

DEÁK ISTVÁN*

**A XIX–XX. SZÁZAD FORDULÓJÁNAK MAGYAR POLGÁRI,
VALAMINT A MAI SZERBIA – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VAJDASÁGRA
– KÖZIGAZGATÁSÁNAK RÖVID BEMUTATÁSA**

*A ROUGH HISTORICAL OUTLINE OF THE HUNGARIAN PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE TURN OF THE XIXth–XXth CENTURY
AND OF THE PRESENT-DAY SERBIA ESPECIALLY WITH REGARD
TO THE AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA*

ABSTRACT

After the Austro-Hungarian Compromise of 1867 the territorial and mostly feudalistic local governments were abolished in Hungary. The county system became the fundamental and general basis of the public administration, for the first time in the history of the country. Despite and in line with this phenomenon the regionalism has appeared in the public administration so the departmental governance at the territorial level was very varied. The country planning of the municipalities was achieved by the Act XXXIII of 1876 which was applied with some small corrections until 1920.

The most important element of the political transformation occurred in the Central and Eastern European countries at the end of the XXth century was the restitution of the local governments. That was the case in Serbia and in Vojvodina where besides the province districts were established too. A district is a territorial unit of the public administration. Serbia is divided into 29 districts of which 7 can be found in Vojvodina.

The municipality is the smallest unit of the public administration which is a territorial unit with several settlements. It can be matched to the old district in Hungary.

1. Bevezetés

A kiegyezés utáni korszak megszüntette a területi jellegű, feudális eredetű önkormányzatokat Magyarországon. A polgári közigazgatás meghatározó alapelemévé – az ország története során először egyetemlegessé téve azt – a megyebeosztás vált. Ezzel párhuzamosan tanúi lehetünk az államigazgatás egyfajta hivatali regionalizmusának, bár az ágazati irányítás területi szintre vitelében a sokféleség és a sokszínűség továbbra is jelen van. A törvényhatóságok területrendezése az 1876. évi 33. tc. által valósult meg, ami – kisebb korrekcióktól eltekintve – egészen 1920-ig érvényben volt.

A közép-kelet-európai XX. század végi rendszerváltások központi eleme az önkormányzatiság visszaállítása volt. Így történt ez Szerbiában, a Vajdaságban is, ahol a tartomány mellett körzeteket alakítottak ki. A körzet a közigazgatás területi egysége. Az ország 29 körzetéből 7 található a Vajdaság területén.

A közigazgatás alsó szintjén a község áll, amelyen egy több településből álló területi egységet kell érteni, ami a korábbi magyarországi értelmezés szerinti járásnak feleltethető meg.

* II. éves PhD-hallgató, PTE KTK Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola.

2. A magyar polgári közigazgatás

A kiegyezést követően először 1870/71-ben szabályozták átfogó jelleggel a vármegyei, járási és községi közigazgatást. Az 1886-ban elfogadott XXI. tc. 1950-ig meghatározta a középszintű közigazgatás kereteit. A hivatkozott tc. 2. §-a szerint a törvényhatóság önkormányzati feladatai mellett ellátja az állami közigazgatás közvetítését és egyéb országos, közérdekű ügyekkel foglalkozhat. A vármegye járásokra tagolódik, a nagyobb járások pedig kerületekre.

A megyékről és községekről szóló törvények, ha nem is képviseltek modern önkormányzatiságot, erényük a korábbi államszervezethez képest, hogy beillesztették a területi államigazgatást az állami irányítás egészébe. A szabályozás nyomán először került sor a területi közigazgatás átfogó rendezésére. Ebben a korszakban határozott törekvés mutatkozott az igazgatás modernizációjára, a polgári demokrácia bizonyos eszméinek érvényesítésére. Egységessé vált a területi közigazgatás, jelentősen növekedett a közigazgatás létszáma a feladatokkal párhuzamosan, s javult a működés szakszerűsége, megjelentek a hatékonyság, törvényesség, demokrácia szempontjai.¹

A járásokban, kerületekben önálló önkormányzat nem volt, azok igazgatási egységek. A járás élén a vármegye törvényhatósági bizottsága által megválasztott főszolgabíró, a kerület élén a szolgabíró állt, akik a vármegye költisztviselői (a vármegye székhelyén kívül dolgozó vármegyei tisztségviselők).

A járással megegyező jogállást élveztek a rendezett tanácsú városok, amelyek élén a vármegyei törvényhatósági bizottság által választott polgármester állt.

