
FÁBIÁN MÁTÉ

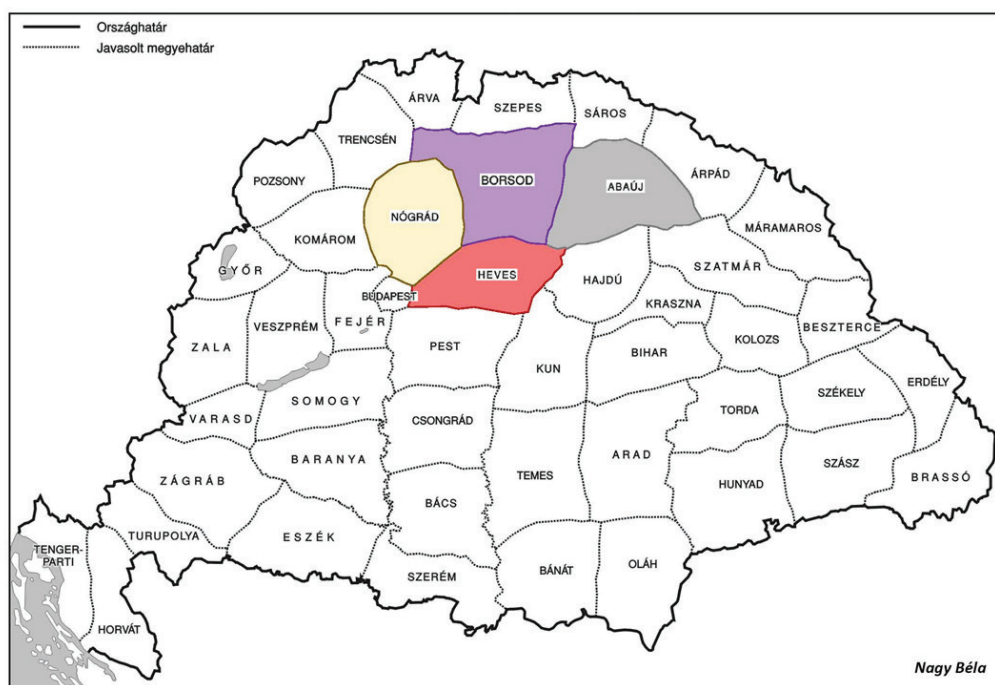
MÁSFÉL ÉVSZÁZAD A KÖZIGAZGATÁS TERÜLETI BEOSZTÁSÁNAK KÉRDÉSÉBEN – ÁTTEKINTÉS RÉGIÓS SZEMSZÖGBŐL*

A magyar államiság történetében a vármegyék (elsősorban a nemesi vármegyékre gondolva) évszázadokon keresztül a rendi alkotmányosság alapját, bizonyos esetekben annak védőbástyáját jelentették. Bár a korábbi időszakokban hatékonyan működött a vármegyerendszer, a 19. század második harmadára nyilvánvalóvá váltak hiányosságai és működési anomáliái, különösen egy polgári államrendszer keretein belül. Bár az átalakulás/átszervezés már 1848-ban felmerült, a szabadságharc katonai eseményei nyilvánvalóan nem tették lehetővé egy egységes, részletes, pontos reformjavaslat megvitatását és megvalósítását. Ki kell emelni ugyanakkor Táncsics Mihály radikális átalakítási tervét, amely bár jelentős felzúdulást váltott ki 1848-ban, jól példázza azonban az átalakítási szándék valódiságát, és már előrevetítette a közigazgatás területi rendezésekor később felmerült legjelentősebb törésvonalat, vagyis a történeti kiváltságok és gazdasági/infrastrukturális racionalitások antagonizmusát.¹ A forradalom törvényhozása azonban ekkor még csupán az átmeneti megoldásig jutott el, a XVI. törvénycikk ideiglenesen létrehozott népképviselői alapon szervezett megyei hatóságokat, az orosz intervenció és a fegyverletétel hosszú időre megakadályozta a közigazgatás területi struktúrájának végleges rendezését.²

* A kutatás az FK 137821 „Politikai átmenetek és rendszerváltások – Az észak-magyarországi vármegyék tisztviselőinek társadalomtörténeti vizsgálata (1944–1950)” projekt keretében, az Innovációs és Technológiai Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával valósult meg.

1 A forradalom előtti vármegyei reformokat összefoglalóan ismerteti: *Stipta István*: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Bp. 1995. 16–36.

2 *Hajdú Zoltán*: Magyarország közigazgatási földrajza. Bp.-Pécs 2001. 120–121.; *Stipta I.*: Törekvések a vármegyék i. m. 37–69.

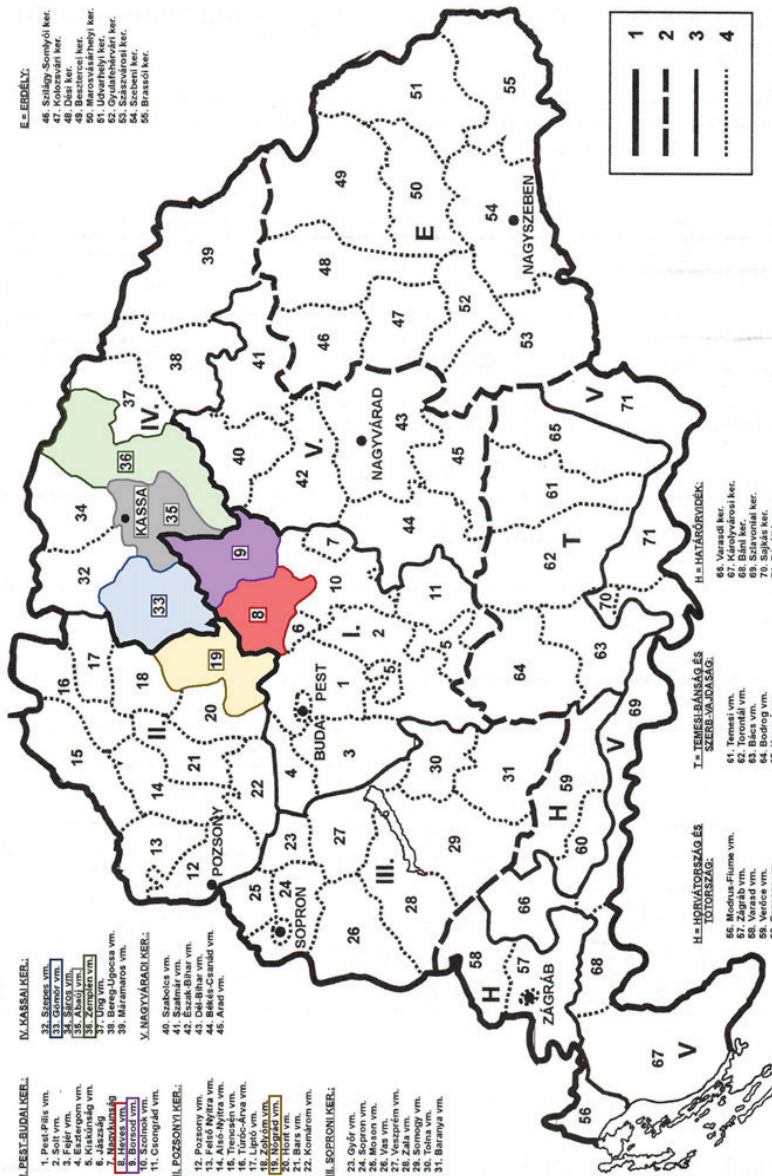


1. ábra: Táncsics Mihály tervezete, a vizsgált régió kiemelésével

Az alaptérkép forrása: GISta Hungarorum-projekt keretében készült „Atlasz a dualizmus-kori Magyarország regionális társadalmi-gazdasági folyamatainak tanulmányozásához” c. térképgyűjtemény Nagy Béla által készített alaptérképe; a régió kiemelése saját szerkesztés

A neoabszolutizmus időszaka a közigazgatás területi beosztásának átalakítása szempontjából is egy rövid közjátékot jelentett. Alexander Bach belügyminisztersége alatt radikális, a történeti hagyományokat tudatosan figyelmen kívül hagyó, a politikai akaratot hatékonyabban közvetíteni tudó centralizált kormánykerületi beosztás valósult meg. Az 1854-es javaslatot a magyar politikai elit egységesen elutasította, az ellenállás miatt pedig visszaállították a korábbi közigazgatási beosztást.³

3 Lásd bővebben: *Csizmadia Andor*: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976. 88–96.; *Hajdú Z.*: Magyarország közigazgatási i. m. 121–125.



