

## Államtörténeti traumák, társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltások, közigazgatási reformkísérletek a XX. századi Magyarországon I\*

A XX. század globális, európai és szomszédsági folyamatai alapvetően, sok tekintetben negatívan érintették Magyarországot. Hazánk „elvesztette a XX. századot”, különböző súlyú szereplőként elveszítette mindhárom nagy globális összeütközést (a véres I. és II. világháborút, a „vértelen” hidegháborút). Teljesen eltérő szerepet játszott a három háborúban (az I-ben társtettes „kirobbantó”, a II-ban alárendelt „közreműködő”, a hidegháborúban szinte csak kényszerű „csendestárs”). Ezek a folyamatok nem csak az ország külső helyzetét határozták meg, hanem rendkívül súlyos belső következményekkel is jártak, a társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltások előidézői is voltak.

Az I. világháborús vereséget követő békeszerződésben az államterület nagyarányú lecsökkenése, az országlakosok számának és összetételének drasztikus megváltozása, a településállomány- és hálózat átrendeződése új feltételeket teremtett a közigazgatás és a közigazgatási területi reformok számára. 2018-ban mind a politikai, mind pedig a tudományos közélet kiemelkedő jelentőségű kérdésként foglalkozott az I. világháborús vereséget követő folyamatokkal, az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnésével, a történeti Magyarország szétesésével, a Kárpát-medence új államaival, államterületi állapotaival. Korántsem

alakult ki minden tekintetben konszenzus a megemlékezők elemzéseiben.

Közeledik 2020, a trianoni békeszerződés aláírásának 100. évfordulója, mely mind Magyarországon, mind pedig a szomszédos „utódállamokban” még nagyobb figyelmet fog kapni. A magyar társadalom hosszú évtizedeken keresztül „Trianon lázban égett”, s ég ma is, holott a trianoni békeszerződés nem okozója, hanem nemzetközi békerendszer egyik szerződéséeként (amelyet Magyarország is aláírt) lezárója volt az I. világháborúnak, illetve a háborús vereség imperialista „területrabló” következményeinek „szentesítője”.

A II. világháború előtti és alatti területgyarapodások elvesztek az újabb vereséggel, majd az 1947. évi békeszerződés még három községet Csehszlovákiához csatolt. A Horthy által kiküldött fegyverszüneti delegáció, majd a debreceni Ideiglenes Kormány már a fegyverszüneti egyezményben vállalta az 1937. évi határok visszaállítását. A II. világháború demográfiai és gazdasági szempontból súlyos következményeket hagyott maga után.

A háborús vereségeknek belső hatásai rendkívül mélyek és szerteágazóak voltak. Ha csak arra utalunk, hogy a két világháború közötti területi reformokat szinte ellehetetlenítette, mert a megszüntetendő megyék politikai elitje – természetesen saját érdekében, pozí-

cióinak védelmében – azonnal „belső Trianont” kiáltott, amikor szóba került a kérdés. Még az állam-szocialista korszakban is megjelent – természetesen rejtettebb formában – ennek hatása. A rendszerváltás után elemi erővel éledt újra a történetiség eszménye.

A „hidegháborús vereség” a tekintetben volt roppant sajátos, hogy az amerikai–szovjet alkuk során a magyarok megkérdése nélkül döntöttek az ország nemzetközi és részben belső fejlődését is meghatározó feltételrendszerekről.

A legmélyebb magyar rendszerváltások alapvetően a háborús vereségek következtében játszódtak le. Egyik lényegi sajátosságuk, hogy korántsem álltak mindig az államtörténeti folytonosság szilárd bázisán, így jogfolytonosságról csak korlátozottan lehet beszélni. A magunk részéről – részletekbe menő elméleti történeti, államtörténeti kutatási eredményeink alapján – tudományos megközelítésünkben a magyar állam- és közigazgatástörténet folytonosságának alapján állunk. Azok az időszakok, melyekben a magyar állam törvényhozása, a központi, a területi (megyei, járási) és települési (községi, városi) közigazgatás dicstelen, vagy embertelen szerepet játszott, ugyanúgy részei a magyar állam és a magyar közigazgatás történetének, mint a dicsőséges szakaszok.

A de jure és a de facto állapot eltérései miatt a közigazgatás minden szintjén permanens bizonytalanságok jelentek meg, s a közigazgatás személyi állománya sokszor nézett szembe a hatalom új birtokosainak elszámoltatási (néha leszámolási)

igényével, többször annak tényleges, személyre szóló gyakorlatával.

A modern magyar közigazgatás történetének a XVIII. század elejétől kezdve meghatározó sajátossága, hogy lényegében „két története” van: Egyrészt a ténylegesen működő, tevékenykedő, részben szakaszosan reformált közigazgatás története. Másrészt a működő közigazgatás kritikájának (szinte minden időszakban „rossznak találták” a tényleges közigazgatás működését), a megreformálására irányuló törekvések története. Ugyanakkor alig néztek szembe a „reformerek” azzal az alapvető helyzettel, hogy a legjobban kidolgozott közigazgatási reformterv is „csak ígérvény”, esetleges végrehajtása nem garantálja a sikert, a gyakorlatban való jó működést.

A XX. századi magyar közigazgatás történetében alapvetően három reformcsofópont határolható el:

1) a döbbenet időszaka, 1918–1923, a közigazgatás forradalmi, majd ideiglenes rendezése, evolúciós reformkorrekciók a két világháború között, kisiklott reformjavaslatok, 1938–1945, az országgyarapodások „szükségszerű” belső területi következményei, a „lebegő országterületre” szabott javaslatok kudarca,

2) az 1945–1989/90 közötti korszakban „a szabad megoldáskeresés” rövid időszaka, 1945–1947, az 1948–1989 közötti időszak, az államszocialista berendezkedés funkcionális, szervezeti és területi rendjének kialakítása, majd reformkísérletei (1953, 1956) és korrekciói (1971, 1984),

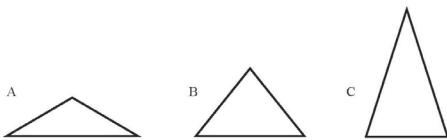
3) az 1990-ben kialakított új önkormányzati rendszer, majd folyamatos viták, kisebb tartalmi korrekciók, a folyamatos „reformfenyegetések” időszaka.