A vármegyéken belül a járások területi beosztása, székhelyének megállapítása, a vármegye hatáskörébe tartozott.

Az ország legjelentősebb városai törvényhatósági jogú városi rangot kaptak, a vármegyékkel azonos jogállást élveztek. A törvényhatósági jogú városok élére a kormány nevezett ki főispánt.

A rendezett tanácsú városok önkormányzatiságát jelentősen korlátozta az, hogy a város első emberét nem a városi polgárok, hanem a vármegyei törvényhatósági bizottság választotta, mivel a polgármester főszolgabírói jogállást élvezett, így a vármegye tisztségviselője volt. A rendszerben élesen elkülönült a város és vonzáskörzete.²

Az 1886. évi törvény a kisközségek hatékony működése érdekében széles körű térszerkezeti alakítási jogokat biztosított az államigazgatásnak.

Az 1918–19-es forradalmak leverését követően kiépülő magyar állam a jogfolytonosság igényével lépett fel, így a helyi-területi közigazgatás szervezését meghatározó jogszabályokban alapvető változásokat nem hajtottak végre.³

2.1. A megye helyzetének változása

A kiegyezés utáni korszak – túllépve a megye történeti szerepén, bár megfogalmazásai-ban a hagyományokra hivatkozva – a polgári megyével fémjelvezhető. Ekkor a megye hatásköre, a megyei önkormányzat jelentősége lényegesen lecsökkent, mozgáskörét a kormányzat erőteljesen korlátozta, többek között elveszti igazságszolgáltatási jogkörét. Ezzel párhuzamosan tanúi lehetünk az államigazgatás egyfajta hivatali regionalizmusának, bár az ágazati irányítás területi szintre vitelében a sokféleség és a sokszínűség érhető tetten. A törvényhatóságok területrendezése az 1876. évi 33. tc. által valósult meg, és kisebb korrekcióktól eltekintve egészen 1920-ig érvényben volt. A szabályozás legfontosabb eleme az, hogy megszüntette a területi jellegű, feudális eredetű önkormányzatokat, s talán az ország története során először egyetemlegessé tette a megyebeosztást.

A Horthy-érában – a Tanácsköztársaság korszaka után – az 1918 előtti jogfolytonosság hangsúlyozásával alkották meg az 1923. évi 35. tc.-et. Ennek II. fejezete rögzítette a megyei közigazgatás új területi rendjét. Mindvégig hangsúlyozták azonban, hogy az ország határait nem tekintik véglegesnek, ezért csak az új államhatár által kettévágott csonka megyéket egyesítették. A megyei közigazgatás kereteit az 1929-es 30. tc. határozta meg, amely aztán – kisebb változtatásokkal – egészen a tanácsrendszerig érvényes maradt: rendelkezett az önkormányzati testületek újjászervezéséről (a törvényhatóság egyetemét a törvényhatósági bizottság képviselte, tagjait választották). A két világháború között a megyei önkormányzat – bár veszített jelentőségéből –, mint területi egység a közigazgatás meghatározója, minden államigazgatási szerv a megyére vagy azok csoportjára épült.⁴

Az önkormányzati jog azt jelentette, hogy a vármegyei törvényhatóság belügyeiben saját maga intézkedett. A működéséhez szükséges pénzt saját jelentős anyagi forrás híján államsegélyből nyerte. Történt ez azért, mert a központi kormányzat vette át az államhoz befolyó pénzek kezelését, amelyet korábban vármegyével megosztva gyakorolt.

Az állami közigazgatás közvetítése nem jelentett mást, mint az országos államstruktúra leképezését. Tehát a már sokszor emlegetett főispán volt a vármegye kvázi uralkodója, míg az alispán helyzete a miniszterelnökre emlékeztetett. Az országgyűlés helyi megfelelője a törvényhatósági bizottság volt. A „helyi kormányként” felfogható testületet alkotta a főjegyző, a tiszti ügyész, a jegyző, a pénztárosok és a főszámvevő.

A vármegye törvényhatóságai, azaz maga a vármegye, illetve a területén elhelyezkedő törvényhatósági jogú városok, politikai jogokkal is rendelkeztek. Közérdekű, sőt országos ügyeket is megtárgyalhattak. A törvényhatóságok egymással és a kormánnyal is közölheték megállapításaikat, továbbá az alsóházhoz kérvényt nyújthattak be.

Ahogy a nemesi vármegyéknél tettük, itt is érdemes kitérni a legfontosabb testületi szervek és tisztségek rövid ismertetésére.

