



Imre Miklós*

Az I. világháború hadigazdálkodásának közjogi alapjai – Továbbá a háborús gazdaságirányítás néhány jellemzője Magyarországon

Bevezetés

Kis Norbert Professor Úr az állam- és jogtudományok kiemelkedő, nemzetközi hírű tudósa. A professzor 50. születésnapjának alkalmából készült áttekintésünk az I. világháború kényszergazdálkodásának közjogi alapjait és a hadigazdálkodás legfontosabb jellemzőit igyekszik bemutatni.

Napjainkban a világjárvány elleni küzdelem csak kivételesen alkalmazott állami eszközök segítségével és világméretű együttműködés révén lehet eredményes.¹ A globális egészségügyi és gazdasági krízis és a Közép-Európában folyó háború miatt újra az érdeklődés középpontjába került a különleges jogrend, régies elnevezéssel kivételes hatalom, amely a háborús gazdálkodás fundamentumát is jelentette. Teljesen egyetértünk azzal a megállapítással, amely szerint a különleges jogrend (kivételes hatalom) nem értelmezhető szabályozott, jogállami kereteken kívül. A totális diktatúrák minden napja különleges jogrend, de korlátozások nélkül.²

A hadigazdálkodás a hosszabb ideje tartó, nagyobb háborúk következménye, amely széles körű állami beavatkozást jelent a rendes gazdasági élet működésébe. Ennek alkalmazásakor, közérdekből, átmenetileg a piacgazdaság olyan meghatározó alapelvei sem érvényesülnek, mint a tulajdon szentsége, a szerződéses szabadság vagy a szabadkereskedelem. A hadigazdasági rendszer teljes körű állami

* Professor emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

¹ Móré Sándor – Szilvássy György: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején. *Glossa Iuridica*, 7. (2020), 3–4. 26.

² Farkas Ádám: Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről. In Farkas Ádám – Kelemen Roland (szerk.): *Székülla és Kharübdisz között. Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020. 340.

igazgatást valósít meg a gazdaságban, a termelésben, az elosztásban és a szociális területeken egyaránt. A hadigazdálkodás kiépítése az országokban a Walther Rathenau nevével fémjelzett, német minta alapján történt meg.³

A korabeli valóságot és az illúziókat is magában foglaló „államtalan” liberális piacgazdaság az 1880-as évektől egész Európában válságba került. A piacgazdaság szervezeti változásai, az egyre erősödő társadalmi különbségekből eredő feszültségek és az új nemzetközi erőviszonyok szükségképpen más irányú fejlődést generáltak. A 19. század végén megkezdődött az egyre erősödő állami/kormányzati beavatkozás, amely „gyakorlati szükségletté vált”.⁴ A 19. század végétől megfigyelhető az állam gazdasági szerepének, fokozódó erősödése. Egyre több gazdasági probléma megoldását várták az államtól. Állami jogszabályok teremtették meg a verseny- és a fogyasztóvédelmi jogot. A gazdasági tevékenységek minőségi és biztonsági okokból történő szabályozása is mind jobban szélesedett és mélyült.⁵

Európa a 20. század elején a protekcionizmus és a szabályozott piac irányába fordult. Az I. világháború még jobban felerősítette az állam gazdasági szerepét. A hadigazdaság modellértékű példáját – amint azt korábban rögzítettük – Németország szolgáltatta. A kényszergazdaságnak ezt a típusát valamennyi hadviselő ország és még néhány, a háborúból kimaradó állam is alkalmazta. A hadigazdaság mint gazdaságirányítási rendszer és gazdálkodási forma érvényesült Magyarországon is az I. világháború idején.⁶ A hadigazdálkodás magyarországi jogi felépítményét a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk, a hadiszolgáltatásokról alkotott 1912. évi LXVIII. törvénycikk és ezek módosításai, valamint a kivételes felhatalmazás alapján kibocsátott több száz rendelet alkotta. Ebből következően elemzésünk csak a hadigazdaság közjogi alapjainak és a kényszergazdálkodás jellemzőinek rövid áttekintésére vállalkozhat.

A kiegyezés és az I. világháború közötti gazdaságirányítási rendszer

Teljes mértékben egyetértünk Máthé Gábor megállapításával, amely szerint a Deák Ferenc közjogi munkásságával fémjelzett kiegyezés eredményeként létre-

³ Jenei György: *Bevezetés a társadalompolitikába*. Budapest, Aula, 2008. 161.

⁴ Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben – avagy megszeli-díthető-e a globalizáció*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 47.

⁵ Uo., 48.

⁶ Tóth Árpád: *A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháborúban*. Szeged, SZTE, 2002. 7.

jött Osztrák–Magyar Monarchia sajátos közép-európai identitás volt.⁷ A magyar gazdaság fejlődésében a kiegyezéstől az I. világháború kitöréséig terjedő korszak sok pozitív változást hozott. Magyarország gazdasági növekedési üteme 1867 és 1914 között felülmúlta Ausztriáét, és Európában is a leggyorsabbak közé tartozott. A magyar területek a kiegyezés után gyors ütemű ipari fejlődésnek indultak. Ennek ráta azonban csak csökkentette a Nyugat-Euróához képest meglévő lemaradásunkat, de azt messze nem szüntette meg. Magyarország ugyanakkor jóval kedvezőbb helyzetbe került, mint Kelet-Közép-Európa többi országa.⁸ A dualizmus gazdasági fejlődése és az állam szerepvállalása a II. ipartörvénynek az 1884. évi XVII. törvénycikk 1884. október 1-jei hatálybalépéséig tartott, és messzemenően liberális irányzatú volt.

Az 1884-től kezdődő és az I. világháború kitöréséig tartó második szakaszt aktív állami beavatkozás jellemezte. Ez egyrészt nagyon erőteljes fejlesztési, támogatási tevékenységet, másrészt a gazdasági tevékenységben való közvetlen állami részvételt jelentett, például a közüzemek létrehozását. Az állami protekcionista intézkedéseknek is köszönhető gazdasági fejlődés a 19. század végére elsősorban a nehézipar egyes területein és az élelmiszeriparban következett be. A magyar állam igyekezett segíteni a könnyűipar más területeit is, kisebb eredményességgel. Az Osztrák–Magyar Monarchia keretén belül megvalósult modernizáció azonban, minden sikere ellenére – lévén erősen birodalomfüggő –, inkubációs jellegű volt.⁹

Más álláspont szerint a Monarchia Közép-Európában sajátos színteret jelentett, világtörténelmi példát adott egy lehetséges, zárt típusú modernizációra.¹⁰ A kiegyezés és az I. világháború között Magyarországon kialakult a gazdaságirányítás, így az iparirányítás stabil rendszere, amely az állami funkciók változásából következő áttekinthető feladatokat, megfelelő szervezetet és felkészült személyi állományt jelentett. Magyarország az állami gazdasági aktivitás szempontjából az akkor a legtöbb országra jellemző úgynevezett közbenső gazdaság- és iparirányítás megoldásait alkalmazta. A korlátos iparszabadság és az annak teljes hiánya között az ipari rendnek számos közbenső állapota képzelhető el. Az államok túlnyomó többségében a 20. század elején ilyen közbenső ipari rendszer volt jellemző, azaz az országok a korlátolt iparszabadság állapotában voltak. A szabad verseny önmagában nem volt elég a közérdek biztosítására, ezért annak védelme

⁷ Máthé Gábor: *Közép-Európa újkori születése. A magyar közjog elemi forrásai. 16–20. század.* Budapest, Gondolat, 2021. 81.

⁸ Rondo Cameron: *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól a napjainkig.* Budapest, Talantum Kft., 1998. 312–314.

⁹ Lentner Csaba: Az állami szerepvállalás gazdaságpolitikájának történelmi és tudományos háttere – Magyarország példáján keresztül. *Gazdasági Élet és Társadalom*, (2011), 1–2. 90.

¹⁰ Kaposi Zoltán: *A 20. század gazdaságtörténete.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. 199.

érdekében az államok már akkor is beavatkoztak a gazdaságba. Támogatták a hazai ipart, illetve annak meghatározott területeit, egyes gazdasági és társadalmi csoportokat.¹¹

A Monarchia még intenzívebb gazdasági fejlődését négy tényező hátráltatta: (1) a természeti erőforrások viszonylagos hiánya; (2) a világgazdasággal való integráció alacsony foka; (3) az önellátáson alapuló gazdaságpolitika sajátosságai; (4) a tőkés társadalmi modellel szembeni félfeudális ellenérzések, amelyek fenntartásában a bécsi udvar is érdekelt volt. Ez a felfogás minden értéket a mezőgazdaságnak tulajdonított, és egyedüli üdvös ipari tevékenységnek a mezőgazdasági termékek feldolgozását tartotta.¹² Az Osztrák–Magyar Monarchia megszűnésével a Monarchiát alkotó államok között korábban kiépített és viszonylag jól működő gazdasági munkamegosztás teljesen szétesett. Magyarország az I. világháborús és a trianoni veszteségek, a gazdasági válság, a háborús jóvátétel és a környező országok által alkalmazott gazdasági blokádnak mellett volt kénytelen egész gazdaságát újjáépíteni és kilépni a világpiacra.

A kiegyezés után a Monarchia a nemzetközi gazdasági folyamatokban alig vett részt. Gyakran hangoztatott értékelés, hogy ennek következtében a „birodalmi búra alatt”, inkubációs jelleggel működő gazdaság(ok) nem mérettettek meg a nemzetközi piacokon. Nagyon leegyszerűsítve, elsősorban a birodalom nyugati részén előállított iparcikket a magyar területeken megtermelt mezőgazdasági termékekre cserélték, így a birodalom csak az ipari termékek egyes csoportjait tekintve szorult rá a nemzetközi kereskedelemben való aktívabb részvételre. A Monarchia a Rajnától keletre található többi országhoz hasonlóan a német ipar vonzáskörzetébe került.¹³ A Monarchia nemcsak közjogi értelemben, hanem gazdasági szempontból is különleges államalakulatnak tekinthető.¹⁴

A 20. század elején történt politikai és gazdasági folyamatok következtében a Monarchiának sem a balkáni, sem pedig az európai folyamatokra nem volt már meghatározó befolyása.¹⁵ Annak ellenére kell ezt megállapítani, hogy a birodalom hosszú, passzív időszak után, a 20. század elején aktivizálta magát a Balkánon. A Monarchia európai nagyhatalmi pozícióját elsősorban az ásta alá, hogy a nyugat-európai nemzeti átalakulást követően is mindvégig soknemzetiségű állam

¹¹ Egyed István: *Iparjog*. Budapest, Franklin, 1925. 21., 26., 94.

