tevékenységét a Népszava, amikor azt állította, hogy a főpolgármester politikájára "egyre inkább a jobboldali ellenfeleitől való védekezés" nyomta rá a bélyeget, s "azon a részen, amely a gyűlöletfalon támadt, vonult be" a főváros közéletébe. (31)

5./ A főpolgármesteri funkció kormánybiztosi jellegűvé alakítása a Gömbös-kormány alatt és azt követően.

Az új főpolgármester **Huszár Aladár**, korábbi Komárom megyei főispán lett, aki bemutatkozó beszédében nyíltan beismerve, hogy a miniszterelnök politikáját kívánja képviselni - melyet "a nemzeti irányzat és a keresztény demokrácia" törekvéseivel jellemzett -, igyekezett eloszlatni a közgyűlés aggodalmait az autonómia jogainak esetleges további megnyirbálását illetően. Szükségét látta erőteljesen hangsúlyozni, hogy "működését csak az önkormányzattal teljes összhangban tudja elképzelni", s azt tartja "az igazgatás legtökéletesebb formájának". Ámbár a bizottság jobboldali többségének a támogatását bírta, a Wolffpártiak a programbeszédben a bizalmasuknak számító Slpőcz polgármester hatáskörét érintő elemek aránynövekedését is kihallották, midőn az új főpolgármester a tisztviselők szolgálatkészségéről vagy a munkanélküliség enyhítésének módzatairól beszélt. (32)

Huszár Aladár rövid két éves hivatali ideje során figyelmének legnagyobb részét a polgármester segélyezési és szociálpolitikai tevékenységének közbenjáró és véleményes támogatására, valamint a kormánypart elnökeként, politikai kérdéseknek szentelte.

A kormányfőnek az önálló arculatú fővárosi politikával szembeni bírálata nemigen nyerte meg tetszését, mégkevésbé az az elszántság és vehemencia, melyet Gömbös az akkoriban nagy port kavart panamákra és visszaélésekre, s a főváros - nem is túl magas - költségvetési hiányra hivatkozva, a városvezetéssel szembeni szónoklataiban tanúsított.

A merőben politikai indíttatású, - az autonómiát tovább korlátozó újabb "reformtörvény" elfogadásakor, a két évvel korábban a miniszterelnök kegyeltjeként fogadott Huszár - a diktatúra varázslatára szomjazó államvezetés elleni tiltakozásul - végülis lemondott állásáról, nyíltan kritika tárgyává téve a kormányt: "Hitem és meggyőződése - mondotta -, hogy a nemzet géniusznak az autonómiában csúcsonodó nagyszerű megnyilatkozása nem élte túl magát és hivatva van a jövőben is arra, hogy lendületet és erőt adjon a közéletnek". A

lelkes éljenzéstől kísért búcsúbeszéd után a közgyűlés elrendelte a leköszönő főpolgármester arcképének megfestését és a közgyűlési terem falán történő elhelyezését. (33)

Az 1930-as törvény kiegészítéseként életbe léptetett ún. "fővárosi novella" (1934:XII. tc.) és az annak alapján kiadott miniszteri rendelet legfőbb törekvése a főpolgármesteri hatáskör kormánybiztosi jellegűvé alakításával, a főváros pénzügyének és gazdálkodási rendszerének a kormány elképzelés szerinti szanálása volt.

Az új törvény szerint a főpolgármestert ezután a belügyminiszter előterjesztésére a kormányzó közvetlenül nevezte ki, s hívta vissza. Nem direkt a szanálással összefüggő további jogbővítést jelentett az, hogy a továbbiakban a közgyűlési szakszabványokban is elnökösködhetett a főpolgármester, s ekkor megkapta az igazoló választmány elnökhelyettese kinevezési jogát is.

Különleges jogkörében - amennyiben a minisztérium a közgyűlést feloszlatta, s kormánybiztost nevezett ki, az a főpolgármester hatáskörében tevékenykedett - "halaszthatatlan ügyekben" a törvényhatósági bizottság jogkörét is gyakorolta - a tisztviselők kinevezésének és az adóklivetésnek a kivételével.

A novella leglényegesebb rendelkezése azonban a gazdasági intézkedési jogkörrel függött össze (27. §.). A főpolgármester eszerint, két éves időtartamra szabad kezet kapott a belügyminiszter tervezetében foglalt intenciók végrehajtására. Az önkormányzat "jogának" védelme érdekében a törvény előírta ugyanakkor, hogy a főpolgármester köteles tervbe vett intézkedését a közgyűlés által e célra választott ellenőrző bizottságnak előzetesen bemutatni, ha a célba vett eljárás valamely jogszabály értelmében a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozik. E bizottság azonban kizárólag véleményező szerv volt. A kormány elképzelésének zavartalan keresztülvitele érdekében a közgyűlés a tervezet végrehajtásának időszakában nem tárgyalhatott olyan ügyeket, amelyek a tervezettel vagy az annak alapján kiadott rendelkezésekkel voltak kapcsolatban.

A belügyminiszter ezen drákói szabályok szükségességét - melyekkel nézete szerint "az autonómia semmi sérelmet nem szenved" - egyrészt az egyáltalán nem kritikus mértékű költségvetési hiánnyal, másrészt azzal indokolta, hogy az önkormányzat saját elhatározásából a gazdálkodás egészére vonatkozó szervezeti változtatásokat a közsé-
gi pártpolitikai szempontok elsődlegessége miatt képtelen keresztül-
vinni.

Ebben sok igazság rejtett, hiszen a különböző hivatali visszaélések és gazdasági botrányok; a közüzemeknek a monopol helyzetből fakadó, a nyereszkesedés határát súroló üzempolitikája; a növekvő nyomor és a gazdasági pangás közepette a fővárosnál elérhető magas jövedel-
mek eléggé felhábortották a korabeli közvéleményt. A kormány eré-
lyes beavatkozásának ez a felháborodás képezte erkölcsi alapját.

Az ezen törvény alapján kinevezett új főpolgármester **Borvendég Ferenc** pénzügyi szakember, addigi alpolgármester lett, aki bár ha-
lála folytán csak fél évig töltötte be a tisztséget, szanálási rendeletek
sorával igyekezett a kormány fent vázolt törekvéseihez híven "rendet
tenni" a közüzemek háza táján. A korábban legtöbb kritikát kiváltott
BSZKRT üzempolitikáját például a korábbi igazgatóság menesz-
tésével, tarifacsökkentésekkel, közlekedésracionálizálási intézkedé-
sekkel és az alkalmazotti létszám apasztásával, valamint egyéb ta-
karékossági intézkedések keresztülvitelével kísérelte meg átalakíta-
ni. Ehhez hasonlóan rendelkezett a többi fővárosi üzem
vonatkozásában is, szakkérdésekben nagyrészt a polgármesteri meg-
felelő ügyosztályok és a már négy éve működő számszék javas-
lataira támaszkodva. A főpolgármester ezeken felül megtiltotta új al-
kalmazottak felvételét és az elfogadott költségvetés szigorú betartá-
sát rendelte el. (34)

Az üzemgazdálkodás területén a fővárosi pénzügyi egyensúlyt tekint-
ve legkárosabb jellemzők megszüntetése után, illetve alatt követke-
zett be a főpolgármester váratlan halála, mely csaknem keresztülhúz-
ta a belügyminiszter további elképzelésait, tekintettel arra, hogy
Keresztes-Fischerék nagyrészt Borvendég személyében látták a sza-
nálási program megvalósításának garanciáját. (35)

Ezzel csaknem egyidejűleg a kormány főváros-ellenességét leszere-
lendő, a közgyűlés elhatározta, hogy - a költségvetést módosítva -
mintegy hétmillió pengőnyi üzemfejlesztési és egyéb előirányzatot tö-
ről a következő évi kladások közül - egycsapásra ezzel helyreállítva
a költségvetési egyensúlyt. Ez a sakkhúzás csakis Sipőcz polgármes-
ter hozzájárulásával és közreműködésével történhetett, aki miközben
nem gördített akadályt a szanálási elképzelések gyakorlati végrehaj-
tása elé, a kormány bizalmát is bírta. (36)

Borvendég halálát követően ezért a kormány úgy döntött, hogy fel-
hagy a főváros elleni további politikai célú "hadjárattal", s Sipőcz Jenő
főpolgármesteri kinevezésével hozzájárul a hatalmi pozíciójában
megerősíthetatlannak bizonyult Wolff-párt és az új - immár gömbösi in-
tenciókat követő - fővárosi kormánypárt szövetségének kialakí-
tásához.

Így került tizennégy évi polgármesterség után, 1937-ben bekövetke-
zett haláláig ismét fővárosi ember a főpolgármesteri székbe - aki az
autonómia maradványainak megvédését valóban legfőbb céljának te-
kintette, a szélesbázisú fővárosi közvélemény határozott megelégedé-
sére.(37)

A közgyűlés szempontjait szerinti politikai érvényesülését jelentette to-
vábbá a Sipőcz kinevezését követően polgármesterré választott
Szendy Károly hivatali tevékenysége is, aki a szanálási hisztéria csil-
lapodásával erőteljes - szociálpolitikai indíttatású - fejlesztési progra-
mot kezdeményezett, melyhez a főpolgármesteren keresztül a kor-
mány egyetértő támogatását is megszerezte.

Sipőcz négyesztendei főpolgármestersége alatt - különösen Gömbös
halálát követően - úgy tűnt a kormány nem szándékozik további jogi
eszközökkel befolyást gyakorolni a községpolitikára, szűkítve annak
mozgásterét, hanem megállapodva az elért "befolyásolási szinten" -
a fent vázolt direkt intézkedési jogkör mellett - inkább az ellenőrzési
és beszámoltatási lehetőségek sűrű alkalmazásával, továbbá a fő-
polgármester erkölcsi tekintélyének latbavetésével igyekszik az ál-
lamrezon szempontjait elfogadtatni a törvényhatósággal.

A Sipőcz-korszakot követő két főpolgármester már ennek a - fővárosi vonatkozásban, hogy úgy mondjuk - "lehiggadt" kormánypolitikának a képviselői - valóságos belső titkos tanácsos, 1930-ban egy ideig kultuszminiszter - 1942-ig állott hivatala élén, s tevékenységében elsősorban a reprezentatív-protokolláris elem vált meghatározóvá - részben a hivatalba lépését közvetlenül követően lebonyolított Szent István évi és az Eucharisztikus Kongresszussal összefüggő fővárosi rendezvényekben való kötelességszerű közszereplése révén, részben tudatos kormánypolitika folytán.

A főpolgármesterek belktatása általában is díszes és ünnepélyes külsőségek közepette szokott végbe menni, Karaffláth 1937-es székfoglalása azonban az összes közül a legfennköltebb volt, melyen a politikai élet minden hatalmassága megjelent, beleértve magát a miniszterelnököt és a belügyminisztert is. A kormány szándéka az volt, hogy a tekintélyelvűségből eredő eme túlzott protokollaritással kellően aláhúzza az államhatalom fővárosi rezidense erkölcsi súlyát. A fővárosi autonómia befolyásolását célozta ez is, miként a Ripka-korszakban a főpolgármester közvetlen befolyása a községi politizálásba. Míg azonban akkor mintegy "alászállott" a politika bugyraiba, most az államot az azt magasztos küldetésében szemlélő meritális konzervatív-etalista felfogásnak megfelelően, a fenségesség megjelenítésével próbálta meg képviselni.

Karaffláthnak nem voltak külön a főváros speciális politikai követelményéhez igazodó elképzelései. Bizonyos "eredetiséget" csupán a zsidótörvények szigorú végrehajtásának szorgalmazásával mutatott.

A kereszténypárt Wolff Károly halála után lassú lehanyatlását követően a negyvenes években már a kormánypárt a meghatározó erő a közgyűlésben is, ahol ezután az országos politika kanyarulatai is már szinte áttétel nélkül érvényesülnek. Így a Kállay-kormány hivatalba kerülésével is új ember kerül a főváros élére **Homonnay Tivadar** személyében, aki a német megszállásig marad a poszton, s tevékenységének fő irányát - a polgármesterrel való szoros együttműködésben - a fővárosnak a háborús helyzettel összefüggő, szociális, ellátási és biztonsági intézkedések szorgalmazása képezi. Ő kezdeményezi többek között például - a bombázások elhárítása

érdekében - Budapest nyílt várossá nyilvánítását is - eredménytelenül. Továbbra is fő feladata marad továbbá a létesítmények pénzügyi és szervezeti rendjének ellenőrzése, a kinevezési és pályázati ügyek közvetlen intézése, valamint a különböző fővárosi hivatalok kimutatásainak és beszámolóinak véleményes felterjesztése a belügyminiszterhez.

Az ország szuverenitásának elvesztése 1944-ben, az önkormányzatok számára is az addigi korlátozott autonómia végét jelentette.

Április 14-én a még négy hónapig formálisan létező közgyűlés élére oly személy került - Keledy Tibor korábbi kolozsvári polgármester személyében -, aki a Sztójay kormányt mindenben támogató egyetemes tisztviselői és lakossági közvélemény megteremtését tekintette legfőbb feladatának. Bemutakozó beszédében a főváros "magyar közönségéhez" szólt, s reményét fejezte ki, hogy az "megérti az idők szavát és a maga teljességében felsorakozik a kormány mellé". Egyetlen cél volt csak immár: "az egyéni érdekek elnémtásával... a keresztény nemzeti gondolat maradéktalan, szociális megvalósítása és (az) együttthaladás a baráti és szövetséges Német Birodalommal a közös győzelem felé". (38)

Keledy - noha nem győzte hangsúlyozni az "idegen szellemiséggel" való szakítás szükségességét - a nyilas hatalomátvétel után mégis átadni kényszerült posztját a harmincas évek vége óta lehangosabb és a Nyilaskeresztes Párt álláspontját minden adandó alkalommal kinyilvánító legelső nyilas várospatyának, Mohay Gyula ügyvédnek, aki legfontosabb feladatának természetesen a közigazgatási apparátus párt szempontból történő átalakítását tekintette.

Mohay a főpolgármesteri intézmény történetében egyedülállóan széles hatalmat kapott. A kormány szerveknek Budapestről való evakuálása után ul. hadműveleti kormánybiztosi megbízatást is nyert - vagyis miniszteri hatáskörben is intézkedhetett.

Ílymódon - december 23-án történt elmeneküléséig - egyszemélyben egyesítette a helyhatósági és az (összes) állami feladatköröket. Mivel mindezekon felül még a Nyilaskeresztes Párt Fegyveres Nem-

zetszolgálatával is rendelkezett - elvileg őt terhelte a felelősség mind-
azért, ami az ostromot közvetlenül megelőző apokaliptikus napokban
történt. (39)

Budapest "erőd" bevételével, a város orosz katonai megszállásával a
főpolgármesteri intézményt is elsöpörte a történelem. A Budapesten
ezután színrelépett új városi vezetőség és a Dálnoki Miklós-kormány
erre az intézményre a továbbiakban már nem tartott igényt.

Jegyzetek

- 1./ Fegyelmi ügyekben hatáskörének még ezeken is túll növekedését jelentette a később felállított Közigazgatási Bizottság fegyelmi választmányában betöltött elnöki funkció, 1d. 1876:VI., VII. tc-kek.
- 2./ Változást eredményezett e tekintetben az 1876. évi közegészségügyi törvény (XIV. tc.), mely a fővárosi orvosok pályázatának elbírálását a főpolgármesterhez utalta.
- 3./ V.o.SarlósBéla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976.
- 4./ A Belügyminisztérium szaktanácskozmányának albizottsági javaslata Budapest törvényhatóság rendezése tárgyában. In: Gárdonyi Albert: A főváros egyesítésére vonatkozó okiratok gyűjteménye. Bp. 125-126. pp.
- 5./ Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőházi Irományok. II. köt. 107. sz. 79. p.
- 6./ Képviselőházi Napló. 44-47. sz. ülések. 1872. nov. 30-dec. 6.
- 7./ Budó Jusztin: Budapest székesfőváros főpolgármestere és polgármesterei. Bp. 1936. 10-12. pp.
- 8./ BFL Főpolgármesteri általános iratok. IV. 1402. b. 1393/1895. lt. sz.
- 9./ Gárdonyi Albert: Ötven esztendő Bp. szfv. történetéből. Bp. 1925. 37. p.
- 10./Főpolg. Ir. 243/1878. lt. sz.
- 11./Főpolg. Ir. 1346/1895. lt. sz.
- 12./Főpolg. Ir. 988/1895. lt. sz.
- 13./Főpolg. Ir. 43/1878. lt. sz.

- 14./Pesti Hírlap, 1897. okt. 26., 1-2. pp.
- 15./Pesti Hírlap, 1897. okt. 26., 4. p.
- 16./Főpolg. ir. 26/1896. lt. sz.
- 17./Főpolg. ir. 288/1899. lt. sz.
- 18./Ld. 15. sz. lj.
- 19./BFL Polgármesteri elnöki iratok. IV. 1409. b. 46 350/1898.,
46351/1898. lkt. sz.
- 20./V.ö. Szőcs Sebestyén: Budapest székesfőváros részvétele az
1905- 1906. évi nemzeti ellenállásban. Bp. 1977.
- 21./Népszava, 1913. febr. 7.
- 22./Ld. 1920:VII., VIII. tc.
- 23./Nemzeti Újság, 1920. ápr. 2., Budapesti Hírlap, 1920. ápr. 2., VI-
lág, 1920. ápr. 2.
- 24./Ld. 1920:IX. tc.
- 25./Bethlen István beszéde a fővárosi politika kérdéseiről a Budai
Társaskörben. 1924. jun. 5. In: Források Budapest múltjából. III.
Bp. 1972. 112. p.
- 26./Népszava, 1924, jan. 4.
- 27./Főpolg. ir. 425/1924.
- 28./Népszava, 1924. szept. 11.
- 29./A Nép, 1925. febr. 22., Magyarország, 1925. márc. 5., Főpolg. ir.
287-88/1925., 416/1925. lt. sz.
- 30./Főpolg. ir. 1020/1927. lt. sz.

31./Népszava, 1932.

32./Népszava, 1932. nov. 9.

33./Fővárosi Közlöny, 1934. júni. 8., 636. p.

34./Főpolg. lr. 558/1934. lt. sz.

35./Népszava, 1934. júni. 2., Fővárosi Újság, 1934. júni. 12.

36./Fővárosi Újság, 1934. november, Népszava, 1934. nov.25.

37./Fővárosi Közlöny, 1934. dec. 18. 1539-42. pp.

38./Fővárosi Közlöny, 1944. ápr. 14.

39./Fővárosi Közlöny, 1944. nov. 10.

orv

A
K

J A

apja

nko

ozá

er a

rava

ább

ög.

önté

álás

aját

ány

re.

miko

atalr

ben

ssze

atós

áad.

kö

éznz

rva-

aner

enfe

an a

lyllvá

elyü.

tiztos

A KORMÁNY ÉS A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT VISZONYA A KÖZIGAZGATÁSI BIZOTTSÁG TEVÉKENYSÉGÉNEK TÜKRÉBEN

1./ A Közigazgatási Bizottság létrehozása, jellege és feladatai

Napjaink politikai életének nem véletlenül áll középpontjában az önkormányzati törvény, és nem véletlenül előzi meg felfokozott váromlás és kíváncsiság a fővárosi törvény elkészültét sem. Minden ember akkor érzi igazán otthon magát hazájában, ha észreveszi, hogy szava, véleménye számít valamit, ha érdekelt valami módon - legalább bizonyos fokig - érvényesíteni tudja. Minél kisebb az a közösség, melynek az egyén része, annál nagyobb az esélye arra, hogy a döntéseket ő maga is érdemi módon befolyásolja. A helyhatósági választásokon minden város, kerület, vagy község megválaszthatja saját képviselőtestületét és vezetőit. Megalakulnak a helyi önkormányzatok, melyeknek széles körű autonómiájuk van ügyeik intézésére. Mégis mindig szükség lesz arra, hogy egyes olyan esetekben, amikor helyben képtelenség egy problémát megoldani, az állam közhatalmi szerveivel megfelelő kontaktust létesítsenek. (A főváros esetében sincs ez másképp, annál kevésbé, mert itt fonódnak leginkább össze az állami és helyi ügyek, a főváros - amellet, hogy önálló helyhatóság - egyben az államfő és a kormány székhelye is.)

Ráadásul minden településen akadáhatnak olyan feladatok; a megfelelő közbiztonság biztosítása, szakszerű hivatali ügyintézés, adó- és pénzügyek, egészségügy, a törvényesség kellően hatásos védelme, árva- és szegényügyek stb., melyek nemcsak az illető helyhatóságot, hanem a mindenkori államhatalmat is terhelik. (Gondoljunk a legkézenfekvőbb példára: a közbiztonság védelme **mindenhol** elsősorban a Magyar Államrendőrség feladata.)

Nyilvánvaló, hogy a megfelelő koordinációt a helyi- és a helyi székhelyű, de állami szervek között a mindennapi tevékenység során is biztosítani kell. A magyar történelem egy szakaszában működött már

ilyen összhangteremtő szerv, mely ezt a nehéz feladatot képes volt megoldani. Ez a szerv az 1876: VI.tc-kel létrehozott Közigazgatási Bizottság volt.

A Közigazgatási Bizottság, - mint ahogy azt a közigazgatási szakirodalom több helyen is egyértelműen kiemeli - egészen sajátos, magyar képződmény volt.(1) A hasonló német(2), vagy francia(3) szervek nem voltak pontos megfelelői, általánosnak mondható vélemény szerint leginkább az olasz "giunta provinciale"(4)-hoz hasonlított.

A Közigazgatási Bizottságot 1876-ban hozták létre, amikor már - az 1867-es kiegyezés óta - a teljes belpolitikai önállóságot élvező magyar állam csaknem egy évtizedes tapasztalatokkal rendelkezett a modern polgári közigazgatás területén. A Deák-párt és a Balközép 1875-ös fúziója óta az egyesült Szabadelvű Párt kormányozta az országot, a "kormánykeréknél" pedig maga Tisza Kálmán a "generális" állt, aki a kiegyezés óta rendelkezésre álló pozitív és negatív közigazgatási tapasztalatokból egyaránt levonhatta a megfelelő tanulságokat.

Az 1876: VI.tc. által létrehozott Közigazgatási Bizottság vegyes összetételű testület volt: részben törvényhatósági-, részben állami hivatalnokokból, részben pedig a Törvényhatósági Bizottság által választott 10 tagból állt.(5)

A törvényhatósági tisztviselők közül hivatalból tagjai voltak: a polgármester, az alpolgármesterek, a tiszti ügyész, az árvaszéki elnök, a tiszti főorvos.(6) Az állami hivatalnokok közül: a királyi adófelügyelő, a tanfelügyelő, a királyi ügyész, a postal és távirdal kerület igazgatója, valamint a fővárosi államrendőrség főkapitánya, aki közvetlenül a belügyminiszter beosztottja volt, de 1876-tól a főváros közigazgatási bizottságának is felelősséggel tartozott. 1876 és 1881 - a fővárosi rendőrség teljes államosítása - között a főváros tehát jelentős befolyással bírt a rendőr főkapitányra, - ellentétben a korábbi és későbbi időszakokkal. Mivel a fővárosban nem volt királyi államépítészeti hivatal, hanem az 1870.X.tc.-kel létrehozott Fővárosi Közmunkatanács (FKT) koordinálta építészeti téren az állami és fővárosi érdekeket,(7) Budapesten a Közigazgatási Bizottságnak nem lehetett tagja a királyi államépítészeti hivatal vezetője.

Ezzel a fővárosban az a helyzet állt elő, hogy ha a főpolgármestert egyértelműen állami hivatalnoknak tekintjük is (noha nem volt kizárólag az), akkor is 6-6 volt az arány a Közigazgatási Bizottságban a hivatalból tag állami- és törvényhatósági tisztviselők között. Ha ehhez még hozzászámítjuk a Törvényhatósági Bizottság által választott 10 tagot, akkor elmondhatjuk, hogy a főváros közigazgatási bizottságában megfelelően biztosítva volt a helyi érdekek képviselete. Az említett 6-6-os tisztviselői arány miatt ugyanis, elegendő volt a választott tagok közül egyetlen egynek (!) jelenléte ahhoz, hogy egy vitás ügyben a főváros álláspontja győzedelmeskedjék. (A többi törvényhatóságban más volt a helyzet, hiszen ott a kir. államépítészeti hivatal vezetőjének jelenléte hasonló esetben a kormányérdeknek még parlást biztosított.) Az említett különbség ugyan látszólag jelentéktelen, ha azonban hozzászámítjuk azt a tényt, hogy a főpolgármestert - a főispántól eltérően - a király által a belügyminiszter ellenjegyzése mellett kijelölt 3 személyből a közgyűlés választotta 6 évre és - ellentétben a főispánnal - a király nem mozdíthatta el hivatalából(8), akkor elmondhatjuk, hogy a főpolgármesternek az állami mellett viszonylag erős volt a törvényhatósági függése is. Így egyáltalán nem volt biztos, hogy a Közigazgatási Bizottság elnökeként minden esetben az államérdeket képviseli a fővárosi helyi érdekekkel szemben.

A főváros ezen előnyös helyzete más törvényhatóságokkal szemben viszonylagosan tovább javult 1886-ban, mert az akkor törvényerőre emelkedett 1886: XXI.tc. (törvényhatósági törvény) és az 1886: XXII.tc. (községi törvény),(9) - melyek centralizálták (egyes vélemények szerint gyakorlatilag államossították) a közigazgatást - hatálya a fővárosra nem terjedt ki. Így a fővárosi Közigazgatási Bizottság, melyben mint láttuk a helyi erők már 1876-óta nagyobb mozgásszabadságot élveztek, mint egyéb törvényhatóságokban - 1886-tól kezdve egészen 1929-30-ig klemelt, különlegesen kedvező helyzetben volt. Budapesten a közigazgatási bizottság 1876-1929 között mindvégig nem az állami centralizációs kísérletek alig leplezett szerve, mint máshol, hanem valódi koordinációs, érdekegyeztető plénum, melyben az eredeti, 1876-os célok - az országban egyedülálló módon - tartósan megvalósulhattak. Az 1876: VI.tc. egyik fő célja - a kétségkívül központosító tendenciák mellett - ugyanis az volt, hogy az állami és törvényhatósági tisztviselők, valamint a választott tör-

vényhatósági tagok közös fóruma a mindennapi apró-cseprő ügyek intézése során összekovácsolódjon, az állami és helyi érdekek közeledjenek egymáshoz és bizonyos tapasztalatcsere is történjen. Némi- leg leegyszerűsítve: a törvényhatósági tisztviselők és választott ta- gok tanuljanak az állami hivatalnokoktól közigazgatási szakértelmet és szakszerű ügyintézést, míg a központi kormányzat által kinevezett emberek engedjenek bürokratikus merevségükből, ismerjék meg job- ban a helyi viszonyokat, alkalmazkodjanak rugalmasabban az ot- tani igényekhez. Mivel a budapesti Közigazgatási Bizottságban a helyi- és kormányérdek 1929-ig nagyjából megfelelő egyensúlyban volt, ezek a célok a fővárosban valósulhattak meg a legmaradéktalanabb módon.

Az 1876: VI.tc. hármas hatáskört biztosított a közigazgatási bizottsá- goknak: **elsőfokú általános közigazgatási hatáskört, fegyelmi jogkört és fellebbezési hatáskört.** (10)

Az **elsőfokú általános hatáskörbe** részben tételesen felsorolt ügyek tartoztak, részben általános koordinációs és felügyeleti teendők. Gyakorlatilag csupán a törvényhatósági vagyoni kezelésére nem ter- jedt ki a Közigazgatási Bizottság hatásköre, minden egyéb közigazga- tási témában illetékes volt.

A **bizottság fegyelmi jogkörébe** tartozott az állami és törvényha- tósági tisztviselők elleni fegyelmi eljárás, de úgy, hogy saját tagjal el- len első fokon járt el, más törvényhatósági, vagy állami tisztviselő el- len pedig másodfokon.(11)

A **fellebbezési hatáskör**, - mely egyébként az idők során állandóan bővült - kiterjedt a tanácsnak az állampolgárok konkrét ügyeiben hoz- zott határozataira(12), egyes adóügyi határozatokra és a különböző törvényekben felsorolt ügyekre.

A törvényhatósági közigazgatás körébe tartozó ügyekben rend- szerint a polgármester volt az előadó (13), - kivéve, ha a főpolgármes- ter távolléte miatt neki kellett elnökölnie. Ilyenkor gyakran a bizottság- ba behívott, de szavazati joggal nem bíró szakember szerepelt előa- dóként. A Közigazgatási Bizottság ülései nyilvánosak voltak, de a

fegyelmi választmány üléséről az elnök a határozathozatal előtti tanácskozás és a határozathozatal idejére a hallgatóságot eltávolíthatta.(14)

A bizottság plénumának legalább havonta egyszer össze kellett ülnie. Teendőt általában úgy végezte, hogy a törvények, kormányrendeletek és törvényhatósági szabályrendeletek alapján beosztotta azokat az esedékes közigazgatási tennivalókat, melyek eredményes véghezviteléhez több közigazgatási ág közegének közreműködése volt szükséges; az illetékes közegeknek pedig kladta a megfelelő végrehajtási utasításokat. Az egyes közigazgatási ágak jelenlévő vezetői, illetve képviselői minden havi ülésen kötelesek voltak részletes jelentést tenni a saját hatáskörükhöz tartozó közigazgatási ág állapotáról, az esetleg felmerült nehézségekről, összeütközésekről. A bizottság feladata volt az is, hogy a nehézségeket elismítsa, az érdekötközések esetében pedig döntsön.(15) Amennyiben mulasztás történt, az illető szakigazgatási közeg ellen eljárást indíthattak. Ha a szükséges rendelkezés megtétele a Közigazgatási Bizottság hatáskörén túl terjedt, az ügyet fel kellett terjeszteni az illetékes miniszterhez.

A bizottság sürgős esetekben rendkívüli ülést is tarthatott, melynek összehívása a főpolgármester, akadályoztatása esetén pedig a polgármester joga volt. Ha az adóügyeket, a személy- és vagyónbiztonságot, vagy a közegészségügyet járvány szempontjából érintő kérdésekről volt szó, az illetékes előadó kívánságára a rendkívüli ülés feltétlenül összehívandó volt. A bizottság hatáskörébe tartozó, de olyan ügyekben, melyek azonnali döntést kívántak, a főpolgármester, akadályoztatása esetén pedig a polgármester saját felelősségére is intézkedhetett, ezt a tényt azonban a Közigazgatási Bizottság következő ülésén köteles volt bejelenteni.

A törvény ügyelt arra is, hogy az egyes bizottsági tagok ne vehessenek részt a tanácskozáson, ha egy adott ügyben személyesen is érdekelt felek.

Noha a Közigazgatási Bizottság a "törvényhatóság kebelében" alakult szerv volt, nem volt annak része, hanem önálló hatóságként tevékenykedett.(16) Ez a Közigazgatási Bizottságnak különlegesen

fontos szerepet biztosított, és határozatainak a törvényhatóság (adott esetben a főváros) területén lévő összes állami és törvényhatósági közigazgatási közegek engedelmeskedni tartoztak (21.). Ezt azért lényeges hangsúlyoznunk, mert a közigazgatási bizottsági törvény keletkezésének "miértjei" közé a dualizmus védelme is hozzátartozott. Nem lehetett ugyanis kizárni azt a lehetőséget, hogy az uralkodó alkotmányellenesen nevez ki miniszterelnököt. Ebben az esetben azonban a jogellenesen működő kormány tevékenysége megbénult volna, hiszen gondoljunk csak arra, hogy elegendő volt, ha az egyes törvényhatóságok területén működő közigazgatási bizottságok olyan utasítást adnak, hogy tilos beszédni a különböző adókat. Az államháztartás stabilitásának megrendülése azonnal megingatta volna az alkotmányellenesen működő kormány helyzetét is!

Ráadásul a főváros lényegesen kedvezőbb körülmények között állhatott ellen mint a megyék, hiszen az ellenálló főispánokat az uralkodó és a kormány elmozdíthatta, a főpolgármestert azonban hivatali idejének lejárta előtt nem. A főváros - ha nem is elég határozottan - élt is az adott lehetőségekkel: szerepet játszott az 1905-1906-os "nemzeti ellenállásban", mely az alkotmányellenesen kinevezett Fejérváry-kabinet ("darabont-kormány") ellen bontakozott ki.(17)

Az 1876: VI.tc. külön-külön foglalkozott azzal a kérdéssel: milyen legyen a Közigazgatási Bizottság viszonya a kormányhoz, illetve a törvényhatósághoz? (esetünkben a fővároshoz)

A Közigazgatási Bizottság az egyes szakminiszterek tárcájukat illetően kiadott rendeleteit végrehajtotta, illetve a végrehajtást ellenőriztette, ha azonban a rendeletet nem tartotta saját hatáskörében végrehajthatónak, a minisztert erre figyelmeztette. Viszont, ha a miniszter erre nem reagált, vagy eredeti rendeletét megerősítette, a végrehajtást azonnal - minden további nélkül - meg lehetett kezdeni.(18)

Ha azonban alkotmányellenes kormány működött, a bizottság egyszerűen megakadályozhatta az egyes rendeletek végrehajtását és ez ellen a kormánynak nem volt törvényes eszköze! Hiszen a belügyminiszter felfüggeszthette ugyan állásukból a törvényhatóságnak azon

vezető tisztviselőit, akik hivatalból voltak tagjai a Közigazgatási Bizottságnak, az állami hivatalnokokat azonban nem. (19) Ez a látszólag abszurd kettősség, mint említettük a dualizmus védelmét szolgálta, de az illető helyhatóság is profitált belőle, hiszen a közjogi ellenállást vezető, helyben működő, de állami hivatalnokokat a Törvényhatósági Bizottság által választott IO tag is nyugodtan támogathatta, mert felettük sem volt a belügyminiszternek rendelkezési joga. Így hlába távolított el a kormány akár 5 törvényhatósági hivatalnokot is, a Közigazgatási Bizottság működését és ellenállását nem volt képes megbénítani.

A bizottság köteles volt minden félévben részletes jelentést tenni a közigazgatás összes ágainak állapotáról, a fél év során elintézett fegyelmi és fellebbezési ügyekről, egyben ez alkalommal jelezhette, hogy melyek azok a szükséges intézkedések, melyeket csak a kormány, vagy a törvényhozás foganatosíthat. Ezt a rendszeres jelentést a miniszterelnökhöz kellett felterjeszteni, ha azonban szükség volt rá, egyes konkrét esetekben az illetékes szakminiszterhez rendkívüli jelentést is lehetett küldeni. A Közigazgatási Bizottság többségi véleményének felterjesztése mellett, a kisebbség ragaszkodhat ahhoz, hogy saját külön véleményüket a jelentéshez mellékelve szintén felterjesszék.

A törvényhatósági közgyűlés fontosságát a Közigazgatási Bizottság létrehozása nagy mértékben csökkentette. Ha ugyanis a Törvényhatósági Bizottság közgyűlése valamely szabályrendeletet hozott, csak abban az esetben hajthatta azt végre kizárólag saját hatáskörében, ha az csupán egyetlen közigazgatási ágra volt érvényes. Ilyen eset pedig alig akadt, hiszen természetesen a szabályrendeletek túlnyomó többsége két-, vagy több közigazgatási ágra is kiterjedt. Ekkor pedig már a szabályrendelet végrehajtásának miéntje a Közigazgatási Bizottság hatáskörébe tartozott.(20)

Ennél is nagyobb jelentőségű volt azonban az 1876: VI.tc. 73.-a, mely kimondta, hogy ha a Közigazgatási Bizottság a közgyűlés valamely rendelkezését törvénytelennek találja, akkor azt újratárgyalásra visszaküldheti a közgyűlésnek, nyilváníthatja azonban az ügyet haszthatatlannak is, s ekkor a közgyűlés megkerülésével közvetlenül az illetékes miniszterhez terjeszthette fel, aki azután - saját hatás-

körében - tetszés szerint dönthetett. A Közigazgatási Bizottságnak csupán annyi kötelezettsége volt a törvényhatóság felé, hogy ezt az eljárást a legközelebbi közgyűlésnek köteles volt utólagosan (!) bejelenteni.

Fentlekből természetesen az következett, hogy a Törvényhatósági Bizottság közgyűlésének jelentősége a Közigazgatási Bizottság létrehozása után alaposan lecsökkent, míg ez az újonnan létrehozott szerv sok tekintetben kulcspozícióba került.

Az említettek miatt ugyanis a közgyűlés gyakorlatilag ki volt szolgáltatva a kormánynak, a Közigazgatási Bizottság azonban nem. (Emlékezzünk, hogy a bizottság állami hivatalnokai és választott IO tagjai a kormány által elmozdíthatatlanok voltak.)

Ebből az is következett, hogy bármely fővárosi, vagy megyei közjogi ellenállást csak a helyi közigazgatási bizottság aktív részvételével lehetett eredményesen megvívni. Tisza Kálmánnak és kormányának éppen ez volt a szándéka. A dualizmus rendszerét mind az esetleges uralkodói abszolutizmus, mind a renitens ellenzéki megyék ellen biztosítani igyekeztek. Ezért építettek ki kettős biztosítékot:(21) a renitens helyi törvényhatóságok ellenállását a Közigazgatási Bizottság törhette meg a törvény említett paragrafusokra támaszkodva, abban az esetben viszont, ha a király illegitim módon nevez ki miniszterelnököt - mint láttuk - az állásukból elmozdíthatatlan állami hivatalnokok (és persze a helyi választott tagok ez esetben feltétlenül bekövetkező segítségével) biztosíthatták a közjogi ellenállás sikerét a törvénytelen uralommal szemben. Az persze más kérdés, - de számunkra éppen ez a lényeg -, hogy 1886 után ez a lehetőség már csupán a budapesti Közigazgatási Bizottság számára maradt meg.

A főváros Közigazgatási Bizottsága egyébként 1876. október 28-án tartotta alakuló ülését Ráth Károly főpolgármester elnökletével. Ezen az ülésen rögtön meg is határozták a bizottság, illetve fegyelmi választmányának ügyrendjét, mely ügyrendek gyakorlatilag egészen 1929-ig lényegében változatlanok maradtak, hiszen 1922-ben mindkettőt újra elfogadták és kinyomtatták.(22)

Az ügyrend részletesen szabályozta a Közigazgatási Bizottság elnökének (főpolgármester) kötelességeit. Megállapítja, hogy az elnök a bizottságban a törvényesség legfőbb őre, ő ügyel az egyes hivatali ágak tevékenységének megfelelő összhangjára, postabontási joga van, ő hirdeti ki az érkezett kormányrendeleteket, aláírja a határozatokat, rendelkezik a bizottság pecsétjével, összehívja az üléseket és aláírja az azokról készült jegyzőkönyveket.

Az ügyrend az előadók kötelességét is meghatározta. A főváros közigazgatási ügyekben előadó rendszerint a polgármester volt, akadályoztatása esetén az őt helyettesítő alpolgármester. A bizottság hivatalnok tagjal a szakukhoz tartozó ügyekben mint előadók működtek. Minden előadó úgynevezett előadói könyvet vezetett, melyben fel kellett tüntetni az ügydarabok kézhezvételének és előadásának napját egyaránt. Az elnök időről-időre ellenőrizte e könyveket, hogy az esetleges elmaradások megszüntetésére intézkedni tudjon. Sürgős ügyeket soron kívül kellett előadni. Az ügyek elintézésére előadói ív szolgált. A határozat megszerkesztése akkor is az előadó kötelessége volt, ha a bizottság többségének határozata az ő előterjesztésétől eltért. Az előadóknak minden ülés előtt két nappal jelezniük kellett az elnöknek, hogy melyek lesznek a tárgyalandó ügyek. Az ülésen bármely tagnak jogában állt a vonatkozó iratokat megtekinteni és az ügyvel kapcsolatosan az előadóhoz kérdéseket intézni. Az ülés jegyzője a törvényhatósági főjegyző, akadályoztatása esetén annak kirendelt helyettese volt.

A bizottság általában minden hónap második hétfőjén, délelőtt tíz órakor ült össze az Újvárosháza egyik termében. Ha ez a nap ünnepre esett, a rendes ülést a következő napon tartották. (A későbbiekben nem mindig tudták ezt a megállapított rendet betartani.)

Ha az ügyek túlságosan megsaporodtak, több rendes ülést is tartottak havonta. Sürgős esetekben, valamint adó-, személy-, és vagyonbiztonsági ügyekben és járványveszély kapcsán - ha az illető előadó úgy kívánta - négy nappal korábban meghirdetett rendkívüli ülést kellett tartani. Halasztást nem tűrő ügyekben - mint már jeleztük - az elnök (főpolgármester) saját hatáskörében is intézkedhetett, de ennek miéртjéért a következő ülésen közölnie kellett a bizottsággal.

Az üléseket az elnök nyitotta meg és rekesztette be, ő vezette a tanácskozást és mondta ki a határozatot. A határozatokat szótöbbséggel lehetett hozni, csakis a jelenlévők határozhattak. Egyenlő szavazatszám esetén abból a véleményből lett határozat, melyre az elnök szavazott. A tárggyal kapcsolatos Indítványokat a tárggyal együtt kellett elintézni, az önálló Indítványokat azonban rendszerint csak az ülésre kitűzött ügyek elintézése után lehetett tárgyalni.

Minden ülésről Jegyzőkönyvet vezettek, melyben a jelenlévők nevét fel kellett tüntetni. A távollétet a következő ülés bírálta el. A jegyzőkönyvben a bal hasábra a tárgy rövid kivonatát, a jobboldali hasábra az elfogadott határozatot írták fel. A bal hasábon tüntették fel - külön kérésre - a határozat ellen szóló szavazatot, az írásban beterjesztett külön véleményt pedig az előadói ívhez, vagy a felterjesztéshez kellett csatolni. Az ülés határozatait jegyzőkönyvi kivonat alakjában kellett kladni. Mivel az ülések nyilvánosak voltak, az elnöknek külön kötelessége volt a rendfenntartásról való gondoskodás.

A Közigazgatási Bizottság segédhivatalát az Irodavezető Irányította, ő vette át az érkező beadványokat is. Az Iktatóhivatal hétköznap délelőtt 9-12 óra, délután 3-5 között volt nyitva, vasár- és ünnepnapokon pedig 9-11 óra között. A folyamodó feleknek tehát minden nap volt megfelelő alkalmuk arra, hogy beadványaikkal jelentkezzenek. Hivatalos helységeen kívül beadványt elfogadni nem volt szabad. Az elnök-höz, vagy a bizottsághoz érkezett levelet, vagy lepecsételt kormányrendeletet felbontatlanul kellett az elnöknek átadni.

A határozatok kladványozása és kézbesítése az érkeztetéshez hasonló gondossággal történt. Az elintézett ügyek iratal - összes mellékleteikkel együtt - levéltárba kerültek.

A fővárosi Közigazgatási Bizottságon belül is különleges jelentősége volt a fegyelmi választmánynak. A választmány négy tagját a bizottság egy évre választotta meg saját tagjai közül, úgy, hogy két tagnak az állami hivatalnokok közül, a másik két tagnak a Törvényhatósági Bizottság közgyűlése által választott tagok közül kellett kikerülnie.⁽²³⁾ A választmány elnöke a Közigazgatási Bizottság elnöke - tehát a főpolgármester - volt. A fegyelmi választmány mind

törvényhatósági-, mind állami tisztviselők ellen eljárhatott, ha azonban az érintettek fellebbeztek, a végső döntést az illetékes miniszter - többnyire a belügyminiszter - hozta az ügyben.

A választmány elnökének (főpolgármester) kötelessége volt a választmányi tagokat legalább négy nappal előbb értesíteni az ülés időpontjáról és helyéről. Neki kellett gondoskodni rendes tag esetleges távollétekor a póttag idejében való behívásáról. Mind törvényhatósági-, mind állami rendes tagot csak azonos jogállású póttag helyettesíthetett. A fegyelmi ügy előadása nyilvános volt, de az elnök a hallgatóság létszámát belépőjegyek kibocsátásával korlátozhatta. A tanácskozás és a határozathozatal idejére a hallgatóságot el kellett távolítani. A szavazási eljárás során (ha összetett problémáról volt szó) az ügy részleteiről külön-külön is lehetett voksolni, de a kérdés egészéről még ugyanazon tanácskozás ideje alatt kellett feltétlenül döntenit. A vita során az elnök nem korlátozhatta a fegyelmi választmány tagjainak szabad véleménynyilvánítását. Az elnök saját véleményét csak a szavazás befejezése után nyilváníthatta ki. A végleges határozat kihirdetése előtt bármely választmányi tag megváltoztathatta korábbi véleményét, a kihirdetés után azonban semmiféle változtatásnak nem volt helye. A határozat kihirdetése már ismét nyilvánosan történt, a kisebbségi különvéleményt pedig minden esetben csatolni kellett az ülésről készült jegyzőkönyvhöz, melyet az elnök és a főjegyző hitelesített. A jogerőre emelkedett határozatot az érintett tisztviselő hivatali főnökével - a határozat végrehajtása céljából - közölni kellett.

2./ A Közigazgatási Bizottság szerkezeti és hatásköri változásai (1876-1929 között)

A Közigazgatási Bizottság tevékenysége ebben a több, mint fél évszázados "fénykorában" alig változott. Említettük már, hogy a fővárost az 1886. évi, valóban drasztikusan centralizáló törvények nem érintették. A szintén centrista szellemű "lex Szapáryana" (1891: XXXI-II.tc.), illetve annak 1907-es eltörlése (1907: LVIII.tc.), - mellyel a koalíció a helyhatóságok "nemzeti ellenállásban" való részvételét akarta jutalmazni - sem szervezetiileg, sem hatáskörében nem érintették lényegesen. Ennek az volt az oka, hogy a Közigazgatási Bizottság sem a centralisták, sem az autonómisták szemében nem volt "vörös

posztó", tevékenységével lényegében elégedettek voltak. A bizottság adott korszakbelli történetében még leginkább a közigazgatási bíraskodással kapcsolatosan történt a legtöbb változás. Az 1883: XLIII.tc. megszervezte a pénzügyi közigazgatási bíróságot, amely azonban csupán felső fokon ítélkező fórum volt, a Közigazgatási Bizottság másodfokú döntési hatáskörét érintetlenül hagyta. Hasonló volt a helyzet a Közigazgatási Bíróság 1896-os - általános - bevezetése után. Az 1896: XXVI.tc. modern, liberális szellemű törvény volt, de megismétlődött benne 1883-as elődjének hibája: csakis felső fokon ítélkező bíróságot hozott létre. A Közigazgatási Bizottság így ekkor is megőrizte másodfokú döntési jogkörét, a változás mindössze annyit volt, hogy a problémás esetek végső kimenetelét felső fokon a Közigazgatási Bíróság döntötte el. Budapest Főváros Levéltárában, a Közigazgatási Bizottság anyagában általunk vizsgált, századfordulós és huszas évekbeli reprezentatív iratminták egyaránt azt tanúsítják, hogy a felek ritkán törődtek bele a Közigazgatási Bizottság döntésébe, az előadói leveken többnyire olvashatjuk a szinte már obligát utasítást: "Továbbítandó a nagyméltóságú magyar királyi Közigazgatási Bírósághoz!" Ennek ellenére természetesen arra is akad példa, hogy az ügy lezárul már a Közigazgatási Bizottság döntése alapján. A bizottság persze nem volt szabályos bírói fórum, mégis voltak kísérletek arra, "hogy ezt a középfokú hatóságot a bírói függetlenség szükséges attribútumalval felruházva"(24) célszerűen átalakítsák alsófokú közigazgatási bírósággá.

Ilyen jellegű kísérletnek tekinthetjük Hieronymi Károly belügyminiszter 1893-as törvényjavaslatát. A javaslat a Közigazgatási Bizottsághoz hasonló, új bizottságfélélet akart teremteni. Ennek elnöke lett volna a főpolgármester(főispán), tagjai pedig a polgármester (alispán) és a tiszti ügyész, valamint a Törvényhatósági Bizottság által, - saját köréből - három évenként választandó három rendes- és három pótag. Ennek folytán az elsőfokú közigazgatási bíraskodást "ugyanazon az önkormányzati- és részben laikus elem gyakorolta volna, amely a Közigazgatási Bizottságnak is túlnyomó részét teszi."(25) Hieronymi javaslatából nem lett törvény, három évvel később ugyan - mint láttuk - megvalósult egy általános jellegű törvény a Közigazgatási Bíróságról, de azt csak mint felső fokon döntő hatóságot szervezte meg, nem gondoskodott az alap- és másodfokú közigazgatási bírás-

ködés kléptéséről. A Közigazgatási Bizottság ugyan lényegében be-
töltötte ezt a szerepkört, egy Igazl bíróságot azonban csak részben
tudott pótolni.

Az említetteken kívül 1929-ig allg találunk néhány - a bizottságot érin-
tő - változást. Az 1882: XX.tc-kei a közgazdasági előadó is a tagok
sorába lépett, akli az 1912: XXIII.tc.-kei a gazdasági felügyelő váltott fel.
Egyes klsebb változások a szakigazgatási reformokhoz kapcsolód-
nak: például az adófelügyelő helyébe a királyi pénzügyigazgató lépett.
A Közigazgatási Bizottság mindennapi tevékenysége során egyre ko-
molyabb szerepet kaptak albizottságai, - melyek egy-egy konkrét
feladatkör hatékonyabb megoldására szerveződtek. Az 1929-ig
terjedő Időszakban egyes albizottságok hatásköre bővült, (adó-
ügyi-, gazdasági albizottság), másoké szűkült, vagy egészen meg-
szűnt. Az állami közigazgatás hatósugarának klbővülésével azonban
mindinkább tágult a Közigazgatási Bizottság hatásköre is, mert a köz-
igazgatási ügyek Intézésénél ez a bizottság volt a legcélszerűbben fel-
használható, mint másodfokú fellebbezési fórum. Témánk szempontjából
csak mint kurlózum méltó említésre, hogy az 1897 novemberében és
decemberében kladott miniszterelnöki rendeletek értelmében a Közigazgatási
Bizottságot Fiume-ben is létre kellett hozni.

A bizottság hatáskörét a Tisza István által szorgalmazott 1912-1913-as
központosítás sem nyírbálta meg. Igaz ugyan, hogy a háborús felha-
talmazási törvény (1912: LXIII.tc.) hatálya minden közigazgatási ható-
ságra kiterjedt, hogy az első világháború, majd a forradalmak viharai
rendkívüll körülményeket teremtettek, 1920-tól kezdődően azonban a
"szürke hétköznapok" "aprómunkáját" mégis mint egy lényegé-
ben változatlan jogkörű és összetételű testület folytatta.

Az ország helyzete azonban közben alapvetően megváltozott. A há-
borúvesztés és következménye: az 1920. június 4-én aláírt trianoni
béke azt eredményezte, hogy Magyarország területének kéthar-
madát elvesztette. A belpolitikai légkör sem volt már a régi: a dualiz-
mus Időszakának itt-ott konzervatív elemekkel átszótt nemzeti li-
beralizmusát kifejezetten konzervatív, központosító szándékú politikai
rendszer váltotta fel.

