

DOLGOZATOK
A
KÖZIGAZGATÁSI REFORM
KÖRÉBŐL

MAGYARY ZOLTÁN
EGYETEMI TANÁRSÁGA
ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET ALAPÍTÁSA
TÍZ ÉVES ÉVFORDULÓJÁRA

KÜLÖNLENYOMAT

A KÖZIGAZGATÁS NÉPI ALAPJAI
ÉS KÖZIGAZGATÁSI REFORM

ÍRTA:
KISS ISTVÁN

BUDAPEST, 1940.

ÁLLAMTUDOMÁNYI TUDOMÁNYOS ÉS
ÁLLAMGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI TANÁRSÁG
Budapest, V., Egyetem tér 1-3.

archívum: 94

DOLGOZATOK

Tisztelt Jelenül
a "hervás"

A

KÖZIGAZGATÁSI REFORM KÖRÉBŐL

MAGYARY ZOLTÁN

EGYETEMI TANÁRSÁGA

ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET ALAPÍTÁSA
TIZ ÉVES ÉVFORDULÓJÁRA

KÜLÖNLENYOMAT

A KÖZIGAZGATÁS NÉPI ALAPJAI ÉS KÖZIGAZGATÁSI REFORM

ÍRTA:

KISS ISTVÁN

BUDAPEST, 1940.

MAGYAR KÖZGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

Budapest, Pázmány Péter-tér 1. I. 116.

Leli. ~~116~~ 1275.

A SZERZŐ KIADÁSA.

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCSETT.

A nyomdáért felelős: Wessely Károly igazgató.

Az állam egyik alkotó eleme a nép. Ezen túlmenően pedig tevékenységének célja szintén ugyanez a nép. Ebből következik a közigazgatás és a nép rendkívül szoros viszonya.

Ez a viszony tulajdonképen kettős: a népesség egyfelől tárgya és célja, másfelől pedig hordozója és megvalósítója a közigazgatás tevékenységének.

A közigazgatás tevékenysége az államcél megvalósításával arra irányul, hogy a népesség célját a közjó valóra váltásával előmozdítsa. Nem a nép van a közigazgatásért, hanem a közigazgatás a népért elv kissé frázisszerűen hangzik, de ahol ez csak frázis és nem valóság, ott már hiba van.

A területi és a különböző testületi elvek alapján létrejött önkormányzati testekben pedig maga a nép válik a közigazgatási tevékenység hordozójává és megvalósítójává. Az önkormányzat értelmét az adja meg, hogy bizonyos meghatározott adottságokból folyó közös érdekek által összehozott egyedek az ebből fakadó kérdéseiket saját anyagi és szellemi erejükből, saját érdekeiknek megfelelően oldják meg. Ez természetesen a maga eredeti tisztaságában csak ott érvényesülhet, ahol más érdekek szerepet ténylegesen nem játszanak (amerikai pionirek stb.). Az egyes államokon, illetve kultúrközösségeken belül a fentiekén kívül már az összeség, az egész kulturközösség, az állam érdekeit is figyelembe kell venni.

Minél fejlettebb és differenciáltabb az egész összeség, az állam élete, annál inkább erősödik a közigazgatás tevékenységében ennek az érdeke. Ennek megfelelően halványul és kopik az önkormányzatokban védettek érdekeinek érvényesülése. Ezek az érdekek azonban mindig megvoltak, megvannak és meglesznek. A közigazgatás részéről ezek mellőzése hiba lenne, mert az összeség érdeke az egyes egyéni vagy csoport érdekek összetételéből ered. Ez az összetétel nem mennyiségi, hanem minőségi. Ebből következően más ezer egyed egyéni érdekeinek az összesége,

mint ugyanennek az ezer egyednek a közösségi érdeke. Ez eredményezi igen sok esetben a látszólagos vagy tényleges ellentéteket az egyéni és csoportérdekek, valamint az egész összeség közérdeke között. A folyamat, amelyben az egyes egyéni érdekek összehangolása folytán a közérdek kialakul nem a fizikai, hanem a kémiai folyamatokhoz hasonlítható.

Bármennyire is elsődleges szempont a fejlett életű közösségek közigazgatásában az egyetemes közérdek, az egyes egyedek és csoportok érdekei nem hanyagolhatók el. Annál kevésbé, mert hiszen maga az állam s ennek külső megtestesítője, a közigazgatás az a terület, ahol az egyes külön érdekek közérdekké szintetizálódnak. Minél fejlettebb egy állammá szervezkedett társadalom, annál bonyolultabb az állami élet és a közigazgatás tevékenysége is. Ez pedig decentralizációt, de még inkább dekoncentrációt tesz szükségessé.