Elemzésünkben nem térünk ki az egyes korszakok minden reformtörekvésére, hanem néhány, több szempontból sajátos jelentést hordozó „esetre”, a területi és gazdasági összefüggésekre koncentrálunk. Korábban nagyon sok „reformelgondolás” térképi feldolgozást elvégeztünk, a jelen tanulmányban „önmérsékletet” tanúsítunk. Nem elemezzük az 1990 utáni folyamatokat, hiszen ezek csak részben történetiek még. A Comitatus jelenlegi speciális számának egyéb tanulmányai amúgy is érintik az elmúlt 30 év ilyen jellegű folyamatait is.

#### A közigazgatási térszervezési teleszkópról

Az általunk megfogalmazott közigazgatási térszervezési teleszkóp kategóriáját az elmúlt évtizedekben folyamatosan formáltuk, nemzetközi összehasonlításokra (1. ábra), s belső használatra (2. ábra) egyaránt alkalmassá tettük. A 2016. évi globális közigazgatási szinttagolások (Statoids) unitárius berendezkedésű, Magyarországhoz területileg hasonló nagyságrendű (150 ezer km<sup>2</sup> alatti) országok feldolgozása révén három típust határoztunk meg. A közigazgatási teleszkóp alakulásának jellegét alapvetően az alapegységek határozzák meg.

#### 1. ábra A közigazgatási térszervezési teleszkóp általános típusai az unitárius berendezkedésű államokban, 2016



egyensúlyozott, C – oszlopos.

Az alapegységek szétaprózódása, avagy már integráló jellege, ha nem is dönti el teljesen a további „felépitményt”, erősen befolyásolja azt.

Az elaprózott alapegységek „szint-igénye” eltér az integrált, nagy területű és népességszámmal rendelkezőktől.

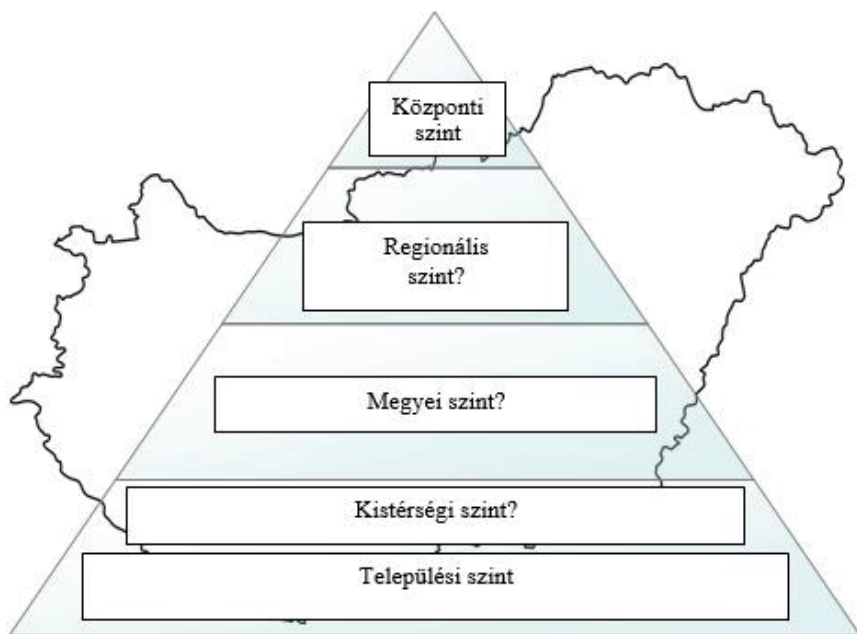
Egy ország többféle részstruktúrája (természetföldrajzi táj, gazdasági tér, településhálózati vonzáskörzet, statisztikai egységek stb.) általában hierarchikusan (is) tagolt módon alakul. Van egy alapvető elméleti, szemléleti és gyakorlati kérdés a tagolással kapcsolatban. Az ország területe nemzetközi hatalmi alkuk során alakult ki, (a mai Magyarország esetében ez 1947. február 10.) így az semmi esetre sem tekinthető természeti földrajzi egységnek, nyitott gazdaság lévén nem vehető zárt gazdasági egységnek, a településközi és lakossági kapcsolatok egyre inkább átnyúlnak az országhatárokon, így az ország lényegében csak közigazgatási-statisztikai szempontból tekinthető többé kevésbé „zárt” egységnek. Ennek a kérdésnek a tudatosítása az Európai Unió keretei között sem vesztette el jelentőségét.

A tagolás során az egyes horizontális szinteken belül inkább a valamilyen szempontú hasonlóság, míg az eltérő hierarchikus szinteken az integráltság jelenik meg. Ha Magyarország hipotetikus felosztási sémáját nézzük (2. ábra), akkor azt kell megállapítanunk, hogy a közigazgatási térszervezési teleszkóp többféle konfigurációt vehet fel. Két szint (alap – központi) biztosan nélkülözhetetlen. Ezek szükségességéről, létjogosultságáról nincs értelme vitát nyitni, ugyanakkor milyenségükről lehet értelmes vitát folytatni. A leglényegesebb kérdés az alapegységek nagyságrendi, funkcionális stb. megformálása.