¹² Csikós-Nagy Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1996. 17–20.

¹³ John M. Keynes: *A békeszerződés gazdasági következményei*. Budapest, Európa, 2000. 47.

¹⁴ Rondo i. m. (8. lj.) 310–314.

¹⁵ Csapó Csaba: Válságperiódus, háborús feszültség vagy a kiútkeresés új útjai? Magyar belpolitika az I. világháború előtt. *Jogtörténeti Szemle*, 17. (2015), 4. 13.

maradt. Egyes vélemények szerint a 20. század elején a nemzetiségi probléma már egyenesen megkérdőjelezte a Monarchia létjogosultságát.¹⁶

A kivételes hatalom szabályozása az I. világháború előtt

Az I. világháborúban az egyes országok – így az Osztrák–Magyar Monarchia – hadigazdálkodásának az alapját a különleges jogrend vagy régies elnevezéssel a kivételes hatalom bevezetését lehetővé tevő törvények jelentették. Ezeknek a megalkotása más államokban már a 18. század végén megkezdődött, és a 19. század folyamán, valamint a 20. század elején egyre erőteljesebbé vált. A parlamentek elsősorban háború idejére és annak érdekében kivételes felhatalmazást adtak a kormányoknak arra, hogy rendeleti úton, a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhessenek számos kérdésben. Ez arra utal, hogy a parlamentáris rendszer csak a békés viszonyok közötti működésre tartja magát alkalmasnak, és belátja azt, hogy háborúban nem felel meg az ország érdekének a kormány parlament alá rendelése.¹⁷

Áttekintésünk nem terjed ki a különleges jogrend történetének részletes vizsgálatára, de nem kerülhetjük meg annak rövid jellemzését. A különleges jogrendre vonatkozó nemzetközi megoldások, nagyon leegyszerűsítve, kétféle lehetőséget kínáltak. Az egyik az ostromállapot alkalmazása, amelynek keretében a katonai hatóságok kezébe kerül a közrend és a közérdek biztosításának joga, a másik a kivételes hatalom bevezetése, amelyben a polgári kormányzat egyes végrehajtó szervei jutnak döntő szerephez.¹⁸ A különleges jogrend részletesebb modelljei a következők.¹⁹

A klasszikus polgári átalakulás forradalmi kereteibe ágyazva jött létre az ostromállapotú modell. Ilyen megoldást választott Franciaország, Spanyolország és Hollandia. Ez külső agresszió vagy belső, a társadalmi rend ellen indított támadás esetén volt alkalmazható. Az ostromállapot idején a végrehajtás katonai jellemzőket mutat a polgári kormányzat irányítása mellett. Az alternatív rend – így az elrendelés is – alkotmányosan körülhatárolható volt.

Az angol modellben a tradicionális felhatalmazások általános jellegűek voltak, a végrehajtó hatalom számára a lehető legtöbb eszköz alkalmazását bizto-

¹⁶ Erdődy Gábor: Németország és Ausztria az I. világháború felé vezető úton. *Jogtörténeti Szemle*, 17. (2015), 4. 7–19.

¹⁷ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 206.

¹⁸ Mezey Barna: A kivételes hatalom jogi természete. *Jogtörténeti Szemle*, 17. (2015), 4. 32.

¹⁹ Kelemen Roland: A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig. In Farkas–Kelemen i. m. (2. lj.) 43–75.

sítozták. A *common law* rendszerét nem függesztették fel, így lehetőséget adtak a vészidőszakot követő, rendes bíróságok előtti jogorvoslatra, amelyet viszont leggyakrabban indemnitási törvénnyel annulláltak. A kormányzat nem rendelkezett szükségrendelet-alkotási lehetőséggel, így nem volt képes kielégíteni az újfajta háború hadigazdálkodásának igényeit. Ezért az I. világháború kitörését követő napon, 1914. augusztus 8-án megalkották a Defence of the Realm Actet (DORA), amellyel megfelelő és hatékony felhatalmazást kapott a kormány szükségrendeletek alkotására a nemzetet fenyegető veszéllyel szemben.

A 19. században létrejött amerikai modell megőrizte az angol alapokat. Az elnöknek szinte általános felhatalmazáson nyugvó jogköre volt arra, hogy a polgári igazgatás működésének ideiglenes megszűnésekor, az ő utasításai alapján, katonai igazgatás és igazságszolgáltatás működjön. Arra figyelemmel azonban, hogy nem ismerték az indemnitás intézményét, lehetőség volt a rendes bíróságok előtti alkotmányos jogorvoslatra.

A Németországban és Ausztriában alkalmazott kontinentális modellt – az előző megoldásoktól eltérően – a következők jellemezték:

- kivételes hatalom, alkotmányos determináltságú intézmény;
- az alkotmányban rögzített alapjogok korlátozhatóságát tette lehetővé;
- mind külső, mind belső veszélyhelyzetben alkalmazható volt;
- széles körű rendeletalkotási lehetőséget biztosított a végrehajtó hatalomnak;
- erős, az államfő tradicionális jogain is alapuló végrehajtói túlsúly;
- a katonai igazgatást a polgári igazgatás fölé emelte;
- speciális büntető anyagi és -eljárási szabályok alkalmazása.²⁰

Magyarországon a különleges jogrend szabályozásának kérdése már az 1848/49-es szabadságharc idején felmerült. A kiegyezést követően, 1868-ban az Országgyűlésben Deák Ferenc fogalmazta meg azt az igényt, hogy erről a kérdéstről törvényt kellene alkotni.²¹ Deák elképzelései nem váltak valóra, de 1878-ban, 1888-ban, 1893–1895 között és 1906-tól újra megfogalmazódtak a különleges jogrendre vonatkozó törvényalkotási igények.²² A különleges jogrend alkalmazását biztosító törvény okai – egyebek mellett – az ingatag balkáni helyzet, a Balkánon érzékelhető orosz befolyás növekedése, valamint az 1893-ban megkötött francia–orosz katonai szövetség voltak.²³

²⁰ Uo.

²¹ Tóth Árpád: *A kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. tc. létrejöttének előzményei 1868-tól a századfordulóig*. Szeged, SZTE, 1964. 5.

²² Kelemen Roland: Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere. In Farkas–Kelemen i. m. (2. lj.) 82–87.

²³ Tóth i. m. (21. lj.) 13–23.

A közös hadügyminisztérium egy német példát követő, katonai ostromállapotra építő koncepciót igyekezett a magyar kormánnyal elfogadtatni 1906-ban. A magyar kormányzat és a törvényhozás elutasította ezt a megoldást, és a polgári modell bevezetése mellett döntött.²⁴ Már 1904-ben megkezdték az osztrák különleges jogrendre vonatkozó rendelkezéseket összefoglaló, kivételes állapoti tájékoztató elkészítését. A tájékoztató végleges formában 1906. augusztus 31-ére készült el, amit megküldtek Magyarországnak is jogalkotási mintaként. Az osztrák jogszabályok – egyebek mellett – lehetővé tették a polgári közigazgatás egyes részeinek katonai fennhatóság alá vonását, a katonai igazságszolgáltatásnak polgári személyekre történő kiterjesztését és a legfontosabb alapjogok korlátozását.²⁵ A magyar kormány az osztrák elképzeléseket nem támogatta. A fokozódó nemzetközi feszültség hatására 1912 tavaszán elkezdődött egy különleges jogrendre vonatkozó törvénytervezet elkészítése. Magyarországon a szükséges kodifikációs eljárásban megalkották az 1912. évi LXIII. törvénycikket a kivételes hatalomról, amelynek kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.²⁶

Megállapíthatjuk tehát, hogy a kivételes hatalommal kapcsolatos törvény elfogadását egy közel fél évszázados előkészítési szakasz előzte meg. Más államokban jóval korábban történt meg a különleges jogrend szabályozása.²⁷ A kivételes hatalomról szóló magyar megoldás nem helyezte katonai „gyámság” alá a közigazgatást háború esetén sem, de kialakította a közigazgatás centralizált és a katonasággal folyamatosan együttműködő rendszerét. A kormányt és a minisztereket ebben a körben megillető hatásköröket nevezték kivételes hatalomnak.²⁸ A kivételes hatalommal kapcsolatos magyar megoldás végeredményben önálló modell volt, amelynek legfontosabb jogszabályát a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk jelentette.

A felhatalmazási törvénynek is nevezett törvénycikk három fejezetben rendezi a szükségesnek ítélt kérdéseket.²⁹ A kormányt („minisztériumot”) megillető kivételes hatalom területeinek szabályozását követően módosítja és kiegészíti a büntető törvénykönyveket. A törvénycikk III. fejezete a Zárórendelkezések címet viseli. Az ebben rögzítettek alapján a kormányt kivételes hatalom illeti meg háború idején, sőt ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából

²⁴ Mezey i. m. (18. lj.) 33.

²⁵ Kelemen i. m. (22. lj.) 89–90.

²⁶ Uo., 92–96.

²⁷ Tóth i. m. (21. lj.) 27.

²⁸ Pétervári Máté: A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregység bevezetése Magyarországon. In Farkas–Kelemen i. m. (2. lj.) 149.

