

A NAGY ÁTALAKULÁS BUDAPEST KÖRNYÉKÉN A 19—20. SZÁZADBAN

Egy empirikus társadalomtörténeti kutatás tapasztalatai

KISS JÓZSEF

*„Korszerű reformoknak csakis a
tényleges állapot hű megismerése
szolgálhat alapul.”
(Mártonffy Károly)*

*„Nem a társadalmat kell államosítani,
hanem az államot kell társadalmasítani.”
(Teleki Pál)*

Eredetileg arra gondoltam, hogy a nagy átalakulás, másképpen fogalmazva a modernizáció történeti, szociológiai összefüggéseiről beszélek. Itt, az emlékkonferencián* döntöttem el, hogy elsősorban az önkormányzati múlt, a *helyi önkormányzatok* másfélszáz éves történetének főbb folyamatairól kívánok inkább szólni. Az újabban erősen megélénkült viták, konferenciák, kiadványok egész sorából nyilvánvalóan nincsenek elmélyült, tárgyyszerű ismereteink az önkormányzatok történeti-politikai sorsáról. Arról tehát, hogy a jelenlegi helyzet hogyan, és főleg miért alakult így.

Úgy gondolom, ahhoz a szakmai-politikai disputához, hogy van-e helyi hatalom és önkormányzat ma nálunk, a történelem alapos ismerete fontos érveket és kritériumokat nyújt. Tudom és magam is azt tartom, a történelem nem példatár. De azt is tudom, hogy „amelyik nép nem ismeri saját történelmét, arra ítélik, hogy újra átélje azt”.

Szeretném tehát bizonyítani a történeti modernizáció időszakában kialakult önkormányzati fogalmak, intézmények, kritikai elméletek gyakorlati használhatóságát, valamint ezek normatív használhatóságát a jelenlegi helyzet elemzése és minősítése terén.

Hadd kezdjem az utóbbival, a minősítéssel. Magam is úgy vélem, hogy „ma Magyarországon helyi hatalom nincs, de lehet, és indokolt, hogy legyen” (Gombár 1981). És ahol nincsen intézményesült, garanciális jogokkal ellátott, a nyilvánosság által valamilyen mértékben ellenőrzött helyi hatalom, ott önkormányzat sincsen. Azért is indokolt, hogy legyen, mert Magyarországon úgy a patriarchális mint a modern önkormányzati életnek erős múltja van. De nemcsak az önkormányzati intézményeknek, hanem az önkormányzatokat létükben megkérdőjelező és védelmező centralizálási, municipalizálási törekvéseknek, álláspontoknak is hosszú története van.

*Ránki György emlékére 1989. március 3-án, Debrecenben rendezett konferencián elhangzott előadás írott szövege. Írásomat Ránki György, egykori professzorom emlékének ajánlom.

Imreh István írja: „A ma embere a központosításhoz, az egyöntetűsített és szabadosabb életformához szokottan nehezebben tudja képzeletében újraformálni azt a sokszínű világot, amelyben elődje, mélyen betagozódva, több kis közösséghez szervesen kapcsolódva, meghatározottabban, kötöttebben élte egész életét. A feudalizmust, s nálunk annak rendiségbe, majd a bomlás korába elvezető évszázadait, évtizedeit, ennek a közösségibb jellegű világnak az uralma jellemzi. Az országos méretű közösségi forma lazább szerkezetű, az állam tehát kevésbé kapcsolja közvetlenül magához az egyént. Annál inkább épül az bele kis, őt egészében magába ölelő társadalmi alakulatokba” (Imreh 1983). A 16—18. századi önkormányzati viszonyokról Andrásfalvy Bertalan, Bácskai Vera, Bibó István, Bónis György, Cocha Győző, Für Lajos, Szabó István, Orosz István, Varga János, Vörös Károly stb. többször írt és beszélt meggyőzően. Teljesség-igényű számbavételük külön előadást töltene ki, ezért csak a legismertebb kutatók neveire utaltam. A sok és színvonalas önkormányzati múlt-elemzés ellenére még sincs letisztult és elfogadott önkormányzat-kép. Úgy gondolom, ennek alapvető okai a társadalomtudományokon kívül, a 20. századi, különösen pedig az 1945 utáni politikai viszonyokban rejlenek.

De indulhatunk máshonnan is, a jelenből a dologhoz. Ma már társadalmi tény, hogy a túlzottan központosított állam a közép-kelet-európai országok mindegyikében túlsúllyal nehezedik a társadalmakra. Amikor az önkormányzat és autonómia-törekvések a legátfogóbb politikai-társadalmi igényné, értéké válnak, talán nem fölösleges a helyi önkormányzatot (és hatalmat) hosszabb, mintegy 100—120 éves történelmi távlatba helyezni, és a helyhatósági önkormányzatok centralizációjának társadalomtörténetét a konkrét történelmi körülményektől meghatározottan kutatni. Mire gondolok?

Az 1980-as évek eleje óta foglalkozom Budapest-környék (Budafok, Csepel, Pestszenterzsébet, Kispest, Újpest stb.) társadalomtörténetével a 19. század harmadik harmadától a 20. század közepéig, a központi városmaghoz való csatolásig. Úgy gondolom, hogy a választott időszak és a választott hely, Pest-környék 21 településének modernizációja a községi (városi, falusi) önkormányzat funkcionális szerkezete, annak változásai, vagyis az állam általi destrualása szempontjából példaértékű. Természetesen itt csak egy erősen vázlatos folyamat egyszempontú története rajzolható meg. Valójában ebben a referátumban inkább a lehetséges és nagyon hiányzó vizsgálati szempontokról tudok beszámolni, s nem a kész eredményekről. Nem adhatom a részletes bizonyítást, nem foglalkozhatom a község — törvényhatóság — központi kormányzati hatalom, a három alapvető területi hatalmi tagozat, sok szálú összefüggéseivel. De nem foglalkozhatom a vármegyei önkormányzatok problémáival sem, mert a megyei törvényhatóság mint közigazgatási közösség 1867, a kiegyezés és a Tisza Kálmán-féle közigazgatási átszervezések, reformok után különben sem rendelkezett már semmilyen társadalmi értelemben vett autonómiával. „A 19. század közepétől kezdve, azáltal, hogy az elszegényedett és földbirtokait vesztett középnemesség elfoglalta a hivatali pályákat, a vármegyei nemesi igazgatás megszűnt egy sajátos közéletet élő társadalmi réteg önigazgatása lenni” (Bibó 1947).