Az adott horizontális szinteken belül a sokszínűség szinte természetes velejáróként jelenik meg. Ha a települési szintet nézzük az 1947 utáni időszakban, akkor a mintegy 3000 egység rendkívül tagolt minden tekintetben, de ettől függetlenül van azonos csoportképző, meghatározott szempontjuk. Az adott horizontális szinten való elhelyezkedés csak bizonyos elemek tekintetében azonosítja a településeket.

A nemzetközi és hazai földrajztudományban több földrajzi alapkategóriát dolgoztak ki, melyeket időnként a közigazgatási területszervezés „objektív”, „szükségszerű” bázisaként határoztak meg. Az első ilyen jellegű konstrukciót a tájfeldrajz dolgozta ki, s fogalmazta meg a tájakra épülő tájközigazgatás elméletét. A hely – kistáj – közép-

## 2. ábra A közigazgatási térszervezési teleszkóp biztos és kérdőjeles szintjei



Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

táj – nagytáj – ország térhierarchikus koncepciót megfeleltették a település – járás – megye – régió (kerület) – ország közigazgatási hierarchia rendnek. A II. világháború végéig Magyarországon favorizált volt a koncepció, nagyrészt Teleki Pál munkássága miatt.

A modern francia gazdaságföldrajz dolgozta ki a gazdasági körzetelméletet (Lenin onnan vette át), s úgy vélték, hogy a település – a mikrorégió – a mezorégió – a makrorégió – ország hierarchia rendben írható le a gazdaság területi szerkezete, s erre mint alapra kell a közigazgatási területi tagolást építeni. Az államszocialista időszakban hosszabb ideig favorizált fejlesztési szemlélet, illetve hozzá rendelt felosztás volt. Sikeres alkalmazása nem bizonyított egyértelműen. A piacgazdaság keretei között lényegesen kisebb az állam közvetlen gazdaságszervező, tervező, irányító szerepe.

A településhálózat, illetve a települések között létrejövő funkcionális horizontális és hierarchikus kapcsolatok földrajzi elemzése a településközi vonzáskörzetek kutatásában jelent

meg. A német Walter Christaller 1933-as doktori disszertációja alapozta meg a koncepciót, ami a Harmadik Birodalomban részben a közigazgatási gyakorlatban is megjelent. A település – kistérségi – mezotérségi – regionális – országos településközi kapcsolatrendszer feltételezése, részben feltárása szinte kínálta a közigazgatási terület-szervezésre való alkalmasságát.

A földrajztudomány, vagy más tudományok által kidolgozott kategóriák (például a települési és területi identitáshierarchia) mindenkor a politika és a közhatalom letéteményeseinek mérlegelési körébe kerülnek. A jogalkotó dönti el, hogyan „osztja meg” a közigazgatás egésze (állami, önkormányzati) számára adott feladatokat, milyen feladatot, milyen területi szinten, ki által kíván megoldani.

**A közigazgatás és a területbeosztás alkotmányi szabályozásának fő vonalai a XX. században**

A magyar alkotmányos fejlődés meghatározó sajátossága, hogy nem egyszeri aktszall alakult ki a „magyar történelmi alkotmány”, hanem törvények egész sorával. A magyar történelemben először – ha nem tekintjük írott alkotmánynak az Aranybullát – a Tanácsköztársaság alkotta meg az első írott alkotmányt, rögtön kettőt is, előbb az ideiglenest, majd a véglegest. Az ideiglenes alkotmány (A Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete, 1919. április 3.) kinyilvánította, hogy a magyarországi Tanácsköztársaság „...föderalisztikus alapokon áll” lesz a végleges alkotmányban majd rögzítve. Az alkotmány szövege A helyi tanácsok c. fejezetben tételesen szabályozta a helyi–területi igazgatást. A falvak és a városok ügyeit választott tanácsok intézték. A járás – a magyar közigazgatás történetében először – önkormányzati szintté vált, s a falusi és a városi tanácsok közvetett választás útján alakították meg a járási tanácsot. A megyei tanácsokat a megye területén fekvő városi és járási tanácsok választották. Az alkotmány egyértelmű hierarchiát, centralisztikus irányítási viszonyokat teremtett a falusi, városi, járási, megyei tanácsok között. Minden tanács köteles volt a felettes tanács rendelkezéseit maradéktalanul végrehajtani.

A nagyobb területen, egy tömbben élő nemzetiségi lakosság jogot kapott arra, hogy nemzetiségi alapokon formáljon kerületet, illetve több kerület nemzeti kerületet. Az alkotmány a németek és a rutének esetében formulázta meg az új nemzetiségi területi igazgatási struktúrát.

A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság végleges alkotmányát 1919. június 23-án fogadta el a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése. Az alkotmány június 28-án jelent meg teljes terjedelmében a nyilvánosság számára is, így csak valamivel több, mint egy hónapig volt érvényben. Az állam belső közigazgatási szervezésére vonatkozó rendelkezések (A helyi tanácsok szervezete, a 38. §-tól a 65. §-ig) rendkívül részletesek, ezek teszik ki az alkotmány szövegének jelentős részét. A közigazgatási területszervezés szempontjából ki kell emelnünk:

Hogy valamely község vagy város a tekintetben – a további intézkedésekig – a régi közigazgatási beosztás az irányadó, de minden 6000 lakosnál kevesebbel rendelkező község az falu,

a minden 25 ezer fő feletti városnak tekintendő, függetlenül a régi közigazgatási beosztástól.

A falusi és városi tanácsok alakítja meg a járási munkás-, katoná- és földműves tanácsot.

A munkások, katonák és földművesek kerületi (megyei) tanácsait a kerületben lévő városi és járási tanácsok választják. A kerületben lévő törvényhatósági jogú városok szintén küldenek tanácstagokat a kerületi tanácsba.

