

Pál Judit

Az önkormányzat ára: a vármegyék közigazgatási költségeinek fedezése az 1870. évi 42. törvény nyomán*

A kiegyezés után a kormány számos problémával találta magát szembe, amelyek közül az egyik a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonya volt. A helyzet igen bonyolult volt: egyrészt a törvényhatóságok az önkormányzat visszaállítását követelték, másrészt viszont az ország nehéz pénzügyi helyzete miatt a kormány részéről az is komolyan felmerült, hogy az államsegély helyett visszaállítják az 1848 előtti magyarországi rendszert. Ez igazi kompromisszumos javaslatnak tűnt, hiszen „látszatra megteremtődött a valóságos önkormányzat legfontosabb feltétele: a lokális közkiadások önerős fedezése. A vármegyék a háziadó visszahozatalától a központi hatalom befolyásának lényeges gyengülését remélték, a kormány pedig a takarékosagra ösztönzés jó lehetőségét látta benne”.¹

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a kiegyezés után a közigazgatás első átfogó szabályozása, az 1870. évi 42. törvény végrehajtása során a kormányzat miért mondott le a vármegyei közigazgatás önerőből való fedezéséről, és maradt meg – a törvény világos rendelkezése ellenére – továbbra is az állami finanszírozás rendszere mellett. A kérdést az első világháború előtt legátfogóbban Ereky István jogtudós vizsgálta,² az utóbbi évtizedekben Stipta István a vármegyei reform kapcsán utalásszerűen,³ Pétervári Máté pedig nemrég könyvformában is megjelent disszertációjában érintette röviden.⁴ Az ország minden vármegyéjére kiterjedő vizsgálat azonban eddig még nem született.

A törvény gyakorlatba ültetésében fontos szerep hárult a főispánokra, hiszen nekik éppen az említett törvény nyomán bővült jelentősen a hatáskörük és alakult át a szerepük.⁵ Írásom első felében a főispánok magatartását és a vármegyék reakcióit tekintem át a kérdés kapcsán, valamint elemzem a felmerült érveket, a második részben pedig számadatok alapján vizsgálom az egyes törvényhatóságok teherbíró képességét és ennek nyomán a törvény gyakorlatba ültetésének realitását.

* A tanulmány az NKFI K 134378 „Dualizmus kori parlamentarizmus regionális nézőpontból” című projekt keretében készült.

¹ Stipta 1995b: 157.

² Ereky 1910.

³ Stipta 1995b.

⁴ Pétervári 2021.

⁵ Stipta 1995a: 299–301.

AZ 1870. ÉVI 42. TÖRVÉNY ÉS A HÁZIPÉNZTÁR KÉRDÉSE

Magyarországon 1848 előtt a vármegyék az úgynevezett házi pénztárból fedezték költségeiket, azaz a megyei költségvetés összeállítása és a fedezetére kivetett adó beszedése az önkormányzat működésének egyik fontos pillérét képezte. Erdélyben más volt a helyzet, ott már akkor is az „állami költségvetés” terhére fizették a tisztviselőket. Az ottani vármegyék házi pénztáráról szólva Dósa Elek is feltételes módon fogalmazott: „Tiszteik fizetésére s más költségeik fedezésére az 1791:12. tc. szerint házi pénztárt tarthatnának s azt kezelhetnék is.”⁶ 1848–49-ben érthető okokból nem került sor a kérdés szabályozására, 1848 áprilisában mindössze két, átmenetinek szánt törvényt fogadtak el a vármegyei közigazgatásról.⁷ A rendszert a neoabszolutizmus korában egységesítették, és a közigazgatási költségeket mindenhol az államkincstárból utalták ki. Ez egyúttal a megyei önkormányzat teljes felszámolásával, a helyi közigazgatás aprólékos ellenőrzésével járt együtt. A magyar politikai elit mind Magyarországon, mind Erdélyben az 1848-as törvényekkel együtt az önkormányzat visszaállítását kívánta, és a provizórium idején erre nézve több terv is született.⁸ Tisza Kálmán 1865. évi tervezetének fontos részét képezte a megyék pénzügyi függetlensége. Tisza a megyei bizottmányok „fő-fő teendői” közé sorolta a „megyei költségvetést elkészíttetni, a háziadót kivetni és behajtani, a számadásokat megvizsgálni”.⁹ A kérdés ugyanakkor részét képezte a centralisták és municipalisták között már a reformkor óta folyó vitának is.¹⁰

A kiegyezés után a sürgősen megoldandó kérdések közé tartozott a felelős kormányzati rendszer és a vármegyei önkormányzat összeegyeztetése. 1867 áprilisában a belügy- igazságügy- és pénzügyminiszter közös körrendeletben hívták fel a főispánok figyelmét arra, hogy a vármegyék háziadót egyelőre nem vehetnek ki, „hanem jelen évi közigazgatási szükségleteik az orsz[ágos] pénztárból fognak fedeztetni”. A megyék költségvetése, „azonban semmi esetben sem haladhatja meg” a korábban előirányzott összeget, „sőt amennyire lehet 10 százalékkal azon alól tervezendő.”¹¹ Azzal is igyekeztek a vármegyéket takarékosásra ösztönözni, hogy nyomatékosították, a következő évtől nekik kell majd saját erőből fedezniük a közigazgatási költségeiket. A politikai elit nagy része a vármegyei politizálásban szocializálódott, de a kényes egyensúlyt nem volt könnyű megőrizni. Ezért a kormány szükségesnek látta, hogy az 1870. évi 42. törvénnyel egységesítse az igen változatos képet mutató törvényhatóságokat, illetve hogy pontosabban kijelölje a törvényhatósági jog határait.¹² Stipta István részletesen elemezte a „kis

⁶ Dósa 1861: Első rész, I. cikk, 1. fejezet, 54.§ 4. 73.

⁷ Stipta 1991: 315–331.

⁸ Stipta 1995b: 114–124.

⁹ Tisza 1865: 256.

¹⁰ Stipta 2020: 193–268.

¹¹ A belügy-, igazságügy- és pénzügyminiszter közös körrendelete a megyék szervezéséről, 1867. április 8. MNL OL K 148, 1867-III-919.

¹² Zsuppán 1980.

kiegyezés” létrehozásának nehézségeit, az előkészítést övező vitákat, majd végül a törvény elfogadásának körülményeit.¹³ A legnagyobb vitát a virilizmus bevezetése váltotta ki, de az ellenzék hevesen kritizálta a szerintük túlzott centralizmust, a belügyminiszter és a főispán megnövelt hatáskörét is.¹⁴ Bár a közvéleményt és – a kiegyezés utáni vármegyei feliratok tanúsága szerint – magukat a törvényhatóságokat ez a kérdés alig foglalkoztatta, előbb az előmunkálatokkal és a tervezetek kidolgozásával megbízott küldöttségek, utána pedig a törvényhatósági bizottmányok hamarosan szembesülni kényszerültek az önkormányzat működtetésének pénzügyi vonatkozásaival is.

A törvény 2. paragrafusa ugyanis rögzítette az önkormányzat alapjait, és többek között kimondta, hogy „a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik, [...] az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetéről gondoskodik”.¹⁵ Igaz, a következő paragrafus már szűkítette az autonómia határait, mivel a vármegyei költségvetésre, az ingatlanvagyon elidegenítésére, a kölcsönök felvételére és a szerződésekre nézve a belügyminiszter jóváhagyására volt szükség.¹⁶ A törvény 90. paragrafusa kimondta:

„Az állami közigazgatás költségeit jövőre a törvényhatóságok saját házi pénztáraikból fogván fedezni, a pénzügyminiszter, egyetértőleg a belügyminiszterrel, még ez év folytán törvényjavaslatot terjeszt elő a föld-, ház-, jövedelem- és személyes-kereseti adó oly mérvű leszállításáról, hogy a leszállítás a lehetőségig megfeleljen azon főösszegnek, amelyet az állam a f. évben közigazgatási célokra az összes törvényhatóságnak kiszolgált.”¹⁷

A háziadó beszédese az állami adóval együtt történt volna (11. paragrafus).

A törvény végrehajtásának előkészítése nem volt egyszerű feladat, ehhez a Belügyminisztériumnak a Pénzügyminisztérium közreműködésére is szüksége volt. Már azt is csak becsléssel tudták megállapítani, hogy 1870-ben mekkora összeget kaptak a törvényhatóságok közigazgatási célokra, hiszen a kiutalt összegből le kellett vonni az igazságszolgáltatási és a vegyes költségeket, és ezekhez hozzá kellett adni az árvaügy kezelésére szánt összeget is.¹⁸ A Pénzügyminisztérium elképzelése szerint a törvényhatóságok a területükön beszedett egyenes állami adók (föld-, ház-, kereseti és jövedelemadó) 7,76%-át fordíthatták

¹³ Stipta 1995b: 125–154. A törvény jelentőségét mutatja, hogy a vita során 135 képviselő szólott hozzá a törvényjavaslatához, a kormány képviselőivel együtt összesen 309 felszólalás hangzott el. Stipta 1995b: 145.

¹⁴ Stipta 1995b: 146–148.

¹⁵ 1870. évi 42. törvény.

¹⁶ 1870. évi 42. törvény.

¹⁷ 1870. évi 42. törvény 90. §.

¹⁸ Széll Kálmán hozzászólása, KN 1871. XVIII. 389. ülés, 1871. november 25. 87. Az 1870. évi 4. törvény önkormányzati hatáskörbe utalta az árva- és gyámügyet is, előírta egy központi, állandó árvaszék fenntartását, ezzel is növelve a költségeket.

a közigazgatási költségek fedezésére,¹⁹ de ez a többségükre nézve kedvezőtlen volt, mert jóval kevesebb pénz maradt volna a vonatkozó költségekre. Született ugyan egy alternatív javaslat is, a személyes kereseti adók arányos leszállítása (56,8%), de – ahogy arra Pétervári Máté rámutatott – a Pénzügyminisztériumban gyakorlatilag csak az első variánsban gondolkodtak, a belügyminiszter állásfoglalása szerint „a törvényhatóságok a pénzügyminisztérium második kalkulációját nem használhatják”.²⁰ Pedig bizonyos megyék számára kedvezőbb lett volna ez a megoldás, ahogy erre Vas megye főispánja is utalt: a 7,76%-os kulcs szerint a 14 ezer forint hiányt „önpótadóval” kellett fedezni, de „ha pótdótörvény hozatnék, mint a pénzügyminiszter ajánlá, hogy a személykereseti adót vegyék alapul, akkor Vas megye nagy előnyben lenne, mert 111 000 forintot tenne ki, vagyis körülbelül annyit, mint 1870 és 1871-ben lett a kormánytól engedélyezve.”²¹

A törvény országgyűlési vitájára nem térek ki,²² a következőkben röviden azt vázolom, hogy életbeléptetésekor milyen álláspontok merültek fel a 90. paragrafus kapcsán, és hogy a kormány, a főispánok és a vármegyék eszmecseréjét követően végül hogyan függesztette fel a paragrafust.

A törvény gyakorlatba ültetése hosszabb előkészületeket vett igénybe. A törvényhatóságokban előkészítő bizottságok alakultak, ezeknek kellett – a belügyminiszter utasításainak alapján – többek között a vármegyék közigazgatási beosztását, álláskeretét és költségvetését kidolgozniuk. Tóth Vilmos belügyminiszter 1871 májusában körlevelet intézett a főispánokhoz, amelyben felhívta figyelmüket az átalakulás fontosságára és a legfontosabb teendőkre. A főispánoktól azt várta, hogy személyes befolyásuk érvényesítésével gondoskodjanak többek között arról, hogy a megyei küldöttségek olyan tervezetet dolgozzanak ki, „mely szerint az ország, illetőleg az adózó polgárok pénzügyi érdekei is lehetőleg megkímélve” lesznek.²³

A FŐISPÁNOK MAGATARTÁSA

A főispánokra nehéz hónapok vártak, hiszen nekik kellett közvetíteniük a kormány elvárásait a törvényhatóságok felé, gondoskodniuk ezek elfogadásáról, de feladatuk ennél is bonyolultabb volt, mivel többnyire közvetítő szerepet is betöltöttek a két fél között. Paradox módon a megyék az 1870. évi 42. törvény végrehajtásának azt a paragrafusát fogadták a legnagyobb ellenérzéssel, amelyik elvileg pénzügyi önállóságukat biztosította. Főleg a kisebb és szegényebb

¹⁹ Ezt az 1871. június 4-i 2653. sz. körrendelet tartalmazta.

²⁰ Pétervári 2021: 163.

²¹ Vas megye főispánja a belügyminiszternek, 1871. július 18. MNL OL K 148, 1871-III-1083. A Belügyminisztériumban mind ez alá a szám alá gyűjtötték a főispánokkal való levelezést a témában, tehát a következőkben ezt nem jelzem külön.

