

V. 8.
351.413

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET
INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

No. 4. SZ.

IGAZGATÓ:
MAGYARY ZOLTÁN
EGYETEMI TANÁR.

A
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS
RACIONALIZÁLÁSÁNAK
PROGRAMMJA

ÍRTA:

MAGYARY ZOLTÁN
EGYETEMI TANÁR,
A KÖZIGAZGATÁS RACIONALIZÁLÁSÁNAK
KORMÁNYBIZTOSA

5
1980 (4)



171/10932.



KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA VIII, MŰZEUM-KÖRÚT 6.
BUDAPEST, 1932.



Bevezetés.

Közigazgatásunk racionalizálásának gondolata lassan ugyan, de fokozatosan tért nyer. A közvélemény kezdi mind tisztábban látni a tennivalót és a kormány maga is mindjobban közeledik a probléma központja felé. Mindez azonban a gazdasági helyzet nyomása alatt történik, csak a végszükségnek engedve, mint egyszerű takarékoság, hátrálás a defenzíva csüggedt hangulatában, irányító nagy cél, az építő munka meggyőződése nélkül. Pedig a helyzetnek ez a felfogása helytelen. X

A közigazgatás racionalizálása a mai kornak általános közszükséglete, amely minden országban, nemcsak a legyőzötteknél, hanem a győzteseknél és semlegeseknél is folyik.

Szükség van rá mindenütt először azért, mert a nemzetek történelmében időről-időre, generációról-generációra el kell végezni az állami berendezés továbbfejlesztésének munkáját, amely kötelezettség elismerése a legnemesebb értelemben vett konzervatívizmussal is együttjár. A világháború hatása ennek a revíziónak szükségességét mindenütt tudatosította. 1

A közigazgatás átszervezésére azonban ezúttal ennél a normális fejlődésből származó oknál sürgetőbb szükség is hárul a mai generációra annak következtében, hogy a gazdasági és szociális fejlődésnek a mult század közepétől bekövetkezett rohanó növekedése magával ragadta az állami szerkezetet és a közigazgatás gépezetét is, amely szintén a nagyüzem méreteire növekedett és feladatainak sikeres megoldásához a munkamegosztásnak, a szervezésnek és irányításnak és mindezekben a szakértelemnek olyan fokára van szüksége, amely a laisser faire kényelmes kormányzati korszakát a tervszerű cselekvés és minden irányban való előrelátás terhes feladatával váltotta fel. A közigazgatási nagyüzem helyes szervezésének és gazdaságos teljesítőképességének problémája az, ami a közigazgatásnak és a közigazgatási tudományoknak egyaránt új korszakát nyitotta meg éppen a mai időkben. X

Ehhez járul nálunk harmadik fontos, különleges magyar okként az ország feldarabolása, ami nemcsak területét és méreteit, hanem nemzeti és társadalmi összetételét és anyagi erejét is annyira megváltoztatta, hogy a változás jelentősége és kihatása az 1848-as nagy átalakulás jelentőségével és kihatásával vetekszik, ha ezt csak lassanként kezdjük is felismerni. 3.

Van tehát elég ok arra, hogy közigazgatásunk új szükségleteivel foglalkozzunk. És az alábbi összefoglalás mutatja, hogy ez nem leverő visszavonulás, hanem új erőgyűjtés, elvesztett anyagi erőknak szellemi erővel és tehetséggel való pótlása, tehát nemzeti alkotó munka, a szó felemelő és lelkesítő, a nemzet felegyenesítésére alkalmas értelmében.

Az alábbiakban igyekszem a közigazgatás racionalizálásának egész horizontját megvilágítani, azzal a megjegyzéssel, hogy ez csak vázlat,

amely további kiegészítésre és fejlesztésre szorul, de talán így is alkalmas annak igazolására, hogy a feladat részleges rendelkezésekkel, véletlenül múltó töredékes reformokkal meg nem oldható, hanem egységes terv szerinti akciónak megszervezésére és évek sorára terjedő szívós munkával való végrehajtására van szükség. A kormány feladata lesz az állásfoglalás abban a tekintetben, hogy a munkát hol kezdje és miként folytassa, mikor és milyen energiával indítsa meg, mert kétségtelen, hogy a racionalizálást csak úgy lehet elvégezni, ha azt elsőrendű fontosságúnak minősítik, és a közigazgatás java erői közül bocsátanak e célra elegendőt rendelkezésre. Úgy fog történni minden, amint a kormány határoz és annak megfelelőek lesznek a következmények is.

A magyar közigazgatás racionalizálásának programja.

① *A magyar közigazgatás egységének alapulvétele.* Magyarországon az állami és az önkormányzati közigazgatás szorosan összefonódott. Pl. a fórumrendszerben önkormányzati és állami szervek egymást váltogatják. Az állami pénzügyi közigazgatás legalsó szerve a községi jegyző, aki önkormányzati szerv, stb. Ezért a közigazgatásnak eredményes reformja nem képzelhető el akkor, ha azt csak az állami közigazgatásra akarjuk korlátozni. Ehelyett az alábbiakban mindig a magyar közigazgatás egészét tartjuk szemelőtt, beleértve az állami és az önkormányzati közigazgatást egyaránt.

