

# A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS RACIONALIZÁLÁSA

A M. KIR. MINISZTERELNÖK ÚR ELÉ  
TERJESZTETT JAVASLAT

ÍRTA:  
MAGYARY ZOLTÁN  
EGYETEMI TANÁR



KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA. VIII, MÚZEUM.KÖRÚT 6.  
BUDAPEST, 1930



*Nagyméltóságú*

*BETHLEN ISTVÁN gróf, b. t. t.,  
m. kir. miniszterelnök úrnak*

*BUDAPEST*

KEGYELMES URAM!

Az államháztartás szanálásának megindítása óta folynak munkálatok a közigazgatás egyszerűsítése és javítása terén. A folyó év elején elrendelni méltóztatott, hogy a miniszterelnökségen Darányi Kálmán államtitkár úr elnöklete alatt a Takarékosági Bizottság képviselőinek részvételével tárcaközi bizottság alakuljon, amely a közigazgatás racionalizálására az anyagi és alaki jogszabályoknak revízió alá vétele után készítsen elő további javaslatokat, s e munkálatok központi előadójául alulírottat méltóztatott kijelölni. E bizottság munkásságának megkezdése óta megállapítható volt az eszmék tisztázásának szükségessége abban a tekintetben, hogy a racionalizálásnak mi legyen a célkitűzése, mi a programja és melyek a módszerei? Az anyagot, amely szükségesnek látszik e kérdések helyes eldöntéséhez, célszerűnek véltem a mellékelt dolgozatban összegyűjteni, amelynek megírásánál a reformokat mintaszerűen előkészítő angol *Royal Commission-ok Report-jai* lebegtek szemeim előtt. A dolgozatot az államtitkár úrral egyetértésben, de mint egyéni javaslatomat van szerencsém előterjeszteni.

Mély tisztelettel

Budapest, 1930. évi szeptember havában

Nagyméltóságodnak  
igaz szolgája

*MAGYAR Y ZOLTÁN.*

# TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
Ajánlás .....	3
Tartalomjegyzék .....	5
Bevezetés .....	7

## I. FEJEZET.

<i>A racionalizálás elméletének kifejlődése</i> .....	9
1. §. Taylor .....	9
2. §. Ford .....	11
3. §. Herbert Hoover és a racionalizálási manifesztum .....	14
4. §. Fayol .....	16
5. §. Ludendorff és Rathenau .....	22

## II. FEJEZET.

<i>A racionalizálás alkalmazása a gyakorlati életben</i> .....	26
6. §. Az Északamerikai Egyesült Államok .....	26
7. §. Németország .....	28
8. §. Ausztria .....	30
9. §. Egyéb országok .....	31
10. §. Magyarország .....	31
11. §. Nemzetközi racionalizálási szervezetek .....	31

## III. FEJEZET.

<i>A racionalizálás az állami életben a külföldön</i> .....	33
12. §. A Németbirodalom .....	34
13. §. Poroszország .....	41
14. §. Ausztria .....	43
15. §. Svájc .....	48
16. §. Csehszlovákia .....	49
17. §. Lengyelország .....	50
18. §. Franciaország .....	50
19. §. Olaszország .....	54
20. §. Anglia .....	56

## IV. FEJEZET.

<i>A magyar közigazgatás jellemzése fejlődéstörténeti szempontból</i> .....	59
21. §. A magyar fejlődés a mohácsi vészig .....	59
22. §. Az újkori fejlődés a külföldön .....	62
23. §. Az újkori fejlődés Ausztriában .....	68
24. §. A magyar fejlődés 1526-tól 1867-ig .....	71
25. §. A magyar fejlődés 1867 óta .....	76
26. §. Racionalizálás szükségessége .....	86

## V. FEJEZET.

<i>Közigazgatásunk racionalizálásának programja</i> .....	90
27. §. Általában .....	90
28. §. Pénzügyi közigazgatás .....	93
29. §♦ Honvédelmi közigazgatás.....	117
30. §♦ Igazságügyi közigazgatás.....	118
31. §. Belügyi közigazgatás.....	122
32. §. Vallás- és közoktatásügyi közigazgatás .....	124
33. §. Földművelésügyi közigazgatás.....	127
34. §. Kereskedelemügyi közigazgatás .....	128
35. §. Népjóléti közigazgatás.....	129
36. §. Külügyi közigazgatás .....	131
37. §. Szakszerű koncentráció .....	131
1. Postatakarékpénztár .....	132
2. Központi illetményhivatal.....	132
3. Magasépítési igazgatóság.....	134
4. Közszállítási Tárcaközi Bizottság.....	135
5. Kihágási Tanács .....	137
6. A hivatalos statisztikai szolgálat .....	137
7. Több minisztérium közt megosztott hatáskörök .....	140
38. §. A közigazgatási eljárás.....	141
1. Ügyrend és ügyvitel .....	141
2. Számvitel .....	143
3. Közigazgatási eljárás.....	147
4. Közigazgatási bírászkodás .....	150
39. §. Az állami és önkormányzati igazgatás párhuzamossága .....	163
40. §. A tisztviselői kérdés.....	167
41. §. A miniszterelnökség.....	172
42. §. A tudomány feladatai .....	175

## VI. FEJEZET.

43. §. <i>Közigazgatásunk racionalizálásának módszere és várható eredményei</i> ,.....	179
--	-----

## Bevezetés.

A háború alatt a fogyasztásnak és bizonyos tereken, főleg a háborús iparban, a termelésnek olyan szabályozására és tervszerű irányítására volt szükség, ami korábban nem volt lehetséges. A megoldások azonban rögtönzöttek voltak, sorrendjüket a háborús szükséglet fellépése határozta meg és jellegük túlnyomórészt ideiglenes volt. A háború utáni gazdasági válság azonban, amely nemcsak a legyőzött közép-európai államokban, hanem a győzteseknél és nagy heveséggel először az Északamerikai Egyesült Államokban lépett fel, arra a belátásra vezetett, hogy a gazdasági élet nagy sebeit gyógyítani, az elpusztított nagy gazdasági értékeket pótolni csak a gazdasági termelés és fogyasztás teljes újjászervezésével lehet.

Németországban a gazdasági helyzet fokozottan súlyos volt azért, mert a gazdasági válság általános, világszerte érvényesülő okaihoz a súlyos jóvátétel terhe járult. Magyarországon pedig még nehezebb volt a helyzet annak következtében, hogy a Monarchia gazdasági egységének szétbontásával az ország gazdasági szervezete, az ország területi megcsonkítása folytán politikai szervezete, a forradalmak és a nagyszámú menekültek következtében pedig társadalmi összetétele teljes újjászervezésre szorult.

A pénz értékének hosszú bizonytalansága és .nagyarányú csökkenése közepette állandó értékmérő hiányában a fogyasztás elvesztette irányítóját és ezért a gyógyulásnak első, öntudatlan módszere a takarékoskodás volt. A takarékoság azonban magában a gazdasági életben sem vezetett kielégítő eredményekre és nem volt elegendő az egyensúly helyreállítására. Annál kevésbé elegendő az állami élet megújítására, a közigazgatás teljesítő képességének modern igényeket kielégítő biztosítására. Az eredmények fokozásának szükséglete vezetett minden téren, gazdaságban és közigazgatásban egyaránt a régi megoldások revíziójára, hatékonyság és gazdaságosság (efficiency) tekintetében való mérlegelésére, a régi tökéletlen eljárások és megoldások helyett észszerűbb, új megoldások bevezetésére, *a tradíció helyett a ráció érvényesítésére* és így foglalta el a takarékoság helyét a *racionalizálás*,

A racionalizálás, bár általános gyakorlati alkalmazása csak a világháború után kezdődött, ma világmozgalom, amely a termelésnek és ebből kifolyólag az egész gazdasági életnek újjászervezését már megindította.

A közigazgatás racionalizálása szintén általános szükséglet mindenütt, de szempontjai és módszerei kevésbé tisztázottak egyrészt azért, mert a figyelem erre a területre később terelődött. Másrészt azonban azért is, mert a közigazgatás sokkal több oldalú, sokkal szövevényesebb jelenség. A gazdasági élet összes mozzanatai és összes törekvései közös nevezőre hozhatók és azoknak eredménye pénzben pontosan megjelölhető, amelyet

a *mérleg* híven és késedelem nélkül ki is mutat. Ezzel szemben a közigazgatás a modern államban a legkülönbébb feladatok tömegének ellátását kénytelen vállalni és működésének eredményét (efficiency) többnyire nehéz kimutatni. Ehhez járul, hogy az a nemzetközi egyöntetűség és a technikai megoldásoknak az az általános érvénye, amely a gazdasági élet fejlesztése szempontjából nagy előny, a közigazgatásra nem vonatkozik. Az állam egy nemzetegyeniség életformája. A nemzetek különbözősége szerint mindegyik állam eltérő és egyéni lesz és ez közigazgatásukban hű kifejezést fog nyerni. De mégis vannak a közigazgatási organizáció és eljárás terén is elméleti megállapítások és gyakorlati tapasztalatok, amelyek más nemzetek számára is becsesek. Így van ez a közigazgatás racionalizálásának ma még mindenütt kiforrásban levő kérdésével is.

Amikor a magyar közigazgatás racionalizálásának célkitűzését, programját és módszereit keressük, saját fejlődésének történetéből kell kiindulnunk, de figyelemmel kell lennünk a gazdasági racionalizáció tanulságaira és a külföldi közigazgatási reformalkotásokra is. Ennek a belátásnak figyelembevételével alakult e tanulmány szerkezete a következőképen:

- I. Fejezet. A racionalizálás elméletének kifejlődése.
- II. Fejezet. A racionalizálás alkalmazása a gazdasági életben.
- III. Fejezet. A racionalizálás az állami életben a külföldön.
- IV. Fejezet. A magyar közigazgatás jellemzése fejlődéstörténeti szempontból.
- V. Fejezet. Közigazgatásunk racionalizálásának programja.
- VI. Fejezet. Közigazgatásunk racionalizálásának módszere és várható eredményei.

## I. FEJEZET.

# A racionalizálás elméletének kifejlődése,

### 1. §. TAYLOR.<sup>1</sup>

A tudományos üzemvezetésnek (Scientific Management), sőt általában a munka racionalizálásának megalapítója az amerikai *Frederick Winslow Taylor* (1856-1915), aki 1880-ban kezdte meg kísérleteit és 1911-ben közölte alapvető munkáját: *The principles of Scientific Management*,<sup>2</sup>. Ebben a művében a következő gondolatokat fejti ki:

Nagyobb nemzeti eredményességre (efficiency) törekszünk. Mindenfelé jobb, szakértőbb embereket keresnek a nagyipari vállalatok elnökeitől kezdve le a háziszolgáig. Azt tartják, hogy a kiváló ipari vezetők születnek, nem pedig fejlődnek és azt hiszik, hogyha megtalálták a megfelelő embert, akkor a többit bátran rá lehet bízni. Tehát keresik a kész, szakértő embert, akit másutt képeztek ki. Pedig el kell ismernünk azt, hogy a miénk az a kötelesség, aminthogy a miénk az a lehetőség is, hogy rendszeresen fejlesszük és képezzük a szakértőket helyett, hogy vadásszunk a kész emberekre, mert csak így lehet a nemzeti termékenységet fokozni. A jövőben tehát el fog kelleni ismernünk, hogy vezetőinknek nemcsak születniök kell, hanem képzetteknek is kell lenniök és hogy nincs az a nagy ember, aki (a régi rendszer mellett) remélhetné, hogy felvehetne a versenyt bizonyos számú átlagemberrel, akik helyesen vannak megszervezve és eredményesen együttműködnek. A múltban az ember volt az első, a jövőben a rendszernek kell az elsőnek lennie.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> André Fourgeaud. La rationalisation. Etats-Unis-Allemagne. Essai de synthèse doctrinale. Payot. Paris. 1929.

<sup>2</sup> Harper and Brothers Publishers. New-York and London. 1911.

<sup>3</sup> The search for better, for more competent men, from the presidents of our great companies down to our household servants, was never more vigorous than it is now. And more than ever before is the demand for competent men in excess of the supply.

What we are all looking for however, is the readymade, competent man; the man whom some one else has trained. It is only when we fully realize that our duty, as well as our opportunity, lies in systematically cooperating to train and to make this competent man, instead of in hunting for a man whom some one else has trained, that we shall be on the road to national efficiency.

In the past the prevailing idea has been well expressed in the saying that „Captains of industry are born, not made”;; and the theory has been that if one could get the right man, methods could be safely left to him. In the future it will be appreciated that our leaders must be trained right as well as born right, and that no great man can (with the old system of personal management) hope to compete with a number of ordinary men who have been properly organised so as efficiently to cooperate.

In the past the man has been first; in the future the system must be first. This in no sense, however implies, that great men are not needed. On the contrary, the first object of any good system must be that of developing first-class men; and under systematic management the best men rises to the top more certainly and more rapidly than ever before. (6. 1.)



Taylor szerint a tudományos üzemvezetés fő célja, hogy a munkaadó számára a legnagyobb boldogulást biztosítsa, párhuzamosan az alkalmazottak legnagyobb boldogulásával. A sportnál, amelyben az angolok és amerikaiak annyira otthon vannak, mindenki természetesnek találja, hogy egy csapatnak minden tagja erejének és tudásának teljes megfeszítésével vegyen részt a küzdelemben, mert különben kiközösítik és megvetik. A munkában azonban az, amit nálunk amerikázásnak neveznek, gyakori. De így a maximális boldogulást sem a munkaadónak, sem az alkalmazottnak biztosítani nem lehet, mert az csak a nagyobb termelékenységnek lehet a következménye. Ha ez az okoskodás helyes – mondja Taylor –, abból az következik, hogy a legfontosabb kell, hogy legyen mindkettőnek, a munkásnak és a vállalatnak minden egyén kiképzése és fejlődése az intézményben, úgy hogy az a legmagasabbrendű munkát tudja végezni a leggyorsabb ütemben és azzal a legnagyobb eredményességgel, amire képesíti a tehetsége.

A különféle módszerek és eljárások között az iparban iparban mindig van

egy, amely gyorsabb és jobb, mint a többi. Ezt a legjobb eljárást azonban fel kell fedezni és ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján, pontosság, gyorsaság, fáradtság stb. tekintetében. Így a szokásos empirikus eljárást a tudománynak fokozatosan fel kell váltania. Evégből ki kell választani a megfelelő embert, az üzemvezetőnek pontosan vizsgálnia kell annak egész eljárását és azután pontosan előírni számára a legmegfelelőbb mozdulatokat és eljárást, így tehát az üzemvezetésnek legszorosabb személyes kapcsolatba kell jutnia a munkással és munkájának egy részét át kell vennie. Ez a tudományos üzemvezetésnek lényege. Így azonban képessé tudja tenni az embert arra, hogy kifejtse maximális teljesítőképességét, aminek fejében fokozott bérre is van igénye. Így példaként részletesen leírja, miként volt elérhető az, hogy az az ember, aki tanulatlan eljárással öntöttvas darabokból naponként 12 és fél egységet (tons) rakodott, tudományos tanulmányozás után való begyakorlással ugyanannyi energiával 47 egységet rakott, valamint hogy a kőműves az óránként lerakott 120 téglá helyett óránként 350-re tudott fejlődni stb.

Taylor tehát átvitte az emberi erőre azokat a tudományos módszereket, amelyeket a technika a természeti erővel szemben már korábban alkalmazott. A célja az volt, hogy a munkás a maximális munkát végezze el a minimális idő alatt. Kidolgoz egy eljárást és azután keresi azokat az embereket, akik alkalmasak annak elvégzésére.

Taylor a tudományos üzemvezetést tehát abban találta, hogy megállapította az emberi munkának a legegyszerűbb elemeit, felbontotta a mozdulatait úgy, hogy ezek az elemek azután tetszés szerinti új csoportosításra alkalmasak.

Ennek az eszmének a további vizsgálata vezetett másokat a *pszichotechnikának* és a *munka-fiziológiának* vizsgálatára és tudományos kifejtésére, amely tudományágak egyrészt az automatikus pszichológiai jelenségekkel és funkciókkal, másrészt az emberi testnek a különféle munkák végzésével együttjáró energiafogyasztását mérés útján tanulmányozzák.

Taylor rendszerének sok kritikát és kemény ellenállást kellett leküzdenie. Egyrészt azért, mert úttörő volt, másrészt azonban azért, mert mint gyakran más úttörők, bizonyos egyoldalúságban szenvedett. A munka szervezésének egyik oldalát, a mechanikust feldolgozva, elhanyagolta a

másikat, a pszichológiaiit. Ennek a hiánynak mérlegelése vezette egyik német kritikusát arra a gondolatra, hogy a *Taylor-rendszer megfordítását* ajánlja, azaz a helyett a kérdés helyett, hogy kik azok az emberek, akik a legalkalmasabbak egy előre pontosan meghatározott munkaeljárás végzésével a szervezetben ennek feltételezésével előre kijelölt helyek betöltésére, fordítva „azt kell kérdezni, melyek azok a szervezeti formák, foglalkozások és munkaeljárások, amelyek a legalkalmasabbak az emberi erőknek és képességeknek kihasználására úgy, amilyenek.”<sup>1</sup>

## 2. §. FORD.

A racionalizálásnak másik nagyhatású és úttörő érdemű amerikai képviselője *Henry Ford* (született 1863-ban), a ma kétségtelenül legsikeresebb iparvállalat megalapítója. Rendszerét, amely részben a Taylor-rendszer megfordítása, szintén saját írásaiból ismerhetjük meg. Két műve jelent meg, amelyek példátlan feltűnést keltettek. *My Life and Work*, megjelent 1921-ben, *To-day and tomorrow*, 1926-ban.<sup>2</sup>

A racionalizálásnak az ipar terén való érvényesítése konzekvenciáiban elkerülhetetlenül szociális kihatású. Ha tudniillik sikerül a termelésben a pazarlást megszüntetni és javítást elérni, felmerül a kérdés, hogy ennek a hasznát ki fogja élvezni, a közösség-e, vagy egyes kiváltságosak. Erre a kérdésre Ford különös tekintettel van a maga rendszerének kidolgozásában.

Eszméi, amelyeket műveiben ismertetni, de a gyakorlatban is megvalósítani igyekszik, lényegükben a következők:

Dolgozni kell. De ha kell dolgozni, jobb azt értelmesen és előre látással csinálni. Minél jobban végezzük a munkánkat, annál jobban megy a sorunk. Az a feladatunk, hogy ezen a világon az emberek életét kellemesebbé tegyük. A mai társadalmi rendben lehet egyeseknek pénzt keresniök, de nem elég a munkáhozam (rendement). A mai rendszerben a legnagyobb munkáhozam nem érhető el, mert a pazarlásnak sokféle neme folyik és ez az oka annak, hogy sok ember nem kapja a helyes egyenértékét annak, amit produkált. És ebből nincs senkinek haszna. A haladás tisztán a szervezésen és a javításon fordul meg.<sup>3</sup>

Nem szabad mindent az államtól várni. „Túl sokat várnak Amerikában Washingtontól. Törvényhozóink azt ígérték, hogy törvények útján olyasmit valósítanak meg, amit törvények útján nem lehet elérni. „Az Egyesült Államokat nem az üzlet kedvéért alapították. A Függetlenségi Nyilatkozat nem üzleti deklaráció és az Egyesült Államok alkotmánya nem kereskedelmi szerződés. Tehát, önmagunktól kell a segítséget várni.”<sup>4</sup>

„Az emberek nem egyformák. Nem tud mindenki egyenlő szolgáltatásokat tenni.” De „az kell, hogy mindenki élni tudjon a munkája hozamával arányos színvonalon.” „Az üzlet nem abból áll, hogy futunk a pénz után.” „Az üzlet szerepe az, hogy a termelés a fogyasztás szempontjához igazodjék, ne pedig a pénzkeresés és a spekuláció szempontjához.” A fo-

<sup>1</sup> Neurath. Das umgekehrte Taylorsystem. A Durch Kriegswirtschaft zur Naturalwirtschaftban. München, 1919.

<sup>2</sup> A francia kiadást használtam: Henry Ford. Ma vie et mon oeuvre. Payot, Paris. 1925. Henry Ford avec la collaboration de Samuel Crowther. Aujourd'hui et Demain. Payot, Paris. 1926.

<sup>3</sup> Ma vie et mon oeuvre. 2. 1.

<sup>4</sup> U. o. 8. 1.

gyasztásért való termelés azt jelenti, hogy jóminőségű árukat olcsón termeljünk, olyan árukat, amelyekkel az is jól jár, aki veszi, nemcsak az, aki eladja. A pénz nem arra való, hogy nekünk nyugalmat szerezzen; hanem arra, hogy eszközt nyújtson arra, hogy újabb szolgáltatásokat tehesünk.<sup>1</sup>

„Főtörekvésem az egyszerűsítés irányába halad: ha annyi dolog hiányzik, ha a legszükségesebb termékek oly rengetegbe kerülnek, ez azért van, mert amit termelünk, sokkal komplikáltabb, mint kellene. A ruhánk, élelmünk, bútorunk mind sokkal egyszerűbb és a mellett sokkal szebb lehetne.”<sup>2</sup> „Minden erővel arra törekedtem, hogy mind az anyag, mind a munka tekintetében a legkisebb pazarlással termeljek és a legkisebb haszonnal adjak el, a hasznomat *az üzletek* minél nagyobb számában, a nagy forgalomban keresve. A termelésben a lehető legmagasabb munkabért fizetem, ami annyit jelent, hogy a munkásnak vásárló erejét a maximumra akarom emelni.”<sup>3</sup>

„A módszerem, amelyhez mindig ragaszkodom az, hogy a szempontokat és a tervet előre kidolgozom, Minden részletet pontosan előkészíték<sup>7</sup> mielőtt a gyártáshoz kezdenék. Annak a T típusú kocsinak, amelyet ma általában Ford-kocsinak hívnak, előállítását 12 évi tanulmány előzte meg.”<sup>4</sup>

„Az a véleményem, hogy az az általános mód, ahogyan az üzletet vezetni szokás, nem a legjobb. Erre akkor jöttem rá, amikor teljesen szakítottam a szokásos módszerekkel. Ez lett a Ford-művek rendkívüli sikerének kiindulási pontja.”<sup>5</sup>

„Ha valamely eljárással a valamely munkára fordított idő 10%-át meg tudjuk takarítani, vagy annak a munkának hozamát 10%-kal emelni tudjuk, ennek az eljárásnak elmaradása annyi, mint 10%-os adónak a viselése. Felhőkarcólót azért építenek, mert egy 30 emeletes épület számára sem kell nagyobb telek, mint egy 5 emeletesnek. A megvalósítás építési mód kérdése. A régi építési szerkezetekhez való ragaszkodás az 5 emeletes ház tulajdonosát megfosztja további 25 emelet jövedelmétől.”<sup>6</sup> A gazdaságos termelési módokat kell tehát keresni, de azokat egy csapásra nem lehet megvalósítani.

„Egy példa a Ford-művek fejlődéséből, amely még távolról sem érte el tetőpontját: Egy Ford-automobil, ha mindent számítunk, körülbelül 5000 darabból áll. Ezek kisebbek-nagyobbak. Elejétől kezdve volt munkamegosztás, úgy hogy a gyárnak különféle osztályai készítették azok mindegyikét. De a termelés rohamos növekedése azt hozta magával, hogy ki kellett küszöbölni azt az idővesztést, amellyel a munkások egyik darabtól a másikhoz mentek és hogy sokszor egymást zavarták. Az első nagy haladás az volt, hogy a munkát vitték a munkához, nem a munkás ment a munkához. Ma már az egész gyártás így van megszervezve. Egyetlen embernek sem kell egyetlen lépést sem tennie, sőt, amennyire lehet, még csak le sem kell hajolnia. A gyártás úgy van fel-

<sup>1</sup> U. o. 12. 1.

<sup>2</sup> U. o. 15. 1.

<sup>3</sup> U. o. 22. J.

<sup>4</sup> U. o. 36. 1.

építve, hogy a darab mechanikusan mindenütt a legrövidebb úton halad végig a munkások kezén az első művelettől az utolsóig, lehetőleg mindig a saját súlya által hajtva. Ezeknek az elveknek az alkalmazása azzal az eredménnyel jár, hogy a minimumra csökkenti a munkás mozdulatait és azt, hogy gondolkoznia kelljen. Lehetőleg azt kell elérni, hogy egyetlen dolgot egyetlen mozdulattal csináljon.”<sup>1</sup> Ide természetesen csak módszeres tanulmány útján lehet eljutni. De az eredmény az, hogy minden ember negyed annyi idő alatt tudja a munkáját elvégezni, mint néhány év előtt. „Az is elv, hogy a munkás ne legyen sietésre kényszerítve. Ne jusson neki a gyártási folyamatban egy másodperccel sem kevesebb, mint kell, de több sem. Általában az összes szakértők egyhangú véleménye az, hogy a *Ford Motor Co.* a termelés üzemtechnikai racionalizálását a lehető legmagasabbra fejlesztette.

Elv, hogy mindenkinek alul kell kezdeni, hogy a képességeit igazolja. „Akinek képessége és készsége van, gyorsabban halad. Minden ember jövője tőle magától függ. Nem jogos, hogy annyit beszélnek az el nem ismert érdemről.”<sup>3</sup> Ford nem talál semmi nehézséget az előbbre viendő emberek leválasztásában. „Önmagukat választják ki, mert bármennyit beszélnek is a haladás nehézségéről, a munkások nagy része jobban szereti a csendes foglalkozást, mint az emelkedést. A fizetésből élők közt, habár mindenki magas fizetést óhajt, alig akad 5%, aki hajlandó vállalni a felelősségnek és a munkának azt a növekedését, amivel egy magasabb állásnak járnia kell. A munkások túlnyomó része nem akar mást, mint hogy munkában maradjon. Azt akarja, hogy dirigálják.”<sup>4</sup>

Ford rendszerének sarkpontja, hogy a munkás jól keressen. Nem szokás arról beszélni, hogy a munkás társa a vállalkozónak, pedig a valóságban így van. Senki sem független, aki másnak a segítségére szorul, így a munkás társa a munkaadójának és fordítva. „A munkabér a nyereségnek a társak közt való elosztása.”<sup>5</sup>

Természetesen hosszú tanulmány kellett ahhoz, amíg Ford megállapította azt a rendszert, amely szerint a nyereségben a munkásokat bér alakjában részesítette. Ez a tanulmány tette elsősorban lehetővé, hogy elméletileg megállapítsa, milyennek kell egy munkás termelésének lennie. Mennyinek kell az átlagnak lennie egy nap alatt és azután a szükséges levonások figyelembevételével, valamint az ügyességnek meghatározásával el lehet jutni annak az értéknek meghatározásához, amely abban a foglalkozásban megfelel a munkás keresete ellenértékének. Enélkül a tudományos vizsgálat nélkül sem a munkaadó nem tudja miért fizet annyi-amennyi bért, sem a munkás nem tudja, hogy miért kap éppen annyit. Ezen az alapon standardizálták a Ford-gyárak összes munkanemeit és állapították meg egységeit, valamint azt a hozamot, amelyen alul a munkásnak nem szabad lennie.<sup>6</sup> Így jutott el Ford fokozatosan már 1921-ben a napi hat dollár minimális bérhez, ami azt jelenti, hogy a jól menő üzlet hozamában részesíti a munkásait. Ennek a következménye viszont

<sup>1</sup> U. o. 91. l.

<sup>2</sup> U. o. 93. l.

<sup>3</sup> U. o. 108. l.

<sup>4</sup> U. o. 112. l.

<sup>5</sup> U. o. 139. l.

<sup>6</sup> L. u. o. 144. l.

azoknak a nagy állandósága, úgy, hogy a *személyzet* változása nem nagyobb az évi 5%-nál.

Ford rendszerének szociális jelentőségét annak legjobb ismerője, aki a *Fordismus* nevet is először használta, Gottl-Ottlilienfeld, a következőképpen jellemzi: „Das heutige Wirtschaftsleben schliesst mancherlei Gegensätzliches in sich: zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Produzenten und Konsumenten, Gläubiger und Schuldner usw. So wohnt dem Neben- und Miteinander im menschlichen Zusammenleben hieraus vielfach ein Sinn des „Gegeneinander“ inne. Jene Gesinnung des „Dienstwillens“ aber, an der hier alles hängt, würde in das menschliche Neben- und Miteinander offenbar den Sinn eines „Füreinander“ hineinragen. Daraufhin setzt sich „Fordismus“ theoretisch einem „Sozialismus“ gleich; freilich nicht im Parteisinn, sondern eben tief gesinnungsmässig gemeint. Der bekannten Formel für „wirtschaftlichen Sozialismus“ – „Führung der Wirtschaft durch die Gesellschaft für die Gesellschaft“ – entspricht dies bloss hinsichtlich des zweiten Teiles: hier lege eben das ganz besondere eines „Führersozialismus“ vor! Allein, bei einer Bewegung, die ausdrücklich von der Eigenart ihren Ausgang nimmt, wie Industrie geführt wird, versteht es sich von selber, dass „Führung“ hier buchstäblich einem „Führer“ zusteht. Denn in Sachen der Industrieführung, mit ihrer ungeheueren Bedeutung für unsere an Industrie geketteten Völker, steht wohl das – natürlich übertreibende - Fragespiel in Geltung: Was können da „Alle“? Nichts. Was kann „Einer“? Alles!”<sup>1</sup>

### 3. §. HERBERT HOOVER ÉS A RACIONALIZÁLÁSI MANIFESZTUM.

A racionalizálás Amerikában, mint láttuk a nagyobb gazdaságosságra (efficiency) való törekvésekből indult ki. A veszteségek leküzdésére törekvő *scientific management* elmélete és gyakorlata Taylornak és tanítványainak munkásságából már általánosan ismert volt, amikor a háború után az ipari termelés veszteségességének forrásait Herbert Hoover szisztematikus munkával kimutatta és az azok kiküszöbölésére irányuló *nemzeti* mozgalmat meg tudta indítani.

Már a háború alatt hadiérdekből szükségessé vált annak elérése, hogy a hadicikkek mérete és minősége egyenlő legyen. Evégből vezették be az úgynevezett *standardizálást*, vagy *normalizálást* Ennek eszköze a szabályozás, azaz valamely gazdasági szükségletre vonatkozólag a termelők, kereskedők és fogyasztók által közösen elfogadott egységes megállapítása a fogalmaknak, műkifejezéseknek, jeleknek, eljárásnak, teljesítő képességnek, szállítási módoknak, előállítási eljárásoknak, üzemi és ügyviteli szabályoknak, építési és biztonsági eljárásoknak. Ezt a németek *Normang*-nak nevezik.<sup>2</sup> Északamerikában körülbelül egyidőben Németországgal, 1917-ben került a sor a standardizálásra irányuló törekvések-

<sup>1</sup> Friedrich von Gottl-Ottlilienfeld. Fordismus. Über Industrie und technische Vernunft. Dritte Auflage. Gustav Fischer. Jena, 1926. 80. 1.

<sup>2</sup> Handbuch der Rationalisierung. Herausgegeben vom Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit. Spaeth und Linde. Berlin-Wien. 1930. 127. 1.

nek állami összefoglalására. Ennek főszerve a *Conservation Division of the War Industries Board*, a *Council for National Defense*-nek egyik osztálya volt. A standardizálásnak a termelés gazdaságossága (efficiency) érdekében való felhasználása azonban a háború után terjedt el általánosan.

*Herbert Hoover* ugyanis, az Egyesült Államok jelenlegi elnöke, amikor az 1920-ban alapított *Federated American Engineering Societies* első elnöke lett, működését azzal kezdte, hogy egy 17 mérnökből álló bizottságot (*Committee on Elimination of Waste in Industry*) alakított, akikkel előre kidolgozott kérdőívek és módszer segítségével 5 hónap alatt az emberi társadalomra különösen fontos hat iparágban: az építőiparban, a fémiparban, textiliparban, a férfiruha-, cipő- és a nyomdaiparban kikutatta a termelés veszteségességének forrásait. Jelentésében egyúttal javaslatot is tett azoknak mikénti kiküszöbölésére. A mintegy 400 oldalas műnek címe: *Waste in Industry* és 1921-ben jelent meg. Rendkívüli hatása volt s ezért *racionalizálási manifesztumnak* is nevezik.<sup>1</sup>

A jelentés szerint az iparban előforduló veszteségeket a következő, négy okra lehet visszavezetni:

A) A termelés alacsony volta az anyagoknak, az üzemi berendezésnek, a

felszerelésnek és a munkásoknak célszerűtlen felhasználása következtében;

B) a termelés szaggatottsága a munkaerők, anyagok, üzemi berendezések és felszerelések nemfoglalkoztatása következtében;

C) a teljesítmény lefokozása, amit vagy a vállalkozó és az üzemvezetőség, vagy a munkásság okoz szándékosan;

D) elvesztett termelés, amit rossz egészségi állapot, fizikai hiányok és ipari balesetek okoznak.

Ezek mindegyikét az összes vizsgált iparokban részletesen kimutatták és ugyanabban az iparágban a jó és rossz üzemek eredményeinek összehasonlításával jelölték meg a veszteség forrását és kiküszöbölésének vagy legalább csökkentésének útját.

Egyúttal a jelentésnek ki kellett terjeszkednie annak a vizsgálatára is, hogy ezeknek a veszteségeknek előfordulásáért a felelősség-hogyan oszlik ...nj.eg 2X. üzemvezetőség, a munkások és egyéb tényezők (a bankok, közvélemény, üzleti csoportosulások stb.) Jsözk- Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményét a következő táblázat tünteti föl:

A vizsgált iparág	Az üzemvezetőség		A munkásság		Egyéb tényezők		A pontok összeszáma
	f e l e l ő s s é g e						
	pontok- ban	% ban	pontok- ban	% ban	pontok- ban	% ban	
1. Férfuruha . . . .	48·33	75	10·50	16	4·95	9	63·78
2. Építőipar . . . .	34·30	65	11·30	21	7·40	14	53·00
3. Nyomdaipar . . . .	36·36	63	16·25	28	5·00	9	57·67
4. Cipőipar . . . .	30·25	73	4·85	11	5·83	16	40·93
5. Acélipar . . . .	23·23	81	2·55	9	2·88	10	28·66
6. Textilipar . . . .	24·70	50	4·70	10	19·80	40	49·20

<sup>1</sup> Németül: *Verlustquellen der Industrie. Berechtigter Auszug von I. M. Witte. Verlag von R. Oldenbourg. München und Berlin. 1926.*

A használt pontozási rendszer a relatív felelősség fokának megjelölésére szolgál. Az elméleti 100 pont az összes lehető veszteségeket jelöli. Mivel azonban nincs olyan ipar, amely a maximális veszteséggel dolgoznék, az egyes iparágakra jellemző veszteség pontszáma mindig 100-nál kevesebb. A fenti táblázatból kitűnik, hogy a legtöbb veszteséggel termel a férfiruhaipar, amit a jelentés meg is magyaráz azzal, hogy abban az iparban találta a legkisebb termelési ellenőrzést, a tudományos kutatómunkásság teljes hiányát stb.

A fenti táblázat főeredménye annak megállapítása, hogy a veszteségeknek több, mint 50%-áért az üzemvezetőség felelős. A munkásságra kevesebb, mint 25%, egyéb tényezőkre még kevesebb esik.

A javaslatok, amelyeket a jelentés a veszteségek kiküszöbölésére nézve tett, többek közt a következő kérdésekre vonatkoznak:

a) az üzemvezetés felelősségét terhelők (a szervezésnek és irányításnak javítása, a termelési ellenőrzés, beszerzési program készítése, az áruvisszavétel csökkentése, a termelési programnak az eladási programmal való összhangbahozása, a terméivények megvizsgálása, önköltségszámítás, üzemkarbantartás, helyes bérfizetési rendszer, a gyártmányok, az anyag, a felszerelés és a teljesítmény normalizálása, ipari balesetvédelem, tudományos kutatás);

b) a munkásság felelősségét terhelők;

c) a tulajdonosokat terhelők;

d) a közösséget terhelők (közérdeklődés, divatváltoztatások, a kereslet elosztása);

e) ipari és kereskedelmi egyesülések szerepe;

f) hatósági támogatás (állami ipari hírszolgálat, állami statisztikai szolgálat, munkásokkal való nehézségek elintézése, közegészség javítása, ipari normalizálás nemzeti programjának elkészítése, törvények revíziója);

g) a mérnökök kötelességei.

Ennek a jelentésnek, a *Waste Report-mk* közzététele után Hoover hamarosan kereskedelemügyi miniszter (Secretary of Commerce) lett azzal a feladattal, hogy javaslatait valósítsa meg.

Ő létesítette a *Bureau of Standards* keretében a *Division of Simplified Practice*-t 1922-ben és ezáltal az addig inkább társadalmi, illetve ipari tényezők által fenntartott mozgalmat állami alapon megszervezte és általánossá tette. Az ipari termelés veszteségességét Amerikában 1926-ban, dacára az akkori üzemvezetés aránylag magas színvonalának, kb. évi 15 milliárd dollárra becsülték. A *Division of Simplified Practice* 1925 végén már arra tudott hivatkozni, hogy csak 43 különböző használati tárgyra vonatkozólag elfogadott 36 normalizálási javaslat elfogadása útján az azokban érdekelt iparágak évi 450 millió dollárra becsült megtakarítást értek el.

Hoover jelentésének az a jelentősége, hogy először mutatta ki szabatosan a tényekre és adatokra támaszkodva az ipari termelésben folyó pazarlás okait, fokát és kihatását és azáltal, hogy azok kiküszöbölésére praktikus javaslatokat is tett, a figyelmet annyira fel tudta rá hívni, hogy a standardizálást az iparban általános mozgalommá tette.

## 4. §. FAYOL.

L Taylor és Ford munkássága egyaránt magának az ipari termelésnek a tökéletesítésére irányul. Annak racionális felépítésével törekszenek a termelés veszteségességét (Waste in Industry) leküzdeni és a termelés hozamát növelni. Ezzel szemben egy más, szintén hosszú munkáséletet az iparban töltött technikus embernek, a francia *Henri Fayolnak* figyelmét az igazgatás problémája kötötte le, amely nemcsak az ipari üzemeknek, hanem minden vállalatnak fontos, a nagyiparnak pedig egyik leglényegesebb kérdése. Fayol, aki vezérigazgatója volt egy bányarészvénytársaságnak, vezetője röbb más bányavállalatnak, elnöke egy metallurgia - társulatnak, 50 évi tapasztalat és előkészület után adta ki 1916-ban *Administration Industrielle et Générale* című művét.<sup>1</sup> A feltűnés, amelyet Fayol „*doctrine administrative*”-jával keltett, oly nagy volt, hogy az 1923-ban Brüsszelben tartott II. nemzetközi tudományos *igazgatási* kongresszuson a tanácskozások központjában volt „*La Doctrine Administrative dans l'Etat*” című előadása, amelyben elméletét az állami közigazgatásra is kiterjesztette.<sup>2</sup>

A *doctrine administrative* elveknek, szabályoknak és eljárásoknak az összege, amelyeknek az a célja, hogy megkönnyítsék a vállalkozások vezetését (gouvernement des entreprises), ideértve mindenféle üzemet, kicsit és nagyot, kereskedelmit, iparit, politikait, vallásosat, vagy mást.

Mindazok a műveletek, amelyek a vállalatokban (entreprises) előfordulhatnak, a következő 6 csoportba oszthatók:

1. technikai műveletek (termelés, gyártás, átalakítás);
2. kereskedelmi műveletek (vétel, eladás, csere);
3. pénzügyi műveletek (tőkék szerzése és kezelése);
4. biztosítási műveletek (dolgok és személyek biztosítása);
5. könyvviteli műveletek (leltár, mérleg, önköltség, statisztika stb.);
6. igazgatási műveletek (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangba-hozás és ellenőrzés).

Ezek a lényeges műveletek (Fonctions essentielles), amelyek közül az öt első nem szorul bővebb magyarázatra. A Doctrine Administrative éppen a hatodikkal foglalkozik. Meg kell azonban különböztetni az igazgatást a kormányzástól.

A *kormányzás* jelenti az üzemnek kitűzött célja irányába való vezetését, törekedvén arra, hogy a legjobb eredmény legyen elérhető, ami az összes rendelkezésre álló erővel lehetséges; a kormányzás tehát mind a hat lényeges funkció működésének biztosítása. Az igazgatás azQnban csak egyike a liát funkciónak és ennek következtében kevesebb, mint a kor^mahyzásrDe az adminisztrációnak oly nagy a jelentősége a fővezetők szerepében, akik kormányoznak, hogy némelykor úgy tűnik fel, mintha a kormányzás kizárólag adminisztratív funkció volna.

Az *adminisztratív funkció* alatt Fayol, mint láttuk, jérti az *előrelátást*, szervezést, parancsolást, Maz összhang biztosítását és azfellenőrzést. Ezeket egyenként a következőképen jellemzi:

<sup>1</sup> Paris. Dunod, Editeur. 1920.

<sup>2</sup> Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles 1923. Comptes Rendus des séances du Congrès. Bruxelles. Goemaere, Imprimeur du Roi, Éditeur. 1923. 13. sk. 1.



*Az előrelátás* lényege a programcsinálás. A múlt és a jelen pontos és teljes ismeretéből következtet a jövő valószínűségeire és lehetőségeire, a fejlesztésre, a javításra, vagy a redukcióra.

*A szervezés* a vállalat általános felépítésének a rendeltetéséhez mért megállapítása és megvalósítása. Jelenti az egész formájának, a részlet helyének megadását, a keretnek megállapítását és tartalommal való megtöltését, szabatos adminisztratív munkamegosztás biztosítását, megadva a vállalatnak minden teljesítményt, ami szükséges és pontosan meghatározva azoknak hatáskörét. Így az organizáció viszi át az életbe az előrelátás elméleti célkitűzéseit.

*A végrehajtás* a parancsolásból és az összhang biztosításából áll. A parancsolás a mozgásba hozását jelenti mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. A kiadott paranccsal minden fokon megindul a tekintély és a felelőség, a kezdeményezés és a fegyelem szerepe.

De a parancsolás nem volna képes a főnök akaratának teljes végrehajtását biztosítani, ha nem egészítené ki az *összhang biztosítására* való erőfeszítés. Összhangba hozni annyit jelent, mint harmóniát és egyensúlyt hozni az egészbe, a dolgoknak és a cselekedeteknek megfelelő arányait megadni. Jelenti az eszközöknek a célhoz való alkalmazását, a különböző erőfeszítések egyesítését és egyöntetűvé tételét, a szoros kapcsolat létesítését az egyes osztályok közt, amelyek különböznek feladataikban, de találkoznak a közös célban.

Az eredmények vizsgálata jelenti az *ellenőrzést*. Ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy minden pillanatban minden az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e? Az ellenőrzés összehasonlít, megvitát, bírál, arra törekszik, hogy fokozza az előrelátást, egyszerűsítse és erősítse a szervezetet, növelje a parancsolás tökéletességét és megkönnyítse az összhang biztosítását.

Oly precíz definíciók ezek, amelyek nemcsak a szerző gondolkodásának mélységét, hanem a kifejezés nagy készségét is bizonyítják.