²² Stipta 1985: 910–917.

²³ A belügyminiszter körlevele a főispánokhoz, 1871. május 15.

törvényhatóságok tiltakoztak, de az elutasítás vagy a kerülőutak keresése – a leggazdagabb vármegyék kivételével – általánosnak volt mondható. A törvényhatóságok azzal érveltek, hogy ők az „állami közigazgatás közvetítését” is ellátják, ezért a költségekhez az államnak is hozzá kell járulnia.

A vármegyék részéről a legátfogóbb érvelést a Grünwald Béla alispán által fogalmazott Zólyom vármegyei feliratban találjuk. Ebben az a gondolatmenet szerepel, hogy vagy drasztikusan csökkentik a megyében a tisztviselők számát, és ezáltal ellehetetlenül a közigazgatás, vagy pedig a lakosság terhei növekednek meg elviselhetetlen mértékben. Az esetben, ha a korábbi 42 ezer forint helyett 18 ezerből kellene gazdálkodniuk, „le kellene mondanunk magáról a közigazgatásról” – fogalmazott az alispán. Különben Zólyom megyében az adóterhek 18%-kal növekedtek volna, az egyenes adót fizetők pedig 11%-kal fizettek volna többet. A feliratban azzal is érveltek, hogy bár a rendelkezés leginkább a felsőmagyarországi megyék lakosait sújtja, az ország másik negyven vármegyéje is hasonló helyzetben van.²⁴ Felvázolták annak a rémképét is, hogy ellenzéki izgatók sietnek kihasználni a helyzetet, és ennek nyomán a nép a „legnagyobb elkeseredéssel fordulna a megyei intézmény ellen, melyben csak az adóteher növekedésének okát látná, gyűlöletes színben tűnnék elő a törvényhozás és a kormány, mely ily drága intézményeket léptet életbe, bizalmatlansággal fordulna el államéletünk azon tényezőitől, melyektől eddig terheinek könnyítését s jólétének előmozdítását látta.” A háziadó ebben a formában „nem csak az állam érdekeit veszélyezteti, hanem legbiztosabban aláássa magát a törvényhatósági intézményt is” – vonták le a következtetést. Mivel a törvényhatóság „nem pusztán önkormányzati testület, hanem az állami közigazgatás közvetítője”, úgy igazságos, hogy utóbbi kiadásait az állam fedezze.²⁵ Javaslatuk szerint a meglévő rendszert kell fenntartani: a törvényhatóság állapítja meg a szükségletet, amelyet az állampénztárból utalnak ki.

Ha a megyék többsége ellehetetlennek is látta, hogy eleget tegyen a javaslatnak, a belügyminiszter, illetve a belügyminisztériumi hivatalnokok kénytelenek voltak tartani magukat a törvény előírásához, illetve a pénzügyminiszter javaslatához, ezért válaszaikban újra és újra annak betartására hívták fel a vármegyéket.²⁶ Ennél érdekesebb a főispánok magatartása, akik a kormány megbízottjai voltak. A főispánok egy része ténylegesen ennek megfelelően viselkedett, és a belügyminiszter utasításait követve megpróbálta mindenáron elfogadtatni előbb a szervezési bizottnánnyal, utána pedig az újonnan megalakult törvényhatósági bizottsággal a megye új költségvetését, és a megállapított kulcshoz képest leszállítani a tisztviselők fizetéseit, valamint az egyéb közigazgatási költségeket. Zichy-Ferraris Viktor, Pest megyei főispán jelezte, hogy a költségvetést az előirányzott 159 ezer forint helyett 197 ezerben szabták meg, és a mintegy 38

²⁴ Zólyom megye felirata a Képviselőházhoz, 1871. július 21. Röviden Stipta 1995b: 158.

A megye 1868 elején készült – és ugyancsak Grünwald által fogalmazott – feliratát Vesztróczy Zsolt közölte és elemezte. Vesztróczy 2021.

²⁵ Zólyom megye felirata a Képviselőházhoz, 1871. július 21.

²⁶ Pétervári 2021: 163.

ezer forintnyi költségdóbbletet pótaból akarják fedezni, de a folyó évre a kormánytól kéri a közigazgatási költségek térítését. A főispán, lavírozva a kormány és a vármegye ellentétes elvárásai között ehhez csak annyit fűzött, hogy ő ezt nem ellenezte, mert tudja, hogy a miniszter úgyis a törvényt veszi irányadónak.²⁷ Akadtak olyanok is, akik ezt a kérdést nem érintették a belügyminiszterrel folytatott hivatali levelezés során; feltehető, hogy az általuk irányított vármegyékben nem zajlott lényeges vita erről a kérdésről.

A főispánok egy másik csoportja azonban megpróbálta törvényhatósága érdekeit képviselni, és érvekkel meggyőzni a kormányt arról, hogy a rendelkezéseket lehetetlen végrehajtani. „Felette nyomasztó és igazságtalan” megyéjére nézve a 7,76%-os előírás – írta Csáky Albin Szepes megyei főispán.²⁸ Ebbe a csoportba tartozott a legkisebb törvényhatóság, Aranyosszék főkirálybírája, Béli Gergely is, aki különben erős kézzel irányította a néhány községből álló széket. Jelezte, hogy a miniszteri rendeletet sikerült minden vita nélkül „a megválasztott küldöttségnek használatára egyszerűen áttétetni, de nem hallgathatom el azon fájdalmas izgatottságot, melyet annak tételei az összes képviselőtestületbe, valamint később a küldöttségbe is előidézett.” Különösen, hogy ezáltal „a székek mint önálló hatóságnak további fennállhatását” látták aláásva. Ha korábban 15 ezer forintot fordíthattak a közigazgatási költségekre, a pénzügyminiszteri kulcs szerint a továbbiakban erre a célra mindössze 4849 forintot használhattak volna fel. Ezek után Béli az érveket is felsorakoztatta, hogy szerinte miért alkalmazhatatlan az előírás:

„[...] ezen kulcsoknak az egyes törvényhatóságoknak, s névszerint Aranyosszéknek évi adójára alkalmazva egy oly csekély összeget mutat fel, mely nemhogy egy törvényhatóságnak közigazgatása, de még egy kisebbszerű gazdaságnak kezelése költségei fedezésére sem volna elegendő, s így vagy a közigazgatás fennakadását, illetőleg a törvényhatóság felbomlását vonná maga után, vagy pedig közigazgatási célokra egy oly tetemes adórovattal tenne szükségessé, melyet az adóját fizető nép egyfelől el nem viselhetne, másfelől sajnós súrlódásokra, kitörésekre szolgáltatna alkalmat.”²⁹

Béli igyekezett a székek májusban a Képviselőházhoz és a belügyminiszterhez intézett feliratát mentetegetni, tudniillik, hogy csak az „önfenntartási ösztön” indíttatásából kérték a szék területét a környező megyékből növelni. A „bármilyen csekélyre szabott költségeket” a pénzügyminiszter által javasolt kulcs „távolról sem közelíti meg” nem csak Aranyosszék, hanem más törvényhatóságok esetében sem. Béli szerint előbb a megyéket kell képessé tenni a törvény „igényeinek minden irányban megfelelni”. A főkirálybíró a miniszter belátására apellált, amikor kifejtette, hogy „egy rendezett, gyors és pontos közigazgatás, minden gazdálkodás mellett, tetemes költségeket veszen igénybe, hogy minden

²⁷ Pest, Pilis és Solt megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. október 27.

²⁸ Szepes megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 1.

²⁹ Aranyosszék főkirálybírája a belügyminiszternek, 1871. június 16.

hazafiság s szolgálati készség mellett az erre hivatott közegek illő díjakkal ellátandók”. Éppen ezért Béldi a belügyminiszter utasításával szemben arról intézkedett, hogy a „küldöttség tervezetét a tisztek díjazására s egyéb közigazgatási költségekre nézve a valóságos szükséglet követelményeihez képest dolgozza ki”.³⁰

Az erdélyi királyi biztos hivatala – amelyiknek ekkor már alig volt beleszólása az ügyekbe³¹ – szintén arra kérte a minisztériumot, hogy vegyék figyelembe a költségeket illető aggályokat.³² A királyi biztos különben előzetes értekezletet is összehívott Kolozsvárra, hogy ott felkészítse az erdélyi főtiszteket az átalakulásra, és hogy összehangolják „a szervezés nagy horderejű és messzeható” műveletét.³³

Nem véletlen, hogy Aranyosszéken a szervezést követő első bizottmányi gyűlésen – egyedül e kérdés kapcsán – „heves s csaknem elkeseredésig vitt vitatkozás” bontakozott ki. A gyűlésen ugyanis a tervezet szerint – mivel a lakosság új adóval való terhelhetése „sem tanácsos, sem kívánatos nem lévén” – igyekeztek hivatalokat összevonni és a fizetések egy részét is jelentősen csökkentették. Ennek dacára is túllépték a keretet, mivel 8500 forintnál lejjebb nem tudták szorítani a költségeket, ezért úgy intézkedtek, hogy a maradékot pótolják, még hozzá 500 forintot a majorsági jövedelemből, a maradék 3151 forintot pedig pótdadó révén. Ennek nyomán bontakozott ki a heves vita. A pótdadót elsősorban az ellenzék kifogásolta: „Ezen csekély adófölemelés ellen fakadtak ki némely lármázó emberek, az intelligens többség azonban, bármennyire óhajtott volna ezen adóemelést kikerülni”, mivel ezáltal a közigazgatás elakadna és Aranyosszék fennmaradása veszélybe kerülne, hosszas vita után elfogadta a küldöttség javaslatát – számolt be a főkirálybíró az eredményről. Hozzátette még, hogy magánúton úgy értesült, hogy az ellenzék óvást akar betervezni a belügyminiszterhez.³⁴ Az irat hátoldalán a következő megjegyzést olvashatjuk: „Szükségesnek látnám az illetén tartalmú felterjesztéseket Törkos László tanácsos úrral is közleni.”³⁵ Törkos miniszteri tanácsos felelt a Belügyminisztériumban a törvény gyakorlatba ültetéséért, és a visszajelzésekből ő nyilván már korán levonhatta a tanulságokat. A félelem különben Aranyosszék esetében nem volt alaptalan, hiszen a szék önállóságát az 1876. évi területi-közigazgatási reform felszámolta, mivel valóban nem tudott megfelelni az egyre növekvő igényeknek, és fenntartása aránytalan terheket rótt az államkincstárra.

Nem Aranyosszék volt azonban az egyetlen törvényhatóság, amelyik nem tartotta magát a pénzügyminiszter által megszabott kerethez. A másik életképtelen törvényhatóság, a területileg szétdarabolt Felső-Fehér vármegye főispánja és bizottmánya szintén szembesült a problémával, és hasonló felterjesztést tett.

³⁰ Aranyosszék főkirálybírája a belügyminiszternek, 1871. június 16.

³¹ Pál 2010: 250–258.

³² Nagy Elek miniszteri tanácsos a belügyminiszternek, 1871. június 20.

³³ A megfogalmazás Daniel Gábor udvarhelyszéki főkirálybírótól származik. Nagy Elek miniszteri tanácsos a belügyminiszternek, 1871. június 20.

³⁴ Aranyosszék főkirálybírája a belügyminiszternek, 1871. július 18.

³⁵ Aranyosszék főkirálybírája a belügyminiszternek, 1871. július 18.

A vármegye 1870-re 25 350 forintot kapott közigazgatási költségekre; a pénzügyminiszter által javasolt első kulcs szerint 10 062, a második változat alapján 17 052 forint jutott volna erre a célra. A főispán azonban úgy vélte, a járások számának és a fizetéseknek a csökkentésével már elérték azt a határt, amelyen túl már csak a közigazgatás működésének hátráltatásával lehet csökkenteni a költségvetést. A megye szintén azzal érvelt, hogy a lakosság szegény, adófizetési képessége csekély, nem lehet terhelni több ezer forint pótagó kirovásával: „e megye lakossága oka nem lehet azon körülménynek, hogy egy olyan megye területén lakik, mely esetleg nem olyan nagy, gazdag és népes, hogy az eddigi adójából kiszakítandó résszel fedezhesse költségeit, míg más nagyobb megyék lakói azon szerencsés helyzetben vannak, hogy mondhatni pazarul fizethetik tisztviselőiket.”³⁶ A bizottmány – a főispán egyetértésével – kérte, hogy a belügyminiszter eszközölje ki a Képviselőháznál, hogy „a megyék közigazgatási költségei addig is, míg a megyék egy célszerűbb felosztás által más alakot és terjedelmet nyernének az eddigi évenként kiszolgáltattott összeg erejéig utalványozva a megyék részére az állampénztárból fedeztessenek”³⁷.

