

# A KÖZIGAZGATÁSI TERFELOSZTÁS VÁLTOZÁSAI MAGYARORSZÁGON

(Changes in the Administrative Spatial Division of Hungary)

HAJDÚ ZOLTÁN

## I. Bevezetés

A gazdasági, társadalmi, politikai környezet mindenkor meghatározta a közigazgatás hierarchikus tagolását, funkcionális és területi rendjét, valamint szervezeti struktúráját. Magyarországon a települési (községi, városi) és a területi (járási, megyei, regionális) igazgatás egyaránt mély történeti fejlődési sajátosságokkal rendelkezik.

A magyar közigazgatás fejlődésének egyik meghatározó sajátossága, hogy a helyi-területi igazgatást tekintve a helyi igazgatás évszázadokon keresztül gyenge volt – leszámítva a szabad királyi, majd törvényhatósági jogú városokat. A megye és a megyerendszer a magyar történeti, társadalmi, politikai, továbbá közigazgatási tértörténeti fejlődés egyik meghatározó eleme, a járási és a regionális felosztás inkább esetleges jellegű. Hosszú évszázadokon keresztül a megye volt a társadalmi, politikai közélet színtere, valamint a közigazgatás és az igazságszolgáltatás legfontosabb szintje, kerete. A változás és a stabilitás egyaránt jelen van a megyerendszerben, a megye alkalmazkodóképessége rendkívül jelentőssé vált. *Korszakonként eltérő jelleggel fogalmazták meg a megyék feladatait* (mindig mást jelentett megyének lenni), illetve a megyék sajátosan újraélték helyüket, szerepüket, a "mindenkori közigazgatási közép szint" közjogi, igazgatási és politikai tartalmát.

Tértörténeti szempontból az adta a megyerendszer jelentőségét – bár története során csak rövid ideig volt kizárólagos és egyetemleges területi képződmény –, hogy térbelileg minden vagy a megyébe vagy a megyére épült rá, így az a történeti-területi folyamatok meghatározó kerete volt hosszú századokon keresztül.

A járási felosztás és annak változtatása évszázadokon keresztül megyei hatáskörbe tartozott. A járási egységek szerepe csak rövid időszakokban értékelődött fel. A járás – a megyével szemben – nem vált területi identitást meghatározó tércategóriává.

A megyék feletti regionális igazgatás a magyar közigazgatás- és tértörténet legproblémásabb része. A szakigazgatásban viszonylag korán létjogosultságot kapott, az általános igazgatásban csak ideiglenes jelleggel, elsősorban diktatórikus törekvések időszakában érvényesült.

A közigazgatási tér lényegi változásait tértörténeti szempontból vizsgáljuk (s területi korlátok miatt csak részben dokumentáljuk ábrákkal ezeket), e mellett csak érintőlegesen utalunk az őket meghatározó általános folyamatokra.

## II. A közigazgatási térfelosztás történeti változásai

A magyar közigazgatás fejlődése sokféle szempontból szakaszolható, s a magyar igazgatástörténeti irodalom többféle alperiodizálást dolgozott ki (*Ereky I.* 1910, *Beér J.–Csizmadia A.* 1966, *Csizmadia A.* 1976, *Szamel K.* 1981). A gazdasági-társadalmi formációk váltásokhoz (feudalizmus, kapitalizmus, szocializmus) kötött szemlélete alapján a strukturális változások meghatározó jegyei jól megfogalmazhatók, s ugyanakkor az egyes formációk belső fejlődése is szakaszolható. A társadalmi-gazdasági-politikai váltások a legszélesebb síkon határozták meg a közigazgatás és térbelisége környezetét.

Az államtörténethez és az állam területi struktúrájához, határainak változásához kötött szakaszolások: a független magyar feudális állam (1526-ig), a területileg megosztott államfejlődés szakasza (1526-1686), a Habsburg uralmi térbe rendezett államfejlődés (1918-ig), s a szuverén magyar államfejlődés időszaka (1918-tól) szerint az állam strukturális átalakulásai a belső közigazgatási tér változásaira is meghatározó jelentőséggel bírtak (*Edelényi-Szabó D.* 1928, *Ember Gy.* 1946, *Eszlár K.* 1947, *Némethy A.* 1958). Az államterület mindenkori alakulása "keretjelleggel" határozta meg a belső közigazgatási területfelosztás lehetőségeit.

A különböző szempontú megközelítések és korszakhatárok nem igazodnak mechanikusan egymáshoz. Ha pl. a megyére vetítjük ki az előbbieket, akkor a történeti folyamatok lényegét és váltásait visszatükrözi a királyi, nemesi, modern polgári, tanács-, továbbá az új önkormányzati megyére való tagolás. A felsorolás már önmagában is jelzi, hogy a megye rendkívül sajátos, a magyar állam "élettrajzát" szinte teljes mértékben végigkísérő valami; funkció- és rendszerspecifikus jelleget egyaránt visel, rendkívül sajátos alkalmazkodóképességgel rendelkezik.

### 1) A feudális közigazgatás térbelisége 1848-ig

A magyar államalapítás és államszervezés tudatos politikai döntéseken alapult. Géza fejedelem és Szent István uralkodása alatt a különböző jellegű területi strukturák (törzsi, nemzeti, "modern állami") együttéléséről beszélhetünk. Az állam- és egyházszerzés párhuzamos folyamatként játszódott le. Az egyházszerzésben általános európai meghatározottságok érvényesültek.

#### a) A királyi vármegye

A királyi vármegyék eredetének (szláv, frank-bajor, egyházi, ázsiai nomád, belső fejlődésű magyar stb.) megítélése mind a mai napig éles történeti viták tárgya. Valószínűleg azoknak van igaza, akik úgy vélik, hogy a Szent István-kori megyével és megyerendszerrel kapcsolatos forrásismereteink nem teszik lehetővé sem a megyék eredetének, sem pedig kialakulásának, szerepének, belső struktúrájának, számának és határainak pontos megállapítását (*Kristó Gy.* 1988), s valójában különböző indítatású hipotézisek állnak szemben egymással a legtöbb tekintetben.

A királyi vármegye jellegében magában hordozta a királyi magángazdasági-igazgatási funkciókat. Vélhetően megjelentek benne valamilyen módon a közhatalom elemei is; a XI. századtól kezdve fokozatosan közigazgatási, védelmi és igazságszolgáltatási szerepet kapott a megye, s vezetője, az ispán. (Valószínűleg a magángazdasági és közhatalmi

elemek sajátos keveredése miatt nem szóltak Szent István törvényei részletesen a vármegyékről. Nehéz ugyanis feltételezni, ha a vármegyék egyértelműen és kizárólagosan a tudatos, szisztematikus államszervezés alapelemei lettek volna, akkor ne szabályozták volna működésüket, szervezetüket.)