2. ábra: Közigazgatás a neoabszolutizmus időszakában, a vizsgált régió kiemelésével
 Az alaptérkép forrása: Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 124.; a régió kiemelése saját szerkesztés

A fentiekből következik, hogy a korban modernnek tekinthető törvényhatósági rendszer kialakulása csak az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés után alakulhatott ki. Ekkorra már elkerülhetetlenné és sürgetővé vált az ország belső területi struktúrájának újragondolása, átalakítása.⁴ A reformok érintették a működést, a hatáskört, a professzionális tisztviselői kar kialakítását, valamint a területi beosztást is. Mivel jelen tanulmány ez utóbbira fókuszál, így csak felsorolás szintjén van lehetőség megemlíteni a törvényalkotó folyamat kezdeti eredményeit: az 1870. évi XLII. törvénycikket, amely a törvényhatóságok jogállását, feladatait és belső szervezeti rendjét szabályozta;⁵ az 1871-es községségi törvényt, amely az ország települési igazgatását átfogóan újradefiniálta;⁶ az 1872. évi XXXVI. törvénycikket, amely egyfelől létrehozta Budapestet, másfelől pedig önálló törvényhatósággá alakítva rendezte az ország fővárosának státuszát.⁷

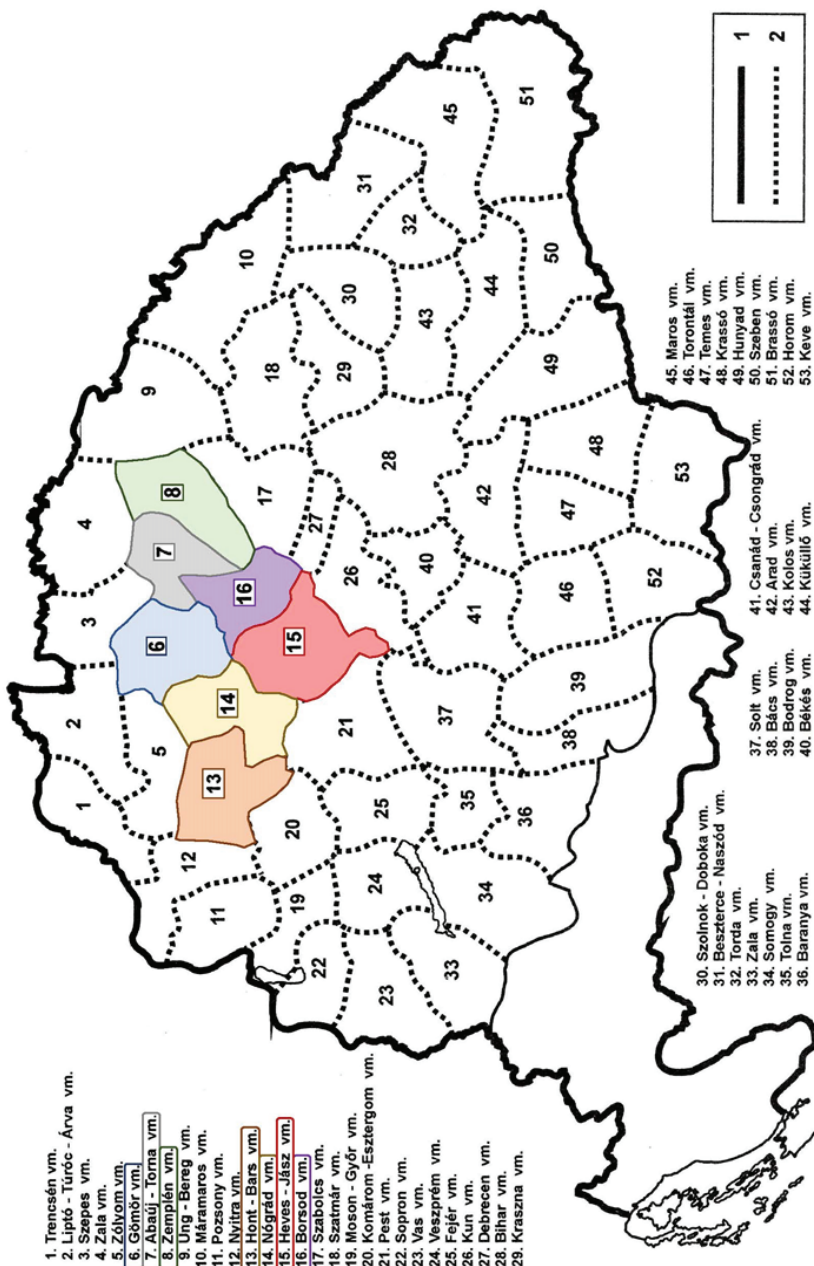
Miközben ezen új törvényi szabályozások végrehajtása folyamatosan haladt, kormányzati szinten már felmerült egy átfogó területi átalakítás gondolata is. 1873-ban Szapáry Gyula belügyminiszterként a reform élére állt, és hosszú előkészítő munka után előállt egy olyan átalakítási javaslattal, amely a történetileg kialakult területi struktúrát felszámolta volna, és hangsúlyosan figyelembe vette a gazdasági, pénzügyi és nemzetiségi szempontokat is.

4 Néhány korabeli javaslatot bővebben ismeret: *Csizmadia A.: A magyar közigazgatás* i. m. 107–118.; *Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Bp. 1979. 240–261.

5 Ekkor jött létre mások mellett a következő nyolcvan év magyar önkormányzatiságának alapját jelentő, részben választott tagokból álló törvényhatósági bizottság, de egyebek mellett ekkor vált a főispáni megbízás hivatássá, hiszen ez korábban inkább méltóságnak számított. Az 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87000042.TV>, letöltés 2021. okt. 14. A törvény létrejöttét és végrehajtását elemzi mások mellett: *Stipta I.: Törekvések a vármegyék* i. m. 125–172.

6 Az egységesítési törekvés révén rendezett tanácsú városok, nagyközségek és kisközségek alakultak. Az 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87100018.TV>, letöltés 2021. okt. 14.

7 Az 1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87200036.TV>, letöltés 2021. okt. 14.



3. ábra: Szapáry Gyula közigazgatási területrendezési terve, a vizsgált régió kiemelésével
Az alaptérkép forrása: Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 131.; a régió kiemelése saját szerkesztés

Szapáry reformjavaslata azonban ekkor még elbukott, amely egyértelműen láthatóvá tette a területi rendezés legfontosabb alapkonfliktusát: a történetileg kialakult közigazgatási egységek (székek, kerületek stb.) ellenérdekeltek voltak az olyan mélyreható reformokban, amelyek önállóságukat és privilégiumaikat veszélyeztették.⁸

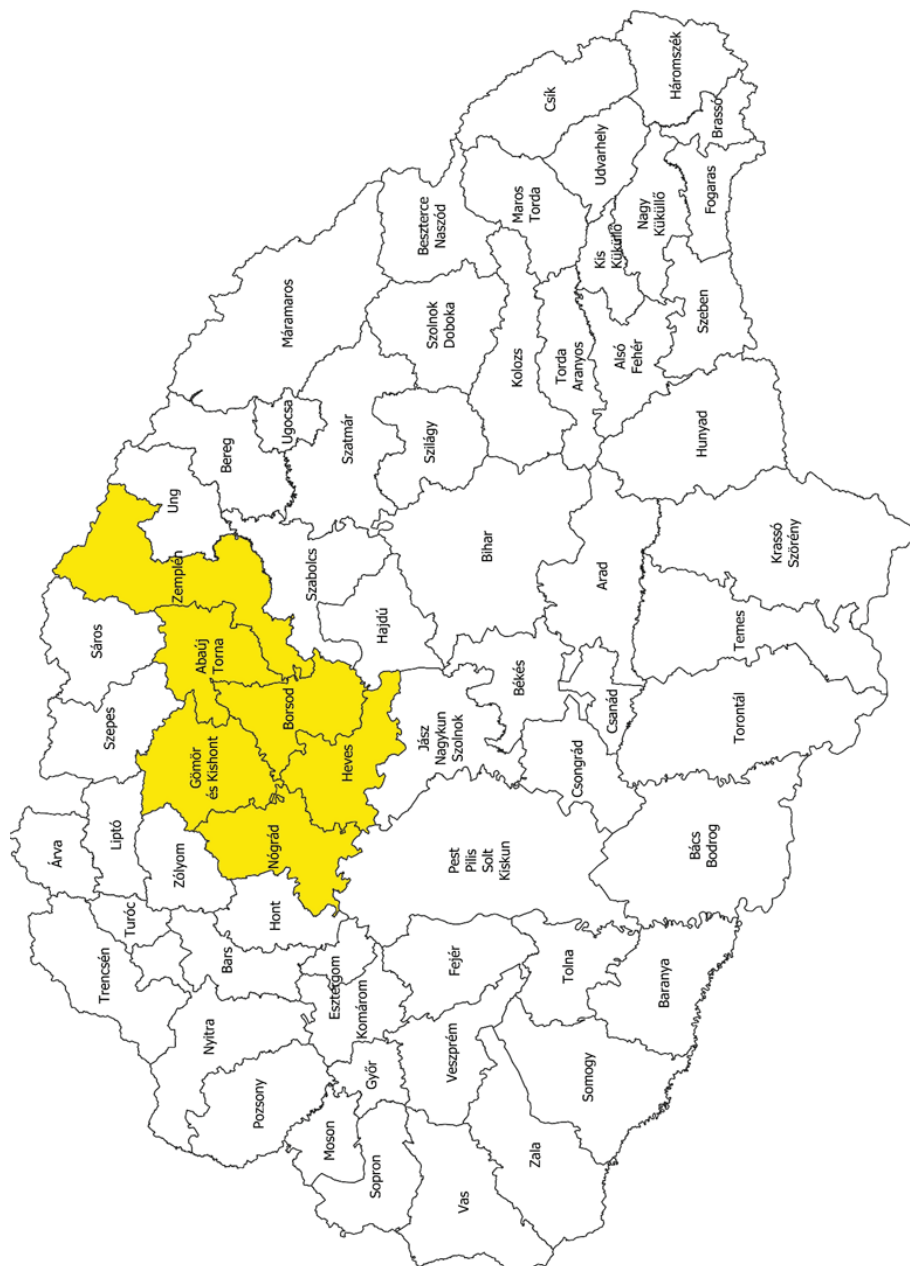
Ilyen előzmények után született meg az 1876. évi XXXIII. törvénycikk, amely a modern, polgári magyar állam belső területi rendezését és a törvényhatósági rendszer bevezetését jelentette.⁹ Ennek nyomán olyan belső struktúra jött létre az országban, amely a korábbi viszonyokat jelentősen leegyszerűsítve általános területi egységgé tette a vármegyéket, ezáltal felszámolásra kerültek a feudális eredetű, történetileg kialakult kiváltságos területek. A törvényhatóságok területi rendezése az 1886. évi XXI. törvénycikkkel fejeződött be, ekkor tisztázásra kerültek a területi kérdések, valamint véglegesítették a székhelyeket is.¹⁰ A törvény által felsorolt 63 vármegyén, 24 törvényhatósági joggal felruházott városon és két speciális közigazgatási egységen (Budapest székesfőváros, Fiume és kerülete) alapuló közigazgatási beosztás a dualizmus végéig stabilan fennmaradt.¹¹

