

Hajdú Zoltán – Rácz Szilárd

A TERÜLETI MAGYAR KÖZIGAZGATÁS MODERNIZÁCIÓS KIHÍVÁSAI ÉS REFORMKÍSÉRLETEI AZ 1920 UTÁNI KORSZAKBAN



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A kiadvány a „KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15- 2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Projekt szakmai vezető:
Pálné Kovács Ilona akadémikus

Lektorálta:
Verebélyi Imre professzor

Szerzők:
Hajdú Zoltán professzor
Rácz Szilárd dr.

A kézirat lezárásának dátuma:
2018. október 31.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS	5
2. A KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETSZERVEZÉS ELMÉLETI KÉRDÉSEI, A KÖZIGAZGATÁSI TÉRSZERVEZÉSI TELESZKÓP	10
2.1 Az államterületi változások a XX. század I. felében	11
2.2 A közigazgatási térszervezési teleszkóp	13
2.3 Az államföldrajz és közigazgatási földrajz	15
2.4 A földrajzi meghatározottságú területi alapkategóriák és közigazgatási területszervezési kapcsolódásaik a magyar közigazgatási modernizációban	18
2.4.1 Táj, tájföldrajz, tájközigazgatás	19
2.4.2 Gazdasági körzet, gazdaságikörzet-alapú közigazgatás	20
2.4.3 Központi helyek elmélete, vonzáskörzet, közigazgatás	22
3. KIINDULÓ ÁLLAPOT 1918–1920: ÖSSZEOMLOTT ÁLLAM, TÖBBSZÖR MEGHASONLOTT TÁRSADALOM, SZÉTZILÁLÓDOTT KÖZIGAZGATÁS	24
3.1 A polgári demokratikus „államkísérlet” területszervezési „lebegése”	26
3.2 A proletárdiktatúra kísérlete	26
3.3 A trianoni országcsönkítés: területi, népességi, közigazgatási, szervezeti átalakulások, traumák	28
3.4 Az állam gazdasági, a központi, a megyei költségvetések szétzilálódása, összeomlása	30
4. A HORTHY-KORSZAK KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓS ÉS TERÜLETSZERVEZÉSI KIHÍVÁSAI	32
4.1 Közigazgatási területi reformtervek az összeomlás után	33
4.2 Magyary Zoltán modernizációs (racionalizálási) koncepciója	37
4.3 Gömbös Gyula radikális modernizációs programja	40
4.4 A korszerű közzolgálat megteremtésének a lehetőségei	41
4.5 A gazdasági és pénzügyi folyamatok sajátosságai a közszférában a két világháború közötti időszakban	42
5. ORSZÁGGYARAPODÁSOK, TERÜLETI ÁTRENDEZŐDÉSEK	44
6. AZ ORSZÁG ÚJABB TÖRTÉNELMI TRAUMÁJA, 1944–1945	47

7. AZ ORSZÁG NEMZETKÖZI MEGSZÁLLÁSA, A BELSŐ FOLYAMATOK NEMZETKÖZI POLITIKAI ÉS JOGI ELLENŐRZÉSE AZ 1947. ÉVI BÉKESZERZŐDÉSIG	48
7.1 <i>A koalíciós politika és közigazgatási sajátosságai</i>	48
7.2 <i>Szakmai reformjavaslatok</i>	49
7.3 <i>Egy lehetséges új gazdasági és pénzügyi rendszer</i>	51
8. AZ ÁLLAMSZOCIALISTA KORSZAK MODERNIZÁCIÓS KIHÍVÁSAI, TERÜLETSZERVEZÉSI FOLYAMATAI ÉS REFORMTÖREKVÉSEI	52
8.1 <i>A tanácsrendszer kialakítása és újra-gondolási törekvései</i>	52
8.1.1 <i>Két központi hatalmi reformterv – két kudarc</i>	58
8.2 <i>A Kádár-rendszer és a területi, közigazgatási modernizációs kihívások</i>	63
8.2.1 <i>Az 1956-os politikai, társadalmi, közigazgatási reform-trauma „kísértete”</i>	63
8.3 <i>Visszafogott szakpolitikai és tudományos reformtörekvések</i>	64
8.4 <i>Az államszocializmus első két évtizedének meghatározó gazdasági folyamatai a közigazgatás területén</i>	69
9. AZ „ÖNKORMÁNYZATISÁG VISSZACSEMPÉSZÉSE” A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBA.	70
9.1 <i>Az új gazdasági mechanizmus</i>	70
9.2 <i>Az új tanács törvény</i>	70
9.3 <i>Az új Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió</i>	71
9.4 <i>A megye új szerepe a gazdasági folyamatokban</i>	77
10. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2010-IG	79
10.1 <i>A közigazgatási rendszerváltás: folyamatosság és megújulás az új önkormányzati igazgatásban</i>	79
10.2 <i>Az európai uniós csatlakozás hatásai</i>	82
10.3 <i>Az új önkormányzati közigazgatás és a területiség</i>	82
10.4 <i>A területi közigazgatás által felszabdalt ország</i>	85
10.4.1 <i>A kistérségi felszabdaltság</i>	85
10.4.2 <i>A „térváltozatlan” megyék</i>	87
10.4.3 <i>Az ország „regionális felszabdálásának kihívásai” (Kell-e nekünk régió?)</i>	87
10.5 <i>Önkormányzatiság és pénzügyi korlátozottság</i>	87
11. MERRE TOVÁBB, MELYIK ÚTON? (ÖSSZEGZÉS HELYETT KÉTSÉGEK)	89
FELHASZNÁLT IRODALOM	91

1. BEVEZETÉS

Az állam és közigazgatása, az államterület és annak közigazgatási tagolása megkerülhetetlenül és szervesen egybekapcsolódó viszonyrendszert képez, melyben szükségszerűen az állam mint olyan a meghatározó kategória. Az államhatalom (legitim) birtokosa, hordozója szinte mindenkor a maga érdek-, cél- és értékrendje bázisán alakította a közigazgatás alkotmányos helyzetét, jogi szabályozását, funkcióit, területi tagolását stb.

Az államhatalom hosszabb távú átalakulása, modernizációja szükségszerűen mindenkor kihatott a politikai rendszer, s annak funkcionális elemét képező közigazgatás átalakítására, a gazdaság, a társadalom átalakulási irányainak meghatározására. Elemzésünkben ezért – megítélésünk szerint a valóságos viszonyrendszernek megfelelően – az államtörténet, az államhatalom és az államterület átrendeződéseivel összefüggésben vizsgáljuk elsődlegesen a magyar területi közigazgatás modernizációs kérdéseinek, kihívásainak változásait.

A modern magyar közigazgatás (állami, önkormányzati) az 1867. évi magyar–osztrák, és az 1868. évi magyar–horvát kiegyezéssel létrejött új alkotmányos keretek (melyek rögzítették a dualista és belső magyar területi struktúra legalapvetőbb viszonyait is) bázisán fogalmazódott meg, s az 1870-es évek közepétől minden tekintetben konszolidált rendszert alkotott. A dualizmus időszakának második felében sor került a kialakított rendszer finomhangolására, korrekciós reformjaira, de alapvető területi átalakításokra nem került sor.

Számunkra alapvető jelentőségű kiindulópont az, hogy a szélesebb értelemben vett közigazgatás, s benne a területi igazgatás sem volt egységes az Osztrák–Magyar Monarchiában, sőt a Magyar Királyságban sem, hiszen Horvát–Szlavónország autonóm módon alakította belső közigazgatását, amely több vonatkozásban eltért Magyarországtól.

Kötetünkben a magyar területi közigazgatás történetének és modernizációs kísérleteinek kevesebb mint egy évszázadát, de minden tekintetben a legbonyolultabb időszakát elemezzük. A rövid időszak – az államtörténeti fordulópontokhoz és traumákhoz kapcsolódva – több, külső és belső meghatározottságaiban nagyon különböző szakaszra tagolódik. Az 1918–1920 közötti időszak alapvető államtörténeti tragédiái, majd az ismétlődő, döntően a nemzetközi hatalmi és politikai fordulópontokhoz kötődő magyar traumák, államtörténeti fordulópontok alapvető változásokat hoztak a közigazgatás működésének mindenkorai politikai, jogi feltételrendszerében, s ezáltal is világossá tették, hogy a közigazgatás része a mindenkorai politikai berendezkedésnek, a politikai rendszernek.

A XX. századi magyar rendszer- és modellváltások (számuk tekintetében sincs politikai, tudományos és közmegegyezés) egyik meghatározó sajátossága, hogy korántsem álltak mindig az államtörténeti folytonosság szilárd bázisán, így jogfolytonosságról csak korlátozottan lehet beszélni. 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 magunk részéről – részletekbe menő elmélet-történeti, államtörténeti kutatási eredményeink alapján – tudományos megközelítésünkben a magyar állam- és közigazgatás-történet 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.

Magyarország mintegy elmúlt száz évének történetét három nagy háború (az I. és a II. véres világháború, valamint a „békés” hidegháború) határozta meg. Magyarország mindhárom háborút elveszítette (szerepe és lehetőségei erőteljesen különbözőek voltak). A két véres háborús vereség alapvető ország-történeti, gazdasági, társadalmi, politikai traumákkal járt, s ezeknek – sok más mellett – meghatározó jelentőségű közigazgatás-történeti hatásai, következményei lettek. A „békés hidegháború” elvesztése a Szovjetunió és megszállási rendszerének összeomlását hozta. Több kis országban – így Magyarországon is – alapvető társadalmi, gazdasági, politikai változásokat hozott. Magyarország területe és határai nem változtak meg a hidegháború lezárása után, de államszomszédsági környezete alapvetően átalakult.

Az I. világháború alatt minden tekintetben militarizálódott az Osztrák–Magyar Monarchia, s benne a Magyar Királyság közigazgatása is. (A militarizálódás folyamata többször felerősödött a magyar közigazgatásban az 1980-as évek végéig.) 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 működő képességét. A kormánynak és a közigazgatás minden szintjének korábban soha nem tapasztalt nagyságrendű „hadi következményekkel” (hadirokkantak, hadiözvegyek, hadiárvak, hadimenekültek stb.) szociális problémával kellett szembenéznie, amelyre sem felkészülve nem volt, sem pedig megfelelő anyagiakkal nem rendelkezett. A háborús következmények legsúlyosabbja hosszabb távon az volt, hogy a véres háborúban teljesített katonai szolgálat során emberek százezrei gyilkolták az ellenség tömegeit. (Nem büntetőjogi tekintetben váltak „gyilkossá” tömegek, hanem erkölcsileg.)

A magyar modernizáció politikai, gazdasági és területi kerete 1867 után részben az OMM, részben pedig a történelmi Magyarország volt. (Végbement az országban az ármentesítés, kiépült a vasúthálózat, tömegessé vált az urbanizációs folyamatok hatása.) Ezek felbomlása alapvetően új helyzetbe és más területi keretbe terelte a magyar modernizáció lehetőségeit.

1918 végére az ország jelentős része külföldi megszállás alá került. A győztesek 1919. március 20-án átnyújtották a magyar kormánynak az ország új területét és határait meghatározó jegyzéket, melyet az nem volt hajlandó elfogadni. Sem Károlyi Mihály polgári demokratikus, sem a Tanácsköztársaság diktatórikus kormánya, sem pedig az újonnan berendezkedő konzervatív hatalom nem tudta megvédeni 1918–1920 között az adott külső és belső feltételek között a történelmi Magyarország területi egységét. Csak az országcsönkítés elfogadása után – és annak árán – illeszkedhetett be Magyarország az új európai és államszomszédsági területi rendszerbe.

A trianoni békeszerződésben alapvetően megváltozott az ország területe, alakja, közigazgatási területi beosztása, településállománya, népességszáma, népességi összetétele, a soknemzetiségű országból „nemzetállam” lett Magyarország. Az ország 2/3 részének elcsatolása után a nemzettörténeti jelentőségű dilemma nem a közigazgatási és azon belül a területi reform lett, hanem az államterületi revízió kérdése határozott meg mindent. Ezért nem került sor a megyék radikális területi reformjára 1923-ban, csak az új államhatárok által szétvágott, csonkán maradt megyék ideiglenes közigazgatási összevonására.

Az ország belső társadalmi, gazdasági, politikai konszolidációja (Bethlen István miniszterelnöksége alatt) okoszerűen megteremtette a közigazgatás működésének új feltételeit is. A mintegy évtizedre konszolidált belpolitikai viszonyok között a legnagyobb léptékű fejlődésre a gazdaság területén került sor, ez ugyanakkor felvetette a közigazgatás egészének modernizációs szükségletét is. (A villamosítás, a távközlés rohamos fejlődése új lehetőségeket kínált a közigazgatás működéséhez is.)

Az 1929-ben kirobbant, majd Magyarországra is „begyűrűző” gazdasági világválság kikényszerítette az állam és a közigazgatás működésének mindenre kiterjedő áttekintését, a közigazgatás szervezeti és költség-racionalizálását. Bethlen István miniszterelnök Magyar Zoltánt nevezte ki a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosává. (Ettől az időszaktól kezdve a racionalizálás, a korszerűsítés, a modernizálás célkitűzései folyamatosan jelen voltak minden kormány programjában.)

A gazdasági válság elmélyülése belső magyar politikai válsághoz és kormányfőváltáshoz vezetett. Gömbös Gyula miniszterelnöksége (1932–1936) részben új államépítési filozófiát, részben pedig „katonásabb” központi igazgatást hozott. A kormányprogramja, a Nemzeti Munkaterv jelentős részben egy állam- és közigazgatás-modernizációs program volt. Nem véletlen, hogy először a mérnöktársadalom ismerte fel, hogy új megközelítésekre van szükség. A megyei területi reform és a területfejlesztés lehetőségei összekapcsolódtak a rövid, de intenzív tervezési folyamatban. Minden korábbinál határozottabban jelent meg a közszolgáltatások kérdése, a hatalmi, politikai állam mellett a „szolgáltató állam” szerepének elemzése.

Az 1930-as évek eleje gazdag közigazgatási reformtervekben, melyek között alapvető különbséget kell tennünk, hogy kormányzati pozícióból (Gömbös Gyula), a kormány által kinevezett szakpolitikus alapállásból (Magyar Zoltán), vagy „külső megközelítésből” (Prinz Gyula) születtek. Közös területi megközelítésük már az volt, hogy a trianoni államterülettel hosszabb időn keresztül kell számolni, nem tartható fenn tovább a torz belső közigazgatási területbeosztás.

Az 1938-tól 1941-ig évente területgyarapodást felmutató ország ismét soknemzetiségűvé vált, különösen Kárpátalján kellett megoldani a ruszinok sajátos közigazgatási autonómiáját. Ha a korszak mérvadó közigazgatás-tudományi szakirodalma alapján vizsgáljuk a kérdést, akkor azt kell mondanunk, hogy a visszatért területek közigazgatási integrálása korántsem ment zökkenők nélkül. A II. világháborúba való bekapcsolódás (1941 nyara) a közigazgatás minden szintjét érintette, a közigazgatás államosításának és militarizálódásának folyamata ismét egyértelműen megjelent. A visszatért területek katonai és polgári közigazgatási feladatai meglehetősen bonyolulttá váltak a háború alatt.

A vizsgált időszak második nagy államtörténeti traumájának kialakulási folyamata 1944. március 19-én új tartalmat kapott. Ettől kezdve az ország ugyanis német megszállás és tényleges német irányítás alá került. A közigazgatás alkalmazottai szempontjából nem egyszerűen foglalkozási döntés volt a maradás vagy a távozás, hanem szinte életvédelmi kérdés. (A fenyegetettség nem csak a hivatalban lévőköt, hanem a korábban hivatalt viseltek is érintette, ebből a szempontból a leginkább tragikus volt gróf Bethlen István miniszterelnök sorsa, aki saját hazájában bujkálásra kényszerült.) Ugyanez vonatkozik az 1944. októberi nyilas hatalomátvételre, illetve az utána következő rövid időszakra. A kinevezett nyilas főispánok minden közigazgatási alkalmazottal személyében rendelkeztek.

A Magyarország területén folyó szovjet-német háborún belül lényegében magyar polgárháború is folyt. Az 1944 karácsonyától 1945 tavaszáig az országnak két, szuverénnek nem tekinthető törvényhozása, két kormánya, két hadserege, két „jogrendszere” volt. A háború végére a közigazgatás minden szintjének alkalmazottja (ha a helyén maradt) önvizsgálatot tarthatott a saját maga szerepét illetően. (Majd némileg később jöttek a különböző listázások, a külső „értékelések”, elszámoltatások, leszámolások.)

Az 1945 tavasza és 1948 nyara közötti időszak a magyar állam és közigazgatás történetének ismét egy kérdőjeleket felvető szakasza. Az ország szovjet megszállása ellenére 1947. február 10-ig (párizsi békeszerződés) a nyugati hatalmak képviselői is jelen voltak a főhatalmat gyakorló Szövetséges Ellenőrző Bizottság keretei között. Az állam és a közigazgatás demokratizálására, modernizálására pártpolitikai és szakmai reformtervek sora szü-

letett. A közigazgatás egészét, (beleértve a területi reformot is) illetően a Nemzeti Parasztpárt javaslatai voltak a legátfogóbbak.

1948 nyarára lényegében eldőlt a politikai hatalomért folyó küzdelem. Az 1949–1989 közötti államszocialista időszak közigazgatása szinte „lenyomatként” kísérte az országban végbemenő társadalmi, gazdasági, politikai változásokat. Ebből a legátfogóbb meghatározottsága az volt, hogy szinte mindenben követte a megszálló Szovjetunió közigazgatási berendezkedésének „alkalmazható” elemeit. A három tanácstörvény (1950, 1954, 1971) egyértelműen egy belső evolúciós folyamat alfejezeteiként fogalmazható meg. Folyamatosan módosult a különböző tanácsszintek pozíciója, változott a város és a területi tanács viszonya stb.

Az 1956. évi forradalomnak egyik lényegi (korántsem teljes súlyának megfelelően ismert és felismert) összetevője volt az új, készülő közigazgatási reform, az új igazgatási modell kidolgozása. 1949 és 1956 között, szinte alkotmányon kívül működött a helyi és területi közigazgatás: a legfontosabb, azonnal végrehajtandó rendelkezések a „K” (közigazgatási telefonon) vonalon érkeztek (a korabeli terminológiával telefon körrendelet). A TKR felülírt mindent, az alkotmányt, a tanácstörvényt. A rendelet végrehajtását szintén telefonon kellett jelenteni, írásbeli nyoma nem igen maradt.

Az 1956-os forradalom leverése után az „új” pártvezetés levonta a tervezett közigazgatási reform „felforgató” hatásaiból fakadó következtetéseket, Kádár János szinte misztikusan félt a közigazgatás „felforgatásától”, egy nagyon lassú, evolúciós, korrekciós folyamat zajlott a közigazgatás modernizációjának területén. A reformok kezdeményezése a nagypolitika szintjéről a tudományos kutatás és a szakpolitikai cselekvés szintjére került.

Az 1960-as évek végén megkezdődött a szocialista állam fogalmának, funkcióinak, szerepének újragondolási folyamata. A proletárdiktatúra állama fokozatosan „össznépi állammá vált”, a demokratikus szocializmus, a szocialista demokrácia korántsem minden tekintetben konzisztens felfogása alapján, a közigazgatás egészében, így a területi igazgatásban is új folyamatok indultak el.

A hidegháborús vereség eredményeként született meg a „békés körülmények közötti államválság”. A rendszerváltáskor (1988/1990) pedig új, teljesen békés, de a politikai, társadalmi, közigazgatási berendezkedésre alapvető hatásokkal járó átalakulás kezdődött. Az új önkormányzati modell részben a IV. tanácstörvény előkészítő munkálataiból nőtt ki, részben pedig külföldről adaptált elemek beépítésével jött létre. Az új önkormányzati rendszerben minden korábbi időszakhoz képest felértékelődtek a települési önkormányzatok. Sajátos módon – a demokrácia keretei között – történelmében a legalacsonyabb szintre értékelődött le a megyei önkormányzat. Lényegében a „megyei közigazgatás vitte el a balhét az államszocialista közigazgatás egész bűnéért”.

Az európai uniós csatlakozás, ha önmagában nem is járt alapvető belső közigazgatási változásokkal, több tekintetben „megérintette” a magyar közigazgatást. Az európai uniós területfejlesztési politika új módon való intézményesülése új lehetőségeket teremtett a tudatosabb, felkészültebb és erősebb érdekérvényesítési háttérrel bíró önkormányzatok számára, de a megyék feletti regionális közigazgatás lehetősége – mint annyiszor történetileg – ismét elúszott.

A magyar közigazgatásnak valójában két története van: a) a mindenkor működő közigazgatásé, b) a működő közigazgatás permanens kritikájának, a megreformálására (korszerűsítésére, modernizálására) irányuló törekvéseknek a története. A könyvben elsősorban nem a működő közigazgatás részletes analízise, hanem a mindenkori közigazgatás mindenkori kritikája jelenik meg. Ebből fakadhat az olvasó azon élménye, hogy a mindenkori magyar közigazgatás – függetlenül az aktuális társadalmi, gazdasági, politikai berendezkedéstől – „rossz volt”. Ugyanakkor a reformterveknek – még a leginkább előkészítetteknek is – volt egy alapvető korlátja, egy ideát, lényegében véve „ígérvényt” állítottak szembe a működő rendszerrel.

A magunk korlátjait sem hagyhatjuk figyelmen kívül. A nagy modernizációs kihívásokat elsősorban a területi-séggel összefüggésben, illetve a közigazgatás költségvetési kapcsolatainak fényében és gyakorlatában vizsgáljuk. Ezen szempontokon túl még szinte számtalan viszonyrendszer befolyásolta a modernizációs törekvéseket. (A modernizációs lehetőségek szempontjából ki kell emelni az „e-hatásokat”, hiszen az új technikai lehetőségek minden korábbinál közelebb vitték potenciálisan a közigazgatást a polgárokhoz.)

A földrajzi (közigazgatási földrajzi) megközelítés azért kap nagy hangsúlyt kötetünkben, mert a közigazgatással foglalkozó tudományok képviselői (köztük Magyary Zoltán is) a földrajztudománytól várták a területi kérdések vizsgálatát, egyes esetekben a megoldását. A magyar állam- és közigazgatási földrajz nemzetközi szintű elméleti háttérrel és kitekintéssel vizsgálta a magyar közigazgatás területi kérdéseit, s teszi ezt ma is.

A magyar közigazgatás formálásában lényegében a keresztény állam megszervezésétől jelen vannak a nemzetközi hatások. Ugyanakkor azt is meg kell állapítanunk, hogy egy szövetségi rendszerhez való tartozás sohasem gyakorolt olyan mély, meghatározó hatást a magyar viszonyokra, folyamatokra, mint a Szovjetunió az államszocialista korszakban.

Meg lehet írni a magyar területi közigazgatás modernizációs folyamatát és kérdőjeleit csak szöveges elemzésben is, de a kötetünkben az „állapot-térképek” és a reformtervek rövid bemutatása, a közigazgatás területi tagolásának és az új elképzelések térképi megjelenítést fontosnak tartottuk, a térképek a legtöbb esetben „üzennek”.

A kutatás és az elemzés során felhasznált szakirodalom teljes körű felsorolása önmagában megtölthetné terjedelmileg a kötetet, de csak a legfontosabb munkákat hivatkoztuk, mert a minden részletre kiterjedő hivatkozás szerkezetileg új megoldást és nagyobb terjedelmet követelt volna. A szakirodalom „hasznosítása” természetes módon kritikát követelt, hiszen a különböző folyamatok a legszélsőségesebb politikai viszonyok között is megjelentek.

A 2010 után kibontakozó folyamatok nem lezártak, valamint nem minden tekintetben értékelhetők közigazgatás-történeti megközelítésben, ezért ezekkel nem foglalkozunk. Ugyanakkor az a meglátásunk, hogy – az elmúlt mintegy 100 évben többször megjelenő, a közigazgatás államosítását hozó szabályozás – a települési önkormányzatok funkcióit, intézményeit, valamint az államigazgatásban régi-új szerepében megjelenő járási, megyei igazgatást alapvetően érintette. A magyar közigazgatás egészén belül lényegében minden funkció az önkormányzati igazgatástól az államigazgatás felé tolódott el.

2. A KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETSZERVEZÉS ELMÉLETI KÉRDÉSEI, A KÖZIGAZGATÁSI TÉRSZERVEZÉSI TELESZKÓP

Az államterület közigazgatási területi tagolása mindenkor hatalmi, alkotmányos és politikai kérdésként fogalmazódott meg elsősorban, s az ma is. (Ettől az alapvető meghatározottságtól nem lehet eltekinteni, mert akkor „cigányútra” mehet minden, a közigazgatás szervezeti rendszerével, területi munkamegosztásával kapcsolatos tudományos gondolkodás.) A közigazgatás a kialakulásától kezdve része volt az adott politikai rendszernek, modernizálásának, átalakításának viszonyrendszere mindenkor összetett volt. A közigazgatás történetileg kialakult, éppen működő rendszerének kritikája folyamatosan megjelent, a reformjára vonatkozó elképzelések, tervek az általánosság szintjén abból indultak ki, hogy az új konstrukció jobb, hatékonyabb, eredményesebb lesz.

A közigazgatási modernizáció, területi reform nem „egyszereplős” kérdéskörként fogalmazható meg, hanem természetesen és szükségszerűen „sokszereplős”, „soktudományos” és „sokintézményes” folyamatként határozható meg. A folyamat indításában, céljainak, irányainak meghatározásában kiemelkedő felelőssége van a közigazgatási reformernek. A közigazgatási reformer szakmai és társadalmi, politikai felelősséggel kell, hogy rendelkezzen.

A hatalmi ágak megoszlásának könyvtáryai, hosszú időszakra visszatekintő elméleti irodalma van. Mindegyik hatalmi ág evolúciós fejlődése a legtöbb fejlett országban nyomon követhető. Az egyes hatalmi ágak belső működésének mechanizmusai, esetleg a speciális területi kérdések is, történetileg elemzett módon követhetőek.

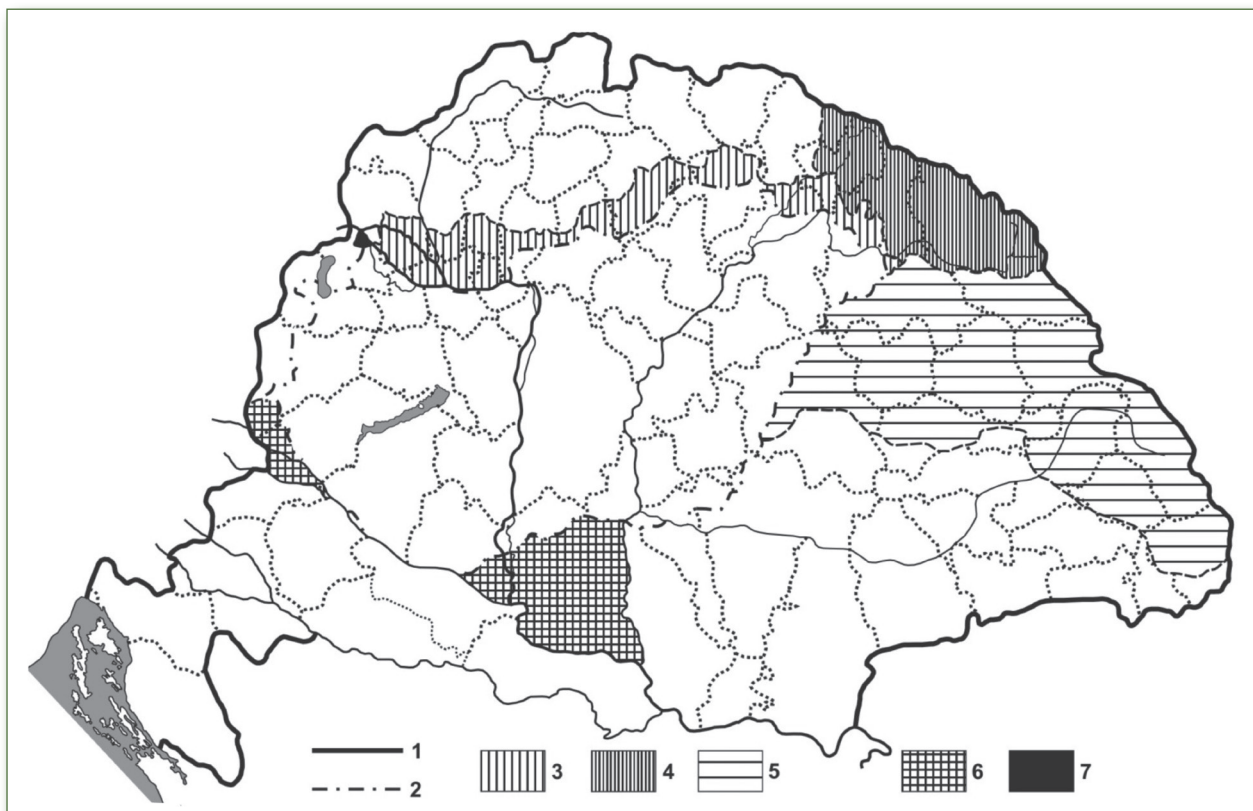
A hatalom területi megosztása valamilyen módon szinte egy időben jelent meg a területi államokkal. (Magyarország esetében Szent István egyszerre szervezett államot, keresztény egyházat, s teljes részletességgel még ma sem ismert közigazgatást is.) István egyik modellje szükségszerűen a keresztény egyház volt a területszervezésben. Az egyházi hierarchia és a különböző szintű egységek egyértelmű vonalas lehatárolása kézenfekvő mintát adott. A hatalom területi tagolása ekkor nem tudományos, hanem gyakorlati kérdésként fogalmazódott meg, s került eldöntésre. (A nemzetközi hatások több irányból megjelentek, a legerősebb a történetileg kialakult egyházszervezet lehetett.)

A hatalom területi tagolásához, annak kialakított konkrét területi formáihoz mindenkor lényeges érdekek kapcsolódtak. A területi tagolás és a területi funkciók változása evolúciósan együtt mozgott. A királyi vármegye átalakulása nemesi vármegyévé egyszerre volt társadalmi, gazdasági, politikai és közigazgatási tartalmú, így érthető, hogy a területi konfiguráció is változott. Minden hatalmi átalakulás érintette a közigazgatás funkcióit és területi rendjét, közvetlen és direkt módon legalább három alapvető kérdést vetett fel:

- 1) Hogyan alakul az államszervezeten és a közigazgatás intézményrendszerén belül a centralizáció és a decentralizáció (még ha így nem is nevezték meg) viszonya?
- 2) Milyen volt az állami – önkormányzati közigazgatási „ágak” közötti munkamegosztás, feladatellátás?
- 3) A területi tagolás kérdésköre nevezetesen, hogy melyik közigazgatási szinten, és milyen szervezeti keretek között – állami dekoncentrált szerv, önkormányzat – integrálja elsősorban az állam a teret, illetve, hogy az állam milyen módon szervezi meg az emberek mindennapi életét, a hatósági ügyek ellátását?

2.1 AZ ÁLLAMTERÜLETI VÁLTOZÁSOK A XX. SZÁZAD I. FELÉBEN

A XX. század első felében a közigazgatási területi kérdései nem érthetők meg önmagukban, mert döntően az államterület „pulzálása” (1. táblázat, 1. ábra) határozta meg a területi közigazgatás alakulását. A mindenkori államterület tagolódott területi közigazgatási egységekre, az államterület változása maga után vonta a közigazgatás felosztás átrendeződését is.



1. ábra: Magyarország államterületének változásai a XX. században.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

Jelmagyarázat: 1. történelmi országhatár; 2. 1921. és 1947 utáni országhatár; 3. 1938. évi területgyarapodás; 4. 1939. évi területgyarapodás; 5. 1940. évi területgyarapodás; 6. 1941. évi területgyarapodás; 7. 1947. évi csökkenés

Terület	Év	Terület (km ²)	Jelenlevő népesség	Megyék száma	Járások száma
Magyar Birodalom (Magyarország és Horvát-Szlavonország)	1900		19 254 559	71	484
		325 411			
	1918		20 886 487	71	513
A trianoni Magyarország (a Pozsonyi hídfővel)	1920		7 990 202	34	163
		93 073			
	1930		8 688 319	25	154
Az ú.n. magnagyobbodott Magyarország	1938	105 000	10 382 014	31	172
	1939	117 061	11 076 036	34	184
	1940	160 165	13 653 296	44	246
	1941	171 640	14 683 323	44	264
Párizsi Magyarország (a Pozsonyi-hídfő nélkül)	1947	93 011	9 316 613	25	150

1. táblázat: A magyar állam területének, megyei és járási közigazgatási felosztásának változásai, 1900–1947.

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyvek

A működő közigazgatás kritikája folyamatosan jelen volt a fennálló rendszer változtatásában érdekelt hatalmi, politikai cselekvők részéről, majd a fokozatosan formálódó tudományok hoztak új működési-kritikai szempontokat. Nem csak a kritika volt jelen, hanem az újonnan formálódó reformelképzelések kidolgozásában is részt vett tudomány.

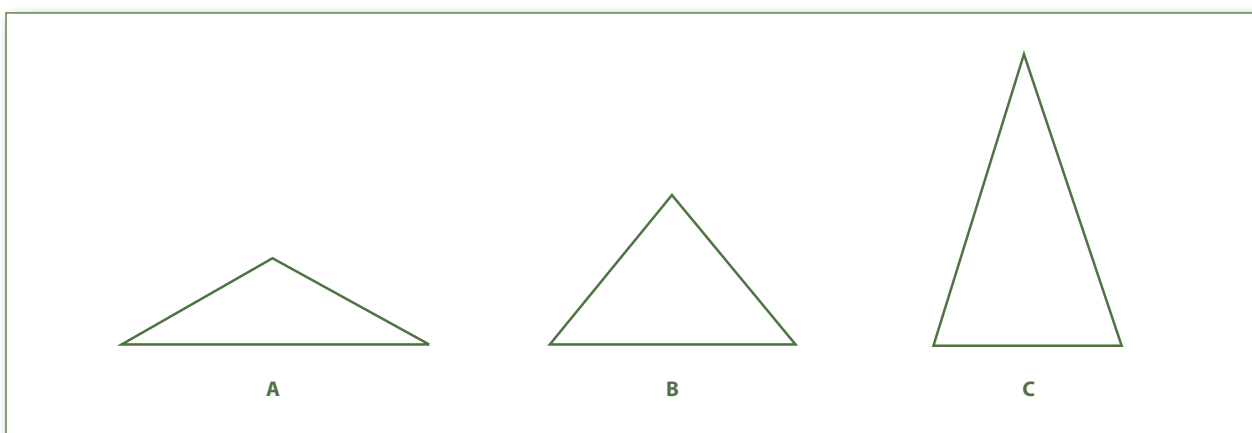
A közigazgatási reform területi összefüggéseinek elemzésében, a XX. században jelentős, bár korántsem kizárólagos szerepe volt a magyar földrajztudománynak. A földrajztudományon belül önálló részdiszciplína jött létre (közigazgatási földrajz) a területszervezés elméleti és gyakorlati kérdéseinek az elemzésére. Ebben a folyamatban és szerepvállalásban fontos, hogy a magyar oktatási rendszer jellegénél fogva a jogi alapképzettséggel rendelkező geográfusok (Fényes Elek, Hunfalvy János, Teleki Pál) érdemi kutatásokat végeztek a közigazgatás területi kérdéseit illetően.

Az ország területe többféle részstruktúrában (természetföldrajzi táj, gazdasági táj/körzet/rajon/régió, településhálózati vonzaskörzet, statisztikai, területfejlesztési területi egységek stb.) elemezhető, illetve fogalmazható meg. A különböző földrajzi terek a valóságban és tudományos kategóriaként megfogalmazottan is általában hierarchikusan és horizontálisan is tagoltak. Mind a horizontális, mind pedig a hierarchikus viszonyok tartalmi és formai alakulásának kérdései megjelentek és ma is jelen vannak a közigazgatás földrajzi kutatásokban. Van egy alapvető elméleti, szemléleti és gyakorlati kérdés a közigazgatási területi tagolással kapcsolatban, ez pedig minden ország „minemősége”, területi tagolhatóságának lehetősége.

A mai Magyarország területe nemzetközi hatalmi alkuk során alakult ki 1947-ben, (azóta érdemileg nem változott, minimális területek kétoldalú cseréjére került csak sor, első sorban vízrendezési érdekekből), így az ország semmi esetre sem tekinthető természeti földrajzi egységnek, különösen nem optimumnak. Az ország egyetlen tudományosan lehatárolt nagytája sem található teljes egészében az ország területén belül, mindegyik túlnyúlik az államhatárokon. A globalizálódó világban a nyitott gazdaságok váltak meghatározóvá, így egy-egy ország nem vehető zárt gazdasági egységnek. Az európai uniós csatlakozással bizonyos értelemben az ország már politikai tekintetben sem abszolút zárt, az európai uniós döntések sok tekintetben befolyásolják a belső politika mozgásterét is. A településközi és lakossági kapcsolatok egyre inkább átnyúlnak az országhatárokon, így az ország lényegében csak belső közigazgatási (az államhatárokon átlépő különböző tartalmú területi szerveződések részben új közigazgatási területi egységeket is formálnak) és statisztikai szempontból tekinthető többé-kevésbé „zárt” egységnek. Ennek az alapkérdésnek a tudatosítása az Európai Unió keretei között sem veszítette el jelentőségét.

2.2 A KÖZIGAZGATÁSI TÉRSZERVEZÉSI TELESZKÓP

Ha érdeemben meg akarjuk érteni nemzetközi összehasonlításban is Magyarország jelenlegi területi tagolásának legalapvetőbb kérdéseit, akkor érdemes egy rövid nemzetközi kitekintést tennünk. Ha 2016-ra vonatkozóan áttekintjük a világ államainak, és elkülönült, viszonylagos önállósággal rendelkező területeinek összességét (249), továbbá a belső politikai-területi berendezkedését,¹ akkor lényegi különbségeket kell tennünk a föderatív, a regionalizált és az unitárius berendezkedésű országok között. A statisztikai kutatás során csak az unitárius berendezkedésű országokat elemeztük a közigazgatási területbeosztás hierarchikus tagolódása tekintetében. Három alapvető, nagyjából egyértelmű sajátosságokkal jellemezhető csoportot különítettünk el (2. ábra).



2. ábra: A közigazgatási térszerkezési teleszkóp általános típusai az unitárius berendezkedésű államokban, 2016.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

Jelmagyarázat: A – alapegység túlsúlyos, B – kiegyensúlyozott, C – oszlopos

Kiinduló pontként azt kellett megállapítanunk, hogy az általános területi beosztásokat illetően a közigazgatási térszerkezési teleszkóp jellege nagyban függ az unitárius berendezkedésű országok nagyságától, népességszámától, történelmi hagyományaitól, a területi tagoltság társadalmi legitimitásától.