Így értve az adminisztrációt, az nem kizárólagos privilégiuma, sem nem személyes kötelessége a vállalat fejének, vagy vezetőinek, hanem olyan funkció, amely megoszlik, miként a többi 5 lényeges funkció, a testület feje és tagjai között.

A technikai funkció nem végződik a munkásnál, vagy a mérnöknél, hanem felnyúlik a vállalat vezetőjéig és viszont az adminisztratív funkció nem kizárólagos dolga a főnöknek, hanem abban része van az alacsonyabb tényezőknek is. De a különféle funkció végrehajtásában jelentékenyen különbözik a vezető és alacsonyabb tényezők részvételének aránya. Ezt a megállapítást Fayol különösen fontosnak tartja.

Könyvében a túloldali táblázatot közli arról, hogy az ipari nagy vállalatok személyzeténél mennyi a különböző szükséges képességek relatív fontossága.

Ebből a táblázatból kitűnik, hogy a munkásban a legnagyobb fontossága a technikai képességnek és szakértelemnek van, és amilyen mértékben emelkedünk a lépcsőn, növekszik az adminisztratív képesség jelentősége és csökken a technikai képesség fontossága. A fővezetők (*grands chefs*) számára, a legfontosabb az adminisztratív képesség. *Fayol ezt az eredményt alapvető jelentőségűnek és általános érvényűnek tartja. Mindennemű*

Az alkalmazottak csoportja	S z a k é r t e l e m						Teljes érték
	adminisztratív	műszaki	kereskedelmi	pénzügyi	biztosítási	könyvviteli	
<i>Nagyüzemben :</i>							
Munkás .....	5	85	—	—	5	5	100
Előmunkás .....	15	60	5	—	10	10	100
Műhelyfőnök .....	25	45	5	—	10	15	100
Osztályvezető .....	30	30	5	5	10	20	100
Műszaki igazgató .....	35	30	10	5	10	10	100
Igazgató .....	40	15	15	10	10	10	100
<i>Több egyesített üzemnél :</i>							
Vezérigazgató .....	50	10	10	10	10	10	100
<i>Állami üzemnél :</i>							
Miniszter .....	50	10	10	10	10	10	100
Allamfő .....	60	8	8	8	8	8	100

üzemben az alacsonyabb tényezők legfontosabb képessége a szaknabeli technikai képesség és a fővezetőknél az adminisztratív képesség.

Érdekes a következtetés, amelyet Fayol ebből levon. Azt mondja: egy üzem boldogulásához az kell, hogy az említett hat funkció jól működjék. Ha ezeknek csak egyike is nem működik, annak a vállalat kárát vállalja, sőt bele is pusztulhat. Kell tehát, hogy bármely üzem személyzete képes legyen a hat fontos funkciónak betöltésére, beleértve az adminisztratív funkciót is. Meglepő azonban az, hogy az adminisztratív funkció tekintetében, bármilyen nagy is annak a jelentősége, a közvélemény tájékozatlan, nem képes megítélni az adminisztratív cselekedeteket és ez a tájékozatlanság olyan konzekvenciákra vezet, hogy egy főnök technikai kérdésben nem véthet bizonyos megállapított szabályok ellen anélkül, hogy minden tekintélyének elvesztését ne kockáztassa és ezzel szemben adminisztratív kérdésekben büntetlenül a leghelytelenebb eljárásokat is alkalmazhatja.

A baj forrása szerinte ott van, hogy az adminisztratív képességet is ugyanúgy lehet és kell megszerezni, mint a technikai képességet, előbb az iskolában és aztán a gyakorlatban, mégis az adminisztráció tanítása mindenütt hiányzik, még a főiskolákon, sőt a szakirányú főiskolákon is. Hogyan lehet ez? Csak úgy, hogy nagy okának kell lennie és ez az ok nem más, mint hogy hiányzik az adminisztráció elmélete, ha pedig nincs elmélet, nincs mit tanítani. A kiváló vezetők túlnyomó részének sem ideje, serti kedvé nincs az írásra és többnyire letűnnek, anélkül, hogy akár elméletet, akár csak tanítványokat is hagynának maguk után. Az valóban nem tartozik még a kiváló vezető kötelességei közé sem, hogy az adminisztratív elmélet kidolgozásához hozzájáruljon. De Fayol oly fontosnak tartja a

hiány pótlását, hogy meg akarja kísérelni annak betöltését. *Ebből a célból jött létre Doctrine Administrative*-ja.

Az adminisztráció fogalmának és fontosságának ily módon való kifejtése után fejt ki könyvében az adminisztráció elveire és elemeire vonatkozó nézeteit, amelyeknek előadásában a következőkből indul ki.

Az adminisztratív funkció szerve és eszköze a személyzet. Míg a többi funkciók anyagokkal és gépekkel foglalkoznak, az igazgatás az emberek vezetését jelenti. A személyzet jó szelleme és működése egyes elvek figyelembevételétől függ, amelyekkel részletesen foglalkozik, de hangsúlyozza, hogy az igazgatás tekintetében nincs helye merevségnek, vagy abszolút-nak, ott minden a mértéken fordul meg. A mérték, ami tapintatnak és tapasztalatnak eredménye, az adminisztrátornak egyik legfontosabb tulaj -  
'donsága.

Az igazgatás elveinek száma nem lezárt. A legfontosabbak, amelyeket Fayol tárgyalt, a következők: munkamegosztás, tekintély és felelősség, fegyelem, a parancsadás és a vezetés egységessége, a magánérdek alárendeltsége a közérdekkel szemben, a munka ellenértékének megadása, centralizáció, hierarchia, rend, méltányosság, a személyzet állandósága, iniciatíva, a személyzet összetartása. Mindezekkel csak jelezni akartam, mely irányúak azok a fejtegetések, amelyek Fayol könyvében találhatóak, anélkül, hogy ezáltal könyvének tanulmányozását nélkülözhetővé tettem volna.

II. Fayolnak könyve, mint említettük, az igazgatás problémájával általában és konkrété az iparban foglalkozik. Címe is: *Administration Industrielle et Générale*. A brüsszeli kongresszuson tartott előadása viszont kifejezetten az állami közigazgatásra vonatkozik. Ez az, ami bennünket különösen érdekel, de nem lett volna érthető a fentiek előrebocsátása nélkül.

Abból indul ki,<sup>1</sup> hogy a kormánynak, mint a közigazgatás fejének szervezete (La constitution de la Direction Supérieure des Services Publiques) minden modern államban körülbelül ugyanaz: esetleg eltérő nevek alatt találunk mindenütt miniszterelnököt, minisztereket és direktorokat. Ezután kifejti először szintén elméletben, hogy a szervezetnek és működésének milyennek kell lennie.

Megállapítja, hogy oly nagy üzemben, mint az állam, a vezetők szerepe túlnyomórészt szintén adminisztratív. Az adminisztratív funkció itt is abból áll, hogy elő kell készíteni a cselekvést: ez az előrelátás és a szervezés, vezetni kell a végrehajtást: ez a parancsolás és az összhang biztosítása és meg kell állapítani az eredményeket: ez az ellenőrzés.

Majd így folytatja: „Le Président du Conseil exerce son autorité sur toute l'entreprise gouvernementale. Il doit conduire cette entreprise vers son but, en cherchant à tirer le meilleur parti possible des ressources dont elle dispose. Il doit assurer la marche de toutes les fonctions essentielles. Il est le chef des ministres. Chaque Ministre est chargé d'assurer le fonctionnement d'un groupe de Services publics. Il est le chef des Directeurs de son groupe. Chaque Directeur doit assurer la marche d'un Service. Il est le chef de tous les agents de ce Service.”

„Nous supposerons encore que Directeurs, Ministres et Président du Conseil sont à la hauteur de leur mission.

<sup>1</sup> I. h. (Comptes Rendus) 16. 1.

Cela suffirait-il pour que le bon fonctionnement des Services fût assuré?

Je n'hésite pas à répondre non/

Nem, mert mindezeknek a vezetőknek szükségük van *outillage administrative*-ra (részletes program- és adatgyűjtemény kézi használatra), továbbá a főnökökön kívül kell egy nagy üzemnél és főleg az államnál is *vezérkar*, A főnökök, bármilyenek legyenek is, a képességük és a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak egynéhány emberből álló csoportra, amelynek meg van az az ereje, szaktudása és ideje, amivel a főnök esetleg nem rendelkezik. Ez a csoport az igazgatás vezérkara. „C'est un aide, un renfort, une sorte d'extension de la personnalité du chef, qui doit lui faciliter l'exécution de toutes ses obligations.

L'État-Major de la Présidence du Conseil, de chaque Ministère, de chaque Direction comprend: un Secrétariat, des spécialistes conseils, des contrôleurs.

De plus, le Président du Conseil dispose d'un *Conseil de perfectionnement ou de réformes*.”

Ez a teória. Ezzel szembeállítja Fayol előadásában a tényeket. Vizsgálja, hogy a kormány, mint a közigazgatás feje, miként van szervezve és miként működik a gyakorlatban saját hazájában, Franciaországban és hozzáteszi, hogy megállapításai kevés változással a legtöbb parlamentáris kormányra bizonyára alkalmazhatók.<sup>1</sup>

A francia miniszterelnök rendszerint igen kiváló és nagytekintélyű egyéniség, de a miniszterelnökség nincs úgy megszervezve, hogy őt képessé tegye az állami közigazgatás személyes legfőbb vezetésére. Mint a kormány fejének ez egyik más által el nem végezhető feladata. „Le Président du Conseil n'a ni secrétariat, ni corps de contrôle, ni spécialistes conseils, ni conseil de perfectionnement.” Amellett, habár ezt a főfunkciót a francia miniszterelnök nem tudja jól betölteni, rendszerint még egy tárcát is vállal. Azonkívül oly nagy a minisztériumok száma, hogy azokat nem bírja dirigálni. Fayol szerint egy miniszternek, vagy magasállású főnöknek ne legyen több közvetlen alárendeltje, mint 5-6.

Avégből, hogy az egyes minisztériumok közigazgatása jól működjék, a miniszternek értenie kellene az igazgatáshez.

„En fait, le Ministre est rarement bon administrateur, n'ayant généralement pas appris à prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler. Il a rarement été préparé aux affaires dont il a la charge. ”

„Débordé, submergé, incapable de prendre des décisions en connaissance de cause, le Ministre renonce la plupart du temps à exercer une action dominante et l'on ne sait ce qu'il faut redouter le plus, de son intervention active ou de son inaction. La marche courante est assurée, tant bien que mal, par les directeurs qui agissent indépendamment les uns des autres, sans coordination, comme les Ministres entre eux. C'est le règne de la cloison étanche.”

Az igazgatóknak (a directeur fogalma a francia minisztériumban megfelel az osztályfőnök, a Ministerialdirektor, nálunk az egyes főosztályok főnökei állásának, akik újabban egyre nagyobb számban vannak államtitkári rangban) ugyanazokkal a tulajdonságokkal kell bírniok, mint egy nagy

<sup>1</sup> U. o. 25. sk. 1.

magánvállalat főnökeinek: adminisztratív tehetséggel, szakmabeli hozzáértéssel és állandósággal. Ezek a tulajdonságok a direktorokban némelykor előfordulnak, de Franciaországban van arra is eset, hogy teljesen hiányzanak. Fayol szerint egy direktor akkor tekinthető állandónak, ha legalább 10 évig megtarthatja ezt a hatáskörét.

Arra, hogy Fayol a vezetés kiválóságát az adminisztrációban milyen fontosnak tartja, jellemző a következő mondata: „Lors même que tout le personnel subordonné serait excellent, l'entreprise ne fonctionnera pas bien si le chef est médiocre. C'est comme un individu dont tous les membres seraient bien constitués et le cerveau malade.”<sup>1</sup>

Fayol különös fontosságot tulajdonít a közigazgatás tökéletesítéséről való állandó gondoskodásnak.

„La Doctrine Administrative suppose, dans toute grande entreprise, un *Conseil de Perfectionnement permanent*, chargé de *rechercher tous les perfectionnements dont l'entreprise est susceptible et d'en poursuivre la réalisation sous l'égide et l'autorité du grand chef*.

Un organisme de ce genre me paraît indispensable pour que Ton puisse étudier et réaliser les réformes dont l'Entreprise gouvernementale, plus peut-être que toute autre, a *constamment* besoin.

Pour vaincre la résistance que l'ignorance, la routine et les intérêts particuliers opposent aux réformes, il faut une volonté ferme *et une action continue*. Des manifestations passagères, où l'autorité supérieure n'a qu'une faible part, ne peuvent pas aboutir à de sérieux résultats.

*L'action continue exige un organisme spécial permanent*<sup>4</sup>

Ily módon Fayol a racionalizálás szempontjából végig gondolta az állami közigazgatást is. Megfelelő eredmény elérését nem tartja lehetségesnek a szervezet érdemleges reformja, állandó kiegészítése nélkül.

Fayol tehát a racionalizálás elméletét azzal a nagy lépéssel viszi előbbre, hogy a technikai termelés tökéletesítéséhez, amire Taylor, Ford és Hoover figyelme elsősorban irányult, hozzáadta az igazgatás elméletét, amelynek fontosságát szintén ő mutatta ki, és azt kiterjesztette az állam igazgatására is. Az igazgatás problémáját a nagyüzemek kialakulása állította előtérbe és tette szükségessé annak elméleti vizsgálatát. Az üzemek legnagyobbika az állam és az éppen nem nélkülözhető vezetése<sup>5</sup> szíjcsomópontokat, mert közigazgatása teljesítőképességének fokozása nélkül a modern kor követelményeinek nem tud mindig megfelelni.

## 5. §. LUDENDORFF ÉS RATHENAU.

Az állami közigazgatás maximális megterhelésére és korábban példa nélküli egybefoglalására a világháború adott olyan példát, amelynek tanító hatása alól a mai kor magát ki nem vonhatja. A háború alatt szükségessé vált megoldások érdemben rögtönzések voltak, mert azok a háború elhúzódásából állottak elő, amire nem számítottak. Az a két ember, akiknek oroszlanrész jutott ezeknek a nagy rögtönzéseknek megvalósításában és abban, hogy ily módon az állami gépezetből másoknál nagyobb erő kifejtést tudtak kiváltani, *Ludendorff* és *Rathenau*, A tettek emberei mindketten, mint Taylor, Ford, Hoover és Fayol is. Problémájuk saját

<sup>1</sup> U. o. 29. 1.

eszméjüknek embertársaikra való átvitele és ennek a célnak egyik eszköze a betű, az írás számukra. Ludendorff és Rathenau is fényes tollú írók, akik bepillantást engednek abba, mit hogyan és miért csináltak? <sup>1</sup>

Aki elolvasta Ludendorff háborús emlékiratait és főleg annak III. kötetét, a *Kriegführung und Politik*-ot, vagy aki ismeri Walter Rathenaunak gazdag irodalmi munkásságát, és azokból számot ad magának arról, hogy organizáció tekintetében ez a két ember, akik nemzetük sorsdöntő éveiben felelős vezetőállásban voltak, mit alkottak a követelően fellépő új szükségletek nyomása alatt az állami közigazgatás gépezetének kiépítése terén, az megérti szerepüket a racionalizálás eszméjének előbbrevitelében. A háború olyan új feladatokat vetett fel, amelyek meghaladták a korábbi állami szervezet teljesítőképességét, így tradíciókhoz való ragaszkodás, az azokkal való beérés önfeladást jelentett volna; kénytelenek voltak továbbmenni, újat alkotni, abban a legegyszerűbbet keresni: a racionale zálás útjára lépni. Gondoljunk vissza a helyzetre, amely 1916 folyamán a központi hatalmak számára kialakult, amikor a nyugati fronton Verdun ostroma, az olasz fronton az Arsiero-Asiago közti támadás nem vezetett eredményre, a lutzi áttörés az orosz frontot gyöngítette és így a központi szövetséges hatalmak 1916 augusztusában két évi emésztő háború után minden fronton defenzívába szorultak. Ezt az időpontot használta fel Románia arra, hogy 1916 augusztus 27-én ellenségeinkhez csatlakozzék. Két nappal később Hindenburg és Ludendorff átvették az egész német hadsereg vezetését a keleti fronton szerzett győzelmeikkel elnyert általános bizalom alapján. Abban a harctéri helyzetben, amelyet találtak, a háborúról való felfogásuk szerint és az ellenségnek jól ismert megsemmisítési szándékai miatt csak egy javaslatot tehetek: azt, hogy az ország fizikai, gazdasági és erkölcsi erőit a végsőkig fokozzák, hogy ily módon tudják az ellenség erejét megtörni. Evégből emberanyag, hadianyag és erkölcsi támogatás iránt formulázták kívánalmaikat a német kormánnyal szemben. Az entente haderejével való számarányunk kedvezőtlen volta vezetett a hadi segédszolgálat kötelezettségének kimondására. A számbeli kisebbséget felszerelésbeli tökélyel kiegyenlíteni szintén kézenfekvő gondolat. Megvalósítását azonban rendkívül megnehezítette egyrészt az entente hadi iparának nagy fejlettsége és egyre fokozódó teljesítménye, másrészt a központi hatalmak blokádja és ennek következtében nemcsak az emberi munkaerőnek, hanem a hadianyag-készleteknek korlátoltsága is. A Hindenburg-programm a hadianyagok tervszerű szaporítását kívánta szolgálni. Mindehhez járult a nagy felszabadított területek (a Balkán államok és Oroszlengyelország) adminisztrációjának megszervezése, ami már az előző évben megkezdődött, másrészt Németország egész élelmezésének ügye. Ez a kérdés a polgári igazgatás feladata volt, de az is szoros kapcsolatba jutott a hadsereg működésével egyrészt azért, mert a megszállott területek kiaknázását ez biztosíthatta, másrészt az élelmi készletek célszerű felosztása a hadsereg és a polgári lakosság között élénken mutatta ezeknek minden téren való szoros kapcsolatát. Az erkölcsi támogatásra különös szüksége volt a hadvezetőségnek az ellenséges népek lelkiületével szemben való hadvezetés: tehát a háború alatti külföldi propaganda terén. Ez szükségképen a kormány hatáskörébe tartozott.

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: Ludendorff és Rathenau szellemi műhelyéről. Budapesti Szemle. 1924. évf. 30 1.

Mindez mutatja, hogy a hadsereg a kormány legszorosabb együttműködése nélkül teljes erőfelfejtésre képtelen. A kettő együtt az állami erőfelfejtés maximuma. Mivel háborúban a döntés a harctéren történik, ezért kell a nemzet minden működésének annak szolgálatába állnia. A hadvezetés és a kormány közt elkerülhetetlenül vannak nézeteltérések az együttműködésre nézve. Ismeretes, hogy ilyenek a német hadvezetés és a kancellár közt a háború végefelé nézeteiknek egyre nagyobb szétágazását mutatták. A kormány és a kancellárok szerint a politika továbbra is annak a művészete volt, hogy a leghatékabban elérjék és ezen az alapon a hadseregfőparancsnokság kívánalmait közül sokat teljesíthetetlennek mondták. *Ludendorff felfogása szerint pedig a politikának azt az akaratot kell jelentenie, amely az állam és nemzet részére szükségessé előteremti?* Ludendorff véleménye szerint a német kormány és a közigazgatás nem voltak képesek a német nemzet összes erőit latbavetni, teljesítményeit a döntő küzdelemben az optimumra felfokozni. A háború elvesztéseért való felelősség kérdésének vizsgálata nélkül is el kell fogadnunk az állam közigazgatásával és kormányával szemben Ludendorff által támasztott azt az igényt, hogy az alkalmas legyen teljesítményeiben az optimumot nemcsak döntő pillanatokban, hanem állandó erőfeszítéssel megközelíteni. A feladat tehát az, hogy miként az ipar teljesítőképességét a racionalizálással sikerült rendkívüli mértékben fokozni, alkalmazzuk a racionalizálást a közigazgatás fejlesztésére is avégből, hogy az állandóan többre legyen képes, mint volt a háború rögtönzött erőfelfejtésével.

Rathenau egyéniségére és problémaérzésére jellemző a háború közigazgatásába való bekapcsolódása, amelyet önmaga a következőképpen ad elő:<sup>2</sup> A világháború kitörésekor látta, hogy amikor az angol hadüzenet is megtörtént, a központi szövetségesek helyzete körülzárt váróhoz lett hasonló. Ennek következtében nyersanyagellátásunk attól függ, hogy saját készleteinkkel mi módon tudunk gazdálkodni. „Három nappal a hadüzenet után nem bírtam tovább helyzetünk bizonytalanságát; jelentkeztem a hadügyminiszternél és kifejtettem előtte, hogy országunk valószínűleg csak a hónapoknak korlátozott sorára van a legnélkülözhetlenebb hadianyaggal ellátva. A háború időtartamát ő sem becsülte rövidebbre, mint én és ezért kénytelen voltam hozzá azt a kérdést intézni: mi történt és mi történhetik avégből, hogy Németországtól a megfőjtás veszélye elhárítható?” A hadügyminiszter erre nem tudott válaszolni, hanem Rathenaut megbízta azzal, hogy az ország nyersanyagellátását megszervezze. Rathenau a megbízást vállalta és a megoldás három részből állt: 1. haditermék-üzem központ szervezése, 2. a nyersanyagok zár alá vétele és 3. a hadianyag-részvénytársaságok létesítése. Mindez 8 hónap alatt elkészült. Amikor Falkenhayn tábornok, az akkori fővezér, 1915 tavaszán Berlinbe ment és ott a hadianyagellátás iránt tudakozódott, Rathenau büszkén felelhetett: „Minden lényeges anyaggal el vagyunk látva, a háború függetlenül van a hadianyagellátástól.” (Deutschlands Rohstoffversorgung 1916, 42. lap.)

Rathenau, aki fia volt Rathenau Emilnek, a világhírű *Allgemeine Elektrizitätsgesellschaft* (AEG) alapítójának, s maga is technikus, mérnök, feltaláló, pénzügyes és nagyvállalkozó volt, a gazdasági élet technikájával

<sup>1</sup> Politik und Kriegführung. 330. 1.

Deutschlands Rohstoffversorgung. 1916. 42. 1.

és dinamikájával a legaprólékosabban tisztában volt. Ehhez járult tudományos és irodalmi munkássága, mely a gazdasági és a társadalmi rend vizsgálatára és fejlődési irányának, a célszerű reformoknak kifürkészésére irányult. Már háború előtti műveiben megállapítja, hogy a javak elosztása tekintetében kétségtelenül hiányzik az egyensúly. Áthidalhatatlan ellentét van szegények és gazdagok közt, de ennek megszüntetésére a szocializmus nem nyújt megoldást, mert a munkával szerzett vagyon és a produktív munkára való ösztönzés tekintetében a tőke szocializálásának alapján nem tud kivezető utat. Annak a munkának eredményére, amelyet látatlan láncolatban mindannyian végzünk, mindenki igényt tarthat. Aki munkát, munkaidőt, vagy nyersanyagot pazarol, megrövidíti a közületet. A fogyasztás többé nem magánügy, hanem közügy, az államnak, a közösségnek és az emberiségnek az ügye.

Az új gazdasági rend kialakulását a világháború nagyon siettette. Abból a helyzetből, amelyet teremtett, Rathenau szerint sincs más kivezető út, mint a nemzeti termelés megkettőzése. A háború meghozta az állam hatalmának a magán életviszonyokba való olyan benyúlását, amely addig megengedhetetlennek látszott. A gazdasági élet tekintetében is erre a beavatkozásra van szükség. A háború előtt a legnagyobb gazdasági káosz uralkodott. Minden más téren érvényesült már a személyes teljesítmény összefoglalására és szabályozására mindenki által elfogadott szabályoknak alkotása. A gazdasági tevékenység teljesen elzárkózott minden ilyen szabályozás elől. Idő és anyag tekintetében esztelen pazarlás folyt és a gazdasági élet megszervezése a kezdet kezdetén volt. Amikor tehát Rathenau a háború kitörésekor a nyersanyaggyártás problémáját a hadügyminiszter előtt felvetette és javaslatainak keresztülvitelére kapott megbízás alapján a gazdasági élet megszervezéséhez látott, olyan invenciót mutatott az organizáció terén, amelynek a gyakorlatban való bevétele, a „Planwirtschaftnak” bevezetése, kétségtelenül nagy szerepet játszott abban, hogy a közgazdasági racionalizálás eszméi Németországban a háború után oly nagy visszhangra találtak.



## II. FEJEZET.

# A racionalizálás alkalmazása a gazdasági életben.<sup>1</sup>

### 6. §. AZ ÉSZAKAMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK.

A racionalizálási mozgalom ebben az országban indult meg először. A mozgalom nagyobb lendülete itt is a háború alatt kezdődik, amikor az anyag és a produktumok egységesítésére nagy súlyt kezdtek helyezni. 1917-ben valósították meg a standardizálás országos szervezetét, tehát körülbelül egyidőben a központi hatalmak hasonló mozgalmával. Az Egyesült Államokban a standardizálást a *Council for National Defense* egyik külön osztálya vezette. Ujabb fontos szakasza a mozgalomnak az, amely *Herbert Hoover*nek az L fejezetben tárgyalt Waste Reportjával 1921-ben kezdődött. Amikor Hoover Secretary of Commerce-szé neveztetett ki, az államhatalom vette kézbe ennek az akciónak országos alapon való egybefoglalását és szervezését annak eddigi tényezői, a nagy mérnökegyesületek, egyetemek és gazdasági szervezetek helyett. (1922.)

A racionalizálás főbb intézményei az Egyesült Államokban ezidő-szerint a következők:

a) *U. S. A. Department of Commerce.* (Washington.)

Herbert Hoover közigazdasági miniszterré való kinevezése után 1922-ben a *Bureau of Standards* keretében a *Division of Simplified Practiced* alapította, amelynek főfeladata volt, hogy a gazdasági életet a veszteséges termelési eljárások elleni küzdelemben támogassa.

A közigazdasági minisztérium nem hatalmi szóval nyúlt az egységesítés és az egyszerűsítés kérdéséhez, hanem akként, hogy az államnak, mint legnagyobb fogyasztónak, a szükségletét szabályozta ezek szerint a szempontok szerint. Az államnak fogyasztása kereken évi 1 milliárd dollárra tehető és ennek a szükségletnek kielégítését az egységesítés és egyszerűsítés érdekeinek figyelembevételével olyan módon biztosították, hogy a szabályokat a termelők, a közvetítők és a fogyasztók közös tárgyalásai és megállapodásai útján állapították meg. Az ekként létrejött megállapodásokat az eredmények és tapasztalatok alapján,  $\frac{1}{2}$ -2 évenként revideálják. Azáltal, hogy az állam, mint fogyasztó, a maga befolyását a piacon a közigazdaság racionalizálása érdekében használta fel, sikerült nemzeti mozgalmat kifejleszteni és állami kényszerrendszabályok nélkül

<sup>1</sup> V. ö. Handbuch der Rationalisierung. Herausgegeben vom Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit. Industrieverlag Spaeth und Linde. Berlin-Wien. 1930. 2. Aufl.

a racionalizálás szempontjait olyan *gazdasági* körökkel is elfogadtatni, amelyek egyébként e mozgalomhoz csak nagyobb késéssel csatlakoztak volna.

1927-ben a Bureau of Standards keretében külön igazgató vezetése alatt felállították a *Commercial Standards Group*-ot és ennek rendelték alá a Division of Simplified Practice-t is. Ennek a csoportnak az a feladata, hogy az egyszerűsítés iránti törekvéseket a közgazdaság szükségleteinek figyelembevételével összekapcsolja a „commercial standards programms”-szal.

b) *American Standards Association.*

A racionalizálásnak ezidőszerint legfontosabb szerve. Mai alakjában 1928-ban alakult, mint a korábbi, „American Engineering Standards Committee” utóda. Ma összesen 315 tagja van, amelyek mind jogi személyek. Tagjai közt szerepel az a 37 testület, amelyek a korábbi Standards Committee-hez is tartoztak, köztük 6 minisztérium, t. i. a mezőgazdasági, kereskedelemügyi, belügyi, munkaügyi, tengerészeti és hadügyminisztérium, hasonlóképpen a fontos amerikai mérnökegyesületek és más nagy szervezetek, amelyek a villamos világítás, gáz, energiafejlesztés, cement, telefon, tűzbiztonság és biztosítás ügyével foglalkoznak, valamint a Panama-csatorna igazgatósága. A 315 tag kiküldötteiből alakul az ú. n. *Standards Council*, amelynek feladata, hogy a nemzeti standardizációt megállapítsa, illetve jóváhagyja.

Ennek az egyesületnek szerepe megfelel a német Normenausschuss szerepének.

c) *Chamber of Commerce of the United States of America.*

(Washington.)

d) *American Society for Testing Material* (Philadelphia).

e) *Tudományos intézmények.*

Az amerikai egyetemek nagy része résztvesz a racionalizálási munkálatokban, de köztük vezetőszerepet a *Harvard University* játszik. Ezenkívül fontosak a következő szervezetek:

American Society of Mechanical Engineers, amely a legnagyobb amerikai mérnökegyesület.

Taylor Society, New-York. A legrégebbi ilyenmű egyesület, amely céljával tüzte ki Taylor elveinek fejlesztését.

American Management Association. New-York.

The American Society of industrial Engineers, Chicago.

National Association of Cost Accountants. New-York.

Mіндеzek a tudományos társulatok értékes folyóiratokat és kiadványokat adnak ki és kutatási munkájukban a gazdasági élet gyakorlatával, valamint a racionalizálás központi szerveivel állandó kapcsolatot tartanak fenn.

f) *Manufacturers Research Association.* Boston. Ezt az egyesületet 12 egymással versenyben nem álló nagy cég a Harvard egyetemmel kapcsolatban létesítette.

g) *Bureau of Efficiency.* Washington,

Állami intézmény, amelynek feladata, hogy tanácsal^ vizsgálatok végzésével, és tökéletesítés iránti javaslatok kidolgozásával álljon állami tényezők rendelkezésére, amelyek a *közigazgatás* racionalizálása érdekében hozzáfordulnak.

h) *Mellon Institut*, Pittsburg. (19<sup>1</sup>^)

Alapítvány, amelynek célja, hogy a tudomány és az ipar praktikus együttműködése útján a haladást kereső iparosnak az új eljárások és berendezések kidolgozása útján segítségére legyen.

i) *Joint Committee of American Participation in International Management Congresses.* New-York.

E bizottság 1924-ben alakult, az Egyesült Államoknak a Prágában tartott I. nemzetközi racionalizálási kongresszuson való részvételének előkészítése végett. Az egyesült amerikai mérnökegyesületek alakították és azóta Amerikának a nemzetközi racionalizálási mozgalmakban való állandó képviselője. Tagja a Nemzetközi Racionalizálási Bizottságnak is. (Lásd alább.)

## 7. §. NÉMETORSZÁG.

Az egységesítési mozgalom történeti kiindulási pontja az 1846. év, amikor az első megegyezések jöttek létre vasutak egységes nyomtávolsága, vagonkapcsolási és fékezési berendezések tekintetében. A háború előtt fokozatosan erősödött az egységesítésre és egyszerűsítésre irányuló munkásság, a normalizálás azonban csak a háború alatt jutott nagyobb szerephez. A racionalizálási mozgalom a béke megkötése után a német jóvátétel terheinek megkönnyítése végett még jobban erősödött és általános törekvéssé vált oly irányban, hogy az egyszerűsítésből a tudományos üzemvezetést kifejlessze. A mozgalom azóta dominál a német gazdasági életben, amióta a Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit vezetése alá került. A *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit (R. K. W.)* (Berlin, N. W. 6. Luisenstrasse 58-59) elnöke C. F. von Siemens, 1921 június hó 10-én jött létre, mint Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit in Industrie und Handwerk. Alapítására az szolgált okul, hogy ekkor határozták el a racionalizálási mozgalom állami támogatását, de nem látszott célszerűnek az, hogy a megszavazandó állami támogatás felosztására és ellenőrzésére közvetlenül állami szervek nyerjenek megbízást, hanem a birodalmi közigazgatási minisztérium és a Verband Technisch Wissenschaftlicher Vereine azt javasolták, hogy a felosztás bízássék inkább a racionalizálás munkájában együttműködő tényezőkből alakítandó szervezetre. 1925-ben, amikor az állami támogatás újból megindult, az iparra és kézműre való korlátozás megszűnt és a R. K. W. azóta viseli mostani nevét. A R. K. W. nagy önkormányzattal bíró testület, amelynek a Reich bocsát közpénzeket rendelkezésére. Három szerve van: az elnökség, amely a programot csinálja, a pénzügyi bizottság, amely az államsegély felosztását és felhasználását ellenőrzi és a közgyűlés, amely a választásokat végzi. A R. K. W. feladata alapszabályai szerint, hogy a racionalizálást minden irányban előmozdítsa. E nagy feladatnak megoldásához szüksége van mindazoknak a hozzá közelálló testületeknek a támogatására, amelyeknek bizottságaiban gyakorlati emberek végeznek szakszerű munkát. Ezek teremtik meg a racionalizálás technikai eszközeit és eljárásait. Azonkívül a R. K. W. feladata, hogy megfigyeléseket végezzen, a racionalizálás haladását figyelemmel kísérsje. Ilyen tanulmányokat azonban szakértők által nemcsak a szakszerűség nézőpontjából, hanem magasabb összefoglaló szempontokból is végeztet, például egy megszakítás nélküli ipari munka láncolatának (Fließarbeitskette) egészen a raktározást és csomagolást is magábanfoglaló kiépítése, a szállítás egész

folyamatának elrendezése iránt stb. A R. K. W.-nak az a törekvése, hogy a racionalizálás érvényesülését ne egyoldalú rendelkezésekkel, hanem az összefoglaló munkaközösségben szükséges kölcsönös tekintet érvényesítésével érje el, fontos elvi újítás.

A R. K. W. a racionalizálás mozgalmának tehát azzal akar szolgálatokat tenni, hogy indításokat ad, a tapasztalatok kölcsönös megismeréséről gondoskodik, a helyzet és az elért eredmények felismerését és alkalmazásuk elterjesztését előmozdítja. Azt, hogy mit és hogyan kell racionalizálni, végeredményben a közgazdasági életnek magának kell megállapítania. A R. K. W. arra vállalkozik, hogy e megállapodások közismertté tételéről gondoskadjék. A R. K. W. Nachrichten-t ad ki, amely a nyilvánosságot rendszeresen tájékoztatja a bizottságban folyó munkákról. A R.K.W. adta ki a *Handbuch der Rationalisierung*-ot 1930 január havában, amely egy hónap alatt második kiadást ért. E munkának, mely a racionalizálás terén világszerte folyó szétágazó munkának első kitűnő áttekintése, szerkezete a következő: Teil I. Die Rationalisierungsbewegung. Teil II. Die Rationalisierungsmittel. Teil III. Methoden, Anwendung, Ergebnisse.

A *Handbuch der Rationalisierung* felsorolja azokat a nagyszámú szervezeteket és szakegyesületeket, amelyek Németországban a racionalizálás munkájával foglalkoznak, s részletesen tárgyalja azokat, amelyek e munkájukhoz államsegélyben részesülnek. Ezeket az intézményeket célkitűzéseik szerint a következő 6 csoportba osztja:

1. Normalizálás, szállítási feltételek, anyagismeret, anyagvizsgálat,
2. gyártás (Fertigung),
3. igazgatás és elosztás,
4. szakoktatás,
5. kézmű,
6. háziipar.

E szervek közül nálunk is ismertebbek, vagy a közigazgatás racionalizálása szempontjából felemlítendőek a következők:

a) *Deutscher Normenausschuss* (D.N. A.). (Berlin, N. W. 7. Dorotheenstrasse 47.)

E bizottság alapításának előmunkálatai összeesnek a hadiszükséglet egységesítésére Spandauban létesített királyi Fabrikationsbureau alapításával. Már ekkor felismerték ugyanis azt, hogy a hadiszükséglet egységesítését nem lehet az általános gépgyártás alapelemeinek egységesítésétől elválasztani. Így jött létre 1917 májusában a Normalienausschuss für den Maschinenbau. Ez a keret azonban szűknek bizonyult és eredményes munka csak az egységesítésnek az egész német iparra való kiterjesztésétől volt várható. Ezért már 1917 decemberében a bizottság átalakult Normenausschuss der Deutschen Industrievá, majd annak következtében, hogy működését később olyan területekre is kiterjesztette, amelyek az iparhoz nem számíthatók, 1926 végén *Deutscher Normenausschuss*á.

A D. N. A. a német birodalomban a normalizálás terén végzett minden munkát összefoglal. Az általa kiadott normák a termelőknek, fogyasztóknak és a kereskedelemnek önkéntes társulás útján a hatóságok közreműködésével végzett munkásságának eredményei.

b) *Reichsausschuss für Lieferbedingungen* (R. A. L.) beim Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit.

A R. K. W. bizottsága, de önálló jogi személy, 1925-ben alakult. Feladata, hogy egyrészt a termelők különböző egyesületeivel, másrészt a kis- és nagykereskedelemmel, a fogyasztókkal, a tudomány képviselőivel és a hatóságokkal egységes megegyezéseket dolgozzon ki az azonos szállítási feltételek, vizsgálati eljárások, árumegjelölések és más hasonló kérdések tekintetében.

c) *Ausschuss für wirtschaftliche Fertigung* (A. W. F.) beim Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit.

Ez a bizottság, amely a birodalmi közigazgatás minisztérium kezdeményezésére 1918-ban jött létre, ma a R. K. W.-nak egy bizottsága, és a racionalizálásnak az ipari termelés minden terén való központi szerve.

d) *Ausschuss für wirtschaftliche Verwaltung* (A. W. V.) beim Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit. Eredetileg az A. W. F.-nak volt két albizottsága, egyik az önköltségszámítás, a másik a büróorganizáció számára. 1925 óta a R. K. W. bizottságává alakultak át. Az A. W. V. feladata, hogy a figyelembe jövő összes tényezőknek közös munkára való önkéntes társulása útján előmozdítsa azt, hogy a német üzemek és vállalatok vezetése és igazgatása gazdaságosabban történjék. Munkájában azonban nem szorítkozik az iparra, hanem kiterjeszkedik a közhatóságok, a kereskedelem, a forgalom és bankok igazgatásának tanulmányozására is.

e) *Deutsches Institut für wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung* (D. I. W. I. V.). (Berlin, W. 8. Charlottenstrasse 50-51.) Elnöke dr. Drews államminiszter, a közigazgatási bíróság elnöke. A D. I. W. I. V.-t a berlini Verwaltungsakademie alapította 1926-ban. Célja a közigazgatásban a gazdaságosság terjesztése a hatóságokkal és a közhivatalnokokkal való közös munka útján.

A D. I. W. I. V. tanfolyamokat rendez a közigazgatás gazdaságossága terén a nagyobb német városokban, pszichotechnikai tanfolyamokat a német birodalmi vasutaknál, bürószervezeti és bürótechnikai tanfolyamokat egyes hatóságoknál vagy helyi hatóságok szervezeteinél. Pszichotechnikai tanácsadót is tart fenn.

Állandó kiállítása van a modern bürótechnika összes berendezéseiből, amelyeket kipróbál, bírál és bürótechnikai felvilágosításokkal szolgál.

A D. I. W. I. V. állandó kapcsolatban van a R. K. W. különböző bizottságaival, például a R. A. L-lal, az A. W. V-vel, a német Normenausschuss-szal és a Reichsparkommissar-ral.

f) *Institut für Konjunkturforschung*, (Berlin W. 15, Kurfürstendamm 193/194.)

1925 júliusában alapították a német közgazdaságnak fő szervezetei, beleértve a munkásszervezeteket is, a birodalmi kormány és a birodalmi tanács, valamint a birodalmi vasút, a Reichsbank és a birodalmi posta részvételével. Elnöke a birodalmi statisztikai hivatal elnöke (Prof. Dr. Ernst Wagemann). Kiadványai Vierteljahrshäfte zur Konjunkturforschung, Wochenberichte des Instituts für Konjunkturforschung és azonkívül különböző egyes kiadványok.

## 8. §. AUSZTRIA.

Az osztrák racionalizálási mozgalmat a Hauptverband der Industrie Österreichs indította meg és először az iparban és a kereskedelemben a gazdaságos üzemvezetésre (1923), a hőenergiával való gazdálkodásra

(1924) és a normalizálásra (1925) terjedt ki. Benne a gazdasági élet és a tudomány képviselőin kívül hatóságok is résztvettek; mintegy 80 munkabizottságot alakítottak, amelyek munkájába az egyetemek, szakiskolák és más intézetek is bekapcsolódtak. 1928 közepén a kereskedelmi, ipari és a mezőgazdasági kamarák, a munkások és alkalmazottak, valamint a mérnök-kamarák és más szervezetek részvételével megalakították az *Österreichisches Kuratorium für Wirtschaftlichkeit*-ot (Wien I, Stubenring 8-10), amely ma az osztrák racionalizálási mozgalomnak országos szerve. Kuratoriumának 19 tagja van és azonkívül egy szaktanácsa is alakult. A költségeket tagdíjából és államsegélyből viselik.

## 9. §. EGYÉB ORSZÁGOK.

A Handbuch der Rationalisierung 64. s következő oldalain részletesen felsorolja azokat a szerveket, amelyek Európa többi államaiban és a többi világrészekben a racionalizálás céljára, többnyire az államhatalom részvételével alakultak, kiemelve a különféle irányokat és feladatokat, amelyek az egyes nemzetek működését jellemzik. Általában megállapítható az erős törekvés a mozgalomnak nemzeti alapon való szervezésére és a racionalizálás egész területére való kiterjeszkedésére.

## 10. §. MAGYARORSZÁG.

*Magyarországon* a racionalizálási mozgalom lassabban hódít tért. Egyelőre csak a normalizálás céljára rendelkezünk szervezettel. A Magyar Ipari Szabványosító Bizottság a kormány kezdeményezésére 1921-ben a Magyar Mérnök- és Építészegylet keretében alakult meg.

## 11. §. NEMZETKÖZI RACIONALIZÁLÁSI SZERVEZETEK.

A nemzeti racionalizáló mozgalmaknak célja mindenütt, hogy a nemzeti termelés eredményességét fokozzák. Mindenfelé vannak már részleteredmények, de még hosszú és szívós munkára van szükség magasabbrendű eredmények eléréséhez» „Während in den unteren Schichten der technischen und kommerziellen Rationalisierung sich die Probleme bereits deutlich herausstellen und zum Teil schon ihre Lösung gefunden haben, ist die höhere Rationalisierung der Volkswirtschaft noch im Werden.”<sup>1</sup>

Az eredmények fejlesztésére nemzetközi szervezetek is jöttek létre, amelyek a közgazdaság általános racionalizálásának keresett eredményeit terjedelmes és sok irányú előmunkálatok megszervezésével igyekeznek kiérlelni.

A fontosabb nemzetközi racionalizálási szervezetek a következők:

1. *A Nemzetek Szövetsége.* Egyéb bizottságok mellett felállított egy Comité Consultatif Economique-t, amely munkásságában a nemzetközi racionalizálásra is állandó figyelemmel van.