8 Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 125–129.

9 Az 1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87600033.TV>, letöltés 2021. okt. 14. A törvény megvalósításának körülményeit és annak előzményeit lásd: *Stipta I.*: Törekvések a vármegyék i. m. 173–186.

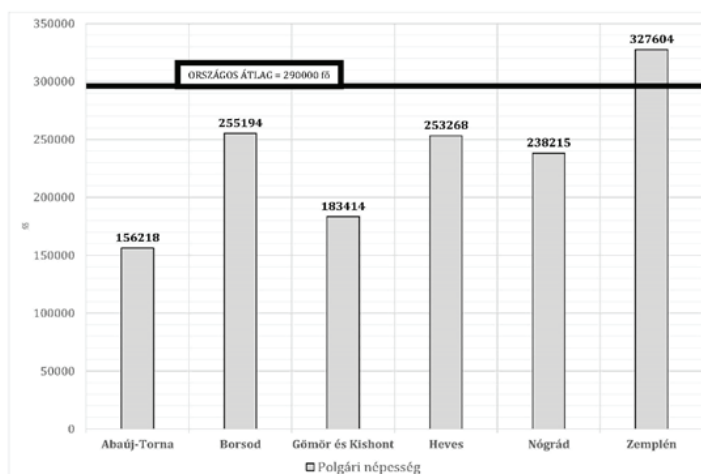
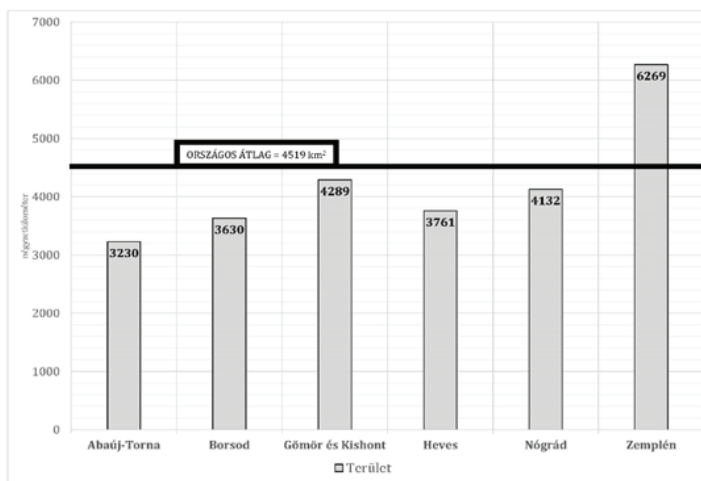
10 Az 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88600021.TV>, letöltés 2021. szept. 30.

11 Kisebbségi változásokra és határkorrekciókra még sor került a korszakban. Amellett, hogy a hajdani katonai határőrvidék felszámolása/polgárosítása lezajlott, meg kell említeni Krassó és Szörény vármegyék 1880-as (1880:LV. tc.), Abaúj és Torna vármegyék 1881-es (1881:LXIV. tc.) egyesítését; továbbá Miskolc törvényhatósági joggal való felruházását 1909-től (1907:LI. tc.).



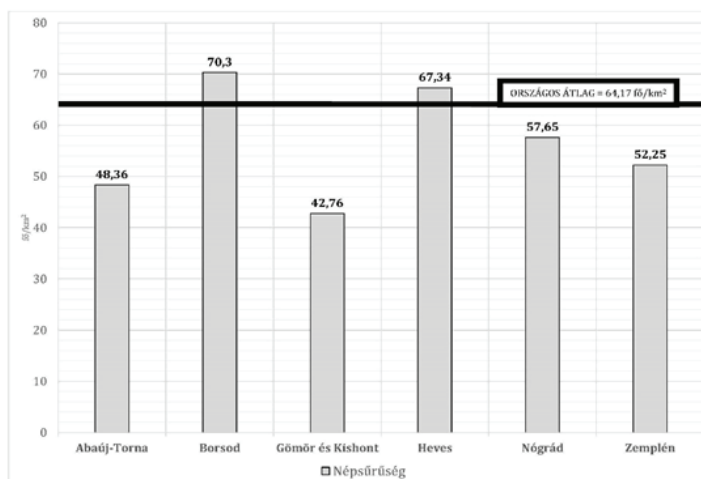
4. ábra: Vármegyerendszer 1910-ben, a vizsgált régió kiemelésével
 Az alaptérkép forrása: GISta Hungarorum-projekt keretében készült megyeszintű digitális alaptérkép; a régió kiemelése saját szerkesztés

Röviden ki kell térni arra, hogy a kialakult közigazgatási rendszer területi szempontból jelentős aránytalanságokat eredményezett. A vármegyék átlagos területe 4.519 négyzetkilométer, átlagos lélekszáma 290 ezer fő, népsűrűsége pedig nagyjából 64,17 fő/km² volt. Az aránytalanságot jól szemlélteti, hogy a legkisebb megyék mérete alig haladta meg például Debrecen területének nagyságát vagy néhány nagyobb területű járásét.¹² Ha az átlaghoz viszonyítjuk a vizsgált régió törvényhatóságait, akkor összegezve elmondhatjuk, hogy Zemplén kivételével az összes vármegye területileg és lakosságában elmaradt a dualizmus kori átlagtól, míg Borsod és Heves esetében a népsűrűségi adatok meghaladják azt. Ez utóbbi nyilvánvalóan a régió földrajzi, gazdasági és közlekedési viszonyaival, illetve az emiatt kialakult településhálózattal magyarázható.¹³



12 Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 138.

13 A vármegyei aránytalanságok elemzését lásd bővebben: Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 134–142.

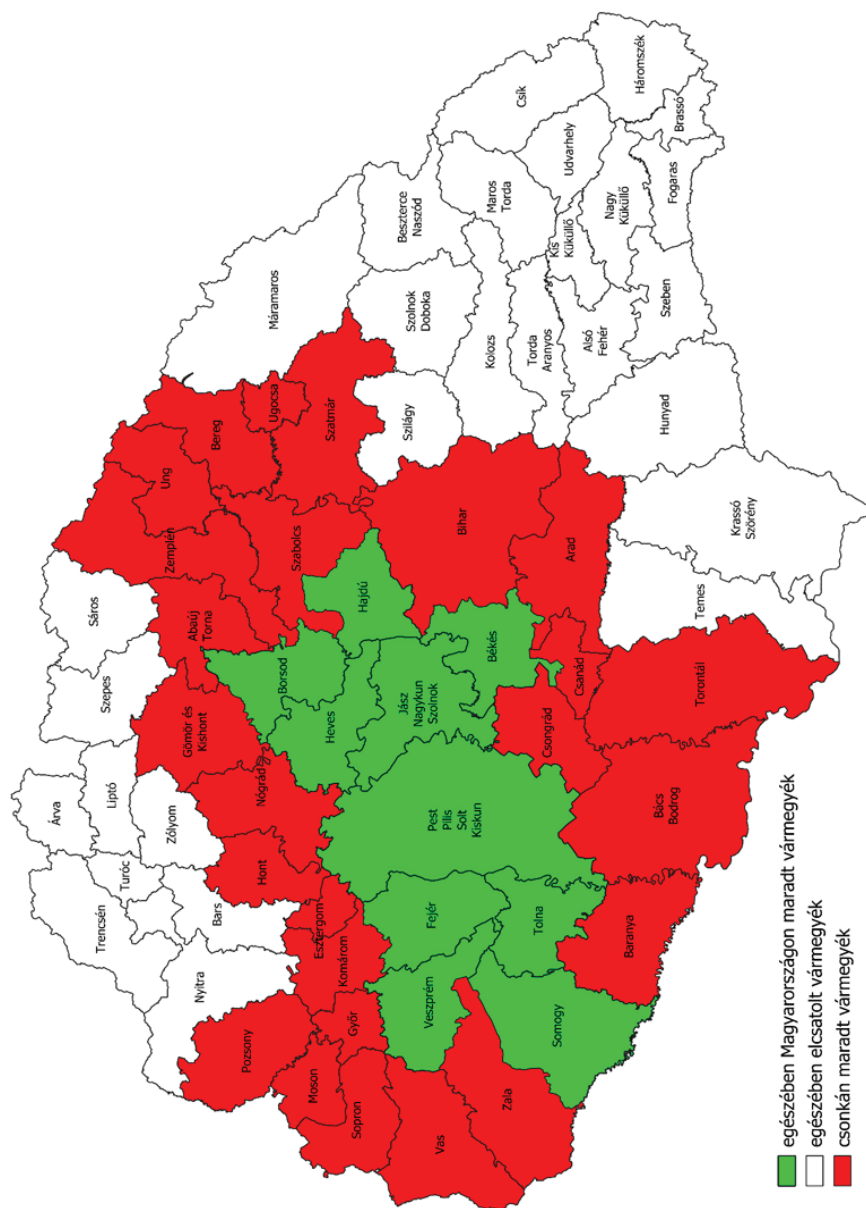


5. ábra: A vizsgált régió területi, népességi és népsűrűségi adatai, 1900.
 Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv, 1900. 11.