Miután a központi hatalom a direkt participációs elveknek megfelelő autonómiákat 1876, de különösen 1886 után lényegében és maradéktalanul a saját ellenőrzése alá vonta, a megyerendszer működése és működtetése elsősorban a hatalmi struktúra fenntartására, zavartalan működtetésére és az ezzel összefüggő kérdésekre korlátozódott (Balázs 1984). Az 1870. 42. tc.-től az első jelentős, a vármegyei önkormányzatot ért korlátozástól kezdve a megyei pótdózás bevezetéséig (1875), a főispán egyszemélyes hatalmának törvényes és nagyfokú kiterjesz-

téséig (1886) a közigazgatási bizottságok garanciális jogának megszüntetéséig alig két évtized telt el. Miután az állam egyik legfontosabb szervező tevékenységévé a közigazgatás *hatalmi szempontú* megalkotása vált, hiába támadt élesen a közjogi ellenzék, a „kormány általánosságban mozgó érvekkel ... utasítja vissza a kritikákat, de az államosításra való törekvést 1890-től már nem is titkolja”. A századforduló után különösen Tisza István, ill. a Nemzeti Munkapárt kormányzata idején napirendre került a megyei közigazgatás gyakorlatilag „teljes” államosítása is, azt csak a világháború kitörése akadályozta meg.

A vármegyei önkormányzatok néhány mondatos jellemzése után visszatérek oda, „ahol minden állami akarat teljesítésének kötelezettsége végződik: a legalsóbb fokú önkormányzatot alkotó közösségbe”. Alapvető kutatási feltételezéseim egyike az, hogy Pest-környék európai színvonalú intenzív iparosítása, városodása, városiasodása a közép-kelet-európai bürokratizált önkormányzati közigazgatásnak egyik, történelmileg lehetséges és megvalósult alternatívája volt. Tudjuk, hogy lényegi „súlyponteltolódás” figyelhető meg az osztrák közvetítéssel intézményesített helyi önkormányzatok és az akkor legfejlettebbnek tekintett angolszász (amerikai) demokratikus önkormányzatok között. Sok szempontból találó az a megállapítás, hogy ez tartalmazásban nem a legfejlettebb nyugat-európai területek demokratikus önkormányzata, hanem az államilag kinevezett közigazgatási bürokráciák (pl. a jegyzői testületek) és a vagyonosok (virilisek) önkormányzata elsősorban. A kettő — a demokratikus, illetve a bürokratikus — közötti lényeges különbséget éppen az önkormányzat három legfontosabb alapfeltételének folyamatos központosításában lehet kimutatni. Az önkormányzatok rendészeti, pénzügyi és háztartási, illetve belső szervezeti felépítésének túlközpontosítási folyamata alkalmasnak látszik a példaszerű összevetésre.

A politikai községek belső igazgatását szabályozó törvények (1871: 18. tc.; 1886: 22. tc.; 1894: 12. tc.) biztosították ugyan a polgári érdekvégyesülés jogi-politikai kereteit, de a virilizmus-sal, a kinevezési rendszerrel, a laikus elöljárók és a hivatali emberek viszonyának „hamis” megfogalmazásával egyben súlyosan destruálták azokat. Ezért írhatta joggal Bibó István, hogy az első (1871) és a második (1886) községi törvények által intézményesített rendszerben a centralista kórformák már a kezdetekben benne voltak.

Mivel az első és a második községi törvény, kisebb módosításokkal ugyan, hatályban volt egészen 1950-ig, indokoltnak látszik a három történeti időszakot átfogó hosszú időtartamú intézmény- és hivataltörténeti vizsgálat. „A magyar közigazgatástudományi irodalom nagy hézagai közt egyike a legfeltűnőbbnek az, hogy a magyar közigazgatás szervezetének történetével keveset foglalkoztunk” — írta máig ható érvénnyel Magyary Zoltán 1937-ben. Ugyancsak elmaradt a községi virilizmus „tárgyasulásának” feldolgozása is. Éppen ezért a községi önkormányzatnak két képe van, önkormányzatiság a törvényekben, rendeletekben és önkormányzatiság a valóságban. Természetesen a 19—20. századi történeti és jelenkori helyi társadalomkutatások sokat tehetnének a korábban csak példaképpen említett hiányok pótlására, de jól megfigyelhető, hogy ezek az igazgatási, hatalomelemzési szempontok, leírások rendre kimaradnak, vagy nem elég mélyek. Az országos igényű vizsgálatokban hiányzik a megfelelő mennyiségű és megbízható, összehasonlításra alkalmas empirikus anyag. A helytörténeti munkálatoknál pedig hiányzik a jó és kritikaelméleti háttér, az általánosításra és összevetésre irányuló kutatói szándék és bátorság, hiányoznak az eligazító kézikönyvek, lexikonok, compassok stb.

Ha mármost részleteiben elemezzük a helyi önkormányzat nagyívű történeti alakváltozásait, a „történeti idők” törvényhozó falujától a történeti modernizáció bürokratikus önkormányza-

taíg láthatjuk, hogy az önkormányzati fejlődési sajátosságok mindenkori kibontásához konkrét kritériumrendszerre van szükség. Ehhez pedig, hogy egy ilyen történeti kritériumrendszer működhessen, elengedhetetlenül fontosak az elsődleges levéltári források, a korabeli közigazgatási apparátusok, intézmények üzemes működésének dokumentumai. Ahhoz viszont, hogy vizsgálatunkban meghaladhassuk a „közigazgatási társadalomképet”, szükséges a forrásbázis lényeges kiszélesítése, vagyis szükségesek a háttérstatisztikák, a helyi újságok, térképek, a memoárok, a magánlevelezések stb. Mindaz tehát, amely közelebb visz a „valóság”, az önkormányzati és autonóm mozgalmak, mozgások és konfliktusok életszerű rekonstruálásához.