A Királyhágón túli törvényhatóságok többsége kicsi volt, lakosságuk pedig szegény, de az erdélyiek eltérő hagyományai miatt is eleve másképp látták a kérdést: „Nem esmeretlen Maroszáéken a Királyhágón túli képviselők csaknem ellenállhatatlan hajlama a házipénztár kezelésére, de azt sem lehet feledni, hogy Erdélyben ezen törvényt, az új megerendezést semmi sem képes annyira népszerűtlenné tenni, mint az adónak a megyei adminisztráció érdekébeni felemelése” – írta Mikó Mihály, maroszáeki főkirálybíró.³⁸ Akárcsak az erdélyiek többsége, ő is úgy látta, hogy a kérdés megoldásában csak a területrendezés segíthet – ennek érdekében Maroszáék is feliratban fordult a Képviselőházhoz –, de addig is kérte a belügyminisztert, hogy közigazgatási költségeik fedezésére adják ki a törvényhatóságoknak az 1870-re megállapított átalányt.

Még a felsőbb hatóságok iránt mindig készséges csíkszéki főkirálybíró, a pozícióját veszélyben érző Mikó Antal is óvatosan jelezte, hogy a fizetésekre nézve „a Kolozsvárt tartott főispáni értekezlet megállapodásától némely tételeknél eltérőleg úgy fogunk gazdálkodni, hogy lehetőleg közelítsük meg a pénzügyminiszter úr ő Excellenciájától kijelölt számarányt”.³⁹

A magyarországi vármegyék közül a kisebb és szegényebb törvényhatóságok szintén igyekeztek elkerülni a lakosság túlterhelését, a legkitartóbban Szmracsányi Dárius, Árva megye főispánja küzdött ez ellen. Kezdetben csak jelezte, hogy az egyenes adó 7,76%-a „alig leend elég a megyei adminisztrációra”. Nyíltan ugyan nem utasította el, csak azt jegyezte meg, fő törekvése, hogy a „mostoha körülményeink között is mind az ország, mind az adózó polgárok, mind pedig

³⁶ Felső-Fehér vármegye bizottmánya a belügyminiszternek, 1871. augusztus 4.

³⁷ Felső-Fehér vármegye bizottmánya a belügyminiszternek, 1871. augusztus 4.

³⁸ Maroszáék főkirálybírája a belügyminiszternek, 1871. július 19.

³⁹ Csíkszék főkirálybírája a belügyminiszternek, 1871. június 17.

a tisztikarnak jogos érdeke megóvatassék”.⁴⁰ Szmrecsányi azonban elsősorban ez utóbbira volt tekintettel, amikor támogatta a megyei alválasztmány javaslatát a járási hivatalok személyzetének növelésére, „mert csakis ily módon lesz lehetséges a törvénykezési szakból túlságosan felmaradt mostani hivatalbeli személyzetet némileg elhelyezni”. Úgy vélte, ez a kormány érdeke is, „mert hisz köztudomású dolog, hogy a hivatalból kimaradt személyek a magas kormánynak legnagyobb ellenségei szoktak lenni, kivált megyémben, ahol a mostoha anyagi körülmények az önfenntartásra nézve mindig életkérdésekké válnak”. Kérte a belügyminisztert, hagyja jóvá az eltérést, „mert ettől függ nemcsak minden körülmények között hazafiasnak bizonyult megyém nyugalma, de a jövő képviselőválasztások eredménye is”.⁴¹ Ez utóbbi érvel a főispánok viszonylag gyakran éltek, amikor el akartak érni valamit, mert tudták, hogy a kormány igen érzékeny a választási eredményekre. A belügyminiszter óvatos válaszában utalt arra, hogy a költségek megállapítása és a fedezetről való gondoskodás a törvényhatóság hatáskörébe tartozik, de „nehogy az ebből kifolyó teherviselés a megye közönségét súlyosan érintse, csak az elkerülhetetlenül szükséges s a megye teherviselési képességével arányos kiadási tételek lennének megállapítandók”.⁴² A belügyminiszter ezt különben gyakran hangoztatta⁴³, de nyomatékosan főleg a kisebb és szegényebb megyék irányában.

Árva megye azonban nem hagyta ennyiben: felirat készült a házi pénztár szervezése és a megyei közigazgatási költségek ügyében. Ebben a főispán ismét megpróbált érvelni, támogatva a megye „jogos igényeit” és kifejtve, hogy nem lehet azonos mércét alkalmazni az eltérő adottságú törvényhatóságokra. Rámutatott arra, hogy amíg a törvény „tág tért nyújt nemcsak a főösszeg meghatározására, de a kivetés módjára is”, addig a pénzügyminiszter javaslata, hogy „a jövő közigazgatási költség az egész országra egyenlő százalékban leütessék, megyém szegény közönségére majdnem elviselhetetlen terheket róna”.⁴⁴ Azt kérte a kormánytól, hogy „a közigazgatási költségek nem az egyenes adók egyenlő százalékaiban, de azon mértékben határozottassanak meg, amennyit minden megye házipénztára évenként igényel”. A főispán jelezte, hogy a megye határozatot akart elfogadni, hogy „inkább lemond a jövő házi pénztár fenntartásától, mintsem, hogy a terhes állami adót még pótdókkal nagyobbítsa”, és ezt csak erélyes közbelépéssel sikerült megakadályozni. A főispán ismét felsorolta az érveket: „szegény megyém, mely oly kevés kereseti forrással rendelkezik, és melynek ipara és kereskedelme itt helyütt említésre nem méltó – az eddigi állami és községi adóval olyannyira túl van terhelve, hogy további megadóztatása nem csak általános elkeseredettséget szülne, de az adóképességet is tönkretenné”. A pótdókat vagy ki sem vetnék, vagy nem lehetne behajtani, és ezáltal a tisztikar fizetését is kockáz-

⁴⁰ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 10.

⁴¹ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 23.

⁴² A belügyminiszter válasza Árva megye főispánjának, 1871. június 28.

⁴³ Lásd például a belügyminiszter válaszát Vas megye főispánjának, 1871. június 29.

⁴⁴ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 7.

tatnák, ráadásul alkalmas embereket sem lehetne találni a csekély fizetésért. Két új indokkal is előhozakodott:

„Ily mostoha körülmények között levő megyém tehát minden tekintetben kíméletet érdemel, és pedig azért is, mert habár egyenes adója csak 166 067 f[orin]tot tesz, mégis indirekt adóban körülbelül 600 000-700 000 f[orin]tal járul az államháztartáshoz, és mert a magas kormányhozi hű ragaszkodása mindig vezérelve – mely nagyon könnyen megváltozhatnék, ha tetemes pótdadókkal túlterhelhetnék.”⁴⁵

Ebben az idézetben nagyon fontos az indirekt adókra való utalás, melyet a Pénzügyminisztériumban nem vettek figyelembe, egyrészt azért, mert az egyes megyékből befolyó indirekt adók kiszámítása a kiegyezés utáni években nagyon bonyolult lett volna, másrészt pedig a cél a spórolás volt, tehát az 1870-re már kiutalt összeget osztották szét azonos kulcs szerint a törvényhatóságok között. A másik „nevezetes politikai indok”, amivel Szmrecsányi úgy vélte, hogy hatásosan tudja befolyásolni a kormányt, az ellenzékhez való átpártolást megemlítő, burkolt fenyegetés volt. Az indirekt adók kérdését az országgyűlésben a Balközép párt ismert képviselője, Várady Gábor is felvetette. Ő azzal érvelt, hogy „az adókulcs az ország sok részében nem igazságos”, például az északkeleti és az erdélyi megyékben súlyos teher a földadó, de az ottaniak csekély jövedelemadót fizetnek.⁴⁶

A főispánok közül többen vármegyéjük sajátos helyzetére, a nemzetiségekre, valamint a kormánypárt népszerűségére hivatkozva valószínűleg személyesen próbáltak meg lobbizni a módosítás, azaz a vármegyei pótdadó elkerülésének érdekében. Haller Sándor gróf, Zaránd vármegye főispánja például kifejtette, hogy a pénzügyminiszteri javaslat nyomán 25 817 forintot kellene pótdadóból előteremteni, de „ezen körülmény az egyes lakosok között nagy lehangolást okozott, melyről Pestre menetelem alkalmával Nagyméltóságodnak szóval bővebb felvilágosítással szolgálандok”.⁴⁷

Egyes törvényhatóságokban nagyszabású tiltakozási akció bontakozott ki. Udvarhelyszéken például „nagy agitációt fejtett ki az ellenzék”, „főleg a közigazgatási költségek magossága ellen agitáltak”.⁴⁸ Daniel Gábor főkirálybíró az állását féltette, szerinte ugyanis arra szemet vetett Ugron Lázár korábbi alkirálybíró – Ugron Gábornak, a függetlenségi párt későbbi ismert alakjának az apja –, akit 1870-ben Felső-Fehér vármegye élére állítottak. Daniel szerint az Ugron-rokonság mellett titokban az ellenzékot támogatta Horváth János kormánypárti képviselő és a főjegyző is. Meg akarták akadályozni a szervezést, legalábbis abban a formában, ahogy a belügyminiszter utasításai alapján azt a bizottság kidolgozta. „Székelykeresztúron az Ugron János elnöklete alatt egy úgynevezett független pártot alapítottak, mely az általok elfogadott terv szerénti beosztás után

⁴⁵ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 7.

⁴⁶ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 7. 97–98.

⁴⁷ Zaránd megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 16.

⁴⁸ Daniel 1897: 93.

a központi és járási tisztviselőket megválasztották és egy lakomával be is iktatták.⁴⁹ Daniel szerint az Ugronok azt remélték, hogy a meghiúsított szervezés miatt a kormány majd meneszti őt az állásából. Ő erre cselhez folyamodott, és amikor az új törvényhatósági bizottság tagjainak háromnegyede igazolva volt, bebeszélte az ülést, kihagyva ezzel az ellenzéki tagok jó részét. „Beismerem, hogy ezen eljárás erőszakos volt. [...] Engemet csak is a kényszerűség vitt belé, melyre pártom unszolt.” – írta Daniel visszaemlékezésében.⁵⁰ A megerősödött ellenzék még sok borsot tört a főkirálybíró orra alá, és a pótdadó kérdése volt „leghatalmasabb fegyverük”. A szervezés igen lassan haladt, az ellenzék minden módon akadályozta a törvényhatósági gyűlés munkáját. Daniel végül egyik nap elnyújtotta a délelőtti ülést, és amikor az ellenzékiek nagy része ebédelni ment, a kormánypárt indítványozta, hogy „a szervezési munkálatnak még nem tárgyalt része en bloc fogadtassék el”, és ezt a jelenlévők meg is szavazták. Hiába tiltakozott az ellenzék, a belügyminiszter jóváhagyta a határozatot.⁵¹ A tisztújítást azonban csak 1872 márciusában tudták megtartani.

A belügyminisztériumi tanácsosok – bár nyilván ők is belátták a törvényhatóságok jó részének kilátástalan helyzetét – általában a törvényre utaltak a vármegyék közönségéhez intézett válaszaikban.⁵² A főispánoknak is ritkán válaszoltak érdemben. Néhány esetben, mint például Ernuszt Kelemennek, a Vas megyei főispánnak írt félhivatalos levelében a miniszter kifejtette véleményét a kérdésről:

„[...] sok megye részéről érkezik hozzám felterjesztés, némelyek ezek közül a személyes kereseti adót kívánják alapul vétetni, mások pedig az 1870 és 1871-ben a kormány által engedélyezett évi átalány további kiszolgáltatását kérik. Részemről is elismerem, miként az 1870:42. tc. folytán némely törvényhatóság adókievetés tekintetében terhelve lenne, és hogy ezen segíteni mind az adózók, mind a közigazgatás rendes menetének érdekében kívánatos; minthogy azonban eziránt törvény rendelkezik, annak e részbeni határozata csak a törvényhozás útján változtatható meg. Nincs okom feltételezni, hogy a törvényhozás, főleg, ha a törvényhatóságoknak e részbeni terhelteséről a hozzá intézendő kérvényekből meggyőződik, hajlandó ne lenne újabb határozat által a kimutatott aránytalanságok és sérelmek kiegyenlítésére, s ezáltal a kedélyek megnyugtatására.”⁵³

Vagyis a belügyminiszter Ernusztnek is csak azt tudta tanácsolni, hogy a törvényhatóságok forduljanak az országgyűléshez.⁵⁴

⁴⁹ Daniel 1897: 93.

⁵⁰ Daniel 1897: 94.

⁵¹ Daniel 1897: 96–99.

⁵² Pétervári 2021: 163.