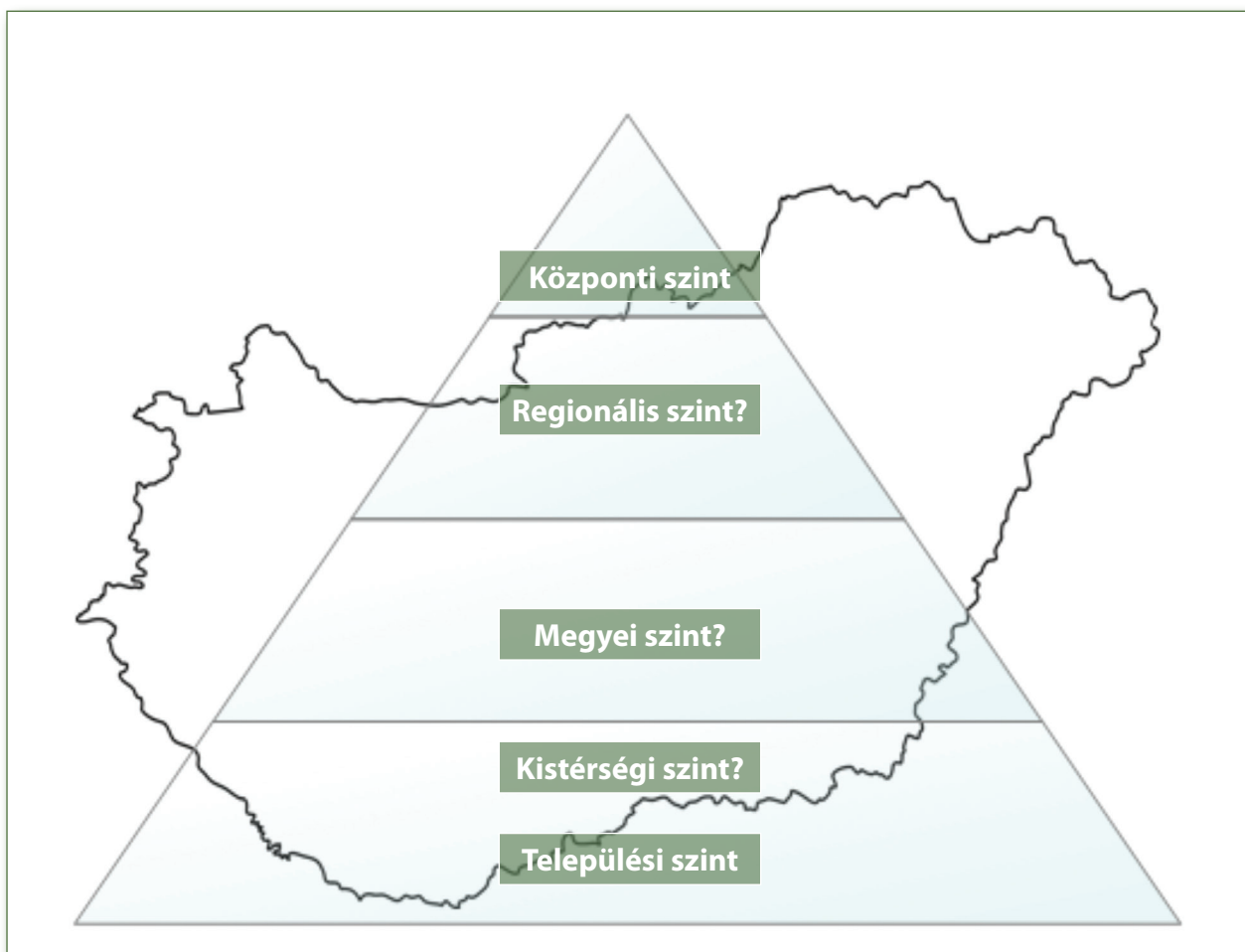
A közigazgatási térszerkezet leglényegesebb kérdése (s ez minden további lehetőséget is erőteljesen befolyásol) az első, a kiinduló szint, az alapegység megformálása, hiszen a „származtatott szintek” jelentős részben ennek alapján alakulhatnak. Ha nagyszámú, elaprózott alapegységekkel „indítják” a közigazgatási területfelosztást (szétfolyik a térszerkezési teleszkóp alsó része), akkor ennek hatásai lesznek a területi szintek kialakításának további lehetőségeire is. Leginkább nő a területi szintek száma. Ha nagy alapegységekből indulnak ki, akkor a térszerkezési teleszkóp „oszloposabbá válik”, s mintegy csökken a „szintigény”.

Természetes módon az egyes államok belső közigazgatási területi tagolódását nagyon sokban befolyásolja a történelmi hagyományokhoz való viszony, illetve egyes területi szintek történelmi szerepének (különösen a hosszabb

¹ Statoids 2016.

ideig idegen megszállás alatt álló országokban) nemzetpolitikai értékelése. (A magyar megyerendszerhez való közigazgatás-politikai viszonyt hosszú ideig ez dominálta).

Az infrastruktúra (közúti, vasúti, vízi közlekedés) fejlődése, a közigazgatás és a polgárok közötti kommunikáció lehetőségeinek permanens javulása (ma sok tekintetben ez interaktív vá vált) új típusú lehetőségeket hordoz minden korábbi időszakhoz képest.



3. ábra: A közigazgatási térszervezési teleszkóp lehetséges alakulása Magyarországon.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

Magyarország közigazgatási területszervezése szempontjából is kiindulópontként kell megfogalmaznunk, hogy két szint (valamilyen jellegű alapegység, illetve központi) szükségszerű, minden további szint, vagy szintek szükségessége kérdőjeles (3. ábra).

Az adott, formalizált horizontális szinteken belül a sokszínűség szinte természetes velejáróként jelenik meg. Ha például Magyarország esetében a települési szintet nézzük, akkor a nagyjából 3200 egység rendkívül tagolt minden tekintetben (lélekszám, közigazgatási területnagyság, települési alaprajz, közszolgáltatási funkció), de ettől függetlenül van azonos meghatározott csoportképző szempontjuk. Az adott horizontális szinten való elhelyezke-

dés csak bizonyos elemek (jogállásuk) tekintetében „azonosítja” a települések tényleges helyzetét, belső társadalmi, gazdasági, demográfiai, közintézményi stb. meghatározottságait.

Az adott horizontális szinten belül lehatárolt egységek között – a központi jogi szabályozás függvényében – elkülönültség, avagy tartalmában és formáiban is gazdag kapcsolatrendszer jöhet létre. Ezt egyszerűen a társulások kategóriájával ragadhatjuk meg a községek, a kis térségek, de akár a megyék szintjén is.

Ha a teljes egészében (horizontálisan és hierarchikusan) is szabályozott statisztikai felosztást nézzük (amely alrendszer szükségszerűen épült a közigazgatási területbeosztás szintjeire) akkor azt mondhatjuk, hogy az állami célokat is szolgáló állami statisztikának mindig van egy világos területi és határhierarchiája, az alsóbb szintek illeszkednek az őket integráló szintbe.

A stabilitás és a változás minden statisztikai, területfejlesztési, közigazgatási szint vagy kategória esetében mindenkor jelen volt. Ha például a magyar rendszerváltás utáni időszakra vonatkozóan megnézzük a statisztikai kistérségek számának és funkciójának alakulását, akkor azt láthatjuk, hogy viszonylag jelentős mozgásokra került sor mindkét tekintetben.

A modernizációs és fejlesztési folyamatok a területfejlesztés intézményesülésével „új szereplőt” kaptak. A területfejlesztési folyamatokban egyszerre jelent meg eddig a horizontalizmus (az egymás mellett, azonos szinten létező területegységek köre, melyek egyben jelentős részben funkcionális tartalmakat is hordoznak) és a hierarchizmus (az egymás alá rendelt, avagy funkcionálisan betagolt egységek köre), s feltehetően ez így lesz a jövőben is. Az igazi kérdés, hogy a horizontális szinten belül, illetve a hierarchikus szintek között erősebbek-e a közös érdekeltségű folyamatok.

A kérdés továbbá az, hogy egy-egy horizontális szinten belül (járás, megye, régió), milyen módon és mértékben célszerű megkülönböztetéseket tenni, s milyen következményei vannak annak, ha egy horizontális szint erősen széttagolt, (többféle területi konfigurációban eltérő szempontokat érvényesítenek egy időben) más szóval szólna „perforált” a fejlesztések szempontjából. A magyar területi igazgatásban a legáltalánosabban a megyei szinten a megyék és megyékkel azonos jogállású (szabad királyi, törvényhatósági jogú, megyei jogú) városok kérdésköre.

Ha már világosan látjuk a különböző jellegű alrendszerek tagolásának lehetőségeit, belső tartalmát, akkor még mindig ott a kérdés, hogy az értékek, célok, érdekek mely szinten (szinteken) valósíthatók meg a legcélszerűbben, hol képezzük az anyagi eszközök alapján a fejlesztési súlyponti szintet. (Feltehetően minden szint egyidejű, azonos jellegű fejlesztésére sohasem lesz erőforrás.)

2.3 AZ ÁLLAMFÖLDRAJZ ÉS KÖZIGAZGATÁSI FÖLDRAJZ

Az állammal, illetve az államterület belső politikai (közigazgatási) területi tagolásának kérdéskörével több tudomány, sőt tudománycsoport foglalkozik elsődleges célterületként. Ezek közül kiemelendő jelentőségűek az államfilozófia, az állam- és jogtudományok, a történettudomány, a politikatudomány, a szervezéstan tudományok, a szociológia, valamint a vezetéstudomány. Mindegyik tudományterületnek sajátos célú és részben eltérő tartalmú eredményei vannak a belső közigazgatási területfelosztást illetően. Az állam kutatásakor, belső struktúrájának feltárásakor az államtudományok művelői – a XIX. századtól különösen – fontos szerepet tulajdonítottak az állam területi vonatkozásainak, az államterület földrajzi összefüggésrendszerének a feltárására. Ez a kapcsolat különösen a német tudományban vált lényegessé, de annak magyarországi hatásaként jelentős helyet kapott a magyar államtudományi megközelítések formálódásában is.

A történetileg formálódó, „klasszikus” földrajztudományon belül az államismerettan (államisme) Magyarországon a XIX. század II. felében vált igazán jelentőssé. Művelői között – ahogy az egész földrajztudományon belül is – fontos szerepet játszottak a jogi végzettségű személyiségek. A földrajztudomány fokozatosan „államszolgáló”, részben és időnként „államkiszolgáló” tudománnyá vált. Mindenkor fontos feladatának tekintette minden szinten (az alapszintű oktatástól a nemzettudat formálásáig) az állam bemutatását.

A modern földrajztudomány is részese lett a közigazgatás területi összefüggései átfogó kutatásának, a politikai földrajz az állam kutatásán belül a közigazgatás kérdéskörét külön kutatás tárgyává emelte (közigazgatási földrajz). A földrajztudomány középszintű elméletei (tájelmélet, gazdasági körzetelmélet, központi helyek elmélete) kivétel nélkül eljutottak az államterület belső közigazgatási kérdéseinek a kutatásához, illetve eltérő alapú (táj, gazdasági körzet, vonzáskörzet) reform-javaslatok tömegét dolgozták ki minden országban.

A modern magyar földrajztudomány megteremtése, intézményesítése jelentős részben az eredetileg jogi végzettséggel (és megyei szintű közigazgatási gyakorlattal is rendelkező) Hunfalvy János nevéhez kapcsolható. Hunfalvy János „A magyar birodalom természeti viszonyainak leírása” című, három kötetes munkájában egyértelműen a politikai keretet tette meg a földrajzi (még a természeti földrajz számára is) kutatási, elemzési és feldolgozási keretnek. Hunfalvy számára az egyes megyék földrajzi sajátosságainak megragadása (a megyei monográfiáktól a települések környezetéig) teljes mértékben megalapozottnak tűnt.

A modern magyar polgári közigazgatás megteremtésének folyamatában kisebb mértékben részt vettek földrajzosok is, de a leginkább látható kapcsolat az volt, hogy a létrejött új megyebeosztás megismertetését a földrajztudomány művelői kiemelkedő feladatuknak tartották.² Nem csak a tudományos kutatások legfontosabb keretévé vált ezzel az új megyei területi felosztás, hanem különösen megszilárdult az elemi és középiskolai földrajzoktatást szolgáló tankönyvekben is.

A dualizmus kezdetekor meginduló államtudományon belüli „korszakváltás”, az államtudomány tartalmi elemeinek újragondolása során előtérbe került az állam földrajzi kérdéseinek, az államterület földrajzi sajátosságai, jellemzői és az állam közötti kapcsolatok újra értelmezésének a kérdésköre is. A XIX. század második felében megjelenő államtudományi monográfiák az államjogon, majd a közigazgatási jogon belül hosszabb-rövidebb „fejezeté vált” az állam, illetve a közigazgatási felosztás földrajzi kérdéseinek az elemzése.

Az államtudományi, jogi végzettségű Teleki Pál államtudományi értekezését az elsődleges államkezelés kérdéséről írta (1903), majd „átelevezett” a földrajztudomány területére, ahol a gazdasági és politikai földrajz egyik meghatározó alakjává vált. A német hatásra kibontakozó tájelmélet és tájszemlélet adaptálásával, „magyarításával”, a tájközigazgatási elmélet megteremtésével a nemzetközi tudományban is jelentős mérföldkőnek számít. Az anyaországra 1921-ben kidolgozott tájközigazgatási koncepciója, illetve térképi megoldása, javaslata a nemzetközi tájközigazgatási megközelítések vonulatába illeszkedett, s jelentősnek minősíthető.

Teleki munkássága azért kapott a közigazgatás földrajzi kérdéseinek vizsgálata során nemzetközi figyelmet, mert egyszerre volt politikus és geográfus, ráadásul miniszteri, miniszterelnöki tevékenysége során magas szinten befolyásolta, részben formálta a közigazgatás működését is.

Teleki az általa létrehozott Közgazdaságtudományi Karon a politikai földrajz részeként megteremtette a közigazgatási földrajz oktatásának a feltételeit, illetve a lehetőségeit. Mind a politikai földrajz államföldrajzi, mind

² BALLAGI K. – KIRÁLY P. 1878.

pedig közigazgatás földrajzi részében elsődleges figyelmet fordítottak az utódállamok földrajzi sajátosságainak a feltárására, és közigazgatási területrendszerének a kutatására és oktatására.

A nemzetközi földrajztudomány erőteljesen politikai jellegűvé vált az I. világháború alatt és után. A Nemzetközi Földrajzi Unió (továbbiakban: IGU) létrejötté (1922) megteremtette a földrajztudományon belül a szinte globális információáramlás lehetőségeit. Az IGU által megrendezett nemzetközi földrajzi konferenciák a szakmán belül meghatározó vitafórummá váltak.

Franciaországban a gazdasági körzetesítés és a közigazgatási felosztás közötti kapcsolatok kutatása került előtérbe. Németországban a jog- és földrajztudomány közötti elméleti, rendszerjellegű kapcsolatok feltárása került a tudományos érdeklődés homlokterébe. Langhans-Ratzeburg 1928-ban kidolgozta és megjelentette a „földrajzi jogtudomány” elméleti koncepcióját, s gyakorlati példák segítségével illusztrálta, hogy milyen problématerületek megoldását könnyítheti meg a földrajzi alkotmányjog, a földrajzi államjog, a földrajzi közigazgatási jog, a földrajzi magánjog, stb., de ekkor vetődött fel a közigazgatási meteorológia intézményesítésének az igénye is. A „Geojurisprudenz” formálisan létrejött, s fokozatosan nem csak a német nyelvterületen, de az angol-szász országokban is polgárjogot nyert.

A legal geography növekvő szerepet kapott a II. világháború után az angol nyelvterületen. Szinte minden gazdasági, társadalmi, politikai struktúrájának kialakult egyfajta földrajzi jellegű megközelítése, értelmezési kísérlete. Sok területen egyfajta verseny alakult ki a német és az angol értelmezések között.

A II. világháború utáni magyar közigazgatási földrajz szempontjából figyelmet érdemel Kovács Tamás (1948) kismonográfiája, ha úgy tetszik, brosúrája. Kovács azt fogalmazta meg, hogy a gazdasági, társadalmi, politikai átalakulások eredményeként sok új káder jelent meg a magyar közigazgatásban, s szerinte szakszervezeti feladatot is jelent ezek képzése, továbbképzése. Ebben a folyamatban az új közigazgatási földrajzra jelentős feladatok vártak. Mind a szakszervezeti, mind pedig a különböző időtartamú pártoktatási keretek között megjelent a közigazgatási földrajz oktatása.

Az 1950-es és 60-as években a gazdasági körzetesítés és a településhálózat-fejlesztés közigazgatási terület-szervezési potenciális következményei kerültek az akkori szocialista országok tudományos kutatása és részben közigazgatási területi reform vitái közé. A szovjet koncepciók – és részben területszervezési gyakorlat – követése minden kis „testvéri” országban megjelent.

A német nyelvterületen, az NSZK-ban 1978-ban jelent meg Benzinger, A. és munkatársai tollából a legátfogóbb „Verwaltungsgeographie” című monográfia. A kötetben mindenre kiterjedően áttekintették a tudományterület létrejöttének nemzetközi és belső német vonatkozásait, a természet földrajzi környezet és a politikai tér közötti potenciális (elméleti) és a közigazgatás működése szempontjából fontos napi, gyakorlati szempontokat. A kötet mindmáig a leggyakrabban idézett „klasszikus” a közigazgatási földrajz területén.

Magyarországon Hajdú Zoltán kezdte újra a közigazgatás-földrajz művelését az 1970-es évek végétől. Feltárta a szakterület hosszú evolúciós folyamatát, a földrajzi alapvetésű közigazgatási reformtervek alakulásának összefüggéseit. Végül egy monográfiában összegezte³ mintegy három évtizedes kutatásainak tudományos eredményeit.

A település és a településhálózat, valamint a közigazgatási területszervezés közötti kapcsolatrendszer, a közigazgatási területszervezés földrajzi alapjainak elméleti kutatásában és gyakorlati kérdéseinek szempontjából

³ HAJDÚ Z. 2001.

nemzetközileg is kiemelkedő kutatásokat végzett Beluszky Pál. Az Államigazgatási Szervezési Intézet (továbbiakban: ÁSZI) munkatársaként, az 1984. évi városkörnyéki reform előkészítése során hasznosította az egész ország településhálózatára vonatkozó mély ismereteit.⁴

Az 1980-as évek több tekintetben fordulópontot hoztak a közigazgatási földrajz nemzetközi és egyetemi oktatási intézményesülésében. A Nemzetközi Földrajzi Unió 1984. évi párizsi kongresszusán kutatócsoporti státuszban létrehozták a közigazgatási földrajz művelésének nemzetközi keretét. 1988-ban a munkacsoport „emelkedett” az IGU szervezeti keretei között, átalakult „Földrajz és Közigazgatás Munkacsoporttá”. A nemzetközi kutatás intézményes keretei mai is léteznek „Földrajz és Kormányzás” megnevezéssel az IGU keretei között. (Önmagában az 1984-től az IGU keretei között folyó közigazgatással kapcsolatos földrajzi kutatások szakirodalmi könyvtárnyi nagyságrendű.)

Külön fejezete az „egyetemes” közigazgatási földrajz fejlődésének és egyetemi szakként való intézményesülésének az indiai Chandigarh-ban működő Punjab Egyetemen végbement folyamat. Először csak speciális ismeretként jelent meg tantárgyi szinten a Földrajzi Intézetben Krishan, G. előadásában, majd az indiai központi kormány szakember igényeinek a kielégítésére önálló szakként honosodott meg. Az egyetem ma is a „világ legnagyobb demokráciája” közigazgatási szakemberképzésének egyik meghatározó intézménye.

Tózsza István és munkatársai vezették be a közigazgatási földrajz oktatását a BKAE Államigazgatási Karán,⁵ majd kialakultak a témakör oktatásának a keretei a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Karán is.⁶

Ha ma az internet segítségével áttekintjük a közigazgatási földrajz művelése szempontjából a földrajzi és jogi oktatási intézményeket, egyetemi képzéseket, akkor több, neves egyetemen találunk „Közigazgatási földrajz” szakokat, illetve kurzusokat. Ha nemzetközileg nem is vált „tömegessé” a jogi karokon való oktatása, a közigazgatási földrajz jelen van a jogi képzésben, illetve területi közigazgatással kapcsolatos tudományos gondolkodásban.

2.4 A FÖLDRAJZI MEGHATÁROZOTTSÁGÚ TERÜLETI ALAPKATEGÓRIÁK ÉS KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETSZERVEZÉSI KAPCSOLÓDÁSAIK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓBAN

A közigazgatási területszervezés elméleti megközelítése érdekében a földrajztudomány több, időben változó politikai és közigazgatás-tudományi érdeklődést kiváltó kategória kidolgozásával tett kísérletet. Mindhárom kategória (táj, gazdasági körzet, településközi vonzáskörzet) szélesebb körben is érdeklődést váltott ki. Mindhárom kategória hierarchikusan tagolt területi rendszerként fogalmazódott meg, így szinte „objektív területi adottságként jelent meg a közigazgatási területszervezés számára”.

⁴ BELUSZKY P. 1983.

⁵ TÓZSA I. 2004.

⁶ TÓZSA I. 2017.

2.4.1 Táj, tájféldrajz, tájközigazgatás

A közigazgatás területi problematikájának kutatása során a legkorábban a természetföldrajzi struktúrákhoz való viszony elemzése került előtérbe. Kezdetben ez a leginkább evidensnek tekinthető, látható, érzékelhető „ütközések” bemutatására szorítkozott, illetve kritikai megközelítés alapján tettek javaslatot települések, területek átcsatolására. A XIX. század második felére „összeállt” a francia, az angol, a német földrajztudományban – ha nem is mindenkor azonos tartalommal – a táj fogalma, mibenléte, valamint lehatárolásának alapvető elméleti kerete is, és elmondható, hogy megszületnek az első országokat lefedő lehatárolások.

A korabeli magyar földrajztudomány mindenekelőtt a német és francia földrajztudomány eredményeit követte, de a magyar területi struktúrák (Kárpát-medence és a magyar állam viszonya) elemzése kapcsán önálló eredményekre is jutott. A magyar földrajztudomány döntő része a földrajzi determinizmus bázisán szemlélte a természeti földrajzi táj és a közigazgatási beosztás közötti „szükségszerű” viszonyrendszer kérdését.

A tájközigazgatási gondolat Teleki Pál munkásságában érte el csúcspontját, s Teleki maga el is szakadt a mechanikus földrajzi determinista kapcsolat tételezésétől, de tájszemléletében, majd 1921. évi tételes tájféldrajzi alapú közigazgatási koncepciójában az anyaországra – annak megszűnése után – alkalmazta is. Teleki a „tájállam” és az „államtáj” kérdéseinek különböző megközelítéseivel globális keretek között is gondolkodott.

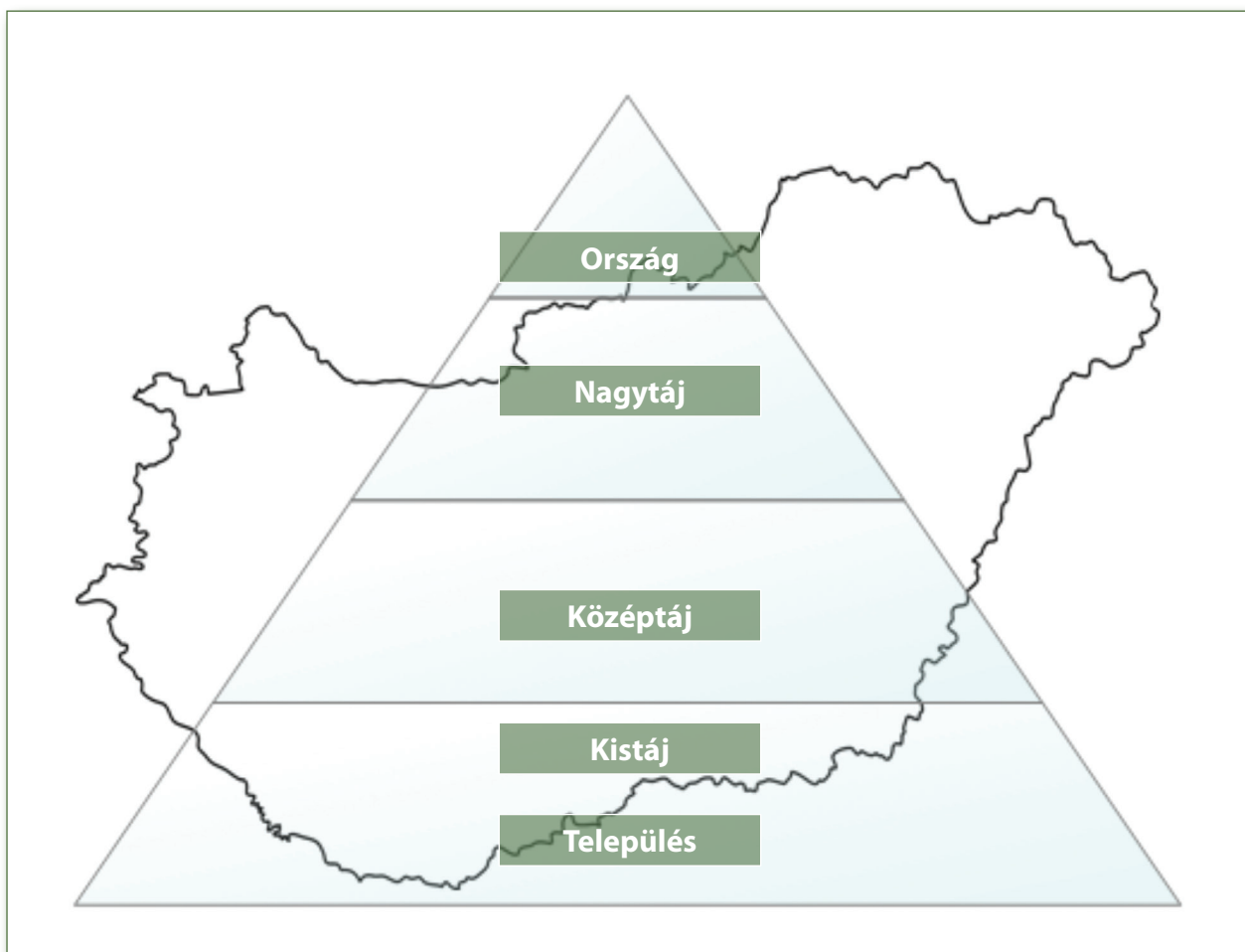
Teleki tevékenysége abból a szempontból is kiemelkedő jelentőségű, hogy miniszterelnökként közvetlen befolyással volt a közigazgatás modernizációs lehetőségeinek a támogatására. Kárpátalja visszaszerzése (1939) után – konfrontációt is vállalva a magyar politikai elit egy részével – megpróbálta az „alkotmányfejlesztést”, meghatározó szerepe volt a kárpátaljai kormányzás létrehozásában.

A két világháború között kidolgozott tájszerkezeti hierarchiát (ország, nagytáj, középtáj, kistáj, földrajzi hely=objektum) nem csak a földrajztudomány tekintette a közigazgatási területszervezés tekintetében lényeges szempontnak és adottságnak, hanem a politika és a közigazgatás-tudomány képviselőinek jelentős része is. Magyar Zoltán maga is ezért szorgalmazta a földrajztudomány képviselőinek bevonását a közigazgatás átfogó kutatásába, illetve a különböző reformelemek kidolgozásába.

Az országgyűlések időszakában Elek Péter az 1939. évi államterületre dolgozta ki a tájfelosztás, tájhierarchia és a közigazgatási területfelosztás egybekapcsolásának koncepcióját és gyakorlati tervét. Sajátos módon az 1940 és 1941. évi országgyűlések már „hatályon kívül” helyezték az elképzelést. (Megjelentek elképzelések az 1941. évi ország terület táji alapú közigazgatási felosztására vonatkozóan is, de a II. világháborús vereség és az 1937. évi határok visszaállítása már a megszületésük pillanatában „időszerűtlenné” tették őket.)

A II. világháború után a tájközigazgatási elmélet, illetve szemlélet visszaszorult, de a természetföldrajzi adottságok figyelembe vétele folyamatosan jelen volt a különböző területi reformkoncepciókban. (Ugyanakkor, azt is meg kell jegyeznünk, hogy amikor elkészült és megjelent a magyar kistájak lehatárolását bemutató hatalmas kötet, „kiderült”, hogy egy-egy település közigazgatási határa is több kistáj között tagozódhat.) A földrajzi környezet átalakulása (Magyarország esetében a 2018-ban megjelent Magyar Nemzeti Atlasz mutatja a legátfogóbban) új módon fogja felvetni a kölcsönkapcsolat kérdését.

Amennyiben a sokat vitatott globális felmelegedés valódi környezeti válsággá válna (reméljük, hogy nem következik be) az ország területén, akkor feltehetően minden gazdasági, társadalmi, politikai szereplő számára ez lesz az elsődleges kérdés, illetve a hatások korlátozásának feladata. A környezet változásaihoz való „igazodás” nem csak az országos, regionális, megyei, járási, települési stratégiákat helyezheti előtérbe, hanem az egyének napi életvitelének a megváltozását is.



4. ábra: A tájfelosztás és tájtagolás sémája.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

2.4.2 Gazdasági körzet, gazdaságikörzet-alapú közigazgatás

A gazdasági körzetelmélet formálódása sokkal inkább egyértelműen, mint a tájközigazgatásé: a francia politika és tudomány „termékének” tekinthető. Az 1880-as években meginduló „regionális mozgalom” az I. világháború időszakában vált nem csak a földrajztudomány, hanem az állam védelmének és közigazgatási régió területszervezésének egyik meghatározó térszervezési meghatározójává.

Franciaország háborús erőfeszítései fokozásának érdekében létrehozták a Clémentel-régiókat, mint természeti-gazdasági, részben önellátási és önvédelmi területi egységeket. A területi decentralizációban vélték megtalálni annak lehetőségét, hogy az ország működőképes maradjon akkor is, ha bármely nagyságú része német megszállás alá is kerülne.

A gazdasági régió (körzet) a francia tudományos gondolkodás és politikai gyakorlat szerves részévé vált az I. világháború utáni időszakától kezdve. A kategória tartalma folyamatosan bővült, a bővülés egyik meghatározó iránya az államszervezeti felosztás, a közigazgatási térszervezés részévé válás volt.

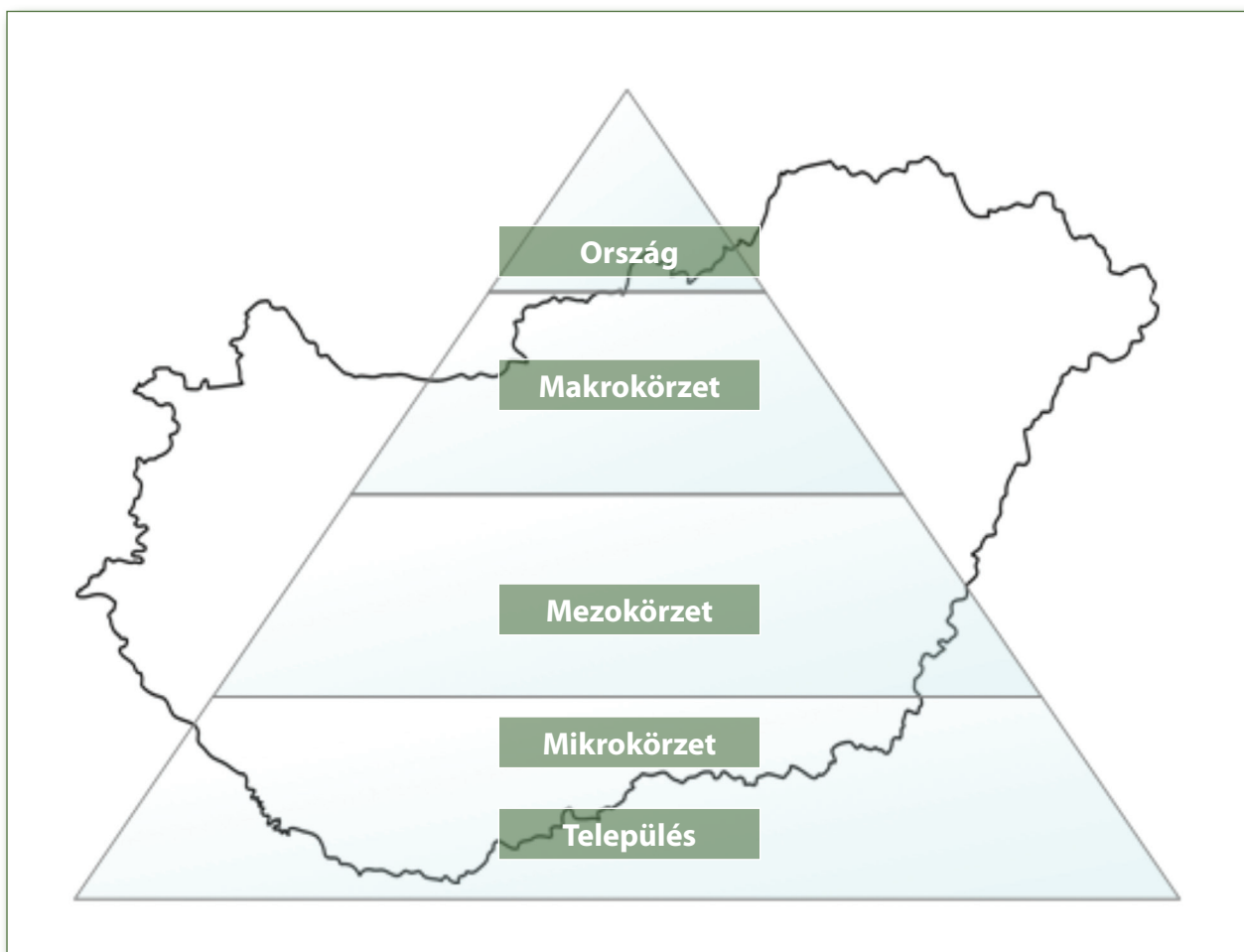
A gazdasági körzetfogalom további politikai, területpolitikai története, sorsa szempontjából jelentős hatást gyakorolt az, hogy Lenin a svájci tartózkodása időszakában megismerkedett a francia régióelmélettel, s számára a legfontosabb az volt, hogy milyen módon tudja felhasználni Oroszország modernizációja, területi formálása során, ha a bolsevikok hatalomra jutnak. A bolsevik hatalomátvétel, majd a politikai hatalom megszilárdítása után a gazdasági körzet beépült a szovjet területpolitika és állami tervezés rendszerébe. Innentől kezdve „marxista kategóriává” vált sokak számára, különösen 1945 után.

A magyar földrajztudomány az „eredeti francia koncepciót” már ismerte, sőt a Magyar Földrajzi Társaság 1918. évi, a világ földrajzi társaságaihoz intézett kiáltványában, a Kárpát-medence, illetve a történelmi Magyarország területi integritása védelmében (eredménytelenül) fel is használta. Az ország területi szétदारabolása azt mutatta, hogy a politikában a területi kérdések több szinten, sajátos érdekhierarchiába rendezve jelennek meg, s nem feltétlenül követik a tudományos kategóriák változásait.

1948-tól erősödött meg a gazdasági körzet „pozíciója” a magyar földrajzi gondolkodásban, majd az állami tervezési gyakorlatban is. A földrajztudományban az 1950-es évek elején vízváltó volt a „marxista gazdasági körzethez való viszony”, az állami tervezési gyakorlatban, s mint majd látni fogjuk a különböző közigazgatási területi reformtervek során a Szovjetunió példája követésének „próbaköveként jelent meg”. Az a sajátos helyzet állt elő, hogy 1953-ban a gazdasági körzet és a közigazgatási reform összefüggésének tekintetében a hatalmon lévő Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága folytatott vitát. Ebben az időszakban mindenki számára világossá vált, hogy a kategória nem „steril” tudományos kérdést hordoz.

A magyar földrajztudományban egyetlen átfogó „körzetiskola” alakult ki, Krajkó Gyula vezetésével Szegeden. A kutatások nem csak a kategória elméleti összefüggéseit vizsgálták, hanem Magyarországra vonatkozóan a legmélyebb empirikus elemzések is itt folytak. Természetes módon eljutottak a körzet-sisztéma és a közigazgatási területbeosztás összehangolásának felvetéséig is. (A szegedi tudományos gazdasági körzet-iskola a volt szocialista országokban széles körben ismert volt.)

A gazdasági körzetkutatások eredményeként – ismét csak közmegegyezés nélkül – megfogalmazott hierarchia (ország, makrokörzet, mezokörzet, mikrokörzet, település) a közigazgatási reformok, sőt állami fejlesztési tervek alapjává vált. Az államszocialista időszakban a gazdasági körzet hosszabb ideig favorizált fejlesztési kategória volt. A gazdasági körzetesítés, valamint az 1963-ban jóváhagyott gazdasági körzetfelosztás beépült az államszervezet működésébe.