Ez az álláspont a centrális hatalom és az önkormányzat viszonyának megállapításában, amely kérdés a közigazgatás szervezésének tengelye a modern államban, az önkormányzat nélkülözhetetlenségének és célszerűségének elismerését jelenti. Vannak kérdések, amelyeknek intézésében a centrális hatalom az önkormányzati szervekkel sohasem fog tudni versenyezni. Van számos ügy és pedig nagyrészt olyan gazdasági vonatkozásúak, amelyek iránt az állampolgárok különösen érzékenyek, amelyek a helyi közület közreműködése nélkül megnyugtatóan el nem intézhető és amelyeknek a helyi viszonyok szerint tárgyilag legjobb elintézése az országos érdeknek is legjobban felel meg. A közigazgatási reform tehát nem törekedhetik az önkormányzat gyöngítésére. Annálfogva viszont, hogy a magyar közigazgatás egészét és annak eredményes és gazdaságos működését tartja szemelőtt, a szervezeti hatáskörök célszerűség szerint való módosítására is késznek kell lennie olyan irányban, hogy határkiigazítást végezzen azokban az esetekben, amikor az utolsó 70 év fejlődése során állami hatáskörbe kerültek olyan ügyek (például a szociális közigazgatás terén), amelyek jobb helyen volnának az önkormányzat kezében és viszont hiányzik az állami hatáskör egyes olyan kérdésekben, amelyeknek egyöntetű irányítása nélkül a magyar közigazgatás működésének eredményessége és közgazdaságossága a szükséges színvonalra nem emelhető.

② *a) Területi kérdések.* A közigazgatásunk területi beosztásában uralkodó anarchiát kimutatta Hantos Gyula *A magyar közigazgatás területi alapjai* c. művében (Athenaeum, 1931). Ez az állapot a közigazgatás racionalizálásának követelményével össze nem fér. Szükség van a vármegyei területi beosztás alapulvételével a szempontok tisztázására, amelyekre való figyelemmel készítenék a különböző tárcák egyszerűsítési javaslatait. De szükség lesz megyei és járási határok kiigazítására is.

Javaslat: Alakíttassék külön bizottság földrajzi szakemberek részvételével a területi beosztásra vonatkozó javaslattételre.

b) A községek szervezeti formája számos esetben nem megfelelő a gazdaságos és eredményes közigazgatás szempontjából. Vannak törpe községek, amelyeknek önállósága célszerűbben megszüntethető, nagyközségek, telepnek kisközséggé, vagy kisközségnek nagyközséggé való alakítása nélkül a helyi közigazgatás problémái kielégítően meg nem oldhatók.

A közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa által adott megbízás alapján ennek a kérdésnek feldolgozása már a közel jövőben rendelkezésre fog állni.

c) A tanyai közigazgatás problémája is vizsgálatot kíván azokban az esetekben, amikor önálló község alakítása nem célszerű, vagy nem lehetséges.

Javaslat: Alakíttassék külön bizottság a mezőgazdaság és a tanyai élet alapos ismerőiből avégből, hogy ennek a kérdésnek mikénti kezelésében a kormányzati álláspont tisztáztassék.

x d) Budapest székesfőváros környékének helyes közigazgatási szervezete olyan probléma, amely minden milliós fővárosnál felmerült, és maradna. A fővárost gyűrűalakban környező nagy új települések (5 megyei város és számos nagyközség) egyrészt Pest vármegye többi területétől lényegesen eltérő szükségleteket fejlesztettek ki, amelyeknek kielégítése a vármegye részéről különös gondoskodást és berendezkedést kívánna, másrészt ezek a szükségletek jórészt olyanok, hogy csak a székesfőváros törvényhatóságával egyetértésben nyerhetnek kielégítő megoldást. Ebből következik, hogy itt sui generis szervezési probléma áll előttünk, amelynek helyes megoldását a racionalizálási program keretében tervbe kell venni.

Javaslat: Külön megbízás útján az előmunkálatok megindítandók avégből, hogy a kormány elvi állásfoglalása mielőbb megtörténhessék, ami a részletes kidolgozás előfeltétele.

e) A közigazgatás helyes szervezésével kapcsolatos területi probléma a Balaton környéke, amelynek azonos közigazgatási szükségletei vannak és azokat a jelenlegi megoldás nem elégíti ki. A közigazgatás reformjának nagy kérdései közé tehát ennek a kérdésnek a megoldását is fel kell venni.

Javaslat: Külön megbízás adassék a kérdés egy alapos ismerőjének az érdemi megoldás ügyében való állásfoglalás előkészítésére.

x ③ A szervezet és hatáskör kérdésében kiindulási pontul a belügyminiszter úrnak az 1929: XXX. t.-c. módosítására vonatkozó törvényjavaslata szolgál. Ez kapcsolatos a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló, ugyancsak a belügyminiszter úr által előkészített törvényjavaslattal. A hatáskör kérdésének és mind a két törvényjavaslat anyagának kimerítő tárgyalásához fog alapul szolgálni a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa által a közigazgatási ügyek fórumairól készített részletes felvétel, amely a közel jövőben nyomtatásban meg fog jelenni.

A közigazgatás ügyeinek az egyszerűsítés céljából való revíziójára több tekintetben van szükség.

a) Vizsgálni kell, hogy mely ügyek azok, amelyekkel a közigazgatás ne foglalkozzék, mert például a háború előtt sem foglalkozott velük és csak

a háborús közigazgatás maradványai, vagy a közigazgatás működésének olyan gazdasági területekre való kitágítását jelentik, ami kár nélkül megszüntethető ;

b) a közigazgatás magasabb fokozatai a lehetőség szerint tehermentesíttessenek. Az ügyek a belügyminisztérium törvényjavaslatai szerint csak kivételesen fognak a miniszterhez feljutni, hacsak nem kormányzati ügyekről van szó. Fontos ezzel kapcsolatban, hogy megszűnjön politikai protekció okából alsófokú hatósági ügykörbe tartozó ügyeknek a miniszter által való elvonása, ami különösen a pénzügyi közigazgatás terén fejlődött ki ;

