

ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS FELÉ

AZ EGYÉN ÉS A KÖZÖSSÉG viszonya, a történelem csodálatos dialektikája szerint, örökösen változik. Újra és újra felhangzik az egyoldalú vitakérdés: melyik a magasabb érték, melyik jelent a másikhoz képest csupán eszközt? Az óvatosabb és bölcsőbb fogalmazás viszont csak így állítja fel a problémát: hogyan lehet és kell e tényezők között a hatásköröket legjobban elhatárolni és az összhangot biztosítani? De ne töprengjünk sokat a formulázás módján; szögezzünk le inkább két tény, amelyek igazsága felett — úgy hisszük — nem lehet vita. Az egyik az, hogy az egyes ember és az összesség egymáshoz való kapcsolatának alakulása a történeti események egyik döntő eleme és rugója. A másik, kétségsbe nem vonható körülmény, hogy a világi közösségek közül az újkor kezdete óta az állam az, amelyik a leghatalmasabb és az egyén életére a legtöbb befolyást gyakorolja. A közösségi gondolat előtérbe nyomulása tehát a gyakorlatban mindig az állami beavatkozás növekedésével egyértelmű.

Az állam cselekvéséről természetesen nem kell azt képzelnünk, hogy az feltétlenül az egyéni kezdeményezés és szabadság elnyomására irányul. Inkább az az állandóan hirdetett és többé-kevésbé meg is valósított célja, hogy az emberek minél szélesebb rétegeinek boldogulását mozdítsa elő. Fegyelmezettséget és esetleg áldozathozatalt kíván tőlük a közösség érdekében, letöri az individualizmusnak az összességre káros túlzásait, de mindezt azért teszi, mert így látja legjobban szolgálhatónak az egyének érdekeit is.

Napjainkban az emberek sorsa mindenesetre egyre jobban függ az államtól. Az egyének felé az államot leginkább *közigazgatása* testesíti meg, amelyre az állam a maga célkitűzéseinek rendszeres munkával való, gyakorlati megvalósítását bizza. Teljesen érthető tehát, hogy nemcsak a szaktudomány embereinek sorában, hanem a nagyközönség széles rétegeiben is egyre növekszik az érdeklődés a közigazgatás jó megszervezése, működésének tökéletesítése és a mutatkozó bajok kiküszöbölése iránt. A vezetés gondját viselők között terjed a felismerés, hogy hivatása magaslatán álló közigazgatás nélkül eredményesen kormányozni nem lehet és hogy a korunk államférfiával szemben támasztott követelmények közt előkelő helyet foglal el a közigazgatás beható ismerete. A közvéleménynek, amelyet a hivatalokban eljáró ügyes-bajos emberek tapasztalatai alakítanak, ugyancsak messzemenő igényei vannak a közigazgatással szemben; ma már nem csak azt várja el tőle, hogy szabályt ne sértsen és az egyének jogait tiszteletben tartsa, hanem azt

is, hogy célszerűen, közelebbről: gyorsan és gazdaságosan járjon el, valamint hogy az emberek szükségleteit kielégítse, tehát fogható eredményeket érjen el. Ez főleg azóta van így, amióta az állam egyre újabb problémák megoldását minősítette közfeladattá és vállalta magára. Ennek következtében a közigazgatás tevékenységi köre rendkívül kibővült; amíg régebben, hosszú évszázadokon keresztül csak hadsereg felállítására, adók szedésére és a rend fenntartására irányult, addig újabban a gazdasági életbe való mélyreható beavatkozást, a jövedelemeloszlás befolyásolását és különösen a szegény néptömegekről való intézményes gondoskodást, valamint a közegészségügy javítását és a népműveltség emelését is magában foglalja. A közigazgatás ma akárhányszor széleskörű tervgazdálkodást irányít, továbbá — divatos szóval országrendezésnek vagy térrendezésnek nevezett — nagyszabású telepítési és talajjavítási munkákat bonyolít le. Háború esetén a nemzet minden erejének mozgósítását is túlnyomóan a közigazgatás hajtja végre. Új munkaterületeinek többsége olyan, amelyen a siker nem kizárólag a hatalmi eszközök igénybevétele, vagy a jogszabályok helyes alkalmazásától függ, hanem a szakszerű felkészültségen és az eljárás célravezető voltán fordul meg.