Az első világháborút követő forradalmi időszakok alapvetően az ország belső és külső helyzetének stabilizálására, a területi integritás megőrzésére, a veszteségek minimalizálására törekedtek. Ebből kifolyólag a közigazgatás jelentős területi reformjairól, reformjavaslatairól nem lehet beszélni ebben az időszakban. Bár a Tanácsköztársaság időszakában bevezetésre került a később megismert tanácsrendszer egyfajta előképe, de ahogy a proletárdiktatúra is kérészetűnek bizonyult, úgy annak területi átszervezése sem vált tartóssá ekkor még.¹⁴

Az 1919 ősztől egyre jobban megszilárduló hatalom egyértelműsítette azon eltökéltségét, hogy a közigazgatás vonatkozásában is az 1918 előtti struktúrával jogfolytonos állapot kerüljön visszaállításra. Erre azonban csak részlegesen volt lehetősége az új vezetésnek, hiszen az 1920. június 4-én aláírt és a következő év december 17-én becikkelyezett trianoni békeszerződés a közigazgatás területi beosztására is jelentős hatással volt.

¹⁴ Ezen rövid átmeneti időszakot lásd mások mellett: *Csizmadia A.: A magyar közigazgatás i. m. 299–338.*



6. ábra: A trianoni békeszerződés hatása a magyar közigazgatás területi beosztására. Az alaptérkép forrása: GISA Hungarorum-projekt keretében készült megyszintű digitális alaptérkép; az egyes kategóriák kiemelése saját szerkesztés

Külön ki kell emelni, hogy az új határok még látványosabbá tették a már korábban is említett aránytalanságokat. Az egyik leglátványosabb megnyilvánulása ennek, hogy a csonkán maradt vármegyék esetében ideiglenesen olyan települések lettek megyeszékhellyé kijelölve, amelyek nem voltak városi jogállásúak. Ez alól egyedül Baja, a csonka Bács-Bodrog vármegye új központja volt kivétel. Régióink esetében a csonka Abaúj-Torna vármegye esetében Kassa helyett Szikszó, míg a csonka Gömör és Kishont vármegye esetében Putnok lett kijelölve. Összehasonlításképpen érdemes rávilágítani arra, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia utolsó, 1910-es népszámlálásakor Kassán 44.211 fő, míg Szikszón 4.678 fő; a másik vármegye esetében Rimaszombaton 6.912 fő, míg Putnokon 3.863 fő lakott.¹⁵ Nyilvánvalóan nem csak ebben volt radikális a változás a két határmenti csonka közigazgatási egység esetében, erre azonban területi okok miatt nincs lehetőség kitérni.¹⁶

A határkijelölés okozta radikális átalakulásnak köszönhetően felerősödtek a politikai és jogtudósi körökben azok a hangok, miszerint elkerülhetetlenné vált a közigazgatás átfogó és drasztikus átalakítása, különös tekintettel a területi beosztásra és a vármegyei struktúrára.¹⁷ A két világháború közötti időszakban ennek megfelelően rendkívül sok reformjavaslat született, melyek a kormányzati körökben vagy annak megbízásából, illetve különféle tudományos műhelyekben kerültek kidolgozásra. Ez utóbbi csoportból a teljesség igénye nélkül meg kell említeni Prinz Gyulát, Benisch Artúrt, Magyary Zoltánt, Hantos Gyulát vagy éppen Erdei Ferencet.¹⁸ Mindannyian átfogó tervezetet dolgoztak ki, melyek nyilvánvalóan érintették a területi rendezést is. Ezek döntő többsége azonban a tudományos fórumok és viták szintjén megragadt. A nyilvánvaló aránytalanságok és anomáliák ellenére a kormányzati hatalom számára sokkal fontosabbak voltak a történeti jogok és hagyományok, valamint a részben erre alapozott területi revíziós igények fenntartása, melyek már a kezdeti időszakban gátat

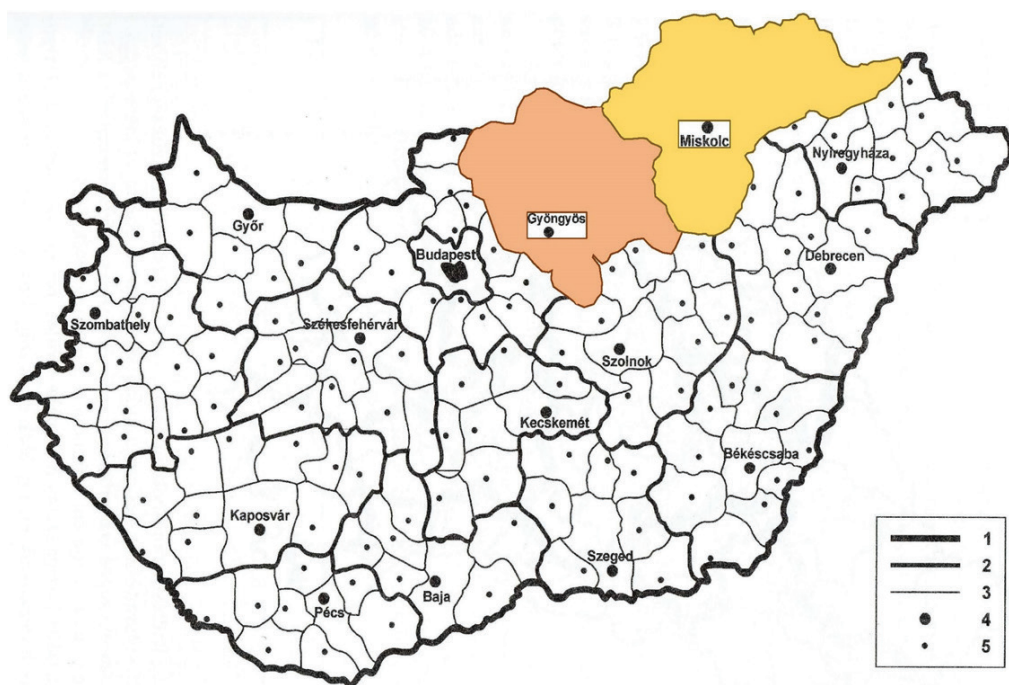
15 A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. Első rész. A népesség főbb adatai községek és népesebb puszták, telepek szerint. Bp. 1912. 206., 208., 224., 232.

16 *Csizmadia A.*: A magyar közigazgatás i. m. 367–370.; *Hajdú Z.*: Magyarország közigazgatási i. m. 143–151.

17 Néhány javaslatot részletesen is elemez és bemutat, a korszakban uralkodó szellemiségnek megfelelő módon: *Csizmadia A.*: A magyar közigazgatás i. m. 339–447.; *Csizmadia A.*: Bürokráciai és közigazgatási i. m. 419–536.

18 A fent kiemelt szerzők fontosabb kiadott munkái, a teljesség igénye nélkül: *Benisch Artúr*: Vármegyei beosztásunk reformja. Budapesti Szemle 1914. 158. kötet. 67–94.; *Benisch Artúr*: Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. Magyar Gazdák Szemléje 28. (1923) 24–30.; *Benisch Artúr*: Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. Magyar Gazdák Szemléje 28. (1923) 80–90.; *Benisch Artúr*: Vármegyei határkiigazítások. Bp. 1938; *Prinz Gyula*: Térképek az állam szolgálatában. In: Zsebatlasz naptárral és statisztikai adatokkal az 1923. évre. Szerk. Teleki Pál – Bezdek József – Karl János. Bp. 1923. 154–157.; *Prinz Gyula*: A földrajz az államigazgatás szolgálatában. Földrajzi Közlemények 61. (1933) 69–81.; *Magyary Zoltán*: Magyar közigazgatás. Bp. 1942.; *Hantos Gyula*: A magyar közigazgatás területi alapjai. Bp. 1931.; *Erdei Ferenc*: Magyar város. Bp. 1939.

szabtak a területi reformoknak. Lényegében éppen ez, a kormányzat ellenérdekeltsége eredményezte azt, hogy a két világháború közötti időszakban a területi rendszer tartós és véglegesnek szánt átalakítása elmaradt. Régióink esetében röviden említést kell tennünk Prinz Gyula tervezetéről, ugyanis az elsők között volt, aki felvetette Borsod, Zemplén egész, valamint Gömör-Kishont és Abaúj-Torna csonka vármegyék összevonását egy nagy közigazgatási egységgé. Ezt alapvetően közlekedési, településhálózati, statisztikai és gazdasági indokokkal támasztotta alá. Ez az elképzelés ekkor még nem valósult meg, de egyfajta előképként tekinthetünk rá az 1949/50-es megyerendezés vonatkozásában. Másik regionális javaslata a hevesi és nógrádi területek összevonása volt Gyöngyös központtal, ez azonban nemcsak ekkor, hanem később sem valósult meg.¹⁹



Jelmagyarázat: 1 – Országhatár; 2 – Tervezett megyehatár; 3 – Tervezett járáshatár; 4 – Tervezett megyeszékhely; 5 – Tervezett járási székhely

7. ábra: Prinz Gyula elképzelése az ország közigazgatási beosztásáról, 1923.