A megyék számát és területi konfigurációját nem lehet pontosan megállapítani, de ennek ellenére nagyon sok történeti-területi rekonstrukciós próbálkozás született a Szent István-kori megyékre vonatkozóan (*Györffy Gy.* 1963, 1977, *Holub J.* 1938, *Hóman B.* 1935, *Kristó Gy.* 1988). A történeti hagyomány 38-45-re teszi a Szent István által alapított megyék számát, de az újabb kutatások csak 25-30-at tudnak azonosítani, bizonytalan területi kiterjedés mellett. Nagy valószínűséggel a megyék nem alkottak egybefüggő területet (különösen nem az ország egészére kiterjedően), a területi elhatárolódás a más jellegű területi struktúrákkal kapcsolatban volt fontos. A királyi vármegye mellett már a korai feudális időkben megjelent egy másik képződmény, a határvármegye is. Ezek a határvármegyék az ország külső határainak védelmére szerveződtek, elsősorban székely lakossággal.

A XII. századtól a források nagyobb mélységben tárják elénk a királyi vármegyét, s ezek függvényében nyomon követhető az a folyamat, melynek során a vármegye patrimonális királyi magánbirtokból elsődlegesen közjogi intézménnyé válik, szerepe ettől kezdve felértékelődik. Stabilizálódik a megyék száma (1158-ban 70, 1184-ben 72 megyéről történik említés), s valószínűleg megszilárdulnak a megyehatárok is.

A külföldi betelepítésekkel homogén nemzetiségi területek jöttek létre (szepesi, erdélyi szászok), melyek fokozatosan területi jellegű, megyétől elkülönülő, külön jogállású területekké szerveződtek. A székely székek, a megyék és a szász székek egymás mellett élése Erdély belső igazgatását, a vajda pedig az általános igazgatásban regionális jelleggel képviselt egyfajta sajátosságot.

#### *b) A nemesi megye évszázadai (Járási és regionális elemek a területfelosztásban)*

A királyi vármegyét "felváltó" nemesi megye története során maga is többször változott; átalakult államszervezeti helye, súlya, szerepe; közigazgatásban betöltött funkciója folyamatosan erősödött; s az államhatárok mozgása következtében változott a megyék száma, határa és belső területi tagolása.

A feudális társadalom államszervezeti viszonyait is érintő 1222-es Aranybulla már megjelentette a nemesség súlyát, majd a megyénként szerveződő nemesség kialakította a maga területi önkormányzatát, sajátos szervezetét, társadalmát és hatalmát. Az 1232-es kehidai oklevél azt jelezte, hogy a nemesség önvédelmi és igazságszolgáltatási szerepet kívánt a megye s a maga számára. *A megyei autonómia elsősorban a törvénykezéssel, az igazságszolgáltatással indult fejlődésnek.* Jelentős nagyságbeli különbségek voltak az egyes megyék között, és eltérően alakult az egyes országrészek "megyesűrűsége": a Buda-Pozsony közötti szakasz elaprózódott, az Alföld nagy része viszont nagy kiterjedésű megyehálózattal bírt.

A kunok és a jászok befogadásával az ország belső magterületén etnikumhoz kötött kiváltságos területek jöttek létre. A kiváltságos terület lakossága és a megyei nemesség együttélése az eltérő gazdasági, társadalmi fejlettség miatt összeütközésekkel terhelt volt.

A megyén belüli területi szerveződésben új elemként jelentkeztek a járások. A járás felosztás (általában minden megye 4 járásra tagolódt) a XIII. század végétől jelent meg, és elsősorban a megyei igazságszolgáltatásban kapott szerepet.

A regionális jellegű felosztás és közigazgatás egyrészt a különböző közjogi jelleggel bíró országrészekhez kapcsolódott, másrészt szakigazgatási jelleggel a pénzügyigazgatás területén állandósult.

A XV. század végére vonatkozóan Ernuszt Zsigmond kincstartó 1494-1495. évi számadásaiból, valamint Csánky Dezső életművéből alkothatunk képet a megyék gazdasági, népességi, települési viszonyairól, s területi rendjéről. *A Mohács előtti, "szervesen fejlődött", független Magyarország területi struktúrája és közigazgatási beosztása magán viselte az állam addigi fejlődésének minden jegyét.* A regionális közigazgatás fejlődésének elemei jelentek meg Erdély, Szlavónia és Horvátország, valamint a bánságok esetében (1. ábra).

A mohácsi csatavesztés, majd az ország három részre szakadása alapvetően új történeti helyzetet teremtett. Ennek a korszaknak meghatározó eleme az ország területi szétदारabolása, "különutas" fejlődése. Az ország közepén a török saját érdekei és stratégiai térszemlélete alapján rendezkedett be, felszámolta a megyerendszert. A királyi Magyarország folyton változó területi keretek között, a megyei rendszer szempontjából viszonylagos jogfolytonosságot biztosított. Az önálló Erdélyi Fejedelemség a magyar nemzeti hagyományok folytatója volt – minden belső sajátossága ellenére.

Az alföldi nemesség a török megszállás ellenére sem adta fel megyei tudatát, kötődését, részben szervezettségét. Az elmenekült nemesek fenntartották a megyei szervezetet. Önállóan, vagy valamely más megyével egyesülve tartották gyűléseiket (Pest Csongráddal, majd Heves Csongráddal, Somogy Zalával stb.), illetve a törvényhozás ideiglenesen egyesítette a megszállt területek megyei közgyűléseit (1569. évi 52. tc. Heves–Külső-Szolnok). Ez világosan mutatja, hogy *a nemesi megyének nem a területisége volt az elsődleges lényege, hanem a nemesi, személyhez kötött jogok és kiváltságok gyakorlása.*

