

AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY KÜLFÖLDÖN

/Szovetszkoe Goszudarsztvo, 1935. évi 5. sz. 109-112. oldalakon/

Fordította: N. T. Gy.

1935. év nyarán a Szovjetunióba érkezett Magyary ur, a budapesti egyetem közigazgatási jogi professzora, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója abból a célból, hogy tanulmányozza a szovjet államigazgatás-t és a szovjet jog egyes ágait. A Szovjet-építési és jogi Intézetben /Insztitut szovetszkogo sztroitel'sztva i prava/ tett többszöri látogatása alkalmával a magyar tudós intézetünk munkatársaival eszmecsere-t folytatott és informálta őket az államigazgatástudományoknak és az államigazgatási jognak Európában és Amerikában bekövetkezett fejlődéséről. Többek között Magyary ur átadta az Intézetnek annak a jelentésnek a szövegét, amelyet "A munka tudományos megszervezése az államigazgatás területén" címmel olvasott fel Bécsben az igazgatástudományok V. nemzetközi kongresszusán. E jelentés alap gondolata a burzsoá államigazgatási jogtudománynak az államigazgatási szervezettől való éles elszigetelődésének megállapításához vezet. Jelentésében öt, az államigazgatást tanulmányozó nemzetközi intézetet / az Igazgatástudományok Nemzetközi Intézete - Brüsszelben; a Munka Tudományos Szervezésének Nemzetközi Intézete - Genfben; a Közjogi Nemzetközi Intézet - Párizsban; az Összehasonlító Jogi Nemzetközi Intézet - Párizsban //1/ és az ugyanezeket a problémákat tanulmányozó nemzeti intézetek //2/ egész sorát felsorolva az előadó képtelen volt beismerni, hogy ez intézetek eredményének legnagyobb részét a gyakorlatban nem valósították meg.

Az előadó szavai szerint a tudomány embereivel a gyakorlati emberek, az államigazgatás felelős dolgozói szembe helyezkednek. A gyakorlati és tudományos nézőpont közötti véleménykülönbség, sajnos a teljes elszakadáshoz vezet. Magyary prof. csodálkozik azon, hogy a dolgozók milyen könnyen szakítják el azokat, az egyetemi oktatókkal fennálló kötelekeket a tanulmányok befejezésének pillanatában, amelyek őket a tudományhoz kötik. "A tudomány gyakran figyelmen hagyja a lényeges és halaszthatatlan gyakorlati feladatokat, megállva az esetleges és másodrendű kérdéseknél. Sok tudós csupán elméleti felkészültséggel rendelkezik, ők egyáltalán nem ismerik a gyakorlatban az államigazgatás rendszerét, annak dinamikáját és problémáit." Magyary úgy véli, hogy a tudományt kell felelőssé tenni azért, hogy a gyakorlat nem számít a segítségére, nem törekszik felvenni vele a kapcsolatot és nemcsak, hogy bizalmatlan vele szemben, de le is nézi. A tudománynak a gyakorlattól való elszakadása elősegíti az igazgatás régi, rutinos módszereinek a megőrzését, amellyel az állami apparátus teljesen át van itatva. Nagy jelentősége van itt a munka sztereotip jellegének.

Az előadó kiemeli a továbbiakban, hogy az angol-szász országok bürokráciája, amely már az ipari forradalom után kia-

lakult és főleg az utóbbi 50 év folyamán, sokkal fogékonyabb az igazgatás racionalizálására, mint az európai kontinens bürokráciája, amely 150-200 évvel ezelőtt alakult ki és meghatározott tradíciókkal rendelkezik. Ezért a munka tudományos megszervezésének a megvalósítása szkepticizmusba és nagy tehetetlenségi erőkre ütközik bele az európai kontinensen.