Az alaptérkép forrása: Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 163.; a régió kiemelése saját szerkesztés

Mivel azonban a csonka vármegyék problematikája a húszas évek elején rövid időn belül megoldhatatlannak tűnt, ezért a Bethlen-kormány a területi kérdések ideiglenes rendezése ügyében is beterveztett törvényjavaslatot. Az elfogadott 1923. évi XXXV. törvénycikkre mai modern fogalmaink szerint tekinthetünk egyfajta „salátatörvényként” is, hiszen számos közigazgatással

¹⁹ Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 149–166.

kapcsolatos kérdés együttes rendezését kívánták ezzel a jogszabállyal megvalósítani. A törvény második fejezete az új országhatár által kettévágott, csonka vármegyéket átmenetileg egyesítette a szomszédos törvényhatósággal, az így létrehozott ún. közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyék híuen tükrözték az ideiglenességet és a revíziós igények fennállását. Északkelet-Magyarországon így jött létre két új közigazgatási egység: egyrészt Nógrád és Hont, másrészt pedig Borsod, Gömör és Kishont közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegyék.²⁰

Az 1923-as törvény, valamint a csekély területi korrekciót végrehajtó 1928. évi IX. törvénycikk nem javított a korábban kialakult aránytalanságon sem népszerűségi, sem pedig települési szempontból. Jelen tanulmánynak ugyan nem feladata erre részletesen kitérni, de a megyeszékhelyek vonatkozásában fontosnak tartom rögzíteni, hogy semmilyen vonatkozásban nem történt kísérlet a lényegi különbözőségek megoldására. Így fordulhatott elő az az abszurd helyzet, hogy 8 megyeszékhely törvényhatósági jogú, 13 rendezett tanácsú város volt, míg 3 csupán községi jogállással bírt. A vizsgált régióban Borsod, Gömör és Kishont kee. vármegyének Miskolc révén törvényhatósági jogú; Heves, Nógrád és Hont, valamint Zemplén vármegyéknek Eger, Balassagyarmat és Sátoraljaújhely révén rendezett tanácsú város, míg Abaúj-Torna vármegyének Szikszó község lett a székhelye.²¹

Az 1930-as évek utolsó harmadától úgy tűnhetett, hogy a közigazgatás területi rendezésének átmenetisége és ideiglenessége lassan megszűnhet, és a revíziós igények fenntartása változásokat hozhat. 1938 és 1941 között minden évben gyarapodott az ország területe, amely minden esetben érintette a közigazgatás területi beosztását is. A kormányzat a visszacsatolások alkalmával minden esetben az 1918 előtti helyzettel való jogfolytonosságot követte, vagyis a visszacsatolt területen általában a trianoni békeszerződés előtti vármegyei és járási beosztást állította vissza. Az egyetlen kivételt a kárpátaljai terület jelentette, ahol a rutén többségű régió egy közigazgatási egységbe alakítását kívánták a Kárpátaljai Kormányzói Biztosság és az ezt alkotó három kárpátaljai Közigazgatási Kirendeltség (Ung, Máramaros, Bereg) létrehozásával megvalósítani.²² Ezen túlmenően azonban a második világháború végéig már semmilyen érdemi változás nem történt a közigazgatási területi beosztásban, hiába dolgoztak különböző tudományos műhelyekben reformjavaslatokon, a kormányzat

20 Az 1923. évi XXXV. törvénycikk a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92300035.TV>, letöltés 2021. szept. 30.

21 A törvényhatósági jogú megyeszékhelyek: Baja, Budapest, Debrecen, Győr, Miskolc, Pécs, Sopron, Székesfehérvár; rendezett tanácsú városok: Balassagyarmat, Eger, Esztergom, Gyula, Kaposvár, Makó, Sátoraljaújhely, Szekszárd, Szentes, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Zalaegerszeg; községi jogállású megyeszékhelyek: Berettyóújfalu, Mátészalka, Szikszó.

22 A kárpátaljai terület visszacsatolásához és a Kormányzói Biztossághoz lásd bővebben, mások mellett: *Fedinec Csilla: A Magyar Szent Koronához visszatért Kárpátalja, 1938–1944.* Bp. 2015.

alapvetően nem tért el azon álláspontjától, hogy csak az ország területének végleges kialakulása után érdemes a közigazgatás területi reformján gondolkodni. Ebből az aspektusból nézve a területviszacsatolások csak még jobban elmélyítették az ideiglenességet és átmenetiséget.²³

Az északkelet-magyarországi régiót döntően az 1938. novemberi első bécsi döntés érintette. Egyfelől megszűnt a két közigazgatásilag egyelőre egyesített vármegye: Nógrád és Hont, valamint Borsod és Gömör-Kishont díszes ünnepsorozat keretében 1938–1939 fordulóján ünnepélyesen szétvált. Emellett a Felvidék déli részének visszacsatolásával Abaúj-Torna teljes egészében visszanyerte régi területét, de nógrádi, zempléni és gömöri területekkel is gyarapodott az egykori közigazgatási egységük. Természetesen az új helyzet némi-leg érintette a megyeszékhelyeket is: Nógrádban és Zemplénben megmaradt Balassagyarmat és Sátoraljaújhely; Abaúj-Torna, valamint Gömör-Kishont esetében azonban visszaállításra került a korábbi helyzet, előbbinél Szikszót Kassa, míg utóbbinál Putnokot Rimaszombat váltotta fel.

1944/45 fordulója jelentős rendszerátalakulást hozott, az élet minden területén a fennálló struktúra megváltoztatása kezdődött meg. A közigazgatás működése és működtetése szempontjából is radikális átrendeződés kezdődött meg, a területi beosztás esetében viszont csupán egy nagyon egyszerű és kézenfekvő megoldás történt. A 4330/1945. M.E. számú rendelet a trianoni államhatárokhoz igazította az ország közigazgatási beosztását, az ismét csonkává váló hajdani vármegyéket immáron az ideiglenességet sugalló „közigazgatásilag egyelőre egyesített” kitétel nélkül csatolta hozzá a szomszédos törvényhatóságokhoz.²⁴ Bár a rendelet hatodik paragrafusa huszonkilenc pontban részletezi a települési és járási átcsatolásokat, ezek nem valósultak teljesen meg a negyvenes évek végéig.²⁵

Az 1947. február 10-én aláírt párizsi békeszerződés lényegében deklarálta a korábbi államhatárok visszaállítását (a pozsonyi hídfő településeinek elcsatolásával együtt), ezáltal nyilvánvalóvá vált, hogy a közigazgatás területi reformjainak a trianoni határok által kijelölt területen kell megvalósulniuk, immáron azonban végleges formában, átmenetiség és revízió iránti reális vágy nélkül. A húszas évek elejéhez hasonló reformláz alakult ki, főként a tudományos műhelyekben és a demokratikus kibontakozásban érdekelt pártok vezetőtestületeiben. Hiába dolgozta ki Erdei Ferenc és Bibó István a grandiózus, mindenre kiterjedő közigazgatási reformprogramját vagy éppen Eszláry Károly és Sikó Attila a kis-, közép- és

23 A Horthy-korszak utolsó szakaszának átalakítási kísérleteit ismerteti a korszak ideológiai kötöttségei mellett: *Csizmadia Andor*: Közigazgatási kísérletek a Horthy-korszak utolsó szakaszán. Állam és igazgatás 35. (1985) 702–712.

24 Az 1944–45-ös éveket a közigazgatás egészére vonatkozóan ismerteti többek között: *Farkas Gábor*: A megye, a város és a község igazgatása Magyarországon, 1945–1950. Bp. 1992. 19–91., *Gyarmati György*: A közigazgatás újjászervezése az „ideiglenesség” korszakában. Történelmi Szemle 38. (1996) 63–98.