5. ábra: A gazdasági körzetrendszer tagolási sémája.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

2.4.3 Központi helyek elmélete, vonzáskörzet, közigazgatás

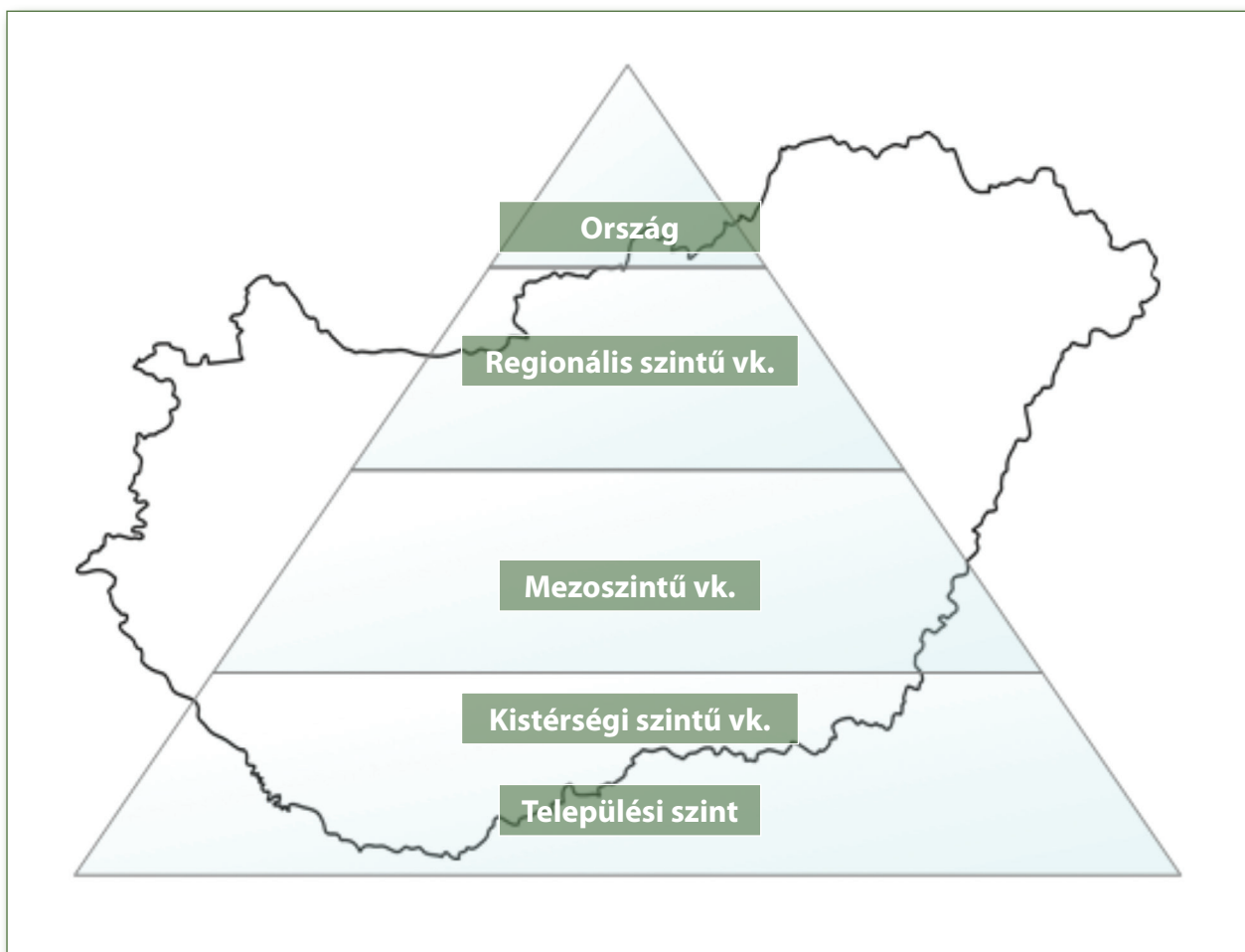
A központi helyek elméletét, a központok vonzáskörzeteinek feltárását, hierarchiájának kidolgozását általában Walter Christaller 1933-ban Dél-Németországot feldolgozó monográfiájához kötik, bár maga Christaller korrekt módon utalt elméleti előzményeire. A települések közötti kapcsolat több összetevős: intézmények közötti szervezeti, emberek intézmények közötti, s az emberek tömeges és gyakori településközi mozgását biztosító infrastruktúrális, illetve az interperszonális kapcsolatokat új módon közvetítő telefon stb. alakította.

Magyarországon a kötet megjelenése után azonnal kutatásokat indított el, majd megjelent a közigazgatási területbeosztás kritikáiban és reformterveiben, a településpolitikában, a településfejlesztésben is polgárjogot nyert, hogy aztán 1948 után – már Christaller nevének említése nélkül – kerüljön alkalmazásra. A koncepció jól szolgálta a korlátozott település- és területfejlesztési eszközök redisztribúciójának politikai elfogadtatását.

Mint a két korábbi kategória esetében, itt sem jött létre teljes közmegegyezés, de az országos, felsőfokú, középfokú, alsófokú központok és területi struktúrák, valamint a kiinduló elemi település mindegyik kutatásban, reform-

tervben megjelent. Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (1971) az egyik leginkább vitatott fejlesztési politikai elemként jelent meg. Minden feltárt deformáló hatásai ellenére fejlesztési eredményeiként a felsőfokú központok, a megyeszékhelyek megerősödtek.

A központi helyek elmélete, a településközi vonzaskörzet-rendszer (hierarchia és horizontális kapcsolatok) valamint a közigazgatás és annak területi tagolása kérdésköre Beluszky Pál munkásságában került a legszélesebb összefüggésrendszerben áttekintésre.



6. ábra: A településközi vonzaskörzetek tagolási sémája.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

3. KIINDULÓ ÁLLAPOT 1918–1920: ÖSSZEOMLOTT ÁLLAM, TÖBBSZÖR MEGHASONLOTT TÁRSADALOM, SZÉTZILÁLÓDOTT KÖZIGAZGATÁS

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1867-től alkotmányos monarchiaként Ausztria és Magyarország sajátos közjogi és területi kapcsolatrendszerét képezte. A dualizmus időszakának végére bonyolult közjogi és területi komplexummá fejlődött részben Bosznia-Hercegovina nagyon sajátos bekebelezése okán (7. ábra). A belső közigazgatás szempontjából lényegében teljesen függetlenek voltak egymástól, de amikor az uralkodó bejelentette, hogy Ausztria föderációvá alakulhat, azonnal kiderült, hogy a belső politikai megoldásoknak is van a másik felet alapvetően érintő hatása. A hivatalban lévő magyar kormány úgy foglalt állást, hogy ezzel az osztrák lépéssel a dualizmus intézménye megszűnt.



7. ábra: Az Osztrák Császárság és a Magyar Királyság belső közjogi területi egységei 1918.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

Jelmagyarázat: 1. Az OMM külső határai; 2. A Magyar Királyság és az Osztrák Császárság belső határai; 3. Az Osztrák Császárság belső tartományi határai; 4. A magyar–horvát közjogi közigazgatási határ; 5. Bosznia és Hercegovina területe

Az OMM-nek nem volt sem közös állampolgársága, sem pedig közös közigazgatási rendszere, hanem mindkét rész önállóan formálta közigazgatási struktúráját, alakította területi beosztását. A belső közigazgatási terület egységek funkciói erősen különbözőek voltak.

A világháborús vereség árnyékában forradalmi változások kezdődtek a Központi Hatalmak meghatározó államaiban. A megmozdulások uralkodókat, kormányokat, korábban kialakult politikai rendszereket sodortak el. A folyamatok rendkívül gyorsan játszódtak le. A katonai szövetség vezető államában, Németországban 1918. november 9-én már kikiáltották a köztársaságot.

Az I. világháborús vereség „bevallása” után rövid idő alatt felbomlott az Osztrák–Magyar Monarchia központi, közös politikai, katonai intézményrendszere (így vele a győztesek már érdemben nem tudtak tárgyalni). A fegyverszüneti egyezmény aláírásától (november 3.) lényegében kilenc nap alatt összeomlott az OMM teljes államjogi, történeti, kormányzati, politikai, területi struktúrája, a társadalom minden rétege önszerveződésre kényszerült. (Nem napi, hanem szinte óra-kronológiát kellene elemezni a kilenc napról, amely valójában „megrengette és felforgatta a Duna-medence egészét”). Ausztria 1918. november 12-én kikiáltotta a köztársaságot. A vereség időszakában szinte már senki nem volt érdekelt a korábbi képződmény fenntartásában.

A bomlás időszakában a magyar központi kormányzat teljesen bizonytalanná vált. Rövid ideig voltak hivatalban a kormányfők, volt olyan is, aki csak egy napig, s kormányát sem tudta megalapítani. Magyarországon október 29-31 között lényegében vér nélkül győzött a polgári demokratikus „kategorizált” forradalom. A központi hatalom részben a háborús vereség tudatosodása, részben pedig az októberi forradalom következtében összeomlott, az újjászervezése a szinte kaotikus belső és külső viszonyok között nehezen ment. A korabeli alkotmányos felfogás és kinevezési eljárás bázisán törvényesen hatalomra került Károlyi Mihály vezette központi kormányzat helyzete gyenge volt, belül nem tudott érvényt szerezni döntéseinek, a külső tényezők pedig nem ismerték el.

1918. november 16-án kiáltották ki a (nép)köztársaságot, miután a magyar vezetés ragaszkodott ahhoz, hogy az uralkodó törvényesen tegye lehetővé az államforma szabad megválasztását. Az uralkodó megnyitotta ennek lehetőségét (november 13.).

A Magyar Királyság (Magyar Birodalom) két alapvető közjogi „alkatrészből” állt: Magyarország (az Anyaország és Fiume) és Horvát-Szlavónország, mint társország, mely belső önállósággal rendelkezett, s a horvátok a dualizmus időszakában horvát-magyar perszonálunióról beszéltek. Horvátország belső közigazgatása sok ponton eltért a magyarországitól, igaz a megyerendszer tekintetében inkább hasonlítottak egymáshoz, semmint különböztek.

A nemzetiségek egymás után mondták ki elszakadásukat a történelmi magyar államtól. Zágrábban a Horvát Nemzeti Tanács 1918. október 29-én kimondta Horvátország csatlakozását az új délszláv államképződményhez. A szlovákok október 30-án mondták ki csatlakozásukat Csehszlovákiához. A románok december 1-én nyilvánították ki Erdély Romániához való csatolását. Ezek a kezdetben „csak” nyilatkozatok azért váltak valósággá rövid időn belül, mert mögöttük a győztes nagyhatalmak és anyaországuk katonai támogatása volt. Nem volt olyan belső magyar erő (sem katonai, sem politikai), amely meg tudta volna akadályozni a győztes nyugati hatalmak által támogatott és elismert kis győztesek nemzeti-államformáló törekvéseit.

3.1 A POLGÁRI DEMOKRATIKUS „ÁLLAMKÍSÉRLET” TERÜLETSZERVEZÉSI „LEBEGÉSE”

A rendkívül mély világpolitikai, európai, szomszédsági és belső átalakulási folyamatban az 1918. október 25-én megalakult, majd 31-én hatalomra jutó Magyar Nemzeti Tanács minden tekintetben (külső, belső) hátrányos helyzetből politizált. Egyszerre kellett volna megegyeznie a világháború győzteseivel (akik nem ismerték el diplomáciailag), valamint az országból kiválni akaró, kisállami győztes anyaországok által támogatott nemzetiségeivel.

Az új kormánynak egyszerre kellett végiggondolnia, illetve megoldania az új, függetlenné vált magyar államiság megteremtését, nemzetközi elismertetését, szomszédsági viszonyainak tisztázását, a központi, a területi, a helyi közigazgatás működőképes rendszerének a létrehozását.

A Nemzeti Tanács kiadott proklamációjában a nemzetiségi kérdés megoldását Wilson, amerikai elnök elveinek megfelelően fogalmazta meg, önrendelkezési jogot kínált a nemzetiségeknek, de oly módon, hogy megőrizhesse az ország integritását. Magyarország föderatív berendezkedésű országgá alakult volna át, a nemzetiségi szállásterületek jelentős autonómiát kaptak volna.

Károlyi kormányának tevékenységében így megjelent az ország területi egysége megvédésének, s nemzeti-ségi alapokon való politikai-közigazgatási átszervezésének az elképzelése. Jászi Oszkár politikai tárgyalásokat is folytatott ebben a kérdésben főként a hazai románság képviselőivel, de a korszellelem, a nemzetiségek elszakadási törekvései túlfutottak a polgári demokratikus Magyarország megteremtésének közös vállalásán.

A Károlyi Mihály által vezetett (előbb miniszterelnökként, majd köztársasági elnökként) Magyar Népköztársaság a 141 napos fennállása alatt jelentős jogalkotó tevékenységet folytatott (43 néptörvény jelent meg). Kezdetben a korábbi közigazgatási struktúrát és szervezetet szinte érintetlenül hagyták. 1919 elején sor került a városi közigazgatási reformra, a régi szervek mellett, részben helyén létrejöttek a néptanácsok. Némileg később a néptanácsi intézményt kiterjesztették minden területi és települési önkormányzatra (fővárosi, megyei, városi, kis- és nagyközségi), mégpedig választás alapján létrehozva őket.

A polgári demokratikus állam a törvények szintjén meg is kezdte az országban élő nemzetiségi autonómiák kialakítását, de ezek az intézkedések a felgyorsult eseményekhez képest teljesen megkésettnek voltak. A nacionalizmus minden korábbinál erősebb megjelenése a nemzetiségeket érdektelenné tette az autonómiákon való gondolkodásban, sokkal inkább államnemzeteik felé vonzódtak.

A belső közigazgatás stabilizálása és működő képességének fenntartása, illetve megteremtése alig sikerült. A magukra maradt települési és megyei szervek (önkormányzati, állami) lényegében saját belátásuk és korlátozott lehetőségeik keretén belül működtek. Különösen sajátos helyzetbe kerültek az ideiglenesen megszállt területek magyar közigazgatásának képviselői.

3.2 A PROLETÁRDIKTATÚRA KÍSÉRLETE

Az „államcsönkítő” Vix-jegyzék átadása minden tekintetben átírta a Károlyi-kormányzat törekvéseit. (Sem a kormányzat pacifizmusa, sem a polgári demokratikus átalakulás, sem Károlyi korábbi Antant-barátsága nem volt elegendő ahhoz, hogy ne kívánjanak leszámolni a történelmi Magyarországgal.) A területi felbomlás folyamatát a győztesek „térképre vették”, annak elfogadására nem csak a kormányzat, de a teljes történelmi magyar politikai elit, sőt a magyar társadalom sem volt felkészülve. Bethlen István a helyzet kilátástalanságára való tekintettel nem vállalta Károlyi Mihály köztársasági elnök megkeresésére a miniszterelnöki széket.

Az 1919. március 21-én kikiáltott Tanácsköztársaság (Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság) lényegében egy újabb, államválság-kiút keresésének minősíthető, akár átadta formálisan Károlyi Mihály a hatalmat, akár nem. (A különböző történelmi szituációkban eltérően emlékezett Károlyi a kérdésre.) Ha nem sikerült a győztesek felé fordulni, sőt tudatosan alkalmazkodó Károlyi kormánynak megoldania az ország alapvető területi problémáit, akkor jöjjön az „új erő”, mely a nemzetközi munkásmozgalom (és a bolsevik szovjet állam) segítségével talán képes lesz eredményeket elérni.

A 133 napos diktatúra időszakában ez az új kormányzat sem volt képes sem a belső, sem pedig a függetlenné váló ország külső helyzetének a biztosítására. A belső helyzet „kezelése” tekintetében a saját valós érdekeitől is elszakadva hatalmas hibákat, sőt bűnöket követtek el a doktriner politikai vezetők. Vér nélkül, békés úton jutott hatalomra az új kormányzat, ez az alaphelyzet „magyar belpolitikát” igényelt volna, ezzel szemben követték, illetve utánozták az oroszországi „forgatókönyvet”, holott teljesen más feltételek és szükségletek között kellett volna politizálniuk.

A Tanácsköztársaság kísérletet tett az új belső alkotmányos rend megteremtésére (ideiglenes, majd végleges írott alkotmány), de a diktatórikus napi politikai gyakorlat a saját alkotmányához képest is sok tekintetben alkotmányon kívüli helyzetet teremtett. A „Tanácsköztársaság állama és joga” megítélése sok tekintetben szélsőséges keretek között mozgott a magyar történelmi és jogtudományban. Ezek az alapvető különbségek megszűntek, a rendszerváltás után szinte kizárólag a negatív elítélés kap szerepet.

Az ideiglenes alkotmány (A Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete, 1919. április 3.) kinyilvánította, hogy a magyarországi Tanácsköztársaság „[...] föderalisztikus alapokon álló” lesz a végleges alkotmányban majd rögzítve. Az alkotmány szövege (A helyi tanácsok) 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 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. Bár rövid ideig, s meglehetősen korlátozott területi keretek között hatott az alkotmány, összefoglalása mégis szükséges a későbbi hozzá való viszonyulások miatt:

A szövetséges tanácsok országos gyűlésének tagjait a kerületi és városi tanácsok választják. Ezek a tanácsok minden 50 ezer lakos után küldenek egy tanácstagot a szövetséges tanácsok országos gyűlésébe.

A falvak és városok ügyeit a munkások, katonák és földművesek helyi tanácsai intézik. Hogy valamely község vagy város a tekintetben – a további intézkedésekig – a régi közigazgatási beosztás az irányadó, de minden 6000 lakosnál kevesebbel rendelkező község az falunak, a minden 25 ezer fő feletti városnak tekintendő, függetlenül a régi közigazgatási beosztástól.

A falusi és városi tanácsok alakítja meg a járási munkás-, katona- és földműves tanácsot. A falvak és „határos városok” tanácsai minden ezer lakos után egy-egy tagot küldenek. A városok küldöttei a járási tanácsok tagjainak legfőbb a felét tehetik ki. Azok a városok, amelyek ugyanazon kerület (megye) több járásának területével határosak, minden járási tanácsba küldenek tagokat, de a városi tagok száma itt sem lehet több a járási tanács tagjai számának felénél.

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

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

A mi szempontunkból fontos kiemelni, hogy:

- 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 önkormányzati területi egységgé vált, sajátos kialakítás mellett,
- a városi, sőt a törvényhatósági jogú városok is a területi tanácsok irányítása alá kerültek, így a területi szempont tekinthető dominánsnak,
- a demokratikus centralizmus elve vezérfonalként vonul végig az alkotmányon, ugyanakkor a helyi tanácsok mozgásköre és feladatrendszere formálisan széles volt.

A Tanácsköztársaság a gyakorlatban nem hajtott végre átfogó közigazgatási területi reformot, de a korábban felhalmozódott sérelmek nyomán alulról jövő kezdeményezések indultak meg (Alsó-Zala, Nagykanizsa székhellyel) a kerületi (megyei) területbeosztás megváltoztatását illetően.

3.3 A TRIANONI ORSZÁGCSONKÍTÁS: TERÜLETI, NÉPESSÉGI, KÖZIGAZGATÁSI, SZERVEZETI ÁTALAKULÁSOK, TRAUMÁK

A Tanácsköztársaság bukása/leverése utáni kormányok átmeneti jellegűek voltak, az új hatalom Horthy Miklós Nemzeti Hadseregének tevékenysége, majd Horthy 1920. március 1-én történt kormányzóvá választásával kezdte megszilárdítani és kiépíteni a stabilabb politikai berendezkedést.

Az államösszeomlás traumája és tragédiája közben és után semmilyen magyar törekvés nem járt eredménnyel a békefolyamatok kezelését illetően, így az országra erőszakolt békeszerződést a kormánzatnak alá kellett írnia, s a kíméletlen területi, népeségi rendelkezések alapvető változásokat hoztak:

- A Magyar Királyság államterületének 2/3-át elszakították a győztesek, szétszórták a szomszédok között.
- Alapvetően megváltozott az ország természeti struktúrája (medence-országból medence-feneki országgá alakult), minden tekintetben erőteljesen lecsökkent természeti erőforrásainak nagysága, beszűkültek a megmaradt készletek.
- A népesség 63,5%-a szintén az új államszomszédokhoz került (2. táblázat), közte mintegy 3 millió magyar nemzetiségű lakos, akik részben az újonnan megvont 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 alapvető megváltozását hozta.
- S végül 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 a megyeszékhely Magyarországon maradt, avagy elkerült. A Dunántúl területén a kettévágott megyék közül csak Komárom megye székhelye került el, míg a többi Magyarország kebelén belül (Sopron a népszavazás után) maradt. Az alföldi területeken teljesen más volt a helyzet, ott a megyeszékhelyek nagyobb része átkerült az új határokon túlra, ezért pótolni kellett őket.

Az ország területi megcsonkítása minden tekintetben új helyzetet eredményezett a központi, a területi és a helyi közigazgatás szempontjából egyaránt. Különösen a megcsonkított megyék és Magyarországon maradt székhelyeik esetében jelent meg, hogy nem csak önmaguk fájdalmát, ellehetetlenülését, hanem az egész országot is megfogalmazták. Ebből a szempontból talán a megcsonkított Zemplén megye székhelye – a megcsonkított Sátorlajújhely – játszotta a legsajátosabb szerepet, a városi önkormányzat, a város egész társadalma a revíziós gondolat egyik meghatározó országos szintű hordozója volt.

Az 1910. évi népszámlálás adatai szerinti megcsonkítási veszteségek				
Ország	Terület		Lélekszám	
	(km ²)	(%)	(fő)	(%)
Románia	102813	31,6	5237911	25,1
Sz.H.Sz. Királyság	63370	19,5	4149840	19,9
Csehszlovákia	61646	18,9	3516815	16,8
Ausztria	4020	1,2	292631	1,4
Lengyelország	589	0,2	24880	0,1
Olaszország	21	0,0008	49806	0,2
Összes elszakított:	232459	71,4	13271353	63,5
Magyarországnak megmaradt	92952	28,6	7615134	36,5
A történeti Magyar Birodalom	325411	100,0	20886487	100,0

2. táblázat: A Magyar Királyság (Magyar Birodalom) feldarabolása a környező államok között, a trianoni békeszerződés szerint.

Forrás: Az 1920. évi Népszámlálás. VI. rész. Végeredmények összefoglalása. Budapest, KSH, 1929

Ha a közigazgatás alapadatait nézzük, akkor az anyaország 1918. január 1-i alapfelosztása (Fiume nélkül): 63 megye, 26 törvényhatósági jogú város, 112 rendezett tanácsú város, 443 járás, 2701 körjegyzőség, 2175 nagyközség,

10196 kisközség). Az anyaország kisközséges jellegű volt, ha az igazgatási alapegységek teljes számát nézzük, akkor az igazgatási szervezetük is elaprózott maradt.

Az elaprózott községállomány és igazgatási szervezet is megmaradt 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.⁷

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.

3.4 AZ ÁLLAM GAZDASÁGI, A KÖZPONTI, A MEGYEI KÖLTSÉGVETÉSEK SZÉTZILÁLÓDÁSA, ÖSSZEOMLÁSA

Az első világháború, az azt követő „államkísérletek”, a megszállás és a trianoni országcsönkítés hatásai az 1918–1920 közötti időszakban gazdasági értelemben is kataklizmaként jelentkeztek. A háborús kiadások tetemes államadóssággal (jórészt hadikölcsönökkel), nagymértékű fedezetlen bankjegyforgalommal és pénzromlással jártak együtt. Az ország „váratlan” függetlenné válása magával hozta a teljes pénzügyi és politikai önállóságot. 1918-ban önálló pénzrendszerrel (nemzeti bankkal, saját valutával), külügyi igazgatással (külügyminisztériummal, diplomáciai hálózattal) sem rendelkezett az ország, a nemzetközi pénz- és külügyek terén igen csekély kapcsolatokkal bírt. Az államszervezet rendszerében a dualizmus kori struktúrák éltek tovább, a központi igazgatásban az új miniszterek/minisztériumok (külügy, munkaügyi és népjóléti, nemzetiségi, népgazdasági, különvált vallásügyi és közoktatási), helyi szinten a (fővárosi, törvényhatósági, községi) néptanácsok jelentettek új „minőséget”.

Az államterület 71,4%-ának elvesztése költségvetési nézőpontból azt jelentette, hogy az ország elveszítette gazdasági lételemének meghatározó részét.⁸ A hegyvidékek elcsatolásával a mezőgazdaságnál is nagyobb arányú veszteség érte az ipart és a bányászatot (a szénbányászat kivételével szinte minden üzem az utódállamokhoz került). Az infrastruktúra (az állami köz- és vasúthálózat) számszerű veszteségeit fokozta a sugaras hálózat összekötő fővonalainak, csomópontjainak az elvesztése. A kereskedelem szempontjából meghatározóvá vált a tengertől való elszakíttóság, a hajózható vízi utak és a hitelintézetek mintegy kétharmadának az utódállamokhoz kerülése. A népesség 63,5%-ának elvesztése a fogyasztópiac hasonló arányú visszaesésével járt.

A trianoni békediktátum számos gazdasági jellegű, illetve hatású előírást is tartalmazott (például az országra eső adósságok, felvett kölcsönök maradéktalan visszafizetése, az Osztrák–Magyar Bank magyarországi hálózatának és a közös pénzforgalomnak a felszámolása, jóvátétel, vámok, kereskedelmi kapcsolatok). E változások és a monarchia belső piacának felbomlása a teljes gazdaságszerkezet kényszerű átalakítását hozták magukkal. Ez az átalakítás azonban részben annak nagyságrendje miatt, részben pedig a határrevíziós törekvések miatt jelentősen elhúzódott.

⁷ Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv 1916, 1917, 1918, 232. old., Magyar Statisztikai Évkönyv 1923–1925, 274. old.

⁸ FODOR F. 1920.

A Magyar Királyság feldarabolódása és az „államkísérletek” miatt az 1919. és 1920. évekre egyáltalán nem készült állami költségvetés. Az 1914–1918. közötti évek költségvetései rendkívüli tételekkel, „háborús felhatalmazási javaslatokkal” terheltek voltak. (Az állami költségvetés 1914-től nem tárgyévre, hanem úgynevezett átmenő évekre készült, az első ilyen az 1914. év második félévének és az 1915. év első félévének költségvetését tartalmazta.) A háború idején benyújtott költségvetési előirányzatok nem tartalmazták a háborús tételeket és a bekövetkezett áremelkedést sem.

Az 1918. évi költségvetési előirányzatot Wekerle Sándor miniszterelnökként terjesztette elő 1917 novemberében, ebben szintén kiemelte, hogy az előirányzat alapvetően a normális viszonyok számára készült, a háború okozta átmeneti változások figyelmen kívül hagyásával, de a jelentésben már több változás is megjelent a szükségletek (hadikölcsönök kamatai, hadiárvaalap, családi pótlék felemelése) és azok fedezete (államvasúti díjszabás reformja, egyenes adók és jövedékek növelése, hadi nyereségadó) terén.⁹

Ahogy az 1921/22. évi költségvetés¹⁰ első mondatában megfogalmazta a pénzügyminiszter, az állam legutóbbi rendszeres költségvetését¹¹ hivatali elődje több, mint hét évvel korábban, 1914 tavaszán terjesztette az országgyűlés elé. A két költségvetési tervezetet három okból sem lehet összevetni: új az államterület és -szerkezet; jelentős volt a pénzromlás; új költségvetési beosztást alkalmaztak, amely az állami üzemeket és a háború pénzügyi utókövetkezményeit kísérelte meg elválasztani a „normál” államháztartástól. A javaslatban utalás történik arra, hogy kellő adatok hiányában csak „legutóbb sikerült” a letűnt 1920/21. évre olyan pénzügyi törvényt alkotni, amely valamilyen szinten lehetőséget ad az alkotmányos és számvevőszéki ellenőrzésre.

A zárszámadás (az államháztartás pénztári és vagyonszáma) helyett az 1916/17., az 1917/18. évekre, valamint az 1918. év július-október közötti időszakára a történet utalványozásokról, illetve előírt bevételekről készült kimutatások alapján 1924-ben készült csak el a számvevőszéki jelentés,¹² amely a háború idején felmerült rendes és rendkívüli, kiadási és bevételi tételeket összefoglalta. E kétségteljesen az is hozzájárult, hogy a népköztársaság és a tanácsköztársaság gazdálkodásáról a nemzetgyűlés korábban kívánt értesülni.¹³

⁹ Jelentés az 1917/18. évre szóló állami költségvetési előirányzat tárgyában, Budapest, 1917.

¹⁰ A Magyar Állam költségvetése az 1921/22. számadási évre, Budapest, 1921.

¹¹ Állami költségvetés a Magyar Szent Korona Országai részére, az 1914/15. költségvetési évre, Budapest, 1914.

¹² A M. Kir. Legfőbb Állami Számvevőszék jelentése a Magyar Államnak az 1916/17. és 1917/18. számadási években, valamint az 1918. évi július hó 1-től 1918. évi október hó 31-ig terjedő időszakban utalványozott kiadásairól és előírt bevételeiről szerkesztett kimutatáshoz, Budapest, 1924.

¹³ A M. Kir. Legfőbb Állami Számvevőszék jelentése a Magyar Államnak az 1918. évi november hó 1-től 1919. évi március hó 20-ig és 1919. évi március hó 21-től 1919. évi augusztus hó 6-ig terjedő időszakokban utalványozott kiadásairól és előírt bevételeiről szerkesztett kimutatáshoz, Budapest, 1923.

4. A HORTHY-KORSZAK KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓS ÉS TERÜLETSZERVEZÉSI KIHÍVÁSAI

Az 1920 elejétől berendezkedő a Horthy Miklós vezette új-régi elitnek sikerült a magyar államiség konszolidálása, majd az állam tartós belső politikai-hatalmi berendezkedésének a kialakítása. A struktúrák meghatározásakor alapvetően az 1918 előtti jogfolytonosságot hangsúlyozták, de ahol a kényszer és a hatalom érdeke megkívánta, ott természetesen éltek a jog- és alkotmányfejlesztés lehetőségeivel.

Az új hatalom kényszeredetten ugyan, de aláírta a trianoni békeszerződést. (A békeszerződés aláírása nélkül semmilyen politikai erő nem kapott volna lehetőséget a magyar államiség újjáépítésére. Ez volt a „belépő” az új európai és szomszédos területi struktúrába.) A trianoni szerződés mind az államhatárokat illetően, mind pedig a különböző állami, önkormányzati területi és települési struktúrákat illetően, sőt a statisztikai régiók szintjén alapvető változásokkal járt. Az új országhatárok megvonásakor egyértelműen az utódállamok stratégiai érdekeit érvényesítették, így nem voltak tekintettel sem a megye, sem a járás, sem a települési határokra.

A magyarsággal szemben nem érvényesültek a sokat emlegetett wilsoni elvek, az államhatár a magyar etnikum szállásterületén belül húzódott szinte mindenütt. A magyarság etnikai állományának mintegy harmadrésze az új államhatárokon kívülre került.

A trianoni békeszerződés következtében egészében véve alapvetően átrendeződött az ország természeti, gazdasági, társadalmi, településhálózati, etnikai stb. térszerkezete,¹⁴ megváltozott a közigazgatási területbeosztás rendszere, kiéleződtek korábban is meglévő aránytalanságai.

Az államhatár-változások következtében lényegileg megváltozott az ország települési struktúrája és a különböző települések, településkategóriák egymáshoz viszonyított pozíciója is. Budapest versenytársa korábban is Bécs volt valójában, s lényegében a „Magyarbirodalom” fővárosa versengett az Osztrák–Magyar Monarchia fővárosával. A történeti Magyarországon belül sem volt a fővárosnak igazi nagyságrendi és funkcionális versenytársa, de néhány város (Zágráb, Pozsony, Kolozsvár) részben történeti, részben pedig tényleges területi szerepénél fogva egyfajta nagyregionális központként funkcionálhatott. Az új államterületen belül teljesen versenytárs nélkülivé vált a főváros.

Az 1920-as népszámlálás feltárta az új államterület legfontosabb demográfiai, társadalmi, települési, gazdasági adatait. A korábbi államterülethez képest még inkább erősödött a magyar településállományon belül a kisközséges jelleg, s azzal párhuzamosan erőteljesen megnőtt Budapest demográfiai, gazdasági, településhálózati stb. súlya is. Az új államterületen belül Budapestnek nem volt versenytársa, a perifériákon nem funkcionáltak történetileg kialakult regionális központok, „kvázi versenytársak”.

¹⁴ EDVI ILLÉS A. – HALÁSZ A. 1921; BÁTNYZS. – KOGUTOWICZ K. szerk. 1921.

Az új hatalom az új állami, társadalmi, gazdasági, politikai berendezkedése kialakításakor több területen megjelenő modernizációs kihívással, részben kényszerekkel nézett szembe:

Mindenre kiterjedően kezelni kellett az I. világháború politikai, gazdasági, társadalmi, demográfiai stb. súlyos kárait, hosszú távú hatásait.

Helyre kellett állítani valamilyen szinten a belső társadalmi békét (valamilyen mértékben ki kellett egyezni a nagyipari munkássággal, valamint a parasztság politikai képviselőivel), kezelni a proletárdiktatúra és a fehérterror véres kilengéseit.

A Bethlen–Peyer megállapodás (paktum) lehetőséget teremtett a fővárosi és nagyvárosi területeken a munkásság politikai részvételére.

A földreform (minden korlátozottsága ellenére) valamennyire csökkentette a vidéki térségek belső társadalmi feszültségeit.

A zsidó származású fiatalok egyetemi tanulmányainak „lélekszám-arányosításával” a nemzet egy egész csoportjával szemben hoztak korlátozó intézkedéseket.

Az új államterületen belül Budapest felértékelődése mellett (erről már szoltunk), területi súlya miatt felértékelődött az Alföld, az agrárágazat, a tanya, a tanyai iskolák stb. kérdése.

A közigazgatás, illetve a közigazgatási reformtervek nem légtüres térben mozogtak, hanem szervesen kapcsolódtak, részét képezték a részben szükségszerűen megjelenő állami modernizációs kényszereknek.

4.1 KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETI REFORMTERVEK AZ ÖSSZEOMLÁS UTÁN

Az új helyzetben szinte mindenki (politikus, jogtudós, földrajztudós, jegyző stb.) elkerülhetetlennek tekintette a közigazgatás, s különösen a területi beosztás reformját. A közigazgatással kapcsolatos reformelképzeléseket nagyban befolyásolták politikai megfontolások, a területi revíziós törekvésekhez való viszony, s a távlati társadalomkép elemei.

A két világháború közötti időszakban a magyar közigazgatás területi rendjére vonatkozóan nagyon sok reformterv született. A reformterveket többféle szempontból kell csoportosítanunk:

- a hivatalban lévő kormány programjaként, közreműködésével, támogatásával megszülető reformtervek, elképzelések,
- a kormány reformmunkálataihoz kapcsolódó, de független tudományos koncepciók,
- az éppen hivatalban lévő kormány törekvéseitől függetlenül megjelenő, tisztán tudományos alapokon álló reformtervek.

A megkülönböztetés azért fontos, mert Magyarországon a kormányon belül megfogalmazott közigazgatási reformelképzeléseket is nehéz volt végig vinni, a kívülről jövő, politikai támogatás nélküli elméletek, koncepciók, tervek gyakorlati megvalósulásának esélye minimális volt.

A tudományos kutatások részben „kivülről” követték nyomon a közigazgatás fejlődésének problémáit, illeték kritikával a mindenkori közigazgatási struktúrákat, részben pedig „belülről”, kormányzati megrendelésre vizsgálták a közigazgatási rendszer összefüggéseit, és fogalmaztak meg reformjavaslatokat.

A közigazgatási területszervezéssel kapcsolatos szakmai álláspontok rendkívül differenciáltak voltak a korszakban, részben a nemzetközi tudományos iskolákhoz való kötődésük miatt. Sem a jog-, sem pedig a formálódó településtudomány képviselői nem jutottak minden tekintetben azonos álláspontra a közigazgatási reform alapkérdéseit illetően.

Az államterület megváltozása következtében elemi erővel vetődött fel a közigazgatás új berendezésének a kérdése is. Ennek kapcsán újra kellett gondolni az állami és az önkormányzati igazgatás munkamegosztását, a centralizáció és a decentralizáció párhuzamos jelenlétét az államszervezet egészében és a közigazgatásban is.

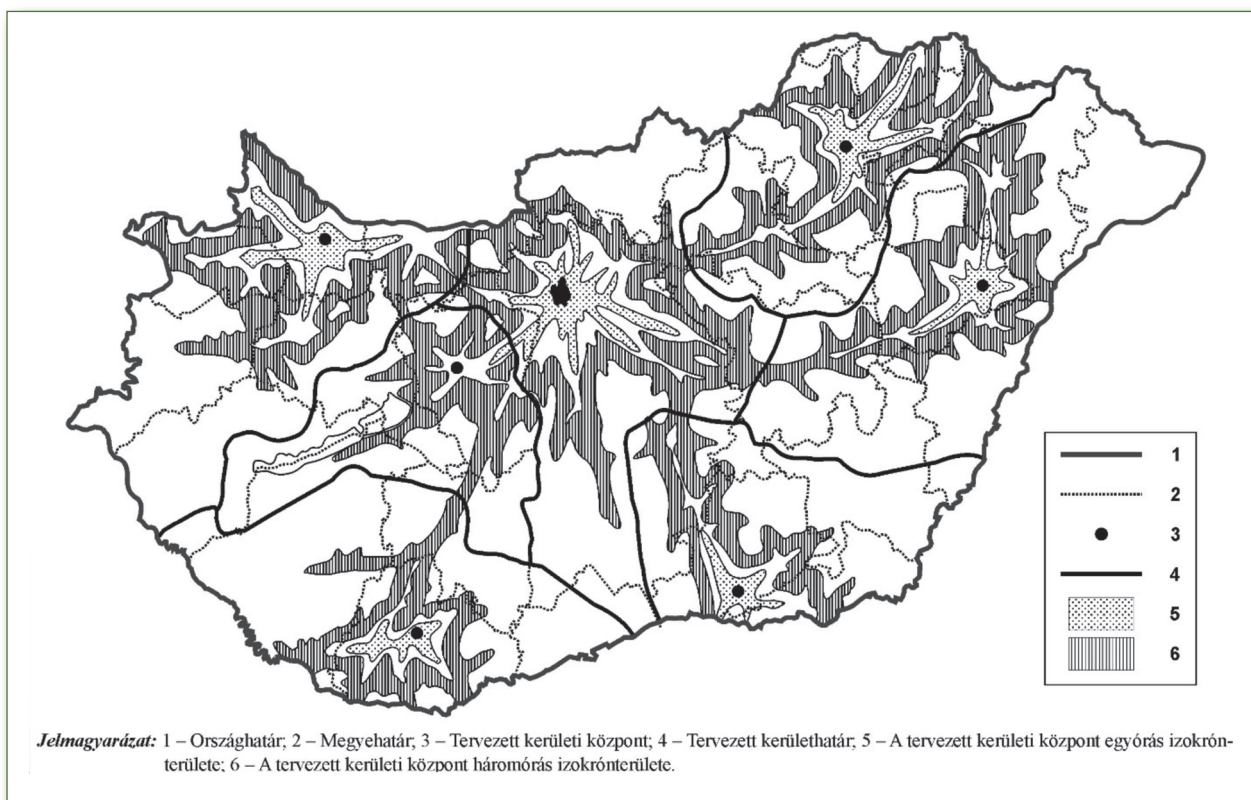
A földrajztudomány képviselői (elsősorban Prinz Gyula) felvállalták az új államterület belső sajátosságainak a feltárását, a közigazgatási területbeosztás lehetséges megoldásainak a végiggondolását. Teleki 1918–1921 között egyszerre tekintett a gazdasági rajonírozás francia, és a német tájközigazgatás lehetséges adaptálása felé.

Az ország vasúthálózata és a közlekedési csomópontok hálózata alapvetően megváltozott a régihez képest. Az új államterületen maradt a Budapest központú hálózat nagy része, az elsődleges elosztó csomópontok döntő része, elkerült a távolsági csomópontok nagy része, valamint teljesen elveszett a transzverzális vonalak kiépített hálózata. Prinz Gyula elsődlegesen közlekedésföldrajzi és kisebb részben településföldrajzi megfontolások alapján tervezte a közigazgatás új területi struktúráját.

Az 1923. évi reform után (melyet csak kényszerlépésnek, de nem reformnak tekintett) megyeszékhelyek egy- és kétórásizokrón vonalainak megszerkesztése révén bebizonyította, hogy az államhatár-változások következtében létrejött új megyei területi beosztás abszolút torz, közlekedési idő- és költségfordítás tekintetében mind a közigazgatás működése, kiadásai, mind pedig a lakosság számára irracionális és pazarló.