c) mindazok az ügyek, amelyek közigazgatási bírósági elbírálásra alkalmasak, elsőfokú közigazgatási határozat után a közigazgatási bíróság hatáskörébe átutaltassanak. Így különösen az összes jogvita (kontenciózus) ügyek, a nyilvánjogi ügyek akkor is, ha nem hatóság és magánfél, hanem két magánfél áll egymással szemben, a nyilvánjogi vitás ügyek akkor is, ha eddig rendes bíróság alá tartoznak stb. ;

d) jelöltessenek meg külön a közigazgatási és külön a kormányzati ügyek. A miniszterek ügykörében minél kevesebb közigazgatási ügy maradjon, hogy a kormányzati ügyekre annál több gondot fordíthassanak ;

e) jelöltessenek meg azok az ügyek, amelyek valamennyi tárca ügykörében előfordulnak, és ezért egyöntetű (nem szükségképen egyenlő) szabályozásuk kívánatos. Ezek közös névvel *általános ügyeknek* nevezhetők. Pl. szolgálati pragmatika, illetmény- és fegyelmi szabályzatok, ügyviteli és eljárás szabályzatok, költségvetési és számviteli kérdések stb.

④ A közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztése alsófokú közigazgatási bíróságok felállításával kapcsolatos. A belügyminisztérium által készített törvényjavaslat gondot fordít az ügyeknek az alsó- és elsőfokú bíróság közt való helyes megosztására. Kívánatos azonban, hogy a közigazgatási bíraskodás hatásköre általában nagy mértékben kiterjessék a jogállam eszményének minél teljesebb megközelítése végett, tekintettel arra, hogy e téren számos külföldi államnak vannak messze menő rendelkezései és az azokkal szerzett tapasztalatok kellő óvatossággal értékelve, nálunk is tanulságul szolgálhatnak.

A fejlődés iránya kétségtelenül az, hogy amint minden magánjogi jogvitának eldöntésére hatáskörrel bír a rendes bíróság, hacsak az ügy külön bíróság elé nem tartozik, éppúgy a közigazgatási bíróságoknak is rendes bíróságokká kell fejlődniök, amelyek elé minden közigazgatási jogvita terjeszthető. Vannak külföldi államok, ahol ezt a fokot már elérték, ami azt jelenti, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre elvi alapon van megjelölve. Vannak továbbá államok, amelyek a közigazgatási bíróságok hatáskörét ugyan elvileg állapították meg, de taxative felsorolt kivételeket tettek alóla. Ezzel szemben a közigazgatási bíróság hatásköre nálunk ezidőszert pozitív taxációval van megállapítva, ami azt jelenti, hogy az ügyek elvileg nem vihetők bíróság elé, hacsak ezt a törvény kifejezetten felsorolt ügyekre nézve meg nem engedi. A taxáció kerete ugyan 1896 óta bővült, és a belügyminiszter úr törvényjavaslatával valószínűleg még tovább fog bővülni. Arra kell azonban törekedni, hogy a bíróság elé tartozó ügyek száma legyen nagyobb a kivételeknél és ilymódon a kivételek taxációja mellett közigazgatási bíróságunk hatásköre is elvileg legyen megállapítható. Kétségtelen, hogy ezen a téren is fokozatos haladásra van szükség, de annak ismeretében

kell a kiterjesztés ügyében állást foglalni, hogy a nemzetközi jogfejlődés és a jogtudomány haladása minden irányban mennyire jutott.

5) A közigazgatás szervezetének újjáépítése és egyszerűsítése terén fontos tennivalók és kiadós lehetőségek vannak annál fogva, hogy 1867 óta közigazgatásunkban két irányú párhuzamosság (Doppelgeleisigkeit) fejlődött ki. Az egyik az állami és önkormányzati közigazgatás közt, a másik az állami közigazgatáson belül a pénzügyi és a többi közigazgatási ágak közt. 1848 előtt a vármegye a közigazgatás általános szerve volt. 1867 után azonban a vármegye mellett az állami közigazgatásnak számos (tudományos nevén dekoncentráció) fejlődött ki, egyrészt vármegyei funkcióknak államosítása útján, ami az igazságszolgáltatás államosításával kezdődött, másrészt új közigazgatási feladatoknak az állam által való megoldása útján, amelyek nem tartoztak előbb a vármegye hatáskörébe. Az eredmény az, hogy ma a törvényhatóságokban önkormányzati és tekintélyes számú állami közigazgatási szervek vannak kapitanyság, államépítészeti hivatal főnöke, gazdasági felügyelő, állatorvos, esetleg iparfelügyelő, erdőhivatal stb. önállóan működnek. Egymásközi kapcsolatuk igen laza és a közigazgatási bizottság, amely ezt a kapcsolatot leginkább képviselte, az 1929: XXX. t.-c. megalkotása által sokat veszített tekintélyéből. Párhuzamosság és a közigazgatásnak ebből származó hátrányai találhatók tehát nemcsak az önkormányzat és a szervei közt is.

A másik feltűnő párhuzamosság abban áll, hogy a pénzügyi közigazgatás szervezetileg és jogilag is teljesen külön életet él. Ennek történeti magyarázata van. A pénzügyi közigazgatás előbb fejlődött, mint a többi és a pénzügyi jog, bár a közigazgatási jognak integráns része, annak szintén legkorábban fejlődött és több tekintetben leghaladottabb ága. De a közigazgatásnak 70 év alatt utól kellett érnie a pénzügyi igazgatást és a pénzügyi jogot. Ez számos téren meg is történt. A különállóság azonban megmaradt. Például a jövedéki büntetőjognak és a rendőri kihágási jognak miért kell egymástól annyira különböznie, hogy még az általános részük is eltérő? Külön definíciója van a tettesnek, a részesnek, a bűnhalmazatnak stb. az egyikben és a másikban. Vagy teljesen különbözők a jogorvoslati eljárások. Még a jogorvoslatok neveiben és a jogorvoslati határidőkben is vannak nem indokolható különbségek. Törekedni kell arra, hogy a tervezett reformok és egyszerűsítések ezeknek a különbségeknek is a lehetőség szerint való megszüntetésével járjanak. Ha a pénzügyi rendszer valamely téren jobb, senki sem akarhatja annak az elrontását, hanem a reform a többi közigazgatásnak is a pénzügyi közigazgatás színvonalára való emelését jelentse, vagy fordítva, tehát általában a különbségeknek a magasabb szintvonalon való kiegyenlítésére kell törekedni. E téren üdös hatás várható attól, hogy a közigazgatási gyakorlati vizsgába a pénzügyi fogalmazási vizsga beolvad, amiáltal a fogalmazási karok közti színvonalkiegyenlítés is remélhető.

