

„Magyar közigazgatás”

— Megjegyzések Magyary Zoltán könyvéhez —

I.

Magyary Zoltánnak a magyar közigazgatásról írt könyve egyike a legtanulságosabb, de egyszermind a legnehezebb olvasmányoknak is. A szakember, még a közigazgatási jognak és a közigazgatási politikának művelője is csak akkor tekintheti át ezt a terjedelmében is tekintélyes munkát, ha többször átolvasta és tartalmán hosszabb ideig gondolkodott. Igaz, hogy a könyv átolvasása, tartalmának belső átértelese ugyanazzal az eredménnyel jár, mint a fárasztó hegyi séták, az erőfeszítésnek élvezzük a gyümölcsét, nagy távlatok nyílnak előttünk és törekvéseink sikere felejthetetlen élménnyé sűrűsödik.

Magyary könyvének tartalmát az alcímekkel is kifejezésre juttatja. A címlapon ugyanis azt olvassuk: A közigazgatás szerepe a 20. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogrendje. Ezek az alcímek elárulják azt, hogy nem a szokásos lexikonszerű közigazgatásjogi kézikönyvek egyikét vettük kezünkbe, de arról sincs szó, hogy a szerző az Otto Mayer—Fleiner-féle iskola túlzásait követve, tartalmukra tekintet nélkül csoportosította volna az azonos jellegű közigazgatási jogszabályokat. Természetesen nem vonjuk kétségbe azt, hogy szükség van lexikonszerű, a tételes közigazgatási jogot egyszerűen leíró tankönyvekre is, sőt éppen azt kifogásoljuk, hogy a magyar irodalomban most a legújabb fejleményeket ismertető, a szigorlók és a szaktisztviselők igényeit is kielégítő ilyen tankönyvet nem ismerünk. Éppen ily kevésbé foglalkulni állást azokkal szemben, akik nagyobb közigazgatásjogi kategóriákba foglalják össze az anyagot, elismerjük tudományos törekvésük értékét, noha következtetéseikkel nem mindenben értünk egyet.

Magyary ennél többre tör. Arra törekszik, hogy a közigazgatásnak, mint a köz-, sőt most már a magánélet legfontosabb megnyilvánulásának értelmét, vezetőségét, megvalósulási módjait élénk varázsolja. Kezében a közigazgatási jog, a közigazgatás többi segédtudományai és az értékelést magában foglaló közigazgatási politika egységbe kovácsolódik és ennek az egységnek vezető gondolata az eddigi közigazgatáspolitikai elgondolásoknak a továbbfejlesztése, az eredményesség biztosítása. Az, mit szerzőnk közigazgatástudománynak nevez, nem a jövő zenéje, nem ködös elmélet, hanem az a véres valóság, amely a nagy vezetők és szervezők működésében eddig is megnyilvánult, aminek elméleti megalapozása azonban eddig többnyire csak elszigetelt kísérletekben történt meg, nem rendszeres összefüggésben. Talán azt a hasonlatot használhatnók, hogy a nagy hadvezérek, a taktika és a stratégia elveit alkalmazták már akkor, amikor a hadi tudományok irodalma, elméleti megalapozása még kezdetleges volt. Amint a hadi tudományokat is a nagy hadseregszervezők és nagy hadvezérek tetteiből kellett megalapozni, éppen úgy a közigazgatástudomány is, mint tapasztalati ismeret és több rokontudományág összefoglalása, az ismert közigazgatási eredményekből születik meg.