Végigtekintve az elmúlt évtizedek folyamán a különböző országokban érvényesült közigazgatási *reformtörekvések* múltját, azt az érdekes megfigyelést tehetjük, hogy azok eleinte a pillanatnyi szükség hatása alatt születtek, tehát rögtönzöttek és az egységes elgondolást nélkülözők voltak. Különösen az 1914—1918-as világegés nyomán elharapódzott gazdasági válság gyakorolt az állam igazgatását egyszerűsítő különféle ötletre serkentő hatást, mert ezek reményt nyújtottak a tisztviselők számának apasztására és általában a közületi kiadások — vagyis közvetve az adóterhek — csökkentésére. Az ilyen rendszertelen, a bajok gyökeréig többnyire nem hatoló kísérletek megbírálása és egy mélyen átgondolt tervbe való fokozatos beillesztése terén döntő szerep jutott mindenütt a *tudomány* képviselőinek. Ez annak volt köszönhető, hogy a közigazgatással való elméleti foglalkozás új, korszerű irányzatának képviselői sohasem vágyódtak a sokszor emlegetett »elefántesontorony«-ba való visszahúzódás után, hanem ellenkezőleg, élénk kapcsolatot tartottak fenn az étellel és elvi tételeiket gazdag gyakorlati tapasztalatokból merítették. Szavukat nem mindig fogadták meg azonnal, de hatásuk mégis biztosan és feltartóztathatatlanul terjed.

Megállapításaink igazolására éppen a hozzánk legközelebb eső példát hozhatjuk fel: a magyar közigazgatási reform sorsát az utolsó húsz esztendőben. A közigazgatás méreteinek fokozatos növekedésével kapcsolatban ugyan már a századfordulótól kezdve rávetítődött néha az érdeklődés sugárkévéje a közhivatalok szervezetének és eljárásának egyszerűsítésére, mégis a probléma csak az országnak az 1918-as katasztrófa után bekövetkezett megcsonkításakor vált igazán égetővé. Az állam pénzügyi helyzete elkerülhetetlenné tette a tisztviselők jelentékeny részének elbocsátását; ez annál fájóbb intézkedés volt, mert nagy számban voltak közöttük olyanok, akik az elszakított területekről menekül-

tek. Keresni kellett tehát azokat a módokat, amelyek csökkentett létszám mellett is lehetővé teszik az egyre bonyolultabb ügyek megfelelő elintézését és a közönség gyors kiszolgálását. A törvényhozás és a kormány valóban számos ilyen célú rendelkezést hozott, először az államháztartásnak 1924—1926-ig, a Nemzetek Szövetségének közbenjöttével lefolyt szanálása során, majd az újra fenyegetően tornyosuló gazdasági válságjelenségek hatása alatt, az 1930-as évek elején.

E MÁSODIK NAGY RACIONALIZÁLÁSI KISÉRLETTEL kapcsolatban felvetődött tervek és gondolatok hamarosan *Magyary Zoltán* személyisége körül kristályosodtak; az ő neve azóta is elválaszthatatlanul kíséri közigazgatásunk elméleti és gyakorlati megújulásának mozgalmait. Amikor 1930 nyarán *A magyar közigazgatás racionalizálása* című, valóban korszakalkotónak mondható programmatikus művét közzétette, kereken húsz évi közszolgálat állott mögötte. Ez idő alatt állandóan a vallás- és közoktatásügyi minisztériumban működött, igen változatos beosztásokban, amelyek közül kettőnek volt eszméi fejlődése és tapasztalatai bővülése szempontjából nagy jelentősége. Egyfelől hosszabb ideig volt a minisztérium költségvetési előadója, ami mély bepillantást engedett számára a minden adminisztrációhoz nélkülözhetetlen anyagi eszközök felhasználásába. A feladatkörébe vágó kérdésekkel már ekkor a mindennapi rutinmunkán túlmenőleg, az elvi alapokat firkésző szemmel foglalkozott, amit a budapesti Pázmány Péter-tudományegyetem azzal ismert el, hogy az államszámviteltan előadójául hívta meg. 1923-ban ma is standard-munkának számító tanulmányt tett közzé az állami költségvetési jog kialakulásáról és elméletéről;¹ ennek alapján ugyancsak a budapesti egyetem magántanárrá képesítette. Gyakorlati közigazgatási munkájának másik fontos őrhelye a magyar felsőoktatási és tudományos intézmények kormányzatában nyolc esztendőn át való részvétele volt, legjavarészt az ezeket a nagyjelentőségű kérdéseket gondozó ügyosztályok főnökeként. Ennek, a magyar művelődéspolitikai egyik legtevékenyebb korszakába eső munkásságának maradandó emléket emelt a szellemi életünk kiváló egyéniségei közreműködésével szerkesztett *A magyar tudománypolitika alapvetése* (Budapest, 1927. 628) című műben,² valamint az ezekből az évekből származó, *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése* (Pécs, 1931. 233) címmel összegyűjtött tanulmányaiban és javaslataiban. Ezekkel a publikációkkal példát mutatott arra, amit később elméletileg is hirdetett; arra, hogy a közhivataloknak sosem szabad megelégedniük az épen eléjük kerülő kérdések megoldásával, hanem jól átgondolt tervet kell készíteniök és annak következtetés megvalósítására kell törekedniök.