Magától értetődik, hogy a "külvilág" gyökeres megváltozása a közigazgatási bizottságokat sem hagyta érintetlenül. Nem volt ez másképp a fővárosban sem, hiszen itt az ország szellemi, gazdasági és politikai központjában mindezek az új hatások hatványozottan érvényesültek. A Közigazgatási Bizottság tevékenységének mindennapjában már a bethleni konszolidáció évében is érezhető volt, hogy a bizottság a szokásos teendőivel való foglalkozás mellett egyre inkább "átpolitizálódik", egyre kevésbé tudja magát függetleníteni az országos- és várospolitikai pártok harcától. Az évtized végére a változások közigazgatás-irányítási gyümölcse is beérett, megszületett a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX.tc., melynek létrejötte azonban a Közigazgatási Bizottság agóniájának kezdetét jelentette.

3./ A Közigazgatási Bizottság hanyatlása (1929-1944)

A bizottság helyzetében bekövetkezett változásoknak kettős oka volt. Egyrészt az állami központosítási kísérletek egyre erősödő tendenciája, amely szinte "benne volt a kor levegőjében"; másrészt a közigazgatás egyszerűsítésének, racionalizálásának szándéka. Utóbbira azért volt szükség, mert a magyar közigazgatás helyzetét szabályozó, - nagyrészt az 1800-as évek utolsó negyedében született - törvények és rendeletek - érthető módon - már nem minden területen feleltek meg a mindennapi élet alaposan megváltozott követelményeknek.

A közigazgatási bizottságokról szóló 1876: VI.tc. is több, mint fél évszázados volt már ekkor és kétségtelen, hogy több tekintetben pontosításra, kiegészítésre szorult. Indokolt volt tehát, hogy az 1929: XXX.tc. a közigazgatási bizottságokkal is foglalkozzon, de nem fejlesztette tovább azokat, ellenkezőleg: kiheverhetetlen csapást mért rájuk. Ezt a tényt nem lehet mással magyarázni, mint a permanensen jelentkező központosítási szándékkal, valamint a közigazgatási eljárás egységesítésére és egyszerűsítésére való törekvéssel. Ez egyértelműen kiderül, ha megnézzük, hogyan is intézkedett a közigazgatási bizottságokról az 1929: XXX.tc.(26)

A törvény 58./a. pontja megszünteti a Közigazgatási Bizottság elsőfokú hatósági jogkörét és úgy rendelkezik, hogy azokban az ügyekben, amelyekben valamely jogszabály elsőfokú hatóságként a Köz-

Igazgatási Bizottságot jelöli meg, ezentúl a törvényhatóság első tisztviselője - Budapesten a polgármester - jár el.

Az 1/b pont megszüntette a bizottság fellebbezéssel hatáskörét és utalt arra, hogy helyette fellebbezéssel hatóságként a törvény előző - 57. - 2.pontjában megjelölt hatóságok járnak el, melyek a következők voltak: közérdekű ügyekben a kistgyűlés (Budapesten ennek megfelelője volt 1930-tól a Törvényhatósági Tanács), egyesek magánügyekben a törvényhatóság első tisztviselője (polgármester), ha pedig első fokon a törvényhatóság első tisztviselője, vele egyenrangú, vagy nála magasabb rangú személy járt el, az illetékes miniszter volt a fellebbezési fórum, vagy, - olyan esetben mikor erre jogosult volt - a Közigazgatási Bíróság.

Érintetlenül hagyta az omló 58. a Közigazgatási Bizottság fegyelmi jogkörét, fegyelmi választmányának első- és másodfokú hatáskörét és gyámügyi fellebbezéssel küldöttségének másodfokú hatáskörét. Szintén érintetlen maradt a Közigazgatási Bizottság egyes különleges "alakulatának" (főként speciális albizottságnak és küldöttségeknek) hatásköre is. Azt, hogy melyek lehettek ezek a különleges "alakulatok", utóbb miniszterelnöki rendelet határozta meg, egyidejűleg biztosították a kormánynak azt a jogát is, hogy - ha szükséges - új speciális "alakulatokat" hozzon létre. A törvény a közigazgatási bizottságokról intézkedő paragrafus keretében szabályozta a Fővárosi Közmunkatanács (FKT) helyzetét is, melynek hatáskörét érintetlenül hagyta.

A 7890/1930-as miniszterelnöki rendelet az alábbi alakulatok létrehozásáról intézkedett: fegyelmi választmány, gyámügyi fellebbezéssel küldöttség, adóügyi bizottság, (e háromnak régebbi szervezete és hatásköre érintetlenül megmaradt), gazdasági-, útügyi-, kislajátítási-, telepítési albizottság, (ezek korábban is léteztek, de részben csak ideiglenes jelleggel, ezzel a rendelettel lettek állandóak és szervezetük is módosult,) népoktatásügyi-, közegészségügyi albizottság (ezek egészen új "alakulatok" voltak.)(27)

Mivel - mint említettük - Budapesten a Fővárosi Közmunkatanács (FKT) hatásköre érintetlen maradt, itt nem kellett építésügyi

albizottságot szervezni , melyet az 1937: VI.tc. 25.-a értelmében minden más törvényhatóságban és községben létrehoztak, és amely az ottani közigazgatási bizottságok tízedik "alakulatát" képezte.(28)

Az 1929:XXX.tc. és a 7890/1930-as M.E. rendelet ismeretében nem csodálkozhatunk azon, hogy a Közigazgatási Bizottság a harmincas és negyvenes években már csak árnyéka volt korábbi önmagának. Legfontosabb intézkedési körétől fosztották meg: az egyesek konkrét ügyekben való döntés jogától, de fellebbezteli hatáskörének csaknem teljes körű megnyirbálása is döntő csapást mért rá. Hiába végezték különböző "alakulat" továbbra is a hétköznapok nélkülözhetetlen "aprómunkáját", - ez a tevékenység a bizottság korábbi jelentőségéhez képest csak vegetálás volt.

Az említett rendelkezést tudomásulvette, sőt megerősítette a Budapest közigazgatási helyzetét szabályozó új fővárosi törvény (lásd: 1930: XVIII.tc. 103-104..) és az annak végrehajtási utasításaként kiadott 2.150/1930-as BM.eln. számú rendelet is.(29)

Tovább csorbította a Közigazgatási Bizottság hatáskörét az 1933: XVI.tc., melynek 3.-a többek között kimondta, hogy a bizottság fegyelmi választmányának másodfokú határozatát a főpolgármester és a közvédlő; a bizottság gyámügyi fellebbezteli küldöttségének másodfokú határozatát pedig a főpolgármester és a tiszt főügyész mindig megfellebbezheti.(30)

Ennek az újabb intézkedésnek az volt a háttere, hogy az 1932 őszén Gömbös Gyula által alakított kormány egy többé-kevésbé totalitárius államigazgatási szervezet kiépítésére tett kísérletet. A változást a főváros egyéb vonatkozásában is megsínylette: a következő évben az országgyűlés megalkotta az 1934: XII.tc.-t, amely lényegében a főváros autonómiájának felszámolására irányuló, alig leplezett kísérlet volt. Az egyre erősödő etalista befolyásra való törekvés a harmincas években korjelenség volt, még ilyen körülmények között is kirívóan durva mérnyületnek számít azonban az említett törvénycikk. Ez a törvény többek között felszámolta a megyei "kisgyűlések" mintájára alig négy évvel korábban létrehozott Törvényhatósági Tanácsot, azzal az indoklással, hogy ez a kis taglétszámú (27 fő), de éppen ezért operatív

működésre képes testület túlságosan is a Törvényhatósági Bizottság közgyűlésének "fejére nőtt". Még súlyosabban érintette a fővárost az a tény, hogy az új törvény rendelkezése szerint a főpolgármestert ezentúl egyedül az államfő nevezte ki. Ezzel megszüntették a közgyűlés három kijelölt személy közül való választási jogát. Most már a főváros sem volt ebben a tekintetben kedvezőbb helyzetben, mint a megyék. A főpolgármester, - aki tehát ezentúl szinte kizárólag állami hivatalnok volt - hatáskörét kiterjesztették: ellenőrzési joga volt - a Közigazgatási Bizottság kivételével - minden városigazgatási szerv felett.

További sérelem volt, hogy a megválasztott polgármestert és az alpolgármestereket is **csak államfői megerősítés után lehetett hivatalukba beiktatni**. A többi tisztviseelői állást pedig - a tisztli főügyészi kivételével - a polgármester kinevezési joga alapján töltötték be, azaz az indoklással, hogy **tettenérhető személyi felelősséget** lehessen megállapítani.

Az 1934: XII.tc. tehát egyértelműen csorbította a főváros autonómiáját. A korábbi években "megrendszabályozott" Közigazgatási Bizottságot ez ugyan közvetlenül nem érintette, hiszen mint láttuk a főpolgármesternek nem voltak vele szemben jogosítványai, ez a "kímélet" azonban csupán annak volt köszönhető, hogy a bizottság - éppen az 1929-1933 közötti új rendelkezések következtében - már nem volt olyan meghatározó fontosságú szerv, melyet az államhatalom fontosnak tartott volna még szűkebb korlátok közé szorítani.

A belügyminiszteri indoklás persze tagadta, hogy a törvény sértene a főváros autonómiáját. A tárca irányítója - Keresztes-Fischer Ferenc - rendkívül hatásosan, de mégsem elég meggyőzően arra hivatkozott, hogy jelentős nyugati fővárosokban (Koppenhágában, Brüsszelben, Párizsban, Washingtonban) sokkal erősebb az állami befolyás, mint Budapesten. Ismétellen hangsúlyozta a napi politikától való függetlenedés, a szakszerűség fontosságát, valamint a főváros vagyona (mely a nemzeti vagyonnak hatalmas részét képezi) felelős kezelésének szükségességét. Akár elfogadjuk Keresztes-Fischer érveit, akár nem, nem változtat azon a vitathatatlan tényen, hogy Buda-

pest székesfőváros önálló mozgásterét 1934 után lényegesen szűkebb körre terjedt ki, mint korábban.

Az új viszonyokra jellemző az a belügyminiszteri utasítás is, amelyet 1936. július 18-án küldött Kozma Miklós belügyminiszter Sipőcz Jenő főpolgármesternek. Ebben felhívta a főpolgármester figyelmét arra, hogy a törvények értelmében politikával csak a törvényhatóság egyetemét képviselő Törvényhatósági Bizottságnak van joga foglalkozni, a Közigazgatási Bizottság hatásköre csak konkrét és közvetlenül közigazgatási témájú kérdésekre terjed ki, ezért próbálja a bizottságban a politizálást megakadályozni, "mert nem engedhető meg, hogy a közigazgatási bizottságnak, mint közigazgatási hatóságnak elhatározásait - a közigazgatási ügyek helyes eldöntésénél nélkülözhetetlen tárgyilagosságot háttérbe szorító - politikai szempontok befolyásolják". - Sipőcz főpolgármester válaszában megígérte, hogy megtesz minden tőle telhetőt, de nehéz dolga lesz, mert: "A kritikát és politikát legtöbbször olyan burkoltan és ügyesen szőtték fel-szólalásukba, hogy a bizottság elnökének beleavatkoznia igen nehéz lett volna." (31)

4.1 A Közigazgatási Bizottság 1945-1949-ben

A második világháború pusztításai után a főváros Közigazgatási Bizottsága 1945. július 9-én alakult újjá. A bizottság tevékenységére jellemző volt az újjáépítés segítésében való lankadatlan buzgalom, ugyanakkor még a háború előttinél is erősebben "átpolitizálódtak" üléssel. Ennek az volt az oka, hogy az MKP és a szociáldemokraták - mivel a fővárosban erősebbek voltak, mint országosan - itt sokkal határozottabban léptek fel, mint másutt. Ráadásul nem szabad elfelejtenünk, hogy a Közigazgatási Bizottság vegyes összetételű szerv volt, melyben az állami hivatalnokok is helyet foglaltak, az államigazgatásban pedig az MKP sokkal jobb pozíciókkal rendelkezett, mint az az 1945 őszi parlamenti-, illetve helyhatósági választások alapján indokolt lett volna.

A Közigazgatási Bizottságra, csakúgy mint a fővárosi törvényhatóság egészére, egyfajta átmenetiség volt jellemző, hiszen - újabb híján - a háború előtti jogi szabályozás volt még érvényben. Ez volt az oka

annak, hogy az új fővárosi törvény előkészítésére létrehoztak különböző pártállású személyekből egy külön bizottságot. A bizottság csaknem egy évig tartó munkája 1947. május 9-én zárult le.(32)

A javaslat hitet tett "Nagy-Budapest" távlati létrehozása mellett, fel akarta eleveníteni az 1930-1934 között működött Törvényhatósági Tanácsot (ez ellen Csobányi Zoltán és Balás Gábor bizottsági tagok külön véleményt fogalmaztak meg) általában szakított az 1934: XII.tc. túlzottan központosító szellemével, tendenciáiban leginkább az 1930: XVIII.tc.-re hasonlított, természetesen - alkalmazkodva a megváltozott körülményekhez - a "demokratikus" jelleg gyakori emlegetésével.

Ami mindebből minket igazán érdekel az a Közigazgatási Bizottságra vonatkozó passzus. A Közigazgatási Bizottságot csak mint a főváros, és az állami közigazgatás összhangját biztosító intézményt kívánták meghagyni, a főváros területén érdekelt állami szervek bevonásával. Elhatározták, hogy az albizottságokat megszüntetik, hatáskörüknek az általános- és szakigazgatási szervezetbe való szerves beépítését tervezték. Elhatározták, hogy a polgármester a Közigazgatási Bizottság elé csak a fővárosi közigazgatásnak az állami közigazgatási szervekkel kapcsolatos ügyekben terjeszt havi jelentéseket.

Összességében elmondhatjuk, hogy a különbizottság alapos munkát végzett és az új fővárosi törvény színvonalas jogszabály lett volna, ha létrehozása megtörténik. A javaslat a Közigazgatási Bizottsággal azonban meglehetősen mostohán bánt, hiszen albizottságait fel akarta oszlatni, megfosztotta volna csaknem minden megmaradt jogkörétől, csupán a koordináló szerepet hagyta volna meg.

Hogy ilyen szervként miképp működött volna a bizottság, örökre megválaszolatlan marad. 1949-ben kitépült az egypártrendszerű állam, 1950. január 1-től létrejött a tanácsrendszer. A főváros autonómiája négy évtizedre -, a Közigazgatási Bizottság lehet, hogy véglegesen - a politikai sülyesztőbe került.

Jegyzetek:

- 1/ Bezerédj István: "A Közigazgatási Bizottság múltja és jövője" Bp., 1932. 163-173.p. In: Némethy Károly Emlékkönyv.

Továbbá: Répási Mátyás: "Külföldi közigazgatási és önkormányzati szervezetek" Bp., 1927. 212-212.p.

- 2/ Kmety Károly: "A magyar közjog tankönyve" Bp., 1911. 121.p.

- 3/ "Comission départementale"

- 4/ Uo. Cszizmadia Andor véleménye kivételt képez. Lásd:

Cszizmadia Andor: "A magyar közigazgatás fejlődése" Bp., 1976. 155.p.

- 5/ Corpus Iuris - Magyar Törvénytár (CI-MTT) 1876. 320-321.p.

- 6/ Ugyanott.

- 7/ Sarlós Béla: "Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében" Bp., 1976. 145-146.p.

- 8/ Uo. 112.p.

- 9/ Mindkét törvényt lásd: CI-MTT 1886.

- 10/ CI-MTT 1876. 322.p.

- 11/ Budapest Főváros Levéltára (BFL), a Közig.Biz. Iratal IV.1416. 394/1906. Bányay Lajos szfőv.-i pénztári tiszt ügyében a polgármester döntését a Közig.Biz. helybenhagyta.

- 12/ Konkrét példaként lásd: özv. Foltin Antalné szállodabérlő fellebbezési ügyét, aki a székesfőváros, mint másodfokú tűzrendészeti hatóság ellen a Közig. Biz.-hoz fellebbezett. Lásd: BFL, IV.1416. 3.939/1906

- 13/ Lásd a 10. jegyzetpontot.

- 14/ Uo. II..

15/ Uo. 15-16..

16/ Ezt a tényt külön kiemeli Magyarl Zoltán: "Magyar Közigazgatás" című alapvető fontosságú munkájában. Bp., 1942. 288.p.

17/ Minderről részletesebben lásd: Szőcs Sebestyén: "Budapest székesfőváros részvétele az 1905-1906-os nemzeti ellenállásban." Bp., 1976.

18/ Minderre lásd: Sarlós, ld. m: 125-126. p.

19/ Uo. CI-MTT 1876. VII.tc.

20./Részletesebben: Sarlós, ld, m: 127.p.

21/ Uo. 128.p.

22./Lásd: Ráth Károly: "A fővárosi közigazgatási bizottság ügyrendje" Bp., 1922. 1-26.p.

23./Sarlós, ld. m: 118.p.

24./Bezerédj, ld. m: 168.p.

25./Uo.

26./CI-MTT 1929. + 42/1930.BM. eln.sz. rendeletet különösen: 57-58 és 85-87 -ok.

27./Bezerédj, ld. m: 169-170.p.

28./Magyary, ld. m: 290.p.

29./Lásd a "Bp. Szfőv. közigazgatásáról szóló 1930: XVIII.tc. életbeléptetési és végrehajtási rendeletet" Bp., 1930. 57. p.

30./CI-MTT 1933.

31./Belügyminiszteri utasítás a főpolgármesterhez a Közig. Biz. ülésein megnyilvánuló kormányellenes kritikai megnyilatkozások meggát-

lására" 1936. júl.18. In: "Források Bp. múltjából" III. köt. 1919-1945. Bp. 1972, 190.írat, 407-408.p.

32./Lásd: "Az új főv. törvény előkészítésére kiküldött (II tagú) különbizottság Jelentése" Bp., 1947.

IV.

A fővárosi önkormányzat elsorvadása

(1945-1950)

Gás

A
ren
a n
zés
tás
kés
192
ldő
főv
tör
rõe

1.
Ide

A f
ost
kez
De
Ide
"kö
ön
zot
tör
má
de
láb
kö
Ide
de

A FŐVÁROS ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁSA 1945 UTÁN

A magyar polgári közigazgatás fontos részét alkotó önkormányzati rendszer az 1870-1872. években született törvényekkel épült ki. Mind a megyei, mind a községi önkormányzatokra vonatkozó törvénykezés időtállóbbnak bizonyult, mind a főváros önkormányzati közigazgatását szabályozó 1872. évi XXXVI. sz. törvény. Míg az előbbieken a későbbi években alig történt a lényegét érintő változás - beleértve az 1929. évi XXX. tc-t is -, addig a fővárosi törvényt a két háború közötti időszakban háromszor, az önkormányzat hátrányára módosították. A főváros 1945 utáni önkormányzati közigazgatásának sorsa, bár ekkor törvényi döntés nem született, ez időszakban is az országostól eltérően alakult.

1. Budapest közigazgatása 1945. január 18-tól május 16-ig, az Ideiglenes Törvényhatósági Bizottság megalakulásáig

A főváros ostroma 1944 karácsonyától 1945. február 13-ig tartott. Az ostrom időszaka idején az ország keleti és középső részén már megkezdődött az új Magyarország kiépülése, 1944. december 21-22-én Debrecenben összeült az Ideiglenes Nemzetgyűlés és megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány, amelynek egyik első rendelkezése a "közigazgatás ideiglenes rendezéséről" szólt. (1) A rendelet előírta az önkormányzati testületek újjáalakítását, amely tennivalót a nemzeti bizottságokra ruházott. A rendelet értelmében az újonnan megalakuló törvényhatóságok "...a régi törvények szerint megalakított önkormányzati testületek jogalba lépnek...és határozhatnak mindazon kérdésekben, amelyek korábban jogkörükbe tartoztak." A rendelet általában intézkedett az önkormányzatokról, nem tett említést a főváros közigazgatását szabályozó külön törvényről. 1945 január elején (2) az Ideiglenes Nemzeti Kormány a megyék élére főispánokat nevezett ki, de sem ekkor, sem a későbbi ki nevezésekkor nem intézkedett a fő-

Ispánnak lényegében megfelelő, a kormányzatot a fővárosnál képviselő főpolgármester kinevezéséről.

A 14/1945. M.E. számú rendeletnek a közigazgatás újjászervezését szabályozó Intézkedéssel mellett volt még egy fontos mozzanata. A hivatkozott kormányrendelet "kilkttatta" a közigazgatásból a nemzeti bizottságokat, szerepüket a törvényhatóságok, községi elöljáróságok megalakítására korlátozta.

1944 szeptemberétől a német megszállás alól felszabadított magyar területeken különféle elnevezésű bizottságok jöttek létre, amelyek működési területükön mind a közigazgatás újjászervezését, mind az élet megalapítását kezdeményezték. A nemzeti bizottság elnevezés csak az 1944 november végén december elején létrejött Magyar Függetlenségi Front programjának (3) - amely az Ideiglenes Nemzeti Kormány programjává is vált - elfogadása után vált általánossá. A nemzeti bizottságok helyzete kezdettől fogva sem volt egyértelmű. A németektől elfoglalt helységekből a szovjet katonai parancsnokok mindenütt a közigazgatás régi szerveinek visszaállítására törekedtek, polgármestert, elöljárót stb. neveztek ki. A szovjet katonai parancsnokok által kinevezett közigazgatási vezetők és a megalakult nemzeti bizottságok gyakran ellentétbe kerültek egymással.

Az így kialakult helyzetet az okozta, hogy a szovjet hadvezetés által kinevezett katonai parancsnokok és a bizottságokban döntő szerephez jutó kommunisták nem voltak azonos állásponton a közigazgatás kérdésében. A moszkvai kommunista emigráció 1944 szeptember-októberében tartott tanácskozásán kialakította a várható magyarországi fejleményekkel kapcsolatos álláspontját. Az emigrációban kidolgozott akcióprogram a régi államapparátus "szétzúzása" mellett foglalt állást és helyébe a nemzeti bizottságokra támaszkodó kormányhatalom megteremtését tűzte célul. (4) Igaz, később ezt a pontot kihagyták. (Lényegében hasonló elképzelést tartalmazott az itthoni illegális kommunista párt által 1944 október elején elkészített tervzet is.) A többi ellenzéki párt, így a Szociáldemokrata Párt és a Független Kisgazdapárt is dolgozott ki programot a háború utáni helyzetre vonatkozóan, mindkettő 1943-ban született. Miután mindkét párt legá-

lisan működött, programját nyilvánosságra is hozta, ezért csak nagy általánosságban szólhatott a jövőre vonatkozó elképzeléseiről.

1944 nyarán-őszén a nemzetközi antifasiszta koalíció is kialakította a németekkel szövetséges országok számára a háborúból történő kilépés, illetve a szövetséges hatalmak oldalára való átállás követelményeit. Ez a követelmény már megfogalmazódott az 1944 augusztusában a Romániával megkötött fegyverszüneti egyezményben, amely többek között előírta az arcvonal mögötti területeken - 50-100 km-es mélységben - a polgári közigazgatás helyreállítását. Ilyen értelmű utasítást adott a szovjet Állami Honvédelmi Bizottság is a Magyarország határait átlépő katonai alakulatoknak és ezt az álláspontot tartalmazta az 1945. január 20-án aláírt magyar fegyverszüneti egyezmény is. (5) A fentiek értelmében a szovjet katonai szervek nem hoztak létre katonai közigazgatást, hanem minden megyét székhelyre, városba, községbe szovjet katonai parancsnokot neveztek ki, akiknek feladatuk volt a régi polgári közigazgatás helyreállítása az általuk kinevezett vezetők irányításával.

Budapest közigazgatásának újjászervezésében sajátos módon kapcsolódott össze a fegyverszüneti egyezményben megfogalmazódott álláspont az MKP által szorgalmazott, a közigazgatásban a nemzeti bizottságnak meghatározó szerepet biztosító törekvéssel. Ez utóbbi törekvés különösen erősen érvényesült a fővárosban. **Lukács György** a már említett moszkvai tanácskozáson azt mondta: "...ha Budapesten alakulna egy ilyen nemzeti bizottság, az kiváltképp érzékelhető szerepet játszhatna az ország politikai életében, és valóban "előre lökhetné" a kormányt". (6)

Pestről 1945. január 18-ig tartó, véres, utcáról-utcára, házról-házra folytatott küzdelemben szorították ki a szovjet hadsereg alakulatát a német és a velük együtt harcoló magyar csapatokat, amelyek Budán még február 13-ig tartották magukat. A fegyverszüneti egyezmény értelmében a szovjet hadsereg vezetése egy **Csernisov** nevű tábornokot nevezett Budapest városparancsnokává, akinek első parancsa (7) január 22-én jelent meg falragaszokon és az első napilap, a Szabadság hasábjain. A parancs lényegében azonos volt a más helységeken megjelentekkel, és az élet megindulására vonatkozó, leg-

alapvetőbb intézkedéseket tartalmazta. Egyébként Csernisov tábornokról igen keveset lehet tudni, még a keresztnéve sem vált ismertté. Csernisovot igen korán az a **Zamercev** tábornok váltotta fel, akiről azután mind a korabeli sajtóban, mind a korszakkal foglalkozó kiadványokban sok szó esett, és általában mint a főváros első városparancsnokát emlegették. Csernisov tevékenységét **Csorba János** polgármester minősítette egy 1945. február 11-i, a miniszterelnökhöz intézett jelentésében, amelyben többek között azt kérte, hogy "...Budapest erőskezű városparancsnokot kapjon, aki intézményesen igyekezne kielégíteni a harcoló orosz csapatok jogos igényeit, amellyel azonban helyre tudná állítani Budapesten a személyi és vagyoni biztosságot. (8)

Budapest sajátos helyzetét mutatta, hogy a más területeken szokásos eljárástól eltérően a főváros polgármesterét nem a szovjet katonai parancsnok nevezte ki, hanem ez a teendő - legalábbis formailag - az 1945. január 21-én megalakult **Budapesti Nemzeti Bizottságra** (továbbiakban: BNB) hárult.

A BNB megalakításában a meghatározó szerepet **Vas Zoltán** játszotta, aki **Rákosi Mátyás** és **Gerő Ernő**, a moszkvai magyar kommunisták két vezetőjének közvetlen utasításával már 1944 szeptember-októberében Magyarországra érkezett, majd a frontvonal közvetlen hátában Budapestre indult. Első budapesti tevékenysége a kőbányai nemzeti bizottság megalakítása volt, majd a szovjet katonai parancsnokság segítségével felvette a kapcsolatot az illegális kommunista párt Budapesten rejtőzködő vezetőivel. Velük együtt a **Tisza Kálmán** (ma: Köztársaság) téren megnyitotta az MKP székházát, amely egyelőre a fővárosi politikai élet központjává vált.

Ebben a székházban jött létre a BNB a hivatalosnak mondott 1945. január 21-i dátumnál egy-két nappal korábban. Itt keresték fel Vasékat a Kisgazdapárt újjászervezését kezdeményezők, **Sárl Ignác**, **Csorba János** stb, akiknek Vas Zoltán indítványozta a BNB megalakítását és azonnal kijelölte Csorba Jánost Budapest polgármesteréül. (9)

A BNB a négy "nagy" párt - a Független Kisgazda-, Földmunkás és Polgári Párt (FKGP), a Magyar Kommunista Párt (MKP), a Szo-

ciáldemokrata Párt (SZDP) és a Nemzeti Paraszt Párt (NPP) - valamint a szakszervezetek képviselőiből alakult meg. Nem vették fel a BNB-be a Polgári Demokrata Pártot (PDP), amely pedig ekkor már megindította szervezkedését a fővárosban és hivatalosan is tagja volt a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontnak. Ez az MKP által sugallt lépés már igen korán árulkodó jel volt a polgári-liberális gondolatot a legtisztábban és legkövetkezetesebben képviselők számára. (A PDP felvételére annak erélyes tiltakozása után későbbben sor került.)

A BNB január 21-i ülésén mondta ki **Csorba János** kinevezését Budapest polgármesterévé (10), ugyanekkor nevezte ki **Sólyom Lászlót** a magyar államrendőrség budapesti főkapitányává. Január 25-én került sor két alpolgármester, **Bechtler Péter** (SZDP) és **Jámbor Alajos** (MKP) kinevezésére. A BNB még az első, január 21-i ülésén kijelentette, hogy a "...székesfőváros felszabadított területén a hatalmat mindaddig gyakorolja, amíg azt a magyar kormány át nem veszi". E megnyilatkozásból kitűnik, hogy a BNB ekkor nem kizárólagosan a főváros önkormányzatának vezető szerve óhajtott lenni, hanem országos hatáskörre is igényt jelentett be. Több olyan intézkedést is hozott, pl. a Nemzeti Bank elnökének kinevezése stb., amelyek miatt összeütközésbe került a Debrecenben székelő kormánnyal.

A BNB tényleges munkáját egy szűkebb testület, az ún. "ötös bizottság" végezte, amelynek tagjai a négy párt tagjaiból és a szakszervezet képviselőiből kerültek ki. Az ötös bizottság ülésein rendszeresen részt vett a polgármester és az alpolgármesterek is. Részvételük a testület ülésein kifejezte, hogy ők is a BNB-t tekintették a főváros önkormányzati irányító testületének. A BNB a már említett kinevezéseken túlmenően számos esetben hozott döntéseket a főváros ügyeiben. Több alkalommal utasította, más esetekben csak "felhívta" vagy "felkérte" a polgármestert egyes intézkedések megtételére. Pl. "felhívta" a polgármestert, hogy 17-45 éves korig vegye igénybe a főváros férfi lakosságának munkaerejét közmunkák elvégzésére, a házak és a házak körül területekről a hullák eltávolítására, február 14-én felfüggesztette a magzatelhajtást tiltó rendelkezést azzal, hogy az ilyen jellegű műtéteket csak egészségügyi intézményekben szabad végrehajtani ingyenesen, a járványveszély elhárítására Orvosi Tanácsot állított fel, felhatalmazta a polgármestert az összes Budapes-

ten található és a fővárosba jutó élelmiszerszállítmánynak a kórházak, a szoptató anyák és a gyermekek számára történő eljuttatására, a nyilvánvaló nyilaskeresztes tisztviselőknek állásukból való felfüggesztésére, a működő egyesületek bejelentési kötelezettségének elrendelésére stb.

A BNB már 1945. február 7-én állást foglalt amellett, hogy minél előbb meg kell alakítani az Ideglenes törvényhatósági bizottságot és az alakuló ülés napjára március 21-ét tűzte ki. (11) A BNB jelezte, hogy ezzel párhuzamosan kivonul a közigazgatásból, az ötös bizottság megszűnt, a helyébe lépő testület március 18-i ülésén Szakasits Árpád kijelentette, hogy a bizottság "...feladata nem az, hogy közigazgasson, hanem hogy ellenőrizzen, ösztönözzön, kezdeményezzen." (12)

Úgy tűnik, a BNB tagjai a törvényhatósági bizottság alakuló ülésének kitűzésekor nem voltak tisztában azzal a körülménnyel, hogy a főváros ekkor még a hadizónába tartozott és ezért a szovjet katonai parancsnok nem engedélyezte a március 21-re kitűzött időpontban az alakuló ülés megtartását. Az alakuló ülés elhalasztását Bechtler Péter szerint a szovjet parancsnokság azzal indokolta, hogy "...a polgármester nem esküdhet fel a törvényhatóságnak, mert Budapest ezidőben hadizóna és így a polgármester az ő rendelkezésel tartozik végrehajtani, márpedig így ellentétbe kerülhetne esküjével." (13) A törvényhatósági bizottság alakuló ülésének elhalasztása következtében továbbra is a BNB ritkábban ülésező tizenhatalmas testülete foglalkozott a főváros közigazgatását érintő ügyekkel. Így a március 28-i ülésen tárgyalt az 1944. március 19-e után történt kinevezések hatálytalanításáról, a képesítéssel nem rendelkező előjáróról kinevezésekről, a közmunka rendeletről, a főváros autonómiájáról stb.

A főváros közigazgatása - az irányítás tisztázatlansága, ellentmondással ellenére - az ostrom elülte után azonnal munkához látott és igyekezett a lakosság életvitele szempontjából alapvető teendőket elvégezni, különösen a kerületekben. Ezt az igyekezetét elősegítette, hogy a kivonuló német és nyilas csapatokkal a fővárosnak nem minden vezetője hagyta el Budapestet, sőt a Városházán és a kerületekben előzetes intézkedéseket is tettek az ostrom befejeződése utáni időszakra. 1944. december 31-én a németek kiürítették a Városházát,

ekkor néhány tanácsnok és más vezető tisztviselő - **Beliczay Imre, Kállay Albert, Széchy András** - átköltöztek a Vízművek Egyetem utcai székházába és Pest ostromának befejeződése után azonnal visszatértek eredeti helyükre. Budán még el sem üttek a harcok, amikor ott is dolgozni kezdett egy közigazgatási egység. A legtöbb kerületben kijelölték azokat a tisztviselőket, akik a székházakhoz közel laktak és így be tudtak járni munkahelyükre, több helyütt az előljáró vagy más kijelölt tisztviselő beköltözött az előljáróság épületébe, hogy a munka folyamatosságát biztosítsák, rendelkezésére állhassanak a lakosságnak. A legtöbb kerületben az ostrom eltérő időben történt befejeződése miatt központi utasítás nélkül az előljáróság azonnal megkezdte munkáját. (14) Nagy segítséget jelentett tevékenységükhöz, hogy már 1945. február 16-án megjelent a Fővárosi Közlöny első száma, amely a polgármesteri rendelkezések mellett a legfontosabb kormányintézkedéseket is közölte.

A közigazgatási munkát erősen gátolta a tárgyi és személyi feltételek rossz állapota. A Városháza épülete súlyosan megrongálódott, rombadőlt a Madách téri épületrész, a főépület keresztasznya és a Vásárcsarnok, az 1200 hivatali helyiségből 500 vált használhatatlanná. Szinte egyetlen előljárósági épület sem maradt épségben. Kettő - az I. és XII. kerületi - túlnyomó részben megsemmisült, három előljárósági székház súlyos, de még helyreállítható kárt szenvedett, de a többi épület is kisebb-nagyobb mértékben megrongálódott. Majdnem teljesen elpusztultak a működés tárgyi feltételei, a bútorok, írógépek, megsemmisültek az alapvető iratok: adókönyvek, anyakönyvek stb. Súlyos hiány mutatkozott a személyzetben is. A háborúban elpusztultak, a Nyugatra távoztak stb. hiányán túlmenően a Budapesten maradtak közül számosan a közlekedési nehézségek miatt nem tudtak a munkahelyükre bejutni.

A főváros közigazgatásának 1945 első négy hónapi működéséről összefoglaló jelentés nem készült, de a fennmaradt iratokból megállapítható, hogy az akkori tevékenység nagy hányada a kerületekben összpontosult, ahol az életveszélyes állapotok megszüntetése, az éhínséggel fenyegetett lakosság minimális ellátása - főzőkonyhák felállítása stb. - a romeltakarítás, a lakáskérdés számos gondja terhelte

az előjáróságokat. Sok olyan ügyel is a kerületi előjáróságokhoz fordultak, amelyek Intézése nem tartozott azok hatáskörébe.

A főváros közüzemének Irányítása is hagyományosan a városigazgatáshoz tartozott. A legfontosabb közüzemek - a víz-, villany-, gáz-, helyi közlekedés - helyükön maradt vezetői és munkásai még az ostrom Ideje alatt is, de annak befejeződése után azonnal, gyakran életveszély közepette is mindent elkövettek, hogy a fővárosi lakosság létszükségletét jelentő alapvető szolgáltatásokat helyreállítsák, működésüket megindítsák.

Budapest közigazgatásának jogi alapját a korábbi rendszabályok képezték, ezekhez kellett a városi vezetőknek igazítani az Ideiglenes Kormány egyes új rendelkezéseit, a BNB és a kerületi nemzeti bizottságok állásfoglalásait. E periódusban valamennyi szerv, de különösen a BNB és a kerületi nemzeti bizottságok egyértelműen kiálltak a főváros autonómiája mellett, és ez a kiállásuk jelentősen hozzájárult a közigazgatási munka eredményes viteléhez.

A fegyverszüneti egyezménynek a korábbi közigazgatási rendszer helyreállítására vonatkozó paragrafusai nem jelentettek egyuttal változatlanságot a közigazgatási személyzet vonatkozásában. Ennek az álláspontnak a legkifejezőbb megnyilvánulása az volt, hogy a már hivatkozott 14/1945. M.E. számú, a közigazgatásra vonatkozó rendelettel egy napon megjelent a 15/1945. M.E. számú rendelet a közalkalmazottak Igazolásáról. (15) (1945. Január 4.) A kormányrendelet az igazoló bizottságok felállítását a megyékben a főispánokra bízta. Miatán a fővárosban főispán nem működött, az igazoló bizottságok felállítása a BNB-re hárult. Az Igazolás érintette a Budapest területén működött valamennyi állami, törvényhatósági hivatal, intézmény, Intézet, üzem egész tisztviselői karát, a magánvállalatokat, vonatkozott az Iparosokra, kereskedőkre, szabadfoglalkozásúakra, művészekre, az egyetemek tanáraira stb. E hatalmas feladat elvégzésére 1945 májusáig a fővárosban 387 bizottság alakult, amelyeknek munkáját a Városházán Bechtler Péter alpolgármester Irányítása alá rendelt Igazoló Bizottságok Titkársága Irányította. (16)

Még az igazolási eljárás megindítása előtt - a BNB 1945. február 26-i ülésén hozott határozatára történő hivatkozással - a polgármester megkezdte mindazoknak a főváros szolgálatából való eltávolítását, akik "az úgynevezett nyillas kormány uralma alatt szerepet vállaltak, nyillas magatartásuk folytán előléptetésben részesültek vagy ezen rendszerrel kapcsolatot tartottak - illetőleg rokonszenvedőknek kifejezést adtak..." (17) 1945 májusáig mintegy harminc, az egyes felüggesztett személyeket megnevező polgármesteri rendelet jelent meg és közel kilencszáz fő - köztük alpolgármester tanácsnokok, tanácsjegyzők, üzemigazgatók, vezérigazgatók és más vezető tisztviselőknek - az igazolási eljárás lefolytatásáig történő azonnali eltávolításáról intézkedett. Ugyancsak polgármesteri rendelet alapján sor került az 1944. március 19., illetve az október 15-e utáni kinevezések és előléptetések felülvizsgálatára, (18) amely felülvizsgálattal 847 személy előléptetését, illetve kinevezését hatálytalanították. Sor került azoknak a választásoknak a felülvizsgálatára is, amelyeket a törvényhatósági bizottság közgyűlése 1944. március 19-e után eszközölt.

Az 1945 márciusában megkezdett igazolási eljárás még 1946-ban is tartott. 1946. május 22-i állapot szerint 53.366 alkalmazott közül 52.540 ügyében született jogerős határozat, 557 ügy volt folyamatban, 259 személy ügye még kitézésre várt. A jelzett időpontig tehát a tényleges szolgálatot teljesítő közigazgatási, üzemi, közoktatási stb. alkalmazottak ügyei 98,45%-ban befejezést nyertek. A 52.540 jogerős határozatból 46.580 személyt nyilvánítottak igazoltnak, az összes igazolás alá vont személy közül 5960 fő ügye végződött büntető határozattal (11%). A büntetések fokozatai feddés, áthelyezés, előléptetésből való kizárás, vezető állásra való alkalmatlanság, nyugdíjazás, állásvesztés, népjogvédelemnek történő átadás voltak. A nem igazoltak aránya a részvénytársasági formában működő vállalatoknál volt a legmagasabb, 16%, a közigazgatási alkalmazottak közül elérte a 8%-ot, a legalacsonyabb a közoktatásban dolgozóknál volt, mindössze 4,5%. (9)

Az igazolási eljárással szinte párhuzamosan megindult egy másik irányú, a főváros közigazgatását kisebb mértékben érintő folyamat is. E folyamat egyik ága a korábban politikai, származási okokból elbocsájtott személyeknek állásukba történő visszahelyezésére irá-

nyult. 1945 márciusában kezdődött meg az ún. zsidótörvények alapján nyugdíjazott vagy végkielégítésben részesített alkalmazottak állásukba való visszavétele. Március 23-án adta ki a polgármester az Ideiglenes Nemzeti Kormány rendelete alapján a volt Tanácsköztársaság alatti magatartás és az azóta baloldalinak minősített tevékenység miatt hátrányos helyzetbe kerültek rehabilitálásáról szóló rendelkezést. (20) Arról, hogy e rendelkezések hány személyt érintettek, nincsen pontos adatunk, számuk nem volt jelentős.

Egy másik ága az apparátust érintő változásnak az volt, hogy - elsősorban a kerületekben - megkezdődött az üresen maradt munkahelyekre a pártok, többnyire a nemzeti bizottságok, közbenjárásával új alkalmazottak felvétele. A felvételek egy jelentős része alacsonyabb-magasabb vezetői állások betöltésére irányult. Mint a polgármester által február 15-i kelettel összeállított kimutatásból kitudunk, (21) ekkor még a tizennégy kerületi előljáróság egyikének sem volt vezetője, a fővárosi ügyosztályok helyzete sem volt sokkal különb, volt olyan személy, aki három ügyosztályt is vezetett. A polgármester áthelyezésekkel, ideiglenes megbízatásokkal igyekezett az így kialakult helyzeten javítani. Ezekben túlmenően több kerületi előljáróságra nevezett ki olyan új vezetőt, aki korábban nem dolgozott a közigazgatásban, számukra a képesítési kívánalmak alól felmentést adtak. Ilyen módon került előljáró az V., a X., a XIII. és a XI. kerület élére. Az új előljárók közül ketten-ketten az MKP, illetve az SZDP tagjai voltak. A Városházán az ügyosztályvezetői tisztségeket többségében a régi tisztviselőkkel töltötték be, mindössze a tiszt főügyész helyettesének posztjára került kívülről új személy, **dr. Beér János**, az MKP tagja. A közigazgatásba került új alkalmazottakról ugyancsak nem áll rendelkezésre pontos adat, annyit tudunk, hogy számukra a megfelelő képzés elsajátítására külön közigazgatási tanfolyamokat szerveztek.

1945 tavaszán a fővárosban erőteljesen megindult a politikai pártok szervezkedése, amely érintette a közigazgatást is. Egymás után alakultak a pártok munkahelyi szervezetei, amelyben az MKP és az SZDP járt az élen. A polgári pártok szerveződése valamelyest elmaradt az előbbi két párté mögött. A pártok ténylegesen erőviszonyait meghaladó módon az MKP játszott nagyobb szerepet a BNB-ben, sőt

a kerületi nemzeti bizottságokban is. A BNB vezéralakja mindvégig **Vas Zoltán** volt, akit 1945. február 15-én a miniszterelnök kinevezett a fővárosi Közellátási Kormánybiztosává, amely tisztséget a megyékben mindenütt a főispán töltött be. Vas Zoltán kormánybiztosi működését az MKP részéről igen élénk propaganda kísérte, és teljesen egyértelművé vált, hogy ezen "előjáték" után ő kerül a polgármesteri székbe.

2. Budapest Székesfőváros (Ideiglenes) Törvényhatósági Bizottsága 1945. május 16-tól 1945. november 28-ig

A 14/1945. M.E. számú rendelet, amikor intézkedett a közigazgatás működésének megindításáról, az állami és önkormányzati szervek újjáalakításáról, úgy döntött, hogy az önkormányzatokat a nemzeti bizottságok közreműködésével állíttatja helyre. (Választásokról ekkor még szó sem lehetett, miután az ország jelentős részén dúlt a háború.)

A fővárosban a BNB vállalta ezt a feladatot és már 1945. február 7-i ülésén felhatalmazta a polgármestert a fővárosi törvényhatósági bizottság megalakításának előkészítésével és ezután több alkalommal is tárgyalt e témáról. A BNB-re hárult pl. annak eldöntése, hogy a törvényhatósági bizottság hány tagból álljon, miután erről a hivatkozott M.E. rendelet nem intézkedett. A BNB-re hárult az a feladat is, hogy megvalósítsa a rendeletben említett "arányos képviselet" elvét. A BNB 1945. február 21-i ülésén úgy döntött, hogy "Budapest székesfőváros megalakítandó törvényhatósági bizottságának létszámát 130 főben állapítja meg" úgy, hogy abban az SZDP és az MKP 30-30, az FKGP és a szakszervezetek 25-25, az NPP és a PDP 10-10 mandátummal rendelkezzen. További öt helyre pártközi megállapodás alapján a "magyar tudományos és közéleti élet kitűnőségelt" kellett meghívni. (22) Erre a meghívásra nem került sor.) A BNB által megállapított mandátum-felosztás eltért a kormányrendelettől, mert abban helyet kaptak a szakszervezetek képviselői is. A hivatkozott kormányrendelet szerint erre csak akkor kerülhetett sor, ha az adott helyen még csak "egyes pártok" alakultak meg, Budapesten pedig ekkor már valamennyi koalíciós párt megkezdte működését. A BNB döntésével "munkáspárti" többség jött létre a törvényhatósági bizottságban, az MKP és az SZDP a szakszervezetek képviselőivel

együtt 85 helyet nyert a 130 tagú testületben. (A szakszervezeti delegátusok vagy az MKP vagy az SZDP tagjai voltak.)

A BNB a törvényhatósági bizottság alakuló ülésére az eredeti nem megfelelő időpont helyett 1945. május 16-án került sor a Zene-művészeti Főiskola kistermében. Az alakuló ülés - amelyet ünneplő külsőségek között tartottak - választás nélkül, határozattal hozta létre vezetőségét. A törvényhatósági bizottság elnöke Szakasits Árpád (SZDP), alelnöke Rajk László (MKP) és Cseh-Szombathy László (FKGP) lettek. A közgyűlés közfelkiáltással Vas Zoltánt polgármesterré, Bechtler Pétert, Kővágó Józsefet és dr. Morvay Endrét (aki 1939 óta töltötte be ezt a tisztséget) alpolgármesterekké választotta. (23) Az alakuló üléssel és a tisztségviselők megválasztásával a főváros közigazgatása a teljes ideiglenesség állapotából a törvényes ideiglenesség állapotába került. (Csorba János, a távozó polgármester a Közigazgatási Bíróság elnöke lett.)

Az ideiglenes törvényhatósági bizottság tagjai között helyet foglaltak szinte valamennyi politikai párt első számú vezetői. Különösen magas szintű volt az MKP delegációja. Rákosi Mátyás főtitkár mellett a "négyes fogat" két tagja, Gerő Ernő és Farkas Mihály, a legfelsőbb pártvezetésből Rajk László, Kádár János is résztvevője volt a törvényhatóságnak. Az SZDP-t Szakasits Árpád főtitkáron kívül Ries István, Révész Mihály, a Kisgazdapártot a pártelnök Tildy Zoltán mellett Oltványi Imre, Desseffy Gyula, Saláta Kálmán, a Nemzeti Parasztpártot az ugyancsak főtitkár Kovács Imre, Farkas Ferenc, a PDP-t a pártvezető Supka Géza, Bródy Ernő, a szakszervezeteket Kossa István főtitkár és más vezetők képviselték.

A törvényhatósági bizottság az előírásoknak megfelelően havonta tartotta üléseit, de csak három ülésre került sor, a szeptemberi özszejevetel a közelgő választás miatt elmaradt. Az első ülés - 1945. június 20. - még az alakuló ülés folytatásának volt tekinthető, ekkor választották meg a közgyűlés 10 szakbizottságának, a közigazgatási bizottságnak stb. tagjait, összesen mintegy harminc testületét. Megválasztották az üzemi választmányok, a részvénytársaságok igazgatóságainak és felügyelőbizottságainak tagjait, amely választ-

tásokkal lényegében az addigi fővárosi törvényeknek megfelelően állt helyre a főváros közigazgatása, önkormányzata.

Ez az ülés hagyta jóvá a törvényhatósági bizottság ügyrendjéről szóló szabályrendeletet, amely egy lényeges pontban módosította a korábbi. A módosítás a törvényhatósági bizottság elnöki tisztének betöltésére vonatkozott, amely funkciót addig mindig a főpolgármester volt hivatva ellátni. Az új ügyrend kimondotta, hogy ezentúl a közgyűlés elnökségét "az ideiglenes törvényhatósági bizottság működésének, de legfeljebb egy naptári évnek tartamára saját tagjai közül választja." (24)

Az elfogadott ügyrend tulajdonképpen szankcionálta az alakuló ülési választást, amelynek megtörténte után Szakasits Árpád írásban közölte a polgármesterrel, hogy miután a törvényhatósági bizottság elnökének jogkörére vonatkozóan nincsen még jogszabály, ezért véleménye szerint a "közgyűlés elnökének politikai és közigazgatási hatásköre általában megegyeznék azzal a hatáskörrel, mely a korábbi jogszabályok szerint a főpolgármestert illette." Ezért felkérte a polgármestert, hogy minden olyan közigazgatási ügyben - különösen kinevezések esetében, amelyek a múltban a főpolgármestert illették - "vele egyetértésben intézkedjék." (25)

Ezzel a lépéssel valójában az autonómiát sértő főpolgármesteri tisztséget óhajtott - elsősorban a szociáldemokrata párt - kiiktatni a főváros közigazgatásából. Ez az óhaj meg is valósult, miután a budapesti főpolgármesteri tisztségre vonatkozóan nem született később sem jogszabály, gyakorlatilag Szakasits Árpádnak törvényhatósági elnökké történt megválasztása és az ügyrend elfogadása nyomán megszűnt "az állam érdekel feletti örködés"-t képviselő főpolgármesterség. De az is igaz, hogy Szakasits Árpád 1945 novemberétől 1948-ban történt köztársasági elnökké választásáig valamennyi kormányban államminiszteri tisztséget töltött be. Ilyen kettősség sem fordult elő azidél a főváros történetében.

A törvényhatósági bizottsággal párhuzamosan a két legfontosabb bizottság, a közigazgatási és pénzügyi is megtartotta üléseit. A közigazgatási bizottságban annyi változás történt, hogy az elnöki tisztet, ame-

lyet a szabályok szerint azelőtt a főpolgármester töltött be, ezután a törvényhatósági bizottság elnöke látta el, valamint meghívták a harmadik alpolgármestert is az ülésekre a Fővárosi Közmunkák Tanácsának elnökével együtt. Az FKT elnöke helyén korábban az Államépítészeti Hivatal elnöke volt az ülések résztvevője. A közigazgatási bizottság az addigi gyakorlatnak megfelelően működött, megvitatva a polgármester és a szakhivatalok jelentéseit. A kialakult gyakorlat szerint működött a pénzügyi bizottság is, ülésein a főváros pénzügyi helyzetét érintő témákat tárgyalta, ami az akkori helyzetben a város vezetésének a legnagyobb gondját képezte.

A főváros háztartásának az 1945-ös évre nem volt elfogadott költségvetése, de ha lett volna, akkor sem lett volna képes a teljesítésére. 1945 első felében megindult az infláció, amelynek következtében a kiadásoknak csak kb. felét tudta a főváros a bevételekből fedezni. Ugyanakkor számos olyan kiadás is felmerült, mint a helyreállításnak, a közművek kijavításának stb. költségel, amelyekre egyáltalán nem volt fedezet. Ezért a főváros gazdálkodását csak rendkívül eszközökkel tudta a vezetés biztosítani. Az 1945. július 11-i törvényhatósági közgyűlés hagyta jóvá azokat a kölcsönöket, amelyeket még Csorba János polgármester vett fel az államtól, a különböző pénzügyintézetektől, sőt magánosoktól is, hogy pl. az alkalmazottak megkaphassák a fizetésüket. Ekkor hagyták jóvá a márciusban kibocsájtott élelmezési kölcsönt, elfogadtak egy olyan rendelkezést is, amely szerint a polgármester a törvényhatósági bizottság elnökével együtt kiadhat olyan pénzügyi jellegű intézkedéseket, amelyek egyébként a közgyűlés hatáskörébe tartoznának, de utólag ezeket is jóváhagyásra a közgyűlés elé kellett terjeszteni. Ugyancsak az 1945. július 11-i közgyűlés hagyta jóvá azokat a polgármesteri rendeleteket, amelyeket a törvényhatósági bizottság működésének hiányában - március óta kibocsájtott (mintegy harminc polgármesteri rendelkezésről volt szó).