A „bürokrácia és a gyár kora”..

A Budapest környéki telepesfalvak indulása már 1848 előtt is kedvező. A közvetlen magánföldesúri függés hiánya az urbáriális és magánjogi szerződésekben szabályozott adó- és egyéb szolgáltatási kedvezmények, az erős árutermelési hagyományok a szabadköltözésű jobbgyátságúknál kedvezőbbé tették az ide betelepülők tényleges gazdasági pozícióját. A nemesség nélküli társadalomszerkezet, a hűbéri rendi kötöttségek majdnem teljes hiánya, a kezdetektől szerződéses jellegű vagyonközösség, a céhes ipar hiánya, a viszonylag védett és védhető paraszti önkormányzat — mind a kezdődő (paraszt)polgárosodás, a korai modernizáció irányába mutató társadalmi tények.

A főntebb fősorolásszerűen leírt patriarchális (paraszti) önkormányzat az 1867 utáni gyár-alapítási lázban, és az 1871—73-as válság következtében már végóráit élte. A korábbi nem nagy számú tradicionális hatósági-társadalmi intézményt a hirtelen fejlődés megsokszorozta, és már az új funkciók szerint tagolta. A hagyományos és a modern (bürokratizált) önkormányzat közötti két-három évtizedes periódust az *önfinanszírozás válságaként* lehet leírni. Az említett válságot az 1874. március 8-án kirobbant újpesti lázadás (adólázadás) már világosan, sőt drámai módon jelezte. A nyílt konfliktus, a robbanás közvetlen kiváltó előzménye egy újpesti illetőségű hentesmester és háztulajdonos oktalan halála volt. A hentesmester egyike volt a tömeges adó-megtagadóknak, akit ezért néhány napos börtönre ítélték, ahol valószínűleg öngyilkosságot követett el. A zavargások arra az egyébként hamis hírre robbantak ki, hogy a hentesmester halálát a pandúrok okozták. A felbőszült tömeg a községházát valóságos ostrom alá vette, felégette, a községi előljáróságot elkergette. A felkelést csak két századnyi vármegyei katonaság tudta megfékezni. A véres konfliktus „eredménye”: két halott, rombolás és gyújtogatás, rablás és 39 elsőbírói ítélet, négy hónaptól négy évig terjedő börtönidőre.

A valódi ok nem a hentesmester halála, hanem a hagyományos önkormányzatok adógazdálkodása, és az állami adó és finanszírozási rendszer között kiéleződött ellentmondás volt. A hirtelen fejlődés megsokszorozta a helyi kiadásokat, a közigazgatási és rendészeti igazgatás költségeit. A hagyományos községi jövedelem- és adóforrások szűknek, kevésnek bizonyultak. Ehhez persze hozzájárultak az amúgy is magas állami egyenes adók, amelyeket vármegyei és 34—35%-os helyi pótagókkal kellett még súlyosbítani. Így sem tudták a valódi civilizációs szükségletek pénzügyi fedezetét megteremteni.

Az igazi kérdés tehát az volt: hogyan oldódott meg a településfejlesztésben az állam — önkormányzat dilemma, a helyi önkormányzat mennyiben maradhatott valóban gazdasági —

pénzügyi önkormányzat? A megoldást egy kétirányú változás hozta meg. A központi adóreform és a községek gazdagodása után az ilyen nyílt konfliktusok megszűntek, viszont ennek az ára az önkormányzati adó és pénzügyi igazgatási rendszer jelentős mértékű államossítása lett.

Az északi és déli Pest-környéken 1860—1890, illetve 1880—1910 közötti három-három évtizedben ment végbe a kapitalizálódás alapfeltételeinek kialakulása: az ármentesítés, az ipari racionalitásokat is figyelembe vevő vasúti és közúti közlekedési hálózat megteremtése, a tervezett funkcionális alapszerkezetű települések kialakítása, valamint a közigazgatás modernizálása. Dél-Pest-környék fejlődése jó 20—30 évvel maradt el az északi régió mögött.

Az intenzív, az *amerikai méretű* iparosodás jellegzetes település- és társadalomszerkezeti következménye lett a „város és vidék”. Ahol a „város” tulajdonképpen az 1873-ban létrejött település, amely a maga zárt keretein belül külön fejlődött. Míg a „vidék” két eltérő gyűrűben telepedett le és szerveződött a városhoz. Egy sűrű belső község-gyűrűben a városi mag körül, és majd azzal együtt alkotott egy összetett települést. És egy szétszórtabb külső gyűrűben, amit akkor a város falusias védőövezetének neveztek.

A városmagot szorosan körülvevő „községgyűrű” megjelenését és fejlődését az 1830 utáni évtizedekre tehetjük, hiszen ekkor még nincsen jelentékeny nagyságú a szomszédos községek között. 1830-ban a városkörnyék lakossága mindössze 11—12 000 között lehetett. A 19. század első céltudatos telepítései Pest-környékén csak 1831-ben, a Károlyi grófi uradalom területén történtek. 1869-ben a lakosság szám már 26 482, mert Újpest (és Rákospalota) mint 1840-től önálló politikai község, jelentékenyen megnövekedett. 1900-ban, bár még szerény méretekben, de már megvan a „teljes” perifériaközség. A fiatal városkörnyék lakosságának száma már 120 678, s ennek mintegy fele közvetlen ipari foglalkozású volt.