Tisztviselői pályafutása alatt Magyary minden beosztásában oly nagy szellemi erőről és szervezési készségről tett tanuságot,

¹ *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, 1923. 223.

² Megjelent németül is: *Die Entstehung einer internationalen Wissenschaftspolitik*. (Die Grundlagen der ungarischen Wissenschaftspolitik. Leipzig, 1932. 683).

hogy a közigazgatásban annyira fontos »the right man on the right place« elvének hiánytalan megvalósulása volt az, amikor jelentős részfeladatokban kipróbált tehetségét az illetékes kormányzati ténnyezők egész közigazgatásunk megreformálásában akarták hasznosítani. Ezért nevezte ki *gróf Bethlen István* akkori miniszterelnök 1930 januárjában az ezt a célt szolgáló tárcaközi bizottság központi előadójává, majd 1931 elején a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére hivatott kormánybiztossá. E két dátum közé eső időben, 1930 júniusában nyerte el a legmagasabb tudományos elismerést is: az ország fővárosának Pázmány Péter alapította ősi egyetemén a közigazgatási és pénzügyi jog tanára lett, ami természetesen a közoktatásügyi minisztérium munkájából való kiválását jelentette.

Kormánybiztosi minőségében Magyary Zoltán két esztendőn át dolgozott, alapos vizsgálat tárgyává téve egész közigazgatásunkat és rendkívül értékes felismerésekhez jutva el. Hamarosan kialakította és közzétette a megoldandó feladatok rendszerét;³ egyúttal mindjárt kifejtette azt, a munkásságán azóta is vörös fonálként végighúzódo gondolatot, hogy minden reform sikerének előfeltétele a közigazgatás egységes irányításának megvalósítása a miniszterelnöki hatalom és felelősség ehhez szükséges növelése útján. Egyúttal hozzáfogott a kitűzött célok megvalósítását és különösen a közigazgatási gépezet eredményes központi vezetését lehetővé tévő teljes helyzetismeret biztosításához; ezirányú munkálatainak érett gyümölcse *A magyar közigazgatás tükré* című nagyszabású kiadvány (1932. 782), amely minden ügyre nézve pontosan feltünteti az elintézésében szerepet játszó hivatalokat. Számos egyéb adatgyűjtést is megindított, mint kormánybiztos és ezeken keresztül kialakította az elgondolásait szolgáló munkamódszer egyik legfontosabb mozzanatát: a tények pontos és tárgyilagos megállapítását.

Magyary Zoltánt a közigazgatás racionalizálására irányuló terveinek kivitelében rajta kívül álló okok megakadályozták. Ezért 1933-ban lemondott a kormánybiztosságról és azóta tisztán tanzéki munkájának él. Semmi sem lenne azonban nagyobb tévedés, mint ezt a kifejezést a világtól való elzárkózásnak gyakran hitt értelmében venni. Magyary munkálkodása messze túlterjed az egyetemi előadásokon, vizsgáztatáson és az elvont, egyéni tudományos búvárkodáson. Széleskörű helyszíni tanulmányozással vizsgálta a legjelentősebb államok (Németország, Olaszország, Anglia, Egyesült-Államok, Szovjetunió) kormányzásának és közigazgatásának mai módszereit:⁴ így páratlanul gazdag nemzetközi összehasonlító anyag birtokában készítette el nevezetes jelentését az 1936-ban, Varsóban tartott VI. nemzetközi közigazgatástudományi kongressz-

³ *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Budapest, 1931. 30; *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Budapest, 1932. 16.

⁴ Olaszországi útja során részletesen foglalkozott a pápai hatalom gyakorlásának igen tanulságos szervezetével is.

szusra. *A kormányfő és segédszervei* címmel. A minden irányú szervezett kutatás lehetővé tétele érdekében mindjárt tanszékének elfoglalása után megalapította a budapesti egyetem keretében a Magyar Közigazgatástudományi Intézetet, amelynek szellemi munkaközössége az általa meghívott közigazgatási tisztviselőkből és tehetséges tanítványokból áll, anyagi felszerelését pedig gazdag könyvtár és dokumentációs anyag alkotja. Mind a saját, mind az intézet tagjainak tudományos eredményeit előadássorozatokban és a kiadványok egész tömegében igyekezett a közvélemény tudatába bevinni, sőt eszméinek terjesztésére 1938-ban folyóiratot is indított *Közigazgatástudomány* címen. Végül is — és épen ez az alkalom ösztönözt bennünket e jelentőségteljes pályafutás főbb állomásainak vázlatos áttekintésére — tizenkét évi professzori működés után elérkezettnek látta az időt arra, hogy gondolatrendszerét hatalmas szintézisbe foglalja össze, most megjelent *Magyar Közigazgatás* című munkájában.