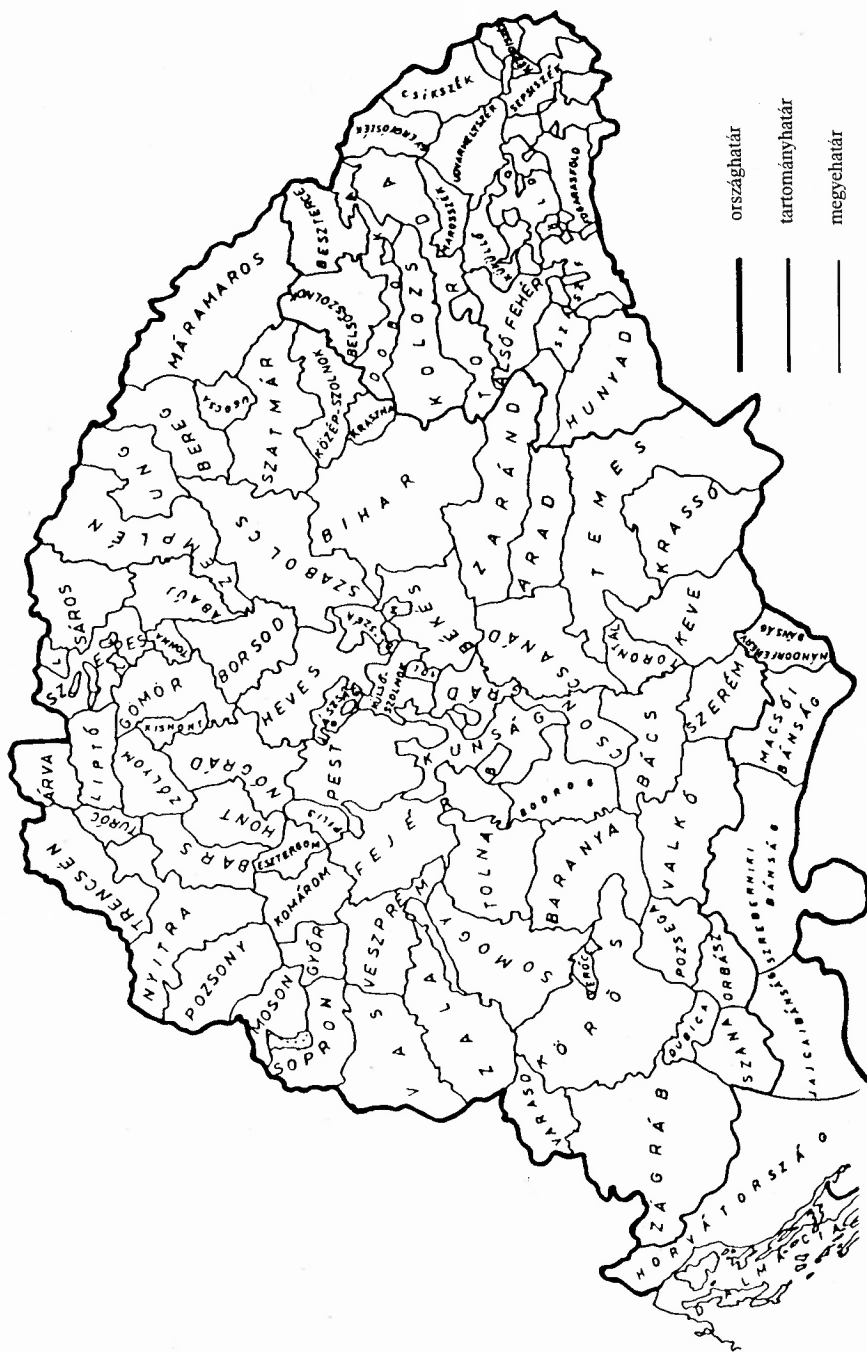
Az államterület megosztottsága a török hódoltság és Erdély határán a Partium révén új területi fogalmat szült. A "Részek" feletti uralom többször változott.

Bocskay István saját birtokán a hajdúk 1606-os letelepítésével, kollektív nemesi jogok adományozásával új társadalmi csoportot és téregységet alapozott meg. A hajdúk és Szabolcs megye küzdelméből végül is a hajdúk kerültek ki győztesen, az 1791. évi országgyűlés külön törvényhatóságként ismerte el a Hajdúkerületet.

Az 1686-os háború révén az ország nagy része felszabadult a török hódoltság alól, s azonnal felvetődött kérdésként a közigazgatási területi struktúra alakításának mikéntje is. A magyar nemesség elsősorban a korábbi állapotok visszaállításában volt érdekelt, de ezeket a törekvéseket megakadályozta részben a korábbi közigazgatási viszonyok pontos ismeretének a hiánya, főként pedig a bécsi udvar törekvése. A bécsi udvar a katonai határőrvidék felállításával jelentős területeket vont ki a megyerendszerből (a katonai határőrvidék olyan funkcionális védelmi tér volt, mely regionális jellegűnek tekinthető egészében, az ezredek területe képezte a megyei szintű, a századoké a járási szintű területi egységeket, s maga is sokat változott a XIX. század utolsó harmadáig, teljes megszűntetéséig), s különösen az Alföldön a saját érdekeit érvényesítette a megyék újraszervezése során.

Mária Terézia erőteljesen kiszélesítette a közigazgatás feladatait, s 1768-as főispáni utasítása először foglalta keretbe a vármegyei igazgatás egészét. A megyék fokozatosan az osztrák központosító törekvésekkel szembeni ellenállás, a magyar nemzeti gondolat és törekvések letéteményeseivé váltak.

1. ÁBRA  
Magyarország közigazgatási beosztása 1526 előtt  
(The administrative territorial division of Hungary before 1526)



Különösen élesen jelentkezett ez a probléma II. József tevékenysége kapcsán. II. József a felvilágosult abszolutizmus jegyében, az általa elképzelt, *felülről vezérelt modernizáció érdekében megszüntette a nemesi vármegyék autonómiáját*. Magyarországot 10, Erdélyt pedig 3 kerületre osztotta fel (racionalizálta a megyei területbeosztást is, egyesítette Mosont Győrrel, Komáromot Esztergommal, Abaújt Tornával, Bereget Ugocsával, Békést, Csanádot és Csongrádot). II. József reformja során a közigazgatás teljes területi hierarchiája (járás, megye, régió) megváltozott, s új módon épült ki.

A korszak koncentráltan vetette fel az ország teljes problematikáját, benne a közigazgatás helyzetét: "idegen központi hatalom" – nemzeti megyei hatalom; modernizáció – történeti hagyományok; állam – társadalom viszonya; nemzet – ország; soknemzetiségű birodalom – monopolisztikus nyelvi törekvések; soknemzetiségű Magyarország – magyar államnyelv követelése; modern állami közigazgatás, racionális közigazgatási területszervezés – történeti megyerendszer; önkormányzati – állami közigazgatás stb. Az egész reformkor tulajdonképpen nem egyéb, mint a II. József időszakában felvetődő kérdésekre való nemzeti válaszkérés és megoldási törekvések időszaka. A XIX. század első felének államfilozófiai, állam- és társadalomszervezési vitái, nálunk a centristák és a municipalisták közel évszázados küzdelmében csúcspontot értek el. Mindkét oldalon a szellem és a közjog óriásai, a nemzeti elkötelezettség élharcosai vettek részt a vitában, de alapvető, ellentétes értékítéleteiket, politikai államépítési, hatalmi céljait nem tudták, talán nem is akarták összehangolni (Eötvös J. 1902).

