

350
M18



ELŐSZÓ

Ez a kötet szervezett csoportmunka eredménye. Az adatgyűjtés terjedelme oly nagy, hogy ugyanarra az időszakra vonatkozólag egy ember által nem lett volna elvégezhető. Azonkívül a feladat oly sokirányú is, hogy az adatgyűjtés, és még inkább a feldolgozás, különböző szakemberek közreműködését tette szükségessé. A csoport tagjainak összeválogatása és a munka összhangjának biztosítása, valamint az anyagi előfeltételek megszerzése és különböző hatósági közegek bizalmának és támogatásának megnyerése alulírott vezető feladata volt, akitől a tanulmány elvégzésének eszméje is származott.

A munkában főmunkatársam dr. Kiss István tanügyi fogalmazó volt, akit kérésemre a vallás- és közoktatásügyi miniszter úr állandó szolgálattételre a vezetésem alatt álló Magyar Közigazgatástudományi Intézethez osztott be, és aki kisebb méretű hasonló tanulmányokat már végzett.¹ A felvétel szervezésében és vezetésében való értékes közreműködésén felül teljesen az ő szellemi munkája a feldolgozás, kivéve azokat az aránylag kisterjedelmű részeket, amelyeknél más szerző van feltüntetve.

Amidőn három év fáradságának eredményeként a mű megjelenik, kellemes kötelességem őszinte köszönetet mondani azoknak, akiknek abban részük van. Elsősorban munkatársaimnak, akiknek nevét a bevezető tanulmányom felsorolja. Továbbá Reviczky Ist-

¹ Lásd: *Kiss István*. Csongrád megyei város közigazgatása. Ténymegállapító tanulmány. 166 l. 1935. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 18. sz.

U. a.: Szeged tanyai közigazgatása, Közigazgatástudomány. 1938. évf. 81. és 165. old.

v á n Komárom megyei alispán úrnak, aki a felvétel idején a tatai járás főszolgabírája volt és munkánk általános tudományos, valamint a járás szempontjából egyúttal gyakorlati jelentőségét felismerve mindig és mindenben megértően és eredményesen támogatót. Úgyszintén köszönöm azoknak az állami és önkormányzati tisztviselőknek a megértő segítségét, akikhez fordultunk, különösen a községi jegyzői kar tagjainak.

A grafikonokat és térképeket Valentiny Károly rajzolta. A korrektúrát dr. Benárd Aurél és dr. Vitéz István voltak szívesek elvégezni.

Budapest, 1939. évi augusztus hó 20.

MAGYARY ZOLTÁN.

A TÉNYMÉGÁLLAPÍTÓ MÓDSZER A KÖZIGAZGATÁSBAN.

Irta: MAGYARY ZOLTÁN

I. A tanulmány célja.

A közigazgatás a közönségért van, — ebben mindenki egyetért. Hogy azonban a közigazgatás a közönség számára mindazt nyújtja-e, amiért van, ebben a tekintetben a vélemény nem ilyen egyöntetű. Gyakran más a véleménye a közigazgatásról magának a közigazgatásnak és más a véleményük az embereknek. Kinek van közülük igaza? Ezt nem könnyű eldönteni. Mondhatjuk azt, hogy a közigazgatás ma már szakkérdés és ezért a laikus közönség többnyire nem tudja megítélni. Viszont azt mondani, hogy a közönség, az emberek véleménye a közigazgatásról közömbös, azt jelentené, hogy a közigazgatás mégsem az emberekért van, hanem önmagáért. Azt is mondhatnók, hogy ebben a vitában mind a közigazgatás, mind az emberek érdekeltek, tehát egyik sem elfogulatlan. És ez is lehetséges. A kérdés eldöntését még jobban nehezíti az, hogy a közigazgatás szervezete és működése ma már igen kiterjedt. Vannak állami és önkormányzati, általános és szak-, alsó- és felsőfokú szerveink. A vélemény eltérő lehet a különböző szervekről és azok működéséről. Ezért könnyű belátni, hogy a közigazgatásról nem is lehet másként általános véleményt alkotni, mint *induktív*, ha előbb egyes szerveiről külön-külön és azután az egészről alkotunk véleményt.

Az emberek véleménye a közigazgatásról nem is áll egyébből, mint abból, ami a véleményük arról a néhány szervről, amellyel érintkeznek, amelynek működéséről tapasztalataik vannak. A közigazgatással való érintkezés terjedelmének különböző fokánál fogva az emberek véleménye a közigazgatásról szükségképpen nagyon különböző. Hogyan alakulhat ki ezekből az egyéni részvéleményekből közvélemény? És hozzá igazságos közvélemény? Ugyanekkor fontos kérdés, mi lesz a súlya ennek a közvéleménynek? Lesz-e hatása a közigazgatásra? A tárgyi igazsággal, a valódi szükségletekkel és a közigazgatás szervezetének és működésének nem mellőzhető szakszerű szempontjaival mennyire lesz összhangban?

A közigazgatás megítélésében található ez a sokféleség utal annak a szükségességére, hogy legyen mód a közigazgatás *objektív* megítélésére. Körülnézve meglepetéssel állapítjuk meg, hogy a

magyar közigazgatásban a teljesítmények pontos mérésének és állandó ellenőrzésének rendszere nemcsak nincs meg, hanem annak a hiánya eddig úgyszólván fel sem tűnt és megszüntetésére lépések még nem történtek. Ez újabb körülmény, amely magyarázatra szorul.

Közismert, hogy ha a közigazgatás teljesítményei iránt érdeklődünk, válaszképen rendszerint valamely jogszabályra való utalást kapunk. Ha aziránt érdeklődünk, hogy vannak-e analfabéták, azt a választ kapjuk, hogy van törvény a kötelező népoktatásról. Ha azt kérdezzük, hogy milyen X község, vagy város közigazgatási szervezete, azt felelik, hogy olyan, amilyennek a községi vagy városi törvény szerint lennie kell. Ez egyúttal arra is vall, hogy sematizálnak és az összes községeket, az összes városokat egyformának veszik, mert a rájukvonatkozó jogszabály ugyanaz, tehát elhanyagolják azokat a tényleges körülményeket, amelyek azokat a valóságban egymástól megkülönböztetik. Ez az egész eljárás, beállítottság azt mutatja, hogy jogi szemüvegen nézik a közigazgatást és a jogszabály posztulátumát egyenlőnek veszik a tényekkel. Ez azonban fikció, mert a valóság a követelménytől, amelyet 100%-nak kell vennünk, 5, 10, 20, 50 stb. százalékkal különbözhetik, és többnyire különbözik is. Ez a jogi megítélés, amely főleg a közigazgatás embereinél található. A közigazgatást az emberek, a közönség azonban, akiknek zöme nem is jogász, nem a jog, hanem a *valódi teljesítményei, az eredményei szerint* nézik. A két megítélés szempontja közt nagy az eltérés.