EZ A KÜLSEJÉRE IS TEKINTÉLYES KÖNYV 674 oldal terjedelmű és még sincs benne egyetlen bekezdés sem, amelyet fölöslegesnek éreznénk. Tartalmának kivonatos ismertetése ezért igen nehéz vállalkozás lenne, de nem is ezt tekintjük célunknak. A szerző utal ugyan az előszóban arra, hogy mostani szintétikus munkájába belefoglalta régebbi tanulmányainak lényeges elemeit is; ennek ellenére hisszük azonban, hogy életművének felbecsülésénél mindenkor szem előtt kell tartanunk Magyary Zoltán valamennyi publikációját. Erre figyelemmel kíséreljük meg, hogy előbb összefoglaljuk szemléletének lényegét, eszmemenetének logikai vázát, azután pedig kipróbáljuk az így kezünkbe kapott értékes és sokoldalú prizmát néhány, a közérdeklődés sugarait különösen magára vonó részletkérdésben.

Magyarynak a közigazgatásról való felfogását mindenekelőtt az a főleg az amerikai elmélet és gyakorlat nyomán⁵ kialakult felismerés alapozza meg, hogy belső természete szerint az állam adminisztrációja is *ugyanolyan igazgatás, mint amelyet a nagy magánvállalatoknál látunk*. A köz- és a magánigazgatás területén felvetődő problémák sok tekintetben azonosak és a reájuk talált megoldásokat jó kölcsönösen figyelembe venni. Az állami apparátus vezetőinek és tagjainak tehát már ezért sem szabad elszigeteltségben éreznük magukat a nem-közhivatalnokokkal szemben!

De mi is az igazgatás ilyen általános fogalmának a lényege? Egészen egyszerű szavakkal válaszolva, emberek és dolgok összefogását jelenti, ügyek elintézése, feladatok elvégzése érdekében. Ez a meghatározás két elemet hordoz magában; egyfelől *szervezetet*, másfelől *működést* jelent. Amikor szervezetről beszélünk, akkor az igazgatásra nyugalmi (statikus) helyzetében gondolunk, amikor pedig a működésről van szó, akkor az igazgatást mozgó (dina-

⁵ Az Egyesült-Államokbeli tanulmányútjának eredményeiről külön könyvet is tett köz: *Amerikai államélet*. Budapest, 1934. 302.

mikus) állapotában szemléljük. A két fogalmi elem között szoros összefüggés van: a szervezet sohasem öncél, hanem azért létesül, hogy működést fejtsen ki és ennek során minél nagyobb eredményeket érjen el. A működés sikeréhez viszont szükséges, hogy annak első fázisa a megfelelő szervezet létrehozásában, röviden a *szervezésben* álljon. Ennek során az elvégzendő munkát meg kell osztani a szervezet tagjai között és gondoskodni kell arról, hogy az egyes résztvevőkénységek összhangja állandóan biztosítva legyen.

Mindez nem pusztá játéka az elmének, hanem a közigazgatás kezelése és értékelése szempontjából döntő következményekkel járó, tehát gyakorlatilag is fontos alapvetés. A belőle adódó első tanulság az, hogy a közigazgatási szervezet sem önmagáért, pusztá díszként épült ki, hanem létjogosultságát az általa kifejtett munka adja meg. Tudnunk kell továbbá azt, hogy a közigazgatásnak a népesség szaporodása és még inkább az állami beavatkozás kiterjedése miatt állandóan növekvő szervezete különböző szempontokból végzett, világos tagolásra szorul, a kellő munkamegosztás és összhangbiztosítás érdekében. A közigazgatás mai hatalmas méretei mellett mindenképen a szervezés kérdéseit kell figyelmünk középpontjába állítani; ez a szervezetet kiépítő és fenntartó tevékenység itt közelebről a személyzet alkalmazását és jó kezelését, a szükséges anyagok beszerzését és gazdaságos felhasználását, érthető és áttekinthető jogszabályok alkotását, technikailag célszerű ügyintézési módok megállapítását, valamint a tények ismeretének kellő adatgyűjtéssel való biztosítását jelenti. Ezeknek a szervezési intézkedéseknek a végrehajtásától fog függni a sokféle konkrét állami cél tulajdonképeni megvalósítását szolgáló, szakirányú közigazgatási működés sikere is.