A XIX. század közepén a nemesi vármegyék a területi közigazgatás alapvető egységei, az általános közigazgatás hatóságai. A legfontosabb vezető elit a jómódú középbirtokos nemesség volt, míg a kisebb tisztségekbe kismesek is bekerülhettek. A XIX. század első felére a legnagyobb nemesi lakossággal rendelkező megyékben 5-7 ezer fő között mozgott a közgyűléseken potenciálisan megjelenhetők létszáma. A nemesi megye közgyűlése választotta a megye képviselőit az alsótáblába, látta el utasítással, döntött esetleges visszahívásokról. A megyei közgyűlés így államépítő és törvényhozó befolyással is rendelkezett. Részben a megyei közgyűléseken nőtt politikus óriássá a XIX. század első felének reformnemzedéke. A nemesi vármegye rendkívül sajátos képződmény volt. *A megyei nemesség önkormányzataként befelé alapvetően demokratikus* (érvényesítette a magyar szokásjog alapintézményét, nevezetesen, hogy minden nemest egységesen megillető jogok vannak), sőt, egyes korabeli alkotmányjogászok szerint szinte köztársasági jellegű, önálló egyéniség volt, "a magyar lélek és jog csodálatos alkotása". "Kifelé" és "lefelé" kevésbé demokratikus jelleget mutatott. *Az önkormányzat rendkívül magas szintű volt, a megyei nemesség ügyeit a maga választotta tisztségviselők intézték*, a megyei gyűlést még az uralkodónak sem volt joga felfüggeszteni. A megye a részére végrehajtás céljából megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, s a törvénytelennek minősítetteket nem hajtotta végre ("passzív resistentia").

A megye az állam minden tevékenységének, megnyilvánulásának (törvényhozás, közigazgatás, igazságszolgáltatás stb.) részese, területi szinten megvalósítója, képviselője volt. A nemesi érdekek rendíthetetlen védőbástyája rendkívül sok hívével, s a korabeli politikai irodalmat tekintve szinte ugyanannyi rendkívül kemény ellenféllel bírt. *A megye olyan kulcspozíciót foglalt el, hogy csak egyet nem lehetett tenni: figyelmen kívül hagyni.*

A feudalizmus utolsó időszakának területi felosztása rendkívül tarka és térbelileg aránytalan struktúrát mutatott. Belső szerkezetében is erőteljesen eltérő jellegű egységekként működtek (Fényes E. 1847). A középszintű általános közigazgatási egységekre eltérő számú és területi konfigurációjú regionális szakigazgatási beosztás épült.

## 2) A modern polgári közigazgatás térbeli összefüggései

### a) A "legitim" polgári közigazgatás

Az 1848. márciusi-áprilisi törvények szinte minden tekintetben megrendítették a régi nemesi vármegye alapjait. A népképviselési alapon létrejövő Országgyűléssel megszűnt a megyék régi, alapvetően fontos joga, az országgyűlési követküldés, felhatalmazás és visszahívás. A megye megszűnt a törvényhozás részese lenni. A felelős kormány felállítása, a központi közigazgatás szerveinek "magyar kézre kerülése" feleslegessé tette a megye korábbi politikai, nemzet- és alkotmányvédő szerepét, sőt a kormány munkáját veszélyeztette volna a megyék korábbi politikai szerepének, jelentőségének a megmaradása.

A forradalom és szabadságharc időszakában csak a megyék funkcionális reformjára került sor, a radikális területi reformok lehetőségeit – köztük Táncsics Mihály megyerendezési tervét is – elutasították.

### b) Az "illegitim" polgári közigazgatás

A forradalom és szabadságharc leverése után berendezkedő osztrák önkényuralom egyaránt lesújtott a központi és a megyei közigazgatás képviselőire, szervezeteire. Először ideiglenes, majd 1854-ben "végleges" területi reformot hajtottak végre. A történeti Magyarországot 5 nagy részre (Magyarország, Szerb Vajdaság és Temesi Bánság, Erdély, Horvát-Szlavonország, Katonai határőrvidék) darabolták (Fényes E. 1857). Magyarországot 5 kormánykerületre (soproni, pozsonyi, kassai, nagyváradai, pest-budai) osztották, megye- és járási reformot hajtottak végre, szabályozták a községi igazgatást.

### c) A kiegyezés utáni polgári közigazgatás térbelisége

A kiegyezés után szinte az államstruktúra rendezésével párhuzamosan a bíraskodást elválasztották a közigazgatástól, s rendezték a törvényhatóságok helyzetét, jogállását, feladatait és intézményrendszerét. A köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi 42. tc. szerint a törvényhatóság gyakorolja önkormányzat jogait, közvetíti az állami közigazgatást, s élhet politikai jogaival, ami ez esetben azt jelenti, hogy a törvényhatóság közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhat, azokban állást foglalhat, állásfoglalását közölheti a többi törvényhatósággal, a kormánnyal és a képviselőházzal.

A törvényhatóságok területrendezésére az 1876. évi 33. tc.-ben került sor. *A rendezés egyik legfontosabb összetevője, hogy megszüntette a feudális eredetű területi önkormányzatokat, az ország történetében először – a katonai határőrvidék maradványainak kivételével – egyetemlegessé tette a megyebeosztást.*

A területrendezés Erdélyben és a Felvidéken kiterjedt területeket érintett. A mai Magyarország területére vonatkozóan a legfontosabb rendelkezése Hajdú és Jász-Nagykun-Szolnok megye létrehozása, Pest-Pilis-Solt megye Kiskunsággal történő kiegészítése volt. Más esetekben csak az enclavék és exclavék megszüntetésére szorítkozott.

A magyar közigazgatás a dualizmus időszakában különleges jelleggel alkalmazta a községek városi igazgatás alá rendelését. Ilyen konstrukció jött létre Fiume és 3 község között az egész korszakra vonatkozóan, időszakos jelleggel pedig 7 község és Kőrmöcbánya rendezett tanácsú város között.

Az 1876-os területi rendezés után 1918-ig megyei szinten csak kisebb korrekcióra került sor. Végbement a határőrvidék polgárosítása, 1880-ban Szörény megyét egyesítették Krassóval, Tornát 1881-ben Abaújjal. 1886-ra befejeződtek a kisebb területi korrekciók is (1. táblázat).

### 3) A közigazgatási struktúra és a területi reform a Tanácsköztársaság térszervezésében

Az Osztrák-Magyar Monarchia vesztesen került ki az I. világháborúból, s a katonai vereség, a győztes nagyhatalmak háború előtti és közbeni ígéretei, szerződésai, a belső érdekellentétek, a nemzeti törekvések megpecsételték a Monarchia sorsát. Egy rendkívül bonyolult, ma nosztalgjával tekintett közép-európai nagyhatalom tűnt el vele a térképről.

A Magyar Népköztársaság, majd a Magyarországi Tanácsköztársaság is szembekerült a politikai struktúra és a közigazgatási tér újjászervezésének feladataival. Az ideiglenes alkotmány hierarchikus alapon rendezte a települési, a járási és a megyei tanácsok viszonyait. A járás először vált integráló általános közigazgatási szintté.

