

MIKOR ÚJUL MEG IGAZÁN KÖZIGAZGATÁSUNK?

MÁRTONFFY KÁROLY kitűnő könyve, „A magyar közigazgatás megújulása“, megérdemelt figyelmet keltett és ahhoz a Magyar Szemle januári számában Weis István is hozzászólt. Mártonffy könyvének, azt hiszem, az volt a főcélja, hogy képet adjon arról a mozgalmról, mondhatjuk szellemi áramlatról, amely közigazgatásunk racionalizálása érdekében már legalább másfél évtizede szakadatlanul, bár váltakozó tényezők részéről, folyik. Ezért könyve súlypontjában is azok a fejtegetések vannak, amelyek ennek a világháborút követő két évtizednek magyar közigazgatási reformmunkálataira vonatkoznak. Közigazgatásunknak ezt a fejezetét, amelyben neki magának is nagy része van, ilyen részletességgel senki nem ismeri, s így nagy érdem, hogy Mártonffy bemutatja és megőrökíti. Könyvének egyedül ebben a részében törekszik teljességre is, míg a külföldi gyakorlati és irodalmi reformtörekvések bemutatásában, érthető módon, csak a legfontosabbakra szorítkozik. Művének a közigazgatási reform további útjáról szóló fejezetében is inkább csak a közel jövő tárgyalásával foglalkozik.

Mártonffy Károly könyvében beható és részletes tárgyalást szentel a hazai közigazgatási reformmunkálatok azon részének, amely nevemmel és munkásságommal kapcsolatos. Weis István hozzászólásában azt a megjegyzést teszi, hogy Magyar Zoltán, mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa „figyelemre méltó és szép munkálkodást fejtett ki“. A hosszúra nyúlt és szép előkészítést azonban „nem követte javaslat a cselekvésre, még kevésbé következett cselekvés“. „Ezzel elszalasztottá azt a lélektani pillanatot, amikor a reformra a helyzet érett volt és részletes javaslatai keresztülmehtek volna a törvényhozás retortáin.“ Ezt a megállapítást azokkal a viszonyokkal, amelyek közt a kormánybiztosi működésem folyt és véget ért, nem tartom összegeyztethetőnek. Ezért szeretnék

egy pár olyan tényre rámutatni, amelyek kibővíthetik a Mártonffy történeti expozéját és remélhetőleg módosítani fogják Weis István véleményét.

A valódi tényállás a dátumok egybevetéséből tűnik ki. 1929. évi november 30-án miniszterelnöki rendelet jelent meg a közhivatalok és közintézmények új ügyrendjéről, amelyet általában Örfly-féle rendeletnek neveznek. Majd 1930 január 8-án gróf Bethlen István miniszterelnök a minisztertanács határozatából Darányi Kálmán miniszterelnökségi államtitkár elnöklete alatt a Takarékosági Bizottság képviselőinek részvételével tárcaközi bizottságot alakított, hogy a közigazgatás racionalizálására az anyagi és alaki jogszabályoknak revízió alá vétele után készítsen elő további javaslatokat. E bizottság központi előadójával a miniszterelnök, a vallás- és közoktatásügyi minisztériumban nagy elfoglaltsággal járó beosztásom érintetlenül hagyásával, engem nevezett ki. Ez a bizottság csak kevés ülést tartott és munkásságának megkezdése óta megállapítható volt, hogy az eszmék tisztázására nagy szükség van. Fontos lett volna megállapodnunk abban, hogy a racionalizálásnak mi legyen a célkitűzése, programja és milyenek a módszerei?

Látva ezt a zavart, 1930 év nyarán kidolgoztam és szeptember havában Darányi Kálmánnal egyetértésben a miniszterelnök elé terjesztettem „A magyar közigazgatás racionalizálása” című nyomtatásban megjelent javaslatomat. (Kir. Magy. Egyetemi Nyomda. 1930). 1931 január 24-én a kormány kiadta újabb rendeletét a közigazgatás egyszerűsítéséről (racionalizálásáról) előkészítő munkálatok megszervezése tárgyában. Ugyanakkor a miniszterelnök a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére engem, aki közben a Pázmány Péter-egyetemen a közigazgatási és pénzügyi jog tanára lettem, kormánybiztossá nevezett ki.