A dekoncentráció szüksége a külön érdekek közérdekké való szintetizálása céljából áll elő. Ennek az értelme: a közérdeket és az állam célját a köz és az egyes egyedek, valamint csoportok érdekében gyorsan, szakszerűen és utoljára, de nem utolsó sorban a „suum cuique“ elvének megfelelően kell megoldani. Erre a koncentráció képtelen. A centralizáció ezt csak a dekoncentráció segítségével tudja megoldani. Ebben a folyamatban szükség van a decentralizációra is. A decentralizáció lényege azonban itt már más, mint a klasszikus értelmezésben véve. A decentralizáció klasszikus értelmében hatalmi eltolódást jelent az állam központi főhatalmával szemben az egy területen lakás, vagy egyéb azonos személyi adottságok által közös érdekűvé összefűzött népesség csoportok javára. Az a decentralizáció pedig, amelyre a mai bonyolult emberi élet közigazgatásánál szükség van, nem hatalmi eltolódást, hanem külön érdekek figyelembevételét és az egyetemes közérdekkel való egybehangolását jelenti. Ez esetben a *dekoncentrált állami szervek nem a decentralizáció hatásainak véleményező szakszervei, hanem a decentralizáció szervei a véleményező szakszervek* a központi főhatalom dekoncentrált hatásai mellett. A vélemények kötelező kikérése és meghallgatása külön jogi védelem alatt áll. A decentralizáció eme tényleges értelembeni átalakulása nemcsak a teljes centralizációt hirdető ú. n. „totalitárius“ államokban, hanem a decentralizáció elvi alapján álló államokban és nálunk is jelentkezik. Elegendő legyen itt csak általában a legfontosabb állandó érdekekre (hónvédelemügy, pénzügy, közrendészet stb.), vagy az egyes esetek-

ben jelentkező fontos érdekekre (pl. árvízvédelmi kormánybiztoság) utalni.

A népesség a közigazgatásnak feladatokat jelent, szerepeljen akár annak tárgya és céljaként, akár hordozója és megvalósítójaként. Ezek a feladatok a népességben bent rejlő tulajdonságok szerint változnak. Ezekhez a tulajdonságokhoz: a népesség adottságaihoz kell alkalmazkodnia a közigazgatásnak a maga tevékenységében, ha a népességet, mint a közigazgatási tevékenység tárgyát és célját tekintjük. Illetőleg ezek az adottságok alakítják át a közigazgatást, ha a népességet, mint annak hordozóját és megvalósítóját vesszük. Az azután már teljesen közömbös, hogy ez a két tényező milyen belső összefüggésben van. Vagyis mindegy az, hogy a közigazgatás azért alakul sajátosan, mert tevékenysége tárgyának és céljának: a népesség adottságait veszi figyelembe, vagy pedig azért, mert a népességnek, mint hordozójának és megvalósítójának adottságai szerint alakul ugyanilyen sajátosan. A lényeg azon van, hogy *a közigazgatásnak a maga szervezetében és működésében alkalmazkodnia kell a népesség adottságaihoz.*

A közigazgatás egyes alsófokú szervezeti egységei, eltekintve a városállamoktól, mindig vagy elméletileg meghatározott, vagy történetileg kialakult területre bírnak hatáskörrel. Működésüknek, tevékenységüknek színhelye ez a meghatározott terület és tárgya vagy hordozója az azon élő népesség. A közigazgatás minéműségére hatást tehát ez a népesség jelent. Ezt a hatást az ott élő népesség száma és összetétele határozza meg. *A népesség száma és annak összetétele jelentik azokat a változó tényezőket, amelyeket a közigazgatásnak figyelembe kell vennie.*

A népesség és a közigazgatás viszonyát elsősorban a népesség egy meghatározott területen való *települése* és ennek lélekszáma. másodsorban pedig a népesség *összetétele* befolyásolja. Ez a legkülönbözőbb lehet. Minél fejlettebb a társadalom, annál bonyolultabb és eltérőbb elemekből álló. Az összetétel különböző személyi jellemzők szerinti kisebb-nagyobb csoportokból ered. A legfontosabb és a közigazgatás által figyelembe veendő személyi jellemzők a következők:

1. nemzetiség,
2. vallás,
3. életforma.

Vizsgáljuk először a település és a lélekszám hatását a közigazgatásra és annak tevékenységére.

A település önönmagában véve lehet zárt, nyílt és szétszórt.

Zárt település a város. Félig zárt, illetve nyílt a falu és teljesen nyílt, illetve szétszórt a tanya. Ezek — eltekintve az egyes településekben lakók lélekszámától — már önönmagukban is sajátos feladatok elé állítják a közigazgatást. Ez nemcsak a közigazgatás szorosán vett feladataiban és tevékenységében, hanem szervezeti felépítésében is jelentkezik. A szervezeti eltérés különösen akkor áll elő, amikor a közigazgatás szervezeti felépítése nem merev elvek vagy példák, hanem az élet adottságaihoz alkalmazva történik.