A területrendezés átfogó reformjára nem került sor, de Zala megye Észak- és Dél-Zalára való osztása csaknem fegyveres konfliktussá fajult a két megyei direktórium között. A konfliktus jelezte, hogy a történeti struktúrák és a városok közötti ellentétek, szembenállások nem rendezhetőek gond nélkül ideológiai alapon sem.

#### 1. TÁBLÁZAT

*A megyei és járási szintű közigazgatás felosztás alakulása a mindenkori magyar állam területén (1857-1984)*

*(The development of the county and district level administrative division in the territory of Hungary) (1857-1984)*

Év	A megyei szintű közigazgatási egységek (megye, szék, ezred, vidék stb.)	A járási szintű közigazgatási egységek (járás, század, városkörnyék stb.)
	száma	
1857	78	613
1870	102	666
1873	97	672
1897	72	483
1900	72	484
1918	72	512
1922	34	161
1923	25	161
1937	25	149
1938	31	172
1939	34	184
1940	44	246
1941	44	264
1945	25	151
1949	25	150
1950	19	140
1960	19	128
1970	19	107
1980	19	132
1984	19	139



#### 4) Az államhatárváltozások (1920-1944) közigazgatási következményei

Az 1920-as trianoni békeszerződés következtében alapvetően átrendeződött az ország térszerkezete, megváltozott a közigazgatási területbeosztás rendszere, kiéleződtek a korábban is meglévő aránytalanságai (2. ábra). Az ország visszanyerte teljes szuverenitását, de a magyar társadalom nem igazán tudta ezt értékelni a területi és a népességi veszteségek miatt.

Az 1923. évi 35. tc. II. fejezete rögzítette a megyei közigazgatás új területi rendjét. Az ideiglenesség és a területi revíziós igények fenntartása jegyében csak az új államhatár által kettévágott csonka megyéket egyesítették (Mosont, Pozsonyt Győrrel, Esztergomot Komárommal, Hontot Nógráddal, Gömör-Kishontot Borsoddal, a 2 községből álló Ungot Szabolccsal, Bereget Szatmárral, Aradot, Csanádot Torontállal). A megyék száma így 34-ről 25-re csökkent.

A II. világháború előtt és alatt sor került az államhatárok változására, s a négyeszeri területgyarapodás következtében folyton változott a közigazgatási beosztás is. Új államszervezeti problémaként kezelték Kárpátalját, mint az új államhatárokon belül a legnagyobb összefüggő nemzetiségek által lakott területet, s sokféle terv készült a Kárpátaljai Kormányzóság alkotmányos különállásának meghatározására.

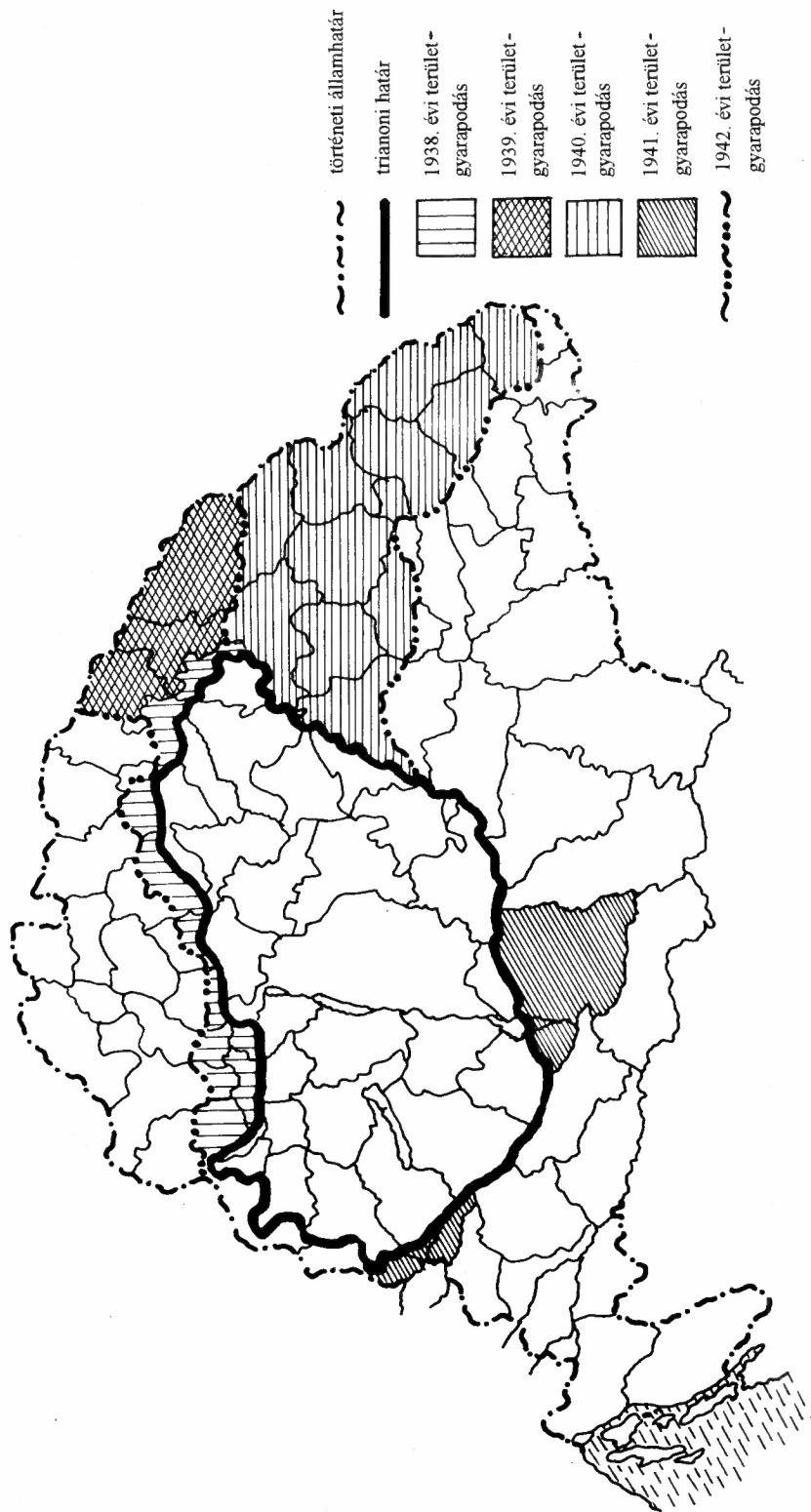
#### 5) A koalíciós közigazgatás (1945-1948) térszervezési dilemmái

Az 1944 decemberében, az ország területén folyó háború időszakában megalakult Ideiglenes Nemzeti Kormány első debreceni intézkedései közé tartozott a közigazgatás ideiglenes rendezése. Az államszervezet helyreállítása és az önkormányzatok újjáalakítása érdekében elrendelték, hogy az önkormányzatok önállóan, a maguk erejéből gondoskodjanak az igazgatási szervek létrehozásáról, működésük biztosításáról, mégpedig azoknak az elveknek megfelelően, amelyeket az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány elfogadott és kinyilvánított.