1931 augusztus 24-én gróf Bethlen István miniszterelnök lemondott. Utóda gróf Károlyi Gyula lett. 1931 november havában gróf Károlyi Gyula miniszterelnök elé terjesztettem nyomtatásban „A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása” című javaslatomat (Athenaeum 1931). Ennek lényege az volt, hogy a közigazgatás racionalizálása nem járhat a kívánt eredménnyel akkor, ha a miniszterelnök személyes felelőssége a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságáért és eredményességéért ki nem mondatik. Ennek az 1848. évi III. t.-c. nem állt útjában, tehát ha akarták volna, könnyen megvalósíthaták volna.

1932 októberében gróf Károlyi Gyula miniszterelnök is lemondott. Utóda v. Gömbös Gyula lett. Gömbös korábban, még mint honvédelmi miniszter, a minisztertanácsban kormánybiztosi javaslataimnak lelkes támogatója volt. Mint miniszterelnök azonban a racionalizálással személyesen nem foglalkozott, hanem v. Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszterre, mint a miniszterelnök helyettesére bízta ezt az ügyet, valamint a kormánybiztost is annak rendelte alá.

1932 októberében a Rockefeller Alapítványnak már gróf Károlyi Gyula miniszterelnök hozzájárulásával elfogadott meghívására négy hónapos tanulmányútra indultam az USA közigazgatási reformtörékvéseihez és eredményeikhez megismerésére. Közvetlenül elindulásom előtt szóba került, hogy a kormánybiztosi megbízás formája helyett magasabb hatáskörben, bár a miniszterelnök helyettesének további irányítása mellett, folytassam működésemet. 1933 február végén tértem vissza tanulságos amerikai utamról. Az elindulásom előtt megbeszéltem magasabb hatáskör biztosítása azonban nem történt meg. Így 1933 március i-én a kormánybiztosságról azzal az indokolással mondtam le, hogy csak a racionalizálás előkészítésével voltam megbízva, a Gömbös-kormány pedig akkor már azt hirdette, hogy a közigazgatás racionalizálását kezdte meg. Ezek a legfontosabb dátumok.

Kormánybiztosi működésemmel külső körülményeiből tehát a következő helyzet állapítható meg:

Kormánybiztosi megbízásom előtt a közigazgatás racionalizálásának fogalma teljesen ismeretlen volt. Még a Darányi Kálmán elnökletevel, közigazgatási tisztviselőkből alakult, tárcaközi bizottság előtt is szükséges volt tisztázni az eszmét, mert enélkül nem haladhatott előre a munka. Még

kevésbé volt tisztában a közvélemény a racionalizálással. Ezek figyelembevételével aligha lehet azt mondani, hogy itt volt „a lélektani pillanat, amikor a reformra a helyzet érett lett volna“. Jellemző részlet még az is, hogy az 1931. évi rendelet tervezete úgy szólt, hogy „a kormánybiztos a közigazgatás racionalizálására“ neveztesse ki, de mire a rendelet a kodifikáció műtőjéből kikerült, benne „a kormánybiztos a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére“ volt kinevezve. Ez sem arra mutat, hogy a kormányzatban és a közigazgatási kulcspozíciókban meglelt volna a lélektani hajlandóság a közigazgatás racionalizálására.