A helyes szervezés kiindulópontja — amint ezt *Taylor* megalapította — annak belátása, hogy jó megoldás több lehet, de ezek közül legjobb csak egy és ehhez nem lehet taláalomra eljutni, hanem módszeres vizsgálattal kell megkeresni és kikísérletezni. Ez az ú. n. tudományos üzemvezetés — az Európában meghonosodott kifejezéssel *racionalizálás* — fogalma, amelynek nemcsak a magán-gazdaságban, hanem a közületek tevékenységében is hasznosítható voltát először a francia *Fayol* ismerte fel, akinek ezt a nagy érdemét Magyary is kellően értékeli. Ő figyelmeztetett arra is, hogy a szervezés munkájának elvégzése legnagyobbbrészt a főnökökre hárul. Magyary ebből kiindulva számtalanszor hangsúlyozza azt, hogy a főnököktől különleges képességeket és szakértelmet kell megkövetelnünk.

A szervezés és ezen belül a főnöki funkció fontosságának mély átérzése váltotta ki Magyary Zoltánból a magyar közigazgatásra vonatkozó legsajátabb tételeit, amelyeket szét nem bontható logikai láncolatra fűzött fel. Kiemeli mindenekelőtt, hogy a szervezési feladatok közigazgatásunk egész területén egyformák és ezért egyöntetűen kell őket megoldani, úgy, hogy megállapítjuk rendezésük legjobb módját és ennek alkalmazását minden igazgatási ágban, minden hivatalnál kötelezővé tesszük. Evégből szükség van a közigazgatási szervezet *egységes irányítására*, más szóval az admi-

nisztráció fölé egyetlen legmagasabb főnök állítására. A közigazgatás feje elvileg az államfő (király, kormányzó), aki azonban — a magyar alkotmányjog írott és íratlan szabályai szerint — túlnyomórészt átengedi ezt a funkciót a kormánynak. A kormány viszont több tagból álló testület (minisztertanács), amely cselekvésre és cselekvés irányítására sohasem lehet annyira alkalmas, mint egy személy. Ez a személy természetesen csak az lehet, aki ma is »primus inter pares« a miniszterek között és a minisztertanácsban elnököl: a miniszterelnök. Őt kell az egész közigazgatás főnökévé tenni és neki az egyes miniszterekkel szemben utasítási jogot adni, amivel ezidőszert — az egyéni miniszteri felelősség elve következtében — nem rendelkezik. Magyary teljesen tisztában van azzal, hogy ehhez a magyar alkotmány módosítására lenne szükség és ezt az alkotmányreformot nagy nyomatékkal sürgeti is.

A miniszterelnök ezt a megnövekedett hatáskörét csak úgy töltheti majd be, ha egy különleges szerv, az ú. n. *közigazgatási vezérkar* áll rendelkezésére. Általános szervezéstudományi igazság ugyanis, hogy nagy organizációknál a főnököknek külön segédszervre van szükségük a rájuk háruló teendők ellátásához. A „közigazgatási vezérkar“ elnevezés a katonai vezérkar mintájára született és szerepe valóban hasonló lenne a katonai vezérkarokéhoz. Ennek a polgári vezérkarnak kirendelt közegei lennének az egyes minisztériumokban, továbbá legalábbis a középfokú közigazgatási szerveknél, avégből, hogy ezek főnökeit munkájukban segítsék és a miniszterelnök által kiadott szervezési irányelvek végrehajtásáról gondoskodjanak.

MAGYARY ESZMEIRE a korábban kifejtett elvi alapokon kívül mindenestre jelentős hatással voltak az első világháború óta kialakult *tekintélyuralmi rendszerek* is. Bő teret szentel az általuk keresztülvitt gyökeres újításoknak a legilletékesebb nemzetközi szellemi fórum, az 1936-os közigazgatástudományi kongresszus elé terjesztett nagyszabású munkálatában, amelyre már utaltunk és amelynek eredeti francia szövege később angol, lengyel és magyar nyelven, rövidített formában pedig németül is megjelent.⁶ Érdekesen foglalkozik itt a parlamentarizmus és a miniszteri felelősség megszüntetésének, valamint az egyetlen párt uralmának a közigazgatási munka eredményességére való hatásával. Fejtegetései jól bizonyítják, hogy a közigazgatási reform sorsa nagymértékben függ az államélet politikai atmoszférájától és hogy az alkotmányforma megváltoztatása jelentősen előmozdíthatja a közigazgatás eredményességét, mert meg tudja neki adni a cselekvés jobb feltételeit. Magyary azonban nem hagyja figyelmen kívül a *parlamentáris kormányzatú* országoknak (Anglia, Belgium, Svájc) a közigazgatás helyes irányítása terén elért eredményeit sem; bizonyos, hogy a