A századforduló idején a városkörnyéki ipari régió kialakulásának kezdeti állapotait figyelhetjük meg, amikor az egyes helységekből még inkább véletlenszerű gyártelepedés megy végbe. Meghatározott ipari jellege csak a várossá alakulását már 1886-ban elhatározott Újpestnek, Budafoknak és, a gyorsan fejlődő Weiss Manfréd Művek révén, Csepelnek volt. A három említett település, a helyi társadalmak belső szerkezetét és történeti fejlődési pályáját tekintve három alaptípust képviselt. A századfordulót követő közel két évtizedes időszak a Budapest környéki iparvidék fejlődésének első nagy szakasza volt. Természetesen a népességrobbanás is folytatódott; fél évszázad alatt a lakosság megtízszereződött. 1920-ra a közeli környék már minden településében abszolút túlsúlyra jutott az iparforgalmi kereső és eltartott népesség. Az összehasonlító statisztika adatai szerint mindez nem egyszerűen autochton, hanem regionális és országos népesség-átrendeződési folyamatok következménye. A demográfiai és a városiasodási folyamatokat Budapest északi és déli ipari övezetének, időben és szerkezetében is eltérő ütemű, irányú fejlődése befolyásolta alapvetően. Noha szerfelett nehéz az elemzések során a város és a környék fejlődését, az ok-okozati összefüggéseket szabatosan szétválasztani vagy összekapcsolni. Ha ugyanis Budapest népességének növekedését nézzük, meg lehet állapítani, hogy a nagyméretű gyarapodás az 1880—1910-ig terjedő időre esett. (Ha 1869: 100%, 1880: 131,5%, 1890: 179,9%, 1900: 217,1%, 1910: 325,5%.) Ez alatt a harminc év alatt a lakosság abszolút számát tekintve több mint hatszázezerrel növekedett (1869: 270 500, 1910: 880 500). 1910 után a szaporodás erősen megcsappant. Ezzel egyidejűleg, Budapest népesség-növekedésének abba-

maradásával indult meg a Budapest környéki község-városok újabb erős, három évtizedes, 1910-től 1943—44-ig tartó fejlődése.

A vidék összes iparosodott községének regionális státusza jelentősen megváltozott, mert „egyetemes város-vidék viszonyba” került Budapesttel. A századforduló első évtizedétől a város és a várost környező községek gazdasági-társadalmi egymásrautaltsága kézenfekvővé vált. (Nem véletlen, hogy Harrer Ferenc székesfővárosi főjegyző az 1908-ban éppen induló „Városi Szemle” című liberális szakfolyóirat első számában hozta nyilvánosságra Nagy-Budapest tervzetét. Ezzel bocsatotta négy évtizedes vitaújtjára a korai város-vidék gondolatot.)

Az óriásvárosok vonzáskörébe eső községeknek majdnem mindig kettős arcuk van: egyrészt az önálló (autonóm) település arca, másrészt a nagyvárossal kapcsolt lakótelep (perifériális) jellege. A városfejlesztő energiák ilyen közelsége, szerkezete és dinamizmusa egyszerre nehezítő nyomás, de vonzás is. Ez az alaphelyzet állandósult a város és vidéke nem ritkán konfliktusos kapcsolatában, egészen az 1950-ben bekövetkezett városeyesítésig. Talán mondani sem kell, hogy az új városok helyi társadalmainak mint közigazgatási közösségeknek és Budapestnek a sokszor konfliktusos összeszerveződése az önkormányzatiságnak egy fontos, településszintű metszete. (A „község” szót eddig is, a következőkben is általános értelemben használok, értve azon kisközségeket, nagyközségeket, rendezett tanácsú és megyei városokat.)

A 20. század első két évtizedében a város közellkörnyéke, az infrastruktúra fejlettsége alapján, már jól elkülöníthetően két település-csoportra oszlott. A városias és a falusiasabb jellegű, vagy a kevesebb szükségletű községek csoportjára. Míg Újpest, Rákospalota, Erzsébetfalva, Budafok, Kispest az első, addig Csepel, ipari népességének hirtelen felduzzadása ellenére, a második községtípusba tartozott.

A leghaladottabb község, Újpest, az egykori „gyarmat”, jelentős iparral, polgársággal, saját értelmiséggel és nagyipari munkássággal, egyszóval tagolt társadalmával 1907-ben alakult várossá. A már korábban városias fejlődésnek indult nagyközségek *de jure* várossá válása a hatósági, igazgatási, pénzügyi és törvényes jogkörök jelentős bővülését hozta. Ezzel sokszor összefüggésben megnőtt a bürokratikus „városfejlesztő” adminisztrációk modernizálási, cselekvési lehetőségeinek köre, és az igazgatási apparátusok presztízse is. Ebben az összefüggésben a városi önkormányzati szervezet — nagyságrendekkel nagyobb helyi adóterheivel — és a városi infrastruktúra egymás megteremtői. Természetesen egy részletekbe menő kutatásnál nem közbős a községenként eltérő módon, eltérő szakszerűséggel formálódó település- és városfejlesztő politikák konkrét társadalompolitikai célja, tartalma sem.

Úgy látom, hogy Csepel és a pestkörnyéki régió gazdasági modernizációja, a regionális ipari forradalom, a veszített háború, a forradalmak bukása és Trianon után is tovább folyt, de a társadalmi modernizációs tendenciák lelassultak. Megtört a korábbi idők szekularizációs és racionalizációs folyamatainak lendülete, alapiránya. Az ellenforradalom stabilizálódása után a közellkörnyéken valóságos városfejlesztési hullám indult el. Az 1920-as évektől Budapest környékén már nem lehetett elzárkózni a modern városiasodási törekvések elől. Részben a trianoni városvesztések pótlására, részben a korábbi városiasodási eredmények realizálására, a nagyközségek önkormányzati határozattal és belügyminiszteri jóváhagyással városi szervezettel vettek fel. A sort Kispest nyitotta meg 1921—1922-ben. Rákospalota és Pesterzsébet 1923-ban, Budafok 1926-ban, Pestszentlőrinc 1936-ban alakult rendezett tanácsú, illetve az 1929 óta használt fogalommal, megyei várossá. A „hat város” után 1939—1941 között Csepel

előjárósága, adózó- és lakópolgársága többször is szavazott a városá alakulás programja felől, és mint a községi előjáróság időszerűtlen javaslatát, elvetette azt.