Éppen azért azonban, mert a közigazgatás egyenlő az élettel, mert most már jóformán minden életnyilvánulásnak van közigazgatási vonatkozása, a tapasztalati tényeket le kell szűrni. Magyary kettős szűrőt alkalmaz, ezt már a könyv alcímei is mutatják. Tudatában van annak, hogy az emberiség élete, a társadalmi és gazdasági rend, a közéleti berendezések a viharos 20. század évtizedeiben forradalmi változáson mentek át, ismeri, sőt ismerteti nem egy helyen a régebbi fejlődést is, de érdeklődésének célja és tárgya az, miként alakítsuk ki a 20. század korszerű igazgatását. Ezt a korszerű igazgatást azonban nem elvontan vizsgálja és tervezi, a magyar közigazgatással kíván bennünket megismertetni, azt nézi, mennyiben felel meg az történelmi korszakunk igényeinek és milyen változtatásokat kell rajta végrehajtanunk. Ez a szemle, leírás, értékelés és tervezés egyetlen ember részéről, bármilyen jó munkatársai is legyenek, nem terjedhet ki a közigazgatás egész területére. Már Concha Győző annakidején rámutatott arra, hogy Stein Lőrinc óta senki sem volt képes a közigazgatási szervezet, cselekvés és feladatok teljes áttekintésére. Mi most hozzáfűzhetjük ehhez a megállapításhoz azt, hogy a mult század hatvanas éve, tehát Stein működésének csúcspontja

óta a közigazgatás szervezete bonyolult lett, új cselekvési módok állottak elő, a feladatoknak olyan tömege keletkezett, amelyről akkor a legmerészebb álmódok sem ábrándoztak. Nézetünk szerint tehát helyesen járt el a szerző akkor, amikor a szervezetre és a működésre korlátozta művét. A jogi renddel nyilvánvalóan azért foglalkozik, mert a közigazgatásjog tanára és könyvét tankönyvnek is szánta, de valószínűleg számolt a munkája megjelenése után egyes helyekről megnyilatkozó idegenkedéssel is. Az orthodox jogászok ugyanis éppen olyan kevésbé ismerik fel a közigazgatási tudományok átalakulásának tényét, mint annakidején a büntetőjogászok a társadalomtudományok behatolását a büntetőjogba. Nem ártott tehát, hogy a szerző a közigazgatási jogi vonatkozásokat külön kiemelte anélkül, hogy a szerkezet egységét veszélyeztette volna.

Ennyi új nézőpontot érvényesítő, ilyen új tudományelméleti álláspontot elfoglaló munka természetesen nagy hatást váltott ki. Nálunk a szakmunkák többnyire észrevétlenül jelennek meg, néhány szakember elolvassa azokat és megemlékezik róluk a korlátolt nyilvánosságú szakajtó hasábjain. Magyary könyvéről vezércikknek jelentek meg különböző pártállású napilapok hasábjain és az érdeklődés tovább gyűrűzött. Ennek mindenesetre nagyon üdvös hatása is van, mert így olyanok érdeklődése is közigazgatási kérdések felé fordul, akik azelőtt ilyenekkel sohasem foglalkoztak. Azt hisszük azonban, hogy a magyarokat más vonatkozásban rejlik. Szerzőnk a 20. század közigazgatását vizsgálja és ebben a tevékenységében természetesen néznie kell a közigazgatásnak és az alkotmánynak kölcsönhatását is, nem hűnyhat szemtel azon, hogy a 20. század állama egészen más valami, mint a 18. század végén kialakult forradalmi-kapitalista-liberális államalakulat. Látja és érzi, hogy ez az új állam szakít nem egy olyan elvvel, intézménnyel és megoldással, amely most már a közigazgatásnak akadály, az állami élet fejlődésének fékje, egyes társadalmi csoportok érdekvédelmi fegyvere. Mindenütt a világon, különösen pedig nálunk azonban sok olyan ember él, aki kellő történelmi érzék és tudás hiányában örök életűeknek és örök értékűeknek tekint azokat a viszonyokat, amelyekben felnőtt és amelyeket megszokott. Az ilyen emberek az intézményekről, berendezésekről, megoldási módokról azt hiszik, hogy mindig megvoltak és mindig meglesznek, noha csak a minket közvetlenül megelőző korszaknak a termékei. A mi fontolva haladóink és reformelleneségeink kísértetiesen ugyanazt a magatartást tanúsítják és szavakat mondják, mint száz év előtti elődeik. Azt hiszik, hogy haladnak a korrallal, amikor a 20. század negyvenes éveiben a mult század negyvenes éveinek reformszólaimait hangoztatják. Az ő statikus közigazgatási szemléletükbe bombaként csapott be Magyary dinamikus törekvése. Éppen ez a dinamizmus Magyary könyvének talán a tudományos eredményeknél is becsebb érdeme. Jó könyvet bármely tudós szakértő írhat, Magyary könyvét csak aggódó, a közviszonyokat javítani akaró magyar ember írhatta meg.