A 14/1945. M. E. rendelet a közigazgatási önkormányzati alapokról, mégpedig a korábbi területi és szervezeti struktúrájának megfelelő helyreállításáról illetve megújításáról intézkedett. E rendelkezés a jog-, területi és szervezeti folytonosság alapján állt, a szükséges módosítások lehetőségének elismerése mellett.

A fegyverszüneti egyezménynek megfelelően az Ideiglenes Nemzeti Kormány hatályon kívül helyezte az országhatár-változásokat becikkelyező törvényeket illetve rendeleteket. A 4330/1945. M. E. rendelet az újonnan tudomásul vett államhatárokhoz 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. A földrajzi tényezők és a közlekedési nehézségek figyelembevételével a törvényhatóságok között is területátcsatolásokat rendelt el, melyek elsősorban egyes községek korábbi területátcsatolási kérelmére hivatkoztak. Sor került néhány járás (a 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 volna végrehajtani, de amint az 1947-es Helységnévtárból meggyőződhetünk róla, nem került sor teljes körű végrehajtására.

2. ÁBRA  
Az államhatárok változása 1918–1941 között  
(Changes of the state borders between 1918–1941)



A koalíciós időszak közigazgatási reformelképzelései az egyes pártok gazdasági, társadalmi, politikai céljaihoz és hatalmi törekvéseihez igazodtak elsősorban. Minden párt jövőképeinek megfelelően tervezte a közigazgatás struktúráját, működési rendjét, területi beosztását, de az érdekellentétek miatt – a nagyszámú terv ellenére – nem került sor radikális közigazgatási reformra.

### 6) Az államszocializmus 40 éve

A tanácsrendszer bevezetését végül is a külső meghatározottságok, valamint az MDP belső, voluntarisztikus gazdaság- és társadalomátalakítási céljai tették szükségessé a hatalom új birtokosai számára. Az 1949-es alkotmány már alapjaiban meghatározta az állam új struktúráját, benne a közigazgatás, s azon belül a megyék új helyzetét és szerepét. Az I. tanácstörvényre tulajdonképpen már csak a részletek megfogalmazása maradt (Horváth M. T. 1989).

*Az új struktúra legfontosabb összetevője, hogy tudatosan felszámolta az önkormányzati jellegű igazgatást, totálisan államosította a közigazgatást.* A törvény az államszervezetben helyezte el a tanácsokat, megfogalmazta pártirányításukat, meghatározta hierarchikus struktúrájukat, világosan kimondta alá-fölé rendeltségük jellegét. Az államhatalmi jelleg mellett a törvénybe bekerült ugyan a tanácsok tömegszervezetként való meghatározása is, de ez érdemi tartalmat nem kapott.

Az állami és közigazgatási struktúra reformja után került sor a területbeosztás átalakítására. Megyei szinten az átalakítás tudatosan mérsékelt jelentőségű volt, hiszen kimondták, hogy *csak a legszükségesebb esetekben kell a megyék határaihoz "hozzányúlni", a korábbi struktúrát az új hatalom érdekében kell felhasználni* (Hajdú Z. 1991). A meghatározott célnak megfelelően az átszervezés eredményeként a megyék száma 25-ről 19-re, a járásoké pedig 150-ről 140-re, a községeké 3250-ről 3169-re csökkent, s létrehozták Nagy-Budapestet (3. ábra).

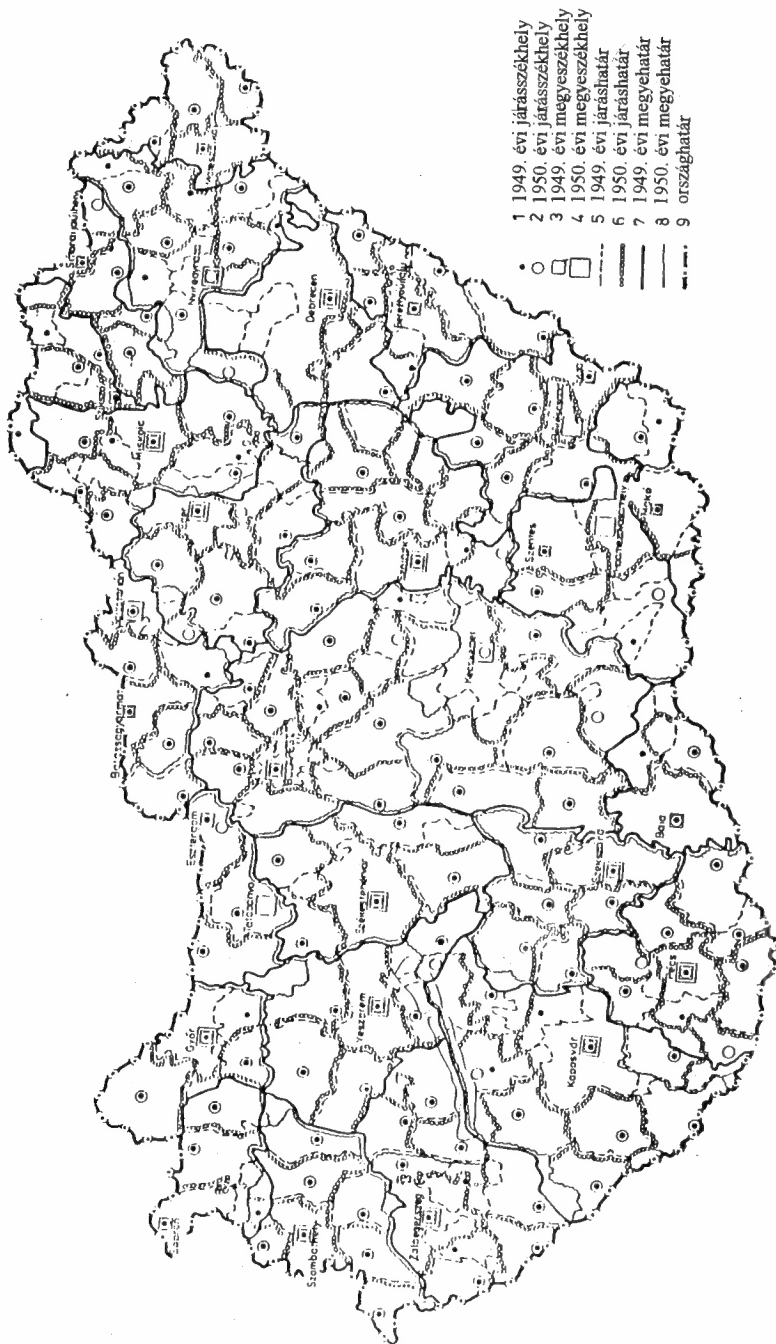
A tanácsrendszer bevezetésekor a területi szintek (megye, járás) felértékelődtek, hiszen Budapest kivételével a városokat a megyei és a járási tanácsok alá rendelték. 24 város a megyei, 29 pedig a járási tanácsok igazgatása alá került. A megyebeosztás radikális reformjára 1953-ban és 1956-ban tervek születtek, de végül is nem került sor alapvető reformra. Az államszocializmus időszakában a megyei beosztás relatíve felértékelődött. Lényegesebb területi változást csak a keszthelyi járás Zala megyéhez történt visszacsatolása jelentett 1979-ben. Az 1954-es II. tanácstörvény módosította a területi-városi igazgatás viszonyait. A nagyvárosokat (Debrecen, Miskolc, Pécs, Szeged) kivette a megyei tanácsok igazgatása alól, és megyei jogú várossá alakította át őket, a többi város pedig járási jogú várossá alakult át.