Az új megyei területbeosztást a vasúti közlekedési csomópontokra kívánta építeni, s véleménye szerint, ha az ország politikai vezetése nem kíván változtatni a kialakult „kismegyés” rendszeren, akkor a településhálózati és vasúti csomópontok kialakult hálózata 24, (a Dunántúlon 9, az ország keleti részében 15) területileg, népességileg arányos, belső vasúti közlekedési tekintetben „jól bejárható” megyét tervezett. (Ez azt jelenti, hogy az ország keleti területén lényegesen kisebb területű és népességszámú megyék jöttek volna létre.)

Ha az új megyei területbeosztás közlekedés racionális, akkor megyék feletti kerületi (regionális) beosztásnak – amennyiben a hatalom úgy ítéli meg, hogy szükség van erre a szintre – is azokra kell épülniük. A kerületi közigazgatás lehetséges központjaként számba vett 7 település (Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Székesfehérvár, Szeged) az új ország területen viszonylag arányosan helyezkedett el (Budapest az ország középvonalában), 3-3 pedig a Dunántúlon, illetve az Alföldön (8. ábra). Ettől a tervezettől kezdve – mint majd látni fogjuk – a „hetes felosztás” misztifikálódott, igaz, a települési kör némileg változott.



8. ábra: Magyarország közlekedési fővidékei, 1923.

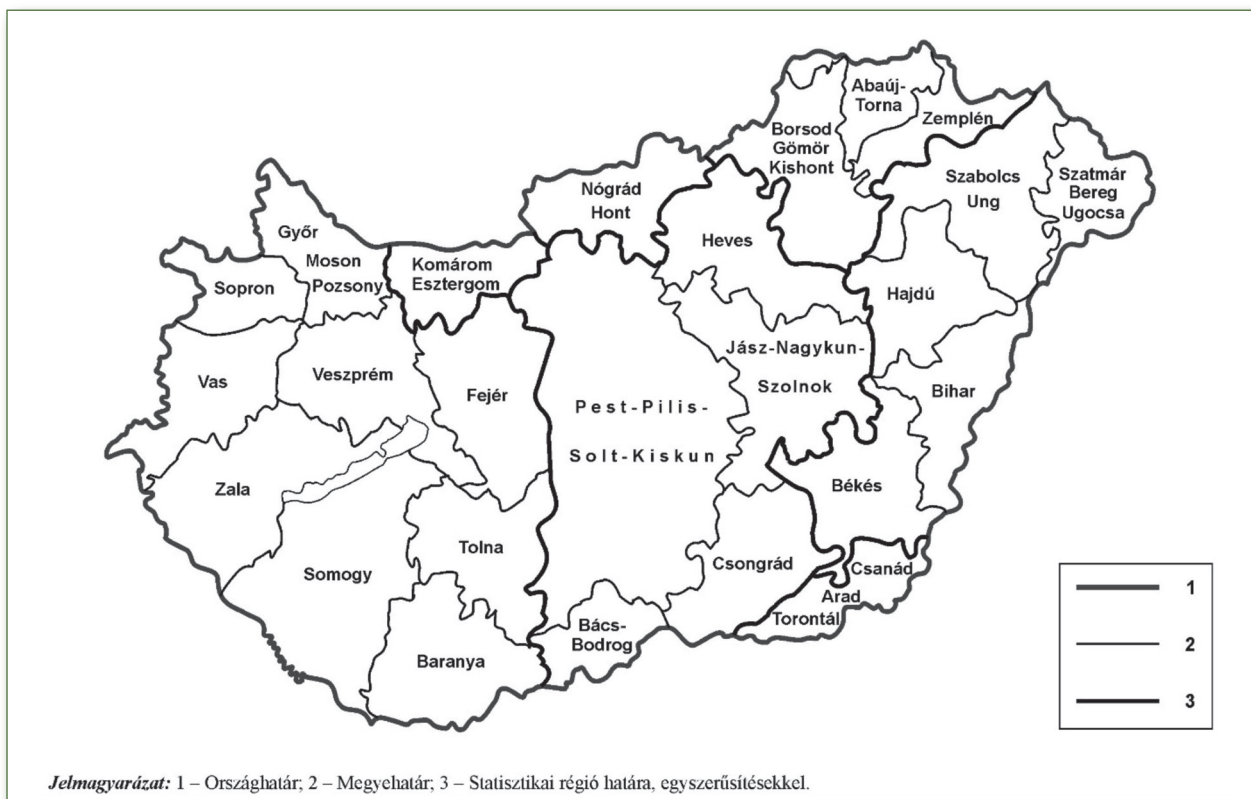
Forrás: Prinz Gy., 1923

Benisch Artúr már az I. világháború előtt is foglalkozott a magyar közigazgatás területi reformkérdéseivel, és 1913–1914 között már kidolgozott egy koncepciót is – amiről az új határok között természetesen már nem volt értelme beszélni. 1923-ban úgy látta, hogy az új országhatárok között ugyanolyan sürgető feladat a megyei területi reform, mint a korábbi ország-területen volt.¹⁵

Benisch „beismerte”, hogy a nemzetiségi szempont az új országhatárok között már elveszítette korábbi politikai és stratégiai jelentőségét. A nemzetiségi szempontok korábbi manipulálása helyett, a közigazgatás működésében a szakpolitikai szempontoknak, a szakszerűségnek és a racionális térbeli keretek szükségességének kell előtérbe kerülniük. Benisch népességszám-optimumból indult ki, úgy ítélte meg, hogy a korabeli helyzetben a megyék kívánatos átlagos lakosságszámát 250 ezer főben kell meghatározni. A lélekszám-harmónia mellett kitüntetett jelentőséget tulajdonított a közigazgatási központ intézményi fejlettségének és közlekedési (vasúti) elérhetőségének. Benisch a 34 megye helyett 24 kialakítására tett javaslatot, részletesen megindokolva az egyes megyék kialakításának okait, belső tagozódását és előnyeit. A reformtervnek részét képezte a járások területi konfigurációjának megváltoztatása is.

¹⁵ BENISCH A. 1923.

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 (Moson, 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.



9. ábra: Magyarország megyehatárai az 1923-as korrekció után.

Forrás: Hajdú Z. (szerk.)

Az újonnan megyeszékhellyé vált településeken elkezdődött a megyei intézmények létrehozása, illetve fejlesztése. Szinte minden új székhelyen megkezdődött a „tisztviselőtelep” létrehozása. Szikszó esetében végeztünk helyszíni kutatásokat, és ezek 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.

1925-ben a belügyminiszter egy, az egész országra kiterjedő községi szintű adat-felvételezést végeztetett a „közigazgatási adattár” létrehozása céljával, de valójában a községek egyesítésének előkészítése érdekében. Az adatbázis létrejött, de további hasznosítása megrekedt.

A meghatározott területi rendszer a két világháború közötti időszakban minden kormányon belüli, s kormányzaton kívüli reformtörekvések ellenére rendkívül stabil, sőt szinte változatlan maradt, csak az 1928. évi 9. tc. hozott jelentéktelen területi korrekciót.

A reform után a megyeszékhelyek közül Baja, Pécs, Miskolc, Székesfehérvár, Győr, Debrecen, Budapest, Sopron, törvényhatósági jogú város, Gyula, Szentes, Makó, Eger, Szolnok, Esztergom, Balassagyarmat, Kaposvár, Szekszárd, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg, Sátoraljaújhely rendezett tanácsú város, míg Szikszó, Berettyóújfalú, Mátészalka 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 a közigazgatás radikálisabb területi és szervezeti reformjával. Ennek egyértelműen az volt 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 megyerendszert. A megyék számát nem csökkenthette radikálisan már csak azért sem, mert az elszakított országrészekről hatalmas, magasan kvalifikált hivatalnokréteg 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 arányban.

Az 1930-as népszámlálás időpontjában az átlagmegye területe 3722 km², népességszáma 347 ezer fő volt. A megyei beosztás mind területileg, mind pedig népességi tekintetben rendkívül aránytalan volt, az átlaghoz képest hatalmas szórást mutatott mindkét tekintetben. A torz területi és népességi alaphelyzet folyamatos szakmai kritikák tárgyát képezte. Ez egyben azt is jelentette, hogy a történetileg fejlődött megyerendszernek nem a területi nagyság, nem a népességszám volt az elsődleges fogalmi és tartalmi meghatározottsága, hanem az államszervezeti pozíciója, jogi meghatározottsága.

4.2 MAGYARY ZOLTÁN MODERNIZÁCIÓS (RACIONALIZÁLÁSI) 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 kitekintésre törekedett Magyary Zoltán. Az európai országok mellett az USA, sőt még a korabeli Szovjetunió közigazgatási szervezési 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 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 Magyary¹⁶ 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”.¹⁷

Magyary világossá tette a földrajzi megközelítésekre vonatkozó álláspontját, amikor megfogalmazta, hogy a közigazgatási beosztás alakításakor nem a pusztán fizikai földrajzi szempontokat kell figyelembe venni, hanem a gazdasági és településhálózatiakat. Ennek megfelelően, részben Elek Péter¹⁸ tanulmánya alapján, a kultúrtájak (kistáj, középtáj, nagytáj, ország, Kárpát-medence) álltak gondolkodásának előterében.

A Magyary által kezdeményezett földrajzi elemzések elkészültek. A francia emberföldrajz, s benne a közigazgatási földrajz eredményeit nagyon jól ismerő Hantos Gyula a regionális (megyék feletti 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, Győr, Szombathely, Pécs, Miskolc, Debrecen, Szeged a regionális jellegű szervek működésének központja.

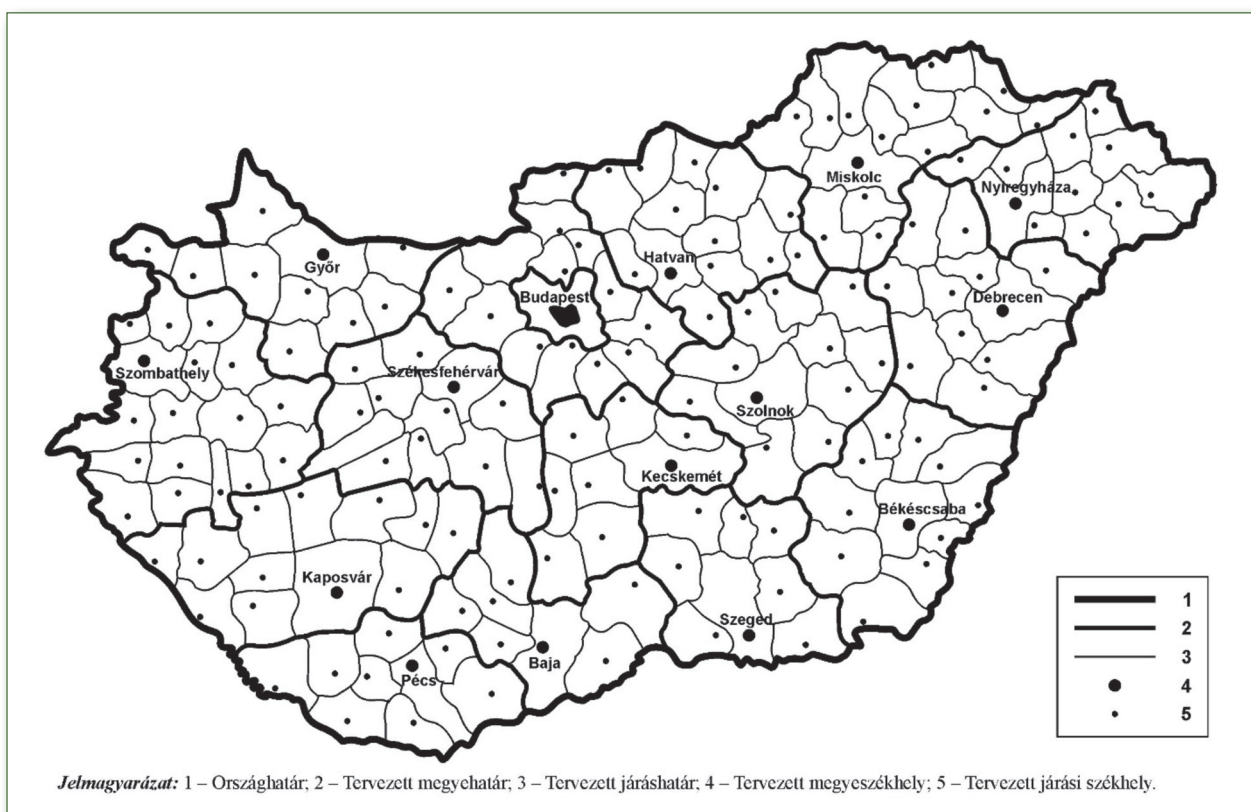
Második lépésként, Hantos javaslatokat tett a regionális közigazgatás területi átszervezésére, de az aránytalan megyehatárok tiszteletben tartása miatt alig lett egyszerűbb a javasolt kép. Hantos minden tekintetben fontos regionális kutatásai és reformjavaslatai, abból az általánosabb szempontból fontosak voltak, hogy felhívták – hangsúlyosan – 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. Magyary számára ez – feltehetően politikai korlátok miatt – nem volt a megbízásának része.

Prinz Gyula egyszerű geográfusként, egyetemi tanárként kapcsolódott be ismét az ország közigazgatási területszervezési kérdéseinek elemzésébe. Prinznek nem volt politikai szerepe, megbízása, így „független szakértőnek volt tekinthető”. Az ország mélyreható ismerete és a német földrajzban megismert központi helyek elméletének alkalmazása útján dolgozta ki az új közigazgatási területi koncepcióját. Prinz meghatározta a közigazgatási területfelosztás földrajzi módszereit, s azokat 5 pontban foglalta össze. Ezek érvényesítése útján szerkesztette meg ma is tanulságos térképét (10. ábra).

¹⁶ MAGYARY Z. 1942.

¹⁷ MAGYARY Z. 153. old.

¹⁸ ELEK P. 1940.



10. ábra: Magyarország járási és megyei területi reformjavaslata 1933.

Forrás: Prinz Gy., 1933.

Prinz így egészében véve a területi szempontokat juttatta érvényre a közigazgatás reformja során. Van néhány érdekes javaslata, melyek közül az Alsó-Duna megoldás a leginkább szembetűnő. A Baja központtal tervezett megye fele a Dunántúlra, másik fele az Alföldre terjedt ki. A dunántúli részt „ráfektette a Dombóvár – Baja vasútvonalra”. A kiemelkedő értékű és jelentőségű geológus-természeti földrajzos munkássággal rendelkező Prinz nem tekintette mechanikusan határnak a Dunát.

A harmincas évek második felében a közigazgatás reformjának ügye elsősorban Pest-Pilis-Solt-Kiskun megye ketté-, illetve háromfelé osztása körül csomósodott. A másik kényes kérdésként a Balaton-vármegye ügye került az érdeklődés középpontjába, majd fokozatosan a városok terjeszkedési igénye (Nagy-Budapest, Nagy-Szeged, Nagy-Miskolc, Nagy-Győr, Nagy-Pécs stb.) gerjesztette a közigazgatási vitákat.¹⁹

¹⁹ HENCZ A. 1973.

4.3 GÖMBÖS GYULA RADIKÁLIS MODERNIZÁCIÓS PROGRAMJA

Gömbös Gyula miniszterelnök 1932 októberében kormányprogramként fogalmazta meg a 95 pontból álló Nemzeti Munkatervet, melynek szerves részét képezte a közbiz és államigazgatási berendezkedés újragondolása is. A terv megfogalmazásában három szempontot kell kiemelnünk:

- „...úgy kívánjuk átalakítani, hogy ez a közbiz és államigazgatási berendezkedés a nemzeti erők maximumát bocsáthassa a nemzeti célok megvalósítása végett a nemzet vezetőinek rendelkezésére”,
- „Jó, olcsó, gyors és a nép szeretetétől áthatott közbizgazgatást akarunk...”,
- „A gyors és eredményes közbizgazgatás megvalósítása végett az ország egyes részeit nagyobb területi hatósággal bíró közbizgazgatási 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. Szükség-helyzetben a hadtestparancsnok így viszonylag könnyen átvehette volna a polgári közbizgazgatás egységes irányítást és ellenőrzését is. (Ez a szempont a XIX. század végén már megjelent a francia reformtörekvésekben.)

A regionális közbizgazgatás 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 központrendszert.)

Gömbös Gyula Nemzeti Munkatervéhez kapcsolható érdeemben a külföldi (német, olasz) példák alapján elindult országrendezési mozgalom. Kaffka Péter az országrendezést elsődlegesen műszaki-gazdasági kérdésként határozta meg, de az országrendezés részét képezte felfogásában a közbizgazgatási területbeosztás reformja is. Kaffka úgy ítélte meg, hogy az országrendezési elvek kimunkálása és elfogadása után az ország közbizgazgatási területbeosztását teljesen új alapokra kell helyezni.²⁰

A Kaffka-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. Kaffka műszaki-gazdasági-közlekedési alapokon 8 nagymegyét tervezett. Ez a tervezet az ország úgynevezett „legyezőszerű” felosztásának műszaki terve. A fő vasútvonalaknak és közutaknak megfelelően a központi megyére fűződne fel a másik 7 nagymegye. A nyolc nagymegyés rendszer – egy okszerűen megtervezett, racionális járási tagolás mellett – minden tekintetben kielégítette volna a racionális területi közbizgazgatás igényeit.

A Nemzeti Munkaterv mögé a magyar mérnök társadalom jelentős része szakmai alapokon felsorakozott. Úgy ítélték meg, hogy egy átfogó ország-modernizációs program, egy megalapozott, szinte mindenre kiterjedő országrendezési munka kezdődik, s ez a mérnökök számára nem csak lehetőséget hordoz, de benne részt venni szakmai

²⁰ KAFFKA P. 1932, 1933.

kötelesség is. Az elkészült szakmai anyagok döntő részét bemutató kötet ténylegesen kiemelkedő jelentőségű összegzés az 1930-as évek közepének valós helyzetéről, a modernizáció, benne a közszolgáltatások, a műszaki infrastruktúra fejlesztésének a lehetőségeiről. (A kötet több szerzője a későbbiekben szinte évtizedeken keresztül szerepelt a magyar területi kérdések elemzésével.)

4.4 A KORSZERŰ KÖZSZOLGÁLAT MEGTEREMTÉSÉNEK A LEHETŐSÉGEI

Gömbös halála után a kormányzat modernizációs és közigazgatási reformlendülete nem hagyott teljesen alá, de a változó bel- és különösen külpolitikai környezet miatt a nagypolitika szintjéről a szakpolitikai mezőbe került. A belügyminisztérium szervezte a „Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam” sorozatot, amelyen a közszolgálat különböző szegmensei tényleges állapotának szakmai, szakpolitikai feltárását, a „mai magyar közigazgatás” megismerését tűzték ki célul, tekintették át mostani divatos fogalommal élve a „jó gyakorlatokat”, s kiadványsorozatban megjelentették az egyes konferenciák előadásait.

A kiadványsorozat első kötete²¹ 1936-ban jelent meg, s éppen a magyar közigazgatás racionalizálásának kérdéskörét elemezte, s részben első eredményeit mutatta be. Kozma Miklós belügyminiszter előszavában azt emelte ki, hogy a magyar közigazgatás modernizációja lényegében egy folyamat, minden időszak politikai vezetése hozzá kell, hogy járuljon annak sikeréhez. A kötet külön fejezetben foglalta össze „A közigazgatás területi beosztásával kapcsolatos munkálatokat”, melynek keretében nem az általános igazgatás átfogó kérdései kerültek mérlegelésre, hanem szakigazgatási intézmény (OTI), illetve a községek egyes kérdései.

A sorozat legfontosabb eredménye az, hogy a magyar közigazgatás rendkívül mély, szinte mindenre kiterjedő áttekintésével, a potenciális változtatási irányok megfogalmazásával ténylegesen lerakta egy modern közszolgálat és közigazgatás kialakításának alapjait, a szerzők (miniszterelnökök, belügyminiszterek, miniszterek, magasan kvalifikált műszaki szakemberek, jogászok stb.) a valóságos helyzet kritikai értékeléséből indultak ki, s jutottak el a szükséges lépések megfogalmazásáig.

Részben a kötetekben megjelenő hatalmas anyagot is hasznosítva – teljesen korrekt módon – fogalmazta meg átfogó elképzelését a magyar közigazgatás megújulásának érdekében a sorozat egyik, állandó szerkesztője.²² Mártonffy világosan értésre adta, hogy a közigazgatás modernizációja csak az állam mint egész modernizációjával párhuzamosan, illetve annak keretében mehet végbe. Az állam, az államvezetés, a közigazgatás párhuzamos korszerűsödése vezethet tartós eredményre.

Az „utolsó békeévre” kialakult területbeosztás (11. ábra) sem a politikai, sem pedig a szakmai elitet nem elégtette ki. Mindenki a fejlett országokra hivatkozva akart modernizálni, de végül is csak korlátozott változásokat tudott felmutatni.

²¹ A kiadványsorozat (I.-XVI.) 1936–1943 között jelent meg, lényegében a teljes két világháború közötti magyar reformtörekvések „tükre”, „probléma atlasza”, valamint megoldási „útikalauza”.

²² MÁRTONFFY K. 1940.



11. ábra: Magyarország közigazgatási területbeosztása, 1937.

Forrás: KSH

4.5 A GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI FOLYAMATOK SAJÁTÓSÁGAI A KÖZSZFÉRÁBAN A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI IDŐSZAKBAN

Az I. világháborút követő kormányok feladata az önálló gazdasági-pénzügyi rendszer megteremtése, a szinte mindenre kiterjedő válságból való kilábalás és a nemzetközi elszigeteltségből való kitörés volt. Az 1920. június 4-én aláírt béke az élet minden területén éreztette hatását, a Trianon elleni „fellépés” a Horthy-korszak alapelvevé vált. A Bethlen-kormány működésének első szakaszát a gazdaság rendbetétele határozta meg, ez volt a belpolitikai konszolidáció alapja. A háború negatív gazdaságszerkezeti hatásai a monarchia széteséséből és az új határokból (szomszédságból) következtek. A kezelendő pénzügyi probléma a jóvátételen túl, a felduzzadt adósságállományból és a gazdaságösztönzést korona-kibocsátással megoldó kormányzati politikából következő hiperinfláció volt. Az első három költségvetés ennek megfelelően kiugró hiánnyal került megtervezésre, súlyos lépések árán (adóügyi intézkedések, közalkalmazotti létszámleépítés, közigazgatás egyszerűsítése, átfogó takarékosági intézkedések – Országos Takarékosági Bizottság felállítása) sikerült az államháztartás elsődleges egyensúlyát helyreállítani.

A protekcionista, költségvetési kiigazításra és egyensúlyra törekvő gazdaságpolitika, majd az „inflációs gazdálkodás” sem oldotta meg azonban a magyar gazdaság belső tökehiányát, és 1923-ra egyértelművé vált, hogy a stabilizáció külföldi segítséggel oldható csak meg, ami 1924-ben népszövetségi kölcsönben realizálódott. Ennek

politikai ára is volt, valamint egyfajta nemzetközi pénzügyi felügyelettel is együtt járt. A 250 millió aranykorona értékű népszövetségi kölcsönből helyreállították az államháztartás egyensúlyát, a gyors stabilizációnak köszönhetően pedig más fontos célokra is fel tudták használni a hitel többi részét, törlesztették a monarchia idejéből örökölt adósságokat, és beruházásokra is jutott. A kölcsön felvétele pedig megnyitotta az utat a nemzetközi – a magyar állampapírokat többnyire alulértékelő – pénzpiacok felé. 1924-ben sor került a konszolidációs gazdálkodás legfontosabb elemének, a független Magyar Nemzeti Banknak a létrehozására és 1927-től az új valuta, a pengőt bevezetésére. A pénzügyi konszolidációt belpolitikai stabilizáció és gazdasági fellendülés kísérte, az évtized közepétől kibontakozó konjunktúra hatására. 1929-re megszűnt az ország nemzetközi elszigeteltsége és a gazdaság összteljesítménye is elérte háború előtti szintet, bár ez jelentősen elmaradt a kontinens átlagától, miközben Európa világgazdasági szerepe is csökkent.

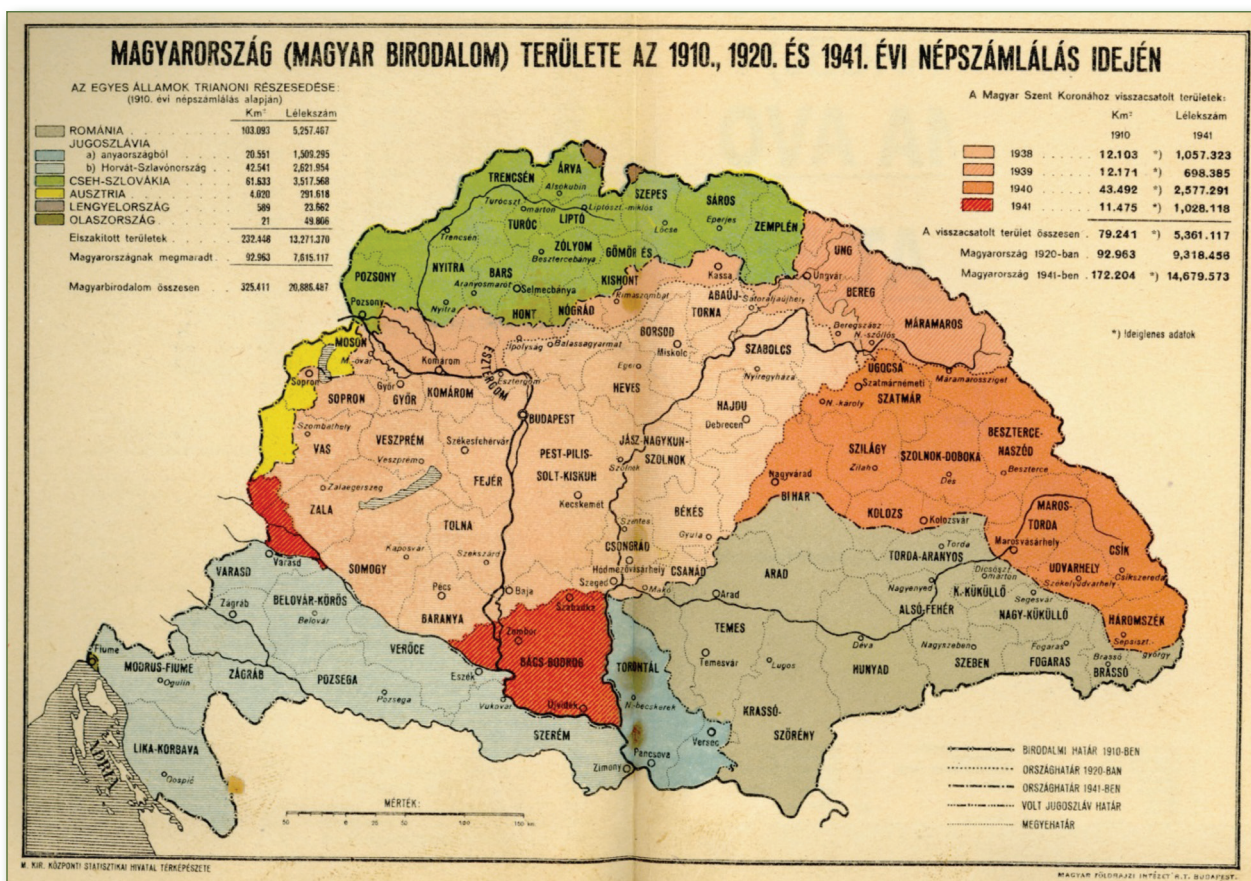
A fellendülés azonban hamar veszélybe került, a Bethlen-kormány működésének utolsó szakaszát a világválság hazai jelentkezése (mezőgazdasági túltermelési válság, hitelválság, megbomló államháztartási egyensúly) és kezdeti kezelése jellemezte (gazdaságpolitikai megszorító intézkedések, hitelfelvétel). Az 1931 augusztusában hivatalba lépett Károlyi-kormány stabilizációs intézkedéseinek sorát foganatosította (többek között leszállította az állami alkalmazottak bérét; transzfermoratóriumot vezetett be). A válság kezelése nagymértékben megterhelte az 1930–33. közötti költségvetéseket. 1932-től a Gömbös-kormány protekcionizmussal, exporttámogatással, (német, olasz, osztrák) kétoldalú kereskedelmi szerződésekkel folytatta egy javuló nemzetközi környezetben (eltörölték a jótételi kötelezettségeket). A külkereskedelmi egyenleg ismét pozitív lett, újra mutatkoztak a modernizáció, a fellendülés jelei, ahogyan a „jobbira nyitás”, a háborús felkészülés és az autokratizmus is. Az évtized végére a jegybanki függetlenség egyre jobban sérült, és a külföldi hitelforrások elapadásával fokozatosan az állami költségvetés hiányának finanszírozójává vált.

Az I. világháborút követő időszak, majd a kibontakozó világválság az állam szerepének újrafogalmazását hozta magával. Köztes-európai térségünkben az uralkodó nézetek alapvetően a centralizáció, az állam hatalmának kiterjesztése mellett foglaltak állást, ami autoriter rendszerek formálódásával járt szinte minden államban. A magyar államigazgatásban is visszaszorult az önkormányzatiság, a decentralizáció.²³ A Horthy-korszak államigazgatási szempontból a kísérletezések (reformtervek) jegyében telt. Az önkormányzatok működése a dualizmus kori gyakorlatot folytatta, az országos érdekek mindenkor megelőzték a helyi közélet „demokratizálását”, amit bizonyít, hogy 1929-ig önkormányzati választásokat sem tartottak – a székesfőváros kivételével, amely több szempontból is elkülönült a többi várostól igazgatás kérdésében. A megyék és a (törvényhatósági jogú) városok együttes kezelése sem felelt meg a kor szükségleteinek, feladatainak, törekvéseinek. A közigazgatás racionalizálása a szakigazgatás államosításával, a középszintű igazgatás egyszerűsítésével, a szakmaiság és a felelősség hatékonyabb érvényesítésével zajlott, miközben egyre jobban kiépült a központi, közvetlenül a centrumtól függő igazgatás és folyamatosan csökkentek a helyi önkormányzati jogkörök.

²³ Lásd: a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi 30. tc.

5. ORSZÁGGYARAPODÁSOK, TERÜLETI ÁTRENDÉZŐDÉSEK

Az 1938-as I. bécsi döntéstől kezdve 1941 tavaszáig minden év új ország-gyarapodást 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 (lásd az 1. táblázatot). Az államterületi változások szükségszerűen felvetették a közigazgatás feladatrendszerének és területi struktúrája át- és újragondolása feladatait.



12. ábra: Magyarország területi és népességszám-gyarapodásai, 1938–1941.

Forrás: KSH, Magyar Statisztikai Zsebkönyv

A közigazgatás tekintetében, s különösen a területi struktúrát illetően a kormányzat elsődlegesen a jogfolytonosság álláspontjára helyezkedett. Úgy ítélték meg, hogy a Trianon előtti megye- és járáshatárok visszaállítása a leginkább elfogadható, s majd a külső és belső viszonyok végleges kialakulása után lehet szó érdemi területi

reformokról. (Kárpátalja tekintetében éles viták folytak az egységes nemzetiségi tömb különleges közigazgatási szervezetének – Kárpátaljai Kormányzóság – kialakítása tárgyában.)

A Felvidék déli részének visszatérése után fogalmazódott meg, s került publikálásra formában Erdei Ferenc „Országépítés városokkal” koncepciója.²⁴ 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 középvárosok, mégpedig a fővároson túl a következők: Győr, Szombathely, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Kassa. 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 megoldaná azt az állandó jelleggel visszatérő kérdést is, hogy miként alakuljon a centralizáció és a decentralizáció aránya. (Az államterület és a közigazgatási felosztás egyértelmű összekapcsolódását Kassa visszatérése, illetve belső szerepének megjelenése mutatja.)

Kárpátalja 1939-es visszatérése után történelmi szükségszerűségként fogalmazódott meg a rutén többségű szállásterületek közigazgatási sajátosságainak és szükségleteinek a kezelése. A Kárpátaljai Közigazgatási Kirendeltségek megteremtése nem minden tekintetben felelt meg a nemzetiségi elvárásoknak, de szélesebb értelemben egy új nemzetiségi és regionális politika, egy új regionális közigazgatás lehetőségeit hordozta. (Kárpátalja közigazgatása alakítása kapcsán Teleki konfliktusba került a magyar politikai élet szinte minden jelentős képviselőjével.)

Teleki 1940-ben kidolgozta az alkotmányreform koncepcióját,²⁵ melyben megfogalmazta a „gyökeres közigazgatási reform” igényét, mégpedig a közigazgatási központokkal és a minisztériumok rendszerének átformálása útján. Teleki 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. Teleki világosan fogalmazva elutasította a totalitárius egypártrendszert és a pártállami berendezkedést, mert úgy ítélte meg, hogy az ilyen rendszer „nem fér össze nemzetünk jellemvonásaival”.

Teleki számára az államépítésben és állameszményben (Szent István-i állameszme) a történetiséghez való visszatérés az új ideológiákkal szemben, a magyarságeszmény fenntartását jelentette lényegében. Teleki elmozdult ugyan a hivatásrendi parlament irányába, de úgy, hogy alapértékként deklarálta: „Alkotmányosságunk lényege az önkormányzati elv.” Teleki kárhoztatta a liberalizmust és a liberális államot, mely adminisztratív körzetté tette a megyét, megölte a partikularizmust. Teleki számára elsődleges célként fogalmazódott meg: „...vissza kell állítani a megyének azt az autonómiáját, amellyel alkotmányosságunk épületében mint regionalizmus helyesen foglal helyet.”

Kárpátalja visszatérte után jelentette meg Elek Péter (Teleki Pál tanítványa, Magyaray Zoltán munkatársa, s leginkább erős geográfus „kapcsolata”) az 1939. évi államterületre vonatkozóan tájbeosztási és tájközigazgatási reformkoncepcióját. Sajátos módon az 1940. évi (Észak-Erdély) területváltozás már időszerűtlenné tette a koncepció konkrét területi beosztását az új országterület északkeleti részén.

²⁴ ERDEI F. é. n./1939, 227–234. old.

²⁵ CSIZMADIA A. 1979, 510–521. old.

Észak-Erdély és a Délvidék visszatérése után az új lehetőségeket hordozó folyamatok nem futottak ki. Az 1940-es évek elején nagyon sokan felvetették a vármegyei rendszer további leértékelésének a szükségességét, az állami dekoncentrált szervezeti rendszer megerősítését, a vármegyék teljes kikapcsolását a szakigazgatási feladatok ellátásából.



13. ábra: Magyarország közigazgatási területbeosztása 1941 után.

Forrás. KSH, Magyar Statisztikai Zsebkönyv

1942-ben kormányzati szinten ismét direkt módon megfogalmazódott a tartományi jellegű regionális közigazgatási beosztás létrehozásának az igénye. A háborús időszakban azonban nem került sor az átfogó területi reformra. (Az időszakban természetesnek tekinthető a katonai igazgatás és az állami gazdaságsszervezés súlyának jelentős növekedése.)

A magyar politikai földrajzban (Fodor Ferenc, Rónai András) felvetődött az a félelem, hogy az 1941-re kialakult sajátos alakú ország, azon belül Erdély ilyen konfigurációban való felosztása nem vezethet megnyugtató és tartós eredményre. Az országterület, az ország alakja sérülékennyé vált, s ez szükségszerűen megnövelte a katonai igazgatás szerepét.

6. AZ ORSZÁG ÚJABB TÖRTÉNELMI TRAUMÁJA, 1944–1945

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 elkötelt 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 nem igazán pozitív 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.

1944. október 15-től – Szálasi Ferenc nemzetvezető és kormánya – pártállami diktatúrává változtatta a németeket mindenben kiszolgáló „részországot”, illetve uralmi területén a magyar közigazgatást. A Szálasi időszak belügyminisztériumának tevékenységét részletesen feldolgozó monográfia olyan brutális, „jogi” és jogon kívüli tevékenységeket tárt fel, mutatott be, amelyek korábban sohasem jelentek meg addig a magyar közigazgatás különböző szintjein. Az október 27-én kinevezett nyilas főispánok valóságos rémuralmat teremtettek megyéjük területén. Kassa város szomorú és véres eseményeivel különösen hírhedtté vált. Kassán a város kiürítése előtti napokban még magyarokat akasztottak a nyilasok.

Az ország „táguló felén” 1944 decemberében, még az ország területén folyó véres háború időszakában, Debrecenben hívták életre az Ideiglenes Nemzetgyűlést, s megalakult az Ideiglenes Nemzeti Kormány. (Mindkettő legitimitációja és szuverenitása meglehetősen korlátozott volt.) Kormány 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.

E rövid, de minden vonatkozásban tragikus időszakot azért láttuk szükségesnek önálló fejezetként minimális terjedelemben összefoglalni, mert tanulságai messzire vezetnek, s a magyar társadalom történeti tudata csak részben dolgozta fel és fogadta be ezeket a tanulságokat. A jogállam felszámolása és a jogalkalmazó közigazgatás katonai közigazgatásként való működése társadalmilag nem ellenőrzött és legitimált folyamatokat indított el.

7. AZ ORSZÁG NEMZETKÖZI MEGSZÁLLÁSA, A BELSŐ FOLYAMATOK NEMZETKÖZI POLITIKAI ÉS JOGI ELLENŐRZÉSE AZ 1947. ÉVI BÉKESZERZŐDÉSIG

A fegyverszüneti egyezménynek megfelelően az Ideiglenes Nemzeti Kormány hatályon kívül helyezte az országhatár-változásokat becikkelyező törvényeket, illetve rendeleteket. A 4330/1945. M.E. sz. rendelet az ismét tudomásul vett (trianoni) államhatárokhöz igazította az ország közigazgatási beosztását, egyesítette Komárom és Esztergom, Nógrád és Hont, Borsod, Gömör és Kishont, Szatmár, Bereg és Ugocsa megyék Magyarország határai között maradt részeit, s a földrajzi tényezők és a közlekedési nehézségek figyelembevételével a törvényhatóságok között is területátcsatolásokat rendelt el. A területi átcsatolások indoklásakor elsősorban egyes községek korábbi területátcsatolási kérelmére hivatkoztak, de sor került néhány járás (tornai járás Abaújból Borsod-Gömör-Kishont megyébe, a balatonfüredi járás nagy része Zalából Veszprémbe) átcsatolására is. A 29 pontban tételesen felsorolt átcsatolásokat 1945. december 31-ig kellett végrehajtani, de amint az 1947-es Helységnévtárból meggyőződhetünk róla, nem került sor a rendelkezés teljes körű végrehajtására.