Az egyes településekben élő népességnek a települések minémisége szerint is alakul a közérdeke s ennek megfelelően a közigazgatás tevékenysége és szervezete. Más közfeladatok válnak szükségessé egy teljesen zárt települést képező nagy városban és mások a teljesen szétszórt tanyán. Ezek között a feladatok között természetesen vannak azonos természetűek is, de jelentkezési és még inkább megoldási formájuk más és más. A ritkábban lakott félig zárt, illetve a még ritkábban lakott szétszórt településnek általános közigazgatási formája a Concha által „vidéki közigazgatásnak“ minősített szervezeti forma. A sűrűbben lakott és zártabb településeknek közigazgatási formája pedig ugyancsak Concha szóhasználatával élve a „helységi közigazgatás“. A vidéki közigazgatási szervezet szükségszerűen vonja maga után a kerületekre (járásokra) való tagolást, vagyis az egységnél alacsonyabb fokú tagozatok beállítását. A helységi közigazgatásban ez csak akkor jelentkezik, ha az általa igazgatott zárt település nagy kiterjedése és egészen nagy lélekszáma ezt az igazgatott közönséggel való közvetlen érintkezés fenntartása szempontjából szükségessé teszi. Pl. Budapest székesfőváros kerületi beosztása esetében.

Magától értetődően mind a vidéki, mind a helységi igazgatásnak megvannak az alsó és felső határai. Ezek a határok nem állapíthatók meg elméletileg, mert úgyszólván minden egyes esetben más és más tényezők hatnak kialakítólag. Szerepet játszanak ebben: a terület kiterjedése, annak természeti, főleg közlekedési lehetőségei, az ott élő népesség száma, annak összetétele stb. Különösen elmosódnak ezek a határok ott, ahol a közigazgatás történetileg alakult ki és az egyes szervek illetékességi területei dinamikus fejlődésükben megálltak, mondhatni megmerevedtek. Ennek u. i. az a következménye, hogy az ily módon bizonyos birtokállományt szerzett szervek (különösen decentralizált szervek) nem igen hajlandók erről a birtokállományról lemondani, még akkor sem, ha ezzel az élet fejlődését akasztják meg-

Lásd a pestkörnyéki városok küzdelmét a Pestmegyétől való elszakadás érdekében. Ilyen esetben hamis tradíciókból kifolyólag lehet látni olyan településeket, amelyek tényleges szükségletük-nél magasabb vagy alacsonyabb szervezeti formában élnek, részint a régi dicsőség melengetése, részint pedig a fölöttük álló és őket magukban foglaló szervek önzése következtében.

A lélekszám a településtől és az összetételtől eltekintve saját magában véve is alakítólag hat a közigazgatás szervezetére és tevékenységére. Ez legjobban azonos településű és összetételű, de különböző lélekszámú közületekben jelentkezik. Itt t. i. a település és az összetétel hatása nem zavarja a kialakulás menetét. Kőszeg és Sopron mind településileg, mind pedig a népességük összetétele szempontjából azonosaknak vehetőek. Sopron lélekszáma azonban több mint négyszerese Kőszegének. Sopron kerekén 55.000, Kőszeg kerekén 8.500. Ez a lélekszámi különbség feltétlenül indokolja a közöttük lévő szervezeti különbséget. Bizonyos mértékű felekezeti eltolódástól eltekintve szintén azonos településűnek és összetételűnek vehető Nagykőrös és Kecskemét. A fennálló különbségek csak mennyiségi és nem minőségi. Ez a mennyiségi különbség a területben és a lélekszámban egyaránt jelentkezik. A közöttük fennálló szervezeti különbségek ez esetben is indokoltak. Meg kell azonban jegyezni, hogy a szervezeti különbségeket egyik esetben sem a „megyei város” — „törvényhatósági joggal felruházott város” szembenállásban, hanem az intézmények és a főhivatású alkalmazottak száma közötti eltérésekben értem és veszem. Amint ebben az értelemben pl. Ujpest vagy Szombathely megyei városok szervezetenleg fejlettebbek és magasabb fokon állók, mint pl. Baja vagy Hódmezővásárhely városi törvényhatóságok. Más a tényleges szervezet és más a törvényileg biztosított hatáskör. Ennek igazolására álljanak itt az 1937. évi költségvetési adatok:

Baja háztartási kiadásai	1,286.442 P
Hódmezővásárhely kiadásai	2,024.247 P
Ujpest kiadásai	3,183.408 P
Szombathely kiadásai	2,362.015 P ¹

A népesség összetétele szintén igen jelentős hatást bír gyakorolni a közigazgatásra. Mielőtt még az összetétel fentebb már említett szempontjainak önálló vizsgálatához fognánk, szükséges először

¹ A magyar városok háztartási viszonyai az 1937. évben. Magyar Városok Statisztikai Évkönyve 3. sz. Bp. 1938. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatalának kiadása. 6. old.

az összetételnek ezektől függetlenül való vizsgálata is. A népesség összetétele általában véve: homogén és heterogén. Teljes homogenitásról beszélni nem igen lehet, mert hiszen a népesség egyedei, ha másban nem is, de az életkor tekintetében általában különbözők. Ettől eltekintve a legkisebb közületektől eltekintve jelentős különbségek észlelhetők a népesség anyagi helyzete, kulturális foka stb. tekintetében is.

A lakosság homogenitásának és heterogenitásának egyaránt meg vannak az előnyei és hátrányai.