Kétségtelen az is, hogy a közigazgatásnak a háború előttihez, vagy a múlt század végéhez képest változtak a méretei, változott a fontossága, az állam funkciói közt való szerepe és változtak a közigazgatás megítélésére vonatkozó szempontjaink. Más a közigazgatás 1936-ban, mint volt 1886-ban és más a közfelfogás ma, mint volt 50 évvel ezelőtt. Ha erre a változásra nem vagyunk figyelemmel, a közigazgatás megítélésében ez is sok tévedés forrása.

Mindezek a szempontok együttvéve bőven indokolják azt, hogy a *Magyar Közigazgatástudományi Intézet* fontos tudományos feladatot látott abban, hogy a magyar közigazgatás működésének tárgyilagos, mind a közigazgatás, mind a közönség érdekeltségéből származó egyoldalúságoktól mentes megítélését lehetővé tegye. *Uttörő munkáról* lévén szó, annak elvégzése alapos és beható tanulmányt kívánt. Ez a kötet a tanulmány részletes eredményeit tartalmazza. Mielőtt azonban a megállapítások részleteire térnénk át, ki kell fejtenünk azokat a szempontokat, amelyek a tanulmány tárgyának, céljának, szervezetének és módszerének megállapításánál vezettek.

II. A probléma.

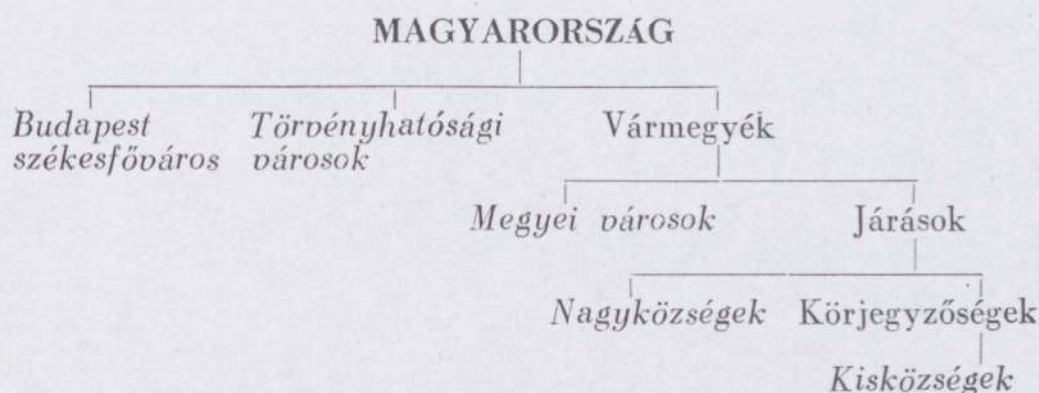
Szokás, hogy amikor a közigazgatás és közönség viszonyáról beszélünk, szétválasszuk az állami és önkormányzati közigazgatást és úgy tekintjük, hogy a közönség különösen az önkormányzati közigazgatásban van érdekelve.

Állami és önkormányzati közigazgatás közt éles határvonalat, komoly szétválasztást vonni azonban bajos, de nem is kell. Nem pedig azért, mert mind a kettőnek a tárgya is, a célja is ugyanaz, az *ember*, akit nem lehet parcellázni állam és város (község) között. Az állami és önkormányzati közigazgatás költségeit egyaránt ő viseli a maga egyetlen jövedelméből. Az állami és önkormányzati közigazgatás intézkedéseit a névtelen magyar, a *man at the street*, nem is tudja széjjelválasztani, mert hozzá az állami intézkedések is a helyhatóságon keresztül érkeznek és a helyhatósági intézkedésekkel szemben beadott jogorvoslatainak elbírálása is állami hatóságoknál végződik. A helyzet tehát az, hogy az állami és önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűn össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a másik nélkül. Az állami közigazgatás is csak a helyhatóságokon keresztül tud érintkezni a közönséggel. A község kézbesít, a község tart nyilván minden szempontból: tanköteleseket, leventeköteleseket, hadköteleseket, országgyűlési választókat, adóalanyokat és az állami adókat is egyénileg a község könyveli és hajtja be, ami mutatja, hogy az állam milyen nagy mértékben van ráutalva a helyi önkormányzati közigazgatásra. De fordítva, az önkormányzati közigazgatás is életképtelen a posztindusztriális államban az állami nélkül. Nemcsak attól kapja a védelmet és az irányítást a nemzet külső politikai és gazdasági érdekei tekintetében, hanem a főbb szervezési és jogszabályalkotási szempontokat is az állam adja, az egyetemi képzésről, a szakértőkről műszaki, orvosi, közoktatásügyi, közgazdasági kérdésekben az állam gondoskodik, nem is szólva arról, hogy az önkormányzatok kiadásainak is nagy részét az állam fedezi. Van tehát sok olyan feladat, amelyeket az önkormányzati szervek egyenkint vagy sehogy, vagy csak az anyagi és szellemi erők megbocsáthatatlan szétforgácsolásával tudnának ellátni. Központnak nincsen értelme külső szervek, helyi közigazgatás nélkül és a helyi önkormányzatok a komplikált posztindusztriális államban nem élhetnek elzárt életet, hanem rá vannak utalva az államra. Nincsen tehát külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem a valóságban egyetlen összefüggő közigazgatás van, a magyar közigazgatás.

Az állami és önkormányzati közigazgatás között a közfeladatok ellátása tekintetében lehet munkamegosztás, az embereket kiszolgálni csak a magyar közigazgatás tudja. Az embereket tehát nem csak a helyi közigazgatás érinti, amint a kormányt is nem csak az állami közigazgatás érdekli. Az önkormányzat feladata tehát az egész magyar közigazgatást az emberekhez közelíteni. A felülről jövő sokféle parancs és terv összehangolása az emberekre való kihatásukban a helyi közigazgatásnak egyik sajátossága.

A község (város) tehát az egész közigazgatás és az emberek közti érintkezési felület. A közigazgatás és a közönség egymáshoz való viszonyának tanulmányozására egyedül ez a felület alkalmas.

A magyar közigazgatás önkormányzati tagozódását a következő vázlat tünteti fel:



Ebből a vázlatból kitűnik, hogy a közigazgatás és a közönség érintkezési felületének kell tekintenünk az összes helyhatóságokat, tehát nemcsak a kis- és nagyközségeket, hanem épügy a megyei és a törvényhatósági jogú városokat is. A magyar államnak mai kerekén 11 millió lakosa vagy községben, vagy városban lakik, tehát a községeket és a városokat ebben a tekintetben egy kalap alá kell foglalni. Ezt azért hangsúlyozom, mert a magyar törvényhozásnak az a gyakorlata, hogy a községi törvényben csak a kis- és nagyközségeket és a megyei városokat szabályozza, míg a törvényhatósági városokat a vármegyékkel foglalja közös szabályozás alá. Pedig a törvényhatósági városok azáltal, hogy helyhatóságok, sokkal szorosabb kapcsolatban vannak a községekkel, mint a törvényhatóságokkal. Ez különösen kétségtelen abban a vonatkozásban, hogy a törvényhatósági városok és a megyei városok közt a feladatok és a problémák tekintetében sokkal több a közösség, mint a törvényhatósági jogú városok és vármegyék közt.