²⁹ Szabó András: A kivételes hatalom szabályozásának rövid története. *Joghistoria*, 22. (2017), 2. 26–30.

elrendelt katonai előkészületek során is.³⁰ A törvénycikk széles körű felhatalmazást biztosított a végrehajtó hatalom számára, ugyanakkor garanciális szabályokat is tartalmazott az alapjogok védelme érdekében. A törvénycikk alkotmányos keretek közé szorította a háborús időszak intézkedéseit, így az alkotmányosan elfogadható minimális szinten érvényesülhettek az alapjogok.³¹

A kivételes hatalom a kormány valamennyi tagjának felelőssége mellett, a szükséges mértékben gyakorolható. A kivételes hatalom a háború befejezésével megszűnik. Ha a háború a kivételes hatalom alapján hozott első intézkedésektől számított négy hónapon belül nem tör ki, akkor ezeket az intézkedéseket hatályon kívül kell helyezni, kivéve, ha azok fenntartásához az Országgyűlés hozzájárul. Az Országgyűlés mindkét háza ebben a kérdésében vita nélkül határoz, ha a kormány az államérdekre való hivatkozással a vita mellőzését kívánja. Ha a háború fenyegető veszélye megszűnt, a kivételes hatalom alapján hozott intézkedéseket a katonai előkészületek megszűnésével hatályon kívül kell helyezni.³²

A rendeleti kormányzás keretében a kormány állapítja meg a kivételes hatalomból folyó intézkedések körét, hatályuk területét és hatálybalépésük időpontját is. Garanciális jelentőségű rendelkezés, hogy a kormány köteles a kivételes hatalom keretében megalkotott rendeleteit az állam hivatalos lapjában közzétenni és minden községben az ott szokásos módon kihirdetni. Ugyanígy kell eljárni az intézkedések kiterjesztésével, korlátozásával és hatálya megszüntetésével kapcsolatban is. A kivételes hatalom igénybevételét, valamint a kivételes intézkedések által érintett területeket az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell jelenteni.³³ A törvénycikk 3. §-a úgy rendelkezik, hogy a törvény alapján hozott kivételes intézkedések hatályának megszűnésekor a már folyamatban lévő ügyekre nézve is azonnal a rendes törvényes állapot áll helyre.³⁴

A kivételes hatalom alapján a kormány átalakíthatta a békeidős közigazgatási szervezetet, és korlátozhatta a törvényhatóságok jogköreit azzal, hogy kormánybiztosokat nevezhetett ki, akik azok felett felügyeleti és irányítási joggal rendelkeztek. Kétféle kormánybiztos kinevezésére volt lehetőség: az állandó székhellyel kinevezett és a katonai parancsnok mellé beosztott kormánybiztosra.³⁵ A kormánybiztosok feladatai kiterjedtek az 1912. évi LXIII. törvényen alapuló közigazgatási feladatok ellátására és szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartásáról való gondoskodásra. További feladatokat jelentett azoknak a rendes közigazgatási intézkedéseknek a megtétele, amelyek a hadviselés sikere érdeké-

³⁰ 1912. évi LXIII. törvénycikk a kivételes hatalomról, 1. §.

³¹ Kelemen i. m. (22. lj.) 101., 108.

³² 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 1. §.

³³ Uo., 2. §.

³⁴ Uo., 4. §.

³⁵ Kelemen i. m. (22. lj.) 101.

ben voltak szükségesekek. A kormánybiztosok az érintett katonai parancsnokok szándékaival összhangban voltak kötelesek eljárni. A kormánybiztosok hatásköre egy vagy több törvényhatóság (megye, város), vagy az adott katonai parancsnok parancsnoklási területének egészére terjedt ki. Kivételes hatáskörükben a megyei, a városi és a községi alkalmazottakkal, valamint közegekkel, a csendőrség, az államrendőrség és a pénzügyőrség személyi állományával és közegeivel, valamint az állami erdészet személyzetével is közvetlenül rendelkezhettek, és hozzájuk közvetlenül intézhettek „rendeleteket”. A csendőrség, az államrendőrség és a határrendőrség alkalmazottai és közegei a belügyminiszter, a pénzügyőrség alkalmazottai és közegei a pénzügyminiszter, az állami erdészet személyzete a földművelésügyi miniszter engedélyével igénybe vehetők voltak olyan területen és olyan szolgálatra, amelyek kívül estek a rendes működés körén.³⁶

A kormánybiztosok útján megvalósult a közigazgatás centrális irányítása. A kivételes állapot egyes intézkedéseinek koordinálását a Honvédelmi Minisztérium keretei között létrehozott Hadfelügyeleti Bizottság végezte. Ennek felállítására a háború kirobbanása előtt, 1914. július 26-án került sor.³⁷ A törvénycikk számos területen sorolja fel a kivételes hatalom alapján meghozható intézkedéseket. Ezek többsége – amint arra korábban már utaltunk –, az alapvető jogokat korlátozza. A törvénycikk által érintett alapjogok a következők: mozgás és tartózkodási hely szabad megválasztása, magántulajdon, magán- és levéltitok, eljárási jogok, véleménynyilvánítás szabadsága, beleértve a gyülekezési és az egyesülési jogot, valamint a sajtószabadságot is.³⁸

Kormányfelhatalmazás alapján a belügyminiszter elrendelhetette a csendőrségnek a városok területén való igénybevételét.³⁹ Ugyancsak lehetőség volt kormányfelhatalmazás alapján eltávolítani a hadifelszerelést felvett vagy hadiállapotba helyezett, erődített helyekről a lakosságnak azt a részét, amelynek jelenléte a hadviselés szempontjából hátrányos lehetett.⁴⁰ A kormány a nemzetközi egyezmények korlátai között megtehetette mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek a postai, a távírdai és távbeszélő-forgalom és érintkezés ellenőrzés alá vonásához a hadviselés érdekeinek megóvása céljából. A kormány, sürgős esetben a kormánybiztos lehetőséget kapott az állam biztonsága érdekében a politikai népgyűlések, felvonulások, körmenetek stb. megtiltására, engedélyezéshez

³⁶ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 4. §.

³⁷ Kelemen i. m. (22. lj.) 104.

³⁸ Uo., 105–106.

³⁹ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 5. §.

⁴⁰ Uo., 6. §.

kötésére.⁴¹ Részletes korlátozó szabályok vonatkoztak a cenzúrára, vagyis az időszaki lapok és más sajtótermékek előzetes engedélyezésére is.⁴²

A háborús készülődés és a háborús események nagy hatást gyakoroltak a gazdaság működésére, így a magánjogi kodifikációra is.⁴³ Az 1912. évi LXIII. törvénycikk tartalmazott – elemzésünk szempontjából is fontos – gazdasági jellegű korlátozásokat is. A kormány lehetőséget kapott az állam biztonsága szempontjából lényeges törvényhatóságok területén – egyebek mellett –, a kereskedelmi társaságok vagy külön törvény alapján létesült olyan társulatok és pénztárak rendőrhatalósági ellenőrzésére, amelyeknél gyanú merült fel, hogy tevékenységük törvénybe, rendeletbe, alapszabályba ütközik, vagy államellenes irányt vett. Amennyiben a gyanú beigazolódott, a szervezet gyűléseit betilthatták vagy feloszlathatták, jogellenes határozataik végrehajtását pedig megtilthatták.⁴⁴

A törvénycikk az áruforgalom – alapvetően a tulajdon – háborús korlátozásáról is rendelkezett, és a fogyasztási cikkek legmagasabb hatósági árának meghatározását is lehetővé tette.⁴⁵ A közigazgatási hatóság javaslatára a kormány elrendelhetette a legszükségesebb élelmiszeri cikkekért követelhető legmagasabb árak közigazgatási hatóság által történő megállapítását:

- ahol attól lehetett tartani, hogy a fogyasztási cikkek ára a nem tényleges állományú legénység nagyobb számú bevonulása következtében aránytalanul, nem indokolt mértékben fel fog szökni;
- ha a katonai előkészületek vagy a háború következtében a fogyasztási cikkek árának nem indokolt mértékben, aránytalanul való növekedése a katonaság elvonulása után vagy más vidéken jelentkezett.⁴⁶

Az 1912. évi LXIII. törvénycikk 16. §-a értelmében a kormány a magánjogi követelések érvényesítése tekintetében, továbbá a polgári peres és nem peres eljárás, illetve általában a polgári igazságszolgáltatás, végül a jegybank ügyvitelének területén rendkívüli intézkedéseket hozhatott, és a hatályos törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg.⁴⁷ A kormány felhatalmazást kapott arra, hogy a hadi szükségletek fedezésére szükséges összegeket „az elkerülhetetlen szükség mérvéig” megelőlegezhesse, és azok megszervezése iránt hitelművelet útján

⁴¹ Uo., 10. §.

⁴² Uo., 11. §.

⁴³ Pétervári i. m. (28. lj.) 149–183.

⁴⁴ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 9. §.

⁴⁵ Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén*. Szeged, SZTE, 1996. 58.

⁴⁶ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 7. §.