Kormánybiztosi kinevezésem a racionalizálás munkálatai számára mégis azt jelentette, hogy a miniszterelnökségi államtitkár elnöklete alatt álló tárcaközi bizottság nehézkes szervezete helyett közvetlenül a miniszterelnökkel kerültem kapcsolatba. Gróf Bethlen István pedig akkor már miniszterelnökségének tizedik évében volt és kormányzati tapasztalatából jól tudta, hogy a közigazgatáson van mit javítanunk. A feladat azonban oly nagy volt, a felhasználható komoly előmunkálatok pedig oly fogyatékosak, hogy idő kellett a munka megszervezéséhez és a szükséges alapvetéshez. Hamarosan tisztán láttam, hogy a racionalizálás minden munkája csak tüneti kezelés lesz és homokra való építés, ha a racionalizálást nem fenn a kormánynál kezdjük. Ugyanis egyedül a kormány képes megakadályozni, hogy amit a közigazgatás valamely szervénél javítottunk, a másik szerv el ne rontsa. Ugyanúgy csak a kormány tudja biztosítani azt, hogy ha az egyik tárca valami haladást ért el, a jobb megoldást az egész közigazgatás átvegye. A közigazgatásnak ez a maradandó tökéletesítése azonban csak a miniszterelnök személyes legfőbb vezetése alatt érhető el, mert a racionalizálás végrehajtásában nemcsak állandó, hanem egyöntetű reformakaratra van szükség. Ebben az értelemben szerkesztettem meg „A magyar közigazgatás eredményességének és gazdaságosságának biztosítása“ című idézett javaslatomat. Sajnos, alig adtam nyomdába javaslatomat, gróf Bethlen István lemondott. A kefelevonatban még neki szóló jelentést gróf Károlyi Gyula nevére kellett kijavítanom.

Gróf Bethlen István, amikor én vele távozása alkalmából utoljára beszéltem, kifejezetten azt kívánta, hogy megkezdett munkámat folytassam és ezt, mint mondotta, utódával is megbeszélte. Gróf Károlyi Gyula munkámat nem is zavarta. Előterjesztéseimet mindig figyelmesen meghallgatta. Kormányzati tapasztalatokkal és a közigazgatás olyan beható ismeretével, mint elődje azonban nem rendelkezhetett, ami miatt Darányi Kálmán államtitkár fokozatosan újból közbeékelődött. Így lassan az a helyzet alakult volna ki, hogy a kormánybiztos nemcsak a kormánnyal és annak elnökével, hanem a miniszterelnökségi államtitkárral is alárendelt helyzetbe kerül. Ez azonban ugyanabba az irányba való törekvésre mutatott, amely a racionalizálás kormánybiztosa helyett csak a racionalizálás előkészítésének kormánybiztosát engedte kinevezni. Ez az irány most is arra keresett biztosítékot, hogyha már valaki a közigazgatás racionalizálásával „ex asse“ foglalkozik is, érdemleges változások még se történhessenek. Teljesen igaza van Weis Istvánnak abban, hogy „a szép előkészítést nem követte javaslat a cselekvésre, még kevésbé következett cselekvés“. De az okokban téved, mert a cselekvés elmaradásáért valóban nem én vagyok felelőssé tehető. Ezt azonban Weis István nem tudhatta.

A fent vázolt helyzet számomra nyilvánvalóan nem volt hosszabb időre elfogadható, mert az eredmények elérésének útja fokozatosan eltorlaszolódott. Ezt tisztán lehetett látnom. Annak oka, hogy a kormánybiztoságról nem mondtam le azonnal, egyrészt az volt, hogy a kormánybiztosi pozíció a közigazgatás összefüggéseibe és dinamikájába oly mély bepillan-

tást adott, hogy ezt a tanulmányozási lehetőséget nem akartam idő előtt eldobni magamtól. Másrészt pedig sikerült eközben több hosszabb lejáratú ténymegállapító tanulmányt is elindítanom (A magyar közigazgatás tükre, Közigazgatási statisztika, Jogszabályrendezés, Általános közigazgatási szolgálati szabályzat stb.) és ezeket óhajtottam minél jobban előrevinni. Maradásomat továbbá lényegesen előmozdította az a kellemes személyi érintkezés, amelyben gróf Károlyi Gyula miniszterelnök részesített. Az az elhatározásom azonban, hogy nem is távoli időpontban lemondok a kormánybiztosságról, már akkor egész határozott formában kialakult, mert nyilvánvaló volt, hogy maradásom esetén a felelősséget az előrelátott eredménytelenségért vállalnom kellett volna. S amikor aztán Karafiáth Jenő vallás- és közoktatásügyi miniszter Mártonffy Károly miniszteri titkárt, legközelebbi munkatársamat, minisztériumába megkérdezésem nélkül vissza is rendelte, a kormánybiztosságról lemondtam. Gróf Károlyi Gyula miniszterelnök nem fogadta el lemondásomat, hanem az egész kormány bizalmáról biztosított és Mártonffy elhelyezését is hatályon kívül helyezte. Lemondási szándékom másik bizonyítéka, hogy amikor a Rockefeller Alapítványnak rámnézve felettébb megtisztelő és előnyös meghívását megkaptam, habozás nélkül elfogadtam, bár tudnom kellett, hogy négy hónapi távoliet ilyen viszonyok között mit jelenthet.