A magyar jog szerint a kis- és nagyközségek járási kötelékbe tartoznak, amely járások a vármegyének területi alfelosztásai, s az élükön álló főszolgabíró a vármegyének dekoncentrált (kihelyezett) szerve. A megyei város úgy tekintendő, mint egyetlen községből álló járás, a törvényhatósági város pedig úgy, mint egyetlen községből álló vármegye.

Mivel közigazgatási szervezetünk és tételes jogunk szerint a községek közigazgatási hatásköre meg van osztva a helyhatóság és a járási főszolgabíró, mint elsőfokú közigazgatási hatóság között, a kis- és nagyközségek közigazgatásáról magunknak teljes és helyes képet csak úgy alkothatunk, ha kiterjeszkedünk arra is, hogy mit végez a főszolgabíró a község közigazgatásában. Mivel pedig a főszolgabírónak több községe van, ami ugyanannak a járásnak községei közt el nem hanyagolható tényleges kapcsolatokra vezethet, a közigazgatás és a közönség közti érintkezés tanulmányozása tárgyául célszerű nemcsak egy nagyközséget vagy egy kisközséget, vagy körjegyzőséget választani, hanem egy egész járást, amelyben nagyobb számú község és mindenféle községi változat megtalálható.

Ez többféle előnnyel jár. Elsősorban utalok arra, hogy, ha a tanulmány csak egyetlen községnek a vizsgálatára szorítkozik, mint azt az ú. n. *falukutatás* szokta csinálni, nehezen értékelhető elszigetelt jelenségeket kapunk. Nem tudjuk, hogy az a község a többiekhez hogyan viszonylik, az átlagon alul, vagy az átlagon felül van-e és mivel környezetével sok szállal összefügg, amelyeket nem tudunk végigkövetni, a megállapítások, legalább is közigazgatási szempontból, annyira töredékesek volnának, hogy ez a használhatóságukat kérdéseessé tenné. Ez a korlát egy egész járás összes községeinek egyidejű tanulmányozásánál nem érvényesül. További előny, hogy mivel az emberek, mint kifejtettük, magukkal szemben a közigazgatást érzik, és nem tesznek nagy különbséget a között, hogy önkormányzati, vagy állami-e a közigazgatás, nem szabad beérnünk az önkormányzati közigazgatás vizsgálatával, ki kell terjeszteni a vizsgálatot az összes állami szakigazgatási ágak működésére is, amennyiben az a közönséget érinti. Mivel a dekoncentrált állami szervek nagyrésze is a járásra van felépítve, ez is indokolta, hogy a tanulmány körét egy járásra kiszélesítsük.

A választás a *tatai járásra* esett. Egy járást kellett a 149 közül kiválasztani, hogy a ténymegállapító tanulmányok módszerét és eljárását ezen kialakítsuk és kipróbáljuk. Ha ez megvan, annak a többiekre való alkalmazása elvi problémát és nehézségeket már nem fog jelenteni.

A tatai járás kiválasztása mellett a következő érvek szóltak: A nagyobb járasok közé tartozik (71.000 lélek), nem határeset, sem alsó, sem felső véglethez nem tartozik, de aránylag magas színvonalú kulturális és közegészségügyi tekintetben egyaránt. Különös érdekessége pedig a sokoldalúsága. Vegyes nemzetiségi tekintetből (magyar, német, tót lakosság), vallási tekintetből (katolikus, evangélikus, református, zsidó), foglalkozási tekintetben (mezőgazdaság, erdészet, ipar, bányászat) és végül különös érdekessége az, hogy a járás területén van több hitbizomány, főleg a gróf Esterházy Ferenc-féle tatai hitbizomány, amely a járás 26 községe közül 14-nek a területén kisebb-nagyobb szerepet játszik és a járás területére esik a magyar Ruhr-vidék, a Magyar Általános Kőszénbánya r. t.-nak négy községre (Tatabánya, Alsógalla, Felsőgalla és Bánhida) kiterjedő bánya- és ipartelepe. Tehát a vizsgálat ténymegállapítása kiterjedhet nemcsak arra, hogy milyen a közigazgatás viszonya a kisemberekhez, hanem a társadalmilag és gazdaságilag befolyásos és erős fizikai és jogi személyekhez is. Ehhez járul a járásnak Budapestről való jó megközelíthetősége és nem utolsó sorban az, hogy az akkor még egyesített Komárom és Esztergom vármegyék főispánjában (*Radocsay László*), alispánjában (*Frey Vilmos*) és a járás főszolgabírájában (*Reviczky István*) nemcsak kitűnő tisztviselőket, hanem egyúttal nagyon megértő munkatársakat is találtam.

Igy egy járást, valamint kis- és nagyközségeket oly behatóan tanulmányozhattunk, hogy *a közigazgatás és a közönség viszonyának objektív meghatározásához szükséges módszer ezúton más járásra is alkalmazható módon volt megoldható.* Ez a módszer azon-

ban nem lesz mindenben alkalmas a közigazgatás és az emberek közti többi érintkezési felület: a megyei és törvényhatósági városok tanulmányozására. A városok és általában a 10.000 léleknél nagyobb községek oly határozott szervezeti egyéniségek, hogy azokra vonatkozó általánosítások nem használhatók, hanem inkább valamennyit egyenként kell vizsgálat alá venni. Ezért a Magyar Közigazgatástudományi Intézet ezt a munkát külön választotta és az összes törvényhatósági és megyei városokról, valamint a 10.000-nél nagyobb lélekszámú településekről (akkor is, ha több egybeépült község együttvéve éri csak el ezt a számot) külön ténymegállapító tanulmányt végzett. A városoknak és az ilyen községeknek a száma együttvéve 93. A rájuk vonatkozó, részben eltérő szempontú ténymegállapító tanulmány eredményei külön kiadványban jelennek meg.

III. A felvétel.

A felvétel 1936. nyarán kezdődött. Abban a Közigazgatástudományi Intézet tanársegédei és e célra beosztott, vagy felkért szakemberek (tisztiorvos, geográfus, szociográfus, etnográfus, mérnök, történész) vettek részt és evégből több hónapot töltöttünk a helyszínen.

A munkában vezetésem alatt a következők vettek részt: *dr. Kiss István* t. ü. fogalmazó, *dr. Jelinek Győző*, *dr. Major László* és *Ternák Gábor* volt tanítványaim, *Antal Sándor* építészmérnök, *dr. Nyáry András*, az Országos Közegészségügyi Intézetbe berendelt tisztiorvos, *dr. Fél Edit* és *dr. Gunda Béla*, a Néprajzi Múzeum gyakornokai, *dr. Elek Péter*, az Egyetemi Gazdaságföldrajzi Intézet gyakornoka, *Gröber Gyula* és *Lovász László* gazdasági tanárjelöltek, *dr. Kring Miklós* és *dr. Révhelyi Elemér* középiskolai tanárok, *dr. Hilscher Rezső* egyetemi magántanár.

A munkamenet három szakaszra oszlott:

- I. előkészület,
- II. felvétel,
- III. feldolgozás.