⁴⁷ Uo., 16. §.

intézkedhessék, ameddig ezekről a törvényhozás nem döntött.⁴⁸ Az 1912. évi LXIII. törvénycikket 1914-ben, 1915-ben és 1916-ban egyaránt módosították. A törvény és annak módosításai lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen tartalmú rendeletek megalkotására, amelyek segítségével a kormány az I. világháború idején több száz hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt alkotott.⁴⁹

A hadiszolgáltatások gazdaságot érintő szabályozása

Hadigazdálkodási és gazdaságirányítási szempontból nagyon lényeges szabályokat tartalmaz az 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról. A lovak és a járművek szolgáltatásairól külön törvényt alkottak (1912. évi LXIX. törvénycikk), amely az érintett dolgok végleges tulajdonba adásáról rendelkezett.⁵⁰ A hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXIX. törvénycikk Általános indokolása a következőket tartalmazta:

„A törvényjavaslatban tárgyalt hadiszolgáltatások kiterjednek munkaerőnek, szállítási és közlekedési eszközöknek üzem- és ipartelepeknek, távíró- és távbeszélővonalaknak hírszolgálatra alkalmas állatoknak, szállásoknak és táborhelyeknek, földterületeknek és épületeknek rendelkezésre bocsátására, élelmezésnek és élelmezési cikkeknek, tüzelő- és egyéb anyagnak, eszköznek, szerszámoknak és egyéb hadsegédeszközöknek szolgáltatására, továbbá az utak szabad használatának, forgalomkorlátozásnak, illetve beszüntetésnek eltűrésére, végül beteg személyeknek és beteg állatoknak ápolására és átadott javak gondozására.”⁵¹

Az 1912. évi LXVIII. törvénycikk értelmében a hadiszolgáltatás körébe tartozott a személyes és a dologi szolgáltatás egyaránt.⁵² Az Általános indokolás megállapította azt is, hogy a hadiszolgáltatások kétségtelenül nagy terheket jelentenek az érintettek számára, de ezek viselése természetes, amikor az állam nagy céljairól van szó, vagy léte veszélybe kerül, és céljainak elérése vagy a fennmaradása érdekében az összes segélyforrását ki kell merítenie. Ilyen esetekben a közérdekkel szemben az egyének magánérdekeinek háttérbe kell szorulniuk. A terhek nagyságát ugyanakkor lényegesen enyhíti, hogy a hadiszolgáltatások térítés, illetve kártérítés ellenében vehetők igénybe.⁵³ Az 1912. évi LXVIII. törvénycikk szerint:

⁴⁸ Uo., 17. §.

⁴⁹ Kelemen i. m. (22. lj.) 106.

⁵⁰ Tóth i. m. (45. lj.) 42.

⁵¹ 1912. évi LXVIII. törvénycikk indokolása, Általános indokolás.

⁵² 1912. évi LXVIII. törvénycikk, 1. §.

⁵³ 1912. évi LXVIII. törvénycikk indokolása, Általános indokolás.

- a mozgósítás, valamint hadi állományra való kiegészítés esetében a fegyveres erő mozgósított, hadilag felszerelt vagy útra indított részeinek szükségleteire, valamint
- a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez a törvényben meghatározott hadiszolgáltatások vehetők igénybe, amennyiben a fegyveres erők szükségletei a rendes úton, vagyis a béke idején alkalmazott módon idejekorán nem, vagy csak aránytalanul nagyobb költségen volnának kielégíthetők.

A hadiszolgáltatásokat a csendőrség, a fegyveres erőkhöz csatlakozó pénzügyőrség, az állami erdészeti személyzet, továbbá a fegyveres erőt követni tartozó egyéb polgári személyek, a hadifoglyok, valamint a szövetséges állam fegyveres erejének szükségleteire is igénybe lehetett venni. A honvédelmi miniszter „köztudomásra hozta” a hadiszolgáltatások iránti kötelezettségek kezdetének és megszűnésének napját.⁵⁴ A törvénycikk egyértelműen rögzíti, hogy a hadiszolgáltatásokat csak a feltétlenül szükséges mértékre kellett szorítani, a kötelezettség minden esetben csak a szolgáltatási képesség mértékéig terjedhetett. A hadiszolgáltatásokért megfelelő térítés járt, kivéve, ha a törvény kifejezetten az ellenkezőjét állapította meg.⁵⁵ A dologi szolgáltatásokkal kapcsolatban a törvény számos helyen rendelkezik a térítés és a kártérítés kérdéseiről.⁵⁶

Elemzésünk szempontjából nagyon fontos szabályokat tartalmaz a törvénycikk az üzem- és ipartelepek, valamint az ingatlanok átengedésével kapcsolatban. Az üzem- és ipartelepek birtokosai kötelezhetők voltak, hogy a törvénycikk 1. §-ában meghatározott célokra az igénylő választása szerint tevékenységüket folytassák, vagy azt a személyzettel együtt átengedjék. Ezekért az átlagos jövedelem alapján járt térítés. A törvénycikk úgy rendelkezett, hogy minden ingatlan birtokosa köteles a birtokában álló ingatlanokat a szükséges időtartamra, használatul rendelkezésre bocsátani erődítési művek, valamint más katonai építmények (műtárgyak) előállításának, erődített helyek hadi felszerelése, hidak, utak, vasutak építésének vagy egyébként a hadi műveletek közvetett vagy közvetlen biztosításának és előmozdításának céljára. Az ingatlan használatáért elvileg kártalanítás járt. A használatra átvett ingatlant abban az állapotban kellett visszaadni, amelyben azt átvették. A használat során keletkezett károkat meg kellett téríteni, viszont a használatra átvett ingatlanok tulajdonjoga kisajátítási eljárásban megszerezhető volt.⁵⁷

⁵⁴ 1912. évi LXVIII. törvénycikk, 2. §.

⁵⁵ Uo., 1. §.

⁵⁶ Uo., 10–24. §.

⁵⁷ Uo., 19. §.

Az épületeknél – az előzőeken kívül – a szabad rendelkezésre bocsátás is követelhető volt. Ennek keretében az épület lerombolására és lényeges átalakítására is sor kerülhetett. A rendes használatért térítés járt. Szükség esetén kisajátítási eljárás volt indítható.⁵⁸ A törvénycikk rögzíti azt is, hogy a hadiszolgáltatásokkal kapcsolatos térítéseket és kártalanításokat – amennyire lehetett – készpénzben kellett kifizetni. Amennyiben az azonnali fizetés nem volt lehetséges, a hadiszolgáltatás teljesítését írásban „nyugtatványozni” kellett. A hadiszolgáltatást teljesítő érvényesíthette igényét, ha a nyugtatvány alapján a kifizetés időközben nem történt meg.⁵⁹ A térítésekkel és a kártérítésekkel kapcsolatos igények érvényesíthetők voltak az illetékes községi elöljáróságoknál szóban vagy írásban, attól a naptól számított hat hónapon belül, amikor a honvédelmi miniszter a hadi kötelezettségek megszűnését közhírré tette.⁶⁰

A bejelentett igényeket elsősorban a községenként erre létrehozott bizottságok vizsgálták meg. A testületek döntéseit a katonai parancsnokság két küldöttjével kiegészített törvényhatósági közigazgatási bizottság vizsgálta felül és terjesztette fel a honvédelmi miniszterhez. A végleges döntést a honvédelmi, a hadügy- és a pénzügyminiszter, valamint esetenként az adott ügyben érintett más miniszter két-két képviselőjéből alakult bizottság hozta meg.⁶¹ A hadiszolgáltatásokkal kapcsolatos térítések és kártérítések – egyéb kiadásokkal együtt – a közös hadügyi tárcát terheltek.⁶²

A honvédelmi miniszter késedelmesen, de 1915. május 14-én kiadta a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk alkalmazását segítő 87471/20-b számú ideiglenes utasítást, amely a hadiszolgáltatási törvény végrehajtási rendeletének szerepét töltötte be.⁶³ A világháborús események hatására 1914-ben, 1915-ben és 1916-ban is sor került a kivételes intézkedésekről és a hadigazdálkodásról szóló szabályozás szigorítására és kiterjesztésére.

A kivételes intézkedésekről és a hadiszolgáltatásokról szóló törvénycikkek kiegészítése és módosítása

Elemzésünk szempontjából nagyon lényeges szabályokat tartalmaz az 1914. évi L. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912. évi LXIII. törvénycikk és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk

⁵⁸ Uo., 20. §.

⁵⁹ Uo., 32. §.

⁶⁰ Uo., 33. §.

⁶¹ Uo.

⁶² Uo., 34. §.

⁶³ Tóth i. m. (6. lj.) 30–44.

kiegészítéséről. Az 1914. évi L. törvénycikk részletes indokolása tartalmazza azokat az okokat, amelyek miatt a korábbiakhoz képest szélesebb körben alkalmazható és szigorúbb szabályok megalkotására került sor. Az 1912. évi szabályozás túl szűkre szabta a hatósági ármegállapítás kereteit:

- az ármegállapítást csak a legszükségesebb élelmiszeri cikkek vonatkozásán engedte meg; azok a hátrányok, amelyek az ország lakosságát az árák indokolatlan és aránytalan emeléséből érthették, és közvetve a katonai érdekeket is sértették, nemcsak a legszükségesebb élelmiszerek, hanem számos más tömegcikk tekintetében jelentkeztek, és a hatósági ármegállapítást más cikkek vonatkozásán is indokoltá tették; az érintett cikkek konkrét megjelölése nem volt lehetséges, ezért a törvénycikk a lehető legszélesebb fogalommeghatározást alkalmazta;
- az ármegállapítást csak bizonyos helyi vonatkozásban és helyi okok alapján tette lehetővé, és nem számolt azzal, hogy az ármegállapítással védeni kívánt érdekek az áraknak országos és minden speciális, helyi indoktól független megállapítását is szükségessé tették;
- a törvénycikk alapján a kormány közvetlen hatósági ármegállapító hatáskörrel nem rendelkezett, ezt a közigazgatási hatóságok gyakorolták kormányfelhatalmazás alapján.