A homogenitás előnyei: az érdekellentétek kisebb lehetősége, a különböző rétegek közötti surlódások hiánya. A közös tradíció és közös világnézet. A problémák azonossága. A szorosan vett közigazgatást illetően az igazgatási cselekmények típusainak kisebb száma és egyes típusokon belül a nagy tömegek, ami a sablonos igazgatási cselekményeket megkönnyíti. Ezek az előnyök azonban bizonyos mértéken túl hátrányokat is rejtenek magukban. A homogenitásból folyik az egyhangúság. Hiányzik a vita és verseny hajtóereje és ötlettermelése. Az emberek túlságosan befelé élnek. A látókör jelentősen szűkül. Mindezekből könnyen előállhat a tespedés.

A heterogenitás előnyei épen azok, amelyek a homogenitás hátrányaiként jelentkeznek. Hátrányai viszont a homogenitással járnak együtt, mint előnyök. Előnye a különbözőségből folyó verseny és vita. Ennek hajtóereje és ötlettermelése azonban igen sokszor, ha az erők nem kiegyensúlyozottak, egyes rétegek vagy csoportok kiváltságos helyzetéhez, klikkuralmához vezet. A heterogenitással jár együtt rendszerint nemcsak az egyes egyedek, hanem a nagyobb tömegek magasabb látóköre. Gyorsabb felfogás, nagyvonalúság. A fejlődés és a haladás nem csak egyesek vágyálma, hanem közszükséglet. Hátránya viszont a tradícióhiány s ebből folyólag a közös vezető elvek: a közös világnézet hiánya. Ez a fennálló világnézeti ellentétek következtében világlángoknak és áldatlan pártharcoknak lehet az okozója. A mindenáron való fejlődés és haladás vágya könnyen rendszertelen kapkodásra és megfontolatlan lázas sietségre vezethet.

A határvonalak természetesen itt sem húzhatók meg élesen. A homogenitásnak és heterogenitásnak ki kell egészítenie egymást, hogy lehetőleg mindkettő előnyei jelentkezessenek. A heterogenitás ötlettermelése mellett a homogenitás fékező ereje a realitások területén tartja a népességet és magát a közigazgatást is.

Mivel a homogenitás és a heterogenitás aszerint jelentkez-

hetik, hogy a vonatkozó népesség milyen szempontból homogén vagy heterogén, vizsgáljuk most már a fent jelzett fő személyi szempontokat.

1. *A nemzetiség.* Bármennyire is kívánatos ebben a tekintetben a közigazgatás szempontjából a homogenitás, a mai helyzetben ez kétségkívüli adottság Európa számos államában. Különösen adottság ez a nemzetiségi eszme mai fénykorában és Közép-európában. Az ebbéli heterogenitás a mai kiélezett korszakban lángoló gyúanyagja az életnek. Ez pedig igen nehéz feladat elé állítja a közigazgatást, mert az amúgy is nehéz szociális problémák megoldását nemzetiségi elemekkel tarkítja. Ez pedig igen könnyen vezetheti az egyes nemzetiségi csoportokat arra, hogy más okokból eredő szociális sérelmeiket nemzetiségi ügyként kezeljék és kezeltessék. A kérdés szervezeti megoldása úgyszólván lehetetlen. Egy bizonyos: a nemzetiségi elv alapjára helyezkedett területi decentralizáció igen könnyen szeparatistikus törekvéseknek lehet a melegágya. A területi decentralizáció pedig, vagyis a rendi alapon megoldott nemzetiségi önkormányzat elve szokatlan és úgyszólván sötétbeugrást jelent. Elméletileg sem teljesen tisztázott. Tételes joggá csak a Szlovák köztársaság alkotmánytörvényében vált. Itt is inkább megtorló rendelkezéseinél fogva. Gyakorlati kipróbálást ezen kívül sehol sem nyert. Ez pedig olyan rövid időtartamú és olyan bizonytalan alapú, hogy belőle megfelelő ténymegállapításokat és következtetéseket észközölni ma még nem lehet. A rendelkezésre álló hely korlátozott volta úgyszólván lehetetlenné teszi ennek a kérdésnek tüzetesebb tárgyalását. Így meg kell elégedni csupán a kérdés felvetéssel. Annál is inkább, mert ennek közelebbi megfontolásai már a napi politika síkjára tartoznak. Ez pedig túlesik a jelen tanulmány feladatain.