A polgári vármegye legfontosabb szerve a törvényhatósági bizottság volt. Adott vármegye méretétől függően e bizottság létszáma 120 és 600 fő között ingadozott. A testület felét a legtöbbit adózók tették ki, míg a másik felét választották, ám alapkövetelmény volt a helyben lakás és az írni-olvasni tudás. Ezen bizottság rendelkezett a legáltalánosabb hatáskörrel, így például szabályrendeleteket alkotott, építkezései felett intézkedett, tisztségviselőket választott, a községi ügyeket másodfokon kezelte etc.

A nevében szereplő területen töltött be jelentős szerepet a közigazgatási bizottság. A testület legfontosabb feladata az önkormányzati és állami közigazgatási szervek közötti összhang megteremtése volt. Egyes közigazgatási határozatok elleni fellebbezéseket, panaszokat is elbírált. Havonta tartotta üléseit, és azokon a főispán elnökölt.

A vármegye fontosabb tisztségviselőinek áttekintése folyamán tapasztaljuk, hogy új tisztséget nem találunk, csupán a régebbi pozíciók feladatkörei változtak.

A főispán, mint helyi kormányzó működött, és továbbra is a király nevezte ki. Széles végrehajtói-ellenőrzési jogkörrel rendelkezett, továbbá tisztségviselőket nevezett ki.

A hatalmi hierarchiában változatlanul a főispán alatt helyezkedett el az alispán. A vármegyei igazgatást vezette, illetve az ő kezében is fontos végrehajtói hatalom összpontosult.

A tiszti ügyész a törvényhatóság jogtanácsosa volt, a határozatok kiadása előtt ő adta hozzá a jogi szakvéleményt. Kiemelkedő feladata volt, hogy a törvényességet felügyelje.

A vármegyék kisebb közigazgatási egységei a járások voltak, melyek irányításáért a főszolgabírák feleltek. Ők irányították a járási karhatalmat, és első fokon ítéleztek is.

A polgári vármegyék rendszere 51 évig zavartalanul működhetett. A XX. század első fele azonban többször is megtépázta az ősi közigazgatási szerveinket. Az első sokkhatás 1918-ban érte a Magyar Királyságot. Négy év háború után ellenséges, megszállócsapatok nyomultak be az ezer éves magyar állam területére. A közigazgatás zavara, és működésé-

nek akadozása, egyes országrészekben leállása törvényszerű volt. 1920. június 4-én pedig megpecsételődött a vármegyék többségének sorsa. A 72 vármegyéből, melyből 8 Horvátországot alkotta, mindössze 33, többségében csonka vármegye maradt meg. Ezen csonka vármegyék közül több olyan is akadt, amelyből néhány tíz vagy néhány száz négyzetkilométer maradt meg. Csupán 10 vármegye maradt érintetlenül. A trianoni békeszerződés nem vette figyelembe az ország térszerkezetét, így még jobban kiéleződtek a korábban is meglévő aránytalanságok.⁵

A rövid idő alatt két forradalmat is megélt Magyarországon a rendet a Horthy-rendszer hozta el.

Az új helyzetben mindenki elkerülhetetlennek tekintette az ország közigazgatásának, különösen területi beosztásának reformját. A számtalan megszülető reformterv ellenére, amelyek sok tekintetben nem jutottak konszenzusra, lényegében csak a területi korrekciók zajlottak le. 1923-ban az ún. csonka megyéket integrálták, így a megyék száma 25-re csökkent. A megyék határai lényegesen csupán 1949-ben változtak, ekkor állandósult számuk 19-ben. A két világháború közti területi közigazgatás, annak ellenére, hogy ebben az időszakban volt talán a legprofesszionálisabb reformelőkészítési munka a kormányzat mellett, Magyary Zoltán kormánybiztosi irányítása alatt, mégis adós maradt az átfogó változásokkal, hozzátevé, hogy a kormánybiztos reformjavaslatai nem voltak kimunkáltak, különösen nem a területi közigazgatásra és az önkormányzatokra vonatkozóan. Ami ebből a korszakból különösen tanulságos, az éppen a magyar állami irányítás kultúrájából a reformokkal szembeni ellenállás. Magyary Zoltán a kormányok reformképtelenségét ecsetelve jelentette ki: „A magyar kormányok 19. századi eszközökkel próbálják megoldani a 20. századi feladatokat.”⁶

3. Vajúdó mai magyar közigazgatás

A magyar közigazgatás fejlődésének íve megtört a szocializmus időszakában, amikor a polgári továbbfejlődés helyét egy rendszer idegen, szovjet tanácsrendszer kiépítése és működtetése vette át.