A falusi, városi, járási, kerületi tanácsok hivatása a területükön élő dolgozók gazdasági és kulturális jólétének előmozdítása. A tanácsok minden helyi jelentőségű ügyben intézkednek és végrehajtják a fölöttes tanácsok és a népbiztoságok hozzájuk utalt rendelkezéseit.

Egészében véve a megye elnevezésének kerületre változtatása mellett, az alkotmány megmaradt a magyar közigazgatás történetileg kialakult kategóriái mellett:

- az alkotmány két területi önkormányzati szintet (járás, kerület) hozott létre, a járás először vált önkormányzati területi egységgé,
- a városi, sőt a törvényhatósági jogú városok is a területi tanácsok irányítása alá kerültek, így a területi szempont tekinthető dominánssnak.

Összességében a Tanácsköztársaság közigazgatási térszervezési teleszkópja a föderális berendezkedés kimondásával és a két önkormányzati szinttel szakítást jelentett a korábbi területi berendezkedéssel.

A hatalomra jutó Horthy-rendszer természetesen hatályon kívül helyezte a Tanácsköztársaság törvényeit, köztük az alkotmányt is. A rendszer az 1918 előtti időszak jogfolytonosságának alapjára helyezkedett, visszaállította a királyságot, de nem vállalta fel egy új írott alkotmány kidolgozását.

Kárpátalja 1939. évi visszatérésével Teleki Pál felvetette az „alkotmányfejlesztés”, a Szent István-i birodalom nemzetiségekkel kapcsolatos toleranciájához való visszatérés igényét, de felfogását nem tudta érvényesíteni.

Az újabb háborús vereség és belső rendszer-váltás „betetőzéseként és szentesítőjeként” az új proletárdiktatúra intézményesítéseként 1949-ben elfogadták az új alkotmányt. Az új alkotmányban sor került a szovjet típusú társadalmi, gazdasági, hatalmi viszonyok és az egypártrendszeren alapuló politikai, közigazgatási berendezkedés kialakítására. Az alkotmány az államhatalom helyi

szerveiként határozta meg a megyei, a járási, a városi, a községi és a városi kerületi tanácsokat. 1949-ben a szovjet alkotmányos berendezkedés és közigazgatás részbeni honosításáról beszélhetünk. A tanácsrendszer bevezetését végül is a külső meghatározottságok (a szovjet modell átvételének kényszerei) és az MDP belső, voluntarisztikus gazdaság- és társadalom-átalakítási céljai tették szükségessé a hatalom új birtokosai számára.

Az alkotmány a Magyar Népköztársaság területét államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra és községekre tagolta, s megengedő jelleggel megfogalmazta, hogy a nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók. Az alkotmány rögzítette, hogy az egyes igazgatási szervek területi változásait az államhatalom szervei határozzák meg. Az államhatalom helyi szerveiként a megyei, a járási, a városi és a községi tanácsot határozták meg.

Az alkotmány sem nevezéktanilag, sem területi rendjét tekintve nem változtatta meg az ország történetileg kialakult közigazgatási területi alapstruktúráját. A magyar vezetés már az alkotmány előkészítése időszakában úgy döntött, hogy a történetileg kialakult területi és települési kategóriákat „tölti meg”, ruházza fel a szocialista közigazgatás új, funkcionális elemeivel. A történetileg kialakult, s a mindenkori hatalmi szerkezet számára bevált területi struktúrákat kívánták a szocializmus építésének szolgálatába állítani.

Az 1949. évi XX. törvény – számos, részben a közigazgatási struktúrában bekövetkező változások miatt – a rendszerváltásig érvényben maradt. A szocialista világrendszer és a Szovjetunió hidegháborús veresége következményeként kibontakozó rendszerváltás végrehajtása alkotmányos keretek között, az utolsó állampárti parlament jóváhagyásával, alkotmánymódosításaival ment végbe. Az alkotmánymódosítások lényegében egy teljesen új alkotmányt eredményeztek, csak a törvény eredeti számozása maradt meg lényegében.

Az alkotmányban sor került az új, önkormányzati rendszer alapjainak lerakására, melyben egyszerre jelentek meg a magyar történeti hagyományok, illetve a Nyugat-Európában kialakult önkormányzati értékkel.

A XXI. század a tekintetben is újat hozott, hogy 2/3-os többsége birtokában a 2010-es választások után a FIDESZ-KDNP többségű parlament nem Alkotmányt, hanem Alaptörvényt fogadott el.

### **Államösszeomlások és közigazgatási területi reformkísérletek a XX. században Magyarországon (Bepillantás a három vesztes háború következményeibe)**

Társadalmi, gazdasági, politikai és közigazgatási traumák és reformkísérletek 1918–1945

Az I. világháború alatt minden tekintetben militarizálódott az Osztrák–Magyar Monarchia, s benne a Magyar Királyság közigazgatása is. 1918 őszén hihetetlenül rövid idő alatt összeomlott dualista állam közös intézményrendszere, a Magyar Királyság központi igazgatása, a területi és helyi igazgatás részben politikai, részben pedig anyagi okokból elveszítette működőképességét.

1918 végére az ország jelentős része külföldi megszállás alá került. A győztesek 1919. március 20-án átnyújtották a magyar kormánynak az ország új területét meghatározó jegyzéket, melyet az nem volt hajlandó elfogadni. Az „államcsönkítő” Vix-jegyzék átadása minden tekintetben átírta a Károlyi-kormányzat törekvéseit.