1969-ben kísérleti jelleggel Hatvan (3 község) és Kapuvár (4 község) körül létrejött a "városi igazgatású község" konstrukció, melyben a városi tanácsok átvették a járási tanácsok községekkel kapcsolatos jogosultságait.

Az 1971-es tanácstörvény újrafogalmazta a tanácsok szerepét, s azokat a "... nép hatalmát megvalósító szocialista államnak, a demokratikus centralizmus alapján működő népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szerv"-ként definiálta. A mi szempontunkból itt a *központi kérdés az önkormányzati jelleg visszahozatala a tanácsrendszer keretei közé.* Az önkormányzat a tanácsrendszer viszonyai között nem a korábbi fogalmi körében érvényesült elsősorban, hanem szűkített, speciális jelentést hordozott.

3. ÁBRA

Az 1950. évi közigazgatási reform  
(The reform of public administration in the year 1950)



*A tanács törvény megszüntette a járási tanácsszintet, de a járás közigazgatási terület egység maradt. A városok körül megindult, majd fokozatosan bővült a városkörnyékek szervezése. Ebben a konstrukcióban nem jött létre alá-fölérendeltségi viszony a testületek között. Sok, majd növekvő számú város körül párhuzamosan élt a szűkebb városkörnyéki és a tágabb járási felosztás, míg a két felosztás versenye a városkörnyéki beosztás általánossá tételével ért véget 1984-ben.*

### *7) Rendszerváltás közigazgatási területi reform nélkül (1989-1990)*

A rendszerváltás előkészítése, az államszocialista rendszer válsága időszakában megjelenő régi és új politikai erők, mozgalmak, pártok programjaikban – eltérő célokkal és tartalmakkal – megfogalmazták a közigazgatási struktúra, benne a megye átalakítására vonatkozó elképzeléseiket. Ezek az elképzelések egy lényegi szempontban szinte teljesen megegyeztek: *a korábbi tanácsrendszert szinte kivétel nélkül elutasították, hitet tettek az önkormányzati közigazgatás megeremtelése mellett.*

A megye körül valósággal összezsugorodtak a politikai törekvések, ütköztek a hatalmi célok, megjelentek a különböző jellegű és tartalmú indulatok is. Ezek a viták részben azt tükrözték, hogy mintegy a "megyének kellett elvinni a balhét" az államszocialista közigazgatás minden hibájáért, bűnéért, hiszen minden esetlegesen hatalomra kerülő pártnak szüksége van központi és helyi közigazgatásra.

A városkörnyéki igazgatás megszűnt, mert eredetileg is csak átmeneti jelleggel jött létre, s általános jelleggel nem illeszkedett az önkormányzatiság új eszményébe. A társulások lehetőségeinek biztosításával akár az új feltételek között is fenntarthatóak voltak, de a települések elsősorban önállóságuk megélését tekintették elsődleges értéknek.

Az alkotmány IX. fejezete a helyi önkormányzatokról szólva egyformán önkormányzati jogokkal ruházta fel a községeket, a városokat, a főváros és kerületeit, valamint a megyék választópolgárainak közösségeit, s megfogalmazta, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek, de az önkormányzatok kötelességei eltérőek lehetnek.

Az önkormányzati törvény előkészítése, kétharmados jellegénél fogva elfogadása, benne különösen a megye és a köztársasági megbízotti intézmény sokfaktorú és többször változó kompromisszum eredménye, melyben összekeveredtek a politikai célok, számítások, továbbá a közigazgatás érdekei. A megye önkormányzati közigazgatási jellegének csökkenése mellett megfigyelhető, hogy felértékelődött a megye, mint területi keret. A változó és továbbépülő állami dekoncentrált szervrendszer elsődlegesen a megyékre épült rá. A köztársasági megbízotti intézmény és régiói többmegyés területi konfiguráció mellett jöttek létre – igaz, hogy meglehetősen vitatható területi egységeket képezve.

### *III. Összegzés*

A magyar közigazgatás történeti térbeli fejlődése sok tekintetben folyamatos, de egyes vonatkozásokban többször megszakított, s ellentmondásokkal terhelt. A megye és a megyerendszer történeti képződmény. Változó, fejlődő, átalakuló organizmus mind hatásköre, szervezete, mind pedig területi struktúrája tekintetében. "Hatalma csúcspontját" a megye a XIX. század első felében érte el, a törvényhozás része, az igazságszolgáltatás

területi letéteményese, általános közigazgatási hatóság, a végrehajtó hatalom legfontosabb területi szerve, saját területén szinte "élet és halál" ura.

A magyar történelem sajátosságai miatt a megye nemzeti intézménnyé vált az "idegen" központi törekvésekkel szemben, s a magyar társadalom vezető elitje nemcsak saját rétegérdekei képviseletére tette képessé, alkalmassá, de nemzeti, alkotmány- és törvényvédő jelleggel is felruházta.

A modern magyar államiság és közigazgatás megteremtésekor az 1870-es években a már "nemzeti központi kormányzat" – melynek meghatározó képviselőit a megye és a megyegyűlések nevelték politikussá – a reálszférában túllép a megye történeti szerepén, bár megfogalmazásaiban a történeti hagyományokra hivatkozik. A parlamenti rendszernek megfelelően szabályozzák és korlátozzák a megyék hatáskörét, mozgáslehetőségeit.

A mindenkori hatalmi, politikai céloknak megfelelően korlátozták a megyei önkormányzatok hatáskörét a dualizmus és a két világháború közötti időszakban. A közigazgatás államosítása szinte feltartóztathatatlannal haladt előre. *A "szocialista megye" bizonyos tekintetben megfogalmazható úgy is, mint a korábban elindult államosítási törekvések végletes, ideológiailag meghatározott, deformált túlajtása.*

Az új önkormányzati megye "a két választás" terméke bizonyos mértékig. A többpártrendszer keretei között számolni kell a parlamenti többségnek és a kisebbségnek is azzal, hogy a helyi önkormányzatok "pártszínezete" nem mechanikus lenyomata a parlamenti erőviszonyoknak. A rendszerváltás során a közigazgatás területén a funkcionális reform megtörtént, de a hatalomba jutott erőknél nem volt pillanatnyi érdeke a radikális területi reform, így az, mint már annyiszor, ismét elmaradt.