A rendszerváltás után, immár 20 év távlatában a mai magyar közigazgatás, államigazgatás legnagyobb kérdése, hogy mi lesz a középszinttel, illetve hogyan lehet hatékonyan átalakítani a közigazgatás struktúráját. Ádáz szakmai és politikai vita dúl pl. arról, hogy a történeti alapozottságú megye hatáskörében és feladatkörében megerősítve alkalmas-e a középszint szerepére, vagy a területfejlesztésben jól-rosszul működő régió töltse-e be ezt a pozíciót. A képet árnyalja az időközönként a szakirodalomban megjelenő „nagy megyés” elképzelés.

Az európai térfejlődés, illetve a „városrégiók” megjelenése más és más megoldásokat, fejlődési pályákat jelöl ki az európai országokban. A kistérség-járás szerepköre, funkciója még nem tisztázott, ad-hoc megoldások születnek hosszú távú koncepciók nélkül, a mindenkori választási ciklusok függvényében.⁷

Magyarország határai mentén működik egy sok tekintetben példa értékű közigazgatási rendszer a Vajdaságban. A Szerb közigazgatás hatékony, költségtakarékos megoldásokat talált 1990 után, amelyek közös történelmi hagyományaink alapján eredményes példaként szolgálhatnak számunkra.

4. Szerbia, ezen belül a Vajdaság közigazgatási berendezkedése

A Vajdaság Szerbia autonóm tartománya, amely körzetekre tagozódik. A közigazgatás alsó szintjén a községek foglalnak helyet.

Szerbia területi és települési rendszerében a köztársasági és helyi szint között hiányzik a „középszint”, amelyet a „körzetek” nem tudnak pótolni, mivel azok egy gyors politikai döntéssel születtek. Gyakorlatilag használhatatlan közigazgatási szintet, nem pedig képviselői egységet jelentenek.⁸

4.1. A Vajdaság, mint autonóm tartomány helyzete

A Vajdaság egy atipikus területi-politikai autonómia Szerbia keretében. Atipikus, elsősorban azért, mert más országok területi autonómiáihoz képest lakosságának többsége az ország domináns etnikai közössége alkotja.

A múlt század hetvenes éveitől, közjogi szempontból a tartományok (Vajdaság, Koszovó) helyzete nagymértékben rendezett és világos volt Jugoszlávián és Szerbián belül. Tekintettel arra, hogy Szerbia autonóm tartományai, a szövetségi államszervezet konstitutív részei voltak, a törvényhozói, végrehajtó és igazságszolgáltatási jogköreik is majdnem mindenben azonosak voltak a hat tagköztársasággal. Ebből eredően a tartományi törvényhozás, végrehajtói hatalom, a tartományi közigazgatás azonos törvényhozói, közigazgatási és végrehajtási hatósági funkciókat látott el a tartomány területén, mint a szerbiai hatóságok Szerbia többi, a tartományok területén kívül eső részén.

Az 1990-es Alkotmány drasztikusan megkurtította a tartományok autonómiáját. Megszűnt a tartományok autonómiája az igazságügy területén, a törvényhozói (kvázi törvényhozói) a végrehajtói hatalom esetében pedig az autonómia mértékét a köztársasági törvények szabályozásának tárgyává tette. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy még az alkotmányban felsorolt kilenc társadalmi területen (oktatás, művelődés, környezetvédelem, szociális védelem, egészségügy, kisebbségi nyelvhasználat stb.) is a tartományi „törvényhozás” azt szabályozhatta rendeletileg, amit a szerbiai törvényhozás, a törvényekben „átengedett” neki.

Ebben a helyzetben a mind hangosabb vajdasági követelésekre Belgrád alkotmánymódosítás helyett egy kompromisszumos megoldással válaszolt, az „omnibusztörvénnyel”, melyet a szerbiai képviselőház 2002. február 4-én szavazott meg. Ez a rendhagyó törvény közel harminc társadalmi területen felülírta a központosító szerbiai törvényeket, és valós hatósági- közigazgatási feladatokat ruházott a tartományi közigazgatásra. A tartomány megoldatlan státuszára a szerbiai államszervezetben belül nem jelentett megoldást.