A Tanácsköztársaság kísérlete az államválság felszámolására (a fegyveres önvédelmi harc ellenére) sikertelen maradt. Az államösszeomlás traumája és tragédiája közben és után semmilyen magyar törekvés nem járt eredménnyel a békefolyamatok kezelését illetően, így az országra erőszakolt békeszerződést 1920 nyarán alá kellett írnia a Horthy nevével fémjelzett kormánynak. A kíméletlen területi, népességi rendelkezések alapvető változásokat hoztak:

A Magyar Királyság államterületének 2/3-át elszakították a győztesek, szétesztették a szomszédok között. Alapvetően megváltozott az ország természeti struktúrája (medence országból medencefenéki országgá alakult), minden tekintetben erőteljesen lecsökkent természeti erőforrásainak nagysága, beszükültek a megmaradt készletek. A népesség 63,5%-kal szintén az új államszomszédokhoz került, közte mintegy 3 millió magyar nemzetiségű lakos, akik részben az újonnan megvonott államhatárok mentén éltek. Magyarország soknemzetiségű országból a szélesebb térség egyik leghomogénebb nemzetiségi



összetételű országává vált. A közlekedési hálózat megváltozása (az összekötő vonalak elkerülése) új perifériákat teremtett, megnehezítette az országon belüli kapcsolattartást.

A területi közigazgatás működése és reformja szempontjából mindez az ország területi közigazgatása szervezhetőségének gyökeres megváltozását hozta. Az alapvető területi, népességi és nemzetiségi viszonyok megváltozása miatt a korábban kialakított közigazgatási reformkoncepciók során kidolgozott elméleti és konkrét gyakorlati terveknek is meg kellett változniuk, igazodniuk kellett az új feltételekhez.

A Magyar Királyság korábbi megyéinek jelentős része teljes egészében elkerült, az új államhatárok a megyék egy részét két vagy háromfelé darabolták. Nem csak a megyéket, hanem a járásokat, városokat, községeket, sőt családi házak telkeit is érintette a területcsonkítás.

Alapvetően másként érintette a területi folyamatokat, hogy egy megyeszékhely Magyarországon maradt, avagy elkerült. A Dunántúl területén a kettévágott megyék közül csak Komárom megye székhelye került el, míg a többi Magyarországon belül (Sopron a népszavazás után) maradt. A keleti területeken teljesen más volt a helyzet, ott a megyeszékhelyek jó része átkerült az új határokon túlra, pótolni kellett őket.

Ha a közigazgatás alapadatait nézzük, akkor az anyaország 1918. január 1-jei alapfelosztása (Fiume nélkül): 63 megye, 26 törvényhatósági jogú város, 112 rendezett tanácsú város, 443 járás, 2701 körjegyzőség, 2175 nagyközség, 10196 kisközség) alapvetően megváltozott 1923-ra, amikor megszilárdultak a kisebb változások után az országhatárok. Ekkor 34 megye, 12 törvényhatósági jogú, 41 rendezett tanácsú város, 161 járás, 734 körjegyzőség, 1038 nagyközség, 2376 kisközségre tagolódott az ország.<sup>1</sup>

Egy ilyen nagyságrendű, szinte mindenre kiterjedő átalakulás megrendítette a nemzetközi ellenőrzés alá került magyar államot. Hiába állították helyre a Magyar Királyságot, ez az államalakulat csak korlátozott módon és mértékben volt annak valódi örököse.

Az országos szintű politikában nem zajlott le érdemi vita a területváltozás következményeinek közigazgatási területszervezési érvényesítéséről. Az 1923. évi 35. tc. II. fejezete rögzítette a megyei

közigazgatás új területi rendjét. Az ideiglenesség és a területi revíziós igények fenntartása jegyében csak az új államhatár által kettévágott csonka megyéket egyesítették (Mosont, Pozsonyt Győrrel, Esztergomot Komárommal, Hontot Nógráddal, Gömör-Kishontot Borsoddal, a 2 községből álló Ungot Szabolccsal, Bereget Szatmárral, Aradot, Csanádot Torontállal), s megszüntették Komárom és Szabadka Magyarország határai között maradt részeinek törvényhatósági jogállását. Az új felosztás mind területi, mind pedig népességi és települési szempontból aránytalan maradt, de ezzel mindenki tisztában volt a reform során, s eleve nem is volt célja a politikai hatalomnak az új államterület teljes közigazgatási struktúrájának az átalakítása.

Az újonnan megyeszékhelyé vált települések elkezdődött a megyei intézmények létrehozása, illetve fejlesztése. Szinte minden új székhelyen megkezdődött a tisztviselőtelep létrehozása. Szikszó esetében végeztünk helyszíni kutatások alapján mélyfúrást e tekintetben, s arra a megállapításra kellett jutnunk, hogy a település presztízsét lényegesen emelte az új közigazgatási szerepkör, az építkezések révén a település számottevően fejlődött.

A területi reform után a megyeszékhelyek közül Baja, Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Sopron, Székesfehérvár törvényhatósági jogú város; Balassagyarmat, Eger, Esztergom, Gyula, Kaposvár, Makó, Sátoraljaújhely, Szekszárd, Szentes, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg rendezett tanácsú város; míg Berettyóújfalu, Mátészalka, Szikszó községi jogállású volt. A megyeszékhelyek között nemcsak a települési közigazgatási jogállás tekintetében voltak lényegi különbségek, hanem minden más vonatkozásban is.

A kérdés az, hogy az 1918–1920 közötti összeomlás után a politikai elit miért nem élt 1923-ban a közigazgatás radikálisabb területi és szervezeti reformjával. Ennek egyértelműen az az oka, hogy a kormányzat fenn kívánta tartani az államterület revíziójának az igényét, mégpedig jelentős részben történeti jogokra hivatkozva, így az országon belül nem változtathatta meg radikálisan a történeti megverendszert. A megyék számát nem csökkenthette radikálisan már csak azért sem, mert az elszakított országrészekről

hatalmas, magasan kvalifikált hivatalnok réteg érkezett az ország új területére, s valamilyen módon és mértékben foglalkoztatnia kellett ennek a rétegnek legalább egy részét, hiszen a kormányzat társadalmi-politikai bázisához tartoztak döntő mértékben.