A külső körülményeken kívül számba kell venni a feladat belső természetét is. Ezt a feladatot teljes részletességgel egyrészt „A közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása“ című már említett javaslatomban, másrészt „A magyar közigazgatás racionalizálásának programja“ című előadmányomban fejtettem ki. Mártonffy Károly is kimerítően tárgyalja. Az ott elmondottakból világosan kitűnik, mennyi feltétele hiányzott annak, hogy a magyar közigazgatást a maga egészében át lehessen tekintem. E feltételek megteremtése nélkül a közigazgatásnak számottevő és maradandó javítására gondolni sem lehetett. Mint kormánybiztos, elsősorban annak láttam neki tervszerűen, hogy ezek a nagy hiányok pótoltassanak. Minden pótlásra váró hiány olyan volt, hogy csak megszervezett adatgyűjtéssel és képzett munkatársak segítségével volt megoldható és egyúttal olyan, hogy azokra nemcsak egyszer, a kormánybiztos javaslatainak megtételéhez volt szükség, hanem mindezeknek az adatgyűjtéseknek és ténymegállapításoknak állandó továbbvezetése nélkülözhetetlen minden oly nagy szervezet vezetői számára, mint amekkora a mai közigazgatás. Azzal a javaslatommal együtt, hogy a miniszterelnök vegye át a közigazgatási gépezet legfőbb és személyes vezetését, nyomban megkezdtém azoknak az eszközöknek az összegyűjtését és megteremtését is, amelyek a közigazgatási gépezet eredményes vezetéséhez nélkülözhetetlenek.

A közigazgatás racionalizálásának kedvező feltételei tehát gróf Bethlen István lemondásával rövid nyolc hónap múlva véget értek. Azalatt pedig a közigazgatás egészét számbavevő reformjavaslatokat, az előmunkálatok teljes hiánya miatt, csak rögtönözni, felületesen összecsapni lehetett volna. Ehhez azonban nem volt szükség kormánybiztosra. Feladatomat tehát csakis a rendszeres munkában, a későbbi tervszerű javítás szilárd megalapozásában láthattam. És ezt a munkát érdemes volt tovább folytatni, mint ameddig a feltételek a cselekvésre lehetőséggel biztattak. Ez az alapvető munka, amelyet magam terveztem meg és indítottam el és amelyet a vezetésem alatt létesült Magyar Közigazgatástudományi Intézet és a Mártonffy Károly vezetésével működő Közigazgatásracionalizálási Bizottság tovább folytatott, nélkülözhetetlen lesz a cselekvés számára, bármikor kerül is arra sor. Ez az idő el fog következni és ezért kormánybiztosi munkám, amely tudatosan lemondott a tömegrendeletek gyártásáról, tüneti kezeléskor egyebet

nem jelentő szemképráztaó alkotásokról, nem lesz nélkülözhető és nem lesz hatástalan.