⁶ A kidolgozott téma francia címe *Le chef du gouvernement et ses organes auxiliaires* volt (Compte-rendu du Congrès, 647—801.). Későbbi angol feldolgozása *The industrial state* címmel jelent meg (Newyork, 1938. 203), magyar kiadása pedig *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból* (Budapest, 1937. 152) címet kapta.

közigazgatás munkateljesítményének fokozását szolgáló eszközöknek van egy olyan csoportja is, amelyet a tekintélyuralmat be nem vezetett államokban is lehet alkalmazni. Hiszen épen Magyarý mutát rá ismételtén a kormány politikai és adminisztratív funkciója közötti megkülönböztetés szükségességére; az előbbi a kormányzást, vagyis a nemzet egész életének bizonyos politikai célkitűzések szolgálatába állított és a körülményekkel számotvető irányítását jelenti, míg az utóbbi az ebben támaszúl szolgáló adminisztratív gépezet felett főnöki jogok szigorúan szakszerű gyakorlatában áll.

Ha teljesen eltekintünk a politikai rendszerrel való most érintett összefüggésektől, akkor is kétségtelenül igaz Magyarýnak az a megállapítása, hogy a közigazgatásnak egységes irányításra van szüksége, ezt tehát meg kell valósítani. Ehhez a tanításhoz Magyarý egy másik frappáns megállapítást kapcsol: a közigazgatást nemcsak felülről kell egységben szemlélni, hanem tudni kell azt is, hogy az *alulról*, a közönség, az igazgatottak oldaláról is egységet képez. Az egyes ember, a „névtelen magyar“, nem tesz különbséget a sokféle (felsőbb és alsóbb, állami és önkormányzati) közigazgatási szerv intézkedései és az általuk reáráított terhek között; különböző részletkérdésekkel foglalkozó szervek által elkövetett hibák miatt az egész „bürokráciával“ elégedetlen. Minden közigazgatási tisztviselő legyen tudatában annak a messzemenő felelősségnek, amelyet ez a tény reáráít! Magyarý erőteljesen és szabatosan fogalmazza meg azt a gyakran hangoztatott megállapítást, hogy a közigazgatás az emberekért van. „A közigazgatásnak nincs más létjogosultsága és más mértéke, mint az emberek, a nemzet szolgálatá“ (Magyar közigazgatás, 391.). A társadalmi igazságosság elvének mély átérzésére, bátor lélekre és meleg szívre vall az, amikor ebből egyúttal azt a következtetést is levonja, hogy a közigazgatás legyen pártatlan és mindenkinek bajával törődő: „Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiségi közt“ (U. o. 138.). Úgy hisszük, ezen a ponton villan fel előttünk a közigazgatás munkájának legnehezebb belső problémája is: annak elbírálása, hogy az egyes embernek a hivatalnok előtt jelentkező igénye, érdeke fedi-e a közösség érdekét, vagy mennyiben ellenkezik azzal. Minden kérdésnek nem lehet eleget tenni, de még az elutasítás is legyen szeretetteljes és nevelő hatású. Fontos, hogy az emberek érezzék azt, amit Magyarý a tatai népfőiskola megnyitására oly egyszerű és találó szavakkal fejezett ki: „a közigazgatás nem ellenfél, hanem egy mivelünk . . .“, azt akarja, hogy a magyarok országának jól menjen a dolga.“

Ahhoz, hogy a közigazgatás az embereket segíthesse, szükség van arra, hogy pontosan ismerje életkörülményeiket. A közigazgatásnak — akár a jó orvosnak — előbb meg kell csinálnia a *diagnózist* és azután kell a terápiához fognia. Magyarý ezt a korábban nagyon kevésbé felismert igazságot nemcsak hangoztatta, hanem mindent elkövetett annak gyakorlati megvalósítására is. A vezetése alatt álló Közigazgatástudományi Intézet munkájának jelentékeny

része azt célozza, hogy az itt mutatkozó hiányokat pótolja. Magyary mindig kereste az együttműködést más tudományágak (földrajz, néprajz, statisztika, üzemtan, agrárpolitika, közegészségtan, műszaki tudományok) képviselőivel, hogy a közállapotoknak minél többirányú feltárását érhesse el. A ténymegállapítás teljes módszertanát teremtette meg; a tatai járásban 1936 folyamán végzett helyszíni munka során; a gyűjtött anyag feldolgozása 1939-ig tartott, amikor *A közigazgatás és az emberek* című vaskos kötetben került ez a tökéletes helyzetkép a nyilvánosság elé.