Az 1914. évi L. törvénycikk, a legmagasabb ár megállapításának jelentőségére figyelemmel, felhatalmazta a kormányt arra, hogy a hatósági árakat az ország egész területére vagy annak egy meghatározott részére közvetlenül maga állapíthassa meg. A törvénycikk az életszükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkek ármegállapítására a korábbiakhoz képest jóval szigorúbb szabályokat tartalmazott. E cikkek legmagasabb árát kétféleképpen lehetett megállapítani: a kormány rendeletére a közigazgatási hatóság köteles volt a legmagasabb ár megállapítására, vagy a kormány a „magyar szent korona országainak akár egész területére, akár egyes részeire nézve közvetlenül” maga állapíthatta meg azt.⁶⁴

Nagyon lényeges ellátási kérdéseket érintenek az 1914. évi L. törvénycikknek a meghatározott készletek bejelentésére és az alapvető termékek kényszerértékesítésére vonatkozó rendelkezései. A kormány, vagy felhatalmazásával a közigazgatási hatóság, közérdekből elrendelhetette, hogy mindazok, akik meghatározott életszükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkek termelésével, előállításával, feldolgozásával vagy forgalomba hozatalával foglalkoztak, teljes készletüket és annak a saját házi vagy a gazdasági szükségletüket meghaladó részét a hatóságnál jelentsék be. A bejelentési kötelezettség kiterjedt azokra is, akik ilyen cikkek

⁶⁴ 1914. évi L. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott 1912:LXIII. törvénycikknek a hadigazdálkodásról szóló 1912:LXVIII. törvénycikk kiegészítéséről, 1. §.

a saját vagy a gazdasági szükségleteiket meghaladó mennyiségben tartottak készleten. A hatóság a bejelentésekben szereplő adatok helyességét ellenőrizhette.⁶⁵

A kormány az 1914. évi L. törvénycikkben kapott felhatalmazás alapján közérdekből azt is elrendelhette, hogy az előzőekben említett mennyiségek birtokosai a közigazgatás felszólítására kötelesek legyenek azokat a törvény értelmében hatóságilag megszabott legmagasabb áron, készpénzért a közigazgatási hatóságnak átengedni.⁶⁶ A kormány elrendelhette, hogy a malomvállalatok csak egyes, meghatározott minőségű lisztfajtákat állítsanak elő, valamint a búza- és a rozsliszt csak más termények őrlésével keverten legyen forgalomba hozható. Az utóbbi esetben a keverés aránya is megállapítható volt, de a kevert liszt csak e minőségnek és a keverés arányának feltüntetésével volt forgalomba hozható.⁶⁷

Az 1914. évi L. törvénycikk nagyon fontos rendelkezése, hogy a kivételes hatalom kiterjedt a magánjogi jogviszonyoknak a háború következtében szükségessé vált rendezésére, valamint azoknak az átmeneti szabályoknak a megállapítására is, amelyek a kivételes hatalom által hozott intézkedések hatályon kívül helyezésével kapcsolatban váltak szükségessé.⁶⁸ A törvénycikk rendelkezett az üzemek használatra való átengedéséről és a személyes szolgálatokért járó térítésről is, amelyeket készpénzben kellett kifizetni.⁶⁹ Az 1914. évi L. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikket annyiban egészítette ki, hogy lehetővé tette a hadiszolgáltatásra igényelt járműveknek és állatoknak a végleges átengedését az igénybevétel idején irányadó becserérték alapján.

A kivételes intézkedésekről szóló jogszabályok kiegészítésére – amint arra már korábban utaltunk – 1915-ben és 1916-ban is sor került. Az 1915. évi XIII. törvénycikk a korábbiaknál szigorúbb rendelkezéseket tartalmazott egyebek mellett az életszükségleti és az elsőrendű közszükségleti cikkek birtokosaira vonatkozóan, akik kötelesek voltak egész készletük bejelentésére a korábbi szabályokban foglaltakon túlmenően is. Ugyanígy a kormány intézkedhetett azon életszükségleti és más közszükségleti cikkek célszerű biztosítása érdekében, amelyeknek az igénybevétele az 1912. évi LXVIII. törvénycikk és az 1914. évi L. törvénycikk értelmében még nem volt szükséges. Az intézkedés célja annak megakadályozása volt, hogy az említett cikkeket a közhasználat elől elvonják, vagy a közhasználatra való igénybevételüket veszélyeztető, illetve megdrágító módon felhasználják.⁷⁰

⁶⁵ Uo., 3. §.

⁶⁶ Uo., 4. §.

⁶⁷ Uo., 5. §.

⁶⁸ Uo., 14. §.

⁶⁹ Uo., 6. §.

⁷⁰ 1915. évi XIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvény-cikkek kiegészítéséről, 1–3. §.

A háború eszkalálódásával és elhúzódásával párhuzamosan 1916-ban újabb, a korábbiaknál még szigorúbb törvényt fogadtak el. A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről szóló 1916. évi IV. törvénycikk a kormány rendeletalkotási jogát kiszélesítette és – az eddigiektől eltérően – általánossá tette.⁷¹ A törvény Általános indokolása szerint a korábbi törvények a köz- és a magánérdek védelmére elégtelennek bizonyultak. Ebből következően szükség volt a kormány háború esetére szóló kivételes hatalmának „néhány irányban” való kiterjesztésére (a korábbi szabályozás szerint a kormány kivételes intézkedéseket csak szorosan körülhatárolt különös felhatalmazások keretében alkalmazhatott).⁷²

Elsősorban a lakosság életszükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkekkel való megfelelő ellátása és az addig alkalmazottaknál hatásosabb eszközökkel történő biztosítása érdekében a kormánynak szüksége volt egy újabb felhatalmazásra. Ennek körét egész általánosságban és oly módon kellett megszabni, hogy lehetővé tegye a kormány számára e célra mindazon intézkedések meghozatalát, amelyekre a folyton változó háborús viszonyokhoz képest szükség lehetett.⁷³ A kormány a lakosság közszükségleti cikkekkel való ellátásának biztosítása és az árak felhajtásának meggátolása érdekében ezeknek az előállítását, forgalomba hozatalát, közérdekből szükséges igénybevételét és árát, valamint fogyasztását a háború idejére kivételes intézkedésekkel szabályozhatta, és ebben a körben a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg.⁷⁴

A kormány elrendelhetette, hogy a közigazgatási hatóság kártérítési (kártérítő) összeget szabjon ki arra, aki közszükségleti célokra igénybe vett (rekvirált) vagy közérdekből zár alá vett tárgyat jogellenesen felhasznált, elfogyasztott, elidegenített, megsemmisített vagy a közszükséglet kielégítése elől egyéb módon jogellenesen elvont, a közérdeket ért hátrány megtérítéséül. A kártérítés mértéke az elvont tárgyak értékének háromszorosáig terjedhetett, és az összeget a háborús eseményekkel kapcsolatos jótékonyági célokra kellett fordítani. A kártérítés nem érintette az elkövetők büntetőjogi felelősségét. A kormány rendelettel állapíthatta meg az eljáró hatóságokat és az eljárási szabályokat.⁷⁵

A törvénycikk felhatalmazta a kormányt a kivételes intézkedések megtételére és a törvénytől eltérő szabályozásra az ipari és más gazdasági foglalkozások gyakorlásához megkívánt előfeltételek területén, amennyiben azt a háborúban

⁷¹ 1916. évi IV. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények újabb kiegészítéséről, 1. §.

⁷² Uo., Általános indokolás.

⁷³ Uo., Részletes indokolás az 1. §-hoz.

⁷⁴ Uo., 1. §.

⁷⁵ Uo., 2–3. §.

teljesített katonai szolgálat vagy a háborús események miatt, illetve ezek következtében a különös méltánylást érdemlő körülmények indokolták.⁷⁶

Az I. világháború hadigazdálkodásának néhány jellemzője

Általános jellemzők

A háború elején még az érintett államokban – így Magyarországon is – teljesen ismeretlenek voltak a modern, totális és elhúzódó hadviselés gazdasági szükségletei. Ennek következtében a hadviselő feleknél a kezdeti időszak után általánossá vált a gazdasági kimerülés.⁷⁷ Az I. világháború kezdetben érzékelhető konjunkturális hatásai a világegés elhúzódásával Európában mindenütt megszűntek, a tartalékok kimerültek. A háború megváltoztatta a gazdasági kapacitások eloszlását, mindenhol erősödött a fegyvergyártást végző nehéz- és gépipar szerepe. Az egyes országok a katonaság igényei miatt rendkívül jelentős munkaerőtömeget vontak ki a termelésből. A szabadkereskedelem legjelentősebb államai (például Nagy-Britannia) is védővámok bevezetésére kényszerültek. A legrosszabb helyzetben a gyarmatokkal nem rendelkező közép-európai országok voltak, hiszen csak belső erőforrásaikra számíthattak. A gazdasági feltételek a háború előrehaladtával a központi hatalmak számára egyre hátrányosabban alakultak.⁷⁸

Az I. világháború előtt a világgazdaság jellemzően korlátok nélkül funkcionált. A védővámok, a magánmonopóliumok, a nemzetközi kartellek és az állami támogatások formájában megjelenő bizonyos korlátozások ellenére is a szabad piac működtette a gazdaságot. A világháború alatt minden hadviselő állam, de néhány a hadat nem viselők közül is, közvetlen ellenőrzése alá vonta a termelést, az árakat és a munkaerő felhasználását. Ez az ellenőrzés mesterségesen fellendített bizonyos ágazatokat, míg háttérbe szorított jó néhány területet. Az állami kontroll jelentős részben megszűnt a háború után, de a háború előtti viszonyok csak nagyon lassan és nehezen álltak helyre.⁷⁹

Nagy problémát jelentett a külkereskedelem megszakítása, és komoly károkat okoztak a gazdasági háborúskodásnak a szemben álló felek által alkalmazott módszerei.⁸⁰ Az egyes országok a hadigazdaságukat – mint ahogy azt már

⁷⁶ Uo., 4. §.

⁷⁷ Berend T. Iván – Ránki György: *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976. 255.

⁷⁸ Kaposi i. m. (10. lj.) 16.

⁷⁹ Rondo i. m. (8. lj.) 410.