A törvényhatósági bizottság közgyűlése 1945. július 11-én, de a későbbi ülésein szinte minden alkalommal foglalkozni kényszerült a lakosságot súlyosan érintő tarifák, a víz-, villany-, gáz- közlekedés fogyasztói árának felemelésével, miután a rohamosan gyorsuló infláció az új tarifákat szinte megjelenésük pillanatában elértektelenítette, az ezekből befolyó bevételek sem fedezték az üzemek működési költ-

ségeit. Ez a közgyűlés hozta létre Budapest Székesfőváros Csatornázási Művét, mint önálló elkülönített vagyonkezelésű üzemet, szabályrendeletet alkotott a csatornázásról stb. (27)

Fontos döntése volt a törvényhatósági bizottság közgyűlésének, hogy 1945. július 11-én különbizottságot küldött ki "Budapest környéke Igazgatási Újjárendezési kérdésének" megoldására. A bizottság kiküldetésére belügyminiszteri leirat alapján került sor, amely szerint: "...az ország területi és igazgatási újjárendezése kapcsán előtérbe került Budapest szűkebb és tágabb környékének újjáalakítása is." (28) A 12 tagú különbizottságban a pártok képviselői kaptak helyet, de a törvényhatósági bizottság döntése alapján "klegészült" dr. **Harzer Ferenc**cel, aki a kérdésnek elismert szakembere volt, és **Chikán Béla** volt megyei-városi alpolgármesterrel, aki ekkor a Belügyminisztériumban dolgozott. Rajtuk kívül a különbizottság tagjaként működtek a főváros más vezető tisztviselői, az FKT elnöke, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye allspánja stb.

A különbizottság viszonylag rövid idő alatt elkészítette tervezetét **Nagy-Budapest létrehozására**. Az 1945. szeptember 14-i keltezésű tervezet Nagy-Budapest létrehozását egy három fokozatú, lépcsőzetesen kialakítandó terület-együttesben képzelte el. Az elképzelés szerint az első területi tagolásba tartoznának Csepel község, valamint egyes, a főváros területébe beékelődő területek és település-részek. A második területi csoportosítás magában foglalná a "Budapestet alkotó" megyei városokat és községeket, amelyek lényegében azonosak voltak a mai Budapestet képező, 1950-ben hozzá csatolt településekkel. A tervezet azt javasolta, hogy a csatolandó városok esetleg nagyobb városokká, a községek pedig megfelelő csoportosításban megyei várossá alakulhatnak. A harmadik csoportot a "Budapest vidék" képezné, amely kb. a mai szűkebben vett agglomerációs területtel egyenlő. E települések nem alkotnának önkormányzati egységet, mert távlatilag a tervezet nem zárta ki ezeknek is valamilyen formájú csatlakozását a fővároshoz. Az egész terület együttesen "Budapest megyét" alkotná. A tervezettel a Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye képviselői nem értettek egyet. (29) A bizottság az elutasító álláspont ellenére is folytatta tevékenységét, de végül

Is Nagy-Budapest ügye ekkor - **Harrer Ferenc** kifejezésével élve - "elaludt".

A törvényhatósági bizottság közgyűlésének egy másik fontos lépése volt, hogy 1945. augusztus 29-i ülésén megtörtént az üresen levő tanácsnoki állások választás útján történő betöltése. A közgyűlés a benyújtott pályázatok alapján titkos szavazással nyolc jogi és két mérnöki képesítésű tanácsnokot választott. Rajtuk kívül ekkor történt meg a tisztli főügyész állás választás útján való betöltése. (30) A választás lényegében csak formallás volt, miután a pártok már előzetesen megállapodtak a tisztségek betöltőiről, ezért érthető volt, hogy mindannyian megkapták a leadott szavazatok döntő többségét. (A választáson 100 szavazatot adtak le, ami azt jelenti, hogy harmincon távol maradtak az ülésről.) A megválasztott tíz tanácsnok közül heten a főváros régi tisztviselői voltak, csak hárman számítottak újaknak, mert 1945-ben léptek a főváros szolgálatába. A három új tanácsnok közül ketten az MKP, egy fő pedig az SZDP tagja volt. Lényegében pártdelegátus volt az újonnan választott tisztli főügyész, **dr. Beér János**, aki egyúttal az MKP egyik kulcsembere volt a Városházán.

A tanácsnoki választásokkal szinte egyidejűleg betöltötte a polgármester az összes kerületi előjárói tisztséget is, így a kezdeti állapot lezárult, a főváros vezetése stabilizálódott. A stabilizálódás jeleként értékelhető az alkalmazotti létszám feltöltődése is. A polgármesternek a főváros közigazgatásának 1945 augusztus havi állapotáról készített jelentése (31) közöl először adatokat az apparátus létszámáról. A jelentés szerint ekkor az I-XI. fizetési osztályba tartozó tisztviselők száma 2844 fő volt, a gyakornoki, kezelői és kezelőnői létszámába tartozóké 749, a havidíjas és idelglenes hivatalnokok sorába 1014-en tartoztak, napidíjas volt 436 fő, óradíjas 1062 fő, összesen 6105 közigazgatási alkalmazottja volt ekkor a fővárosnak. Az ő munkájukat 2938 altiszt és 1877 munkás és egyéb foglalkozású személy segítette. A teljes közigazgatási létszám 10920 fő volt.

A korabeli politikai viszonyok megengedték a pártszervezkedést a munkahelyeken, így a Városházán és valamennyi fővárosi intézménynél, vállalatnál, üzemnél is. Ezért érthető, hogy szinte a közigazgatás újjáalakításával egyidőben megkezdődött a pártok tagtoborzá-

sa, ezzel egyidőben a versengés valamennyi tisztségért, valamennyi állásért, ha éppen üresedés történt betöltésében. Ebben a versengésben a kommunista párt járt az élen, hiszen ő indult a legalacsonyabb kezdeti szintről. A versengésre számára kedvező viszonyokat teremtett **Vas Zoltán** polgármesterségének Időszaka. Sikert is ezen idő alatt az MKP-nak mind a Városházán, mind a kerületi előljáráson számos vezető pozíciót megszerezni. A már említett két tanácsnoki poszton és a tisztí főügyészen kívül még hat előjáró volt az MKP tagja, a párt tagja volt a tisztí főorvos helyettese, **dr. Bakács Tibor** is.

Komoly vetélytársat jelentett a pártversengésben az MKP-nak az SZDP, amelynek fő erejét a jól szervezett törvényhatósági frakció alkotta. Az erős és jól szervezett frakció **Bechtler Péter** alpolgármestersége mellett ugyancsak két tanácsnoki és hat előjárósági posztot mondhatott magáénak, de igen sok vezető funkciót szerzett a fővárosi nagyüzemekben, különösképpen a BSZKRT, a Gáz-művek, az Elektromos Művek stb. vezetésében.

Szolidabban dolgozott a Városházán az FKGP, de ennek ellenére őt tanácsnok vallotta magát nyíltan a párthoz tartozónak, ugyanakkor erősen lemaradt az előjárósági helyek megszerzésében a másik két párt mögött. Nem volt erős a képvisellete a nagyüzemekben, de számos intézmény és kisebb vállalat vezetője az FKGP-hez tartozott. A nagyszámú pártonkívüli alkalmazott jelentős része is valójában a Kisgazdapárthoz állt közel, de az adott helyzetben kívül óhajtott maradni a pártküzdelmekből. A másik két párt - a Nemzeti Paraszt Párt és Polgári Demokrata Párt - nem jutott komoly pozíciókhoz a Városházán.

Hogy a vezető állások megszerzésén túl az egyes pártoknak milyen elképzeléssel voltak a fővárosról, a várospolitikáról, arról egyértelműen csak az SZDP vallott. Már 1945 nyarán várospolitikai programot dolgozott ki, (32) amely példájaként az 1920-as évek Bécsét, az ún. "Vörös Bécsét" tekintette, ahol az akkori szociáldemokrata városvezetés komoly intézkedéseket valósított meg a szociálpolitikában, különösen az olcsó városi lakások felépítésével. A városházi szociáldemokraták erejét jellemzi, hogy június 5-én levélben figyelmeztették **Vas Zoltán** polgármestert "az önkormányzattal történő ügyintézésre".(33) **Vas Zoltán** figyelmeztetése jogos volt, mert a pol-

gármester - bár rendszeresen összehívatta a közgyűlést -, szívesebben dolgozott az ügyosztályvezetői értekezlettel, amelyet eleinte naponta, majd később már ritkábban, hetente két-három alkalommal hívott össze. Az ügyosztályvezetői értekezlet döntéshozó fórum szintjére történő emelésével a polgármester valósággal "kiszabadult" a törvényhatósági bizottság ellenőrzése alól, és így egy valóban autokrata jellegű vezetést tudott megvalósítani. Az ügyosztályvezetői értekezlet eredetileg tanácsadói fórum volt, azon a polgármester szava döntött. **Vas Zoltán** polgármestersége alatt előfordult, hogy fontos ügyeket csak ezeken tárgyaltak és nem kerültek a törvényhatósági bizottság közgyűlése elé. Az ügyosztályvezetők június 20-i értekezletén pl. már felmerült a fővárosi törvény ügye, mire **Vas Zoltán** azzal zárta a vitát, hogy "az új fővárosi törvény megalkotása ma még nem időszerű". Kísérletet tett **Vas Zoltán** ugyanezen a fórumon keresztül a főváros közigazgatásának 30%-os csökkentésére, az egész apparátus átszervezésére stb, de a tapasztalt ügyosztályvezetők, egyes alpolgármesterek, a tervezett lépésekkel kapcsolatosan arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az ilyen jellegű fontos döntéseket a törvényhatósági bizottság közgyűlésén kell meghozni. (34) Az adott helyzetben azonban számos alkalommal gyorsan kellett döntést hozni, a rendkívüli időszak nem mindig tűrte és várta a megszokott törvényes formák betartásával együtt járó hosszabb döntéshozatalt.

Vas Zoltán polgármester ekkor még - az MKP nyilvános állásfoglalásának megfelelően - az autonómia hívének mutatta magát és számos alkalommal szembeszállt a kormányzat olyan lépéseivel, amelyek sértették a főváros önkormányzatát. Ilyen lépés volt pl. az a kormányzati döntés, amellyel korlátozni kívánták a lakások szabad forgalmát. Vagy az a 2500/1945. M.E. számú rendelet, amely megszüntette a fővárosi alkalmazottak külön fizetési kategóriába való sorolását és illetményeiket az állami közalkalmazottakéval egyező módon állapította meg. Ez a kormányzati lépés sértette a főváros autonómiáját, amely szerint az alkalmazottak fizetésének megállapítása az önkormányzat joga.

Kitűnően jellemezte **Vas Zoltán** tevékenységét az az állásfoglalás, amelyet november 28-án a FKGP megbízottja terjesztett a törvényhatóság közgyűlése elé: "Klmondja a Közgyűlés: a székesfőváros

polgármesterének (Vas Zoltán) mindazon intézkedéseit, amelyek bár a közgyűlés hatáskörébe tartozók lettek volna, de jogsérelem nélkül nem lettek volna elodázhatók és így törvényes felhatalmazás nélkül adattak ki, ugyancsak tudomásul veszi." (35)

3. A választott Székesfővárosi Törvényhatósági Bizottság 1945. november 28-tól

Budapesten törvényhatósági választást a második világháború előtt utoljára 1935-ben tartottak, és kereken tíz esztendő múlva került sor a következőre.

A magyarországi választások megtartását jelentős mértékben nemzetközi körülmények indokolták. Az antifasiszta koalíció vezetőinek által konferenciája kimondta, hogy a náci Németország volt szövetségeseinek országában a háború befejeztével demokratikus választásokat kell tartani. A magyarországi választásokat illetően hosszú vita bontakozott ki az itthoni politikai pártok között mind a választások módja, mind időpontja körül. A vita kezdetén minden párt kizárólag országgyűlési képviselő választásokra gondolt, csak később, elsősorban az MKP részéről merült fel az az elképzelés, hogy elsőnek Budapesten tartsanak törvényhatósági választásokat, mintegy főpróbának szánva az országos megmérettetés előtt. A törvényhatósági választás megtartásához megvolt a jogalap, hiszen a régi testületek megbízatása lejárt és ideje volt megszűntetni az ideiglenességet a főváros kormányzásában is. Ugyanakkor ez az előjátéknak minősülő jelleg rányomta a bélyegét a törvényhatósági (községi) választásokra, miután annak menetében nem a fővárosi érdekek, a város jövőjére vonatkozó elképzelések, hanem az országos politika kérdései domináltak.

A budapesti törvényhatósági választásokat, melyeket 1945. október 7-re tűztek ki, a 7460/1945. M.E. számú rendelet szabályozta, csak az országgyűlési választásokra vonatkozóan született törvény. A rendelet és a törvény között nem volt lényeges eltérés, teljesen azonosan szabta meg a választójogot, amely rendkívül széleskörű volt, jóformán semmi jelentősebb korlátozást nem tartalmazott. A szabályok szerint minden 20 éven felül magyar állampolgárt megilletett a választójog,

ez alól kivételt csupán azok képeztek - az elmebetegektől és köztörvényes bűnözőktől eltekintve - akik háborús vagy népellenes bűnöket követtek el. A rendelet kimondta, hogy Budapesten a törvényhatóságnak 240 tagja lesz, akiket titkosan választanak meg. Rajtuk kívül tíz főt a törvényhatósági bizottság választ a szellemi és közélet kiemagasló képviselőiből. A községi választásokat pártlajstromok alapján, egységes fővárosi listán állított jelöltekre leadott szavazatokkal kell lebonyolítani. (A budapesti törvényhatósági választásokkal egyidőben került sor a választásokra "Nagy-Budapest" területén is azonos feltételekkel és azonos pártok részvételével.)

A választásokon indulni kívánó pártok listájához az Országos Nemzeti bizottság hozzájárulására volt szükség, amely testület az FKGP, az MKP, az SZDP, az NPP, a Magyar Radikális Párt (MRP) és a Barankovics István vezette Demokrata Néppárt indulását engedélyezte. (37) A törvényhatósági választásokon végül is csak öt párt vett részt, mert a Demokrata Néppárt belső viták miatt visszalépett (jelöltjei az FKGP listájára kerültek). Az MKP és az SZDP hosszú, éles csatározások után választási koalícióra lépett és Dolgozók Egységfrontja néven közös listát állítva vett részt a választási küzdelemben. Így a választás leegyszerűsödött, valójában a Kisgazdapárt és a Dolgozók Egységfrontja vlaskodott a szavazatok elnyeréséért. A többi három párt - mint ezt a választás eredményel megmutatták - nem játszott komoly szerepet a törvényhatósági választáson.

A budapesti törvényhatósági választások erőpróba jellegéből fakadt, hogy az induló pártok listáján az első helyeken kivétel nélkül az adott párt legelső, legmagasabb szintű vezetői szerepeltek, ezzel is vonzóerőt kívántak gyakorolni a választókra. A választási küzdelem Budapesten igen élénk volt, valóságos plakát-, röpcédula- és gyűléshadjárat folyt a résztvevő pártok között. Komolyabb atrocitásokra nem került sor, mindössze egy alkalommal történt meg, hogy a Városi Színházban tartott Kisgazdapárti gyűlés során Kővágó József Kisgazdapárti alpolgármestert bántalmazták, amely eset nagy visszhangot váltott ki a közvéleményben. (38)

Az 1945. október 7-i választáson a szavazói részvétel igen magas, 89,9 %-os volt. A 644.410 szavazati joggal rendelkező fővárosi lakos

közül 587.629-en jelentek meg a mintegy ezer szavazókörben az urnák előtt. Az érvénytelen szavazatok száma alacsony volt; mindössze 3.585-öt tett ki. (Megjegyezzük, hogy a megelőző 1935. évi választáson mindössze 225.249 szavazatot adtak le, a választáson való részvétel 76,8%-os volt. A főváros népessége a két időpontban lényegében azonos létszámú volt, 1945-ben a szavazati joggal rendelkezők magas száma a választójog kiterjesztésének volt az eredménye.)

A választások hatalmas meglepetéssel végződtek, miután a Független Kisgazdapárt Budapesten megszerezte a leadott szavazatok 50,54%-át. A Dolgozók Egységfrontja 42,76%-ot, a PDP 3,73%-ot, az NPP 2,13%-ot, az MRP 0,86%-ot kapott. A választások eredményeképpen a budapesti törvényhatósági bizottságban a Kisgazdapárt 121, a Dolgozók Egységfrontja 103, a PDP 9, az NPP 5, az MRP 2 mandátummal rendelkezett. A számokból kitűnik, hogy a Kisgazdapárt a törvényhatósági bizottságban - ha minimálisan ugyan, de - abszolút többségbe került.

A választáson a Kisgazdapárt döntő többséget a budai kerületekben és a pesti oldalon a IV. (Belváros), a VIII., a IX. és XIV. kerületben ért el. Nagy szerepet játszottak a Kisgazdapárt választási győzelmében a női szavazatok. A háborús viszonyok megnövelték a nőtöbbséget a főváros lakosságában. 1945 májusában a két nem megoszlása a népességen belül 59:41% volt a nők javára, a szavazati joggal rendelkezők között a nők aránya valamivel még magasabb volt. Egyébként a két nem tagjal közel azonos arányban vettek részt a választásokban. A választási eredmények nemenkénti értékelését az tette lehetővé, hogy a szavazók szavazólapjain a nemüket megjelölték. A Független Kisgazdapárt a fővárosban az érvényes férfi szavazatok 46,77%-át, a leadott női szavazatoknak 53,1%-át szerezte meg.(39)

Az 1945. október 7-én megválasztott Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottsága tulajdonképpen három ülésen alakult meg. Az első alakuló ülés 1945. november 28-án ült össze, ahol megállapították a választásokon mandátumot szerzett törvényhatósági bizottsági tagok és póttagok hivatalos névsorát (az utóbbiak aránya a rendes tagok 50%-át tette ki. A póttagság intézménye arra szolgált, hogy a tagságukról lemondó vagy más okból távozó törvényhatósági

bizottsági tagok helyére közülük hívtak be új tagokat). Ezen az ülésen választották meg a törvényhatósági bizottság tisztkarát, elnök Ismét Szakasits Árpád, alelnökök Kerék Mihály (NPP) és Olt Károly (MKP) lettek. Ez a közgyűlés választotta meg azt a tíz személyt, akik a szellemi és közéleti vezetők közül kerültek a törvényhatósági bizottságba. A közgyűlés felmentette Vas Zoltánt polgármesteri tisztsége alól és helyette ideiglenesen Kővágó Józsefet bízta meg a polgármesteri teendők ellátásával, a két korábbi alpolgármester - Bechtler Péter és dr. Morvay Endre folytatta munkáját. A közgyűlés december 5-én tartott rendkívüli ülésén a különböző bizottságok, az üzemi választmányok és vállalati igazgatóságok és felügyelő bizottságok tagjait - több mint negyven testületet - választotta meg. Végül december 14-én ugyancsak rendkívüli közgyűlésen választották meg titkos szavazással a választáson abszolút többséget szerzett Kiszgazdapárt képviselőjét, Kővágó Józsefet a főváros polgármesterévé. Ugyanezen alkalommal választották meg az alpolgármestereket, köztük egy újat is a novemberi megbízatásokhoz képest Katona János (MKP) személyében. (40) Ezzel a közgyűléssel ért véget az ideiglenesség korszaka a városvezetésben, megkezdte munkáját a törvényesen megválasztott Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottsága és az általa létrehozott vezetőség.

A városvezetésben, miként az országban, a koalíció érvényesült, amely a vezető tisztségviselők személyi összetételében is megvalósult. A választások után nem történtek változások az ügyosztályvezetői tanácsnoki karban, amelyből ekkor nyolcan az FKGP, hárman az SZDP és ketten az MKP tagjai voltak, hárman pártönkéntük vallották magukat. A kerületi elöljárók között az SZDP és az MKP tagjai voltak többségben hathat elöljárói hellyel, mindössze két elöljáró volt az FKGP tagja. A választási eredmények alapján a Kiszgazdapárt követelte az arányoknak a javára történő módosítását, de törekvését nem tudta érvényesíteni. Sőt az MKP-nak az országoshoz hasonló módon a Városházán is sikerült pozícióját erősíteni, az I. elnöki ügyosztály helyettes vezetői székébe amely ügyosztály intézte a személyzeti ügyeket - a párt egyik tagja került. Egyébként a koalíció elve érvényesült a különböző bizottságok, az üzemi választmányok, a vállalati igazgatóságok stb. személyi összetételében. A törvényhatósági bizottságban - és vele együtt a különböző bizottságokban - igen korán változások

történtek. A választási listákon első helyen szereplő pártvezetők már a december 5-i közgyűlésen sorra mondtak le törvényhatósági bizottsági tagságukról, és helyükbe a pártranglistákon jóval alacsonyabban állók kerültek. E lemondások is azt bizonyították, hogy az első számú vezetőknek a községl választáson történt indulása nem a fővárosi parlament fontossága elismerésének, jóval inkább a pártok közötti várható erőfelmérésnek volt a következménye.

Az 1945 utáni periódus személyi változásait áttekintve, felmerül az a kérdés, mekkora szerepet játszott az egyes vezetők kiválasztásában: várospolitikusok voltak-e a szó igazi értelmében, "értettek-e" a fővároshoz. A főváros 1945 utáni történetének első két szakaszában amikor még az ideglgenesség dominált - efafta igény jóformán fel sem vetődött. Sem **Csorba János**, sem **Vas Zoltán** legnagyobb jóakarattal sem voltak várospolitikusnak mondhatók. (Csorba János nem is volt eredetileg budapesti lakos, Vas Zoltán már fiatal korában messze került a fővárostól.) De nem ilyen szempontból választódtak ki a velük együtt működő testületek, a BNB vagy az ideglgenes törvényhatósági bizottság tagjai sem. Igaz az is, hogy az 1945 első két harmadában megoldandó feladatok jórésze sem tartozott a hagyományos várospolitikai feladatok körébe.

Az 1945 őszi választás után mód nyílt arra, hogy a választók többsége akarátának megfelelő és a fővároshoz értő vezetés kerüljön a Városháza élére. **Kővágó József**, az újonnan megválasztott polgármester sem volt korábban kifejezetten várospolitikus - hivatásos mérnök-katonatiszt volt -, de nagy energiával, ambícióval és a főváros iránti szeretettel igyekezett funkcióját ellátni. Helyettesel közül **Bechtler Péter** kellő jártassággal rendelkezett a városi kérdésekben, hiszen már a második világháború előtt is huzamosabb időn át tagja volt a törvényhatósági bizottságnak. Az MKP által delegált **Katona János** azideg semmiféle várospolitikai múlttal nem rendelkezett. **Morvay Endre**, a harmadik alpolgármester viszont régl városházi ember volt, 1912 óta állt a főváros szolgálatában. Az alpolgármesterek közül a harmadik volt a rangidős, de a polgármester akadályoztatása esetén mégis az első, azután a második alpolgármester helyettesítette. A fontos ügyekben a polgármester és a két pártember alpolgármester részt vett az intézkedésekben.

A választások eredményeképpen a törvényhatósági bizottságba a legnagyobb létszámban az FKGP képviselői kerültek. De ezzel együtt az FKGP mint párt először vett részt a főváros parlamentjének munkájában, tagjai a korábbi időből származóan semmiféle tapasztalattal sem rendelkeztek. Az FKGP törvényhatósági frakciójának vezetője előbb Felvinczy László, majd 1946 márciusában **Bognár József** lett, aki ebben a tisztségében igen gyorsan beletanult, erről szakszerű és hozzáértő frakcióvezetői felszólalással tanúskodtak. Rajta kívül jelentős szerepet kapott a frakció tevékenységében **dr. Csobányi Zoltán** és mások. Az FKGP törvényhatósági frakciója mögött a Kiszgazdapárt fővárosi kerületi szervezetel, illetve azok elnöki testületel álltak, amely erősen befolyásolta a frakció munkáját, jobbra a polgári-liberális elveket igyekezett érvényesíteni politikájában. A Kiszgazdapárt törvényhatósági frakciója osztozott a párt sorsában, fokozatosan elvesztette meghatározó személyiségeit és ezért mindkevesebb ellenállást tudott tanúsítani az MKP politikájával szemben.

Számszerűségében elmaradt a Kiszgazdapárt mögött, de hozzáértésben és szakszerűségben az SZDP-é volt a legfelkészültebb frakció. Ez abból fakadt, hogy több olyan tagja is volt, akik a harmincas évek végéig részt vettek a törvényhatósági bizottságban. Felkészültségükről tanúskodott, hogy szinte kizárólag az SZDP dolgozott ki kifejezetten várospolitikai programot - mint erről már volt szó -, de később ez a frakció is mindjobban alárendelődött pártja országos politikájának. Az SZDP-nek jelentős befolyása volt a közigazgatási tisztviselők között, de igazi bázisát az üzemek alkották, ahol számos vezető pozíció az SZDP birtokában volt. (Itt a szó igazi értelmében "birtoklásról" volt szó, mert az azt betöltő személy esetleges távozása esetén az utódot is ugyanaz a párt jelölte ki.) A törvényhatósági frakció élén Millok Sándor elnök, **Révész Mihály** régi törvényhatósági tagok álltak, a városházi pártapparátust **Révész András** vitarendező irányította. A frakció jól szervezett, rendszeresen ülésező, saját vezető szervvel rendelkező testület volt, de ugyanakkor magában az SZDP-ben is meg kellett harcolni súlyának, jelentőségének érvényesítéséért. A frakció 1947 második felétől töredezni kezdett, a pártegyesítés előrevetítődésével párhuzamosan egyre több vezetőjét eltávolították és szinte mindenütt az egyesülés "hívei" kerültek előtérbe.

Az MKP a választás után elvesztette a polgármesteri tisztséget, amelyen keresztül jelentős befolyással bírt a városvezetésben. Az új törvényhatósági bizottságban létrejött MKP frakció ugyancsak új emberekből állt, akik nem hoztak magukkal semmiféle jártasságot a város vezetésének intézésében. Bár az MKP kapott egy alpolgármesterséget kárpótlásul, de **Katona János** nem bizonyult meghatározó egyéniségnek a Városházán. A párt Igazl képviselője továbbra is **dr. Beér János** tisztl főügyész maradt, a törvényhatósági bizottsági frakció vezetője **Földes Mihály** újságíró lett, aki Igen bő szókinccsel és gyakran gátlástalan demagóglával Igyekezett pártja álláspontját képviselni. Viszonylag gyakran szólalt fel a közgyűlésen **Kádár János** is, aki ekkor pártja Nagy-Budapesti első titkára volt. Az MKP városházi, várospolitikai súlyát sokkal inkább az országos politikai viszonyok függvényének, mint saját erejének köszönhette, tényleges befolyása, taglétszáma elmaradt a másik két párt mögött.

A Nemzeti Paraszt Párt frakciója nem rendelkezett saját arculattal a törvényhatósági bizottságban, a PDP képviselői viszont nagy hozzáértéssel, de kevés tényleges erővel vettek részt a vitákban, komoly várospolitikai gyakorlattal rendelkeztek és az SZDP-vel együtt ők voltak a fővárosi autonómia legkövetkezetesebb védelmezői.

A főváros közigazgatásának tisztviselői, alkalmazottal - az ország egész lakosságához hasonlóan - 1945 után Igen nehéz Időszakot éltek át. A rendkívül súlyos megélhetési viszonyokon túlmenően szaggatta őket a pártversengés, állandóan ott függött fejük felett a "reakciós" minősítés, amellyel elsősorban a korábbi Időből helyükön maradtakat illették.

Magyarország egyik legnagyobb munkaadója a főváros volt, 1946. március 31-én a főváros összesen kb. 48.000 főt foglalkoztatott. Közülük kifejezetten közigazgatási alkalmazott a hivataloknál és intézményeknél 12.824 fő volt, a közoktatásban 5.210-en dolgoztak, a nem részvénytársaság formájában működő vállalatoknál a foglalkoztatottak létszáma 11.292, az önálló részvénytársaságoknál ez a szám 18.000 fő körül mozgott. (41)

Az 1945-ös újramezést követően azonnal megindult egy folyamat a tisztviselői kar kicserélésére, "demokratizálására". A folyamat első lépéseként először a volt nyilaskeresztes kormányzattal együttműködők eltávolítására került sor, ezt az akció követte az igazolási eljárás. A folyamat e két ága során mintegy kétezer személy került ki a főváros szolgálatából. Az így eltávolítottakhoz hozzá kell számítani azokat is, akik nem tértek vissza vagy csak igen későn jelentkeztek szolgálat-tételre. E kategóriába 1000-1500 fő tartozott, tehát így a teljes alkalmazotti létszámnak összesen közel 5-10%-a távozott a fővárostól. A kicserélődési folyamat erősebben a vezetőket érintette. A Városházán a polgármestert leszámítva - ez a cserélődés úgy ment végbe, hogy pl. a tanácsnoki karból eltávozottak vagy eltávolítottak helyébe döntő többségben régi, korábban alacsonyabb beosztásban dolgozók kerültek. 1946-ban a tizenhat ügyosztályvezető-tanácsnoki karból tizenketten álltak már hosszabb ideje a főváros szolgálatában. A kerületi előljárók közül szinte egy sem maradt a helyén, többnyire az előjáró helyettesek voltak régi tisztviselők. A legjelentősebb szakhivatalok - Számvevőség, Árvaszék, Tisztli Főorvosi Hivatal stb. - élén ugyan-csak régi tisztviselők álltak. Tarkább kép alakult ki az üzemek vezetéseben. A legkevesebb személyi változás a kisebb, nem részvénytársaság formájában működők élén következett be, míg a nagyüzemek, pontosabban a részvénytársasági formában működők vezetésében számos, elsősorban politikai jellegű vezetőváltás következett be, más helyeken a vezetői posztok megosztottak a régi tisztviselők és az újak között (BSZKRT, Gázművek, stb.) (42)

A fővárosi alkalmazottak pártállás szerinti megoszlásáról nincsenek pontos adatok, miután a kerületekben, különböző telephelyeken dolgozók valamennyien a területi alapon szervezkedő pártokhoz tartoztak, egyes nagyüzemekben - BSZKRT, Gázművek stb. - önálló SZDP vagy MKP szervezetek működtek. 1946-os adat szerint az akkori közigazgatási karban a legmagasabb taglétszámmal az SZDP rendelkezett, mintegy 25%-uk vallotta magát e párthoz tartozónak. Ugyanebből a karból az MKP-nak mindössze 6%-os volt a taglétszáma, meglepően alacsony volt a Kisgazda pártiak aránya, mindössze 4%, az alkalmazotti létszám 65%-a pártonkívülinek vallotta magát. A számok alapján úgy tűnik, hogy a Kisgazdapárti polgármester szociáldemokrata többségű apparátussal volt kénytelen dolgozni, de sok jel

arról árulkodik, hogy a pártönkívvülek igen magas hányada valójában az FKGP-vel szimpatizált. 1947-es adatok szerint a közigazgatási hivatalok, Intézmények és Intézetek vezetőinek 41%-a SZDP, 10%-a a FKGP, 17%-a MKP tag volt, egyéb pártnak 8%-uk volt a tagja. A nagyüzemek vezetőinek közel 50%-a az SZDP-hez tartozott, 25% az MKP-hez, 25% pártönkívvüli volt. A Kiszgazdapárt e vezetői körben szinte egyáltalán nem volt képviselve. (43)

Már utaltunk arra, hogy az igen erős pártversengés ellenére a főváros sorsa, a fővárosi politika nem kapott jelentős helyet az egyes pártok programjaiban, célkitűzéseiben. Az októberi választások során is csak a Dolgozók Egységfrontja adott ki a fővárosra vonatkozó választási programot. A választások utáni pártküzdelmekben a fővárosi politika egyre fokozottabban háttérbe szorult. Erre mutat az is, hogy pl. a vezető fővárosi tisztségviselők egyike sem tartozott pártja magasabb vezetői közé, a pártvezetők kivonultak a törvényhatósági bizottságból. Jól jellemzi a helyzetet, hogy amikor az SZDP törvényhatósági frakciója a szokásos heti pártnapok közé községpolitikai kívánt beiktatni, ezt a központi pártvezetés elutasította azzal, hogy a községpolitika nem érdekli az embereket.

Az országos kérdésekre összpontosított az MKP is, budapesti szervezetének erejét kizárólag ilyen célokra koncentráta. A Kiszgazda pártot is érthető módon az országos politika kérdéssel foglalkoztatták, a Budapesten elért siker arra buzdította, hogy mind erőteljesebben harcoljon a községi választásoknak az egész országban történő megtartásáért. Így érthető, hogy a törvényhatósági viták eléggé belterjesekké váltak, a lakosságot alapvetően érintő döntések szintje mindinkább a pártcentrumok felé tolódott.

A közgyűlés, az egyes bizottságok ülése is sok tekintetben azért is formálissá váltak, mert a lényegesebb kérdésekben a döntések nem a nyilvánosság előtt, hanem annak háta mögött, a pártok egymás közötti megbeszélésein, az ún. pártközi értekezleteken születtek meg. A magasabb tisztségek - pl. a polgármesteri szék - betöltéséről a pártok felső vezetői állapodtak meg, az ilyen döntésekről a városi pártvezetők is csak utólag értesültek. Jellemző, hogy Kővágó József távozása után az új polgármester személyéről a városi MKP és

SZDP összekötő bizottsága tárgyalt, de végül is a magasabb pártfórumok döntése alapján egészen más személy került a polgármesteri székbe, mint aklról a városházi szinten szó esett. Kővágó József távozását sem a városházi MKP, sem az SZDP szervezet - bár tevékenységét bírálták - nem követelte.

A városházi pártközi értekezleteknek is két szintje volt. Az első szintet az SZDP és az MKP között működő ún. "összekötő bizottság" képezte, amely tevékenységét már 1945 júniusában megkezdte és több-kevesebb rendszerességgel a két párt "egyesítéség" ülésezett. Az összekötő bizottság többnyire a polgármester által rendszeresített pártközi értekezletek előtt ült össze azért, hogy előzetesen egyeztessék álláspontjukat. Ha valamilyen kérdésben nem tudtak megállapodni, akkor pártjalk felsőbb vezetéséhez fordultak döntésért.

A polgármester - Kővágó József - a pártközi értekezletekre meghívta a törvényhatósági bizottságban képviselt valamennyi párt megbízottait. De volt olyan eset is, amikor a három "nagy" párt vezetői külön megbeszélést tartottak. A pártközi értekezletek témája is általában egyes tisztségek betöltése körül forgott. Ha a pártközi értekezleten megállapodás született, akkor a pártok tagjal kötelesek voltak annak értelmében szavazni. Többször előfordult, hogy a kis pártok képviselői, akiket gyakran ki is hagytak a döntések előtti megbeszélésekből, a közgyűlés előtt bírálták az így kialakított helyzetet, a választások formális voltát. (44)

A főváros új vezetésének már 1945 eleje-közepé óta nem a közigazgatás szervezettel - amelyben a korábbi évekhez-évtizedekhez képest allg történt változás - volt a legtöbb problémája, hanem az egyre aggasztóbbá váló pénzügyi helyzettel. Az 1945 végétől mindjobban felgyorsuló infláció egyre nyomasztóbb helyzetbe sodorta a fővárost. Adóbevételei lassan folytak be, miközben a pénz vásárló értéke rohamosan csökkent. Közben fizetni kellett az alkalmazottakat, külön jelentős terhet rótt a fővárosra az újjáépítés, a közüzemek helyreállítása. 1945 szeptember-december között a főváros bevételei a kiadásoknak allg 40-50 %-át fedezték, (45) ezért mindinkább az államtól felvett hitelekre volt kénytelen támaszkodni. Azok a fővárosi üzemek, amelyek korábban befizettek a város pénztárába, most már

maguk is kölcsönökre szorultak. A főváros és az üzemek által felvett hitelek összege 1945 végén 25 milliárd pengőre rúgott.

Úgy tűnik, hogy ezt a függő helyzetet, amelybe a főváros az állammal szemben került, a központi kormányzat az autonómia korlátozására igyekezett kihasználni. Kétségtelen az is, hogy ekkor az egész ország rendkívül nehéz gazdasági helyzetben volt, de ez sem indokolta, hogy az autonómiát megszorító intézkedésekről gyakran a főváros is csak a rendeletekből értesült. 1945 decemberében jelent meg 12410/1945. M.E. számú rendelet a lakásadóról, amely egyúttal azt is jelentette, hogy az addigi állam és főváros közötti részesedési arány 60:40%-ról 80:20%-ra módosult. Ez a rendelet megszüntette a városi ingatlanátruházási illetéket is, amely 1873-tól az önkormányzatot illette.

A főváros, hogy az államtól való függést csökkentse, a legszigorúbb takarékoság alkalmazásán kívül az üzemi tarifák további emelésére kényszerült, amely miatt a törvényhatósági kommunista frakció állandó támadásainak volt kitéve. A tarifaemelések - amelyek mértéke már 6700 %-ot is elérte - ellenére sem volt képes a város vezetése a költségvetést egyensúlyba hozni, az 1946 júniusra készített havi költségvetés eleve 34%-os hiánnyal számolt. (46) A felvett állami kölcsönök összege ekkor már billiókban és trilliókban volt kifejezhető. (A törvényhatósági bizottság 1946 június 26-i ülése elé terjesztett költségvetési jelentés az államtól felvett kölcsönök összegéhez a következőket fűzte hozzá: "Az állami kölcsönöket...nem tekinthetjük teljes összegükben a főváros valóságos tartozásának. E kölcsönök felhasználásával a főváros sok olyan kiadást teljesített, amelyekről a kormányhatóságoknak kellett volna gondoskodnia (pl. a szövetséges katonai parancsnokságok kívánságára végzett munkák)". (47)

1946. augusztus 1-ével lépett életbe az értékállónak mondott pénz, a forint. A stabilizáció alapján a főváros - a belügyminisztérium szigorú leírata alapján - összeállította az 1946/1947. évi költségvetését, mely 17 millió forint deficiittel számolt. A költségvetés deficitjét a már említett adóbevétel arány-csökkentések okozták, mint erre a vitában Bognár József rámutatott: "...az összes egyenes-adó forrásokat az állam sajátította ki magának és nem csupán a direkt városi egyenes adóztatás - mint amilyen a kereseti adó volt - csúszott ki a fővá-

ros kezéből, hanem nagyrészt megszűntek a pótdók is...a főváros pénzügyi autonómiájának végét jelentené, ha adóbevételei kiszámíthatatlanok lennének, mivel előre nem meghatározott adókulcsokon épülnének fel, hanem a kormányhatóságon múlnának." (48)

A főváros pénzügyi autonómiája a törvényhatóságban elhangzott tiltakozások ellenére mindinkább összébbszorult. A kormányzat kihasználta, hogy a még érvényben levő fővárosi törvény nem határozta meg eleve az adó megosztását a főváros és az állam között, központi hatalmával élve tovább módosította a maga javára azokat. 1947 folyamán csökkent a főváros részesedése a kereseti és jövedelmi adóból, a társulati és tantlém adóból, a fogyasztási adóból. (49) De születtek más, a fővárosra nézve hátrányos pénzügyi intézkedések is. Még 1946-ban a közlekedési miniszter elrendelte, hogy a főváros 16 millió forinttal járuljon hozzá a Margit-híd újjáépítéséhez, egy pénzügyi leirat értelmében Budapest egy év alatt 20 millió forintot volt köteles fizetni a vidéki kórházak megsegítésére. Mindezen intézkedések hatására a főváros gazdasági autonómiája egyre inkább fikcióvá vált, amely folyamatot betetőzte a három éves terv elkészítése, a tervgazdálkodás bevezetése, amely tulajdonképpen az önkormányzat gazdasági önállóságának teljes felszámolását jelentette. A három éves tervet ismertető felszólalásában az akkor már polgármester BognárJózsef a következőket mondta: "A főváros hároméves tervét az országos három éves terv alapján állítottuk össze...a főváros hivatalait, intézményeit és üzemelt sújtotta háborús károk teljes helyreállítása...messze meghaladják azt az összeget, amely a három éves terv megvalósítására a főváros rendelkezésére állhat." (50)

A főváros gazdasági autonómiájának fokozatos aláásására, majd felszámolására azért is kerülhetett sor, mert időközben végbement a törvényhatósági bizottság összetételének megváltoztatása. Az 1945 évi törvényhatósági választás után megalakult testületben - mint erről már szó volt - az FKGP abszolút többséggel rendelkezett, de ez az a többség rövid ideig állt fenn. A kisgazdapárti többség már a tíz közéleti személy megválasztásával és behívásával megszűnt, hiszen közülük is voltak párttagok, ezért ekkor már a pártarány 123-123 főre módosult. Tovább csökkent a kisgazdapárti törvényhatósági tagok száma akkor, amikor az első ülésen két fő bejelentette, hogy a jövő-

ben a Demokrata Néppártot képviselik, majd még ketten csatlakoztak hozzájuk. Különvált az FKGP-től a Keresztény Női Tábor négy delegáltja is.

1946 tavaszán - miként az országos politikában - a törvényhatósági bizottságban is megindult az ún. "szalámi politika", amelynek első lépéseként az FKGP négy tagját "nem tekintette a jövőben klsgazdapárti képviselőnek". Közöttük volt **Sulyok Dezső** ismert politikus, aki később önálló pártot alapított. Az ún. klsgazdapárti "összeesküvés" leleplezését követő periódusban tovább öt tagot töröltek az FKGP törvényhatósági bizottság tagjai közül, majd egyes klsgazdapárti politikusok kiválása, illetve önálló pártalapítása nyomán - a **Pfeiffer Zoltán** létesítette Magyar Függetlenségi Párt, illetve a **Balogh István** vezette Független Magyar Demokrata Pártról van szó - tovább csökkent a klsgazdapárti frakció létszáma. 1947 decemberében mindössze 102 tag tartozott a törvényhatóság klsgazdapárti csoportjához, az MKP és az SZDP 54, illetve 53 taggal rendelkezett, ugyanakkor a választást követő hat párt helyett ekkor már nyolc párt képviselői foglaltak helyet az ülésterem padsoralban. A számokat módosítja, hogy mlután egyes képviselők - külföldre való távozásuk mlatt - az ülésekről hat alkalommal távolmaradtak, a megüresedett helyükre a Klsgazdapárti listáról hívtak be pótképviselőket. (51) A behívott pótképviselők azonban már a megfélemlített és a párt egyre inkább gerincét tört tagjai közé tartoztak és nem pótolhatták az olyan személyiségeket, mint **Varga Béla**, **Pfeiffer Zoltán**, **Sulyok Dezső** stb.

A Klsgazdapárt városházi erejének gyengülését jelentette, hogy **Kővágó József** polgármester az ellene indított támadások következtében 1947. június 5-én lemondott, illetve nyugdíjaztatását kérte. Utódjául az ugyancsak klsgazdapárti **Bognár Józsefet** választották és a városházi koalíció is tovább működött, de ez a közgyűlés - amelynek összetételét Jórészt erőszakos módszerekkel megváltoztatták - már engedelmes eszközévé vált a mindinkább egypárti uralomra törő kommunista pártnak. 1947 végén, 1948 elején "sikert" e törekvés útjából az utolsó akadályt eltávolítani, mlután naplrendre került és megvalósult az SZDP és az MKP "egyesülése" országosan és a fővárosban is, amelynek következtében a fővárosi törvényhatóságában az egyesítés nyomán megalakult Magyar Dolgozók Pártja (MDP) ke-

rült többségbe. A törvényhatósági bizottság egészen 1949 végéig fennmaradt - 1950-ben képviseleti bizottság néven még tovább élt - de az 1947/1948-as években végrehajtott fordulatokkal teljesen elvesztette önállóságát és saját, valamint az alárendelt szervek tevékenysége kimerült a kormányhatalom intézkedéseinek helyeslésében és végrehajtásában.

1947-ben már mutatkoztak jelei a fordulat érlelődésének, bár ekkor még ezek igazi jelentését a kor szereplői sem látták tisztán. 1947. március 31-én az MKP Nagy-Budapesti Bizottsága határozata alapján megalakult az ún. "Várospolitikai Bizottság", amely indulásakor a Városházán dolgozó vezető kommunista közigazgatási tisztviselők közül állt, és tevékenysége látszólag csupán arra irányult, hogy a különböző ügyosztályokon dolgozó párttagok összehangolják álláspontjukat a legjelentéktelenebb kérdésekben is. A Bizottságban 14 fő vett részt, élén öt tagú vezetőséggel. A Bizottság üléseinek anyagai azonban elárulják, hogy a testület igazi célja a hatalomváltás előkészítése volt. 1947. augusztus 18-án már elhangzott, hogy "...a választások után - az 1947. évi országgyűlési választásokról volt szó - az összes tanácsnoki kérdés tárgyalásra kerül." Ugyancsak egy augusztusi ülésen - augusztus 30. - a három éves terv tárgyalásánál jelentették ki, hogy szükség van külön fővárosi tervhivatalra, amelynek "erős MKP vezetés alá kell kerülni." (54)

Hogy az MKP városházi vezetésének, tagjainak nem volt információja vagy legalábbis nem minden vonatkozásban - a felsőbb pártvezetés távlati elképzeléseiről, arra a legjobb bizonyíték a fővárosi törvény sorsa. 1945 után a főváros helyzetét illetően "joghézag" keletkezett. Az új kormányzat rendelkezései általában nem szóltak a fővárosról, más alkalmakkor átlépték a fővárost, megengedték, hogy néhány kérdésben pl. a főpolgármesterség - változtatás történjék a korábbi szabályokhoz képest, így azután érthető, hogy egyre élesebben merült fel egy új fővárosi törvény kidolgozásának szükségessége. A fővárosi törvény elkészítésének lehetőségét tovább erősítette, hogy 1946-ban - Bibó István és Erdel Ferenc tevékenysége nyomán - megindultak az országos közigazgatási reform kidolgozásának munkálatai. A törvényhatósági bizottság 1946. május 15-i ülésén előterjesztésre került a polgármester átirata, amelyben 11 tagú külön-

bizottság kiküldését javasolta az új fővárosi törvény kidolgozására. A különbizottságban a nagy pártok két-két taggal, a kis pártok egy-egy fővel vettek részt, rajtuk kívül **Harrer Ferenc** mint szakértő kapott helyet. (A bizottság munkájához tartozott volna a főváros közigazgatásának racionalizálására vonatkozó javaslat kidolgozása is, ez azonban nem történt meg.)

A különbizottság 1947. május 9-ig, jelentése elkészültéig 42 ülést tartott és elkészült javaslatában "az új fővárosi törvény alapelveit" állította össze. A javaslat szerkezetében az 1930. évi XVIII. tc. szerkezetét követte, tartalmában azonban következetesen demokratikus elveket alakított ki. "Olyan törvény körvonalait tehát, amelyet bármely demokratikus ország fővárosa számára elfogadható lenne" írta a javaslatról **dr. Beér János** 1962-ben megjelent könyvében. (53)

A tervezet demokratizmusa olyan pontokban fogalmazódott meg, amely eltörölni kívánta a főpolgármesteri tisztséget, növelni a demokratikusan választott testületek - a törvényhatósági bizottság helyett a "képviselő testület" elnevezést javasolták - jogkörét. A képviselőtestület tagjaiból egy szűkebb testület, a fővárosi tanács alakítását jelölte meg, mint olyan szervét, amely csökkenti a polgármester hatáskörét a választott személyek javára. Erőteljesen növelni kívánták a kerületek önkormányzatát, amelyek élén a jövőben ugyancsak választott testület, a kerületi tanács állna. Részletesen kimunkálták a főváros háztartására, gazdálkodására vonatkozó elképzeléseket, külön pontokban körvonalazták a kormányhatósági felügyeletet, amely szerint a kormánynak a képviselőtestület felosztatására nem lehet joga, és hogy a főváros által hozott határozatok kormányzati jóváhagyásának megtagadása esetén "panasznak van helye" a közigazgatási bírósághoz. Az egész tervezet eleve Nagy-Budapest létrejöttéből indult ki a már ismertetett elképzelések értelmében. (54) A különbizottság jelentése nem került a törvényhatósági bizottság elé, "nem ment tovább a megvalósulás útján és lényegében semmi befolyást nem gyakorolt a közigazgatási reform további lépéseire." (55) Lényegében ugyanaz lett a sorsa, mint a Bibó-Erdel-féle Jogi Reform Bizottság munkájának.

Mindkét tervezet sorsának alakulásában az MKP politikájának kétarcúsága húzódott meg. 1946-ban még az utak nyíltan nem váltak szét, ezért a kommunista párt politikájában kifelé a koalíció fenntartása, a demokratikus megújítás közös megvalósításának hangoztatása dominált. Az MKP mind a Jogi Reform Bizottságban, mind a fővárosi törvény kidolgozására kiküldött bizottságban képviseltette magát, de a háttérben már készültek egy más irányú fordulatra. Ez utóbbi megállapítást bizonyítják olyan kijelentések, amelyek az említett reformok ügyében hangzottak el az MKP akkor illetékes vezetőinek szájából. (A sors különös fintora, hogy ezek a vélemények később mártírhálalt haltaktól származnak.) Egy dr. **Beér János** által készített 1946. január 16-i keltezésű feljegyzés szerint **Nagy Imre** belügyminiszter és **Szebeny Endre** államtitkár a fővárosi közigazgatás újjászervezéséről tartott megbeszélésen azt az álláspontot képviselték, hogy ne készüljön fővárosi törvény, hanem csak rendelet a legfontosabb kérdésekről "...így mód lenne az adott erőviszonyok mellett az általános elvi szempontok elhanyagolásával a kérdéseket megoldni (hogy)...az adottságok változása esetén lehessen rajtuk változtatni." (56) Világosabban fogalmaz az MKP Jogi Albizottságának megbeszéléséről készített feljegyzés, amely szerint **Rajk László** belügyminiszter közölte, a helyzet (1946. szeptember 17.) nem alkalmas gyökeres és alapvető közigazgatási reform keresztülvételére, ezért olyan előterjesztéseket kell készíteni "...amelyek a központi hatalom befolyásának megerősítését segítik elő. Az önkormányzati tevékenység közvetlen irányítása a háztartási kérdéseken keresztül a költségvetés megállapításán át érhető el. Minden költségvetés kerüljön a Belügyminisztériumba." (57) **Földes Mihály**, az MKP frakció-vezetője 1946 őszén már egyértelműen ki mondta: "...a párt politikai irányelve a legteljesebb centralizáció". (58)

Mindezek a belső tárgyalásokon elhangzottak egy, az önkormányzatok megszüntetésének "hideg" útja megvalósítását célozták, amely út valóban az önkormányzatok teljes befagyasztását eredményezte. Hogy ez az út végül is merre fog vezetni, azt még az MKP törvényhatósági frakciója, vagy az említett Várospolitikai Bizottság tagjai sem tudták pontosan, hiszen még 1947 novemberében pl. tervet készítettek a főváros közigazgatásának átszervezésére. A tervezet egyik pontja az ügyosztályok számának 15-ről kilencre való csökkentését

szorgalmazta, centralizálni kívánták a fővároshoz tartozó üzemek igazgatását stb. (59) A tervezet nem számolt a tanácsrendszer bevezetésével, sokkal inkább a fennállót kívánta az MKP már ismertetett elképzeléséhez igazítani.