Talán sikerült az eddig elmondottakkal megvilágítanunk azt, hogy Magyary felfogása szerint a közigazgatás működésével szemben támasztott legfőbb követelmény a kitűzött célok elérése, az eredményesség. Nem kell azonban azt gondolnunk, hogy a célszerűség hangoztatása mellett a *jogszerűséget*, a jogszabályok betartásának kívánalmát Magyary teljesen elejti. Csupán aránylagosan, az eddig megszokott beállításhoz képest tűnik úgy, mintha nála a jogeszmé háttérbe szorulna. Egyik munkájában sem hagy kétséget afelől, hogy a XIX. századi jogállam (Rechtsstaat) vívmányait, nevezetesen a közigazgatási cselekvésnek jogi felhatalmazáshoz és korlátokhoz való kötését, továbbá ezek betartásának független bírói oltalom alá helyezését a XX. század államába is át kell menteni. Talán legjobb, ha saját szavait idézzük: „Az eredményesség követelményének megfelelő közigazgatás nem a jogállam eszméjének feláldozását, hanem továbbfejlesztését, kiegészítését jelenti egy további szemponttal“ (Magyar közigazgatás, 81.). Sőt egyenesen sürgeti jogrendszerünk kiépítését azokon a területeken, amelyeken a szabályozás hiányos (közszolgálati pragmatika, közigazgatási eljárás és bíraskodás). Viszont fontosnak tartja, hogy ne törekedjünk minden részletkérdésben aprólékos jogszabályok alkotására, mert a jogállamnak ezt a követelményét az életviszonyok mai bonyolultsága mellett nem lehet többé betartani. A jogszabályok tekintélyének megóvását és a közigazgatás munkájának megkönnyítését egyaránt szolgáltni kívánja az a javaslata, hogy a hatályos jogszabályokat tárgyak szerint csoportosított, hivatalos összeállításokban tegyék közzé.

A közigazgatásnak Magyary által fokozatosan kialakított új szemlélete, különösen a jogszerűség és a célszerűség kettős mérlegére való helyezése persze a vele való elméleti foglalkozás eddigi kereteinek tágításával jár. Magyary egységes *közigazgatástudományba* kívánja összefogni a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályokat feldolgozó, az európai kontinensen hosszú évtizedek óta szinte kizárólagos figyelemben részesített közigazgatási jogot és a közigazgatás helyes felépítésének általános elveit tartalmazó közigazgatástant, amelyet újabban főleg az amerikai szervezők gondolatai termékenyítették meg; ez utóbbin alapszik a megvalósítandó célok kiválasztása, azaz a szintézisbe ugyancsak beletartozó közigazgatási politika is. A közigazgatástudománynak közel kell állania az élethez és a gyakorlati közigazgatás: kell szolgálnia.

Azt, hogy Magyary tudományos eredményei a külföldön milyen elismerésre találtak, jól bizonyítja két külsőleges tény: 1936-ban, a varsói kongresszuson a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet alelnökévé választotta, az 1942-ben Berlinben alapított Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia pedig a helyettes elnöki tisztségbe emelte.

AZ ÖSSZEFOGLALT ALAPGONDOLATOK fényével bevilágíthatunk a közigazgatás nehéz *részletproblémáinak* minden legkisebb zugába. Végigtekinthetünk segítségével a közigazgatásnak azokon a változatos szervezeti típusain, amelyeket a megoldandó kérdések különbözőségéhez alkalmazkodva kialakított. A tisztán bürokratikus szervek mellett ma is megértjük az önkormányzati alakulatok jelentőségét, amelyeknek az állam egyrészt saját tehermentesítése céljából, másrészt a helyi viszonyok jó ismerete miatt, meg politikai belátásból, az emberek könnyebb kezelése érdekében is átengedi az ügyek egy részének elintézését. Magyaryval együtt kívánatosnak fogjuk tekinteni azt, hogy a régi történeti multra visszatekintő területi önkormányzatok (vármegye, város, község) mellett az azonos foglalkozást űző, vagy közös hivatási érdekekkel bíró egyénekből alakított testületi önkormányzatok is fokozott szerephez jussanak a közigazgatásban; ez a végrehajtóhatalom gyakorlásában való részvételük folytán sokkal öntudatosabb kapcsolatba hozza őket az állammal, mint amilyen érzelmi kontaktust a választójogon keresztül a törvényhozásban való közreműködésük jelentett. Az Európa több államában (Olaszország, Portugália, Spanyolország) kiépült korporatív rendszer értéke közigazgatástudományi szempontból abban rejlik, hogy az emberek bizonyos csoportjait közösen érdeklő kérdések intézésére olyan szervezeti formát hozott létre, amely a feladat természetének legjobban megfelel.