⁸⁰ Uo., 410.

említettük – német mintára építették ki. Például Nagy-Britannia Ministry of Munitionsje (hadianyag-ellátási minisztériuma) 65 ezer köztisztviselőt alkalmazott, akiknek a segítségével az egész gazdaságot ellenőrizte. A minisztérium 250 állami üzemet működtetett, és további 20 ezer vállalatot irányított és ellenőrzött.⁸¹

Magyarországon, más európai államokhoz hasonlóan, az I. világháború idején az állam által vezérelt hadigazdálkodás folyt. Azonban fontos hangsúlyozni, hogy ezt a gazdaságirányítási formát mindvégig átmeneti állapotnak tekintették. Az új jogszabályok 1914 és 1918 között a hadi érdekekre és a háború által befolyásolt gazdasági és szociális viszonyok regulálására irányultak.⁸² A korszak egyik legnevesebb közgazdásza Heller Farkas volt, aki *A háború és a közgazdaságtan elmélete* című – 1923-ban a *Közgazdasági Szemlé*ben megjelent – elemzésében az erőteljesebb állami beavatkozással kapcsolatban a következőket írta:

„A gazdasági beavatkozás nagyobb fokban vált szükségessé, nem azért, mert a versenyszabadság hatásai mutatkoztak volna más színben, hanem főképpen azért, mert a háború folyamán a versenyszabadság feltételei sok irányban önmaguktól megszűntek, más irányokban viszont a hadviselés lényegéből kifolyólag meg kellett azokat szüntetni. Mi sem bizonyítja jobban, hogy a háború után a túlságos állami beavatkozás fokozatos visszafejlesztése indult meg mindenfelé.”⁸³

Magyarországon a hagyományos békegazdaság, a kezdeti bizonytalankodás után, nagyon gyorsan háborús gazdasággá alakult át. A háborús gazdálkodásnak a kötött devizagazdálkodás, a külkereskedelem engedélyhez kötése, a központi anyaggazdálkodás, a hatósági ár- és bérszabályozás és az egyes fogyasztási cikkekkel való ellátás korlátozása voltak a fő jellemzői.⁸⁴ A gazdaságban megmaradt a magántulajdon meghatározó szerepe, de a folyamatos állami megrendelések következtében felértékelődött a nehézipar, a hadianyag- és a fegyvergyártás jelentősége. Az állam a háborús céloknak rendelte alá a gazdaságot, és ahol indokoltnak látta, ott korlátozásokat vezetett be.⁸⁵ A külkereskedelem korlátozásának és tilalmának közjogi alapjait már a háborút megelőző évtizedekben megalkotott jogszabályok jelentették.⁸⁶

⁸¹ Jenei i. m. (3. lj.) 161.

⁸² Magyar Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1930. 85.

⁸³ Heller Farkas: *A háború és a közgazdaságtan elmélete*. In Bekker Zsuzsa (szerk.): *Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetéről a II. világháborúig)*. Budapest, Aula, 2002. 615.

⁸⁴ Csikós-Nagy i. m. (12. lj.) 35.

⁸⁵ Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. 305.

⁸⁶ Tóth i. m. (6. lj.) 47–58.

A világháború alatt 1916-ban volt legmagasabb a hadikonjunktúra. A hadiipar teljes kapacitással működött, az anyag- és nyersanyagellátás, az energia-szolgáltatás még elfogadható színvonalú volt. A hadianyag-szállítók hatalmas vagyonokra tettek szert, ami jelentősen felvirágoztatta a luxusipart. 1917-ben megkezdődött a gazdaság dezorganizációja, amely 1918-ban tovább fokozódott.⁸⁷ A hadigazdálkodás egyik oka, egyben nem várt következménye volt a termékek piacról való eltűnése. Ennek magyarázata az érdekeltség hiánya volt.

A háború negatív következményei azonban már annak kitörésekor jelentkeztek. A Monarchia hadseregének békelétszáma 450 ezer fő volt, 1916-ban ez a létszám 4,9 millió, 1917-ben pedig 5,1 millió volt, aminek 46,6%-át Magyarország állította ki. A háború végén már a fegyverképes férfi lakosság háromnegyed részét mozgósították, ami a magyar területeken 3,5 millió férfi bevonulását jelentette. A munkaképes férfiak hadi szolgálata egyre nagyobb munkaerőhiányt eredményezett. Ennek kompenzálására egyre nagyobb arányban vettek igénybe gyermek- és női munkát.⁸⁸ A munkaerőhiány a mezőgazdaságban nagyobb volt, mint az iparban. A mezőgazdaságban dolgozók nem kaptak felmentést a katonai szolgálat alól, aminek következtében 2,5 millió fő, az ágazatban dolgozó parasztemberek 50%-a esett ki a termelésből.⁸⁹

Már 1914-ben elrendelték az értéktőzsde bezárását, és fizetési moratóriumot léptettek életbe, amelyet ötször hosszabbítottak meg. 1915. július 28-ától fokozatosan megszüntették ezt az intézkedést.⁹⁰ Az élelmiszer-ellátás biztosítására 1915-ben hatósági ármaximálást, 1916-tól jegyrendszert alkalmaztak.⁹¹ A háború egyre gyorsuló inflációs folyamatot indított el. A világháború rendkívüli kiadásainak fedezésére hadikölcsön-kötvények kibocsátására került sor.

A hadigazdálkodási intézkedéseket a világháború alatt – mint ahogy arra a korábbiakban már utaltunk – mindvégig ideiglenes megoldásoknak tekintették. A döntéshozók és a közgazdaságtan képviselői egyaránt azt vallották, hogy ezek a rendszabályok nem érinthetik a fennálló tulajdonviszonyokat, és a háborút követően a gazdaságpolitika visszatér az eredeti rendes kerékvágásba.⁹²

⁸⁷ Honvári János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*. Budapest, Aula, 2006. 14.

⁸⁸ Szávai Ferenc: *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei. Az államutódlás vitás kérdései*. Budapest, Pro Pannonia Kiadói Alapítvány, 2004. 47.

⁸⁹ Uo., 48.

⁹⁰ Kövér György: Hadigazdaság és állami beavatkozás. In Honvári János (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század végéig*. Budapest, Aula, 2002. 304.

⁹¹ Uo., 305.

⁹² Uo., 306.

A mezőgazdaság és az élelmiszer-ellátás állami irányítása

Az 1914. évi L. törvénycikk felhatalmazása alapján számos korlátozó rendelet jelent meg a mezőgazdaság és az élelmiszer-ellátás témakörében. Az előbbieken említett munkaerőhiány egyik következménye az agrárszektor teljesítményének látványos csökkenése volt. 1916 fordulatot hozott a világháború menetében, ugyanis egyértelműen sokasodtak a központi hatalmak, különösen az Osztrák–Magyar Monarchia katonai, de főként gazdasági kimerülésének jelei. A mezőgazdaság állapotának romlását jól jellemzik a termelésre vonatkozó adatok: 1916-ra a mezőgazdasági termékek mennyisége mintegy 35%-kal csökkent az utolsó békeévéhez (1913) képest.⁹³

A 240/1915. M. E. sz. rendelet feljogosította a fölművelésügyi minisztert a közigazgatási hatóságok felhatalmazására, amelynek alapján azok kötelezővé tehettké a búzából, rozsból, árpából és zabból meglévő készletek bejelentését és e cikkeknek az Országos Gazdasági Bizottság részére történő átengedését.⁹⁴ A 610/1915. M. E. sz. rendelet a bejelentési és átengedési kötelezettséget kiterjesztette a kukoricára és a többi mezőgazdasági cikkre is.⁹⁵ A 977/1915. M. E. sz. rendelet értelmében a hatóság elkobozta a be nem jelentett, elrejtett készleteknek a házi és a gazdasági szükségleteket meghaladó részét. A jogszabály szerint a bejelentett készleteket zár alá vettnek kellett tekinteni, amelyekkel a birtokos a bejelentést követően nem rendelkezett, hanem köteles volt azokat az Országos Gazdasági Bizottság részére megőrizni és átszolgáltatni. Az ellátási problémák nagyságrendjét jól tükrözi a jogszabálynak az a rendelkezése, amelyik sajátos érdekeltségi rendszert teremtett meg. Ennek értelmében az elrejtett és eltitkolt készletek utáni hatósági nyomozást segítő, a kötelezettségek megszegőit bárki feljelenthet, és a bejelentést tevőt a kihágási eljárás során elkobzandó készlet értékének egyötöde illette meg.⁹⁶

Az élelmiszer-ellátás további romlása miatt a kormány a 952/1915. M. E. sz. rendeletében igazolványhoz kötötte a búza, a rozs, a tengeri, a burgonya, továbbá az ezekből készített liszt és rizsliszt hajón, vonaton vagy gépkocsin történő száll-

⁹³ Puskás Julianna: Adatok a hadigazdálkodás kialakulásához és rendszeréhez Magyarországon az első világháború idején. *Történelmi Szemle*, 1. (1958), 1–2. 138.

⁹⁴ A m. kir. minisztérium 1915. évi 240. M. E. számú rendelete a búzából, rozsból, árpából és zabból meglévő készleteknek az Országos Gazdasági Bizottság részére átengedéséről, 1–4. §.

⁹⁵ A m. kir. minisztérium 1915. évi 610. M. E. számú rendelete a 240/1915. M. E. számú rendeletnek a tengeriből és az idézett rendeletben nem említett egyéb mezőgazdasági terményekből meglévő készletekre kiterjesztéséből és annak módosításáról, 1–3. §.