1947 második felétől kezdődően változások történtek a főváros közigazgatásának szervezetében. A három éves terv kapcsán létrejött a fővárosi termégbizott és csoportja, 1948 elején megkezdődött az ügyosztályok összevonása, mely intézkedések eredményeképpen számuk tizenháromra csökkent, megszüntették a harmadik alpolgármesteri státuszt, megkezdődött a régi vezető tisztviselők eltávolítása. 1948 októberében lejárt a törvényhatósági bizottság megbízatása, de nem írtak ki új választásokat, hanem a régi testület megbízatását 1949 végéig meghosszabbították. **1948-ban megkezdődik a főváros "államosítása"**, amelynek során egymásután választják le, veszik el a fővárostól gazdasági intézményeit, vállalatait, ingatlanait, a centralizálás hívelnek minden elképzelése teljesül, a főváros, mint autonómiával rendelkező közigazgatási egység fokozatosan megszűnik létezni.

Mindezen folyamatokkal párhuzamosan folytatódtak a közigazgatási tisztviselők elleni támadások. 1946 elején a közhangulat felszításával párosított akcióra került sor a "reakciónak" mondott régi **köztisztviselők ellen**. 1946-ig már történtek lépések a ténylegesen kompromittálódott személyek ellen, amelyek eredményeképpen a főváros apparátusából mintegy kétezer főt távolítottak el, ami a több mint negyvenezer főt kitevő alkalmazotti kar 5%-át tette ki. Az 1946 elején megindított támadást már nem indokolhatta a korábbi korszak bűnelben való részvétel, sokkal inkább közrejátszott abban az MKP dühe, amelyet az 1945-ös, számára kedvezőtlennek minősített választások felett érzett, és amelyben erősen "ludasnak" vélte általában a közigazgatást. A közigazgatás ellen indított támadáshoz az SZDP-n kívül sikerült megnyerni a választásokon ugyancsak gyengén szerepelt Nemzeti Paraszt Pártot, a szakszervezetek csatlakozása nem volt kétséges. Hozájárult a **közigazgatás ellen indított támadás sikeréhez az ország rendkívül kedvezőtlen helyzete**, amelyek miatt nem volt nehéz a bérből és fizetésből élők indulatát felszíteni. Így az MKP-nak sikerült létrehozni az ún. Baloldali Blokkot, amelynek

egyik központi jelszavává a közigazgatás "megtisztítása" vált. 1946 március 7-én Budapesten mintegy 2-300.000 fős tömeget mozgósítottak a Hősök terén tartott nagygyűlésre, amelyet vidéki rendezvények is követtek. (60) A közelgő veszélyt látva, **Kővágó József polgármester március 4-én elrendelte, (61) hogy bocsássák el főváros szolgálatából mindazokat, akik az igazolás során feddésnél súlyosabb büntetésben részesültek, akik a háború befejezése során Németországba távoztak vagy a rendelet kibocsájtásának időpontjáig nem jelentkeztek szolgálatra. A rendelet által érintettek száma mintegy 3000 főre volt tehető, de ez az elbocsájtási rendelet több esetben csak formal volt, pl. a szolgálatra nem jelentkezettek esetében.**

1946 május 1-én jelent meg a Kormány 5000/1946. számú rendelete "az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról", (62) amelynek értelmében a közszolgálatban állók létszámát az 1937/1938. évi-nek 90%-ára kellett csökkenteni. El kellett bocsájtani a közszolgálatból mindazokat "akiknek hivatali működése az ország demokratikus szellemű újjáalakítását tevőlegesen nem szolgálja". A rendelet végrehajtását egy három tagú testületre bízták, amelynek elnökét a miniszterelnök jelölte ki, tagja volt a bizottságnak a Belügyminiszter és a Szakszervezeti Tanács kiküldötte is. (A főváros kérte, hogy ő is delegálhasson egy tagot a bizottságba, de kérését elutasították.) Ezt az eljárást nevezte a közvélemény "B" listázásnak. Az egyes személyek elbocsájtására az illető közvetlen hivatali előljárójának kellett javaslatot tenni, amely véleményt még az illetékes nemzeti bizottság is felülvizsgálta. A fővárosnál az eljárás lebonyolítására 76 bizottság működött. Elbírálásra került 13.815 személy, közülük 9.723 tisztviselő, 3.507 altiszt, 585 ideiglenes altiszt. Az elbírálás eredményeképpen elbocsájtásra került összesen 4.233 fő, az alkalmazottak 30%-a. A leépítés a legnagyobb mérvű az előljáróságoknál volt, ahonnan az alkalmazottak 38%-át bocsájtották el, az elbocsájtások aránya városházi ügyosztályoknál 29,2%, az intézeteknél és intézményeknél 25% volt. A fogalmazói szakon az elbocsájtási arány 34,73, a mérnökin 37,7% a segédhivatali szakon 36,8% volt. A tényleges elbocsájtások száma végül is mintegy háromezer főre rugott, mert a teljes számba beleszámították a szolgálatba vissza nem térteket is, akik 1.233-an voltak. A "B" listázás körül rendkívül éles harc bontakozott ki a pártok között, mindegyik igyekezett saját tagjait

megvédeni. A legmagasabb arányban az FKGK tagjai kerültek elbocsájtásra, a párttagságnak mintegy 30%-át küldték el, ugyanez az arány az SZDP tagoknál 8%-ot, az MKP tagjainál csupán 4,5%-ot tett ki. A létszámcsökkentés végrehajtása után a főváros közigazgatásában egyes területeken - pl. az adóhivataloknál - komoly személyzeti hiány keletkezett, amelynek enyhítésére a kormány a polgármester közbenjárására 701 fő visszavételét engedélyezte. (63) 1946 decemberében a munkanélküliség csökkentésére indított akció kapcsán a főváros 1000 elbocsájtott alkalmazottjának ajánlott foglalkoztatást az akkor megszervezett közmunkaszolgálat keretében.

Az igazolási eljárás, a "B" listázás mellett még egy kormányintézkedés fokozta a fővárosi alkalmazottak izgalma. A korábbi fővárosi törvények értelmében az alkalmazottak díjazását az önkormányzat állapította meg. Ennek következtében a fővárosi közigazgatási alkalmazottak fizetési kategóriáit eltértek az állami tisztviselőkétől és elsősorban az alacsonyabb fizetési osztályokban az illetményeik magasabbak voltak az állam által fizetettnél. A magasabb illetményeket a főváros vezetői azzal indokolták, hogy Budapesten a megélhetési körülmények drágábbak.

Voltak a fővárosi illetményrendszernek az alkalmazottakra nézve hátrányos rendelkezései is. Ilyen volt pl. a zárt státuszrendszer, ami azt jelentette, hogy valaki csak akkor léphetett magasabb fizetési osztályba, ha abban üresedés történt. (Az egyes fizetési osztályokban csak meghatározott számú alkalmazott lehetett.) Ennek következtében előfordulhatott, hogy egy tisztviselő akár 10 évet is kénytelen volt ugyanabban a fizetési osztályban eltölteni, mielőbb magasabbra lépett. A zárt státuszrendszer másik következménye az volt, hogy rendkívül magasra szökkent a fizetési osztályba nem sorolt és ideiglenes jellegű állásokban dolgozók száma. Az 1945. évi hivatkozott kormányrendelet (64) bevezette az automatikus előléptetési rendszert.

A rendelet alkalmazása körül két éves huza-vona kezdődött a kormány és a főváros között. Végül is 1947. március 12-én tárgyalta és fogadta el a főváros törvényhatósági bizottság a fővárosi alkalmazottak új illetményrendszerét, ami közel állt a kormányrendeletéhez. Az új

szabályzat a fővárosnál is bevezette az automatikus előléptetési rendszert, megszüntette - nagy többségében - az ideiglenes jogviszonyt és lehetőleg mindenkit szervezett, végleges státuszba sorolt. Az új szabályozás alapján a bérfizetéses alkalmazottak - munkások - is bekerültek a részükre rendszeresített fizetési osztályokba és besorolásuknál figyelembe kellett venni ipari szakképzettségüket. Ugyanakkor a fővárosi szabályozás a magasabb állásoknál fenntartotta a választás és kinevezés rendszerét.

A szabályrendeletre csatolt kimutatás szerint a székesfővárosi közigazgatási alkalmazottak számára létesített állásokat 9.255-ben határozta meg, amelyből 8.057 volt előlépés, 1.198 pedig kinevezés vagy választás útján betölthető. Az 1946-ban végrehajtott létszámcsökkentés után az ideiglenes és végleges alkalmazottak aránya még 40:60% volt, a státuszrendezés után ez az arány 14:86%-ra esett vissza. A kimutatásból az is kitűnik, hogy a létszámcsökkentés ellenére 1947-ben valamivel magasabb volt a fővárosi közigazgatási alkalmazottak száma az 1938. évinél. 1938-ban a fővárosi közigazgatási alkalmazottak száma 10.746 fő volt, 1947-ben az ideiglenes alkalmazottakkal együtt 10.975. A magasabb létszámot a város vezetői egy sor új hivatal létesítésének szükségességével indokolták. (65)

Az 1947. évi státuszrendelet létszámadatát semmiféle későbbi összehasonlításra nem nyújtanak lehetőséget. A közigazgatási alkalmazottak közé sorolták pl. a fővárosi kórházakban dolgozó személyeket, a Statisztikai Hivatal, a Levéltár alkalmazottait, a tűzoltóságot, az adóhivatallakat, a Fővárosi Könyvtár, a múzeumok, a Növény- és Állatkert létszámába tartozókat, a Javadalmi őrséget stb. Nehezíti az egyes szakágazatok és hivatalok személyzetének pontos megállapítását, elhatárolását, hogy pl. az álliszti karba tartozókat egy adatban adja meg és nem tényleges munkahelyük szerint.

x

1945. és 1948. között rendszerváltás ment végbe Magyarországon. A rendszerváltás súlyosan érintette a fővárost, amelynek korábbi, sok vitával és perlekedéssel kiharcolt autonómiája is áldozatául esett. Az

autonómia felszámolása a politikai és gazdasági eszközök alkalmazásának kombinálásával, időnként az ország érdekeire történő hivatkozással két és fél esztendő alatt ment végbe úgy, hogy közben az önkormányzat formái - a törvényhatósági bizottság, stb. - fennmaradtak. 1947-1948. folyamán a bekövetkezett fordulat hatására az autonómia tényleges tartalma, lehetőségel, támaszal megsemmisültek és ezután a főváros mintegy tálcán nyújtva került az államosítás, a tanácsrendszer bevezetését megvalósító egypártrendszer hatalmába.

JEGYZETEK

1. Magyar Közlöny (MK) 1945. január 4. 1. sz.
2. uo.
3. Felszabadulás. 1944. szeptember 26-1945. április 4. Szikra. Budapest, 1955. 170. o.
4. Korom Mihály: Magyarország Idelglenes Nemzeti Kormánya és a fegyverszünet (1944-1945.) Akadémia Kiadó, Budapest, 1981., 237-260. o.
5. Magyar-szovjet kapcsolatok 1945-1948. Dokumentumok. A Magyar Népköztársaság Külügyminisztériuma és a Szovjetunió Külügyminisztériuma kiadása, é. n., 35-42. o.
6. Ld. a 4. sz. jegyzetet
7. Források Budapest Történetéhez IV. kötet 1945-1950. Budapest, 1973. 23. o.
8. Sorsforduló. Iratok Magyarország felszabadulásának történetéhez. 1944 szeptember-1945 április II. kötet. Budapest, 1970. 207. o.
9. Vas Zoltán: Akkor önmagunkról. Önéletrajz II. Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1982. 33. o.
10. A Budapesti Nemzeti Bizottság Jegyzőkönyve, 1945-1946. Budapest, 1975. 10. o.
11. uo. - Az "ötös bizottság" üléseinek Jegyzőkönyve
12. uo. - 65. o.
13. Dr. Újlaki Péter: A Szociáldemokrata Párt községi frakciójának akcióprogramja és tevékenysége, 1945 március-július. Közl: Budapest Főváros Levéltára Közleményei 84, 115. o.

14. A polgármester jelentése a székesfőváros közigazgatásának 1945. első félévi állapotáról
15. Ld. az 1. sz. Jegyzetet
16. Források...ld. m. 67.o.
17. Budapest Székesfőváros polgármesterének 935/1945.-I. sz. rendelete. Fővárosi Közlöny (FK) 1945. márc. 13. 5. sz.
18. uo.
19. Budapesti Hivatali Útmutató 1946. 264. o. - Az Igazolási eljárás alá vontak magas számába beletartoztak az időközben más munkahelyre távozottak is.
20. Budapest Székesfőváros polgármesterének 1657/1945.-I. sz. rendelete, FK 1945. ápr. 10. 9. sz.
21. FK 1945. febr. 16. 1. sz.
22. A BNB Jegyzőkönyvel...ld.m. 38.o.
23. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottsága közgyűlésének Jegyzőkönyvel - 1945. május 16.
24. uo. - 1945. jún. 26.
25. Források...ld. m. 111. o.
26. Ld. a 23. Jegyzetet - 1945. júl. 11.
27. uo. - 1945. aug. 29.
28. uo. 1945. júl. 11.
29. Források...ld. m. 133-141.o.
30. Ld. a 23. sz. Jegyzetet - 1945. aug. 29.

31. FK 1945. szept. 25-i számának melléklete
32. Ld. a 13. sz. jegyzetet
33. uo.
34. Budapest Főváros Levéltára (BFL) - Gyűjtemények - Ügyosztályvezes
től értekezletek Jegyzőkönyvel 1945.
35. Ld. a 23. Jegyzetet - 1945. nov. 28.
36. MK 1945. szept. 1.
37. MSZMP (volt) KB Párttörténeti Intézetének Archívuma (PI Arch.) 274-
f. 15-20 őe.
38. A Közigazgatási Bizottság 1945. szept. 18-i ülése - FK 1945. szept. 25-
60. sz.
39. Források...ld.m. - A Székesfővárosi Statisztikai Hivatal Jelentése a polgármesterhez a községi választások eredményéről - 172-179.o.
40. Ld. a 23. sz. jegyzetet - 1945. nov. 28., dec. 14.
41. Budapesti Hivatali Útmutató, 1946. 183-184. o.
42. A Budapesti Hivatali Útmutató alapján összeállítva
43. A volt MSZMP Budapesti Bizottsága Archívumában levő adatokból
összeállítva
44. uo.
45. A polgármester Jelentése a főváros közigazgatásának 1945. II. félé
állapotáról. - FK 1946. febr. 14-i számának melléklete
46. Jelentés az 1946. június hóra összeállított költségvetésről. FK 1946
június 22-i számának melléklete
47. uo.

48. Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottságának 1946. júl. 31-i rendkívüli közgyűlése - FK 1946. aug. 17.
49. A főváros pénzügyeire, gazdálkodására ld. Beliczay Imre: Városi háztartás. Jegyzet. Budapest, 1946. december
50. Források...ld. m. 359. o.
51. uo. - 373-375. o.
52. BFL - Gyűjtemények - A Várospolitikai Bizottság Iratal, 1947.
53. Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon 1945-1960. Közgazd. és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962. 116-117.o.
54. Az új fővárosi törvény előkészítésére kiküldött különbizottság Jelentése. Tervezet. - Országgyűlési Könyvtár, 5371/1947.
55. Ld. az 53. sz. Jegyzetet
56. PI Arch. 274. f. 15-57. őe.
57. MSZMP (volt) Budapesti Bizottsága Archívuma, 39. f. 163. őe.
58. Ld. az 56. sz. Jegyzetet - Az MKP Nagy-Budapesti PB 1947. okt. 7i javaslatát a főváros legsürgősebb feladatairól c. anyag a fővárosi törvény megalkotását sürgeti
59. Ld. az 52. sz. Jegyzetet
60. Balogh Sándor: Parlamenti és pártharcok Magyarországon 1945-1947. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975. - IV/3. pont
61. BFL Bp. Székesfőváros polgármesterének Ir., I. üo. 4600/1946.
62. MK 1946. máj. 19. 113. sz.

63. A "B" listázásra ld. Budapesti Hivatali Útmutató 1947. 89. o. A polgármester Jelentése a főváros közigazgatásának 1946. II. félévi működéséről - FK 1947. márc. 8-i szám melléklete
64. A 2500/1945. M.F. számú rendeletről van szó - MK 1945. jún. 17. 54. sz.
65. Előterjesztés a Bp. Székesfőváros közigazgatási alkalmazottainak létszámáról, továbbá illetményeiről és nyugellátásának rendezéséről szóló szabályrendelet tárgyában - FK 1947. márc. 8-i szám melléklete

BUDAPESTI ÖNKORMÁNYZAT 1949-50-ben.

Az 1949-es esztendőben - túl az ún. "fordulat évén" - tetőződnek azok a folyamatok, melyek a város Irányításában a **túlcentralizálódáshoz** vezettek. Az élet mind több területét kívánták ellenőrzésük alá vonni.

Mindezek háttérében olyan változások állnak, mint az 1949. augusztusában elfogadott szovjet típusú alkotmány, melyet allig öt hónap múlva követett az ugyancsak szovjet mintájú tanácsrendszer bevezetése.

Az 1949-es évben történik Nagy-Budapest létrehozásának előkészítése, amelyet mint minden előző döntést, politikai szempontok motiváltak.

Az itt vázolt nagy horderejű változások adták a keretét mindannak, ami a következőkben kifejtésre kerül: a főváros Igazgatási, szervezeti és gazdálkodási átalakításának 1949. évi folyamataira.

Két forrásra támaszkodtunk munkánkban, egyrészt a törvényhatósági bizottság Jegyzőkönyveire, másrészt dr. Balás Gábor, dr. Csobányi Zoltán és dr. Rózsa Miklós által készített, "Budapest főváros tanács Igazgatásának és gazdálkodásának szervezete" bevezetőjére, amely 1957-ben készült, és a szerzők szándéka is az volt, hogy: "ez az összeállítás hivatott betölteni egyúttal azt a szerepet is, ... hogy a város-történeti, városigazgatási és hivatal-történeti kutatóknak kiindulópontul és egyben egy vázlatos feldolgozásra serkentő tanulmány legyen."

Mint említettük, a tanácsrendszer bevezetése volt napirenden. Ezért a legitim törvényhatósági bizottságnak 1948 október 10-ig újra választva kellett volna új legitimitást adni. Azonban ezt nem tették meg, hanem 1949 december 31-ig meghosszabbították működését az 1948: XLII.tc-vel, s ezt hosszabbították aztán tovább a tanácsok létrehozásálg.

Az önkormányzat különböző szerveitől egyre több hatáskör kerül ki a polgármesterhez. 1948-ban a II. fokú lakásügyi jogkört kapja meg, 1949 novemberében a lakáskiürítési jogkört, 1950 január 1-től pedig az építésügyi főigazgató jogkörét is gyakorolhatja.

A hatáskörök centralizálása, az ellenőrzés még szorosabbá tétele új szervek felállítását eredményezte. Így 1949 augusztus 15-ével megalakul a **Fővárosi Tervhivatal**, a Nagy-Budapest területén fekvő, közületi tulajdonban levő bérházak kezelése céljából pedig a **Közületi Ingatlan Központ**, a KIK. A főváros beruházásainak keretébe felvett lakóházépítési, mélyépítési, városrendezési tervek, továbbá a városmérés elkészítéséhez szükséges megfelelő szerv biztosítására **Fővárosi Tervező Iroda** szervezésére került sor. Az Iroda létesítését a kormány 910/1949/I.29./Korm.sz. rendeletével rendelte el, működését azonban a kormányintézkedés megjelenésétől feltételezetten - 1948 december hó 1-ével "Városrendezési Tervező Iroda" néven már megkezdte. Szervezetét és munkakörét az 1922/1949-I/F.K.II.19./sz. polgármesteri rendelet tartalmazza. A szervezet és munkakör azonban 1950. évi január 1-ével megváltozott annak folytán, hogy az Iroda Városrendezési osztályát önálló intézetként állítják fel, melynek neve "Budapest Városrendezési Intézet".

Vállalatokat vontak össze, feltételezván, hogy egy kézben raclonállisan szervezhetik meg a teendőket. Így a fővárosnak a hároméves terv és a költségvetés szerinti útfenntartási, útépitési feladatalnak gazdaságos elvégzése érdekében a polgármester fővárosi útépitő vállalatot létesített. A sürgősségre való tekintettel a törvényhatósági bizottság és a belügyminiszter utólagos jóváhagyásának reményében az Ütűgyi Intézetből és a hozzátartozó Úthengertelepből **Fővárosi Útépitő Vállalatot** létesít, mely működését 1949. március 1-én kezdi meg.

A koordináló szerep helyett a mindentudó, mindent eldöntő központi akarat mutatkozik abban, hogy a területi önkormányzatok tulajdonában álló vállalatok sajátos vállalati formált alakították ki. A községi vállalatokról szóló 1949: X.tv. alapján megindul a főváros üzemelnek és egyes intézményeinek községi vállalattá való átalakítása, illetve egyes feladatok (kéményseprőipar, temetkezési tennivalók) ellátására új gazdálkodó szerveknek községi vállalatként való alakítása.

Az IKV elődjének, a Budapesti Ingatlankezelő Központ (BIK) felállítására 1950-ben kerül sor.

A polgármesteri hivatal újabb és újabb hatáskörökkel való bővítése tovább folyik, és ez további bizottságok felállítását teszi szükségessé. A társbérletek lakásmegosztás útján történő felszámolásával a III. (városrendezési és magánéptérsi) ügyosztály feladata bővül. Elrendelték - a 44.200/1949. É.K.M. sz. rendelet alapján - a Lakásmegosztási Bizottság felállítását is.

A polgármester jogkörének további kiterjesztése 1950-ben is folytatódik. Így bővül hatásköre a középítési engedélyek kiadására; elnöke lett a Budapest területén tervezett országos jelentőségű építkezések helyét megállapító Helykiljelítő Bizottságnak. E jogkörét akár képviselője útján is gyakorolhatta. Megkapta a helyi árhatósági jogkört is.

A tervgazdálkodásra való áttérés, az egységes államhatalom kiépítése és megerősítése szükségessé tette a központi kormányzati szerveknek a területi önkormányzatok gazdálkodásába és igazgatásába való fokozottabb beleszólást, majd olyan rendelkezések kiadását, amelyek az önkormányzati és állami igazgatás egységességének folyamatosságát teremtették meg. Ennek megfelelően került sor egyes vármegyei és községi állásoknak állami állásokká való átszervezésére még 1948-ban (1948: LXI.tv.), az állami egészségvédelmi szolgálat kiépítése (200.200/1948/1949.I.30./N.M. és 200.400/1949/I.30./N.M.), az önkormányzatok által fenntartott kórházak és egyéb gyógyintézetek orvosi és gazdasági alkalmazottai kinevezésére vonatkozó jognak a népjóléti miniszter hatáskörébe utalására.

Mint láttuk, az eddig a piac által szabályozott és jól működő vállalatokat községi vállalattá alakították, majd ún. állami vállalattá.

A kormányzati szervek a fővárosi törvényben és más jogszabályokban biztosított kormányhatósági felügyeleti joguk alapján mind erőteljesebben alakítják át elsősorban a főváros önkormányzati háztartását. Ennek során a fővárosi háztartásnak egyes tényezői, így üzemek, intézmények állami szervekké válnak, egyes, eddig a főváros által ellátott feladatok pedig állami szervek feladatává. Egész igazgatási

ágazatokat államosítanak, majd a háztartási szükséglet fedezésére szolgáló bevételek némelyikét veszik állami kezelésbe. Ugyanakkor találunk olyan igazgatási feladatot is, amelynek az önkormányzati szervek által való ellátása az önkormányzatok közül kizárólag a főváros részére marad meg.

Az itt elmondottakat tükrözi, hogy a Gazdasági Főtanács 1947. december 31-i ülésén elhatározta a főváros Gabonahivatalának megszüntetését. Ez azzal következett be, hogy Ugykőre a 3.980/1948.Korm. sz. rendelettel létesített Malornipari és Takarmányközpont Rt. feladatal közé került. A 3.850/1948./VI.2/ Korm. sz. rendelet rendelkezése szerint az újonnan szervezett Országos Filmhivatal szervezetébe olvadt, illetve felügyelete alá kerül a polgármester felügyelete alatt álló Pedagógiai Filmbizottság és Közoktatásügyi Filmintézet. Az állami Tűzoltóság szervezetéről szóló 5.090/1948./V.13/ Korm. sz.r. a főváros tűzoltóságát az állami tűzoltói szervezet önálló tűzoltóosztályává szervezi át. Időrendben ezt követően megszűnik a Községi Élelmiszerárúsító Üzem és Községi Lóhúsüzem, és beleolvad az 5.340/1948./V.12/ Korm. sz. rendelettel létesített KÖZÉRT-be.

Megszűnik a Községi Kenyérgyár Üzem és beleolvad az 5.440/1948./V.13/ Korm. sz. rendelettel szervezett KÖKER-be.

Megszűnik a fővárosi Hirdető Vállalat, mert a kormány rendelkezése szerint teljes vagyont átveszi az Állami Hirdető Nemzeti Vállalat. Ugyanakkor a főváros a hirdetési szabályrendeletből fakadó jogát 1948. szeptember 8-tól csak a nemzeti vállalat útján gyakorolhatja.

1948. szeptember 3-ával megszűnik a fővárosi Építőanyagvizsgáló és Kísérleti Intézet és az állami Építéstudományi és Tervező Intézetbe olvad be.

Budapest Székesfőváros Javadalmi Hivatalának államosításáról szóló 12.180/1948. (XII.4.) Korm. sz.r. alapján a javadalmi őrség feladatkörét a pénzügyőrség veszi át, amely a volt javadalmi kirendeltségek feladatát a "Székesfővárosi Határvonali Fogyasztási Adókirendeltség"-nek útján látja el. A pénzügyminiszter a főváros vámvonalán szedett és az államkincstárt megillető városi vám szedését 1950. január 1-ével szüntette meg.

Legnagyobb jelentőségű változásként következett be a főváros önkormányzati háztartásában a főváros adórészesedésének 1949. január 1-ével történt megszüntetése. Ennek folytán a fővárost az együttesen kezelt adókból, illetményadóból és forgalmi adókból 1949. évi január hó 1-től kezdve részesedés nem illette meg. E naptól kezdve a fővárosi fogyasztási adó, szeszesital-forgalmi illeték, szesz- és sörfogyasztási adópótlékok, valamint a városi vám teljes egészében az államkincstárt gazdagította. A főváros költségvetésében így jelent-

kezdő klesés fedezéséről a kormány úgy gondoskodott, hogy elrendelte a klesésnek az állami költségvetésből támogatásként való fedezését. (12.900/1948. XII.19/Korm) (274.100/1949. XII.30/P.M) (20/1949/I.7.P.M). A kormány döntésén múlik ezután, hogy hol, milyen fejlesztések történnek, mire költsek az állami támogatást. A Klasszikus "szocialista" elosztási rendszer kezd kiépülni.

A súlyos döntések a hivatali életben is változást idéztek elő. E rendelkezések feleslegessé tették a főváros önkormányzati pénzügyi igazgatásának fenntartását, miért is a kormány 13.200/1948. (XII.29.) Korm. sz. rendeletével elrendelte ennek államosítását és átszervezését. Ennek megfelelően a kerületi adószámviteli osztályok pénzügyi közigazgatási teendőit állami szervek veszik át. A kerületi adószámviteli osztályokat és kerületi adófelügyelőségeket állami adóhivatalokká szervezik át, ugyanakkor a meglévő állami és forgalmi adóhivatalokat egyesítik, adófelügyelőségekké alakítják át. Az új hivatalok helyiségéről a fővárosnak kellett gondoskodnia.

A gazdasági háttér leépítésére további intézkedéseket is tettek. A 330662/1948-III./F.K.1949.I.8./ polgármesteri intézkedésből kiténik, hogy a Gazdasági Főtanács rendelkezéseit végrehajtva a főváros kezelésében levő erdőket a Nagy-Budapesti Erdőgazdasági Nemzeti Vállalat veszi kezelésbe. Az erdők átadása szükségtelenné tette a fővárosi Erdő- és Mezőgazdasági Hivatalnak illetően fenntartását. Ezért a polgármester 1949. február 22-től "Székesfővárosi Mezőgazdasági Hivatallá" szervezte át.

A gazdasági élet centralizálását jelentette a következő intézkedés is. 1949 március 1-ével az 1830/1949. II.26/Korm. sz. r. értelmében a Hordójelző Hivatal feladatát a Mértekhitelesítő Hivatal kirendeltségeként megszervezett Budapesti Állami Hordójelző Állomás vette át.

Ugyanilyen központosító intézkedés, hogy a Budapest Székesfővárosi Állatvásárok és Közvägőhidak Intézmény üzemeltetési feladatait a Budapesti Közvägőhidak N.V. veszi át, a hatósági állatorvosi szolgálatnak a vágóhidakon való ellátására pedig "Fővárosi Közvägőhidai Állatorvosi Hivatal"-t szervez a polgármester.

1949. júniusától megszűnik a Székesfővárosi Házinyomda, jogait és kötelezettségeit a Budapesti Nyomda N.V. örökölte.

A Budapest Székesfőváros Állategészségügyi Telepéből 1949. július 1-től Állatfőhárje Takarmányokat Előállító N.V. lett.

A 4.112/1949/VI.26/Korm.sz.r. és végrehajtása tárgyában megjelent 8.602/1949./VII.5./F.M. rendelet értelmében megszűnnek a helyhatósági állatorvosi állások. A helyhatósági orvosokat átteszik az állami állatorvosok létszámába, s teendőiket is ekként látják el.

Az állatorvosi szolgálatot ellátó állatorvos az I. fokú állategészség-rendőri és helyi állategészségügyi hatóságnál kerületi állatorvosként, mint az állategészségügyi hatóság mellé rendelt szakközeg látja el feladatát.

Az 1949-es évben a folyamatok felgyorsulását tapasztalhattuk, így a szervezeti keretekben is döntő változások következtek be. A törvényhatósági bizottság közgyűlésén és a különböző bizottságokban már 1947-ben többször hangzottak el felszólalások, hogy a hivatali ügyintézés korszerű reformjával mellett a főváros közigazgatásának egész szervezetét felül kell vizsgálni. A vizsgálat eredményétől függően át kell alakítani, a fölösleges hivatalokat meg kell szüntetni. Az ügyosztályok száma 15-re csökkent a közgyűlés - erre tekintettel - az alpolgármesterek számát is eggyel csökkentette, így kettő maradt. A VIII. ö. két része, a közéleti és ipari - közéleti is egyesült, közéleti ö.-ként.

A tisztelt főorvos 1948. október 23-tól a X.ö. vezetését látta el, s így a főváros egészségügye egy kézben egyesült. Hatáskörébe került az iskolaorvosi, Anya- és Kisdedvédelmi Intézet, Gyógyfürdők és Gyógyforrások orvosi igazgatása, Üzemi Egészségvizsgáló szervezetek vezetése. A X. ö. városegészségügyi ö. lett.

1949 elején került sor a műszaki igazgatás racionalizálása érdekében egyes ügyosztályok ügyköreinek újbóli beosztására és a műszaki ügyosztályok szervezetének 1949. január 20-ai hatállyal történő módosítására. Az V. (közlekedési) ö. megszüntetésével, s a XIII. (magasépítési) és a XIV. (gépészeti) ö. egyesítésével az ügyosztályok száma 13-ra csökken. A II. (út- és mélyépítési) ö.-től a XII. (üzemgazdasági) ö.-hoz kerül a Csatornázási Művek.

A műszaki igazgatáshoz szükséges anyagot tartalmazó közös műszaki nyilvántartás biztosítása érdekében a műszaki ö.-k adatnyilvántartási ügyköreinek ellátására 1949. január 20-ával a III. (városrendezési és magánépítési) ö. felügyelete alá tartozó Műszaki Nyilvántartó Hivatal alakul. Március 2-től a III. ö. a városrendezési hatóság ö. elnevezést kapja.

Az így kialakult műszaki igazgatási szervezeten első ízben akkor változtatnak, mikor a III. ö. ügyköréből - a fővárosnak már községi vál-

latali formában működött közlekedési tárgyú vállalatnak Irányítása céljából - a közlekedéssel kapcsolatos ügyek 1949. szeptember 1-től a XIV. (közlekedési) üo. ügykörébe került. Másodszor 1949. december 1-én, a XV. (városrendezési) üo. felállításával változtat a polgármester a műszaki Igazgatásban. Az új üo. feladatainak és ügykörének szakszerű ellátásáról a II, III, XIII, és XIV. ügyosztályok, a Fővárosi Tervhivatal és a Budapesti Városrendezési Bizottságnak kellett gondoskodnia. 1950. február 8-ával a III. (városrendezési hatóság) üo.-hoz még tartozó városrendezési ügyek a XV. (városrendezési) üo. ügykörébe kerültek, minek eredményeképpen a III. üo. műszaki Igazgatási ügyosztályra változott. Ekkortól a Fővárosi Műszaki Nyilvántartó Hivatal megszűnik, feladatát III. üo. felügyelete alá tartozó Fővárosi Műszaki Hivatal és a Fővárosi Nyilvántartó Hivatal veszi át.

A közjogi, egészségügyi, műszaki Igazgatás átszervezésével párhuzamosan sor került a kulturális Igazgatás rendezésére is. A XI. (városgazdasági, Idegenforgalmi és Közművelődési) üo.-tól átkerülnek az I. (elnöki), V. (Ipari- és kereskedelmi), VI. (pénzügyi), XIII. (magasépítési) üo.-hoz a városgazdasági természetű ügykörök. A XI. üo. kultúrpolitikai ügyosztályként működik tovább. Feladata többek közt az iskolai színház és hangverseny lebonyolítása.

A nagy átalakuláson átmenő fővárosi Igazgatásról a sajtóban megjelenő hírekkel szembeni követelmények kielégítését, a hírszolgálat egyöntetűségének biztosítását a polgármester a Sajtóosztálynak az I. (elnöki) üo. keretében való felállításával biztosította. Feladata a sajtó tájékoztatása, a Fővárosi Közlöny, a Fővárosi Napló szerkesztése.

A főváros háztartásához tartozó szervek anyagszükségletének biztosítása céljából fenntartott szervek: az Anyaggazdasági Intézetnek - mellyel a Tanszerintézet és a Központi Gyógyszerraktár egyesült - létrehozása, még átszervezése után sem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. Az ország gazdasági életében történt változások miatt funkciótlanná vált az Intézet. Ezért 1949. október 1-ig felszámolták avval, hogy a főváros háztartásának, Intézetelnél, Intézményelnél és Üzemelnél felmerülő anyagszükségletnek új hivatalt kell felállítani. Ez meg is történt, mikor 1949. október 1-én megkezdte működését a Fővárosi Anyagforgalmi Hivatal, amely önálló hivatalként előbb a polgár-

mesteri VI. (pénzügyi) üo. felügyelete alá (18.832/1949-I.-F.K.X.8.), majd 1949. december 5-től a XII. (üzemgazdasági) üo. felügyelete alá kerül.

Az Anyagforgalmi Hivatal felállításával egyidejűleg megszüntette a polgármester az 1947. október 17-én felállított Anyaggazdasági Bizottságot, amelynek feladatai még az 1948. év elején már amúgy is csökkentek, mert a főváros gépjárművagyonával való gazdálkodás céljából még 1948. február 6-án Gépjárműbizottság felállítására került sor. (2000/1948-I.) Ennek hatásköre, feladata, működése az eredetihez képest 1948. június 23-án szenvedett változást.

Az 1948-49 években a főváros vezetőségének az volt a törekvése, hogy a főváros összes, vállalati gazdálkodó tevékenységet folytató szerveit egyazon ügyosztály irányítása alatt álljanak. E törekvés még hatékonyabbá vált, amikor már tudott dolog volt, hogy ezek a szervezeti egységek községi vállalatokká fognak átalakulni. Ugyanis az volt az elgondolás, hogy az összes községi vállalatot a későbbiekben egy ügyosztály fogja irányítani. Ezért a megfelelő üzemeket a polgármester a XII. (üzemgazdasági) üo. ügykörébe utalta (16.446/1948-I.). Ennek ellenére a közlekedési községi vállalatok 1949. szeptember 1-ével megszervezett XIV. (közlekedési) üo. ügykörébe kerültek.

A községi vállalatok létrehozásával szükségessé vált, hogy az intézmények jogi ügyeit és képviselőit egyöntetűen lássák el. Ezért a tisztii ügyészség gazdasági ügyekkel foglalkozó csoportját 1949. június 1-től a Gázművek és Vízművek jogi osztályával gazdaságjogi csoport néven egyesítette. Ezt, mint jogügyi osztályt a XII. (üzemgazdasági) üo. mellé osztotta be. Feladata a községi üzemek és vállalatok - kivéve a BSZKRT, illetve a közlekedési községi vállalatok - jogi ügyeinek intézése. A XII. (üzemgazdasági) üo. mellé beosztott jogügyi osztályt az egyik főügyész helyettes vezette. A jogügyi osztály felett a felügyeletet szakszerűségi szempontból a tisztii főügyész látta el.

A személyzeti politika egyesítésére való törekvés eredményeképpen a polgármester 20.325/1948-I.sz.r. úgy intézkedett, hogy a személyzeti ügyek intézésének jogát kizárólag az I. (elnöki) üo. ügykörébe utalja. Ezzel 1949. elejétől megindult az I. üo. kizárólag személyzeti ügyekkel foglalkozó ügyosztállyá alakítása. Ennek folytán szükségessé vált,

hogy az odatarozó szervezési, és az Igazgatás elvi Irányításával kapcsolatos feladatok, valamint a gazdasági és illetményjogi vonatkozású ügyek megfelelő új szervezeti formában nyerjenek ellátást. A városigazgatás szervezeti átalakításának előkészítése szükségessé tette az ezzel járó feladatoknak a polgármester hatáskörébe utalását. Ennek megvalósítása során a Polgármesteri Hivatalhoz a következő ügykörök kerültek: főváros szervezeti egységgel és területi beosztása, a szervek ügyköreinek megállapítása, ügyvitelének szabályozására vonatkozó rendeletek elkészítése, a fővárosi közigazgatás ügymenetének politikai ellenőrzése, a közigazgatásra vonatkozó jelentésekkel kapcsolatos tennivalók ellátása. Ennek megvalósítása során a Polgármesteri Hivatalhoz a következő ügykörök kerültek: a főváros szervezeti egységgel és területi beosztása, a szervek ügyköreinek megállapítása, ügyvitelének szabályozására vonatkozó rendeletek elkészítése, a fővárosi közigazgatás ügymenetének politikai ellenőrzése, a közigazgatásra vonatkozó jelentésekkel kapcsolatos tennivalók. Ezen belül a városigazgatás szervezete ellenőrzésére Felügyeleti Csoportot, a jelentésekkel kapcsolatos ügyek intézésére Tájékoztatói Csoportot szerveztek. A Polgármesteri Hivatal, III. annak vezetője útján gyakorolta a polgármester a volt I. (elnöki) üo. gazdasági ügyeknek intézésére 1950. január 15-től újonnan szervezett Városházi Gazdasági Hivatal Irányítását. E hivatal felügyelete alá került a Városházi Gondnoki Hivatal, a Központi Segédhivatal, a Központi Gépkocsiszín, a Városházi Távbeszélő Központ és a Fővárosi Üdültetési Központ.

A főváros területének megnövekedésével jelentősen megnőtt Budapest mezőgazdasági területe. E tényből adódóan több mezőgazdasági jellegű feladatot kellett ellátni a VIII. (közellátási) üo., illetve az ennek kebelében működő Mezőgazdasági Hivatalnak. Ezt nem tudták ellátni, ezért új, XVI. (mezőgazdasági) üo. szervezésére kerül sor, megszüntetve a Mezőgazdasági Hivatalt.

A közigazgatásban a számviteli ügymenet és ebből eredően az ennek ellátásra hivatott szervek túlszervezettsége nehezítette a gazdálkodást. Ezért, valamint az 1949. január 1-én életbelépett költségvetési reform, és az, hogy ugyanekkortól kezdődően a főváros pénzforgalmának nagy része a Központi Pénztár helyett a Postatakarék-pénztár útján bonyolódott le, a polgármester átszervezte a számvit-

vőséget és a pénztári ügyintézését. Ennek során a meglévő 17 számvevőségi ügyosztály helyett 1949. január 1-től 7 számvevőségi ügyosztályt alakított. A számvevőséghez érkező ügydarabok nyilvántartásával, továbbításával, a számadások és főkönyvek irattárának kezelésével járó feladatok ellátására számvevőségi kezelő osztályt és irattárat szerveztek. A központi számvevőség ügyvitelének irányítását és a számvevőség személyzetének nyilvántartását, mint a központi számvevőség legfőbb szervének, a főszámvevői hivatalnak kellett el látnia.

A számviteli ügyintézését érintő változás volt a fővárosi közkórházak gazdálkodásának részleges önállósítására 1949. június 25-én kladott Intézkedés. Ennek kiterjesztését jelentette az 1949. november 23-1 (193.701 1949-X.-F.K.XII.1.) Intézkedés és Nagy-Budapest kórházellátásának megszervezésével kapcsolatban a 194.786/1949-X/F.K.XII.31.) sz. Intézkedése.

A költségvetési reform néhány hónap múlva átfogóbb szervezeti változást igényelt. Ennek megfelelően a VI. (pénzügyi) üo.-t két osztályra tagolták. Egyik a költségvetési, másik a központi könyvelési osztály, mely a vagyonkezelést és a könyvelést irányította, az évközi eredménykimutatások adatait gyűjtötte össze, kimutatásba foglalta, elkészítette a zárszámadást és a vagyonleltárt.

Egyidejűleg megszűnt a hét ügyosztályból álló számvevőség, és mint Városházi Könyvelési Alosztály folytatta munkáját.

Ez az intézkedés összhangban állt az államigazgatás gazdálkodásának, számvitelének és gazdálkodása ellenőrzésének a reformjáról kiadni tervezett törvényerejű rendelettel, amely 1950. január 25-én kihirdetésre is került. E törvényerejű rendelet 6. §-a értelmében a számvevőségek működése 1950. január 1-ével az államigazgatás valamennyi hatóságánál megszűnt. Újabb szervezeti változás a pénzügyi igazgatásban 1950. május 15-ével történt. Ekkor már ismeretek voltak a tanácsi igazgatásra való áttérést szabályozni hivatott jogszabályok. A zökkenőmentes átmenet szükségessé tette, hogy a rövidesen megszűnő önkormányzati igazgatás a tanácsi hivatali szervezet működésének megkezdésekor már - lehetőleg minél na-

gyobb mértékben - az elkövetkezendő szervezeti egységek szerint fejtsse ki működését. E célt szolgálta a Fővárosi Pénzügyi Osztály felállítása. Feladata az eddigi VI. (pénzügyi) üo. könyvelési szolgálat, a Fővárosi Anyagforgalmi Hivatal, a Városházi Gazdasági Hivatal a hozzátartozó hivatalokkal), valamint a Fővárosi Pénzügyigazgatóság ügykörének ellátása. Az osztály megszervezésével egyidejűleg a polgármester a VI. (pénzügyi) üo-t 1950. május 15-ével megszüntette. A megszűnt ügyosztály költségvetési osztálya alakult át az újonnan szervezett Fővárosi Pénzügyi osztály közületi költségvetési csoportjává, amely magába foglalta az eddigi központi könyvelési osztályt. A könyvelési alosztály a gazdasági (operatív költségvetési) csoport részévé vált.

A Városházi Gazdasági Hivatal, valamint a hozzátartozó hivatalok a Polgármesteri Hivatal felügyelete alól 1950. május 15-ével az újonnan szervezett Fővárosi Pénzügyi osztály gazdasági csoportjának egy részeként működött.

A tanácsli igazgatási szervezetre való áttérés közvetlen előkészítését szolgálta a lakásgazdálkodási igazgatás megszervezése is. A polgármester 1950. május 20-ával Fővárosi Lakásgazdálkodási osztály felállítását rendelte el. Az osztály ügykörébe kerültek mindazok a feladatok, amelyeket eddigi a volt I. (elnöki) üo-hoz tartozó Központi Lakáshivatal, valamint a lakásgazdálkodással kapcsolatos községi vállalatok tekintetében a polgármesteri XII. (üzemgazdasági) üo. látott el. Ennek megfelelően a Központi Lakáshivatal mint önálló hivatal megszűnt.

A polgármesteri ügyosztályokat ért fenti szervezeti változások ismertetésekor meg kell említeni, hogy az átszervezés során számos ügykör egyik ügyosztálytól egy másik ügyosztályhoz került.

Az igazgatás átszervezésével kapcsolatban előtérbe került az eljárás egyszerűsítésére való törekvés is. Ennek kielégítésére csak úgy kerülhetett sor, hogy egyszerűbbnek tartott, új eljárásokat dolgoztak ki. Az eljárás és az ügymenet apró részletekig menő egyszerűsítése érdekében a polgármester, a főügyész elnöklété mellett Racionálizálási Bizottságot szervezett. Négy tagja közül egy a tisztli ügyészség, egy a központi ügyosztályok vezető tisztviselője, kettő pedig

kerületi előljáró volt. A Bizottságok mellett kirendelt előadók működtek.

Az "eljárás-egyszerűsítés"-i munka tekintetében 1949. január 25-ével változás történt. A Racionalizálási Bizottság tagjai sorába egy újabb kerületi előljáró került. Ugyanakkor a polgármester úgy intézkedett, hogy a Bizottság elé csak a nagyobb racionalizálási ügyek kerüljenek. Azt, hogy mely ügyeket vigyék a Bizottság elé, azt az I. (elnöki) üo. vezetője és helyettes vezetője voltak jogosultak eldönteni. Ők a Racionalizálási Bizottság minden ülésén részt vehettek.

Az itt ismertetett változásokat a bevezetésben már említett centralizációs törekvések határozták meg, ezért annak a folyamatnak mintegy intézménytörténeti lecsapódásaként értékelhetjük.

A FŐVÁROSI ÖNKORMÁNYZAT, AUTONÓMIA KÉRDÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSE, KONCEPCIONÁLIS VÁLTOZÁSA A KOALICIÓS IDŐSZAKBAN

1. Az Ideiglenes törvényhatósági bizottság.

Az Ideiglenesség Időszakában (1945 május-november) Európa hadszínterein még éppen hogy csak elhallgattak a fegyverek, amikor Budapesten 1945. május 16-án megalakult a főváros parlamentje: az **ideiglenes törvényhatósági bizottság**. Ideiglenes volt abban az értelemben, hogy tagjait ekkor még nem egy általános törvényhatósági választás juttatta a testület soralba, hanem - miként az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjait is - a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült demokratikus pártok és szervezetek ajánlása. A testület legitimitása azonban az Ideiglenesség ellenére sem volt vitatható. Még akkor sem, ha tudjuk: ez a legitimitás a felszabadító és egyúttal megszálló Vörös Hadsereg jelenlétében korlátozott szuverenitást takart. Igaz, a testület pártösszetétele - a szélsőjobboldali irányzatok magától értetődő kirekesztése ellenére - nem reprezentálta a főváros korábbi társadalmának politikai tagoltságát, érdek viszonyait, a hitelesség szempontjából azonban még így is legitímabb volt, mint az azt megelőző 1944-es székesfővárosi törvényhatósági bizottság.

Tagjai között kivétel nélkül ott találjuk az antifasiszta és náciellenes politikai tömörülés prominens képviselőit, a radikális rendszerváltozást követelő pártok vezetőit, a demokratikus átalakulás híveit: a kisgazdapárti Tildy Zoltánt, Kővágó Józsefet, Cseh- Szombathy Lászlót, Gulácsy Györgyöt, a kommunista párti Rajk Lászlót, Vas Zoltánt, Feri Sándort, a szociáldemokrata párti Szakasits Árpádot, Révész Mihályt, a nemzeti parasztpárti Kovács Imrét, Borbély Mihályt, Szakasits Árpádot, Zajzon Bélát, a polgári demokrata párti Supka Gézá, Tábori Jánost, Márkus Lászlót, a szakszervezetek részéről pedig Kossa Istvánt.

A közgyűlés által megválasztott önkormányzati tisztikar összetételében is egy széles alapozású demokratikus koalíciós jelleg tükröződött. A törvényhatósági bizottság elnöke Szakasits Árpád, alelnökei Cseh-Szombathy László és Rajk László lettek. A leköszönő kispárti Csorba János polgármester helyére a közgyűlés a kommunista Vas Zoltánt, alpolgármestereknek pedig a kispárti Kővágó Józsefet, valamint a szociáldemokrata párti Bechtler Pétert és a pártokívülli Morvay Endrét választotta meg. (1)

Az ideiglenes törvényhatósági bizottság megalakulása fontos állomást jelentett a háború által szétzilált törvényes jogrend helyreállításának korántsem ellentmondás nélküli folyamatában. A testület újjászülésével ugyanis megkezdődött az önkormányzatiságot tradicionális formában is kifejezni képes közigazgatási, hatalmi struktúra helyreállítása. Mindez a radikális rendszerváltozás jellegének megfelelően az előző rezsimtől, az előző fővárosi törvényhatóságtól való éles elhatárolás jegyében.

A városatyák az újjáépítés nyomasztó gondjai közepette kardinális kérdésnek tekintették az önkormányzati autonómia helyreállításának szükségességét. Kossa István a szakszervezetek álláspontját közvetítve, kijelentette: "Mi nem ismerjük el azokat a Horthy-rezim alatt hozott fasiszta, reakciós törvényeket, amelyeknek eredménye a fővárosi autonómiájának az elkobzása volt, és mi arra kérjük a főváros megválasztott új vezetőit, élükön az új polgármesterrel, első és legfontosabb gondjuk legyen a főváros újjáépítésére való törekvés mellett, hogy szerezzék vissza fővárosunknak a teljes autonómiát". (2)

A gyakorlati megvalósítást illetően a testület tagjai az önkormányzat formáját tekintve egy, az államhatalommal szemben is szuverén, csorbítatlan autonómiával bíró, európai horizontú önkormányzati modellben gondolkodtak. Csorba János, a leköszönő polgármester a közgyűlést megelőző Nemzeti Bizottsági ülésen erről így beszélt: "Budapest már régen kinőtt abból, hogy egy kis agrárállamnak a fővárosa legyen. Budapest olyan ipari és kereskedelmi centrummá vált az idők folyamán, amelynek a jelentősége túlhaladta egy kis agrárállam fővárosának a jelentőségét. Fejlődése arra tendált, hogy legalábbis a Dunamedencének, de esetleg Közép-Európának egyik igen fontos ipari és ke-

reskedelmi gócpontja legyen". Ennek megfelelően látta fontosnak az önkormányzati keretek olyatén meghúzását, amelyek között a főváros szuverén módon határozhat saját dolgairól. Ellenkező esetben - mutatott rá - vagyis, ha Budapest jelentőségét "egy mezőgazdasági állam fővárosának jelentőségével akarnák felemélni", a nézeteltérés előbb-utóbb kikerülhetetlen lesz az országos kormányzat és Budapest érdekel között. (3)

Az újjáalakult közgyűlés az autonómia kereteit illetően nem vitatta **Csorba János** koncepcióját. Az önkormányzat tartalmát is ehhez a széleskörű autonómiához mérten határozta meg. Vagyis annak legfontosabb ismérveit egy szellemében megújult, demokratikus választásokon nyugvó képviseleti rendszerben jelölte meg. **Szakasits Árpád** a törvényhatósági bizottság elnöke ennek lényegét tömören a "népi önkormányzat" kifejezéssel definiálta. Hogy mit értett a "népi" jellegén, azt ő maga magyarázta el, történelmi analógiákkal színesített okfejtésében.