⁵³ A belügyminiszter Vas megye főispánjának, 1871. június 23.

⁵⁴ Doboka vármegye főispánja is hasonló tartalmú levelet kapott. Pétervári 2021: 163.

A TISZTVISELŐK FIZETÉSÉNEK ÜGYE

Miközben a kormány szigorú takarékossgot írt elő, a szervezési munkálatok során – ahogy erre már történt utalás – több törvényhatóságban is felmerült a tisztviselők fizetésének méltányos rendezése. Amíg a pénzügyminiszter által meghatározott kulcs lehetetlen helyzetbe hozta a kisebb törvényhatóságokat, addig a gazdag vármegyékben szerény emelésre is lehetőség nyílt. Fejér megyében például 1869-ben 78 527 forintra rúgtak a közigazgatási költségek (az árvaszékekkel együtt), az egyenes adók 7,76%-a 87 145 forintot tett ki. Az új költségvetés 86 741 forintot irányzott elő, és ebből 74 760 forintot tettek ki a fizetések.⁵⁵ Csanád megyében szintén a pénzügyminiszter előírása szolgált „zsinórmértékül”, de azoknak a tisztviselőknek, akiknek a megyeszékhelyen nem volt lakásuk, lakbérilletményt vezettek be.⁵⁶

Érthető módon elsősorban az erdélyi törvényhatóságok szorgalmazták az egységes fizetések bevezetését; a magyarországi vármegyék ragaszkodtak saját döntési hatáskörhöz, igaz, ők is kevesellték a rendelkezésre álló összeget. Felső-Fehér megye bizottmánya javasolta, hogy „a tisztí fizetések minden megyében egyenlősítve” legyenek, és – mivel más megoldás nem is jöhetett szóba – azokat az államkincstárból fedezzék.⁵⁷ Az erdélyi főispánok a kiegyezés után ugyancsak többször éltek panasszal az ellen, hogy csekélyebb javadalmazással kell beérniük, mint a Királyhágón túli társaiknak.

Más törvényhatóságok az igazságszolgáltatásban alkalmazott fizetések bevezetését szerették volna elérni. Ez érthető törekvés volt annak fényében, hogy korábban a közigazgatás és az igazságszolgáltatás nem vált el élesen egymástól, és a fizetések is azonos skálán mozogtak a két területen. Miután azonban sor került a szétválasztásukra és a bírósági szervezet modernizálására, utóbbi szférában a fizetések is jelentősen nőttek. Több helyen, így Győr megyében is nagy vita alakult ki a tisztviselők fizetésének kapcsán. A főispán, Viczay Héder gróf szerint majdnem egyhangú volt az a törekvés, hogy a megyei közigazgatásban ugyanakkorák legyenek a fizetések, mint a bíróságokon, és csak nagy nehezen tudta elfogadtatni a küldöttség javaslatát. Igyekezett hangsúlyozni a létrejött különbségeket, például, hogy a közigazgatási szolgálat után „a megye elaggott tiszt és szolgaszemélyzetének nyugdíjbiztosítékot sem nyújthat”.⁵⁸ A fizetéseket azonban – méltányossági szempontból – emelték az 1870. évihez képest, így az új állásokkal együtt a többletkiadás 11 680 forintra rúgott. Viczay nem csak a tisztviselőkre, hanem a segédszemélyzetre is felhívta a miniszter figyelmét, „mert valamint jól díjazott tisztviselőtől, úgy csak jól díjazott kezelő és szolgaszemélyzettől várhatni állásaik

⁵⁵ Fejér megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 4.

⁵⁶ Csanád megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 5.

⁵⁷ Felső-Fehér vármegye bizottmánya a belügyminiszternek, 1871. augusztus 4.

⁵⁸ Győr megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 5.

becsületes és pontos betöltését”.⁵⁹ Máramaros vármegyében is a méltányosságra hivatkoztak, amikor a bíróságoknál rendszeresített fizetéseket vették alapul, ezáltal is a nyugdíjjogosultságra utalva, csak éppen ellenkező értelemben: „az igazsággal nem lehet összeegyeztetni, hogy míg azon tisztviselő, ki élte hosszáig van megválasztva, nyugdíjra jogosítva, munkája nagyobb részét szobába végzi, jobban legyen díjazva, mint az, ki csak hat évre van választva, nyugdíjra nem tarthat igényt, és munkájának legnagyobb részét fáradtságos utazásba kéntelen tölteni, és azért kiinduló pontul a t(örvény)kezési fizetéseket veszik” – jelezte a főispán a miniszter felé.⁶⁰

Állásfoglalásában a belügyminiszter hangsúlyozta, hogy ő nem emel kifogást az ellen, ha azok a törvényhatóságok, amelyek „terjedelmük, lakosságuk száma és kedvező anyagi körülményeiknél fogva” ezt megtehetik, a bíróságokéval egyenlő mértékű fizetést szabnak meg, de aggodalmának adott kifejezést amiatt, ha ez a felfogás „tekintet nélkül a törvényhatóságok anyagi helyzetére – érvényesülést nyerne, a közigazgatási költségek oly mérvben felszaporodnának, melynek alkalmazását sem az adózó polgárok érdeke, sem az állam anyagi helyzete nem engedhetné meg”. Jellemző a korszak elitjének felfogására, hogy a belügyminiszter „a jó közigazgatás föltételeit nem annyira a dús javadalalmazásban, mint inkább az arra hivatott, szellemileg és anyagilag kellő biztosítást nyújtó elemeknek az önkormányzat körében való bevonásában” látta.⁶¹ Tehát továbbra is az egykori földbirtokos vármegyei elit részvételére számított, amely számára a fizetés nem a létfenntartás eszköze volt. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy különbséget kell tenni a központi és járási tisztviselők fizetése között, hiszen utóbbiak nincsenek helyhez kötve és akár birtokaikon is lakhatnak. Az életviszonyok megváltozása – nem utolsósorban éppen a vármegyei hivatalnokokat adó földbirtokos réteg elszegényedése, az úgynevezett dzsentri létrejötte⁶² és ezzel együtt a szerepfelfogás és szemlélet átalakulása – nyomán egyre nagyobb szakadék tátongott az elvárások és a valós helyzet között. A vármegyei hivatalnak megszűnt a *nobile officium* jellege – és ezt a kormány is kénytelen volt tudomásul venni. Ahogy Lázár Ádám, Marosvásárhely 48-as képviselője megfogalmazta: „a jelen időben senki ingyen vagy hazafiságból szolgálni nem fog”.⁶³

Az átalakulást jól mutatja Árva megye főispánjának felterjesztése is, amelyikben a főispán hangsúlyozta, hogy a megyei elit „személyes befolyásom alatt oly irányban foglalt el tért”, ahogy a megye és a kormány érdeke kívánta, egyedül csak a tiszti fizetések ügye tűnt aggasztónak. „Mert tény az, hogy megyémben az összes értelmiség szegénynek mondható, mely minőségében hivatalra úgyszólván szorul” – írta a főispán, majd így érvelt a magasabb fizetések mellett: „a szervezendő megyei tisztikar méltán igényt tarthat azon előnyös fizetésre, mint minővel

⁵⁹ Győr megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 5.

⁶⁰ Máramaros megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 30.

⁶¹ A belügyminiszter körlevele a főispánokhoz, 1871. június 3.

⁶² A dzsentri problémájáról röviden Kövér 2001: 164–166.

⁶³ KN, XVIII. köt. 390. ülés, 1871. november 27. 98.

a törvénykezési hivatalnokok bírandnak”, de a kormány érdeke is azt kívánja, hogy „a megyei tisztikarban jobb fizetés által nemcsak a magas kormányhoz, de a reá bízott és súlyos felelősséggel járó hivatalhoz az olyannyira szükséges ragaszkodás műveltségük”.⁶⁴ Még világosabban jelezte az elvárás illuzórikus voltát Lónyay Albert, Ugocsa vármegye főispánja a belügyminiszter körlevelére reagálva:

„[...] kénytelen vagyok előre is kilátásba helyezni, hogy az 1848 előtti nemes kötelezettségből szolgálatra egy-egy évre talán volnának vállalkozók, de hogy az eddiginél alantabb számított fizetések lennének megállapítva, jó erőket alig lehetne kapnunk, mert saját állandó romlására csupa [ti. pusztán csak] hivataloskodási vágyból kevés ember hajlandó hivatalra.”

Lónyay hangsúlyozta a nehézségeket is: a központi hivatalnokok kénytelenek a megyeszékhelyen lakást bérelni, „miután a megyeháza egy családos szállással sem rendelkezik, a szállás mind pénzért leend az illetők által fizetendő”.⁶⁵

A kérdésre Szmrecsányi is visszatért, és hangsúlyozta, hogy okvetlenül emelni kell a fizetéseket, tekintettel a törvénykezési szakban megállapított magasabb fizetésekre: a „kilátásba helyezett csekély fizetések mellett alig találkoznak kellő számban kiképzett egyének, akik a hivatalos állomásokat betöltenék; mert ez esetben inkább máshol keresnek alkalmazást”.⁶⁶ A főispánok egy része tehát – akárcsak több vármegyei határozat is – a visszájára fordította a miniszter érvelését, és a jó munkavégzést, felelősségvállalást, valamint a kormányhoz való „ragaszkodást” már egyértelműen a javadalmazáshoz kötötte.

Mikó Mihály, maroszéki főkirálybíró ugyancsak azt jelentette, hogy bár a tisztí fizetéseknél figyelemmel voltak a belügyminiszter szempontjaira és az adózók érdekeire, ennek ellenére sem sikerült megmaradni a Pénzügyminisztérium kimutatása szerinti összegnél. Mikó érvelésének elemei más főtiszteknél is visszaköszönnék: „a minden élelmicikkek és házbér tetemes emelkedése s a törvényszékeknél és magán ipar üzleteknél kínáló nagyobb fizetések mellett” nem lehet megfelelő képzettségű személyeket találni.⁶⁷ Pest megye küldöttsége szerint a pénzügyminiszter által javasolt százalékból „a megyei szükségletek a kor kívánalmaihoz képest nem fedezhetők, nevezetesen a tisztikar érdem szerint nem díjazható, és hogy a túlságig vitt gazdálkodás magát a főcél, a megye pontos igazgatását kockáztatná”, ezért a „méltányosság követelményeinek megfelelőleg” emelni kívánták a fizetéseket.⁶⁸ Ugocsa vármegyében „kísérletképpen” három táblázatot állítottak össze a tisztviselői fizetésekről: az elsőnél a bírósági fizetéseket vették alapul, a második az aktuális fizetési lista volt, míg a harmadiknál a fizetéseket a pénzügyminiszter elvárásaihoz szabták. Különösen az első és a másik két változat között mutatkoztak

⁶⁴ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 10.

⁶⁵ Ugocsa megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 17.

⁶⁶ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 7.

⁶⁷ Maroszék főkirálybírája a belügyminiszterhez, 1871. július 19.

⁶⁸ Pest, Pilis és Solt megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. október 27.

jelentős különbségek: az alispán fizetése például 2700 forint lett volna az első, 1700 az aktuális és 1500 a leszállított változat szerint.⁶⁹ Jellemző, hogy a belügyminiszter kifejezte ugyan „kellemes meglepetését” a munkálatok gyors elkészítése kapcsán, de egy szóval sem tért ki a fizetések kérdésére.⁷⁰

Volt, ahol pártpolitikai kérdésként kezelték a fizetések problémáját is. Torna megyében „nem elv-, hanem pénzkérdésben, a megyei tisztviselők fizetése megállapításában” és a hivatali létszámot illetően alakult ki szóváltás. A főispán szerint néhány jobboldali bizottmányi tag olyan túlzásokba esett a létszám és a fizetések csökkentése ügyében, „hogy magam sem engedhetém megtörténni azt, ki kis megyém pénzerejét ismerve, a nagy küldöttségben lementünk a lehető legkisebb fizetésre, min alól menni már annyi lett volna, mint megyét akarni ember nélkül”.⁷¹

Több megyében is a tisztviselők létszámának csökkentésével próbáltak takarékoskodni. Zólyom megyében például – a belügyminiszter javaslatát elfogadva – az alispán töltötte be az árvaszéki elnök funkcióját is 500 forint külön juttatásért, emellett pedig csökkentették a szolgabírók számát is.⁷² A megyék egymás gyakorlatát is figyelték. Csáky Albin, Szepes megye főispánja például hangsúlyozta, hogy fontosnak tartották „a fizetéseknek a körülmények parancsolta aránylagos felemelése mellett a létszámot nem a jelenlegi állapot szerint, nem is, mint sok helyütt, a politikai hivatalt keresők számához képest, sőt nem is a törvény betűszerinti magyarázata értelmében, de csakis egyedül és kizárólag a hivatalos teendők mennyiségének és fontosságának mérlegével meghatározni”.⁷³ Mindezek ellenére hatezer forinttal Szepes megye is túllépte az 1870-re megállapított összeget. Ennek okául a főispán az élelmiszer árának folytonos emelkedését hozta fel, valamint azt, hogy „semmi nyoma sem található többé a nobile officiumnak”. Kérte, a belügyminiszter vegye tekintetbe, hogy takarékoságban túlszárnyalták a szomszéd megyéket, „a fizetések kevés kivétellel a hasonló rangú törvénykezési tisztviselők fizetéseinél csekélyebbek”; a közigazgatás és igazságszolgáltatás „tökéletes elválasztása” pedig arányosan növeli mindkettő kiadásait.⁷⁴

Bizonyos törvényhatóságokban, ahol a miniszter kifogást emelt némelyik intézkedés miatt, a viták egészen 1871 végéig elhúzódtak. Árva megyében novemberre sikerült ugyan elérni, hogy a fizetéseket az 1870. évi szintre állítsák vissza, de a járások számát továbbra sem akarták csökkenteni.⁷⁵ Torna megyében még december elején sem sikerült megoldani a vitás kérdéseket. Ebben az ügyben a főispán támogatta a bizottmányt, és a fizetések kapcsán is kifejtette, hogy hivatalokat nem akarja olyanokra bízni, akik nem rendelkeznek a megfelelő

⁶⁹ Pest, Pilis és Solt megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. október 27. Az összegek a főjegyző, főügyész és árvaszéki elnök esetében 1700–1200–1000 forint, az aljegyzőknél 1150–700–600, a szolgabíróknál pedig 1500–1200–1000 forint között váltakoztak.