7.1 A KOALÍCIÓS POLITIKA ÉS KÖZIGAZGATÁSI SAJÁTOSSÁGAI

A közigazgatás rendeződése után 1946-ban 12 862 pusztá, telep és egyéb lakott hely volt az országban. A 2104 kisközség 680 körjegyzőségbe volt szervezve, ezek mellett 1132 nagyközség, 45 megyei város, 13 törvényhatósági jogú város képezte az alapegységeket, ezek mellett 150 járás, illetve 25 megye látott el területi közigazgatási integráló szerepet.

Az 1945–1947/1948 között megjelenő közigazgatási reformkoncepciók, a közigazgatás reformjára vonatkozó pártprogramok szinte kivétel nélkül politikai üzenetet hordoztak: milyen társadalmi rendszert, milyen politikai berendezkedést, milyen államot, s azon belül milyen funkciójú közigazgatást képzelt el az adott párt.²⁶

A közigazgatási reformjavaslatok közül a legjobban kidolgozott, területi struktúráját vizsgálva a leginkább átgondolt koncepció a Nemzeti Parasztpárté volt. A reformjavaslat kidolgozásában meghatározó szerepet játszott Bibó István és Erdei Ferenc. A reformjavaslat kiindulópontja az volt, hogy a köztársaság létrejöttével megtörtént az államforma demokratizálása, ugyanakkor a működő magyar közigazgatás korszerűtlen maradt, rosszul működik, az ország lakossága idegenkedik tőle, nem érzi magáénak.

²⁶ GYARMATI Gy. 1989.

A koncepció legfontosabb elemei:

- a községi önkormányzatnak valódi tartalmat kell adni,
- a vármegyék helyett városmegyéket kell szervezni, az országot 70–80 városmegyei egységre kell tagolni, ahol nincsenek meg a központok, ott tervszerűen ki kell őket alakítani,
- a városmegyéket önkormányzati alapokon kell megszervezni,
- a városokat szervesen be kell kapcsolni a városmegyékbe,
- létre kell hozni Nagy-Budapestet,
- a szakigazgatás minden ágának igazodnia kell az általános igazgatáshoz,
- a városmegyék jó igazgatása, az önkormányzatok felügyelete és a központi igazgatás decentralizációja céljából az országot kerületekre kell felosztani, és pedig a természettől adott hét tájegységnek megfelelően: Budapest, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely és Győr székhelyekkel,
- a minisztériumoknak nem ügyeket intézniük, hanem kormányozniuk kell,
- biztosítani kell a közigazgatásban a demokratikus szellemet és a szakszerűséget,
- egyszerűsíteni kell a közigazgatási eljárást.

Az 1947. február 10-én aláírt párizsi békeszerződés az 1937-es határokat állította vissza (a Pozsonyi-hídfő községei elcsatolását leszámítva), így a területi folyamatok és közigazgatási reformelképzelések is visszakerültek a trianoni határok közé. (A békeszerződés aláírásával megszűnt a SZEB főhatalma, a szovjet csapatok Magyarországon maradtak az ausztriai megszálló csapataik biztosítására és kiszolgálására.) A békeszerződés aláírásától kezdve már nem lehetett a területi struktúrát illetően sem ideiglenes rendezésről beszélni. Minden politikai erő szembekerült a hosszabb távú területi reform szükségességével.

A politikai fordulat a területi és közigazgatási politikában is jelentős fordulatot hozott. A Magyar Kommunista Párt és a Szociáldemokrata Párt egyesüléséből létrejött a Magyar Dolgozók Pártja. A jelszavak szintjén az MDP a demokratikus népi önkormányzatok elkötelezett híveként fogalmazta meg közigazgatási reformkoncepcióját, holott már ekkor megkezdődött a tanácsrendszer bevezetésének az előkészítése. Az MDP népi demokráciáról, önkormányzatiságról beszélt, de már megindult a proletárdiktatúra egységes államigazgatási szervezeti koncepciójának átvételi folyamata, adaptációs kidolgozása.

7.2 SZAKMAI REFORMJAVASLATOK

Az Építés- és Közmunkaügyi Minisztériumban 1947-ben megkezdődtek az országos kiterjedésű területi vizsgálatok, amelyek magukban rejtették mind a területrendezési, területfejlesztési, mind pedig a közigazgatási reform alapkérdéseinek a kidolgozását. A TERINT 1947–1948 között megkezdte az ország első településhálózat-fejlesztési koncepciójának a kidolgozását.

1947-ben átfogó területi reformtervek jelentek meg.²⁷ A szerzők direkt politikai pártkötődések és elkötelezettségek nélkül tekintették át az új helyzetnek megfelelően az ország lehetséges közigazgatási beosztását. Eszláry

²⁷ ESZLÁRY K. 1947; ESZLÁRY K. – SIKÓ A. 1947.

Károly és Sikó Attila kis-, közép- és nagymegyerendszer (14. ábra) formájában fogalmazta meg a lehetséges terület felosztási változatokat.

A reform alapkérdésének azt tekintették, hogy a politikai erők milyen kompromisszumban tudnak megállapodni a közigazgatás funkcióit, hierarchiáját és területi tagozódását illetően. A kismegyerendszer nem kíván járási felosztást, hiszen a tervezett megyék valójában járási kiterjedésűek. A kismegyerendszerben a „megye” így elsősorban nem a korábbi területi mivoltában, nem a történeti hagyományában, hanem új méretben és funkcióban jelent (volna) meg. A tervezett megyeszékhelyek között – számuknál fogva – lényegi különbségek voltak. A felosztási tervet így „horizontális” meghatározottságában kell elsődlegesen tekintenünk.

A középmegeyerendszer területi nagyságánál fogva megkívánja a járási alfelosztást, általában 3–4 járás tartozna egy-egy megyéhez. A tervezett megyék területe, népességszáma aránytalanságot hordozott, a tervezett székhelyek között is számottevő különbségek voltak. (Miskolc, Győr megyéjét szinte teljesen a későbbi reformnak megfelelően tervezték.)

A nagymegyerendszer méretei közelítenek a kerületi jellegű felosztáshoz, s ez a felosztás már szinte működésképtelen lenne erős járási tagolódás nélkül. A nagymegyés rendszer tervezett székhelyei között több sajátos megoldás jelent meg. A reformjavaslatok megfogalmazásakor jelentős részben a közlekedésföldrajzi lehetőségeket és a topográfiai fekvést favorizálták. Így a nagymegyés rendszerben megyeszékhelyként jelent meg náluk Kaposvár (Péccsel szemben), valamint Kiskunhalas (Szegeddel szemben), hogy csak a legsajátosabb következményeket említsük.



14. ábra: A „nagymegyés” területi reformterv.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. tervezett nagymegye határa; 2. tervezett járás határa

7.3 EGY LEHETSÉGES ÚJ GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI RENDSZER

A II. világháborút követően Magyarországon rövid ideig (1945–1947), korlátozottan, többpárti parlamenti demokrácia működött, ahol a különböző politikai erők (a szélsőjobbot leszámítva) kifejthették politikai programjukat, elképzeléseiket a jövőbeli társadalmi és állami berendezkedésről, természetesen a megszálló Szovjetunió felügyelete mellett.

A gazdasági és társadalmi berendezkedésről alkotott különböző (kisgazda, kommunista, szociáldemokrata) törekvések, elképzelések közös eleme volt a modernizáció és a demokratizálódás szükségessége (szakítás a félféudális berendezkedéssel), a gazdaság bizonyos szabályozottsága és valamilyen arányban a vegyes gazdaság tartós fennmaradása (az állami, az önkormányzati és a magántulajdon párhuzamos létjogosultsága, előbbiek preferálásával, a szövetkezés különféle formáinak előmozdításával). Utóbbi gondolatot a nyugati (brit, francia) szociáldemokratáktól vették át, ami az akkori hazai körülmények között nem valósulhatott meg, mégis a későbbi reformok, a piaci szocializmus egyfajta gondolati előzményének tekinthető.²⁸

²⁸ SZAMUELY L. – CSABA L. 1998.

8. AZ ÁLLAMSZOCIALISTA KORSZAK MODERNIZÁCIÓS KIHÍVÁSAI, TERÜLETSZERVEZÉSI FOLYAMATAI ÉS REFORMTÖREKVESEI

A korszak sem politikai, sem pedig közigazgatás-történeti szempontból nem tekinthető részleteiben abszolút egységesnek. Az államszocializmus időszaka a belső fejlődés szempontjából, a modellváltások miatt több szakaszra tagolható. Az államszocializmus időszakának Rákosi-, illetve Kádár-korszakra való politikatörténeti felosztása a legfontosabb töréspont, az 1956-os forradalomhoz igazodik, de a két szakasz, különösen a Kádár-korszak belsőleg maga is differenciált. A különböző részstruktúrák (közigazgatás, területi és gazdasági tervezés, település- és területfejlesztés) fejlődése nem minden vonatkozásban igazodott a meghatározónak tekinthető politikatörténeti szakaszoláshoz.

A politikai rendszer részeként megjelenő közigazgatás főbb fejlődési tendenciáiban szükségszerűen igazodott a politikai változásokhoz, így a tanácsrendszer maga is sok változáson ment keresztül, melyben az 1950. évi I., majd az 1954. évi II., s végül az 1971. évi III. tanács törvény jelentette a változások törvényileg rögzített folyamatát, illetve a legfontosabb szakaszhatárt. Az 1980-as évek közepétől már megindult a IV. tanács törvény politikai előkészítése.

A korszakban is megjelent a működő közigazgatás permanens kritikája, s megfogalmazódtak reformtörekvések. A korszak közigazgatási reformtörekvéseit legalább két jellegzetes szakaszra kell tagolnunk. Külön szakaszként kell kezelnünk a berendezkedés kialakításának és első kritikai periódusának időszakát (1949–1956), melyben a közigazgatási területi reform igénye az országos politika szintjén is többször megfogalmazódott, sőt azt mondhatjuk, hogy az ország a közigazgatási reform „fenyegetettségének árnyékában élt”. Önálló szakasznak kell tekinteni az 1957-től a rendszerváltás időszakáig terjedő évtizedeket, amikor a nagypolitika egészében véve láthatóan idegenkedett a radikális közigazgatási területi reform felvállalásától.

8.1 A TANÁCSRENDSZER KIALAKÍTÁSA ÉS ÚJRA-GONDOLÁSI TÖREKVESEI

Az 1948-ra kialakult megyei és járási közigazgatási területbeosztás (15. ábra) magában hordozta a teljes magyar történeti fejlődés minden, több tekintetben ellentmondásos sajátosságait és eredményeit. A megyék között hatalmas területi, népességi, települési, gazdasági különbségek voltak. Az alföldi városok egy részének közigazgatási területe vetekedett a kisebb megyékével, nem csak a területi nagyságot, de a távolságokat illetően is. A városközpontból a legtávolabbi városhatárszakaszig 50-60 km is előfordult.

A járáások is történelmi mivoltukban jelentek meg, bár ezek esetében kisebbek voltak a területi és népességi különbségek. Természetes módon az alföldi városok esetében jelentek meg inkább a szélsőséges területi és népességi adatok.



15. ábra: Magyarország közigazgatási felosztása, 1948.

Forrás: KSH

1949 áprilisától kezdve a politikai hatalom birtokosai számára világossá vált, hogy a megszerzett hatalmi pozíciókat az új helyzetnek és a „szocialista demokrácia” elvárásainak megfelelően alkotmányos keretek között kell biztosítani és szabályozni. 1949 májusában a kormány formálisan még többpárti alkotmány-előkészítő bizottságot küldött ki (ebben minden párt nagyon magas szinten kvalifikált szakértőkkel képviseltette magát). A bizottság az alkotmány véglegesnek szánt szövegtervezetét nagyon rövid idő alatt, július 30-ra elkészítette.²⁹ A területi tagolódást illetően a Magyar Radikális Pártnak az volt az elvárása, hogy az alkotmány ne rögzítse a megyei és járási tagolást, „ne kösse le magát a megyék fenntartása mellett”. Az MRP vezető közigazgatás-politikusa, Harrer Ferenc, úgy ítélte meg, hogy végig kell gondolni a regionális közigazgatás kialakításának a lehetőségét is. A javaslatot elutasították, s augusztus 3-ra már a politikai pártokkal egyeztetett végső szöveg is elkészült.

Az 1949. augusztus 20-án elfogadott 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.

²⁹ BEÉR J. 1962.

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, voluntarista gazdaság- és társadalomátalakítási 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 új struktúra legfontosabb összetevője, hogy tudatosan felszámolta az önkormányzati jellegű igazgatást, totálisan államosította a közigazgatást. A legfontosabb szervezeti alapelv a demokratikus centralizmus lett, amelyből a demokratikus frázisszerűvé, a centralizmus pedig túlhajtott realitássá vált. (Az államszocialista közigazgatás sajátos módon e tekintetben befejezte azt az államosítási folyamatot, amely a dualizmus utolsó időszakában elindult, majd a két világháború között erőteljesen felgyorsult. Ebben a tekintetben az államszocialista időszak közigazgatása a modern magyar centralizációs és államosítási törekvések végletekig végigvitt „örököséként” is megfogalmazható.)

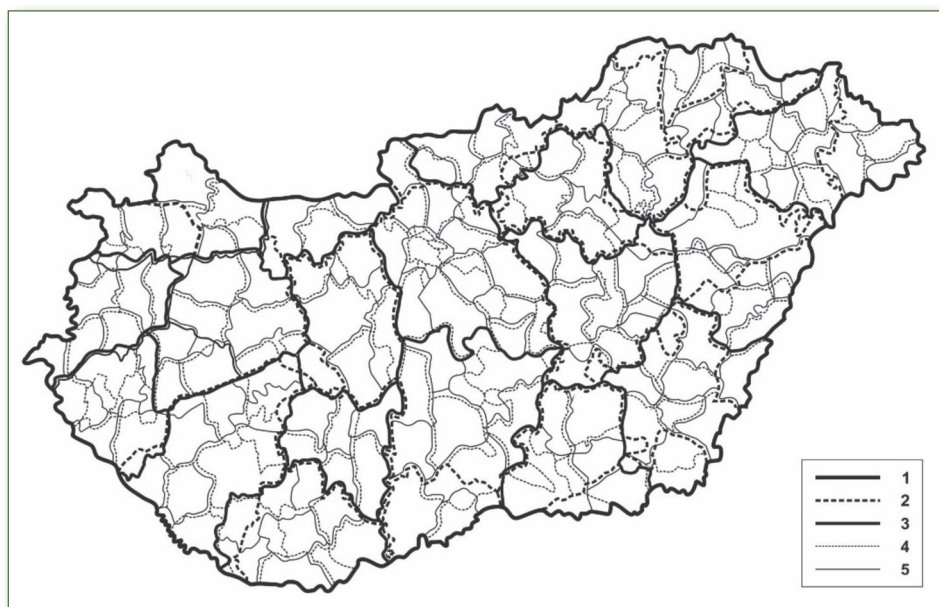
Az alkotmány a Minisztertanácsot hatalmazta fel az igazgatási-területi határok rendezésére, a területrendezés szabályozására. A területi reform konkrét előkészítésének időszakában szakmai és részben politikai viták folytak a reform mélységéről, az alkotmányban megfogalmazott kategóriák gyakorlati értelmezéséről. A politikai elvárásokat Kádár János belügyminiszter közvetítette a reform szakmai kidolgozói felé.

A pártvezetésen belül is voltak olyanok, akik 7–9–12 megyében gondolkodtak. A legélesebben Budapest körüli megyéje kialakítása vetődött fel, nevezetesen, hogy mekkora lehet az új Pest megye (hogyan válasszák le róla déli részét, a megmaradó területekhez hozzákapcsolják-e Nógrád megyét), de felmerült az is, hogy a keszthelyi járás maradjon Zala megye határai között, illetve a megyeszékhelyek körül jelentkeztek viták. (Az utolsó előtti tervezetben Tata és Szeged még megyeszékhelyként szerepelt.) Végül is – politikai megfontolásokból – a korrekciós jellegű területi változások mellett döntöttek. Úgy határoztak, hogy a területi közigazgatás leginkább szembetűnő aránytalanságait kell csak felszámolni, nem lehet radikálisan felforgatni az ország közigazgatási beosztását (16. ábra). Az állami irányítás eredményessége érdekében, a közigazgatás megváltozott szerepének érvényesítése szándékával a reformmunkálatok során előtérbe helyezték a „területi gazdasági egység” fogalmát.

Az 1949–50-es közigazgatási reform a számokat tekintve érdemi változásokat hozott, 25 megye helyett 19 jött létre. Az átlag szintjén egy tipikus középmegyés területi struktúra alakult ki, de belső rendjében viszonylag jól elkülöníthetők a nagy-, a közép- és kismegyés rendszer elemei.³⁰ A területi változtatásokat két ütemben hajtották végre: február 1-jén tíz megyében, majd március 16-án a fennmaradó megyékben hozták létre az új területi rendet.

³⁰ KOLOZSVÁRY V. – SZAMEL L. 1949.

A megyék összevonása után megszűntek a községi jogállású megyeszékhelyek (Berettyóújfalu, Mátészalka, Szikszó), így a magyar közigazgatás történetében először minden megyeszékhely városi jogállású település lett. Más esetekben ideológiai-politikai megfontolások játszottak közre a megyeszékhelyek áthelyezésében (Esztergom – Tatabánya, Balassagyarmat – Salgótarján), s voltak olyan megoldások is, amelyek racionálisan indokolhatóak voltak (Gyula – Békéscsaba váltás), s félmegoldás (Szentes – Hódmezővásárhely csere), mely csak azért volt indokolható, hogy Szeged a magyar-jugoszláv határon kialakult feszültség és szembenállás miatt az ország vezetése szerint nem válhatott megyeszékhellyé. (Szeged csak 1962-ben lett megyeszékhely.) A megyeszékhely-jellegüket elvesztő települések (Baja, Balassagyarmat, Berettyóújfalu, Esztergom, Gyula, Makó, Mátészalka, Sátoraljaújhely, Sopron, Szentes, Szikszó) sok tekintetben hátrányos települési szituációba kerültek. Ezek a városok akkor kerültek ki a megyeszékhelyi szerepkörből, amikor az állami beavatkozás révén a közigazgatási szerepkör fontos fejlesztési lehetőséggé vált.



16. ábra: Az 1949/50-es területi reform.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. 1949-es megyehatár; 3. 1950-es megyehatár; 4. 1949-es járáshatár; 5. 1950-es járáshatár

Alkotmány szerint Budapest területét is rendezhette volna a Minisztertanács, de Budapest új közigazgatási struktúráját az Országgyűlés határozta meg az 1949. évi XXVI. sz. törvényben. 7 város és 16 határos község, lényegében a kialakult agglomeráció területének a becsatolásával létrehozták Nagy-Budapestet. Budapest létrehozása szinte minden korábbi közigazgatási reformkoncepcióban is célként szerepelt. Az új Budapest egyik legfontosabb ideológiai hivatása a szocializmus építésében való példamutatás lett. A városon belül XXII kerületet alakítottak ki. A korábbi agglomeráción belüli fejlettségi, ellátási különbségek most a város közigazgatási területén belülré kerültek.

A tanácsrendszer bevezetésekor megváltozott és jelentősen növekedett a járási szint szerepe. A járás beépült a tanácshierarchiába, s fontos szerepet kapott a falusi térségek folyamatainak irányításában és ellenőrzésében. A korábbi 150 járás helyett 140 alakult. A járások területének kialakításakor többféle szempont érvényesült. A nyugati

és a déli országhatárok menti járások kialakításakor jelentős mértékben a határellenőrzés játszott szerepet. A járás-határok rendezésekor és a járási székhelyek kijelölésekor támaszkodtak a KSH által végzett centrum–vonzáskörzet kutatások eredményeire, de nem vették abszolút módon figyelembe azok térbeli struktúráját.³¹

A reform során 282 község, város elvesztette közigazgatási önállóságát, de a tanácsrendszer bevezetésekor a tanácsok alapvetően települési jelleggel épültek ki. A községek száma – az egyesítések és becsatolások következtében – 3250-ről 3169-re csökkent. A reform előtt 1191 nagyközség és 662 körjegyzőség működött az országban. 1950-ben 2978 községben választottak tanácsot, 361 község számára közös tanács alakult. A tanácsrendszer bevezetésekor tehát fenntartották, sőt fokozták a kisegységes települési igazgatás történetileg kialakult rendjét. A tanácsok települési szintű kiépítése elsődlegesen politikai, s nem igazgatási célokat szolgált. Az államhatalom ott akart lenni minden településen, továbbá minden településen ható- és akcióképes akart lenni.³²

Ha egészében akarjuk jellemezni a tanácsrendszer bevezetésének települési és területi konzekvenciáit, akkor azt kell megállapítanunk, hogy politikailag és funkcionálisan alapvető változásokat hozott a korábbi időszakhoz képest, de területi és települési igazgatási tekintetben „nem forgatta fel sem az ország települési, sem pedig a közigazgatás területi struktúráját”. Egészében véve korrekciós tartalmú reformnak nevezhetjük területszervezési szempontból az 1949/1950-es reformot.

A létrejött tanácsrendszer elsősorban politikai, hatalmi, hatósági specifikummal jellemezhető, a szolgáltató jelleg csak másodlagosan jelent meg célként. A tanácsoknak nem volt megfelelő gazdasági, pénzügyi eszköz a kezükben a helyi fejlesztések megvalósítására.

Az 1950. május 19-én kihirdetett I. tanács törvény – az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően megismételte a tanácsok helyére, szerepére vonatkozó kitételeket – az államszervezetben helyezte el a tanácsokat, megfogalmazta pártirányításukat, meghatározta hierarchikus struktúrájukat, világosan kimondta alá-, fölérendeltségük jellegét. Az államhatalmi jelleg mellett a törvénybe bekerült ugyan a tanácsok tömegszervezetként való meghatározása is, de ez érdemi tartalmat nem kapott.

A megyei tanácsok uniformizált szervezeti struktúrákat kaptak, minden megyei tanács osztálystruktúrája azonos volt. A megyei tanácsok a központi akarat közvetítői, a megyei tanács alá rendelt tanácsok irányítói és ellenőrző, felügyelő szervei voltak. A tanács és a végrehajtó bizottság közötti viszony meghatározásakor egyértelmű volt, hogy a vb általános helyettesítő szerepe a központi akarat azonnali végrehajtását, s az esetleg felvetődő problémák szűk körű, hatékony elintézését szolgálta.

A városok jogállását és közigazgatását illetően az I. tanács törvény új megoldásokat hozott. Fenntartotta a területi igazgatási szintből kiemelt város kategóriáját, de csak Budapestre korlátozta. Egyedül Budapest lett közvetlenül a Minisztertanács alá rendelt város. A nagyobb lélekszámú, jelentősebb vagy fejleszteni tervezett városok közvetlenül a megyei (24), a kisebb városok (29) pedig a járási tanácsok irányítása alá rendelődték. A városi tanácsoknak a területi tanácsok alá rendelése elvileg megteremtette egy új terület–város igazgatási viszony alapjait, valójában csak a feszültségek éleződtek ki rövid időn belül. A területi tanácsoknak nem volt és nehezen alakult ki a városirányítási gyakorlata.

³¹ KOLOZSVÁRY V. – SZAMEL L. 1950, KOVÁCSICS J. 1949.

³² KOVÁCS T. szerk. 1976.

A közigazgatási területbeosztás reformját, különösen a megyei beosztás reformját hamarosan többféle kritika érte, s részben a meghirdetett elvekkel ütköztették a tényleges megoldásokat, részben pedig más megoldásokat kínáltak a területszervezés és beosztás egészét illetően. Bibó István és Mattyasovszky Jenő a Nemzeti Parasztpárt, illetve Erdei Ferenc elképzelései alapján a városi központokra és vonzáskörzetekre alapozott közigazgatási koncepciót fogalmazta meg ismét. A szerzők nem a területi tanácsok alá kívánták volna rendelni a városokat, hanem a fejlettebbnek tekintett városi kormányzatok alá kívánták beosztani a községi tanácsokat.³³ Az átfogalmazott koncepció szerzői úgy vélték, hogy a városok leginkább ebben a közigazgatási konstrukcióban tudják a falut a szocializmus építésének útján vezetni.

A „rendszeren belüli” intézményes kritikát jelentette és jelenthette az Országos Tervhivatal, majd a Belügyminisztérium Területrendezési Intézete (továbbiakban: TERINT) megyei területi reformjavaslatának térképsorozata.³⁴ A TERINT rövid távon is jelentős megyei területi korrekciókat javasolt, hosszú távon pedig több változatban is elképzelhetőnek és keresztülvihetőnek tekintette a megyei közigazgatás területi reformját. (Mindegyik változatnak közös eleme volt, hogy az 1950-es reform megyebeosztását elaprózottnak tartotta, s különböző tényezőkkel – közlekedési, gazdasági, tervezési, vonzáskörzeti, gazdasági rajonírozási – a megyei egységek növelését tekintette kívánatosnak és célszerűnek.)

A BME Városépítési Tanszéke 1950-ben a tájak hierarchikusan tagolt rendszerére, életegyiségeire kívánta a közigazgatás funkcionális és területi rendszerét felépíteni, s a maguk részéről 6 nagyságrendet, fokozatot határoztak meg: helyi egység, körzeti egység, kistáj, középtáj, nagytáj, országos táj. A területi fokozatok szervesen egymásba illeszkedtek, s központjuk a kistájtól kezdve a kisváros, középváros, nagyváros, főváros lett.³⁵ A tájközigazgatási elmélet megfogalmazásakor nem a szovjet rajonírozási, hanem a korabeli angol és francia megközelítéseket kívánták favorizálni.

Vagács András közlekedésföldrajzi szempontból kritizálta az új megyék területi konfigurációját és központjainak kiválasztását. Bemutatta, hogy a legtöbb esetben az izokrón térképek figyelembevételével előnyösebb, közlekedésileg megalapozottabb megyei területeket lehetett volna, illetve kellene kialakítani.³⁶

Az államszocialista társadalmi, gazdasági, politikai viszonyok nem csak a közigazgatás reformja tekintetében jelentkeztek a települési és területi folyamatokban, hanem az I. ötéves terv beruházásainak, fejlesztéseinek települési koordinációjához kapcsolódva a településpolitikában és a településfejlesztési gyakorlatban is. 1949–1951 között a rendszer ideológiai-politikai értékrendjének és elvárásainak megfelelően kidolgozták a szocialista településfejlesztési politika alapjait, illetve első változatát.

³³ BIBÓ I. – MATTYASOVSZKY J. 1950.

³⁴ HAJDÚ Z. 1993/a.

³⁵ JANKOVICH I. 1950.

³⁶ VAGÁCS A. 1952.

8.1.1 Két központi hatalmi reformterv – két kudarc

A legfelsőbb politikai vezetés egy részét szinte a közigazgatási reform 1950-es végrehajtásától kezdve az új közigazgatási reform előkészítése foglalkoztatta. Részben nem találták elég radikálisnak a korábbi reformot, részben pedig úgy ítélték meg, hogy a szovjet gyakorlat és a marxista tudomány is a nagyobb megyei egységek kialakítása irányába mutat. 1953 januárjában már megfogalmazták, hogy az 1949-ben kialakított közigazgatási határok nem felelnek meg sem a szocialista közigazgatás, sem a tervgazdálkodás igényeinek. 1954-re új közigazgatási beosztást kívántak kialakítani.

Az 1953. évi területi reformterv

Az MDP Politikai Bizottsága 1953 elején már megvitatta a 10 megyés területi beosztás tervezetét (17. ábra), s úgy ítélték meg, hogy a reform során meg kell valósítani a közigazgatás, a közigazgatási beosztás és a népgazdaság fejlesztésének szerves egységét. A tervezés során komplex gazdaságföldrajzi egységként definiálták a megyéket. A honvédség és a vasútigazgatás területi rendszerét leszámítva minden állami, gazdasági, társadalmi stb. szerveződéssel és szervezet területi alapjaivá kívánták tenni az új nagy megyéket. A kidolgozott reformterv a 10 megyét olyan területi, gazdasági, igazgatási alapegységgé kívánta fejleszteni, amely egyfajta regionális komplexitást hordozott volna. A reformterv kidolgozása során a nagypolitika szintjén először fogalmazódott meg a közigazgatás és a területi fejlesztés térbeli összehangolásának az igénye Magyarországon.

Az 1953-ban elkészült közigazgatási reformterv a korábbi reformhoz képest radikális megoldásokat tartalmazott. A területi felosztás kialakítása során többféle szempontot érvényesítettek, de alapvetően a közlekedési és biztonsági megfontolások kerültek előtérbe. A tervezett megyeszékhelyek a veszélyesnek ítélt országhatárszakaszoktól (osztrák, jugoszláv) beljebb helyezkedtek el. Biztonsági megfontolások játszottak szerepet abban, hogy nem lehetett volna megyeszékhely Szeged, Szombathely, Sopron, Zalaegerszeg, de még Nagykanizsa sem. A centralizmus végletes érvényesítésének is tekinthető bizonyos értelemben a kidolgozott területi reformterv.



17. ábra: Az 1953. évi közigazgatási területi reformterv.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. tervezett megyehatár; 3. tervezett megyeszékhely; 4. közlekedési hálózat

A megyei reformmal párhuzamosan járási átszervezést is végre kívántak hajtani, a járások számát radikálisan csökkenteni akarták, mindössze 87 járás kialakításával számoltak. A járási tanácsoknak minden korábbinál jelentősebb szerepet szántak a járások területi folyamatainak irányításában. A nagy területű és magas népességszámú járások területi kulcspozícióba kerültek volna a községi tanácsokkal szemben.

Az 1953 nyarán kialakult belpolitikai válság miatt a radikális területi reform végrehajtása lekerült a napirendről. (Javaslatok születtek a titkos belső politikai döntés meghozatalára, a reformfolyamat további előkészítésére, 1955. január 1-jei bevezetésére, de végül a területi reform ügyét 1954 januárjában levették a közvetlen napirendről.) Az 1953. évi radikális reformterv kudarcá rámutatott arra, hogy egy centralizált, durva, nyílt diktatúra keretei között sem lehet biztos a politikai vezetés saját elképzeléseinek végig vitelében. Felsorakoztak a tervvel szemben a „vesztes városok” és megyék képviselői. Egyes városokban szinte „izgatás” folyt a párton belül a reformelképzelésekkel szemben.

Részben az 1953-as reformterv által elindított folyamat egyik, megvalósult következményének tekinthető az 1954. évi II. tanácstörvény. A II. tanácstörvény mind a szervezetben, mind pedig a tanácsok működésében érdemi korrekciókat hozott, a városigazgatás rendszerét jelentősen átalakította. A városok kikerültek a járási tanácsok alárendeltségéből, és többségük járási jogú városként a megyei tanácsok irányítása alá került, míg Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged megyei jogú városként kikerült a megyei tanácsok igazgatása alól, s területükön 3-3 kerületet hoztak létre. A korrekció során visszatértek a magyar közigazgatás azon történelmi hagyományához, hogy a nagyobb városok igazgatási jogállásukat tekintve a megyékkel egyenrangúak, s közvetlenül kapcsolódnak a központi igazgatáshoz, de sajátos módon. A magyar közigazgatás történetében sohasem volt annyira szűk a kiemelt városok köre, mint 1954-ben. (A pártszervezésben megmaradt a területi elv, a városi pártbizottságok a megyei pártbizottságok irányítása alá tartoztak.)

Az 1954-es II. tanácstörvény ugyan formailag megerősítette a tanácstestületek szerepét a vb-k rovására, de a tényleges tevékenységben sokáig megmaradt a vb-k elsődlegessége. A jogi-formai demokratizálás a gyakorlati tevékenységben nem érvényesült azonnal, s ebben a közvetlen pártirányításnak is szerepe volt, a kölcsönös képviseletek alapján a megyei pártbizottságok egyszerűbben és gyorsabban tudtak hatni a vb-k tevékenységére. A szakigazgatási szervezet kettős alárendeltségbe helyezése (vb-minisztérium) egyszerre tette bonyolultabbá és áttekinthetőbbé a megyei közigazgatást, s megerősítette a megyét mint területi keretet, igazgatási egységet.

Az 1953-as reformkísérlethez kapcsolható az igazgatási területszervezésről szóló 1954. évi 9. sz. törvényerejű rendelet kibocsátása is. A rendelet egyértelműen rögzítette a megye, járás, város, község igazgatási határainak megváltoztatása (területátcsatolás) esetén alkalmazandó eljárásokat. Városi, községi határváltoztatás esetén az illetékes települési tanácsok hoznak határozatokat, amelyeket a járási tanács végrehajtó bizottsága a maga véleményével együtt felterjeszt a megyei tanács végrehajtó bizottságához, amely dönt az adott kérdésben, s döntését utólagos jóváhagyásra megküldi a Minisztertanácson keresztül az Elnöki Tanácshoz.

Járási határt is érintő területi változtatás esetén az érintett települési tanácsok határozata alapján az érintett járási tanácsok hoznak határozatot. A járási tanács határozatát az illetékes megyei tanács végrehajtó bizottsága a saját véleményének feltüntetésével felterjeszti a Minisztertanácson keresztül döntésre az Elnöki Tanácshoz.

A megyehatárt érintő ügyekben a megyei tanácsok hoznak határozatot, melyet közösen felterjesztenek a Minisztertanácson keresztül döntés végett az Elnöki Tanácshoz.

A várossá nyilvánítás tekintetében az eljárás hasonló módon formulázódott meg. A dokumentum tételesen előírta a következő szempontok figyelembevételét: a lakosság száma, foglalkoztatási összetétele, az ipari üzemek, a kereskedelmi, kulturális, egészségügyi intézmények száma, a közművesítés mértéke, valamint a változtatással együtt járó szervezési, igazgatási létszám- és költségváltozás kimutatását.

Az 1956. évi reformterv – út a forradalomba

Az 1953-as reformterv bukása után a Minisztertanács létrehozta a Racionalizálási Kormánybizottságot, s határozatában feladatává tette a Minisztertanács alá rendelt államigazgatási szervezet áttekintését, de a területi struktúra egészének racionalizálása nem tartozott a bizottság feladatai közé.

1954 tavaszán a begyűjtési feladatok kiemelése a tanácsai szervezetből a legnagyobb lakossági és politikai teherterheléstől szabadította meg a tanácsokat. A begyűjtési szervezet lényegében önálló dekoncentrált szervvé vált, megyei, járási, városi és községi megbízotti rendszerben.

A településfejlesztés anyagi erőforrásainak bővítése szempontjából fontos lépés volt 1955-ben a községfejlesztési hozzájárulás bevezetése és a községfejlesztési alap létrehozása. A települések lakossága így hozzájárult a központi erőforrások kiegészítéséhez, s egyben potenciális beleszólási jogot kapott saját településének fejlesztési kérdéseibe. (Ez kezdetben formális és korlátozott volt, majd fokozatosan tágultak a lehetőségek.)

Még alig hajtották végre az új tanácstörvényt, még el sem felejtették az 1953-as megyerendezési reformjavaslat kudarcát, amikor 1955 nyaratól kezdve ismét felvetődött a közigazgatási reform lehetőségének, illetve szükségességének a mérlegelése. A reformterv kidolgozásába bekapcsolódott szinte a témában érintett magyar tudományos élet egésze. Markos György a területi tudományok, mindenekelőtt a földrajztudomány korabeli eredményeit és értékrendjét közvetítette, Beér János a jogtudományi szempontokat érvényesítette. Erdei Ferenc politikusként vett részt a reform kidolgozásában, de több vonatkozásban képviselte saját korábbi területszervezési elméletét is.

A kiindulópont az volt, hogy nem tartották „korszerűnek” az 1950-es területi reform és az azóta bekövetkezett járási korrekciók után kialakult területi képet (18. ábra). Úgy vélték, hogy a területi beosztás nem felel meg a szocialista közigazgatás feladatai elvégzéséhez.



18. ábra: Magyarország közigazgatási területbeosztása, 1956.

Forrás: KSH

1955 végén a Minisztertanács létrehozta a Területszervezési Kormánybizottságot, amely azt az elsődleges feladatot kapta, hogy dolgozzon ki olyan átfogó közigazgatási területi reformtervet, amely az Országgyűlés elé terjeszthető. 1956 áprilisára – Apró Antal vezetésével – elkészült a megye-összevonási terv, amely a megyék számát 19-ről 12-re kívánta csökkenteni. Az MDP Politikai Bizottsága a javaslatot megtárgyalva a 12-es megyei felosztás mellett javasolta a járások számának 100-ra, a budapesti kerületek számának 14-re való csökkentését a reform részletes kimunkálása során.³⁷

A politikai feltételek és igények mozgása, valamint a tényleges területi elemzések folyamatában mind a megyerendezési, mind pedig a járási területrendezési elképzelések többször változtak. E változásokban megfigyelhetők a térszervezés elméleti alapjai és kategóriáinak viszonylagos egzaktságából fakadó problémák (sem a gazdasági körzetet, sem a vonzaskörzetet nem sikerült a munka során mindenki számára azonosan értelmezhető kategóriaként megfogalmazni), valamint a konkrét kérdések napi politikai érdekek és értékek alapján való meg- és átfogalmazása (például lehet-e Szeged megyeszékhely).

A megyerendezési albizottság munkájában jelentős részt vállalt Markos György, míg a járásrendezési albizottságban Erdei Ferenc volt szakmailag a leginkább kompetens személy. Mindkét albizottságban, s majd az albizottságok között jelentős vita folyt az érvényesítendő szempontokat, a gyakorlati megoldásokat illetően.

A megyerendezés irányelveit illetően a következő szempontokat favorizálták:

- Az elsődleges szempont az volt, hogy a közigazgatási területbeosztás a lehető legnagyobb mértékben essen egybe a gazdasági körzettel, az országon belül kialakult, avagy kialakulóban lévő földrajzi munkamegosztás alapegységeivel. A megyék kialakításakor nem egyszerűen a fennálló helyzetben, hanem 10-15 éves fejlődési perspektívában is gondolkodtak e tekintetben.
- A megyerendezéskor kitüntetett figyelmet fordítottak a közlekedési lehetőségekre, a tervezett központok előnyös megközelíthetőségére. Ennek érdekében többféle izokrón térkép készült.
- A gazdasági tényezők mellett figyelembe kívánták venni a politikai szempontokat (az ipari munkásság területi elhelyezkedése, súlya), valamint a történetileg kialakult szociális és kulturális adottságokat.
- Az egyes alapegységek számának, területi nagyságának és népességszámának meghatározásakor figyelembe vették az eredményes igazgatási tevékenység, a vezetés és a szervezés követelményeit.
- A megyéket a meglévő, fejlődőképesnek tekintett központok körül alakították ki. Úgy ítélték meg, hogy a központ jelentős mértékben meghatározza az adott megye karakterét. Úgy tekintették a területi struktúrát, hogy csak teljesítőképes központ körül lehet dinamikusan fejlődő megyéket kialakítani.
- A nagyobb városok számára a későbbiekre nézve is biztosítani kívánták a kiemelt státust és központi kapcsolatot.