Az urbanizáció ütemének országos lassulását, paradox módon, éppen a dinamikus pestkörnyéki térség rohamos városodásával szemléltethetjük. Az egész két háború közti korszak városfejlődése egyoldalúan és túlnyomórészt Nagy-Budapest növekedésére korlátozódott.

A város belső, nagy közösségei, városrészei és a külvárosok együttese, amelyek korántsem csak egyszerű variációi a városiasodásnak, valójában új lakóhelytípusokat alkottak. Jellegzetes társadalmi-politikai struktúrákkal és sajátos regionális és helyhatósági összefüggésekkel. Azt a befolyást, amelyet a külvárosi lét gyakorolt a lakosság életmódjára, aligha hagyhatták figyelmen kívül a helyi politikusok, a városrendezők és a városkutatók. Nem is hagyták. Okkal állapíthatta meg 1939-ben Chikán Béla, Pesterzsébet polgármestere, hogy Pestkörnyéken „fejlődött ki Magyarországon — Budapest kivételével — aránylag legjobban a szociális gondozás.” Ma sem látszik érdektelen dolognak fölvetni a kérdést, vajon a társadalmi élet, főleg politikai szempontból, összefüggő és eredeti módon szerveződött-e a város-vidéken? A hosszú kérdésre nem meglepő a válasz: igen. Gondolhatunk a „vörös övezet” összefüggő legális és illegális ellenzéki mozgalmaira éppúgy, mint a szélsőjobb 1936 utáni látványos előretörésére. A városkörnyéken szerveződött, illetve itt koncentrálódott a hivatalos kommunista párttól függetlenül a kommunista Demény, Weiszhausz, Rézner és a Deák-csoportok tevékenysége.

De gondolhatunk a sok száz polgári és munkásegyletre, egyletre, helyi pártra, amelyek végül is a helyi önkormányzati kidolgozottság legjobb mutatói. A mindenkori „centralista körformák” leírásának, kutatásának egyik pontos metszete a helyi egyesületek léte, társadalomszervező és integráló funkciója, a helyi hatalmat befolyásoló, az érdekvényesítést legalizáló eljárásmódok intézményesítettsége. 1930-ban Újpesten 52, Csepelen 46 egyesület működött. Ugyanakkor az anya- és fiókegyséletek arányát figyelve az egyesületi regiszterek vizsgálatából kiderült: az 1920-as évektől az egyletek, körök stb. központosításának folyamata is fölgyorsult. Mégis, a valóban helyi egyesületek legfőbb funkciója az volt, hogy az adott helyi társadalom tagoltságát (némi „függetlenül” az országos politikai intézményrendszertől) az önkormányzatok belső tagoltságává szervezze át. Hiszen a társadalom tagoltsága és rétegzettsége, megfelelő intézmények hiányában, még nem politikai tagoltság. Mindez vonatkozik a helyi nyilvánosság legfőbb eszközeire, fórumaira, a valódi értelemben vett helyi kötődésű sajtóra, az újságokra. Szinte mindegyik nagyobb községben működött helyi újság, a városokban egyszerre több is. Ahol és amikor sikerült az országos folyamatoktól való relatív függetlenedés, ahol sikerült megakadályozni az állam illetéktelen terjeszkedését, ott és akkor beszélhetünk valódi helyi hatalomról mint önkormányzati biztosítékról.

Ezt a gondolatsort érdemes az „idős” Eötvöstől származó idézettel lezárni. „Ha az állam egyes részeinek (községeknek, megyéknek, tartományoknak) autonómiája veszélyessé válik az államra nézve, abban kell okát keresnünk, hogy a kisebb közösségek, közelebb állván az egyeshez, s ez több befolyást gyakoroltatván azok vezetésére, s önérdelkeinek azonosságát a közösség érdekeivel tisztábban belátván, mindig sokkal kompaktabbak, mint a nagyobbak, s így a kisebb közösségek és az állam közti összeütközések alkalmával — miket, miután a körök, melyekben mindkettő mozog, sokképpen érintkeznek, alig kerülhetik ki, ha amazoknak némi önállóságot adtak — valószínűnek lehet venni, hogy lassanként mindig a község körét terjesztik kijebb az államhatalom rovására. Ami csak tágítja azon kötelékeket, melyek az egyest községhez,

megyéjéhez vagy tartományához fűzik, s csonkítja ezek hatalmát az egyes fölött, úgyszintén ami csak az egyes polgároknak ébrentartja az öntudatot, hogy nem az egyes községhez vagy tartományhoz, hanem az államhoz tartoznak, mindaz szükségképp előmozdítja az állam szilárdságát is. Mindkettőt pedig legjobban elérheti szabad egyesületek által.”

Volt már róla szó, hogy az 1867 utáni iparszabadság, a modern kereskedelmi jog nyomán kibontakozott tőkés fejlődés kapcsolta be a pestkörnyéki falusi-agrár térséget a dinamikus gyáripari fölfutásba. A déli pestkörnyéki igen intenzív iparosítást követve épültek ki a racionális, munkamegosztásos, szakszerű hivatalszervezetek. Ezt a fejlődést teljesíti ki a világháború. Ezen időszak a „bürokrácia és a gyár” kora Pestkörnyéken. Noha a térség fejlődése nagyon erősen kapcsolódott az ipari-kereskedelmi konjunktúra-ciklusokhoz, az intenzív iparosodás folyamatosan „szakszerűsége készíteti az új városiasságot”.

„Az önkormányzat élete” ... az önkormányzat sorsa ...

Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzat kiépítése része volt a közigazgatás általános modernizálásának. Az sem vitatható, hogy a városi önkormányzatok a demokratikus önkormányzat számos formai elemét tartalmazták. Csakhogy a centralizáló állam az adminisztratív, a rendészeti és a pénzügyi alapfeltételek megteremtésében úgy megszorította a községeket, hogy elsőrendű életfeltételeiket vonta meg tőlük.