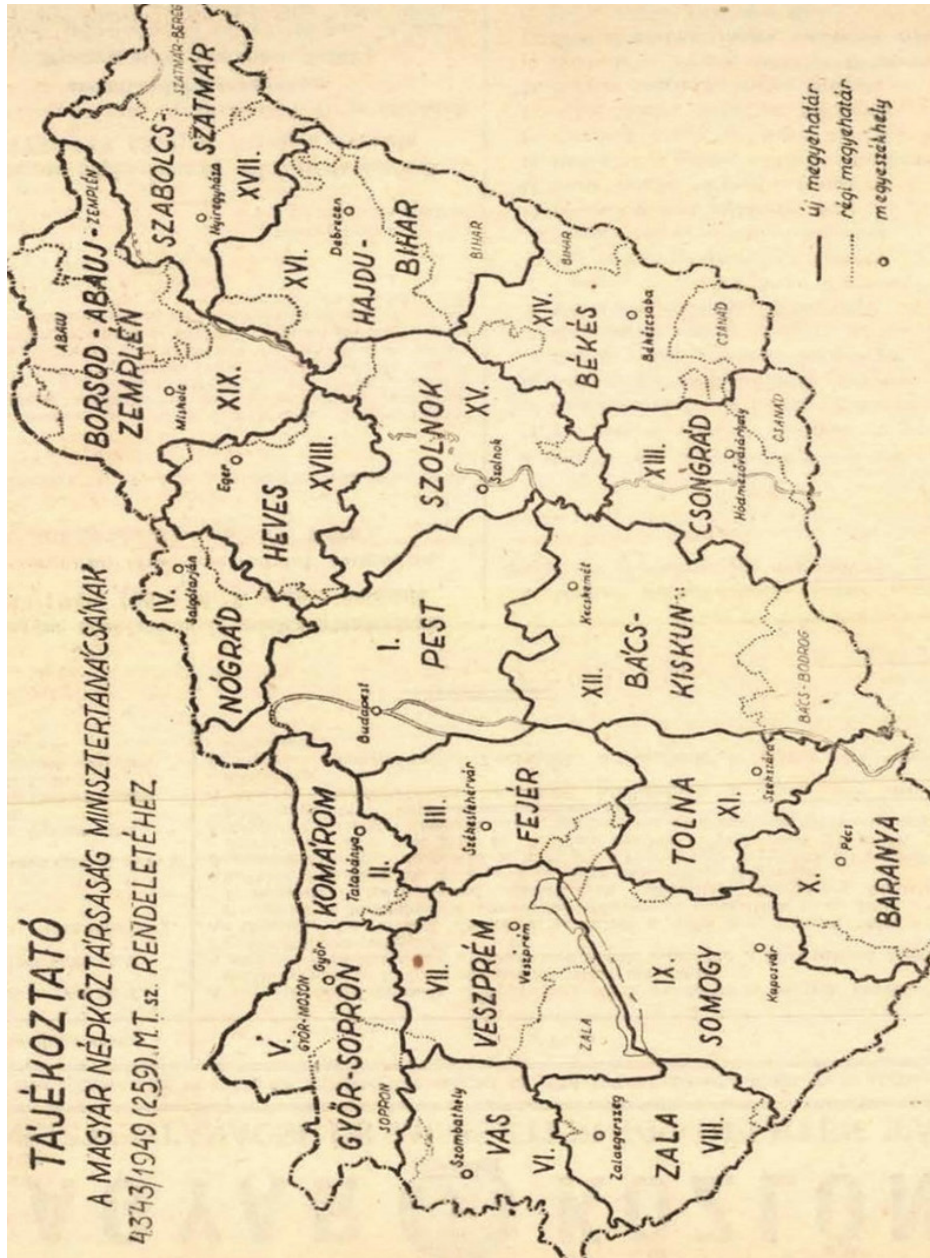
25 A 4330/1945. M.E. számú rendelet a magyar közigazgatás területi beosztásának ideiglenes rendezéséről. Magyar Közlöny, 1945. július 8. 3.

nagymegyerendszer-változatokat, a kommunista párt mindvégig akadályozta a háttérben a reformok érvényesülését. A céljuk nyilvánvaló volt: a politikai fordulat után a szovjet típusú tanácsrendszer kialakítása Magyarországon, így az átmeneti években nem mutattak lelkesedést egyik, érdekeikkel ellentétes tervezet iránt sem.²⁶ A hatalomra jutást követően aztán a Magyar Dolgozók Pártja az államigazgatás mellett a közigazgatás struktúráját is gyorsan átalakította. Az 1949. augusztus 20-án hatályba lépett alkotmányban rögzítésre került, hogy a Magyar Népköztársaság területén fennmaradt a háromszintű közigazgatási rendszer, de a megyék, járások és települések irányítását immáron a szovjet modellhez hasonlóan tanácsok látták el, ezzel megszűnt az évszázados történeti hagyományokkal bíró vármegyerendszer, és eltűnt/átalakult egy tradicionális társadalmi csoport, a vármegyei tisztikar (más tisztségek mellett a főispán, alispán, főszolgabírók).²⁷ A közigazgatás működése és működtetése mellett az 1950-ben hatályba lépő rendszer a területi struktúrát is érdemben átalakította. A korábbi 25 megye helyett 19 jött létre két ütemben, tízet 1950. február 1-jén, a maradék kilencet pedig március 16-án hozták létre.²⁸

26 *Hajdú Z.*: Magyarország közigazgatási i. m. 171–177. Eszláry Károly és Sikó Attila három különálló tervezére épülő reformprogramját lásd bővebben: *Eszláry Károly – Sikó Attila: A magyar közigazgatás racionalizálásának főbb feladatai.* Városi Szemle 33. (1947) 149–172. Emellett Csizmadia Andor is foglalkozik a „közigazgatás felszabadulás utáni” fejlődésével, ezt azonban a nyilvánvaló okok miatt megfelelő kritikai viszonyulással lehet csak értelmezni: *Csizmadia Andor: Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után.* Állam és igazgatás 25. (1975) 519–532.; *Csizmadia A.*: A magyar közigazgatás i. m. 515–542. A közigazgatás területi kérdéseit és a kommunista párt ezzel kapcsolatos viszonyát lásd tágabb kontextusban: Gyarmati György: *Három koncepció és ami utána következik... Közigazgatási reformtörekvések és kudarcuk sorozata Magyarországon, 1945–1948.* Tér és Társadalom 3. (1989) 4. sz. 3–15.; *Gyarmati György:* *Harc a közigazgatás birtoklásáért: a koalícion belüli pártküzdelmek az 1946. évi hatalmi dualizmus időszakában.* Századok 130. (1996) 497–570.; *Horváth M. Tamás:* *A tanácsrendszer alakulása és a kommunista párt területi hatalompolitikája, 1948–1988.* Bp. 1990. Az 1945 és 1948 közötti reformfolyamatot egészében ismerteti: *Farkas G.*: *A megye i. m.* 93–185.

27 Az 1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=94900020.TV&targetdate=ffffff4&-printTitle=1949.+%C3%A9vi+XX.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&referer=http%3A//net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000001.TXT, letöltés: 2021. okt. 3. Az 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról. Magyar Közlöny, 1950. május 18. 107–112. A tanácsrendszer bevezetésének intézkedéseit lásd mások mellett: *Gyarmati György:* *Politikai szempontok érvényesülése a tanácsrendszer előkészítő munkálataiban.* Történelmi Szemle 24. (1981) 178–188.; *Farkas G.*: *A megye i. m.* 221–266.

28 Az 4343/1949. M.T. számú rendelete, a megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában. Magyar Közlöny, 1949. december 14. 2111–2114.; Az 5201/4/II. – 1/1950. B.M. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról szóló 4343/1949. M.T. számú rendelet egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában. Magyar Közlöny, 1950. január 29. 157–158.; Az 5201/11/II. – 1/1950. B.M. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról szóló 4343/1949. M.T. számú rendelet egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában. Magyar Közlöny, 1950. március 12. 336–337.



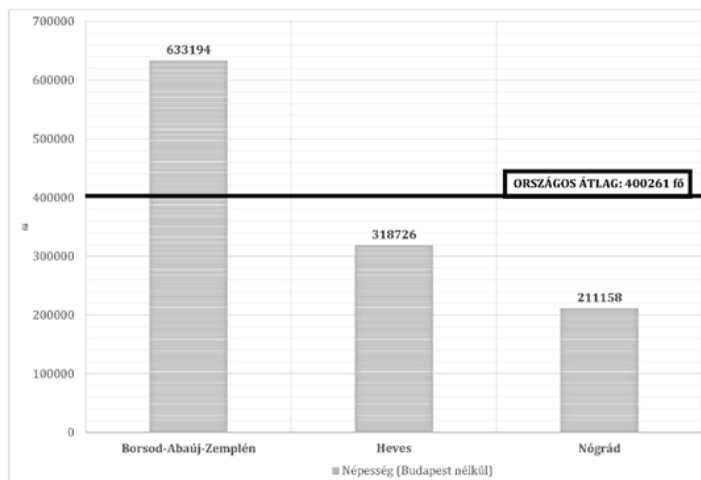
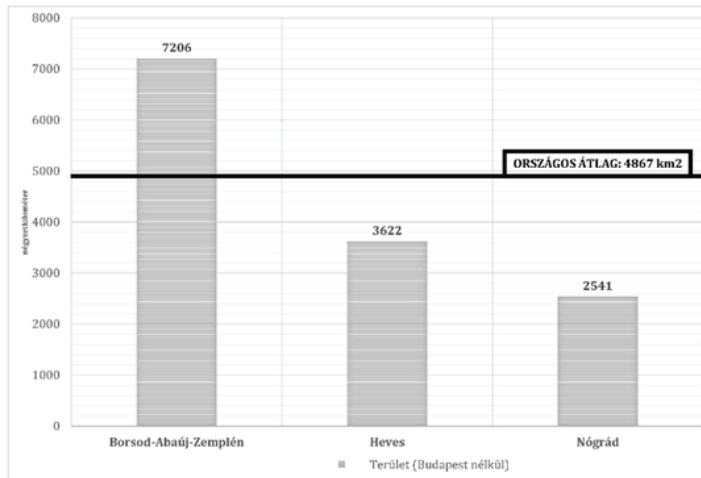
8. ábra: Az új megyei beosztást szabályozó 4343/1949. M.T. számú rendelet hivatalos tájékoztató térképe
 Az alaptérkép forrása: Magyar Közlöny, 1949. december 14. 2112.