Az alapelvek gyakorlati érvényesítése során a megyerendezési albizottság 11 megye kialakítására tett javaslatot. A hosszú és éles politikai és szakmai viták után a megyerendezési albizottság módosította 11-es tervét, Kaposvárt visszavette megyeszékhelyként, ezzel közelített az eredeti politikai kiindulópontokhoz. Módosított javaslatában a megyerendezési albizottság Szegedet tekintette a tervezett Csongrád megye székhelyének, ugyanakkor eredeti javaslatához képest (Nagykanizsa Zala megye székhelye), Zalaegerszeget tervezte megyeszékhelyként figyelembe venni.

³⁷ HAJDÚ Z. 1989/b.

Külön eleme volt az 1956-os reformtervnek Budapest helyzetének az újragondolása. Budapest területét erőteljesen (az 1950-ben egyesített, falusias jellegüket megőrző részeket kívánták leválasztani), népességszámát az elcsatolások révén csak kisebb mértékben akarták csökkenteni. A megmaradt területen belül 14 kerületet kívántak létrehozni.

A járásrendezési albizottság a járások területi rendezéséhez a következő fontosabb alapelveket foglalta el:

- A járások területe a lehető legnagyobb mértékben essen egybe egy-egy összefüggő gazdasági körzettel. Ennek érdekében a járások számát erőteljesen csökkenteni kell, miáltal nő átlagos területük és népességszámuk.
- Olyan járásokat kell létrehozni, melyekre a legnagyobb mértékben átszámaztatható a korábbi kismegyés hatáskörök nagy része.
- A járások határainak megvonásakor figyelembe kell venni a központ már kialakult vonzását, a központ–vidék között fennálló sokoldalú kapcsolatokat.
- A meglévő járási felosztásból kell kiindulni, az elveknek megfelelően kell szelektálni a meglévő központok alapján.
- A járásrendezés során fel kell oldani a járás és a járási jogú város ellentétét. Minden olyan várost, melynek az önállóságát nem indokolja valamilyen különleges szempont, a járási tanácsok alá kell rendelni, s ezek számára létre kell hozni a járási tanács alá rendelt város kategóriáját.

A járásrendezési albizottság rendkívül koncepciózus tervezetet dolgozott ki, mégpedig két változatban. Mindkét változat a járások számának nagyarányú csökkentését irányozta elő, de eltérő mértékben. (A variáns: 90 járás, 58 járási jogú város, B változat: 92 járás, 18 járási jogú város.) Az 1956-os területrendezési reformterv egyik sajátossága, hogy a rendszerben megjelent a város–község kapcsolatok különlegességének eseti elismerése, nevezetesen a „járási jogú városhoz tartozó községek” kategóriája.

1956 májusában Rákosi nyilvánosságra hozta az addig szűk körben folyó előkészítés terveit, s mint rövid időn belül végrehajtandó lépésről beszélt a területi reformot illetően. A reformterv bejelentése fokozta a belpolitikai bizonytalanságokat, különösen a megszüntetésre ítélt megyékben nőtt meg a megyei tanácsi és pártapparátus bizonytalansága és egyben politikai aktivitása. A Területszervezési Kormánybizottságban a külső hatásokra fokozódott a területi viták élessége.

1956 júliusában párt-, majd kormányhatározat született arról, hogy a munkálatokat fel kell gyorsítani, s a területszervezési reformtervet az Országgyűlés őszi ülészakára be kell terjeszteni, s jóváhagyás után, 1957. január 1-jén életbe kell léptetni a változásokat. Augusztustól megindultak a tervezetek megyei szintű egyeztetései, amelyek éles konfliktusokhoz vezettek.

Az elkészült közigazgatási reformterv (19. ábra) eltérő módon érintette a fennálló megyéket. Egyes területeken csak kisebb korrekciókat javasolt, míg az ország kiterjedt területein erőteljesen átrajzolta mind a megyei, mind pedig a járási határokat. A belpolitikai válság kiéleződése miatt a politikai vezetés október 10-én úgy döntött, hogy nem terjeszti be országgyűlési tárgyalásra a kész tervezetet, a területi reform végrehajtását a következő években nem tartja indokoltnak, leveszi a napirendről.



19. ábra: Az 1956-os közigazgatási reformterv.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. tervezett megyehatár; 3. tervezett járáshatár; 4. megszűnő járáshatár; 5. tervezett megyeszékhely; 6. tervezett járási székhely; 7. megszűnő járási székhely; 8. járási jogú város és az ahhoz tartozó terület; 9. megszűnő járás területe

A területi reform ügye, mint már annyiszor, most is kudarcra végződött. A területrendezés ügye még egy diktatórikus rendszer belső struktúráját is erősen megmozgatta, a megszüntetésre ítélt megyék pártbizottságai és megyei tanácsai is kifejezték nemtetszésüket, illetve egyes esetekben ellenszegülésüket. A politikai elit nem volt biztos abban, hogy a megváltozott belpolitikai viszonyok között biztosítani tudja a tervezet csendes országgyűlési vitáját, sőt egyesek az elutasítás lehetőségével is számoltak már.

8.2 A KÁDÁR-RENDSZER ÉS A TERÜLETI, KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓS KIHÍVÁSOK

Az 1956-os forradalom leverése után az „új hatalom” brutálisan leszámolt a forradalom szereplőivel, ugyanakkor megkezdte a korábbi időszak gazdaságpolitikai, fejlesztési, tervezési rendszerének egyfajta újragondolását, korrekcióját, melyen belül hangsúlyozottabbá vált a lakosság életszínvonalának emelésére irányuló politikai és gazdasági törekvés, megkezdődött az infrastruktúra jelentőségének óvatos felértékelődése.

8.2.1 Az 1956-os politikai, társadalmi, közigazgatási reform-trauma „kísértete”

Az 1956-os forradalom után a politikai vezetés nem vette elő ismét a területrendezés radikális megoldásának kérdését, úgy tűnik, hogy részben tanult az 1953-as belpolitikai kudarcból és 1956-os társadalmi, politikai tragédiából, melynek hátterében ott volt a közigazgatási reform által generált többféle félelem is, másrészt pedig fontosabb volt számára a rendszer stabilizálása és konszolidálása, mint a kialakult területi struktúra átalakítása, ismételt „megbolygatása”.

Kádár János személy szerint nem volt vezetője és felelőse a reformkoncepciónak (Apró Antal volt az), de mélyen érintette a közigazgatási reformtörekvések kudarca. Szembesült azzal, hogy még a pártállam diktatórikus viszonyai között sem lehet végrehajtani a központi döntéseket, s főleg akkor nem, ha a pártvezetés alsóbb szintjein ellenállnak a reformnak. A közigazgatás átfogó reformjának 1956-os kísérlete egybekapcsolódott a gondolkodásában és visszafogott tetteiben az 1956-os forradalommal.

8.3 VISSZAFOGOTT SZAKPOLITIKAI ÉS TUDOMÁNYOS REFORMTÖREKVÉSEK

A területi problematika, a közigazgatási reform ügye elsődlegesen indirekt formában a napirenden maradt 1956 után is, de a nagypolitika egyik központi kérdéséből a szakpolitika és a tudományos viták területére „delegálódott” azzal, hogy mint minden kérdés a korszakban, természetesen direkt politikai vonatkozásokkal is rendelkezett.

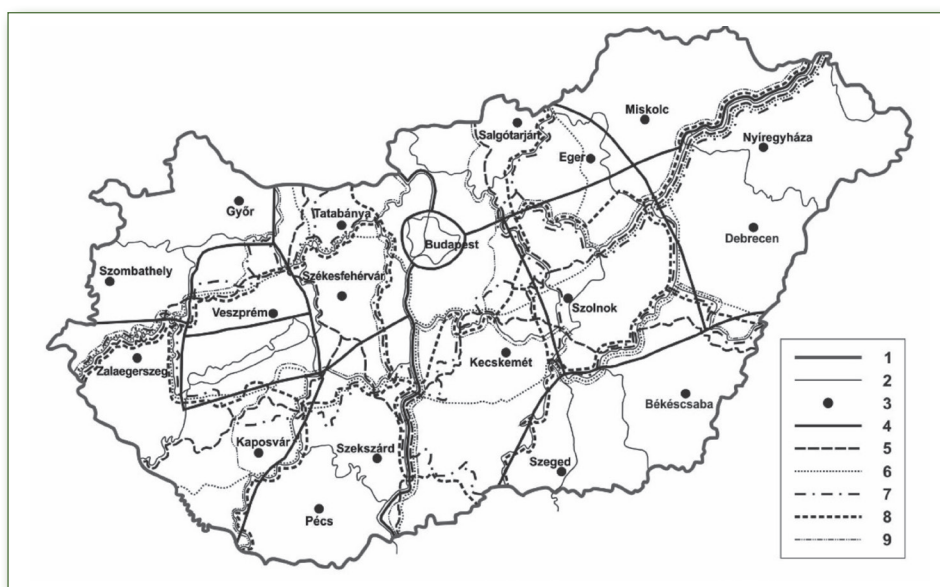
Jogi, településtudományi, geográfus szakemberek a közigazgatás és a közigazgatási területfelosztás tekintetében többféle megközelítési módot alkalmaztak, s különböző elméleti álláspontot képviseltek. Még meg-megjelent a táj-közigazgatási elmélet, de a két meghatározó megközelítési iskolát a gazdasági körzetesítési, illetve a központi hely elmélete jelentette. A közigazgatási reform problematikáján belül a tervezési szempontok dominanciája jelentkezett.

1957 után a népgazdasági, illetve a területi tervezés és fejlesztés igényei, valamint a tudományos kutatások vetették fel ismét a regionalizáció kérdését, többször megfogalmazva a közigazgatási területi reform szükségességét is. Az 1950-es évek végétől a területi felosztási tervek tömege jelent meg, tudományos viták zajlottak, de a politikai vezetés távolságtartással tekintett ezekre a vitákra.

1956 után fokozatosan lehetőség teremtődött az eltérő elméleti, tudományos álláspontok megjelentetésére a közigazgatási területszervezéssel kapcsolatban, s egy-egy szakmán, illetve ágazati minisztériumon belül és minisztériumok között is kifejezésre juthattak a különbségek. Az egész államszocialista korszak sajátossága, hogy a központi szakigazgatásban magasan kvalifikált szakemberek dolgoztak, akik maguk is folytattak érdemi tudományos kutatásokat. A tudományos és egyetemi intézetek minisztériumi megbízásokat kaptak egy-egy adott téma kidolgozására.

A földrajztudomány művelői által korábban, illetve később elkészített gazdasági körzetesítési koncepciók, területi elképzelések nem jutottak azonos, netán végső eredményre. Az ország gazdasági körzetekre való felosztása mindvégig vitatott maradt. A földrajztudomány művelői folyamatosan felvetették a közigazgatási területbeosztás gazdasági körzetekhez való hozzáigazításának szükségességét.

Ha megvizsgáljuk a különböző hipotetikus felosztások (20. ábra) határait, akkor azt látjuk, hogy egyes folyószakaszokon (a Tisza felső, a Duna alsó szakasza) a tervezett határok szinte kivétel nélkül egybeesnek. Ugyanilyen határsűrűsödési vonalnak tekinthető Zala és Vas megye közös határa, valamint Szolnok megye jelentős része. Sajátos módon eléggé bizonytalan a határok lefutása Budapest szélesebb térségében, ami azt jelenti, hogy Budapest potenciális szerepét illetően nem jött létre a földrajzi tervezetekben semmilyen összhang.



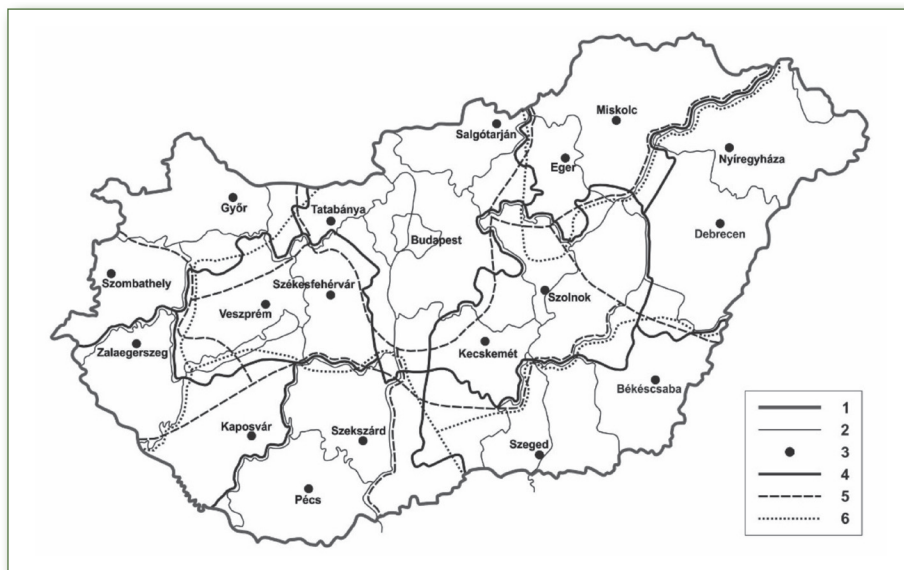
20. ábra: Gazdasági körzetfelosztási javaslatok, 1952–1969.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. megyehatár; 3. megyeszékhely; 4. Markos György javaslata, 1952; 5. Láng Sándor javaslata, 1960; 6. Közgazdaság-tudományi Egyetem hipotetikus beosztása; 7. Közgazdaság-tudományi Egyetem 1960-as javaslata; 8. Közgazdaság-tudományi Egyetem 1963-as javaslata; 9. Krajkó Gyula javaslata, 1969

A településtudományban, részben a központi szakigazgatás szintjén megfogalmazott koncepciók úgyszintén eltértek egymástól. A településtudományi szakemberek által tervezett határok között is kevés az átfedés, sokkal inkább az eltérések meghatározóak. A településtudomány képviselői, s részben a településfejlesztés központi köz-igazgatási irányítói többször megfogalmazták, hogy a közigazgatási területbeosztást a településtudomány által meghatározott és lehatárolt régiókra kell felépíteni.³⁸

³⁸ PERCEL K. – GERLE GY. 1966.

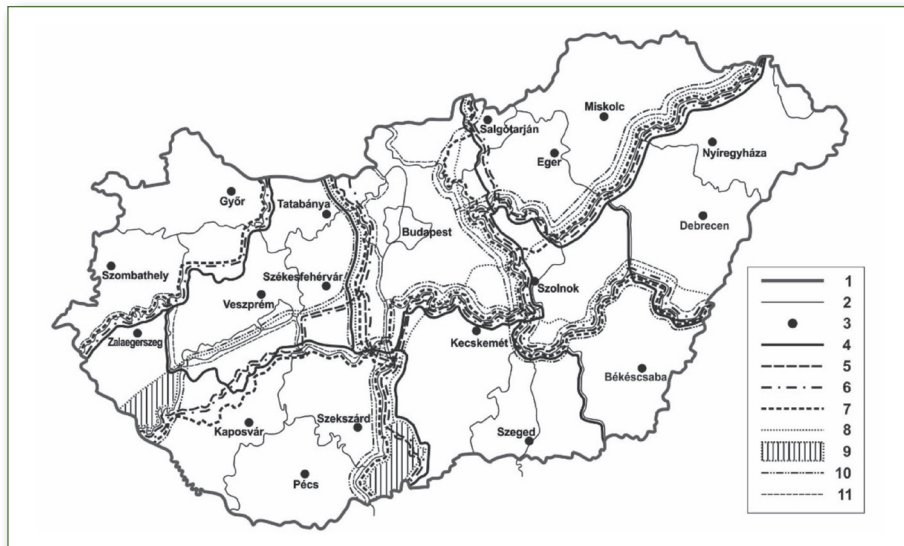


21. ábra: A településtudományi, településtervezési lehatárolások.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. megyehatár; 3. megyeszékhely; 4. ÉVM Várostervez. 1963. évi javaslata; 5. Perczel Károly 1968. évi javaslata; 6. Perczel Károly 1970. évi javaslata

A népgazdasági tervezés területi egységeinek meghatározásával az Országos Tervhivatal apparátusa, illetve tudományos kutatóinak viszonylag széles köre foglalkozott.³⁹ Részben az intézményben megjelenő külső érdekviszonyok, részben pedig a változó politikai elvárások miatt ezen a területen sem alakult ki konszenzus a területi egységeket illetően, bár azt is látnunk kell, hogy a tervezési kísérletek területi lehatárolásai közelítettek a leginkább egymáshoz.



22. ábra: A népgazdasági tervezést szolgáló körzet lehatárolások, 1960–1970,

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. megyehatár; 3. megyeszékhely; 4. OT 1960. évi 1. sz. javaslata; 5. OT 1960. évi 2. sz. javaslata; 6. OT 1960. évi 3. sz. javaslata; 7. Területfejlesztési Bizottság javaslata; 8. OT 1963. évi javaslata; 9. Az OT javaslat szerint vitás területek; 10. Az OT 1963. évi javaslata a területi tervezéshez; 11. OT 1970. évi javaslata

Az egyik fontos kérdés, hogy a „régió” és a „gazdasági körzet” kategóriák az első időszakról kezdve ellentétes értelmezést kaptak a különböző szakterületeken. Mind a régió, mind pedig a gazdasági körzet fogalmában természeti, műszaki, gazdasági, közigazgatási, tervezési stb. szempontok és részelemek keveredtek, méghozzá eltérő jellegű súlyozás mellett. Egyesek éles különbséget tettek a két kategória között, mások a teljes vagy a többé-kevésbé egymásnak való megfelelést hangsúlyozták.

Nincs lehetőségünk az egyes területeket, megyéket érintő problémák teljes körű elemzésére, de ha valaki végignézi a „térképvitát”, akkor önmagában a térképek alapján is a politikai, közigazgatási, tervezési és tudományos kérdések hihetetlenül bonyolult egybekapcsolódását fogja érzékelni.

1958-ban kormányhatározat született a területi tervezés rendszeréről, mely elrendelte az ország egész területére vonatkozó regionális vizsgálatok lefolytatását (ez 1960-ban be is fejeződött), valamint megfogalmazta a regionális tervek kidolgozásának az igényét. 1958-ban a regionális tervezés fogalmilag komplex tartalmat kapott, a későbbiek során visszaszorult a műszaki jellegű tervezésre.

1960 januárjában rendkívül széles bázison megkezdődött a „Regionális fejlesztési terv” tudományos előkészítése. A terv előkészítése során a területi munkamegosztás elmélyítésének és a regionális fejlesztésnek a kérdésköre összekapcsolódott. A regionális fejlesztési terv elkészítésének határidejeként 1965-öt, a II. ötéves terv utolsó esztendejét tűzték ki célul. A kutatások mind ágazati, mind pedig területi tekintetben intenzíven megindultak. E szinte mindenre kiterjedő tervnek a részét képezte az ország új település- és településhálózat-fejlesztési tervének elkészítése is. A téma felelőse az Építésügyi Minisztérium lett. 1961-ben az Országos Tervhivatalon belül elfogadásra került az ország hipotetikus gazdasági körzetekre való felosztása, s rövid ideig a lehatárolt hét körzet képezte az országos tervezőmunka alapját.

1961 nyarán a Minisztertanács határozatban szabályozta a tanácsok tervgazdasági munkáját. A fővárosi, megyei és megyei jogú városi tanácsok az éves és a hosszabb távú terveik elkészítéséhez részben irányelveket, részben pedig segítséget kaptak az Országos Tervhivaltól. A tanácsai tervjavaslatokat a tanácsai gazdaság minden ágazatára, illetve minden tervfejezetre ki kellett dolgozni. A megyei tanácsok terveit az Országos Tervhivatal véleményének meghallgatása és figyelembevételére után a Minisztertanács hagyta jóvá.

A megyében lévő alsóbb fokú tanácsok terveit a megyei tanács végrehajtó bizottságának előterjesztésére a megyei tanácsok hagyták jóvá, a Minisztertanács által jóváhagyott saját kereteiken belül. A tanácsok tervosztályai fokozatosan alkupozícióba jutottak a tervezési folyamat során mind felfelé, mind pedig lefelé.

A korabeli felfogásban a népgazdasági területi tervezés (a területi munkamegosztás tervezése), valamint a regionális tervezés (műszaki, területrendezési jellegű tervezés) jogi-intézményi hátterét 1963-ban kormányhatározatok szabták meg. Megfogalmazódott az az alaptétel, hogy a területi tervezés, a termelőerők területi elhelyezése, a komplex területfejlesztés szerves része kell, hogy legyen a népgazdasági tervezésnek. A népgazdasági tervezésnek pedig a gazdasági rajonírozáson (gazdasági körzeteken) kell nyugodnia. A népgazdasági területi tervezés a területi munkamegosztás tervezéseként a területi munkamegosztás objektíve kialakult gazdasági körzetek fejlesztési irányainak és feladatainak a meghatározását is jelenti. Ideális feltételek mellett a gazdasági körzet az ország igazgatási területi egységeivel is egybeesik, így valójában a közigazgatási tér komplex tervezését is megjeleníti.



23. ábra: A kormány által 1963-ban elfogadott, s hivatalos használatra bevezetett gazdasági körzetek.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. tervezési-gazdasági körzetek határa; 3. megyehatár és megyei jogú város határa; 4. járáshatár és járási jogú város határa

A népgazdasági tervezés számára meghatározott tervezési-gazdasági körzetek (budapesti, debreceni, győri, miskolci, pécsi, szegedi) a nagyvárosokra épültek rá, sok esetben átlépték a megyehatárt, de mindig egész járásokat soroltak be valamelyik körzetbe. Komárom megyét megosztották Győr és Budapest, Nógrádot Miskolc és Budapest, Fejér megyét pedig Győr, Budapest és Pécs között. A Dunántúl két és fél körzetre történt felosztása miatt a körzetrendszer mind területi, mind pedig népességi tekintetben aránytalan lett. Szembetűnő, és a korábbi tervezetekkel szemben eltérő sajátossága a jogszabályban lehatárolt körzetrendszernek, hogy Budapest körzetét mesterségesen leszűkítette, ugyanakkor a legkisebb körzetközponthoz (Győr) rendelte a legnagyobb területet. (Valójában ismét megjelent a Délnyugat-Dunántúl központihiányos problémája.)

Az 1963-ban elkészült Magyarország Településhálózat-fejlesztési Tanulmányterve is, mely egyfajta kompromisszumos jellegű összefoglalása volt az 1950-es évek és a 1960-as évek elejének politikai, tervezési, fejlesztési és tudományos törekvéseinek. Hangsúlyozottan foglalmazták meg a településhálózat örökölt aránytalanságainak felszámolását, új aránytalanságok keletkezésének megakadályozását, a településhálózat jellegéből fakadó gazdasági és szociális hátrányok megszüntetésének igényét. A települések regionális szerepköri besorolása az 1951-es koncepcióhoz képest némileg módosult, de alapvető cél- és érték-átrendeződésről szó sem volt.

A régióközpontokat illetően sajátos megoldást jelentett, hogy Budapest és az öt „ellenpólus” (Debrecen, Győr, Miskolc, Szeged, Pécs) mellett Nagykanizsa, Székesfehérvár, Szolnok is régióközponti besorolást kapott. Nagykanizsa régióközponti szerepét földrajzi fekvése és a Délnyugat-Dunántúl fejlesztése indokolta. (A közigazgatás akkori rendszerében Nagykanizsa még csak megyeszékhely sem volt.) A megyeszékhelyek másik fele – Salgótarján és Tatabánya kivételével – régió-társközponti besorolást kaptak. A két politikailag favorizált munkásváros kihagyása miatt politikai támadások érték a tanulmánytervet és készítőit.

Különösen szemléletes talán, hogy a mezőgazdaság kollektivizálása után a magyar települések több, mint 65%-a került abba a kategóriába (mellékfalu), amelyek valójában csak eseti és minimális fejlesztésre számíthatnak. A terv megmaradt az ágazati minisztérium munkaterületében, kormányzati jóváhagyásra nem került sor, a községi közös tanácsok felgyorsuló szervezésekor mégis hivatkozási alapul szolgált.

A mi szempontunkból az időszak legizgalmasabb kérdése, hogy az Országos Tervhivatal által lehatárolt tervezési-gazdasági körzetek és a településfejlesztés regionális struktúráit megfogalmazó tanulmányterv eltérő jellegű terekben fogalmazta meg a folyamatok párt és állami befolyásolásának szükségességét. E tekintetben feszültségek keletkeztek az állami irányítás központi intézményei (Országos Tervhivatal, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium) között.

8.4 AZ ÁLLAMSZOCIALIZMUS ELSŐ KÉT ÉVTIZEDÉNEK MEGHATÁROZÓ GAZDASÁGI FOLYAMATAI A KÖZIGAZGATÁS TERÜLETÉN

A tanácstörvények és a tanácsi gazdálkodást szabályozó rendeletek alapvetően tükrözték az aktuális állami (politikai és gazdasági) célkitűzéseket, a szocialista gazdaság állapotát és az államigazgatás-szervezés viszonyait, sajátosságait. A tanácsrendszer alapvető átalakulást hozott a helyi, a területi, valamint a központi igazgatás viszonyában. Az átállás a szovjet típusra fokozatosan történt, és részben magyar sajátosságokat is hordozott.

A gazdasági folyamatokat alapvetően meghatározta a koncentrált (központi) politikai hatalom, amelynek alárendelve működött a teljes államszervezet. A direkt tervgazdálkodásban a gazdasági minisztériumok száma magas volt – szinte leképezte a kiemelt alágazatokat –, az állami vállalatok pedig nem gazdasági szereplőként, hanem az államapparátus részeként működtek ebben a rendszerben.⁴⁰

Mélyreható változást jelentett a tanácsok területi-települési hierarchiája, amely alapján nem csak a központi hatalomnak, de egymásnak is alá voltak rendelve. Az I. tanácstörvény (1950. évi I. törvény) nem rendezte a (helyi) tevékenység gazdasági alapjait. A központi feladatok – tervutasításos/tervlebontásos – kialakításánál sem vették figyelembe a lokális adottságokat, ennek megfelelően a tanácsok nem rendelkeztek gazdasági eszközökkel és önállósággal sem. A települések fejlődése az 1950-es évek elején alapvetően politikai és ágazati kötöttségű volt (nagyértékben államosított gazdaság, I. ötéves terv, szocialista városfejlesztés, nehézipari beruházások).

Az 1954-re kialakított totálisan centralizált struktúrát – az 1953-as radikális reformterv kudarcának következményeként – a II. tanácstörvény (1954. évi X. törvény) oldotta: a városigazgatás rendszerét érdemben átalakította, a tanácsoktól elkerültek a begyűjtési feladatok, a lokális gazdasági és költségvetési tervek előkészítői szerepéből a tervek meghatározóivá válhattak, lehetőség nyílt saját fejlesztési alap (községfejlesztési hozzájárulás) létrehozására. A helyi politika, a fejlesztések szempontjából azonban „a hatásköri decentralizáció és az irányítási centralizáció ellentmondása egyszerre érvényesült”.⁴¹

Az 1950-es évek első feléhez képest jelentős változtatást hozott a direkt tervgazdálkodás fokozatos megreformálása, a Kádár-korszak első évtizede – részben a hatalomra kerülés okaiból eredően.

⁴⁰ LŐRINCZ L. 1981.

⁴¹ VEREBÉLYI I. 1987.

9. AZ „ÖNKORMÁNYZATISÁG VISSZACSEMPÉSZÉSE” A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBA

9.1 AZ ÚJ GAZDASÁGI MECHANIZMUS

Az 1968-as gazdaságirányítási reform a gazdaság területén megnyitotta a piaci viszonyok – korlátozott – érvényesülésének lehetőségeit. A gazdasági szereplők (állami vállalatok, szövetkezetek) gazdasági mozgásköre némileg tárgult. A „szocialista piacgazdaság” intézményesülési folyamata minden nehézség és ellentmondás ellenére növelte a lakosság jövedelemszerzési lehetőségeit is.

Az 1968 januárjában bevezetett gazdaságirányítási reform más szférákba irányuló „továbbvezetése” csak részben és ellentmondásosan ment végbe. Nem változott meg érdemben a politikai struktúra, hatalmi szerkezet, döntési mechanizmus; alig módosultak az ideológiailag meghatározott társadalmi célok, s a politikai értékrend nem igen változott.

1969 márciusában az MSZMP Központi Bizottsága és a Minisztertanács határozatot hozott az államélet és a szocialista demokrácia fejlesztéséről. A gazdasági mechanizmus reformjához kapcsolódva ismét felvetődött a település- és településhálózat-fejlesztés problémaköre. A cél olyan fejlesztési koncepció kidolgozása lett, amely „...elősegíti az ország településhálózatának arányos és tervszerű fejlődését”. Az 1969-ben kidolgozott Országos Településhálózat-fejlesztési Keretterv részletekbe menően fogalmazta meg a településhálózat fejlesztési követelményeit, s az „új” követelményeknek megfelelően sorolta be az ország városait és községeit fejlesztési-szerepköri kategóriákba és határozta meg az egyes kategóriák fejlesztési követelményeit. A korábbi tanulmánytervhez képest érdemi változás, hogy minden megyeszékhely felsőfokú (kiemelt vagy részleges) szerepkört kapott, tehát a megyeszékhelyek települési, településhálózati favorizálása megtörtént. A közigazgatás és a közigazgatási székhelyek erős legitimitációval rendelkeztek már a tervezés tekintetében.

A tanácsrendszer-fejlesztés így – elvileg – szélesebb demokratizálási folyamatba kapcsolódott. Megindult az alkotmány módosításának és a tanács törvény reformjának az előkészítése.

9.2 AZ ÚJ TANÁCS TÖRVÉNY

Az egyes községek városi irányításáról szóló 1017/1969. Korm. sz. határozat és végrehajtásához kiadott irányelv kimondta, hogy a község járásból való kivétele és városi irányításának kezdeményezése előtt részletes felmérés alapján sokoldalúan elemezni kell az érintett város és község tényleges kapcsolatrendszerét. A határozattal – kicsiben – megkezdődött a több évtizedes tudományos „elvárás”, a városok területi közigazgatási szerepének növelési folyamata.

Hatvan és Kapuvár körül kísérleti jelleggel vezették be a városi irányítású község konstrukciót. A kísérlet abból a szempontból sajátos volt, hogy két kisváros körül jött létre, melyek közül Kapuvár akkor vált várossá, így váro-

szabványos tapasztalata is alig volt, s az irányelvekben megfogalmazottak sokkal jobban illettek volna a nagyobb városokra, illetve környékükre.

Az 1970-es népszámlálás időszakában a megyék területi és népességszám-megoszlása magán viselte az 1950-ben kialakított struktúra alapelemeit. Területi tekintetben változatlan maradt a megyék kategóriamegoszlása, népességi tekintetben némi módosulás játszódott le. Az „átlagmegye” 4869 km² területű, átlagos lélekszáma 440 810 fő volt. A területet vizsgálva a szórás 32,5%-os, a népességszámot alapul véve pedig 37,4%-os volt. Az 1960-as években jelentős belső migrációs folyamatok játszódtak le, melyek a városi népesség arányának növekedésével jártak együtt.

Az 1971. évi (harmadik) tanács törvény egyik legfontosabb tartalmi jegye az volt, hogy visszahozta a tanácsrendszerbe az önkormányzatiság – ugyan korlátozott – megélésének a lehetőségeit. Érdemi változtatásként fogalmazható meg az is, hogy a járás megszűnt tanács szint lenni (de közigazgatási területi egység maradt a megyén belül, a megyék a járási hivatalok útján irányították a községeket), ennél fogva óhatatlanul meg kellett erősíteni a települési tanácsok szerepét. A városkörnyéki igazgatási forma bevezetésre, majd rövid időn belül politikai és szakmai favorizálásra került. A nagyobb, 1954-ben kiemelt városok megyei keretek közé kerültek, megszűnt a megyei jogú város kategóriája, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Szeged megyei várossá alakult.

Az 1970-es évek elején még párthatározat fogalmazta meg a terület- és településfejlesztés politikailag fontos irányelveit és céljait. Úgy vélték, hogy a termelőerők területi koncentrációja a települési rendszerben is maga után vonja a koncentrációt. 1971-ben megjelent a kormány határozata a területfejlesztés irányelveiről, melyben megfogalmazásra került az ország területének fejlesztési cél- és értékrendje. A területfejlesztési politika országos és megyei szinten fogalmazódott meg leginkább, bár megjelentek a tervezési-gazdasági körzetekre vonatkozó területfejlesztési elképzelések is.

9.3 AZ ÚJ ORSZÁGOS TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ

Az 1971-ben a Minisztertanács által jóváhagyott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció alapvető célja olyan településhálózat kialakulásának elősegítése volt, amely megfelel a termelőerők célszerű távlati területi elhelyezkedésének, elősegíti a lakossági ellátás megszervezését, közelíti az azonos szerepkörű települések ellátottsági szintjét, mérsékeli a városok és a falvak életkörülményeiben meglévő túlzott különbségeket, orientálja a különböző intézményhálózatok telepítését (24. ábra).

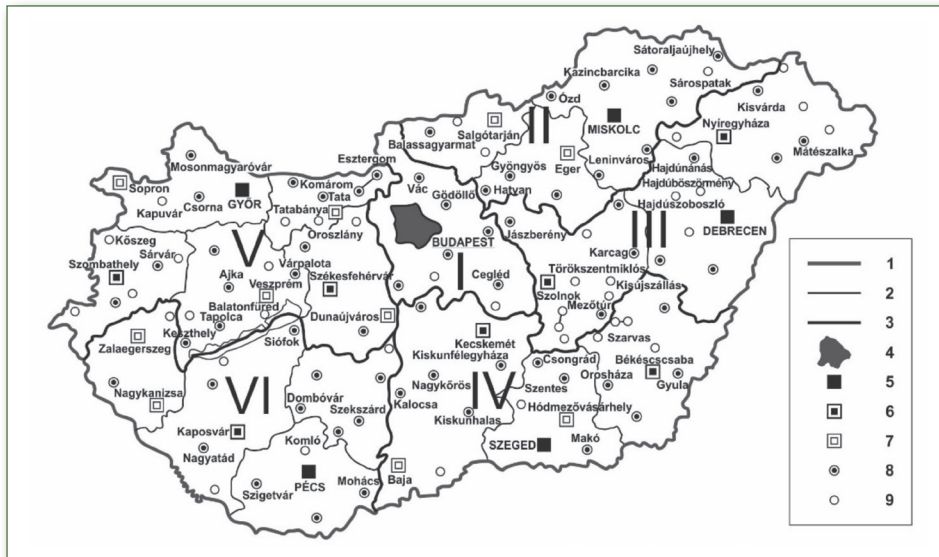
A felsőfokú központ jellegű települések (kiemelt, felsőfokú, részleges) köre megyeszékhely-specifikus maradt, de Baja, Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Sopron részleges felsőfokú központi besorolása már azt jelezte, hogy a megyeszékhelyi státus önmagában nem abszolutizálhatja a települések szélesebb értelemben vett funkcionális szerepkörét.

Az 1970-es évek elejétől kezdve a megyei tanácsok a település- és területfejlesztés legfontosabb területi tényezőivé váltak. A megyei újraelosztási politika mintegy másfél évtizeden keresztül jelentősen befolyásolta a megyén belüli települési és területi folyamatokat. Megyei szinten a közigazgatás és a területfejlesztés minden korábbi törekvésnél szervezesebben kapcsolódott össze az 1970-es évek elejétől kezdve, annak minden negatív (a kezdetektől vitatott) és pozitív hatásaival együtt.

Az OTK elfogadásával minden korábbinál erőteljesebben jelent meg a tanácsok (a települési ellátó intézményhálózat üzemeltetőjeként a helyi tanácsok is jelentős befolyást gyakoroltak a településen élők életkörülményeire),

de különösen a megyei tanácsok település- és területfejlesztési funkciója. A megyei tanácsok fokozatosan kulcspozícióba kerültek a megyei erőforrások el- és újraosztása tekintetében, ami az OTK-hoz kapcsolódva előbb településfejlesztési, majd területpolitikai, végül pedig nyílt politikai viták tárgyává vált.

Az 1971-ben elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció a településhálózat fejlesztésének differenciált, rendszerszerű megfogalmazása volt, mely nem bírt direkt közigazgatási reformösszetevőkkel, de mint Bibó István elemzéséből látjuk majd, elvileg ez a koncepció is magában hordozta a közigazgatás többváltozós átalakításának lehetőségeit.

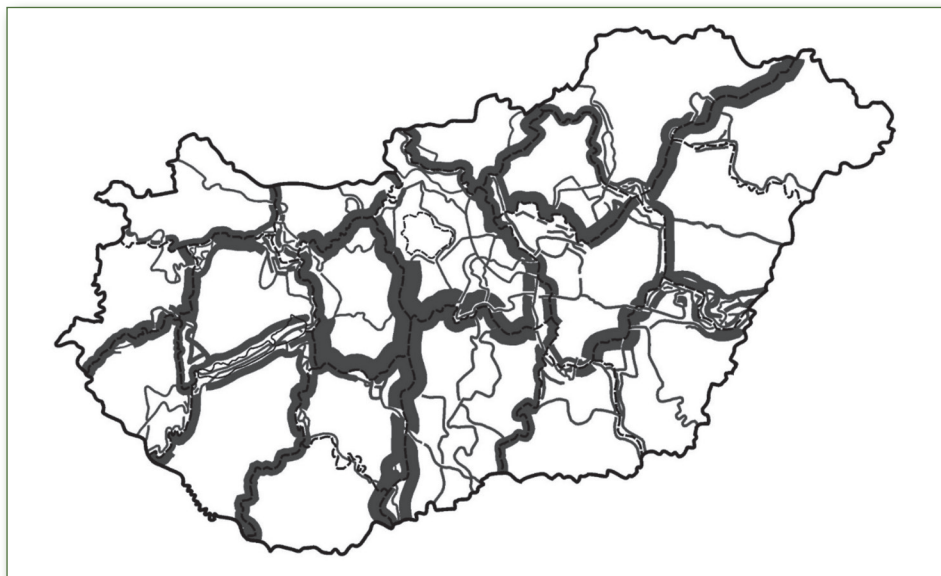


24. ábra: Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció, 1971.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. megyehatár; 3. tervezési-gazdasági körzet határa; 4. országos központ; 5. kiemelt felsőfokú központ; 6. felsőfokú központ; 7. részleges felsőfokú központ; 8. középfokú központ; 9. részleges középfokú központ

A tervezési-gazdasági körzetek lehatárolása érdekében 1971-ben feltárták – Hantos Gyula korábbi módszerével – az ország különböző jellegű, ténylegesen létező igazgatási tagoltságának, felszabdaltságának a rendszerét. A fennálló, élő területi tagoltság sok tekintetben ugyanolyan kavalkádszerű képet mutatott, mint a korábbi körzetesítési hipotézisek, illetve koncepciók.



25. ábra: Magyarország regionális területi tagoltsága, 1970.