Messez meghaladná az ismertetés kereteit az, ha Magyary könyvének csak tartalomjegyzékét is közölnék olyan olvasókkal, akiknek jelentékeny hányada, már csak nagy hivatali elfoglaltsága miatt is, a könyv lapjait nem forgathatja. Arra kell szorítkoznunk, hogy felvázoljuk rendszerét és egyes, számunkra különösen érdekes részekkel részletesebben foglalkozunk.

A könyv három, nem egyenlő részre tagozódik.

Az első 140 oldal a túlnyomóan közigazgatáspolitikai jellegű alapfogalmakat adja. A második rész, a 141. oldaltól a 518-ig a magyar közigazgatás szervezetét írja le, míg a harmadik rész az 519. oldaltól a 642-ig a közigazgatás működésének változása során az általános közigazgatás működését, valamint a közigazgatás jogi rendjét tárja elénk és a jövő fejlődésirányáról tesz megállapításokat.

Az első rész az adminisztráció fogalmából indul ki. Találón utal arra a mindnyájunk által érzett fonákságra, hogy az igazgatás tulajdonképpen kettős értelmű, részben több, részben kevesebb az adminisztrációnál. Nézetünk szerint talán még az intézkedés felelne meg jobban az adminisztráció fogalmának.

Az adminisztráció szervezés és működés. A kettő tulajdonképpen egybeesik, a szervezés tudniillik olyan működés,

amely szervezetet hoz létre. A szervezés alapelvei között tárgyalja a munkamegosztást, látja előnyeit, de határait is. Lényeges az összhang biztosítása, ami két úton lehetséges, az alá- és fölérendelés vagy valamely eszme uralma útján. Ez a kettő nem zárja ki egymást, sőt többnyire egymás mellett érvényesülnek.

A szervezés folyamatának mozzanatai: a végzendő munka meghatározása, a főnök kijelölése, az alárendeltek, illetőleg munkaegységek számának megállapítása és végül a kapcsolat létesítése és fejlesztése a főnök és az alárendeltek között. Részletesen foglalkozik a személyes vezetés határával, amíg azután a szervezet tagolásának problémáit veti fel.

A szervezet tagolható célok szerint, szakmák, illetőleg eljárások szerint, személyek vagy tárgyak szerint és a földrajzi hely szerint. Egyik megoldás sem lehet kizárólagos, mindegyiknek vannak előnyei és hátrányai. Így a cél szerinti tagolásnál helyesen mutat rá arra, hogy a szakigazgatások általában túlságos összpontosításra törnek, csak saját érdeküket nézik és eltávolodnak az élettől. A szakmabeli tagolásnál az a baj, hogy a specialisták szemében a „hogyan“ a fontos, nem az, hogy mit kell csinálni. A személy szerinti tagolásnál nemcsak politikai vezélyek foroghatnak fenn, hanem azzal is számolnunk kell, hogy a lakosság bizonyos része mindennemű személyi beosztásból kimarad. Végül a legtermészetesebbnek látszó területi tagosulás nagy előnyei mellett nem kerülnek el a figyelmét a hátrányok sem, köztük a már Concha által említett az a tény, hogy a területi tagosulás alsó fokán nem biztosítható a szak-szerűség.