2. *A vallás.* A különböző hitvallásból származó ellentétek elcsitulóban vannak. Helyet adtak részint a nemzetiségi ellentéteknek, részint pedig a szociális világnézet ellentéteinek. Ennek dacára ebben a tekintetben is kívánatosabb a homogenitás, mint a heterogenitás. Bár az élet igen gyakran azt mutatja, hogy ha az egyes közösségek egyetemes szempontjából nem is, de egy-egy közösségen belül maguknak az egyes felekezeteknek belső életében feltétlenül élesztő hatású a heterogenitás, ami részint a hitélet belső elmélyedésében, de igen gyakran az ú. n. politikai felekezetieskedésben jelentkezik. Az utóbbi azonban káros jelenség. A vallásbeli heterogenitás, ha az egyúttal nemzetiségi heterogenitás is, az ellentéteket még jobban kiélezi és ezzel a közérdek

szintézisét megnehezíti. Ha ellenben a nemzetiségi heterogenitás vallási homogenitásban jelentkezik, az azonos hit megvallása képes az ellentétek élet csökkenti. Természetesen még jobban érvényesül ez az esetben, ha a kisebbségben élő nemzetiségi csoport két hitfelekezet híve, amikor is a nemzetiségi vagy a felekezeti öntudat kerül az egyes egyedekben összeütközésbe. Ez esetben úgyszólván mindig a korszellemtől és az öntudat mértékétől függ a kérdés eldöntése. Vallási közömbösség esetében feltétlenül erősödik a nemzetiségi öntudat, mert nincs, ami arra fékezőleg hatson. Erős vallási közösségi érzés pedig a nemzetiségi ellentéteket csökkenti ugyanazon felekezeten belül. Bár legvégső eredményében a vallás a nemzeti eszmével nem áll ellentétben.

Az életforma. Nemzetiségileg és vallásilag homogén közösségekben — s ez a magyar területi önkormányzatok nagyobb részében az általánosabb eset — a népesség még mindig heterogén lehet az életforma szempontjából. Az életforma egyike a legösszetettebb szociológiai fogalmaknak, akár tágabb, akár szűkebb értelemben vesszük is. A közösség és az egyén egész életének jellemzője lévén többé-kevésbé magában foglalja ezt az életet és annak minden meghatározóját. Legfőbb elhatároló elemei: a táj, a közösségi kultúra és főleg a foglalkozás, valamint ezen belül az egzisztenciális helyzet. A közösségi kultúra bizonyos mértékig összefüggésben van a nemzetiséggel és a vallással, átítatva a táj adottságaival és a történeti fejlődés következményeként jelentkező sajátos tradíciókkal. Ezeket azonban az egyes tájegységeken belül, különösen amelyek népessége nemzetiségileg és vallásilag homogén, a tájadottságok homogenitásánál fogva szintén homogéneknek tekinthetjük. Így az életformának két fő elhatárolója a foglalkozás és ezen belül az egzisztenciális helyzet. A foglalkozás azonban nemcsak a különböző statisztikai kimutatások szerint meghatározott élethivatásszerűen űzött kenyérkereseti ágat vagy hivatást jelent, hanem ezen belül ú. n. foglalkozási viszonyt (önálló, tisztviselő, munkás stb.) is. Az egzisztenciális helyzet pedig részint a foglalkozás, részint pedig az egyes egyedek gazdasági lehetőségei szerint alakul (inséges, szegény, jómódú, gazdag, nagyon gazdag stb.). Ez utóbbi tényezők kombinációi szerint jönnek létre a paraszti, ipari, kispolgári, lateiner stb. életformák és ezek belső tagozódásai az agrárproletár életformától kezdve a születési és a vagyoni arisztokráciáig.

Az életforma szerinti tagolás különösen a régi társadalomtan szerinti „nép”, illetve „alsó osztály” keretein belül fontos és jelentőségteljes. A felső, közép és alsó osztályra való tagolás egyben életforma különbségeket is jelent.

Ennek azonban a skálája rendkívül szűk s mivel a középosztály, vagy legalább is az ennek minősíthető vagy minősített réteg harmonikaszzerűen szét-húzódott és a XIX. század második felében kezdődött ú. n. polgáriasodási folyamat az ú. n. „alsó osztályt“-t igen tagoltta tette, ma már nem kielégítő. A polgáriasodási folyamat pedig nemcsak az „alsó osztály“ iparforgalmi elemeit tette, legalább is látszatra, a régi értelemben vett „középosztály“ alsó rétegeivel, valójában szellemi proletáriátussal egyenértékű, vagy magasabb nivójú elemekké, hanem a parasztság egy jelentékeny részét is. A régi értelemben vett „középosztály“ ma már csak származási és bizonyos mértékig „úri társasági“ előítéletekből táplálkozó álképlet.

Az életforma különbségek az élet különbségeit jelentik. Következésképpen mások az igények, mások a szükségletek, más a világnézet és más az értékelés. Mindezek jelentkeznek a közigazgatással szemben is. Mivel pedig a közönséget elsősorban a közigazgatás tevékenysége érdekli, a különböző életformában élő népesség igényei és értékelése is erre vonatkozik. A tevékenység azonban szoros összefüggésben van a szervezettel is. A különböző feladatok elvégzésére más és más szervek beállítása válik szükségessé. Elegendő legyen itt csak egy szociális problémákkal terhelt agrárproletár vagy egy aránylag jómódú iparforgalmi közösségre utalni, hogy a fenti tétel indokoltá váljék.