⁷⁰ A belügyminiszter válasza Ugocsa megye főispánjának, 1871. június 22.

⁷¹ Torna megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 16.

⁷² Zólyom megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. július 27.

⁷³ Szepes megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 1.

⁷⁴ Szepes megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 1.

⁷⁵ Árva megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. november 18.

képességekkel és képesítéssel, mert akkor „nagyobb lenne a kár, mint néhány megtakarított forint”. Az ellenkezéshez az is hozzájárult, hogy az országgyűlés éppen a gyűlés alatt döntött arról, hogy a megyék az 1870-re kapott „közigazgatási summákat ezentúlra is újabban meg fogják kapni”.⁷⁶

Mint láthattuk, a kérdés kapcsán a törvényhatóságok és a főispánok hasonlóképpen érveltek, és a megoldási javaslatok is gyakorlatilag a területi-közigazgatási reformra⁷⁷ és az állami dotáció fenntartására korlátozódtak. Emellett az erdélyi törvényhatóságok némelyikében a fizetések egységesítését is felvetették. A területi-közigazgatási reform szükségessége is elsősorban Erdélyben merült fel. Kolozs megye 1871. március 2-i feliratát „a Királyhágón-túli köztörvényhatóságok cél- és korszerű politikai felosztása tárgyában” több más erdélyi törvényhatóság is támogatta, kérve, hogy a kormány mielőbb tegyen törvényjavaslatot a célszerű beosztásról, mivel az „egyenlőtlen és idomtalan” felosztás komoly akadályt gördít „a közkormányzat különböző ágainak gyors és szabatos vezetése elé”.⁷⁸

ÖNKORMÁNYZAT A SZÁMOK TÜKRÉBEN: A VÁRMEGYÉK EGYENES ADÓI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KÖLTSÉGEI 1870–1871-BEN

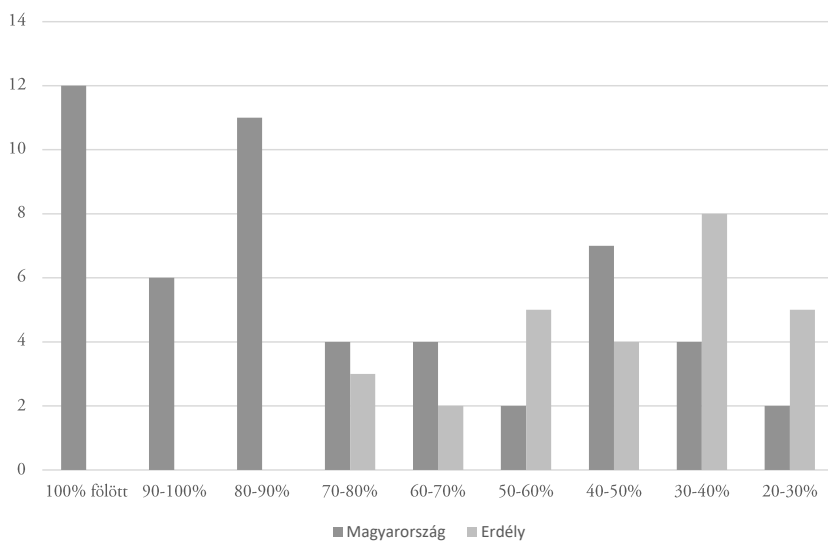
A fentiek nyomán felmerül a kérdés, hogy mennyire volt reális a kormány elképzelése, és hogy mi állt a törvényhatóságok panasza mögött. Ha megnézzük a Pénzügyminisztérium által készített kimutatásokat, akkor azt látjuk, hogy a szűken vett magyarországi törvényhatóságok esetében az egyenes adók 7,76%-a átlagosan az 1870. évre kiutalt költségek 90,2%-át fedezte. Erdélyben azonban csak az 53,6%-át, és az ország egészét tekintve igen nagy különbségeket találunk az egyes törvényhatóságok között. Ahogy ez a függelékben található 1. táblázatból is látható, az egyenes adókból visszamaradó összeg mindössze 12 vármegyében haladta meg a közigazgatási költségeket, kettőben kis különbséggel fedezte azokat, a többiben pedig alattuk maradt. Az 1. ábra jól mutatja a magyarországi és erdélyi törvényhatóságok közötti különbségeket: amíg a magyarországi törvényhatóságok közel fele legalább 80%-ban képes volt az egyenes adók 7,76%-ából fedezni a közigazgatási költségeket, addig az erdélyiek közül egyetlen egy sem. Ez nem meglepő, főleg annak fényében, hogy a gazdagabb szász törvényhatóságok területe igen csekély volt. A listát Torontál (196,5%), Bács-Bodrog (181,2%), Zemplén (160,6%) és Temes (159,4%) vezette, a sor végén állók pedig csak a költségek negyedét-ötödét tudták volna fizetni: Zaránd (24,4%), Torna (23,9%), Aranyosszék (21,4%) és Szászsebeszék (20,3%). Nem véletlen,

⁷⁶ Torna megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. december 3.

⁷⁷ Ennek sajátos esetét képezte például Szepes megye azon javaslata, hogy a területén fekvő külön törvényhatóságokat, egykori szabad királyi városokat olvassák be a vármegyébe. Szepes vármegye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. szeptember 1.

⁷⁸ Belső-Szolnok vármegye közönsége állandó bizottmányi gyűléséből a belügyminiszterhez, 1871. június 15.

1. ábra. Az 1870. évi közigazgatási költségek fedezete az egyenes adók 7,76%-ához arányítva



Forrás: MNL OL K148-3-1871-1083.

hogy utóbbiakat 1876-ban kivétel nélkül érintette a területrendezés, és önálló törvényhatóság státuszuk megszűnt (1. ábra).

Láthattuk, hogy már a megoldási javaslatok között is gyakran felmerült – különösen az erdélyi törvényhatóságok részéről – a területi-közigazgatási reform szükségessége. Annak érdekében, hogy közelebb kerüljünk a probléma valódi okához, nem elég csak a törvényhatóságok által fizetett egyenes adók mennyiségét vizsgálni, és mivel az indirekt adók nagyságát nem tudjuk megbecsülni,⁷⁹ más mutatót is figyelembe kell venni. Komplex vizsgálat elvégzésére a téma kapcsán nem volt mód, de az egy főre eső egyenes adó mennyiségéből következtetni lehet arra, hogy az adott esetben csak a törvényhatóság nagysága jelentett-e gondot, vagy maga a régió volt szegény. Az egyenes adók egy főre eső átlaga országosan 3 forint 6 krajcár volt, amíg azonban a magyarországi vármegyék lakói 3 forint 34 krajcárt adóztak, addig az erdélyi törvényhatóságokban mindössze 2 forint 35 krajcárt. Ez jól mutatja, hogy Erdélyben a problémát nem pusztán a törvényhatóságok szétaprózottsága okozta, hanem a lakosság általános szegénysége is. A törvényhatóságok több mint felében (55%) azonban az adó összege az egy főre

⁷⁹ Az indirekt adókat erre a korszakra nem tudjuk figyelembe venni, pedig – ahogy erre az országgyűlési vita során Várady Gábor Máramaros megye kapcsán rámutatott – azok sok szempontból árnyalják a képet. Legutóbb Háromszék kapcsán Nagy Botond ígyekezett a valós adóterheket kiszámítani és arányítani a közigazgatási költségekhez. Nagy B. 2017.

eső átlagot sem érte el, ráadásul a közigazgatási költségek fedezésére ez az átlag sem volt elegendő.

Érdekes összehasonlítani a törvényhatóságok kétféle rangsorát is (lásd a 2. táblázatot), az egy főre eső egyenes adó, illetve annak alapján, hogy milyen arányban fedezték a közigazgatási költségeket az egyenes adók 7,76%-ából. Ebben a rangsorban együtt szerepelnek a törvényhatóságok, de készült egy olyan lista is, ahol különválasztottam Erdélyt a szűken vett Magyarországtól (ennek az eredményei láthatók az utolsó rovatban). A törvényhatóságok egy része adóképesség tekintetében jobban teljesített, ebből a szempontból közel harmada (22) legalább tíz hellyel ért el jobb eredményt a másik szempont szerinti rangsorban elfoglalt helyéhez képest. Jól látszik például Torna megye paradox helyzete: a 70 (!) pozíciónyi eltérés mutatja, hogy a viszonylag jómódú lakosság (4,6 forint az egy főre eső egyenes adó) ellenére a túl apró megye fenntartási költségei irreálisan magasak voltak. Kisebb mértékben ugyan, de hasonló problémára utalnak az eltérések Esztergom (30 hely), Turóc (30 hely) Komárom (19 hely), Hont (17 hely), Liptó (17 hely) és Moson (16 hely) megyék esetében, de Győr, Bars és Baranya megyék is jobb helyezést értek el az adóátlag alapján. Ugyancsak nagy különbségeket találunk a szász törvényhatóságoknál: Újgyeházzsék (39 hely), Segesvárszék (34 hely), Szászvárosszék (33 hely), Szászsebeszék (28 hely); esetükben is a méretük okozta a fenntartás nehézségeit. Érdekes módon ebben a sorrendben három olyan törvényhatóság is viszonylag jobb eredményt ért el, amelyiket már a kortársak is életképtelennek tartottak: az erdélyi Aranyosszék és Felső-Fehér vármegye, valamint Kővár vidéke. Nyilván az egyes konkrét esetekben a közigazgatási költségek összetételét, a fizetések nagyságát, valamint a járások számát is meg kellene vizsgálni, hiszen ezek a tényezők is hozzájárulhattak a magasabb költségekhez. E téren szintén igen nagy különbségek voltak az egyes törvényhatóságok, de főként Magyarország és Erdély között. A szegény Ugocsa vármegyében, amelyikben az egy főre eső egyenes adó 2 forint 17 krajcár volt, és az új rendszer szerint a közigazgatási költségeinek mindössze 42,6%-át tudták volna fedezni, egy szolgabíró 1200 forint fizetést kapott, míg Marosszéken 500 forintot. Ennek ellenére utóbbi a közigazgatási költségeinek még így is csak a 35,6%-át lett volna képes fedezni.⁸⁰

Markáns különbség, 41 helynyi eltérés mutatkozott ellenkező irányban Zemplén és Közép-Szolnok, valamint Krassó (-24 hely), Bihar (-20 hely) és Szabolcs (-19 hely) megyéknél, tehát ezek a vármegyék viszonylag szegényebb lakosságuk ellenére az új rendszerben is képesek lettek volna nagyobb arányban fedezni a költségeiket, sőt Zemplén vármegye adóhányada 60%-kal meg is haladta a közigazgatási költségeket. Torontál vármegye esetében is nagyobb volt a különbség (-18 hely); bár itt a lakosság adózás szempontjából sem állt rosszul, de a nagy vármegye fajlagos költségei alacsonyak voltak. A közigazgatási költségek

⁸⁰ Az adatok forrása: Ugocsa megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 17; Marosszék főkirálybírája a belügyminiszterhez, 1871. július 19.

fedezésének arányában a törvényhatóságok egyharmada (25) ért el legalább tíz hellyel jobb helyezést. Nagy különbség mutatható ki néhány erdélyi vármegye esetében is – Kolozs (37 hely), Alsó-Fehér (33 hely), Fogaras (24 hely), Torda (20 hely) – mely eredményben az alacsonyabb fizetések is szerepet játszhattak, de az erdélyi törvényhatóságok így is csak a középmezőnybe tudták felküzdeni magukat: Brassó 70,3%-os eredményével a 37. volt, öt követte Torda (39.) és Küküllő (43.) vármegye. Brassó kivételével a többi szász szék és vidék túl kicsi volt, bár adóképeség tekintetében ők vezették az erdélyi listát, és e szempontból mindegyik jobb helyezést ért el, mint a közigazgatási költségek fedezése alapján. Újegyházszék országosan is a 23. volt az egy főre eső 3 forint 73 krajcár egyenes adóval, de rajta kívül csak Brassó vidéke és Szebenzék haladta meg az országos átlagot, a többi erdélyi törvényhatóság, beleértve a maradék szász székeket is, ez alatt teljesített. A Királyföld esetében azonban azt is tekintetbe kell vennünk, hogy ott a történeti hagyományoknál fogva a városok nem váltak el a széktől/vidéktől, tehát a jobb eredményekhez a jómódú szász városok adózói is hozzájárultak.