⁹⁶ A m. kir. minisztérium 1915. évi 977. M. E. számú rendelete a búza-, rozs-, árpa, valamint az ezekből előállított lisztkészletek bejelentéséről és a bejelentett készleteknek az Országos Gazdasági Bizottság részére átengedéséről, 1. §.

lítását.⁹⁷ Az 1198/1915. M. E. sz. rendelet a jövőbeli termés adásvételének tilalmáról és érvénytelenségéről rendelkezett. Az állatállomány óvását célozta meg a 2357/1915. M. E. sz. rendelet a húsfogyasztás korlátozásáról. Az élelmiszerjegy-rendszer bevezetése és a fejadagok meghatározása a liszt és a kenyérfogyasztás szabályozásáról szóló 4586/1915. M. E. sz. rendelettel történt meg. A jogszabály 1. §-a úgy rendelkezett, hogy 1916. január 10-étől naponként és fejenként búza-, rozs- vagy árpalisztból, illetve az e gabonafélék keverékéből előállított lisztből fejenként és naponta 240 grammot volt szabad fogyasztani. A rendelkezés hatálya nem terjedt ki a nehéz testi munkát végzőkre és az őstermelőkre. Az előbbiek 300, az utóbbiak 400 gramm lisztre voltak jogosultak. 1916. január 10-étől lisztet és kenyeret kizárólag a közigazgatási hatóság által kibocsátott liszt- és kenyérfogyasztási igazolványok ellenében szabadott forgalomba hozni, elidegeníteni vagy vásárolni.⁹⁸

A kormány a háborús helyzet romlásának hatására 1916 második felében sokkal szigorúbb gazdálkodásra tért át. Ennek az „igazi” hadigazdálkodásnak a legfontosabb jellemzője, hogy a kormányzat a gazdaságba, és így a mezőgazdaságba is, egyre szélesebb körben és mélyebben avatkozott be. Az állami szerepvállalás kiterjedt a háborús igények mindenekfeletti kielégítésére és a hátsországi gazdasági szükségletek lehetőség szerinti biztosítására. A kormány a termelés és az elosztás kérdéseit, valamint a szociális viszonyokat is operatív eszközökkel irányította. Az 1916 augusztusában megjelent, a termelők búza-, rozs- és kétszeres feleslegének közszükségleti célokra igénybevételéről szóló 2836/1916. M. E. sz. rendelet már előírta, hogy a termelők a házi és a gazdasági szükségleteken felüli részt kötelesek rögtön a cséplés után a községi előljáráságnál bejelenteni, és ha a hatóság felszólítja őket, közszükségleti célokra a feleslegüket átengedni. A jogszabály értelmében a termelők mindaddig, amíg a hatóság a feleslegüket igénybe nem vette, jogosultak voltak a felesleg eladására a vásárlásra jogosult személyeknek.

Nagyon rövid idő múlva (két héttel később) megjelent a 2978/1916. M. E. sz. rendelet a termelők búza-, rozs-, kétszeres-, árpa- és zab feleslegének közszükségleti célokra igénybevételéről és a hasonló tárgyban született 2836/1916. M. E. rendelet hatályon kívül helyezéséről.⁹⁹ Ez a jogszabály már az országos rekvirálás lehetőségét teremtette meg azzal a rendelkezésével, amely szerint „mihelyt a cséplési munkálatokat az egyes törvényhatóságok területén túlnyomórészt befejezték, a törvényhatóság első tisztviselője köteles a termelők búza-, rozs-,

⁹⁷ A m. kir. minisztérium 1915. évi 952. M. E. számú rendelete a búza-, rozs-, árpa-, tengeri- és burgonyakészleteknek, valamint az ezekből előállított lisztnek és a rizslisztnek vasúton, hajón, vagy gépkocsin történő szállításához szükséges igazolványokról, 1–4. §.

⁹⁸ Tóth i. m. (6. lj.) 53–54.

⁹⁹ Puskás i. m. (93. lj.) 141.

árpa- és zabfeleslegének közszükségleti célokra való igénybevételét (rekvirálását) és átvételét haladéktalanul elrendelni”. A belügyminiszter kapott felhatalmazást a rendelet végrehajtására, és a rekvirálás konkrét módozatainak kidolgozására. Ennek megfelelően a belügyminiszter rendeletet bocsátott ki, amely a rekvirálás országos végrehajtásának szabályait tartalmazta.¹⁰⁰

A belügyminiszter rendeletében a rekvirálások mielőbbi megindítását sürgette. Ennek érdekében felhatalmazta a hatóságokat arra is, hogy ha a cséplés még nincs mindenhol befejezve, a rekvirálást egyes járásokban, községekben, sőt uradalmakban külön foganasítsák. A jogszabály részletes rendelkezéseket tartalmazott a lefoglalás előkészítéséről és a követendő eljárásokról. Az alispánok kötelezettségét jelentette a rekvirálást elrendelő felhívás kibocsátása és az átvételre jogosult szervek megalakítása. A rekviráló bizottságok általában a községi jegyzők, segédjegyzők, néhány községi előljárásági tag részvételével alakultak meg. A grémiumba kötelező jelleggel, tagként be kellett vonni a Haditermény Rt. megbízottjait is.¹⁰¹

A rekvirálások azonban nem hozták meg a kívánt eredményeket. A törvényhatóságok ugyanis nem látták át ennek országos jelentőségét, így jóval megengedőbben alkalmazták, mint azt a központi kormányzat remélte. Ennek hatására a kormány kénytelen volt 3978/1916. M. E. rendeletével intézkedni a rekvirálás újbóli megindításáról. Ennek irányítására és szervezésére az Országos Közéletelmzési Hivatal elnöke kapott felhatalmazást.¹⁰² A jegyrendszert 1916 novemberében a zsírra, decembertől pedig a cukorra is kiterjesztették. Az élelmiszerhiány enyhítésére 1917-ben és 1918-ban már csak a fejadagok csökkentése kínált korlátozott lehetőségeket.¹⁰³

Iparirányítás

A gazdaságba történő teljes körű állami beavatkozást jelentő hadigazdaságot Magyarországon is német mintára építették ki. A magyar kormány a háború elején nagyon sikeresen állt ellen a közös, császári és királyi hadügyminisztérium törekvéseinek, amelyekkel önhatalmúlag a magyar területeken próbáltak meg

¹⁰⁰ A m. kir. belügyminiszter 1916. évi 1.400. számú körrendelete valamennyi törvényhatósági közönségéhez, a liszt- és kenyérfogyasztás szabályozásáról szóló 4.586/1915. M. E. sz. rendelet végrehajtásáról, a gabonaneműek igénybevételéről szóló 2987/1916. M. E. számú rendelet végrehajtásáról.

¹⁰¹ Puskás i. m. (93. lj.) 142.

¹⁰² Uo., 143–144.

¹⁰³ Kövér i. m. (90. lj.) 305.

rekvizíciós rendeleteket kiadni és végrehajtani.¹⁰⁴ Az iparban bevezették az anyaggazdálkodást, amely röviden a nyersanyagoknak és a termékeknek hatósági úton történő elosztását jelentette, elsősorban a hadiipari szükségleteknek megfelelően.¹⁰⁵ A kivételes törvények legszélesebb körű alkalmazására az anyaggazdálkodás körében került sor. Az ebben a témakörben megalkotott rendeletek szabályozták a készletek nyilvántartását, az időközben történt változások nyomon követését, az anyagok meghatározott célú feldolgozását, mindenekelőtt a hadiszükségletek kielégítését és a megmaradt készleteknek a polgári szükségletekre történő méltányos elosztását.¹⁰⁶

A világháború első hónapjaiban az ipari anyagoknál nem került sor kényszergazdálkodásra. A háború következő éveiben a szükségintézkedések, a katonai helyzet változásával szoros összefüggésben, minden ipari célra felhasználható cikkekre kiterjedtek. Német mintára alakították ki az anyaggazdálkodás szervezetét is. 1914-ben először csak a lakosság élelmezésének biztosítására és az állatállomány védelmére adtak ki korlátozó rendelkezéseket. A kiemelt fontosságú ipari anyagokkal való kényszergazdálkodás 1915-ben indult meg, februárban a fémek, márciusban a nitrogéntartalmú anyagok, a bőrkészletek, a rézgálic, a gumi, májusban a gyapjú stb. korlátozására került sor, 1916-ban az ócska- és a hulladékvasra, a cukorra, a kenderre, a zsákokra, az élesztőre stb.

A háború elhúzódása és a gazdasági helyzet további romlása egyre szélesedő anyaggazdálkodási tevékenységet vont maga után. 1917-ben – egybekel mellett – a szén, a vas, a gépszíjak, a cipő, a fa, a faggyú, a konzerv és az optikai cikkek is belekerültek e kategóriába, 1918-ban pedig már a gyógyszerek, az építési és a lakásfelszerelési anyagok, a polgári ruházati cikkek stb. forgalma is az anyaggazdálkodás körébe tartozott. Az anyaggazdálkodási rendeletek – mint ahogy arra már utaltunk – szabályozták a készletek bejelentését, nyilvántartását, az állami átvételi bizottságok részére történő beszolgáltatási kötelezettség részletes leírását, valamint a zárolás hatályát. A zárolt anyagok csak a rendeletekben előírt katonai, esetleg egyéb állami, illetve vasúti stb. célra voltak felhasználhatók. A készletek rendszerint a kereskedelemügyi miniszter külön engedélyével meghatározott célra voltak elidegeníthetők, használhatók vagy feldolgozhatók.¹⁰⁷ Az anyaggazdálkodás szervezetének kialakítása is a német modellt követte.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Szerényi József – Ladányi Jenő: *A magyar ipar a világháborúban*. Budapest, Franklin, 1933. 94–95.

¹⁰⁵ Bordás Mária: *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2014. 48.

¹⁰⁶ Szerényi–Ladányi i. m. (104. lj.) 95–96.

¹⁰⁷ Uo., 95–96.

¹⁰⁸ Szerényi–Ladányi i. m. (104. lj.) 95.