Azt vizsgálva most már, hogy az életforma szempontjából a közigazgatásra nézve a homogenitás vagy a heterogenitás az előnyösebb, a válasz csak a kettő szintézise lehet. A homogenitás és heterogenitás általános előnyeinek és hátrányainak vázolásánál mondottak főleg az életformára vonatkoznak. Az esetben pedig, ha a tényleges adottság az életforma szempontjából akár a homogenitás, akár a heterogenitás, a közigazgatásnak ezzel az adottsággal számolnia kell és a maga előrelátásával és tevékenységével arra kell törekednie, hogy az előnyök lehető kihasználása mellett a hátrányok a lehetőséghez képest kiküszöböltessenek.

A népesség kérdéseinek vizsgálata után nézzük most már azt, hogy a mai magyar közigazgatásra ezek az adottságok milyen mértékben hatottak?

A magyar állam végrehajtó hatalmi szervezete történeti folyamatban alakult ki. Ennek során csak egyszer volt „uno ictu“ változás a múlt század közepén, az 1848-as átalakuláshoz fűződő jelenségekben és azok következményeiben. Ez azonban bármennyire is nagy részét érintette a magyar életnek, a közigazgatás terén régi intézmények átalakításával, újak szervezésével a modernség és a tradicionalizmus keverékeként nem hozta azt a reformot, amelyet pl. a törvényhozás terén keresztülvitt. A változások forradalmiak voltak, de a bíraskodás és a közigazgatás el-

választásán, valamint a parlamenttől független központi szervek (dikasztériumok) megszüntetésén, illetve a törvényhozó hatalom alá rendelt minisztériummá való átalakításán kívül, lényegbevágó szervezeti változásokat csak a községi szervezet kiépítésével hoztak. A közönséggel érintkező közigazgatás gerinceként továbbra is a megyerendszer maradt. Ezt kétségkívül demokratikusabb alapra helyezték, de a nyers virilizmus és egyéb tényezők következtében a vármegye vezetésében lényegesebb változás nem alakult ki. A közigazgatás rendezése azóta is állandó kormányprogramként szerepel. Közben azonban Magyarország is keresztül ment az ipari forradalmon és annak velejárói itt is tényként és adottságként jelentkeztek. Az ezekből folyó problémák megoldási eszközeként jelentkezett a centralizáció, az államosítás. Ez egyre nagyobb és nagyobb térre terjedt ki, de — egyes szakhatóságokon (pénzügy, rendészet) kívül — csak hatósági jogkör nem gyakorló szakszervek államosításában nyilvánult meg. A területi önkormányzatok és az állami szervek közötti együttműködés biztosítására részint a régi főispáni intézmény új tartalmi kitöltését, részint pedig a közigazgatási bizottság sajátos intézményét állították be.

Az ipari forradalom után társadalmi és állami élet a közigazgatással szemben egyre több és több feladatot állított. Ennek következményeként a régi „nobile officium“-ként végzett megyei közigazgatás is a Concha értelmezésbeni „hivatalnoki“ közigazgatássá alakult át s ezzel együtt az állami szervek és az azok feladatait ellátó ugyancsak hivatásos közszolgálati alkalmazottak száma megsokszorozódott. Az ú. n. „általános igazgatás“ feladatkörét ellátó szervezet azonban maradt a törvényhatóság és a község.

Mind a törvényhatóság és mind a község a területi elv alapján létrejött önkormányzati test. Mit jelent ez a területi elv? Azt, hogy az ennek alapján létrejött szervezetek egy bizonyos területen állandóan lakók összeségeként létrejött közorgánumok. Összetartó erejük a közös helységi vagy vidéki lakhelyből eredő érdekközösség. Nyilvánvaló, hogy az így létrejövő közigazgatási szerv tevékenységének az ezen a területen lakók részint tárgyát és célját, részint pedig annak hordozóját és megvalósítóját képezik.

A magyar területi önkormányzatok, mint közigazgatási egységek és a közönségük közötti viszonyt vizsgálva mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy ennek az exakt megállapításához szükséges ténymegállapításoknak még csak egy része történt meg. Nevezetesen eddigelé fact finding módszerrel csak egyetlenegy

kiváltságos helyek (szabad királyi városok) jelentkeztek. A fent jelzett átalakulás a városi településekre ugyan két szervezeti típust konstruált a rendezett tanácsú (később megyei) városban és a törvényhatósági joggal felruházott városban. Ezek a típusok azonban elsősorban jogi kategóriák és a településhez különösebb közülük nincs. Ennek következménye az, hogy egyes törvényhatósági, vagy akár megyei város területe igen gyakran nagyobb, mint akárhány járás területe, sőt a legnagyobb területi kiterjedésű törvényhatósági városaink nem igen maradnak el a kisebb területű vármegyéktől. Sőt Debrecen, Kecskemét, Szeged és Hódmezővásárhely területe nagyobb, mint a jelenlegi Ung vm. területe, Kiskunhalas megyei város területe pedig alig valamivel kisebb annál. Ezeknél tehát vidéki település van helységi szervezetbe foglalva, annál is inkább, mert ez a nagy terület településföldrajzilag több településből áll. Rendszerint a belső zárt városias vagy falusias és a nagy határokon szétszórt tanyai településből. Ez utóbbiban pedig igen gyakran félig zárt, falusias jellegű agglomerációk is létre jönnek. Pl. Szeged határában Röske, Szentmihálytelep, Alsóközpont, Felsőközpont stb.