Ezeket részletesen ismertetjük nem csak azért, mert ez munkánk helyes megítéléséhez szükséges, hanem azért is, hogy az adatok útbaigazításul szolgálhassanak azok számára, akik más járások hasonló feldolgozására óhajtanak vállalkozni.

ad I. *Az előkészítés lényege* az, hogy a helyszínen való munka és az ottani emberekkel való érintkezés előtt összegyűjtünk minden adatot, ami szükséges az általános tájékozódás, az elindulás céljára és ahhoz, hogy kellő kritikával és bizalmatkelző tájékozottsággal léphessünk fel a közigazgatás különböző közegeivel szemben az adatgyűjtés során. Erre annál inkább szükség van, mert tapasztalat szerint a legjobb közigazgatási tisztviselők is gyakran szubjektíve ítélik meg ügykörüket és sokszor csak meglepően pontatlan ismeretekkel rendelkeznek ügykörüket illető, fon-

tos tények tekintetében is. Az előkészület részben már közzétett, részben közzé nem tett, de hozzáférhető adatok megszerzéséből és előzetes feldolgozásából áll.

A közzétett adatok:

- a) könyvészetiek,
- b) statisztikaiak,
- c) térképek.

A közzé nem tett, de hozzáférhető adatok:

d) statisztikai,
e) levéltári, irattári adatok (minisztériumokban, hivatalokban, az Orsz. Levéltárban stb.).

ad a) A magyar könyvészeti publikációk, bár nagyszámúak és jelentőségteljesek, de a teljes magyar könyvészeti anyag feldolgozását még sem adják. A hasonló vizsgálatokhoz jól használhatóak a *Magyar Bibliográfiai Központ kiadványai*, a *Társadalomtudományi Bibliographia* (A Magyar Szociográfiai Intézet kiadványa), valamint a nagy könyvtárak katalógusai, illetve gyarapodási jegyzékei.

ad b) Statisztikai publikációk a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal, valamint Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatalának kiadványai. Ezek közül községi részletezéssel csak a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal egyes kiadványai hoznak adatokat. A Központi Statisztikai Hivatal, valamint Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala kiadványainak nagyrésze csak országos, esetleg a törvényhatóságokra, illetőleg városokra, vagy pedig a 10.000 léleknél népesebb községekre vonatkozó adatokat közölnek, de a többi községekre vonatkozó táblákat nem.

Községenkénti adatok a következő kiadványokban találhatóak:

- aa) népszámlálási eredmények,
- bb) egyéb kiadványok.

A 10 évenként tartott népszámlálások eredményeiből községenkénti adatközlést tartalmaznak az „Általános népleírás községenként” és „A népesség foglalkozása és a nagyipari és kereskedelmi vállalatok községenként” című kötetek.¹ Az 1900. évi népszámlálástól kezdve kaphatók. 1910 óta pedig egyre szélesebb körben közölnek kerületi, illetve külterületi adatokat is.

Az egyéb községenkénti adatokat is közlő kiadványok részint rendszeresen, részint esetenként jelennek meg.

„Az általános népleírás községenként” c. kötetek sorszámai:

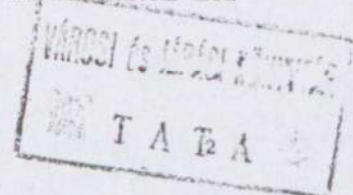
1900-as Stat. Közl. Uj. Sor. 1. kötet (elfogyott)	
1910-es „ „ „ „ 42. „	
1920-as „ „ „ „ 69. „	
1930-as „ „ „ „ 83. „	

„A népesség foglalkozása községenként” c. kötet sorszáma:

1900-as Stat. Közl. Uj. Sor. 2. kötet (elfogyott)

„A népesség foglalkozása és a nagyipari és kereskedelmi-vállalatok községenként” c. kötetek sorszámai

1910-es Stat. Közl. Uj. Sor. 48. kötet	
1920-as „ „ „ „ 71. „	
1930-as „ „ „ „ 86. „	



Rendszeresen jelenik meg: 1. „Magyarország tiszti cím- és névtára“ (évenként), 2. „Magyarország helységnévtára“ (legutoljára 1937), „Magyarország földbirtokosai és földbérlői (gazdacímtár)“ (legutoljára 1935-ben).

Esetenkint jelentek meg: 1. „1901—1910. évi népmozgalom“ (Uj sor. 46. kötet), 2. „Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1934. évi községi költségelőirányzatok szerint“ (Uj sor. 93. kötet), 3. „Magyarország földbirtokviszonyai 1935-ben, I. Községek szerint“ (Uj sor. 99. kötet), 4. „Magyarország állatállománya, gazdasági felszerelése és gyümölcsfa-állománya 1935-ben“ (Uj sor. 100. kötet).

Egyes, a törvényhatóságoknál kisebb egységekre történik adatközlés rendszeresen: A Statisztikai Negyedévi Közleményekben. (A 10.000 léleknél népesebb községek népmozgalma), Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatalának kiadványaiban (a városokra vonatkozólag) és egyes esetenkinti kiadványokban. Így pl. az 1935. évi mezőgazdasági számlálás egyes eredményeit járásenkint közölték (Uj sor. 102. kötet), továbbá a „Magyarország fürdő-, üdülő- és szállóhelyei az 1937. évben“ (Uj sor. 104. kötet).

ad c) A publikált térképekből könyvtárosi forgalomban kaphatók az 1:750.000-es léptékű áttekintő térkép, az 1:200.000-es általános térkép, az 1:75.000-es részletes és az 1:25.000-es topográfiai térkép. Egyes vidékekről kaphatók még turista térképek (1:50.000-es léptékben), továbbá különböző méreteken vármegyei térképek és az ország egész területét feltüntető térképek. Ez utóbbiak rendszerinti léptéke 1:200.000, 1:300.000, 1:400.000, 1:500.000, 1:600.000 stb. Az áttekintő, általános, részletes és topográfiai térképeknek csak egy része (az ország egyes részei) új kiadású, vagy új felvétel eredménye. Az, hogy az ország mely részéről van új felvételű térkép, bármely térképkatalógusból megállapítható. Ugyanezekből állapítható meg az is, hogy a kutatáshoz esetleg szükséges régebbi térképekből, melyek kaphatók még könyvtárosi forgalomban. A régebbi térképekből a legfontosabb a II. József császár korabeli felvétel. Léptéke 1:28.800. Ennek fénymásolatai a m. kir. Térképészeti Intézettől (Budapest, II. Olasz-fasor) rendelkezhetők meg.

ad d) A közzé nem tett, de hozzáférhető adatokból a statisztikai vonatkozású anyag legjelentősebb részét teszi ki a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal (Budapest, II. Keleti Károly-u. 7.) kartonált anyaga, illetve ősanysága. A kartonált anyag ú. n. „községi karton“-okból áll, amelyeken egyes fontosabb demográfiai és foglalkozási adatok közöltetnek 1869 óta népszámlálási decenniumonként. Tartalmazznak a kartonok 1869 előtti adatokat is. (Főleg: Nagy Lajos 1825-ös, illetve Fényes Elek 1850-as adatait). Az ősanyság az egyes népszámlálási, illetve egyéb statisztikai munkálatok községi összesítő lapjaiból áll. Az egyes községekre vonatkozó anyag a Hivatal engedélyével betekinethető, illetve arról költségmegtérítés ellenében másolatok kaphatók.