Forrás: Hajdú Z. 2001

1971-ben sor került egyfajta „felemás, kompromisszumos regionalizációra” (tervezési–gazdasági körzetek kijelölése), de meglehetősen alacsony jogszabályi szinten. A lehatárolás során az Országos Tervhivatal több változatban gondolkodott, végül a nemzetközi tendenciák és a magyar kutatási eredmények (földrajzi, településtudományi, népgazdasági tervezési, valamint a ténylegesen funkcionáló regionális rendszerek teljes körű feltárása) alapján a hatos, megyehatáros lehatárolás mellett döntöttek. Az 1970-es évek elején így a közigazgatás, a településhálózat-fejlesztés és a népgazdasági tervezésnek egy sajátos területi rendszere jött létre.

Bibó István 1975-ös tanulmánya a magyar közigazgatási térszervezési elmélet egyik alapvető, s kiemelkedő értékű alkotása. Bibó egy szemléletes ábrán foglalta össze a lehetséges területi beosztási rendszerek alapproblémáit, s lehetséges súlypontjait. Minden megoldás több területi konfiguráció mellett gondolható végig, illetve alakítható ki. Bibó számba vette és térképi feldolgozás útján is elemezte a különböző megoldások előnyeit, korlátait, s ezek után tudományos meggyőződésből és politikai értékítélet alapján a 80-110 egységből álló városkörnyéki rendszer mellett foglalt állást, kiegészítve azt a döntően nem önkormányzati jellegű kerületi rendszerrel.



26. ábra: Bibó városjárásokra és kiemelt felsőfokú központokra alapozott közigazgatási reformterve, 1975.

Forrás: Bibó I. 1975

Bibó tehát 1950-ben és 1975-ben is állást foglalt a városok közigazgatási szerepének növelése, sőt egyetemlegessé tétele mellett. Ha a reálfolyamatokat vizsgáljuk, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy a közigazgatás területi szervezésében – részben a várossá nyilvánítások miatt – nőtt a városi jellegű székhelyek súlya, majd 1969-től kezdve formálódtak a közvetlen város-község igazgatási kapcsolatok is.

Az 1970-es évek második felétől kezdve Bihari Ottó államszervezeti és közigazgatás-elméleti oldalról tekintette át a regionális közigazgatás összefüggésrendszerét, s fogalmazta meg a lehetséges konstrukciókat, előnyeikkel és potenciális hátrányaikkal.⁴² A felállított elméleti megoldási lehetőségek mindegyike racionális lehet a maga célrendszerében. A közigazgatási struktúra csak politikai, gazdasági, társadalmi célok rendszerében, és nem önmagában vizsgálható.

A III. tanácstörvény hatására egy évtized alatt korrekciós változások mentek végbe az ország közigazgatási területi beosztásában. A megyék területi rendszere nem változott lényegesen: a legnagyobb változást Keszthely és járásának Zalához való visszacsatolása jelentette. E mellett csak minimális területi korrekciókra került sor Baranya, Tolna, Zala, Veszprém megyék között. A legjelentősebb változások a járási-városkörnyéki rendszerben játszódtak le, ugyanis csökkent a járások száma, területe, népességszáma, ezzel ellentétben azonban nőtt a városkörnyékeké.

Az 1970-es évtizedben számottevő népességkoncentrációs folyamatok játszódtak le a magyar településállományban mind a községeket, mind pedig a városokat tekintve. A koncentrációs folyamat politikai célkitűzésként fogalmazódott meg, s a különböző területeken megjelenő állami beavatkozások szinte egységesen a koncentrá-

⁴² BIHARI O. et al. 1977.

lódási tendenciákat erősítették fel. 1980-ban a városi lakosságnak 45%-a élt százezer fő alatti városokban, a többi városi lakos a százezer fő fölötti városokban talált lakóhelyet a maga számára.

Az 1980-as évek elején ismét megfogalmazódtak a közigazgatás-politikában és a közigazgatási területszervezés területén ismert reformelképzelések. A járás kontra városkörnyék viták után viszonylag hirtelen született meg a döntés a járások teljes körű megszüntetéséről, az ideiglenesnek és átmenetinek tekintett városkörnyéki igazgatás teljes térkitöltésű rendszerének bevezetéséről.

A városkörnyéki beosztás előkészítése és konkrét kialakítása jelentős érdek-összeütközések közepette ment végbe. Az érdek-összeütközések ott voltak különösen élesek, ahol a „központi elképzelések” szerint a városkörnyéki területbeosztás kialakítása megyehatár-korrekciókkal kapcsolódott volna egybe.⁴³ A városkörnyéki reform közvetlen előkészítése során a politikai erők végül a megyehatárok tiszteletben tartása mellett döntöttek, s ez elhárította a megyék közötti konfliktusokat.

Az átszervezést megelőzően az országban 61 városkörnyék és 83 járás fogta keretbe a községeket. A városkörnyéki reform teljes körű végrehajtása után 139 város-, illetve nagyközségkörnyék jött létre. A városok 4 kivételtől eltekintve (Budapest, Hajdúböszörmény, Százhalombatta, Túrkeve) szerepet kaptak a városkörnyéki közigazgatás megvalósításában (27. ábra).



27. ábra: A városkörnyéki területi reform, 1984.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. főváros; 2. megyeszékhely; 3. megyei irányításban közreműködő városok; 4. városkörnyékkel nem rendelkező városok; 5. megyei irányítású nagyközség; 6. országhatár; 7. megyehatár; 8. városkörnyék határa

⁴³ BELUSZKY P. 1987.

A városkörnyéki konstrukció bevezetése bevallottan ideiglenes jellegű volt, a kétszintű közigazgatásra való átmenet egyik szükségesnek tekintett állomása. A jelentősebb községek egy részét már ekkor közvetlenül megyei irányítás alá helyezték.

Az 1984-es városkörnyéki reform mindmáig legizgalmasabb kérdése az, hogy mi lett volna, ha a városkörnyéki koncepció bevezetése szervesen és rendszerelvűen egybekapcsolódott volna az OTK középfokú körzeteivel, s ha a városkörnyékkel azonos középfokú körzet, és nem a megye lett volna a legfontosabb térkategória. Az 1984-es városkörnyéki reform a közigazgatásban valójában a megyét erősítette meg, a regionális közigazgatás megteremtésének a közvetlen célja és lehetősége lekerült a politika napirendjéről.

Az 1970-es évek közepétől kezdve kibontakozó, majd elmélyülő gazdasági válság, a településfejlődésre fordítható erőforrások szűkülése, majd az egyre élesedő településpolitikai viták és érdek-összeütközések eredményeként 1981-ben sor került az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció felülvizsgálatára. Ez a felülvizsgálat csak kozmetikázásnak tekinthető változtatásokat hozott, de ezzel egy időben megkezdődött egy új, a megváltozott feltételekhez igazodó településfejlesztési politika kidolgozása.

1983 nyarán még az MSZMP Politikai Bizottsága határozta meg a terület- és településfejlesztés hosszú távú irányelveit, melyben megjelent a korábbi időszak elméletének és gyakorlatának egyfajta kritikája is. Minden korábbtól eltérően felmerült a falvak népességmegtartó képességének biztosítása is.

Az 1985-ben elfogadott országgyűlési határozat a korábbi időszak fejlesztési politikájával szemben már úgy fogalmazott, hogy a gazdaság területi szerkezetét és a településrendszert kiegyensúlyozottabban kell fejleszteni, s mérsékelni kell a termelőerők és a népesség koncentrálódási folyamatait. A dekoncentrációs tendenciát a térségi szemlélet előtérbe helyezésével, a területi és települési fejlesztés arányosításával kívánták elérni. Eltörölték a települések hivatalos szerepköri rangsorolását, illetve megkülönböztetését.

Ha áttekintjük az államszocializmus időszakának közigazgatási területi változásait, akkor mindenekelőtt azt kell megállapítanunk, hogy az 1949/50-ben kialakított megyebeosztás stabil maradt, megmerevedett, s csak kisebb korrekciós változtatásokra került sor. A lényegi településhálózati változások ellenére stabil maradt a megyeszékhelyek köre, mindössze egyetlen megyeszékhely-változtatásra (Hódmezővásárhely helyett Szeged lett Csongrád megye székhelye) került sor.

A megyei területbeosztás és központrendszer stabilitásával szemben rendkívül jelentősen változott a járási/városkörnyéki területbeosztás és központrendszer. A járási területbeosztás szinte permanens mozgásban volt, hogy aztán az 1984-es városkörnyéki reform során létrejöjjen a 139 városkörnyék, mely az 1950. évi 140-es járási felosztáshoz képest számszerűen nem igazán lényegesen tért el, területi és központrendszerében azonban már jelentősek voltak a különbségek.

Ez lényegében azt jelenti, hogy az 1950–1984 közötti időszak radikális járási változásai után – más közigazgatási tartalommal, hiszen 1950-ben a városok nagy része a járási tanácsok alá volt rendelve, 1984-ben pedig lényegében horizontális kapcsolatok voltak a települési tanácsok között – formailag, a megyén belüli területi szint visszatért önmagához, miközben a megye minden korábbinál erőteljesebb szerepre tett szert.

A radikális közigazgatási reform gondolata, néha politikai szándéka is többször megjelent a korszakban, de nem sikerült sem a megyei területbeosztást átalakítani, sem a regionális jellegű közigazgatást életre hívni.

9.4 A MEGYE ÚJ SZEREPE A GAZDASÁGI FOLYAMATOKBAN

1956 után, de különösen 1965–1971 között több jelentős változás (reform) történt a pénzügyi-gazdasági szabályozás tekintetében, amelyek főként a városok és a községek viszonyát, illetve a fejlesztési forrásokat érintették.⁴⁴

A központi szakigazgatási szervek hatáskörüket (és részben költségvetésüket) fokozatosan adták át a tanácsoknak. A III. tanácstörvény (1971. évi I. törvény) újraszabta a tanácsok jogállását, a tanács anyagi eszközeivel már önállóan gazdálkodhatott, önállóan határozhatta meg költségvetését. Ez az 1968-as gazdaságirányítási reform „utolsó érdemi intézkedése”⁴⁵ volt, ami tulajdonképpen megalapozta a (rendszer váltáskori) magyar önkormányzati rendszert is. Az új gazdasági mechanizmus elsősorban a gazdaság (vállalatok) területén növelte a mozgásteret, közigazgatási-településfejlesztési hatásai lassabban és mérsékeltebben jelentkeztek.

Ilyen volt az az 1970-es évektől induló gyakorlat, hogy a szükséges/indokolt költségvetési támogatás helyett az állam az önállóság (a demokrácia)⁴⁶ bővítésével operált. És fordítva, amikor a népgazdaság nehezebb helyzetbe került, akkor került sor ezekre a pénzügyi reformokra, amelyek nem jártak együtt intézményi reformmal,⁴⁷ így a függőségi viszonyok sem változtak, a helyi kapcsolatrendszerek nem nyerhettek új tartalmat. A III. tanácstörvény elfogadásakor már az 1968-as reform utáni recentralizáció volt hatással,⁴⁸ miután a hiány erőforrás-koncentrációt és célzott allokációt (centralizációt) eredményezett – a tanácsai gazdálkodásban is;⁴⁹ a tanácsok költségvetési korlátja keményebb volt a tevékenységük nonprofit jellege miatt a termelő vállalatokhoz képest –, ami a területi-települési különbségek növekedésével is együtt járt.⁵⁰

A III. tanácstörvénnyel megszűnt a megyei jogú városok elkülönülése a megyéjüktől, amivel megerősödött megyei tanácsok helyzete – különösen a fejlesztési forrásallokáció tekintetében, amely az állami költségvetésben külön tételként jelent meg. A megyei tanácsok jellemzően saját székhely városuk fejlesztését helyezték előtérbe, ami a megyeszékhelyek – a középvárosok – megerősödését hozta magával.

A korszak egyik érdekessége az úgynevezett késleltetett városfejlődés vagy alururbanizáltság, miszerint a települések az ideális piaccgazdasági körülményekhez, a tényleges gazdasági fejlettségükhöz, méretükhöz, funkcióikhoz képest alacsonyabb szintű közigazgatási ranggal rendelkeztek, a várossá nyilvánítások, a városodási szint egészen a rendszerváltásig megkésve követte a tényleges városiasodási folyamatot. A városi jogállásra benyújtott javaslatok alapját a tanácstörvény végrehajtásáról szóló 11/1971. sz. Korm. rendelet teremtette meg. A III. tanácstörvénnyel együtt fejtette ki hatását az 1971-es OTK,⁵¹ amely az összehangolt országos városfejlesztés megkerül-

⁴⁴ LÁSZLÓ M. 1997.

⁴⁵ VIGVÁRI A. 2008.

⁴⁶ VÁGI G. 1991.

⁴⁷ VEREBÉLYI I. 1987.

⁴⁸ LÁSZLÓ M. 1997.

⁴⁹ KORNAI J. 1980.

⁵⁰ LÁSZLÓ M. 1997.

⁵¹ 1007/1971. Korm. határozat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióról.

hetetlen pontja. Az OTK alapján 1974-ben határozták meg (kvantifikálták) a várossá nyilvánítási kritériumokat.⁵² A szisztematizálás sokat vitatott kérdése a hazai urbanizációnak. Szakmailag előremutató volt, hogy hosszabb távon megalapozta a városhálózat kiépítését – elsősorban gazdasági szempontok alapján. Azonban az OTK-besorolás uniformizáló szempontrendszere több ponton is vitatott volt, leginkább az erős homogenizáló törekvések, a top-down fejlesztési mechanizmusok miatt.

Az OTK a redisztribúció középszintre decentralizálásával a fejlődési lehetőségeket a megyeszékhelyek, továbbá az elosztási alkuban sikeres városok javára csoportosította át, amivel mintegy 125 településre koncentráldott a tanácsi fejlesztések 80–90%-a.⁵³

1984-től megszűntek a járások és egyre erősödő önkormányzati jellegű elemekkel kialakult a kétszintű államigazgatás (megye, város-község). A járások kiiktatásának folyamata összekapcsolódott a tanácsok együttműködési kapcsolatainak, hatósági igazgatási társulásának – fölülről vezérelt – kialakításával (integrált hatáskör-telepítés).

⁵² 23/1974. ÉVM–MTTH együttes közlemény a nagyközségek várossá nyilvánítására tett javaslatok elbírálásának irányelveiről.

⁵³ LÁSZLÓ M. 1997.

10. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2010-IG

A hidegháborús vereséget követő „legutóbbi” magyar politikai rendszerváltás (1988–1990) meghatározó sajátossága a XX. század korábbi összeomlásaihoz képest az volt, hogy – lényegében kiterjedt politikai tömegmozgalmak nélkül – nagy részben külső, kisebb részben a belső feltételek megváltozása eredményeként, vér nélkül, a politikai elitek tárgyalóasztal melletti kompromisszumaként, részben felülről vezérelve, mindvégig alkotmányos keretek között ment végbe. Az utolsó állampárti Országgyűlés alkotmánymódosításai nyitották meg az utat, majd szabályozták a folyamat jelentős részének a kifizetését.

A rendszerváltás időszakában felgyorsuló alapvető gazdasági, társadalmi, politikai átrendeződések rövid időn belül lényegi következményekkel jártak az ország egész területi szerkezetére nézve.⁵⁴ Az ország gazdaságának egyes ágazatai eltérő módon és mértékben tudtak alkalmazkodni a megváltozott gazdasági, piaci és politikai feltételekhez. A dinamikus, gyorsan modernizálódó és a lemaradó, szerkezeti válságokkal küszködő, depressziós területek sajátos mozaikjává vált az ország.

10.1 A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERVÁLTÁS: FOLYAMATOSSÁG ÉS MEGÚJULÁS AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁSBAN

1988 novemberétől a tanácsrendszer előkészített reformja – az új politikai feltételeknek megfelelően – az önkormányzati közigazgatás kialakításának folyamatává vált. A közigazgatási reform tekintetében a rendszerváltás kezdetén jelen volt bizonyos fokú folyamatosság (ez jelentős részben a közigazgatás személyi állományában nyilvánult meg), de a megszakítottság (az új alkotmányos szabályozás, a politikai társadalmi környezet radikális megváltozása) erőteljesebben jelent meg.

A területi igazgatás reformja körüli viták a megyék szerepének értékelése és lehetséges jövője körül csaptak össze leginkább,⁵⁵ de előkerült a régiók kérdése is természetesen. Mind a politikai, mind pedig a társadalmi szinten nagyrészt elutasították a tanácsrendszer megyéjét. A tagadáson túl így lényegében háromféle megyeelképzelés (önkormányzati, társulások, államigazgatási) jelenhetett meg, mindegyiken belül aztán különböző megoldási javaslatokkal.

A települési önkormányzatok politikai, igazgatási és közszolgáltatási szerepének felértékelése, sőt részben abszolutizálása mellett a korlátozott szerepű megyei önkormányzat megfelelt az önkormányzati törvény szellemének. Ebben az esetben a települési önkormányzatok saját érdekeik, céljaik, igényeik stb. megjelenítése mellett a demokratikusan választott megyei önkormányzatok is érdekérvényesítő szerepet kaptak.

⁵⁴ ENYEDI GY. 1996.

⁵⁵ AGG Z. 1991.

A gondolatok, tervek, koncepciók valóságos versenye alakult ki a jövő területi struktúráinak formálása tekintetében, s nemcsak a törvények előkészítése és a törvényszöveg-tervezetek kidolgozásakor. A közigazgatás átalakítása része volt a társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltásnak, s ugyanakkor az 1990-ben elfogadott alkotmányos és törvényi keretek⁵⁶ természetes módon egyfajta szisztematikus rendszert képeznek.

Az alkotmány 1990-es módosításaikor új módon fogalmazták meg a közigazgatás cél- és értékrendszerét, jelentősen módosították szervezeti struktúráját. „A helyi önkormányzatok” címet viselő rész az alkotmány IX. pontjaként „A tanácsokról” szóló fejezet helyére került. Az ország az átalakulás időszakában is „...fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A főváros kerületekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók.” Az új közigazgatási berendezkedés alkotmányos kialakításakor – mint már annyiszor – az új hatalom nem forgatta fel az ország közigazgatási területi alapstruktúráját, hanem változatlan rendben megőrizte, nem hozott létre az alkotmányos szabályozás szintjén új területi formációt.

A reform a hagyományos közigazgatási területi struktúra keretei között végrehajtott tartalmi-funkcionális reform volt. A korábbi történeti időszakhoz képest alapvető változást jelentett annak kimondása, hogy: „A helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek”. Az alkotmány az önkormányzatok között tételesen kizárt minden alá-, fölérendeltségi viszonyt. Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

Az önkormányzatok szempontjából fontos, s garanciális jelentőségű, hogy az alkotmány önálló fejezetbe foglalta az önkormányzatiság elvi alapjait, s kiterjesztette az alkotmányos szabályozást a hatásköri kérdésekre, valamint a jogi biztosítékokra. (Az alkotmány 2/3-os többséget igénylő törvény, így megváltoztatásához nagyfokú politikai közmegegyezésre volt szükség.)

Az alkotmány rendelkezéseit az 1990. évi LXV. tc. (a helyi önkormányzatokról) bontotta ki, s részletezte a belső struktúrákat. Az önkormányzati törvény megfogalmazásakor értékalapként a haladó magyar önkormányzati hagyományok, illetve az Európai Önkormányzati Charta alapkövetelményei jelentek meg. Mivel ez a törvény is 2/3-os jellegű volt, az akkori kormánytöbbségnek meg kellett nyernie az ellenzék egy részének a támogatását is, s végeredményben nagyfokú konszenzus jött létre a különböző politikai erők között az önkormányzatok induló szabályozásakor.

Mindkét utalás (házánk haladó önkormányzati hagyományai, Európai Önkormányzati Charta) fontos az önkormányzati törvény belső logikájának a megértéséhez. A „haladó hagyomány”-ra való utalás egy kicsit a korábbi rendszer szóhasználatára emlékeztet, s ha a jogalkotó csak a települési önkormányzatok hagyományait tekintette „haladónak”, akkor egyfajta sajátos történeti szelekciót hajtott végre a magyar önkormányzati igazgatás történeti értékrendjét illetően.

Az önkormányzati reformkoncepció egyik fontos összetevője, hogy a reform előkészítői minden korábbi reformtervénél és törekvésnél átfogóbban tekintették át a nemzetközi sajátosságokat, a működő struktúrákat, s vizsgálták meg a magyar rendszerbe való beillesztésük lehetőségeit. A magyar rendszer kialakításakor nem másolták egyetlen ország önkormányzati közigazgatási rendszerét sem, többféle működő rendszerből emeltek be elemeket, amelyek aztán néhány területen nem mindenben illeszkedtek szervesen egymáshoz.

⁵⁶ KARA P. 1991.

A törvény az önkormányzatok (települési önkormányzatok: község, város, főváros, fővárosi kerület) és a megyék kötelező feladatait és hatáskörét differenciáltan határozta meg. A törvény szövege tudatosan különbséget tett a helyi önkormányzatok: községek, városok, főváros, fővárosi kerületek, megyék – valamint a települési önkormányzatok (a megye ebben a felsorolásban nem szerepelt) között, de direkt módon nem nevezte a megyét területi önkormányzatnak.

A városok jellegének meghatározásakor a jogalkotó a főváros mellett két kategóriát hozott létre (város, megyei jogú város). A főváros helyzetét – az országban betöltött különleges szerepére és sajátos helyzetére való tekintettel sajátosan határozta meg, illetve részletezte az önkormányzati törvény. A fővárosban kettős (kerületi, fővárosi) önkormányzati rendszer jött létre. A fővárosi kerületek főként az alapfokú közszolgáltatásokkal kapcsolatos feladatokat látják el, míg a fővárosi önkormányzat azokat, amelyek a város egészét vagy nagy részét érintik.

A megyei jogú városok meghatározásának alapja demográfiai (50 ezer fő) volt, illetve megjelent néhány funkcionális elem (saját hatáskörében ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is), de lényegében nem sikerült meghatározni ezen városok közigazgatási specifikumait. Valójában nem sikerült megtölteni e városi szinten a „megyei jogot”. A státus elsősorban belső közigazgatási struktúráik sajátosságaiban érvényesül (kerületeket alakíthat, melyekben hivatalt hozhat létre). A megyei jogú városok – mint mellérendelt önkormányzatok – nem küldhettek képviselőt a megyei közgyűlésekbe. 1990. december 1-jei hatállyal 20 város – saját kérése nyomán – megyei jogú várossá alakult át. Dunaújváros, Hódmezővásárhely, Nagykanizsa, Sopron kivételével mind megyeszékhelyek voltak, ugyanakkor Salgótarján és Szekszárd – demográfiai okokból – kívül rekedt a kategórián.

Az önkormányzati törvény szinte korlátlanra tette a települések közötti társulási lehetőségeket (nevesítette a hatósági igazgatási és az intézményirányító társulást, de megengedett más jellegű társulásokat is), de semmilyen területen nem vezette be a kényszer-társulás intézményét. A társulási lehetőségek szélesre nyitása egyértelműen, s különösen megnövelte a kistépülések vezetésének a felelősségét a lakossági ellátással kapcsolatban. Minden településnek végig kellett gondolnia, hogy milyen céllal és milyen kérdéskörben társul, s annak mi a hozadéka a lakosság számára.

Az önkormányzati törvény szabályozta az új községek alakításának mikéntjét és feltételeit, a várossá nyilvánítás eljárási rendjét, a községek és városok területét. Lényegében megfogalmazta a törvény, hogy a helyi önkormányzatoknak alkotmányos joguk van a kialakult területükhöz, az csak az önkormányzatok akarata szerint változtatható.

Az önkormányzati törvény az állami szervek célszerű szervezéséről is határozott, amikor kimondta, hogy: „A városban működő, községekre is kiterjedő illetékességű állami szervek illetékességi területét összehangoltan, a lakosság számára kedvező módon kell meghatározni.”

A megyei önkormányzat feladat- és hatásköreit szabályozva (VIII. fejezet) a törvény legfontosabb alapelve az volt, hogy a megyei önkormányzat a települési önkormányzatokkal horizontális, mellérendeltségi viszonyban került megfogalmazásra. Alaphivatása azoknak a törvényben előírt feladatoknak az ellátása, melyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. (Elsősorban a körzeti, a megye egészére vagy nagyobb részére kiterjedő közszolgáltatások jelentek meg kötelező feladatként.) Megyei kötelező feladat lehet olyan közszolgáltatások ellátása is, amelyek esetében az igénybe vevők többsége nem egy-egy adott település lakosai közül kerül ki.

A törvény szabályozta az önkormányzatok gazdasági alapjait, meghatározta az önkormányzati vagyoni fogalmát, annak belső szerkezetét (törzsvagyon, egyéb vagyon), rögzítette az önkormányzatok bevételi alapstruktúráját, a gazdálkodás főbb meghatározó vonatkozási pontjait.

10.2 AZ EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁS HATÁSAI

A magyar közigazgatás egésze (állami, önkormányzati) új kihívások elé került az EU-csatlakozással, s a felkészülés már több területen korábban megindult. Az EU-csatlakozás közigazgatási hatásainak megítélésakor kétféle alapállás alakult ki:

Az EU nemzetek feletti integrációs szervezet, nincs a belső közigazgatásra érdemi hatása.

Az EU-csatlakozás az együttműködések érdekében és a regionális politika forrásainak megszerzése szempontjából fontos. Az európai közigazgatási tér jelentősége és egységesítési hatása növekszik.

A legáltalánosabb és egyben legszélesebb körű hatásoknak azokat tekintjük, amelyeket a már elfogadott és Magyarországon is kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, illetve majd esetleg a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája jelenthet.

Ha az EU tagállamainak állami–területi berendezkedését vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy nagyon sok történetileg meghatározott nemzeti sajátosság él.

A mi szempontunkból fokozott jelentőséggel bír az a megállapítás, mely szerint: „Az aktuális politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet is tiszteletben kell tartani. A nem közigazgatási egységeknek tükrözniük kell a gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális, földrajzi vagy környezeti körülményeket”.

A NUTS-egységek formálásakor: „A tagállamokon belül meglévő közigazgatási egységek képezik a területi egységek meghatározására felhasznált első ismérvet”. A „közigazgatási egység” olyan közigazgatási hatósággal rendelkező földrajzi terület, amely a tagállam jogi is intézményi keretén belül rendelkezik a fenti területre vonatkozó közigazgatási vagy politikai döntéshozatali hatáskörrel.

Az EU régi és új tagállamai tehát részben a globalizációs kihívás, az európai folyamatok és lehetőségek tudatos megélési lehetőségeinek elősegítése, részben pedig a belső közigazgatásban felhalmozott problémák miatt vitatják saját berendezkedésüket, néha alapvetően.

10.3 AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS ÉS A TERÜLETISÉG

Az 1991. évi XX. törvény (a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről) az új szisztémának megfelelően rendezte és osztotta a hatásköröket. Az 1990–1991-ben kialakult új hatásköri struktúra lényegében azt jelentette, hogy a tradicionális, hatósági jellegű közigazgatás tekintetében erős államigazgatási szerepvállalás jött létre. Az új önkormányzati közigazgatási rendszer keretein belül a magyar közigazgatás történetében először helyezték a helyi-területi közigazgatás tekintetében a súlypontot a településekre (városok, községek).

Az új berendezkedés lényegi elemeként jelent meg az önkormányzati és az állami igazgatás tudatos szétválasztására irányuló törekvés: a törvény nagyfokú szakigazgatási centralizáció lehetőségét teremtette meg azért, hogy a hatósági tevékenység döntő részét állami dekoncentrált szervekhez utalta, így a hatósági ügyintézésben felértékelte az állami igazgatást.

Létrejött az állami dekoncentrált szervek rendszere, mégpedig területi jellegét illetően három jellegzetes csoportba sorolhatóan: területközi (több megyét vagy attól elszakadó nagyobb területet lefedő), megyei keretekre ráépülő, illetve a megyén belül is alrendszerrel rendelkezők. A megyére ráépülő jellegű dekoncentrált szervrendszer volt a meghatározó.

A magyar közigazgatásban új intézményként jelent meg a köztársasági megbízotti rendszer. A köztársasági megbízottak elsősorban a helyi önkormányzatok igazgatási és törvényességi ellenőrzését látták el, kisebb részben elsőfokú hatósági jogkört gyakoroltak, valamint meghatározott másodfokú államigazgatási ügyekben jártak el, s összehangolták a régióban működő más államigazgatási szervek tevékenységét. Az országot – szinte minden szakmai elemzésben alapvetően vitatott, sőt konfigurációjában elutasított – 8 regionális egységre tagolták (28. ábra).



28. ábra: A köztársasági megbízotti régiók és székhelyeik.

Forrás: Hajdú Z. 2001

Jelmagyarázat: 1. országhatár; 2. köztársasági megbízotti régió határa; 3. megyehatár; 4. köztársasági megbízotti székhely; 5. megyeszékhely; 6. megyei jogú város

A régiók között jelentős különbségek voltak mind területi, mind népességi, mind pedig településállományi tekintetben. Többosztatú megyei struktúrából építették fel a területi tekintetben meglehetősen problematikus jellegű köztársasági megbízotti régiókat, így mintegy természetes módon programozva volt a belső különbség és feszültség. A köztársasági megbízotti intézmény politikai és szakmai viták keretében állt működésének négy éve alatt. Az ellenvetések jelentős része arra a feltételezésre volt visszavezethető, hogy a köztársasági megbízotti intézmény a politikai befolyásolás lehetőségeit is magában rejtette egyes megfogalmazások szerint.

Az új magyar többpárti demokráciában az EU csatlakozásig létrejött kormánykoalíciók az alapértékeket tekintve elfogadták a helyi önkormányzatok eredeti szabályozásának jó részét, ugyanakkor néhány részletkérdésben permanens viták zajlottak a különböző pártok között. Az önkormányzati rendszer fejlődése, főként jogi szabályozásának változásai így a kormányzati változásokhoz rendeltelen jelent meg főként.

Az 1994-es választások után megalakult új szocialista-szabad demokrata kormány több ponton módosításokat hajtott végre az önkormányzati törvényben, de ezek a módosítások a legtöbb vonatkozásban finomítások, elsősorban az önkormányzatok négyéves működéséből fakadó korrekciók, semmint lényegi változtatások voltak. (A koalíciónak 2/3-os parlamenti többsége birtokában lehetősége lett volna az alapvető alkotmányos változtatásokra is, de ez sajátos politikai önkorlátozása miatt nem következett be.)

Jelentősebb korrekciónak tekinthető a köztársasági megbízotti intézmény eltörlése, helyette a megyei (fővárosi) keretek között szervezett közigazgatási hivatalok létrehozása, illetve a megyei önkormányzatok területi önkormányzatként való meghatározása.

A megyei önkormányzat társadalmi legitimációjának növelése érdekében a törvénymódosítás a megyei önkormányzat választását illetően bevezette a közvetlen választást. Ugyanakkor nem hoztak létre valódi megyei választási körzeteket, a 10 ezer fő alatti, illetve fölötti településekre való felosztás nem tekinthető választási körzetnek, hanem települési nagyságrendi érdekképviselő megteremtésének a kísérletének. A megyéken belüli térségi érdekeket ezzel a képviseléssel nem lehet teljes körűen megvalósítani.

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény így a megyei önkormányzattól függetlenül hozta létre a megyei területfejlesztési tanácsokat. A területfejlesztés átfogó intézményrendszerének a létrehozása önmagában véve is jelentős előrelépés volt az átlátható területfejlesztési tevékenység megvalósítása irányába. A törvény szelleméből és az intézményrendszer tagolásából egyértelműen következett, hogy a kormányzat a területfejlesztés tekintetében:

- országos,
- regionális,
- megyei,
- kistérségi,
- települési szintben gondolkodik.

A regionális szint törvényi behozatala az intézményrendszerbe részben az európai elvárásokhoz való igazodásban, másrészt pedig a korábbi regionalizációs törekvések és kísérletek egyfajta eredményeként fogalmazható meg. A regionális kérdések vitája minden korábbinál erősebb hangsúlyt kapott az országban.

Az 1998-as választások után megalakuló nemzeti-konzervatív kormány a programjában számolt a lényeges közigazgatási reform lehetőségeivel. A koalíciós kormány közigazgatási, önkormányzati és területpolitikáért felelős politikai államtitkári posztot hozott létre a Miniszterelnöki Hivatal keretei között. Balsay István törekvéseiben „a tradicionális megyeszerkezet” megtartása melletti közigazgatási területszervezési koncepció formálódott. 2001-ig tervezték kialakítani, illetve létrehozni a megyék regionális társulásán nyugvó régiókat, melyek a közigazgatás és a területfejlesztés fontos kereteiként szolgáltak volna, valamint koncepciók készültek az „organikus járások” (városkörnyékek) megteremtését illetően. A közigazgatási reform kérdéseiben a koalíción belül sem jött létre mindenre kiterjedő konszenzus – az önkormányzati törvény 2/3-os jellege miatt meg kellett volna állapodni a legnagyobb ellenzéki párttal is, ami a kiélezett belpolitikai viták miatt nem sikerült –, így, mint már annyiszor a magyar közigazgatás történetében, a reform végrehajtása húzódott, majd megakadt. Ennek ellenére folyamatosan jelen volt a radikális reform gondolata a kormányzatban. Ezt részben az európai uniós csatlakozásra való felkészülés motiválta.⁵⁷

⁵⁷ SZIGETI E. 2002, SZIGETI E. – szerk. 2001.

10.4 A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS ÁLTAL FELSZABDALT ORSZÁG

Az elemzés során többször utaltunk arra, hogy a magyar közigazgatás területszervezési kiindulópontja a település, a településhálózat. E tekintetben a magyar közigazgatás történetileg mindig elaprózott, széttagolt volt.

10.4.1 A kistérségi felszabdaltság

A városkörnyéki igazgatás területi rendjének megszüntetésével 1990-ben a kis térségi problematika mintegy leértékelődött. A rendszerváltás első időszakában csak periférikus módon és körben vetődött fel a járás, város-járas visszaállításának kérdésköre. Az államszervezet más területein (például igazságszolgáltatás, földhivatali szervezet stb.) fennmaradtak a járási – városkörnyéki igazgatási egységeknek megfelelő nagyságrendű területi képződmények.

Az önkormányzati törvény szinte korlátlanra tette az önkormányzatok társulási szabadságát, s nevesített is társulási formákat. A települések egy része gazdasági és szakmai szempontból is mintegy rákényszerült a társulásra, de teljesen önként határozhatott a tekintetben, hogy mire, kivel, milyen céllal és formában társuljon. A központi közigazgatás indirekt módon szorgalmazta az önkormányzatok társulását, mégpedig a különböző pályázati lehetőségek feltételeinek meghatározásával, a több községre kiterjedő pályázatok favorizálásával.

A kistérségek és a kistérségi szerveződések már 1991-ben elindultak, de a települések többségének fenntartásai voltak a szerveződésekkel szemben. 1994-re mintegy 140 kistérségi szövetség jött létre, melyek egészükben sem fedték le az ország teljes területét. A kistérségek szerveződéseinben mintegy 1800 települési önkormányzat vett részt. A kistérségi szövetségek mintegy fele városi, másik fele pedig községi központtal jött létre.

Egyes kistérségi szövetségek természetesnek tekintették, hogy a legközelebbi város tagjává és központjává váljon a kistérségi szerveződésnek, míg mások éppen a legközelebbi város tudatos kizárásával jöttek létre. Az ilyen döntések mögött a korábbi, városkörnyéki közigazgatásban szerzett pozitív vagy negatív tapasztalatok húzódtak meg.⁵⁸

Ezek a kistérségi szerveződések egyértelműen a településközi együttműködés új feltételek közötti, új szerveződésein tekinthetők.⁵⁹ Az önkéntes, kölcsönös érdekeltség alapján nyugvó kistérségi szerveződések, együttműködések, közös infrastrukturális beruházások megvalósítása és későbbi közös üzemeltetése nagymértékben hozzájárult a településközi és térségi kapcsolatok erősödéséhez, egyes területeken az integráció kialakulásához.

1999/2000 fordulóján mintegy 250 kistérségi szövetséggel, együttműködéssel kell számolnunk. A kistérségi formációk többsége tudatosan és folyamatosan működik, egyik legfontosabb tevékenységüknek a külső erőforrások pályázati úton történő megszerzése tekinthető.

A komplex kistérségek előbb javasolt, majd támogatott, s végül szinte kötelezővé tett létrehozása az igazgatási és az ellátási funkciók egyfajta (korántsem minden településre nézve előnyös) megoldását jelentette.

⁵⁸ SOMLYÓDINÉ PFEIL E. 2003.

⁵⁹ G. FEKETE É. 1994.

A statisztikai feldolgozások és folyamatelmzések megkövetelték a megyén belüli statisztikai számbavételi egységek kialakítását. A Központi Statisztikai Hivatal centrum-vonzáskörzet vizsgálatokat folytatva 1991–1993 között több településközi funkcionális térlehatárolást alakított ki, majd 1994. I. 1-jétől bevezette az ország 138 statisztikai kistérségre való felosztását, 1997-ben módosították a statisztikai kistérségek területi és központrendszerét, 150 kistérséget hoztak létre. Ezek a kistérségek a statisztikai adatgyűjtés és -feldolgozás egységei, ennél fogva megyehatárosak lettek.

A statisztikai kistérségeknek nincs direkt közigazgatási szerepük, de kialakításukkor figyelembe vették a városban működő állami, államigazgatási szervek (gyakran eltérő) illetékességi területeit is. A statisztikai körzeteknek így van egyfajta, szélesebb értelemben vett államigazgatási területi struktúratartalma is. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény felértékelte a KSH kistérségeket mint a területfejlesztés és -rendezés intézményrendszerének területi elemeit.

A KSH statisztikai kistérségeinek története azt mutatja, hogy a város-vidék kapcsolatok szintjén is nehéz mindeki számára elfogadható központ- és területrendszert létrehozni. A kétféle (1994, 1997) statisztikai felosztás és központrendszer elvileg ugyan nem tért el egymástól, de konkrét formációit tekintve lényeges különbségek voltak közöttük: a demokratikus önkormányzatiság megteremtése, illetve a területiség újragondolásának a kényszere. A magyar politikai elit a települési önkormányzatiságra helyezte a hangsúlyt, a megyei önkormányzatiságot és „hatalmat” történeti szerepéhez képest minden tekintetben leértékelte. A megyei önkormányzat funkcionális tartalma 1994-ben némileg erősödött azzal, hogy a megye direkt módon megfogalmazottan területi önkormányzattá vált.



29. ábra: A területfejlesztési-statisztikai kistérségek (175) tagolódása 2010-ben.

Forrás: KSH

10.4.2 A „térváltozatlan” megyék

Az alulról jövő kezdeményezések, népszavazások következtében 1990. I. 1.–2000. I. 1. között kisebb megyehatár-korrekciókra került sor (nyolc község megyei hovatartozása változott meg), de lényegét tekintve a megyehatárok változatlanok maradtak. A megyei területbeosztás – az önkormányzati rendszeren kívül – sok tekintetben megőrizte jelentőségét, hiszen az államszervezet jelentős része számára illetékességi területként jelent meg folyamatosan.