2. *A Nemzetközi Munkaiügyi Hivatal* A kérdéssel behatóan foglalkozik és 1929-ben terjedelmes jelentést készített „A racionalizálás és a munkafeltételek” címen.

<sup>1</sup> Handbuch der Rationalisierung. 100. 1.

3. *Comité International de l'Organisation Scientifique du Travail.*  
 Számos hasonló nevű nemzeti bizottság közös szerve. Magyar bizottság nincs és így Magyarország benne nem szerepel. A Comité fő feladata nemzetközi racionalizálási kongresszusok rendezése. Az első ilyen kongresszus 1924-ben Prágában, a második 1925-ben Brüsszelben, a harmadik 1927-ben Rómában, a negyedik 1929-ben Párizsban volt és az ötödiket 1932-re Hollandia hívta meg.

4. *Institut International de l'Organisation Scientifiques du Travail.*  
 (Genf, 154 Route de Lausanne.)

Az intézetet 1927-ben a következők alapították:

- a) Comité International de l'Organisation du Travail,
- b) a Nemzetközi Munkügyi Hivatal és
- c) a bostoni XX. Century Fund, amely utóbbtól a gondolat származik és amely a Rockefeller Alappal együtt az alapításhoz szükséges összeget is adományozta.

Az intézet tisztán tudományos technikai szakszerv akar lenni, amely szolgálatára áll bármely ország minden szervezetének, amely az intézet által vállalt munka iránt érdeklődik. Törekvése az, hogy a racionalizálási mozgalom terén fokozatosan az információk nemzetközi Clearing House-ává fejlődjék.

5. *International Federation of National Standardizing Associations.*  
 (I. S. A.)

A titkárság székhelye Zürich. 1921-ben megkezdett és különféle országokban tartott szaktanácskozások után 1928 októberében Prágában tartott ülésén alakult meg. Tagjai közé eddig 17 állam lépett be, köztük Magyarország.

### III. FEJEZET.

## A racionalizálás az állami életben a külföldön.

A világháború alatt az összes államok közigazgatása oly mértékben megváltozott feladatok és viszonyok közé került, hogy a tradicionális eljárásokkal nem érhették be. Új megoldásokra és részben új szervezetekre volt rögtönözve szükség. A háború után pedig a békeszerződések által teremtett területi változások, valamint a politikai és gazdasági átalakulások következtében nagyarányú alkotmány- és közigazgatási reformok váltak szükségessé.

Az Osztrák Magyar Monarchiából és az Orosz Birodalomból számos új állam keletkezett, a Német Birodalomban és tagállamaiban, valamint Ausztriában a köztársasági államformára való áttérés következtében új alkotmányok egész sora jött létre, Olaszországban a fasismus az állam szervezetét teljesen újjáépítette, az egész területében nagyon megnövekedett Románia és Jugoszlávia közigazgatásukat nagy területen újonnan szervezték, Franciaország pedig Elzász-Lotharingiában volt kénytelen új közigazgatást berendezni, de régi területének közigazgatásában is jelentékeny reformokat valósított meg részben a takarékoság, részben modernebb új szempontok érvényesítése érdekében. Tehát Európaszerte oly élénk kodifikációs és közigazgatási reformmunkásság folyt az elmúlt 12 évben, amelyhez hasonló korszakot a múlt századokban sehol sem találunk.

Ha a reformokat áttekintjük, azokat három csoportba lehet osztanunk:

1. alkotmányreformok,

2. közigazgatási reformok, amelyek két alcsoportra oszthatók:

a) a közigazgatási szervezet, a hatáskör és a közigazgatási eljárás reformjára (a németeknél Behördenreform),

b) a közigazgatási ügyvitel és a hivatalok technikai eljárásának reformjára (a németeknél Büroreform).

Ezzel a gyakorlati reformmunkássággal párhuzamosan felle a jogtudomány elméleti művelése és kézenfekvő volt az a fejlődés, hogy a jogelmélet és az összehasonlító jogtudomány iránti érdeklődés különösen megnövekedett. 1925-ben Párizsban megalakult az *Institut International de Droit Publique*, amely a politikai tudományok nemzetközileg elismert tekintélyeit: Jéze, Duguit, Kelsen, Berthélemy, Lawrence-Lowell (Egyesült-Államok), Politis, Hötzel (Csehszlovákia), W. Jellinek, Thoma (Németország) stb. egyesíti magában. Amerikában pedig 1927-ben Institut of Government Research-ot alapítottak.



B. Mirkine Guetzevitch, az Institut International de Droit Publique - nek főtitkára, 1928-ban összefoglaló tanulmányt tett közzé a következő címmel: „Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après guerre.

Ebben a cikkben többek közt a következőket mondja:

„Nous voulons essayer de définir, d'une manière synthétique, quelques unes des tendances du nouveau droit constitutionnel de l'Europe. Et parmi ces tendances, nous avons l'intention d'en distinguer une qui est, à notre avis, déterminante: c'est précisément *la tendance à la rationalisation du pouvoir*. Cette tendance à la rationalisation du pouvoir – nous reviendrons plus tard en détail sur cette question – est une tendance fondamentale.”

A racionalizálás tehát a közigazgatásban szintén, az anyagi és alaki jogszabályok egész területén rendkívül termékeny szempont, amely különböző mértékben uralkodott az összes államok reformmunkásságán.

Az alábbiakban azoknak az államoknak reformmunkásságát fogjuk röviden tárgyalni, amelyek tanulság szempontjából ránk nézve különös érdekességgel bírnak.

## 12. §. A NÉMET BIRODALOM.

I. A német birodalom<sup>2</sup> szervezete a háború előtt csak kismértékben volt kiépítve azért, mert a német császár és porosz király, valamint a birodalmi kancellár és a porosz miniszterelnök közti perszonális unió következtében a birodalom számára önálló közigazgatási szervezet teljes kiépítése nélkülözhető volt. A weimari alkotmány azonban ezt a perszonális uniót megszüntette és a birodalmi centralizáció törekvése nagyon erősödött. Ennek következtében a birodalmi közigazgatás (Reichseigene Verwaltung) kiépítése, valamint ez utóbbi és az egyes tagállamok közigazgatása közti viszony jelentékeny átalakuláson ment át. Általában a háború utáni Németország közigazgatási reformjának legfőbb problémája a birodalmi egységre való törekvés, az u. n. Reichsreform.

A német birodalom egységesítése iránti folyamat a háború alatt erősödött meg, mert az a végrehajtó hatalmat számos olyan nagy és fontos feladat elé állította, amelyet az egész birodalomra nézve csak egységesen, tehát centralizálva, a centrális végrehajtó hatalom erősítése útján lehetett megoldani. Ennek a hatásnak kiinduló pontja az volt, hogy a hadsereg vezetése, az Oberste Heeresleitung egységes volt. Ennek következtében egységesíteni kellett az egész katonai közigazgatást, a hadkiegészítést, és hadi érdekből a közlekedést, elsősorban a vasutakat. Azután 1916 május 22-én a *Kriegsernährungsamt*, 1917 október 21-én a *Reichswirtschaftsamt* és 1918. október 4-én a *Reichsarbeitsamt* jött létre. Ilymódon tehát a szükségletek nyomása alatt sok területen de facto egységes birodalmi közigazgatás keletkezett. Így bebizonyosodott az, hogy a tagállamok féltékenyen őrzött önálló autonómiája a birodalom érdekeivel

<sup>1</sup> Revue du Droit Publique et de la Science Politique 1928. 6. 1.

<sup>2</sup> L. Lassar. Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1926.

nem mindig egyeztethető össze és viszont, hogy a birodalmi egység erősítése nem elviselhetetlen a tagállamokra nézve. Azokon a területeken pedig, amelyeken a birodalmi közigazgatás egységesítése a háború alatt nem fejlődött ki, kifejlődött a tagállamok bürokráciája között, valamint ezek és a birodalmi igazgatás között oly szoros együttműködés, amely a háború előtt messze felülmúlta. Ezt a fejlődést a háború után a versaillesi békeszerződés is támogatta, amely a jóvátételek alakjában támasztott olyan igényeket a birodalommal szemben, amelyek csak egységesen oldhatók meg.

A háború és a békeszerződés indították tehát meg azt a fejlődést, amely a német közigazgatás mélyreható újjászervezését tette szükségessé. Nagy átalakuláson ment keresztül a monarchiák megszűnése óta az egyes tagállamok közigazgatási szervezete is, de a legfontosabb változás mégis a birodalmi közigazgatás erős kiépítése.

Ennek alapja a weimari alkotmány 14. §-a, amely kimondja, hogy közigazgatási ágazatoknak tagállamokról a birodalomra való átviteléhez nincs többé alkotmánymódosításra szükség, mint korábban, hanem csak egyszemű birodalmi törvényre. A weimari alkotmány 77. §-a szerint pedig a birodalmi törvények végrehajtási utasításainak kibocsátására, hacsak a törvény mást nem rendel, a birodalmi kormány van hivatva, ha pedig a birodalmi törvények végrehajtása a tagállamokat illeti, a végrehajtási utasításokhoz a Reichsrat hozzájárulása szükséges.

Az eddigi eredmény azonban elég tökéletlen.

A folyamat kezdete az volt, hogy a birodalmi bürokrácia a háború alatt nagyon felszaporodott. Akkor a szaporítás a hadi szükségletre való tekintetből és a háború alatti kivételes felhatalmazások alapján könnyű volt, mivel akkor az állásszervezés és a létszámszaporítás nem volt azokhoz az alkotmányjogi korlátokhoz kötve, mint a költségvetési jog normális érvényesülése idején. Az 1919 szeptember 10-én kelt törvénnyel (Gesetz über die Reichsfinanz-Verwaltung) a pénzügyigazgatás is birodalmivá lett hármass fórumrendszerrel: 1. birodalmi pénzügyminisztérium, mint felsőfok, 2. Landesfinanzamtok, mint középfok és 3. Finanzamtok, mint helyi hatóságok. Más ágazatokban is kialakult az alsófokú birodalmi közigazgatás, de ez mindenütt szakközigazgatás úgy, hogy ma az a helyzet, hogy nincsen egységes alsófokú birodalmi közigazgatás, hanem a birodalmi szakközigazgatás és a tagállamok közigazgatása egymás mellett áll. Feltűnő, hogy a területi beosztása sem a birodalmi szakigazgatásoknak egymással, sem azoknak az országos igazgatási területekkel nem egyezik. Ennek következtében a birodalom területének különböző részei, amelyek politikailag, gazdaságilag és szociálisan egységet alkotnak, és közigazgatásilag is egységnek kellene lenniök, különféle közigazgatási illetőség alá esnek, amely keresztezésekből számos nehézség és felesleges munkatöbblet áll elő.

1922-ben a birodalmi kormány a birodalmi számvevőszék elnökét, dr. Saemisch volt porosz pénzügyminisztert számszéki elnöki állásának érintetlenül hagyásával *Reichssparkommissar-ri* nevezte ki. Megbízatásának közjogi megoldása érdekes kuriózum, amelyre itt kitérni szükségtelen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. Bilfinger. Der Reichssparkommissar. Walter de Gruyter. Berlin und Leipzig. 1929.

Működésének kereteit a birodalmi kormány által megállapított irányelvek tartalmazzák, amelyeket 1927-ben újonnan állapítottak meg.

A Reichstag pénzügyi bizottsága 1922-ben takarékosági albizottságot küldött ki. Ez vett részt a közalkalmazottak létszámcsoökkentésében, amely 1924 végéig azzal az eredménnyel járt, hogy az 589418 főnyi létszámot (tisztviselők, egyéb alkalmazottak és munkások együttvéve) 116.752 fővel csökkentették.

A birodalmi közigazgatásban tért hódít az önkormányzat elve. Ezalatt főleg nem hivatásos elemeknek a közigazgatásban tiszteletbeli minőségben való részvételét értik. Ilyenek főleg az adóügyi igazgatásban és a közigazgatási bíraskodásban, valamint más szakbíróságokban, vagy a birodalmi posta igazgatótanácsában, a jóléti igazgatásban stb. jelentékeny szerepet játszanak, úgyhogy a mai német hatósági szervezetben ez az általuk politikai önkormányzatnak nevezett elv jobban érvényesül, mint a háború előtt. A birodalmi pénzügyi közigazgatásban például a középfokot alkotó Landesfinanzamt-ok mellett pénzügyi bíróságok vannak, mint közigazgatási bíróságok szervezve. Ezek öttagú tanácsban működnek. E tanácsoknak elnökét és egy tagját a birodalmi pénzügyminisztérium a Landesfinanzamt tagjai közül nevezi ki, három tagját pedig, akik tiszteletbeliek, különböző önkormányzati testületek és közjogi alapon szervezett szakképviselési testületek választják.

Az önkormányzati elvnek ilyen módon való érvényesülését azért tartják fontosnak, mert így e tiszteletbeli működés útján a polgárok, akiknek a birodalomhoz korábban csak a birodalmi gyűlési választások útján volt közük, a birodalom szférájába személyesen közvetlenül bekapcsolódnak. Ily módon a közvetlen kapcsolatok a birodalom és az egyének között jelentékenyen szaporodnak.

Az új közigazgatási feladatok a háború alatt és óta azt is magukkal hozták, hogy új közjogi formák fejlődtek ki és hogy a birodalom magánjogi szervezeti formákat is fokozott mértékben alkalmaz, főleg gazdasági feladatok megoldására. Főleg magánjogi vállalati formákat alkalmaznak, amivel a kereskedelmi könyvvitel alkalmazása is együtt jár. „Es ist rechtlich nicht notwendig öffentliches Recht zu verwenden um öffentliche Zwecke zu erreichen.“

„Es zeigt sich allgemein eine starke Anpassung des Staates an Betätigungsformen, die sich volks- und privatwirtschaftlich als zweckmässig erwiesen haben. In dieser Entwicklung kommt zum Ausdruck – und diese Erkenntnis ist gerade für die deutsche Rechtsordnung wesentlich –, dass die Ausübung „öffentlicher Gewalt“, wenn sie auch stets in politischen Angelegenheiten überwiegen wird, nicht die „a priori“ gegebene Form ist, in welcher sich der Staat betätigt.“<sup>2</sup>

A birodalom az ügyrend terén is fontos reformokat alkotott. 4 fontos rendeletet bocsátott ki:

1. *Geschäftsordnung der Reichsregierung* (1924 május 3., módosítva 1926 április 14) 33 §-ban szabályozza a birodalmi kancellárnak és a minisztereknek viszonyát egymáshoz, a minisztertanácsok lefolyását és az Összkormányzatnak ügyrendjét. A weimari alkotmány 55. §-a rendelte

<sup>1</sup> L. Lassar i. h. 49. l.

<sup>2</sup> Lassar u. o. 54. l.

el megalkotását és így ezt az ügyrendet az alkotmány kiegészítésének tekintik.

2. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien. Besonderer Teil.* (1924 május 1.) 71 §-ban szabályozza a minisztériumoknak a Reichsrattal és a Reichstaggal való érintkezését, a törvényjavaslatok előkészítése és kihirdetése körüli eljárást és a birodalmi hivatalos közlönyökben való közzétételt.

3. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien. Allgemeiner Teil.* (1926 szeptember 2.) Ez tulajdonképpen a minisztériumok belső ügyrendje, amely az ügykezelés technikáját szabályozza. A minisztérium ügyviteléért az államtitkárt teszi felelőssé. Az államtitkárnak ebben fősegítője a Vereinfachungsreferent (pontosabban: Referent für Behördenwesen). Ilyennek minden minisztériumban kell lennie. Közvetlenül az államtitkárnak van alárendelve, és joga van az ügymenetet kémpróbakkal az egész minisztériumban ellenőrizni. Az egyes minisztériumok referensei együttevve a birodalmi belügyminisztériumban felállított „Ausschuss der Reichsministerien für Vereinfachungsfragen“-t alkotják.

4. *Gemeinsame Geschäftsordnung für die höheren Reichsbehörden* (1928 május 15.) 79 §-ban szabályozza a többi birodalmi hatóságok ügyrendjét.

Mindezek az ügyrendek nagy reformokat tartalmaznak iktatás, nyilvántartás, kartotékhasználat, irattári kezelés és irodagépek alkalmazása terén, de ezen a szoros értelemben vett irodai reformon kívül nagy könnyítések hoznak maguknak a minisztereknek és a fogalmazói karnak munkájában is.

Az ügyrendi reformnak, illetve ahogyan Németországban nevezik: Büroreformnak Németországban tekintélyes múltja és számottevő irodalma van. Tanulságos, hogy ott ezzel a kérdéssel vezetőállásban lévő fogalmazói tisztviselők foglalkoznak. Az egyik legfontosabb mű: „*Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. Ihre staatsrechtliche und geschäftstechnische Bedeutung. Zugleich ein Lehrbuch der Büroreform*“ Szerzője: Ministerialdirektor Dr. Arnold *Brecht*.<sup>1</sup> A másik szerző, akinek a kérdésekben nagy tekintélye és egyúttal befolyása van, Dr. *Hausmann*, Regierung-Präsident Stralsund-ban.<sup>2</sup>

Hausmann egyik munkájában érdekes észrevételeket tesz az ügyrendi reformok módszere tekintetében, amely egy tapasztalt közigazgatási ember megszívlelendő nézeteit tartalmazza. „Die geringe Wirkung, die bis jetzt die behördlichen Massnahmen der letzten Jahrzehnte auf dem Gebiet der preussischen Büroreform ausgeübt haben, ist ein Beweis dafür, dass man sich bei Durchführung der ergangenen Bestimmungen nicht durchaus auf dem rechten Wege befunden hat. Es war meines Erachtens von vornherein ein Fehler, nur „Grundzüge“ für die Geschäftsordnungen aufzustellen und es den einzelnen Stellen zu überlassen, nun ihrerseits die konkreten Geschäftsordnungen auszuarbeiten. Wenn auch nicht verkannt wird, dass die Verhältnisse bei den verschiedenen Behörden verschieden liegen, so kann es doch keinem Zweifel unterliegen, dass es bei Aufstellung blosser Grundzüge zu sehr von dem

<sup>1</sup> L. Schriftenreihe des DIWIV. Heymanns Verlag. Berlin. 1927.

<sup>2</sup> Die Büroreform als Teil der Verwaltungsreform. Berlin, Heymanns Verlag 1925. Büroreformen in der preussischen Staatsverwaltung. Büroreformen in einzelnen Verwaltungen. Schriftenreihe des DIWIV. Heymanns Verlag 1927.

Zufall, dass ein befähigter Beamter mit der Ausarbeitung der Geschäftsordnung betraut wird, abhängt, ob auch wirklich etwas Brauchbares entsteht. Es erleichtert auch den Verkehr unter den Behörden ungemein, wenn der Geschäftsgang überall grösste Gleichmässigkeit aufweist. Die Reichsreform für die Reichsministerien beschreitet meiner Ansicht nach einen vorbildlichen Weg, wenn sie von vornherein nicht nur Grundzüge, sondern eine Geschäftsordnung gibt und nur zulässt, dass die einzelnen Ministerien Ergänzungen und Abweichungen durch eine ergänzende Geschäftsordnung aufstellen.

Zu der mangelnden Bestimmtheit der Grundzüge kam, dass ihre Durchführung durch Beamte geschehen sollte, die ohne jede geistige Vorbereitung für diese Aufgabe waren. Man kann eine Neuordnung des Geschäftsganges nicht voraussetzungslos dekretieren. Es konnte vorausgesehen werden, dass die Beharrungstendenzen der Beamten stärker sein würden, als der Reformwille des Gesetzgebers.

Ein Fehler der früheren Massnahmen war ferner, dass die Reformen den gegenwärtigen Zustand verbesserten ohne zu bedenken, dass in der Verwaltung alles in Fluss ist, dass insbesondere die Technik des Geschäftsbetriebes sich ständig vervollkommnet und deshalb eine *fortlaufende* Reform notwendig ist, bei jeder Behörde also eine Stelle da sein muss, die den Geschäftsgang *dauernd* beobachtet und *fortentwickelt*.<sup>1</sup>

A birodalmi miniszteriumok ügyrendje Haussmann javaslatának megfelelően vezette be a Referent für Behördenwesen intézményét.

II. A jóvátétel terhének súlya alatt Németország kénytelen gazdasági életében a racionalizálásnak tág teret adni, és az előző fejezetben láttuk, hogy e célra a gazdasági életben milyen szervezetet létesített. A racionalizálás alól az állami szervezetek és a közigazgatás sem vonhatja ki magát, de mindenki belátja, hogy a közigazgatási reformról beszélni addig nem lehet, amíg a német birodalom keretében 18 elavult és gazdaságilag jórészt életképtelen tagállam áll fenn, amelyek 18 parlamentet tartanak fenn együttvéve 2000 képviselővel és 100 miniszterrel. Van olyan állam, amelynek csak 48.000 lakosa van (Schaumburg-Lippe), viszont Poroszország lakosainak száma 40 millió. Jellemző adat a területi tagoltságra, hogy a német birodalomban ma is 197 enkláve van. Poroszország 71, Hamburg 8, Braunschweig 13 egymással össze nem függő területrészből áll. Thüringia határai közt 12 porosz, 14 szász enkláve, Poroszország területén 77 idegen enkláve van. „Eine Beseitigung der Vielregiererei ist auf dem Boden des Föderalismus unmöglich. Es gibt keine grosse Verwaltungsreform ohne Unitarisierung” mondja Koch-Weser<sup>2</sup> volt birodalmi belügyminiszter. A közigazgatási reformot közgazdasági érdekből sürgeti, a következő figyelmet érdemlő indokolással: „Die Ersparnisse entstehen in der Hauptsache überhaupt nicht beim Staate, sondern beim Volk und bei der Wirtschaft, die auf eine schnellere und bessere Befriedigung ihrer Ansprüche an den Staat rechnen können, wenn die Häufung und das Durcheinander der Behörden einer klaren und einfachen Organisation Platz gemacht hat. Die Kosten, die der Verkehr – oder manchmal richtiger der Kampf – mit einem

<sup>1</sup> L. Haussmann. Büroreformen in der preussischen Verwaltung.

<sup>2</sup> Erich Koch-Weser. Einheitsstaat und Selbstverwaltung. Sieben Stäbe Verlags- und Druckerei-Gesellschaft m. b. H. Berlin-Zehlendorf. 1928. 16. 1.

Übermass von betätigungseifrigen Behörden dem Volk und der Wirtschaft macht, sind der grösste Passivposten, der auf das Konto des heutigen unorganischen Staatsaufbaues zu setzen ist/<sup>1</sup>

Otto Braun porosz miniszterelnök felfogását a következő mondat jellemzi: „Ich halte an dem Ziele des deutschen Einheitsstaates, der mir dringendes Erfordernis zu sein scheint, fest. Als einzig zurzeit praktisch durchführbarer Weg zu diesem Ziel schwebt mir nur der folgende vor: Das Reich muss alle Möglichkeiten, die ihm die Reichsverfassung auf legislativem wie administrativem Gebiete gibt, restlos ausschöpfen. In der Richtung kann noch vieles geschehen. Allerdings muss das auch in einer für die Länder finanziell befriedigenden Weise durchgeführt werden. Dann werden die Länder mehr ihrer Eigenstaatlichkeit entkleidet und tatsächlich zu Verwaltungsorganen herabgedrückt. Das deutsche Volk muss und wird auch aus dem jetzt bestehenden föderalistischen Wirrwarr den Weg zum grossen deutschen Einheitsstaat finden.“<sup>2</sup>

„Wenn man die Neuordnung Deutschlands nicht in einem Zuge vornehmen will, darf der Verzicht auf das Land Preussen nur der Schlussstein des gesamten Gebäudes sein.“<sup>3</sup>

Höpker-Aschoff porosz pénzügyminiszter is így nyilatkozik: „In der Tat ist eine Rationalisierung der Verwaltung ohne Neugliederung Deutschlands undurchführbar.“<sup>4</sup>

Ezek a gondolatok, amelyek mind a legutóbbi években nyertek kifejezést, összefüggnek és mind egy irányba mutatnak: az egységes állam elérése iránti törekvésre és arra, hogy ennek Poroszország sem áll útjában. De a birodalom hatáskörének a weimari alkotmány 14 §-a alapján való fokozatos kiterjesztésével már nem jutnak előbbre. Alkotmányreformra van szükség annál is inkább, mert az alkotmány fennállásának eddigi 11 éve alatt bebizonyult, hogy a Birodalomnak Weimarban megállapított szerkezete s a birodalom és a tagállamok egymáshoz való viszonyának jelenlegi megoldása nem tartható fenn.

A *Reichsreform*, ahogyan az alkotmány átalakítását nevezik, azáltal lépett a komoly előkészítés útjára, hogy a birodalmi kormány 1928. évi január 18-án az összes tagállamok államfőit és miniszterelnökeit Berlinbe hívta egy birodalmi reform lehetőségeinek megbeszélése végett.<sup>5</sup> Ez az ú. n. *Länderkonferenz* a következő határozatot hozta: „Reichsregierung und Ländervertreter sind der Auffassung, dass die Weimarer Regelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern unbefriedigend ist und einer grundlegenden Reform bedarf.“ A konferencia egyúttal egy *Verfassungsausschuss-X.* küldött ki, amelyet a birodalom és a tagállamok államfőiből, a tudomány, a közgazdaság és a gyakorlati közigazgatás embereiből állított össze. Ez a *Verfassungsausschuss* két és félévi munka után 1930. évi június hó 30-án konkrét javaslatot terjesztett elő.

<sup>1</sup> U. o. 17. 1.

<sup>2</sup> Otto Braun, *Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem*. 2. Aufl. Heymanns Verlag, Berlin 1927. 34. 1.

<sup>3</sup> Koch-Weser 52. 1.

<sup>4</sup> Hermann Höpker-Aschoff. *Deutscher Einheitsstaat. Ein Beitrag zur Rationalisierung der Verwaltung*. Verlag von Georg Stilke, Berlin. 1928. 20. 1.

<sup>5</sup> L. *Reichsreform und Länderkonferenz, die Beratungen und Beschlüsse der Länderkonferenz und ihrer Ausschüsse*. Von Dr. F. A. Medicus. Heymanns Verlag, Berlin, 1930.

A javaslat a legfontosabb kérdéseket a következő módon igyekszik megoldáshoz juttatni:

1. A Birodalom és Poroszország közti dualizmus akként szűnjék meg, hogy Poroszország olvadjon be a Birodalomba, azaz a porosz állam alkotmányos szervei a megfelelő birodalmi szervekkel egyesüljenek. A minisztériumokat egybeolvasztják, a porosz Landtag helyére lép a Reichstag s az egész porosz közigazgatás birodalmi közigazgatássá lesz. Ezáltal az eddigi porosz *Provinz*-ok közvetlenül a Birodalom központi szervei alá kerülnek. A porosz *Provinz*-ok így a Birodalom országaivá (*Land*) lesznek, nem eddigi területükkel, hanem a közjük ékelt kisebb országokkal együtt. Ezeknek a kis államoknak tehát nem egy másik államnak, Poroszországnak tartományába kell beolvadniuk, hanem ezekkel a porosz *Provinz*-okkal együtt a Birodalomnak közvetlenül alárendelt országokká (*Land*) alakulnak át.

2. Az eddigi tagállamok közül csak Bajorország, Szászország, Württemberg és Baden maradnának meg és lennének *Länder alter Art*, A többi államok a porosz *Provinz*-okká egyesülve alkotnák a *Länder neuer Art-okat*. Ez a megkülönböztetés elkerülhetetlennek látszik a történelmi fejlődésre, valamint az északi és déli államok eltérő jellegére való tekintetből. A Reichsreform célja azonban nem a tipizálás, sematizálás, hanem a német nép összes erőinek összefogása, s annak ennyi különbség nem árt.

3. Azáltal, hogy a porosz *Landtag* helyébe a *Reichstag* lépne, az utóbbinak kétféle hatásköre lenne. Részben olyan, amely az egész Birodalom területére kiterjedne, s részben olyan, amely csak a *Länder neuer Art-ra*. Ugyanígy volna a *Reichsrat*. A javaslat szerint a szűkebb hatáskört érintő ügyek tárgyalásában a *Reichstag*-nak azok a tagjai vennének részt, akiket az érdekelt országok választottak, vagy pedig a *Länder neuer Art* számára egy együttes külön *Landtag* alakulna. Mivel pedig egy kormány sorsa két parlamenttől nem függhet, a *Landtag* a kormány kinevezésére vagy eltávolítására befolyást nem gyakorolhatna.

4. A *Reichsrat* összeállítására eddig azon az alapon történt, hogy minden tagállamot legalább egy szavazat s a nagyobbakat minden 700.000 lakos után egy-egy szavazat illetett meg. Poroszországot azonban az a súlyos korlátozás terhelte, hogy nem lehetett több szavazata, mint a *Reichsrat* összes szavazatainak kétötöde és szavazatainak felét a porosz *Provinz*-ok tagjainak kellett képviselniök. Poroszországnak ez az elnyomása a jövőben megszűnnék: minden ország, köztük minden új ország is az öt megillető számú szavazatot kapná a *Reichsratban*.

5. Az új államok (*Länder neuer Art*) közigazgatási szervezete akként alakulna, hogy élükön nem minisztérium, hanem a meghatározott időre választott *Landeshauptmann* és amellet a Birodalomnak egy főtisztviselője állna. Lehetséges volna azonban e két minőségnek ugyanegy személyben való egyesítése. Az egyszerűsítés tehát az volna, hogy az eddigi hármas tagozat: 1. *Reich*, 2. *Land*, 3. *Provinz* helyett a jövőben csak kettő volna. Ezzel a megoldással egyúttal mind a Birodalom és Poroszország közti dualizmus, mind a kisállamok kérdése megoldódnék.

6. Bajorország, Szászország, Württemberg és Baden, azaz a *Länder alter Art*, megtartanák többtagú országos kormányukat, de azzal a különbséggel, hogy azok is meghatározott időre választatnának, s bizalmatlansági szavazattal nem volnának bármikor megbuktathatók. Ezzel a stabilizálással

a nyugodt kormányzás lehetőségét akarják előmozdítani. A minisztérium mellett itt is volna egy birodalmi főtisztviselő, akinek hivatalát azonban itt is betölthetne a minisztérium egy tagja.

7. A hatáskör a Birodalom és a jövőbeli tagállamok közt a következőképpen oszlanék meg:

a) a *törvényhozás* terén a Birodalom hatásköre kitágíthatnák akként, hogy a Birodalom eddigi tág hatáskörén felül megállapíthatná a tagállamok általános közigazgatási jogának, közigazgatási szervezetének, a községi szervezetnek és az egész számvitelnek és ellenőrzésnek alapelveit;

b) a *közigazgatás* terén birodalmi szervek látnák el mindenütt a külügy, pénzügy, hadügy, vasút és posta igazgatását. Viszont számos fontos igazgatási ágat a tagállamok szervei látnának el, de egyöntetűen az egész birodalomra egységes szabályozás alapján. Ezek: a népjólét, közegészségügy, lakásügy, földművelésügy, közigazgatási rendészet, végül a társadalombiztosítás; az utóbbinak központi intézményei azonban mindenütt a Birodalom kezében lennének. Végül lennének ügykörök, amelyekben a *Länder alter Art* önállóan járhatnának el, a *Länder neuer Art* azonban központi, a jövőben birodalmi irányítás mellett egyöntetűen. Ezek: a közbiztonsági szolgálat, a községek feletti politikai felügyelet és a közoktatásügy. Az igazságügynek birodalmivá tételére vonatkozó javaslatot a *Verfassungsausschuss* nem tette a *magáévá*.

8. Mivel az alkotmánynak nagy hiánya volt eddig az is, hogy a Birodalom a tagállamokra kielégítő befolyást nem tudott kifejteni, ezt is megoldani kívánják. Minthogy a Birodalom *felügyeleti jogá-ndk* kimondása nem volna keresztülvihető, ezt a hatáskörátruházás (*Auftragsverwaltung*) alakjában akarják lehetővé tenni. Ez azt jelentené, hogy bizonyos birodalmi közigazgatási feladatokat nem birodalmi közegek, hanem a tagállamok hatóságai látnának el, de ebben a Birodalom utasításaihoz alkalmazkodni volnának kötelesek. Hasonló megoldás található eddig is a községekre átruházott állami feladatok közigazgatásában.

A birodalmi hatáskörnek ez az átruházása azt jelenti, hogy a Birodalomnak és a tagállamoknak rokon feladatait ugyanazok a szervek látnák el, ami egyúttal új birodalmi szervek létesítésének meggátlását is jelenti. Ezért ezt a hatáskörátruházást az egész reform egyik legfontosabb pontjának tekintik.

A *Reichstag* 1930. évi június hó végén határozatot hozott, amellyel utasította a birodalmi kormányt a *Reichsreform*-ra vonatkozó törvényjavaslat előterjesztésére. Minthogy a *Verfassungsausschuss* egyidejűleg elkészült konkrét javaslatával, ez a világháború utáni idők legnagyobb arányú közigazgatási racionalizálási problémája az előkészítés stádiumából a politikai döntés stádiumába lépett.

### 13. §. POROSZORSZÁG.<sup>1</sup>

Poroszországnak kiváló érdemei vannak a modern közigazgatás és a főhivatású állami tisztviselői rendszer kifejlesztésében. Ezeket a IV. fejezet bővebben tárgyalja. Ennek a tekintélyes múltnak eredménye a porosz közigazgatás tiszteletreméltó tradíciói és kiváló teljesítőképessége.

<sup>1</sup> L. Helfritz. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen seit Inkrafttreten der neuen Verfassung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1926.



A porosz közigazgatás történetének megvan a maga bő irodalma is és a közigazgatási reformokat is rendszeres tanulmányokkal szokták előkészíteni.

A Stein-Hardenberg-féle reform óta eltelt 100 év újabb mélyreható reform szükségét érlelte meg. A gazdasági életnek és a technikának fejlődése és az állammal szemben támasztott szociális követelmények szaporodása, az állami közigazgatás feladatkörének, az állami hivatalok és tisztviselők számának, valamint az állami költségvetés kereteinek oly nagy megnövekedését hozta magával, hogy az állami közigazgatási apparátus képe a 100 év előttihez képest teljesen megváltozott. Részleges reformok után II. Vilmos császár 1909 június 7-én általános közigazgatási reform előkészítése érdekében külön bizottságot küldött ki a következő feladattal: „Die Kommission hat in der Richtung des von mir nach Beratung im Kronrat in seinen Grundzügen bewilligten Reformplanes Zu prüfen, welche Änderung der gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften im Sinne der Vereinfachung und der Dezentralisation es bedürfen wird, um die Geschäftsform, die Verteilung der Verwaltungsgeschäfte auf die Behörden und die Ordnung des Rechtsmittelweges und der Instanzenzüge in der gesamten inneren Verwaltung den Anforderungen der heutigen Entwicklung des öffentlichen Lebens anzupassen.“

Az eredmény, amelyet ez a bizottság produkálni tudott, nem volt számottevő és nem is elégített ki senkit. Ezért ugyancsak II. Vilmos császár 1917 január 19-én kelt kéziratával egyetlen személyt, *Drews államminiszteri*, most a közigazgatási felsőbíróság elnökét, nevezte ki a közigazgatási reform biztosává (Kommissar) azzal a megbízással, hogy tegyen javaslatot a porosz állami közigazgatás egész területének egyszerűsítése és olcsóbbítása iránt, kivéve az igazságügyi, valamint az vasúti és építési igazgatás területét, amely javaslat a Staatsministerium állásfoglalásának alapjául szolgálhat. Drews 208 oldalas terjedelmes jelentést terjesztett elő „*Grundzüge einer Verwaltungsreform*” címmel, de az csak 1919-ben, tehát a nagy közjogi átalakulások után jelent meg.<sup>2</sup> A köztársaság kikiáltása nagy politikai átalakulást és a szociáldemokrácia kormányra jutását jelentette Poroszországban. Azóta a közigazgatási reform állandóan napirenden van, abban Drews továbbra is vezetőszerepet játszik, de a munka tető alá mindeddig nem jutott, sőt eléggé lassan halad. Ujabban a reform egy lépéssel előbbre jutott annak következtében, hogy a kormány *Irányelveket* (Richtlinien) adott ki. Ezek azonban heves vita tárgyai. A törekvés az, hogy a közigazgatási fórumrendszernek, amely Poroszországban ma négyfokúnak tekinthető, egy fokozatát kihagyják. A kormány Irányelveiben a mellett foglal állást, hogy az Oberpräsident a Provinzok élén maradjon meg. Ezzel kapcsolatos az a terve is, hogy az Oberpräsidiumok székhelyén létesítsen tartományi közigazgatási bíróságokat az eddigi Bezirksausschuss-ok helyett. Ezzel szemben más nézet a Regierungspräsidentek és a Bezirksregierung-ok megtartása mellett van, amelyek felett az Oberpräsident csak az állami felügyeletet gyakorolná. A fent ismertetett *Reichsreform* azonban a porosz közigazgatás reformját is mélyen fogja érinteni.

<sup>1</sup> Haussmann. Die Büroreform als Teil der Verwaltungsreform. 8. i.

<sup>2</sup> Heymanns Verlag. Berlin. 1919.

Poroszország közigazgatási joga számos módosításon és jelentékeny átalakuláson ment át az utóbbi évtizedben, amelynek ismertetése helyett arra szorítokozom, hogy kiemeljem a hivatalnokjog terén folyó mozgalmat. A porosz alkotmányban a tisztviselők jogáról csak kevés rendelkezés van (77-80. §§), de a 80. § kimondja, hogy „Im übrigen wird das Beamtenrecht im Rahmen des Reichsrechts durch Gesetz geregelt.“ Ez a törvény azonban eddig nem jött létre. A létszámcsökkentést 1923-ban végrehajtották és a tisztviselőkre főleg a forradalom utáni első években számos hátrányos rendelkezés történt. „Mit den Rechten der Beamten spielte man ein Spiel, wie es zu Zeiten des alten Systems ein Ding der Unmöglichkeit gewesen wäre.“ Érvényesül a szociáldemokráciának az az elvi törekvése, hogy a közjogi jellegű hivatalnoki jogviszonyt a munkaadó és munkás közti magánjogi munkaviszonnyá alakítsa át, felbontható szerződés alapján. A szociáldemokrácia ma nem mulaszt el alkalmat arra, hogy főleg a községi közigazgatásban és az állami üzemeknél, de másutt is, hol arra lehetősége van, ezt a változtatást, amely igen mélyreható és a nagy porosz tradíciókkal teljes ellentétben van, keresztülvigye.

A porosz Büroreform, amelynek Haussmann idézett dolgozataiban történetét is részletesen kifejti, mint láttuk, szintén nem vezetett kielégítő megoldásra.

#### 14. §. AUSZTRIA.

I. Közigazgatási reformok tekintetében Ausztria rendkívül tanulságos képet nyújt.

A békeszerződés által teljesen megváltozott helyzetében először alkotmányjogi törvényhozással volt elfoglalva. 1920 október 1-én kelt köztársasági alkotmányát 1925 július 30-án, majd legutóbb 1929-ben módosította. Közigazgatási jogát is fokozatosan átalakította. Az 1922 október 4-én Genfben kötött szerződéssel megindított szanálási akció keretében pedig a közigazgatás egyszerűsítése érdekében korszakalkotó törvényeket alkotott. „Dank dem wohlthätigen Zwange der Sanierungsaktion ist das bedeutendste Werk der österreichischen Verwaltungsgesetzgebung aller Epochen und neben der Bundesverfassung das bedeutendste gesetzgeberische Werk der Republik zustande gekommen: die sog. Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung für die in Theorie und Praxis die Bezeichnung „*Verwaltungsreformgesetze*“ geläufig ist.”

„Der Titel der „Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung“ wird ihrem Inhalte nichts weniger als gerecht. Er erklärt sich aus dem Bedürfnisse, wenigstens äusserlich den Zusammenhang mit der Sanierungsaktion herzustellen, die in der Tat der unmittelbare Anstoss für dieses Gesetzeswerk war, das freilich in seinem Ursprung und in seinen Zielen weit über eine blosse Sanierungsmassnahme hinausragt und unter den vielerlei Neuerungen dieser Zeit gewiss das Bleibende sein wird.

„Dazu bestimmt sie schon die jahrelange überaus gewissenhafte Vorbereitung der Gesetzesvorlagen in der Verwaltungsreformabteilung des Bundeskanzleramtes und die gründliche, ausnahmsweise rein sachlich eingestellte Vorberatung der Vorlagen im Verfassungsausschusse des Nationalrates: eine kodifikatorische Arbeit, die ein Ge-

<sup>2</sup> Helfritz i. h. 246. 1.

setzeswerk aus einem Guss und von seltener Originalität gezeitigt hat, ein Gesetzeswerk, das die Praxis in mehr als einjähriger Erfahrung vollauf befriedigt und von der Theorie fast vorbehaltlose Zustimmung erfährt!<sup>1</sup>

Ez a közigazgatási reform öt törvényből áll, amelyek kelte 1925 július 21 és amelyek 1926 január i-én léptek életbe.

1. Einführungsgesetz zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen.
2. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz.
3. Verwaltungstrafgesetz.
4. Verwaltungsvollstreckungsgesetz.
5. Verwaltungsentlastungsgesetz.<sup>2</sup>

E nagyfontosságú törvények jelentőségét és kodifikációstechnikai és stiláris szempontból való leszűrtségét csak az fogja teljesen méltányolni, aki velük foglalkozott. De abban a tekintetben, hogy mit jelentenek a közigazgatási eljárás egységesítése és tökéletesítése, valamint a kodifikáció egyszerűsítése szempontjából is azért, mert ezentúl semmiféle törvénybe ilyen általános eljárási szabályokat felvenni nem lesz szükséges, az kitűnik abból, ha szervezetüket ide iktatjuk.

Csak az Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetzről óhajtom kiemelni egyik kodifikátorának következő nyilatkozatát:

„Für die Beurteilung dieses Gesetzes ist es von grundlegender Bedeutung, dass darin *kein Unterschied zwischen Verwaltungsstreitsachen und anderen Verwaltungssachen* gemacht wird, vielmehr das ganze Verwaltungsverfahren überhaupt nach einheitlichen Grundsätzen geregelt ist. Der Grundsatz unseres bisherigen Verwaltungsrechtes, dass die Parteien im Verwaltungsverfahren (mag es sich um Ermessens- oder Rechtssachen handeln, im Verfahren die Partei der Behörde allein gegen überstehen oder eine Mehrheit von Parteien in Betracht kommen) die ganz gleiche Rechtsstellung haben, – ein Grundsatz, der auch enge mit unserer Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenhängt, das ohne Unterschied jedem, der sich durch einen rechtswidrigen Bescheid einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt erachtet, die Anrufung des Verwaltungsgerichtshofes ermöglicht –, ist somit vollständig aufrecht geblieben und nunmehr nach allen Richtungen streng durchgebildet worden. Es liegt hier eine wichtige Verschiedenheit gegenüber der Auffassung vor, die namentlich im Verwaltungsrechte des Deutschen Reiches als die herrschende angesehen werden kann. Man wird zugeben müssen, dass die Konstruktion des österreichischen Rechtes, das die Parteienrechte für das gesamte Verwaltungsverfahren in gleicher Weise wie sonst gewöhnlich nur für das Verwaltungsverfahren anerkennt und schützt, die restlose Durchführung des rechtsstaatlichen Gedankens im Verwaltungsverfahren darstellt.“

<sup>1</sup> Adolf Merkl. Die Verwaltungsgesetzgebung der österreichischen Republik. Jahrbuch *des öffentlichen Rechts*. 1927. 105. 1.