A kialakult helyzet nehézségeit a kormány is jól látta. Szapáry Gyula – aki korábban főispán is volt – belügyminiszterként előkészített egy reformot a törvényhatóságok területének rendezésére, de ezt majd csak Tisza Kálmán kormánya tudta megvalósítani. Az 1876. évi 33. törvény Erdélyben ugyan jelentősen átszabta a közigazgatási határokat, máshol azonban alig került sor jelentékenyebb módosításra. Am önmagában ez sem oldotta volna meg a kérdést. A Szapáry-féle törvényjavaslat kidolgozásához készült kimutatások is jelezték az adóképeség terén meglévő egyenlőtlenségeket. A minisztérium számításai szerint míg Bács-Bodrog vármegyében az egyenes adók 5%-ából fedezték volna a közigazgatási költségeket, Temes, Pozsony és Torontál megyében 6-7%-ából, Fejér, Heves, Nyitra és Tolna megyében 7-8%-ából, addig ez az arány Árva, Turóc és Ung megyében 27%, Zarándban 30%, Tornában majdnem 33%, Aranyosszéken pedig 34,5% körül mozgott.⁸¹ Némileg más képet mutat az a kimutatás, amelyikben azt vizsgálták, hogy a közigazgatási költségekből hány krajcár esik egy lakosra. Az átlag mintegy 40 krajcár volt, ehhez képest Aranyosszéken és Moson megyében minden lakosra 72, Turóc megyében 82, Torna megyében pedig 86 krajcár esett volna, míg a legkevesebbet Alsó-Fehér megye (19 krajcár), Kolozs (21 krajcár), Belső-Szolnok (25 krajcár), Torda (25 krajcár) és Pest megye (26 krajcár) lakosai fizették volna.⁸²

⁸¹ Ugocsa megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 17; Marosszék főkirálybírája a belügyminiszterhez, 1871. július 19.

⁸² Ugocsa megye főispánja a belügyminiszterhez, 1871. június 17; Marosszék főkirálybírája a belügyminiszterhez, 1871. július 19.

A TÖRVÉNY IDEIGLENES MÓDOSÍTÁSA

Miután a kormány is szembesült a helyzettel, elkerülhetetlenné vált, hogy az országgyűlés felfüggeszesse a 90. paragrafus végrehajtását. Kerkapoly Károly pénzügyminiszter 1871. szeptember 28-án törvényjavaslatot terjesztett be a törvényhatósági házi pénztárak alapjairól, és azt átadták a pénzügyi bizottságnak tárgyalásra. Kerkapoly már ekkor jelezte, hogy „magában a dologban oly nehézségek rejlenek”, amelyek miatt a javaslat módosításra szorul.⁸³ A Képviselőház 1871. november 25-én és 27-én tárgyalta az ügyet. Eközben több törvényhatóság is kérte a „köztörvényhatóságok területét rendeztetni és azok közigazgatási költségeit országosan” megállapítani.⁸⁴

A törvényjavaslat tárgyalása során Széll Kálmán, mint a pénzügyi bizottság előadója ismertette a számításokban rejlő nehézségeket, de azoknál is súlyosabb problémát jelentett az, hogy a „törvényhatóságok azon tényezőkre nézve, melyek az adóképességre befolyanak, egymástól nagyon divergálnak”.⁸⁵ A befizetett egyes adó összege törvényhatóságonként 40 ezer és 3 millió forint között váltakozott, de az országgyűlés pénzügyi bizottságának számításai szerint annak 7,76%-a csak 11 törvényhatóság esetében volt magasabb annál, mint amennyibe a közigazgatás fenntartása 1870-ben került, míg 68 törvényhatóság esetében több-kevesebb hiánnyal kellett számolni.⁸⁶ A pénzügyi bizottság sem tartotta elfogadhatónak azt, hogy a törvényhatóságok jelentős részének 10-25%-os, sőt 28%-os pótdadót kellett volna kivetnie, és azzal is tisztában volt, hogy a legtöbb esetben képtelenség az elvárt mértékűre csökkenteni a költségeket.⁸⁷

Széll Kálmán megismételte a vármegyék egy részének érvelését, amikor kijelentette, hogy „a jól rendezett, biztos közigazgatás nemcsak megyei, hanem államérdek is”. A törvényhatóságoknak a törvény által kijelölt hatáskörüket „nemcsak joguk, de együttal kötelességük is” betölteni.⁸⁸ Az érvelésben majdnem szó szerint visszaköszön Zólyom megye felirata. Arra való hivatkozással, hogy „a törvényhatóságok az állam közigazgatásának orgánumai, végrehajtói; mert a törvény betűje szerint a törvényhatóságok az állam közigazgatását közvetítik, és mert egyfelől a törvényhatóságoknak jogkörét körülírni, a törvényhatóságokra közigazgatási kötelezettségeket róni, de másfelől azoknak a szükséges eszközt meg nem adni: két összeegyeztethetetlen álláspontot képez”, Széll elfogadhatatlannak tartotta a törvényjavaslatot, és indítványozta, hogy a végleges rendezésig egyelőre tartsák

⁸³ KN 1871. XVII. 370. ülés, 1871. szeptember 28. 168.

⁸⁴ Éppen a tárgyalás napján tették át Aranyosszék, valamint Máramaros és Szepes vármegye feliratát a kérvényi bizottsághoz. KN 1871. XVIII. 390. ülés, 1871. november 27. 93.

⁸⁵ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 87.

⁸⁶ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 88. A magyarországi törvényhatóságokról (vármegyékről, székekről, kerületekről) van szó, Horvátország nélkül.

⁸⁷ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 88–89.

⁸⁸ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 88.

fenn az addigi állapotot, tehát a törvényhatóságok továbbra is az állami költségvetésből kapják meg a közigazgatási költségeket.⁸⁹

A Balközép párt részéről Tisza Kálmán határozati javaslatot nyújtott be, miután jelezte, hogy a Pénzügyminisztérium nem becsülte meg helyesen sem az árvaszéki kiadásokat, sem az igazságszolgáltatásra fordított költségeket. Indítványának lényege az volt, hogy a pénzügyi bizottság javaslatát csak 1872-re fogadják el, azt követően pedig úgy rendezzék a helyzetet, hogy legyenek tekintettel a városokra is.⁹⁰ Bethlen János gróf pedig az erdélyi törvényhatóságok sajátos helyzetére reflektált a javaslatában, és kérte, hogy azok esetében adják hozzá a közigazgatási kiadásokhoz azt az összeget is, amit 1870-ben a gyámhatósági kiadásokra fordítottak.⁹¹

A sokoldalú Schvarcz Gyula ellenzéki képviselő, az államtudományok elismert szakembere a kormány kritikáját is megfogalmazta, hiszen szerinte a javaslat azt mutatja, hogy az 1870. évi 42. törvényt éppen „egyik legnevezetesebb momentumában nem lehet végrehajtani”. Úgy vélte, ezt előre tudhatta mindenki, „aki nem felejtette el, hogy az ország törvényhatóságai közül némelyek, mind terület, mind közművelődés, mind adóképeség dolgában, mily csekély mérveket, mily jelentéktelen erőt képviselnek!”⁹² A megoldás az lett volna – érvelt tovább Schvarcz –, ha a kormány a törvényhatóságok területi reformjáról terjesztett volna be törvényjavaslatot, illetve, ha a sok jelentéktelen város törvényhatósági jogát felszámolják, ahogy erre az országgyűlés pénzügyi bizottsága javaslatot is tett. Schvarcz összefoglalta, a kortársak miben látták annak az okát, hogy ez nem így történt: „Némelyek a nemzetiségi kérdésre utaltak, mások utaltak közjogi fejlődésünkre, alkotmányunk szellemére, és ismét voltak olyanok is, kik leplezetlenül kijelentették, hogy utoljára is ez pártkérdés, a kormány pártérdeke, amely jelenleg a kérdést nem engedi szőnyegre hozatni.”⁹³

A Balközép képviselői ideiglenes megoldásként kritikáik ellenére is támogatták a pénzügyi bizottság módosított javaslatát, így annak elfogadása nem ütközött akadályokba. A kérdést átmenetileg – 1872 első két hónapjára vonatkozólag – az 1871. évi 45. törvény rendezte, melynek nyomán kiutalták a törvényhatóságok közigazgatási kiadásaira megállapított összeg két havi részletét.⁹⁴ Az év többi részére az 1872. évi 5. törvény intézkedett az összegek folyósításáról.⁹⁵ A későbbiekben

⁸⁹ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 89.

⁹⁰ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 89–91.

⁹¹ KN, XVIII. köt. 389. ülés, 1871. november 25. 91.

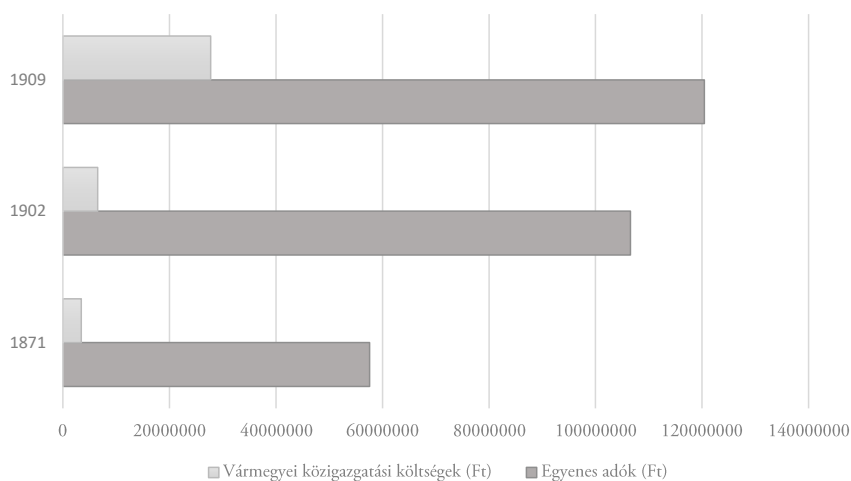
⁹² KN, XVIII. köt. 390. ülés, 1871. november 27. 95.

⁹³ KN, XVIII. köt. 390. ülés, 1871. november 27. 95.

⁹⁴ A magyarországi törvényhatóságok közigazgatási kiadásaira 3 822 778 forintot, a Királyföld nélküli erdélyieknek 418 540 forintot (ezen kívül még 70 042 forintot árva- és gyámhatósági kiadásokra), a királyföldieknek 199 324 forintot állapítottak meg. Lásd az 1871. évi LXV. törvényt.

⁹⁵ 1872. évi 5. törvény.

2. ábra. A vármegyék közigazgatási költségeinek alakulása az egyenes adókhoz viszonyítva



Forrás: Államköltségvetés 1871; Állami költségvetés 1904, 1911.

ez ismétlődött egy évtizeden keresztül. Ebben a kérdésben tehát a kiegyezés után nem Erdély vette át a magyarországi gyakorlatot, hanem éppen fordítva történt.