"A magyarság évszázados politikai és társadalmi küzdelmektől soha nem volt idegen az önkormányzat eszméje - mondta - Más kérdés, hogy ezekben a küzdelmekben milyen szerepe volt, milyen szerepe lehetett a népnek. Más kérdés, hogy az alkotmány sáncain kívül hagyott nép lelkesedése és tettereje nem fűthette ezeket az autonómiákat, mert ezek a tömegek nemcsak az alkotmány sáncain maradtak kívül, hanem úgyszólván az emberi lét határain túlra vetették őket. Kitagadottak voltak, szerepet nem adtak nekik, politikailag deklasszáltak voltak. A nagy magyar tragédiának végzetes oka nem utolsó sorban éppen ebben rejlik." Mint történelmi tanulságot fogalmazta meg. "Az önkormányzatért folytatott harcok nem lehetnek sikeresek mindaddig, amíg a nép legszélesebb rétegeit nem emelik fel a szolgaság elesettségéből és nem adják kezükbe a küzdelem fegyvereit". (4)

Hogy végülis mely társadalmi rétegek vonandók a nép fogalomkörébe, arról megosztott a városatyák véleménye. A szakszervezetek képviseletében felszólaló **Kossa István** szerint a fővárosi önkormányzat népi jellegét mindenekelőtt a munkásosztály dominanciája fejezheti ki. (5) **Kovács Imre** a Nemzeti Parasztpárt részéről "a munkások és a parasztok, a valóban történelmi osztályok" mellett tette le a voksot. (6)

Az alakuló közgyűlés történelmi érdemének tekinthetjük, hogy e testület ekkor még nem fogadta el a valódi önkormányzatiságot kifejező demokratikus népi jelleg osztályszempontú szűkítését. Szakasits Árpád ezt úgy sommáza: a legigazibb önkormányzat lényege, hogy az "nem lehet osztályokra korlátozott, hanem az egész népé kell lennie." Tildy Zoltán maga is úgy vélte, hogy nem létezhet valódi önkormányzat ott, ahol az önkormányzatiságot megtestesítő legfőbb testületben szűkkelő osztály vagy klikkérdékek érvényesülhetnek. (7)

Az újjáalakult közgyűlés újszerű módon határozta meg az önkormányzat és az állam közötti viszony mibenlétét is. Olyan sarkalatos elvi szempontokat fogalmazott meg, melyek gyakorlati érvényre juttatása több mint félévszázados vitára tehetett volna pontot. "Az elmúlt esztendőök során a miniszteriális bürokrácia látszattá süllyesztette az autonómiát és úgyszólván a legkisebb ügyeket is felülről intézte - olvashatjuk a közgyűlés Jegyzőkönyvében. - Ekként duzzasztotta betegessé a központi igazgatást és ugyanakkor a bürokrácia szellemében fogant munkakörök megterhelésével betegessé duzzasztotta a helyi igazgatást is, amely most már nem az önkormányzaté volt." (8)

"Itt ma fogadalmat teszünk - mondta Szakasits Árpád elnök, - hogy a főváros igazgatása valóban az önkormányzat szerve lesz, az élet minden területére kiterjedő hatáskörét valóban a dolgozó tömegek vágyából és szükségleteiből építjük fel."

A politikai rendszerváltozás szempontjából is alapkérdésnek tekintették a csorbítatlan jogkörű, autonóm önkormányzat megteremtését. "Új államot építünk és ennek az új államnak az alapjait, szilárd és biztonságos bázisát az önkormányzatok építőköveiből rakjuk össze. Ilyenképpen az önkormányzatnak nemcsak egyensúlyozó szerepe lesz, hanem új államiságunk strukturális alkotó elemévé válik." Ebből kiindulva Szakasits Árpád minden korábbinál szervezettebb kapcsolatot tételezett föl önkormányzat és állami kormányzat között. Ugyanakkor félreérthetetlenül fogalmazta meg azt is, hogy a kettőt nem lehet összemosni, az új államiság megszilárdulása eleve feltételezi az erős önkormányzatok létét. "Demokratikus államkormányzatot építünk - mondta -, az önkormányzat viszonya tehát az államkormányzattal elentétes nem lehet, mert hiszen azonos eszméknek és azonos céloknak

kell vezetniök mind a kettőt és mind a kettő a nép ellenőrzése alatt áll. Mégis - mutatott rá - a közhatalomnak azt a körét, amelyet autonómiánkra bízta és bíznak majd a jövőben, teljes erővel tartanunk kell, meg kell töltenünk tartalommal, védenünk és óvnunk kell a dolgozó Budapest, a dolgozó tömegek javára." (9)

A főváros ideiglenes parlamentjének ez az állásfoglalása jóllehet nem több, mint politikai deklaráció, jelentőségét tekintve mégis többre kell tartanunk, mint egy konkrétumok nélküli testületi szándéknyilatkozatot. Egyrészt, mert ezeket az alapelveket az idő máig sem haladta túl, másrészt, mert a későbbi hónapokban és években minden politikai tényezőnek számolnia és szembesülnie kellett ezekkel az elvekkel.

Mintahogy permanensen szembesült is az 1945. október 7-i törvényhatósági választások eredményeképpen megalakult törvényhatósági bizottság és annak minden pártfrakciója. Mielőtt azonban e szembesülés konklúzióiról szólnánk, vessünk egy pillantást a főváros koalíciós időszakának parlamentjére.

2./ Törekvések a szuverén önkormányzatiság és autonómia gyakorlati megteremtésére (1946-1947)

Az őszi helyhatósági választások eredményeképpen 1945. november 28-án a májusinál demokratikusabb, Budapest társadalmi és pártviszonyait pontosabban visszatükröző törvényhatósági bizottság alakult meg, amin belül a politikai erőviszonyok lényegesen megváltoztak.

A főváros addigi történelmének legdemokratikusabban megválasztott parlamentjében a korábbi munkáspárti dominanciát abszolút kisközpárti többség váltotta föl, vagyis a 240 törvényhatósági bizottsági helyből 123-at ez a párt mondhatott magáénak. Az MKP 54, az SZDP 53, összesen tehát a munkáspártok 107 mandátummal rendelkeztek. A Nemzeti Parasztpárt 5, a Polgári Demokrata Párt 9, a Csécsy Imre vezette Magyar Radikális Párt pedig 2 taggal volt képviselve, míg 4 személy pártunkívülként foglalt helyet a testületben. (10) A törvényhatósági bizottság elnöki tisztét továbbra is Szakasits Árpád töltötte be, polgármesternek azonban a kisközpárti Kővágó Józsefet választotta meg a testület.

A klszgdapárti többség azonban törekeny alapon épült föl. Viszonylag hamar kiderült, hogy az FKGP a választások során nemcsak a MNFF egyik okkal ellismert és becsült demokratikus pártjaként küzdött, de szándéka ellenére fedőpárti szerepet is eljátszott. (11) S ahogy enyhült az ún. nem demokratikus pártok működését korlátozó rendeletek szigorja, és mód nyílt újabb pártszerveződésekre, úgy vált ez a szerep egyre világosabbá.

A pártból való kiválások folyamata már pár nappal a törvényhatósági bizottság megalakulása után megindult, amikor is két klszgdapárti bizottsági tag a **Barankocsis-féle** Demokrata Néppárthoz tartozónak nyilvánította magát. 1946 tavaszán azután újabb kiválások történek. Először **Sulyok Dezső**, majd **Schlachta Margit** és elvbaráti köre, azaz 8 klszgdapárti bizottsági tag váltott pártpolitikai mezét. 1947 nyarán **Pfeiffer Zoltán** és néhány klszgdapárti mandátummal bekerült képviselő társa került ki az FKGP-ból. Ezidőben vált meg polgármesteri tisztségétől **Kővágó József** is. **Balogh István** ugyancsak ekkoriban fordított hátat a pártnak, megalapítva saját pártját a Független Magyar Demokrata Pártot, amihez egy klszgdazda és két nemzeti parasztpárti törvényhatósági bizottsági tag csatlakozott. (12)

E kiválások következtében az FKGP két esztendő leforgása alatt 21 mandátumot veszített a törvényhatósági bizottságon belül, azaz a klszgdapárti városatyák száma 1947 decemberében már csak 102 volt, miközben a két munkáspárt stabilan őrizte az indulásnál elnyert 107 helyet. S bár ezek a kiválások, kizárások megtépázták a klszgdapárti közgyűlési frakció tekintélyét, ennek ellenére a koalíció formallag létezett és a városháza élén is 1949 júliusáig klszgdapárti polgármester állt.

Témánk vizsgálatakor nem tekinthetünk el annak bemutatásától sem, hogy a főváros parlamentjében, szakbizottságaiban kik, milyen formátumú emberek, személyiségek is szabták ki a várospolitika fazonját vagy adták meg az egyes napirendi viták politikai ízét. A teljesség igénye nélkül, mellőzve most a személyiségek bármilyen értékelését, pusztán csak jelzésszerűen említenénk a klszgdapárti mandátummal bekerült politikusok közül **Tildy Zoltánt**, **Nagy Ferencet**, **Varga Bélát**, **Ortutay Gyulát**, **Balogh Istvánt**, **Bognár Józsefet**, **Kővágó**

Józsefet, Dessewffy Gyulát, Pfeiffer Zoltánt, Sulyok Dezsőt, Acsay Lászlót, Schlachta Margitot; a kommunista párt részéről Rákosi Mátyást, Rajk Lászlót, Gerő Ernőt, Révai Józsefet, Farkas Mihályt, Vas Zoltánt, Kádár Jánost, Kossa Istvánt, Olt Károlyt, Nezvál Ferencet, Kiss Károlyt, Fock Jenőt, Széll Jenőt, Földes Mihályt, Major Tamást, Gobbi Hildát, Köböl Józsefet, Pongrácz Kálmánt; a szociáldemokratáktól Szakasits Árpádot, Révész Mihályt, Millok Sándort, Bechtler Pétert, Fischer Józsefet, Halász Alfrédot, Kisházi Ödönt; a Nemzeti Parasztpárttól Kovács Imrét, Darvas Józsefet; a Polgári Demokrata Párt részéről Supka Gézá, Bródy Ernőt, Kabakovits Józsefet, Payr Hugót; a Magyar Radikális Pártl Csécsy Imrét, Zsolt Bélát s végül a pártonkívülként megválasztott Harrer Ferencet.(13)

A felsorolt személyiségek többsége az országos politika formálásában is meghatározó szerepet játszott. Közgyűlési Jelenlétük, elmondott beszédek így láthatóan domborították ki a fővárosi önkormányzat jelentőségét, országosan is mérvadó politikai súlyát.

Kétségkívül sokféleképpen jellemezték már ezt a testületet, s nem mindig ellismerő szavakkal. Kiszgazdapárti többségét olykor még a rossz emlékű Wolff-párthoz is hasonlították. (14) Mal tudásunk, és az oly nélkülözhetetlen történelmi távlat objektív mérlege alapján azonban ma már elmondhatjuk: a főváros koalíciós időszakának helyi parlamentje legalábbis annak első másféléves időszakában - a szó legteljesebb értelmében - európai színvonalat képviselt. Tagjainak többsége, megnyilatkozásalk irányultságát tekintve, a demokratikus eszmék, s ebből fakadóan a legdemokratikusabban felépítendő fővárosi önkormányzat elkötelezettjének vallotta magát. A demokratikus eszmékkel és a demokratikus önkormányzatiság javaslatával persze nem volt nehéz egyetérteni a közgyűlés pártjainak. Az is igaz ugyanakkor, hogy gyakran éppen ezen eszmel szinten megfogalmazott alapelvek értelmezésében megmutatkozó felfogásbell különbözőségek, eltérő vélemények állították szakítópróba elé a városi koalíciót. Ezek az alapelvek ugyanis folyamatosan szembesültek a mindennapi élet tényeivel, gyakorlati problémáival, és ennek konkrét megoldására irányuló erőfeszítések nem mindig eredményezték ezen elvek maradéktalan érvényrejuttathatóságát.

Híszen, ha csak a demokrácia kérdéskörét vesszük szemügyre, látható, hogy már az Indulásnál eltért a koalíció polgári és munkáspárti bizottsági tagok véleménye arról, kik részesülhetnek a demokrácia és a szabadság áldásalban és kik nem, illetve csak korlátozottan. (Lásd a B-llstázások körülí vltákat.) Továbbá, hogy a fővárosi önkormányzat legfontosabb szerve és testülete a demokrácia szélesebb népi vagy szűkebben vett osztályszempontú elvel alapján épüljenek-e ki főváros szerte. Ez utóbbi kérdés megválaszolásának mikéntje két alkalommal is vízválasztónak bizonyult, nevezetesen: 1945-ben és 1949-ben. 1945-ben azért, mert megfelelő politikai alapot teremtett a koalíciós városvezetés és hatalomgyakorlás elvének érvényrejuttathatóságához, 1949-ben pedig azért, mert a főváros vezetésében is hatályon kívül helyezte ezt az elvet.

Az 1945-ös őszi választások számszerű eredménye ugyanis tényként rögzítette: a főváros választó polgársága elutasította az osztályszempontú hatalomgyakorlás elvét, s egy szélesebb alapozású demokrácia érvényesítésére és egy csorbítatlan autonóm önkormányzat megteremtésére voksolt.

Az 1948-49-es fordulat évét követő drasztikus politikai átrendeződés azonban - mint annyi mást - ezen szavazatok érvényét is felülvizsgálta. A hatalom forrása erre az időre deklaráltan is a munkásosztály lett, s ebből következően a hatalomgyakorlás korábbi osztott, koalíciós elve egy osztálycentrikus hatalomgyakorlási elvévé szűkült. Fővárosi viszonylatban ez 1948 nyaratól látványosan kifejeződött a törvényhatósági bizottságon belül és a város vezető tisztségelben bekövetkezett személyi változásokban, s az autonóm önkormányzatok létjogosultságának elvetésében.

Témánk szempontjából a két évszámmal jelzett történelmi korszakhatár csak annyiban fontos, amennyiben azok a köztük lévő politikai erőteret láthatóvá, a kor történéseit, közelebbről: a törvényhatósági bizottság önkormányzattal kapcsolatos közgyűlési és szakbizottsági vitáit a végpont felől is értelmezhetővé teszik.

A kisgazdapárti többséggel megalakult fővárosi parlament - bár alakuló ülésén külön nem foglalkozott az önkormányzat és az autonómia

kérdésével - többször is kifejezésre juttatta elkötelezettségét a májusban lefektetett alapelvek gyakorlati megvalósítása mellett.

Kővágó József polgármesteri székfoglaló beszédében egyik legsürgetőbb feladatnak jelölte meg az új fővárosi törvény megalkotását. Hangsúlyozta: "Ennek a törvénynek tovább kell fejlesztenie az autonómiát, mely a múltban üres formallássá vált. Meg kell oldani az egyszerű, gyors közigazgatást, meg kell oldani, illetve most már szabályozni kell a kerületi közigazgatást, melynek alapjait az élet már lerakta". (15) A fővárosi önkormányzat zökkenőmentes működése szempontjából egyaránt óvott a partikuláris megoldásoktól és a túlzott centralizációtól. "Jövő működésem irányvonalát megszabja - mondta -, hogy a székesfőváros még romjában is az ország legjelentősebb gazdaságpolitikai egysége és olyan világgazdasági jelentősége van, amely a magyar gazdaságpolitikában joggal vindikálhatja magának a kezdeményezés és irányadás jogát. Ezért községi politikánknak nem szabad kimerülnie partikuláris megoldásokban, hanem nagy, összefüggő, az ország gazdasági kereteibe beleillő egészet kell képezniök, mert csak az összefogott, egységesen vezetett gazdaságpolitika alkalmas arra, hogy ezt a kezdeményező erőt valóban kifejezésre tudja juttatni.

Községi politikánk azonban nem követhet Imperalista politikát, mert elengedhetetlenül nélkülözhetetlen számunkra, hogy a magánkezdeményezésnek az élet minden vonalán helyet biztosítsunk. A magánipar és magánkereskedelem még ki nem merített óriási értéktartalékkal kell, hogy bizakodva előjőjenek onnan, ahol ma még tétlenül rejtőznek. Községi politikánk sem a kisipar, sem a kiskereskedelem kezdeményező erejét nem akarja keresztezni; hiszem, hogy megtalálhatók azok az egészséges utak, ahol érdekeink biztosan találkoznak. Én a kisiparost és a kiskereskedőt a társadalom legértékesebb tagjai közé sorolom, akire a magyar demokrácia mindenkor megértéssel és figyelemmel fog hallgatni." (16)

A polgármester által kifejtett általános irányvonalat a pártfrakciók nem vitatták. Az önkormányzati autonómia érvényesíthetőségének mértékét illetően azonban már meglehetősen hamar kifejezésre jutottak a kérdés körüli véleménykülönbségek. Ezek hátterében mindenkor az önkormányzat és az állam illetve a központi hatalom szervei közötti

konfliktusok álltak, s gerjesztettek élénk elméleti vagy éppenséggel politikai színezetű vitákat a pártok által uralt törvényhatóság testületi illetve szakbizottsági ülésein. Ha e viták tartalmi elemeit vizsgáljuk - némi leegyszerűsítéssel - két pólus köré csoportosíthatjuk a vitákban résztvevőket. Egyik oldalon álltak az önkormányzatot tradicionálisan értelmezők, akik a főváros életének irányításában és gazdálkodásában a legteljesebb autonómiát, más szóval az önkormányzat szuverenitását sértő államhatalmi beavatkozások minimálisra csökkentését szorgalmazták. Teljes önkormányzati szabadságot kívántak, amit **Harrer Ferencnek**, a kérdés szakavatott kutatójának megfogalmazása szerint ott érvényesíthető, ahol "az állami kormányzat az önkormányzatba csak törvényességi és hatásköri kérdésben, vagyis az önkormányzat határának kérdésében avatkozhat bele és ahol az önkormányzat bíról védelem alatt áll." (17) E felfogást képviselték a klszgazda és polgári pártok közgyűlési frakciói.

A másik póluson tömörültek azok a városatyák, akik az állam Integráló szerepét, az önkormányzat és az állam azonosérdekűségét hangsúlyozták. Ezt az álláspontot legkarakterisztikusabban a kommunista párt törvényhatósági frakciója képviselte. Sajátos, köztes magatartást tanúsított a szociáldemokrata párt, mely autonómia védő is volt, de a rendszerváltozással feloldottnak látta az önkormányzat és az állami hatalom közötti érdekellentéteket is.

Az önkormányzattal kapcsolatban vallott felfogásukat a vizsgált periódusban kétségtelenül a kommunista párti városatyák képviselték a legkövetkezetesebben. Filozófiailag premisszájukat már az 1946. február 26-i pénzügyi bizottsági ülésen **Földes Mihály** a kommunista párti frakció titkára elég világosan megfogalmazta. "A régi időkben - mondta -, amikor a főváros baloldali elemel, köztük a Szociáldemokrata Párt, körömszakadtáig védték a főváros autonómiáját a kormánnyal szemben, az indokolt is volt, mert a kormányok részéről állandóan, bevallva, vagy be nem vallva, mindig az autonómia ellen irányuló támadások egész sorával kellett számolnunk. Ma alapvetően más a helyzet, mert ma demokratikus kormány áll az ország Igazgatása élén, melytől nem várjuk azt, hogy autonómiánkat bántsa". A klszgazdapárti **Magyar Miklós** közbeszólására, nevezetesen, hogy "De azt csinálja!" nem érezte szükségesnek véleményének módosítását **Földes Mihály**. "Min-

denki ismerje fel azt aényt - hangsúlyozta -, hogy az autonómia és az állam sorsa ebben a pillanatban egy." (18)

Három hónappal később még hangsúlyosabban került a viták középpontjába az önkormányzati autonómia kérdése. A közigazgatási bizottság május 13-i ülésén a polgármester havi beszámoló jelentése, illetve annak a város működtetésének pénzügyi nehézségeiről szóló fejezete robbantotta ki a történelmi eszmefuttatásokat sem nélkülöző heves vitát. Az MKP tagjai sérelmezték, hogy a kisgazdapárti frakció, s maga a polgármester is kritikával illette a kommunista irányítású belügy- és közlekedési kormányzat beavatkozását az önkormányzat működtetésének ügyelbe. A kommunista párti **Vida Ferenc** megróvóan adresszálta szavalt az autonómia védelmére kelt **Bognár József** kisgazdapárti bizottsági tagtársának, mondván: "azt szeretném kérni, hogy a kormánnyal szemben ne hozzuk ide azt a hangnemet, amely a parlamentben bizonyos fokig megnyilvánul, viszont a székesfővárosnál eddig nem volt használatban, mert az a párt, amely a miniszterelnököt, illetve a miniszterek többségét adja és amely a kormányzásban kétségkívül részt vesz és azért felelős, ellenzéki hangot nem használhat." A kioktató szavak után pedig pártja álláspontját ismertette, leszögezte: "Ma az önkormányzat védelme és kifejlesztése nem azt jelenti, hogy az önkormányzat ellenzék legyen az állammal szemben, hanem azt jelenti, hogy a maga súlyával, önállóságával beleilleszkedjék az állam gépezetébe és erősítse annak működését." (19)

Az egy nappal később összehívott pénzügyi bizottság ülésén pedig **Földes Mihály** érezte szükségét, hogy megrója a kisgazdapárti **Bognár Józsefet**, s nyomatékosítsa pártja álláspontját. "Tegnap, a közigazgatási bizottsági ülésén elhangzott egy igen érdekes felszólalás - mondta - Ez a felszólalás egy kisgazdapárti szónok részéről történt, aki szembeszállt a kormánnyal és vele szemben a főváros autonómiáját iparkodott a legmesszemenőbben védelmezni. Felszólalása során olyan kijelentéseket tett, amelyek szerint a kormánysszervek részéről bizonyos elnyomás érvényesül a fővárossal szemben.

Világosan és határozottan meg kell mondanunk - hangsúlyozta -: mi, akik itt ülünk, valamennyien, kivétel nélkül tántoríthatatlan hível vagyunk fővárosunk autonómiájának. (Helyeslés.) Szerelmesel vagyunk

Budapestnek és nem vagyunk hajlandók egy vonatkozásban sem lemondani azokról a jogokról, amelyek az autonómia keretén belül bennünket megilletnek. (Úgy van! Úgy van!) Meg kell mondanunk azonban határozottan, félreérthetetlenül azt is: az inflációnak ebben az őrjöngő vágtatásában, amely minden téren fojtogat bennünket, egy sokkal nagyobb autonómia, Magyarország megvédéséről is szó van. (Úgy van! Úgy van!) Őszintén meg kell mondanunk, hogy az ország és a főváros autonómiájának megvédése, gazdasági talpra állítása ebben a történelmi korszakban szorosan egybeesik és a két feladat egymástól el nem választható.

Fővárosunk autonómiája csak akkor lehet igazi, tényleges autonómia, ha biztosítottuk pénzügyi alapjait... Tudomásul kell azonban vennünk - fejezte be felszólalását -, hogy a fővárosnak jelenleg csak 75%-ban van autonómiája. Abban a 75%-ban, amelyben bevételeink már fedezik kladásainkat. Majd akkor elmélkedhetünk autonómiánk 100%-os teljességéről, ha bevételeink 100%-ban fedezik kladásainkat." (20)

Az augusztus 21-én összeült törvényhatósági bizottság közgyűlésén, az 1946/47. évi költségvetési terv vitájában felszólaló kommunista párti Széll Jenő - némi fenyegető színezetet sem nélkülözve - marasztalta el a közgyűlés polgári pártjait. "Az autonómia kérdése igen sokszor vetődik fel - néha szükségtelenül is - és sokadszor kerül szóba az önkormányzat kérdésébe burkolva a főváros és az állam szembeállítását. A mi véleményünk szerint ez arra mutat - szögezte le -, hogy a szellemi átállítódás még nem ment teljes mértékben végbe. (Úgy van! Úgy van! Taps a baloldalon.) Nem tartjuk célszerűnek ma a főváros és az állam szembeállítását. (Taps a szélsőbaloldalon.) Az államot ugyanaz a koalíció, ugyanaz a nemzeti összefogás vezeti, mint a fővárost. (Úgy van! Úgy van! - a szélsőbaloldalon.)"

Igaz, a szavak élet enyhítendő, 1946 őszén még a kommunista párti városatyák is fontosnak tartották hangsúlyozni főváros szeretetüket. Széll Jenő közgyűlési felszólalásában a budapesti kommunisták patriótizmusáról szólva kijelentette: "a városi önkormányzatnak feltétlenül törhetetlen hível vagyunk. A városi önkormányzatot meg akarjuk

és meg fogjuk védeni minden támadás ellen, bárhol is jöjjön is az. (Élénk helyeslés.)" (21)

Három hónappal később Földes Mihály a közlekedési tarifa leszállítás kérdésében tartott közgyűlési vitában vette védelmébe az autonómiát "Az autonómiát a mi pártunk is nagyra tartja és ha kell védi is körömszakadtáig. (Élénk éljenzés és taps a jobboldalon.) Értékeljük, mert a dolgozók széles tömegelt éppen az önkormányzatba való bevonás útján lehet más magatartásra bírni, mint amelyet a múltban tanúsított hitvány urainak kényszerhatása alatt. (Helyeslés a baloldalon.) Az autonómia tehát lehetővé teszi saját életünk intézését." Azt persze most is hangsúlyozta, hogy az önkormányzatot helytelen lenne szembeállítani az államhatalommal. "Az autonómia őszinte, igaz barátai lévén, belátjuk azonban azt is - mondta -, hogy az önkormányzat, mint rendelkező, végrehajtó, ellenőrző és kezdeményező népi szerv nem szakadhat el a maga felügyeleti hatóságától. Attól a jelenleg ugyancsak demokratikus kormányzati szervtől, amely nemcsak egy autonómia területén, hanem az ország egész területén hívatott az összhang és fejlődés biztosítására." (22)

Az idézeteket tovább lehetne szaporítani. Az MKP közgyűlési frakciója részéről 1947 első felében is hasonló szellemben, tehát az autonómia létjogosultságát még nyíltan meg nem kérdőjelezve, de az önkormányzat és állam azonosérdekűségét hangsúlyozva hangzottak el fel- és hozzászólások. A kommunista párti városatyák ebben a periódusban, ha sok esetben nem egészen koalíciós szellemben támadták meg más pártállású bizottsági tagtársaik felszólalásait, a városházi koalíció felrúgására még nem szánták el magukat. Élesebb, érdekesebb megfogalmazásokkal együtt is tartották magukat a demokrácia játékszabályához. Az önkormányzati autonómia kérdésében erre rá is kényszerültek, hiszen markáns, nyíltan állam- (kormány) párti magatartásukkal kétségtelenül kisebbségben maradtak a közgyűlési illetve szakbizottsági vitákban. A szociáldemokrata párti városatyák ebben a kérdésben közelebb álltak a kisgazda illetve a közgyűlési polgári pártjainak önkormányzati felfogásához, filozófiájához. (23) A Nemzeti Parasztpárt felfogása ugyan sok szempontból egyezett vagy közel állt a kommunisták önkormányzati elképzeléseihez (24) a törvényhatóságai bizottságban regisztrálható 5 fős képviselőjük azonban erőtlennek

bizonyult ahhoz, hogy ezen a helyzeten érdemben változtathatót volna.

Ha a törvényhatósági bizottság pártfrakciónak önkormányzattal kapcsolatos elképzeléseit vizsgáljuk, kétségkívül a legklforrottabb, elméleti igényességgel kifejtett álláspontja a többséget adó klsgazdáknek volt. (25) A klsgazdapárti városatyák közgyűlési, szakbizottsági megnyilatkozásalkban - különösen 1947 közepéig - egy megújult, demokratikus tartalommal bíró, a tradicionális formákat őrző fővárosi önkormányzati autonómia megteremtéséért szálltak síkra. Ellenezték az autonómiát sértő kormányzati beavatkozásokat, a rendeleti úton történő államhatalmi irányítást, az ideiglenes hatalmi szervek (Nemzeti Bizottságok, Népbíróságok) önkormányzati jogokat sértő működését, és nem utolsó sorban az önkormányzati tevékenység pártpolitikai alapon történő befolyásolását.

A párt vezető politikusal, mindenekelőtt **Kővágó József** polgármester és **Bognár József** a törvényhatósági frakció vezetője nem tévesztették szemelői azt a konkrét helyzetet, amiben ezidőtájt a háborúban lepusztult főváros küszködni kényszerült. Tisztában voltak azzal is, hogy ilyen helyzetben az önkormányzati autonómia csorbítatlan érvényesítéséről csak megszorításokkal lehet beszélni. Mert hiszen miközben a törvényhatósági választások nyomán létrejött, az önkormányzati autonómiát kifejező törvényhatósági bizottság közgyűlése szuverén módon választhatta meg vezető tisztviselőit, a főváros saját belügyelben önállóan intézkedhetett, szabályrendeleteket alkothatott, eközben állandó küzdelmet folytatott a főváros életének normális működéséhez szükséges pénzügyi források előteremtése érdekében. Ezen a téren a városvezetés sorozatos kompromisszumra kényszerült a kormányzattal szemben. Tudatában voltak annak, hogy pénzügyi önállóság nélkül nem létezik tényleges autonómia. **Kővágó** ezt az 1946/47. évi költségvetési vitában tömören úgy fogalmazta meg: "Az önkormányzat lényegében két pilléren nyugszik; az egyik: az önkormányzat kérdésének jogi, a másik: a pénzügyi része... Önkormányzatunk még tökéletes jogi rendszer mellett sem lenne teljes - mutatott rá ; - ha nem járna vele nagymértékű pénzügyi önállóság." (26) Márpedig ezidőben a főváros pénzügyi önállóságáról nem lehetett beszélni. S miként azt **Bognár József** szóvá tette: ez az oka annak, hogy az állam soro-

zatosan beavatkozhat az önkormányzat életébe. (27) Ezért is sürgette a kormányt: rögtönzések helyett törvényesen szabályozza az önkormányzat gazdálkodásával összefüggő kérdéseket, hogy a város igazgatása hosszabb távon, kiszámíthatóan tudja, milyen bevételekkel, költségvetési keretekkel számolhat. "A főváros vonalán a gazdasági és pénzügyi kérdések rendezése nemcsak gazdasági kérdés - hangsúlyozta -, hanem politikai kérdés is: tudniillik az önkormányzat kérdése. Halott, szervesen az az önkormányzat - mutatott rá -, amely gazdaságilag nincs megalapozva és nem tudja eltartani magát." (28) Hasonlóan érvelt Kővágó is, amikor a közigazgatási bizottság 1946. május 13-i ülésén azt hangsúlyozta, hogy törvényeknek kell biztosítani az autonómiák jogait és köteleseit. "Ez a kérdés egyik oldala - mondta, másik része pedig az, hogy az autonómiákat anyagilag meg kell alapozni. Az anyagi megalapozás szempontjából a legfontosabb, hogy az autonómiának rendelkezésére álljanak azok a fix és őt mindenkor megillető jövedelmek, amelyek biztosítják, hogy feladatait meg is tudja oldani. Továbbmenően rendkívül fontosnak tartom, hogy az autonómiákra ne lehessen új közületi feladatok megoldását egészen egyszerűen ráruházni anélkül, hogy ezeknek a közületi feladatoknak a megoldását anyagilag ne biztosítsák. Végül rendkívül szomorúnak tartanám, ha az autonómiáknak - számomra természetesen legfájdalmasabb lenne, ha a székesfővárosnak a vagyonállagából az állam, akármilyen magasabb szempontból is, - bizonyos anyagi javakat kihasítana." Az MKP frakció támadásait kivédendő, fontosnak tartotta még megjegyezni: "nem szeretném, ha ezek a szavalm félreértésre adnának okot olyan értelemben, mintha akár egy fél mondattal is támadni óhajtanám a kormányt." (29) A közigazgatást vezető személyiségektől az ilyen fajta opposzió ténylegesen távol állt. Bognár József - ugyanezen a bizottsági ülésen - elméletileg igényes okfejtésben mutatott rá, hogy az önkormányzat védelme sem feledtetheti az állam megnövekedett szerepét, befolyását. "Az élet bizonyos területein - mondta - szükségszerűen tágulni fog az állam vezető és irányító szerepe, de emellett az önkormányzat is fejlődhet és ebben az esetben nem válik az állami központosítás lényegében bürokratikus kizsákmányolássá." (30)

Éppen ez utóbbi elkerülése érdekében emelték fel szavukat minden olyan esetben, amikor a belügyminiszter vagy más tárca vezetője az önkormányzat, illetve a polgármester véleményének meghallgatása

nélkül adott ki rendeleteket (pl. a költségvetés készítésére, illetve módosítására, az adókból való részesedés arányaira, a fővárosi közlekedési és áramszolgáltatási tarifák korrekciójára, a közigazgatás létszámcsökkentésére (B-listázásra) kiküldött bizottság összetételére vonatkozó utasítások). "Nagyon vigyáznunk kell arra - mondta Idézett felszólalásában Bognár József -, hogy ez a mostani pillanatnyi helyzet, amely szerint az állam bizonyos részben gondoskodik a főváros szükségleteiről, meg fog változni s - remélhetőleg - nagyon hamar, ne vezessen oda, hogy időközben olyan precedenseket teremtsen, amelyek a normális élet visszatértének ideje után az autonómiának bármilyen megszüntetéséhez vezetnének".

Az ugyancsak kizsgazdapárti Dajkovich István ugyanerre a veszélyre figyelmeztetve még sarkosabban fogalmazott. A törvényhatósági bizottság 1946. október 30-i közgyűlési vitájában az önkormányzat súlyos megsértésének minősítette Gerő Ernő közlekedési miniszter rendeletét, amelyben kötelezően előírta a fővárosi közlekedési vállalatok viteldíjának leszállítását, mintegy 54 millió forint kiesést okozva az érintett vállalatoknak. "Erről a helyről meg kell állapítanom - mondta Dajkovich -, hogy ezzel a ténnyel - bármennyire szimpatikus célt hírdet is elérni... - az autonómiát megsértette." S hogy ezt miért tartotta fontosnak megállapítani, arra maga adott választ a baloldal heves közbeszólásával közepette. Azért - mondta -, "mert ma becsületes célért, becsületes emberek nyúlnak az autonómiához, holnap más lehet a helyzet. Magyarország a precedensek hazája. A precedens ma törvény - és rendeletpótló intézménnyé változott. Ma még helyes cél eléréséért nyúlnak az autonómiához, de hogy holnap mi lesz, azt megállapítani nem tudom. Mindenesetre a legegyszerűbb kötelességem az egész közgyűlés nevében a kiváló minisztert és különösen tanácsadó szervert felhívni és felkérni, hogy az autonómiát, a demokrácia érdekében tisztelje, és bár most napirendre térünk a dolog felett, de a jövőben többé ilyenfajta lépést ne tegyen. Igyekeznünk kell a precedenst, az első esetet elkerülni, nehogy azután a precedensekre való hivatkozásból jogcím keletkezzék." (31)

A közgyűlés tagjainak többsége egyetértett azzal, hogy hallassák tiltakozó szavukat, ha az autonómiát sérelem éri. Kővágó polgármester maga is úgy vélte: hiba, ha a kormányellenesség látszatának elkerülése

érdekében "lemondanánk arról a Jogunkról, hogy esetenként bizonyos ésszerű javaslatokat tegyünk abban a vonatkozásban, hogy miben látjuk az autonómia helyes fejlesztését? Az sem lenne talán helyes - tette még hozzá -, ha lemondanánk arról a Jogunkról, hogy kérjük a kormányt: minden olyan kérdésben, amely önkormányzatunk területén nagyfontosságú és nagy kihatású eseményekkel kapcsolatos, a rendelet elkészítése előtt, idejében hallgassa meg véleményünket és szerény javaslatainkat, hiszen ez a fejlett önkormányzat valószínűleg nagyon sok kérdésben nemcsak általános vonatkozásban, hanem részletekig menő végrehajtás tekintetében is - igen komoly és életrevaló javaslatokat tud tenni." (32)

A rendeleti úton való kormányzást abból a szempontból is kikezdhetőnek vélték, hogy az ellenkezett a demokratikus közigazgatás eszméjével. "A végrehajtó hatalom akkor egészséges - hangsúlyozta 1946 nyarán Bognár József -, ha az önkormányzatokra van bízva... Akkor lesz tehát erkölcsös és tartalmas a demokrácia, ha minél nagyobb mértékben maguk az érdekeltek hajtják végre a rendelkezéseket, s ha ezekben minél erősebben benne van az önkormányzat." (33)

1946 augusztusában az 1946/47. évi költségvetés közgyűlési vitájának zárszavában Kővágó polgármester szükségét érezte annak, hogy kérje: az állam centralizáló törekvésével szemben testületileg lépjenek föl. "Az autonómia megtartása és továbbfejlesztése érdekében - mondta - legyen elég bátorságunk a közgyűlés egyetemének erejével fellépni azokban a kérdésekben, ahol úgy érezzük, hogy vagy tanácsot kell adnunk az államvezetésnek vagy pedig a székesfőváros dolgozó népe érdekében valamilyen megoldásban kezdeményezőnek kell lennünk." (34)

A közgyűlés polgári pártjai ebben a kérdésben fenntartás nélkül támogatták a kispardapárti polgármestert illetve a párt közgyűlési frakcióját. A kispardákkal azonosan ítélték meg az állam beavatkozásának veszélyeit az önkormányzat életébe. Vagyis - ha kényszerűen elfogadták is a rendeleti beavatkozásokat, az autonómia szempontjából veszélyes precedenseknek tekintették azokat.

A kisgazdapártból kivált Sulyok Dezső, a Magyar Szabadság Párt szónoka ugyanezen az ülésen figyelemre méltó előrelátással beszélt a fővárosi önkormányzati autonómiát fenyegető veszélyekről. Hozzászólását a főváros első forintkötségvetése, pontosabban az arról Intézkedő belügyminiszteri rendelet vitája keretében mondta el. "A 182.430. számú belügyminisztériumi rendelet - mutatott rá - meglehetősen szigorúan körülírja azokat az alapelveket, amelyekben a költségvetésnek fel kell épülnie, és ezzel eléggé mélyen belenyúl a székesfővárosi autonómiájába." S bár ellismerte, hogy a háború utáni helyzetben az autonómia bizonyos korlátozására szükség volt, annak állandósítását azonban károsnak, törvénytelennek tekintette. "Valahonnan el kellett indulni - mondta-, valamilyen szintű mértéket fel kellett állítani és ez adott esetben nem lehetett más, mint az ország törvényes jogforrásának, a belügyminiszternek a megnyilatkozása... Innen azonban - hívta fel a városatyák figyelmét - az út kétfelé vezethet. Vezethet egy szabad, demokratikus irányban, hogy tudnillik a belügyminiszter annyit enged az álláspontjából, amennyit a demokrácia súlyban és erőben nyer és ezt a mostani kezdeti állapotot egy maximális korlátozásnak tekintni, amelyet egyre jobban követ a gyepőlő szabadonengedése és az autonómia érvényesülésének lehetővé tétele.

De van egy másik, egy retrográd, antidemokratikus irányzat is - mutatott rá -, ha a belügyminiszter ezt az álláspontot kiindulópontnak tekintni, amelyről - a demokrácia szellemével ellentétben - az autonómia továbbbi megszorítására törekszik. Ez volna az, ami tőrhetetlen és ami a főváros jövő fejlődésének útját elvágna."

Kifejtette még, hogy a törvényhatósági bizottság méltatlan lenne feladatahoz, ha nem követelne egyre nagyobb teret az autonómia érvényesülésének. S hogy szerinte mit jelent az autonómia, arra így válaszolt: "Lényegében kétfőt jelent. Jelenti az anyagi önrendelkezés jogát és jelenti a személyek feletti önrendelkezés jogát. Az anyagi önrendelkezés egyértelmű azzal, hogy jövedelmi forrásait az autonóm testület maga állapítsa meg, és az ezekből a jövedelmi forrásokból befolyó anyagi eszközrel maga rendelkezhessek, saját maga gazdálkodhassék. A személyi autonómia pedig annyit jelent, hogy maga választhassa meg a tisztviselőit és közegeit, akiken keresztül önkormányzati akaratát meg akarja valósítani és kifejezésre akarja juttatni." A költségvetési

megszorításokra és a B-llstázásra hivatkozva mutatott rá, hogy a főváros autonómiáját súlyos sérelmek érték és nagyon messze vannak attól, hogy autonóm közigazgatásról beszélhessenek. (35)

A Polgári Demokrata Párti városatyák ugyancsak kifogásolták az autonómia létalapját jelentő önkormányzati pénzforrások miniszteriális csökkentését. Miként **Kabakovits József** hangsúlyozta: "Ha az önkormányzatnak nincs meg a pénzügyi létalapja, akkor egyszerűen nincs önkormányzat". Sérelmesnek találta, hogy a pénzügyminisztérium 1947 januárjában a főváros költségvetéséből 20 millió forintot a vidéki kórházak megsegítése céljából elvonatott. "Mi itt a hiba? Az - mondta a közigazgatási bizottság ülésén -, hogy a székesfőváros bevételeit mindenféle formában állandóan csökkenti a kormány, ezzel szemben állandóan újabb és újabb feladatok elvégzését rója a fővárosra. Ugyanakkor, amikor a főváros kórházalban nem tudják a betegeket élelmezni, gyógyszerrel ellátni, vagy legalábbis csak rendkívül nehézségek árán; amikor a főváros kórházalban nincs fehérnemű és nincs semmi: a főváros bevételeiből 20 milliót kell fizetni a vidéki kórházak megtartására. Belátom - mondta -, hogy állami, társadalmi és szociális szempontból a vidéki kórházakkal is kell valamit csinálni, de nem tartom összeegyeztethetőnek az önkormányzat elvével, hogy elvegyenek tőlem 20 milliót akkor, amikor magamnak is égető szükségem van a 20 millióra." (36)

A szociáldemokrata párt közgyűlési frakciója sajátos pozíciót foglalt el a főváros parlamentjében. A szociáldemokrata városatyák joggal hivatkoztak arra, hogy - a maroknyi polgári demokratát leszámítva - egyedül, jelentős pártfrakció a főváros önkormányzatán belül, amely negyedszázados törvényhatósági múltat, tapasztalatot tudhatott maga mögött. Ezért is vallották öntudatosan: a közgyűlés tagjai közül kevesen állíthatták, hogy olyan következetes harcot folytattak volna az önkormányzati autonómia védelme és demokratizálása érdekében, mint éppen a szociáldemokrata városatyák. Az önkormányzattal kapcsolatos felfogásukat **Szakasits Árpád** a már idézett 1945 májusi közgyűlésen pontosan kifejezte. Ezen túlmenően ők is, - akárcsak a kisgazda- és polgári párti politikusok - az autonóm önkormányzat fontos alapelemének tekintették a pénzügyi önrendelkezési jogot. Éppen ezért minden olyan állami beavatkozást, ami ezt a jogot sértette, önkormányza-

tellenesnek minősítettek. **Aradi Sándor** szociáldemokrata bizottsági tag ebből a szempontból ítélte el a pénzügyi kormányzat rendeletét a 20 millió forintos elvonást illetően. Az 1947. évi Január 22-i közgyűlés plénumán egyenesen főváros ellenességgel vádolta meg a kormányzatot. (37)

Vagy miként **Millok Sándor** fogalmazott később a közigazgatási bizottság ülésén: "A minisztériumokban a fővárost nem kezelik úgy, ahogyan az őt megilletnék." Holott, szerinte ez fontos kérdése az autonómiának. "Mert hogy a főváros - mondta - a saját háztartásában ne tudjon gazdálkodni, gazdálkodásának viteléhez szükséges összegeket ne tudja megszerezni, közérdekű dolgokra ne tudjon pénzt előteremteni és hónapokig tartson, amíg egyik-másik helyen keresztülvisz halaszthatatlanul sürgős kérdéseket: ezek mellett nem lehet elmenni szó nélkül... A helyzet nem maradhat így - hívta fel a bizottság tagjainak figyelmét -, ezen nekünk változtatni kell. Autonómiánknak, cselekvőképességünknek szabadabb teret kell kapni, mint amilyen eddig volt. Nem tudunk belenyugodni abba, hogy legsürgősebb feladataink megvalósításában megakadunk és amikor az egyik testület már engedélyez valamit, a másik hónapokon keresztül ugyanazt megakasztja. Nem lehet a fővárost továbbra is ilyen módon gyámság alatt tartani. Nagy tisztelettel vagyok minden kormányzati ténykedés iránt, de mi komoly testület vagyunk, igen felelősségteljesen politizálunk és a főváros ügyének viteléért felelősséggel tartozunk." (38)

A szociáldemokrata városatyák az autonómia kérdését természetesen emellett elvibe síkon is felvetették. Sőt alapvetően politikai, még pontosabban a demokrácia oldaláról közelítették ezt meg, és ennyiben eltért a felfogásuk a klszpartai megközelítésekétől. Csak így érthető az az álláspont, amit **Révész Mihály** a párt frakcióvezetője fejtett ki 1946. május 13-án a klszpartai **Bognár József** autonómia-védő nézetével kapcsolatosan. "Erősen megkaptak azok a mondatok, amelyek **Bognár** bizottsági tag úr felszólalásának bevezető részében az autonómiáról általában és az autonómiánkról különösen szóltak. Nagyon örülök annak - mondta -, hogy a törvényhatósági életünknek ez a nagy pártja - képviselője útján - immár másod - vagy harmadízben köti le magát azok mellett a gondolatok mellett, amelyeket a negyedszázad keserves idejében az ellenzéki padosorokban a Szociáldemokrata Párt

és a Polgári Demokrata Párt emberei hangoztattak; és nagyon jól esik nekem, hogy az autonómia védelmében és kifejlesztésében való elkövetkezendő munkánkban törvényhatóságunknak ez a vezető pártja odaáll az autonómia mellé. (Helyeslés.)" Az elismerő szavak után azonban értésére adta a bizottság tagjainak, hogy a szociáldemokraták az önkormányzati autonómiát a Klszgdzaktól eltérően nemcsak teoretikus vagy gazdasági szakkérdésként kezelik, hanem politikai ügynek tekintik. "Nem a vitatkozás szándéka mondatja tehát velem a Klszgdzapárt felé annak a megállapítását - mondta - , hogy az autonómia nagy jelentőségét marxista idézetekkel egészen modern felfogásra valló képviselése nem elég a törvényhatósági életbe, hanem bele kell menni minden gesztiónkkal, minden magatartásunkkal, majdnem azt mondtam, minden lélegzetünkkel az autonómiának gyakorlati érvényesítése munkájába is." Ez alatt mindenekelőtt a múlt reakciós csökevényei elleni harcot értette. "Most semmi sem átkosabb itt az autonómia, tehát a demokrácia diadalmaskodása ügyét is tekintve - mutatott rá -, mint az, ha tűrjük sorainkban azokat, akik nem helyeslik a demokráciát, a demokrácia ellen hajlandók menni, -még erőszakos fellépés eszközeit is igénybe véve." A pénzügyi kérdéseknél is fontosabbnak tekintette egy új, demokratikus fővárosi törvény kidolgozását." Ne tűrjük a törvényhatósági életünkben az autonómiellenes csökevényeket mondta -. Foglalkoznunk kell - az adminisztrációnak is, a törvényhatósági élet fórumainak is - a csökevényekkel és a középkorlással, és nem túlzok, ha azt mondom, hogy a feudallizmussal tell régi fővárosi törvények modern szellemben való kidolgozása ügyével." (39)

A párt vezetői csak egy ilyen törvény meglétével látták volna biztosítottnak az autonómia védelmét, az állami beavatkozások visszaszorítását. Szakasits Árpád 1946. december 14-én az öt elnökségében ismételtén megerősítő közgyűlési választás után e törvény mielőbbi megalkotására tett ígéretet. Ettől remélte ugyanis "a múlt minden terhes örökségével szakító, valóban demokratikus népi közigazgatás" megteremtését. (40)

A fővárosi önkormányzati autonómia ezidőbeni koncepcionális kérdéseit vizsgálva külön kell szólni a pártonkívüli **Harrer Ferenc** törvényhatósági bizottsági tag szakmailag kiérlelt, politikailag semleges önkormányzati koncepciójáról. Az 50 éves fővárosi szolgálatból bírósági

atya ebbeli nézeteit a törvényhatósági bizottság 1946. augusztus 21-i közgyűlésén, az első forint költségvetés vitájában fejtette ki. Mint hangsúlyozta: "mondandóim pártpolitikai aláfestés nélkül mintegy szakértői véleményként jelentkeznek és nem vehetők pártpolitikai állásfoglalásnak." Felfogása szerint a fővárosi önkormányzatiság alapvető kritériuma, hogy "területének körében minden közügyben, amely kifejezetten jogalkotó hatáskörébe van utalva, továbbá amely törvénnyel vagy rendelettel szabályozva vagy ilyen szabályozásnak fenntartva nincs, szabályrendeletet alkothat. Mindazokat a feladatokat elláthatja, amelyeket az állam vagy az állam megbízásából más közület nem végez. Kötelezően közfeladattal csak törvénnyel terhelhető meg - mutatott rá -, amelyben a pénzügyi fedezetről is gondoskodni kell." Tisztában volt vele, hogy a költségvetés összeállításáról intézkedő belügyminiszteri rendelet - miként arra a közgyűlés pártfrakciói rámutattak - önkormányzatcsontkító. Azonban a pártok véleményétől eltérően, abban nem centralisztikus politikai akaratot tételezett fel, hanem a szükséghelyzetnek megfelelő szükségintézkedést látott. Továbbá egy téves gazdálkodási koncepciót. "Hogy a költségvetés szükséglete és fedezete egyensúlyba legyen, nem azonos a belügyminiszteri rendeletben foglalt azzal az Irányelvvel - hívta fel bizottsági tagtársai figyelmét -, hogy a költségvetés előirányzatánál előbb a bevételeket kell megállapítani és csak a bevételek ismeretében, a bevételekhez viszonyítva a költségvetés szükséglettel részét." Tanáros előadásában szemléletesen bizonyította be a rendelet elméletileg hibás pénzügyi szemléletét. "Valamikor úgy tanultuk - mondta -, hogy a közületi gazdálkodás abban különbözik a magángazdálkodástól, hogy az utóbbinál a szükségletnek a fedezethez, a közületi gazdálkodásban pedig a fedezetnek a szükséglethez kell igazodnia. Ez a magángazdálkodásban minden körülmények között helyes, de nem áll meg mindenképpen a közületi gazdálkodást illetően". Elismerte, hogy a rendelet egy kényszerhelyzet szülötte, mégis elmarasztalhatónak ítélte a belügyminisztert, mert - mint kifejezte - "önkormányzati gazdálkodásunkban a magángazdálkodás alapelveinek követésére kíván bennünket szorítani." S ez azért káros, mert felfogása szerint az önkormányzatnak nemcsak erkölcsi, hanem jogi kötelessége is, hogy vállalja a ráháruló közfeladatokat és ezeknek ellátásához a pénzügyi eszközöket is előteremtse, akár úgy is, hogy azokat az államtól követeli ki. A törvényhatósági bizottság pártfrakció vezetőinek több-

ségével egyetértve, maga is fontosnak tartotta, hogy testületileg hallás-
sák tiltakozó szavukat. "Ha nem akarunk egyszerűen belenyugodni a
kormány által megszabott útvonalba - mondta -, harcba kell szállnunk,
amelynek sikeres megvívásához, bármennyire is magasra értékelem a
polgármester úr képességét és mint volt katonának harci készségét, a
hivatali vezetés erejét nem látom elegendőnek, hanem a törvényható-
sági bizottság egyetemét is mozgósítónak tartom teljes politikai súlyá-
val." (41)

A fejleményeket ismerve, testületi tiltakozásra nem került sor. Kővá-
gó polgármester azonban tiszteletre méltó igyekezettel próbált szót ér-
teni a kormányzati szervekkel az önkormányzati autonómia védelmé-
ben. Kísérletel azonban nem jártak a kívánt eredménnyel, sőt 1947 ele-
jén a már elfogadott költségvetés további szűkítésére is sor került, s
1947 márciusában a főváros pótköltségvetés készítésére kényszerült.
A március 20-ára összehívott rendkívüli közgyűlés költségvetési vitájá-
ban a polgármester drámai hangon mutatott rá az önkormányzat lehe-
tetlen helyzetére. "Pénzügyi felügyeleti joga alapján az állam havonta
4,650.000 forint, vagyis egy évre átszámítva évi 55.8 millió forint bevé-
telt akar elvonni a székesfővárostól akkor, amikor az bevételeit még
fokozni szeretné avégett, hogy üzemel és intézményel háborús kárait
helyreállíthassa, azokat tovább építhesse, a tűrhetetlen lakásviszonyok
javítására kislakásokat építhessen, iskoláit, szociális intézményeit, kór-
házait a háború előtti színvonalra hozhassa, a kor követelményeinek
megfelelően fejleszthesse és - egyáltalán: az élet minden vonatkozásá-
ban - teljesítse azt a kötelességét, amely ráhárul." Miután e kötelezett-
ség teljesítése veszélybe került, fontosnak tartotta, hogy a pótköltség-
vetéssel kapcsolatos határozati javaslatot megkérdőjelezze. Javasolta: a
közgyűlés emeljen szót az ellen, hogy "a kormány a székesfőváros elő-
zetes értesítése és megkérdőjezése nélkül olyan intézkedéseket tegyen,
amelyek a költségvetésszerű gazdálkodást megnehezítik." (42) A köz-
gyűlés többsége helyeslő tapsal fogadta el a polgármesteri javaslatot.
A testületi tiltakozás azonban nem tudta megváltoztatni az önkormány-
zati autonómiát szűkítő kormányzati magatartást.