10.4.3 Az ország „regionális felszabdolásának kihívásai” (Kell-e nekünk régió?)

Regionális közigazgatáson és igazgatási egységeken nem egyszerűen területi nagyságrendet értünk, hanem a magyar igazgatástörténetben kialakult funkcionalitást, vagyis, hogy az igazgatási régió a megyék és az országos szint között helyezkedik el. A regionális szakigazgatás az 1990-es években – részben a korábbi változó alapok bázisán, részben pedig a beindult új folyamatok mentén szinte burjánzóvá vált. A regionális közigazgatás tekintetében az állami dekoncentrált szervek játszották és játsszák a legfontosabb szerepet, így azok álltak vizsgálataink középpontjában.

Az ország minden pontja, s minden lakosa így eltérő jellegű és jelentőségű regionális tértagoltsági hálóban él. Vannak a tértagoltságnak olyan szegmensei (állami dekoncentrált szervek), amelyekkel potenciálisan és szabályozottan igazgatási kapcsolatba kerülhet, vannak mindenki számára fontos szolgáltatási stb. felszabdaltságok, egyéni társadalmi–vallási helyzetéhez kötött vállalt kapcsolatok, s természetesen sok olyan regionális képződmény is körülvesz mindenkit, amelyekkel esetleg élete során sohasem kerül semmilyen tényleges viszonyrendszerbe.

Nemcsak az államigazgatás területén, hanem a társadalmi, a gazdasági, a szolgáltatási, a különböző intézményi struktúrák területén is megjelenik a regionális felosztás, illetve szervezés problematikája. Az ország regionális felszabdaltsága sokszínűsége bemutatása érdekében kitekintettünk az államigazgatás köréből, s említés szintjén bemutatunk néhány más ágazat területén is regionális jellegű tagolódásokat.

Az EU regionális politikája (a források igénybe vétele) szükségessé teszi a közösség NUTS rendszerének statisztikai, de korántsem közigazgatási alkalmazását. Magyarország önmaga tett javaslatot az egységes területi statisztika magyar rendszerére, maga töltötte fel az adatok nagy részét is. A változtatás kezdeményezése is az ország lehetősége (és élt is ezzel.)

10.5 ÖNKORMÁNYZATISÁG ÉS PÉNZÜGYI KORLÁTOZOTTSÁG

A helyi önkormányzatokról 1990. évi LXV. törvény a rendszerváltás legkorábbi jogszabályai közé tartozott, amikor számos intézményi-szabályozási keret kialakulóban volt. A jogalkotó fő célkitűzése egyértelmű volt: az önkormányzati szervezeti rendszer függetlensége, a helyi döntéshozatal önállósága. A települések között korábban érvényes hierarchia megszüntetésével a törvény megteremtette az esélyegyenlőséget, mind a forrásallokációban, mind az alulról jövő kezdeményezések biztosítása terén, lehetőséget adva a helyi sajátosságok maximális figyelembe vételére. Az átfogó módosításokat tartalmazó 1994. évi LXIII. törvény az első négy év tapasztalatai alapján született,

de gazdasági jellegű önkormányzati problémák jó részét nem tudta feloldani. Alapvetően nem volt tisztázva az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerei között a munka- és a finanszírozásmegosztás.⁶⁰

A magyar önkormányzati rendszer alapvető sajátossága a fragmentáltság, közel 3200 – leginkább kis szereplőnek – kellett számos közfeladat ellátásáért felelnie. Ugyanakkor sem az önkéntes, sem a kötelező integrációs sémák nem működtek a feladatellátás során hosszú ideig (2004-től jelentek meg a pénzügyi ösztönzők). A korábbi tapasztalatok alapján az önkormányzati önállóság fontosabb érték volt, mint a települések közötti összefogás a hatékonyabb, jobb minőségű feladatellátás érdekében. Ez nem csak az önálló helyi intézmények fenntartására, de a saját (gyakran egymást kioltó, párhuzamos) fejlesztésekhez is vezetett. Ez az atomizált rendszer a közpénzek ellenőrzését is próbára tette. Az önkormányzatok a külföldi működőtőke-befektetések érkezésekor konstatálták a helyi gazdaságfejlesztés mint önként vállalt feladat fontosságát, lehetőségét és egyúttal a központi koordináció hiánya miatt kerültek e téren is egymással versenybe. Az önkormányzati fejlesztések kényszerpályáit a támogatási programokkal a központi kormányzat és a megnyíló közösségi forrásokkal az Európai Unió jelölte ki. A nagyvárosokat leszámítva törvényszerűen nem alulról építkező, helyi igényekhez igazodó fejlesztések történtek. A rendszer kezdetektől nélkülözte a helyi forrásokat, így a vagyonfelélést és eladósodást szinte semmi nem korlátozta.⁶¹ A 2008-as gazdasági válság az önkormányzatok gazdálkodását erőteljesen érintette (csökkenő állami támogatás, apadó helyi bevételek), aminek következtében fokozódott az eladósodás.

A helyi önkormányzati szint 1990-ben általános felhatalmazást kapott a helyi közügyek vitelére, de iránymutatást, eszközöket és különösen forrásokat nem – tulajdonképpen szubszidiaritás nélküli decentralizációról beszélhetünk. A gazdálkodási nehézségek többsége rendszerbeli problémákra vezethető vissza. Az államháztartási reformok, hatékonysági, racionalizálási, szabályozási folyamatok történetileg visszatérő centralizációs ellenfolyamatokkal jelentkeztek – előbb a finanszírozási oldalon. Az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás újragondolását részben a globális folyamatok (egyenlőtlenségek növekedése), részben a két évtizedes önkormányzati működés negatív tapasztalatai elodázhatalanná tették. Az önkormányzati rendszer reformjának, szükségszerű továbbfejlesztésének alapja a nagy ellátórendszerek (egészségügy, oktatás) átalakítása és a kétharmados többség alkotmányos igénye volt. Az önkormányzati rendszer reformja a globális versenyben való helytállásunk egyik kulskérdése, emiatt nem valósítható meg érdeksérelem és politikai párbeszéd nélkül, bár ugyanazokra a kérdésekre keressük a választ több évtizede már.⁶²

⁶⁰ LÁSZLÓ M. 1997.

⁶¹ MEZEI C. 2012.

⁶² RÁCZ Sz. 2008.

11. MERRE TOVÁBB, MELYIK ÚTON? (ÖSSZEGZÉS HELYETT KÉTSÉGEK)

A közigazgatási területi reformkísérletek és reformkoncepciók a magyar közigazgatás történetének mindig szerves kísérő momentumai voltak.⁶³ Ez azt jelenti, hogy a magyar közigazgatás területi struktúrája történetileg szinte permanensen vitatott volt, illetve az is maradt. A területi reformviták legalapvetőbb kérdése az volt és az maradt, hogy a hatalmi ágak elválasztása, a hatalom ágazati megosztása után milyen módon és milyen földrajzi keretek között valósuljon meg a hatalom területi megosztása, a közigazgatás modernizációja.

A közigazgatási működése és a területi reformra irányuló törekvések új feltételek közé került a trianoni országcsönkítés után. Nem csak az ország területe csökkent 1/3-ára, de a jelentős mértékben visszaeső népességszám összetétele (a nemzetiségi arányok) is alapvetően átrendeződtek. A közigazgatási területbeosztás szükségszerűen alkalmazkodott az új államhatárokhoz. Az 1918–1947 között „pulzáló államterület” a közigazgatás működésének egyik meghatározó feltételrendszere volt.

A társadalmi, gazdasági, politikai rendszerváltások, az egyes időszakokon belüli modellváltások játszották a másik „mozgatót” a magyar közigazgatás területi folyamatainak alakulásában. Minden rendszerváltás új megoldásokat hozott a közigazgatás működésének jogi, részben területi rendjében. Az 1989/1990. évi rendszerváltás és annak szerves következményeként a közigazgatási átalakulások most már harmadik évtizedben hatnak, még ha nem is változatlan formában.

A területi reform keretein belül elsősorban a megyei és a regionális közigazgatás kérdései átfogó elméleti, gyakorlati megközelítésben kerültek előtérbe, ugyanakkor a legintenzívebb változások a kis térségi (városkörnyéki, kistérségi, járási stb.) és a települési közigazgatás, különösen a városok életében következett be. A most már évtizedek óta zajló „térképrajzoló versenyben” szinte áttekinthetetlenül sok felosztási elképzelés, vázlatrajz született.

A hosszabb távon érintett, mert nem igazán mélyen elemzett, folyamatok egyik tanulsága és üzenete, hogy a múlt köztünk él. A föderalizmus kérdését szeretnénk csak kiemelni, hogy Ausztria föderalizálása azzal járt, hogy a hivatalban lévő magyar kormány felmondta a dualizmust. A Tanácsköztársaság alkotmányai a területi struktúra alapelemeként fogadta el. Az európai uniós csatlakozásunk óta, különösen a 2008. évi válság után ismét a föderalizmustól hangosak a politikai (részben a szakmai) viták.

Szinte nincs olyan államszervezeti, területi kategória, amely kapcsán ne fogalmazhatnánk meg, hogy korszaként más-más képében, értékében „mutatkozott”, az éppen aktuális érdekviszonyoknak megfelelően.

A magyar közigazgatás (állami, önkormányzati) települési és területi struktúráinak újragondolása, esetleges reformja során szükségképpen összekapcsolódik a jövőben a magyar belső állapot és helyzet, valamint az EU-elvárások rendszere. Ez az érték meghatározottságát tekintve azt jelenti, hogy a magyar közigazgatás reformjának lehetőségei viszonylag szélesek, de korántsem parttalanok.

⁶³ HAJDÚ Z. 2001, HENCZ A. 1973.

A közigazgatási térszervezési teleszkóp alakulását így belső és külső tényezők egyaránt befolyásolják. Korántsem mindegy, hogy az együttes hatások eredményeként a közigazgatási térszervezési teleszkóp milyen szerkezetet ölt, s „milyen formát, alakot mutat” a jövőben.

A közigazgatás intézményrendszer permanens mozgásban volt történetileg, s feltehetően abban marad a jövőben is, hiszen válaszolnia kell az újonnan megjelenő feladatokra. A közigazgatás „önmozgását” jelentős részben a társadalmi, gazdasági, politikai mozgások generálják, ugyanakkor erőteljesen vissza is hat azokra.

A közigazgatási területbeosztás – a magyar fejlődésben – viszonylag „konzervatív” összetevője volt a politikai és a közigazgatási változási folyamatoknak. A kialakult területi struktúrák egyfajta stabilitással rendelkeznek, de nemcsak önmagukból adódóan, hanem a hozzájuk kapcsolódó, hozzájuk idomuló érdekek miatt is.

Egészében véve, Magyarország esetében a közigazgatási reformtervek, koncepciók sűrűn követték egymást, a közigazgatás „fejlesztésére”, „komplex javítására” irányuló politikai és kormányzati törekvések szinte folyamatosan jelen voltak. A „rendszerváltások” időszakában különösen előtérbe került a közigazgatás reformja (is). Mind a politikai elit, mind pedig a társadalom tisztában volt azzal, hogy a közigazgatási reform egyben jelentős társadalmi reformot is jelent.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Magyar Földrajzi Társaság szózata a világ Földrajzi Társaságaihoz. *Földrajzi Közlemények*, 1918, XLVI. köt. 7 – 10. füzet, 289–320. old.
- Administrative Division of Countries „Statoids”. Elérhetőség: www.statoids.com (utolsó letöltés: 2017. november 15.)
- Agg Zoltán szerk. (1994): *A lebegő megye. (Cikkek, tanulmányok, 1991–1994). Comitatus, Veszprém.*
- Ágh Attila (1989): *A hatalom területi elvei. Földrajzi Közlemények*, 1-2. sz. 11–22. old.
- Antalfy György et al. (1970): *Állam- és jogelmélet.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- Antall József (1994): *Modell és valóság.* Budapest, Athenaeum Nyomda.
- Bak Borbála (1997). *Magyarország történeti topográfiaja. (A honfoglalástól 1950-ig.)* Budapest, História-MTA Történettudományi Intézet.
- Ballagi Károly – Király Pál (1878): *A Magyar Birodalom leírása, különös tekintettel az 1876. évi XXXII. törvénycikkre.* Budapest, Athenaeum.
- Balogh Arthur (1901): *A magyar államjog alaptanai.* Budapest, Franklin Társulat.
- Balogh Béla – Kóródi József – Wirth Gyula (1971): *Az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció. Területi Statisztika*, 3.sz. 233–248. old.
- Balogh Béla (1980): *Az országos, a regionális és a megyei településhálózat-fejlesztési tervek megvalósulása, különös tekintettel a városhálózat fejlődésére. Területrendezés*, 4.sz. 11–19. old.
- Baráth Tibor (1943): *Az országépítés filozófiája a Kárpát-medencében.* Kolozsvár, Nagy Jenő ny.
- Bátky Zsigmond – Kogutowicz Károly – Pécsi Albert (1918/a): *Nyilatkozat. Földrajzi Közlemények*, XLVI. köt. 7-10. füzet, 357. old.
- Bátky Zsigmond – Kogutowicz Károly – Pécsi Albert (1918/b): *La Hongrie.* Budapest, Athenaeum.
- Bátky Zsigmond– Kogutowicz Károly szerk. (1915): *Kogutowicz Zsebatlasza az 1916. évre.* Budapest, A Magyar Néprajzi Társaság Emberföldrajzi Szakosztályának kiadása.
- Bátky Zsigmond– Kogutowicz Károly szerk. (1925): *Kogutowicz Zsebatlasza az 1926. évre.* Budapest, A Magyar Néprajzi Társaság Emberföldrajzi Szakosztályának kiadása.
- Beér János – Kovács István – Szamel Lajos (1972): *Magyar államjog.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- Beér János (1962): *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960).* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Beér János. – Csizmadia Andor (1966): *Történelmünk a jogalkotás tükrében. Sarkalatos honi törvényeinkből, 1001–1949.* Budapest, Gondolat.
- Beksics Gusztáv (1896): *A dualisztikus monarchia.* Sepsiszentgyörgy, Jókai Nyomda.
- Beluszky Pál – Sikos T. Tamás szerk. (1982): *Területi kutatások*, 5. sz. Budapest, MTA Földrajztudományi Kutató Intézet.
- Beluszky Pál (1967): *A magyar városok központi szerepköre. Statisztikai Szemle*, 6.sz. 543–563. old.
- Beluszky Pál (1973): *Adalékok a magyar településhierarchia változásaihoz, 1900–1970. Földrajzi Értesítő*, 1. sz. 121–142. old.

- Beluszky Pál (1980/a): A közigazgatási területi beosztás földrajzi- térszerkezeti alapjai. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Beluszky Pál (1980/b): A városi vonzaskörzetek (városkörnyékiség) vizsgálatának elvi-módszertani kérdései. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Beluszky Pál (1981): Néhány gondolat az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció felül-vizsgálatához. *Állam és igazgatás*, 2. sz. 110–122. old.
- Beluszky Pál (1987): A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete. *A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központjának kutatási eredményei*, 8. sz. Pécs, MTA RKK.
- Beluszky Pál et al. (1983): A helyi területi igazgatás továbbfejlesztésének koncepciója. *Állam és igazgatás*, 12. sz. 1081–1147. old.
- Benisch Arthur (1914): Vármegyei beosztásunk reformja. *Budapesti Szemle*, 158.k. 67–94. old.
- Benisch Arthur (1923): Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. *Magyar Gazdák Szemléje*, 1. sz. 24–30. old., 2. sz. 80–90. old.
- Benisch Arthur (1938): Vármegyei határkiigazítások. *A korszerű közszolgálat útja*, 6. sz. Közzéteszi Keresztes-Fischer Ferenc, M. kir. belügyminiszter. Budapest.
- Benkő Péter (2000): A Független Kisgazdapárt (1988-2000). Budapest, Villányi úti könyvek, Villányi úti Konferenciaközpont
- Benzing, Alfred et al. (1978): *Verwaltungsgeographie*. Köln, Heymannns.
- Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos (1978): Magyar államigazgatási jog. Általános rész. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Berényi Sándor (1978): Településfejlesztés – államigazgatás és jog. *Területrendezés*, 3. sz. 26–30. old.
- Bibó István – Mattyasovszky Jenő (1950): Magyarország városhálózatának kiépítése. Budapest, Államtudományi Intézet.
- Bibó István (1975) [1972]: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. Budapest, MTA Igazgatástudományi Bizottsága, Közigazgatás-tudományi Szekció.
- Bibó István (é.n.): Összegyűjtött munkái. 1-4 kötet. Sajtó alá rendezte: Kemény István és Sárközi Mátyás (1981).
- Bihari Mihály szerk. (1992): A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985–1991. Budapest, Kossuth Kiadó.
- Bihari Ottó (1980): Hatalom és egyetértés. *Jogtudományi Közlöny*, 6. sz. 349–355. old.
- Bihari Ottó (1984): Államjog. (Alkotmányjog.) Budapest, Tankönyvkiadó.
- Bihari Ottó et al. (1977): A regionális közigazgatás kérdései. Budapest, Tanácsakadémia Tanácsigazgatási Szervezési Intézet.
- Borsos József szerk. (1961): *Vidéki városaink*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Bozóki András főszerk. (1989): A rendszerváltás programja. Budapest, Szabad Demokraták Szövetsége.
- Brózik Károly szerk. (1906): Nagy Magyar Atlasz. Budapest, Lampel R. Könyvkereskedés Kiadása.
- Cholnoky Jenő (1945). Vármegyéink földrajzi kialakulása. In: *Földrajzi Zsebkönyv*, Budapest, 3–13. old.
- Cholnoky Jenő szerk. (1920): A magyar béketárgyalások. Jelentés a magyar békeküldöttség működéséről Neuilly S/S-ben, 1920 január – március havában I. kötet. Budapest, Magy. Kir. Külügyminisztérium, Magy. Kir. Tudományegyetemi nyomda.
- Cholnoky Jenő szerk. (1921): A magyar béketárgyalások. II. kötet. Budapest, M. Kir. Tudományegyetemi nyomda.
- Church, Clive H.- Dardanelli, Paolo (2005): The Dynamics of Confederalism and Federalism: Comparing Switzerland and the EU=*Regional and Federal Studies*. No. 2. 163–185. old.

- Concha Győző (1895): Politika I. Alkotmánytan. Budapest, Eggenberger Könyvkereskedés.
- Czibere Károly et al. (2006): Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon. 1990-2006. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Czirbusz Géza (1902): Magyarország a XX. évszáz elején. Temesvár, Polatsek.
- Csák László (2013): *Régióátszervezés. (Területi reform – versenyképes Románia)*. Elérhetőség: <http://welemeny.transindex.ro/?cikk>, 2013. (utolsó letöltés: 2018. október 10.)
- Csizmadia Andor (1936): Tájékozódás és közigazgatás. *Országút*, 6-7.sz. 31–33. old.
- Csizmadia Andor (1941): A magyar városi jog: reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban. Kolozsvár.[s.n.]
- 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.
- Csutak István (2008): Javaslat a romániai fejlesztési régiók új lehatárolására. *Pro Minoritate*, 2008/2. sz.
- Deák Ferenc (1865): Adalék a magyar közjoghoz. Pest, Pfeifer Ferdinánd.
- Dékány István (1922/a): A politikai földrajz jelen állása. *Föld és Ember*, 2. évf. 1. sz. 42–53. old.
- Dékány István (1922/b): Kritikus fejezetek az államföldrajzban. *Föld és Ember*, 2. évf. 2. sz. 114–129. old.
- Edelényi Szabó Dénes (1928): Magyarország közbizalmi alkatrészeinek és törvényhatóságának területváltozásai. *Magyar Statisztikai Szemle*, 6. sz. 648–714. old.
- Elek Péter (1940): Terület és közigazgatás. In: *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, Dunántúli ny. 1–10. old.
- Elek Péter (1942): A mezőgazdasági közigazgatás területi beosztásának reformja. *Közigazgatástudomány*, 8. sz. 241–260. old.
- Ember Győző (1946). *Az újkori magyar közigazgatás története Moháctól a török kiűzéséig*. Budapest, „Budapest” Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet.
- Enyedi György (1988): A városnövekedés szakaszai. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Eperjessy Kálmán (1971): Városaink múltja és jelene. Budapest, Műszaki Könyvkiadó.
- Erdei Ferenc (1940): A város és a falu szintézise. *Társadalomtudomány*, 2. sz. 156–168. old.
- Erdei Ferenc (1977): Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. (Összegyűjtött írások és beszédek.) Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Erdei Ferenc é.n.[1939]: Magyar város. Budapest, Athenaeum.
- Erekly István (1910): *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek. I. kötet A vármegyék*. Budapest, Grill K. kkv.
- Erekly István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Dunántúli Pécsi Egyetemi Kvk.
- Eszlár Károly – Sikó Attila (1947): A magyar közigazgatás racionalizálásának főbb feladatai. *Városi Szemle*, 3-4.sz. 149–172. old.
- Eszlár Károly (1947): A közigazgatás területi reformjai. *Városi Szemle*, 1-2. sz. 93–115. old.
- European Commission (1999): Composite Report from the Commission on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries. 13 October 1999. Elérhetőség: http://aei.pitt.edu/44637/1/composite_1999.pdf. (utolsó letöltés: 2018. október 10.)
- Faluvégi Albert (1997): *Térségi vizsgálatok a területfejlesztés decentralizált rendszerében*. KSH módszertani tanulmány. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

- Feketekúty Béla (1938): Új magyar korszak előtt. Budapest, Cserépfalvi.
- Fényes Elek (1857): *Az Ausztriai Birodalom statistikája és földrajzi leírása*. Pest, Heckenast Gusztáv.
- Fényes Elek. (1847): *Magyarország leírása*. Pest, Beimel.
- Ferdinandy Gejza (1902): *Magyarország közjoga*. (Alkotmányjog.) Budapest, Politzer Zsigmond.
- Fodor Ferenc (1918): A csehek területi törekvései földrajzi megvilágításban. *Magyar Figyelő* május, 480–488. old.
- Fodor Ferenc (1919): A békeelőkészítés földrajzi vonatkozású munkálatai. *Földrajzi Közlemények*, XLVIII. köt. 1 – 10. füzet. 45–47. old.
- Fodor Ferenc szerk. (1920): Magyarország gazdaság földrajzi térképe, Magyar Földrajzi Intézet, Budapest. (Dr. Teleki Pál gróf és Dr. Cholnoky Jenő közreműködésével) Elérhetőség: <https://maps.hungaricana.hu/hu/HTITerkeptar/2576/> (utolsó letöltés: 2018. október 10.)
- Fricz Tamás – Karsai Gábor – Pap Emília (1992): A rendszerváltás szótára. Budapest, Móra Könyvkiadó.
- Frisnyák Sándor (1990): *Magyarország történeti földrajza*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
- Frisnyák Sándor szerk. (1984): *Budapest és a megyék földrajza*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Für Lajos (2001): *Magyar sors a Kárpát-medencében. (Népesedésünk évszázadai 896-2000.)*. Budapest, Kairosz Kiadó.
- Fürst János – Major Jenő – Sós Aladár (1953): A regionális tervezés alapkérdései. *Településtudományi Közlemények*. 5.sz. 17–51. old.
- Fürst János (1954): A regionális tervezés általános kérdései. Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó.
- Gergely András, A. (1991): A pártállam varázstalanítása. Bp., MTA PTI.
- Gyalay Mihály (1989): *Magyar igazgatástörténeti helységnévlexikon*. Budapest.
- Gyarmati György (1979): A közigazgatás ideiglenes rendezésétől a tanácstörvényig. (Közigazgatási reformtörekvések Magyarországon 1945 és 1950 között. Kézirat. MTA Történettudományi Intézet, Budapest.
- Gyarmati György (1989): Három koncepció és ami utána következik... (Közigazgatási reformtörekvések és kudarcaik sorozata Magyarországon 1945–1948). *Tér és Társadalom*, 3. sz. 3–42. old.
- Györffy György (1977): *István király és műve*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Hajdú Csaba (2003): A román regionális politika reformja: lehetőségek és kihívások – Reflexió Horváth Réka és Veres Emőd tanulmányára. *Nemzetpolitikai Szemle*, 2003, No. 1. (27.)
- Hajdú Zoltán (1980): Prinz Gyula közigazgatásföldrajzi munkássága. *Földrajzi Értesítő*, 1. sz. 1–18. old.
- Hajdú Zoltán (1982): Területrendezési törekvések a magyar földrajztudományban a két világháború között. *Földrajzi Közlemények*, 2. sz. 89–106. old.
- Hajdú Zoltán (1987): Administrative Division and Administrative Geography in Hungary. Pécs, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, *Discussion Papers*, No. 3.
- Hajdú Zoltán (1989): Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reformterv földrajzi kérdései. *Tér és Társadalom*, 3. sz. 43–61. old.
- Hajdú Zoltán (1993): A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai. I. rész. *Comitatus*, 1. sz. 56–62. old., II. rész. *Comitatus*, 2. sz. 47–56. old.
- Hajdú Zoltán (1995): A magyar államtér változásainak történeti és politikai földrajzi szemlélete a magyar földrajztudományban 1948-ig. *Tér és Társadalom*, 3-4. sz. 111–132. old.

- Hajdú Zoltán (1996): *A területi hatalomgyakorlás lehetséges földrajzi kereteinek alkotmányos szabályozása*. In Verebélyi Imre szerk.: *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. 287–315. old.
- Hajdú Zoltán (2000): *A magyar földrajztudomány és a trianoni békeszerződés, 1918–1920. Kisebbségkutatás*, 9. évf. 2. sz. 224–233. old.
- Hajdú Zoltán (2001): *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus.
- Hajdú Zoltán (2015): *Az európai és a magyar politikai tér átrendeződésének történeti földrajzi összefüggései, 1950–1935: Halász Albert (1890–1945) úttörő tevékenysége. Történeti Földrajzi Közlemények*, 3. évf. 1. sz. 13–19. old.
- Hajdú Zoltán (2017): *Hatalmi reálpolitika, avagy napi- és valláspolitikai megfontolások az iszlám vallás elismerésekor 1916-ban?* In: Frisnyák Sándor – Gál András – Kókai Sándor szerk.: *A Kárpát-medence történeti vallásföldrajza, 2. kötet*. Nyíregyháza, Nyíregyházi Egyetem Turizmus és Földrajztudományi Intézet, 151–158. old.
- Hantos Gyula (1931): *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Budapest, Athenaeum.
- Havass Rezső (1889): *Dalmácia visszacsatolása a magyar birodalomhoz*. Budapest.
- Hencz Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Holub József (1938): *A királyi vármegyék eredete*. In Serédy Jusztinián szerk.: *Emlékkönyv Szent István király halálának 900. évfordulóján. II.* Budapest, 71–106. old.
- Horváth Gyula (1998): *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (1990): *A tanácsrendszer alakulása és a kommunista párt területi hatalmpolitikája (1948-88)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Horváth M. Tamás szerk. (2004): *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Budapest, BM IDEA Program, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Jankovich István – Valló István (1950): *Táj, tájszervezés. Kézirat*. Budapest, BME Városépítési Tanszék.
- Jankovich István (1950): *Magyarország funkcionális városhálózata. Kézirat*. Budapest, BME Városépítési Tanszék.
- Jankovich István (1950): *Tájközpontok funkcionális vizsgálatai. Kézirat*. Budapest, BME Városépítési Tanszék.
- Jankovich István (1954): *A regionális tervezés irányelvei és metodikája*. Budapest, Mérnöki Továbbképző Intézet.
- Jankovich István (1955): *Városkörnyék és a városkörnyék tervezése*. Budapest, Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat.
- Kaffka Péter (1932): *Országrendezés. Magyar Szemle*, 2. sz. 164–172. old.
- Kaffka Péter (1933): *Az országrendezés mérnöki megvilágításban. Magyar Szemle*, 3. sz. 209–217. old.
- Kara Pál et al. (1983): *A városkörnyéki igazgatási rendszer működése*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Katona János – Szamel Lajos (1949): *A megyék új határai. Állam és közigazgatás*, 5. sz. 480–489. old.
- Kende Péter (2000): *A köztársaság törékeny rendje. Államiság a kommunizmus után*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Kolozsváry Vilmos – Szamel Lajos (1950): *A járások területének rendezése. Állam és közigazgatás*, 6-7.sz. 451–465. old.
- Kornai János (1980): *A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- Kóródi József – Kőszegfalvi György (1971): *Városfejlesztés Magyarországon*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- Korom Mihály (1983): *A helyi párt- és állami irányítás továbbfejlesztéséről, a járások megszüntetéséről. Állam és igazgatás*, 12. sz. 1057–1061. old.
- Kovács Tibor (1948): *Magyarország közigazgatási földrajza a legfontosabb statisztikai adatokkal*. Budapest, Szakszervezeti Tanács Oktatási Titkársága.

- Kovács Tibor szerk. (1976): *A tanácsrendszer negyedszázada*. (Tanulmányok) Budapest.
- Kovacsics József (1950): Közigazgatás és népesség. *Statisztikai Szemle*, 1-2.sz. 62–72. old.
- Kovacsics József (1977): A közigazgatás statisztikája és organometriája. Budapest, Tankönyvkiadó.
- Kovacsics József szerk. (1963): *Magyarország történeti demográfája*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kószegi László (1964): A területi tervezés főbb elvi és módszertani kérdései. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Krajkó Gyula szerk. (1982): *A közigazgatás területi rendszere fejlesztésének megalapozása a gazdasági térszerkezet változásaival összefüggésben*. Kézirat. Szeged, JATE Gazdasági Földrajzi Tanszék.
- Krishan Gopal (1983) Administrative geography. *Transactions of Institute Indian Geographers*, No. 2. 101-108. old.
- Lackó László (1978): Települések vonzásterületének meghatározása egymáshatási modell segítségével. *Földrajzi Értesítő*, 1. sz. 31–43. old.
- László Mária 1997: Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere. Doktori disszertáció. Janus Pannonius Tudományegyetem Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs.
- Lettrich Edit (1975): Településhálózat, urbanizáció, igazgatás. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- Linder, Wolf (2010): *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Third Edition, Palgrave, Macmillan, Basingstoke/New York.
- Lóczy Lóczy Lajos szerk. (1918): *A Magyar Szent Korona országainak földrajzi, társadalomtudományi, közművelődési és közgazdasági leírása*. Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, Kilián Frigyes utóda Magy. Kir. Egyetemi Könyvkereskedő.
- Lőrincz Lajos (1981): A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Madarász Tibor (1971): Városigazgatás és urbanizáció Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Markos György (1952): Magyarország gazdasági körzetbeosztása (rayonirozása). *Földrajzi Értesítő*, 3. sz. 582–634. old.
- Mártonffy Károly szerk. (1936): *A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszolgálat útja*. 2. sz. Budapest.
- Mártonffy Károly szerk. (1938): *A mai magyar város. A korszerű közszolgálat útja*. 8. sz. Budapest.
- Matheika Március (1985): Településhálózat és a közigazgatási beosztás. *Egyetemi Szemle*, 4. sz. 23–32. old.
- Matheika Március (1988): A településhálózat-vizsgálat elméleti és gyakorlati vonatkozásáról. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Mezei Cecília (2012): Helyi gazdaságfejlesztés alulnézetből. In: Rechnitzer János – Rácz Szilárd (szerk.): *Dialógus a regionális tudományról*. Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola – Magyar Regionális Tudományi Társaság, Győr. 171–179. old.
- Mezey Barna szerk. (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
- Molnár Kálmán (1929): *Magyar közjog*. Budapest, Danubia Kiadás.
- Némethy Artúr (1958). Magyarországi törvényhatóságok közigazgatási beosztásának változásai 1526 után. *Történeti Statisztikai Közlemények*, 2. évf. 3-4.sz. 107–120. old.
- Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus.
- Pálné Kovács Ilona (2001): *Regional development and governance in Hungary*. Pécs, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, *Discussion Papers*, No. 35.

- Pálné Kovács Ilona (2014): Jó kormányzás és decentralizáció. *Székfoglaló előadások a Magyar Tudományos Akadémián sorozat*, MTA, Budapest.
- Pálné Kovács, Ilona, – Hajdú, Zoltán (1994): Hungarian local government: a permanent reform? In Hajdú Zoltán – Horváth Gyula szerk.: *European Challenges and Hungarian Responses in Regional Policy*, Pécs, Centre for Regional Studies, 349–359. old.
- Perczel Károly – Gerle György (1966): Regionális tervezés és a magyar településhálózat. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Perczel Károly (1960): A gazdasági régiók és a megyék viszonya. *Építésügyi Szemle*, 9. sz. 264–268. old.
- Perczel Károly (1958): Javaslat Magyarország regionális beosztására. *Építésügyi Szemle*, 10–11.sz. 299–304. old.
- Pokol Béla (1989): *Politikai reform és modernizáció*. Budapest, Magvető Kiadó.
- Prinz Gyula (1914): *Magyarország földrajza*. Budapest, Magyar Földrajzi Intézet Rt.
- Prinz Gyula (1923): Térképek az állam szolgálatában. Zsebatlasz 1923. Budapest. 154–157. old.
- Prinz Gyula (1933): A földrajz az államigazgatás szolgálatában. *Földrajzi Közlemények*, 4-6. sz. 69–81. old.
- Pro Hungaria. Magyarország igazsága. Szózat a békekonzferenciához. Pozsonyi Magyar Tudományegyetem. (1918) Pozsony, Eder István Könyvnyomda.
- Rácz Szilárd (2008): Önkormányzatok! Helyzet van?! Egy pécsi konferencia ajánlásai. *Területi Statisztika*, 5. sz. 626–633. old.
- Raft Miklós szerk. (1982): *A helyi-területi közigazgatás. Tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Romsics Ignác (2010): *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Rusznay Gyula (1940): A tájszempontról érvényesülése a közigazgatás területi alapon való megszervezésében. *Közigazgatástudomány*, 2. sz. 89–97. old.
- Sallai János (1995): *Magyarország történelmi határai a térképeken*. Budapest, Püski Kiadó Kft.
- Somogyi Éva (2010): A dualizmus és a föderalizmus választóvonalán 1871 októberében. *Történelmi Szemle*, 52. évf. 4. sz. 537–547. old.
- Szamel Katalin (1981): A megyerendszer fejlődésének története Magyarországon. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Szamel Lajos (1977): A magyar közigazgatástudomány. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- Szamuely László – Csaba László (1998): Rendszerváltozás a közgazdaságtanban – közgazdaságtan a rendszerváltozásban. *Közgazdasági Szemle Alapítvány*, Budapest.
- Szekfü Gyula (1917): *A magyar állam életrajza*. Budapest
- Szigeti Ernő szerk. (2001): *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.
- Szilágyi Ferenc (2008): *Az új román területi közigazgatás lehetséges elvi alapjai*. Elérhetőség: www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/ 2008. (utolsó letöltés: 2018. október 10.)
- Szoboszlai György – Wiener György (1978/a): Az állami területbeosztás igazgatásszociológiai kérdései. *Területrendezés*, 3. sz. 31–35. old.
- Szoboszlai György – Wiener György (1978/b): A város szerepe a középszintű területi igazgatásban. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Szoboszlai György – Wiener György (1980/a): Az állami területbeosztás politikonómiai kérdései. *Jogtudományi Közöny*, 6. sz. 355–366. old.
- Szoboszlai György – Wiener György (1980/b): Településfejlesztés, települési vonzásfunkció és közigazgatás. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.

- Szoboszlai György (1975): A középszintű (járás-városi) területi igazgatás és a társadalmi környezet. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet.
- Szoboszlai György (1979): A város-vidék kapcsolat és a közigazgatás. *Állam és igazgatás*, 3. sz. 248–263. old.
- Teleki Pál (1919): Short notes on the economical and political geography of Hungary. Budapest, Magyarország Területi Épségének Védelmi Ligája. Kiadványok, No. 34. Hornyánszky nyomda.
- Teleki Pál (1920): Magyarország néprajzi térképe a népsűrűség alapján. M 1: 1.000.000. Budapest, Magyar Földrajzi Intézet Rt. Hornyánszky nyomda.
- Teleki Pál (é.n.): *Európáról és Magyarországról*. Budapest, Athenaeum.
- Tomcsányi Móric (1942): *Magyarország közbjoga*. Budapest, Kir. Magyar Egyetemi Nyomda.
- Tóth József – Dövényi Zoltán – Mosolygó László (1975): A vonzáskörzet-kutatások és a gazdasági körzetesítés kapcsolata. *Földrajzi Közlemények*, 2-4.sz. 347–354. old.
- Tózsza István (2004): *A közigazgatás földrajza*. BKÁE Államigazgatási Kar, Jegyzet, Budapest.
- Tózsza István (2017): *A közigazgatás földrajza. Ideiglenes egyetemi jegyzet*. Budapest, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elérhetőség: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3329/1/kozig_fold_jegyzet_ossz.pdf (utolsó letöltés: 2018. október 10.)
- Tózsza István szerk. (2013): *Gazdaságföldrajzi tanulmányok közgazdászoknak*. Budapest., BCE.
- Vagács András (1952): Megyei központok és a közlekedés. *Földrajzi Értesítő*, 1. sz. 183–187. old.
- Vági Gábor (1991): Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról. Gondolat, Budapest.
- Van Cauwenberghe, Jean-Claude (1997): Tanulmány az Európa Tanács tagállamaiban végbemenő regionalizáció aktuális helyzetéről, valamint a regionális önkormányzatok fejlesztésének kilátásairól. Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, Régiók Kamarája. Az Intézményi Bizottság jelentése. Brüsszel.
- Verebélyi Imre (1987): A tanácsi önkormányzat. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Verebélyi Imre (2002): L'impact de l'Union européenne sur l'administration et le style de gouvernement en Hongrie. *Revue d'études comparatives Est-Quest*, vol. 33., No. 3. 197–230. old.
- Verebélyi Imre szerk. (2001): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, MTA Politikai Tudományok Intézete, MTA Regionális Kutatások Központja.
- Verebélyi Imre. szerk. (1996): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó-MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Vigvári András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 1. sz. 141–186. old.
- Vofkori László (1996): *Erdély közigazgatási és etnikai földrajza*. Vörösberény, Balaton Akadémia.
- Wiener György (2003): Regionális államreform Magyarországon. *Európai Tükör*, 1. sz. 70–81. old.
- Zentai László szerk. (2000): *Magyarország közigazgatási atlasza, 1914. A Magyar Szent Korona Országai*. Baja–Pécs, Talma Könyvkiadó.
- Zétényi András (2007): Alkotmánykonceptiók Magyarországon a rendszerváltás után. *Comitatus*, 17. évf. 3. sz. 41–49. old.
- Zöllner, Erich (1998): *Ausztria története*. Budapest, Osiris Kiadó-2000.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

ISBN 978-963-498-083-4 (PDF)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15- 2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében készült el és jelent meg.