A kérdést majd csak a vármegyék háztartásáról szóló 1883. évi 15. törvény rendezte, amennyiben akkor már törvényben rögzítették az állampénztárból a vármegyéknek a közigazgatási, árvaellátási és gyámhatósági költségeikre évente kiutalandó összeget.⁹⁶ Ugyanakkor a törvény lehetővé tette, hogy a törvényhatóság területén beszedett egyenes állami adó 3%-áig pótdát vehessenek ki. Mindezzel a kormány a kivételes állapotot felszámolta ugyan, de az önkormányzatok pénzügyi önállóságát nem tudta és nem is akarta biztosítani. Ezt különben minden jószándék mellett is nehéz lett volna elérni, hiszen továbbra is igen nagy különbségek voltak közöttük mind a lakosságszám, mind a gazdasági fejlettség tekintetében. A helyzet a következő években csak még tovább romlott, hiszen a közigazgatási költségek nem maradtak meg az 1870. évi szinten. Az országgyűlés némileg módosított a számításon, így már 1873-ban is 11%-kal nagyobb összeget utalt ki a kormány, mint 1870-ben,⁹⁷ és a későbbiekben ez az arány még tovább emelkedett.

A kérdés ugyan további vizsgálatot igényel, de a vármegyék közigazgatási költségei az egyenes adók összegével arányosan növekedtek egészen a 20. század elejéig: 1871 és 1902 között az előbbiek 189%-kal, az utóbbiak 185%-kal

⁹⁶ 1883. évi 15. törvénycikk melléklete.

⁹⁷ 4 603 976 forintot a 4 145 759 helyett. KI 1872. X. 536. sz. melléklet. 1874. 83–93.

emelkedtek (a közigazgatás költségei 1870-ben az egyenes adók 6%-át, 1902-ben 6,1%-át tették ki).⁹⁸ A vármegyei alkalmazottak illetményeinek szabályozásáról szóló 1904. évi 10. törvény – amelyik a vármegyei tisztviselők régi vágyát teljesítve kimondta a viszonyosságot az állami tisztviselőkkel, és besorolta őket az utóbbiak számára megállapított fizetési osztályokba – lényeges növekedést eredményezett: 1909-ben már az egyenes adók 23%-át emésztették fel a közigazgatási költségek. Hiszen amíg az egyenes adók 1871-hez képest 207,5%-kal, 1902-hez képest pedig 113%-kal emelkedtek, addig a vármegyék közigazgatási költségei a nyolcszorosára (802,4%), illetve a négyszeresére (424,3%) nőttek.⁹⁹

KÖVETKEZTETÉSEK

Erekly István az első világháború előtt írt munkájában – nem minden politikai elfogultságtól mentesen – amellet érvelt, hogy a vármegyék autonómiáját gyakorlatilag már a korszak elején felszámolták: „a hatáskörnek az önkormányzat szempontjából legfontosabb része pedig – az önadóztatás – egyáltalán és sehol nem érvényesült, éppen a területi törvényhatóságok között terület és népesség szempontjából fennállott óriási eltérések miatt”.¹⁰⁰ Erekly úgy vélte, hogy az államszegély összeférhetetlen az önkormányzati működéssel, amely így névlegessé vált.¹⁰¹ Ha azonban a kiegyezés utáni, ez esetben az 1870. évi 42. törvény életbeléptetése körüli vitákat nézzük, szembeszökő, hogy azokban ez a szempont alig jelenik meg, az országgyűlésen az ellenzéki képviselők közül néhányan ugyan céloztak rá, de a vármegyék számára sokkal fontosabb volt, hogy elkerüljék a pótdókat, érvelésük középpontjában tehát inkább ez állt.

A politikai szempontok kétségkívül fontos szerepet játszottak abban, hogy a törvényhatóságok végül nem az 1848 előtti rendszer szerint működtek, de nem csak abban az értelemben, ahogy Erekly és mások gondolták, tudniillik, hogy a kormány tudatosan fel akarta számolni az öngazgatást. A problémák ugyanis nem csak Erdélyt és néhány szegényebb magyarországi vármegyét, hanem a törvényhatóságok túlnyomó többségét érintették. Olyan nagy mértékben eltért ugyanis a teherviselő képességük, hogy a javasolt rendszer eleve működésképtelen volt. Az ellenzék már az országgyűlésben is felvetette, hogy „nem lehet oly kulcsot kitalálni, mely az egész ország minden megyéjére egyiránt igazságos lenne”.¹⁰² Fontos szempontnak bizonyult az is, amit Nógrád megye alispánja a következőképpen fogalmazott meg: veszélyesnek tartaná a nagyobb pótdó kivételét, mert „ez a baloldal capitális volna, s vagy igen erős küzdelmet, vagy épp

⁹⁸ Államköltségvetés 1871. 3–13; Állami költségvetés 1904. 3–20.

⁹⁹ Állami költségvetés 1911. 3–21.

¹⁰⁰ Erekly 1910: 81.

¹⁰¹ Erekly 1910: 91.

¹⁰² Várady Gábor felszólalása. KN, XVIII. 390. ülés, 1871. november 27.; Erekly 1910: 97–98.

bukást idézhetne elő”.¹⁰³ A kormány(ok)nak a helyi érdekeket is tekintetbe kellett venniük, márpedig a vármegyei elitek foggal-körömmel ragaszkodtak a törvényhatóságok fennmaradásához. Egyedül Felső-Fehér vármegye helyzete volt reménytelen, a többi törvényhatóságban általában úgy képzelték el a területi reformot, hogy hozzájuk csatolnak bizonyos szomszédos területeket. A Pénzügyminisztériumban és a Belügyminisztériumban készült különböző kimutatásokból nem csak az látszott világosan, hogy a területrendezés elkerülhetetlen, hanem az is, hogy a problémát még az sem fogja megoldani, mivel a vármegyek – különösen az ország gyengén fejlett keleti, északi és északkeleti régióiban – mindenképpen „államsegélyre”, kiegészítésre szorulnak az államkincstárból. Ráadásul már ekkor megfogalmazódott a tisztviselői fizetések egységesítésének igénye is, és ez csak még tovább növelte volna a meglévő különbségeket és a szegényebb – főleg erdélyi – megyék deficitjét.

A továbbiakban érdemes lenne összevetni az adatokat a birtokszerkezettel, az egy kataszteri holdra eső tiszta jövedelemmel, vagy az alfabetizáció szintjével és más modernizációs mutatókkal is. A térbeli egyenlőtlenségekről ugyan több vizsgálat is készült, de a szerzők többnyire későbbi korszakból származó – főleg 20. század eleji – adatokkal dolgoztak, és ez behatárolja az összehasonlítás lehetőségét. Nagy Mariann 17 modernizációs változó alapján állapította meg a régiók fejlettségi szintjét. Eszerint a legkevésbé fejlett régiók Erdély, valamint a Felvidék északi és északkeleti részei voltak, a legfejlettebbek pedig a Dunántúl középső és északi része, a Tiszántúl, a Kisalföld és a Duna-Tisza köze,¹⁰⁴ és ez a számítás nagyjából egybeesik az 1870-es eredményekkel. Demeter Gábor az 1910-es adatokat hasonlította össze az 1865-ös adatokkal (utóbbiakból hiányzik Erdély), és arra a következtetésre jutott, hogy a regionális mintázat ugyan nem változott, de bizonyos régiókban nőtt az egy főre jutó tiszta földjövedelem.¹⁰⁵ Tanulságos összevetni az 1870. évi rangsort a Szilágyi Zsolt által hat standardizált fejlettségi mutató alapján 1910-re készített „fejlettségi rangsorral”.¹⁰⁶ Mindkét rangsorban Moson áll az első helyen, az első tíz helyezett közül hat egyezik, az első harmad pedig jelentős (71,4%-os) átfedést mutat. A 10. helyen álló Brassó 1870-ben a legjobb helyezést érte el az erdélyi törvényhatóságok közül. Az utolsó harmadot nehezebb összevetni, mert az 1870. évi erdélyi törvényhatóságok nagy része megszűnt, de az erdélyi vármegyek mellett mindkét listán ott találjuk Árva, Máramaros, Sáros vagy Ugocsa vármegyét. Akad néhány érdekes kivétel, például Zólyom megye, mely 1865-ben még az utolsó harmadban szerepelt, ám 1910-ben már felkerült a 3. helyre. A regionális különbségek azonban megmaradtak, és a szegényebb régiók törvényhatóságai a 20. század elején is csak nagy áldozatok árán tudták volna előteremteni az időközben tetemesen megnövekedett közigazgatási költségeket.

¹⁰³ Nógrád megye alispánja a belügyminiszternek, 1871. augusztus 24.

¹⁰⁴ Nagy M. 2015: 376. Lásd a 102. sz. térképet is: 537.

¹⁰⁵ Demeter 2018: 32–33.

¹⁰⁶ Szilágyi 2018: 57.

Erdély unióját követően az egységesítés folyamata ugyan évekig – az igazságszolgáltatás terén évtizedekig – is eltartott,¹⁰⁷ sőt a választójogot illetően a különbségek a korszak végéig megmaradtak, ez azonban igen kényelmetlen kérdés volt, hiszen igazán semmivel sem lehetett indokolni, kivéve a különböző hatalmi érdekeket. Az 1870. évi 42. törvény egyik célja éppen a közigazgatás egységesítése volt; nem lehetett külön szabályozni a gazdag és a szegény vármegyéket. A csendőrség intézményét ugyan Erdély esetében fenntartották, de a vizsgált kérdésre egyrészt nem akartak újabb külön jogszabályt alkotni, másrészt Magyarország keleti és északkeleti vármegyéi szintén nem voltak képesek önerőből kigazdálkodni a közigazgatási költségeket. Az a megoldás, hogy ezeknek a törvényhatóságoknak a kiadásait államsegélyből pótolják, valószínűleg még nagyobb vitát és feszültséget okozott volna, ezért is döntött a kormány az állami finanszírozás mindenkire vonatkozó meghosszabbítása mellett. A döntés mögött álló konszenzus – mind a vármegyék, mind az országgyűlésen az ellenzéki pártok részéről – mutatja, hogy azt kezdetben nem pusztán hatalmi érdek diktálta. A későbbiekben a közigazgatási költségek folyamatosan emelkedtek, a kormányok pedig egyre inkább a közigazgatás központosítása irányába mozdultak el, tehát az eredetileg ideiglenesnek szánt megoldás végső soron jól jött, és már nem is kívántak változtatni rajta.

1. táblázat

A törvényhatóságok közigazgatási költségei 1870-ben (forintban)

Törvényhatóság	1870-re kivetett egyenes adó összege	Az egyenes adó 7,76%-a	Az 1870-re engedélyezett közigazgatási költségek	Pótlék	Többlet
Abauj	450 528	34 961	54 509	19 548	0
Arad	1 090 770	84 644	88 368	3724	0
Árva	166 067	12 887	38 198	25 311	0
Bács-Bodrog	3 148 256	244 305	134 814	0	109 491
Baranya	1 021 717	79 285	89 980	10 695	0
Bars	503 187	39 047	53 378	14 331	0
Békés	953 521	73 993	56 308	0	17685
Bereg	334 691	25 972	48 915	22 943	0
Bihar	1 399 934	108 635	132 278	23 643	0
Borsod	784 390	60 869	65 104	4235	0
Csanád	675 049	52 384	42 085	0	10 299
Csongrád	651 481	50 555	59 619	9064	0
Esztergom	235 663	18 287	39 996	20 709	0
Fejér	1 123 001	87 145	70 852	0	16 293

¹⁰⁷ Pál 2010: 355–366.

