

„Magyar közigazgatás”

— Megjegyzések Magyary Zoltán könyvéhez —

II.

A mű első részében különösen becses a közigazgatás szervezeti és működési elveiről szóló fejezet. Részletesen foglalkozik a centralizációval és a decentralizációval, a hierarchiával, az integrációval és a hivatásos közszolgálat működésével.

A központosítást illetően is különböztet politikai és igazgatási központosítás között. Nézetünk szerint ugyan helyesebb, ha ezeknek a fogalmaknak magyar elnevezéseit használjuk, még akkor is, ha azok kevésbé kifejezők. A parlamenti kormányzat tulajdonképpen csak ezért kedvez a központosításnak: a törvényhozó testülettől függő miniszter lehető sok politikai súlyú ügy intézését saját magának tartja fenn. Az észszerű, erős központi irányítást megvalósító rendszerek, inkább a tekintélyállamokban találhatók fel. Felsorolja a központosítás előnyeit, különösen azt, hogy csak ebben a rendszerben lehet a helyi és a csoportterületeken felülemelkedést biztosítani. A központosításnak azonban határa van: a központ soha sem vállalkozhatik minden közigazgatási feladat ellátására. Ebből folyik, hogy a központosítás most válságba került, ebbe belejátszik az a körülmény is, hogy a közigazgatás túlsúlya valóban kifejlődött, de ez az alkotmányban még nem érvényesül.

Találjuk, hogy a szétosztás nem ellentéte a központosításának, mert ugyanannak a szervezetnek különböző megnyilvánulási formáiról van csak szó. Részletesen tárgyalja a szétosztás mindkét formáját, az önkormányzati és az állami hatóságokra történőt, az úgynevezett dekoncentrációt. Elismeri az önkormányzat előnyeit, a helyi ismereteket, a lakosság cselekvő bekapcsolódása, nagyobb államokban a különböző életviszonyokhoz kényszerű alkalmazkodás az önkormányzat javára billentik a mérleget. A nem önkormányzati jellegű hatóságok az egyes állampolgárokkal többnyire csak a helyhatóság, vagyis önkormányzat útján érintkezhetnek. A közigazgatás új feladatai többnyire helyi viszonylatokban jelentkeznek először, tehát az önkormányzatnak kell velük foglalkoznia. A központosítás kétségkívül átalakította, de nem szüntette meg az önkormányzatot. Az állami és az önkormányzati igazgatás egymásba fonódnak, egymást kiegészítik, felhasználják, közösen technikai megoldásaik is. Csak egyetlen közigazgatás van, de azt vagy felülről nézzük és ez a kormány szempontja, vagy alulról, ez a közönségé.

Szabatos és könnyen érthető az alá- és fölérendeltség magyarázata, eredeti az integrációé. Ezzel a szervezési elvvel az irodalom eddig kevésbé foglalkozott, mert a közigazgatás azelőtt kevésbé volt bonyolult. A különböző egyenrangú szervek közös célra összeműködésének biztosítása inkább az újabb időkben vált követelménnyé. Az Amerikai Egyesült Államokban többrekeredtek arra, hogy az egymástól független szerveket valamely horizontálisan foglalják össze vagy függőlegesen rendelik alá valamely más szervnek. Nálunk néhai Teleki Pál gróf foglalkozott azzal a tervvel, hogy egyes tárcák függőleges rendszere mellett kiépíti a kormánybiztosok vízszintes rendszerét azoknak az ügyeknek intézésére, amelyek egyetlen tárca keretében nem férnek el. Magyary az integráció példái között nagy örömmel nemcsak a minisztertanácsot és a közigazgatási bizottságot hozza fel, hanem a kialakulóban lévő első- és másodfokú általános hatóságot, valamint a községet. Találón mutat rá arra, hogy az önálló szakhatóságok felállításával szemben táplált ellenszenv nálunk az integráció elvének felismeréséből fakad, a község pedig, mint a különböző rendelkezéseknek a közönség felé összehangolását végző szerv, érvényesíti ezt az elvet.

A közszolgálat kérdéseivel részletesen a mű második része foglalkozik; a szerző itt szép szavakat talál annak kiemelésére, hogy a hivatásos közszolgálat előnyét a közös szellem, a hivatásérzet alapítja meg.