+ + +

Magyary prof. beszámolójának második része a Magyar Közigazgatási tudományi Intézet munkájának volt szentelve. Az Intézetet 1931-ben a budapesti Pázmány Péter nevét viselő legnagyobb és legrégebb magyar egyetem keretében alapították meg. Az Intézet programja az államigazgatástudomány egész területét átfogja: az igazgatás elméletét, az államigazgatási jogot és az igazgatás racionalizálását. A problémák a gyakorlati szükségletekkel szoros összefüggésben jelentkeznek. Magyary prof. az Intézet keletkezéséről beszélve, kérte figyelembe venni Magyarország történelmének utolsó éveit. A trianoni béke következtében Magyarország területének 67%-át és lakosságának 60%-át veszítette el; 63 megyéből mindössze csak 25 maradt meg és ez utóbbiból is csupán nyolc maradt meg korábbi határai. Az utódállamok majdnem valamennyi magyar közalkalmazottat elbocsájtottak, és Magyarországnak kellett befogadni és valahogyan elhelyezni az elbocsájtott hivatalnokokat. Ezzel kapcsolatban a tömeges elbocsájtáshoz kellett folyamodni, nyugdíjba küldve a hivatalnokok egy részét, amely cselekedet a hivatalnokok körében erős elégedetlenséget váltott ki. A legmerevebb gazdálkodás, a munkabérek csökkentése, az állások megszüntetése és intézmények felszámolása sem tudta megakadályozni az éles gazdasági válságot. Egyedüli megoldásnak az állami igazgatás eredményességének emelése tűnt, és 1931-ben a kormány rendeletet adott ki Magyarynak, a budapesti egyetem közigazgatási jogi professzorának kormánybiztosként való kinevezéséről a közigazgatás racionalizálásának előkészítése érdekében. A biztosnak jogában állott valamennyi szerv, intézmény és közületi üzem működését tanulmányozni, és a szükséges felvilágosításokat és adatokat megkérni. A kormánybiztos a számára biztosított státusz segítségével köteles volt összeállítani a közigazgatás rendszerének részletes térképét és kidolgozni a reform-terveket azon esetek vonatkozásában, amikor ez nem érintette a minisztériumokat. A kormánybiztosra bízták a reform módszere feletti felügyeletet is az új káderek megteremtése és a létezők átképzése vonatkozásában. Mivel a kormánybiztos közvetlenül a minisztertanács elnökének volt alárendelve, jogában állott személyesen javaslattal fordulni a minisztertanácshoz. A minisztertanáccsal való közvetlen kapcsolat a kormánybiztosnak / aki 12 évig gyakorlattal rendelkezik az államigazgatás területén / lehetőséget adott a központi vezetési problémák tanulmányozására is. Ez alapján, emelte ki Magyary prof., az Intézetnek sikerült olyan nagymennyiségű anyagot összegyűjtenie, amellyel csak néhány intézet rendelkezik. Gyümölcsöző volt az Intézet számára az, hogy igazgatóját "visiting professor"-ként 1932/33-ban meghívták az USA-ba, ahol megismerkedett az USA államigazgatásának elméletével és gyakorlatával.

A magyar intézet anyagát 1932-ben vaskos, 800 oldalas kötetben az alábbi címmel tették közzé: A magyar közigazgatás összefoglaló térképe. Magyar professzor úgy véli, hogy az államigazgatásnak ilyen teljes feltérképezése nemhogy Magyarországon, de más országokban sem készült el. A magyar közigazgatás szerveiről általános képet adva, e munka felsorolja ezzel együtt valamennyi szerv hatáskörét is. A felsorolást a konkrét gyakorlat, és nem a hatályos rendelkezésekből kiszűrt funkciók formális felsorolása alapján készítették el. A különböző állami szervek munkájának megfigyelését olyan módon szervezték meg, hogy valamennyi, az államigazgatási szerveken keresztülfutó ügyet külön kartonnal szereltek fel abból a célból, hogy be lehessen mutatni minden egyes ügy keletkezését, az egyes fokozatokon való keresztülfutását és befejeződését, és főleg az eljárás jogi megalapozottságát. Mintegy 13 ezer kartont töltöttek ki, amikor is azok összehasonlításával az azonos ügyek jelentős meunységét lehetett kiemelni. Ez utóbbiakat félretéve maradt 9850 olyan ügy, amelyek rendszerezése után össze lehetett állítani a fent említett munkát is. Magyar prof. elmondotta, hogy ugyanazzal az ügyel különböző hivatalban lehetett találkozni és ezeket ugyanazon jogi normák alapján oldották meg. Es ellenkezőleg, néhány esetben ugyanazt a kérdést különböző, a hivataltól függő normák szabályozták. Megmutatkozott annak a szükségessége, hogy azokat a közös kérdéseket és ügyeket ki kell emelni, amelyeknek nem feltétlenül kell különböző hivataloknál meglenniük, mint pl. a közigazgatási bíráskodás, egyeztető bizottságok, az igazgatás racionalizációja.