A multban azonban megállapítható az az eljárás, hogy a kormány túrte azt, ha az önkormányzati közigazgatás valamely téren elmaradt, mert ez érvül szolgálhatott az államosítás mellett és azt megkönnyítette. A pénzügyi közigazgatás pedig nem vette rossz néven azt, ha a többi igazgatási

államunkban - nem minden

ágak némely kérdést elhanyagoltak, vagy azzal eredménytelenül bajlód-
tak, és ezt felhasználta arra, hogy saját hatáskörét tágítsa a többi rová-
sára. Így kerültek a pénzügyminisztérium ügykörébe a heterogén ügyek,
amelyek tárgyi szempontok szerint való beosztás szerint oda nem tarto-
zhatnak. Ugyanígy merülhettek fel ismételten azok az érvek, hogy a költ-
ségvetési hitelek betartásának biztosítása végett az összes számvevőségek
a pénzügyminiszter alá rendeltessenek, holott ez a rendszabály önmagában
a cél elérésére elegendő nyilvánvalóan nem lehet.

Szem előtt tartva a magyar közigazgatás szervezeti egységét, ki kell
küszöbölnünk a megoldási lehetőségek közül azt, hogy a kormány engedje,
hogy az állami és az önkormányzati közigazgatás, valamint az állami köz-
igazgatás különböző ágai közt színvonalkülönbség legyen, és ezeknek
tudomásulvételével egyes reszortterdek érvényesülését tűrje. Ehelyett
éppen az a közigazgatás racionalizálásának feladata, hogy a közigazgatás
egységes terv szerinti felépítésében jelölje ki minden szervnek a maga
speciális feladatát és gondoskodjék annak megoldásáról és örködjék annak
megvalósítása felett, hogy ez a feladatok betöltésére mindenkor képes is
legyen.

Javaslat : A két törvényjavaslat e kérdések jelentékeny részének meg-
oldására a legjobb alkalmat nyújtja, ezért azok, a belügyminiszter úr elnök-
lete alatt, minden tárcával gondos előkészítés alapján volnának tárgya-
landók.

⑥ Annak a kérdésnek eldöntése, hogy a külső hatóságok mennyire
önállóíthatók és a miniszterek hatáskörüknek mekkora részét bízhatják
rajuk, nagymértékben attól is függ, hogy milyen támaszban részesülhetnek
a külső szervek a központ részéről működésük ellenőrzése és kételyeikben
való tanácsadás útján. A decentralizáció nagyobb arányú nem lehet, ha
e téren gyökeres változást keresztülvinni nem tudunk. A minisztériumok
túlnyomó része, és éppen az ügyosztályfőnökök és a magasabb rangúak,
nem ismerik eléggé az országot, íróasztal mellől kormányoznak és a külső
szervek gyakran panaszkodnak elhagyatottságról, amit a 6-os bizottság-
nak is alkalmá volt többször megállapítani. Eredményes kormányzás
nem érhető el a helyi viszonyoknak, a külső vezetőknek a saját környeze-
tükben való ismerete és anélkül, hogy a minisztérium vezető tisztviselői
tisztában legyenek azzal, hogy a szereplésük, intézkedéseik, vagy sokszor
passzívításuk hogyan fest kívülről nézve.

Ezért szükségesnek látszik a hatáskörök revíziójánál arra is figye-
lemmel lenni, hogy a decentralizáció erős legyen, egyúttal a központból
a helyszínen való ellenőrzés megszerveztessék. Az ezzel járó kiszállási
költségek sokszorosan megtérülnek a közigazgatás olcsóbbítása és gyorsí-
tása útján.

Javaslat : Ez a kérdés az 5. sz. kérdés tárgyalásával kapcsolatban
mérlegeltessék.

⑦ A közigazgatás és a gazdasági élet. ⑧ A közterhek súlya. A köz-
igazgatás költségei az állami és önkormányzati közigazgatás együttes
költségeiből adódnak, amelyek ugyanazoknak az adófizetőknek a vállán
kumulálódnak. A közigazgatás költségeinek mérlegelésénél tehát nem elég
az állami költségvetésből kiindulni, hanem ahhoz hozzá kell adni a tör-

vényhatósági és községi költségvetések összes terhét is. A belügyminisztérium ezért nyújtson az önkormányzatok 1932. évi költségvetési adatainak feldolgozásával megfelelő tájékoztatást: a) a vármegyék, b) törvényhatósági városok, c) megyei városok, d) nagy- és kisközségek kiadásairól és bevételeiről és pontos személyzetéről. Szükséges egyúttal, hogy ezentúl ezek az adatok a Statisztikai Évkönyvben a közigazgatásra vonatkozó alább tárgyalandó statisztikai adatokkal együtt rendszeresen közzé is tétessenek.

A közigazgatásnak így együttesen számított költségei osztandók fel személyi és dologi kiadásokra. Ezeknek analízálásából kell a közigazgatás költségeinek csökkentésére észszerű tervet kidolgozni.