A közigazgatásban az összhangot feltétlenül biztosítanunk kell. Erre több eszköz szolgál. Az alá- és fölérendeltségen felül a tanácskozás módszere és az állandó koordináló szervek működése. Mindez könnyebben valósítható meg, ha a közigazgatás valamennyi cselekvő szervét ugyanaz az eszme hatja át. Nézetünk szerint kétszáz éve ez a titka a porosz közigazgatás sikereinek is.

A szervezet a közigazgatás számára nem öncélú valami, hanem eszköz a cél elérésére. A cél az eredmény. Az eredmény megítéléséhez azonban mértékre van szükség, tehát összehasonlítást kell végeznünk alanyi ítélettel vagy a tárgyi megítélés lehetővé tevő segédeszközök felhasználásával.

Magyary ezután az új közigazgatástudomány kialakulását ismerteti. Ezek a fejtegetések a bírálót annál inkább érdekelték, mert ezelőtt két évtizeddel ezeknek a soroknak írója kísérte meg először a munkatudományt a közigazgatásra alkalmazását. Ezeknek a soroknak az írója a gazdaságosság elvét a legkisebb erőfeszítés elvének nevezte, de lényegében ugyanezekre a következtetésekre jutott. Abban is teljesen egyetért a szerzővel, hogy Taylor és követői a közigazgatás számára is rendkívül értékesíthető megállapításokat tettek, a szellemi munkánál, különösen az anyai művészi, teremtő, alkotó elemet magában foglaló közigazgatási működésnél azonban a fizikai munkára tett részletmegállapítások nem mindig alkalmazhatók változtatás nélkül. Az isteni szikra a közigazgatásban mégis nagyobb mértékben szükséges, mint például egy vasesztergályos különben igen dicséretre méltó működésében. Ez a nézetünk Fayol elméletére is, amely a szerző részletesen ismerteti. Az igazgatás általános elveit, mintegy bölcséletét illetően értékes alap ez az elmélet, a közigazgatásra vonatkozólag inkább vezérelv és határ.

Különösen becsesek Magyary könyvének azok a fejezetei, amelyek a közigazgatás és a többi állami funkció (szerintünk államhatalmak) viszonyát és a közigazgatás túlsúlyának kialakulását tárgyalja.

Végre nemcsak kisebb tanulmányokban és cikkeken hivatkozunk, hanem a legmagasabb tudományos erőt kifejítő standardmunka szerzője is vallja azt, hogy a közigazgatás alkalmazza és gyakorolja az állam hatalmát, azonban sok olyan feladata is van, amelyek megoldása nem az akaráson, hanem a tudáson, nem a parancsoláson, hanem a képességen mulik. Ezeknek a soroknak az írója évtizedek óta úgy fejezi ki ezt, hogy a parancsoló közigazgatás mindjobban alakul át cselekvő, támogató közigazgatássá.

Nagy szolgálatot tett Magyary akkor, amikor ő is rámutatott arra, hogy a hatalmak szétválasztásának a 18. században (nézetünk szerint az angol alkotmány meg nem értése alapján) keletkezett elmélete talán több bajt okozott, mint hasznát és semmi esetre sem lehet örök érvényű. Van bátorsága arra, hogy a közigazgatás túlsúlyának kifejlődését észrevegye

és kimondja. Mi, magyarok, szinte babonás tisztelettel voltunk és vagyunk törvényhozó hatalmunk iránt, mert 1848 előtt jogilag, a dualizmus korszakában pedig tényleg egyedül az országgyűlésen voltunk annyira-amennyire a magunk urai, ott legalább kipanaszkodhattuk magunkat. A végrehajtó, Magyary szerint helyes cselekvő államhatalom részben tőlünk idegen volt, hiszen a hadsereget illetően például még 1867-ben is önmagunk korlátoztuk jogainkat. Elkerülte tehát a figyelmünket az, hogy a cselekvő államhatalom került mindenütt a homlokterbe. Ez volt az eset még a parlamenti kormányrendszerű államokban is, ahol a kormány alakította ki és vezette a többséget.