Annak igazolására pedig, hogy a vármegyei beosztás nem a természeti és gazdaságföldrajzi tájakon nyugszik, hanem tradicionális elemektől tarkított történeti tájfogalomká kezdenek kialakulni a mai megmerevedett megyehatárok között, *Elek Péternek* a jelen kötetben közölt tanulmányára hivatkozom.

A lélekszám kérdésére a mai magyar közigazgatásból már az előzőkben hoztam fel példákat. Itt is az a helyzet, hogy a lélekszám hatása csak egészen nagy vonalakban érvényesül. Ezt Alsó László vizsgálatai mutatják,⁵ amelyekben a községek területi és lélekszámi megoszlásának leggyakoribb értékei (modus) alapján mutatta be, hogy általánosságban milyen lélekszámi és területi értékek alapján jelentkeznek a szervezeti eltérések jogi kategóriái a kisközség, nagyközség, megyei város, törvényhatósági város. Itt azonban lényeges eltérések jelentkeznek és sokszor oly nagy számban, hogy ez az általánosságban jelentkező törvényszerűség értékét erősen problematikussá teszi. Ezt az alanti és az 5000 léleknél népesebb közületeink közigazgatási beosztását feltüntető adatok igazolják.

⁵ Alsó László: A község szervezés alapelvei. Bp. 1935. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 19. sz.

	nagy- község	megyei város	thjf város
5000—10.000 lélek	178	4	—
10—20.000 „	58	18	—
20—30.000 „	7	12	3
30—40.000 „	—	10	1
40—50.000 „	—	3	1
50—75.000 „	—	4	5
75—100.000 „	—	—	1
100.000 felül	—	—	3
együtt:	243	51	14

A jogi kategóriáktól függetlenül felismerhető szervezeti tényekben (hivatásos alkalmazottak száma, szervek és intézmények száma, költségek stb.) a lélekszám hatásai már jobban jelentkeznek. Az alkalmazottak száma és a lélekszám közötti összefüggések azonban, legalább is a tatai járás területén igen érdekesen alakulnak. Bizonyos növekedés észlelhető a lélekszámmal együtt az alkalmazottak számában. Ez azonban sokkal gyengébb erősségű, mint a lélekszám növekedése. Okozója részint az a körülmény, hogy a több hivatásos alkalmazottal dolgozó szervezetben már érvényesülhet a munkamegosztás, ami lehetővé teszi, hogy már érvényesebben hivatásos alkalmazott nagyobb tömegek igazgatását láthassa el. Másrészt pedig a tatai járás nagyobb lélekszámú községei a városias Tata kivételével az életforma szempontjából homogén ipari proletár községek, amelyeknél éppen a homogenitás következtében kevesebb hivatásos alkalmazottra van szükség, mint egy ugyanolyan vagy kisebb lélekszámú heterogén községben. Közigazgatási statisztikánk kezdetlegessége pedig kevés ténybeli alapot jelent ennek a körülménynek teljes kivizsgálására.

A népesség összetétele a mai szorosabban vett közigazgatási jogi kategóriákban szervezetenként csak annyiban jelentkezik, hogy az 1929 : XXX. t.-c. rendelkezései következtében a törvényhatósági bizottságban a népesség összetételének felekezeti, illetve egyes hivatási alapon szervezett csoportjai, mint ilyenek is képviselhetők. Ezelőtt ez a képviselés csak pártpolitikailag (t. i. a választójog mikénti gyakorlása következtében) volt lehetséges. Ettől eltekintve csak a vagyoni cenzus érvényesülhetett a nyers virilizmusban. A községekben és a megyei városokban még ma is ez a helyzet. A törvényhatóságokban a nyers virilizmus

képviselativé alakult át. A pártpolitikai lehetőségeken belül is érvényesült a népesség az önkormányzati testületek összetételében. Nagy vonalakban ez is követi ugyan a népesség összetételét, de erősen kedvez egy-egy közsületen belül a szervezett kisebbségi csoportoknak. A vonatkozó tatai járási vizsgálatok legalább is erre engednek következtetni. Ennek okozója részint ezeknek, főleg az életformák szempontjából nagyobb anyagi lehetőséggel rendelkező kisebbségi csoportoknak szervezettebb, illetve szervezhetőbb mivoltában, részint pedig az 1929 : XXX. t.-c.-nek a relativ többségre alapított választási rendszerében keresendő.