### **Magyary Zoltán modernizációs (racionalizációs) koncepciója**

Bethlen István miniszterelnök felkérésére és közigazgatási racionalizálási kormánybiztossá történő kinevezése révén 1931-től 1933 márciusában történt lemondásáig Magyary Zoltán dolgozta ki a magyar közigazgatás racionalizálásának programját. A reform kiinduló tézise a magyar közigazgatás egységének alapulvétele volt. Ez azt jelentette, hogy nincs két (állami és önkormányzati) külön közigazgatás, csak az egységes magyar közigazgatás létezik. Az állami és önkormányzati közigazgatás szorosan együttműködve, sőt összefonódva működik, a fórumrendszerben önkormányzati és állami szervek váltogatják egymást. A centrális hatalom és az önkormányzat viszonyának megállapítása a közigazgatás szervezésének tengelye kell, hogy legyen a modern magyar államban.

A közigazgatási racionalizálásának feladata a közigazgatás egészére, minden elemére kiterjedt. A magyar állapotok és reformlépések mérlegelése során szinte teljes nemzetközi kitekinetésre törekedett Magyary Zoltán. Még a korabeli Szovjetunió közigazgatási szervezését és irányítási rendszerét is bevonta a látókörébe.

A közigazgatás racionalizálásának egyik fő kérdése a területi felosztás áttekintése és rendezésének előkészítése lett. Magyary – nagyrészt Teleki Pál segítségével és közreműködésével – nagyon sok geográfus szakembert megnyert a racionalizálás számára, akik sokrétű elemző tevékenységet végeztek, s nagyban hozzájárultak a működő közigazgatás területi anomáliáinak, sőt lehetetlenségeinek a feltárásához. Magyary a racionalizálás egyik sarokkövének tekintette a területi kérdések rendezését, ezért javasolta, hogy alakuljon különbizottság földrajzi szakemberek bevonásával a területi beosztásra vonatkozó javaslatok kidolgozására.

A területi problematika részét képezte a községek és városok, a tanyai közigazgatás, Budapest környékének közigazgatási rendezése, a

Balaton környéke közigazgatásának megoldása. A munkálatok szervezésében Magyary legfontosabb munkatársa Kiss István volt, aki a maga tudományos munkásságának szinte egészét a közigazgatás modernizációja érdekében fejtette ki.

Monumentális művében nem csak kormánybiztosi tevékenységének eredményeit foglalta össze, hanem a modern állam és a közigazgatás viszonyát, a magyar közigazgatás szervezetét, működését és teljes jogi rendjét. Korábban egyetlen közigazgatás jogi munka sem tekintette olyan rendszeresen és átfogó jelleggel a „magyar közigazgatás alapjait”, s benne a „földrajzi alapokat”, mint Magyary Zoltán. Ennek egyik meghatározó elemeként fogalmazta meg: „Sajnos, a geográfusok még nem szolgáltattak elég alapot ahhoz, hogy az ország közigazgatását rendszeresen földrajzi alapokra lehessen fektetni” (MAGYARY Z. 1942, p. 153.).

Magyary világossá tette a földrajzi megközelítésekre vonatkozó álláspontját, amikor megfogalmazta, hogy a közigazgatási beosztás alakításakor nem a pusztá fizikai földrajzi szempontokat kell figyelembe venni, hanem a gazdasági és település-hálózatiakat. A Magyary által kezdeményezett földrajzi elemzések elkészültek. A francia emberföldrajz, s benne a közigazgatási földrajz eredményeit nagyon jól ismerő Hantos Gyula a regionális (kerületi) közigazgatás földrajzi problémáinak kutatásával vett részt Magyary kutatási programjában, és járult hozzá racionalizálási tervéhez. Első lépésben térképre vitte az országban 1930-ban működő köz- és szakigazgatási rendszerek központ- és területi struktúráit. A határok sűrűsödése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a regionális közigazgatás legáltalánosabban kialakított területi beosztása „hetes tagozódású”, s leginkább Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged, Szombathely a regionális jellegű szervek működésének központja.

Második lépésként Hantos javaslatokat tett a regionális közigazgatás területi átszervezésére, de az aránytalan megyehatárok tiszteletben tartása miatt alig lett egyszerűbb a javasolt kép. Hantos minden tekintetben fontos regionális kutatásai és reformjavaslatai abból az általánosabb szempontból fontosak voltak, hogy felhívták – hangsosan – a figyelmet arra, hogy a közigazgatás egésze egy rendszert képez, nem lehet úgy racionalizálni



egy-egy területi szintet, hogy az alatta lévő szint torz területi beosztására akarjuk építeni. A területi illeszkedés elve, a közigazgatási térszervezési teleszkóp tudatos érvényesítése megkövetelte volna a megye területi beosztás reformját a regionális (kerületi) felosztás tervezése előtt. Magyar számára ez – feltehetően politikai korlátok miatt – nem volt a megbízásának része.

### **Gömbös Gyula radikális modernizációs programja**

Gömbös Gyula miniszterelnök 1932 októberben kormányprogramként fogalmazta meg a 95 pontból álló Nemzeti Munkatervet, melynek szerves részét képezte a közjogi és államigazgatási berendezkedés újragondolása is. A terv megfogalmazásában:

„...úgy kívánjuk átalakítani, hogy ez a közjogi és államigazgatási berendezkedés a nemzeti erő maximumát bocsáthassa a nemzeti célok megvalósítása végett a nemzet vezetőinek rendelkezésére”.

„Jó, olcsó, gyors és a nép szeretetétől áthatott közigazgatást akarunk...”.

„A gyors és eredményes közigazgatás megvalósítása végett az ország egyes részeit nagyobb területi hatósággal bíró közigazgatási egységekben foglaljuk össze, a vármegyék ősi intézményeinek tiszteletben tartása mellett.”