<sup>2</sup> Lásd Das Verwaltungsverfahren. Herausgegeben von Dr. Egbert Mannlicher und Dr. Emmerich Coreth, Ministerialräte im Bundeskanzleramt. Wien, 1927. Osterr. Staatsdruckerei.

<sup>3</sup> Egbert Mannlicher. Die österreichische Verwaltungsreform des Jahres 1925. Verlag von Julius Springer, Wien. 1926.

Törvény az általános közigazgatási eljárásról.

*I. Rész, Általános rendelkezések.*

*I. fejezet. Hatóságok.* Hatáskör és illetékesség (1-6. §). A közigazgatási szervek érdekeltsége (7. §).

*II. fejezet. A közigazgatási eljárás részesei és képviselőik.* A közigazgatási eljárás részesei; felek (8. §). Jog- és cselekvőképesség (9. §). Képviselők (10-11. §).

*III. fejezet. Érintkezés a hatóságok és az eljárás részesei közt.* Benyújtás (13. §). írásbafoglalás (14-15. §). Feljegyzések az ügyiraton (16. §). Az ügyiratokba való betekintés (17. §). Elintézés (18. §). Idézés (19-20. §).

*IV. fejezet. Kézbesítés.* A kézbesítés módja (21. §). A kézbesítés helye (22. §). Pótkézbesítés (23. §). A saját kézhez való kézbesítés (24. §). A kézbesítés igazolása (25. §). Különleges esetekre vonatkozó kézbesítések (26-30. §). A hibás kézbesítés (31. §).

*V. fejezet. Határidők* (32-33. §).

*VI. fejezet. Rendbüntetés és a zaklatok büntetése.* Rendbüntetés (34. §). Zaklatok büntetése (35. §). A büntetéspénzek rendeltetése és behajtása; jogorvoslat (36. §).

*II. Rész. Vizsgálati eljárás.*

*I. fejezet. A vizsgálati eljárás célja és menete.* Általános alapelvek (37-39. §). Szóbeli tárgyalás (40-44. §).

*II. fejezet. Bizonyítékok.* Általános alapelvek a bizonyítékokra vonatkozólag (45-46. §), Okmányok (47. §). (Bizonyító erejük a polgári perrendtartás szerint bírálандó el.) Tanúk (48-50. §) (A közigazgatási eljárásnak kellemetlenül érzett hiányát szünteti meg az 50. §, amely büntetés terhe alatt (1-6 hónapi fogház) kötelezi a tanút, hogy a közigazgatási eljárásban is az igazságot vallja és semmit se hallgasson eh) Az eljárás részeseinek kihallgatása (51. §). Szakértők (52-53. §). Helyszíni szemle (54. §). Közvetett bizonyításfelvétel és nyomozás (55. §).

*III. Rész. Határozatok.*

Határozatok kibocsátása (56-57. §). A határozatok tartalma és alakja (58-62. §).

*IV. Rész. Jogorvoslat.*

*I. fejezet.* Fellebbvitel (63-67. §).

*II. fejezet. Határozatok másnemű megváltoztatása.* Hivatalból való változtatás és feloldás (68. §). Újrafelvétel (69-70. §, 3 év). Az előző állapotba való visszahelyezés (71-72. §)

*III. fejezet. A határozathozatal kötelessége* (73. §). (A hatóságok kötelesek, hacsak közigazgatási jogszabályokban más előírva nincs, a felek javaslatait és fellebbvitelét felesleges késedelem nélkül, legkésőbb azonban 6 hónap alatt érdemben elintézni. Ha a félnek ez alatt az idő alatt a határozatot nem kézbesítették, a hatáskör a fél írásbeli kérelmére átszáll a mulasztó hatóság felettes hatóságára.)

*V. Rész. Költségek.*

Az eljárásban részesek költségei (74. §). A hatóságok költségei (75-79. §)

*VI. Rész. Záró rendelkezések* (80. §).

## A közigazgatási büntető törvény.

### *I. Rész. A közigazgatási büntetőjog általános rendelkezései.*

A büntethetőség általános feltételei (1-2. §). Beszarnithatóság (3-4. §). Büntethetőség (5-6. §). Felbújtás és részesség (7. §) Kísérlet (8. §) A felelősség különleges esetei (9. §). A büntetések (10. §). Szabadságvesztés-büntetések (11-13. §). Pénzbüntetések (14-15. §). A pénzbüntetés átváltoztatása szabadságvesztés-büntetéssé (16. §). Elkobzás (17-18. §). A büntetés kiszabása (19. §). A büntetés rendkívüli enyhítése (20. §). A büntetés elejtése (21. §). Büntetendő cselekmények halmozása (22. §).

### *II. Rész. A közigazgatási büntető eljárás.*

Általános alapelvek (23-25. §). Hatáskör és illetékesség (26-29. §). Különböző büntetendő cselekmények találkozása (30. §). Elévülés (31. §). A vádlott (32-33. §). Nyomozás (34. §). (A nyomozást abba kell hagyni, mihielyt a további nyomozás eredménytelennek látszik, vagy annyi fáradsággal vagy költséggel járna (Aufwand), amely nincs arányban a közigazgatási kihágás által a közérdeknek okozott sérelem fokával, vagy jelentőségével.) Letartóztatás (35-36. §). Biztosíték (37. §). Bizonyítékok (38. §). Elkobozható tárgyak lefoglalása (39. §). Rendes eljárás (40-46. §). Büntető határozatok (47-50. §) Fellebbvitel (51. §). Újrafelvétel a vádlott terhére (52. §). Végrehajtás (53-54. §). A büntetés törlése (55. §). A magánindítvány szerepe (56. §). Határozás magánjogi igények tekintetében (57. §). Különleges rendelkezések a fiatalkorúakkal szemben való eljárásra (58-63. §). A büntető eljárás költségei (64-66. §). A büntetés végrehajtásának költségei (67. §). Záró rendelkezések (68. §).

## A közigazgatási végrehajtási törvény.

Általános rendelkezések (1-2. §). A pénztartozások behajtása (bizonyos esetekben bírósági végrehajtás, 3. §). Másnemű tartozások kikényszerítése: a) Az elítélt költségére való végrehajtás (4. §). b) Kényszerbüntetések (5-6. §). c) Közvetlen kényszer alkalmazása (7. §). Biztosítási eljárások (8. §). A büntetésvégrehajtás szervei (9. §). Eljárás (10. §). Költségek (11. §). Záró rendelkezések (12-13. §).

## A közigazgatást tehermentesítő törvény.

Szemben a többiekkel, amelyek alaki jogi törvények, ez anyagi jogi rendelkezéseket tartalmaz elég szokatlan törvényhozási formában. 69 §-ban, amelyeknek további alfelosztásuk is van, a törvénytár számos rendelkezését módosítja, vagy helyezi hatályon kívül, összesen 89 törvényt módosított, illetve köztük 16-ot teljesen hatályon kívül helyezett. A változtatások tárgya: kettős hatáskörök megszüntetése, hatásköri viták tisztázása, fellebbvitel megrövidítése, egyes funkcióknak az állam által való ellátásának megszüntetése, értékhatárok megváltoztatása, jogszabályok összevonása, ünnepnapok csökkentése, a számvitel új szabályozása, a pénztári

szolgálatban annak kimondása, hogy 1 shillingnél kisebb összegek fizetése, kivéve a posta- és postatakarékpénztári szolgálatot, csak a jogosultnak kifejezett kívánságára történik, továbbá, hogy pénzüsszegek behajtása elhagyandó akkor, ha a behajtás költségei az összeggel kellő arányban nincsenek stb.

A munka eredményét azonban kielégítőnek egyáltalában nem tartják. Ebben nagy része van annak az osztrák alkotmányos rendelkezésnek, hogy számos kérdésben a törvényhozási jog az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik és ezeknek a kérdéseknek az egész birodalomban való megváltoztatása csak úgy érhető el, ha 9 egyező szövegű törvényt hoznak.(!)

II. A hivatalnoki jog kiépítésére Ausztria a háború előtt is súlyt helyezett.

A háború előtt, 1914 január 25-én jelent meg a törvény *az állami alkalmazottak szolgálati pragmatikájáról*. Ennek szerkezete a következő,<sup>1</sup>

### I. Rész. Tisztviselők.

*I. fejezet. Általános rendelkezések.* (Alkalmazás, próbaszolgalat, eskü, minősítés.)

*II. fejezet. Kötelességek.* (Hűség, engedelmesség, titoktartás, hivatalon kívüli magatartás, hivatalos idő betartása, katonai szolgálat, tartózkodási hely, nősülés, mellékfoglalkozás, ajándék elfogadása.)

*III. fejezet. Jogok.* (Fizetési osztályba való sorolás, rangsor, hivatalos cím, egyenruha, szabadság, nyugellátás.)

*IV. fejezet. Változások a szolgálati viszonyban és annak megszűnése.* (Áthelyezés, szolgálatcseré, szolgálaton kívül helyezés, várakozási illetménnyel való szabadságolás, ideiglenes és végleges nyugalombahelyezés, a szolgálati viszony megszűnése.)

*V. fejezet. A szolgálati mulasztások fenyítése.* (Fegyelmi felelősség, rend- és fegyelmi büntetések, fegyelmi bizottságok és védők, delegálás, kizárás, a fegyelmi eljárás, vizsgálat, szóbeli tárgyalás, határozat, fellebbevitel, végrehajtás, újrafelvétel, előző állapotba való visszahelyezés, felfüggesztés, kézbesítés, fegyelmi eljárás nyugalmazottakkal szemben.)

### II. Rész. Szolgák. (Hatályon kívül helyezve.)

Ez a szolgálati pragmatika, egyes részekről eltekintve, továbbra is hatályban van, főleg a fegyelmi eljárásra vonatkozó rész. De a köztársaság is hozott a közalkalmazottakra vonatkozólag alapvető törvényeket, amelyek közt legfontosabb az 1924-ből való ma is érvényes illetmény törvény, amely a szolgálati pragmatikára vonatkozó fontos rendelkezéseket is tartalmaz. Ez a törvény fontos abból a szempontból is, hogy állásfoglal a közalkalmazottak szolgálati viszonyának közjogi jellege mellett. Ugyanez a törvény a közalkalmazottakat 10 szolgálati osztályba osztja és illetmény-

<sup>1</sup> L. Die Dienstpragmatik. Gesetz vom 25. Jänner 1914, RGBI. Nr. 15, unter Berücksichtigung der bis 1. Dezember 1928 eingetretenen Veränderungen mit den Durchführungsvorschriften herausgegeben von Dr. Hermann Senkowsky. Wien. 1929. Manzsché Verlags- und Universitäts-Buchhandlung.

rendszerüket teljesen új alapra helyezte. Ezt az új rendszert a magyar közszolgálati illetményeket rendező és ma érvényben lévő rendeletek<sup>1</sup> sok részben követik.

Az osztrák alkotmányjogi reformok közül<sup>2</sup> a mi szempontunkból érdekel bízhat az, hogy a tagállamok igazgatásában az állami önkormányzati szervek korábbi párhuzamosságát, vagy ahogyan mondani szokták, a kettős vágányúságát megszüntették azáltal, hogy az egész igazgatást autonómmá tették: „Die frühere politische Verwaltung in der Ländern wurde verländert.” A monarchia idejében az osztrák tartományokban két teljesen önálló párhuzamos hatóság volt. Az állami hatóság a Statthaltern, a kisebb tartományokban Landesregierung, az autonóm tartományi szerv pedig a Landesausschuss volt. E helyett most a Landesregierung, amelynek feje a Landeshauptmann, egységes és pedig önkormányzati hatóság. Ennek megfelelően a Bezirkshauptmannschaftok, amelyek korábban szintén birodalmi hatóságok voltak, szintén az autonóm országos hatóságoknak adattak át. Ezt a reformot azonban következetesen nem vitték keresztül, mert például a tisztviselőket nem foglalták egységes státusba, hanem megmaradt külön a korábbi állami és korábbi önkormányzati tisztviselők státusa.

Jelentékeny fejlődés van a közigazgatási bíráskodás terén is. A közigazgatási bíráskodás Ausztriában az 1875. évi október 22-i törvényen alapszik, amely a közigazgatási bíróságot azzal a széles, bár nem érdemben döntő, hanem csak kasszatorius hatáskörrel állította fel, hogy „Der Verwaltungsgerichtshof hat in allen Fällen zu erkennen, in denen sich jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.“ Ez a rendelkezés az alanyi közjogoknak a közigazgatási hatósággal szemben való oly messzemenő biztosítását jelenti, hogy azon túl kevés állam ment.

Az osztrák köztársaság alkotmányában a közigazgatási és az alkotmánybíróság (Verwaltungsgerichtshof, Verfassungsgerichtshof) részletesen szabályozva van és hatáskörük az 1925. évi reformmal is bővült. Különösen ki kell emelni, hogy e reformmal a közigazgatási bíróság hatásköre a közigazgatási büntető ügyek egy részére is kiterjesztett, az összes anyagi jogi igények ügyében való eljárást pedig, beleértve a közszolgálati alkalmazottaknak szolgálati viszonyukból származó anyagi jogi igényeit is, az alkotmánybíróság hatáskörébe utalták.

## 15. §. SVÁJC.

A háború utáni svájci jogfejlődés tekintetében nemzetközi figyelmet kelthet a hivatalnoki jog kodifikációja. 1927. évi június hó 30-én kelt a *Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten*, amely 81 §-ban a közszolgálati jog teljes kódexét alkotja.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 7000/1927. M. E.

<sup>2</sup> L. Ludwig Adamovich. Die Reform der österreichischen Bundesverfassung. Verlag von Julius Springer. Wien. 1926.

<sup>3</sup> L. Z. Giacometti. Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1921-1928. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1928. A törvény teljes szövegét is közli.

A törvény szerkezete, amelyből egyúttal kitűnik az, hogy az anyagnak mekkora körét öleli fel, a következő:

*I. Rész. A tisztviselői jogviszony. I. fejezet. Fogalom és keletkezés.*  
„§ 1. Beamter im Sinne dieses Gesetzes ist, wer als solcher vom Bundesrate, von einer ihm nachgeordneten Amtsstelle oder von einem eidgenössischen Gerichte gewählt wird.

Das Verzeichnis der Aemter, deren Träger die Eigenschaft von Beamten haben, wird vom Bundesrate aufgestellt. Es bedarf der Genehmigung der Bundesversammlung.” (További §-ok: választhatóság, pályázat kiírása, a választás feltételei, a választási hatóságok, 1-5. §.)

*17. fejezet. A tisztviselő jogállása általában.* (A szolgálati idő tartama, eskütétel, lakóhely, áthelyezés, munkaidő, a szolgálatban való kiképzés, előléptetés, egyesülési jog, a közhivatalok betöltése tisztviselő által, mellékfoglalkozás, tisztviselő találmányai, szolgálati lakás, szolgálati ruha, utazási kedvezmény. 6-20. §.)

*177. fejezet. A tisztviselő kötelességei.* (Odaadó kötelességteljesítés, az állam érdekeinek szem előtt tartása, sztrájktilalom, magatartás szolgálatban és szolgálaton kívül, parancsok teljesítése, ajándékelfogadási tilalom, titoktartás, tanulás. 21-28. §.)

*IV. fejezet. A szolgálati kötelesség megsértése és annak következményei.*

(Felelősség az okozott károkért, fegyelmi felelősség, fegyelmi büntetések, fegyelmi vizsgálat, büntetőjogi felelősség. 29-36. §.)

*V. fejezet. A tisztviselő jogai.* (Fizetés és lakbér, fizetési rendszer részletezése, külföldi pótlék, gyermeknevelési pótlék, napidíj és jutalom, a fizetési igény keletkezése és megszűnése, elszámolása, rendelkezések betegség, baleset, munkaképtelenség, öregség és halál esetére. Szabadság, szolgálati bizonyítvány. 37-51. §.)

*VI. fejezet. A szolgálati viszony átalakítása és megszüntetése.* (52-57. §.)

*VII. fejezet. A szolgálati viszonyból származó igények érvényesítése.*

*II. Rész. Az államhatalomnak nem tisztviselői minőségben alávetett személyek szolgálati viszonya.* (Munkások. 62. §.)

*III. Rész. A tisztviselői ügyek fejlesztésére szolgáló szervek.*

*I. fejezet. Personalamt.* (A kormány pénzügyi osztálya mellett e törvény állandó végrehajtásával kapcsolatos feladatokra. 63-64. §.)

*77. fejezet. Vegyes bizottság.* (Az általános szolgálati viszonyok rendezésének kérdései. 65-66. §.)

*717. fejezet. Személyi bizottságok.* (Véleményező szervek egyes hatóságok, üzemek és intézetek mellett azok személyzetéből alakítva.

67. §0

*IV. Rész. Átmeneti és zárórendelkezések.* (69-81. §.) A törvény 1928 január 1-én lépett életbe.

## 16. §. CSEHSZLOVÁKIA.

Csehszlovákia, mint új állam, sietett közigazgatási eljárási kódexet alkotni, még pedig egyszerű kormányrendelet útján, bár ez ellen minden oldalról heves ellenállást fejtettek ki. A kormány a közigazgatás újjászervezéséről szóló 1927. évi július hó 14-én kelt törvény 10. §-ában nyert fel-



hatalmazást bőven kihasználva, 1928. évi november hó 8-án kelt rendeletével 137 §-ban szabályozta az általános közigazgatási eljárást és a közigazgatási végrehajtást, egyúttal hatályon kívül helyezve azokat a törvényeket, amelyek a közigazgatási eljárás egyes részeit korábban szabályozták.<sup>1</sup> A csehszlovák közigazgatási eljárás bevallottan az új 1925. évi osztrák eljárási törvényre támaszkodik, amely 1928-ban már kétévi próbát sikerrel kiállott. Természetesen vannak jelentékeny eltérések, a közigazgatási büntetőjog szabályozására pedig nem terjed ki.

### 17. §. LENGYELORSZÁG.

Lengyelország új állami berendezkedését minden területen nagy feladatok elé állítja az elődállamoktól átvett különböző jogrendszerek egységesítése. A közigazgatási eljárást is siettek egységesíteni akként, hogy a köztársaság elnöke az alkotmány 44. § 6. pontjában nyert felhatalmazás és a törvényerejű rendeletek kibocsátására őt felhatalmazó 1926. évi aug. hó 2-án kelt törvény alapján 1928. évi március hó 22-én kibocsátott rendeletével egységesen szabályozta a közigazgatási eljárást. A 123 §-ból álló rendelet a közigazgatási büntetőjog és végrehajtás szabályozását nem foglalja magában.<sup>2</sup>

### 18. §. FRANCIAORSZÁG.<sup>3</sup>

A közigazgatási reform Franciaországban évtizedek óta az érdeklődés tárgya volt. Irodalma és parlamenti tárgyalások céljául az egyszerűsítést, a takarékossgot és egyúttal a tökéletesítést tűzték ki.

1922-ben itt is létesült takarékosági bizottság (Commission Supérieure des Économies), de annak munkásságából nagyobb eredmény nem származott.

Hosszú, eredménytelen akarás után a Poincaré kormány 1926 őszén hirtelen megvalósított egy jelentékeny közigazgatási reformot. Ennek lehetősége számára egyrészt azért volt adva, mert a frank esése takarékosági intézkedések követelését hozta magával az egész közvéleményben, továbbá, mert az elzász-lotharingiai autonómiai mozgalom a közigazgatás bürokratikus nehézkességét tette nyilvánvalóvá és végül, mert a Poincaré-kormány a nemzeti egység kormánya volt, amelynek nem kellett erős jobb-, vagy baloldali ellenzékkel küzdenie.

A póthitelek iránt intézkedő 1926 augusztus 3-1 törvény felhatalmazta a kormányt „à procéder par décrets, jusqu'au 31. décembre 1926, à toutes suppressions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations,

<sup>1</sup> A rendelet teljes német fordítását közli a Zeitschrift für Ostrecht 1928. évf. 1333« sk. 1.

<sup>2</sup> A rendelet teljes német fordítását közli a Zeitschrift für Ostrecht 1928. évf. 1367. sk. 1.

<sup>3</sup> H. Berthélemy. Les réformes administratives et judiciaires de 1926. Textes et commentaires. Paris Rousseau et Co. Editeurs. 1927.

Maurice Hauriou. Précis de Droit Administratif et de Droit Public 11. Édition. Appendice. Soc. An. du Recueil Sirey. Paris. 1927.

Ernst von Hippel. Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1927.

formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans le délai de trois mois.”

E felhatalmazás alapján a kormány 41 rendeletet bocsátott ki, amelyek főleg négy kérdésre vonatkoznak» Ezek:

1. Az igazságügyi szervezet reformja.
2. Az alsófokú közigazgatási bírászkodás (conseils de prefecture) reformja.
3. A megyei közigazgatás (administration préfectorale) reformja.
4. A közigazgatási decentralizáció (Décret sur la décentralisation et déconcentration administratives).

A rendelkezések indokolásában a kormány hangsúlyozza, hogy nem egyszerű takarékosági rendszabályról van szó. A reform sokkal többet jelent, és fontos mű kezdete, amely a kiadások megszorítása mellett Franciaország alkotó tevékenységének hatalmas fellendülését célozza. A száz év előtti szabályok és törvények, amelyek a maguk idejében bizonyára szükségesek voltak, a francia polgárt ma is, bár része van a nép szuverenitásában, állandó gyámkodás alatt tartják. Ugyanez a gyámság nehezedik az önkormányzati testületekre, a községekre és a törvényhatósági bizottságokra, amelyeknek egész működése a legmesszebbmenő ellenőrzés alatt áll. Így a közigazgatási centralizáció és koncentráció gátolja és akadályozza mind az egyénnek, mind a közösségnek eredményes munkáját és nem engedi alkotó munkára való kihasználását a tisztviselők energiájának sem. „Cet état de choses ne saurait être digne d'une nation comme la France, pays de liberté et pays d'énergie. Son organisme administratif doit être rénové, suivant les besoins de l'Etat moderne, selon les devoirs de l'heure présente, dans le double intérêt de l'individu et de la collectivité.”<sup>1</sup>

Az egyes reformok főbb rendelkezései a következők:

1. Az igazságügyi szervezet reformjában a leglényegesebb az, hogy a járásbíróóságokat (tribunaux d'arrondissement) megszünteti, úgyhogy az első fok a törvényszék lett. (Tribunal départemental.) De megengedi, hogy egyes járásbíróóságok, mint a törvényszékek osztályai fennmaradjanak. Így 359 járásbíróáságból 227-et szüntettek meg. Ugyancsak megszüntették a járási börtönöket, 318-at. Megszüntették a külön katonai letartóztató intézeteket is. Bevezették a kiküldött bíró intézményét, aki időnként kiszáll azokba a városokba, amelyekben a bíróságokat megszüntették. A békebíró hatáskörét kiterjesztették.

2. Az elsőfokú közigazgatási bírászkodás reformjának lényege az, hogy a Prefecture de la Seine kivételével a többi megyék conseil de prefecture-jét megszüntették és helyettük 22 kerületi közigazgatási bíróságot (conseils de prefecture interdepartementaux) állítottak fel. Az indoklás az, hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörét ki akarják terjeszteni, de annak érdekében előbb emelni kell az intézmény színvonalát, hogy működésének eredménye mennyiség és minőség tekintetében jobb legyen. Ezek a megyeközi bíróságok elnökből és 4 bíróból állnak, közülük egyik tölti be a kormány képviselőjének (commissaire de gouvernement) szerepét. Ezekhez a megyeközi bíróságokhoz tartoznak

<sup>1</sup> Hoppel i. m. 209. 1.

a tanácsjegyzők (secrétaire greffier), akik közül egynek minden a kerületi bírósághoz tartozó megye székhelyén kell állandóan tartózkodnia. A kerületi közigazgatási bíróságok az alájuk tartozó megyék préfetjei által előterjesztett kérdésekben véleményadással is tartoznak.

3. A megyei közigazgatás reformjának lényege, hogy 106 járást (arrondissement), illetve alprefekturát (sous-préfecture) megszüntették és azok területét a meghagyott 256 járás közt felosztották. Ugyancsak megszüntették 70 prefektura secrétaire générale-ját, akik rangban a préfetek után következnek.

Ügyrendi reformot is hajtottak végre és többek közt szintén megszüntették a tisztázatok eredeti aláírását.

4. A decentralizációra vonatkozó rendelet rendelkezései egyrészt a megyék, másrészt a községek hatáskörére vonatkoznak.

A rendelkezések megítélésénél szem előtt kell tartani, hogy a francia doctrina és jogalkotás megkülönbözteti a dekoncentrációt és a decentralizációt. Dekoncentráció alatt hatásköröknek alsóbbfokú állami, decentralizáció alatt pedig alsófokú önkormányzati testületekre való átruházását érti.

A megyei törvényhatósági bizottságok (conseils généraux) hatáskörére nézve fontos változás, hogy az 1871 augusztus 10-i törvény szerint azoknak határozatai pusztán célszerűtlenség okából is feloldhatók voltak, kivéve azokat a taxative megállapított kérdéseket, amelyekben a feloldás jogszabálysértéshez, vagy jogsértéshez volt kötve. Most a reform „confère à ces assemblées le pouvoir d'administrer les départements en toute liberté.”

Á megyei háztartás tekintetében az volt a korábbi állapot, hogy a költségvetéshez és a póthitelekhez, valamint a zárószámadáshoz a kormány hozzájárulására volt szükség. A decentralizációnak pénzügyi téren legfontosabb rendelkezése, hogy ezentúl a törvényhatósági közgyűlés ezekben a kérdésekben végső fokon határoz, kivéve, ha olyan rendes, vagy rendkívüli bevételeket irányoznak elő, amelyekhez kormányhozzájárulás szükséges.

Fontos újítás, hogy a reform megengedi megyeközi szindikátusok alakítását (Syndicats de départements) olyan vállalkozások létesítésére a közgazdaság, közegészségügy és a közjótékonyosság terén, amelyeket több megye egyesülten célszerűbben és 'gazdaságosabban valósíthat meg. „Le Gouvernement a pensé qu'il favoriserait ainsi la création de régions économiques si ardemment désirée par certains, mais de régions très souples – si l'on peut ainsi parler – se constituant suivant les besoins et offrant, sans en avoir les inconvénients, les avantages de régions territoriales à cadre fixe.

„La fusion de certains services départementaux avec les mêmes services de départements voisins, chaque fois qu'elle pourra se faire, aurait, d'une façon générale, le très appréciable avantage d'inspirer à leur direction des vues plus larges. Il en découlerait en outre d'importantes économies de toutes sortes, économies de personnel et de frais généraux d'administration, économies aussi dans le fonctionnement.”<sup>1</sup>

A községi közigazgatás terén a fejlődést az a tapasztalat biztosította, hogy a háború alatt a községek váratlan új feladatokat és nehéz anyagi

<sup>1</sup>L. Haurion i. m. 1006. 1.

kérdéseket oldottak meg, és a jó és odaadó megyei felügyelet mellett megoldották „tous les services nouveaux qu'imposent progressivement aux communes la complexité de la vie moderne et l'extension des organisations communales.”

Abban, hogy a kormány szükségesnek találta az adminisztratív gyámkodás rendszerének könnyítését, bevallottan része volt annak is, hogy a külföldi államok is törvényhozásukban mindenütt kedveznek a községek nagyobb önállóságának bizonyos közszükségletek kielégítésében. Amikor a kormány elérkezettnek látta az időt, hogy minél liberálisabban lépjen a decentralizáció és a dekoncentráció útjára, azért nem vesztette szem elől a kormányellenőrzés és a nemzeti akció egységének biztosítását. „La liberté des communes, comme celle des citoyens, doit s'arrêter au point où l'usage excessif qui en serait fait porterait atteinte à la liberté des autres organismes administratifs, à celle des individus, ou encore à l'intérêt supérieur de la nation. L'autonomie locale doit se concilier avec la souveraineté et l'unité de l'Etat. Cette unité morale de la nation française, qui, dans un passé tout récent, a été si admirable, doit être jalousement préservée de tout germe de division. La solidarité étroite des intérêts, des sentiments et des idées unissant tous les Français nous a guidés dans la rédaction des textes que l'on verra analysés ci-dessous.

En fait, nous avons cherché à nous éloigner le plus possible de la vieille formule de la „tutelle administrative” telle qu'elle était conçue antérieurement à la troisième République, dans un esprit de défiance injustifiée à l'égard des collectivités locales traitées trop souvent en mineures. Le régime légal des communes doit être, en principe, la liberté et le droit de disposer d'elles-mêmes, sous réserve des pouvoirs de contrôle de l'Etat et de ses représentants, pouvoirs uniquement déterminés par le souci d'éclairer, de guider, de renseigner, dans leur propre intérêt, les administrations locales susceptibles souvent de succomber sous la tâche, soit à cause de leur faiblesse budgétaire, soit à cause de l'insuffisante préparation des maires et du recrutement difficile des secrétaires de mairie.”<sup>1</sup>

Még egy szép mondat az indokolásból:

„La nécessité d'agir et de résoudre, qui est la loi de notre temps, forme au surplus les caractères et mûrit les compétences.”<sup>1</sup>

Ezeknek a szempontoknak figyelembevételével szabályozzák a reformrendeletek a decentralizációt, amelynek fontosabb intézkedései a következők:

A városi tanácsok hatásköre bővült azáltal, hogy véglegesen határozhatnak számos olyan kérdésben, amelyben korábban a felettes hatóság jóváhagyása volt szükséges. Így ingatlanok szerzése, új építkezések, átalakítások tekintetében, ha nem kölcsönből, vagy jóváhagyást igénylő rendkívüli bevételből történnek. Sétahelyek, közkertek, vásárterek, legeltetés stb. tárgyában. Különösen fontos újítás, amely megengedi a községeknek, hogy közvetlenül alakítsanak olyan szövetkezeti, vagy kereskedelmi üzemeket, vagy pénzbeli hozzájárulással résztvegyenek ilyenekben, amelyeknek célja valamely közszükséglet, a közlelmzés, a lakásügy, közjótékonyaság, közegészségügy, stb. megoldása.

<sup>1</sup> Haurion i. m. 1008. 1.

A községi és városi közgyűlések működésére nézve nagyjelentőségű, hogy mivel határozataik nagyrésze a prefet jóváhagyására szorul, ha az a jóváhagyást egy hónapon belül meg nem adta, ezt elutasításnak kellett venni és ellene a belügyminiszterhez lehetett fellebbezni. Ezentúl azonban az a helyzet, hogyha a prefet 40 nap alatt nem válaszol, ez hozzájárulásnak tekintendő és a Határozat végrehajtható. Fontosabb ügyeknél azonban, amelyek miniszteri, vagy államfői jóváhagyást igényelnek, ez a határidő *nem* 40 nap, *hanem* 3, *illetve* 6 hónap.

A dekoncentráció terén számos könnyítés történt. A reform elve az volt, hogy az adminisztratív gyámkodás tekintetében azt a hatáskört, amit eddig a miniszterek gyakoroltak, átadja a prefetnek, amit pedig a prefet gyakorolt, átadja a sous-prefetnek. A részletek e tekintetben a francia viszonyok részletes ismerete nélkül különös tanulságot nem nyújthatnak.

### 19. §. OLASZORSZÁG.

Az olasz közigazgatást a fasizmus gyökerében átalakította. Fő elve, hogy a parancsolás és ellenőrzés jogát közügyekben a legki valóbbaknak biztosítsa, akik a tömeg felett kiemelkednek és akiket azok a szervek ruháznak fel ezzel a jogkörrel, akik az állami szervezet hierarchiájának a csúcsán állnak.<sup>1</sup>

Ennek az alapelvnek érvényesítése a királyi hatalom kiterjesztését és a parlament hatalmának szűkítését jelenti. Az elv következetes alkalmazása az állami élet minden terén gyökeres változtatásokat tett szükségessé. Ez arra vezet, hogy a fasizmus rendszere helyesen csak a maga egészében, mint összeteljesítmény ítélni lehet. A rendszer annyira a speciális olasz feltételektől függ, hogy a maga egészében át nem vehető, részletei pedig összefüggésükből kiszakítva elvesztik helyes értelmüket. Figyelemreméltó, hogy a nagy alkotmányjogi reformoknak előkészítésére Mussolini 1925 január 31-én kelt rendeletével szenátorokból, képviselőkből, egyetemi tanárokból és politikai írókból álló 18 tagú bizottságot küldött ki azzal a feladattal, hogy a nemzet öntudatát betöltő eszmék és az államot alkotó és általa védendő erők egymáshoz való alapviszonyának vizsgálatával készítsen a kormány számára jelentést avégből, hogy a parlament elé megfelelő reformok legyenek terjeszthetők. Ez a bizottság még abban az évben előterjesztette alapos javaslatát, amely az újabb reformtörvényekben nagy mértékben figyelemben részesült.<sup>2</sup> Ez adat arra nézve, hogy a fasizmus is alapvető reformjait nem rögzítő, hanem a lehetőség szerint alapos előkészítés útján valósítja meg.

A fasiszta-rendszer alkotásainak tanulmányozására 1927-ben Prónay György báró miniszterelnökségi államtitkár vezetésével miniszterközi bizottság küldetett ki Olaszországba, amelyben az általános közigazgatás terén alkotott reformok tanulmányozását Blaha Sándor belügyminiszteri államtitkár végezte. Jelentésében rámutat, hogy a fasizmus közigazgatási reformjainak célja az volt, hogy a közigazgatás, főképen a helyi igazgatás területén expozitúrákat teremtsenek, amelyek erős védőbástyái legyenek a

<sup>1</sup> Luigi Benedicenti. Die neuen Reformen der öffentlichen Verwaltung in Italien. Archiv des öffentlichen Rechts. 1930. 188. 1.

<sup>2</sup> Relazioni e proposte della commissione presidenziale per lo studio delle riforme costituzionali, Roma. Provveditorato generale dello Stato. Libreria, 1925.

rendszernek. Arra az elvre támaszkodtak, hogy; egységben rejlik az erő. Ezen az alapon a közigazgatási szervezetnek olyan átalakítására törekedtek, amely a központi hatalom akaratának országos érvényesülését biztosítja. Két fontos őrhelyet találtak, ahol a fasiszta-rendszer a közhatalom kezelésére az eszméhez hű bizalmi embereit elhelyezheti. Az egyik a tartomány (megye), a másik a község. A községi és tartományi törvényt több ízben módosították és így részletekben, kísérletezve érték el céljukat.

A tartomány élén álló prefetto azelőtt is kinevezett állami tisztviselő és a végrehajtó hatalom képviselője volt. A tartomány központjában tehát csak a prefetto személyét kellett helyesen megválasztani s ezzel biztosítva volt a fasiszta eszme uralma. Meghagyhatták a tartományokban az önkormányzati szerveket is, amelyek részben megalakításuk módjánál, részben a rendkívül mélyrenyúló felügyeleti jognál fogva úgyszólván csak formailag voltak autonóm szervek, voltaképpen teljesen a prefetto kezében vannak. A prefetto hatáskörét azonban a tekintély emelése és a befolyás fokozása érdekében kiterjesztették a tartomány területén működő összes szakigazgatási ágakra, ami a közhatalom egységes kezelése és a központi irányítás megkönnyítése szempontjából kétségtelenül nagyon előnyös.

A prefetto jelenlegi nagy hatalmát a podesta-intézmény tette teljessé. A község szervezete 1926-ig a consiglio municipaleból, a giunta municipaleból és a sindacoból (polgármester) állott. Az új rendszer, a múlt tapasztalataiból okulva, a községnél azon a nézeten volt, hogy a testületi szerv csupán tanácskozási orgánumnak való, de a rendelkezés és a határozathozatal jogának gyakorlására csak egyéni hatóság lehet igazán alkalmas. Ezért az 1926. február hó 4-én 237. és 1926. május hó 9-én 818. sz. a. kelt törvények az 5000 lakost meg nem haladó népességű községekben életbeléptették a podesta intézményét. Az 1926 szeptember hó 3-án 1910. sz. a. kelt törvény a podesta intézményét kiterjesztette valamennyi községre és városra Róma kivételével. Mindazok a jogok, amelyeket az előbb említett két önkormányzati testület és a sindaco gyakoroltak, most a podesta hatáskörébe mentek át. Ő állapítja meg a költségvetést és zárószámadást, határoz hivatalok felállításáról, állások szervezéséről. Megállapítja az alkalmazottak illetményeit. Kinevezi az alkalmazottakat és dönt felmentésük vagy felfüggesztésük ügyében. Határoz a vagyonszerzésre, elidegenítésre, perindításra, kölcsönre, beruházásokra, intézmények és üzemek létesítésére vonatkozó kérdésekben, valamint a községi vagyon kezeléséről és hasznosításáról. Szabályrendeleteket alkot a közegészségügyre és helyi rendszetre vonatkozólag. Határoz községi adó és egyéb szolgáltatások behozataláról, kivetéséről, kezeléséről. Felügyel a községben működő jótékony és emberbaráti intézmények felett, amelyeknek ügyvitelét és zárszámadását megvizsgálja,

A podestat a prefetto előterjesztésére a király 5 évre nevezi ki, amely idő eltelte után újra megerősíthető. A prefetto a podestat a tartomány területén egyik község éléről a másikba áthelyezheti, felfüggesztheti és elmozdítása iránt bármikor előterjesztést tehet. A podesta tisztsége nem jár fizetéssel.

A podesta támogatására felállítanak egy consulta municipalet, amelynek szervezése a 20.000-nél kevesebb lakossal bíró községekben nem kötelező, hanem a prefetto elhatározásától függ. A tagok száma 6-tól 40-ig terjed. A törvényben meghatározott egyes esetekben a podesta köteles a con-

sultat feltétlenül meghallgatni és ha másként intézkedik, mint a tanács véleménye volt, határozatát a prefettohoz jóváhagyás végett fel kell terjesztenie.

A területi igazgatás 92 prefektúrából áll. A viceprefekturák, azaz a járások, 1927-ben megszűntek. Hatáskörük a prefettora, illetve rendőrhatalósági ügykörben a prefetto székhelyén székelő questorra szállt.

1925 végén Róma élére a kormányzó került, akit szintén a király nevez ki. Van két helyettes kormányzó és a belügyminiszter által kinevezett 10 rettore, akik körülbelül a városi tanácsnokoknak felelnek meg. Rómában is van 80 tagból álló consulta, amelynek tagjait a király nevezi ki. A kormányzó azonban ennek határozataihoz sincs kötve.<sup>1</sup>

Olaszországban tehát a fasizmus közigazgatási reformjaival sikerült olyan közigazgatási rendszert kiépíteni, amely mellett a központi irányítás feladata mintaszerűen meg van oldva. A központi kormányhatóság azonban a legszorosabb kapcsolatban van a fasiszta pártközponttal. Az egész közigazgatási szervezet voltaképpen fasiszta pártszervezet. A prefetto és a podesta pártemberek, akik állandó szoros összeköttetésben vannak a pártszervezetekkel, amelyeknek véleményét minden fontosabb személyi és tárgyi kérdésben meg kell hallgatniuk.

Az ügyek intézése az új rendszer mellett általában gyors és egyszerű. Ez kétségtelenül a közigazgatás erős centralizálásának, fegyelmezettségének és a hatalmas karhatalmi testületnek, a miliciának köszönhető. Érthető az ügyintézés gyorsasága és egyszerűsége egy olyan rendszerben, ahol a községek és városok ügyeit nem kell testületben tárgyalni, hanem egyéni hatóság intézi el azokat, ahol járási hatóság nincs, hanem az elsőfokú hatóság jogkörét a prefetto egyik tisztviselője látja el és így a rendőri ügyek első- és másodfokú intézése nemcsak ugyanazon a székhelyen, hanem ugyanabban a hivatalban is történik.

## 20. §. ANGLIA.<sup>2</sup>

Az angol jogfejlődés a kontinensétől oly mértékben eltér, hogy a közvetlen összehasonlítás alig lehetséges. Angliában a francia terminológia szerinti, azaz olyan decentralizáció, amelyben nem állami, hanem önkormányzati helyi hatóságok látják el a közfunkciókat, odáig megy, hogy a helyi hatóságok teljesen függetlenek a központi hatalomtól, sem megbízásukat nem attól kapják, sem ellenőrzése alatt nem állnak, sőt teljesen hiányzik is a közigazgatási szervezetnek az a hierarchiája, amely a kontinensen egymás fölé rendelt alacsonyabb és mindig magasabb szervekből kialakult. Az újabb fejlődés azonban a helyi hatóságok függetlenségének a központi hatalom által való egyre erősödő korlátozását mutatja.

A XIX. század első felében olyan új közszükségletek léptek fel, amelyeknek költségeit a helyi közületek többé nem bírták mindenütt viselni. Egyrészt a közbiztonság, másrészt az útépítés szükségleteinek megvizsgálására parlamenti bizottságot küldtek ki, amely az adórendszert

<sup>1</sup> Manfredi Siotto-Pintor. Die bedeutendsten Wandlungen des Staatsrechtslebens in Italien in den Jahren 1923-1926. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1927.

<sup>2</sup> Hermann Finer. Die neuen Entwicklungstendenzen in der englischen Lokalverwaltung. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. 1928.

tette vizsgálat tárgyává és arra az eredményre jutott, hogy államsegélyek engedélyezését javasolta, 110.000 font államsegélyt szavaztak meg a letartóztatottaknak és az esküdtszéknek költségeire. A közegészségügy terén is, járványok tapasztalatai után, el kellett ismerni olyan intézkedések szükségességét, amelyek csak országosan irányíthatók.

A központi hatalom megerősítése azóta speciális angol módszerekkel haladt tovább akként, hogy különféle törvények felhatalmazása alapján egyre több kérdésben bocsátottak ki a helyi szerveket is kötelező rendeleteket és szabályokat, amelyeknek végrehajtását a központi hatalom felügyelők útján ellenőrizte. Ilyeneket először 1835-ben neveztek ki, a szegényügy biztosai alakjában (Poor Law Commissioners). Párhuzamosan fejlődött a központi hatalomnak az a joga, hogy a helyi hatóságok számadásait revizorok által vizsgálta.

Az állami segélyezés fokozatosan a következő célokra vált szükségessé:

1. szegényügy (ebbe a közegészségügy is beletartozik),
2. rendőrség és bűnvádi üldözés,
3. közoktatás,
4. főutak.

Angliában az a gyakorlat, hogy a parlament, valahányszor anyagi eszközöket szavaz meg, mindig kiköti az ellenőrzést. Minél több volt a segély, annál erősebb lett a központi ellenőrzés. Az államsegélyek összege az utolsó 40 évben kezdett rohamosan emelkedni, a következő mértékben:

1890-ben.....	6,500,000 font	
1900-ban.....	12,300.000	„
1910-ben.....	20,900.000	„
1915-ben.....	23,200.000	„
1919-ben.....	2,5,800,000	„
1920-ban.....	48,000.000	„
1925-ben.....	76,000.000	„

Azok a központi szervek, amelyek a helyi igazgatással különösen foglalkoznak, a XX. század fordulója után kezdtek fejlődni és a háború után fejlődésükben újabb fontos korszak állapítható meg. Ezek:

1. A közegészségügyi minisztérium (*Ministry of Health*). 1919-ben létesült. Elődje az 1871-ben alapított *Local Government Board* volt, amelynek hatáskörébe a szegényügyi és közegészségügyi törvények és a helyi hatóságoknak különféle szempontból való ellenőrzése tartozott.