### Irodalom

- Ballagi K.–Király P. (1878) *A Magyar Birodalom leírása, különös tekintettel az 1876. XXXIII. törvénycikkre.* Budapest, Athenaeum.
- Baráth T. (1943) *Az országépítés filozófiája a Kárpát-medencében.* Kolozsvár. A szerző kiadása.
- Beér J. (1962) *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945-1960).* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Beér J.–Csizmadia A. (1966) *Történelmünk a jogalkotás tükrében.* (Sarkalatos honi törvényeinkből, 1001-1949). Budapest, Gondolat Kiadó.
- Bibó I. (1975) *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció.* Budapest, MTA Igazgatástudományi Bizottsága.
- Cholnoky J. (1945) *Vármegyénk földrajzi kialakulása. Földrajzi Zsebkönyv.* Budapest, 3-13. o.
- Csánky D. (1890-1913) *Magyarország történeti földrajza a Hunyadiak korában.* Budapest, I-III. kötet.
- Csizmadia A. (1976) *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Csizmadia A. (1979) *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Budapest, Gondolat Kiadó.
- Edelényi-Szabó D. (1928) *Magyarország közjogi alkatrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai. Magyar Statisztikai Szemle,* 6. 648-714. o.
- Ember Gy. (1946) *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig.* Budapest, Magyar Országos Levéltár.

- Eötvös J. (1902) *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. Budapest, Révai, I-III. kötet.
- Erekly I. (1910) *A magyar helyhatósági önkormányzat*. A vármegyék. 1. kötet. Budapest, II. kiadás.
- Erekly I. (1942) *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Pannónia Könyvtár.
- Eszlár K. (1947) A közigazgatás területi reformjai. *Városi Szemle*, 1-2. 93-115. o.
- Ferdinándy G. (1902) *Magyarország közbjoga*. (Alkotmányjog.) Budapest, Politzer Zsigmond és Fia.
- Fényes E. (1847) *Magyarország leírása*. Pest, Beimel.
- Fényes E. (1857) *Ausztriai Birodalom statistikája és földrajzi leírása*. Pest, Heckenast Gusztáv.
- Gyalay M. (1989) *Magyar igazgatástörténeti helységnévlexikon*. Budapest, TIT Nyomda.
- Györfly Gy. (1963) *Az Árpád-kori Magyarország történeti földrajza*. I. kötet. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Györfly Gy. (1977) *István király és műve*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Hajdú Z. (1991) Rendszerváltás, berendezkedés, területiség. (Közigazgatási területi reformtörekvések Magyarországon 1949-1956 között.) *Magyar Közigazgatás*, 4. 323-329. o.
- Hajdú Z. (1993a) A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai I. *Comitatus*, 1. 56-62. o.
- Hajdú Z. (1993b) A magyar megyerendszer történeti, területi fejlődésének sajátosságai II. *Comitatus*, 2. 47-56. o.
- Hantos Gy. (1931) *A magyar közigazgatás területi alapjai*. Budapest, Athenaeum.
- Hencz A. (1973) *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Holub J. (1938) A királyi vármegyék eredete. In: *Emlékkönyv Szent István király halálának 900. évfordulójára*. Budapest, II. kötet. 71-106. o.
- Horváth M. T. (1989) *A tanácsrendszer alakulása és a kommunista párt területi hatalompolitikája (1948-1988)*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Katona Z.–Szamel L. (1949) A megyék új határai. *Állam és Közigazgatás*, 5. 480-489. o.
- Kolozsváry V.–Szamel L. (1950) A járások területének rendezése. *Állam és Közigazgatás*, 6-7. 451-465. o.
- Kristó Gy. (1988) *A vármegyék kialakulása Magyarországon*. Budapest, Magvető Könyvkiadó.
- Kovács T. (szerk.) (1976) *A tanácsrendszer negyedszázada*. (Tanulmányok.) Budapest.
- Magyary Z. (1942) *Magyar közigazgatás*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi Nyomda.
- Molnár K. (1929) *Magyar közbjog*. Pécs, 3. kiadás.
- Némethy A. (1958) Magyarországi törvényhatóságok közigazgatási beosztásának változásai 1526 után. *Történeti Statisztikai Közlemények*, 3-4. 107-120. o.
- Szamel K. (1981) *A megyerendszer története Magyarországon*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet.
- Tomcsányi M. (1942) *Magyarország közbjoga*. Budapest, Kir. Magy. Egyetemi Nyomda. 4. kiadás.

## CHANGES IN THE ADMINISTRATIVE SPATIAL DIVISION IN HUNGARY

ZOLTÁN HAJDÚ

While giving a brief introduction and analysis of the spatial history of Hungarian public administration, the author focuses on the following tendencies:

- in the historical-spatial development of the Hungarian public administration, continuity and interruption were present simultaneously, to a large extent in connection with the turning points of the history of the state.
- The most particular and most important regional unit of the Hungarian public administration was the county that itself changed several times with respect to both its function and spatial appearance.
- With the “foreign ownership” of the central power after 1526, the county developed into a special national-political institution and became the stage of national opposition.
- The historical county and county system reached the top of their power by the mid-19th century: Participant of law making, the regional representative of jurisdiction, general authority of public administration, the most important regional organ of the executive power.
- The civil transformation weakened the feudal type power unit of the counties, with the separation of the branches of power, the former importance of the county governments declined, the state administration pushed county governments out of more and more significant fields.
- In the period of the civil transformation, a significant correction of the regional division of the counties took place, but carefully considering the historically formed county borders.
- The changes of the state border following World War I basically rearranged the regional order of inner public administration. The territorial and population imbalances among the counties were stronger than ever.
- Between the two world wars the nationalisation process of the public administration accelerated.
- Before and during World War II the administrative space of the counties pulsed according to the changes of the state border.
- The state socialist system, built between 1945 and 1950, carried out fundamental changes in the functions and operation of public administration, at the same time it only applied corrections in the regional structure.
- In the second half of the state socialist era some elements of self governments gradually appeared again in the Hungarian public administration, in a sense public administration approached the historical traditions of Hungary.
- The systemic change of self government public administration in 1990 brought a functional reform but not a real regional one.



- The reform of 1990 appreciated the role of the self governments of the settlements for the first time in the history of the Hungarian public administration, and it partly led to the fact that the regional governments were depreciated as never before in the administrative history of Hungary.
- The county governments had never been as weak and deprived of functions in the history of the Hungarian public administration as after 1990.
- The Hungarian public administration and regional system is facing new challenges and bad needs for reforms.