1947 belpolitikai eseményel, mindenekeelőtt az MKP illetve a Baloldali
Blokktól pártjai által meghírdetett ún. reakcióelleni demonstrációk, a "KI a
nép ellenségelvel a koalícióból!" jelszó gyakorlati megvalósítása, a Kis-

gazdapártot politikailag lehetetlen helyzetbe hozó, köztársaság elleni összeesküvés leleplezése és nyilvánosságra hozása, s nem utolsósorban az 1947 nyarán az MKP erőteljes, abszolút győzelemre törekvő választási kampánya nemcsak országosan juttatta válságos helyzetbe a koalíciós kormányzást (43), hanem a főváros parlamentjében is megrontotta a koalíciós szellemet. A kommunista frakció felfogásával egyet nem értő városatyák fokozatosan kiszorultak a városháza falai közül. Egyesek külföldre, mások belső emigrációba kényszerültek. Ilyen légkörben, 1947 tavaszán-nyarán az elvtelen kompromisszumokat vállalni nem tudó **Kővágó József** polgármester helyzete is tarthatatlanná vált, tisztségéről önként lemondott. Lemondását a törvényhatósági bizottság 1947. július 18-án érdemelnék elismerésével elfogadta, s még ugyanekkor **Bognár József** személyében kispogárpárti polgármestert választott a főváros élére.

3./ Az önkormányzati autonómia gondolatának elsorvasztása (1948-1949)

1947 közepétől a közgyűlési pártfrakciók felfogása az önkormányzati autonómiáról, annak lényeges ismérveiről jelentősen módosult, sok szempontból azonosult az MKP ismertett állampárti filozófiájával. A leglátványosabb átváltozás ebből a szempontból a többségi, kispogárpárti frakció álláspontjában következett be. **Bognár József** polgármester - szakítva markáns, önkormányzati autonómiát védő korábbi nézetével - már polgármesteri székfoglalójában kifejezésre juttatta kommunistákéhoz hasonló önkormányzat-felfogását. Igaz, programadó beszédében az autonómia még teljesebb klépítésének és szerves fejlesztésének szükségességéről szölt, elsődleges feladatának tekintve a fővárosi törvény mielőbbi megalkotását. A hangsúly azonban, már nem az autonómia megvédésére, hanem a kormányzati érdekekkel számotvető összhang megteremtésére esett. Mint mondta: az új fővárosi törvényben "meg kell teremtenünk a megfelelő összhangot az autonómia sajátos érdekel és a demokratikus államigazgatás csúcsán álló kormány által képviselt, átfogó szempontok között." Az önként vállalt korlátzás indokaként kiemelte: "Autonóm módon akarjuk szolgálni az egész magyar demokráciát, de tisztában vagyunk azzal, hogy az autonómiát nem paragrafusok, nem holt betűk, hanem az élet teszi elevené, gyakorlativá és hogy életünk a magyar demokrácián és az egész

magyar nép szolgálatának átfogó szempontjain felül, tehát olyan területeken Jászódik le, amelyből Budapest nem vonhatja és nem is akarja kivonni magát. Nincs külön budapesti vagy külön békéscsabai sors: egy magyar sors van és a magyar demokráciáért folytatott küzdelemben együtt kell állnunk vagy bukunk." (44)

A polgári és szociáldemokrata városatyák körében ez a koncepció, illetve véleményváltás lassabban következett be. **Kabakovits József** még 1947. októberében is a pénzügyi autonómia védelmében érvelt. (45) **Millok Sándor** a pénzügyi bizottság november 27-i ülésén pedig valóságos védőbeszédet tartott az önkormányzati autonómia kiszélesítése érdekében. "Mi, szociáldemokraták - mondta - azt akarjuk, hogy a magyar társadalom közfelfogásában ne halványodjék, hanem erősödjék az autonómia gondolata; azt akarjuk, hogy a nép legyen annak tudatában, mit jelent számára az önrendelkezési jog." A félreértések elkerülése érdekében azonban hangsúlyozta: "Ennek a városnak a népe nem azért kíván szélesebbkörű önkormányzatot, mert az országos kormányzati elvekkel szembe akar helyezkedni, nem azért kívánjuk autonómiánk szélesítését, mert állam akarunk lenni az államban, hanem azért, mert szent meggyőződésünk az, hogy ezzel az autonómiával nemcsak a főváros népének, hanem az egész országnak hasznára tudnánk lenni." (46)

A két munkáspárt egyesülését megelőző pártközi csatározások azonban a szociáldemokrata városatyák sorában is háttérbe szorították azokat, akik az önkormányzati autonómia meggyőződéses hívei voltak. 1947. decemberében nem kisebb személyiség, mint **Szakasits Árpád** miniszterelnök-helyettes, a törvényhatósági bizottság ismétleg megválasztott elnöke fejtette ki a szociáldemokraták megváltozott álláspontját az önkormányzat önállóságáról. Véleménynyilvánításra éppen az készítette, hogy a közgyűlés őt, a kormány egyik tagját választotta meg elnöknek. Mint mondta, e szerepekből adódó kettősség "az autonómiáról vallott régebbi felfogása szerint összeférhetetlen volna". Fel kell azonban hívnom az esetleges kétkedők figyelmét - tette hozzá -, hogy a népi demokráciában az államhatalom és az önkormányzat soha nem állhat egymással szemben, mert a kormány éppen úgy a nép kormánya, mint ahogy a törvényhatósági bizottság tagjait a nép küldte. Ha pedig mind a két intézmény ugyanabból a forrásból meríti ere-

Jét, az érdekek végső azonossága nem lehet vita tárgya. Éppen ezért demokratikus országban az állam és az önkormányzat közé nem szabad éket verni, mert a közös célok felismerése helyett az ellentétek keresése nem előre viszi a közület ügyeit, hanem éppen a fejlődést akasztja meg." (47)

A politikai viszonyok drasztikus átrendeződése következtében 1947-48 fordulóján a városházi koalíció pártfrakciós erőviszonyai is gyökeresen megváltoztak. A változások lényegét 1948. január 12-i közigazgatási bizottság ülésén a kommunista párti Földes Mihály tömören így deklarálta: "a nagytőkés érdekeket szolgáló polgári demokrácia hazánkban nem létezik többé. Szilárdan és visszavonhatatlanul a népi demokrácia útját járjuk, és ez a tény a főváros vezetőitől is, alkalmazottaitól is parancsolólag követeli bizonyos következmények tudomásul vételét." Hogy pontosan miket, arra vonatkozóan is világos feleletet adott. "Tudok arról - mondta -, hogy a fővárosnak igen sok tisztviselője még mindig tartózkodó viselkedést tanúsít a demokrácia iránt. A főváros tisztviselőinek és alkalmazottainak egyrésze még mindig úgynevezett belső emigrációban él. Azt hiszi, hogy a mostani rendszer még megváltozhat. Úgy gondolja, jó lesz óvatosságnak lenni és nem kompromittálni magát, nem segíteni munkával a demokráciát a talpraállásban, mert hátha visszajönnek a régi urak és akkor moshatja kezelt. A leghatározottabban és a legkeményebben meg kell mondanunk, az ilyen uraknak a városházán nincs helyük! Semmiféle párt és semmiféle törvény sem védheti meg vagy nem tarthatja a helyükön őket." (48)

A tisztogatások és a két munkáspárt szervezeti egyesülése 1948 nyarára formálisan is megváltoztatta a főváros parlamentjének személyi összetételét, s politikai arculatát. A munkáspárti többség létrejöttével a hatalom koalíciós alapon történő gyakorlása ténylegesen megszűnt. És bár a törvényhatósági bizottság formálisan még ezután is többpártrendszerű alakzatot mutatott, kizsákmányozó polgármesterrel az élén, döntéshozatali mechanizmusa azonban már egypártrendszerű elven működött, figyelmen kívül hagyva a főváros társadalmi, gazdasági életének érdektagságát, az itt élő népesség sajátos rétegződését, szociálisan motivált társadalmi struktúráját.

Ekkor már a viták Irányultságában, illetve a testületi határozatokban, állásfoglalásokban a Magyar Dolgozók Pártja színelben fellépő munkáspárti városatyák törekvéssel, nézetel domináltak. Nem volt ez másképpen az önkormányzat lényegének átértékelését, új szempontú értelmezését illetően sem. Ebben az átértékelési folyamatban mindenekelőtt szembeszökő az önkormányzati autonómia visszamenőleges, negatív megítélése, pontosabban az autonómiát védő városatyák elítélő minősítése. "Az autonómia ügynevezett védelmezői - jelentette ki Földes Mihály az 1948. június 23-i törvényhatósági bizottság költségvetési vitájában néhány hónappal ezelőtt ugyanúgy, mint a felszabadulást követő közvetlen időkben - reakciós sündisznóállásokat akartak klépfíteni a magyar demokrácia, tehát a dolgozó nép kormánya ellen." (49) Köből József, a Szakasits Árpád helyére megválasztott elnök, szeptember 29-i székfoglaló beszédében ugyancsak elítélte az autonómiavédőket, mint akik "eket akartak verni a főváros és a demokratikus állam közfé." "Ezek az emberek - mondta - a dolgozó nép barátainak játszották ki magukat. Valójában a dolgozó nép ellenségei voltak. Ezek az emberek nem tudták, nem akarták megérteni, hogy a kapitalista társadalomban kialakult autonómia, a helyi önkormányzat, a népi demokráciának nem felel meg." (50) Hasonló tónusban határolták el magukat a kisgazdapárti, a nemzeti parasztpárti és a polgári demokrata párti városatyák is az úgymond "sovinszta autonómiavédő politika" városi képviselőitől. (51)

Az új népi demokratikus önkormányzati modell kirajzolódása és elméleti megalapozásának filozófiája gyakorlatilag a Szakasits által kiemelt gondolat-elemekből építkezett. Bognár József polgármester a június 22-i, pénzügyi bizottság előtt még szóhasználatában is igazodott ehhez az okfejtéshez. "A megváltozott viszonyok között - fejtegette - az önkormányzat is új értelmet kap: a kormánynak nem ellenzéke többé, hanem segítőtársa, hiszen az állam és a főváros, a kormány és az önkormányzat céljai ugyanazok: a népi demokrácia szolgálata és megerősítése." (52) Ez az inkább politikai, propagandisztikus megközelítésű érvelés természetesen a későbbi hónapokban elmélyültebbé, gondolatilag gazdagabbá vált. És ebben a polgármesternek vitathatatlan érdemei voltak. Közben szűkebben vett pénzügyi illetve költségvetési kérdésekről terjesztett be közgyűlési napirendeket, s tartott polgármesteri expozékat, ezekhez kapcsolódóan teoretikusan is sikerült megala-

pozna a tradicionális önkormányzati autonómia elsorvasztását célzó kormányzati törekvéseket. Ehhez kiváló apropót nyújtott a Gazdasági Főtanács 1948. szeptember 15-én született határozata, mely úgy rendelkezett, hogy a főváros 1949. évi költségvetése az egységes nemzeti költségvetés része lesz, és az önkormányzat ennek megfelelően köteles azt kidolgozni. A Gazdasági Főtanács átirata a nemzeti költségvetés lényegét úgy definiálta, hogy hatályba lépésétől minden adóbevétel az államot illeti meg. Vagyis a főváros önálló önkormányzati adói megszűnnek, a belőlük származó bevételek is az állam javára folynak be. (53) Az átirat azonban azt is közölte, hogy a főváros a rábízott állami, közigazgatási és önként vállalt önkormányzati feladatok ellátásának fedezeteként az államtól hozzájárulást fog kapni.

A városatyák megértették, hogy ez a rendelet a hagyományos önkormányzati autonómia halálos ítéletét, vagy amiként Rubletzky Géza klszgdzdpárti frakció vezető fogalmazta: "az autonómiának teljes átforgmálását" jelentette. (54) Tiltakozni azonban nem tiltakoztak. A közigazgatási bizottság október 11-i vitájában Rubletzky a rendelettel való egyetértését demonstrálva kijelentette: "Tőlem, mint a polgárság egyik képviselőjétől, ma nyilván azt várja a polgárság egy része, hogy védjem meg az autonómiát és tiltakozzam az autonómiának ilyen értelmű megsértése ellen." E polgároktól azonban Rubletzky elhatárolta magát, mondván: azt a polgárságot, amelyik most a népi demokrácia kormányzatával, "a haladó szellemű irányzattal szemben foglal állást: nem vagyok hajlandó képviselni és pártom sem hajlandó képviselni." (55)

A Nemzeti Parasztpárt részéről felszólaló Kéry János ugyancsak a rendelet helyességéről beszélt. Sőt arra szólította fel a pártok képviselőit és a szakszervezeteket, hogy ennek jelentőségét széles körben propagálják. "Fővárosi dolgozóinkban még nem kristályosodott ki voltaképpen az autonómia igazi értékelésének jelentősége - mondta -. Éppen ezért nagyon helyesnek tartanám, ha a fővárosi pártok és a fővárosi alkalmazottak szakszervezete ezt a kérdést is megvilágítaná a fővárosi dolgozó elött, hiszen a fővárosi alkalmazottak - éppen az 1945-től kezdve a törvényhatósági bizottság közgyűlésén és a közigazgatási bizottságban elhangzott sovíniszta autonómiavédő politika miatt - téves elképzelésekkel bírnak az autonómia igazi jelentőségéről." (56)

A rendelettel kapcsolatosan egyedül **Kabakovits József**, a Polgári Demokrata Párt frakcióvezetője, a Radikális Demokrata Szövetség tagja fogalmazott meg bizonyos aggályokat. A kormány rendeletét - mondta -, mellyel "a székesfőváros pénzügyi önkormányzatát megszüntette, én nem tudom olyan nagy örömmel fogadni, mint az előttem felszólalók... Meggyőződésem szerint önkormányzat nem lehet pénzügyi források nélkül. Ha tehát elveszem az önkormányzatok pénzügyi forrásait, akkor ezáltal el is sorvasztom őket." (57) Véleményével azonban egyedül maradt, sőt az elmarasztaló támadások sorát hívta ki maga ellen ezekkel a mondatokkal.

Tausz József az MDP részéről egyenesen kloktatta: "Ha Kabakovits bizottsági tagtársam nem egy lárt pour lárt autonómia védelmezője - mondta -, hanem valóban védelmezője annak az autonómiának, amely a főváros lakosságának érdekeit, édekvédelmét szolgálja, akkor könnyen meggyőződhetik arról, hogy a főváros autonómiáját a népi demokráciában az égvilágon semmi sem fenyegeti.... Az új rendelkezések alapján mindössze annyi változás történik - fűzte még hozzá -, hogy a költségvetést nem az adóbevételek figyelembevételével, hanem szükségleteink alapján fogjuk összeállítani." Tehát, állapította meg befejezésül, "nem az autonómia veszélyéről, hanem az autonómia fokozott gyakorlásáról, vagyis a főváros népe érdekelnek fokozott védelméről és szolgálatáról van szó." (58)

Köböi József, a törvényhatósági bizottság elnöke ugyancsak elmarasztalta a renitens városatyát azért, mert az, "ha burkolt formában is, kifejezést adott a kormányzat elleni bizalmatlanságának, illetve védeni kívánta az autonómiát a kormányzat ténykedése ellen... Mint az autonómiának a feje, elnöke - jelentette ki -, nekem kellene felemelnem a szavamat akkor, amikor az autonómiát sérelem éri. Én azonban felvetem azt a kérdést, hogy ki ellen kell nekünk az autonómiát megvédenünk?" Véleménye szerint, autonómia-védelemre már semmi szükség nincs, hiszen - miként mondta -: "a kormányzat nem a kapitallisták emberelből és kiválasztott tisztviselőiből tevődik össze, ennél fogva nincsen szükség arra, hogy féltjük autonómiánkat az állami önkénytől." (59)

Bognár József polgármester hosszabb fejtegetésben bizonyította, hogy Kabakovits József autonómiavédő nézetének elhibázott a kiindulási pontja. "A bizottsági tag úr arra mutatott rá - mondta -, hogy az autonómia mindenkor a haladás, a haladó irányzat zászlóvivője volt a múltban és ennek következtében az autonómiák megszüntetése lényegében a múltbell haladó irányzatok ellen irányuló cselekmény a kormányzat részéről és talán nemtörődömség a mi részünkről, hogy ezt ilyen formában tudomásul vesszük. Ha már most ezt a kérdést és ezt a tételt közelebbről megvizsgáljuk, akkor arra az eredményre jutunk, hogy tényleg, az autonómiák általában a haladásnak és a haladó irányzatnak a hível voltak a múltban. Nem áll ez azonban minden egyes esetben". Azért nem, bizonygatta, mert az autonómiák kialakulását, jellegét mindenkor az adott társadalmi, gazdasági és politikai viszonyok határozták meg. Véleménye alátámasztására a magyar történelem több évszázados fejlődését hívta segítségül, hogy végül megállapíthassa: "Az az autonómia, amelyről beszélünk, és amely kialakult Magyarországon, vagy más országokban is, nem egyedül lehetséges formája az autonómiának, hanem egy történelmileg folytonos, a gazdasági, politikai és társadalmi viszonyoknak megfelelően változó valami, ami szükségszerűen más egy kapitalista, polgári összetételű társadalomban, mint a népi demokrácia idején." Ez utóbbi - mondta - a korábbi, tradicionális önkormányzathoz képest "nem lesz alacsonyabbrendű, csak másfajta lesz. Döntő hiba tehát, ha az akkori önkormányzat igényével és szemléletével nézzük a mostanit." Egyébként ő a régi önkormányzatot sem tartotta tökéletesnek, mert - mutatott rá - az a kerületekig már el sem jutott. A népi demokrácia önkormányzatát, véleménye szerint, azért sem lehet csökkentett értékűnek tekinteni, mert hiszen az önkormányzat meglétét bizonyító két fontos kritérium közül az egyiket, nevezetesen: a vezetők szabadon választásának jogát a rendelet nem szüntette meg. A másik, a pénzügyi önkormányzat szuverenitása pedig az új helyzetben már fel sem vethető mint kritérium. Azért nem - mutatott rá a polgármester -, mert "egy olyan társadalomban, amelynek alapja a pénzgazdálkodás és a pénzrendszer, ott a pénzügyi önkormányzat természetesen hozzátartozik az önkormányzat ismervéhez. Ahol pedig nem a pénzgazdálkodás az alapja a társadalomnak, - mint ahogyan a népi demokráciában nem ez -, ahol tehát nem a pénzgazdálkodás az értékmérő, az ultima ratio, mint a kapitalista

rendszerben, ott kérdéses, hogy a pénzügyi önkormányzatnak hozzá kell-e tartoznia az önkormányzathoz. Nagy hiba volna - összegezte véleményét -, "ha mi a polgári demokráciákban vagy akár Magyarországon kialakult önkormányzat fogalmát egyedül lehetséges formának felfogva, azt, mint legmagasabb értéket ismernénk el, és mint ideállal hasonlítanánk vele össze azt, ami majd ezután kialakul." (60)

Két hónappal később, az 1949. évi részletes költségvetés pénzügyi bizottsági vitájában azután már azt is pontosította, hogy milyen is a népi demokratikus korszak önkormányzati autonómiája. "A ma autonómiája már nem a virilis, a nagypolgári rétegek fegyvere a dolgozó osztályokkal szemben - mondta -, hanem a dolgozó társadalmi osztályok, a munkásosztály, az értelmiség, a dolgozó kispolgárság fegyvere a népparancsnokság megteremtéséért vívott küzdelemben. Ma az autonómia nem a partikularizmus, az államhatalommal szemben folytatott küzdelem, hanem az alkotó munka területe az eddig ismert legnagyobb rendű emberi munkaszervezés, a tervek gazdaságjegyében. Így tehát az a fejlődés, amely a fővárosnak az egységes nemzeti költségvetésbe való beilleszkedésével végbement, természetes, szükségszerű és organikus volt." (61)

A pénzügyi bizottság tagjai csak úgy mint az egy nappal később összehívott közgyűlés résztvevői a polgármester felfogásával, okfejtésével, végső soron az önkormányzati autonómia új definíciójával vitá nélkül egyetértettek. Az egyes pártok képviselőiben felszólaló városatyák a kisgazdától, a nemzeti parasztpártoktól a polgári demokratákon át az MDP tagjain mindannyian úgy nyilatkoztak, hogy az új költségvetési szisztéma a régihez képest magasabb rendű önkormányzati modellt alapozott meg. (62)

A zömmel politikai-ideológiai megközelítésű érvelések sorából kiemelkedett **Harrer Ferenc** higgadt, politikamentes, tárgyyszerű okfejtése. Nem vitatta a felszólalók új tartalmú autonómia felfogását, és elismerte, hogy az önkormányzat jelentősége a pénzügyi autonómia megszűnésével is megmaradhat. Mint mondta, kettős szerepben is. Nevezetesen: az állami feladatokban való kezdeményező szerepben, valamint különleges feladatok vállalásában, ha arra a város fedezetet tud teremteni. A pénzügyi autonómia megszűnését pedig azért nem tar-

totta lényegbe vágó kérdésnek, mert az új költségvetési szisztéma - ha az állam valóban biztosítanl képes az önkormányzatra eső feladatok végrehajtásához szükséges összegeket - még előnyösebb helyzetbe is hozza a fővárost. Félévszázados tapasztalatal mondták vele: "a közönséget nem érdekli, hogy ki szolgálja ki; a közönséget csak az érdekli, hogy jól szolgálják ki. Jól pedig az szolgálja ki, aki alkalmasabb rá: tehát az állam ott, ahol ő alkalmasabb, és az önkormányzat ott, ahol ő alkalmasabb. Azt hiszem, hogy ez a helyes elv." (63)

Az elv vitathatatlanul helyes volt. Hiszen nemcsak az önkormányzatiság legalapvetőbb kritériumát az önkormányzat területén élő lakosság érdekének védelmét, mindennapi életének szolgálatát szabta az önkormányzatiság mértékéül, hanem ebből kiindulva a népi demokrácia államát magától értetődően tételezte önkormányzat-barát államnak, mint amely államhatalmi eszközökkel ugyancsak a nép, a közönség szolgálatát juttatja érvényre.

Az államhatalom működési mechanizmusa azonban az 1945-ös rendszerváltozással gyökeresen megváltozott társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok között nem változtatta meg természetét: azaz a kormányzati hatalom erősítése érdekében - akárcsak 1945 előtt - most is meglehetősen gyorsasággal hatástalanította mindazon autonóm törekvéseket, amelyek a centralizált, osztályszempontú hatalom érvényesülését gátolták. A történelmi feldolgozások alapján ma már elég pontos ismereteink vannak arról, hogy Magyarországon és a környező kelet-európai államokban miképpen is ment végbe a sztálini modellt követő, monolitikus államhatalom kiépülésének folyamata. Ennek tudatában könnyen belátható, hogy a leghaladóbbnak minősített népi-demokratikus önkormányzat is csak annyit érvényesíthetett autonóm jogaiból, amennyit ez az államhatalom megengedhetőnek vélt. A pártállam formációjú hatalom azonban egyre kevesebbet engedett, s a néphatalom, pontosabban a proletárdiktatúra államának legteljesebbkörű védelme érdekében 1949-50-re sikerült felszámolnia az önkormányzati érdekérvényesítés politikai intézményrendszerét, mint olyat, amelyen túllépett az idő. Pongrácz Kálmán 1949. július 20-án, a törvényhatósági bizottság közgyűlésén, polgármesteri székfoglaló beszédében erről a következőket mondta: "Hazánkban, a szocializmus felé haladó Magyarországon, a fővárosnak az államhoz való viszonya egészen más, mint

bármikor azelőtt. Régen a városvezetők egy bizonyos kapitalista csoport érdekeit képviselve, gyakran szembehelyezkedtek az állammal. A mi tervgazdaságunkban semmiféle tekintetben nem lehet eltérés az állam és a főváros között. Ma már az államot is a munkásosztály vezeti. A főváros vezetésében is a munkásosztályé a döntő szó. Száz és száz szál kötl össze az állammal."

Pongrácz felfogása szerint ilyen körülmények között a fővárosnak az államtól eltérő sajátos érdekei objektíve nem létezhetnek, vagy ha lennének is ilyenek, azokat az államhatalom, a központi kormányzat érdekei mögé kell sorolni. Az önkormányzati gondolat így (még népi demokratikus változatában is) történelmi anakronizmussá vált, s ezen a téren a magyar történelmi tradíciókat sem tartotta mérvadónak. Követendő példát másutt talált. "Munkánkban nagy segítségünkre lehet, ha tanulmányozzuk példaképünknek a nagy Szovjetuniónak a városépítését és városgazdálkodását. A Szovjetunió mindenképpen példaképünk - hangsúlyozta nyomatékkal - és ha a Szovjetunió tapasztalataira támaszkodunk, szilárd alapokra helyezkedünk". (64)

Az alapok tényleg szilárdnak bizonyultak. A tanácsi rendszer klépülésével olyan népképviseleti intézményrendszer lépett az önkormányzatok helyébe, amely hatalmát, legitimitását ugyan a néptől eredeztette, de struktúrájában, hatalomérvényesítési mechanizmusában döntően a központi, pártállami akarat dominált.

JEGYZETEK

- 1/ Budapest Főváros Levéltára (B.F.L.), Budapest Székesfőváros Törvényhatósági Bizottsága Közgyűlésének Jegyzőkönyvel (továbbiakban: T.B.K. Jkv.) 1945. május 16. 2. és 5. old.
- 2/ u.o. 10. old.
- 3/ A Budapesti Nemzeti Bizottság Jegyzőkönyvel 1945-1946. Szerk.: Gáspár Ferenc, Halasi László, BFL forráskiadványal VII., 1975. 129. old.
- 4/ T.B.K. Jkv. 1945. május 16. 3. old.
- 5/ u.o. 10. old.
- 6/ u.o. 9. old.
- 7/ u.o. 8. old.
- 8/ u.o. 4. old.
- 9/ u.o. 4. old.
- 10/ T.B.K. Jkv. 1945. november 28. 3-4. old. A fővárosi törvényhatósági választások értékelését, belpolitikai hatásának részletes bemutatását lásd Balogh Sándor: Parlamenti és pártharcok Magyarországon 1945-1947. Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1975. 84-91. old., valamint Vida István: Koalíció és pártharcok 1944-1948, Magvető Könyvkiadó, Bp. 1986. 134-146. old., Források Budapest Múltjából IV. 1945-1950. Szerk.: Gáspár Ferenc Bp. 1973.
- 11/ Balogh Sándor Idézett monográfiája meggyőzően dokumentálja ezt a helyzetet, rámutatva: a választásokkal egyidejűleg befejeződött a polgári Jobboldal egységének kialakítása, s annak politikai képviselőjét a kispardapárt, illetőleg jobbszárnya biztosította. Idézett mű 103. old. Lásd Izsák Lajos: A koalíció ével Magyarországon 1944-1948. Kozmosz Könyvek, Bp. 1986.

84-85. old. Vida István ugyanakkor árnyalja is ezt a képet, megállapítva: "Nem kerülhetjük meg a válaszadást arra a kérdésre, hogy mi okozta a kisgazdapárt Kelet-Európában ez idő tájt csaknem egyedülálló választási győzelmét. Számos körülményt kell megemlítenünk: a rohamosan rosszabbodó gazdasági helyzetet, amelyen a népi demokratikus rendszer rajta kívül álló okok miatt állg tudott javítani: a kisgazdapárt monopolhelyzetét polgári oldalon; a burzsoázia azon felismerését, hogy a munkáspártokkal szemben össze kell fogni minden számba jöhető erőt; a kispolgárság és a középrétegek körében uralkodó béke-és nyugalomvágyat. S nem hagyhatjuk figyelmen kívül az egyház támogatását sem. De a kisgazdapárt győzelme nem egyszerűen a "reakció", a konzervatív, népi-demokrácia-ellenes erők támogatásának következménye volt. A párt szavazatainak nagy hányadát a parasztság köréből kapta, sőt az új gazdák 40%-a is rá adta a voksát. A dolgozó parasztság jelentős része az FKGP-t saját politikai szervezetének tekintette, olyan demokratikus parasztpártnak látta, amely védelmet nyújt az esetleges radikális, társadalmi változásokkal szemben, és oltalmazza a tulajdonukat is." Vida István Id.m. 145. old.

12./Források Budapest Múltjából IV. Id.m. 373-375. old.

13./T.B.K. Jkv. 1945. november 28. 3-4. old.

14./Források Budapest Múltjából IV. Id.m. 9. old.

15./T.B.K. Jkv. 1945. december 14. 6. old.

16. u.o. 7.old.

17./A városi törvény. Harrer Ferenc törvénytervezete (1912) In: Bürokrácia és közigazgatási reformok magyarhonban. Gondolat Kiadó, Bp. 1979. 353. old.

18./Fővárosi Közlöny 1946. március 9. 357. old.

19./Fővárosi Közlöny 1946. május 23. 631. old.

- 20./Fővárosi Közlöny 1946. június 1. 665-666. old.
- 21./Fővárosi Közlöny 1946. szeptember 14. Melléklet 13. old.
- 22./Fővárosi Közlöny 1946. november 9. 1191. old.
- 23./Az egyes pártok önkormányzati és közigazgatásfejlesztési elképzeléseit, koncepcionális változatait összefoglalóan ismerteti Farkas Gábor: Törvényhatósági és községi önkormányzatok I-III. c. tanulmányának Közigazgatási reformtörekvések 1945-1948. c. fejezete. Megjelent Székesfehérvár, 1989. 34-44. old.
- 24./u.o. 44-58. old.
- 25./u.o. 59-70. old.
- 26./A Törvényhatósági Bizottság 1946. július 31-i rendkívüli vitája. Fővárosi Közlöny 1946. augusztus 17. 934. old.
- 27./A közigazgatási bizottság 1946. május 13-i ülésének vitája Fővárosi Közlöny, 1946. május 23. 623. old.
- 28./A közigazgatási bizottság 1946. július 15-i ülésének vitája. Fővárosi Közlöny, 1946. július 27. 875. old.
- 29./Fővárosi Közlöny, 1946. május 23. 632. old.
- 30./u.o. 623. old.
- 31./Fővárosi Közlöny, 1946. december 3. 1262. old.
- 32./A közigazgatási bizottság 1946. május 13-i ülésének vitája. Fővárosi Közlöny, 1946. május 23. 632. old.
- 33./A közigazgatási bizottság 1946. július 15. ülésének vitája. Fővárosi Közlöny, 1946. szeptember 14., Melléklet. 31. old.
- 34./A törvényhatósági bizottság 1946. augusztus 21-i közgyűlésének vitája. Fővárosi Közlöny, 1946. szeptember 14., Melléklet. 31. old.

- 35./u.o. Melléklet 14-15 old.
- 36./A közigazgatási bizottság 1947. október 13-i ülésének vitája.
Fővárosi Közlöny, 1947. október 30. 1088.old.
- 37./Fővárosi Közlöny, 1947. február 13. 118. old.
- 38./A közigazgatási bizottság 1947. augusztus 11-i ülésének vitája.
Fővárosi Közlöny, 1947. augusztus 30. 962. old.
- 39./Fővárosi Közlöny, 1946. május 23. 627. old.
- 40./T.B.K. Jkv. 1946. december 14. 6.old.
- 41./Fővárosi Közlöny, 1946. szeptember 14. Melléklet 24-26. old.
- 42./Fővárosi Közlöny, 1947. április 30. 417. old.
- 43./A felsorolt eseményekre vonatkozó részletesebb elemzést,
értékelést lásd Izsák Lajos ld. m. 89-149. old., Vida István ld.m.
166-243. old., és Balogh Sándor ld.m. 167-400. old.
- 44./T.B.K. Jkv. 1947. július 18. 24. old.
- 45./Fővárosi Közlöny, 1947. október 30. 1088. old.
- 46./Fővárosi Közlöny, 1947. december 27. Melléklet 9. old.
- 47./T.B.K. Jkv. 1947. december 19., 4. old.
- 48./Fővárosi Közlöny, 1948. február 7. Melléklet 3-5. old.
- 49./Fővárosi Közlöny, 1948. július 10. Melléklet 16. old.
- 50./T.B.K. Jkv. 1948. szeptember 29. 6. old.
- 51./A közigazgatási bizottság 1948. október 11-i ülésének vitája. Fő-
városi Közlöny, 1948. október 23. Melléklet 1-9. old., a pénzügyi
bizottság 1948. december 14-i ülésének vitája. Fővárosi Köz-
löny, 1948. december 30. Melléklet 1-14. old. és a törvény-

hatósági bizottság 1948. december 15-i közgyűlésének vitája.
Fővárosi Közlöny, 1948. december 31. Melléklet 1-27. old.

52./Fővárosi Közlöny, 1948. július 10. Melléklet 6. old.

53./A rendelet értelmében megszűnt a fővárosnak az együttesen
kezelt adókból addig élvezett 25, az illetményadóból járó 20 és
a forgalmiadó kezeléséért kapott 10 százalékos részesedé-
se. Elvonták a főváros bevételei közül a fogyasztási, a vigalmi
és a többi, addig önkormányzati adóból származó bevételeket
is. Fővárosi Közlöny, 1948. október 23. Melléklet 1. old.

54./u.o. 3. old.

55./u.o.

56./u.o.

57./u.o. 4-5. old.

58./u.o. 5. old.

59./u.o. 9. old.

60./u.o. 6-8. old.

61./Fővárosi Közlöny, 1948. december 30. Melléklet 1.old.

62./u.o. 5-14. old.

63./u.o. 1-12. old.

64./T.B.K. Jkv. 1949. július 20. 5. old.

V.

Önkormányzati funkcióelemek továbbélése
a tanács Igazgatás Idején

Sza

U / A

A II
vel
az
ban
taló
töre
bizt
az

Az
lam
vel
súly
éve

A t
állá
ben
cial
lelt
az
mo
nen
ban
kel
taló
ez
es
(1)
sza

ISMERETEK A TANÁCSI IGAZGATÁS TÖRTÉNETÉBŐL

I./ Az első tanács törvénytől a másodikig

A II. világháború befejezése után a társadalom életének szervezésével párhuzamosan Magyarországon is lehetővé és szükségessé vált az állam és társadalom kapcsolatának újra rendezése. E vonatkozásban csak jelzésként kívánok utalni arra, hogy az 1945 előtti államhatalom összeomlása után felerősödött a társadalom demokratizálódási törekvése; igénye, hogy a hatalomból a maga számára nagyobb részt biztosítson, ám a súlyos gazdasági nehézségek, szociális feszültségek az alku során nem a társadalom pozícióját erősítették.

Az állam és társadalom viszonyának rendezése során került sor az állam és önkormányzat kapcsolatának újbóli szabályozására. Nyilvánvaló, döntően a belső társadalmi-, politikai erők kiegyensúlyozatlanságának következtében az átrendeződés csak hosszú évek után jutott, a tanácsrendszer bevezetésével, nyugvópontra.

A tanácsli szervezet felépítésének előkészítése az erősen centralizált államhatalom kiépítésének utolsó láncszemeként a "torzulások" éveiben indult meg. Az önvédelmi eszközeitől megfosztott, magát a szocialista eszmének megadó társadalom nagyobbik része csendes belső törődéssel, érdektelenül fogadta a változásokat. A kommunista párt az előző években hangoztatta ugyan, a közigazgatás szükséges, demokratikus átalakítása csak akkor történik meg, ha az a nép jogainak nem szűkítésén, de kiterjesztésén épül fel, a tanácsrendszerben azonban a nép jogai könyörtelenül alárendelődtek a központi akarat érdekeinek. A proletárdiktatúra győzelme után alkotmányunk az államhatalom gyakorlásának helyi szerveként a tanácsokat nevezte meg, s ezzel az önkormányzati városigazgatás teljes tagadása, a hazai 1919-es kezdeményezések folytatása, valamint a "felszabadító Szovjetunió" (1) példája mellett tett hitet. 1949 őszétől 1950 májusáig tartó előkészítő szakasz után az országgyűlés elfogadta az első tanács törvényt. Ennek

megfelelően a tanács megválasztásáig Ideiglenesen a Magyar Függetlenségi Népfront Budapesti Bizottságának Jelölésel alapján alakult meg 1950. június 15-én az államhatalom helyi szerveként a főváros központi városigazgatási szerve a Budapesti Városi Tanács, augusztus 15-én pedig a főváros huszonnégy kerületében az Ideiglenes kerületi tanácsok is megkezdték munkájukat. A tanácsok tagjait első ízben 1950. október 22-én választották meg, Budapesten is lajstromos választással.

A Budapesti Városi Tanács tagjainak száma megalakulásukkor kettő-százötvenegy, a kerületi tanácsoké ötvenegy - százegy fő volt. A tanács ülése nyilvános, esetenként azonban a tanács zárt ülést is tartott. Az üléseket általában három-havonként hívták össze, aholis szavazati joguk csak a tanácstagoknak volt, tanácskozási joggal azonban jelen lehettek azok is, akiket a vonatkozó jogszabályok erre kijelöltek, illetőleg a VB titkára felkért, meghívott. A meghívott vendégek száma ezekben az években gyakran elérte, sőt időnként meg is haladta - elsősorban a kerületekben - a tanácstagok számát. A tanácsülés feladatainak teljesítése során határozatot hozott, vagy rendeletet alkotott. A rendeletek az első három évben a Belügyminisztérium, a kerületi rendeletek a Budapesti Városi Tanács (továbbiakban: BVT) Végrehajtó Bizottságának Jóváhagyása után léptek hatályba. A tanácsok javaslattevő, véleményező szervek az állandó bizottságok, amelyek azonban az egyes osztályok munkájához kapcsolódva végezték tevékenységüket, s igen következtlenül munkájukról a VB-nek tartoztak beszámolni, bár "szükség esetén közvetlenül a tanácsnak is tehet(nek) jelentést." A tanács végrehajtó szerve a végrehajtó bizottság, (továbbiakban: VB). A BVT VB tagjainak számát a tanács 1950-ben 15, a kerületi VB tagjainak számát: 7-15 főben állapította meg. A VB tagjal maguk közül elnököt, elnökhelyetteseket, valamint titkárt választottak. A BVT VB üléseit 1954 végéig hetenként tartotta. Az ülés nem volt nyilvános, résztvevői a VB tagokon kívül az állandó tanácskozási joggal meghívottak ill. az egyes napirendi pontok tárgyalásának időtartamára külön meghívottak. Állandó tanácskozási joggal ekkor az MDP Budapesti Bizottságának, a Belügyminisztériumnak, a városházi pártszervezetnek, valamint az MNDSZ és a DISZ-nek képviselője kapott meghívót az ülésekre. A VB hatáskörébe tartozó pénzügyi-, tervezési-, ipari-, mezőgazdasági-, kereskedelmi-, építési-,

lakásügyi-, oktatási-, népművelési- egészségügyi és szociális-, munka-
erőgazdálkodási-, valamint általános igazgatási és egyéb feladatokat
a szakigazgatási szervek látják el. A szakigazgatási szervek a VB-
nek közvetlenül alárendeltek, tevékenységük központi irányítását
azonban az illetékes minisztérium vagy országos hatáskör szervek
látták el.

Az 1950-re kialakított "erősen politika-centrikus társadalmi berendez-
kedés" (2), amelynek egyik fő szervező elve a nagyon erős centrall-
záció, természetes módon formálta a maga hasonlatosságára a köz-
igazgatást is. A radikálisan megújított városigazgatási szervezetnek
így megnövekedett feladatköre mellett az adott körülmények között
igen terhes feladatként, a tömegek politikai mozgósítását is magára
kellett vállalnia. S mert az utóbbi volt az új, az előző városigazgatási
szervezettől, a magyar hagyományoktól megkülönböztető vonásuk,
ezt hangoztatták a leggyakrabban. A tanács törvény országgyűlési vi-
táján Kádár János belügyminiszterként a következőkben határozta
meg a tanácsok feladatait: "A helyi tanácsok megalkotása, az új de-
mokratikus államigazgatási szervek megvalósítása nem önmagáért
való célt szolgál. A Magyar Népköztársaság állama lényegének és
rendeltetésének megfelelően az állam valamennyi szervének, a köz-
pontinak éppen úgy, mint a helyieknek, az állam valamennyi tisztvi-
selőjének a fővárosban, a megyében, a járásban éppen úgy, mint fa-
lun, kötelessége az ötéves népgazdasági terv sikeres megvalósításán
dolgozni, a szocialista társadalom felépítését minden erejével, képes-
ségének, tudásának legjavát adva, támogatni. A helyi tanácsok ren-
deltetése ugyanaz, mint egész államunké: a szocializmus építésének
szolgálata, a legszélesebb dolgozó tömegek még fokozottabb mozgó-
sítása e hatalmas történelmi feladat mielőbbi teljesítése érdekében.

A helyi tanácsoknak egész államunkhoz hasonlóan fő feladatuk lesz
az építés elősegítése, minden erővel való előmozdítása mellett e mun-
ka harcra való védelmezése a belső reakció támadásaival szemben ép-
pen úgy, mint az Imperialiszták minden provokációjával szemben.

A helyi tanácsok is a dolgozó néppel összeforrvá, attól soha el nem
szakadva erősítsék népünk nagy harcát, melyet a nagy Szovjetunió
által vezetett hatalmas és legyőzhetetlen békefrontban vívunk a há-

borús gyűjtogatók örült és gonosz tervvel szemben. Erősítsék a helyi tanácsok is a béke magyar frontszakaszának erejét és szilárdságát, tegyék még erősebbé a béke magyar bástyáját." (3)

Hasonló gondolatokat fogalmaztak meg az alakuló fővárosi és kerületi tanácsgyűléseken is, kiegészítve ezt a párt és az állam iránti feltétlen lojalitás hangoztatásával, ahogyan azt a fővárosi tanács elnöke is tette: "A helyi tanácsok a dolgozó nép államhatalmi szerve: éppen ezért feladatunk lesz, hogy kíméletlenül harcoljunk a reakció ellen, éberrel vigyázzunk a dolgozó nép érdekeire, békés építő munkáját ne engedjük megzavarni az imperalizmus ügynökeinek, a klerikális reakciónak az aknamunkájától. Feladatunk, hogy szívós, áldozatkész munkával szervezzük a szocializmus építését. Budapest dolgozó népe megbízásából a tanácsokon belül érvényre fogjuk juttatni, mint üzeminkben is, a szigorú, szocialista állami fegyelmet. Pontosan és lelkiismeretesen végre fogjuk hajtani a párt és a kormány határozatait és ellenőrizzük azok betartását, végrehajtását." (4)

A megválasztott tanácsok ellentmondásos jogi- és pénzügyi helyzetben kezdték meg feladataik teljesítését. Ennek kapcsán csak utalni szeretnék néhány tényre. Arra, hogy a kifejezetten politikai szempontok érvényesítésével megszületett 1949. évi XXVI. tv. értelmében Budapesthez csatolt hét megyei város és tizenhat nagyközséggel a főváros területileg több mint kétszeresére, lakosság szerint másfélszeresére növekedett. Ezen területek kommunális, szociális ellátottsága messze elmaradt a fővárosétól, hiszen egyes részlet kifejezetten falusias jellegűek voltak, a felzárkóztatás tehát óriási anyagi áldozatot kívánt a saját gondjával is nehezen bírkózó várostól.

Az 1945 előtti megítélés ismeretében különös élességgel merül fel a kérdés, vajon milyen ideológiával gyökerelhetnek annak a városellenes szemléletnek, amely ezen évek várospolitikájának egyik meghatározó eleme. Az új hatalom feltétlen elismertetését célzó törekvések mellett ezen szemlélet magyarázza úgy hiszem azt, hogy a tanács törvény értelmében a fővárosi tanács jogállása a megyei tanácsokéval egyezett meg, sőt a törvény indoklása szükségesnek tartja megjegyezni miért az azonos jogállás. "Fővárosunknak ezt a kivételes helyzetét politikai, gazdasági és kulturális jelentősége és fej-

lettsége, területének nagysága és lakosságának száma indokolja." (kiemelés tőlem - SZ.K.) (5)

Az I. tanácstörvény a városigazgatási szervek feladatkörét jelentősen kiszélesítette, hiszen a törvény értelmében "A helyi tanácsok a dolgozó nép köréből a széles kör demokratikus centralizmus elveinek megfelelően egymás alá- és fölé rendelt szervek, amelyek működési területükön a dolgozó nép egységes államhatalmát képviselik, biztosítják a tervszerűséget az állami élet minden vonatkozásában, ellátják a gazdasági, társadalmi és kulturális vezetés feladatait, valamint általában az államigazgatás helyi tennivalóit." (kiemelés tőlem - SZ.K.) (6)

Arról, hogy mit is jelentett a gyakorlatban, itt Budapesten a gazdasági-, társadalmi és kulturális vezetés feladatainak ellátása ezekben az években, terjedelmi okok miatt csak röviden kívánok szólni. Ennek kapcsán elsőként is azt kell megemlítenem, hogy a hagyományos helyi közigazgatási teendők mellett a tanács több olyan új feladatot is kapott, amelynek megoldásában a felsőbb állami szerveknek sem volt gyakorlatuk, az irányítás már ezért sem lehetett zökkenőmentes, s amely feladatok egy része a legkevésbé sem szolgálta a dolgozó nép bizalmának megszerzését.

E vonatkozásban kétségkívül az egyik legsajátosabb feladat a mezőgazdasággal, ezen belül is főként a begyűjtéssel kapcsolatos utasítások végrehajtása volt. Ismeretes, hogy az alkalmazott gazdaságpolitika következtében ezek az évek a mezőgazdaságban is nehezek voltak. Az talán kevésbé köztudott, hogy a fővárosnak ekkor 55.000 kat. hold mezőgazdasági művelés alatt álló területe volt. A város zöldövezetében az ország legjobb kertészetel, legszebb gyümölcsösök voltak. A tanács megalakulása után ezért nagyszabású terv készült, amely célul tűzte ki, hogy ez a terület lássa el a megnövekedett város zöldség- és gyümölcsszükségletének 40 %-át. A terv nem sikerülhetett, hiszen a gazdaság szocialista átszervezése a termelés csökkenésével járt együtt, s a növekedés szerény eredményei hosszú évek után jelentkeztek, a magángazdaságok termelési kedvét pedig az újabb intézkedések inkább visszaszorították, így az évtized közepén is a szükségletek több mint 80 %-át vidékről kellett biztosítani. Sokirányú és különösen nagy adminisztrációval járó munkája során a ta-

nács megszervezte a tagosításokat, elkészítette a kuláklisztákat, a gazdajelzőket, ellenőrizte s jelentette a gazdálkodás minden lényeges mozzanatát. Tanácsi dolgozók szervezték, nehezen bírkozva a feladattal, a tszcs-eket is. S bár már 1951-ben 36 tszcs gazdálkodott a fővárosban 8.200 kat. hold földet művelve meg közösen, a felsőbb szervek 1953. közepéig állandóan szorgalmazták az újabb tszcs-k szervezését, sőt célul tűzték ki a mezőgazdaság szocialista átszervezésének befejezését 1955 elejére.

A legtöbb, gyakran súlyos emberi konfliktus a tanács begyűjtési munkáját kísérte. A tszcs-k tervének teljesítése mellett 19.000 földtulajdonos beszoállítás kötelezettségének teljesítését kellett biztosítani. Nagylétszámú begyűjtési apparátus végezte ezt a munkát, a legfontosabb termények begyűjtésének tényleges időpontjában - elsősorban az ún. mezőgazdasági kerületekben - más osztályok dolgozóinak segítségét is igénybe véve. A nagy mezőgazdasági munkát, az aratást, alapos, nem kifejezetten csak szakmai előkészület előzött meg: határozatot hozott a VB, a kerületi mezőgazdasági osztályok vezetőinek értekezletet tartottak, gépállomási tanácskozást, gazdagyűléseket és ÁB üléseket szerveztek, s szükségesnek tartották a rendőrség és tűzoltóság együttműködésének biztosítását is. Büntető szankciókat, a tervek felemelését a termelőszövetkezeti csoportokkal szemben is alkalmaztak mulasztás esetén. Könyörtelenek voltak azonban a földtulajdonosokkal szemben alkalmazott eszközök: az amúgyis magas beadási kötelezettség felemelése, kártérítések, helyi elszámoltatások, végül - különösen a kulákokkal szemben - rendőri, büntető-bírói megtorlások, bírósági eljárások kezdeményezése. A VB elnök havi jelentéssel - a BM számára - rendszeresen beszámoltak az elért eredményekről, a tervek teljesítése érdekében hozott büntető intézkedésekről, de arról is vallanak - ha nagyon óvatosan, rejtetten is - hogy esetenként maguk a tanácsi dolgozók sem értettek egyet azokkal az utasításokkal, amelyek végrehajtására őket az állami fegyelem, a hivatal kötelezte.