Magyary a közigazgatás túlsúlyának kifejlődését az ipari forradalomra, a lakosság számának, különösen a nagy városoknak szaporodására, az új állami feladatok előállítására és ezek megoldásában a közigazgatás szerepére vezeti vissza. A posztindusztriális államban, ahogy ő nevezi, az erős végrehajtó hatalom ragadja magához a vezetést. Találom mondja, hogy nálunk is száz év előtt a közigazgatási feladatok legfeljebb 5 százalékat tették a mostaniaknak, a szervezéstudomány pedig nem ismer olyan megoldásokat, amelyek a méretek hűszoros megnövekedése esetében is változtatás nélkül kielégítőek lennének.

A közigazgatásnak eredményesnek kell lennie. Régóta és sokan hangoztattuk azt, hogy éppen ez különbözteti meg a jogszolgáltatástól, a bíróságokat csak az érdekli, hogy mit mond a jogszabály, a közigazgatásnak ellenben arra kell ügyelnie, hogy mit kíván az élet. Magyary is jól látja, hogy a legalitás, a törvényesség érvényesülése nem esik össze a közigazgatás lényegével. A közigazgatásaj szemben fennálló bizalmatlanság jogszabályinflációra vezetett, mert mindent körül akartak jogilag határolni, ami természetesen lehetetlen. A jogállam nem az eredményességet, hanem a jogszerűséget nézte a közigazgatás működésében, megelégedett azzal, ha a lényeg rovására megmentette a formát. A tisztviselő inkább nem intézkedett, semhogy a jogellenesség vádját vonja magára. Azt hitték, hogy a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság a jogállam következménye, pedig ezekre nem a jogszabályoknak, hanem a 19. század hosszú ideig változatlan viszonyainak volt hatása.

Ott, ahol legerősebben változott a környezet, Angliában és Amerikában vált először tudatossá az eredményességre való törekvés.

Dr Weis István

Mintafalvak és Mintafalvak Szövetsége

Megszívlelésre érdemes gondolatot vetett fel legutóbb dr *Geszteleyi-Nagy* László országgyűlési képviselő, mezőgazdasági kamarai igazgató a Mintafalvak Szövetségének szervezésére vonatkozólag.

Az elgondolás azokat a községeket foglalná egységes szervezetbe, amelyek a maguk erejéből jelentős utat tettek meg a haladás terén. Helyes volna, hogy ezeket a már a maguk erejéből is áldozatokat felmutató, eredményt elérő falvakat szövetségbe tömörítsük, ezekben a falvakba adjuk a legkiválóbb gazdasági előjárókat, mert itt jobban remélhető a tervszerű munka, a fejlesztésnek a megvalósítása, az előhaladás. Meg kell tehát alakítani a Mintafalvak Szövetségét. A telepes községeket már mintafalvakként kell megszervezni. A mezőgazdasági kamarák a törvényhatósági Közlöletti Szövetkezettel kiválasztják az erre legalkalmasabbnak ítélt községeket és bekapcsolják ebbe az országos szervezetbe, hogy a Mintafalvak Szövetsége megindulhasson, megkezdhesse működését.

A Mintafalvak Szövetségébe csak az a falu kérhetné a felvételét, amely az előírt feltételeknek megfelel, illetőleg azokat a továbbiakban is vállalja. Ilyenek lennének pl. a tarlószántás, őszi mélyszántás, istállótrágya helyes kezelése, tűz elleni biztosítás, állat- és növényvédelem végrehajtása, trágyatelep, egészséges baromfi- és sertésöl, nemesített vetőmag használata, legelők és rétek ápolása, gazdasági gépeinek szakszerű kezelése, alkalmazkodás a mezőgazdasági kamarák által elhatározott termelési rendszerhez, vetésforgóhoz. Állattenyésztését az előírásnak megfelelően állítaná be, okszerűen takarmányozna, ilyen formán biztosítani lehetne a kellő arányú takarmánytermelést, jövedelmező új növénytermelési ágak bevezetését, a beteg vagy