Törvényhatóság	1870-re kivetett egyenes adó összeg	Az egyenes adó 7,76%-a	Az 1870-re engedélyezett közigazgatási költségek	Pótlék	Többlet
Gömör (és Kishont)	562 478	43 648	51 927	8279	0
Győr	383 668	29 773	45 586	15 813	0
Hajdú kerület	234 942	18 231	21 343	3112	0
Heves és Külső-Szolnok	1 418 369	110 065	88 751	0	21 314
Hont	405 567	31 472	51 102	19 630	0
Jász kerület	907 896	70 753	71 533	1080	0
Komárom	666 400	51 713	61 211	9498	0
Kövár vidék	111 704	8668	25 747	17 079	0
Közép-Szolnok	332 601	25 810	35 824	10 014	0
Krassó	760 728	59 032	69 489	10 457	0
Kraszna	165 686	12 857	26 957	14 100	0
Liptó	210 351	16 323	40 900	24 577	0
Máramaros	415 644	32 254	76 687	44 433	0
Mosony	516 310	40 066	41 997	1931	0
Nógrád	803 866	62 380	63 237	907	0
Nyitra	1 449 309	112 466	103 026	0	9440
Pest-Pilis-Solt	2 049 454	159 038	206 014	46 976	0
Pozsony	1 225 332	95 086	70 866	0	24 220
Sáros	312 946	24 285	58 313	34 028	0
Somogy	1 012 035	78 534	96 056	17 522	0
Sopron	897 410	69 639	65 193	0	4446
Szabolcs	831 966	64 560	67 086	2508	0
Szatmár	769 267	59 695	72 229	12 534	0
Szepes	397 863	30 874	51 056	20 182	0
Temes	1 759 062	136 503	85 604	0	50 899
Tolna	959 686	74 472	66475	0	7997
Torna	60 225	4673	19496	14 823	0
Torontál	2 847 037	220 931	112 421	0	108 510
Trencsén	490 349	38 051	73 409	35 358	0
Turóc	133 747	10 379	30 337	19 958	0
Ugocsa	136 905	10 624	24 908	14 284	0
Ung	296 362	22 998	55 234	32 236	0
Vas	1 069 401	82 986	95 294	12 308	0
Veszprém	774 079	60 068	72 096	12 028	0
Zala	1 179 653	91 541	126 377	34 836	0
Zaránd	107 901	8373	34 190	25 817	0

Törvényhatóság	1870-re kivetett egyenes adó összege	Az egyenes adó 7,76%-a	Az 1870-re engedélyezett közigazgatási költségek	Pótlék	Többlet
Zemplén	774 889	60 131	37 433	27 327	0
Zólyom	223 807	18 143	38 978	20 835	0
Összesen	40 203 141	3 119 764	3 457 843	718 673	330 594

Erdélyi megyék és székely székek

Alsó-Fehér	439 454	34 102	44 244	10 142	0
Aranyosszék	40 327	3129	14 604	11 475	0
Belső-Szolnok	275 081	21 345	32 537	11 192	0
Csikszék	142 967	11 094	30 811	19 717	0
Doboka	217 833	16 904	29 422	12 518	0
Felső-Fehér	129 628	10 062	29 477	19 415	0
Fogaras vidék	177 425	11 440	22 936	11 496	0
Háromszék	200 681	15 573	39 008	23 435	0
Hunyad	394 389	30 605	52 516	21 911	0
Kolozs	360 132	27 946	35 674	7728	0
Küküllő	234 968	18 234	30 394	12 160	0
Marosszék	144 651	11 225	31 517	20 292	0
Naszód vidék	89 394	6937	23 399	16 363	0
Torda	326 268	25 318	39 116	13 798	0
Udvarhelyszék	145 256	11 272	33 026	21 754	0

Királyföld

Beszterce vidék	62 057	4816	18 368	13 552	0
Brassó vidék	281 577	21 850	31 039	9189	0
Kőhalomszék	62 885	4480	10 542	5662	0
Medgyesszék	110 476	8573	19 005	10 432	0
Nagysinkszék	75 288	5841	10 992	5151	0
Segesvárszék	30 225	6225	20 455	14 230	0
Szászsebeszék	45 945	3565	17 549	13 384	0
Szászvárosszék	64 447	5001	17 166	12 165	0
Szebenszék	210 186	16 310	36 523	20 213	0
Szerdahelyszék	41 414	3214	8844	5430	0
Újgyházszék	45 972	3567	9041	5474	0
Erdély összesen	4 368 624	369 028	687 906	348 876	0

Forrás: MNL OL K148-3-1871-1083.

2. táblázat

A törvényhatóságok rangsora az egy főre eső egyenes adó és annak alapján, hogy milyen arányban fedezték a közigazgatási költségeket az egyenes adók 7,76%-ából

Törvényhatóság	Az 1870-re engedélyezett költségek hány százalékát fedezi az egyenes adó 7,76%-a (%) (A)	Egy lakosra hány forint egyenes adó jut (B)	Helyezés az A szempont alapján	Helyezés a B szempont alapján	Különbözet	Különbözet Erdélyt külön számítva
Abaúj	64,1	2,74	40	42	-2	1
Arad	95,7	3,59	16	26	-10	-9
Árva	33,7	2,02	69	64	5	2
Bács-Bodrog	181,2	5,07	2	2	-2	-2
Baranya	88,1	4,39	19	8	11	11
Bars	73,1	3,79	33	21	12	10
Békés	131,4	4,36	6	9	-3	-3
Bereg	53,1	2,08	46	61	-15	-8
Bihar	82,1	2,53	28	48	-20	-12
Borsod	93,4	4,05	18	16	2	2
Csanád	124,4	6,74	7	2	5	5
Csongrád	84,8	3,13	23	33	-10	-7
Esztergom	45,7	3,76	52	22	30	20
Fejér	123	5,76	9	3	6	6
Gömör és Kishont	84	3,27	25	30	-5	-3
Győr	65,3	3,61	38	25	13	10
Hajdú kerület	85,4	3,80	21	20	1	1
Heves és Külső-Szolnok	124	4,28	8	10	-2	-2
Hont	61,5	3,64	41	24	17	13
Jász kerület	98,9	4,21	13	11	2	2
Komárom	84,4	4,66	24	5	19	19
Kővár vidék	33,6	2,21	70	56	14	6
Közép-Szolnok	72	1,57	35	76	-41	-19
Krassó	84,9	2,63	22	46	-24	-16
Kraszna	47,6	2,63	50	47	3	1
Liptó	39,9	2,73	60	43	17	12
Máramaros	42	1,89	57	68	-11	-5
Moson	95,4	6,80	17	1	16	16
Nógrád	98,6	4,10	14	14	0	0
Nyitra	109,1	4,08	11	15	-4	-4
Pest-Pilis-Solt	77,1	2,66	31	45	-14	-7

Törvényhatóság	Az 1870-re engedélyezett költségek hány százalékát fedezi az egyenes adó 7,76%-a (%) (A)	Egy lakosra hány forint egyenes adó jut (B)	Helyezés az A szempont alapján	Helyezés a B szempont alapján	Különbözlet	Különbözlet Erdélyt külön számítva
Pozsony	134,1	4,15	5	13	-8	-8
Sáros	41,6	1,82	58	71	-13	-5
Somogy	81,7	3,57	29	27	2	3
Sopron	106,8	3,93	12	17	-5	-5
Szabolcs	96,2	3,13	15	34	-19	-16
Szatmár	82,6	2,75	27	41	-14	-6
Szepes	60,4	2,35	42	53	-11	-6
Temes	159,4	4,20	4	12	-8	-8
Tolna	112	4,40	10	7	3	3
Torna	23,9	4,60	76	6	70	46
Torontál	196,5	3,80	1	19	-18	-18
Trencsén	51,8	2,01	48	66	-18	-9
Turóc	34,2	3,03	66	36	30	16
Ugocsa	42,6	2,17	58	55	-3	-2
Ung	41,6	2,40	59	51	8	5
Vas	87	3,24	20	31	-11	-9
Veszprém	83,3	3,89	26	18	8	8
Zala	72,4	3,55	34	28	6	5
Zaránd	24,4	1,72	75	74	1	0
Zemplén	160,6	2,73	3	44	-41	-33
Zólyom	46,5	2,38	51	52	-1	-1
Átlag	90,2	3,34				
<i>Erdélyi megyék és székely székek</i>						
Alsó-Fehér	77	2,02	32	65	-33	-16
Aranyosszék	21,4	2,08	77	62	15	9
Belső-Szolnok	65,6	1,86	37	69	-32	-16
Csikszék	36	1,41	64	78	-14	-9
Doboka	57,4	2,06	45	63	-18	-9
Felső-Fehér	34,1	2,25	67	55	12	5
Fogaras vidék	49,8	1,75	49	73	-24	-13
Háromszék	39,9	1,82	61	72	-11	-6
Hunyad	58,2	2,10	44	60	-16	-8
Kolozs	78,3	1,90	30	67	-37	-18
Küküllő	59,9	2,42	43	49	-6	-3

Törvényhatóság	Az 1870-re engedélyezett költségek hány százalékát fedezi az egyenes adó 7,76%-a (%) (A)	Egy lakosra hány forint egyenes adó jut (B)	Helyezés az A szempont alapján	Helyezés a B szempont alapján	Különbözet	Különbözet Erdélyt külön számítva
Marosszék	35,6	1,59	65	75	-10	-6
Naszód vidék	29,6	1,83	72	70	2	1
Torda	64,7	2,14	39	59	-20	-9
Udvarhelyszék	34,1	1,54	68	77	-9	-5
<i>Királyföld</i>						
Beszterce vidék	26,1	2,32	74	54	20	13
Brassó vidék	70,3	3,53	36	29	7	1
Kőhalomszék	42,4	2,92	56	39	17	6
Medgyesszék	45,1	3,07	53	35	18	7
Nagysinkszék	53,1	2,97	47	38	9	3
Segesvárszék	30,4	2,99	71	37	34	16
Szászsebeszék	20,3	2,42	78	50	28	16
Szászvárosszék	29,1	2,90	73	40	33	15
Szebenszék	44,6	3,14	54	32	22	9
Szerdahelyszék	36,3	2,21	63	57	6	3
Újgyházszék	39,4	3,73	62	23	39	14
Erdélyi átlag	53,6	2,93				

Forrás: MNL OL K148-3-1871-1083.

FORRÁSOK

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár (MNL OL)

K 148 Belügyminisztérium. Elnöki iratok, 1871-III-1083.

Államköltségvetés a magyar szent korona országai részére az 1871. évre. H. n., é. n.

Állami költségvetés a magyar szent korona országai részére az 1904. évre. Budapest, 1904.

Állami költségvetés a magyar szent korona országai részére az 1911. évre. Budapest, 1910.

Daniel Gábor 1897: *Udvarhelyszéki változások* (gépelv másolat). A székelyudvarhelyi Haáz Rezső Múzeum gyűjteménye.

Dósa Elek 2019: *Erdélyhoni jogtudomány. I. Erdélyhoni közjogtan.* (eredeti kiadás: Kolozsvártt 1861.) (S. a. r. Rokolya Gábor.) Budapest.

- KI = *Az 1872. évi szeptember hó 1-jére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* X. Budán, 1874.
- KN = *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója.* Szerk. Nagy Iván, XVIII. Pest, 1871.
- Tisza Kálmán 1979: Parlamenti felelős kormány és megyei rendszer (1865). In: Csizmadia Andor (szerk.): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Budapest, 250–262.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Demeter Gábor 2018: Kiegyensúlyozott fejlődés? Az agrárjövendelmek és adóterhek területi mintázatai és változása a dualizmus kori Magyarország területén. In: Demeter Gábor – Szulovszky János (szerk.): *Területi egyenlőtlenségek nyomában a történeti Magyarországon. Módszerek és megközelítések.* Budapest – Debrecen, 15–46.
- Erekly István 1910: *A magyar helyhatósági önkormányzat. Vármegyék és községek.* I. A vármegyék. 2. jav. és bőv. kiad. Budapest.
- Kövér György 2001: Magyarország társadalomtörténete a reformkortól az első világháborúig. In: Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig.* 2. jav. kiad. Budapest, 11–186.
- Nagy Botond 2017: Közteherviselés és fejlesztéspolitika a dualizmus kori Háromszéken. (Gazdaságtörténeti vázlat). *Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle* (22.) 3–4. 7–95.
- Nagy Mariann 2015: *Agrárregiók Magyarországon a 20. század elején.* Pécs.
- Pál Judit 2010: *Unió vagy „unificáltatás”? Erdély uniója és a királyi biztos működése (1867–1872).* Kolozsvár.
- Péterné Máté 2021: *A járások kialakítása Magyarországon az 1870: XLII. tc. alapján.* Szeged.
- Stipta István 1985: Vármegyei reformkoncepciók az 1870. XLII. tc. képviselőházi vitájában. *Állam és Igazgatás* (35.) 10. 910–917.
- Stipta István 1991: Vármegyei reform a törvényhozás előtt (1844–1848). *Acta Juridica et Politica* (40.) 19. 315–331.
- Stipta István 1995a: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In: Máthé Gábor – Zlinszky János (szerk.): *Degré Alajos emlékkönyv.* Budapest, 299–301.
- Stipta István 1995b: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények.* Budapest.
- Stipta István 2020: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem.* Budapest.
- Szilágyi Zsolt 2018: A Kárpát-medence fejlettségi membránja (1910). A fogalomalkotás és a vizualizálás egy lehetséges módszertani megoldása, az eredmények kontextualizálási kísérlete. In: Demeter Gábor – Szulovszky János (szerk.): *Területi egyenlőtlenségek nyomában a történeti Magyarországon. Módszerek és megközelítések.* Budapest – Debrecen, 47–87.

Vesztróczy Zsolt 2021: Polgári megye, alkotmányos kormány. Zólyom vármegye felirata az országgyűléshez a megyerendszer polgári reformjáról. *Lymbus. Magyarságtudományi Forrásközlemények* (19.) 2. 133–150.

Zsuppán F. Tibor 1980: A helyi önkormányzat újjászervezése 1871–72- ben. *Századok* (114.) 2. 260–280.