A fenti tény a tatai járásban egyaránt jelentkezett a nemzetiség, a vallás és az életforma terén. A járás egyes községeiben a képviselőtestület és az összes lakosság összetételét vizsgálva az derült ki, hogy a nyelvi kisebbség (különösen a német) erőteljesebben nyert képviseletet a képviselőtestületekben, mint az összes lakosságban. A választott tagokat tekintve pedig a vegyes nyelvű községekben magyar csak egyetlenegy esetben jutott be a képviselőtestületbe. A vallási megoszlás terén ugyanez volt tapasztalható s itt már a nyers virilizmus is jelentős szerepet játszik a zsidóság és a reformátusok javára. Az életforma tekintetében pedig agrár községekben az iparforgalom, ipari községekben pedig az agrárélem előretörése volt tapasztalható. Az agráréletformán belül pedig a számszerűen kisebbséget jelentő, de vagyoniilag teljesen megalapozott gazdaréteg ragadta magához a vezetőszerepet s a számbelileg túlnyomó agrárproletár réteg alig, a gazdasági cselédség pedig egyáltalán nem jutott képviselethez. Az agráréletformának ezek a különbségei a tatai járásban együtt jártak a fentebb már vázolt anyanyelvi, illetve vallási különbségekkel is. Közelről sem akarjuk a tatai járásban tapasztalt fenti tényeket általánosítani, de azokat mindenesetre megfontolandónak és elegendőnek véljük arra, hogy a kutatás ebben az irányban továbbra is kiterjedjék.

A fentiek felismerése teszi indokolttá a közigazgatási reformnak azt az irányát, amelyet az 1929 : XXX. t.-c.-vel a jogalkotás a törvényhatóságokra nézve kijelölt. A közigazgatásba nemcsak a területi elv által összehozott népesség-csoportok, hanem az egyéb személyi elvek által összehozott népesség-csoportok is bekapcsolandók. Az általános és egyenlő választójogra alapozott szervezeti felépítés, amint láttuk, a közönségnek csak egyes elemeit teszi a közigazgatási tevékenység megvalósítójává és hordozójává. Ez pedig igen könnyen vezethet

arra, hogy az így kimaradt népességcsoportok a maguk helyzetét alacsonyabbrangúnak tartásuk és érdekeik érvényesítéséről más-képpen gondoskodjanak. A nemzetiségi, vallási és szociális forradalmaknak közös gyúanyagja ebből ered. Az így kimaradtak a közigazgatásban és az államban nem barátot és támogatót, hanem ellenséget és elnyomót látnak. Azt pedig egyetlenegy közület sem engedheti meg magának, hogy csak egyes rétegekre támaszkodjék és nem polgárai összességére. Ezen túlmenőleg a területi elv, bár kétségkívül közös érdekek is nyilvánulnak meg benne, egymagában nem alkalmas az összes érdekek kiegyenlítésére és közérdekké való szintetizálásra. Nemcsak a közös lakóhely, hanem más tényezők is jelentenek egyéni vagy csoport érdeket. Ebből következik, hogy ezeknek a kielégítése és megoldása nem történhetik kizárólag a területi elv alapján létrejött közületek keretein belül, hanem erre a célra közhatósággal felruházva kell szervezni, vagy ezt lehetővé tenni, más közületeket is. Bizonyos mértékig az erre irányuló társadalmi tevékenység és tövényhozási intézkedések ezt már eddig is lehetővé tették. Így a hitfelekezeti és az egyes foglalkozási érdekképviselői testületek terén. Ez utóbbiak közül pedig egyesekben a kuriákra való beosztással már az egzisztenciális különbségek is elismerést nyertek (mezőgazdasági kamarák, kereskedelmi és iparkamarák).

A folyamat kétségkívül megindult, csak félő, hogy tempója lassúbb, mint az élet igényei. Ennek okozója valószínűleg részint bizonyos szervek előrelátásának hiányában, részint pedig egyes egyéb és különleges érdekcsoportoknak a jelenlegi helyzet fenntartásához fűződő egyéni érdekeiben rejlik. A dolgokat azonban lehet egy ideig részletintézkedésekkel elodázni, de ennek megvannak a maga határai. A kiobbbanó feszültség pedig sokkal nagyobb pusztítást jelent az elodázással védett érdekekben, mint a tények felismeréséből fakadó és az azokhoz alkalmazkodó és idejében történő konzekvencia levonás megvalósító tevékenysége.

Nem feladatunk ezen a helyen részletes megoldási javaslatokat tenni. Ez már a napi politika síkjára tartozik. Az általános elvet azonban megadtuk és azt ismételve a következőkben foglalhatjuk össze. *A közigazgatás és az általa igazgatott népesség közötti viszony ma nem kielégítő és korrekcióra szorul. Ez jelentkezik akkor is, ha a népességet mint a közigazgatási tevékenység tárgyát és célját, de akkor is, ha azt mint annak hordozóját és megvalósítóját vesszük. A korrekciók főleg ez utóbbi téren kívánatosak. Az első szempontból a kíváncsok inkább arra szorítko-*

zik, hogy a közigazgatás igyekezzék az általa igazgatott népesség adottságait és körülményeit a mainál nagyobb mértékben megismerni és azt tevékenysége során figyelembe venni. Erre azonban csak akkor képes, ha a népesség, mint a közigazgatás tevékenységének hordozója és megvalósítója szervezeten és intézményesen is bekapcsolást nyer a közigazgatásba. Ennek eléréséhez pedig a területi elv alapján létrejött szerveken kívül a különböző személyi elvek alapján létrejött szervek is szükségesek.