Sokat foglalkoztatják Magyaryt a *közigazgatás és a gazdasági élet* összefüggései. Legutóbbi nagy munkájában külön szakaszt szentel a »gazdasági apparátus« feltárásának, amelyet a közigazgatás tényezőinek jól kell ismerniök, ha a nemzet anyagi erejét növelni akarják. Hiszen az állam egész gépezete erre az erőforrásra támaszkodik, ebből a rezervoárból teremti elő az adókat és más közszolgáltatásokat. A közigazgatás ma a gazdasági életbe lépten nyomon beavatkozik, azt irányítja, sőt maga is folytat termelő, feldolgozó vagy kereskedelmi tevékenységet, az ú. n. közüzemeken keresztül. Ezek a közigazgatási szervezetnek további, különleges jellemvonásokkal bíró, mert a gazdálkodás követelményeihez igazodó alakulatai lesznek. Az állam anyagi szükségleteit persze sohasem elégíthetik ki egyedül a közüzemek, hanem a közigazgatási szervek munkájának elvégzéséhez szükséges dologi eszközöket (épületek, bútorok, írószer) az állam a magániparosokkal készítteti el, illetve a kereskedőktől vásárolja meg. A közigazgatás tehát — magasabb közérdekből mellőzve itt a kényszerhatalom alkalmazását — a magángazdaság termékeinek fogyasztójaként jelentkezik. Első pillanatban hajlandók lennének azt hinni, hogy jó, ha az állam ezekkel a munkálatokkal és vásárlásokkal minél bőkezűbb; meg kell

azonban gondolnunk azt, hogy itt az adózók filléreinek felhasználásáról van szó, tehát az anyagbeszerzésnek nagyon szakszerűen és takarékosan kell történnie, amit az eljárás központosításával szolgálhatunk legjobban. Végső fokon mindenkinek — még az állam szállítóinak is — az az érdeke, hogy a közület alkalmazza a gazdaságosságának Magyary által mindenben vezéreszméül tekintett elvét: »az eredményt minél kisebb áldozattal és az áldozattal minél nagyobb eredményt elérni« (Magyar közigazgatás, 136.).

Magyary munkáit olvasgatva jól emlékünkebe vésődik az, hogy a közigazgatás szervezete nem valami lelketlen mechanizmus, hanem élő és érző emberekből, a *tisztviselőkből* áll, akiknek tárgyilagos kiválasztása, képességeik fejlesztése, munkakedvük növelése az egyik legfontosabb „racionalizálási“ feladat. Éles megfigyelésre valló megjegyzések vezetnek be bennünket a hivatal lélektanába. Példát kapunk arra, hogy a tisztviselők köteleességteljesítését milyen magas etikai nézőszögből kell megítélnünk; nemcsak engedelmességet és a hivatali idő betartását kell tőlük elvárni, hanem az igazmondást, a felek előzékeny támogatását, a nemzeti-ségek nyelvének megtanulását, a felelősségvállalásra és javításra való állandó készséget és a feddhetetlen életmódot is. Az alárendeltek munkáját irányító főnökökkel szemben még fokozottabb követelmények támasztására van szükség. Főnökké nem azt kell megtenni, akinek hosszu a szolgálati ideje és jól végzett valami sablonos részletmunkát, hanem azt, akiben megvannak az ehhez szükséges különleges tulajdonságok (pl. kezdeményező erő, ítélőképesség, higgadtság, emberismeret). A főnöki tehetség igazi próbaköve az, hogy valaki miképpen tud bánni a hozzá beosztottakkal és hogyan tudja azok munkateljesítményét a maximumra fokozni. Ez nemcsak a szigorúságon és a buzgóságon fordul meg, hanem a minden irányú igazságosságon, a dicséret és a korholás megfelelő alkalmazásán, az alárendeltek munkájának teljes ismeretén és a bajaikban való megértő segítségnyújtáson. A főnök és alárendeltjei között olyan viszonynak kell kialakulnia, hogy »az alárendelt négy szemközt mindenütt megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje« (Magyar közigazgatás, 132.). Az előléptetéseknel a jól vezetett minősítési táblázatok által nyújtott lelki fénykép legyen a döntő. Törődni kell azzal is, hogy a tisztviselők között a surlódásmentes együttműködést szolgáló, bajtársias szellem uralkodjék.

Sokáig pergethetnők még e gazdag életmunka által termelt gondolatokat. De talán elégedjünk meg azzal, hogy végső konkluzióként két tanulásra mutassunk még reá. Az egyik az, hogy az államéletnek és különösen a közigazgatásnak mélyreható átalakítása elől nem lehet többé kitérni; a megújulást szolgálhatja forradalom is, de végrehajthatjuk — és ez talán a bölcsőbb megoldás — a szükségesnek felismert reformok fokozatos megvalósításával, tehát megfelelő ütemű evolúcióval is. A másik igazság pedig az, hogy e munka közben mély bölcsességgel kell mindig összeegyeztetnünk az általános korszellemet és a különleges nemzeti sajátosságokat.

MARTONYI JÁNOS