2. A közlekedésügyi minisztérium (*Ministry of Transport*) szintén 1919-ben létesült a vasúti, az útügyek és a villamos árammal való ellátás irányítására. Korábban is volt kereskedelemügyi hivatal (*Board of Trade*) és 1909 óta útügyi hivatal (*Road Board*). Ezeket most ez a minisztérium egyesíti magában.

3. A belügyminisztérium (*Home Office*) a rendőrség ügyének vezetésére bír hatáskörrel. A rendőri törvény, amely az e célra szolgáló állami segélyeket felemelte és terjedelmes rendelkezéseket tartalmaz a helyhatóságok számára is, 1919-ből való.

4. A földművelésügyi és halászati minisztérium (*Ministry of Agriculture and Fisheries*). Mai alakjában szintén 1919 óta áll fenn.



5. A közoktatásügyi minisztérium (*Board of Education*), Mint központi szerv (*State Department*), az elemi oktatásról 1870-ben alkotott törvénnyel létesült és 1902-ben, a közoktatás újjászervezésekor nyerte mai alakját és hatáskörét. 1918-ban újabb törvényt hoztak a közoktatásügy és a céljaira szolgáló államsegély fejlesztése ügyében, amely ennek a központi szervnek a helyi hatóságokkal való kapcsolatát nagyon erősítette.

A fejlődésnek ez a vázlatos ismertetése talán alkalmas annak igazolására, hogy az angol közigazgatásban a helyi autonómia a maga doktrínái függetlenségében fokozatosan halványodik az újabb kor igényeinek nyomása alatt. A helyi közigazgatásnak is mindinkább az egész nemzet szükségleteit kell kielégítenie, amelynek kifejezője a központi kormány. Így az autonómia rendes bírói jogvédelmének további fenntartása, tehát a speciális angol jogfejlődés tradícióinak fenntartása mellett is megtalálták a módot a központi kormányhatalom teljesítőképességének fokozatos tökéletesítésére.

#### IV. FEJEZET.

## A magyar közigazgatás jellemzése fejlődéstörténeti szempontból.

A racionalizálás, mint az eddig előadottakból is kitűnik, ma világmozgalom. A gazdasági élet homogén viszonyai közt természetesen sokkal egységesebben jelentkezik, mint a közigazgatásban, amelynek viszonyai nagyon szétágaznak. Annak megítélhetése végett, hogy a racionalizálás a magyar közigazgatás terén, amely a múltban is számos idegen hatás alatt fejlődött, legeredményesebben hogyan alkalmazható, szükséges, hogy áttekintsük annak fejlődéstörténetét.

A nemzetekközi kölcsönhatás a közigazgatás terén is fokozatosan kifejlődött. Szervezet, jog és technika terén a bevált megoldások más országokba is utat találtak, s a feudális állam közigazgatási szervezetét felváltó hivatásos hivatalnoki közigazgatás, mely ma az európai kontinensen mindenütt el van terjedve, országonkinti eltérő megjelenése mellett is, nemzetközi fejlődés eredménye, amelyben különböző időkben más és más nemzetek vitték a vezetőserepet. A magyar nemzet, amely államszervezetének és jogéletének fejlesztésében a századok folyamán sok eredetiségnek adta tanújelét, a haladást jelentő külföldi megoldások átvétele előtt sohasem zárkózott el, de átvételüket igyekezett mindig szervesen összeegyeztetni saját fejlődésének addigi irányával. Sajnos, közigazgatásunk története még megírásra vár és ezért az alábbiakban az eddigi szétszórt irodalmi adatok alapján törekszem áttekintő szintézisre.

### 21. §. A MAGYAR FEJLŐDÉS A MOHÁCSI VÉSZIG.

Szent István királyságának gazdasági, katonai és közigazgatási szervezete, mint Hóman kifejti<sup>1</sup>, a frank-bajor szervezetnek átvételéből állott elő, de a magyar társadalomnak és magángazdaságnak az ősi, vérségi szervezeten és nemzetségi szokásjogban gyökerező alapintézményei sértetlenül tovább is fennmaradtak. A nádorispánság és a vármegyék a X. századi frank-bajor grófságok példájára alakultak, de mégsem lettek örökös hűbéri tartományokká, hanem a mintául vett intézménytől független, sajátosan magyar közhatalmi intézménnyé fejlődtek. Szent István erős magánhatalmon alapuló, de mégis kifejezetten közjogi ismeretű monarchiát létesített. A királyság decentralizált kormány szervezetet nyert, de az egész országot behálózó királyi gazdaságok, az udvari és

<sup>1</sup> Hóman -Szekfű. Magyar történet. I. 211. sk. 1.

váruradalmak igazgatásának száalai a királyi udvarban futottak össze. A király mellett működő királyi tanácsnak tanácsadó, törvényelőkészítő és kormányzó szerepköre volt. Tagjai páriás, a várispánok, a püspökök és a király belátása szerint választott más urak. Az udvari tisztségek közül a nádorispán hatalmi állása fejlődött ki legkorábban. Az udvarbíró hivatala a XII., a többieké a XIII. században alakult ki.

A központi kormányzatnak a középkorban fontos szerve volt a királyi kancellária, amelyben az oklevélkiállítás, törvényszerkesztés, s általában” mindennemű írásbeli teendő végzésére erre kiképzett papok vptak. Szent István kancelláriája halála után megszűnt, s csak III. Béla állított fel újat. Közben aljegyzői teendőket időnkint megbízott papi személyek, később az udvari kápolna tagjai látták el. Nem volt sok tennivalójuk, mert az írásbeliség nálunk a XI-XII. században még nem tudott kialakulni, s ekkor különben is Európaszerte elhanyaglott. Ami kevés jogi értékű írásos emlék, oklevél, a XI. századból ránk maradt, mind egyházak javára tett adományokról, kiváltságokról szól, mert e korban csak az egyházfők helyeztek súlyt, római befolyás következtében, jogaik írásbafoglalására. Világi alattvalók részére az első oklevelet Kálmán adta ki a dalmát városok kérésére, amelyek ehhez az olasz szokásjog szerint ragaszkodtak. Itthonról II. Géza korából ismerjük az első világi birtokos részére kiadott királyi okleveleket.

II. Endre korában a kancellári tisztség már országos méltóság és mellette megjelenik az alkancellár, de még a kancellár a valóságos feje a kancelláriának, az alkancellár pedig a helyettese. IV. Bélától kezdve válik a kancellárság inkább címmé és méltósággá, amelyet többnyire az ország legmagasabb egyházi méltóságai viselnek és a hivatal tulajdonképpen főnöke ekkor lesz az alkancellár.

A hiteles helyek (*Lóca credibilia*), a magyar jogéletnek különleges és igen érdekes intézménye, a XIII. század első évtizedeitől kezdve arra szolgáltak, hogy jogügyletekről és peren kívüli ügyekről hiteles pecsét alatt közhitellő oklevelet állítsanak ki. A királyi kancellária is hiteles hely gyanánt működött.

A királyi vármegyének és a Szent István által fenntartott nemzetiségi szervezetnek bomlásával és az új nagybirtokos osztály kialakulásával a királyi és nemzeti közigazgatás helyi szerveit már a XIII. század folyamán autonóm területi közigazgatási szervek váltották fel, s a királyi közigazgatás régi tisztviselői korábbi aktív igazgatási hatáskörüket elveszítve, egyre inkább az önkormányzatok élén közhatalmi ellenőrzést és felügyeletet gyakorló hatóságokká alakultak át.

Az Árpád-kor végén elhatalmasodó oligarchia legyőzése után Károly Róbert alatt új közigazgatási és egyben törvénykezési szervezet alakult ki. Ennek „alapeszmeje a feudalizmus korának és szellemének megfelelő partikuláris önkormányzat, melynek értelmében – a központi hatalom ellenőrző és felügyeleti jogának és főhatóságának épségbentartása mellett – az ország-lakosok provinciális közösségei, a nemesi vármegyék, szabad kerületek és városok közönsége, valamint a földesurak is a maguk területén önrendelkezési jogot nyertek, autonóm közigazgatási, bírói és jogalkotó hatósággá lettek.”

Az önkormányzati jog leglényegesebb alkotóelemei a szabályalkotó jog (*jus statuendi*), a bíró- és előljárválasztás joga (*jus eligendi*),

az önhatalmú közigazgatás és törvénykezés joga, mihez utóbb – a szabályalkotó jog továbbfejlesztéseként – az országgyűlési követküldés és követi utasításadás, vagyis az országos törvényhozásban való részvétel joga járult.”<sup>1</sup>

A provinciális önkormányzatok közigazgatási autonómiája kiterjedt a közigazgatás minden ágára.

A nemesi megye első tisztviselője is úgy, mint a királyi vármegyeje, a comes, a főispán volt. A főispánnak esküt kellett tenni; a király előtt, még pedig a királyi tanácsban, amely a rendes bírói eskü volt. Erről levelet kapott, amelyet a megyének bemutatott. A főispán helyettese az alispán (vicecomes) volt, akit a főispán mind a királyi, mind a nemesi vármegyében teljesen tetszése szerint választhatott meg. A főispánhoz csak magánjogi szerződés fűzte, mégis állami jellegű funkciókat végezhetett. A főispán az alispánt saját familiáriusai sorából, legmegbízhatóbb emberei közül szokta választani. Miután familiáriusával megegyezett, értesítette arról a vármegye közönségét és kérte őket, hogy fogadják emberét alispánjuknak, a megengedett szokásos és tisztességes dolgokban engedelmeskedjenek neki s bíraskodása előtt hajoljanak meg. Széke elfoglalásakor az alispán a megye előtt tett esküt. Az alispán a familiáriusi viszonynál és az ézen alapuló felbontható szerződésnél fogva teljesen a főispántól függött. A főispán bármikor elbocsáthatta és a főispánnal együtt alispánjai is távoztak. A XIV. század második felétől kezdve azonban a helyzet mégis úgy változott, hogy a főispán egyre kevésbé vett részt a vármegye ügyeinek intézésében és viszont az alispán súlya egyre emelkedett. Az alispánok lettek a megyei törvényszékek elnökei is, ők állítottak ki okleveleket mindenféle ügyben a szolgabírákkal és ők vezették a megye igazgatását minden tekintetben. Ennek az eltolódásnak volt a következménye az is, hogy a királyi parancsok és rendeletek eleinte a főispánnak voltak címezve, a XV. században azonban már az a rendes gyakorlat a királyi kúriában, hogy az ilyen parancsokat és leiratokat az alispánnak és szolgabírának címezték. A nemesség igyekezett a vármegye első tisztviselőjét, az alispánt közjogi jellegére való tekintettel, magánjogi kötelékétől minél inkább megszabadítani. Az 1486. évi LX. és az 1492. évi LXXX. t.-c. foglalják magukban először azt a rendelkezést, hogy a főispán megyebeli és nem idegen jeles férfiakat válasszon alispánokká és hogy az alispánok az előkelő nemesek közül valók legyenek.

Az önkormányzat jogaihoz tartozott, hogy a megye maga válassza meg tisztviselőit és így ne csak a király által kinevezett főispán, vagy annak helyettese intézne ügyeiket és legyen a bírójuk, hanem a maguk által választottak. Az 1290-i törvények kimondják, hogy a főispán ne ítélkezhessek négy nemes nélkül, valamint hogy a pénzbeváltásra a főispán négy derék férfit vigyen magával és ha a nádor bírósági közgyűlést tart a megyében, négy kiküldött bírónak és a főispánnak kellett vele lennie, akik ellenőrizték őt. A megyei önkormányzat keretében tehát a XIII. században alakulnak ki a nemesség állandó képviselőiként a szolgabírák (iudices nobilium), akiket azért hívtak így, mert akkor a nemeseknek még *serviens regis*, azaz király szolgája volt a közhasználatú neve. A szolgabírának nagy szerepük volt az adóbehajtásnál és a tizedszedésnél is.

<sup>1</sup> Hóman i. m. II. 334. sk. 1.

Jobbágyügyekben is főleg ők jártak el. A teendők szaporodtával subvicecomes, sőt többet is és alszolgabírákat választottak.

A XIII század derekán ér véget nálunk az oklevélnélküli korszak és kezdődik az oklevelek sűrű alkalmazása. Ekkortájt az ispán a királytól is~ különböző ügyekben kapott olyan megbízásokat, amelyekre írásban kellett jelentést tennie. A megyékben a XIV. századtól kezdve külön Jegyzőket is találunk, azaz olyan tiszteket, akik az írásbeli munkákat tudták végezni. Így a XIV. századtól kezdve a nemesi megyében is kialakult, bár egyszerű formák közt, bizonyos kancelláriai szervezet, és ekkortól a megyei közönség is gyakran fordult ehhez hiteles oklevél kiállításáért olyan esetekben, aminőkben előbb az illetékes hiteles helyet: káptalant, vagy konventet kereste fel. A hiteles helyek, amelyeknek intézménye a XIII. század végefelé már teljesen kialakult, káptalanoknál és konventeknél létesültek, amelyek mint testületek, az oklevél hitelességére döntő hiteles pecséttel bírtak. Mivel a megyei emberek nem mind tudtak írni, a szolgabírák sem, a megyei ember mellett sokszor ott találjuk a hiteles hely bizonyosságát is. Az eljárás az volt, hogy a szolgabíró szóval adta elő jelentését az illető hiteles hely előtt a vele együtt eljáró káptalani, vagy konventi emberrel együtt, s a hiteles hely ennek alapján foglalta azt írásba és küldte el a megye hatóságának. Hamarosan kialakultak azok a formulák is, amelyekkel a megyei kancelláriák a hiteles helyekkel és viszont azok a megyével érintkeztek. A hiteles helyek nagy fontosságára jellemző az, hogy a király is parancsait rendszeresen valamely hiteles hely útján kézbesítette a megyéknek.<sup>1</sup>

A vármegyék mellett korán kialakul a szabad királyi városok jogállása, amelyek a vármegyei hatóság alól kivett, közvetlen királyi hatóság alá tartozó, immunitással és testületi önkormányzattal bíró községeket jelentenek. Jogállásuk a XIII. század második felében már megalkakultnak tekinthető. Ezek mellett az országos rendiséggel bíró, közjogilag szabad városok mellett voltak a királyi városok, különösen a királyi bányavárosok és a mezővárosok, amelyek részint királyi, részint földesúri kiváltságlevelek alapján a többi jobbágyközségeknél nagyobb szabadságra, kiváltságokra tettek szert és belügyeik ellátására önkormányzati szervezetük volt, de a megyék önkormányzati hatalma alatt állottak.

A Károly alatt kialakult szervezetben tehát, amely nagyjából egészen 1848-ig fennmaradt, a királyi közigazgatásnak, mint látjuk, az országos méltóságokon, főispánokon és a székelyispánhoz hasonló területi közegeken kívül nem voltak tisztviselői. A közigazgatási tisztviselők részben az önkormányzatok választott alkalmazottai, részben a méltóságviselő urak familiarisai, hűbéres magánalkalmazottai voltak.<sup>2</sup>

## 22. §. AZ ÚJKORI FEJLŐDÉS KÜLFÖLDÖN.

A mohácsi vész után új korszak kezdődik. I. Ferdinánd trónra jutásával a központi kormányzat szervei átalakulnak és ekkortól kezdve fokozatosan érvényesíti hatását az a fejlődés, amely nyugaton az erős

<sup>1</sup> Holub. Zala megye története a középkorban. 1929. I. kötet. 312. sk. 1.  
Hóman i. m. 341. 1.

központi hatalom újfajta központi szerveinek és a hivatásos hivatalnoki karnak létesítése által a modern közigazgatás kialakulását megindította, A modern fejlődés megindításában I. Miksa császár (1493-1519) működése fejlődéstörténeti szempontból általában kiváló jelentőségű és azáltal, hogy unokája, L Ferdinánd útján Magyarország is a Habsburgok uralma alatt álló országok sorába került, a nyugati fejlődés kisugárzása a magyar közigazgatás fejlődésére egész 400 éves uralkodásuk alatt állandóan közvetlen volt,

A központi kormányzati szervek újjászervezése problémaként akkor merült fel, amikor az osztrák tartományok, amelyek 1379 óta több uralkodó alatt oszlottak meg, Zsigmond főhercegnek Tirolról való lemondása (1490) és III. Frigyes német császárnak halála (1493) után ez utóbbi fiának, L Miksának kezében egyesültek, aki azáltal, hogy feleségül vette Mária burgundi hercegnőt, már 1477-ben megszerezte Németalföldet és a burgundi grófságot Besançon székhellyel a Habsburg család számára, 1486-ban pedig német-római királlyá is lett. Így az elé a feladat elé került, hogy e különféle országait, elsősorban az osztrák tartományokat és Tirolt összetartsa és a rendeknek és a középkorban megerősödött feudális tényezőknek ellenállását és széthúzását ellensúlyozza. A megoldásokra a burgundi példa volt számára irányító, amelyet Burgundiában megismert. A burgundi fejlődés viszont Franciaországban találta mintáját, ahol a XIII. századtól kezdve ugyanaz a szükséglet vezetett a közigazgatás reformjára. Amilyen mértékben ugyanis a francia királyság a csaknem önálló hűbéres államait sorra legyőzte és hatalmát egész Franciaország felett kiterjesztette, szervezte meg és fejlesztette ki fokozatosan a központi hatalmat akként, hogy az XIV. Lajos alatt az abszolút monarchia teljes kifejlődésének képét mutatja. Ez a fejlődés egyúttal végső kihatásaiban a rendi tagozódás megszüntetése által a modern társadalmak kialakulására is vezetett.

A francia fejlődésnek lényege az, hogy a curia regis a XIII. századtól kezdve három osztályra tagozódik, amelyek a XIV. század elején, Szép Fülöp alatt, teljes önállóságot és kialakult hatáskört nyernek. A három osztály a következő volt: a *Grand Conseil*, amely az általános közigazgatás és kormányzás szerve, a *parlament*, amely a főtörvényszék és a *Chambre des Comptes*, a pénzügyigazgatás szerve. A specializálódás az utóbbinak keretében tovább ment akként, hogy a *pénzügyigazgatás elvált az ellenőrzéstől* és különvált a *Chambre du Trésor*. Ez a munkamegosztás az egyik jelenség, amely itt úttörően lép fel, a másik pedig ezekben a szervezetben, sőt már magában a curia regis-ben a feudális és egyházi nagyméltóságok mellett jogászoknak egyre nagyobb számú alkalmazása. Ezek az olaszországi és párizsi egyetemeken már a XII. és XIII. században a római jog tanulmányozásával foglalkoztak és a hivatásos hivatalnoki elem képviselői lettek, akik egyre nagyobb befolyásra tudtak szert tenni.<sup>1</sup>

Ezek a speciális szervek mind egységesek és központiak, amelyek a meglévő tartományi és rendi alsó és helyi szervek fölé rendeltettek. Ezt a szervezetet, amely részben francia területen alakult és a XIV. és XV. században Burgundiában is bevált, vitte át Miksa az osztrák tarto-

<sup>1</sup> Sigmund Adler. Die Organisation der Zentralverwaltung unter Kaiser Maximilian I. 1886. 7. sk. 1.

mányokra. Katonai dolgokban ritka szervezőtehetsége volt, de ez a kormányzás terén is bebizonyult. Ő volt az első osztrák uralkodó, aki az addig laza részeket egy állammá igyekezett egyesíteni és rendezett közigazgatás alapjait lerakni.<sup>1</sup> Reformjainak alapelvei voltak: a hűbéri államnak hivatalnokállammal való helyettesítése, állandó kormányzások felállítása, amelyek az ügyeket a fejedelem távollétében is intézik, a központi államhatalom megerősítése.<sup>2</sup>

Miksa az 1490-ben átvett Tirolt, amikor azt rövidesen el kellett hagynia, az addigi tirolti intézményekre támaszkodva a kormányzást 12 tagú testületre bízta, amelynek távollétében a közigazgatást és igazgatószolgálatot kellett átvennie. A pénzügyekre és számvevőségre nézve 1491 elején 4 külön tanácsost nevezett ki, a szükséges segédtsíviselőkkel, akikre 1495-ben alkalmazták először a *Raitkammer* (Rechnungskammer) nevet. Ugyanígy, amikor atyjának halála után (1493) a Német Birodalomba kellett mennie, távollétének idejére az öt alsóausztriai tartomány élére kormányt (Regiment) állított, amely 1 kapitányból és 6 tagból állott. Ennek a hatáskörében is megtörtént a pénzügyek különválasztása a közigazgatástól és igazgatószolgálatától, ami a francia-burgundi rendszernek is alapelve volt.

Az a belátás és tapasztalat, hogy a király a külső politikáról való gondoskodás s a birodalom ügyei mellett nem bír az örökös tartományokban a közigazgatás részleteivel rendszeresen törődni, arra vezetett, hogy mind a bécsi, mind az innsbrucki kormány, amelyek ideiglenesként jöttek létre, Miksa távollétének idejére, állandóan megmaradt.<sup>3</sup>

Miksa halála után 1519-ben unokája, V. Károly, aki már 1516 óta spanyol király volt, örökölte a habsburgi örökös tartományokat (Ausztria, Stájerország, Karintia, Krajna, Vorderösterreich am Oberhein, Tirol) és Németalföldet, s ugyanakkor német császár is lett. 1520 és 1521-ben egymásután kötött három szerződés által a keleti ausztriai tartományokat Tirolal együtt átadta örökösödési joggal öccsének, I. Ferdinándnak, aki II. Lajos magyar királynak kétszeresen is sógora volt és 1526-ban megszerezte magának osztrák tartományaihoz a cseh és a magyar koronát. Ferdinánd örökös tartományaiban nagyatyjának, Miksának szervező munkáját folytatta. 1522-től kezdve minden tartományban kollegiális hatóságot szervez, amelyeket 1527-től kezdve Regierungoknak neveznek és mellettük külön Raitkammereket állít. Központi kormányzati szervek gyanánt pedig 1526-ban az udvari tanácsot, 1527-ben, de világosabban 1537-ben udvari kamarát, 1527-ben titkos tanácsot és 1556-ban haditanácsot létesít. Ezeknek a központi hivatalszerveknek állandó székhelye Bécs és az egyes országokban levő szerveket: a cseh, magyar, alsó- és felsőausztriai hatóságokat tekintélyben és hatáskörben hamarosan túlszárnyalják.<sup>4</sup>

Ez a munkamegosztás és központi kormányzati szervek létesítése Miksa és Ferdinánd alatt Tirolban és Ausztriában úttörő volt. Csak később

<sup>1</sup> Alfons Huber. Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des achtzehnten Jahrhunderts. 1884. 5. 1.

<sup>2</sup> Huber Alfons. Ausztria története. Átdolgozta Baróti Lajos. 1901. III. kötet. 334-1.

<sup>3</sup> U. o. 329. 1.

<sup>4</sup> Szekfü. Magyar történet. IV. 67. 1.

kövezték a többi német államok, Bajorország, Württemberg, a szász választófejedelemség, a kisrajnai tartományok és Brandenburg-Poroszország is, ahol a XVIII. század hatalmas fejlődését éppen ez a szervezet készítette elő Poroszországban az állam a XVIII. században a hivatásos hivatalnoki karon és a tisztikaron nyugodott, amely az ország nemességét lassanként felvette magába.

A hivatásos hivatalnokság a történelemnek két korszakában érte el teljes kialakulását. Az egyik a római császárság kora volt, amikor Augustustól Diocletianig a császárok egy óriási, bomló félben levő birodalmat a hivatásos tisztviselőkkel még évszázadokon keresztül fenn tudtak tartani. A másik a XIV-XVIII századi Középeurópa, ahol a francia királyok, a burgundi és osztrák fejedelmek, majd a nagyobb német hűbérállamok fejedelmei sorban arra törekedtek, hogy a hűbéri és feudális államból a hivatásos tisztviselők által fejlesszék ki a modern jog- és kultúrállamot. A német fejlődés csak az 1500-as évekkel kezdődött, de I. Frigyes Vilmos (1713-1740) és Nagy Frigyes (1740-1786) alatt az összes többieket túlszárnyaló színvonalat, első fénykorát érte el, úgy hogy Mária Terézia a 7 éves háborúban, látva a porosz Beamterállam nagy teljesítményét, saját birodalma újjászervezésére attól erős indítást kapott.

<sup>1</sup> A római császárság közigazgatásának késői virága a római katolikus egyház szervezete. Ez a volt római birodalom városaiban alakult ki, és benne a tanítói hivatal, valamint az egyház javainak igazgatása speciális életfogytiglani egyházi hivatásos hivatalnokság kialakulására vezetett.<sup>1</sup>

A középkorban, szemben a nagy római birodalommal, kis államokról volt szó, amelyeknek fejedelmei a feudális rendszer örökös és laza kötelességtudású szervei helyett a pénzgazdaság terjedése és a munkamegosztás lassú kialakulása során állandó, nagyobb teljesítőképességű hivatalnokok útján igyekeztek lassú fejlődés útján hatalmukat megerősíteni és a renitens nagy urakkal és a megerősödő rendekkel szemben érvényre juttatni. Itt is a francia fejlődés járt elől. Szent Lajosnak még csak négy írnoke volt. A XVI. században már 300 titkár ül a királyi kancelláriában; A helyi közigazgatásban is a király a XIII. századtól kezdve, ahol győzött, mindenütt *Bailliat*-kat nevezett ki, akik az igazságszolgáltatásnak, a közrendészetnek, a királyi pénzügyeknek és a katonai parancsnokságnak egyesítésével hivatásos tisztviselők lettek, s tőlük a kisebb helyi tisztviselők, a prévôt-ok függtek. Ez a szervezet tovább differenciálódott és Schmoller nem habozik kimondani,<sup>2</sup> hogy XIV. Lajos abszolút monarchiája „stellt in Wahrheit eine Amtsaristokratie des Berufsbeamtentums, im engeren Sinne einen Sieg der bürgerlichen Staatsräte und Finanzbeamten über die juristische „Noblesse de robe“ und den alten Feudaladel dar.“

„Gewiss wurde die Grösse und die Macht des alten Frankreichs wesentlich begründet durch eine kleine Zahl bedeutender Fürsten und Staatsmänner; aber diese selbst sind nur die Spitze und das Ergebnis jener Entwicklung, welche in 500-jähriger Arbeit, von 1200 bis 1700, das monarchische Amtwesen, die Fähigkeiten und Tugenden jenes Berufsbeamtentums geschaffen, das *nun zur Herrschaft* gekommen war.

<sup>1</sup> G. Schmoller. Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713. Acta Borussica. Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung. I. Band. 1894. 36.1.

<sup>2</sup> I. m. 41. 1.



Und diese Potenzen hingen aufs engste mit den grossen Fortschritten in der Arbeitsteilung der Aemter, in der Kompetenzregulierung, in der Beamtenziehung und Schulung, in der Ausgestaltung des Beamtenrechts und der Beamtenlaufbahn zusammen,“

Francia eredetű a *bürokrácia* szó és a bürokratikus rendszer is, mint a kollegiális rendszer ellentéte. Ennek eredetét J. N. Bischoff a következőképpen magyarázza: „Die wichtigsten Zweige der Staatsverwaltung waren der von Richelieu, Louvois und Colbert geschaffenen Organisation der Staatsverwaltung zufolge *einzelnen* Ministern anvertraut, deren jeder ein sog. Bureau zu seinem Befehle hatte, in welchem mehrere Ober- und Unterbeamten *nicht kollegiálisén* »sondern als Unterbediente des Ministers die Geschäfte besorgten. Die ersten Commis hatten das Heer der übrigen Arbeiter wieder unter ihrem Befehle. Bei dem unter Ludwig XV. und XVI. sehr häufigen Ministerwechsel mussten sich die neuen Minister oft der Leitung dieser Commis überlassen, welche dadurch ein grosses Übergewicht erhielten und solches nicht selten zum Nachtheile des Staates missbrauchten. Diese Art der Staatsverwaltung belegte man in Frankreich mit dem Spottnamen der Bürokratie.”<sup>1</sup>

Németországban a humanizmus hódításával terjed a római jog ismerete. Mivel itt a hazai jog helyi és kis országok jogává aprózódott és azt erős birodalmi hatalom nem védte és nem fejlesztette, a római jog recipiálódott és befogadása a XVI. században már be van fejezve. A XVI. századdal megindul egész jogfejlődés a befogadott római és a hazai német jog közti kölcsönhatásból áll. A római jog a fejedelmi hatalomról és az alattvalók kötelességeiről új fogalmakat terjesztett, s a Landesherrek javára volt az is, hogy a reformáció elterjedésével a papoknak és tanítóknak százai váltak szolgálókká. Amikor pedig a jogot végzett udvari tanácsosok és polgári hivatalnokok, sokszor teológiai vagy más egyetemi végzettséggel bíró tanácsadók a fejedelmek környezetében szaporodnak, a nemességet is arra kényszerítik, hogy egyre nagyobb számban végezzen egyetemi tanulmányokat. Ezáltal azonban az egész fejedelmi kormányzásnak, törvényhozásnak, pénzügyigazgatásnak és ügyvitelnek új módja, a tradíciónak, a szakképzésnek és az ügyek szakszerű intézésének új iránya fejlődik ki. Az ügyeket korábban egyedül intéző fejedelem kénytelen maga mellé venni tanácsadóknak és segédeknek egyre nagyobb számát, akiknek egyre több ügyet enged át. Ezek fokozatosan állandó testületté, *collegium formatum-má* alakulnak, amelyek a fejedelmet bizonyos ügyekben állandóan helyettesíti és amely idővel állandó osztályokra oszlik, az igazságszolgáltatás, a pénzügy, a vallási ügyek, a hadügyek, a külügyek szerint. Így állandósulnak a formák, a hatáskörök, a hivatali szokások. Amikortól kezdve pedig ezeknek a testületeknek jogköre pontosan kialakul, akkortól kezdve felelőssé is tehetők. Németországban a XIII. századtól kezdve található és a XVI. század közepéig fordulnak elő „*HofOrdnung*<sup>41</sup>-ok, amelyek nemcsak a fejedelmi háztartás, hanem az összes udvari tisztviselők és az iroda számára szolgáló utasításokat is magukban foglalják. A Miksa által 1498-ban készített *Hofordnung tervezete* az udvartartásról már nem szól, hanem csak a hivatalnokok utasításait tartalmazza. Így jöttek létre a külön *Kanzleiordnung*-ok.

<sup>1</sup> Handbuch der teutschen Canzley-Praxis, Helmstedt 1798. I. Buch, II. Teil S. 72. Idézte: Hatschek, Englisches Staatsrecht. 1906. IL 135. 1.

A fejedelmi hatalom a rendek hatalma mellett tehát fokozatosan fejlődik, sőt föléje kerekedik azáltal, hogy az állandó kollégiumok, az abban működő hivatásos hivatalnokok és érvényesülő munkamegosztás miatt sokkal nagyobb és különb a teljesítő képessége, mint korábban.

A brandenburgi választó fejedelem (1640-1688), aki a mai Poroszország alapjait lerakta, országoknak és tartományoknak egyesítése által hasonló feladat elé került, mint Miksa a XV. század végén. Itt is az új helyzet praktikus szükségleteiből és motívumaiból származott egy szervezésre hivatott ember által formálva, az új megoldás. Megindította a centralizációnak a hivatásos hivatalnoki szervezet útján való kiépítését, ami a fejedelmi hivatalnokoknak a rendi szervek dilettantizmusa feletti végleges győzelmére vezetett. 1660-tól kezdve a hadsereget sem bocsátotta többé szét, s megszervezte a pénzügyigazgatást és a titkos tanácsot.

A hivatalnokok ekkor még jórészt terménybeli fizetést kaptak, továbbá , ajándékokat, irodai díjakat és illetékeket, részben természetbeni teljes ellátást. Ahhoz, hogy jó tisztviselő, jó hivatalnoki kar fejlődjék ki, kívánatos volt a készpénzfizetésekre való áttérés, ami azonban nem volt előbb lehetséges, mint amikor jól kiépített pénzügyi igazgatás már elegendő állandó bevételt biztosított az államnak. Ez Poroszországban 1713 után, I. Frigyes Vilmos alatt következett be. A fizetéseknek rendezése azonban a hivatalnoki kar kifejlesztésének csak egyik eszköze volt, a további fontos eszközök: a helyes kiválasztás módja és az, hogy a hivatalnokjog, az *Amts-recht* útján őket hogyan lehet irányítani.

Szintén 1713 óta alakult ki és nyert erélyes alkalmazást a hivatalnokok kiválasztásának következő három elve: vizsga letétele, az előjárók javaslat-tételi joga, akik felelősek voltak azokért, akiket ajánlottak és harmadszor az a szabály, hogy a kezdő állásokat gyakornokokkal kell betölteni és a magasabb állások elnyerésének előfeltétele bizonyos alacsonyabb állásokban eltöltött megfelelő idő. A kiválasztásnak fokozatos javításával igyekeztek megközelíteni a régiek ideálját, hogy a legtehetségesebbek, a legbelátóbbak, a legjobb uralkodjanak.

„Es handelt sich beim Berufsbeamtentum darum, egoistische Menschen, die doch zunächst an sich, ihren Vorteil, ihren Genuss denken, teils durch bestimmt geartete Lockmittel des Egoismus, teils durch anerzogene Ehr- und Pflichtbegriffe, teils durch rechtliche Institutionen soweit zu bringen, dass sie sich mit Elfer in den Dienst der Allgemeinheit stellen, dass sie ohne Ungerechtigkeit ihres Amtes walten. Und es scheint, dass im Laufe der historischen Entwicklung die groben und gleichsam sinnlichen Lockmittel immer mehr hinter die moralischen und rechtlichen Förderungsmittel zurücktreten.<sup>1</sup>”

„Ohne ein hochgespanntes Mass von Disciplin, von Strenge und Härte gelingt der Bau von Armeen und von Staaten nicht. Die gute Belohnung, Beförderung und Auszeichnung der treuen und fähigen Elemente, die harte Bestrafung der nachlässigen, indolenten, untreuen, die Ausstossung der schlechten wurde das Princip des bürokratischen preussischen Beamtenstaates, wie es das jedes grossen einheitlichen herrschaftlichen Organismus, besonders im Anfang, mehr oder weniger sein muss. Dass es in dem Preussen des XVIII. Jahrhunderts bis zur äussersten Grenze

<sup>1</sup> Schmoller i. m. 118. 1.

durchgeführt wurde, wird sich nicht leugnen lassen. Ebenso wenig, dass der Staat damit das Gepräge des Harten, Scharfen, Unliebenswürdigen erhalten hat.”<sup>1</sup>

A modern német *Beamtenrecht* fokozatosan alakult ki. A 30 éves háború után lett a Landesherr patrimoniális felsőségből mindenható államhatalom és ez a változás érezte hatását a hivatalnokok jogviszonyában is. Az új, hatalmas fejedelem többé nem érzi magát hivatalnokaival szemben a korábbi jogi korlátokhoz kötve. Míg a patrimoniális állapotban tovább élő kis- és középállamok a régi jogot fenntartják, Brandenburg-Poroszországban már a nagy választófejedelem hivatalnokaival szemben a feltétlen elbocsátási jogot vezette be és ezáltal a kétoldalú magánjogi szerződés kapcsát megszüntette. Ezzel kezdődik az abszolút monarchiában a hivatalnokok közjogi jogviszonya, ami eleinte azt jelenti, hogy a tisztviselő felfelé védtelen. Önkéntes elbocsátások, pl. hatóságok szervezésénél, még Nagy Frigyes alatt (1740-1786) is napirenden vannak. Minél jobban megszilárdul a hatósági szervezet, annál határozottabban kialakulnak az egyes tisztviselőknek ahhoz kötött kötelességei, úgy hogy azoknak írásbeli külön felsorolása nem szükséges. Ez alatt folyik a fentebb említett fejlődés, a terménybeli járandóságok fokozatos háttérbeszorításával a készpénzfizetés bevezetése, a XVIII. század fordulójától kezdve kiterjedt vizsgarendszer kialakítása, a kezdő hivatalnokok számára előkészítő szolgálat elrendelése, az alsófokú állásoknak kiszolgált katonák számára való fenntartása stb. Nagy Frigyes halála után érhető volt a hivatalnoki karnak az a törekvése, hogy magát önkényes elbocsátásokkal szemben biztosítsa. Ezt igyekezett az 1791-ben kiadott új *Allgemeines Gesetzbuch für die preussischen Staaten*-ban el is érni, és ez volt az oka annak, hogy e törvénykönyvet nyomban ideiglenesen felfüggesztették. Az 1794-ben kibocsátott *Allgemeines Landrecht für die preussischen Staaten* II. io. része tartalmazza a Beamtenrecht első kodifikációját Németországban a XVIII. században kifejlődött porosz gyakorlat alapján.<sup>2</sup> Stein és Hardenberg működése és az abszolút monarchia következő évtizedei ezen a jogi helyzeten lényegesen nem változtattak, ellenben a tisztviselői kar szellemét nagyon emelték, amely ekkor érte el második fénykorát.

A porosz alkotmány a hivatalnokjognak új törvényes szabályozását helyezte kilátásba, de az nem következett be. A községi tisztviselőkről szóló 1899. évi július 30-iki törvény azonban általános jelentőségű rendelkezéseket tartalmaz.

Az 1871. március 31-én kelt *Reichsbeamtengesetz* lényegében a bevált porosz rendszerhez alkalmazkodott úgy, hogy a porosz és birodalmi hivatalnoki jog lényegében kevéssé tér el egymástól.<sup>3</sup>

### 23. §. AZ ÚJKORI FEJLŐDÉS AUSZTRIÁBAN.

Az állami hatósági szervezet és hatósági közegek modern fejlődése tehát Miksa és Ferdinánd reformjaival Ausztriában indult meg, de I. Fri-

<sup>1</sup> U. o. 135. 1.

<sup>2</sup> Brunner. Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. 6. Aufl. 1913. 274. 1.

<sup>3</sup> Bornhak. Grundriss des Verwaltungsrechts in Preussen und dem Deutschen Reiche. 4. Aufl. 1912. 38. sk. 1.

gyes Vilmos és Nagy Frigyes alatt Poroszországban érte el első teljes kifejlődését. A hatósági szervezet és a hivatalnokjog azonban Ausztriában is tovább fejlődött. Ennek a fejlődésnek értékes irodalma van, arra csak utalok<sup>1</sup> és csak azoknak az eseményeknek a felemlítésére szorítokozom, amelyek általános, vagy magyar hivatali fejlődéstörténeti szempontból jelentősek.

Mária Terézia új szellemet vitt be a kormányzásba. Az a veszély, amelyben a monarchia uralkodása elején állott, és a nehéz harc, amelyet végig kellett küzdenie, nyilvánvalóvá tette az állami közigazgatás és a birodalmi szervezet gyöngéit és arra a törekvésre vezetett, hogy azokat lehetőleg kiküszöbölje. Látva azt, hogy a kis Poroszország energikus vezetés és erőinek koncentrált felhasználása által milyen sokra tudta vinni, tisztán állott a feladat, amelyet meg kellett oldani: a birodalom erőit jobban szervezni és az új szervezettel az állam teljesítőképességét fokozni. Ez is tehát olyan időszak volt, amikor a tradíció nem segített, hanem észszerű új alkotásokkal kellett az állami szervezetet tovább építeni, ami tehát éppúgy, mint Miksa és Ferdinánd feladata, racionalizálás volt az akkori viszonyok között.

Mária Terézia ezt nem, mint a mai kor, takarékosági bizottság, hanem az 1760-ban felállított *államtanács* (Staatsrat) segítségével végezte.

Az államtanácsnak egyik első feladata volt, hogy a belső közigazgatás reformjával foglalkozzék. 1761 végén főleg Kaunitz gróf javaslatának megfelelően mindenütt teljesen szétválasztották a pénzügyi közigazgatást az egyéb közigazgatástól és az utóbbi számára az *osztrák-cseh udvari kancelláriát* állították fű, a másik élére pedig a már korábban fennálló *udvari kamarát* rendelték kibővített hatáskörrel. Az állampénztári és államadósági ügyek *intézésére* a *Bank- und Creditsdeputation-t*, az államháztartás ellenőrzésére pedig számvevőszéket, *Hofrechenkammer-t* állítottak fel. Átszervezték az összes tartományok pénzügyi, igazságügyi és belügyi igazgatását. Az 1763-ban befejezett szervezeti reformok után pedig a kormány és az akkori államférfiak arra irányították törekvésüket, hogy az új szervezet segítségével és keretében végezzenek javításokat az állami élet különböző fontos területein. A közgazdaság terén a német-cseh országok közti belső vámokat megszüntették, egységes vámtarifát vezettek be, a közvetett adózást fejlesztették, a jobbágyok helyzetét javították, a kínvallatást megszüntették, iskola és egyházügy terén számos újítást végeztek stb.

A hivatalnokok helyzete és jogállása tekintetében szintén jelentékeny változások történtek.<sup>2</sup> 1748-tól kezdve igyekeztek a tisztviselők tekintélyét szisztematikusan emelni. A tiszteletbeli állásokat a kormány nem szerette és azok számát csökkenteni törekedett. Egyes állásoknál vizsgák letételét írták elő a tételes joganyagból. Elhatározták a készpénzbeli fizetés bevezetését. Eleinte nem alakult ki határozott rendszer, de az állásokat folyton szaporítani kellett és a tisztviselők a gyakori áthelyezések miatt is rossz anyagi viszonyok közé kerültek. Mivel a polgári hivatalnokok fizetése sokszor elég alacsony volt, azt a kedvezményt biztosították nekik, hogy sűrűbben mint azelőtt, nyugdíjat helyeztek kilátásba özvegyeik számára. Eleinte azonban ezt sem szabályozták egységesen, hanem esetről-esetre egyénileg,

<sup>1</sup> Idézi: Szekfű i. m. IV. 403. 1.

<sup>2</sup> L. Beidtel-Huber. Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung 1740-1848. 2 Bde. 1896.

a méltányosság szerint. Később takarékosági okból azt rendelték, hogy a tisztviselők fizetéséből való levonásokból kell nyugdíjalapot létesíteni.

Az ügyek szaporodása, amely nemcsak a reformoknak, hanem a természetes fejlődésnek is következménye volt, szükségessé tette az igazgatási ágak fokozatos szétválasztását. Egyúttal a kormányzás megkönnyítése végett szükségét érezték annak, hogy a hivatalos ügyek intézésében bizonyos egyöntetűséget vezessenek be.