Személyi kiadások. A személyzet pontos számának adatai eddig nem hozzáférhetők. Mindig csak az állami alkalmazottakról beszélünk, de az önkormányzati alkalmazottak száma a legjobban őrzött hivatalos titkok közé tartozik.

A személyzet szükséges létszámának meghatározására lényeges tényezők a következők: aa) a munka mennyisége, bb) a személyzet minősége, cc) a személyzet munkaideje és dd) az alkalmazott eljárási mód.

Ad aa) Meg kell vallanunk, hogy a munka mennyisége tekintetében számos előfeltétele hiányzik a valódi helyzet ismeretének és az egyes alkalmazottak és egész intézmények munkája összehasonlítható kritikájának. Hozzá kell azonban tennünk, hogy mindennek a módját meg lehet találni, azt külföldön sokfelé megoldották, sokfelé rendszeresen tanulmányozzák és itthon is nagy különbségek vannak a különböző közigazgatási ágak között, mert például az állami adóhivatalok és a pénzügyigazgatóságok működéséről állandó pontos nyilvántartás készül és áll a pénzügyminisztérium rendelkezésére, hasonlóképpen a bíróságok munkájáról az igazságügyminisztériumnak, viszont a többi közigazgatási szervek nagy részében ez a rendszeres és komoly összehasonlítást lehetővé tevő nyilvántartás hiányzik. Tehát ezen a téren is az a helyzet, hogy nagy eredményt érünk el már csak azáltal is, ha saját közigazgatásunk különböző ágazatait a legjobbnak a színvonalán kiegyenlítjük. Ezenfelül is azonban ezeknek a módszereknek a tanulmányozása és tökéletesítése a közigazgatás modern igényeket kielégítő szervezésének nélkülözhetetlen feltétele.

Javaslat: Alakíttassék bizottság az összes hivatalok és intézmények működésére vonatkozó működési kimutatások megszerkesztésére.

Ad bb) A tisztviselők minőségére azok kiválasztása, szakképzettsége és minősítése bír legnagyobb jelentőséggel.

A kiválasztás tekintetében az igények emelésére van szükség.

A segédhivatali kezelő személyzet, a gépiró és gyorsíró személyzet alkalmasságának ellenőrzése felvételi és ellenőrző vizsgák útján megbízható pontossággal lehetséges. A magasabb igényű munkánál a szaktanfolyamok és szakvizsgák a világszerte bevált módszer a szelektálásra és a színvonal emelésére. A fogalmazási karra nézve a gyakorlati közigazgatási vizsgának életbeléptetésétől jelentős eredmény várható, amely a maga hatását azonban csak évek múlva fogja éreztetni.

A követelmények emelése a teljesítmények elismerése nélkül nem várható. Ezért szükség van a tisztviselők rendszeres minősítésére és az

előléptetésnek részben az anciennitás, részben azonban a kvalitás szerint való szabályozására. A minősítvényi táblázatok ügye is olyan kérdés, amely a pénzügyi, igazságügyi és katonai közigazgatás egész területén és töredékesen más ágazatoknál is hatályban van és amit a francia, olasz, angol és amerikai, stb. közigazgatás a háború után is fenntart, sőt részben újonnan szabályozott, tehát olyan rendszer, amelyet nagyszámú testület jó kihasználásában és igazságos megítélésében világszerte nélkülözhetetlenek tartanak, nálunk pedig számos közigazgatási ágban hiányzik.

Javaslat : A minősítvényi táblázatoknak minden közigazgatási alkalmazotttól való vezetését kormányrendelet mondja ki.

Ad cc) A hivatalos időre nézve meg kell állapítani, hogy az a nyugati államokban a fogalmazási kar számára is általában napi nem 5, hanem 7 óra.

Ezzel kapcsolatban rá kell mutatnunk arra, hogy a multnak a közigazgatás szervezésében való tervszerűségéből milyen következmények hárulnak éppen a mai generációra, ami egyúttal jó példa elmulasztott vagy hibás kormányintézkedések kihatásának bemutatására. A magyar közigazgatási alkalmazottak számának rohamos növekedése a 90-es években indult meg. Ha akkor a közigazgatás felelős szervezői kellő körültekintéssel jártak volna el, akkor kellett volna a munka növekedésének leküzdésére elsősorban a munkaidőt 5 órától 7-re emelni és a személyzet szaporításához csak akkor hozzájárulni, amikor a többletmunka ezen az úton elvégezhető már nem lett volna. Ehelyett könnyen hozzájárultak a személyzet növeléséhez, ami pedig nemcsak a személyi kiadások növekedésével járt, hanem azzal is, hogy az összes hivatali építkezéseket nem úgy kellett méretezni, hogy abban kisebb személyzet napi 7 órán át, hanem nagyobb személyzet mindössze napi 5 órán át tartózkodjék. Ezek az épületek karban- és üzemeltetési költségekben és segédszemélyzetben további nem gazdaságos kiadásokat okoznak és jelentenek ma is.

Ad dd) A közigazgatásban alkalmazott eljárások terén meg kell különböztetnünk az ügyviteli eljárásokat az ügykezelési (bürotechnikai) eljárásoktól. Az ügyviteli eljárások tekintetében ami van, az nem mind modern és sok nincs is meg, nagyok a hézagok.

E téren is előbbre van a pénzügyi közigazgatás és az igazságszolgáltatás, valamint a katonai közigazgatás, mint a többiek. Szükség van többek közt a minisztériumok közös ügyviteli szabályzatára.

Javaslat : A hatáskörök új rendezése után fog kellene megállapítani azt, hogy mely szerveknél van ügyviteli szabályzatra szükség és a közigazgatás egész területén meg fog kellene szervezni és ellenőrizni záros határidőre való elkészítésüket.