Az iparral kapcsolatos háborús törvények között feltétlenül meg kell említeni a különösen a hadi szállítások körében elkövetett visszaélések miatt megalkotott 1915. évi XIX. törvénycikket. Ez a Monarchiának vagy szövetségeseinek fegyveres ereje, illetve az ezzel közösen működő fegyveres erő céljára teljesítendő szolgáltatás iránti szerződéses kötelezettség szándékos nem teljesítését vagy szándékos nem megfelelő teljesítését, a közszolgáltatásból való kizárás mellett szigorú börtönbüntetéssel fenyegette. A törvény egyes esetekben halálbüntetés alkalmazását rendelte el a háború idején elkövetett, más halálát okozó törvénysértő magatartások esetén.¹⁰⁹

Az árszabályozás jogi felépítményét az árdrágító visszaélésekről szóló 1916. évi IX. törvénycikk és a közszükségleti, és az életszükségleti cikkek árával foglalkozó nagyszámú, kivételes rendelet alkotta. A kormány az iparcikkek kormány-szintű, országos ármaximalizálása helyett a helyi hatósági intézkedések egész rendszerével próbálta meg a lakosság érdekeit megvédeni. Erre felhatalmazást a lakosság életszükségleti cikkekkel ellátásáról és az árdrágító visszaélésekről szóló 4207/1915. M. E. sz. rendelet biztosított.¹¹⁰ A jogszabály értelmében „életszükségleti cikkek alatt az ember elsőrendű életszükségeinek kielégítésére közvetlenül rendelt dolgokat, ingó dolgokat, valamint az ezek előállításához közvetlenül vagy közvetve szükséges ingó dolgokat kell érteni”.¹¹¹ Az előzőekben rögzített követelményeknek megfelelő ingó dolgok iparcikkek és mezőgazdasági termények egyaránt lehettek.¹¹²

Összefoglalva tehát, mégiscsak volt lehetőség az iparcikkek egy részénél az árak maximalizálására, mégpedig azoknál, amelyek a hivatkozott kormányrendeletben szereplő kritériumnak megfeleltek. Az iparcikkek árának általános, teljes körű maximalizálása 1918 elején merült fel, azonban ez már – idő hiányában – nem történt meg. A háború elhúzódása miatt nyilvánvalóvá vált, hogy a katonai igények csak a polgári fogyasztás korlátozásával lesznek megoldhatók. Először a gyalgóra vonatkozó civil igények kielégítését korlátozták, később szinte minden anyagra sor került (például bőr, pamut stb.). A közvetlen hadiszerekké feldolgozható nyersanyagokra még szigorúbb szabályokat alkalmaztak. A fémek kiutalására irányuló nem hadiipari kérelmeket például alapos szakértői vizsgálat előzte meg, amelyik magában foglalta a nélkülözhetetlenségi és a pótolhatatlan-

¹⁰⁹ 1915. évi XIX. törvénycikk a hadviselés érdekei ellen elkövetett bűncselekmények, különösen a hadi szállítások körül elkövetett visszaélések megtorlásáról, 1–2. §.

¹¹⁰ Tóth i. m. (6. lj.) 64.

¹¹¹ 4207/1915 M. E. sz. rendelet a lakosságnak életszükségleti cikkekkel ellátásáról és az árdrágító visszaélésekről, 3. §.

¹¹² Tóth i. m. (6. lj.) 64.

sági szempontokat is Ennek egyik következménye a mezőgazdasági gépgyártás összezsugorodása volt.¹¹³

Az iparvállalatok állami irányításának célja, a korlátozott készletekre figyelemmel, a takarékos termelés kialakítása volt. Ez magában foglalta az anyagokkal, a munkával és az energiával való takarékoskosságot, a technológiai folyamatok egyszerűsítését, valamint a felesleges vagy nélkülözhető cikkek előállításának és fogyasztásának korlátozását vagy kiiktatását. Ebben a körbe tartozott még a feltétlenül szükséges termékek – lehetőség szerint – könnyebben beszerezhető anyagokkal való pótlása is. A közszükségletek fedezésére szolgáltak a világháború elejétől alkalmazott kényszerbeavatkozások az ipar területén.¹¹⁴ A gyárparban – mint ahogy arra már korábban utaltunk – az árak általános és egységes maximalizálására soha nem került sor. 1914 és 1918 között a gyárpar 48%-a már hadimegrendeléseknek tett eleget,¹¹⁵ 1916-ban pedig megtörtént az ipari készletgazdálkodás bevezetése. Korábban már említettük, hogy 1916 februárjától a fémek, márciustól a bőr, a gumi, a rézgálic, májusban a gyapjú, augusztusban pedig a nyers pamut bejelentési kötelezettségét és zárolását rendelték el.¹¹⁶

Szervezeti kérdések

A magyar kormányzati rendszer az 1867-es kiegyezéstől egészen az I. világháború kitöréséig alig változott. Az 1868. évi XXX. törvénycikk érintette a magyar kormányzati struktúrát, ugyanis rendelkezett egy tárca nélküli horvát–szlavón–dalmát miniszteri státuszról. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk módosította a miniszterek közötti munkamegosztást és ezek elnevezését is. A korábbi közmunka- és közlekedésügyi miniszter helyett a kereskedelmi miniszter kezdte meg a működését, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter pedig földművelésügyi miniszterként folytatta munkáját.¹¹⁷

A kereskedelem és az iparigazgatás szakmai, testületi önkormányzatai az ipartársulatok és ipartestületek voltak, a kereskedelem és az ipar érdekképviseleti szervei pedig a kamarák, amelyek közvetlenül a kereskedelmi miniszter felügyelete alá tartoztak.¹¹⁸ A „nagy háború” kitörésekor a magyar kormány miniszterelnökből, nyolc miniszterből és egy tárca nélküli miniszterből állt.

¹¹³ Szerényi–Ladányi i. m. (104. lj.) 102.

¹¹⁴ Uo., 103–117.

¹¹⁵ Kaposi i. m. (85. lj.) 305.

¹¹⁶ Kövér i. m. (90. lj.) 305–306.

¹¹⁷ 1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. törvénycikk 14. §-ának módosításáról, 2. §.

¹¹⁸ Barna Attila et alii: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Kar, 2014. 240.

Az I. világháborút megelőzően, illetve a világháború kirobbanását követően új feladatok jelentkeztek, amelyek egyértelműen a háborúhoz kapcsolódtak. De fel kellett készülni a háborúból a békébe való átmeneti időszak kormányzati teendőinek ellátására is. A tennivalók között – egyebek mellett – ott találjuk az átfogó gazdasági problémák megoldásának szükségességét a közéleti, a népjóléti és a munkaügyi területeket is beleértve.¹¹⁹

A magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló 1917. évi XI. törvénycikk úgy rendelkezett, hogy a magyar kormány meglévő tagjain kívül a háború és a békébe való átmenet tartamára még négy tárca nélküli miniszter nevezhető ki. A kormány az új tárca nélküli miniszterekre a háborúval és a békébe való átmenettel kapcsolatos feladatokat és az államigazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhatott.¹²⁰ Az új tárca nélküli miniszterek a népjóléti ügyekért, az átmenetgazdasági teendőkért, a közéleti feladatokért és a választójogi reform megvalósításáért feleltek.

A háború utáni időszak gazdasági feladatainak ellátására 1917-ben felállították az átmenetgazdasági minisztériumot.¹²¹ Elosztási szempontból a legnagyobb nehézséget az anyaggazdálkodás jelentette, amelynek szervezetét is német mintára alakították ki. Az érdekképviselők és a minisztériumok részvételével bizottságok jöttek létre az anyaggazdálkodási feladatok ellátására. Létrehozták az állami részesedésű anyagközpontokat részvénytársasági formában. Az anyaggazdálkodási átvételi bizottságokat hamar felváltották a nyersanyagbizottságok, valamint a melléjük létesített végrehajtó és üzleti szervek, átvételi becselő és elosztó szervezetek és központok. A forgalmi korlátozások legfontosabb célja a feldolgozó üzemek egymás közötti versenyének kiiktatása volt, amivel a termelés drágítását kívánták megakadályozni.¹²²

A 3.560/1916. M. E. sz. rendelet az Országos Közéleti Hivatal létrehozásáról új szervezetet intézményesített a háborús helyzet súlyosbodása miatt. A hivatal személyi állományát az eddig is gazdasági kérdésekkel foglalkozó három minisztérium (a Belügy-, a Kereskedelemügy- és a Földművelésügyi Minisztérium) tisztviselőiből alakították ki. A hivatal hatásköre a következőkre terjedhetett ki:

- a búza, a rozs, a kétszeres, az árpa, a zab és a hüvelyesek zár alá helyezésére és hatósági igénybevételére (rekvirálásra) vonatkozó ügyek központi intézésére és ellenőrzésére;

¹¹⁹ Bathó Gábor: *A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai Magyarországon 1848 és 1944 között*. Doktori értekezés, Budapest, PPKE, 2021. 122.

¹²⁰ 1917. évi XI. törvénycikk a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről, 1. §.

¹²¹ Bathó i. m. (119. lj.) 133–134.

¹²² Szerényi–Ladányi i. m. (104 lj.) 97–99.

- egyes életszükségleti cikkek igénybevételére, közélelmezési vagy a közellátási szempontokból szükséges egyéb olyan intézkedésekre, a közigazgatási hatóságok által kért felhatalmazások megadására, amelyeket a hatóság csak a minisztérium vagy egyes miniszterek felhatalmazása alapján tehetett meg;
- a törvényhatóságok és a külső ellátásra kijelöltek liszt- és egyéb szükségleteinek megállapítására;
- a közélelmezési és a közellátási ügyekben foganatosítható mindazon intézkedések megtételére, amelyek törvény vagy rendelet alapján addig a belügy-, a kereskedelemügyi vagy a földművelésügyi miniszter vagy az Országos Gazdasági Bizottság hatáskörébe tartoztak.

A hivatal elnöke a megyei, városi és községi alkalmazottakkal közvetlenül rendelkezhet és a késlekedő vagy nem engedelmes alkalmazottat fegyelmi eljárás nélkül felfüggesztheti. A Közélelmezési Hivatal munkáját a kormány által létrehozott Közélelmezési Tanács segítette, amely a közélelmezési ügyek előkészítésére volt hivatott. A Tanács tagjait a Közélelmezési Hivatal elnökének az előterjesztésére a miniszterelnök nevezte ki.¹²³

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1918-ban megszűnt. Ezt követően egy polgári átalakulási kísérlet és a Tanácsköztársaság véres korszaka után következett be a trianoni katasztrófa. A trianoni békeszerződés következtében megtörtént drasztikus terület- és népességváltozás, valamint a gazdasági erőforrások összezsugorodása teljesen új és kedvezőtlen feltételeket teremtett a nemzetgazdaság számára, amelyeknek napjainkig ható következményei vannak.¹²⁴

¹²³ Puskás i. m. (93. lj.) 143–144.

¹²⁴ Szávai i. m. (88. lj.) 138.