Ebből az időből származik, hogy különböző okokból, részben a reformokkal szemben ellenállást tanúsítók iránti bizalmatlanságból, az ügyek írásbeli tárgyalásának nagyobb terjengősségét kívánták, ami megkönnyíti a felsőbbeknek annak megítélését, hogy az alárendeltek mit és miért csinálnak. Nem elégedtek tehát meg a korábbi rövid előadmányokkal, hanem mindarra, amit mondtak, vagy állítottak, írásbeli bizonyítékokat kívántak. Ez természetesen az ügymenet lassítására is kihatott, amikor 1770 után ez a terjengősség általánossá vált. A kollegiális tárgyalást is sok ügyre kiterjesztették, amelyre ez korábban nem volt előírva.

Írányítás és egységes eljárás biztosítása végett rendeletek és utasítások kibocsátása is nagyon szaporodott, különösen a Staatsrat felállítása után.

Az ügyvitelt az alsó fokon is ekkor szabályozták úgy, hogy a túlságos, sokszor lélektelen írásbeliség terjedt el, amely csak 1848 után változott. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy ha az első fok sok ügyet szóbelileg elintéz, akkor hatalma igen tág és azt nemcsak a központi kormány szellemében gyakorolhatja. Ezért 1754-ben több hivatalnál egyes ügyekre jegyzőkönyvek felvételét rendelték el, amely eljárás néhány év alatt általánossá vált. Ezeket a jegyzőkönyveket hitelesség kedvéért a feleknek és tanuknak alá kellett írniok.

Egy más új rendelkezés az volt, hogy sok ügyet, amelyet addig a helyi hatóság intézett el, azontúl is annak kell ugyan tárgyalnia, de eldöntés helyett javaslatával egy felsőbb, a járási, vagy tartományi hatósághoz terjeszteni. Ezáltal a döntés elhúzódott és olyan hatóság kezébe került, amely a helyi és személyi viszonyokkal kevésbé volt ismerős. Még ez sem volt elég a kormánynak, hanem a határozatokkal szemben sokszor háromfokú felelősséget vezetett.

Azáltal, hogy a kormány a polgárok magánügyeibe mindig nagyobb mértékben beavatkozott, olyan fokban, amint az állami omnipotencia elve tért nyert, a hivatalos ügyek száma nagyon szaporodott, ami az ismertett eljárás szerint azok elintézését tovább lassította. Ez oda vezetett, hogy míg a korábbi időkben a viszonyok és a közigazgatás rosszasága miatti elégedetlenség a helyi hatóságokat és alsó tényezőket tette felelőssé, azt most már a kormányra és a legfelsőbb tényezőkre is kiterjesztették.

Amikor 1774-ben az osztrák és cseh tartományokat szigorúan őrzött vámvonallal vették körül a külfölddel és Magyarországgal szemben, a vám-tisztviselőket részesítették először fixfizetésben. Ez a rendszer később a többi közigazgatási szervekre is kiterjedt, és 1785-től kezdve jelentéktelen kivétellel, az összes német igazgatás alatt álló tartományokban alkalmazottnak kell tekinteni. A nyugdíjak és a hátramaradottak ellátása azonban nem volt szabályozva, valamint szolgálati pragmatikát sem alkottak.

II. József, aki az úgynevezett *Conduit-listák*, minősítvények vezetését, amelyek a hadseregben már régen alkalmazásban voltak, a polgári tisztviselőkre nézve is elrendelte, 1781-ben nyugdíj-szabályzatot bocsátott ki,

amely először mondta ki, hogy a tisztviselő 10 éves szolgálatig nem nyugdíjképes, 10 és 25 év közti szolgálat után szolgálatképtelennéválás esetén utolsó illetményeinek egy harmadát, 25 és 40 szolgálati év közt felét, 40 évvel két harmadát, és azonfelül egész fizetését kapja nyugdíjul. Ugyanez a szabályzat kiterjedt az özvegyek és árvák ellátására is.

A XIX. század első felében kifejlődött rendőrállam bizalmatlanságát nemcsak a lakosságra, hanem a hivatalnokokra is kiterjesztette. A devalvációk és az államháztartás nehéz helyzete a tisztviselők anyagi helyzetét egyre súlyosbította. A hivatalos ügyek intézésének lassúsága, amelyet egyébként nemcsak a nehézkes ügymenet okozott, hanem a lakosság szaporodása, az iparvállalatok és üzletek számának növekedése, az ingatlan nagyobb mozgékonyasága, a növekvő perlekedési vágy stb., a lakosság nagy elégedetlenségét idézte fel. Ez a tisztviselők számának emelését tette szükségessé, pénzügyi okokból azonban mindenütt csak gyakornoki állásokat szerveztek. Az 1814. és 1848 közti időben a gyakornokok száma háromnegyszeresére emelkedett, ami azok várakozási idejét 10-12 évre emelte, sőt volt rá eset, hogy 17 évig kellett a kinevezésre várni. Ilyen viszonyok között természetesen csak lassú, közönyös és rossz ügymenet lehetett.

Míg tehát a tisztviselői kar ebben az időben Poroszországban második fénykorát élte, az osztrák hivatalok a hanyatlás tüneteit mutatják.

#### **24. §. A MAGYAR FEJLŐDÉS 1526-TÓL 1867-IG.**

A magyar közigazgatás fejlődésének jellemzését annál az időpontnál hagytuk el, amelyben a Habsburgok léptek a trónra éppen I. Ferdinánd személyében, aki, mint láttuk, a kiváló szervezők és a modern közigazgatási szervezés megindítóinak egyike volt. Az azóta lefolyt külföldi és bennünket közvetlenül érdeklő osztrák fejlődés áttekintése után folytathatjuk a magyar fejlődésnek 1526-tól való vázolását.

Ferdinánd korában a Bécsben létesített új központi hivatalsszervezettel párhuzamosan megmarad és fennáll a törvényes régi magyar hivatalsszervezet.

Azt a folyamatot, ahogyan Ferdinánd a szükséges magyar központi szerveket létrehozta és birodalmának központi szerveivel való viszonyukat megállapította, valamint hogy a magyar államiságnak az új, nehéz viszonyok közötti sértetlen fenttartása iránti küzdelem Ferdinánd terveit mennyire tudta a magyar szükségletek szerint átalakítani, szépen fejti ki Szekfű Gyula a Magyar történet IV. kötetében.<sup>1</sup>

Az új kormányrendszer az 1528-ban felállított magyar kamarával vonult be Magyarországra, amelynek vezetőjévé a király Gerendi Miklós menekült erdélyi püspököt nevezte ki akként, hogy a régi kincstárnoki hivatalt nem újította fel, csak Gerendinek a kincstárnoki címet adta. Ferdinánd az alsóausztriai és a cseh kamarát már az előző évben állította fel. A magyar kamarához 1528 január 8-án intézett utasítása szó szerinti latin fordítása a csehekhez szóló németnyelvű utasításnak, ami mindjárt kétségtelen bizonyítéka annak, hogy habár a Habsburg-uralom alatt a nemzeti függetlenség megóvására és nemzeti alkotmányunk és

<sup>1</sup> I. m. 61. sk. 1.

közintézményeink organikus továbbfejlesztésére törekedtünk, a Habsburg-birodalom bürokratikus formái megtalálták az utat arra, hogy érvényesüljenek és a magyar hatósági szervezetre és eljárásra hatásukat kifejtsék. Ez egyúttal az oka annak, hogy szükséges volt a fentiekben a külföldi fejlődést bemutatni, amelynek hatásával a magyar fejlődésben azóta állandóan számolnunk kell.

A királynak az országból való távolléte alatt a nádor lett a helytartója, ami teljesen megfelelt az alkotmány követelményeinek. Ferdinánd azonban Báthory István nádor halála után 1532-ben Thurzó Elek országbíróként nevezte ki távollétében helytartójának. Ennek a rendelkezésnek célja az volt, hogy mivel az országbírónak nincs katonai hatalma, szemben a nádorral, ajielytartóság befolyása alól a katonai ügyeket kivegye. Thurzó azonban régi szabású feudális főúr, aki birtokairól nem volt kímoldható. Nem ismert hivatali disciplinát, állandó, élethivatásszerű munkát és az új, nyugati eredetű kollegiális hatóságba nem volt képes beilleszkedni. Vezetése alatt a tanács visszaesett a középkori állapotokba, amikor az egyes főméltóságok saját birtokaikról irányították az ügyeket. Thurzó helytartósága a személyes feudális kormányformának a csödjét jelentette. Lemondása után 1542 decemberében Várdaí Pál esztergomi érsek lett helytartó. Az új helytartótanács tagjai, amelynek megalkotása, mint Szekfü kimutatja, Várdaí érsek és Peregi Albert prépost érdeme, részben állandó tanácsosok, akik a munkában állandóan résztvesznek és rendes fizetést kapnak a magyar kamarától, s részben olyanok, akik szintén állandóan tagjai a tanácsnak, de nem mindig, hanem csak az ügyek szerint jelennek meg. A döntő súly azokon van, akik állandóan kötelesek Pozsonyban tartózkodni s ott pontosan megszabott disciplina szerint hivatalnokoskodni. A helytartó lakásán naponta két ülés van, s ha azokról a tanácsosok elmaradnak, fizetésük egy részét levonják; viszont évenként jár nekik kéthavi szabadság, amikor fizetésüket is megkapják. A tárgyalási mód már kollegiális, minden tanácsosnak egyenlő jogai vannak. Az elnök az ülésen felteszi a kérdést, melyre rang szerint sorban elmondják véleményüket, a szavazásnál szótöbbség dönt. A magyar kormánynek első hivatali szabályzata, mely 1549-i formájában maradt ránk, előre védekezik oly rendtelenségek ellen, amelyek a régi feudális formákhoz szokott tanácsosok közt felmerülhetnek: eltiltja az ülés alatt a teremben a sétálgatást, suttogást, magánbeszélgetést.<sup>1</sup> Ez egyúttal példa a hivatali ügyrendre is. A későbbi fejlődésre is különös fontossága van Szekfü következő megállapításának:

„Ha a helytartótanács összetételét megtekintjük, látjuk, hogy benne a magyar jognak szakembereiként szereplő egyszerű hivatalnokok, mint Mérey, Istvánffy mellett résztvesznek a régi közjogi főméltóságok, az ország bárói közül azok is, akiknek még van tényleges hatalmuk. Így a kancellár, a nádori helytartó, az országbírók, a főkapitányok. Az új kormány szerv tehát nem tisztán a királytól függő hivatalnokokból áll, hanem biztosítja a régi országos főhivatalnokok hatáskörének fennmaradását is azáltal, hogy ezeket egyetlen nagy szervezetbe fogva, az egyesek tekintélyének megőrzését az egész kormány védelme alá helyezi. Ennek köszönhető, hogy a régi országos hatóságok nem koptak ki idővel az államszervezetből, s nem foglalták el helyüket tisztán és kizárólag a király szol-

<sup>1</sup> I. m. 76. 1.

gáinak tekinthető vagyontalan jogtudós tanácsosok, amint ez úgy az osztrák szervezetben, mint az összes nyugati államokban végbe ment.”<sup>1</sup> Hasonlóképpen döntő fontosságú volt, hogy a helytartótanács meg tudta kezében tartani az igazságszolgáltatási hatáskört. A helytartó veszi át a király személyes bíraskodását s ide tartozó ügyekben ő maga ítél, a nádori bíraskodást gyakorló nádori igazságügyi helytartó pedig (*locutenens palatinalis in judiciis*). éppen 1542-től, Várdai reformjától kezdve az ország főméltóságai közé emelkedik s mint ilyen, tagja lesz a helytartói tanácsnak.

Az egykori királyi tanács tehát átalakult királyi helytartótanáccsá, amely mindig az országban székel. A régi királyi kancellária azonban továbbra is megmaradt a király-köziben, Bécsben és a fontosabb elvi jelentőségű ügyek eldöntését és ezzel kapcsolatosan a rendeletkibocsátási jogot a király ennek az útján gyakorolta. Tanácsosainak száma is idővel mindinkább szaporodott.

A török kiűzése és az I. Lipót alatti abszolutisztikus törekvések lezajlása után III. Károly 1723-ban szabályozta újra a központi kormány-székeket, a királyi kancelláriát, a királyi helytartótanácsot és a királyi kamarát, amelyek ekkor nyerték azt a szervezetüket, amelyben az 1848. évi III. t.-c. által felállított felelős minisztérium kinevezéséig működtek. Ennek a fejlődésnek és az 1723-i újjászervezésnek háttérét és részleteit még nem ismerjük úgy, mint a Ferdinánd korabelit és ezt is Szekfünek legközelebb megjelenő VII. kötetétől várjuk.

A vidéki közigazgatás főszervéül a városok mellett továbbra is megmarad a vármegye.

„A magyar megyei kormány szervezet kezdettől fogva egységes, egyetemleges jellegű volt. Magyarország mindig ragaszkodott ahhoz, hogy a törvényhatóság a megye egész területén a közigazgatás minden ágára nézve kizárólag a megye lehessen. A hadügyi és pénzügyigazgatáson, valamint a törvénykezésen kívül kezdettől fogva a megye látta el a közlekedésügy (utak, hidak és vámok), a gyámügy, a közegészségügy, a rendészet (cselédügy, mértékek, árszabályozás) korszerű igazgatását.”<sup>2</sup>

A tisztviselők illetményei a középkori vármegyékben bírságokból, vámokból, a jegyzőknek és a hiteles Jaelyeken az oklevelek kiállításáért járó taksákból állottak. Rendszeres fizetésük nem volt s ez mutatja állásuk tiszteletbeli voltát, valamint az, hogy tisztségek vállalása a XV. századtól kezdve bírság terhével volt kötelező. E taksákból a XVIII. században lesz sallárium, majd rendszeres dotáció.

Hogy a vármegye közigazgatási teendői az 1848 előtti időig hogyan szaporodtak fel, azok hogyan voltak szabályozva, milyen eljárás és milyen bürokratikus segédeszközök segítségével látták el az adóügyeket, a bíraskodást és a többi ügyeket, kitűnik Zsoldos Ignác hasznos művéből: „A szolgabírói hivatal”. I. kötet. Közrendtartási rész, II kötet. Törvénykezési rész. 1842. (II kötet második kiadása 1844).

A magyar központi kormánysszékek ügyviteli tekintetben az osztrák hatóságok bürokratikus eljárását nagy részben átvették. Láttuk, hogy a magyar királyi kamara első ügyviteli-szabályzata a cseh kamara szabályzatának szószerinti fordítása.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> I. m. 77. 1.

<sup>2</sup> Egyed István. Vármegyei önkormányzat. 1929. 71. 1.



A helytartótanács III. Károly alatt 1724 március 21-én Pozsonyban kezdte meg működését és a kül-, valamint a hadügy kivételével a központi igazgatás minden egyéb ágára kiterjedt. Szervezetileg a következő részekre oszlott: a tanács (consilium), iroda, egyúttal kiadó (cancellaria), irattár (registratura) és számvevőség (exactoratus). Ügyvitelét a már működött, vagy megszűnt kormányzések gyakorlatában kialakult rendszerekből vette át.

Az ügyiratok iktatása a XVIII. század elején még nem volt ismeretes és kezelésük három egymástól különálló sorozatra, a királyi rendeletek (Benigna mandata), a beadványok (Litterae) és a válaszfogalmazványok (Expeditiones) sorozatára oszlott. Az ügykezelés történetében Mária Teréziának 1769-ben kiadott rendelete jelentett fordulópontot, amely a növedéki iktatási rendszert vezette be. II. József 1780-ban az előadórendszert vezette be, ezt azonban 1784-ben a ügyosztályrendszer váltotta fel, amely szervezeti megoldás a kollegiális rendszer épségbentartása mellett egészen 1848-ig fennállott.<sup>1</sup>

A Mária Terézia által 1761-ben felállított udvari számvevő-kamara fejlesztette ki a kettős könyvvitel rendszerével szemben azt a kincstári könyvviteli rendszert, amelynek továbbfejlesztése a ma is alkalmazott állami számviteli rendszerünk. II. József 1782-ben a bécsi számvevő „Vámárának rendelte alá a magyarországi és erdélyi számvevőségeket, továbbá Németalföld és Lombardia számvevő-kamaráit is. Ekkor kerültek a Habsburgokat uraló összes országok egységes számviteli ellenőrzés alá, ami által alkalma nyílt a javított új számviteli rendszernek az osztrák örökös tartományokon kívül való elterjedésre is.”<sup>2</sup>

A megyei közigazgatás ellen a reformkorban egyre szaporodtak a támadások. A negyvenes évektől fogva főleg a centralisták akarták reformálni, akik a központi igazgatást is a felelős parlamenti kormány bevezetésével akarták átalakítani és ennek megfelelően a központi hatalomnak való erősebb alárendelését, a federalizmusnak nevezett túlzott municípalizmus helyett az állami egységnek nemzeti kormány által való erősítését kívánták.

Az 1848. évi III. t.-c. a független felelős magyar minisztérium megalakítását elrendelte és a kormányzéseket megszüntette. Az 1848. évi XVI. t.-c. pedig „a megyei szerkezetnek, Magyar hon s kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak” népképviselőlet alapján való rendezése iránt törvényjavaslatnak a legközelebbi országgyűlés elé való terjesztését rendeli.

A minisztereknek első feladata minisztériumaik megszervezése és hatáskörük megállapítása volt. A minisztériumok a királyi kancellária, helytartótanács és királyi kamara ügykörét vették át és osztottak fel maguk között az Országos Levéltárban őrzött, de nem publikált ügybeosztás szerint. A kormányzések tisztviselőit és szolgáit az 1848. évi III. t.-c. 25. §-a rendelkezési állapotba helyezte, hogy másutt legyenek elhelyezhetők. Mégis különösen az alantasabb tisztviselők, a számvevőségek és segédhivataliak jelentékeny részét megtartották. A számviteli és ügyviteli rendszer tekintetében azonban újításokat nem tettek, ami

<sup>1</sup> Jánossy Dénes. A központi ügykezelés vezérfonala. 1929. 5. 1.

<sup>2</sup> Magyar Zoltán. A magyar állam kö tségetési joga. 1923. 20. 1.

annál kevésbé is volt kívánatos, mert az átvett személyzet az általa ismert rendszer alkalmazásával teljesíthetett leghasznosabb szolgálatokat.

A kormányzati és közigazgatási reformalkotásokra az első magyar kormánynak már nem jutott ideje, az 1849-ben proklamált egységes osztrák császárság kormánya pedig Magyarországot, mint a többiekkel egyenlő jogállású koronatarományt kezelte és a centralizációt, illetve egységesítést a politikai szervezet, számviteli, pénztári, valamint ügyviteli rendszer tekintetében ide is kiterjesztette. A segédhivatali ügykezelés, amely ebben az abszolút korszakban forrott ki és amely pl. osztrák mintára előadóíveket és iratjegyzékeket is bevezetett, lényegileg változatlan maradt az egyesített helytartóságokból 1860-ban Budán visszaállított helytartótanácsnál, valamint a helytartótanácsból 1867-ben szervezett második magyar minisztérium központi igazgatásainál is.

A pénztári rendszert 1857-ben az egész birodalomban gyökeresen akként alakították át, hogy állami pénztári hivatalokat egy állami központi pénztár fiókjaként létesítettek úgy, hogy az összes pénztárak a központi állampénztárral együtt egyetlen, az ország különböző pontjain fizető helyekkel bíró pénztárnak voltak tekinthetők. Ennek az egységesnek nevezett pénztári rendszernek kiváló előnye az volt, hogy benne minden állami bevétel az állampénztár bevételének volt tekinthető és feleslegessé vált az a gyakran rendkívül komplikált elszámolás, amely az állami pénzeknek a különböző jövedelmek és az egyes bevételi források szerint elválasztott kezeléséből származott. Ezáltal megszűnt annak a szükségessége is, hogy a pénztárak a különböző számadási ágak számára külön ellátmányokat kapjanak, mivel azok a különböző forrásokból származó szakadatlanul befolyó bevételekben a párhuzamosan felmerülő állami kiadások fedezetére megfelelő pénzkészlettel rendelkeztek. Ez a pénzküldések számát, mennyiségét és ezzel kapcsolatban költségét is nagymértékben csökkentette és pusztán az elszámolás rendszerén múlt, hogy ennek dacára a különböző pénzek eredete és hova fordítása, valamint a pénztárak pénzkészletének hullámzása, úgyszintén az egész állami pénzkészlet mindenkorai áttekintése biztosítva legyen.<sup>1</sup>

Számviteli tekintetben is jelentékeny reformot vittek keresztül és egy császári elhatározás 1867 január 1-től léptette életbe a számvitel reformját, valamint ugyanakkor a K. k. Oberste Rechnungs-Kontrollsbehörde helyébe a Rechnungs-Hof-ot állította.

A pénzügyi adminisztrációt az abszolút kormány államosította. Az adóigazgatást kivette a vármegyék kezéből, amelyek 1848 előtt látták el. A pénzügyi igazgatásnak az abszolutizmus második felében három fokozata volt: 1. a pénzügyi kerületi igazgatóságok, amelyek helyébe 1868-ban a m. kir. pénzügyigazgatóságok léptek. 2. A felettük álló országos pénzügyi igazgatóságok Budán, Nagyszébenben és Zágrábban. A budai országos pénzügyi igazgatóságból alakult a m. kir. pénzügyminisztérium, mely a másik kettő felett egyelőre a harmadfokú hatóságot gyakorolta. 3. Az osztrák cs. k. pénzügyminisztérium, mely a független magyar kormány kinevezéséig a magyar pénzügyi szervek fölött is hatáskörrel bírt,

A független magyar minisztériumnak 1867-ben másodszor kellett megalakulnia. Azok a rendeletek, amelyek a kormányzéseknek minisz-

<sup>1</sup> Magyary i. m. 61. 1.

tériumokká való átszervezését végrehajtották, nagyrészt megjelentek a Rendeletok Tárának 1867-i évfolyamában. A pénzügyigazgatás szervezetét az alkotmányos kormány, mint láttuk, teljesen az abszolutizmustól vette át. Az adóigazgatást nem adta vissza a vármegyéknek. Meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát, valamint a számviteli és pénztári szolgálat tekintetében is fenntartották az addigi rendszert és eljárást. Ugyanez történt az ügykezelésre és ügyrendre nézve is hasonlóan ahhoz, mint 1848-ban.

Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatási águnk, a pénzügyi, tehát jórészt osztrák alkotás. Ugyanezt el kell ismernünk a hadügyi és a külügyi igazgatásra, amelyek jórészt 1918-ig intézményesen is egységesek voltak az osztrák hasonló igazgatásokkal. Figyelembe kell továbbá vennünk azt, hogy később kifejtendő okoknál fogva a pénzügyi kormányzatnak nagy szervező és szabályozó befolyása van az összes kormányzati ágak felett és a magyar közigazgatási jog fejlődésében is preponderáló szerepe van azért, hogy például a hivatalnoki jog fejlesztésével más minisztérium nem törődik és így amennyire az kodifikálva van, a pénzügyminisztérium műve. Mindebből következik tehát, hogy az 1867-ben megindult független magyar fejlődés közigazgatásunk szervezése, valamint közigazgatási jogunk és eljárásunk tekintetében mennyire erős osztrák alapokból indult ki és mennyi idegen befolyást vett fel már korábban is.

## 25. §. A MAGYAR FEJLŐDÉS 1867 ÓTA.

Az 1867 óta eltelt időben a magyar közigazgatás igen nagyot fejlődött és az 1867-ben átvett kereteket sokszorososan túlszárnyalta. Fejlődésében önálló volt, de az átvett alapoktól nem szakadt el és azokat nem is akarta eldobni, fejlesztésükben azonban csak saját szükségleteihez és a szakszerűség követelményeihez volt kötve, már független volt idegen akarattól. Közigazgatásunk méreteinek fejlődésére külső adatokként hivatkozom a következő háromra:

1. az állami költségvetésben előírányzott kiadások és bevételek növekedésére;

2. a közszolgálati (állami és önkormányzati) alkalmazottak számának szaporodására és

3. a minisztériumok ügyforgalmának növekedésére.

Ad 1. Az állami költségvetésekben előírányzott kiadások-bevételek és azok mérlege 1868-tól 1931-ig a túloldali táblázatból tűnnek ki.

Ad 2. A közszolgálati alkalmazottak száma szintén nagymértékben növekedett.

1800 körül Magyarországnak 3400 polgári állami hivatalnoka volt, akik a központi hatóságoktól függtek. A vármegyei szervezetben viszont körülbelül 5500 hivatalnok szolgált, akiket a nemesi vármegye gyűlése választott;<sup>1</sup> 1870-ben az állami alkalmazottaknak a költségvetésből megállapítható összlétszáma 22.862 volt. Az 1913. évi állami költségvetésben kimutatott létszámuk: I. a közigazgatásban 99.330, II. az állami üzemeknél a munkásokkal együtt 218.726, I + II. együtt tehát 318.056. Az önkormányzati alkalmazottak számát 1913-ból nem sikerült megállapítanom.

<sup>1</sup> Szeffü. A magyar állam életrajza. II. kiadás 147. 1.

Költségvetési év	E l ő i r á n y z o t t		
	kiadás	bevétel	mérleg
		F o r i n t	
1868 .....	130,518.300.40	146,215.800	+ 15,697.499.60
1869 .....	185,508.305	172,780.806	— 12,727.499
1870 .....	192,557.338	184,332.859	— 8,224.479
1871 .....	260,804.172	242,261.810	— 18,542.362
1872 .....	296,997.069	252,947.039	— 44,050.030
1873 .....	263,763.970	249,057.873	— 14,706.097
1874 .....	256,733.827	224,027.907	— 32,705.920
1875 .....	238,876.207	217,210.650	— 21,665.557
1876 .....	232,796.328	224,424.683	— 8,371.645
1877 .....	236,602.042	216,056.105	— 20,545.937
1878 .....	240,967.435	219,846.019	— 21,121.416
1879 .....	256,436.380	222,208.602	— 34,227.778
1880 .....	259,499.408	239,583.157	— 19,916.251
1881 .....	289,018.899	264,392.284	— 24,726.615
1882 .....	328,228.281	301,967.214	— 26,261.067
1883 .....	323,391.152	301,542.845	— 21,848.307
1884 .....	329,057.839	311,881.180	— 17,176.659
1885 .....	337,940.264	326,056.501	— 11,883.763
1886 .....	343,686.540	329,632.782	— 14,053.758
1887 .....	350,283.145	328,258.351	— 22,024.794
1888 .....	345,090.847	332,647.731	— 12,443.116
1889 .....	356,804.282	350,663.124	— 6,141.158
1890 .....	355,815.493	355,306.592	— 508.901
1891 .....	368,969.323	369,008.583	+ 39.260
1892 .....	397,508.911	397,523.636	+ 14.725
1893 .....	486,183.521	486,653.643	+ 470.122
1894 .....	465,192.254	465,303.942	+ 111.688
1895 .....	468,528.061	468,550.257	+ 22.196
1896 .....	473,043.173	473,064.398	+ 21.225
1897 .....	475,269.870	475,332.505	+ 62.635
1898 .....	498,726.570	498,775.291	+ 48.721
1899 .....	503,252.446	503,303.603	+ 51.157
		K o r o n a	
1900 .....	1.060,136.073	1.060,283.404	+ 147.331
1901 .....	1.057,046.417	1.057,082.297	+ 35.880
1902 .....	1.086,865.863	1.087,053.013	+ 187.150
1903 .....	1.082,106.422	1.084,347.474	+ 2,241.052

Költségvetési év	E l ő i r á n y z o t t			mérleg
	kiadás	bevétel		
		K o r o n a		
1904 .....	1.190,155.015	1.190,681.945	+	526.930
1905 .....	terv 1.237,881.438	1.238,079.849	+	198.411
1906 .....	1.290,546.109	1.290,550.202	+	4.093
1907 .....	1.262,595.239	1.262,615.561	+	20.322
1908 .....	1.389,478.152	1.389,524.294	+	46.142
1909 .....	1.555,729.907	1.555,777.976	+	48.069
1910 .....	terv 1.593,800.309	1.593,821.363	+	21.054
1911 .....	1.706,544.999	1.706,597.129	+	52.130
1912 .....	1.852,694.998	1.852,747.661	+	52.663
1913 .....	2.072,754.196	2.072,809.031	+	54.835
1914 I—VI.....	1.110,901.884	1.072,824.044	—	38,077.840
1914/15 .....	2.264,096.830	2.264,157.883	+	61.053
1915/16 .....	—	—	—	—
1916/17 .....	—	—	—	—
1917/18 .....	terv 3.442,678.661	3.468,903.811	+	26,225.150
1918/19 .....	—	—	—	—
1919/20 .....	—	—	—	—
1920/21 .....	20.210,748.615	10.520,555.804	—	9.690,192.811
1921/22 .....	26.783,757.973	20.315,443.502	—	6.468,314.471
1922/23 .....	193.455,324.700	152.802,434.200	—	40.652,890.500
1923/24 .....	3,307.098,533.000	2,168.140,328.000	—	1,138.958,205.000
		A r a n y k o r o n a		
1924/25 .....	756,582.030	656,651.530	—	99,930.500
		E z e r p a p í r k o r o n a		
1925/26 .....	13.664,854.549	14.064,402.174	+	399,547.625
		P e n g ő		
1926/27 .....	1.143,554.386	1.144,177.922	+	623.536
1927/28 .....	1.192,255.320	1.192,421.960	+	166.640
1928/29 .....	1.357,804.290	1.360,261.000	+	2,456.710
1929/30 .....	1.428,671.400	1.432,171.400	+	3,500.000
1930/31 .....	1.398,130.000	1.401,100.000	+	2,970.000

Az 1930/31. évi állami költségvetésben kimutatott állami alkalmazottak száma, hozzávéve az állami üzemek állandó munkásait (1929. évi adat), az alábbi részletezés szerint 159.951. Az önkormányzati alkalmazottak létszámára vonatkozó adatok most sincsenek sehhol közzétéve. Az alábbi adatokat a pénzügyminisztérium önkormányzati háztartási osztályának szíveségéből van módomban közölni, amely azokat az önkormányzati háztartások reformjának folyamatban levő előkészítési munkálatai céljából gyűjtötte.

Az adatok használhatóságának növelése végett előrebocsátom a területi önkormányzati egységek számának következő kimutatását:

1930. év elején volt:		Együtt:
Vármegye	25	36 törvényhatóság.
Thj. város (Budapesttel együtt)	11	
Járás	154	199 megyei közigazg. kerület.
Megyei város	45	
Nagyközség	1065	3346 község.
Kisközség	2291	
Jegyzőség (nagyközségben)	1065	1790 jegyzőség.
Körjegyzőség	725	

### A KÖZZSZOLGÁLATI ALKALMAZOTTAK LÉTSZÁMA 1930-BAN.

Alkalmazó	Tisztviselők	Kezelők és díjnokok	Altiszták, szolgák (áll. üzemeknél segédtiszták)	Egyéb alkalmazottak	Örszemélyzet	Ideiglenes alkalmazott (és üzemeknél munkások)	Összesen
<i>I. Közigazgatás.</i>							
1. Állam .....	31.832	3.831	10.639	5.120	26.400	—	77.822
2. Vármegyék .....	1.736	297	519	—	—	—	2.552
3. Budapest szfőváros ..	—	—	—	11.836	—	—	11.836
4. Egyéb thj. városok ..	—	—	—	3.724	—	—	3.724
5. Megyei városok ....	—	—	—	5.397	—	—	5.397
6. Községek .....	—	—	—	37.182	—	—	37.182
Összesen I. ....	—	—	—	112.113	26.400	—	138.513
<i>II. Üzemek.</i>							
7. Állam .....	11.029	1.629	32.750	117	—	36.604	82.129
8. Vármegyék <sup>1</sup> .....	18	—	—	3	—	497	518
9. Budapest szfőváros <sup>1</sup> ..	2.029	—	—	9.455	—	13.959	25.443
10. Egyéb thj. városok <sup>1</sup> ..	254	—	—	537	—	1.929	2.720
11. Megyei városok <sup>1</sup> ...	227	—	—	611	—	651	1.489
12. Községek <sup>1</sup> .....	80	—	—	258	—	308	646
Összesen II. ....	13.637	1.629	32.750	11.981	—	43.948	112.945

### III. Összesítés.

Önkormányzat (2-0, 0-12) 91.507  
 Összesen I+II. 251.458

Ad 3. A m. kir. helytartótanácsnál, amelynek egyes ügyosztályaiból alakult 1867-ben a minisztériumok legnagyobb része, a következő ügyforgalmat találjuk:

Ezzel szemben a m. kir. minisztériumok központi igazgatásának ügyforgalma a következő, bár csak relatív értékű érdekes számokat mutatja:

Minisztérium	1868	1869	1870	1913	1928	1929
Miniszterelnökség .	1.615	1.870	2.077	8.682	7.155	7.390
Külfüggy . . . . .	—	—	—	—	132.072	129.805
Belüggy . . . . .	32.638	34.371	31.400	254.948	322.946	286.303
Pénzüggy . . . . .	74.133	59.055	63.675	308.160	232.411	231.949
Kereskedelemüggy . .	15.700 <sup>1</sup>	17.400 <sup>1</sup>	19.350 <sup>1</sup>	113.354 <sup>3</sup>	154.846	165.707
Földmüvelésüggy . .	22.561 <sup>2</sup>	26.092 <sup>2</sup>	28.516 <sup>2</sup>	143.482	129.636	125.432
Vallás- és közokta- tásüggy . . . . .	25.447	27.094	31.362	245.838	120.806	119.127
Igazságüggy . . . . .	19.136	20.320	23.065	224.834	213.332	218.084
Honvédelem . . . . .	—	—	41.989	193.921	191.634	119.324
Népjólét, munkaüggy	—	—	—	—	224.975	354.712

Pusztán ezekből a külső adatokból is nyilvánvaló tehát, hogy a magyar közigazgatás méreteiben az utolsó 60 év alatt rendkívül megnövekedett. Kérdés, hogy a fejlődés *tartalmilag* milyen irányú volt és milyen ütemben, milyen eredményre vezetett?

Itt nincs hely arra, hogy közigazgatásunk 1867 óta való fejlődésének történetét megírjuk. De a fejlődés irányvonalát” nagyjából akkor is megkapjuk, ha a törvényhozás munkásságát áttekintjük.

1867-től 1929-ig a magyar országgyűlés összesen 2537 törvénycikket alkotott s ezek közül a közigazgatásra vonatkoznak főleg a következők:

*Andrássy Gyula gróf kormánya. (1867 február 17-1871 november 14.)*

1867-ben az akkori nagyszámú közjogi törvényeken kívül vasutak és csatornák építésére kölcsön felvétele mondatott ki (XIII. t.-c), valamint az izraeliták egyenjogúsítása. (XVII.)

1868-ban a pénzügyigazgatás számos állami bevétel és különféle adók szabályozására terjesztett elő javaslatokat. (XI., XIV-XXIII., XXXIV.,

<sup>1</sup> A közmunka- és közlekedésügyi minisztérium ügyforgalma.

A földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium ügyforgalma.

A számvétség ügyforgalma nem foglaltatik benne.

XXXV.) Felállították a kereskedelmi és iparkamarák (VI.), pénzügyi törvényszékek (XXL), szabályozást nyer a vasutak és csatornák összpontosított telekkönyvezése(L), a szőlőbirtok utáni tartozások megváltása (XXIX.), az úrbéri örökváltásokért országos alapból adandó megtérítés (XXXIII.), a polgári perrendtartás (LIV.), a kisajátítás joga (LV.). Megalkottatott Eötvös Józsefnek részben ma is érvényben lévő népiskolai törvénye (XXXVIII.), a nemzetiségi törvény (XLIV.), szabályoztatott a görögkeleti vallásúak ügye (IX.), a keresztény vallásfelekezetek viszonzossága (LIII), törvény alkottatott a véderőről, a honvédségről és a népfelkelésről (XL-XLII.).

*1869-ben* szabályoztatott a bírói hatalom gyakorlása. A IV. t.-c. kimondja, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak. Ezáltal szűnik meg a vármegyéknek bírói hatalma, amelyek azt eddig gyakorolták. Kimondatik a horvát minisztérium szervezése (XXII), valamint népszámlálás tartása (III.) és vasutak építése. (V., VI.)

*1870-ben* a Legfőbb Állami Számvevőszék felállítása (XVIII.), a Dunának a főváros mellett való szabályozása és a fővárosi közmunkatanács feállítása (X.), Budapesten posta- és távirdaház építése (XL.), a budapesti Andrassy-út létesítése (LX.), a postai áru- és értéktőzsde, valamint a vidéki termény- és gabonacsarnokok külön bíróságainak visszaállítás (II.), a Ferenc-csatorna kiegészítése (XXXIV.), valamint megalkotja a törvényhozás az első törvényt a köztörvényhatóságok rendezéséről. (XLII.)

*1871.* Törvények az első folyamodású bíróságok rendezéséről (XXXI-XXXII), a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről (VIII.), a bírósági végrehajtókról (LL), a királyi ügyészségről (XXXIII.), a községek rendezéséről (az első községi törvény), (XVIII), a Magyar Földhitelintézetéről (XXXIV.), a vízszabályozó társulatokról (XXXIX.), a gátorségről (XL.), az irtványokról (LIV.), az arányosításról és tagosításról (LV.), a fumei kikötő építéséről (XIX.), a fővárosi nagy körútról (XLL), az Eszterházy-képtár megvételéről. (XI.)

*Lónyay Menyhért* kormánya. (1871 november 14-1872 december 4.)

*1872.* Megalkottatik az ipartörvény, amely megszünteti a céhrendszert (VIII), a vadászati törvény (VI.), és a budapesti törvényhatóság rendezése (XXXVI.), a kolozsvári egyetem és a Ludovika Akadémia felállítása (XIX. és XVI.), a budapesti kereskedelmi és váltótörvényszék bírói állásainak szaporítása. (XXXVII.)

*Szlávy József* kormánya. (1872 december 4-1874 március 21.)

*1873-ban* a kiszolgált altisztek alkalmazásáról (II), a telepítvényekről (XXII), a vakok budapesti intézetéről. (XXXI.)

*Bittó István* kormánya. (1874 március 21-1875 március 2.)

*1874-ből* való fontosabb törvények: a métermérték behozataláról (VIII), a belvizek levezetése körüli eljárásról (XL), a bírói gyakorlati vizsgáról (XXIV.), az országos statisztika ügyének rendezéséről (XXV.), az ügyvédi rendtartásról (XXXIV.), a királyi közjegyzőkről. (XXXV.)

*Wenckheim Béla* kormánya. (1875 március 2-1875 október 20.)

*1875.* A nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről (III.), az Országos Tanítói Nyugdíj- és Gyámintézet létesítéséről (XXXII), elsőfokú királyi bíróságok újabb szervezéséről (XXXVI.) és megalkottatott a kereskedelmi törvény. (XXXVII.)



*Tisza Kálmán kormánya. (1875 október 20-1890 március 13.)* 1876-ból a közigazgatási bizottságról (VL), a cseléd és gazda közti viszony szabályozásáról, a gazdasági munkásokról és napszámosokról (XIII), a közegészségügy rendezéséről (XIV.), a váltóról (XXVII), a népiskolai hatóságokról. (XXVIII.)

1877. A gyámsági és gondnoksági ügyek rendezéséről (XX.), kisebb polgári peres ügyekben való eljárásról (XXII.), a megyei mérnöki állomások megszüntetéséről és az államépítészeti hivatalok felállításáról. (XXIV.)

1878. A diósgyőri vasgyár költségeiről (II.), az általános vámtarifáról (XXV.), az Osztrák-Magyar Bank létesítéséről és szabadalmáról (XXV.), míg az V. t.-c. tartalmazza a büntető törvénykönyvet.

1879. A honvédelmi minisztérium épületéről (IX.), műegyetemről és állatorvosi *főiskoláról* (XLVII), a *tengeri kereskedelmi hajók* lajstromozásáról (XVI), a rendőri bejelentési intézménynek Budapesten való életbe léptetéséről (XXVIII.), a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről (L.), a kisbirtokosok Országos Földhitelintézetéről (XXXIX.), megalkottatott az erdőtörvény (XXXI.), és a kihágási büntető törvénykönyv. (XL.)

1880. Törvények hoztak Szeged újjáépítéséről (XVII.), az Ország-ház építéséről (LVIII), a gőzmalmokról (XXXIV.), valamint az állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről (LXVI), amely törvénycikk az 1870. évi XVIII. t.-c. mellett az állami számvevőszék másik alaptörvénye.

1881. Felállított a m. kir. csendőrség (III.), a budapesti fővárosi rendőrség (XXIII BI.), létrejött a csődtörvény (XVII.), valamint törvények a kézi zálogügyletről (XIV.), a kisajátításról (XII), a végrehajtási eljárásról (LX.), a műemlékek fenntartásáról (XXXIX.), a hazai iparnak adancjó állandó kedvezményekről (XLIV.), az áruforgalmi statisztikáról (XIII.), a budapesti egyetem orvoskarának fejlesztéséről (XX.), a miniszterelnökség állandó elhelyezéséről (XXVIII), valamint a törvények kihirdetéséről. (LXVI)

1883-ban létrejön a köztisztviselők minősítéséről szóló I. törvénycikk, amelynek azonban a gyakorlati képzettségről szóló rendelkezései máig sincsenek végrehajtva. Ebben az évben jönnek létre törvények a felelősségi bíróságok szabályozásáról (VI.), a pénzügyi közigazgatási bíróság felállításáról (XIII), a megyék háztartásáról (XV.), a középiskolákról (XXX.), a vadászatról (XX.), 1884-ből való a szerzői jogi törvény (XVI.) és az újabb ipartörvény. (XVII.)

1885-ből való az első *állami* nyugdíjtörvény (XL), valamint a földadó kataszter nyilvántartásának megszervezése a megfelelő állami személyzettel (XXII), a honvédorvosi tisztikar újjászervezése (XXVI), a postatakarékpénztár felállítása (IX.), valamint törvények a földművelésügyi minisztérium épületéről (IV.), a vízjogról (XXIII.) és a selyemtenyésztés védelméről. (XXV.)

1886-ban újabb törvény jön létre a törvényhatóságokról (XXI) és a községekről (XXII), továbbá a törvényhatósági tisztviselők, segéd- és kezelőszemélyzet elleni fegyelmi eljárásról, a trahoma meggátolásáról, valamint törvény szabályozza a telekkönyvi betétek szerkesztését, ami szintén az állami alkalmazottak számának szaporítását jelenti.

1888-ból való fontosabb törvények az állategészségügy rendezéséről (VII), a halászatról (XIX.), az árverési csarnokokról (XXII.) és a Vas-kapu szabályozásáról. (XXVI.)

1889-ben a pénzügyi közigazgatás szervezete változik (XXVIII), létesülnek lehetőleg minden vármegye részére külön pénzügyigazgató-ságok, továbbá a királyi adóhivatalok. A postatakarékpénztárnál a csekk- és kliringüzletág bevezetése. (XXXIV.)

*Szapáry Gyula gróf kormánya, (1890 március 13-1892 november 17.)* 1890-ből való a közutakról és vámokról szóló törvény (L), a királyi ítélőtáblák és főügyészségek szervezése (XXV.), az igazságügyi orvosi tanács felállítása (XL), a védjegyek oltalmának szabályozása. (II.)