A nagy munka második része a magyar közigazgatás szervezetét tárja elénk.

A közigazgatás embereikért, emberekkel és élettelen eszközökkel dolgozik. Magyary tehát igen helyesen a magyar közigazgatás alapjait nem jogrendünkben, hanem a területben, a népességben és hazánk gazdasági rendszerében látja. Rámutat arra, hogy milyen különböző tájjellegű vidékek vannak az országban, milyen nehézséget jelentenek éghajlati viszonyaink.

Vácolja azt, hogy miért van szükség öntözésre és vízrendezésre, mit jelent a közigazgatás nézőpontjából a homok és a szik. Szemben az 1867 óta nyakló nélkül érvényesülő egyenlítő törekvéseinkkel, rámutat a közigazgatási szervezet és a terület, a tájék összefüggéseire, egymáshozsimulásuk szükséges voltára. A népesség kérdéseiből különösen érdeklődik a település, a népesség eloszlása és összetétele. Az elosztást illetően ő is kénytelen arra, hogy a helységek lakosság számához igazodjék, de rámutat arra, hogy éppen ebben a vonatkozásban a lakosság szám nálunk nem irányadó.

Igen jó rövid összefoglalását adja a mezőgazdaság és ipar, a forgalom és a kereskedelem felépítésének is. Közli azokat a számszerű adatokat, amelyek nélkülözhetetlenek a közigazgatási tisztviselő számára, de olyan kevesen ismerik őket.

A közigazgatás céljainak meghatározása a közigazgatási politika első feladata. Ez a politika azonban csak a tényekkel, az adatokkal, az az élettel összhangban lehetséges. Éppen ezért nagy figyelmet szentel és részletes ismertetésben tárja elénk a közigazgatás nyilvántartásait.

A magyar közigazgatás szerveinek ismertetésénél lényegileg Ereký nyomán jár, amikor jogi szempontból a közigazgatás közintézmények, közigazgatások (köztestületek) és közüzemek szerint csoportosítja őket. Nézetünk szerint ma is helyesebb a hatóság, hivatal, intézet szerinti hármas tagolás, mert így pl. a törvényhatóságok és községek nem jutnak jelentőségükhöz méltó kiemelkedő beosztáshoz és azok közé a szervek közé kerülnek, amelyek az állam szellemi hatalmát testesítik meg, tehát velük egyeztetni a szerző is a tisztiorvost és az állatorvost, holott nyilvánvaló, hogy a törvényhatóság és a község nemcsak szellemi hatalmat testesít meg, hanem óriási anyagi erőt, kényszereszközökkel rendelkező akaratot is, míg az említett szakszervek — éppen önálló hatósági jellegük hiányában — inkább tanácsadó feladatkört látnak el.

A szervezetben külön foglalkozik szerzőnk a kormánnyal. Nem kerül el figyelmét az, hogy nálunk a közigazgatásnak tulajdonképpen testületi szerv a főnöke, ami gyöngeséget jelent. Nagyon helyes az a megállapítás, hogy a miniszterek kettős felelőssége és személyük gyakori változása a közigazgatás irányát ingadozóvá teszi. Szinte próféta jellegtű az a tétel, hogy bizonyos idő múlva esetleg a parlamenti kabinetrendszerre úgy fogunk visszatérni, mint az államszervezés bevált elveitől való eltérés nagyszerű, de rosszul sikerült kísérletére.

Anélkül, hogy az Ereký-féle és nézetünk szerint a gyakorlati követelményeknek nem teljesen megfelelő felosztás szerinti szemlében végig követnénk szerzőnk, megállapodunk annál a kijelentésnél, hogy a köztestület, mint új szervezési forma, a 20. század államának új feladataiban a bürokratikus és területi önkormányzati formák mellett nagy szerephez jut. Legfeljebb azt fűzhetjük ehhez a megállapításhoz, hogy a köztestület nem új forma, hiszen már a középkorban szinte döntő szerepe volt.

A közintézmény — közintézet — közüzem szerinti hármas felosztás viszonylagos értékét mi sem mutatná jobban, mint az tény, hogy a három csoport ismertetése után szerzőnk is kénytelen arra, hogy a közintézmények egyik csoportjaként tárgyalta hatóságokhoz visszatérjen és azokkal részletesen foglalkozzék.