§ A bürotechnikai eljárások az a terület, ahol a külföldi tapasztalatok a legközvetlenebbül értékesíthetők. Ezek az eredmények is azonban a hazai viszonyok ismeretén nyugvó kritikát, gazdaságos alkalmazást, a személyzetnek gondos begyakorlását, kiválasztásuk és bevezetésük tehát komoly szervezési hivatottságot kíván.

A bürotechnikai reformok közül kiváló jelentősége van az iratkezelési reformnak, amely téren az állandó iktatószámok rendszere a külföldön nagyon bevált. Nálunk a vallás- és közoktatásügyi minisztériumban történt ezzel kísérlet, amely részben a végrehajtás tökéletlensége miatt nem volt

kielégítő. Nem volt azonban szerencsés a feladat kiválasztása sem, mert ez a rendszer sokkal több előnyt jelent azoknak az intézményeknek iratkezelésében, amelyek tisztán közigazgatással foglalkoznak és így mindig ugyanazokra a kérdésekre vonatkozó aktáik keletkeznek, mint a minisztériumokban, ahol a kormányzati feladatok állandó változékonysága a rendszernek és a számozásnak megmerevedését és éppen az állandóságból származó előnyök kifejlődését akadályozza. Külön bizottság alakítása szükséges tehát a kérdés alapos ismerőiből először egyes kiválasztandó hatóságok (például pénzügyigazgatóság, rendőrkapitányság, tanfelügyelőség vagy főszigabírói hivatal) számára a rendszer kidolgozására és kibővítésére.

javaslat : Szakértőkből álló szűkkörű bizottság kiküldése.

Dologi kiadások. Dologi kiadások alatt az átmeneti kiadásokat is kell érteni, amelyeknek természete a dologi kiadásokkal rendszerint nagyon rokon. E téren az utóbbi évek sűrű költségvetés-csökkenései során a hitelek nagy korlátozása történt, ami a közigazgatás működésének valóban nagy és részben nemcsak a közigazgatás, hanem maga a közönség által is érzett csökkentésére vezetett. Azért mégsem állíthatja senki, hogy ez a kényszerű takarékoság a gazdaságosságnak arányosan magas fokát jelentené. A jó gazdálkodást is szervezni és az e téren elért tapasztalatokat terjeszteni kell. A dologi kiadások nagy része a közszállítási szabályzat alá esik. Közszállítási statisztikánk azonban nincsen. Ezért azt sem tudjuk, hogy a dologi kiadásoknak hány százalékát költik el a közszállítási szabályzat szerint. A közszállítási statisztika hiánya nagyon megnehezíti az állami beszerzések terén a legkedvezőbb árak elérését. E téren tehát sürgős szervező munkára van szükség, amelynek gyümölcse főleg akkor fog jelentkezni, ha nemcsak az állami, hanem a törvényhatósági közszállításoknak is összhangzó irányítása útján a beszerzések költségei csökkenthetők lesznek. A megtakarításnak fontos forrása a gazdaságosabb fogyasztás is, ami szintén szervezés és a tapasztalatok továbbadásának kérdése. E téren már jelentős lépés történt az állami épületek fűtésének és világításának racionalizálása irányában.

Ezzel a kérdéssel függ össze a gazdálkodásért való felelősségnek helyes szabályozása. Példa rá az intézeti költségvetéseknél az egyetemi klinikákon való bevezetése, ami nagyobb takarékoságnak, még a különben szabályozhatatlan gyógyszerfogyasztásnak rendezésére is vezetett és a klinikák tapasztalata szerint is az előbbi rendszernél kielégítőbb.

Javaslat : Szerveztessék meg a közszállítási statisztika és annak alapján a gazdaságos fogyasztás elsősorban a nagyobb gazdasági egységekben és azután tapasztalt szakembereknek kiküldetése útján a többi hatóságoknál és intézményeknél is.

b) *A közüzemek.* A közüzemek kérdésével újabban több törvény foglalkozik. Az 1927:V. t.-c. 3. fejezete, a Budapest székesfőváros üzemeiről az 1930:XVIII. t.-c. 87—91. §-a, valamint az iparfejlesztésről szóló 1931:XXI. t.-c. 34. §-a. Ezek a rendelkezések kivétel nélkül csak a törvényhatóságok, vagy községek üzemekre vonatkoznak, az állami üzemekről, pedig az 1931:XXI. t.-c. idézett paragrafusa szól, de csak annyit mond, hogy a kereskedelemügyi miniszter az érdekelt miniszterekkel egyetértőleg valamennyi állami üzemet és vállalatot egy éven belül megvizsgálni köteles abból a szempontból, vajjon fennállása közérdekből indokolt-e. Az önkor-

mányzati testületek háztartásának rendezéséről 1931-ben készített belügyminiszteri törvényjavaslattervezet szintén tartalmazott az önkormányzatok üzemeiről egyes, hézagos rendelkezéseket.

Mindezekben a rendelkezésekben az üzemek jogi helyzetének kimerítő szabályozása nem található és különösen nincs tisztázva az állami üzemek jogi helyzete. E téren tehát a fennálló jogi bizonytalanságnak világos rendelkezésekkel való megszüntetése a közigazgatás számos nehézségének a kiküszöbölését jelentené.

A közigazgatásnak a közüzemek útján való gazdasági tevékenysége azonban nemcsak közigazgatási feladat, hanem műszaki és gazdasági probléma is. A műszaki helyesség és gazdasági eredményesség tekintetében is vannak a racionalizálásnak nagyszámú megoldatlan problémái. Ezeknek egy fontos csoportjára rámutat dr. Márkus Jenő *A városi közüzemek racionalizálásának főbb irányelvei* címmel a Magyar Városok Országos Kongresszusa nevében készített dolgozatában. Az állami üzemek gazdasági szervezése terén is van számos jelentős feladat. Az üzleti eredmény kimutatására szolgáló kereskedelmi könyvvitel sincs még mindenütt alkalmazásban.