Mezőgazdasági munkájának végzése során a fővárosi tanács a Földművelésügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Begyűjtési Minisztérium ill. a megfelelő pártszervek számára kizárólag mint utasításokat végrehajtó apparátus létezett, a földdel rendelkezők számára ugyan-

akkor a kényszerítő és megszegyenítő eszközöket is alkalmazó, tőlük elidegenedett hatalomként jelent meg.

A tanács másik új, a szocialista átalakuláshoz ugyancsak szorosan kapcsolódó feladata a helyi ipar megszervezése volt. A tíz főnél kevesebbet foglalkoztató kisüzemek államosítása után ezen üzemek berendezésének, gépi felszerelésének egy része gazdátlaná vált, de a kisipar radikális felszámolása (7) is szükségessé tette az állami tulajdonba került értékes termelőeszközök bevonását a termelésbe, e kisüzemek társadalmilag hasznos és szükséges tevékenységének pótlását. Döntően erre vállalkozott a tanács helyi ipar, s ebből következnek nehézségei is. A jogos lakossági elégedetlenség egyik fő oka az általános gazdaságpolitikai okokon túl, hogy bár feladata a helyi szükségletek kielégítése volt, valójában az állami ipar tartalékává vált. Az 1953. júniusi határozat előtt a helyi ipari vállalatok termelésének csak 51,8 %-a volt lakossági igényeket kielégítő árucikk. A folyamatot a tanács jól érzékelte, jelentéseiben rámutatott a helyi ipari feladatok, valamint a helyi ipari tevékenységet meghatározó minisztériumi rendeletek és utasítások ellentmondásaira, amelyeknek feloldása csak felsőbb szinten volt lehetséges. A tanács felügyelet lényegében a vállalati tervek összeállítására, e tervek végrehajtásának ellenőrzésére szorítkozott. Itt említem meg, hogy a tanács legjelentősebb vállalatal továbbra is a főváros korábbi közüzemei voltak, melyek közül a Fővárosi Elektromos Műveket már 1950. előtt államosították, a Fővárosi Gázművek a tanács megalakulása után került rövid időre minisztériumi kezelésbe, a BSZKRT-ből pedig több tanács közlekedési vállalat alakult.

A választott néphatalmi szerv, a tanács választóival a mindennapi életben leggyakrabban az adóügyek, ill. a lakásügyek Intézése során került kapcsolatba. A fővárosi lakáshelyzet következtében ez utóbbi feladat a tanács szervezete belső ellentmondásait talán a legélesebben hozta felszínre. A már említett városellenes szemléletnek is megfelelően a népgazdasági tervekben nem szerepelt Budapest fejlesztése. Az iparfejlesztés kedvező fővárosi adottsággal alapján megszületett új ipari és egyéb létesítmények munkaerőszükségletét azonban a város maga nem tudta biztosítani, elkerülhetetlen volt tehát a vidékről bevándoroltak befogadása. S bár már 1951. április 17-től csak engedély

birtokában lehetett a fővárosban letelepedni, 1950-től 1954-ig több mint 200.000 fővel gyarapodott a város népessége. Ugyanezen öt év alatt az új lakások építését, a romos lakások helyreállítását, a lakás megosztásokat, átalakításokat, valamint megszünt lakásokat is figyelembe véve összesen 13.702-vel nőtt a lakások száma. (8) A tanácsokat megalakulásuk után a budapestiek elárastották lakáskérelmekkel oly mértékben, hogy a VB elnöke erről belsmerően jegyz meg: "A felek részéről megindult rohamoknak voltak azonban helytelen megnyilvánulásai is. Ezen felek egy része jóhiszemű ember volt, akik a népnevelők túlbuzgó felvilágosításai alapján jöttek elő különböző kérésekkel, melyek nem tartoznak a tanács hatáskörébe... De volt olyan fél is, akinek kérésében az ellenség keze is észrevehető volt. Úgy főleg lakásügyekben." (9) A "felek rohama" lakásügyekben később sem csöndesedett: a lakásgazdálkodási osztályokon gyakoriak voltak a hangos jelenetek, a VB- és tanácstagi fogadóórákon megjelentek 80 %-a lakáskérelmét adta elő, s a tanácstagi beszámolók hozzászólóinak jelentékeny része is e tárgyú panaszát mondta el. A kétségbeejtő helyzetben szaporodtak az önkényes lakásfoglalások oly mértékben, hogy 1951-ben megtörtént a vonatkozó hatósági eljárás szabályozása.

A tanács a gondok enyhítése, a megoldás érdekében igen keveset tehetett. A rendelkezésre álló források azt mutatják, hogy a tanács túlzásoktól mentes, reális helyzet-felmérésen alapuló javaslatait a felsőbb szervek nem fogadták el. S vállalva a megítélés bizonytalanságait, úgy vélem a város vezetése nem, vagy csak kis mértékben, közvetetten tudta befolyásolni a lakásépítésre vonatkozó állami döntéseket. Nincs adatunk arról, hogy felkérés nélkül, saját elhatározásából fordult volna a felsőbb szervekhez a város lakásgondjaival, határozott döntést kérve. Szükségesnek tartom ezt megjegyezni még akkor is, ha megértem, e lépéssel járó politikai kockázatot a tanács nem akarta, nem tudta vállalni.

Különös vonása ezen évek fővárosi lakáspolitikájának, hogy a lakásalap növelésének, az igények kielégítésének módszerelt a döntést hozó szervek elsősorban az építésen kívül egyéb utakon keresték, s vélték megtalálni, az építés megkerülhetetlen terhelt a következő évekre hárítva át.

A közellátással kapcsolatos tanácsli feladatok jellegzetes példái annak az állami vezetés gyakorlatnak, amelynek során bizonyos - többnyire népszerűtlen - adminisztratív intézkedések végrehajtására a tanácsok kaptak utasítást. A lakosság alapvető szükségleteit, a népgazdaság egészének érdekelt a feszített iparfejlesztési koncepciónak alárendelő gazdaságpolitika 1950 tavaszán súlyos ellátási zavarokat okozott alapvető élelmiszer- és közszükségleti cikkekben. Az MDP gazdaságpolitikáján nem szándékozott változtatni, sőt éppen a következő évben, a jegyrendszer újbóli bevezetésének évében hagyta jóvá a II. kongresszus az eddigieknél is nagyobb áldozatokat kívánó módosított ötéves népgazdasági tervet. A jegyrendszer ugyan egy év után megszűnt, ám változatlanul nehezen lehetett hozzájutni húshoz, liszthez, cukorhoz, tejhez, stb., valamint alapvető ruházati és iparcikkekhez.

Ebben a helyzetben az ország vezetői az ellátási gondokért a felelőséget az ellenségre hártották át. Gerő Ernő az MDP II. kongresszusán érintőlegesen szólt ugyan gazdasági problémákról is, de sokkal hosszabban az ellenség kártevő munkájáról, majd megállapította: "Pártunk Központi Vezetősége felismerte népünk ellenségének megváltozott taktikáját. Felismerte, hogy a közellátás harci kérdés, az élesedő osztályharc kérdése. Felismerte, hogy a kizsákmányoló osztályok, s általában népünk ellenségei, miután a legtöbb területen vereséget szenvedtek, a közellátást szemelték ki, mint a népi demokrácia ellen irányuló aknamunkájuk egyik legfontosabb harci terepét." (10)

Nos, a tanács azért semmit nem tehetett, hogy a boltokba kerülő áruk mennyisége valamivel is nagyobb legyen, az áruelosztás a Belkereskedelmi Minisztérium hatáskörébe tartozott, s a piaci áruforgalmat ugyancsak miniszteri rendeletek szabályozták. A tanács feladata a közellátás körébe sorolt áruk forgalmának figyelemmel kísérése, erről különböző: napi, heti és még nagyobb időszakot átfogó jelentések készítése. Ezek a jelentések megemlítik ugyan a város szükséglete, s a kiszállított áruk mennyisége közötti különbséget, az elosztási és szállítási hiányosságokat, a hiányok fő okaként azonban - a felsőbb szervek állásfoglalásait elfogadva és visszhangozva - az ellenséget jelölték meg. Egy 1952 évi jelentés, miközben beszámol a zsír vásárlási korlátozás bevezetéséről, az élelmiszer üzletek előtti sorban állásokról, magabiztosan jelenti ki: "Ellenséges hírverés és osztályidegen ele-

mek kísérletezése nem tudta megzavarni közellátási feladataink teljesítését. Az ellenség támadását, amely felvásárlásokban jelentkezett, a tömegek széles körű bevonásával, ellenőri és Információs hálózatunk fejlesztésével sorozatosan visszavertük. Védekező és magyarázó jelleg magatartás helyett gyors intézkedéseket tettünk, amelyek nyomán a közellátás megzavarására irányuló próbálkozások sikertelenül omlottak össze." (11)

E pár mondat többé-kevésbé pontosan tükrözi vissza az elvárásokat, amelyeket a felsőbb szervek a tanácsokkal szemben támasztottak. Ez pedig nem volt kevesebb, mint a csökkentett árualap elfogadtatása a budapestiekkel. Ennek érdekében végezték munkájukat a kereskedelmi osztályok irányításával a kereskedelmi állandó bizottságok és albizottságok tagjai az aktívakkal, valamint a társadalmi ellenőrök. A tekintélyes létszámú apparátus hálátlan munkájáért kevés elismerést kapott. Általános vélekedést tolmácsolt az 1952. február 15-i fővárosi tanácsülés egyik fejszóalója, amikor kijelentette: "Az ÁB (Kereskedelmi állandó bizottság -SZ.K.) legdöntőbb tömegbázisa a társadalmi ellenőr-hálózat. Jelenleg Budapest területén kétezer-kettőszáz társadalmi ellenőr működik, akik már eddig is jó munkát végeztek, de az ellenség következetes leleplezésében még nem elég szívósak, és a minőségi ellenőrzésre nincsenek eléggé felkészülve." (12) (kiemelés tőlem - SZ.K.)

Az eddigiekben felsoroltak mellett a tanács egyéb szakigazgatási feladatai is jelentékenyen kiszélesedtek, ill. módosultak. Ez vonatkozik az általános igazgatási tevékenységre éppen úgy, mint a pénzügyi-, építési és a közlekedési szakigazgatási tevékenységre. S csak utalni szeretnék arra, hogy a főváros mai szociális egészségügyi-szociális intézményeinek rendszere lényegében ezekben az években alakult ki.

Az oktatási intézmények, az általános és középiskolák száma megnőtt, új oktatási-képzési formák jelentek meg: dolgozók esti iskolája, szakérettségis tanfolyamok, s tanács hatáskörbe került a szakmunkásokat képző Ipari-tanuló iskolák irányítása is. A város tekintélyes, nagy múlttal rendelkező kulturális intézményei: a fővárosi múzeumok, a levéltár és a Fővárosi Képtár ugyan miniszteri felügyelet alá került,

az alapvetően megváltozott jellegű népművelési munka jelentősége azonban a kulturforradalom évelben növekedett meg.

A tanács hármaskörének funkciója: az államhatalmi, államigazgatási és tömegszervezeti közül az első kettő a hagyományos városigazgatási tevékenységhez kapcsolódott. A harmadik a tanácsnak, mint szocialista városigazgatási szervezetnek a legsajátosabb, megkülönböztető funkciója.

Ennek értelmében a tanács feladata nem volt kevesebb, minthogy tömegszervezetként mozgósítsa a fővárosiakat a párt és állami feladatok végrehajtására. A párt a tömegszervezeti munkát a legfontosabb, a tanács munkáját meghatározó feladatnak tekintette, amelynek eredményel számára egyet jelentettek a tanács eredményével. A feladat azonban belső ellentmondással irreális társadalmi, politikai célokat vélt megoldhatónak. A lehetetlenre vállalkozott a párt, amikor az egész társadalom mozgósítását tűzte ki célul, a párton kívüliek felsorakoztatását pártcélokért, s társadalmi folyamatokat kívánt irányítani anélkül, hogy a társadalmi mozgás feltétel-rendszerén tudott volna változtatni. A nehézségek között végül meg kell említenünk a párt célkitűzéssel, módszerrel a társadalom, a "tömegek" számára sem vonzóak, sem hitelesek nem voltak.

A tanácsulések, az állandó bizottságok, az albizottságok és ezek aktívahálózata, a tanácstagi fogadóórák, a ház- és tömb megbízott testületek, a lakóbizottságok, a ház- és utcafelelősök tevékenységére vonatkozó források tanúsága szerint a látszat eredmények ellenére a tanács e területen tudott a legkevésbé megfelelni a vele szemben támasztott elvárásoknak.

Igaz ugyan, hogy a korabeli dokumentumok a tömegkapcsolatok állandó javulásáról számolnak be, de az is igaz, hogy a felsőbb szervek - a tanács munkájának értékelésekor - elsősorban a tömegszervezeti munka javítására hívták fel a figyelmet, s a tanács maga is minden alkalommal szükségesnek tartotta hangoztatni beszámolóiban a tömegkapcsolatok további fejlesztésének fontosságát.

A tanácsi demokratizmus gyakorlatának fontos terepe lehetett volna a tanácsülés. Az első tanácsülésekre a tagokon kívül nagyszámú vendégeket is meghívtak, de a következő évben már a tagok 35-40 %-a hiányzik rendszeresen, s ez az adat jellemző marad a következő években. A tanács működését az apparátus tagjain kívül a tanácsstagok láthatták át leginkább, hiányzásuk úgy hiszem csendes állásfoglalás saját tanácstagi tevékenységük értelméről.

Imponáló mozgósítással történt meg évente a tanácstagi beszámolók megszervezése. 200.000 - 250.000 ember találkozott így a fővárosi tanácsstagokkal, s közben a gyűléseken 20.000 -30.000 közérdeknek minősített javaslat is elhangzott. A gyűlések résztvevői minden bizonnyal képesek lehettek volna a város polgárai, a "tömegek" érdekeinek képviselőire, a beszámolók alkalmas keretel lehettek volna a kölcsönös elvárások szembesítésének, ám nem ez történt. A központilag összeállított anyag alapján elmondott beszámoló után a jelenlevők nagy többségében fel sem merült a gondolat, hogy a tanácsból, mint érdekelt képviselőre hivatott szervtől bármit is számon kérjen, vagy azt bármiért felelőssé tegye. Ez csak áttételesen jelent meg, a különböző lakossági igényeket megfogalmazó javaslatokban.

A javaslatokat csoportosították, összegezték, nyilvántartásba vették, jelentették több helyre is, arról azonban jóval kevesebb szó esett, hogy a sok-sok közérdek javaslatból mi valósult meg. Jellemző, a pártszervek ezt soha nem kifogásolták, nem kérték számon.

Túlzás nélkül értelmezhető egyértelmű kritikának a tanácstagi fogadóórák gyér látogatottsága. Ezért is vált gyakorlattá, hogy a tanácsstagok választóikat otthonukban keresték fel. A párt ezeket az alkalmakat a "dolgozó nép felvilágosítására, nevelésére" kívánta felhasználni, ami nem lehetett könnyű, hisz a tanácsstagok a felmerült - nagyjából KIK III. lakásügyi-panaszokban érdemben nem tudtak intézkedni. Több jelentés írója - tehetetlenségében vergődve talán - az ellenség kezét látta egy-egy kritikusabb megnyilatkozásban.

A tanácsstagok mellett a tanács és a budapestiek közötti ténylegesen igen laza kapcsolatot próbálták erősíteni az állandó bizottságok. Mennyiségi mutatókra figyelve a tanács ezen a téren is látványos

eredményekről számolhatott be. 1951-ben Budapesten kettőszázhuszonnyolc állandó bizottság (továbbiakban ÁB), hétszázhetvenhárom albizottság és tizenhatezer aktív, 1953-ban már kettőszázharmincyolc ÁB, közel kilencszáz albizottság és több mint harmincezer aktív vett részt a tanácsi feladatok ellátásában. Tényleges munkájuk megítélése a bőséges források ellenére sem egyszerű. A bizottsági tagok között kevés volt a szakember, ezért többnyire csak az osztályok által kijelölt részfeladatok végzésére voltak alkalmasak, törvényben megfogalmazott feladatuk egészének ellátására időszakunkban csak törekedtek.

A tömegszervezeti munka jelentőségét a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének Politikai Bizottsága 1951. december 6-1 határozata is hangsúlyozta. A fővárosi tanács munkáját értékelve a politikai és osztályszempontok fokozottabb érvényesítése, a személyzeti munka javítása mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy a tanács az eddiginél nagyobb mértékben támaszkodjon a fővárosi dolgozókra, különösen az ÁB-k munkájában, s használja fel jobban a szovjet tapasztalatokat. A tanács oly mértékben igyekezett megfelelni ezen elvárásnak, hogy ennek érdekében bizonyos szakmai feladatok is alárendelődtek a tömegszervezeti munkának, a tanácsi dolgozóktól elvárták; szakmai feladataikat egyben politikai munkaként értelmezték. Ennek szellemében a tanács 1951-ben úgy látta: "Népművelési nevelő munkánk kezdetleges. A tanács által irányított kultúrrendezvények, ismeretterjesztő előadások, irodalmi ankétok, kiállítások nem segítik következetesen a szocializmus építését, nem formálják az új embertípust... Műsoraink nem mozgósítanak a legfontosabb feladatokra." (13) Egy 1953. márciusi jelentésében pedig megállapítja: "Különböző feladataink ellátásánál nem biztosítottuk a kellő arányt. A gazdasági feladataink ellátására helyeztük a fősúlyt, és nem a tömegkapcsolatok megjavítására és felhasználására." (14)

A magát mindenhatónak és mindentudónak hívó központi hatalom akarátának érvényesülését a megfelelő államigazgatási szervek mellett a pártszervek voltak hivatva biztosítani. A párt deklarált szándéka e kapcsolatban - korabeli szóhasználattal - a tanács irányítása.

A legfelső szinten szétválaszthatatlanul összefonódott párt és állam számára az alsóbb szinteken nem volt könnyű a szükségesnek vélt elkülönítés. Az alkotmányjogilag egyértelmű erőpozíciókkal ellentétben a gyakorlatban a párt számonkért és utasított. A tanács alárendelt helyzete soha nem volt kétséges, a feladat- és jogkörök nem voltak világosan elhatárolva, egymásba csúsztak, pontosabban a párt-szervek állami jogosítványokat vontak el a tanácsoktól.

Részben önértékelése adhat talán valamelyes magyarázatot arra, a párt miért nem tartotta szükségesnek jogilag szabályozni kapcsolatát a tanácsokkal. A tanácstörvény a helyi tanácsokat felügyelő, ellenőrző szervként csak a Népköztársaság Elnöki Tanácsát, a Minisztertanácsot, a szakminisztereket ill. a felsőbb helyi tanácsokat nevezi meg. A párt-szervek azonban a tanács egész tevékenységét, szakmai munkáját felügyelte és ellenőrizte az első években. Ennek értelmében a különböző szintű párt-szervezeteken belül önálló egységeket alakítottak ki, de a bonyolult rendszeren belül a párt-szervezet más egységeihez is tartozott egy-egy tanácsl részfeladat. Az MDP Budapesti Bizottsága minden, a tanács vezető szerve, tisztségviselői által készített anyagot megkapott: a VB és tanács ülések anyagát, a VB elnök havi jelentését stb. A jelentések, beszámolók utasítás szerinti átdolgozása, különösen az első években nem volt kivételes jelenség. Kifejezetten csak a pártbizottság tájékoztatását szolgálták a hetente meghatározott szerkezetben írt hangulatjelentések. Ezen kívül is kért a pártbizottság esetenként jelentést bizonyos témákból, hozott határozatot a tanácsl munkáról, s ennek végrehajtásáról a tanácsot be is számoltatta.

A választott testületek mellett az apparátus személyi összetételét is élénk és kitartó figyelemmel kísérte a párt. Az államigazgatási apparátus személyi összetételének 1945-1950 közötti változásaira utalva, a tanácsok megalakulásakor felelős megnyilatkozások hangoztatták, a tanácsl dolgozók társadalmi összetétele is tükrözi hivatásukat, a dolgozó nép hatalmának megvalósítását. Ám alig telik el pár hónap és Rákosi Mátyás az MDP II. kongresszusán már arra szólít fel: "Minden módon erősíteni kell az államapparátust. Fokozni kell fegyelmét, szak tudását, fokozni kell éberségét, az ellenőrzést, a harcot az államgépezetben megbúvó ellenség, a bürokrácia, a szabotázis ellen." Erre Rá-

kosl szerint azért van szükség, mert a fiatal tanács vezetői közül sokan nem rendelkeznek megfelelő tapasztalattal s az a veszély, ha a párt nem elég éber, a tanácsok az ellenség eszközeivé válnak. "Nemcsak a veszély van meg - folytatta - de egyes tények azt mutatják, hogy az ellenségnek ez már bizonyos fokig sikerült, hogy az ellenség az új tanácsokba jobban be van épülve, mint a tanácsok előtti közigazgatásba." (15)

Nem kétséges, nehéz helyzetben volt a város, lakóinak jelentékeny részét elemi, létszükségletli gondok gyötörték. A város vezetése e gondokkal szemben - jogkör híján - tehetetlennek bizonyult. A szűk-séges jogkör birtokosai a párt és állami szervek a szembe nézést megkerülve, a felelősséget a tanácsokra hárították át. Ez azonban semmit nem oldott meg, a bizalmatlanság, ennek nyomán a bizonytalanság az amúgyis túlbonyolított tanácsai munka hatékonyságát csak rontotta. A BVT a II. kongresszus nyomán 1953. közepéig engedelmesen "harcolt a megbúvó ellenség" ellen. A személyzeti munkára vonatkozó tervekben rendszeresen meghatározták az elbocsájtandó dolgozók számát, s beszámoltak végrehajtásáról.

A mindent átható voluntarista szemlélet a rendszer nehézségeinek nagyobbik részét - ősi módszerrel - a végrehajtókra igyekezett áthárítani. A fővárosi tanács jól láthatóan csak nagy erőfeszítéssel tudta feladatát teljesíteni. A pártszervek a tanácsrendszert a legdemokratikusabb, legfejlettebb közigazgatási rendszernek tételezve fel a rendszer nyilvánvaló hibáit a rendszert alkalmazók, elsősorban a vezetők hibáinak, politikai, szakmai felkészületlenségének következményeként ismerték el. A vezetői munka, a "káder kérdés" ezért a tanácsai munka minden szintű értékelésekor aránytalanul nagy szerepet kapott.

Az erősen centralizált gazdasághoz hasonlóan az államigazgatási munkát is a túlzott központosítás jellemezte, a tanácsai munka egészét a legkisebb mozzanatig felsőbb szervek döntéssel szabályozták. Ezt szolgálta a tanácsai szervek irányításában érvényesülő kettős alárendeltség, amelynek értelmében a tanács egészének munkáját éppen úgy, mint az egyes szervezeti egységeket egyidejűleg az erősen összefonódott államigazgatás III. államhatalmi hierarchia két különböző szintjén elhelyezkedő szerv irányította. A tanácstörvény ugyan nem

teljes következetességgel, de igyekezett érvényre juttatni azt az elvet, miszerint hatalmi szerv csak hatalmi szervnek, államigazgatási szerv pedig államigazgatási szervnek legyen alárendelve. Ám már a törvénnyel együtt megjelenő 143/1950/V.I8/MT sz. rendelet a tanácsot az MT-nek rendelte alá, s ugyanakkor a rendelet 2. paragrafusa azt is ki- mondta, a "Minisztertanácsot illető Jogkört a Minisztertanács átmenetl- leg a belügyminiszter útján gyakorolja."

A kettős alárendeltségnek megfelelően a BVT végrehajtó szerve a VB, a belügyminisztérium ill. a tanács (BVT), a VB szakigazgatási szervei az egyes szakminisztereknek (valamint az országos hatáskör szer- vek: OT, KSH stb. vezetőinek) a kerületi tanácsok a fővárosi taná- csoknak, a kerületi végrehajtó bizottságok a fővárosi VB-nek és a ke- rületi tanácsoknak, a kerületi tanácsok szakigazgatási szervei a fővá- rosi szakigazgatási szerveknek és a kerületi végrehajtó bizottságok- nak alárendelten végezték napi munkájukat.

Ez a struktúra így, ebben a formában is megnehezítette volna a fele- lős tanácsai vezetés, a tanácsai önállóság kibontakozását, a gyakorlat- ban azonban a tanács nem kettős, de többszörös alárendeltség kö- zepette bírkózott a város gondjával.

A fővárosi tanács várospolitikai tevékenységének mozgásterét két- ségkívül behatárolta a kettős alárendeltség, de úgy vélem sokkal in- kább az a tény, hogy bár feladatokat bőven kapott a tanács, de a megoldásukhoz nélkülözhetetlen anyagi eszközökkel nem rendelke- zett. A gazdasági önállótlanúság és a kettős alárendeltség együtt, egy- mást erősítve szolgáltatta ki a tanácsot a felsőbb szervek akaratának, s némította el az önálló döntést igénylők halk szavát.

Ezen évek gazdaságpolitikai célkitűzései, a feszített ütemű iparosítás, a túlzott mértékű beruházás és felhalmozás a rendelkezésre álló anyagi eszközök lehető legraclonálisabb felhasználását igényelte. A cél érdekében megszervezett, erősen centralizált gazdaság, az alkal- mazott tervutasítási rendszer azonban csak szándékaiban tudott megfelelni a követelményeknek. E rendszeren belül túlságosan eltá- volodtak egymástól a gazdasági döntéseket hozók a döntésben érin- tettektől, ilyen módon akik a döntést meghozták nem ismerhették jól egy-

egy ügy összetevőit, döntéseik következményeit, akik pedig ezt ismerték azok nem intézkedhettek.

A város vezetői úgy gondolom rövid idő alatt fellelítették mozgásterük valós határait. A rendeletek és utasítások tömege mellett egyéb tények is segítettek a fellelítésben. Jelentős tanácsai vállalatok nagy múlttal rendelkező intézmények minisztériumi kezelésbe vételét joggal tekinthették a bizalmatlanság jeleként. S nem erősítette a tanácsai tudatot, hogy több, a városra, a város lakóira vonatkozó lényeges döntésben tanácsai állásfoglalásra nem volt szükség. Csak utalni kívánok arra, hogy sem az 1951. évi kitelepítések, sem a házak államosításának előkészítésekor az országos szervek nem igényelték a városvezetés véleményét s hogy a tanács vezetői is az újságokból értesültek először a jegyrendszer bevezetéséről. Nem növelte a tanács tekintélyét az sem, hogy kiemelt fővárosi beruházások - amelyeknek rendeltetése szorosan kapcsolódott a tanácsai feladatokhoz - lebonyolítására a BVT nem bizonyult alkalmasnak, a Népstadion építtetője a OTSB, a metróé pedig a KPM volt.

2. A második és harmadik tanácsotörvény

Az MDP KV 1953. júniusi nagyjelentőségű határozata az államigazgatási tevékenységben is új fejlődési szakasznak volt kiindulópontja. A fővárosban a legnagyobb hatása a nagyvonalú lakásépítkezéseket és épülettartozásokat ígérő határozatnak volt, de egyéb intézkedések mellett az új szemlélet jeleként értelmezte a főváros, hogy 1954. októberéig több kisipari engedélyt adott ki a tanács, mint ahány kisiparos 1953. júniusa előtt működött Budapesten. S bár közvetlenül nem kapcsolódott a tanácsai tevékenységhez, feltétlenül meg kell említeni a törvényesség helyreállítására szolgáló intézkedések hatását a város lakóira. Az MDP KV határozata alapján megszületett új kormányprogram határozatainak végrehajtására a BVT szeptembertől decemberig szóló időszakra új munkatervet állított össze.

Magam úgy látom, hogy az 1953. júniusi határozat legnagyobb hatása a fővárosi tanácsra az, hogy saját alárendelt helyzetével szembenézve kimondta törvényes államhatalmi és államigazgatási jogkörének súlyos hiányosságait. Ebből a szempontból tanulságosak a testületi

ülések anyagai, ahol a felszólalók öntudatos hangja érzékelteti, az új kormányprogram a tanácsi vezetőkben is a vezetési stílus megváltoztatásának hitét keltette, s ez erősítette fel az eddig bátorítatlan kritikailag megnyilatkozásokat. A megszólalók többsége a költségvetési gazdálkodás nehézségeiről, ennek okairól szólt. A gazdálkodásról gondolkodva nem lehetett megkerülni a tanácsi önállóság kérdését. Önállósági törekvésekről beszélni azonban az előző években nem volt veszélytelen, ami érthető, ha meggondoljuk a tanácsrendszer az önkormányzati városigazgatás ellenében jött létre, de hogy volt ilyen törekvés, talán az első évektől kezdődően, az jól nyomon követhető. Erre utal a Pénzügyi Osztály vezetője egy VB ülési felszólalásában: "Ami az önállóságot illeti, az a véleményem, hogy a tanácsoknak a gazdálkodás terén sokkal nagyobb önállóságot kellene kapnia. Helyesen jegyezte meg azonban Nezvál elvtárs, hogy ez elvi kérdés, amelyet sem mi, sem az osztályok a minisztériumokkal megvívni nem tudunk. A Minisztertanáccsal kell leülni, és vele kell megbeszélni ezt a kérdést, és egy egész sor rendelkezést kell megváltoztatni ahhoz, hogy a tanácsok valóban gazdálkodjanak... Gyakran ér bennünket az a vád, hogy mi megint önkormányzatot akarunk. Mi nem önkormányzatot akarunk, hanem szabadabb gazdálkodási lehetőséget. (16) Az előző gondolathoz kapcsolódik az alábbi keserű belismerés is: "Most fel lehetne és fel kell lépni, hogy a tanácsoknak nagyobb jogot adjanak, és hogy a tanácsok valóban a proletárdiktatúra végrehajtó szervekkel, az államhatalom helyi szervekkel legyenek. Ha ugyanis a tervezést, vagy a végrehajtást nézzük, azt látjuk, hogy bizony eléggé bábok vagyunk, mert mindent meg akarnak előre szerkeszteni, határozni. (17)

Ez utóbbi sorokat olvasva felmerül a kérdés: vajon a tanácsi vezetők mennyire ismerték fel cselekvési szabadságuk határait. A kérdés csak látszólag egyszerű, hiszen az egységes államhatalom eszméjének elfogadásakor a tanácsi munka összes nehézségét átlényegültek. A napi munka viszont napi találkozást (ütközést) is jelentett az önállóságot következményével. A város vezetői közül talán többen átélték azt, amit Harrer Ferenc Pongrácz Kálmánról tudni vél: "Pongrácz és a hivatalvezetésben munkatársai a szocialista államelmélet demokratikus centralizmus elvétől áthatva, mindent a város érdekében tett, különösen a felső szerveket bíráló kijelentéseiket a nézetük szerint idejélmúlt önkormányzati felfogás csökevényének minősítették. De

lassanként elkerülhetetlenül úrrá vált felettük a genius loci. Amint a bajok és nehézségek növekedésével, amelyek orvoslását a város lakossága tőlük, mint hivatott képviselőiktől mind nagyobb mértékben és mind hevesebben követelte, támadóként kellett fellépniök a felsőbb szervekkel szemben, amiért ezektől csakhamar az önkormányzati felfogástól fertőzöttség vádját kapták, mindinkább ráeszméltek arra, hogy a demokratikus centralizmus nem jelentheti a városnak alávetettségét a kormányzattal szemben, hanem hogy a város az államnak a saját életét élő társadalmi alakulata, amely kétségtelenül összhangban az állammal, a maga életlehetőségének biztosítását követeli." (18)

E felfrmeréseket azonban a felsőbb szervek nem méltányolták. A júniusi határozat nyomán megjelent a 37/1953. (VII. 23.) MT sz. rendelet, amely a tanácsok Irányításával közvetlenül a Minisztertanácsot bírta meg, megszüntetve a belügyminisztériumi felügyeletet. Az MDP KV 1953. október 31-i ülésének határozata a pártszervezeteket tanácsi munkájuk megjavítására szólította fel. S megindult az államiigazgatás területén is az eddigi eredmények és hibák értékelése. Ezeken túlmenően azonban a kezdeti nagy bizakodás ellenére lényeges változás a tanács Irányítási rendszerében nem történt.

Az Irányítási rendszerrel szembeni elégedetlenség Jogosságának elismeréseként is 1954 elején a Minisztertanács Racionalizálási Kormánybizottságot hozott létre. A kormánybizottság tanácsi szakbizottsága, ezen belül a Budapesti Racionalizálási Bizottság alapos munkát végzett, javaslatok valóban alkalmasak lehetnek volna a BVT munkájának racionalizálására. A Budapesti Racionalizálási Bizottság jelentése azonban az örök tervezetek sorsára jutott. Javaslatoknak csak töredékét láthatta beépülni a II. tanácstörvénybe, s a munkafolyamatok racionalizálása helyett a fővárosi tanácsnál a létszámcsökkentés került a figyelem középpontjába. A Bizottság munkájában útmutatásul használhatta fel az MDP III. kongresszusának határozatait. A III. kongresszus önálló napirendi pontként tárgyalta "Az államiigazgatás és a tanácsok feladatairól". Az előadó beszédet Nagy Imre, a kormány elnöke tartotta. Nagy Imre nyílt és őszinte hangon szólt az államiigazgatás, a tanácsok Irányításában, belső szervezeti életében megmutatkozó súlyos hiányosságokról, s azok okaira is rámutatott. A tanácsok négy

évének tevékenységét értékelve megállapította, "létrejöttének és fennállásának pusztá ténye hatalmas sikere" az ország demokratikus fejlődésének. A tanácsok államigazgatási munkájáról úgy vélekedett: azt alapvetően befolyásolja, hogy a demokratikus centralizmus elvét nem sikerült következetesen megvalósítani. A központi államapparátus - mondta - gazdasági életünk szervezete túlméretezett, túlcentrálizált, s ez nehezedik kettős súllyal a helyi tanácsokra.

A teendőkről, a konkrét feladatokról már sokkal kevesebb szó esett. Az előadó helyzet-megítélésével egyet kell értenünk, de javaslatok nem lépték túl a korábban, ugyan más szinten már elhangzottakat, s koncepciónálisan új elemet a beszéd nem tartalmazott.

Még ugyanebben az évben, 1954. augusztus 19-én nyilvánosságra került a II. tanácstörvény tervezet, s országos vita után 1954. szeptember 22-én az országgyűlés elfogadta az 1954. évi X. törvényt a tanácsokról.

Az új törvény a felmerült javaslatokból csak keveset hasznosított, a rendszer létező gondjából alig oldott meg valamit, valójában egyféle elméleti, szakmai tisztázódás kiinduló pontjának volt tekinthető. A törvény a tanács és a végrehajtó bizottság hatáskörét világosabban határolta el. Ennek értelmében megszüntette a végrehajtó bizottság tanácsot helyettesítő általános jogkörét. A szervezet súlyát volt hivatva növelni az a rendelkezés, amely szerint hatalmi szerv csak hatalmi szervnek lehet alárendelve. S bár a gyakorlatban még hosszú ideig nem érvényesült tisztán, kimondta a szakigazgatási szervek önállóságát is. Budapest vonatkozásában fontos felismerést tartalmazott a törvény, a 65. paragrafusában "Budapest főváros tekintetében a törvény végrehajtása során szervezeti és hatásköri vonatkozásban, valamint a gazdasági terv és költségvetés megállapításakor figyelembe kell venni azokat a követelményeket, amelyek a főváros jellegéből folynak." (19) Ettől kezdődően a budapesti tanács neve megváltozott, új neve: Budapest Főváros Tanácsa, a felismerés egyéb következménye a törvény hatálya idején csak nehezen fedezhető fel. Már a következő évben is panaszosan írt erről a BFT egy - az MDP KV PB számára készített - jelentésében: "Az Országos Tervhivatal és az egyes minisztériumok intézkedéseikben nem segítik elő a tanácstörvény 65. paragrafusának érvényesülését. Intézkedéseik és kezelési módjuk azo-

nos a megyei tanácsokéval és nincsenek tekintettel a Fővárosi Tanács különleges helyzetére. Emlatt nem jut érvényre a Fővárosi Tanács nagyobb gazdasági önállósága, a bér- és létszámgazdálkodás, a költségvetés, az anyag- és munkaügyi gazdálkodás stb. területén." (20) A tanácstag és választóinak kapcsolatában is történt változás, az új választójogi törvény a tanácstag egyéni választókerület szerinti választását írta elő.

A már említett Racionalizálási Kormánybizottság munkáját 1954. szeptemberében egy MT rendelet befejezettnek nyilvánította. A fővárosi tanács azonban úgy döntött, a budapesti bizottság folytassa munkáját. Ennek során külön is megvizsgálták a kettős alárendeltség tanácsli érvényesülését. A bizottság javaslataiban a sok-sok vitát, súrlódást kiváltó kettős alárendeltséget nem kívánta meghaladni, csupán a tanács, valamint a felsőbb szervek hatás- és jogkörének pontos szabályozásával remélte oldani annak nyomasztó hatását. Ehhez sem sikerült megszerezni a felsőbb szervek egyetértését. Apró Antal az MT elnökhelyettese a tanács felterjesztésére írt 1955. december 17-i levelében a javaslatot elutasította, megállapítva, hogy a kettős alárendeltség "további jogszabályi rendezése nem csökkentené a problémák számát."

Október előtt, 1956-ban a területrendezés bejelentése váltott ki izgalmakat a lakosság, különösen az apparátus körében. A kormány 1955. végén hozta létre a Területszervezési Kormánybizottságot, amelynek feladata az igazgatási területi reformjavaslat elkészítése volt. A Bizottság munkáját, hasonlóan a fővárosi bizottsághoz bizalmasan, a nyilvánosság kizárásával végezte. Az 1956. május 18-i budapesti pártaktíván szólt róla először Rákosi Mátyás, mint a napirenden levő feladatok egyikéről, amelynek megvalósításával egyidejűleg - ígérete szerint - meg fog szűnni a túlzott centralizáció és növekedni fog a tanácsli önállóság. A terv szerint a 13 vagy 14 kerületből álló Budapest területe egyharmadával, lakóinak száma egytizedével csökkent volna. A főváros új határa, a kialakítani tervezett új kerületek tanácsli szervezete, ezek belső tagozódására vonatkozó, véglegesnek tartott javaslatát a BFT VB 1956. október 11-i ülésén vitatta meg, és fogadta el. Másnap október 12-én jelent meg a hivatalos közlemény: "A Központi

Vezetőség és a Minisztertanács a következő években nem tartja cél-szerűnek a területátszervezés végrehajtását."

Az 1956-os forradalom alapjaiban rázta meg a fővárost. A közigazgatásban megszülettek a forradalom szervei: a nemzeti bizottságok. A kerületi nemzeti bizottságok különböző időpontokban, a Budapesti Nemzeti Bizottság 1956. november 1-én alakult meg a Szociáldemokrata- a Kiszgazda-, Keresztény Magyar-, a Parasztpárt, a Demokrata-, a Kommunista párt, illetőleg a Keresztény Ifjúsági Szövetség képviselőiből. Következő, egyben utolsó ülésüket november 2-án tartották, a tervezett november 5-i ülésekre már nem kerülhetett sor.

Ismereteink szerint a Budapesti Nemzeti Bizottság foglalkozott a tanácsrendszer eltörlésével és az önkormányzati városigazgatás visszaállításával.

A forradalmat ugyan leverték, de a városigazgatásban is új történet kezdődött. Rövid idő után megkezdődött egy lassú átalakulás, amelynek eredményeként a nyolcvanas évek elejére a tanácsrendszer összes belső tartalékai feltáruultak. A kedvező társadalompolitikai környezet - a hatvanas évek közepétől - segítette levetni a rendszer döntően ideológikus kötöttségét, s ezek után nyilvánvalóvá vált az is, alapvető szerkezeti változás nélkül a városigazgatás már nem tud megfelelni a kor kihívásainak.

A folyamat több szakaszra is bontható. Fontos kísérlet történt az ötvenes évek végén az önálló fővárosi törvény kezdeményezésével. A kezdeményezők a demokratikus centralizmussal összeegyeztethetőnek tartották, s úgy vélték az önálló törvényhez a jogalapot is megtalálták a tanácstörvény 65. paragrafusában. A pártszervek egyetértésével folyt a fővárosi törvény előkészítésére kiküldött bizottság tevékenysége, elkészült a javasolt törvénytervezet alapelveit rögzítő anyag, amikor 1958 májusában párthatározat vetett véget a közel másfél évig tartó reménynek, a javaslat sajátos körülmények között lekerült a napirendről.

A korszak kétségkívül legkomolyabb és legalaposabb újjító munkáját az új gazdasági Irányítási rendszer bevezetésének előkészítő munká-

latal ösztönözték. Ösztönözte és készítette a tanácsi vezetőket saját helyzetük ismételt felmérése a városigazgatási jog- és hatáskörök visszavételére és szélesítésére. Az ennek nyomán megszületett III. tanácsi törvény kritikusan fejlesztette tovább a tanácsi városigazgatást. Az új törvény szerint a tanácsok népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szervek. Tényleges helyzetüknek megfelelően nem vállalta az államhatalmi és tömegszervezeti jelleget. Fontos felismerés-ként a törvény a tanácsot önkormányzati szervként is deklarálta. Az önkormányzat leglényegesebb vonása a szervezeti és működési hatáskörök pontos megvonása mellett a feladatok végrehajtásához szükséges gazdasági eszközök birtoklása.

A III. tanácsi törvény nyomán a tanácsi szervezet ezekben az években sokat veszített kötöttségéből, s noha a kettős alárendeltség nem szűnt meg, szabályozottabbá, áttekinthetőbbé vált a szervezet, gazdasági ügyekben vezetők nagyobb döntési lehetőséget kaptak, szervezeti és működési szabályok segítették a szakmialag felkészültebb apparátus munkáját. Tényleges önkormányzat azonban gazdasági önállóság nélkül nem létezhet. A modern városigazgatás természetesen feltételez szakmialag jól átgondolt, racionális belső munkaszervezetet, a város gondjaival, nehézségekkel azonosulni tudó felkészült apparátust, ám önálló gazdasági eszközök birtoklása nélkül a város vezetésére vállalkozók valódi tulajdonosokká nem válhatnak, csak eszköz-zelvé a központi hatalomnak.

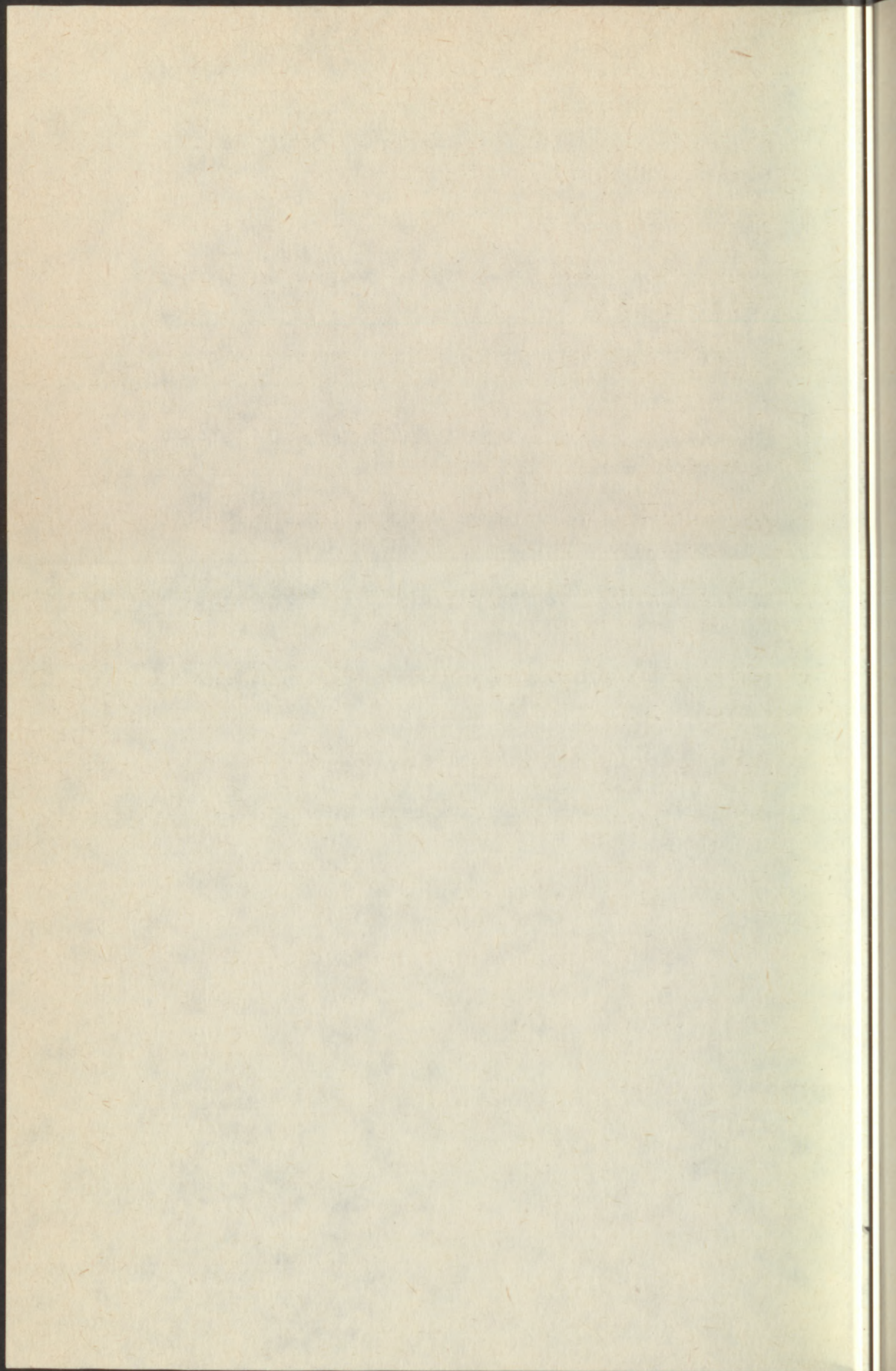
Jegyzetek:

1. Az első tanács törvény miniszteri indoklása kimondja: "A törvényjavaslat az alkotmány rendelkezésével szerint a demokratikus államszervezet magasabb formájának alapjait rakja le. Feladatunk, hogy a felszabadító Szovjetunió példája nyomán következetesen továbbfejlesszük Népköztársaságunk államszervezetét, tökéletesítsük működését; csak így tudja betölteni népi demokratikus államunk azt a nagy feladatot, amely a munkások és dolgozó parasztok államára a szocializmus építésében hárul." (Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye, I. Törvények, törvényerejű rendeletek és minisztertanácsi rendeletek 1950, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó - 9. old.)
2. Blhari Mihály: Politikai mechanizmus és demokrácia (Válság és megújulás - Kossuth Könyvkiadó, 1982.)
3. Kádár János belügyminiszter országgyűlési beszéde a helyi tanácsokról (Állam és közigazgatás, 1950. április-május, 225- 26. old.)
4. BFL, XXIII/101, BVT tanácsulési jkv. Jegyzőkönyv, 1950. június 15.
5. Az I. tanács törvény, I. . (Törvények és rendeletek... 1950.)
7. A kisliparosok száma Budapesten:

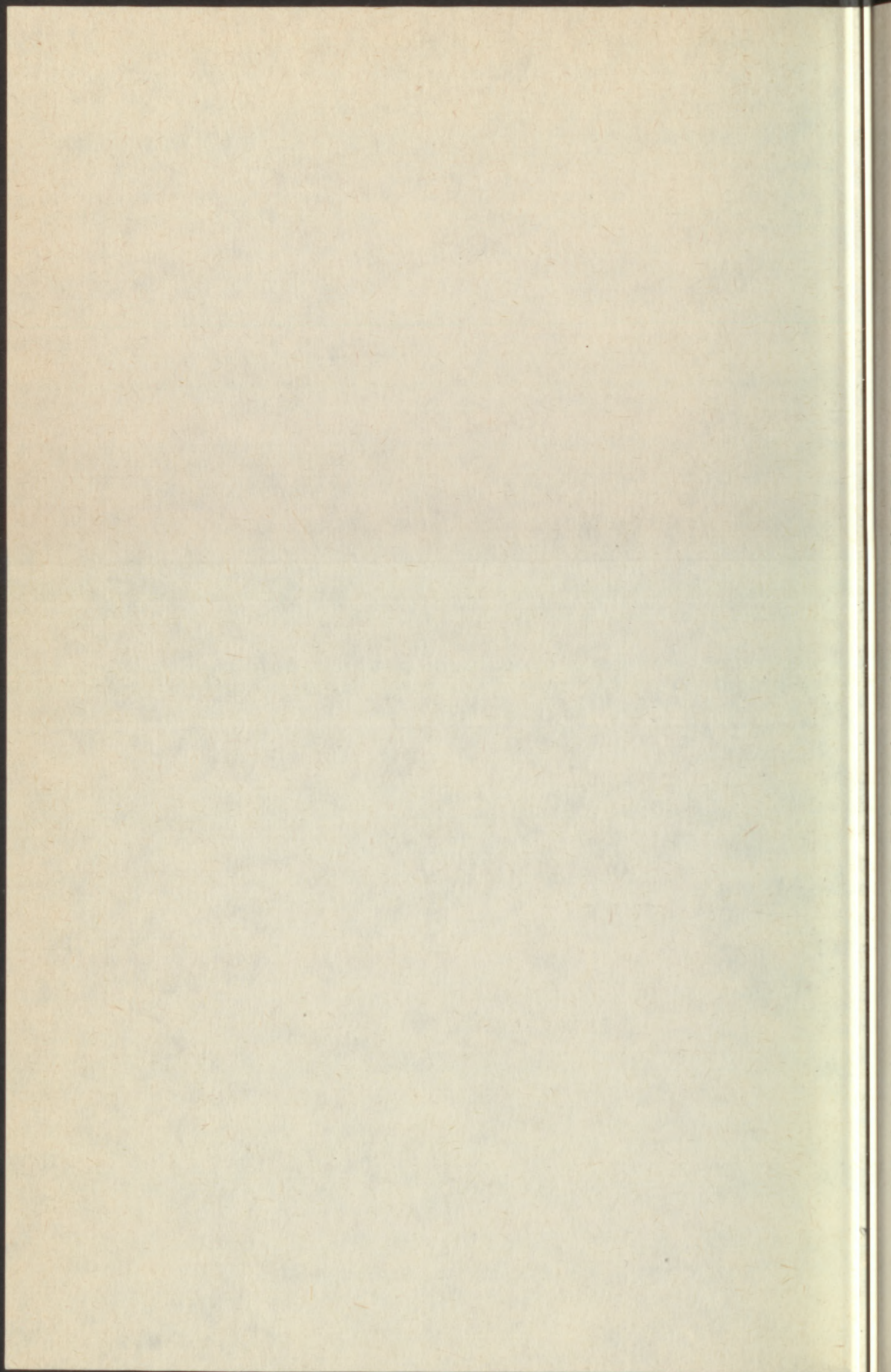
1949. I. I.	-	47.336
1951. I. I.	-	26.987
1952. II. I.	-	17.813
1953. II. I.	-	11.393

Az adatok közlik: dr. Balázs Istvánné - dr. Simon Andor: Budapest helyi iparáról (Megyel és Városi Statisztikai Értesítő, 1958. 7. sz. 298. old.)
8. A felszabadult Budapest tizenöt éve 1945-1959, Bp. 1959.
9. Jelentés a Budapesti Városi Tanács és az I-XXII. kerületi tanácsok október havi működéséről - 1950. november (BFL, XXII-1/103 A BVT VB Titkárságának Iratal.) A továbblakban lásd: Jelentés...