Az általános igazgatási kérdések ~~széleskörű~~ csoportosítása során a következő rendszert alkották meg: 1/ a közigazgatás kapcsolatai más legfőbb állami szervekkel; 2/ a munka tudományos racionalizálása; 3/ hivatalos személyek; a./ a közzolgálati pragmatika /szabályzat/, b./ fegyelmi eljárás, c./ bér és nyugdíjbiztosítás, d./ káderek kiválasztása és elosztása, e./ ügyvitel, a belső eljárás szabályai; 4/ a kodifikáció; jogalkalmazás; 5/ államigazgatási statisztika; 6/ költségvetés /állami pénzügyek, területi önkormányzatok pénzügyei/; 7/ pénzügyi ellenőrzés /állami pénzügyek és területi önkormányzatok pénzügyei felett/; 8/ állami számvitel; 9/ állami vagyonok igazgatása; 10/ anyagbeszerzés és állami szállítás; 11/ az államigazgatás vezetése; 12/ államigazgatási eljárás; 13/ államigazgatási büntetőjog; 14/ közigazgatási igazságszolgáltatás; 15/ egyeztető bizottságok.

A magyar intézet induktív módszer alapján megkapott eredménye sok vonatkozásban megegyezik más országok szakemberei által végzett kutatások eredményeivel. Lásd pl. Willoughby : Principles of Public Administration /The Brookings Institution, Washington, 1927, 105 p./.

Magyarország közigazgatásában törés mutatkozik azzal, hogy - Magyar prof. véleménye szerint - Magyarországon nincs olyan szerv, amely felelős lenne a közigazgatásért teljes egészében.

A hivatalok ~~közötti~~ közötti ellentmondások egyeztetésével a Minisztertanácsnak kellene foglalkoznia, de az erőtlenség az egész érdeket megvédeni. Minden miniszter hivatalának szémszögéből áll hozzá a kérdésekhez, és az egész igazgatás érdekei egészében háttérben maradnak. A kormány tehetetlenségét illusztrálja a magyar intézet egy másik munkája /amely a "Magyar közigazgatás területi alapjai és racionalizálása"/3/ címet viseli/, amelyben megjegyzik, hogy ha a minisztertanács idejében és aktívan foglalkozott volna ezzel a kérdéssel, Magyarország területi beosztásának ez a kuszasága nem alakult volna ki. Ez a példa nem egyedülálló. Magyar prof. úgy véli, hogy az a Minisztertanács elnöke, lévén csak az első az egyenlők között, nem oldhatja meg a hivatalok közötti ellentmondásokat, amennyiben minden miniszter közvetlenül felelős a parlamentnek. Magyar prof. a továbbiakban aláhuzza azt a körülményt, amely a szovjet igazgatásban teljeséggel értelmetlen: Magyarországon, az előadó szavai szerint a minisztertanács tagjai nem tartják magukat az általuk vezetett terület kompetens vezetőjének. Ily módon még magának a formális kabinet megléte esetén is a végrehajtó hatalom funkcióit tisztán politikai testületek és nem kompetens, felelős személyek valósítják meg.

Hasonlóan ahhoz, mint Hoover /4/ az USA elnöke, kutatva az iparban lévő veszteségek okait, úgy találta, hogy 50 %-on felül minden veszteség a vezető hibájából történik, és mint Henry Fayol /5/, bebizonyítja, hogy ezt a megállapítást teljes egészében a közigazgatásra is lehet alkalmazni. Az államigazgatás nem kielégítő gazdaságosságáért és eredményességéért ezért a vezetés felelős, amelynek idejében kell racionalizálnia. Az igazgatás létező rendszereinek egyik legalapvetőbb hiányossága az, hogy - Magyar prof. szavaival élve - nincs egységes akarat, egyszemélyi felelős vezetés, egységes "parancsolás". Ezt a hiányosságot a végrehajtó hatalom vezetői hatáskörének szabályozása útján kell megszüntetni, a munka tudományos megszerzésének követelményeit szem előtt tartva. A magyar professzor hangsúlyozta, hogy az államigazgatás valamennyi tudományos kutatója arra a következtetésre jutott, hogy bármilyenek is lennének a végrehajtó hatalom vezetőinek személyi adottságai, munkaképessége és szakképzettsége, szükséges, hogy közvetlenül olyan személyek csoportjára támaszkodjanak, akik nem tartoznak egyik minisztériumhoz sem, és megfelelő szakképzettséggel és szabadidővel rendelkeznek. Az ilyen "vezérkar" emeli az új miniszter szakmai tekintélyét a hivatásos hivatalnokok szemében, akiket eddig tisztán politikai és nem szakmai motívumok mozgattak. Másrészt, az ilyen "vezérkar" léte, az előadó véleménye szerint, van hivatva megakadályozni azt, hogy a hosszú sorokban felsorolt racionalizálási programot ne hogy meggyűlöljék. A ma létező rendszer mellett ugyanis a kormány összetételében bekövetkező hirtelen változással és minden egyes új kormányval és új programmal fellépő új miniszterrel kapcsolatban, sok új kezdeményezés valósul meg, de közülük egyiket sem viszik következetesen végig.