Minket közelről érintő kérdést dönt el akkor, amikor a hatóságok között a helyhatóságokat is felsorolja. Visszaemlékezünk az elavult jogszabályaink evoldalú magyarázatából és bizonyos társadalmi elfogultságból eredő, évtizedeken át vitatott arra az álláspontra, hogy a község csak végrehajtó közeg, amelynek hatósági jellege nincs. Mi az ellenkező állásponton voltunk és Magyary, nagy tekintélyével, most minket igazol.

A hatóságok közül külön és részletesen foglalkozik szerzőnk a vármegyével, a kis- és nagyközséggel és a várossal.

A fejezet elején, a vármegyék fontosabb adatait tünteti fel. Ezek igazán meggyőzhetnek mindenkit arról, hogy több mint másfél millió embert nem lehet úgy igazgatni, mint negyvenöt ezret és huszszorosán a legkisebb vármegye területét meghaladó községet egész más kérdéseket vet fel, mint a kis megyék. Magyary a terület rendezésének a híve, és sajnálja,

hogyan az eddigi területrendező javaslatok meghiusultak. Ezeknek a soroknak az írója is — elég sok ellenszenvet váltva ki — évtizedeken át izgatott a vármegyék rendezéséért, úgy abban az értelemben, hogy a nagy megyék szétszátása, kis megyék összevonása révén, lehetőleg egyforma és egyenlő teherbíró vármegyék létesüljenek, mint abban a vonatkozásban, hogy az egyes megyék központjától távolos, más vármegyébe benyúló részek oda áteseteltassanak. Van azonban a kérdésnek más megoldása is: ha a területrendezés leküzdhetetlen akadályokba ütközik, módot lehetne találni arra, hogy a kisebb vármegye olcsóbb szervezettel boldoguljon. Ehhez nem kellene egyéb, mint az, hogy az uniformizálás káros rendszerével végre szakítsunk. Ez megoldaná a városi és a községi közigazgatás sok kérdését is. Persze ehhez az is kellene, hogy a törvényhozás és a kormány bízta rá a helyi községek politikai nagykorúságot elért polgárait, hogy szabadon rendelkezhessenek be igényeik szerint, és csak akkor avatkozzék be, amikor baj van.

Magyary egyébként helyesen állapítja meg azt, hogy 1870-es és 1886-os hatásköri lefokozás és a nyílt, valamint burkolt állami ellenőrzés rendszerének teljes kialakítása után a vármegyék „öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek.“ Meglátja azt is — noha azt legjobban a községi közigazgatás leírásánál hangsúlyozza — hogy a virilizmus intézménye révén egyes csoportok túlzottan érvényesültek. Jellemző, hogy a vármegyénél a virilista jogait is gyakorolhatja négy éven át, ha az anyagi alap megszűnt. 1929:XXX. törvényeik szerint ugyanis az igazoló választmánynak évente kellett a virilisták vagyoni képességét vizsgálnia. Az 1933:XXVI. törvényeik azonban ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte és noha az utóbb említett törvények általában nem léptek hatályba, ezt a rendelkezést mégis olyan fontosnak tartották, hogy átvitték az életbe.

Teljesen megegyezik a mi régi álláspontunkkal Magyarynak az a megállapítása, hogy a község jogi fogalom, a köznelv csak falu és várost ismer. Törvényeink nem adják a város fogalmát. Magyary kísérletet tesz a város meghatározására. Ő sem fogadja el a lakosság számát, mint irányadó tényezőt: a város és a falu között fenálló, általa felsorolt különbségek közül azonban az egyiket nem fogadhatjuk el. Azt mondja ugyanis, hogy az ezerszámra található falvaknak csak típusai vannak, míg minden városnak evénisége van. A községi élet ismerői tudják, hogy minden falunak egyénisége, kialakult, zárt élete van; sokszor szomszéd falvak egészen eltérnek egymástól és az egész országban talán nincs két egyforma falu.