A 2006-os szerbiai Alkotmány sok szempontból erősítette a Vajdaság helyzetét: hatásköreit új társadalmi területekre terjesztette ki, önálló vagyont és adóforrásokat szavatol a tartománynak, sőt rendhagyó módon számszerűsítve garantálja a tartományi költségvetés minimális mértékét. Mindazonáltal a két, a tartomány helyzetére és státuszára vonatkozó kulcsfontosságú kérdésben (önálló törvényhozás; a regionális hatalmi szint az országban) az új Alkotmány sem adott megnyugtató választ.⁹

4.2. A körzetek

Szerbia 1992 januárjától az ország területét körzetekre osztotta, új területi egységeket hozott létre, amelyek korábban semmilyen formában nem léteztek. Ezek a területi egységek jelentik a közigazgatás területi központjait, amelyeket az egyes közigazgatási szervek területi képviselői testesítenek meg. A hatalom dekoncentrációjának a formái. A körzete-

ket az Alkotmány nem tartalmazza, tehát azon kívüli kategória, amely igen ritka az államok közigazgatási rendszerében.

A körzetek a központi és lokális szintek között helyezkednek el prefektúra típusú szervezetként. A körzetek székhelyét a kormány határozza meg. 29 körzet jött létre, melyekből 7 található a Vajdaság területén (észak-bácskai, közép-bánáti, észak-bánáti, dél-bánáti, nyugat-bácskai, dél-bácskai, szerémségi).

A körzetek nem rendelkeznek önálló tevékenységgel, kizárólag olyan feladatokat végeznek, amelyeket a köztársasági minisztériumok és köztársasági szervezetek saját illetékességükből átruháznak.

A körzetek élén a körzeti elöljáró áll, akit a kormány nevezi ki négyéves periódusra.

4.3. A községek

Az alkotmányos változások után a községek már nem társadalmi-politikai közösségek, hanem olyan területi egységek, amelyekben megvalósul a helyi önkormányzás az alkotmányban, törvényekben és a községi statútumokban meghatározott ügyekben.

A szerbiai gyakorlatban község fogalmán több településből álló területi egységeket kell érteni, ami a korábbi magyarországi értelmezés szerinti járashoz hasonló. Jelenleg 169 község és 5 város található Szerbiában, melyből a Vajdaságban 44 község és 1 város (Újvidék) van.¹⁰

Szerbiában 2002-ben volt az utolsó hivatalos népszámlálás (ezt megelőzően 1991-ben). Ennek a Vajdaságra vonatkozó adatait figyelembe véve¹¹ azt állapíthatjuk meg, hogy ekkor átlagosan 43 282,5 fő (mintegy 15 000 háztartás) tartozott egy-egy községhez (Újvidék nélkül, de Szabadkával együtt). A legkisebb a Dél-Bánáthoz tartozó Opovo község (10 938 fő), míg a legnagyobb Szabadka (147 758 fő).

JEGYZETEK

1. Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 120–123. old.
2. Erdei Ferenc (1974): A magyar város, Akadémiai Kiadó, Budapest, 233–234. old.
3. Hoffman István (2009): Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 90–97. pp.
4. Palkó Katalin: A magyar közigazgatási mezoszint átalakításának kérdései az ezredfordulón. 33–34. pp. http://www.aja.hu/data/upload/NFU_002Palko.pdf; Letöltve: 2010. május 20.
5. Hajdú Zoltán (2005): Magyarország közigazgatási földrajza, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 68. old.
6. Magyary Zoltán (2000): A mai magyar állam jellemzése. In: Saád József (szerk.): Magyary Zoltán, Új mandátum Kiadó, Budapest, 222. old.
7. Deák István (2009): Megye vagy régió a közigazgatási középszinten? Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok IV. évf. 2009/3–4. 186. old.
8. Nagy Imre (2007): A vajdaság helye Szerbia makroregionális koncepciójában. In: Nagy Imre (szerk.): Vajdaság, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest 67. old.
9. Korhecz Tamás: A vajdasági tartományi autonómia és a nemzetiségi önkormányzat, 172–177. old. http://www.mtaki.hu/docs/ter_es_terep_07/tet07_korhecz_a_vajdasagi_tartomanyi_autonomia.pdf; Letöltve: 2010. május 22.
10. Gombos Ervin (2007): Szerbia közigazgatása, különös tekintettel a Vajdaság helyzetére, In: Nagy Imre (szerk.): Vajdaság, Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest 47–54. old.
11. First Census Results by municipalities and settlements of the republic of Serbia (2003), Federal Statistical Office – Stistical Office of the Republic of Serbia, Beograd, 15–25. old.