Csepelen 1891 decemberében fogadták el a szervezési szabályrendeletet a „község beligazgatásáról, háztartásáról és számviteléről”, amely több, mint száz módosítással, de lényegét tekintve 1950-ig érvényben maradt. Létrehozták a képviselőtestületet, és benne a virilizmus intézményét. 1893-tól megindult az igazgatási bürokrácia, az irányítók rendkívül gyors számszerű gyarapodása. Ha csak a létszámot nézzük 1893—1944 között, félszáz év alatt a községi adminisztráció a korábbi kettőtől 201-re nőtt. A státusbeliek számnövekedése lassúbb ugyan, mint az összes alkalmazott gyarapodása, de a fejlődés így is imponáló. A község-falu 1900-ban veszi föl a nagyközségi szervezetet. Ekkor már a község 15—20%-os pótdadót szedett, tehát innen számíthatók a helyi pótdadógazdálkodás kezdetei. (A pestkörnyéki városok 30—100%-ig szedtek általában községi pótdadót.) 1893-tól kezdődött az újjászervezett testületek írásbelisége. Az 1901: 20. tc. és az 1902 novemberében kiadott községi ügyviteli szabályzatok nyomán kialakított hatáskörök alapján világos volt, hogy a jegyző most már egyértelműen az államhatalom „helyi” leléteményese, s a bírónak, a laikus előjárónak való formális alárendelése nem egyéb, mint a valóságos hatalmi viszonyok elfedése. Magát a bírói hivatalt is bürokratizálták, s így a laikus előjárók állásai sem maradtak immár *nobile officium* fizetés nélküli tisztségek. Az ügyviteli szabályzatok kiadása nagy lépést jelentett a centralizáció irányában, mert megkezdődött a közigazgatási gyámkodás (adminisztratív tutela) gyakorlata, amely már nem konstruktív eleme semmilyen demokratikus határozathozatali vagy döntési folyamatnak.

Nemcsak bővült, bürokratizálódott, hanem szakszerűsödött is a csepeli adminisztráció. A gyáripari fejlődés teremtette igazgatási szükségletek kielégítésére 1903-ban szabályozták a napi hivatali időt és az adószedési periódust. Már a háborús fölfutás éveiben szervezték meg a lakossági nyilvántartási hivatalt, a közellátási osztályt és a lakshivatalt. A képviselőtestületek mellett az ügyek szakszerűbb vitelére pénzügyi, építési, közművelődési és közéleti bizottságok alakultak.

A századfordulóval megjelenik ama bizonyos főjegyző vagy polgármester, „aki mindig iskolát végzett ember volt, minden írásbelit elvégzett, szerves része volt az egész vezető társadalomnak, mégsem volt sem nemesi jellegű úriember, sem cívis, hanem tipikusan értelmiségi funkciót látott el” (Bibó 1946).

Paradigmatikus értékű a rendészeti központosítás folyamata. A budapesti államrendőrség hatáskörét Pestkörnyék legfejlettebb északi részére már 1889-ben kiterjesztették. 1912-ben Erzsébetfalvát, Kispestet és Pestszentlőrincet is bekebelezte az államrendőrség, mivel az „bővített hatáskörrel és jó szervezettséggel bír, kiszorítja a közveszélyes alakokat a fővárossal szomszédos községekbe”.

Csepelen 1905-ben tört ki az első súlyos társadalmi-politikai konfliktus a gyárvezetés és a munkásság között. Nem véletlen, hogy a község éppen 1907—1908-ban szervezte a maga municipális rendőrségét. A községnek a maga rendőrsége „... közbiztonsági, adózási szempontból kívánatos, hogy az idegen helyről jövő és itt letelepedett lakosság kellőleg nyilvántartassék”. De alighogy megtörtént a községi rendőrség fölállítása, a vármegye már arról érdeklődött, hogy Csepel „Valjon nem volna-e hajlandó az államrendőrség hatáskörének kiterjesztését kérelmezni?” A helyi polgárság ekkor (1908-ban) még elutasította a kérdés formájában megfogalmazott sürgetést. Pest vármegye közigazgatási bizottsága viszont egyre nyíltabban követelte az államrendőrség hatáskörének kiterjesztését. A miniszterelnökhöz írott 1911-es, 1912-es és 1913-as jelentéseiben egyenesen követelte, hogy a községek mondjanak le autonómiájuk egyik legfontosabb feltételéről, a saját rendőrségükről.

A háború, a gyárak militarizálása, a haditermelés, a hadiipari fontosságú községek szigorú ellenőrzése oda vezetett, hogy a község 1916-ban már az 1908. évi összeg hétszerezését is vállalta, csakhogy megtörténjék az államrendőrség hatáskörének kiterjesztése Csepel területére. Az államrendőrség 1916 augusztusában meg is kezdte működését. Jogilag csak majd egy év múlva (1917 júliusában) került sor a hatáskör kiterjesztésére. A kívülről jövő nyomáson túl végül is az döntött, hogy a helyi hatalom biztosítani akarta a háború adta vagyonosodási lehetőségeket. Ezért azután gyorsan és önként feladta önkormányzatának talán legfontosabb területét.

A folyamat betetőzését jelentette az egész ország rendőrségének államosítása, 1919 késő őszén (1920: 1. tc.). Ezzel befejeződött az igazgatottak teljes kirekesztése a rendészeti igazgatásból. A municipális rendőrség sorsa, a rendészeti központosítás története különösen élesen mutatja, hogy a helyi hatalom modernizálódott intézményei maguk is részei lettek az állam „láthatatlan” erőszakszervezeteinek. Megismerésük épp ezért aktuális is.