1891-ből a kisedővásról (XV.), és az 1875-ben felállított tanítói és gyámintézet törvényének módosításáról (XLIIL), a vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló ú. n. *Lex Szapáryana* (XXXIIL), az ipari és gyári alkalmazottak betegség esetén való segélyezéséről (XIV.), a konzuli bírások szabályozásáról és a konstantinápolyi konzuli főtörvényszék felállításáról. (XXXI.)

1892-ben történik a koronaérték megállapítása. (XVII.)

*Wekerle Sándor kormánya, (1892 november 17-1895 január 14.)* 1893-ból fontos törvény az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról és a megyei törvényhatóságok állami javadalmának felemeléséről (IV.), valamint a községi és hitfelekezeti tanítók fizetésének rendezéséről. (XXVI.) Továbbiak a székesfőváros kerületi eljáróságairól (XXXIIL), az ipari és gyári alkalmazottak baleset elleni védelméről és a királyi iparfelügyelőről (XXVIII), a kúriai és táblai bírák szaporításáról (XXXIL), a sommás eljárásról (XVIII), az igazságügyi palota építéséről (XIIL) és Budapesten két Dunahíd építéséről. (XIV.) 1894-ből a telepítésről (V.), a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről (XIL), a Magyar Folyam- és Tengerhajózási Részvénytársaság alakításáról és állami segélyezéséről (XXXVL), az állami anyakönyvekről és 25" anyakönyvi felügyelői állás szervezéséről (XXXIIL), a házassági jogról (XXXL), a gyermekek vallásáról (XXXIIL), az örökösödési eljárásról (XVL), a nem-állami tanári nyugdíjintézet felállításáról. (XXVII.)

*Banffy y Dezső báró kormánya, (1895 január 14-1899 február 26.)* 1895-ből a találmányi szabadalmakról és a szabadalmi hatóságokról (45 állás) (XXXVIL), a budapesti buntetőtörvényszék felállításáról (1 állás) (XLIV.), a mezőgazdasági statisztikai adatok összeírásáról (VIIL), a mezőgazdasági termények, termékek, és cikkek hamisításának tilalmazásáról (XLVL), a szarvasmarhatenyésztés országos emelésére szolgáló alapról (XLVIL), az izraelita vallásról (XLIL), a vallás szabad gyakorlatairól. (XLIIL.)

1896-ból a közigazgatási bíróság felállításáról (26 állás) (XXVL), az Országos Statisztikai Hivatal épületének emeléséről (XX.) a bűnvádi perrendtartásról. (XXXIIL)

1897, Az állami számvitelről (XX.), honvéd nevelő- és képzőintézetekről (XXIIL), egyetemi építkezésekről (XXV.), Máv. beruházásokról (XXX.), a Központi Statisztikai Hivatal felállításáról (XXXV.), a budapesti állami távbeszélő hálózat bérletének megszüntetéséről és állami kezelésbe, vételéről (XVI.), az esküdt bíróságokról (XXXIIL). a nyomdatermékek köteles példányairól. (XLI.)

1898. A munkaadók és mezőgazdasági munkások közti jogviszony szabályozásáról (II.), a községi és némely más adók és kopár területek állami kezeléséről (78 állás) (XIX.), gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről (XXIII), a lelkészi jövedelem kiegészítéséről (XIV.), a honvédségi főparancsnokság épületéről és egyéb honvédségi beruházásokról. (XIII.)

*SzellKálmán kormánya. (1899 február 26-1903 június 27.)*

1899-ből az állami elemi iskolák építéséről (XIV.), a postatakarék-pénztár épületéről (XLIV.), a gazdasági munkavállalkozókról és segédmunkásokról. (XL II.)

1900-ban Budapesten új zálogházépület létesítéséről (XIII), közérdekű öntözőcsatornák létesítéséről (XXX.), a községi közigazgatási tanfolyamokról (XX.), az állatorvosi közszolgálat államosításáról (535 állás) (XVII), a gazdasági munkás- és cselédpénztárakról (XVI.), a birtokos és a gazdatiszt közti jogviszonyok szabályozásáról (XXVII), az erdőmunkásokról (XXVIII), a dohánytermelők és dohánykertészek közti jogviszonyokról. (XXIX.)

1901-ből a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről (XX.), az állami gyermekmenhelyekről (VIII), a közsegélyre szoruló 7 éven felüli gyermekek gondozásáról (XXI), a fiumei középfokú közigazgatási hatóságról (9 állás) (IX.), az Adria Tengerhajózási Társaság szerződéséről. (VII.)

1902-ből a vármegyék pénztári és számviteli teendőinek az állam által való átvételéről (III.), a csorbatói birtok vásárlásáról (VIII), a műegyetem építéséről (XVII), a Bega-csatorna rendezéséről. (XXII.)

*Khuen-Héderváry Sándor gróf kormánya. (1903 június 27-november 3.)*

1903. A kivándorlásról (IV.), külföldieknek az országban lakhatásáról (V.), az útlevelügről (VI), három új rendőrkerület felállításáról (VII), a határrendőrségről. (VIII)

*Tisza István gróf kormánya. (1903 november 3-1905 június 18.)*

1904-ből az állami alkalmazottaknak engedélyezendő pótlékokról (L), a vármegyei alkalmazottak, valamint a községi és körjegyzők illetményeinek szabályozásáról (X. és XI), Máv. beruházásokról (XIV.)

*A koalíció kormánya. 1906 április 8-1910. január 17.)*

1906. A külkereskedelmi statisztikáról. (XXIII.)

1907. Lotz Károly hagyatékának megvételéről (XII), a Ráth György Múzeum létesítéséről (XIII), a balatonvidéki vasút építéséről (XX.), Máv.- és postaberuházásokról (XXIX.), gazdasági és munkaházak állami támogatásáról (XLVI), Országos Közlekedési Tanácsról (XXXVI), Országos Ipartanácsról (XLIV.), az autonóm vámtarifáról (LUI.), a vasúti szolgálati rendtartásról (XLIX.), a Lex Szapáryana hatályon kívül helyezéséről (LVIII), a közigazgatási bíróság hatáskörének az autonómiák védelmére való kiterjesztéséről (LX.), a hatásköri bíróságról (LXI), az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegség és baleset elleni biztosításáról (XIX.), a gazda és gazdasági cseléd közti jogviszonyról (XV.), az állami elemi iskolai tanítók illetményeinek szabályozásáról és az állami elemi iskolák helyi felügyeletéről (XXVI), a nem-állami elemi iskolák jogviszonyairól és a tanítók járandóságairól (XXVII), a Máv. alkalmazottak illetményeinek rendezéséről (L.), az állami és törvényhatósági alkalmazottak nyugdíj-viszonosságáról (LIX.), Miskolc városnak törvényhatósági joggal való felruházásáról. (LI.)

1908-ból a bírói és ügyészi szervezet módosításáról (VI.), a büntető törvénykönyvek kiegészítéséről (XXXVI.), az országos ügyvédi gyám- és nyugdíjintézetéről (XL.), a csekkről (LVIII.), Budapesten és környékén állami munkaházak létesítéséről (XXIX.), Budapest székesfőváros fejlesztéséről (XLVIII.), vízi beruházásokról (XLIX.), az állattenyésztés fejlesztéséről (XLI.), az elemi népoktatás ingyenességéről. (XLVI.)

1909. A Wekerle-féle adótörvények (V-XII.), az állami kőszénbányászati fejlesztéséről (XV.), a m. kir. főudvarnagyi bíraskodásról. (XVI.)

*Khuen-Héderváry Sándor gróf kormánya. (1910 január 17-1912 április 22.)*

1911. A polgári perrendtartás kódexe (L), az ásványolajfélékről és földgázokról (VI.), káliumsókról (VII.).

*Lukács László kormánya. (1912 április 22-1913 április 10.)*

1912. A véderőről (XXX.), a honvédségről (XXXI.), közös katonai és honvédségi bünvádi perrendtartásról (XXXII., XXXIII.), a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről (LXIII.), az erőhatalom hatásáról a váltón, a csekken stb. alapuló jogokra (LXIV.), a hadi szolgáltatásokról (LXVIII.), lovak és járóművek szolgáltatásáról (LXIX.). Ezek mind az előre látott háborúval függnek össze. További fontos alkotások: az állami alkalmazottak családi pótlékáról (XXXV.), az állami alkalmazottak nyugdíjtörvénye (LXV.), a mesterséges édesítő szerek állami egyedáruságáról, mezőgazdasági ügyeknek a törvényhatóságoknál való intézéséről, a m. kir. gazdasági felügyelőségek szervezése (XXIII.), a debreceni és pozsonyi egyetem felállításáról (XXXVI.), Máv. alkalmazottak lakóháztelepéről (XXXVII.), a Postatakarékpénztár részére ingatlanok vételéről és a tartalékalap felemeléséről (XXXIX.), a városok fejlesztéséről (LVIII.), a székesfővárosi államrendőrség hatáskörének kiterjesztéséről a környező községekre (LX.), a képviselőházi őrség felállításáról (LXVII.).

*Tisza István gróf kormánya. (1913 április 10-1917 április 15.)*

1913. A Wekerle-féle adótörvények életbeléptetésének elhalasztásáról (VI.), az állami költségvetési év megváltoztatásáról (XXVI.), a fiatakorúak bíróságainak, budapesti központi járásbíróságnak, országos gazdasági munkáspénztárnak, a hajdúdorogi görögkatholikus püspökségnek, ágyúgyárnak felállításáról (VII., XXV., XX., XXXV., XXII.), az egységes bírói és ügyvédi vizsgáról (LIII), az állami, valamint a községi és hitfelekezeti elemi iskolai tanítók és óvónők, valamint az önálló gazdasági népiskolai szaktanítók, továbbá a községi és körjegyzők illetményeinek szabályozásáról (XV., XVI., XXXIX., XL., XLL, XXXVIII., XL.).

1914-1918. A háború alatt a hadi érdekre és a háború által befolyásolt gazdasági és szociális viszonyok szabályozására irányulnak az új jogszabályok. Alkotások, vagy állásszaporítások kis számban fordulnak elő, így a bírói állások szaporítása (1914: XI.), a Pénzügyi Központ felállítása (1916: XIV.), a miniszterek számának emelése (1917: XI.).

A háború utáni törvényalkotások, valamint közigazgatásunk és jogéletünk fejlődésének ismertetése nélkülözhetőnek látszik, mert általánosan ismert. *Fontos annak figyelembevétele, hogy közigazgatásunk a trianoni feldarabolás után is megtartotta korábbi színvonalát és méretei ma is jóval meghaladják a kiegyezés utáni Magyarország közigazgatásának méreteit.*

E több, mint 60 év törvényhozói művének áttekintésénél annak tartalmán kívül figyelembe kell vennünk hiányait és azt, hogy fontos törvényeket mikor sikerült megvalósítani. Például számviteli törvény csak 30 év után, 1897-ben jött létre. A közigazgatási bíróság hosszú sürgetés után 1896-ban csak csonkán. A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről 1901-ben egy sovány törvény jött létre s a közigazgatási eljárás rendszeresen még máig sincs szabályozva. A vármegyével kapcsolatos politikáról alább részletesebben lesz szó. Feltűnő az állami tisztviselői kar egységes szempontból való fejlesztésének hiánya. Jellemző a különböző államosítások, az ügyek egyes csoportjaira vonatkozó törvényalkotások egymásutánjának ötletszerűsége. És így tovább.

### 36. §. A RACIONALIZÁLÁS SZÜKSÉGESSÉGE.

A háború utáni fejlődésben kétségtelenül sokkal nagyobb egység és tervszerűség állapítható meg, mint az 1867-től 1914-ig eltelt időben. Különösen egységes és következetes politika nyilvánul meg a szanalási törvénynek 1924-ben való megalkotása óta. Ebbe az időbe esik az *Országos Takarékosági Bizottság* létesítése. A Takarékosági Bizottságot az 1924. évi 7300. M. E. számú rendelet állította fel és 1925. évi február hó 6-án alakult meg. A fenti rendeletet az 1924. évi 8100. M. E. és az 1925. évi 5800. M. E. számú rendeletek módosították, illetve kiegészítették. Mai szervezete azonban a mindhárom rendelet hatályon kívül helyezése mellett 1928-ban 610. M. E. szám alatt kibocsátott rendeleten nyugszik.

A Takarékosági Bizottság feladatát és hatáskörét ez a rendelet a következőképpen állapítja meg:

„2. §. Az állam közigazgatási szervezetének és üzeleinek az ország megmaradt területéhez való célszerű arányosítása és a változott viszonyokkal összhangba hozatala, az állami közigazgatásnak és üzemvitelnek a nem feltétlenül szükséges feladatoktól és szervektől való mentesítése, továbbá az említett szempontoknak az önkormányzati szerveknél és üzemeknél való megfelelő alkalmazása céljából létesített Országos Takarékosági Bizottság ezekkel a kérdésekkel rendszeresen, tárgyilagosan és mélyrehatóan foglalkozik és a szükségesnek ítélt változtatásokra javaslatot tesz.

3. §. Az Országos Takarékosági Bizottság hatáskörébe tartozik:

a) megvizsgálni az állam közigazgatási szervezetét és üzeleit, valamint az önkormányzati szerveket és üzemeket a takarékoság és gazdaságosság elveinek érvényesítése szempontjából, továbbá javaslatot tenni a beszerzéseknek, munkálatoknak és beruházásoknak a közszállítási szabályzat, illetőleg közszállítási szabályrendeletek alapján való gazdaságos megoldására;

b) megvitatni és letárgyalni azokat az irányelveket és szükséges intézkedéseket, amelyek az állami és önkormányzati közigazgatás és üzemek vitelének lehető egyszerűsítése és Összevonása, a jogorvoslatok lehetőségének a legkisebb mérvre való korlátozása, az eddig magasabbfokú hatóságok és hivatalok által ellátott teendőknek alsóbbfokú hivatalokra vagy szervekre való átruházása, s általában a takarékoság és gazdaságosság elvének érvényrejuttatása útján a kiadások apasztására, a vagyon állagának megőrzésére s a jövedelmek fokozására alkalmasak; végül

c) véleményt nyilvánítani az a) és b) alattiakra vonatkozólag a kormányhoz intézett javaslatokra.”

A Takarékosági Bizottság azóta nagy munkát végzett. „A hatáskörébe tartozó vizsgálatainál, tárgyalásainál és javaslatainál mindenkor a magasabb gazdaságpolitikai szempontok vezették. Gondosan óvakodva mindig a közgazdasági és különösen szociális szempontokból jelentős kiadások csökkentésétől, munkájában az a meggyőződés hatotta át, hogy a köztartozások tartalmának és keretének a területi és gazdasági lehetőségeiben megfogyatkozott ország teherbíró képességéhez kell igazodnia és amikor összes javaslataiban az előrelátó és észszerű gazdaságosság követelményeinek igyekezett érvényt szerezni, azokban ezt a vezérelvet juttatta kifejezésre. Bár éber figyelmet fordított a közháztartások egyensúlyának megóvásához fűződő nagy gazdasági és közhivatali érdekekre, mégis törekvése a közterheknek lehető apasztására, kíméletes kezelésére és a közterhek viselésének kérdésében az igazságosság és arányosság elveinek érvényre juttatására irányult. Ezért abból indulva ki, hogy a bevételek és közterhek leszállításának kulcsát elsősorban a közkiadások terén kell keresnie, főtevékenységét ezek bírálatára összpontosította. Ebben a munkakörben az államháztartásnak a nem szorosan állami feladatok költségeitől való tehermentesítése, mindennemű, szorosan a magánvállalkozás körébe tartozó tevékenységtől való megszabadítása és az egész közigazgatási apparátusnak gyorsabbá és olcsóbbá tétele lebegett főleg szeme előtt.”

„Ezek érdekében szükségesnek jelezte mindazoknak az anyagi és alaki rendelkezéseknek tüzetes revízióját, amelyek egész közigazgatásunkat költségessé teszik s egyben megjelölte azokat a módokat is, amelyek egyes, ma már mellőzhető közhivatali teendők megszüntetésével, a jogorvoslatok korlátozásával, az alsó- és középfokú fórumok jogkörének kiszélesítésével és közigazgatási és egyéb intézményeink tagolásának gazdaságosabbá tételével közhatósági, igazságszolgáltatási, hivatali és üzemi berendezéseinek költségeit lényegesen apasztanak!” (Az Országos Takarékosági Bizottságnak 1929. évi működéséről a m. kir. miniszterelnök úrhoz intézett jelentéséből.)

Azoknak a javaslatoknak kivonatos jegyzéke, amelyeket az Országos Takarékosági Bizottság az állami közigazgatás és jogszolgáltatás egyszerűsítése és olcsóbbá tétele érdekében eddig tett, a következő:

a Központi Illétményhivatal felállítása és hatáskörének kibővítése;

a különböző minisztériumok keretében folytatott talajvizsgálati munkálatok összevonása;

az állami magasépítkezések központosítása;

az állami jogügyi képviselők egyesítése;

az állami épületek és lakótelepek fenntartásának és kezelésének összpontosítása;

előadmányok revíziójának korlátozása;

a közigazgatási eljárás egyszerűsítése, hatósági fokozatok szabályozása és jogorvoslatok korlátozása;

állami nyugdíjasok félévi igazoltatásának megszüntetése;

a Közszállítási Szabályzat módosítása és ezzel kapcsolatban tömegszükségletet képező egyes anyagok központi beszerzése;

az állami nyomdák egységesítése és üzemesítése;

- szakközlönyök apasztása, rendeletek gyűjtésének szabályozása;
- minisztériumok összevonása;
- a kormányzósági gazdasági irodának a kabinetirodába olvasztása;
- kormányzósági illetményeknek a pénzügyminisztériumban számfejtése és a kormányzósági számvevőségi és pénztári teendőknek a pénzügyminisztériumba átvitele;
- a közigazgatási bíróság ötös tanácsának hármastanácsra való átszervezése és a hatáskör szabályozása;
- ítelmérési engedélyeknél az intézkedési hatáskörnek a belügyi igazgatásra való korlátozása;
- a pénzügyigazgatóságok számának apasztása;
- a különböző intézményeknél folyó anyagvizsgálatok egységesítése;
- a Máv.-nál az igazgatás két tagozatúvá való átszervezése és az üzletvezetőségek számának apasztása;
- ugyanott főműhelyeknek a fűtőházakkal való egybekapcsolása után az előbbieket számának apasztása;
- a menekült-ügy és letelepülés ügyének a belügyminisztériumban való koncentrálása;
- a bírói polgári eljárás és büntető eljárás körében:
  - az örökösödési eljárás reformja,
  - az okirati kényszer,
  - az értékhatárok újból való felemelése,
  - a büntető törvény kiegészítése,
  - a büntető igazságszolgáltatás további egyszerűsítése és
  - a békebírói intézmény rendszeresítése;
- a különböző minisztériumokban szétszórta „Háziipar” ügyének a kereskedelemügyi minisztériumban koncentrálása;
- a központi díj- és illetékkiszabási hivatal visszaállítása;
- az önkormányzati ügyeknek tárcaközi bizottságban való tárgyalása;
- a postaigazgatóságok hatáskörének kiterjesztése;
- a posta műszaki felügyelőségeinek az igazgatóságokban működő osztályként való beolvasztása;
- a postavezérgazgatóság üzemi osztályának önálló igazgatósággá való átszervezése;
- a minisztériumokban a Bizottságok és Tanácsok apasztása.

A Takarékosági Bizottság munkáját nevének is megfelelően az állami és más közháztartási kiadások csökkentésével, törlésével, nélkülözhető állások és intézmények megszüntetésével kezdte. Folytatta összevonásokat, egyszerűsítéseket indítványozásával. Eljutott azonban odáig, hogy megállapította, hogy az állami közigazgatás részben nem azért komplikált, nem azért tarka, lassú és drága, mert intézmények vagy jogszabályok vannak, hanem inkább azért, mert ilyenek nagy területeket átfogó, felesleges eltéréseket és variánsokat kizáró érvennyel hiányzanak. Tehát megállapította azt, hogy nem negatívumokkal, nem lenyeséssel, hanem hézagok kitöltésével, mulasztások pótlásával, elavult vagy kisszerű alkotások bozótjának kiirtása után modern egységes alkotások építésével kell segíteni. Az egyszerű takarékoság elve helyett az 1929. év második felétől kezdve egyre sűrűbben hallottuk a racionalizálásra való törekvést. Ennek az akciója a közhivatalok és közintézmények ügyrendje kérdésének felvetésével kezdődött és azzal folytatódott, hogy a Takarékosági Bizottság

szükségét látta az anyagi és alaki jogszabályok rendszeres átvizsgálásának abból a szempontból, hogy „összes közhivatali ágazatainkat egységes elvi alapon és a végrehajtó hatalom összes felelős tényezőinek összhangzó együttműködésével az anyagi és alaki jogunkban gyökerező, mindennemű felesleges teendőktől mielőbb intézményesen tehermentesítsük és hogy másrészt közintézményeink igazgatását és ügyvitelét minden vonatkozásban egyszerűbbé, gyorsabbá, szóval korszerűvé és gazdaságosabbá alakítsuk át. A m. kir. miniszterelnök úr e javaslat alapján a miniszterelnökségen Darányi Kálmán államtitkár úr elnöklete alatt tárcaközi bizottságot alakított és annak központi előadójául e javaslat szerzőjét méltóztatott kijelölni. A Takarékosági Bizottság e bizottság munkásságában elnöke, főtitkára és egyes kiküldött tagjai útján maga is résztvesz. Az a körülmény azonban, hogy ennek az új bizottságnak létesítését indítványozta, arra vall, hogy ennek a munkának elvégzésére magát hivatottnak nem érezte, mert az új javaslat hatáskörének eredeti elgondolását tágítja. Közigazgatásunk racionalizálása a racionalizálás külföldi eredményeinek és közigazgatásunk saját fejlődéstörténetének szemszögéből nézve valóban több, mint a pillanatnyi közgazdasági és államháztartási helyzet vetülete, több mint egyszerű empirikus reform és megvalósításának módja nem múló erőfeszítés.



## V. FEJEZET.

# Közigazgatásunk racionalizálásának programmja.

### 27. §. ÁLTALÁBAN.

A racionalizálás elméletének és külföldön való alkalmazásának megismerése meggyőz arról, hogy olyan mozgalomról van szó, amely a gazdasági élet, speciálisan az ipari termelés sajátos viszonyaiból indult ki. A gazdasági élet a XIX. század utolsó negyedében a modern értelemben vett nagyüzem méreteit érte el és így a nagy méretek által korábban nem ismert technikai lehetőségeket nyitott meg, egyúttal azonban az organizációnak és adminisztrációnak korábban nem ismert új feladatait is vetette fel. Amit a tudományos üzemvezetés (*scientific management*) az ipari termelés tökéletesítése és gazdaságosságának fokozása terén elért, az a *gazdasági élet* és főleg a technikai termelés természeténél és nagy nemzetközi összefüggéseinek erejénél fogva minden nemzet által közösen használható és csaknem készen átvehető. Amit azonban a nagyüzem a szervezés és adminisztráció terén először az iparban, majd később a gazdasági élet egyéb terein: a kereskedelemben és főleg a nagybankok körében produkált, az figyelmet érdemel és gondolkodóba ejt a közigazgatás terén is. Itt a viszonyok ugyan lényegesen eltérők, sokkal többfélék és bennük sokkal nagyobb az ember, a lélektan és a tradíció szerepe, mint az aránylag rövidmultú technikában, amely az észszerűség és a természeti törvények vagy a gazdasági életben, amely a modern könyvelési eljárásokkal a mérleg által mindig kimutatott nyereség és veszteség hatása alatt áll. Mégis kétségtelen, hogy a közigazgatás teendői, szintén az utolsó 60-70 év alatt, sokszorosán megszorodtak, az állami és önkormányzati közigazgatás teherbírása és teljesítő képessége olyan követelmények elé került, amelyek új szervezeti és eljárási megoldások nélkül nem teljesíthetők. Az előbbi fejezetben azért foglalkoztam részletesen a magyar közigazgatás 1867 utáni fejlődésének bemutatásával, hogy bizonyítsam egyrészt, hogy a magyar közigazgatás méretei is elérték a nagyüzem méreteit, és másrészt, hogy ami a trianoni békeszerződés után megmaradt, az is sokszorosán meghaladja a múlt század hatvanas és hetvenes éveinek Nagymagyarországának közigazgatási méreteit, tehát, hogy közigazgatásunk ma is nagyüzemnek tekintendő, amelynek vezetésére a pusztá empíria, vagy a parlamentarizmusra sokszor jellemző dilettantizmus többé nem elég. A mai állam közigazgatási gépezetének vezetésében és igazgatásában a nagyüzemnek azok a szabályai, amelyeket Fayol fejtett ki úttörő módon, a közérdek nagy kára nélkül többé nem negligálhatók.

A *scientific management* a közigazgatásban, sajnos, Liég csak kezdetlegesen és részlegesen van megoldva. Ebben szerepük van a tudomány alább (XV. cím) tárgyalandó mulasztásainak is.

Kétségtelen azonban, hogy ma a közigazgatás racionalizálása alatt mindenütt szintén a *scientific management* nivójának elérésére való törekvést értik. Ezt mutatják a felsorolt külföldi példák is, bármennyire tanúsítják a maguk tarkaságában mind azt, hogy e tekintetben még a tudományos gondolkozás és terminológia sincs közös nevezőn, mind pedig azt, hogy az államok az azokat fenntartó és alkotó nemzetegyeniségek individuális különbségei miatt milyen kiegyenlíthetetlen különbségeket mutatnak.

A magyar közigazgatás akkor is, ha a világháború és a trianoni rendelkezések közbe nem jöttek volna, már reformra szorulna sok olyan téren is, amely 1867 óta szabályozást nyert, mert azok a rendelkezések azóta a tudomány és a technika haladása következtében elévültek. Pl. közegészségügyünknek alapja ma is az 1876. évi XIV. t.-c, de mit haladt az orvostudomány azóta? A dinamó, a villamosság és a technikának annyi világot felforgató találmánya életviszonyainkat teljesen átalakította. Számos technikai berendezés számunkra most nélkülözhetetlen és magától értetődő, amelyek egyes ma is érvényben lévő törvényeink megalkotásakor még nem is léteztek. Például ki akad meg ma azon, hogy a hentes húsvágó gépet szerez be üzletébe, amelynek hajtásához kis motor kell. Zavar-e ez valakit és a szomszédok közül ki fog ezért a mai villamos-zaj és autóforgalom zaja közepette felszólalni? De a gépnek felállításához mégis az 1884. évi ipartörvénynek ma is fennálló rendelkezése szerint telepengedély kell. Ennek megadása előtt pedig vegyes bizottság száll ki a hely színére, amelynek tagjai a főszolgabíró, a rendőrség kiküldöttje, a járási tűzrendészeti felügyelő, a helyi tűzoltóparancsnok, a járásorvos, az állategészségügyi felügyelő, a szomszédok és ha a fél kívánja, még az iparfelügyelő is. Az egész gép ára 2-300 pengő és megtagadása a mai viszonyok közt már alig képzelhető. Mégis kénytelenek a hatóságok erre a költséges és időrabló eljárásra, mert azt egy elavult törvény előírja. Felhozhatnék példát az oktatásügy köréből is, ahol például Eötvösnek népiskolai, vagy Trefortnak középiskolai törvénye szintén úgy elavult, hogy azt alaposan reformálni kellett, stb.

Tehát ha szabályozva van is a közigazgatás valamely területe, időnként revízió alá kell venni a szabályokat a korszerűség szempontjából. De 1867 utáni törvényhozásunk működésének az a vázlatos képe, amit adtam, még tanulságosabb hiányai, mint tartalma tekintetében. Ha abból a szempontból vizsgáljuk, hogy mi nincs benne, valamint, hogy mi mikor került bele, meglepő megállapításokat tehetünk. Fentebb (- 1.) már rámutattam néhány olyan példára, amelyek éppen a közigazgatás általános menetére, a közigazgatás módszereire és szellemére általános kihatással vannak. Általában a fejlődés „1867 óta ötletszerű volt. Rendszer nélkül fejlődött hol ez, hol az az intézmény, terjeszkedett az állami közigazgatás aszerint, hogy egy-egy erélyes miniszter (Trefort Ágost, Baross Gábor, Darányi Ignác, Wekerle Sándor stb.), hogyan nyomták rá bélyegüket tárcájukra. Bizonyára egyes kiváló szakemberek akciója is vezetett törvényhozási alkotásokra, valamint mindig megvolt a hatása a kormányprogramokra a közvélemény befolyásának és a politikai élet vibrációinak is. Hiányzott azonban ennek

az ugrásszerű és ötletszerű fejlődésnek az időnként való kiegyenlítése, egyes tárcák, vagy egyes intézmények előhíaiaslása^és az egész állami adminisztráció erős növekedése által előállott új helyzetnek szinoptikus szemügyre vétele, a különböző ütemű vertikális haladásnak koronkinti horizontális rendezése, a közigazgatási gépezet egységének tudata s a haladás által kívánt reformoknak mindig idejükben való megalkotása. Sőt nemcsak az egységes fejlesztésnek, hanem sokban még az egységes vezetésnek hiányát is megállapíthatjuk, mint arra lentebb rá fogok mutatni. Távol áll tőlem azt mondani, hogy ez csak nálunk van így. Fayolnak a francia kormányrendszerrel szemben kifejtett idézett kritikája mutatja, hogy ezeket a hiányokat ott is felismerték. A porosz közigazgatási reform előkészítésével megbízott Drews Staatsminister javaslatában<sup>1</sup> a porosz Staatsministeriumnak, illetve a miniszterelnöknek hatáskörével foglalkozva szintén hasonlót mond. „Das Königliche Staatsministerium bzw. der Ministerpräsident ist gegenwärtig noch mit einer Reihe von laufenden Verwaltungsgeschäften befasst, die ganz ausserhalb der Aufgabe dieser höchsten preussischen Staatsbehörde liegen, die im wesentlichen bestehen muss in der Sorge für die Einheitlichkeit der gesamten Staatstätigkeit und in der Aufstellung der obersten Richtlinien für die Verwaltung aller Staatsbehörden.” „Die Zuständigkeit des Staatsministeriums wird m. E. erweitert werden müssen, und zwar in solchen Angelegenheiten, welche sich auf alle Ressorts gleichmässig erstrecken und bezüglich deren eine einheitliche Regelung für alle Verwaltungen besonders nötig ist. Dadurch, dass jetzt jedes Ressort diese Dinge selbständig behandelt, entsteht viel überflüssige Arbeit und Schreibung, die bei einheitlicher Federführung gespart werden kann.“

A *scientific management*-nek a közigazgatásban való hiánya feltűnően megnyilvánult a háború alatti rögtönzések idejében, valamint a háború után a legtöbb országban létesített takarékosági bizottságok létesítésében. Ezek, mint nálunk is megfigyelhető volt, valójában azért jöttek létre, mert a gazdasági élet, a közvélemény, a parlamentek részéről a háború utáni helyzet szorongatásában a közigazgatással szemben támasztott kívánalmak hallatára a kormányok érezték, hogy a közigazgatás épületének nem volt egységes terve, fejlesztésének nem volt állandó és a modern élet haladásához alkalmazott vezető gondolata. Nem volt és ma is hiányzik, joggal, az az öntudatunk, hogy közigazgatásunk igenis jó, modern, a kor színvonalán álló és gazdaságos, még kevésbbé tudjuk ezt az öntudatot a közvéleménybe átvinni, a nemzet öntudr.tának, sőt önérzetének részévé tenni. Pedig ezt kell elérnünk.

Ezzel adva is van közigazgatásunk racionalizálásának lényege.

A racionalizálás takarékoság, a racionalizálás egyszerűsítés, a racionalizálás modernizálás, a racionalizálás tökéletesítés, de a magyar közigazgatás racionalizálása a magyar állami szerkezet jóságának és korszerű színvonalának bírálata, egységes szempontok szerinti továbbfejlesztése úgy, hogy az az állam polgárainak szabadságát és jólétét és a nemzet erejének és értékeinek kifejtését az optimum minél nagyobb megközelítésével biztosítsa, egyúttal pedig saját szervezetében alkossa meg annak

<sup>1</sup> Grundzüge einer Verwaltungsreform. 156. 1.

garanciáit, hogy működésének és erő kifejtésének ez a koncentrációja többé megbomlani nem fog.

A közigazgatás állapota kettős irányban hat. Így a racionalizálás igénye is két irányból jön és hatása is két irányban fog érvényesülni, az egyik maga a közigazgatási gépezet, illetve annak tudatos tagjai, az állami alkalmazottak, akik egész életüket benne élik és tökéletlenségeit legjobb, érzik. A másik a közönség, amely a közigazgatás szerveivel érintkezik, közigazgatás rendelkezéseinek, cselekvésének vagy mulasztásának hatás érzi és mint modern állam szabad polgára, véleményt mond és igényt juttat kifejezésre. A racionalizálást e két irány szerint *belső és külső racionalizálásnak* lehet nevezni.

Ebből a két szempontból kívánom az alábbiakban azokat a kérdéseket tárgyalni, amelyek közigazgatásunk racionalizálásának programjában főbb pontokat kell, hogy alkossák.

A közigazgatás racionalizálása céljára folyó év januárjában a miniszterelnökségen alakított tárcaközi bizottsággal egyidejűleg mindkét egyes minisztériumnak kellett a saját kebelében a tárca racionalizálás reformjainak előkészítésére bizottságot alakítania. Ezek munkájukban; eddig elmúlt idő alatt különböző mértékben haladtak előre.

Az alábbiakban közigazgatásunk racionalizálásának konkrét programját, amennyire eddig kialakult, akként terjesztem elő, hogy eloszt foglalkozom az egyes tárcák ügykörében végrehajtott, vagy tervezett reformmunkáival. Azután áttérek azokra az intézkedésekre, amelyek az összes tárcát, az egész közigazgatást együttesen érintik, amelyek reformok megvalósítására tehát az egyes minisztériumok maguk javaslatot nem tesznek, vagy nem tehetnek.

## 28. §. A PÉNZÜGYI KÖZIGAZGATÁS.

I. Miként a IV. fejezetben előadottakból kitűnik, pénzügyi igazgatásunk rendszeres fejlődésének története nyúlik vissza a legtávolabbi; A pénzügyi igazgatásnak kiépítése főleg a hadiszükségletek miatt már akkor megindult, amikor a közigazgatást egyéb feladatok még alig érintették. Egyúttal jellemző, hogy a pénzügyi és hadügyi igazgatás fejlődéséi minden állam mindig nagy súlyt helyeztek. Ezt láttuk az abszolútizmus ideje alatt is, amikor a pénzügyi igazgatást nálunk is újjászerveztél. Ráműtöttünk arra, hogy az új szervezetet 1867 után is megtartottuk. Azóta pénzügyi igazgatásunk továbbfejlődött és mondhatjuk, hogy máig megtartotta szervezet, eljárás és szakszerűség terén előnyös szerepét többi igazgatási ágak fölött.

A pénzügyi igazgatás legnagyobb előnye az, hogy szemben a legtöbb más tárccal, alkalmazottainak az általános képzésen kívül a speciális szakképzettséget legnagyobb mértékben előírja és annak szakvizsgák letételével való igazolását megköveteli. Ehhez járul, hogy a pénzügyi minisztérium fogalmazói karának kiegészítése már régtől kezdve akkeri történik, hogy a fogalmazói státusz csak a miniszteri titkári álláson kezdődik és így azt a külső szolgálatban kipróbált legkiválóbb erőkből válogatják össze. Tehát a pénzügy az az igazgatási ág, amelynek nemcsak tradíció és joga van legjobban kiépítve, hanem amely személyzetének kiképzés tekintetében is a legmegfelelőbb módszereket alkalmazza. Ennek hatás

látszik a pénzügyi közigazgatás racionalizálására a pénzügyminisztérium által készített alább ismertetendő javaslatokon is.

A pénzügyi közigazgatás főfeladata az állami szükségletek fedezésére szolgáló bevételekről való gondoskodás.

Állami adóbevételeink az 1930/31. évi költségvetésben a következő összegekkel vannak előirányozva:

<i>Egyenes adók :</i>	földadó.....	31,000.000
	házaadó .....	68,000.000
	társulati adó .....	20,000.000
	jövedelemadó .....	45,000.000
	vagyonaadó .....	11,000.000
	rokkantadó .....	10,000.000 <sup>1</sup>
	betegápolási pótaadó ....	24,860.000 <sup>2</sup>
	vegyes bevételek .....	1,800.000
	Egyenes adók összesen:	210,660.000
<i>Forgalmi adók és illetékek :</i>		
Forgalmi adók:	általános forgalmi adó ..	99,000.000
	cukorraépa „ „ ..	750.000
	értékpapír „ „ ..	1,500.000
	fényűzési „ „ ..	10,000.000
	adópótlék, pénzbüntetés és bírság .....	150.000
	Forgalmi adók összesen	111,400.000
Illetékek:	vagyonátruházási illetékek	41,000.000
	okirati „	49,500.000
	törvénykezési „	7,500.000
	közigazgatási illetékek és díjak .....	5,000.000
	fuvarozási illeték .....	16,000.000
	késedelmi kamatok, bírsá- gok és felemelt illetékek	400.000
	Illetékek összesen ....	119,400.000
	Forgalmi adók és illeté- kek összege .....	230,800.000
<i>Fogyasztási adók :</i>	szeszadó .....	27,858.080
	sőraadó .....	7,384.000
	cukoraadó .....	44,000.000
	ásványolajaadó .....	15,796.000
	gyujtószeradó .....	4,080.000
	szivarkahüvely- és szí- varkapapíraadó .....	1,338.240
	vegyes bevételek .....	540.000
	Fogyasztási adók összege	100,996.320

<sup>1</sup> A népjóléti tárcánál.

<sup>2</sup> A népjóléti tárcánál 22,872.000, a vallás- és közoktatásügyi tárcánál 1,988.000 P.

<i>Vámjödék</i> .....	108,179.000
<i>Dohányjödék</i> .....	158,000.000
<i>Egyéb állami jövedékek : sójödék</i> .....	24,190.000
mesterséges édesítőszer	
állami egyedárusága...	120.000
osztálysorsjáték .....	1,879.580
<i>Egyéb állami jövedékek</i>	
összesen .....	26,189.580
<i>Együtt</i> .....	<u>834,824.900 P</u>

A legkiadósabb állami bevételi forrás ma is az egyenesadó. 1860-tól a háborúig az adóteherből az egyenesadóra eső százalék, ha csökkenő irányt mutat is, mindig a legnagyobb volt és a háború utáni években újból növekedett. Ez a fejlődés egyébként párhuzamos a külföld fejlődésével is. Pénzügyi igazgatásunk állapotának megítélésénél tehát nemcsak a legtermékenyebb, hanem egyúttal jogosult szempont is egyenesadórendszerünk fejlődéséből kiindulni.

A magyar egyenesadó-rendszer alapjául az 1850. november 20-án kelt volt cs. kir. helytartósági rendelettel Ausztriából átültetett hozadéki adórendszert szokták megjelölni. Helyesen azonban rá kell mutatnunk arra, hogy a közös teherviselésről szóló 1848. évi VIII. t.-c. rendékek zéseinek megfelelően már Kossuth Lajos, az első felelős magyar kormány pénzügyminisztere dolgozott ki és nyújtott be az akkori nemzetgyűlésnek törvényjavaslatokat, amelyek szerint négy egyenesadó, nevezetesen földadó, házadó, keresetadó és fejadó lépett volna érvénybe. E javaslatokat azonban az akkori nemzetgyűlés sem emelhetette törvényre, de hatásuk az abszolutisztikus rendeletekben is felismerhető és mindenestre mutatja az első népképviselői kormánynak akkori modern pénzügyi törekvéseit.

1867 után is évtizedekig fennállott egyenesadó-rendszerünk a valóságban az abszolutizmus alatt az osztrák kormány által kiadott rendeleteken nyugodott, amelyek a földadó, a házadó, a három osztályból álló személyes kereseti adó és a szintén három osztályú jövedelemadó életbeléptetésére vonatkoztak.

Az alkotmányosság helyreállítása után az adójövedelmek fontosságának biztosítása érdekében a törvényhozás addig is, míg önálló adórendszer alkotásához juthatott, évről-évre hatályban tartotta az abszolutizmus által bevezetett adókat, hogy ezáltal azokat alkotmányos alapra helyezze.

Csak 1875-ben került a sor rendszeres adótörvények alkotására, amelyek azonban az adóztatási alapelveket jórészt fenntartották és inkább csak formai változtatásokat jelentettek. Az 1875. évi VII. t.-c. fenntartotta a földadót, a XXIII. t.-c. a házadónak mindkét osztályát (házbér- és házosztály adót), a XXII. t.-c. az addigi jövedelemadó III. osztályából külön tőkeamat- és járadékadót, a XXIV. t.-c. a jövedelmi adó I. osztályából részben a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok önálló adóját, a XXVII. t.-c. szintén a jövedelmi adó I. osztályából az önálló bányaadót, a XXIX. t.-c. pedig a négyosztályú új kereseti adót létesítette, melynek I. és II. osztálya az addigi személyes kereseti adót, III. és IV. osztálya pedig az addigi jövedelmi adónak a fent említett külön törvények által nem érintett maradványait foglalta magában. A személyes

kereseti adónak I. osztályát az 1873. évi VIII. t.-c. már korábban megszüntette, úgy, hogy az azóta a korábbi három osztálya helyett csak kettőre oszlott. Ezt az 1875. évi adórendszert a törvényhozás még abban az évben a XLVII. t.-c.-kel megalkotott általános jövedelmi póttadóval nem elméleti okokból, hanem tisztán fiskális érdekből egy emelettel toldotta meg. Ez a törvény nem alanyi, hanem tisztán tárgyi adó, a hozadéki adókra kivetett elég súlyos adópótlék, amely tehát ahelyett, hogy mint a modern jövedelmi adó, a tárgyi adók aránytalanságait korrigálná, azokat csak fokozta.

Az ezután következő évtizedekben csak novelláris módosítások történtek, Wekerle Sándor azonban már első pénzügyminisztersége alkalmával, kevéssel azután, hogy az állami háztartás egyensúlya maradandóan helyreállt, elérkezettnek látta az időt arra, hogy adórendszerünk reformálását kezdeményezze.

Az egyenesadó-reformok tárgyában összehívott szakbizottság elé 1893-ban terjedelmes memorandumot terjesztett, amelyben azt állapítja meg, hogy „nem az állami szolgáltatások nagyságában, hanem az egyéb szolgáltatások sokaságában rejlik az adózás terhes voltának a súlypontja”. Ezért szükségesnek tartja az egyenes és fogyasztási állami adókon kívül az önkormányzati hatóságok adórendszerének szerves reformját is. Mivel azonban az egész feladat egyszerre meg nem oldható, első lépésként az állami egyenesadók reformját akarja megalkotni és ennek kulcsát sem a közszolgáltatások leszállításában, hanem azok arányosításában és elviselhetőbbé tételében találja.