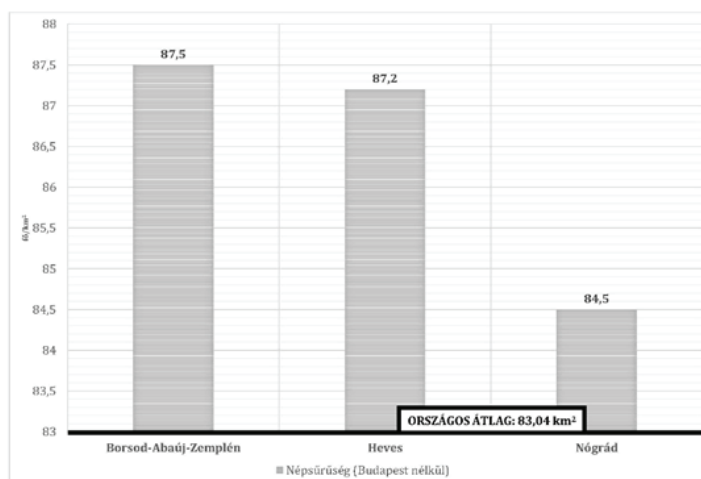
A megyerendezés két szempontból is felemásnak tekinthető: egyfelől méréselte a korábbi területi és lakosságszámbeli aránytalanságokat, de nem szüntette meg azt; másfelől pedig a megyeszékhelyek kérdését sem rendezte egyértelműen és következetesen. Bár a magyar közigazgatás történetében először minden megyeszékhely városi jogállású lett, bizonyos esetekben a központ áthelyezését ideológiai-politikai érdekek befolyásolták.²⁹

Regionális szempontól a leginkább szembeűnő változást Borsod, Gömör és Kihont, Abaúj-Torna és Zemplén megyék összevonása eredményezte. Először, 1945-ben a már korábban is egyesített borsodi és gömri területeket vonták össze, majd 1949-ben létrehozták Borsod-Abaúj-Zemplén megyét. Bár Nógrád és Hont esetében is az 1945-ös rendelet rögzítette az összeolvadást, ez lényegében csak egy kicsiny terület Nógrádhoz csatolását jelentette. Heves vármegyét csupán települések átcsatolása révén érintette az 1945-ös és 1949-es változás. Ahogy az országban, úgy a régióban is két lépcsőben valósult meg az új megyerendezés bevezetése: Nógrád és Heves megye esetében 1950. február 1-jén, míg Borsod-Abaúj-Zemplén megye esetében március 16-án lépett hatályba az 1949-es rendezésről szóló törvény.

Érdemes az 1876-os átalakuláshoz hasonlóan most is kitekinteni röviden az új közigazgatási egységek területi, népességi és népsűrűségi adataira az országos átlaghoz viszonyítva. Az adatok jól mutatják, hogy a hagyományos borsodi, gömri, abaúji és zempléni területek összevonásával az ország egyik legnagyobb megyéje jött létre, míg a nógrádi közigazgatási egység ezen ranglista utolsó harmadában helyezkedik el. Területi és lakossági szempontból tehát a vizsgált régió jól szemlélteti a megyerendezés visszásságait és aránytalanságait. Emellett fontos kiemelni, hogy a 19. század végi iparosodástól kezdődően gazdasági és infrastrukturális okok miatt folyamatosan növekvő lakosságszámú, országosan sűrűnek tekinthető településhálózat révén mindhárom megye népsűrűsége meghaladja az országos adatokat.

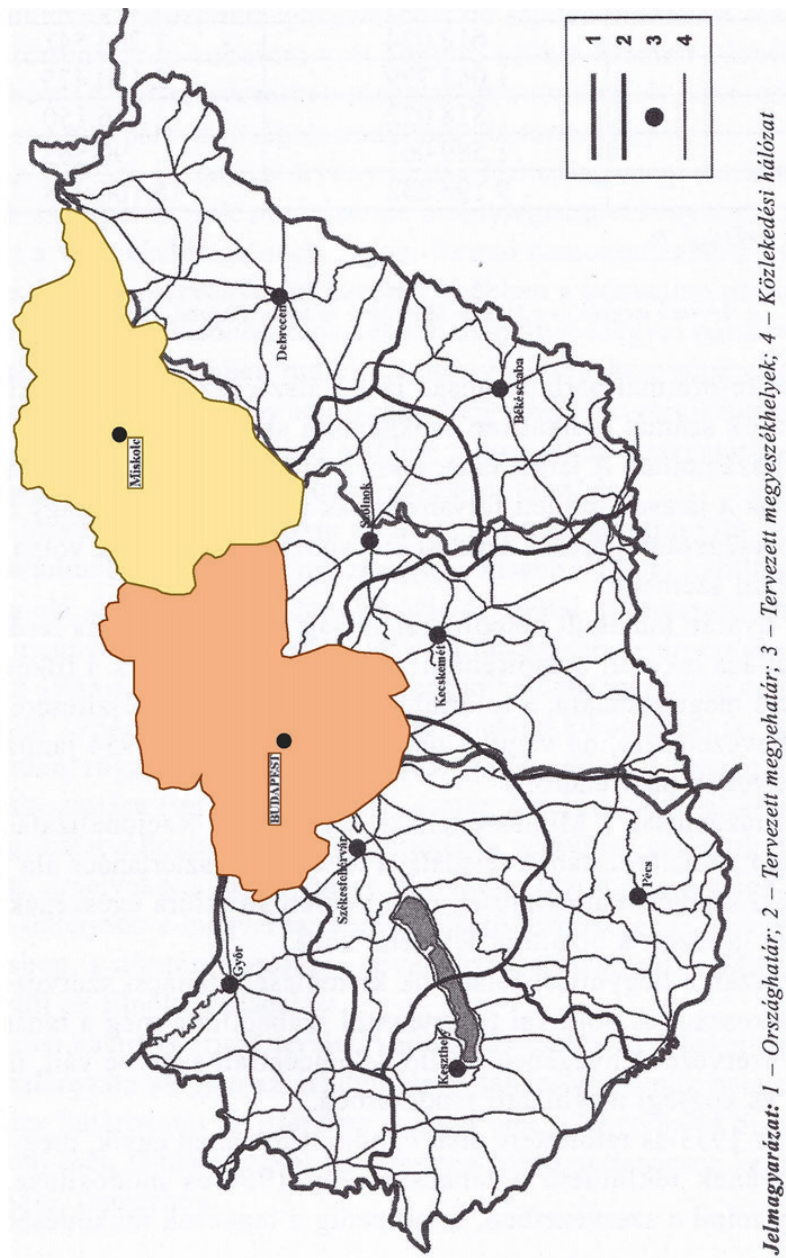
29 Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 179–185.





9. ábra: A vizsgált régió területi, népességi és népsűrűségi adatai, 1949.
 Forrás: 1949. évi népszámlálás. 9. Demográfiai eredmények. II/17.

Bár a tanácsrendszer egészen a politikai rendszerváltásig fennmaradt, súlyos hiba lenne azt feltételezni, hogy a közigazgatás struktúrája kapcsán ne lettek volna kritikus hangok és reformtörekvések az államszocializmus időszakában. A rendszer nyilvánvaló keretei között már a kezdetektől többféle kritika érte főként a megyei beosztást. Az Országos Tervhivatalhoz, majd a Belügyminisztériumhoz tartozó Területrendezési Intézet (TERINT) elsősorban területi korrekciókat, majd második lépésként a megyék közlekedési, gazdasági, vonzáskörzeti szempontok alapján történő területi növelését tekintette kívánatosnak. Az átalakítási javaslat azonban nem ért célzt, a hatalom leginkább a települések és a településhálózat fejlesztésével foglalkozott, különösen az első ötéves terv időszakában. Bár 1953 elején az MDP Politikai Bizottsága napirendre vette a megyei beosztás reformját, és egy konkrét, 10 megyés területi átalakítási tervezetet vizsgált, a kül- és belpolitikai változások miatt a döntés előtt lekerült a napirendről a közigazgatás területi kérdéseinek rendezése. Hiába tekinthető bizonyos szempontból ezen reformfolyamat megvalósulásának az 1954-es II. tanácstörvény, ez csupán leginkább a belső struktúrát és a működést érintette, területi kérdésekben (a megyei jogú városi jogállás bevezetését leszámítva) nem köszönt vissza az egy évvel korábban valódinak tűnő átalakítási akarat. Amennyiben megvalósult volna az elképzelés, akkor régióknak két közigazgatási egységbe szerveződött volna, Borsod-Abaúj-Zemplén megye nagyrészt hevesi, míg Pest megye mások mellett nógrádi és hevesi területekkel gyarapodott volna.