Gömbös elképzelése mögött az a szándék húzódott meg, hogy a megyék feletti állami szakigazgatás minden ágának területi illetékességét összehangolja a honvédség hadtestparancsnokságainak területi rendszerével. Szükséghelyzetben a hadtestparancsnok így viszonylag könnyen átvehette volna a polgári közigazgatás egységes irányítását és ellenőrzését is. (Ez a szempont a XIX. század végén már megjelent a francia reformtörekvésekben.)

A regionális közigazgatás racionális területi rendjét illetően elég éles politikai viták bontakoztak ki. Egyesek az ország ötös felosztása, mások a hetes területi beosztás mellett foglaltak állást, területileg eltérő konfigurációkat javasolva. (A világosan megfogalmazott politikai törekvésekhez, elvárásokhoz ekkor sem volt könnyű kidolgozni az adekvát területi és központrendszer.)

Gömbös Gyula Nemzeti Munkatervéhez kapcsolható érdemben a külföldi (német, olasz) példák alapján elindult országrendezési mozgalom.

Kafka Péter az országrendezést elsődlegesen műszaki-gazdasági kérdésként határozta meg, de felfogásában annak részét képezte a közigazgatási területbeosztás reformja is. Kafka úgy ítélte meg, hogy az országrendezési elvek kimunkálása és elfogadása után az ország közigazgatási területbeosztását teljesen új alapokra kell helyezni.

A Kafka-féle megyebeosztás alapja „az értelmes műszaki felosztás”. Először a Budapest körüli nagymegyét határozza meg, mely magába foglalja a főváros tényleges érdekszféráját gazdasági, kulturális és egészségügyi szempontból. A központi nagymegye magába foglalná a Velencei-tó–Duna–Mátra-vonal közötti területeket, s ehhez közvetlenül csatlakozna a kivezető főútvonalakat követve a többi nagymegye. Kafka műszaki-gazdasági-közlekedési alapokon nyolc nagymegyét tervezett. Ez a tervezet az ország ún. „legezőszerű” felosztásának műszaki terve. A fő vasútvonalaknak és közutaknak megfelelően a központi megyére fűződné fel a másik hét nagymegye. A nyolc nagymegyés rendszer – egy okszerűen megtervezett, racionális járási tagolás mellett – minden tekintetben kielégítette volna a racionális területi közigazgatás igényeit.

Az 1938-as I. bécsi döntéstől kezdve 1941 tavaszáig minden év új országgyarapodást hozott. Az országhatár-változások következtében természetes módon változott az ország területének nagysága, konfigurációja, részben jellege, népességszáma, a népesség nemzetiségi összetétele, települési jellege stb., s így óhatatlanul változott a közigazgatás területi beosztása is. Az államterületi változások szükségszerűen felvetették a közigazgatás feladatrendszerének és területi struktúrája át- és újragondolása feladatait.

### **Teleki: alkotmányfejlesztés és közigazgatási területbeosztás**

A Felvidék déli részének visszatérése (1938) után fogalmazódott meg, s került publikálásra Erdei Ferenc „Országépítés városokkal” koncepciója (ERDEI F. é.n./1939, pp. 227–234.). Erdei megfogalmazása szerint: „az Országrendező terv mindenütt a világon a városoknak és a falvaknak a helyes összeszervezését jelenti. Erdei felfogásában az urbanista országrendezési elveknek csaknem tökéletesen megfelelt a tanyás mezőváros: egyedüli hiányt és zavart a közigazgatási egységek teljesen szeszélyes beosztása okozott. Az

elsődleges célja az volt, hogy a városi vonzaskörzeteknek megfelelő közigazgatási egységek jöjjenek létre. Az országban mintegy 80 ilyen városi téregység jöhet létre. A városi egységek fölött létrejöttek a tartományi szerepkörre hivatott közép-városok, mégpedig a fővároson túl a következők: Debrecen, Győr, Kassa, Miskolc, Pécs, Szeged, Szombathely. Ezek a városok egy-egy országrész központjaiként határozhatók meg. A tartományok lakosság száma mintegy 1 millió fő, területük pedig 2 millió hold lenne. Erdei véleménye szerint a terv megvalósítása megoldandó azt az állandó jelleggel visszatérő kérdést is, hogy hogyan alakuljon a centralizáció és a decentralizáció aránya.

Telesi 1940-ben kidolgozta az alkotmányreform koncepcióját (CSIZMADIA A. 1979, pp. 510–521.), melyben megfogalmazta a „gyöke-res közigazgatási reform” igényét, mégpedig a közigazgatási központokkal és a minisztériumok rendszerének átformalása útján. Telesi tanulmányozásra méltónak tekintette a különböző európai államok „új berendezkedéseit és a jelenkor követelményeihez való alkalmazkodásuk kísérleteit”, de elutasította a fasiszta olasz és a nemzeti szocialista német közigazgatási berendezkedés másolását. Telesi világosan fogalmazva elutasította a totalitárius egypártrendszert és a pártállami berendezkedést, mert úgy ítélte meg, hogy az ilyen rendszer „nem fér össze nemzetünk jellemvonásaival”.

Telesi számára az államépítésben és állam-eszményben (Szent István-i állameszme) a törtenetiséghez való visszatérés az új ideológiákkal szemben a magyarságeszmény fenntartását jelentette lényegében. Telesi elmozdult ugyan a hivatásrendi parlament irányába, de úgy, hogy alapértékként deklarálta: „Alkotmányosságunk lényege az önkormányzati elv.” Telesi kárhóztatta a liberalizmust és a liberális államot, mely adminisztratív körzette tette a megyét, megölte a partikularizmust. Telesi számára elsődleges célként fogalmazódott meg: „...vissza kell állítani a megyének azt az autonómiáját, amellyel alkotmányosságunk épületében mint regionalizmus helyesen foglal helyet.” Telesi egészében véve miniszterelnökként sem volt képes politikai többséget formálni saját közigazgatási elképzeléseivel, holott azok szükségességéről maximálisan meg volt győződve.