Az előadó befejezésül rámutatott a tudományos munkaszervezésnek még nem kellően kidolgozott elméletének egyes részeire az államigazgatás területén, ahol bizonyos sikereket csak az irodatechnika /Office Management/ és a személyek minősítésének kérdésében érttek el. Az elmélet még nem képes irányítani a gyakorlatot. Hiányoznak a megvalósítás feltételei, a munka hatékonyságának és az eszközök fejlődésének, az egyes hivatalok és állások hasznosságának, a vezetők értékességének kritikai értékelése. Ugyanakkor a racionalizáció ellenállásba ütközik. A racionalizáció ellenzői: a hatalomhoz szívesen ragaszkodó politikusok, a nagyszámu hivatalnoki kar, a közvélemény, a kialakult, részül informált kisburzsoázia. E káros tényezőkkel folytatott harc érdekében a racionalizáció támogatóinak mozgásba kell hozniuk a rendelkezésre álló összes elméleti arzenált. Értékes hozzájárulást ad ehhez a közigazgatási jogi nemzetközi intézetek és főleg a nemzetközi kongresszusok munkája, amelyek jelentősége felmérhetetlenül nagy.

+ + +

Magyary prof. beszámolójának számunkra tisztán információs jelentősége van. A beszámolóban felvetett tudományos problémák nem kidolgozottak és ezért nem lehet itélni azok lényegéről. A beszámoló egyik alapvető gondolata az elmélet és gyakorlat közötti hatás felszámolásának szükségessége, és többek között az államapparátussal és az államigazgatással foglalkozó tudományok az államapparátus gyakorlati tevékenységének tanulmányozása és általánosítása útján való megteremtésének szükségessége /számunkra nem új. az államapparátussal és államigazgatással foglalkozó szovjet tudomány rég eltekintett már az államapparátus szervezetét és működését szabályozó tiszta normák és szabályok tisztán formális klasszifikációjától. A szovjet államapparátust vizsgálva, mi azt a valóságban, a természetben és nem a rendeletek alapján tanulmányozzuk. De tudományunknak ez a pozitív oldala egyúttal gyengesége is: az államigazgatás dogmatikai elemzésétől való eltekintés sajátos "jogi nihilizmusba" nő át, amelynek következtében az országos és a helyi igazgatás egyes ágaira vonatkozó jogszabályok elemzése, rendszerezése és általánosítása nem valósul meg.

E jelenséget a legrövidebb időn belül meg kell szüntetni. E célból tanulhatunk valamit a külföldi tapasztalatokból. Szükséges kapcsolatba lépni a nagy számban lévő intézetekkel, szükséges a velük való irodalom-cserének a kiszélesítése, szükséges megszervezni az államjog, az államigazgatás, az államapparátus racionalizálása stb. kérdések tekintetében a külföldi munkákról való rendszeres tájékoztatást. Végül szükséges megszervezni az ezekkel a kérdésekkel foglalkozó legértékesebb külföldi munkák lefordítását.

L. és Scs.

++q++

Lábjegyzetek

- /1/ Institut International des Sciences Administratives /Bruxelles/,  
 2/ Union Internationale des Villes /Bruxelles/, 3/ Institut  
 International d'organisation scientifique du Travail á Genève,  
 4/ Institut International de droit public /Paris/, 5/ Institut  
 International de droit comparé /Paris/.
- /2/ Az USA-ban kb. száz olyan intézet van, amelyek a városrendészet-  
 tel és igazgatással, a közigazgatással, bérekkel és státuszokkal  
 foglalkoznak. Legrégibbi közülük - National Institute of Public  
 Administration. *total*
- /3/ Administrative Boundaries and the Rationalisation of the Public  
 Administration, By Gyula Hantos with introduction by Prof. Count  
 P. Feleki /valószínűleg Telekiról van szó! - H.T.Gy./ and Prof.  
 Z. Magyary and with 56 maps. Printing Office Atheneum, Budapest,  
 1932.
- /4/ Cf. Vaste in Industry, 1921.
- /5/ Deuxieme Congres International des Sciences Administratives de  
 Bruxelles, 1923. Comptes rendus des seances du congres Bruxelles;  
 Goemaers Imprimeur du Roi, Editeur, 1923,p.13.

+ + + + +