A m. kir. Központi Statisztikai Hivatal anyagának egy része fel van dolgozva a már említett Szociografiai Intézet (Budapest, II. Keleti Károly-u. 7.) céduláin is. Ezek a cédulákon a statisztikai kiadványokon felül az egyes községekre vonatkozó egyéb irodalmi anyag is feldolgozást nyert, így különböző történelmi és egyéb monográfiák adatai. Ezek az intézetben betekinthesők és róluk jegyzetek készíthetők. Az intézet egyébként azzal a tervvel is foglalkozik, hogy az egyes községekről összeállított anyagát rövid szillabusokban publikálja, de a terv anyagiak hiányában eddig még kivitelezésre nem került.

ad e) A levéltári anyag az Országos Levéltárban, illetve vármegyei és magánlevéltárakban szedhető össze.

Külön engedéllyel szerezhetők meg az egyes állami és önkormányzati hivatalokban lévő összeírások, kimutatások és nyilvánosságok adatai.

A könyvtári forgalomban nem kapható, de egyébként hozzáférhető anyagból a legjelentőségtebb a kataszteri térképek anyaga. Léptékük 1:2880. Városi belterületeknél ennél részletesebbek (városokint eltérő 1:1440, 1:720, 1:2500, 1:1000, 1:500, 1:200 léptékben) is készültek. Ezek a térképek betekinthesők: a m. kir. állami földmérési térképtárban, (Budapest, II., Fő-utca 36.), ahol meghatározott tarifáért másolatok is kaphatók, továbbá a m. kir. földmérési felügyelőségeknél, a pénzügyigazgatóságok földadókataszteri nyilvántartásaiban (ú. n. színes kartonok, művelési ág szerint színezve), az előírt szabályok betartása mellett a telekkönyvi hivatalokban, és végül a községi előjáróságok birtoknyilvántartásaiban.

Célszerű, ha a fenti helyeken megszerzett anyag összeállítása és feldolgozása a tulajdonképeni felvételt megelőzi, mert ennek ismeretében a helyszínen adódó kérdések jobban megfigyelhetők és a kutató biztos alapokra támaszkodva kezdi meg munkáját.

Az előkészület további cselekményei a helyszíni felvétel megszervezésére vonatkoznak. Ehhez tartozik a szorosabban vett kutatás előkészítése. Ez abból áll, hogy az előreláthatóan szükséges és megszerezhető adatokhoz nyomtatványokat készítünk, nehogy azoknak a helyszínen való megrajzolása az akkori munkát gátolja. Számlálólapok, összesítő kimutatások előre való megtervezése és kellő példányszámban való elkészítése itt a feladat. Szükséges azonkívül, különösen nagyobb területre kiterjedő kutatáshoz, megfelelő alaptérképek megtervezése és kellő példányszámban való sokszorosítása. Erre azért van szükség, mert mind a felvétel, mind pedig az általános szemlélet munkáját megkönnyítjük, ha megszokjuk a vizsgálandó területet szintétikusan, térképről nézni, hogy térképben tudjunk gondolkodni. Így az összefüggéseket és az egyes jellegzetességeket sokkal hamarabb fedezzük fel, és rögzítésük is könnyebb. Az alaptérképek elkészítésénél figyelemmel kell lennünk arra, hogy milyen témák kerülnek, illetve kerülhetnek vizsgálat alá. Egyes témákhoz kis-, másokhoz nagyléptékű alaptérképre van szükség.

A témák túlnyomó részére azonban elegendő részint egy 1:75.000-es léptékben elkészített és a részletes térképnek csak egyes legfontosabb adatait magában foglaló alaptérkép, részint pedig egy 1:200.000-es léptékben elkészített alaptérkép, amelyen csak a községhatárok és a községek helye és neve nyert feltüntetést.

Az előkészülethez tartozik a kutatás feltételeinek a biztosítása. Ez részint a szükséges engedélyek, illetve hatósági támogatás megszerzéséből, részint pedig az ott tartózkodással kapcsolatos kérdések elintézéséből (elhelyezés és élelmezés biztosítása stb.) áll.

Ezzel egyidejűleg készítendő el, különösen nagyobb területre kiterjedő és több munkatársat foglalkoztató vizsgálatnál, a felvétel időbeli terve, a vizsgálat alá kerülő községek sorrendjének, az egy-egy községre fordítandó időnek stb. megállapítása, s egyben a felvétel költségvetésének elkészítése és a fedezetről való gondoskodás.

ad II. *A felvétel a helyszínén történt.* A megindulás az volt, hogy az Intézet igazgatója a járás főszolgabírája által tartott jegyzői értekezleten, amelyen az összes községi jegyzők és körjegyzők résztvettek, megismertette a felvétel célját és programját, és egyúttal bemutatta munkatársait. Ugyancsak közölte azt, hogy azonos kérdőívekkel fognak a munkatársak minden jegyzői irodában megjelenni és a jegyzőktől csak azt kéri, hogy az irattárból és nyilvántartásaikból a válaszok megszerzéséhez szükséges anyagot bocsássák rendelkezésre és más kérdésekre is a felvilágosításokat megadni szíveskedjenek. A cél ezzel az volt, hogy a felvétel a közigazgatásnak és a közigazgatás közegeinek munkát ne jelentsen, hanem a felvételt az Intézet saját személyzete végezze el. Ez a szervezési mód teljesen bevált: egyrészt az anyaggyűjtés aránytalanul gyorsabban elkészült, mintha a jegyzőknek kellett volna rendes hivatali elfoglaltságukon felül is elvégezniök, másrészt a munka sokkal egyöntetűbb, mert csak három munkatárs végezte, akik mindegyikének a 26 községből 8—9 községet kellett végigjárnia és felvennie. A község nagysága és a szerint, hogy a munkában mennyi volt már a gyakorlatuk, több-kevesebb napot kellett egy községre fordítaniok. Átlagban minden községre egy hét esett. A tartózkodás összes költségeit az Intézet fedezte és tilos volt akár szállásra, akár étkezésre a jegyző, vagy más községi szerv meghívását elfogadni. A munkát minden községben *dr. Kiss István* tanársegéd indította meg, és az Intézet igazgatója is a munka folyamán minden községet ismételtelen felkeresett. Így jött létre az általános adatgyűjtés.