Javaslat : A közüzemek szervezete és jogállása tekintetében az állami üzemek jogi szervezeti formáit is tisztázó törvényjavaslat előkészítése szükséges külön megbízás útján.

Szükséges továbbá a Márkus Jenő-féle memorandum alapján a városi közüzemek racionalizálásának főbb irányelvei tekintetében való állásfoglalás, hogy annak alapján a Magyar Városok Országos Kongresszusa a racionalizálás további javaslatait kidolgozhassa.

c) A közigazgatás a ráháruló gazdasági feladatokat újabban egyre többször oldja meg nyilvánjogi hitelintézetek útján. Ezek közé a háború előtt talán csak a Földhitelintézetek, a Jegybank és az Országos Központi Hitelszövetkezet tartoztak. A háború alatt azonban hozzájuk jött a Pénzintézeti Központ, a különböző háborús központok, a háború óta pedig a FAKSZ, LEBOSZ, IPOSZ és számos más. Így tehát a közigazgatás szervezetének a közüzemek mellett egy másik új szervezeti típusa is kialakulóban van, amely típusnak közös jogi vonásai tisztázandók és a további fejlődésnek irányelvei az ötletszerű változatosság helyett, ami a megismerésüket és a velük való érintkezést a közigazgatás számára rendkívül megnehezíti, megállapíttassanak.

d) A közigazgatás kapcsolatai a gazdasági élettel annyira megszapordtak és működésének minősége a gazdasági életre olyan nagy kihatású, hogy a közigazgatás racionalizálása megnyugtató eredményre nem vezethet, ha nem sikerül a közigazgatás olyan működését biztosítani, hogy a gazdasági élet a közigazgatásban annak teljesítményei miatt támaszt lássa és a közigazgatás esetleg szükséges korlátozó beavatkozásainak közérdekű voltát belássa.

Ilyen fontos kérdéseknek látszanak többek közt a következők:

aa) az állam költségvetési évének megváltoztatása akként, hogy az újból január 1-től december 31-ig tartson. A mai állapot gazdaságilag zavaró. Csak az állam egyedül tért el a naptári évtől. Nemcsak az egész gazdasági élet, hanem még a törvényhatóságok és a községek is megmaradtak a régi rend mellett, sőt az állam adóéve is egyezik a naptári évvel.

Az 1913:XXVI. t.-c. indokolása az állam költségvetési évének megváltoztatására a következő okokat hozza fel: az országgyűlés költségvetési vitájának terjengőssége, a delegációknak közbeekelődése és mindezek következtében az appropriációs törvénynek rendszerint késéssel való megalkotása. Ezek az okok azóta megszűntek. Delegációk már nincsenek, a képviselőház házszabályai a költségvetési vita terjedelmét pontosan megszabják és az 1926:XXII. t.-c. a felsőház szerepét a költségvetés tárgyalásában korlátozta. Indemnitásra vagy éppen exlexre évek óta nem is került sor. A naptári évre való visszatérés lehetséges. Ausztria, amely attól szintén 1913-ban tért el, nyomban a háború után visszatért hozzá, Franciaország pedig éppen az idén, 1932-ben tér át az április 1-i kezdet helyett január 1-re;

* *bb)* az állam és a többi közháztartások a gazdasági piacon, mint a legnagyobb fogyasztók, gazdasági súlyuk kihasználásával elérhetik számos gazdaságpolitikai kérdés megoldását anélkül, hogy az impérium alkalmazására, rendeletalkotásra, vagy rendőri intézkedésekre volna szükség. Az államnak mint nagy gazdasági alanynak önálló gazdasági politikája kellőképpen kifejlesztve és megszervezve még nincs;

* *cc)* annak a kérdésnek állandó vizsgálata, hogy az összes közterhek, tehát törvényhozás, állami és önkormányzati közigazgatás, igazságszolgáltatás, költségei és a közadók módjára behajtandó egyéb közszolgáltatások a nemzeti jövedelemhez és annak eloszlásához hogyan aránylanak, szintén hiányzik. Ezt is meg kell szervezni, hogy annak adatai a kormányzatnak és a törvényhozásnak állandóan rendelkezésére állhassanak. Ennek a munkának végzését a Magyar Gazdaságkutató Intézet vállalhatja;

dd) a közigazgatás feladatainak megoldása a falusi lakosság mezőgazdasági vezetése és támogatása terén;

ee) nemzeti gazdasági tanács szervezése a mezőgazdaság, ipar, kereskedelem, hitelélet, munkaadók és alkalmazottak, valamint a fogyasztók részvételével, amint ez a háború után Németországban, Franciaországban, Angliában, stb. mindenütt elterjedt és bevált. Erről a kérdésről a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa külön jelentést készít elő.

9) *Az egyes tárcák által saját ügykörükben végezhető egyszerűsítések és racionalizálási reformok.* E tekintetben többek közt fel kell hívni a figyelmet a pénzügyminisztérium racionalizálási bizottsága által 1930-ban kidolgozott nagyszámú értékes javaslatra, amelyek jórészt még nem kerültek megvalósításra.