„A közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa meg van győződve arról, — mondottam —, A magyar közigazgatás tükre. előszavában már 1932 októberében — hogy a közigazgatás racionalizálásának mozgalma fel nem tartóztatható. A racionalizálás a közigazgatás belső fejlődésének követelménye. Nem az a vitás kérdés, hogy ezt minden modern állam meg fogja-e tenni, csak az, hogy ezt milyen sorrendben teszik? Ha a magyar nemzet megtalálja a módját annak, hogy a saját erejéből, részben nagyobb nemzeteket is megelőzve megoldja, nemcsak azáltal fog nyerni, hogy saját állami berendezését hamarabb tökéletesíti, hanem azáltal is, hogy ily módon újabb bizonyosságot fog arról tenni, hogy megcsonkítottsága és anyagi erőiben való korlátozottsága ellenére is, kulturális és erkölcsi értéke szerint a nemzetek rangsorában előkelő hely illeti meg. Ha azonban a sors úgy hozná magával, hogy a körülmények kedvezőtlen találkozása miatt közigazgatásunknak ez az újjáépítése mindaddig kitolódik, amíg többé már kitérni nem lehet, akkor is szükséges az előkészítés, hogy akkor, amikor a cselekvés ideje elkövetkezik, meglegyenek a helyes cselekvésnek az előmunkálatai. A racionalizálási kormánybiztos a helyzetét és hivatását sokszor érzi hasonlóknak az 1848-as átalakulást előkészítő ú. n. doktrinerek (Szalay László, br. Eötvös József, Csengery Antal, Trefort Ágoston stb.) szerepéhez, akik abban az időben szintén általános nemzetközi mozgalomként fejlődő eszméknek Magyarországon való időszerűségét hirdették és megvalósításukért a tudomány eszközeivel küzdöttek. Sokáig kisebbségben voltak és ha nagyobb felkészültségük miatt őket elméletieknek is igyekeztek bélyegezni, mégis, hogy az 1848-as törvényhozás a maga rögtönzöttsége ellenére is olyan mélyreható átalakulásoknak tudott egészséges alapjává lenni, abban nekik elévülhetetlen részük van. Az a közigazgatási reform, amelyre az országnak most szüksége van, jelentőségében joggal mérhető azokhoz az alkotmányjogi reformokhoz, amelyeket 1848-ban alkottunk.“

A közigazgatás racionalizálásának tehát eddig még nem volt lélektani pillanata és így nem is volt mit elmulasztanom. Azóta hét év telt el, és a racionalizálás még mindig csak program. Jogosult tehát a kérdés: mikor újul meg végre a magyar közigazgatás?

A válasz egyszerű: az időpont tőlünk függ! Ismétlem, az útját nem lehet elzárni. Közigazgatásunk az 1848-as alkotmányreformunk óta oly óriási mértékben megnövekedett és a hivatásos, szakképzett közzolgálat bevezetése, továbbá a technikai és gazdasági feladatok megsokasodása következtében annyira megváltozott, hogy a közigazgatás szervezetében és főleg a vezetésben, valamint cselekvési lehetőségeinek feltételeiben komoly reformokra van szükség. A végrehajtó hatalom alkotmányjogi helyzete a XX. századtól más szabályozást követel, mint amely megfelelő volt a XIX. században. Ez mindenütt folyamatban van. Az olasz és a német nép forradalommal valósította meg legradikálisabban és leggyorsabban. Mi nem akarunk forradalmat, de a forradalom által elért eredményekre nekünk is szükségünk van.

A közigazgatás racionalizálása a XX. századi állam megvalósítását fogja jelenteni. Ez akkor juthat majd komoly stádiumba, amikor az első miniszterelnök a kormányalakítást ahhoz a feltételhez köti, hogy a közigazgatás egészét érintő ügyek vezetése az ő kezében összpontosuljon, és így a közigazgatás szellemi központot kapjon s a miniszterelnök számára az építőmunkához szükséges állandóság biztosított. Akkor következik el a cselekvés folyamata azokon az alapokon, amelyeket a kormánybiztosság létesítése óta leraktunk és az összes kérdések könnyen, egymásután meg lesznek oldhatók. Ha a közigazgatás racionalizálása azért maradt el, mert a „lélektani pillanatot“, azaz egy óvatlan pillanatot elmulasztottam volna, ez azt mutatja, hogy a racionalizálásnak eddig nem voltak meg a feltételei. Mert

a közigazgatás racionalizálása elengedhetetlen és megvalósítása nem függhet véletlentől vagy parlamenti taktikázástól.

Amíg a belügyminiszternek, vagy más szakminiszternek lesz a feladata, hogy vállalja a közigazgatás racionalizálását, addig nyilvánvaló, hogy a vezető tényezők még nem akarják. De gyorsan elkövetkezik majd az idő, amikor az emberek megértik, hogy a háborúban mindkét fél fegyverei ugyanazok, pedig céljaik ellenkezők, tehát nem mondhatunk le a XX. századbeli közigazgatás fegyvereiről sem, ha azt akarjuk, hogy államunk a XX. században is az ezeréves alapokon fejlődjen tovább.

MAGYARY ZOLTÁN