Külön végezte *dr. Nyáry András* tisztiorvos a közegészségügyi felvételt és evégből szintén bejárta az összes községeket, sőt egy híján a járás területén lévő összes uradalmi majorokat is. Ugyancsak külön járták a járást a geográfusok és etnográfusok, akik részben, mint *Elek Péter* és *Gunda Béla*, gyalogvándorlással tanulmányozták a terepet, részben pedig, mint *dr. Fél Edit*, néprajzi felvétel végett megtelepedett egy-egy községben, pl. Kocson nyá-

ron 5 hetet töltött, majd oda télen további 2 hétre visszatért. A mezőgazdasági felvétel céljából *Elek Péter*, valamint *Lovász László* és *Gröber Gyula* gazdasági tanárjelöltek 1958. tavaszán külön bejárták az összes községeket és elkészítették a mezőgazdasági művelés alatt álló egész határnak részletes, dűlönként felvett térképeit. Egyúttal megállapították a gazdálkodás módjait.

Ugyancsak külön végezte a bányász népesség tanulmányozását *dr. Hilscher Rezső* egy. magántanár, valamint a történeti kutatásokat *dr. Révhelyi Elemér* és *dr. Kring Miklós*.

Ezalatt *dr. Kiss István* a járási főszolgabírói hivatalnak és a járásban található dekoncentrációs állami szerveknek működését tanulmányozta és az azokra vonatkozó adatokat gyűjtötte össze, valamint ő végezte a komplikáltabb felvételeket, így a Magyar Általános Kőszénbánya Társaság (MÁK) tatabányai igazgatóságánál.

Az összes munkatársak a nagyjelentőségű úttörő munka teljes átértésével, lelkesen, fáradhatatlanul és tudásuk legjavát nyujtva végezték a munkát, amelyből mindnyájan sokat is tanultak. A helyszíni kiszállások és tartózkodások költségeit az Intézet megtérítette, de napidíj felszámításának nem volt helye. Az Intézet igazgatója összes kiszállásait saját költségére végezte.

ad III. *A feldolgozás* munkáját elsősorban a követendő módszertani megfontolások határozták meg. Ezekről alább lesz szó. A munkába olyan munkásokat is bekapcsoltunk, akik a felvételezésnél nem játszottak szerepet. Kisebbséges jelentőségű technikai munkálatok voltak ezek: megadott számítások elvégzése, megtervezett rajzok kidolgozása. Erre a célra egyetemi hallgatókat vontunk be, akik közül a számítási munkálatokat elvégzők díjtalanul működtek közre, a rajzok kidolgozását pedig díjazott műegyetemi hallgatók végezték. Az egyes külön szakismeretet kívánó anyagot az dolgozta fel, aki annak felvételezését végezte. Ezek a munkálat gerincét tevő közigazgatási anyaggal együtt egységesen dolgoztattak fel e kötetben. Ezt a munkát az Intézet igazgatójának irányítása alatt *dr. Kiss István* végezte.

IV. A módszer.

A közigazgatás teljesítményeinek *ténymegállapító módszerrel* való megállapítása annak a nagy átalakulásnak a jele, amely a közigazgatás jelentőségében és az állami működések közti szerepében az utolsó 100 évben végbement.

A XIX. század eredménye a közigazgatás tekintetében a *jogállam* volt. Jogállamon pedig, szemben a megelőző fejedelmi abszolutizmus korával, értették a közigazgatásnak a jogszabályok, és főleg a törvények alá való rendelését. Ez az egyéni szabadságjogok és a közszabadság szempontjából nézve nagy haladás volt. Fokozatosan nálunk is kifejlődött és a betetőzésnek tekintették a közigazgatási bíróságnak 1896-ban és a hatásköri bíróságnak 1907-ben történt felállítását. 1848-tól, illetve 1867-től kezdve, tehát

évtizedekig tartott a rendszer kiépítése és ezalatt fokozatosan át-
 itatódott a közigazgatás is a jogállam ideáljával és belenevelődött
 a közigazgatási alkalmazottakba, főleg a fogalmazási kar tag-
 jaiba, a jogállam eszméjéhez, mint legfőbb szempontoz való igaz-
 zódás kötelezettsége. Ugyanez alatt az idő alatt foglalta el az egész
 közigazgatásban a laikus elem helyét a szakképzett és ennek fejében
 véglegesen alkalmazott hivatásos köztisztviselői kar. A jogállam gon-
 dolatvilágában magától értetődő volt, hogy a közigazgatást jogi
 funkciónak tekintette és ezért a vezető közigazgatási és főleg a
 hatósági funkció gyakorlásával összefüggő állásokat mind jogászi
 képzettségűeknek tartotta fenn.

Kifejlődött az a felfogás, hogy a közigazgatásnak elsősorban
 arra kell néznie, hogy jogszabályt ne sértsen. Ennek az ellenőrzé-
 sére szervezték a miniszterek politikai felelősségén felül a közigaz-
 gatási bíróság által való ellenőrzést is. Ez a fejlődés fokozatosan
 odavezetett, hogy *a közigazgatás jogszerűsége a helyett, hogy
 egyik szempont lett volna, a legfőbb, sőt egyetlen szemponttá lett*
 és a tudomány sem elégedett meg azzal, hogy a közigazgatás min-
 den működésében van jogi elem (pl. a hatáskör), hanem azt hir-
 dették, hogy a közigazgatás jogi funkció. Azt hitték, hogy ahhoz,
 hogy valaki jó közigazgatási ember legyen, elég, ha jó jogász. Ab-
 ból, hogy a közigazgatásnak nem szabad jogszabályt sértenie, egy
 idő múlva azt a következtetést vonták le, hogy ha nem lehet elle-
 ne a jogszabálysértés vádját emelni, akkor minden rendben van.
Igy a közigazgatás csak formasággá lett.

A jogállam szempontjának ez a kizárólagossá válása a maga
 szempontjából a legnagyobb siker volt. Ez az egyoldalúság azon-
 ban egyúttal azt jelentette, hogy elvált az élettől, sőt szembe ke-
 rült vele, mert az életnek vannak más szempontjai is, amelyeknek
 jogosultságát a jogállam nem pótolhatta és nem szüntethette meg.
 Egyúttal a közigazgatás ezalatt oly irányú fejlődésen ment át,
 amely magában is elég volna a jogállam egyoldalúsága tarthatat-
 lanságának előidézésére. A közigazgatás az ipari forradalom és a
 kapitalista fejlődés hatásaként az utolsó 100 évben olyan arányok-
 ban megnövekedett, mint soha korábbi évszázadok alatt. Szapo-
 rodtak a szervezeti egységei, növekedett a hivatásos közzolgálati
 alkalmazottak létszáma, és főleg szaporodtak a közigazgatás fel-
 adatai. Az új feladatok azonban túlnyomórésztben nem az impé-
 rium gyakorlásából, hanem technikai, gazdasági, szociális és
 kultúrális feladatokból állnak. Az impériumgyakorlás feladatai
 az állami akarattal, a parancsolással függnék össze, a technikai
 feladatok megoldása azonban nem az akaráson, hanem hozzá-
 értésen mulik. Itt nem a *wollen*, hanem a *können* a döntő.
*Igy nyilvánvalóvá lett az, hogy a közigazgatásban a jogállam
 szempontja többé nem kielégítő. Nem vált érvénytelenné, csak
 monopóliuma tarthatatlanná.*