10) A közigazgatás egészét érdeklő kérdések.

a) A közigazgatási statisztika. A közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa a Központi Statisztikai Hivatallal való együttműködésben a közigazgatási statisztika szervezését, mint a racionalizálás előkészítését, első feladatai közé sorozta. A felvétel részben már 1931 december hó 31-ével megtörtént. Ez a felvétel vonatkozik a közigazgatás szervezetére, személyi és dologi szükségleteire. Szükség van még arra, hogy a felvétel a közigazgatás működésére vonatkozó adatokkal kiegészítettessék. Ezek a felvételek ezentúl évenként rendszeresen folytatandók, hogy a közigazgatási nagyüzem áttekintése és a szervezéséhez szükséges statisztikai anyag mindig rendelkezésre álljon.

b) A hatályos jogszabályoknak hivatalos gyűjteményben való kiadása. A közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa az igazság-

ügyminiszter úr által e célra átengedett dr. Farnos Dezső miniszteri osztálytanácsossal a hivatalos gyűjtemény szerkesztésének és az elszórt joganyagnak egységes szerkezetekbe foglalásának szabályzatát előkészíti. Ez a tervezet folyó évi április hó folyamán készen lesz. Szükséges lesz az annak kérdésében való mielőbbi állásfoglalás.

c) A közszolgálati alkalmazottak közigazgatási jogállásának rendszeres szabályozása. Az 1931. évi március hó 13-án tartott minisztertanács a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosát megbízta a közszolgálati alkalmazottak szolgálati pragmatikájának és szolgálati szabályzatának, valamint a minisztériumok ügyviteli szabályzatának kidolgozásával. A munka folyamatban van.

d) A fogalmazási tisztviselők képzésének emelése. A közigazgatási gyakorlati vizsgát a 9100/1931. M. E. számú rendelet megvalósította és a miniszterelnök alá rendelte.

Ezzel kapcsolatos a jogi oktatásnak halaszthatatlan reformja, amelyet a közigazgatási racionalizálásnak kormánybiztosa már szintén kidolgozott és amelyet a vallás- és közoktatásügyi miniszter úr tárgyalás alá vett.

Szükség van azonban a fogalmazási ügykörben nem jogi képzéssel működő tisztviselők képzettségének emelésére is, ahhoz hasonlóan, amint a gyakorlati szakvizsga a jogi képzettségűekkel szemben nagy új követelményt jelent. Ennek a kérdésnek megoldását szintén a racionalizálás kormánybiztosa készíti elő. E célra törvényhozási felhatalmazásra is szükség lesz.

A közigazgatás racionalizálásának sikerére, de általában a közigazgatás működésére túl nem becsülhető fontosságú kérdés a tehetséges és nagy tudású vezető tisztviselők biztosításának a kérdése. E téren nagy körültekintéssel és előrelátással kell a következetes kiválasztás állandó érvényesülését biztosítani.

e) A több tárca ügykörét érintő, az ügynevezett általános ügyek előkészítésének és kodifikálásának megszervezése. E téren a külföldön újabban többfelé szükségesnek tartják, hogy a minisztertanácsnak kollégialis döntése helyett egy személynek, a miniszterelnöknek arbitriuma döntsön. Ugyancsak őneki kell hatáskörrel bírnia arra, hogy az egy tárca ügykörét meghaladó ügyek idejében való megoldásáról gondoskodjék, illetve megoldásuk iránt kezdeményezést tegyen. Ilyen kérdés pl. a hatósági gondozás alatt álló fiatalok ügyének egységes szervezése, mert ennek az ügykörnek számos minisztérium közti széttagolása a közigazgatás munkájának felesleges szaporítását, az eredménynek pedig káros leszállítását jelenti.

f) A közigazgatásnak állandóan szüksége van szellemi központra. Ez eddig hiányzott. A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy végre a közigazgatás, mint egész, került mérlegelés alá. A racionalizálás módszerét szellemesen definiálták úgy, hogy az nagyban látás és nagyban dolgozás. Országos méretekben látni és dolgozni a szakminisztereknek ugyan feladata, de a tárcarendszer munkamegosztásánál fogva, ez saját ügykörükre szorítkozik. Az integrálás, az egésznek szem előtt tartása éppen a miniszterelnök speciális funkcióját alkotja és közigazgatásunk racionalizálása a kívánt színvonalát nem érheti el, és maradandó eredményre nem juthat ennek a kérdésnek megoldása nélkül. Ezért szükséges a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása végett a miniszter-

elnök hatáskörének kiterjesztése, mint azt a kormánybiztos 1931 november havában előterjesztett memorandumában, az ily irányú külföldi fejlődésre is utalva, javasolta. (Athenaeum r. t., 1931.)

A szellemi központ feladata a közigazgatási szervezet egységtudatának fejlesztése, a kormányzati politikában a kormányok változásai közt is a nemzet érdekeinek legmegfelelőbb irányzat folyamatos követéséhez szükséges öntudat fejlesztése, ami a közigazgatásban magas színvonalú szakemberek képzésének is a legjobb iskolája.

Ennek a munkának egyik része lesz a közigazgatási politika egyes részeiről rendszeres összefoglalások kiadása, amire a közigazgatási gyakorlati vizsgáról szóló 9100/1931. M. E. sz. rendelet a miniszterelnököt kötelezi is.

g) A magyar közigazgatásnak a fentiek értelmében való racionalizálása számos jogszabálynak, köztük törvényeknek is, a módosítását fogja kívánni. Ezt a külföldön is többnyire törvényes felhatalmazás alapján rendeleti úton hajtották végre. A munka gyorsasága és sikere érdekében itt is erre lesz szükség. A törvényes felhatalmazás tartalmának megállapítása és idejében való kikérése a programnak tehát fontos pontja.

II. A programm megvalósítása. A fentiekben javasolt bizottságok és külön megbízások adása a döntések és kiadandó rendelkezések előkészítésére lesznek hivatva. Külön feladat lesz a végrehajtás biztosítása akként, hogy az a várt eredményt meghozza. Ez a kérdés későbbi időpontban külön tanulmányt fog kívánni.