10. ábra: Az 1953-as reformtervezet megyei beosztása
 Az alaptérkép forrása: Hajdú Z.: Magyarország közigazgatási i. m. 193.; a régió kiemelése saját szerkesztés

Ugyanígy nem valósult meg az 1955/56-os reformjavaslat sem, amely egy-fajta megyeösszevonási tervnek is tekinthető. Hiába állt a reformfolyamatok élén a párt egyik elsővonalbeli embere, Apró Antal, a tizenkét megyés kész koncepciót 1956 júliusában egy-egy párt- és kormányhatározat visszavonta, majd október 10-én a politikai vezetés határozatlan időre levette a napirendről.³⁰

Az 1956-os forradalom leverése után hosszú ideig nem merült fel a közigazgatás területi beosztásának radikális átalakítása. Ennek oka egyfelől az a törekvés volt, amely a rendszer egészének stabilizálását és konszolidálását tartotta elsődleges fontosságúnak, másfelől az új hatalom tagjai belülről ismerték az 1953-as és 1955/56-os reformelképzelések bukásainak okait. Emiatt a figyelem középpontjába leginkább a településhálózat, a régiók és a gazdasági körzetek kialakítása és újraértelmezése került. Ebből fakadóan az 1971-es harmadik tanács törvény sem foglalkozott a megyék területi beosztásával (minimális területi korrekciók történtek Baranya, Tolna, Zala és Veszprém megyék esetében), leginkább a járások és a települések kerültek fókuszba. Vagyis összességében azt láthatjuk, hogy a járási, települési struktúrával ellentétben a tanácsrendszer bevezetésével kialakított megyei beosztás a korszak egésze során stabil maradt, és ez a fajta merevség a megyeszékhelyek esetében is fennállt, egyetlen váltásra került sor csupán.

Ezen a téren az 1989/90-es rendszerváltás sem eredményezett releváns változást. Bár a politikai átalakulási folyamatok közepette sor került négy megye esetében a korábbi, történeti nevek visszaállítására (Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Győr-Moson-Sopron), lényegi területváltozásokra nem került sor sem ekkor, sem pedig az évezred végén. A harmadik Magyar Köztársaság tehát az államszocializmus időszakából örökölt megyei beosztást vette át, és ezen területi keretek között kezdődött meg a tanácsrendszer felváltása az önkormányzati struktúrával.³¹

Jelen tanulmányban igyekeztem vázlatosan láthatóvá tenni, hogy a 19. század közepétől egészen a 21. század elejéig a közigazgatás területi átalakítása folyamatosan napirenden volt, hiszen egyre-másra születtek különféle reformjavaslatok és térképvázlatok, amelyek egy jobbnak és arányosabbnak gondolt területi beosztást javasoltak, végeredményben az elmúlt másfél évszázadot két stabil rendszer merevsége jellemezte. Az 1876-ban kialakított vármegyerendszert radikálisan csupán egyszer, 1949/50-ben alakították át, minden egyéb

30 *Hajdú Zoltán*: Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reformterv földrajzi kérdései. *Tér és Társadalom* 3. (1989) 3. sz. 43–61. Továbbá: *Hajdú Zoltán*: Közigazgatási területi reformtervek Magyarországon 1949–1956 között. *Földrajzi Közlemények* 117./41. (1993) 71–86.; *Hajdú Z.*: Magyarország közigazgatási i. m. 185–195.

31 Jelen tanulmány keretében terjedelmi okokból kifolyólag nincs lehetőség a rendszerváltás utáni átalakítási törekvéseket és reformtervezeteket részletesebben bemutatni. Erre tesz kísérletet például: *Hajdú Z.*: Magyarország közigazgatási i. m. 196–249.

változtatás csak átmeneti jellegű korrekciót jelentett. Regionális viszonylatban tartós és állandósult változást csupán az utóbbi eredményezett, amikor is összevonásra került négy történelmi vármegye, így a régió hat vármegyéjéből másfél évszázad alatt három maradt csupán. Bár voltak olyan elképzelések, amelyek még kevesebb közigazgatási egységgel számoltak Északkelet-Magyarországon.

Felhasznált szakirodalom és források

- A 4330/1945. M.E. számú rendelet a magyar közigazgatás területi beosztásának ideiglenes rendezéséről. Magyar Közlöny, 1945. július 8. 3.
- A Magyar Szent Korona országainak 1910. évi népszámlálása. Első rész. A népesség főbb adatai községek és népesebb puszták, telepek szerint. Bp. 1912.
- Az 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87000042.TV>, letöltés 2021. okt 14.
- Az 1871. évi XVIII. törvénycikk a községek rendezéséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87100018.TV>, letöltés 2011. okt 14.
- Az 1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87200036.TV>, letöltés 2021. okt 14.
- Az 1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87600033.TV>, letöltés 2021. okt 14.
- Az 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88600021.TV>, letöltés 2021. szept. 30.
- Az 1923. évi XXXV. törvénycikk a közszolgálatban álló tisztviselők és egyéb alkalmazottak létszámának csökkentéséről és egyes kapcsolatos intézkedésekről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92300035.TV>, letöltés 2021. szept. 30.
- Az 1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=94900020.TV&targetdate=ffffff4&printTitle=1949.-+%C3%A9vi+XX.+t%C3%B6rv%C3%A9ny&referer=http%3A//net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000001.TXT, letöltés 2021. okt 3.
- Az 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról. Magyar Közlöny, 1950. május 18. 107–112.
- Az 4343/1949. M.T. számú rendelete a megyék nevének, székhelyének és területének megállapítása tárgyában. Magyar Közlöny, 1949. december 14. 2111–2114.
- Az 5201/11/II. – 1/1950. B.M. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról szóló 4343/1949. M.T. számú rendelet egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában. Magyar Közlöny, 1950. március 12. 336–337.

- Az 5201/4/II. – 1/1950. B.M. számú rendelet a megyék nevének, székhelyének és területének megállapításáról szóló 4343/1949. M.T. számú rendelet egyes rendelkezéseinek hatálybaléptetése és végrehajtása tárgyában. Magyar Közlöny, 1950. január 29. 157–158.
- Benisch Artúr: Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. Magyar Gazdák Szemléje 28. (1923) 24–30.
- Benisch Artúr: Közigazgatásunk területi beosztásának reformja. Magyar Gazdák Szemléje 28. (1923) 80–90.
- Benisch Artúr: Vármegyei beosztásunk reformja. Budapesti Szemle 1914. 158. kötet. 67–94.
- Benisch Artúr: Vármegyei határkiigazítások. Bp. 1938.
- Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976.
- Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Bp. 1979.
- Csizmadia Andor: Közigazgatási kísérletek a Horthy-korszak utolsó szakaszán. Állam és igazgatás 35. (1985) 702–712.
- Csizmadia Andor: Közigazgatási reformtervezetek a felszabadulás után. Állam és igazgatás 25. (1975) 519–532.
- Erdei Ferenc: Magyar város. Bp. 1939.
- Eszláry Károly – Sikó Attila: A magyar közigazgatás racionalizálásának főbb feladatai. Városi Szemle 33. (1947) 149–172.
- Farkas Gábor: A megye, a város és a község igazgatása Magyarországon, 1945–1950. Bp. 1992.
- Fedinec Csilla: A Magyar Szent Koronához visszatért Kárpátalja, 1938–1944. Bp. 2015.
- Gyarmati György: A közigazgatás újjászervezése az „ideiglenesség” korszakában. Történelmi Szemle 38. (1996) 63–98.
- Gyarmati György: Harc a közigazgatás birtoklásáért: a koalíción belüli pártküzdelmek az 1946. évi hatalmi dualizmus időszakában. Századok 130. (1996) 497–570.
- Gyarmati György: Három koncepció és ami utána következik... Közigazgatási reformtörekvések és kudarcaik sorozata Magyarországon, 1945–1948. Tér és Társadalom 3. (1989) 4. sz. 3–15.
- Gyarmati György: Politikai szempontok érvényesülése a tanácsrendszer előkészítő munkálataiban. Történelmi Szemle 24. (1981) 178–188.
- Hajdú Zoltán: Az 1956-os közigazgatási területbeosztási reformterv földrajzi kérdései. Tér és Társadalom 3. (1989) 3. sz. 43–61.
- Hajdú Zoltán: Közigazgatási területi reformtervek Magyarországon 1949–1956 között. Földrajzi Közlemények 117./41. (1993) 71–86.
- Hajdú Zoltán: Magyarország közigazgatási földrajza. Bp.-Pécs, 2001.
- Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai. Bp. 1931.
- Horváth M. Tamás: A tanácsrendszer alakulása és a kommunista párt területi hatalmpolitikája, 1948–1988. Bp. 1990.

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Bp. 1942.

Prinz Gyula: A földrajz az államigazgatás szolgálatában. Földrajzi Közlemények 61. (1933) 69–81.

Prinz Gyula: Térképek az állam szolgálatában. In: Zsebatlasz naptárral és statisztikai adatokkal az 1923. évre. Szerk. Teleki Pál – Bezdek József – Karl János. Bp. 1923. 154–157.

Stipta István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Bp. 1995.