Hangsúlyozza azt a sokak által kétségbe vont jogot, hogy a község minden közérdekű ügyet önkormányzati hatáskörébe vonhat, ha azt jogszabály más hatósághoz nem utalja és a szabályozás állampolgári alapjogokat nem érint. Meleg szavakkal ismerteti a községnek, mint a közigazgatás mindenének fel-

adatkörét; kifogásolja a többszáz nyilvántartást, amelyek egymást nem rendszeresen egészítik ki, mert elrendelésük öletszerűen történik és nincs hatóság, amely összhangjukat biztosítaná és célszerű vezetésüket lehetővé tenné. Gúnyosan említi meg, hogy a községi közigazgatásnak háromféle kézbesítési utasítást kell megtanulnia csak azért, mert az illetékes kormányhatóságok nem tudtak megegyezni egymással, hogy a vármegye viszonyának tárgyalásánál kiemeli, hogy a vármegye felülvizsgáló és fellebbezési hatásköre nem terjed ki a községi belügyekben, ha ott határozatok megváltoztatására. Ezt a helyes és jogszabályaink szelleméből folyó tételt a gyakorlat nem mindig veszi figyelembe.

Különös szeretettel foglalkozik a magyar városok kérdéseivel. A kül- és belterületi lakosok viszonyának, a városalkotó erők hatásának, a városias jelleg meghatározásának alapos fejtegetéseket szentel. Részletesen ismerteti az 1937. évi városrendezési törvényt.

A külterület, a tanyakörzet leírásánál állást foglal a jövőt illetően is. Tulajdonképpen kiegyezéses megoldást ajánl, a távol eső területrészeket tanyaközségeket szervezne, azokat tehát elszakítaná az anyahelységtől, a közelebbi részek igazgatását tanyai kirendeltségek segítségével oldaná meg.

A szervezet leírásánál rámutat a szervezeti egység megvalósításának nehézségeire. Különösen kiemeli azt, hogy az alsó szakigazgatási szervek nem az alsó- vagy középfokú közigazgatáshoz húznak, hanem saját kormányhatóságukhoz, a kormányhatóságok tehermentesítése tehát az alsó- és középfok integrációja nélkül nem lehetséges.

Bármilyen csábító lenne a közigazgatás személyzetéről és a közigazgatás dologi eszközeiről szóló terjedelmes fejezetek ismertetése, erről le kell mondanunk és legfeljebb néhány kiragadott mondatra szorítkozhatunk. A közszolgálati jog és a közületek háztartási rendje sokkal ismertebbek, semhogy itt külön tárgyalást igényelnének.

Magyary megállapítása szerint a jó közzolgálatához jó személyzeti politika kell. Három érdekelt tényező érdekeit kell összeegyeztetni: az alkalmazó közületét, az alkalmazott személyzetét és a nagyközönséget. A hivatásos közzolgálat nagy előnyeit Európában a parlamentári kormányrendszer feláldozta a politikai érdekeknek, viszont nincs miniszter, aki egyénileg felelős lenne a közzolgálatért. A jó személyzeti politikának egyaránt kell biztosítania a szervezet és az egyén eredményességét.

A közigazgatás dologi eszközei során tárgyalásra kerül a köztulajdon, a kisajátítás. Leírja a közzolgálatukat és kezelésüket, az állami költségvetést és zárószámadást, a számviteli szolgálatot, a törvényhatóságok és községek háztartását, foglalkozik a közszállítással, külön a középítkezésekkel és röviden ugyan, de alaposan a közigazgatás technikai segédeszközeivel is.

(Befejező rész következik.)

Dr Weis István

A KÖZSÉGI KÖZIGAZGATÁSI TANFOLYAMOKON 1943 január hóban megtartott képesítővizsgák és alapvizsgák eredménye

A tanfolyam székhelye	Vizsgára jelentke- zett	Kitünt. téssel	Jele- sen	Jól	Egyszé- rűen	Nem fe- lélt meg
Eger	30	2	6	11	10	1
Kassa	40	4	3	18	12	3
Marosvásárhely	36	3	3	18	12	—
Nyiregyháza	27	12	2	9	2	2
Szombathely	65	4	9	30	18	4
Összesen :	198	25	23	86	54	10

A tanfolyam székhelye	Vizsgára jelentke- zett	jeles	Jó	Elégs.	Elégt.	Viszsa- lépett
Eger	29	5	11	10	3	
Kassa	39	5	16	12	5	1
Marosvásárhely	34	6	9	17	2	
Nyiregyháza	29	5	10	9	5	
Szombathely	60	8	30	18	4	
Összesen :	191	29	76	66	19	1