Minden emberi cselekvés megítélésének egyik fontos szempontja
 a szükségletkielégítés foka, az elérni óhajtott cél megvalósításának
 mérve, egy szóval az *eredményesség* (*efficiency*). Ez alól a meg-
 ítélés alól a közigazgatás sem vonhatja ki magát. Főleg az angol-

szász nemzetek (Anglia, Amerikai Egyesült Államok) voltak azok, amelyek ezt a szempontot a közigazgatással szemben mindig érvényesítették, és amikor a XIX. század végén, tehát később, mint a kontinentális államok, ők is áttértek a hivatásos közzolgálatra, azt is a nagyobb eredményesség érdekében tették. Náluk a jogállam a kontinentálishoz hasonló egyoldalú szerepet soha sem játszott, amit legjobban mutat az, hogy a *Rechtsstaat* kifejezésnek angol megfelelője nincs. A közigazgatás eredményességének szempontja el nem hanyagolható, tehát a jogi szempont mellett, vagy anélkül is érvényesül. Az eredményesség megkülönböztetésének alapja az, hogy a különféle munkamódszerek és eljárások közt mindig van egy, amely gyorsabb és jobb, nemcsak gazdaságosabb, hanem nagyobb hatású is, mint a többi. Ezt „a mind közt legjobb” megoldást (*the one best way*) azonban fel kell fedezni és ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Ezt az eljárást tudományos üzemszervezésnek (*scientific management*) nevezik. A tudományos üzemszervezés mindig a konkrét tényekből indul ki, azokat leméri, egymással összehasonlítja és meghatározni igyekszik, hogy a közigazgatás szervezete és a teljesítményei a legjobbtól hány százalékban különböznek. A tudományos üzemszervezés véleményeit és javaslatait tehát mindig a tényekre és adatokra építi, nem pedig érzésekre és feltevésekre. Az eredményesség szempontjának ez a felismerése és keresése, az angolszász államokból indult ki és a kontinensen a *közigazgatás racionalizálásának* kifejezése alatt vált ismeretessé. A racionalizálásnak helyes értelmét azonban a közigazgatás és a magyar közfelfogás még nem tette magáévá. Minálunk racionalizálnak egyes üzemeket, egyes irodákat, egyes eljárásokat, de nem racionalizáljuk a másikat, a többit. A racionalizálást tehát oszthatónak, tetszésszerűen alkalmazhatónak, vagy negligálhatónak tartjuk, pedig az az eredményesség szempontjának az elismerését jelenti és akkor nem lehet elzárkózni az elől, hogy az egész közigazgatásban szükségesnek tartjuk. Több megoldás közt mindig csak egy van, amely a legjobb, az összes többinél jobb (*the one best way*). Az eredményesség keresése tehát az optimumnak a kutatása és a megközelítésére való állandó törekvés, a javításért való szakadatlan küzdelem. Nem egyeztethető össze a stagnációval, a kényelemmel, a kezdeményezéstől való rettegéssel. Azoknak természetesen, akik a jogállam eszméjének kizárólagos szolgálatában nőttek fel, ez új szempontot jelent. Ez nem alternatívája a jogszerűségnek. Nem zárja ki a jogállam vívmányainak megtartását. A jog eszköz, a cél a szükségletkielégítés. A jog forma és keret, a tartalom a teljesítmény, az eredmény. *Nekiünk tehát a jogállam vívmányait nem eldobnunk kell, hanem azokon túl kell mennünk* és a jogállam eszközeivel, a jogszabályok betartásán felül az eredményre is törekednünk.

A közigazgatás az emberekért van. Azáltal azonban, hogy a XIX. század második felétől kezdve a jogállam eszménye ellenmondást nem tűrően szuverén uralomra jutott és ezzel egyidőben a közigazgatásban a hivatásos közzolgálat rendszere terjedt el,

megvolt a lehetőség és nagy volt a veszély, hogy a közönség szempontja elhomályosul a közigazgatás szeme előtt. Nem a közönséget, hanem a jogszabályt nézte, nem a teljesítményről, hanem a jogszabály posztulátumáról beszélt, és az eredményeket nem tudta megkülönböztetni a követelménytől. Így a közigazgatás megszokta az életet kizárólag a saját szempontjából nézni és nem látta önmagát kívülről, a közönség szemével. *A közigazgatás azonban kívülről nézve, az emberek számára annyit ér, amennyit a teljesítményei érnek, nem pedig annyit, amennyit a jogszabályok szerint érnie kellene.* A közigazgatásnak önmagát kívülről kell látnia, hogy újból megtalálja a kapcsolatot az élettel és közelébe jusson az embereknek. Ehhez az kell, hogy az emberekről többet tudjon, az embereket jobban ismerje, mint eddig, mérje le saját teljesítményeit, határozza meg saját tényeit és hasonlítsa az embereknek ugyanígy meghatározott szükségleteihez. Akkor fogja tudni a közigazgatás megállapítani, hogy mit végzett el, mivel maradt adós abból, amit vagy csak a közigazgatás tud elvégezni, vagy amit a közigazgatás vállalt és amit ezért a közönség tőle vár.

Jól tudom, hogy a mai közigazgatás számára ez a ténymegállapítás nehéz és tisztában vagyok azzal is, hogy e munkának a módszerei és problematikája nálunk még nincsenek kidolgozva. Azzal is tisztában vagyok, hogy a közigazgatásnak át kell tanulnia ahhoz, hogy *a jogszerűség egyoldalúsága helyett a jogszerűség és eredményesség szintézisét meg tudja csinálni.* Ezért ennek a metodikának a kidolgozását a tudomány feladatának tekintetem. A vezetésem alatt álló Magyar Közigazgatástudományi Intézettel ezért vállalkoztam ilyen ténymegállapító tanulmány végzésére.

A nehézség elsősorban abban jelentkezik, hogy kiválasszuk azokat az adottságokat, tényeket, amelyeknek ismerete a közigazgatás eredményességének megállapításához szükséges.

Az adottságokat a maguk őszinte és leplezetlen valóságában kell bemutatni. Ennek a szabatos kimutatása csak a *quantitativ módszernek* szigorú keresztülvitelével lehetséges. A társadalmi tudományok jelenlegi állása szerint a quantitativ módszer keresztülvitele csak a tények minél nagyobb számban történő észlelése alapján történhetik. A nagyszámú észlelést pedig a statisztikai módszerek alkalmazása teszi értékesíthetővé. Éppen ezért összes tényeinket igyekeztünk statisztikai sorokba foglalni. A szűkebb értelemben vett statisztika, vagyis a tényeknek számoszlopokban és számsorokban való kifejezése egymagában még csak a statisztikai gondolkodásban járatosak számára mond valamit. Ezért a statisztikai analízis munkájára is szükség van. Ezt a statisztikai analízist két különböző úton igyekeztünk megvalósítani. Egyfelől a matematikai statisztikának *korrelációs eszközeivel*, másfelől pedig a *grafikus ábrázolás* felhasználásával. A különböző tények közötti összefüggéseket kétségtelenül a korrelációs számítások mutatják ki a legszabatosabban. Ez azonban hosszadalmas és nem egy esetben igen bonyolult számításokat tesz szükségessé. S emellett még ott van — emberekkel lévén dolgunk — a kiszámíthatatlan változó tényezők elég nagy sokasága, ami problema-