10. A szocializmus építésének útján - A Magyar Dolgozók Pártja II. Kongresszusának anyagából, Bp. 1951. 194. old./
11. Jelentés... 1953. Január 5.
12. BFL XXIII/IOI. A Budapesti Városi Tanács ülésének Jegyzőkönyve, 1952. február 15.
13. BFL XXIII/IO3. Jelentés a Budapesti Városi Tanács munkájáról - 1951.
14. BFL XXIII/IO3. Jelentés az MDP PB 1951. december 6-i határozatának végrehajtásáról - 1953. március
15. A szocializmus építésének útján - A Magyar Dolgozók Pártja II. Kongresszusának anyagából, Bp. 1951. 62-63. old.
16. BFL XXIII/IO2 A BVT VB 1953. augusztus 27-i ülésének Jegyzőkönyve.
17. BFL XXIII/IO2 A BVT VB 1953. augusztus 27-i ülésének Jegyzőkönyve.
18. Harrer Ferenc: Egy magyar polgár élete, II. kötet, II. rész.
19. Az 1954. évi X. törvény (Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye, 1954.)
20. BFL XXIII/IO3. A BVT VB Titkárságának Iratal, 1955.



Függelék



ÖNKORMÁNYZATI BIBLIOGRÁFIA
1872-1989

Bevezetés

Jelen összeállítás erősen szelektív könyvészeti anyagot tár az olvasó elé. A válogatás Időkorét a kötet tanulmányaihoz kellett szabnunk és ettől csak annyiban térünk el, hogy nem 1985-öt, hanem 1989-et vettük záróévnek. Ami a bibliográfia belső kronológiai szerkezetét illeti, arra törekedtünk, hogy a bibliográfiai tételek száma a mához közeledve arányosan emelkedjék. Az 1945 előtti időszakokra utaló könyvészeti anyag az összeállítás kétötödét képezi, így tehát az 1950-ben meghonosított, napjainkig fennálló tanácsrendszerről szól a bibliográfiai tételek valamivel több mint a fele része.

Túlzott kívánság lenne olyan bibliográfiát készíteni, amely az önkormányzat kérdését egyedül Budapestre vonatkozóan dokumentálná. Azért, mert a külön budapesti témájú szakirodalom - a múltban és a jelenben egyaránt - mennyiségileg rendkívül csekély. Ugyanakkor a témába vágó és az összeállításunkban is jórészt megjelenő könyvek és folyóiratcikkek nagy hányada Budapestre nézve szintén tartalmaz utalásokat, vagy fontos megállapításokat. Végül, az általánosabb jogi, közgazdástudományi, szociológiai, közgazdasági, gazdasági- és politikatörténeti irodalom teljes mellőzésével a szűkebb problematika meg sem érthető.

Az összeállítás tagolása során a könnyebb tájékozódás elősegítésére törekedve tematikus blokkokat alakítottunk ki. Nincs azonban tökéletes osztályozási rendszer, hiszen az egyes művek nemegyszer igen különböző témákat taglalnak; hely hiányában azonban minden egyes bibliográfiai tételt mindig csak egyetlen helyen szerepeltetünk.

A bibliográfiai feltáró munka során számtalan forrásból merítettünk. Rendelkezésünkre állt néhány összefoglaló bibliográfia is, melyek közül különösen kettőt emelnénk ki:

A magyar közigazgatási irodalom válogatott bibliográfiája
1827-1944.

Összeáll.: Hernádi László Mihály Bp. 1983.

Bibliography of Hungarian Legal Literature 1945-1980.

Szerk.: Lajos Nagy Budapest, 1988.

Az itt következő szakirodalmi bibliográfia az időrendi felépítés elvét követi; az egyes történelmi korszakokon belül tematikus fejezetekre tagolt könyvészeti anyag ugyanakkor a szerzők abc rendjében férhető hozzá.

Általános művek (1867-1980)

Beér János: A szocialista államépítés. Bp. 1968. 345 p.

Berényi Sándor - Madarász Tibor - Toldi Ferenc: Államigazgatási jog.
Általános rész. Bp. 1975. 566 p.

Bibó István - Matyasovszky Jenő: Magyarország városhálózatának kiépítése. Bp. 1950.

Bónis György - Degré Alajos (szerk.): Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából. Bp. 1971. 511 p.

Budó Jusztin: Budapest főpolgármesterrel és polgármesterrel 1873 óta.
Bp. 1933. 48 p.

Czebe Jenő: A magyar önkormányzati jog. Községek, városok (Budapest székesfőváros), vármegyék autonómiája a legrégebb kortól napjainkig. Bp. 1941. 302 p.

Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976. 560 p.

Egyed István: Budapest önkormányzata. Stat. Közl. 78. köt. 3. sz.
(1935) III p.

Erdel Ferenc: Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. Összegyűjtött írások és beszédek. Bp. 1977. 558 p.

Erekly István: A modern magyar közigazgatás kialakulása. Pécs,
1942. 66 p.

Erekly István: Az önkormányzat modern rendszerének kialakulása
Magyarországon. I-2. Városi Szemle. 1939. 371-394.,
481-503 p.

Gárdonyi Albert: A polgármesteri tisztség eredete és fejlődése ha-
zánkban. Városi Szemle. 1939. 359-370. p.

Kliss György: Budapest várospolitikája 1873-1944. Bp. 1958. 427.p.

Hencz Aurél: Területrendezési törekvések Magyarországon az állam-
gazgatási jog aspektusából. Bp. 1973. 677 p.

Koncz János: Önkormányzat és közigazgatás. Bp. 1937. 244 p.

Madarász Tibor: Városgazgatás és urbanizáció. A városgazgatási te-
vékenység elméleti modellje. Bp. 1971. 530 p.

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a
XX. század államában. A magyar közigazgatás szerkezete,
működése és jogi rendje. Bp. 1942. 675 p.

Meznerics Iván - Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei 1867-
1937. Bp. 1937. 447 p. (Magyar Közigazgatástudományi Inté-
zet Kladványai 21.)

Nagy Lajos: A 100 éves Fővárosi Vízművek. Bp. 1968.

Papp Ignác: Az állampolgár és az államszervezet viszonyának szo-
ciológiai megközelítéséhez. Szeged. 1971. 103 p. Önkormány-

zatok jogi szabályozása 1950 előtt. Állam és Igazgatás. 1989. I. sz. 69-85. p.

Szántó Ferenc:A fővárosi önkormányzat múltja. Állam és Igazgatás. 1989. IO. sz. 916-920. p.

Vörös Károly (összeáll.):A polgári kori magyar törvényhatósági köz-
Igazgatás. Bp. 1956. 81 p.

I. A DUALIZMUS KORA

Áttekintő művek /1867 (1872) - 1918/

Acsády Ignác:A magyar közigazgatás történetéhez. Közgazdasági Szemle. 1893. 17. évf. I. köt. 335-344. p.

Budapest története a márciusi forradalomtól az őszirózsás forradalomig. Szerk.: Vörös Károly. IV. köt. Bp. 1978. 809 p.

Gárdonyi Albert:A főváros egyesítésére vonatkozó okmányok gyűjteménye. Bp. 1913. 616 p.

Gárdonyi Albert:Ötven esztendő Budapest székesfőváros történetéből 1973-1923. Bp. 1925. 163 p.

Jászi Viktor:A magyar közigazgatási jog alapvonalai. I. köt. Bevezetés. Szervek. Közszolgálat joga. Debrecen. 1907. 452 p.

H. Kohut Mária (szerk.):Források Budapest múltjából II. 1873-1919. Bp. 1971. 522 p.

Ladik Gusztáv:Közigazgatásunk fejlődése 1867 óta. Bp.1932.104 p.

A 40 éves Budapest. Értekezések a városi közigazgatás köréből. Bp. 1913.

Sarlós Béla:Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976. 277 p.

Wildner Ödön:A főváros közigazgatásának története a klegyezéstől a Milleneumig. Stat. Közl. 91. köt. 4.sz. (1939) 130 p

Önkormányzat és állami centralizáció

Czéh Antal:A közigazgatás rendezése. Pécs. 1899. 192 p.

Egyed István:Államfelügyelet az önkormányzat felett. Jogállam. 1913. 4. füz.

Hannibál József:Lehet-e autonómia választás nélkül? A törvényhatóságok és községek bevétele és viszonya az államhoz. Bp. 1891. 43 p.

Kuncz Ignác:Állami önkormányzat. Székfoglaló értekezés. Bp. 1896. 70 p.

Mocsáry Lajos:Az állami közigazgatás. Bp. 1890. 284 p.

Szokolay István:Centralisatio és önkormányzat. Észrevételek a közigazgatási törvényjavaslathoz. Bp. 1891. 87 p.

Tisza István államosítási kísérlete (1914)d. In: Csizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 389-419. p.

Tomcsányi Móricz:Önkormányzat és decentralizáció. Bp. 1911. 72 p.

Wlassics Gyula:Önkormányzat és felügyeleti jog. Jogállam. 1916. I. füzet

Zsitvay Tibor:A főispán az államosított közigazgatásban. Jogállam. 1920. 137-140. p.

Városi (budapesti) törvénytervezetek

Bárczy István - Harrer Ferenc:Tanulmány a szomszédos községeknek Budapesthez való kapcsolatáról. Bp. 1908.

Csizmadia Andor: A városi törvényhozás a dualizmus korában és az 1918. évi városi törvénytervezet. Állam és Igazgatás. 1981. II. sz. 988-998. p.

Faschó-Moys Sándor városi tervezete (1897). In: Csizmadia Andor (szerk.): Burokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 288-321. p.

Heltal Ferenc: Emlékirat a Budapest főváros alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. tc. reformjáról. Bp. 1899. Újra-kiadva. In: Csizmadia Andor (szerk.): Burokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 342-362. p.

A közigazgatási reformok kérdésel a Magyar Jogászegyletben (Az 1914. évi ankét). In: Csizmadia Andor (szerk.): Burokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 362-379. p.

A városi törvény - Harrer Ferenc tervezete (1912.). In: Csizmadia Andor (szerk.): Burokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 321-342. p.

II. AZ ELLENFORRADALMI KORSZAK

Városi-községi önkormányzat jogi, politikai értelme

Budapest története a forradalmak korától a felszabadulásig. Szerk.: Horváth Miklós. V. köt. Bp. 1980. 665 p.

Egyed István: Budapest székesfőváros főpolgármestere és segéd-szervei. Magyar Közigazgatás. 1935. nov. 10.

Egyed István: Járásai önkormányzat. Magyar Jogi Szemle. 1921. 64-71. p.

Egyed István: Magyar államélet. Bp. 1942. 193 p.

Egyed István: A vidéki városi törvényhatóságok jogállása. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 57-68. p.

- Erekly István: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata. Bp. 1932. 227 p.
- Eszlár Károly: A magyar közigazgatási jog alapismeretel különös tekintettel az önkormányzati közigazgatásra. Bp. 1936. 305 p.
- Homolyai Rezső: Városi önkormányzat. A városigazgatási politika vázlat. Stat. Közl. 95. köt. 4. sz. (1943), 215 p.
- Kliss István: Csongrád megyei város közigazgatása. Bp. 1935. 166 p.
- Magyary Zoltán: A magyar várospolitikai alapvetése. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 45-56. p.
- Polner Ödön: Törvényhatósági önkormányzatunk lényege. In: Némethy-émlékkönyv. Bp. 1932. 18-30. p.
- Steuer György: A községek önkormányzata. In: Némethy-émlékkönyv. Bp., 1932. 192-197. p.
- Szekeres József (szerk.): Források Budapest múltjából III. 1919-1945. Bp. 1972. 646 p.
- Tomcsányi Kálmán: Az önkormányzati jog lényege. In: A mai magyar község. Bp. 1938. 781-786. p.
- Varga József: Ősl kincsünk az önkormányzat. Alkotmánytörténeti és közigazgatási tanulmány. Bp.-Csobaj. 1940. 63 p.

Városi önkormányzat és állami felügyelete

- Bessenyel Zénó: A Fővárosi Közmunkák Tanácsának szerepe a városrendezésben. In: Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. Bp. 1940. 85-88. p.
- Borbíró Ferenc: A városok önkormányzata és a felügyelő hatóság. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 131-140. p.

Inántsy-Pap Elemér: Kormányhatósági felügyelet és ellenőrzés a községek (falvak) háztartása és gazdálkodása felett. In: A mai magyar község. Bp. 1938. 391-403. p.

Inántsy-Pap Elemér: A községi (városi) felügyelet fejlődése és pénzügyi szükségessége. Városi Szemle. 1944. 16-28.p

Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Stat. Közl. 80.köt. I. sz. 152 p.

Miskolczy Ágost: A Kerületi Előjáróságok kihágási bíráskodásának központosítása és a közigazgatás racionalizálása. Bp. 1935. Stat. Közl. 77. köt. 4. sz. 78 p.

Takács Imre: Közigazgatásunk racionalizálása és a decentralizáció. In: Takács Imre (szerk.): Tanulmányok a társadalom- és közigazgatáspolitikai köréből. Homok. 1931. 257-267. p.

Weis István: Központosítás - szétosztás. Magyar Szemle. 1927. 121-128. p.

Városi-közigazgatási reformtervek, törvényjavaslatok

Bene Lajos: Nagy-Budapest tervének kialakulása. Városi Szemle. 1945.

Ferdinandy Gyula belügyminiszter törvényjavaslat (1920). In: Csizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 419-434. p.

Erekly István: Közigazgatási reform és a nagyvárosok önkormányzata. I. rész. Stat. Közl. 67. köt. I. sz. 2. rész. Stat. Közl. 70. köt. I. sz. 227 p. 396 p.

Magyary Zoltán kormánybiztos tervezete: A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (1932). In: Csizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 434-451. p.

A "Nemzeti Munkaterv" közigazgatási reformigéretel (1932). In: Csizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 451-455. p.

Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának előfeltételeiről és lehetőségeiről. Bp. 1942. 276 p.

Szilgeti Gyula: Nagy-Budapest terve pénzügyi vonatkozásban az érdekelt városok és községek háztartási előírányzatal alapján. Stat. Közl. 70. köt. 4. sz. 55 p.

A városi igazgatás reformtervezetel. I. Vásáry István tervezete (1931). 2. Csizmadia Andor tervezete (1943). In: Csizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 455-498. p.

Wels István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról (1940). In: Csizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 498-510. p.

A fővárosi törvény (1930) körüli vita

Harrer Ferenc: Az új fővárosi törvény közigazgatási rendszere. In: Némethy-émlékkönyv. Bp. 1932. 152-162. p.

Krivoss Árpád: A fővárosi törvény reformja és az autonómia. Bp. 1927. 28 p.

Nagy Mihály: Községi önkormányzat a mai fővárosi törvényben. Városi Szemle. 1927.

L. Nagy Zsuzsanna: A budapesti liberális ellenzék 1919-1944. Bp. 1972. 177 p.

Önkormányzatok (Budapest) szakigazgatási szervei, tisztségviselői működési mechanizmusai

Bárczy István: Gyakorlati problémák a városigazgatás körében. In: Némethy-émlékkönyv. Bp. 1932. 146-149. p.

- Csizmadla Andor: A városi közigazgatás egyszerűsítése. I-3. Városi Szemle. 1943. 250-286., 413-465., 508-574. p.
- Dambrowszky Imre: Szabályrendeletli jog. Közigazgatási jogi tanulmány. Bp. 1922. 261. p.
- Farkas Ákos: A székesfővárosi önkormányzati közigazgatás hatósági szervei. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 328-338. p.
- Fáy István: A főispán szerepe a városigazgatásban. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 210-213. p.
- Flaxmayer József - Medriczky Andor: A kerületi elöljáróságok szerepe Budapest Székesfőváros közigazgatásában. Stat. Közl. 64. köt. 3. sz. (1934) 246 p.
- Illyefalvi I. Lajos: A székesfőváros közigazgatása 1933. évben. Stat. Közl. 77. köt. 3. sz.
- Illyefalvi I. Lajos: A székesfőváros közigazgatása 1934. évben. Stat. Közl. 78. köt. 2. sz.
- Illyefalvi I. Lajos: A székesfőváros közigazgatása 1935. évben. Stat. Közl. 88. köt. 2. sz.
- Illyefalvi I. Lajos: A székesfővárosi közigazgatási alkalmazottak. Stat. Közl. 68. köt. (1934) e. sz. 96 p.
- Kliss Endre: A polgármester bel- és külterületi igazgatásban. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 249-254. p.
- Koncz János: Az önkormányzat élete. Vita a választásról és kinevezésről. Bp. 1940. 164 p.
- Medriczky Andor: A székesfővárosi tisztségviselői illetmények alakulása. Stat. Közl. 74. köv. 4. sz. 1935. 118 p.
- Némethy Imre: Általános szakigazgatás a városokban. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 287-302. p.

Szendy Károly: A székesfőváros közigazgatási praktikuma. Stat. Közl. 87. köt. 2. sz. 59 p. (1937)

Önkormányzati gazdálkodás

Bene Lajos: A magyar városi háztartási statisztika tanulságai. Magyar Stat. Szemle. 1936. 3. sz.

Borocz Dezső: Útmutatás a r.t. városok kis- és nagyközségek pénz-, vagyonkezelése és számvitele körül követendő eljárásokhoz. Debrecen. 1920. 18 p.

Borus Ferenc: Közművek jelentősége a városok háztartásában. In: Az 1931. évi magyar országos mérnökkongresszus Irtal. Bp. 1932. 168-169. p.

Görög Jenő: Városi számvitel, költségvetés és zárszámadás alapelvel. In: A mai magyar város. Bp. 1938. 516-549. p.

Homolyai Rezső: A főváros pénzügyei 1919-1931. Stat. Közl. 66. köt. 2. sz.

Inántsy-Pap Elemér: Az önkormányzatok háztartása. In: A mai magyar közigazgatás. Bp. 1936. 552-570. p.

Kuncz Ödön - Magyary Zoltán - Hoor-Templis Mórlic: Közüzemi problémák. Stat. Közl. 71. köt. (1934) 2. sz. 51 p.

Laky Dezső: A helyhatósági adózás az adóstatisztika tükrében. Bp. 1932. 272-277. p.

Lukács Ödön: Az önkormányzati gazdálkodás és kormányhatósági felügyelete. Bp. 1927. 30 p.

Purébl Győző: Községi üzemekről és a városok jövedelmi forrásairól. In: Takács (szerk.): Tanulmányok a társadalom és közigazgatáspolitikai köréből. Homok. 1931. 203-213. p.

Szigeti Gyula: Magyarország városi üzemel és vállalatal. Stat. Közl. 71. köt. I. sz. 60 p.

Helyhatósági szociálpolitika, közegészségügyl és közoktatási szakigazgatás

Csorna Kálmán: Fejezetek a gyámságl jogból különös tekintettel a székesfővárosi Árvaszék gyakorlatára. Bp. 1927. 159 p.

Csorna Kálmán: A szegénygondozás Budapesten. Stat. Közl. 62. köt. I. sz. (1930) 247 p.

Hamvas József: Budapest székesfőváros Iskolaügye 1920-1938. Stat. Közl. 91. köt. 3. sz. 80 p.

Lukácsl István: Budapest Székesfőváros szociális szervezete és működése. Bp. 1942. 47 p.

Melly József: A városi hatóságok közegészségügyl hatásköre. In: A mai magyar egészségügyl közszolgálat. Bp. 1942. 223-245. p.

Schuler Dezső: Budapest székesfőváros által kezelt alapítványok. Bp. 1934. 436. p.

Schuler Dezső: Az alapítványszerű juttatásokra és alapítványokra vonatkozó törvények és jogszabályok. Bp. 1935. 25 p.

Schuler Dezső: Hatóságl és társadalmi embervédelem Budapesten. Stat. Közl. 90. köt. I. sz. 344 p.

Schuler Dezső: A székesfőváros gyermeküdültető tevékenysége. Stat. Közl. 89. köt. I. sz. 73 p.

Szítás Jenő: Alapítványok a közjótékonyság szolgálatában. In: A mai magyar szociálpolitika. Bp. 1939. 787-812. p.

III. REFORM TERVEK AZ 1945 UTÁNI KOALICIÓ IDEJÉN - A TANÁCSRENDSZER BEVEZETÉSE (1950)

Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960). Bp. 1962. 646 p.

Bibó István: A magyar közigazgatásról. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok II. köt. 1945-1949. 469-485. p.

A Budapesti Nemzeti Bizottság Jegyzőkönyve 1945-1945. Szerk.: Gáspár Ferenc-Halasi László Bp. 1975. 359 p.

Gáspár Ferenc (szerk.): Források Budapest múltjából. IV. 1945- 1950. Bp. 1973. 569 p.

Gyarmati György: Közigazgatási reform és pártküzdelmek 1944-1947 Valóság. 1984. 6. sz. 9-21. p.

Halasi László (összeáll.): Budapesti közéleti névmutató 1945- 1950. A Budapesti Nemzeti Bizottságok és Népfrentbizottságok tagjai, Bp. 1980. 289 p.

A magyar közigazgatás reformja a Nemzeti Parasztpárt javaslatában (1946) In: Csilizmadia Andor (szerk.): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979. 541-1551. p.

IV. A TANÁCSRENDSZER KORA

A tanács pártállami függése - a helyi hatalom jellege

Bálint Tibor: A magyar tanácsrendszer fejlődése. Bp. 1984.

Bánlaky Pál: A helyi hatalom mibenléte és működésmódja (lét, lehetőség, szükséglet). Juss. 1988. március 33-39. p.

Berényi Sándor: A tanácsli szakigazgatási szervek központi irányítása. Állam és Igazgatás. 1971. 2. sz. 152-164. p.

- Berényi S. - Szalal É. - Szatmári L.: A nagyvárosi agglomerációk és az államigazgatási rendszer a világ országában. Bp. ELTE 1973. (Soksz.). 216 p.
- Berkes István: A tanácsok és a rendőrség kapcsolata. Állam és Igazgatás. 1971. 12. sz. 1135-1143. p.
- Bihari Mihály: Helyi társadalom és önkormányzati demokrácia. Társadalomkutatás. 1988. 2. sz.
- Bihari Mihály (szerk.): Közigazgatás és politika. Tanulmányok a közigazgatás köréből. Bp. 1980. 233 p.
- Bihari Ottó: A magyar közigazgatás 30 éve. Állam és Igazgatás. 1975. 4. sz. 294-305. p.
- Bihari Ottó: Az önkormányzat egyes kérdéseit tanácsainknál. Állam és Igazgatás. 1973. 2. sz. 97-107. p.
- Dallos Ferenc: A szervezetek várospolitikai szerepéről. Állam és Igazgatás. 1971. 9. sz. 792-807. p.
- Dallos Ferenc: A tanácsok a szocialista demokrácia szervei. Bp. 1964. 356. p.
- Galabár Tibor - Markos György: Az üzemi és a tanácsi demokrácia kapcsolódása. Állam és Igazgatás. 1972. 7. sz. 607-615. p.
- Gáspár Ferenc-Szabó Klára (szerk.): Források Budapest múltjából V/a. 1950-1954. Bp. 1985. 453 p.
- Gáspár Ferenc-Szabó Klára (szerk.): Források Budapest múltjából V/b. 1954-1958. Bp. 1988. 415 p.
- A. Gergely András: Politikai érdek és területi párturalom. Juss. 1989. dec. - 1990. jan. 64-72. p.
- Gombár Csaba: A helyi hatalom hermeneutikája. In: Helyi társadalom I. Hipotézisek - kutatási módszerek. Bp. 1983. 119-135. p.

Horváth M. Tamás: Kislvárosok politikai viszonyai. Valóság. 1988. 7. sz. 89-99. p.

Jakab Sándor: A tanácsválasztás és a helyi politika. Társadalmi Szemle. 1973. 3.sz.

Lakos Sándor: A tanácsok helye és szerepe a szocialista építés Jelenlegi szakaszában. Bp. 1969. 123 p.

Papp Lajos: A tanácsszervek központi irányítása. Állam és Igazgatás. 1972. I. sz. 1-21. p.

Raft Miklós: A helyi államigazgatás. Társadalmi Szemle. 1977. 6. sz.

Raft Miklós: A tanácsok jellege. Állam és Igazgatás. 1979. 3. sz. 264-279. p.

Sarlós István: A tanácsok negyedszázada. In: Uő: Haza, haladás, humanizmus. Bp. 1981. 59-73. p.

Szabó Klára (összeáll.): 25 éves a Fővárosi Tanács. Bp. 1975. 102 p.

Szelestey György: A tanácsok népképviselői-önkormányzati jellegének érvényesülése. Állam és Igazgatás. 1980. 4. sz. 375-377. p.

Szoboszlai György - Wiener György: A város szerepe a középszintű területi igazgatásban. (Egy közigazgatás-szociológiai vizsgálat tapasztalatai). Tanácsigazgatási Szervezési Intézet. Bp. 1978.

Takácsné Badarai Éva: Helyi tanácsok törvényességi felügyelete. Állam és Igazgatás. 1987. 10. sz. 936-942. p.

A tanácsok tevékenysége 1950-1974. KSH Kiadványa Bp. 1975.

Verebélyi Imre: A tanácsai önkormányzat Bp. 1987. 432 p.

Wiener György - Szoboszlai György: Önkormányzat és gazdaságirányítás. Közgazdasági Szemle. 1980. 7-8.sz.

Regionális területfejlesztés

Benyó Bertalan: A területi elv és valóság. Valóság. 1979. 6. sz.
84-91. p

Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok. III. köt. 1971-1979. 141-295.p

Csepregi Pál: A tanácsok területi gazdasági koordinációja. Állam és Igazgatás. 1979. 5. sz. 422-431. p.

Helm Ferencné: A tanácsok szerepe a településfejlesztésben. Állam és Igazgatás. 1977. 8. sz. 713-722. p

Kerekasztal-beszélgetés a tervezés, a döntés és a végrehajtás területi tapasztalatairól. Városépítés. 1981. I. sz.

Kulcsár István (szerk.): Területi tervezés - tanácsai tervezés. Bp. 1972.
372 p.

Lettrich Edit: Településhálózat, urbanizáció, igazgatás. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet Bp. 1975.

Szegő Andrea - Wiener György: A területi igazgatás típusai és az érdekközvetítés. Valóság. 1976. 10. sz. 77-88. p.

Szoboszlai György: A közigazgatás és a területi érdekvizonyok. Társadalmi Szemle. 1976. 8-9. sz. 98-105. p

Vágl Gábor: Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás - társadalmi egyenlőtlenségek. Bp. 1982. 226 p.

Vágl Gábor: Értékek és elvek feszültséggel a terület- és településfejlesztésben. SZI. Bp. 1987.

Vágl Gábor: A települések fejlesztésének biztosítékairól. In: Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve. Bp. 1986. 240-251. p.

Vágl Gábor: Településfejlesztési politika és területi egyenlőtlenségek.
Valóság. 1983. 5. sz. 104-106. p.

Wiener György: Gazdasági koncepciók és a területfejlesztés (Az állami területbeosztás fejlődésének távlati tendenciái.) In: Helyi társadalom I. Hipotézisek - kutatási módszerek.
Bp. 1983. 119-135. p.

A tanács szakigazgatási szervei és mechanizmusai

Albrecht László: A tanácsi testületek határozathozatali tevékenysége.
Állam és Igazgatás. 1979. 2. sz. 151-163. p.

Arany István: Újszerű követelmények a tanácsi hatóság munkájában.
Állam és Igazgatás. 1974. 8. sz. 735-745. p.

Asztalos Klára: A budapesti kerületi tanácsok főbb korszerűsítési eredményei és további feladatok. Állam és Igazgatás. 1981. I. sz. 58-66. p.

Ádám Antal: A tanács át nem ruházható hatásköri jogai. Állam és Igazgatás. 1972. 2. sz. 97-108. p.

Ádám Antal: A tanácsi szervek összehangoló tevékenysége. Jogtudományi Közlemények. 1971. 12. sz.

Bacsó Jenő: A tanácsok és szerveik jogi személyisége. Állam és Igazgatás. 1971. 10. sz. 913-923. p.

Balogh Zsolt: Önkormányzat és idegenforgalmi igazgatás. Állam és Igazgatás. 1989. I. sz. 20-29. p.

Bartók Irén: A tanácsi bizottságok helyzete, tevékenységük továbbfejlesztésének lehetőségéről. Állam és Igazgatás. 1987. 5. sz. 467-480. p.

Bárdos István: A közművelődés tanácsi irányításának feladatai és lehetőségei. Állam és Igazgatás. 1979. II. sz. 1050-1053. p.

- Borbély Gábor: A tanácsli munka korszerűsítése a fővárosban. Párt-élet. 1983. 3. sz. 26-28. p.
- Borblró István: Tanácsli önkormányzat - szervezeti jog - szakigazgatás. Állam és Igazgatás. 1986. 6. sz. 567-570. p.
- Csizmadia Tibor: A tanácsok szerepe a főváros egészségügyi és szociális ellátásában. Számvitel és Ügyviteltechnika. 1977. 12. sz. melléklete
- Demeter László: A tanácsli koordináció jelentősége a fejlesztésben. Állam és Igazgatás. 1972. 10. sz. 938-948. p
- Fonyó Gyula (szerk.): A helyli tanácsstagok kézikönyve. Bp. 1980. 174 p.
- Fonyó Gyula (szerk.): A közigazgatás személyli állománya. Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből. Bp. 1980. 479 p.
- Fonyó Gyula: Községi közigazgatás. Bp. 1970. 353 p. Fonyó Gyula: A tanácsli hatóságli munka. Állam és Igazgatás. I. rész. 1979. 8. sz. 714-124. p. II. rész. 1979. 9. sz. 816-830. p.
- Frücht Pál: A tanácsli ellenőrző munka továbbfejlesztéséről. Állam és Igazgatás. 1978. II. sz. 691-710.p.
- Hajdu György: Egyszerűsítették az igazgatásli munkát a "kerület- közli" szervek. Közalkalmazott. 1981. I. sz. I. p.
- Hajdu György: A tanácsli rendeletalkotás demokratizmusa a fővárosban. Közalkalmazott. 1981. II. sz. 3. p
- A helyli önállóság szervezeti, személyzeti és Irányítási kérdése ("Önkormányzat a gyakorlatban" - kerekasztal-beszélgetés a szerkesztőségben.) Társadalmi Szemle. 1983. 10. sz.
- Iváncsics Imre - Kiss László: A tanácsrendelet-alkotás elvi és gyakorlati kérdése. Bp. 1979. 168 p.

- Kllényi Géza: Az államigazgatási eljárás alapelvel. Bp. 1970. 353. p.
- Kllényi Géza: A tanácsli szakigazgatási szervezet továbbfejlesztésének tudományos vizsgálata: Bp. 1976. (A MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa)
- Kiss György: A tanácsli testületek működésének főbb tapasztalatai. Állam és Igazgatás. 1978. II. sz. 1023-1033. p.
- Mezel Gyula: A művelődés tanácsli irányítása. Állam és Igazgatás. 1989. 10. sz. 884-889. p.
- Pintér István: A helyli tanácsok VB titkárnak helyzete, tevékenységük. Állam és Igazgatás. 1989. 7. sz. 618-626. p.
- Sárl János: A tanácsli tisztségviselői. Társadalmi Szemle. 1973. 10. sz.
Sárl János: A tanácsli végrehajtó bizottság és tisztségviselői. Bp. 1979. 387 p.
- Szamel Lajos (szerk.): Tanácsli tagok kézikönyve. Bp. 1967. 303 p.
- Szamel Lajos (szerk.): Városli tanácsli tagok kézikönyve. Pécs. 1963. 248 p.
- Takács Imre: A járásli tanácsok feladatai. Bp. 1963. 354 p.
- A tanácsli igazgatás szervele. 1950-1975. Szerk: Boreczky Beatrix és G. Vass István. Bp. 1988. 325 p.
- Toldi Ferenc (szerk.): A városli tanácsok Időszertű kérdésele. Debrecen. 1957. 344 p.
- Tóth Béla: A közművelődés tanácsli irányítása. Állam és Igazgatás. 1978. 12. sz. 1113-1120. p.
- Vágl Gábor: Az íróasztalok túlórdalán. (A tanácsli apparátusok dolgozóli). Valóság. 1988. 5. sz. 54-67. p.

Vágl Gábor: Megye-reform - megyei tanács nélkül. Körzeti szolgáltatások a helyi testületi közigazgatásban. Tér és Társadalom. 1989. 4. sz. 81-92. p.

Vágl Gábor: "Mit ér" egy község? "Mit ér" egy megye? (A tanácsi fejlesztések Intézményi szerkezetéről). Közgazdasági Szemle. 1975. 882-898. p.

Vágl Gábor: Az önkormányzatok állami támogatása és körzeti szolgáltatások. SZI. Bp. 1988.

Vágl Gábor: A tanácsok és szervezetek az intézményesített érdekegyeztetésben. SZI. Bp. 1988.

Vágl Gábor: Változatok az alapfokú helyi szolgáltatások állami támogatására. Tervgazdasági Fórum. 1989. 3. sz. 199-216. p.

Varga József: A megyei tanácsok irányító és ellenőrző szerepe. Állam és Igazgatás. 1976. 3. sz. 189-204. p.

Verebély Imre: Az államigazgatás irányító tevékenységének változása. Társadalmi Szemle. 1984. 8-9. sz. 40-51. p.

Wagner Márton: A tanácselnök-helyettesek helye, szerepe a tanácsigazgatási szervezetrendszerben. SZI. Bp. 1980.

Zsuffa István: A tanácsi hatáskörök rendezése 1967-1971 között. Állam és Igazgatás. 1972. 4. sz. 289-300. p.

A tanácsi gazdálkodás

Agg Zoltán: Önkormányzati és állami feladatok finanszírozása a helyi és területi tanácsoknál. Pénzügyi Szemle. 1988. 7. sz.

Beluszky Pál - Vágl Gábor: A tanácsi gazdálkodásról. Tér és Társadalom. 1973. 3. sz.

Békesi László: Még egyszer a tanácsi gazdálkodás és szabályozás új rendszeréről. Pénzügyi Szemle. 1973. 7-8. sz.

- Biró Dénes: A tanácsok költségvetési gazdálkodása.
Pénzügyi Szemle. 1979. 10. sz.
- Bognár László: Helyi hatalom és gazdaság. Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve. 1984.
- Bosánszky Lajos: Önkormányzat és tulajdon. Állam és Igazgatás. 1988. 10. sz. 933-942. p.
- Dányi Pál: A tanácsok gazdasági önállóságának néhány elvi kérdése. Pénzügyi Szemle. 1972. 9. sz.
- Dányi Pál: A tanácsok gazdasági önállóságának néhány elvi és gyakorlati kérdése. Pénzügyi Szemle. 1973. 1. sz.
- Deák András: Az önkormányzat anyagi fedezete. Népszava. 1984. június 9.
- Forján Gyula: Az önkormányzati gazdálkodás feltételeire hozott intézkedések hatályosulása. Állam és Igazgatás. 1973. II. sz. 990-999. p.
- Forján Gyula: A tanácsok gazdálkodás továbbfejlesztésének célkitűzései és jelenlegi állapota. Pénzügyi Szemle. 1972. 8. sz.
- Forján Gyula: A tanácsok gazdálkodási feladatai és tevékenysége. Állam és Igazgatás. 1971. I. sz. 12-25. p.
- Győri László: A tanácsok tervezési munka történeti útja. Állam és Igazgatás. 10. sz. 910-917. p. II. sz. 1008-1017. p.
- Kállal Lajos: A tanácsok gazdaságirányítási rendszer megújulása. Pénzügyi Szemle. 1985. 5. sz.
- Kenyér István - Biró Dénes: A tanácsok szabályozási rendszerének továbbfejlesztése. Pénzügyi Szemle. 1974. 3. sz.

- Kiss Lászlóné: A tanácsok és a gazdálkodó szervek együttműködési megállapodásának szerepe a gazdasági koordinációban. *Állam és Igazgatás*. 1981. 4. sz. 334-341. p.
- Lehoczky László: A tanácsok gazdaság fejlődési tendenciái, tervezési feladatok. *Állam és Igazgatás*. 1987. 10. sz. 878-883. p.
- Móré László: Gondolatok a tanácsok vállalkezési tevékenységéhez. *Állam és Igazgatás*. 1989. 1. sz. 1-9. p.
- Nagy József: A tanácsok gazdálkodás időszerei problémáiról. *Gazdaság*. 1973. 3. sz.
- Nagy József: A tanácsok gazdálkodás fejlődése. *Pénzügyi Szemle*. 1975. 4-5. sz.
- Németh Zoltán: A tanácsok gazdálkodása a VII. ötéves tervidőszakban. *Pénzügyi Szemle*. 1986. 7. sz.
- Péteri Gábor: A költségvetési restrikió hatása a tanácsok gazdaságra. *Állam és Igazgatás*. 1989. 10. sz. 939-946. p.
- Péteri Gábor: A tanácsok intézményi gazdálkodás feltételei. *Állam és Igazgatás*. 1987. 5. sz. 454-467. p.
- Sóvári Gizella: A tanácsok gazdálkodása. Bp. 1974.
- Szabó Béla: Az önkormányzat gazdasági feltételeiről. Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve. 1984.
- Szántó Gergely: A helyi tanácsok költségvetési szabályozásának továbbfejlesztési lehetőségei. *Pénzügyi Szemle*. 1975. 2. sz.
- Szira József: A tanácsok pénzügyi információs rendszer kialakításának elvi és módszertani kérdései. *Pénzügyi Szemle*. 1972. 2. sz.
- Takáts Péter: A helyi önkormányzati tulajdon. *Jogtud. Közl.* 1982. 5. sz.
- Takáts Péter: Az önkormányzati tulajdon. *Állam és Igazgatás*. 1988. 9. sz. 798-804. p.

Vágl Gábor: A helyi kormányzatok (tanácsok) pénzügyel a nemzetközi tapasztalatok tükrében. Állam és Igazgatás. 1987. 143-153. p.

Vágl Gábor: Javaslat a tanácsok fejlesztések pénzügyi szabályozásának korszerűsítésére. SZI. Bp. 1982.

Vágl Gábor: A tanácsok gazdálkodásáról. SZI. Bp. 1986.

Vágl Gábor: (Ferenczi Józseffel): Irányok és arányok. Az új tanácsok gazdálkodási rendszer. Állam és Igazgatás. 1985. 2. sz. 243-257. p.

Verebélyi Imre: A tanácsok központi és helyi finanszírozása. Társadalmi Szemle. 1974. II. sz. 44-52. p.

A tanácstörvény (1971) értékelése

Berényi Sándor: A tanácstörvény hatásköri rendelkezéssel értelmezésének néhány kérdése. Állam és Igazgatás. 1972. 5. sz. 437-445. p.

Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat fejlesztési koncepció. In: Bibó István: Válogatott tanulmányok 3. köt. Bp. 1986. 141-295. p.

Donáth Róbert: A tanácstörvény a gyakorlatban. Társadalmi Szemle 1973. 5. sz.

Frücht Pál: A tanácstörvény érvényesülése, fejlesztésének lehetőségei. Állam és Igazgatás. 1983. 10. sz. 878-886. p.

Hardy Zoltán: A tanácstörvény magyarázata. Állam és Igazgatás. 1977. 4. sz. 361-383. p.

Horváth Albert: A tanácstörvény végrehajtásának tapasztalatai. Jog és Társadalom. Bp. 1973.

Kliss Sándor: A tanácstörvény végrehajtásának kezdeti tapasztalatai. Állam és Igazgatás. 1972. I. sz. 33-39. p.

- Kovács Andor: A tanácsrendelet-alkotás néhány elvi és gyakorlati kérdése. *Állam és Igazgatás*. 1972. I. rész. 7. sz. 639-649. p. 2. rész. 9. sz. 766-784. p.
- Szatmári Lajos: A kasszáció és a reformáció az új tanács törvényben. *Állam és Igazgatás*. 1971. 2. sz. 165-177. p.
- Takács Imre: A harmadik tanács törvény. *Állam és Igazgatás*. 1975. II. sz. 972-979. p. Tanács törvény. Az 1971. évi tanács törvény és végrehajtási rendelkezések. Összeáll.: Fonyó Gyula. Bp. 1974.
- Varga József: A tanács törvényben megfogalmazott elvekről. *Állam és Igazgatás*. 1971. 9. sz. 769-783. IO. sz. 865-879. II. sz. 961-975. p.
- Wiener György: A tanács törvényről. *Állam és Igazgatás*. 1972. 4. sz. 373-378. p.
- Koncepciók az önkormányzat átalakításáról (1980-as évek vége)**
- Baltz Andor: A fővárosi tanács, a kerületi tanácsok és az önkormányzati koncepció. *Állam és Igazgatás*. 1989. IO. sz. 907-915. p.
- Bakonyi Sándorné - Varga Sándor: Az önkormányzati gazdálkodási modell kísérleti számítása. *Állam és Igazgatás*. 1989. 8. sz. 672-688. p.
- Balázs István: Az "autonóm" strukturák szerepe a közigazgatás fejlesztésében. *Állam és Igazgatás*. 1989. 5. sz. 426-431. p.
- Balogh Zsolt: Az önkormányzati jogok védelme és az önkormányzati működés kontrollmechanizmusának jogi eszközei. *Állam és Igazgatás*. 1989. 7. sz. 597-608. p.
- Budzsáklla Mátyás: Új Körülmények - új feladatok a tanácsok működésének elvi-politikai befolyásolásában. *Állam és Igazgatás*. 1987. 8. sz. 673-683. p.

- Csiba Tibor: Önkormányzat. Állam és Igazgatás. 1989. 4. sz.
330-333. p.
- Csősz Ferenc: A tanácsok helye, szerepe, különös tekintettel a költségvetés reformjára. Állam és Igazgatás. 1989. 6.sz.
569-573. p.
- Csuth Sándor - Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. MTA Államtud. Kut. Programirodája. Bp. 1988.
- Frücht Pál: Önkormányzat és központosítás. (Doktori értekezés.)
Állam és Igazgatás. 1987. II. sz. 1038-1046. p.
- Gáspár István: Elgondolások a fővárosi igazgatás továbbfejlesztésére.
Állam és Igazgatás. 1989. 10. sz. 896-906.p.
- A helyi és megyei önkormányzati törvény szabályozási koncepciója.
Állam és Igazgatás. 1989. 9. sz. 812-856. p.
- Holló András: A tanácsok központi irányításának néhány elvi kérdéséről az alkotmányreform tükrében. Állam és Igazgatás. 1989. 4. sz. 334-341. p.
- Horváth Ferenc: A fővárosi önkormányzati szabályozásról. Állam és Igazgatás. 1989. 10. sz. 890-895. p.
- Kara Pál: Gondolatok a kétszintű tanácsigazgatásról. Állam és Igazgatás. 1987. 5. sz. 410-425. p.
- Kara László: A helyi-területi tanácsigazgatás továbbfejlesztése. Tér és Társadalom. 1987. 4. sz.
- Kékesi László: A tanácsli önkormányzat gazdasági megalapozása. Állam és Igazgatás. 1989. 10. sz. 932-938. p.
- Kökényesi József: Az önkormányzati tulajdon szabályozási koncepciójához. Állam és Igazgatás. 1989. 10. sz. 921-931. p.

Lacó Bálint: Az önkormányzati fejlődés a tanácsli szabályozás új rendszerében. Állam és Igazgatás. 1988. 2. sz. 139-150. p.

Lőrincz Lajos: A magyar közigazgatás jelene és jövője. Bp. 1988.

Orosz Éva: Önkormányzati törvényt vagy új tanács törvényt?
Állam és Igazgatás. 1988. 6. sz. 521-525. p.

Pálné Kovács Ilona: Reform és önkormányzat. Állam és Igazgatás.
1988. 10. sz. 943-946. p.

Prugberger Tamás: A területi önkormányzat jogintézményrendszerének néhány összefüggése. Állam és Igazgatás. 1989. 6.sz. 510-522. p.

Szántó Gergely: Az államigazgatás történetének tanulságai, válasz Vágl Gábor megjegyzésére. Állam és Igazgatás. 1988. II. sz. 984-988. p.

Szántó Gergely - Varga Sándor: A tanácsli gazdálkodási rendszer továbbfejlesztése. Állam és Igazgatás. 1988. 7. sz. 608-618. p.

Szegvári Péter: Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. Állam és Igazgatás. 1989. 10. sz. 85-883. p.

A tanácsli munka helyzete, fejlesztésének időszerű feladatai. MTTT tájékoztató. 1987. 3-4. sz.

A tanácsigazgatás önkormányzati megújulása (Tanulmányok.) SZI. Bp. 1987.

Varga Sándor: A tanácsli gazdálkodási rendszer reformja. MTA Államtud. Kut. Programirodája. Bp. 1988.

Vágl Gábor: Egy új tanácsli gazdaság szabályozás körvonalai. Állam és Igazgatás. 1987. 4. sz. 446-453. p.

Vágl Gábor: Közigazgatás és kommunikáció. (Gondolatok a tanácsrendszer fejlődési tendenciáiról. In: Arat a magyar. Szerk.: Szalal Júlia et.al. Bp. 1988. 231-245.p. (MTA Szoc. Kut. Int.)

Vágl Gábor - Péter Gábor: Az önkormányzat gazdasági tevékenysége. In: A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. SZI. Bp. 1988. 49-78. p.

Vágl Gábor: Az önkormányzati közigazgatás kétszintű rendszeréről. Ideológiai politikai tanulmányok. 1988. 217-221. p.

Vágl Gábor: Az önkormányzatok gazdálkodási reformjának elvi dilemmái és gyakorlati előkészületek. SZI. Bp. 1988.

Vágl Gábor - Ferenczi József: A tanács gazdaság egységes feladat-szemléletű szabályozásának prekonceptiója. Állam és Igazgatás. 1988. 5. sz. 593-607. p. és Pénzügyi Szemle 1988. 12. sz.

Vágl Gábor: A tanács gazdálkodásáról. In: Fordulat és reform. Medvetánc. 1987. 2. sz. mell. 227-249. p.

Verebélyi Imre: A magyar helyi önkormányzatok országos érdekszövetsége. Állam és Igazgatás. 1989. 2. sz. 97-106. p.

Verebélyi Imre: Önkormányzati reform - közigazgatási nézőpontból. Társadalmi Szemle. 1988. 1. sz.

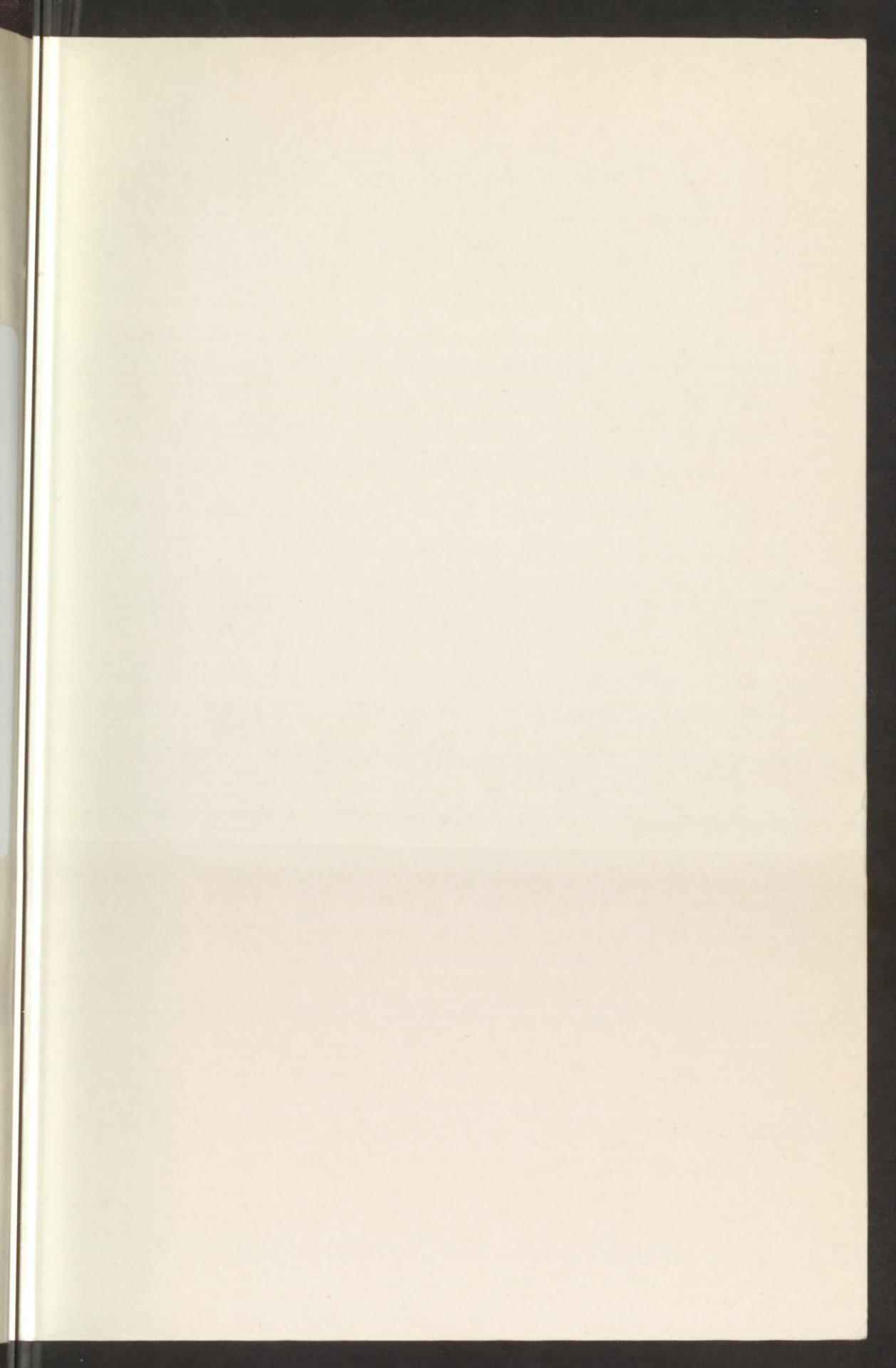
Verebélyi Imre: A tanács önkormányzati rendszer alkotmányos alapjai és fejlesztési irányai. Állam és Igazgatás. 1989. 4. sz. 289-311. p.

Verebélyi Imre: A tanácsönkormányzat kibontakozásának irányai. Állam és Igazgatás. 1987. 5. sz. 385-409. p.

Vojtek Magdolna: Gondolatok a tanács szabályozás várható korszerűsítésével kapcsolatban. Pénzügyi Szemle. 1988. 12. sz.



Felelős kiadó: a FŐSZINFORM Igazgatója
Borítóterv: Békési József Sándor
Felelős vezető: Bertalan István
Készítette: a FŐSZINFORM Sokszorosító Üzeme



2511-3