Az 1920-as évtized első felében az egységes közigazgatás községi tagozata több értelemben is jelentősen átalakult. A belügyi igazgatás centralizációját gyorsan követte az adó- és pénzügy, valamint vagyongazdálkodás központosítása és szervezeti elkülönülése. Az első lépés volt az 1921-ben életbe léptetett forgalmiadó egy részének átengedése a városoknak. A törvényhozás 1923-ban átengedte a kereseti adót, a bor- és húsfogyasztási adókat és végül az italmérési illetékeket. A nagyobb városok új községi adókat is életbe léptettek. Az 1923. évi adóreformmal épült ki a városok új adórendszere. Ezek után tudtak csak a városok nagyobb hitelhez jutni, amelyre az 1925: 22. tc. hatalmazta fel őket (16 millió dollár névértékű hosszúlejáratú, törlesztéses kölcsönt vettek fel). Mindez a lehetőség csak a jómódú, gazdag önkormányzatoknak volt lehetőség és valóság.

A 3330 kis- és nagyközségnek maradt az „önkormányzati koldustarisznya”, valamint a forrásszűkét ellensúlyozó „hatékony ellenőrzés” politikája. A túlságos gyámkodás és az ebből folyó késedelmes, hosszadalmas szankcionálás (előzetes elvi hozzájárulás, költségvetési hitelteli jóváhagyás, tervek felülvizsgálata, kiviteli jóváhagyása stb.) itt már anyagi veszteséget, kárt, hátramaradást okozhatott és okozott is. Az önkormányzati koldustarisznya kialakulásában döntő tényező volt az 1924: 4. tc. és az 1927: 5. tc., amelyek erőteljesen megszorították a szegényebb és kisebb önkormányzatok gazdálkodását. Az 1936. évi önkormányzati adóstatisztika szerint a községek 74.000.000 pengőnyi szükségletéből a legfontosabb forrás a községi pótdadó (34%), s utána az átengedett állami jövedelem (24%). Az erőforrások sorrendjében harmadik a jövedelmező vagyon (10%), negyedik a helyi közszolgáltatásokból eredő saját forrás (9%), és az államsegély (9%). Az önkormányzatok egyéb jövedelmei különféle apró forrásokból erednek, és ezeket külön-külön osztályozni nem érdemes (17%).

A nehéz helyzetbe jutott községek részleges állami szanálásának a lehetőségét az 1920: 34. tc. nyitotta meg, lehetővé téve, hogy a község jövedelmét az ingatlanforgalomból növeljék. Amint az államhatalom bizonyos jövedelmek átengedésével, állami szubvenciókkal, kölcsönökkel segített a községek háztartásán, úgy e segítségadás jogcímén előbb korlátozta, majd megszüntette a gazdasági önkormányzatok függetlenségét és szabad mozgását. Így jutottak el a községek 1924—1925. évfordulóján egy olyan állapothoz, amelyből saját erőből az adott jogrendszerben nem volt kiút. Szinte teljessé vált a községi önkormányzatok államosítása: a szanálásnak nagy „ára” volt.

Összességében tehát fel kell tennem a kérdést, pontosabban a kérdéseket: vajon ez a gúzsba kötött helyi önkormányzat a valóságban mire volt képes? Képes volt-e arra, hogy az adózó polgárok politikai iskolája legyen? Vagy a gyökerében antidemokratikus Horthy-rendszer községi önkormányzata jogi fikció volt csupán?

A kérdésekre többféle válasz is adható. Weisz István szerint az egységes közigazgatási szervezet — alulról, a község mint igazgatási alapintézmény felől szemlélve — a „túlzott központosítás, a gyámságig fokozott ellenőrzés idejét élte”. A helyi önkormányzatok jogfejlődése annyira hátrányossá vált, hogy még az alaptörvényekhez képest is visszafejlődésről kell beszélni. Koncz János ezt írta 1937-ben: „Csak látszat a mai községi önkormányzat, mert egészet jelentő összetételében nem fejlődött, elvesztette arányosságát a kormányzati és önkormányzati egyenlítőnek az ege alatt”.

Az 1930-as évek második felétől az önkormányzat önálló politikai életet élő kérdés. Tegyük hozzá: ismét az. A hivatalos kormányzat deklaratív módon beismeri, a községek közigazgatási helyzete tarthatatlan. Keresztes-Fischer belügyminiszter 1939 novemberében bejelenti az autonómiák ügyének új rendezését, vagyis a községi reformot. Teleki Pál miniszterelnök 1940 márciusában a községek kongresszusán azt fejtegette, hogy „nem a társadalmat kell államosítani, hanem az államot kell társadalmasítani”. A községi reform ezúttal is elmaradt.

A korabeli válasz tehát szigorú: a „nyomorék” önkormányzat sürgős és radikális reformja nemzeti ügy. A reformelvek készen állnak: adóreform, amelyben az „állam részlettené a községeket az illető község területén befolyt állami jövedelmekből”. A nyers virilizmus eltörlése. Az alsófokú közigazgatási bíróság fölállítása. A helyi pótdadógazdálkodás kötöttségeinek megszüntetése. Az általános kinevezési rendszer fölvaltása a tisztviselők választásával és választhatóságával ... stb.

A reformtehetetlenség, a konzerválás reform nélkül közigazgatási gyakorlata folytatódott. „Szakértők évtizedek óta szinte kísértetiesen ugyanazokkal a szavakkal vázolják a hibákat: a nyolcvanas évek szakirodalma, a század elejének szakirodalma és a mostani szakirodalom legtöbb megnyilatkozása olyan, hogy bármelyik cikket vagy tanulmányt áttehetjük az előbbi vagy későbbi korszakba” (Mártonffy 1939). Tagadhatatlan, az önkormányzat egyre előbb múlt. Dolgozatommal két történeti tény akartam dokumentálni. Az első: ami az önkormányzatok centralizációval történő elsorvasztását illeti, 1948 után volt mire építeni.