\*\*\*

1944. március 19-én a németek megszállták az ország területét. Horthy Miklós kormányzó a helyén maradt, de az országon belüli tényleges folyamatok befolyásolására korlátozottak voltak a lehetőségei. A németeknek elkötelezett kormányok szinte ellenvetés nélkül hajtották végre a vidéki magyar zsidó állampolgárok szinte teljes összegyűjtését, gettóba zárását, majd deportálását a német megsemmisítő táborokba. A háború ellenére a magyar közigazgatás, különösen a csendőrség, tragikusan „jól működött”, de az embertelen rendelkezések brutális végrehajtásával meglehetősen negatív képet rajzolt a magyar közigazgatás szerepéről.

1944 őszétől kezdve 1945 áprilisáig az ország területe hadszíntérré vált. A németekkel szövetséges Szálasi-rendszer területe folyamatosan zsugorodott, s ezzel párhuzamosan nőtt a szovjet hadsereg uralma alá tartozó területek nagysága. Az ország területe – változó uralmi kiterjedés mellett – így politikai, közigazgatási tekintetben hónapokra megosztottá vált. A rövid, de véres időszakban 1945 karácsonyától az országnak formálisan két korlátozott szuverenitással rendelkező törvényhozása, kormánya, „jogrendje”, közigazgatás politikája stb. volt.

Az ország „tárguló felén” 1944 decemberében, még az ország területén folyó véres háború időszakában Debrecenben életre hívták az Ideiglenes Nemzetgyűlést, s megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány. (Mindkettő legitimitációja és szuverenitása meglehetősen korlátozott volt.) Első debreceni intézkedései közé tartozott a közigazgatás ideiglenes rendezése. Az államszervezet működésének helyreállítása és az önkormányzatok újjáalakítása érdekében elrendelték, hogy az önkormányzatok önállóan és a maguk erejéből gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról és működésük biztosításáról, mégpedig azoknak az elveknek megfelelően, amelyeket az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány elfogadott és kinyilvánított. (folytatjuk)

**HAJDÚ ZOLTÁN – RÁCZ SZILÁRD**

#### Felhasznált irodalom

Administrative Division of Countries „Statoids”. Forrás: [www.statoids.com](http://www.statoids.com) (2017.11.15.)

ÁGH Attila (1989): *A hatalom területi elvei. Földrajzi Közlemények*, 1-2. sz. 11-22.

BEÉR János. - CSIZMADIA Andor (1966): *Történelmünk a jogalkotás tükrében. Sarkalatos honi törvényeinkből, 1001-1949*. Budapest, Gondolat.

BELUSZKY Pál (1980/a): A közigazgatási területi beosztás földrajzi- térszerkezeti alapjai. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

BENISCH (majd Némety) Arthur (1923): Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. *Magyar Gazdák Szemléje*, 1.sz. 24-30, 2.sz. 80-90.

CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

CSIZMADIA Andor (1979): Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, Gondolat Kiadó.

ELEK Péter (1940): Terület és közigazgatás. In: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, Dunántúl ny.1-10.

ELEK Péter (1942): A mezőgazdasági közigazgatás területi beosztásának reformja. *Közigazgatástudomány*, 8. sz. 241-260.

ERDEI Ferenc: Magyar város é.n./1939

ERDEI Ferenc (1977): Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. (Összegyűjtött írások és beszédek.) Budapest, Akadémiai Kiadó.

ESZLÁRY Károly (1947): A közigazgatás területi reformjai. *Városi Szemle*, 1-2.sz. 93-115.

HAJDÚ Zoltán (1982): Területrendezési törekvések a magyar földrajztudományban a két világháború között. *Földrajzi Közlemények*, 2. sz. 89-106.

HAJDÚ Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus.

HANTOS Gyula (1931): A magyar közigazgatás területi alapjai. Budapest, Athenaeum.

HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

KAFFKA Péter (1932): Országrendezés. *Magyar Szemle*. 2. sz. 164-172.

KAFFKA Péter (1933): Az országrendezés mérnöki megvilágításban. *Magyar Szemle*, 3. sz. 209-217.

MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

NÉMETHY A. (1958). Magyarországi törvényhatóságok közigazgatási beosztásának változásai 1526 után. *Történeti Statisztikai Közlemények*, 2. évf. 3-4.sz. 107-120.

PRINZ Gyula (1923): Térképek az állam szolgálatában. Zsebatlasz 1923. 154-157. Budapest.

PRINZ Gyula (1933): A földrajz az államigazgatás szolgálatában. *Földrajzi Közlemények*, 4-6.sz. 69-81.

SZAMEL Katalin (1981): A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

TÓZSA István – BIHARY Gábor (2014): *A közigazgatás földrajza*. Budapest, NKE Közigazgatástudományi Kar, online: [www.etouranetgeo.cim](http://www.etouranetgeo.cim)

**Megjegyzés:** A tanulmány Hajdú Zoltán – Rác Szilárd: A területi magyar közigazgatás modernizációs kihívásai és reformkísérletei az 1920 utáni korszakban c. a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenés alatt álló kötet egyfajta tartalmi összefoglalása.

Rác Szilárd tudományos munkatárs, MTA KRTK RKI; Bolyai+ ösztöndíjas SZE RGDI [szracz@rkk.hu](mailto:szracz@rkk.hu)

### Jegyzet

1. Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1916, 1917, 1918, p. 232., Magyar Statisztikai Évkönyv 1923 – 1925, p. 274.