tikussá teszi a matematikai statisztika eszközeinek alkalmazásából előálló valószínűséget, illetve újabb és szintén elég komplikált valószínűségszámításokat tesz szükségessé. Ezeknek a kiküszöbölésére, illetve az összefüggések könnyebb kimutatására, alkalmaztuk a grafikus ábrázolást. Ennél, a jelenségekkel általában tisztában lévő szem könnyen állapíthatja meg a grafikusan lerögzített tények közötti összefüggéseket. Ezt annál is inkább tehetjük, mert mind soraink, mind pedig grafikus ábrázolásaink nemcsak egy időpontra rögzített tényeket, tehát statikus sorokat tüntetnek fel, hanem tekintettel az élet dinamikus természetére, több ilyen sor összevonásából keletkezett, egymástól meghatározott időkkel elválasztott tényekből alkotott, ú. n. *dinamikus sorokat* is. Ezek jelentőségét az adja meg, hogy míg a statikus sorok egy időpontra lerögzítve a maguk összeségében a vizsgált tényhalmaz *keresztmetszetét* adják, addig a dinamikus sorok ugyanennek a *hosszmetszetét*. Ennek jelentőségére nem kell külön rámutatnunk.

Ábrázolásaink részint térképi, részint két tengelyű pont, vonalas, vagy síkfelületű, részint háromtengelyű pont-ábrák.

A térképi ábráink több csoportra oszthatók:

1. Egy tényezőnek (rendszerinti viszonzyszámoknak) a jellemző eltéréseit az egyes községi területek színskálája szerinti jelzéssel tüntettük fel.

2. A szervezeti határbeosztás tényeit, valamint az egyes szerveket megfelelő ideogrammok és határvonalak alkalmazásával tüntettük fel.

3. A népesség, terület egészének egyes szempontok szerinti megoszlását (pl. vallás, művelési ág, jegyzők irodai munkaterhe stb.) területarányos idomokkal (kör, négyszög) s azokon belül a megoszlás kimutatásával (körszektor, négyszögrészek) tüntettük fel. Ezeknél az ábráknál az idom által elfoglalt terület jelenti a népesség, terület stb. egészét, az egyes részidomok (körszektor, négyszögrészek) pedig a jelmagyarázat szerinti megoszlást (pl. katolikusok, szántóterület, adóra eső munkateher stb.).

4. A népesség összetételében népszámlálásonként beállott változásokat egymás mellé rakott oszlopokkal tüntettük fel, amikor is az egyes népszámlálásonkénti népességet az egyes oszlopok, az akkori életkori és foglalkozási megoszlást pedig az oszlopokon belüli színeltérések mutatják. Ehhez hasonlóan tüntettük fel az egyes birtokcsoportok területén belül jelentkező művelési ágbeli megoszlást is. Ezeknél tehát tulajdonképpen két tengelyű síkfelületű ábrázolásokat vittünk rá térképekre.

5. Egyes tényezőket, amelyeknél a területi megegyezés is fontos volt, területhűen vittünk rá a térképre (Isochron térképek, a mezőgazdasági termelés intenzitása, a nagybirtokok elhelyezkedése, útviszonyok stb.).

A különböző összefüggések grafikus kimutatására a térképeinken is gondot viseltünk. Ezt részint az alapterület színskálájának behozásával és erre területarányos idomok ráhelyezésével értük el (pl. a hat éven aluli gyermekek egészségügyi gondozása, vagy a földbirtok tagoltsága és átlagos területe), részint pedig a

területarányos idomok (körök) mellé rajzolt kísérő körvonalak alkalmazásával (pl. az össznépeség és a képviselőtestület vallási, anyanyelvi stb. megoszlásának egybevetése).

A kéttengelyű ábrázolást vonalakban dinamikus sorok (népmozgalmi változások időbeli kimutatása), pontokban egyes különböző tényezők közötti összefüggések (a 20 éven aluliak aránya egybevetve a nőtlen-hajadonok arányával), idomokban egyes tények (a jegyzői irodák kapcsolatai a magyar közigazgatás szerveivel, a kihágási bűncselekmények havonkinti megoszlása stb.) lerögzítésére használtuk.

A háromtengelyű ábrázolást¹ három tényező összefüggéseinek statikus és dinamikus kimutatására (a népeség megoszlása főkorcsoportok, főfoglalkozási ágak szerint, az ezekben beállott változások stb.) használtuk fel.

Egyes tényeknél az összefüggéseket a grafikus ábrázoláson kívül korrelációs sorok képzésével is igyekeztünk kideríteni. Különösen olyan tényeknél, ahol a grafikus ábrázolás segítségével megállapítható összefüggések nem adtak kielégítő feleletet.

Az összefüggések vizsgálatánál semmi előfeltevésünk nem volt. Ezzel akartuk kiküszöbölni a kutatás előfeltevéseiből származó hibákat. Ennek következtében az összefüggéseket kénytelenek voltunk minden elképzelhető ténycsoportra vizsgálat alá venni. Ez hosszadalmas, aprólékos munkát igényelt, amelynek nagyon gyakran csak negatív megállapítás lett a következménye.

Külön módszertani problémát jelentett a közigazgatás szervezete, működésére és költségeire vonatkozó tények vizsgálata. Itt a statisztikai módszert, különösen a szervezet vizsgálatánál, már kevésbé lehet alkalmazni, mint az adottságoknál. Elsősorban itt is a szervezési tények grafikus lerögzítésével és ennek a logikai analizisével dolgoztunk. Másrészt pedig az egyes szervek közötti kapcsolatokat igyekeztünk tartalmilag is bemutatni, részint típusügytáblázatokkal és azok statisztikai kiértékelésével, részint pedig az összefüggések és kapcsolatok mértékének a megállapításával.

Magától értetődik, hogy a közigazgatás jelenségeit, legyenek azok akár szervezeti, akár működés- vagy költségbeliek, igyekeztünk az élet adottságaival minden vonalon korrelációba hozni. A közigazgatás és a közönség egymásrahatásának a tényeit és erősségét tudtuk így a társadalmi tudományokban elérhető legnagyobb szabotossággal kimutatni.

¹ A háromtengelyű ábrázolást N. Krebs módszere alapján készítettük. Ez azon a geometriai tényen alapul, hogy az egyenlőoldalu háromszög bármely pontjának a három oldaltól való távolságának összege állandó. Vagyis bármely ponttól az egyes oldalakra húzott merőlegesek összege egyenlő az egyenlőoldalu háromszög magasságával. Ha ezt a távolságot 100-zal tesszük egyenlővé, az egyes pontoknak a helyzete egyszerre három viszonyszámot tüntet fel (pl. az őstermelő, az iparforgalmi és a kultúrréteg aránya az összes népeségben, stb.) és így több népcsoportnak, vagy több területnek az egymással való egybevetésére kiválóan alkalmas. Természetesen csak ott, ahol a megoszlás három logikus csoportra vonható össze.