Az önkormányzat sorsát illetően lássuk be mi is: az 1948 után történtek a nemzetközi hatalmi — politikai erőviszonyok ismert alakulásának következményei. De a már egyszer eldöntött kérdések „alternatívái is többnyire élők, vagy felelészthetők, vagy elsorvaszthatók, de semmiképpen nem tárgytalanok”. Mert minden szervezet demokráciájának külső feltétele az autonómia, az önrendelkezés. A helyi igazgatás autonómiája az önkormányzat. Remélem, rövidesen kiderül, hogy ezt a múltat sem lehet „véggépp eltörölni”. Idő kérdése, hogy általánosan kiderüljön, hogy ma Közép-Kelet-Európában „az önkormányzat a legfőbb társadalmi igény”.

Források és irodalom

- Berend T. I. (szerk.) (1965) *Csepel története*, Budapest.
- Balázs M. (1984) *A dualizmus politikai kultúrájának, mobilitásának és karrier-típusainak vizsgálata a közigazgatási apparátusban* (Kézirat), Budapest.
- Bózis Gy. — Degré A. (szerk.) (1971) *Tanulmányok a magyar helyi önkormányzat múltjából*, Budapest.
- Bibó I. (1983) *Társadalmi reform és közigazgatás*, B. I. összes Munkái, Bern 3. k.
- Bibó I. (1979) *A magyar közigazgatás történeti háttere 1946*. Közli: Gyarmati Gy. *Egy elmaradt közigazgatási reform 1946*, Századok 3.
- Concha Gy. (1905) *Politika I—II.*, Budapest.
- Concha Gy. (1928) *A municipális rendszer jelen állása Európában*, In: Concha Gy. *Hatvan év tudományos mozgalmi között I.*, Budapest.
- Csizmadia A. (1949) *A község*, Budapest.
- Egyed I. Budapest önkormányzata, *Magyar Statisztikai Közlemények*, 78, 3.
- Enyedi Gy. (1983) *Földrajz és társadalom*, Budapest.
- Erdei F. (1971) *Város és vidék*, Budapest.
- Eötvös J. (1984) *Neveljünk polgárokat...*, Budapest.
- Eötvös J. (1981) *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra I—II. k.*, Budapest.
- Imreh I. (1983) *A törvényhozó székely falu*, Budapest.
- Gombár Cs. (1984) *Egy állampolgár gondolatai*, Budapest.
- Gombár Cs. (1980) *Politika címszavakban*, Budapest.
- Gombár Cs. (1986) *Allampolitikai rendezőelvek és a helyi társadalom* (Kézirat), Budapest.
- Harrer F. (1908) *Nagy-Budapest, Városi Szemle*, 1.
- Harrer F. (1933) *Városrendezési politika*, In: *A magyar város*, (szerk. Mártonffy K.) Budapest.
- Homolyai R. (1946) *Városi önkormányzat*, Budapest.
- Huszár T. (1983) *Falu a társadalomban*, In: *A szocialista átalakulás jellemzői falun*, Budapest.
- Kiss J. (1983) *Vázlat Csepel társadalomtörténetéhez*, Budapest.
- Koncz J. (1923) *A községi közigazgatás reformálása*, Budapest.
- Koncz J. (1937) *Önkormányzat és közigazgatás*, Budapest.
- Koncz J. (1940) *Az önkormányzat élete. Vita a választásról és a kinevezésről*, Budapest.
- Koncz J. (1947) *A közigazgatási útmutató. Minta és példatár a községi jegyzőségek részére*, Budapest.
- Magyary Z. (1940) *Várospolitikai*, In: *Városfejlesztés, városrendezés, városépítés* (szerk. Mártonffy K.), Budapest.
- Magyary Z. (1942) *Magyar Közigazgatás*, Budapest.
- Mártonffy K. (1939) *A magyar közigazgatás megújulása*, Budapest.
- Meznerics I. — Torday L. (1937) *A magyar közigazgatás szervei 1867—1937*, Budapest.
- Nagy E. (1978) *Önkormányzat Magyarországon 1867—1918-ig* (Kézirat), Budapest.

- Pálosi E. (1939) *A vármegyei önkormányzatok társadalompolitikai feladatai*, Eger.
Ránki Gy. (1986) *Állam és társadalom a két világháború közötti Közép-Kelet-Európában*, Budapest.
Ránki Gy. (1987) *A modernizáció történetéhez és problematikájához Magyarországon*, (Kézirat) Budapest.
Somlai P. (1977) *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás*, Budapest.
Sarlós B. (1976) *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Budapest.
Szende P. (1908) *A magyar helyhatósági önkormányzat, Huszadik század*.
Tocquille, A. de (1983) *A demokrácia Amerikában*, Budapest.
Weis I. (1930) *A mai magyar társadalom*, Budapest.
Weis I. (1932) *A magyar falu*, Budapest.

THE GREAT TRANSFORMATION IN THE SURROUNDINGS OF BUDAPEST IN THE 19TH AND 20TH CENTURIES

JÓZSEF KISS

Basic conditions of capitalism developed in the northern and southern surroundings of Pest during the three decades between 1860—1890. These conditions were protection against floods, development of road and railroad networks taking industrial rationalizations into account as well, formations of settlements with planned, functional basic structure and modernization of administration. Development of the neighbouring area south of Budapest was delayed with a good 20—30 years as compared to the northern region.

The typical settlement and socio-structural phenomenon, “the city and its surroundings” was the direct consequence of intensive, *American-type* industrialization. In this context the “city” is practically the settlement created in 1873, which developed separately within its limits. At the same time, the “surroundings” settled down and became an organic part of the city in two different rings. One of the rings was a dense, internal ring of settlements located around the urban core and later they formed a complete settlement. The other ring was a more dispersed external one, which was called then the rural protective ring of the city.

Villages in the sphere of influence of large cities usually have two faces: on the one hand, the face of independent (autonomous) settlement, and on the other, the residential (peripheric) character related to the city. Nearness of urban development energies, their structure and dynamism exert pressure and attraction at the same time. This basic situation became permanent in the relationship — often burdened with conflicts — of the city and its surroundings until as late as 1950, the year of unification.

Transl. J. Mészáros