A reformok ekkor nem valósultak meg, csak Wekerle második miniszterelnöksége és pénzügyminisztersége alatt 1909-ben, amikor új, részben az 1893. évitől eltérő javaslatokat terjesztett elő. Ekkor is az egész egyenesadórendszernek organikus reformjára, nem pedig csak novelláris módosításaira törekedett úgy, hogy javaslatainak elfogadása egyenesadórendszerünknek az 1875. évi első után, második szerves reformját jelentette. Az 1909. évi V-XII. törvénycikkbe iktatott Wekerle-féle adótörvények közül azonban csak a föld- és a házadóról szólók léptek nyomban életbe, a többinek életbeléptetése nagyon elhúzódtott.

A XIX. század utolsó negyedében a közigazgatási szükségletek nagy megnövekedése, valamint a szociális szempontok előtérbe nyomulása annak az elvnek elterjedésére vezettek, hogy a tárgyi adózás és egyenlő teherviselés kizárólagos fenntartása mellett az adóbevétel olyan fokra emelni nem lehet, amely az összes állami szükségletek fedezésére elegendő, mert az különösen a gyengébb adóalanyoknak elviselhetetlen megterhelésére vezet. Elkerülhetetlen tehát, hogy az egyesnek teherbíró képességét lehető pontossággal megállapítsák és adóterhét annak figyelembevételével emeljék. Ez másként, mint az adóalany egész személyes jövedelmének megállapítása útján nem történhetik, bármilyen forrásokból származik is az. Az adóknak ezt a nemét nevezik *személyit vagy alanyi adóknak*. Ez az egyetlen mód arra, hogy az adóalanynak személyes viszonyai az adónál figyelembevehetőek legyenek, hogy a jövedelem növekedésével fokozódó teherviselő képesség az adónak növekedő arányban való emelése útján igénybe vétessék, tehát az adózásba progresszivitás vitessek be, ami a leggyengébb adóalanyok, a létminimum teljes adómentességének elismerésén kezdődik. A személyi adóknak két faja van elterjedve;

a jövedelmi és a vagyonadó. Ezeknek bevezetése Wekerle adóreformjának is egyik főérdeme. Életbeléptetésük azonban elhúzódott. A jövedelem- és vagyonadót hadsegélyezési célokra a háború alatt ugyan részben már igénybevétték, azokat azonban tulajdonképpen csak az 1920. évi XXIII. t.-c. léptette életbe lényeges módosításokkal.

1922-ben Kállay Tibor pénzügyminiszter az 1875 óta toldozott-foldozott és 1909-ben csak papíron megreformált egyenesadó-rendszerünket újabb rendszeres reformnak vetette alá, amely azt egyszerűsíteni és néhány rendszeres törvénybe foglalva áttekinthetőbbé tenni, tehát racionalizálni igyekezett. A Kállay-féle reform a jövedelmi és vagyonadóra nem terjedt ugyan ki, mégis a társulati adóval az alanyi adókat is érinti.

A törvényhozás az 1922. évi XXII t.-c.-ben a földadótörvényt épp úgy, mint 1909-ben, újból csak novellárisan módosította, a XXII. t.-c.-ben azonban egységes új házadótvörvényt alkotott, mely a házbéradó és házosztályadó közti különbséget megszüntette, s viszont a törvényhatóságokat felhatalmazta, hogy saját háztartásuk céljára fényűzési lakásadót szedhessenek. A XXIII. t.-c.-ben megreformálta az általános kereseti adót és megszüntette annak osztályait. Az I. és II. osztály által sújtottakat kihagyta, a szolgálati és munkabér viszonyból származó jövedelmeket, amelyeket Wekerle a jövedelemadótörvény keretében akart megfelelő elbánásban részesíteni, a kereseti adó hatálya alatt megtartja, csak azokra, valamint az állandó üzlethely nélkül működő hálóokra és külföldi utazókra a szabad kereseti tevékenységből származó jövedelem kulcsától eltérő kulcsot állapít meg, tehát a kereseti adó osztályait megszüntette ugyan, de azt teljesen egyöntetűvé tennie azért nem sikerült. Az 1922. évi XXIV. t.-c.-ben viszont a társulati adót kodifikálta, ami a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok addigi kereseti adójának és azok jövedelmi adójának helyébe lépett. Az önálló bányaadót megszüntette és azt részben az általános kereseti adóba, részben a társulati adóba osztotta be, az önálló tőkekamat- és járadékadót szintén megszüntette és részben az általános kereseti adóba, részben az okirati illetékebe akarta olvasztani, végül az általános jövedelmi pótagadót is, amely mindaddig az általános jövedelmi adóval párhuzamosan fennmaradt, hatályon kívül helyezte. Ezáltal a különböző egyenesadók után kivethető hadipótlék (1918. évi IX. t.-c., 1920. évi XXIII. t.-c.) is megszűnt, kivéve az 1921. évi XXIII. t.-c. 17. §-a által létesített és az 1923. évi XXXII. t.-c. 9. §-a által megreformált kincstári házhaszonrészesedést, ami továbbra is fennmaradt. Az 1923. évi VII. t.-c.-ben pedig a közadók kezelésére vonatkozólag alkotott egységes új törvényt, melybe a Wekerle által az 1909. évi XII. t.-c.-ben a közszolgáltatások egyesített kezelésére vonatkozólag tervezett számos, addig egyáltalában életbe nem léptetett rendelkezést is felvett és az 1909. évi XII. t.-c.-et teljesen hatályon kívül helyezte.

Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. t.-c., az úgynevezett szanalási törvény, a) mellékletében a bevételek fokozására vonatkozó rendelkezések közt az egyenesadóra vonatkozólag több rendelkezést tartalmaz. Így a földadó kulcsát a kataszteri tiszta jövedelem 25%-ára emeli, egyes egyenes adóknak (tőkekamat-és járadékadó, nyereségyadó, szállítási és vasúti hadi adó, vadászati és fegyveradó) illetékekké való átalakítását rendeli el és az alanyi adók közül is a jövedelem- és vagyonadó kulcsát, valamint a társulati adónak az 1922. évi



XXIV. t.-c.-ben megállapított némely adótételét az 1924. évtől kezdve módosítja s azoknak az aránytalanságoknak a kiegyenlítésére, amelyek azáltal álltak elő, hogy az 1916. év óta keletkezett jelentékeny vagyonszaporulatok annak idején nem vonattak kellő mérvben jövedelem- és vagyoadó alá, a pénzügyminisztert felhatalmazta, hogy azt a vagyonszaporulatot, amellyel az 1923. év végén mutatkozott vagyonállag az 1916. év végén mutatkozott vagyonállagát meghaladta, kivételesen, az 1924. évre külön vagyoadópótlékkal róhassa meg. A legfontosabb felhatalmazása azonban a szanálási törvénynek az, hogy a közszolgáltatások 1924. évtől kezdve ismét aranykorona alapulvétele mellett vethetők ki és ezáltal az adóügyi törvényhozásnak a pénzérték állandóságának megszűnté óta ingatag alapja újból megszilárdult.

Ugyanez a melléklet I. 3. pont (2) bekezdésében a pénzügyminisztert felhatalmazza, hogy a pénzügyi törvényekről, utasításokról és rendeletekről hivatalos összeállításokat adhasson ki. E nagyfontosságú felhatalmazás alapján, amelyet az 1927. évi V. t.-c. 38. és 39. §-ai lényegesen kibővítenék, 1927-ben jelent meg az állami egyenesadók hivatalos összeállítása (H. Ö.), amely külön kötetekben magában foglalja a föld-, ház-, kereseti-, társulati-, jövedelem- és vagyoadóra, valamint a közadók kezelésére vonatkozó törvényes rendelkezéseket és azok végrehajtási utasítását, valamint külön füzet jelent meg a rokkantellátási adóról, a közúti gépjárművek közúti adójáról és a földbirtokrendezés során kiosztott földek ellenértékének megállapítására és kezelésére vonatkozó rendeletekről. Ezek a hivatalos összeállítások rendkívül megkönnyítik a tételes jogszabályok áttekintését. Jogi szempontból azonban sajnálatos, hogy e hivatalos összeállítások úgy készültek, hogy nem is utalnak bevezetésükben arra a törvényes felhatalmazásra, amelynek alapján kiadhatók voltak. Pedig azt, hogy valósággal a korábbi törvények helyébe léptek, legjobban mutatja az az újabb törvényhozási gyakorlat, hogy a földadóra, a jövedelemadóra és a vagyoadóra, a kereseti adóra, valamint a közadók kezelésére vonatkozó törvényes rendelkezések módosításáról és kiegészítéséről szóló 1929. évi XXIII. t.-c. közvetlenül ezeket a hivatalos összeállításokat módosítja és pl. 1. §-a a következőképen kezdődik: „A földadóról szóló 1927. évi 100. M. P. számú hivatalos összeállításnak az adó kulcsát megállapító 22. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: stb.”

II. Ez a rövid áttekintés mutatja egyenesadó-rendszerünk múltját. Ennek a fejlődésnek ismerete nélkül nem érthetjük meg a pénzügyi igazgatás mai problémáit és racionalizálásának ebből folyó programját.

Pénzügyi adminisztrációnk munkaterhe az adórendszer és a szervezet egyszerűsítésére és javítására irányuló állandó törekvés ellenére is, a háború után növekedett. Ennek főbb okai, amint azokat maga a pénzügyminisztérium összeállította, a következők:

A békeidőbeli túlnyomó házosztályadó helyett ezidőszerint az egész vonalon a tényleges bérekhez és bérértékekhez igazodó házadó van életben. A háromévenként kivetett III. osztályú kereseti adó, továbbá a foglalkozási kategóriák szerint fixtételű I. osztályú kereseti adó helyett ezidőszerint az évenkénti kivetés alá eső s a tényleges jövedelem kinyomozásán alapuló kereseti adó van. A régi nyilvános számadásra kötelezett vállalatok adója jóformán a mérleg szerinti nyereségre alkalmazandó adótételek kiszámításából állott, mert a mérlegsérthetlenség elve mellett

a titkos és ki nem mutatott tartalékok adózatlanul maradtak. A helyébe lépett társulati adó ezzel szemben a tényleges üzleti eredmény megadóztatásának az elvén alapult, s ezidőszerint a valóságos nyereség kidolgozása, az üzleti mérlegnek adómerleggé alakítása képezi az adókivetésnek elsőrendű feladatát. A tisztán pótlék jellegű általános jövedelmi pótdadó helyett a személyes természetű jövedelemadó egymagában óriási munkatöbblet, a vagyoadó pedig a békeévekben egyáltalán nem ismert új adónem. Egészen új feladat a vagyonszállás és földbirtokpolitikai célokra igénybevett ingatlanokból kiosztott földek ellenértékének az adminisztrációja, mely előre nem sejtett mértékben szaporította az eddigi munkát. Új adó a közúti gépjárművek közúti adója, amely szintén jelentékeny adminisztrációt igényel.

Új és nagymértékű feladatot ró a földadószemélyzetre a földbirtokreform-törvény végrehajtása. A csonka ország területén lévő 3.427 városnak és községnek csaknem mindegyikében végrehajthatik a földbirtokrendezés. Mindezeknek a községeknek a földadókivetés alapjául szolgáló földadókataszteri munkálatait a birtokrendezés folytán beállott változások figyelembevételével át kell alakítani. Ez az átalakítási munkát minden községet illetőleg helyszíni eljárást és irodai feldolgozást igényel és a minimumra redukált földadónyilvántartási személyzetnek rendkívüli munkatöbbletet jelent. Ugyancsak új munkafeladatot hozott a törvényhozásnak az a rendelkezése, hogy az érdekelt földbirtokos a kataszteri tiszta jövedelem aránytalansága és bizonytalansága címén földjeinek új osztályba sorozását és így az adóalap új megállapítását kérheti. A földadóalanyok részére biztosított ez a jog, amellyel azok elég gyakran szoktak élni, 1922 előtt földadó rendszerünkben ismeretlen volt.

De megnövekedtek azok a feladatok is, amelyek már a békeidőben is megvoltak. Ennek az az oka, hogy a háborút megelőző időben a földadó nem volt annyira számbavehető teher és iránta az adózó közönség csekélyebb érdeklődést tanúsított. Még az adó csökkentését eredményező művelési ág- és adótárgyváltozásokat is alig jelentette be. Ezt bizonyítják a következő adatok. 1913-ban Nagymagyarországon adótárgy- és művelési ágváltozást és ideiglenes adómentesség iránti adót jelentettek be 893 községből, 1914-ben 1083 községből, 1928-ban Csonkamagyarországon 1793 községből, 1929-ben pedig 1826 községből, ami minden esetben helyszíni eljárást és az illető község kataszteri munkálatainak kiigazítását teszi szükségessé. Újabban az állami földmérések munkája is meg van gyorsítva, ami szintén emeli a munkát. A fogyasztási adók kezelésének munkáját a legnagyobb mértékben emelte az a törvényes intézkedés, mely az átalányozás alá eső szeszfőzést fokozatosan, 1924-ben pedig véglegesen megszüntette. Az átalányozás helyébe a termelési adó alá eső központi, községi (városi), egyesületi és egyéni szeszfőzdek rendszere lépett. Ezen szeszfőzdek engedélyezése, az engedélyezés után beálló változások jóváhagyása, a szeszfőzdek hitelesítése, a szeszfőzdek üzemével kapcsolatos lajstromok és feljegyzések megvizsgálása, valamint általában e szeszfőzdekben alkalmazott és az alkohol megállapítására szolgáló szeszmérő gépekkel összefüggő külső szolgálat azok a momentumok, amelyek a munkatöbblet forrásai. A békebeli Magyarországnak a jelenlegi Magyarország területén 213 fogyasztási adó és egy termelési adó alá eső szeszfőzdeje volt. Ezzel szemben a jelenlegi Magyarország területe-

ten most a fogyasztási adó alá eső szeszfőzdek száma 262, a termelési adó alá eső szeszfőzdeké pedig 1687.

A fogyasztási adók közt meg kell említenünk, hogy a háború óta a gyújtó, a gyújtószer, a szivarkapapír és a szivarkahüvely, a tűzkő utáni adók új adónemek.

A forgalmi adó szintén új adónem és az illetékek körül is van sok munkatöbblet. Az országot a háború után új adóvonallal kellett körülvenni.

Ez a munkatöbblet okozta, hogy, míg a csonkaország területén 1913. évben 388 pénzügyi fogalmazási tisztviselő dolgozott, ma a pénzügyigazgatóságoknál és a velük egy költségvetési címet alkotó hatóságoknál 826 fogalmazási tisztviselői állás van rendszeresítve. Fejlődés van másutt is, *például egészen új a forgalmi* adókezelés, amelyben ma 259 körzeti forgalmi adóhivatalban 1275 forgalmi adóellenőr működik, mint új ember. Jelentős a változás az adóhivatalok tekintetében is. A m. kir. adóhivatalok 1924. évi június hó 30-áig az összes állami készpénz- és értékkezelési teendőket ellátták. 1924. évi július hó i-ével a m. kir. adóhivatalok a szanalási törvényben adott felhatalmazás alapján elsőfokú pénzügyi hatóságokká szerveztettek át s ez alkalommal az egész állami pénzkezelés a postatakarékpénztár ügykörébe utaltatott. Amilyen szerencsés volt azonban az a reform, hogy az állami pénzkezelést a postatakarékpénztár vette át, sajnos, épp oly kevéssé vált be a másik, amelynek tekintetében a nézetek a reform elrendelésekor is megoszlottak. Ma már megállapítást nyert, hogy a m. kir. adóhivatalok ugyanis az elsőfokú hatóságokká történt átszervezésük folytán rájuk hárult feladatoknak kielégítő mértékben megfelelni nem képesek. Működésük fogyatékoságának alapokául az jelölhető meg, hogy az adóhivatali személyzet a jogi képesítés adta nagyobb látókört és a megfelelő judíciumot a legnagyobb részben nélkülözi. Igaz ugyan, hogy a kir. adóhivataloknál 1244 főnyi állampénztári tisztviselő mellett 164 fogalmazási tisztviselő is működik, a tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ez az aránylag csekély számú fogalmazási személyzet arra, hogy a királyi adóhivataloknak kifogástalan működését biztosítsa, nem elégséges.

A helyzet mielőbbi orvoslása és az adóhivatali adminisztráció megjavítása szükségesnek látszik és ha az adóhivatalok továbbra is fenn tartatnak, elkerülhetetlen, hogy személyzetük fogalmazási tisztviselőkkel megerősíttessék, de ez csak a fogalmazási tisztviselők létszámának szaporítása útján oldható msg.

Kézenfekvő az a kérdés, hogy olyan szerv, amely több éves irányítás melletti gyakorlat után sem képes a hivatásának kifogástalanul megfelelni, egyáltalán fenntartassék-e, avagy e szervnek megszüntetésével annak jelenlegi ügyköre más szervre (pénzügyigazgatóság) háríttassék át, miáltal nemcsak a fogalmazási kar létszámának szaporítása maradhat el, hanem az adóhivatalok személyzetének egy része is feleslegessé válnék.

A kir. adóhivatalok megszüntetése ellen két érvet szoktak felhozni. Az egyik az, hogy a kir. adóhivataloknak ezidőszerint nemcsak az adókvetés és más azzal kapcsolatos elsőfokú hatósági eljárás, hanem a könyvelés, a községi adókezelés és behajtás ellenőrzése, egyes állami követelések egyénenkénti nyilvántartása stb. is feladatát képezi s ezekben a vonatkozásokban általában megelégedésre működnek, azaz van olyan

munka is, amit nem végeznek rosszul. Megszüntetésük esetén ezeket a feladatokat az adókövetésekkel együtt más szervre, a kir. pénzügyigazgatóságokra kellene áthárítani. Ez azonban a jogkereső közönségnek a hatósággal való érintkezését ugyan megnehezítené és a jogkeresést az adózókra nézve esetleg költségesebbé tenné, de nem jelentene mást, mint csak az átszervezés előtti állapotra való visszatérést. A másik érv az, hogy mivel a kir. adóhivatalok nem régen ruháztattak fel mai hatáskörükkel, megszüntetésük ingadozás látszatát keltené.

Mindkét érv azonban elég gyengének látszik az adóhivatalok munkája ellen megállapított kifogásokkal szemben, úgy hogy a pénzügyi közigazgatás egyszerűsítése és racionalizálása terén az adóhivatalok megszüntetése alapos megfontolást kíván, ami mellett azok a dologi megtakarítások is szólnak, amelyek az adóhivatalok megszüntetéséből, sőt esetleg épületeinek értékesítéséből előállhatnak.

III. A fenti fejtegetések mutatják az új, megnövekedett feladatokat, amelyekkel a pénzügyi adminisztráció a mai Magyarországon szemben áll. Régi tradícióihoz mérten igyekszik azoknak is megfelelni, de egyúttal a racionalizálás követelményét is szem előtt tartva, tesz a pénzügyminisztérium számos célszerű és érdekes javaslatot adminisztrációjának egyszerűsítése iránt. Ezek az adózó közönség számára is sok könnyítést és egyszerűsítést jelentenek, tehát részben az ú. n. külső racionalizálás körébe tartoznak, ami az adófizető állampolgárok közvéleménye szempontjából nagyfontosságú. Ezek a következő kérdésekre vonatkoznak:

1. *Az adóösszeírás.* Az állami egyenesadó kivetésének egyik előmunkálata az adókötelezett személyek és az adótárgyak összeírása. A művelet célja az, hogy a község területén minden adóköteles személy és tárgy a tényleges állapotnak megfelelően adóztatás végett számbavéttessék.

A jelenleg érvényes szabályok szerint az összeírás a legalább 4000 lelket számláló községekben évenként, 4000-nél kisebb lélekszámú községekben 3 évenként történik. Az összeírási munkálatokat a helyi viszonyokat alaposan ismerő és az egyenes adóügyekben jártas községi, illetve városi közegeknek kell végezniök. Az összeírás összeírási ívek kitöltése útján történik. Az általános adóösszeírási ívek adatai részben az általános kereseti adó, részben a jövedelem- és vagyoadó kivetése során használatnak fel, de egyes adatai a házadó és a helyhatósági közszolgáltatások kivetésének céljaira szolgálnak. Ezzel az állapottal szemben a pénzügyminisztériumban létesített racionalizálási bizottság javaslata úgy szól, hogy az összeírás 3000-nél nem nagyobb lélekszámú községben 6 évenként, 3000 és 10.000 közti lakossal bíró községben 3 évenként és 10.000-nél több lakosú községben vagy városban egyévenként történjék. A helyszíni tapasztalatok szerint ugyanis kisebb lélekszámmal bíró és túlnyomóan agrárjellegű helységekben úgy a lakosság, mint annak vagyoni viszonyai meglehetősen állandósult képet mutatnak.

Az eddigi összeírási rendszernek javasolt megváltoztatásával a következő munkamegtakarítás érhető el: 3000 lélekszámon alul van kb. 3000 község. Itt a három év helyett hatévenkénti összeírás a munka felét megtakarítja. 3000 és 10.000 lélekszám közt van 367 község. Figyelemmel arra, hogy 3000 és 4000 közti lélekszám mellett a munka mennyisége nem változik, az évi összeírás helyett háromévenkénti összeírással a jelenlegi munka hozzávetőlegesen 60%-ára csökken. A 10.000-en felüli lakossággal bíró

községekben és városokban a munka változatlan marad, ezeknek a száma azonban csak 95.

Az összeírási ív jelenlegi formájában komplikált. Azt egyszerűsíteni lehet, viszont az összeírási ívet ki kell egészíteni mindazokkal az adatokkal, amelyek a helyhatósági stb. adók kivetéséhez szükségesek és ezzel kapcsolatban a helyhatósági adók (közmunka, ebadó, haszonállat összeírás) céljaira ezidőszerint szabályrendelet stb. alapján a szokásban lévő külön összeírások teljesen megszüntetendők, amiáltal nemcsak a többszörös összeírással járó igen jelentékeny munka, hanem az adózó többszöri zaklatása is megtakarítható.

2. *Adóbevallások.* A bizottság az ezidőszerint használatos és a dolog természete szerint igen komplikált jövedelem- és vagyoadó, továbbá általános kereseti adóbevallásokat, különösen az egyszerűbb falusi népesség igényeinek és szellemi képességeinek megfelelő egyszerűbb formába tartja szükségesnek önteni, s az adózók nagy tömegét, akik rendszerint csak egy-két jövedelem-forrással, vagy vagyontárggyal bírnak, olyan áttekinthető és egyszerű bevallási ívnyomtatvánnyal ellátni, melyet saját maguk is képesek külső segítség nélkül kitölteni.

3. *A jövedelem- és vagyoadó kivetési rendszerének módosítása.* A jövedelem- és vagyoadó, különösen ha a gazdasági viszonyok lényeges változása következtében a rögzítés mai rendszerével szakítani kell, hozadékaéhoz mérten túlságosan igénybe veszi az adóigazgatás szerveit, aránylag igen nagy és drága adminisztrációt igényel. Figyelembe veendő, hogyha az adóalapok kimunkálására vonatkozó anyagi jogszabályokkal szemben a mai szabályoknál egyszerűbb, könnyebben és gyorsabban keresztülvihető értékelési szabályok alkalmaztatnának, a jövedelem- és vagyoadó elveszítene a jelenlegi jogszabályoknak köszönhető rugékonyságát és lényegében egyszerűbben kivihető lenne ugyan, de egyúttal nyersebb, az élethez kevésbé simuló, úgy hogy az ilymódon egyszerűbbé tett adó a valódi értelem szerint vett jövedelem- és vagyoadónak már nem is volna nevezhető. A probléma tehát az, hogy a kivetés az anyagi jogszabályok érdemleges változtatása nélkül az eljárási szabályok megváltoztatása mellett olymódon egyszerűsítettessék, hogy a jelenlegi bevételi eredmény lényegesen kevesebb technikai munkával is elérhető legyen.

A mai kivetési eljárásnak a sarkpontja az, hogy a jövedelem- és vagyoadót az adózó állandó lakóhelyén kell kivetni. A lakóhely szerinti adóztatás és a külön jövedelem- és vagyoadó lajstromának bevezetése olyan körülményes rendszert eredményezett, hogy azzal az adókivető hatóságok csak az adóalapok *rögzítésének* szerencsés gondolata segítségével tudtak megbirkózni. De a rögzítés is bizonyos nyilvántartási eljárást tesz szükségessé és így született meg a nyilvántartások legkörülményesebb formája, a törzslap.

A bizottság az egyszerűsítésre azt a javaslatot teszi, hogy *a)* a jövedelem- és vagyoadót nem az adózó lakóhelyén, hanem azon a helyen kell kivetni, ahol az egyes jövedelemforrások, vagy vagyontárgyak fekszenek. Ebben az esetben a jövedelem- és vagyoadóra vonatkozó bevallás a hozadéki adók kivetése céljából szükséges bevalláson tehető meg, az adóalapok is a hozadéki adók céljait szolgáló kivetési iratokon munkálандók ki és a jövedelm- és vagyoadó kivetése is külön lajstrom helyett a föld-, ház- vagy általános kereseti adólajstrom e célra nyitandó hasábjában történjék.

b) Azokról az adózókról, akiknek több jövedelemforrásból eredő jövedelmük van, jelenlegi törzslapjuk helyett törzskönyvet kell nyitni, ebben az adózó összes jövedelem-forrásait nyilván kell tartani és amint az egyes jövedelemforrások, illetőleg vagyontárgyak fekvési helyükön az a) alattiak szerint már megadóztattak, az adózó lakóhelyén újból számbaveendők és az összesítésből (kumulálásból) eredő adótöbblet az adózó terhére a lakóhelyén változási kimutatás útján előírandó.

A bizottság helyszíni vizsgálatai során megállapította azt, hogyha a kis falusi házakat, illetőleg azoknak alig számottevő hasznóértékét (a legtöbb ház hasznóértéke a 200 pengőt sem éri el) a földbirtok jövedelmével, vagy a hasznóhajtó foglalkozások (ipar, kereskedelem) jövedelmével együtt vesszük számításba, a jövedelem- és vagyoadó kivetése az adózók több, mint 75%-ánál a földadó, illetőleg a kereseti adó kivetésével együtt és ugyanazon lajstromban történhetnék, mert az ily adózóknak a földbirtok, az ipar, vagy üzlet jövedelmén kívül számottevő más jövedelmük rendszerint nincs. A javasolt rendszerrel tehát a jelenlegi jövedelem- és vagyoadó lajstroma, valamint a törzslapok vezetésével járó munka 75%-át meg lehet takarítani. A reformnak egyebek mellett nagy előnye lesz az is, hogy a lakóhely folytonos változása az egy jövedelemforrással rendelkező adózóknál nem fog szerepet játszani. Hogy ennek milyen nagy jelentősége lesz különösen a fővárosban, és hogy ennek következtében az országban hány főkönyvi számla és hány idegen helyen történő behajtás fog feleslegessé válni, illetőleg véglegesen megszűnni, arra számítani lehet, de számokban felbecsülni bajos.

Az új rendszerre való áttérés azonban nem jelentené az adózókra jelenleg oly megnyugtató rögzítés feladását, mert a rögzített adóalapok az új kivetési rendszer mellett is fenntarthatók mindaddig, amíg teljesen új adókvetés nem rendeltetik el, vagy amíg az adóalapok felmondás következtében újból meg nem állapíttatnak.

A jövedelem- és vagyoadó egyik legnagyobb technikai nehézsége a *kumulálás*, vagyis az adóalany minden jövedelmének és vagyonának összpontosítása abból a célból, hogy a progresszív adókulccsal meg lehessen fogni. Ez roppant nagy munka, sok késelem okozója és mégis gyakran előfordul, hogy egyes vagyontárgyak és jövedelemforrások kimaradnak. Az ezen adókra vonatkozó anyagi jogszabályoknak azok személyi adó jellegét nem érintő bizonyos módosításával e téren is nagy egyszerűsítést lehetne elérni, s a bizottság errenézve az alábbi érdekes javaslatot teszi.

A vagyoadónál a kumulálás nehézségén az adózók túlnyomó többségére nézve egy csapással segíteni lehet a vagyoadónak egy tárgyi alapadóra és egy progresszív surtax-ra való kettéválasztásával. A vagyoadó kulcsa ma 120.000 pengőig nem progresszív, hanem változatlanul 1%. Ezeket a kis vagyonokat progresszió céljából való összeszedés helyett meg lehetne adóztatni a vagyontárgy helyén a föld-, ház-, kereseti- és társulati adó kivetése kapcsán, legcélszerűbben abban a hozadéki adólajstromban, amelyben az illető vagyontárgyból eredő jövedelem meg van adóztatva. Ezáltal ezeknek a kisebb vagyonúknak, amelyek azonban a vagyoadótételeknek túlnyomó többségét teszik, vagyoadóval való megfogása egészen rövid számítási műveletté egyszerűsödik. A progresszió céljából pedig csak azokat a vagyonokat kellene kumulálni, amelyek ezt az értékhatárt valószínűleg meghaladják. Sőt mivel a progresszió 120.000 pengőn felül is

eleinte igen lassan emelkedik, az értékhatárt, amelyen alul valamely vagyon a progresszív surtax alól mentes, esetleg magasabban is meg lehetne állapítani. 150.000 pengőnél a kulcs például 1-04%, oly csekély többlet, amit aligha ér meg a kumulálással járó adminisztráció költsége.

1929-re 249.000 adóalanynak 11.1 milliárd pengő bruttó vagyonértéke vonatott vagyonadó alá. Ebből 150.000 pengőn alul volt 233.000 adóalany 6 milliárd pengő vagyonnal és 6.1 millió pengő vagyonadóval, 150.000 pengőn felül 16.000 adóalany 5-1 -milliárd pengő vagyonnal és 7-1 millió pengő adóval. A javaslat elfogadása esetén az eddigi 249.000 adóalany helyett tulajdonképpen csak ezzel a 16.000 vagyonadóalannyal kellene továbbra is intenzíven foglalkozni, mint akik a vagyonadóbevételeknek több mint 54%-át képviselik, míg a többi 233.000 adóalanyt, tehát az adóalanyok 94%-át, egészen röviden, a jelenlegi munka és költség csekély töredékével el lehetne intézni.

Emellett a rendszer mellett a 150.000 pengőn aluli vagyonnal bírókat a külön részletes vagyonadó vallomáadás kötelezettségétől fel is lehetne menteni, miután a földadóra, kereseti adóra és társulati adóra vonatkozó adatok és ott, ahol vannak vallomások, némi bővítéssel a vagyonadó kivetéséhez szükséges adatokat is szolgáltatathatják.

A tárgyi vagyonadónál vagy egyáltalán mellőzni kellene a létminimum megállapítását, mivel a fundált jövedelem, ha elbírja a sokszorososan nagyobb földadót, házadót és járulékait, közmunkaváltságot, stb., ily minimális megterhelést el kell, hogy bírjon, vagy pedig ha netán mégis fenn kellene tartani, azt szintén tárgyi alapon kellene megállapítani, például annak kimondása útján, hogy 2-3, vagy esetleg 5 pengőnél kisebb adótételt nem kell kivetni, (ami a 2-3, vagy 5000 pengőn aluli vagyontárgyak mentességét jelentené).

A jövedelemadónál a helyzet a következő: az 1929. évi kivetés szerint 329.000 jövedelemadó-alany közül 10.000 pengőig terjedő jövedelem alapján 310.000 adózó van 933 millió összes bruttójövedelem után 19-1 millió pengő jövedelemadóval és 19.000 adóalany 539 millió összes bruttójövedelem alapján 32\*9 millió pengő jövedelemadóval megróva. Az 1927. évi statisztikából rendelkezésre álló adat szerint a 310.000 10.000 pengőn aluli adózó közül mintegy 290.000-nek a jövedelme nem nagyobb 6000 pengőnél és 20.000 adózóé van 6-10.000 pengő között. Figyelembevéve a jövedelemadó progresszivitását, a 6000 pengőn aluli, illetőleg felüli adózókra nézve a következő megközelítő adatokat kapjuk:

	Adóalanyok		Brutto jövedelem		Adó		Egy adózó
	P.	%	P.	%	P.	%	átlagos adója
6000 P-ig terjedő adóalap	290.000	88.2	732	49.7	12.6	24.2	43.40
6000 P-n felüli adóalap..	39.000	11.8	740	59.3	39.5	75.8	1012.80
Összesen:	329.000	100.0	1472	100.0	52.1	100.0	158.40

Ebből azt látjuk, hogy az adózóknak alig egytizedrésze szolgáltatja a jövedelmi adóbevételeknek több, mint háromnegyedrészt. Kézenfekvő tehát, hogy az adózóknak többi, közel kilenc-tizedrésznél lényegesen egyszerűbb eljárást honosítsunk meg, mint amilyen a jelenlegi költséges, hosszadalmas és az adózóra nézve vexatorius jövedelemadó vallomáadás és kivetés.

A 10.000 pengőn aluli adózók jövedelemadó alá vont összes bruttó-jövedelméből az 1929. évi kivetés szerint 45.2% esett a föld- és házbirtokból eredő és 31.6% általános kereseti adó alá eső jövedelemre. Ezeket a kisebb fundált jövedelmeket egyszerűen a vagyoadónál lehetne megfogni és pedig legegyszerűbben a fent ajánlott tárgyi vagyoadónak, ha a teherviselésben minden lényeges eltolódást el akarunk érni, 1% helyett 2%-ban való megállapításával. Ily módon a 6000 pengőn aluli jövedelmeket a jövedelemadó alól teljesen mentesíteni lehet, vagyis a jövedelemadó-alanyok számát 329.000-ról 39.000-re lehet csökkenteni minden számottevő hátrány nélkül. Ez az adminisztrációnak roppant nagy előnye lenne, de épp oly előny lenne az adózókra is, mert 290.000 kis adózó mentesülne a jövedelemadó-vallomásadás, kivetés, befizetés stb. vexaturájától.

A jövedelemadó így is teljes mértékben megfelelné céljának, hogy a nagyobb jövedelmek fokozott mértékben való igénybevételét tegye lehetővé. Egyes külföldi államokban (például Angliában) a progresszív jövedelemadónak szintén hasonlóan magas a létminimuma, mint a fenti javaslat szerint lenne, a kisebb fundált jövedelmek fokozott igénybevételéről pedig a vagyoadó gondoskodnék.

4. *Egységes adólajstromok és több évre szóló egyesített adólajstromok.* A bizottság az egyszerűsítési javaslatokkal kapcsolatban foglalkozott az adókivetési lajstromok egységesítésének a gondolatával. E rendszer mellett az együttesen kezelt közadók külön lajstromai teljesen megszűnnének és a kivetés egyetlen lajstromban történne. A bizottság az egységes adólajstromnak egyfelől az előnyeit, másfelől pedig a hátrányait egybevetve arra a meggyőződésre jutott, hogy a hátrányok messze meghaladják a várható előnyöket, az egységes lajstromoknak életbeléptetése tehát nem javasolható.

Ellenben annak az analógiájára, hogy a földadónál eddig is három évre szóló lajstrom van alkalmazásban, kívánatos a 3 évre szóló lajstrom bevezetése a többi adónemnél is, még pedig a jövedelem-és vagyoadóra, továbbá az általános kereseti adóra együttes három éves lajstrom formájában.

Ennek az eljárásnak praktikus oldalait a gyakorlat a földadónál már kipróbálta és így a három évre szóló adólajstromok bevezetésétől az alábbi munkamegtakarítás elérése joggal várható.

*A házadónál* az összes adótételek száma kereken 1,444.000. Itt a különféle műveleteknél elérhető megtakarítás körülbelül 40-50%.

*A kereseti adónál* évenkénti külön lajstrom mellett egy évben lajstromozandó összesen (rögzített és nem rögzített) 475.000 tétel, 3 évi lajstrom mellett pedig egy évre esik átlagban: nem rögzített tétel 121.000, rögzített tétel 118.000, összesen 239.000 tétel. Az évi munkamegtakarítás tehát mintegy 48%.

*A jövedelem- és vagyoadónál* három évi lajstrom mellett egy évre esnék az eddigi 352.000 tétel helyett 179.000 tétel, az évi munkamegtakarítás tehát itt is 48% volna.

5. *A kis haszonbérletek után járó általános kereseti adónak és illetéknek a községeknek való együttes beszedése.*

A kis haszonbérletek kereseti adójának a rendes kivetési eljárás szerint való beszedése szerfelett sok munkát okoz, mely az ebből a forrásból elérhető bevétellel nincs arányban. Az illetékbeszedést viszont a kis haszon-



bérletek után a rendes illetékügyi szabályok alkalmazásával sikeresen végrehajtani túlnyomórészt nem is lehet.

Ezért külön szabályozásra volna szükség a 20 kat. holdnál nem nagyobb földhaszonbérletekre vonatkozólag, kivéve azonban a kerti és zöldségművelésre, valamint a gyógynövénytermelésre való haszonbérleteket. Ezeknél a kis haszonbérleteknél a kereseti adó alapját, vagyis a haszonbérletből elért tiszta keresetet a rendes kivetési szabályok alkalmazása helyett egyszerűen a haszonbérhez viszonyított összegben kellene meghatározni. Ez esetben adva volna a módja annak, hogy a haszonbérösszeg megállapításával nyomban meg lehessen állapítani és be lehessen szedni a kereseti adót is épp úgy, mint az illetéket,

6. *Ideiglenes ház adómentesség és laküresedés.* A házadóra vonatkozó ideiglenes adómentességet a m. kír, adóhivatal engedélyezi és az engedélyezés feltételeit előzetes helyszíni szemle útján állapítja meg. Az állam tehát nemcsak adómentességet ad, hanem még az eljárás költségeit is viseli. Az adózó kötelességei az adómentesség elnyerése körül még bonyolultabbak. Az adómentesség engedélyezése céljából szigorú határidőket kell betartania, ha pedig a határidőket elmulasztotta, nem ritkán a pénzügyminiszter engedélye szükséges ahhoz, hogy az elkésve beadott kérvénye érdemleges tárgyalás alá vétessek.

Az egyszerűsítési javaslat úgy szól, hogy azt a kérvényt, amelyet az adózó a lakhatási engedélyért beadott, az adómentesség engedélyezése iránti kérelemnek is kell tekinteni és az építésrendészeti célból megtartandó helyszíni szemlét az adómentességi szemlével össze kell kapcsolni.

További egyszerűsítés mind a hatóság, mind pedig az adózók szempontjából, hogy a lakásüresedés címen járó házadótörölések iránt az adózóknak ne kelljen külön folyamodniuk, hanem a laküresedések a községi előjáróság által az állami nyomda útján kigyártott hivatalos nyomtatványon készített és megfelelően záradékolt kimutatások alapján bíraltassanak el.

6. *Adóív és fizetési meghagyás.* Az adóívek egyik főrendeltetése, hogy abból az adózók a terhükre előírt adók végösszegéről és tartozásaiknak részleteiről közvetlenül értesüljenek.

A mai rendszer mellett az alapadók kivetésének, illetőleg kiszámításának mikéntjéről az adózó vagy a közszemlére kitett lajstromból, vagy külön kézbesített fizetési meghagyás útján nyer értesülést. A pótlék jellegű szolgáltatásokról azonban az adózó rendszerint tájékozatlan, nem tudja, hogy miért követelik tőle ezeket az adókat az adóívben feltüntetett összegben, milyen kulcs mellett, milyen alapadók után számították azt, s annak helyességét sem tudja ellenőrizni.

A tájékozatlanság következtében sok a felesleges felszólamlás, az utánjárás és kérdezősködés, mely mind időt vesz igénybe és az adóügyekkel foglalkoztatott tisztviselők és alkalmazottak munkaidejét feleslegesen rabolja. Ezt el lehetne kerülni oly módon, ha az adóív maga nyújtana útmutatást és felvilágosítást a pótlékjellegű közszolgáltatások kiszámításának módjáról. Az adóívnek ily módon való kitöltése aránylag csekély munkatöbbletet okoz, viszont ezzel szemben jelentékenyebb munkamegtakarítás áll elő a felszólamlások, kérdezgetések, felesleges jogorvoslatok kiküszöbölésével s e mellett megnyugtató érzéssel tölti el az adózót, hogy adótartozásának helyes előírását teljes pontossággal saját maga ellenőrizheti.

Az adóívben az összes állami, törvényhatósági és községi adók kivetése feltüntetettnek és azt a fizetési meghagyással kellene egyesíteni. A jogorvoslati határidő valamennyi adóra nézve az adóív kézbesítésének napjával venné kezdetét.

8. *Köztartozások kartoték alapokon való könyvelése az adóigazgatás terén.* A modern büroreformok a kartotékkezelést oly széles körben alkalmazzák, hogy ennek a reformnak megvizsgálását nem volt szabad elmulasztani.

A kérdés alapos és gyakorlatban is való tanulmányozása után az az eredmény szűrődött le, hogy a kartotékkezelés előnyei csak az illetékkezelésnél érvényesülnek és ezért annak ott való bevezetése kívánatos is. Az egyenes adókezelésben azonban az egyéni lapok alkalmazása kivihetetlen azért, mert a kezelés megoszlik a községi és állami szervek között és a behajtás ellenőrzése kartoték mellett meg nem oldható. Városokban, ahol az egyenes adókezelést hivatalok végzik és ahol gépi berendezések is vannak, a felmerülő nehézségek nagyrésze megszűnik, de ott is fennmarad a legsúlyosabb aggály, hogy a behajtás körüli esetleges visszaélés csak nagy munkával deríthető ki.

9. *A bevételek könyvelésének egyszerűsítése.* Az együttesen kezelt közadók (egyenes adók, betegápolási, rokkant-, út-, stb. adók, különböző mezőgazdasági és iparkamarai, vízszabályozási illetékek stb.) könyvelését ma egyénenként a község (város), községenként az adóhivatal, adóhivatalonként a pénzügyigazgatósági számvevőség végzi. Az utóbbi két fokozat kettős munkát jelent és ezért azokat a pénzügyigazgatóságnál kell egyesíteni. A könyvelés és ellenőrzés egyébként is olyan munka, ami centralisán célszerűbben történhetik, mint decentralizáltan.

E módosítás elfogadása idő, munka és anyagmegtakarítást jelent 1. a könyvelésben, 2. a levelezésben, 3. a bevételek rendeltetésszerű megosztásában és annak ellenőrzésében, 4. a kiállítandó csekkek számában, 5. a postatakarékpénztári számlák számában, 6. forgótökében.

Az i. és 2. nem szorul magyarázatra. A könyvelés központosítása esetén annak kiszámítását, hogy a beszolgáltatott bevételből mennyi esik egyenként az együttesen kezelt közadók mindegyikére, nem fog kelleni községenként, hanem csak pénzügyigazgatósági kerületenként kiszámítani, tehát mivel kereken 3.400 község és 24 pénzügyigazgatóság van, ez a munka egyhúszötödére csökken. Ha kevesebb a megosztás, kevesebb az alkalom a számítási tévedésre és kisebbkörű az ellenőrzés is. A kiállítandó csekkek száma is arányosan csökken, mert nem az adóhivataloknak, hanem csak a pénzügyigazgatóságoknak kellene csekkeket kiállítani. Meg lehetne takarítani az adóhivatalok szállítmányi letéti számláit, vagyis 140 számlát is. Ehelyett a befizetés közvetlenül a pénzügyigazgatóságok egyenes adószámlájára történhetnék. Ennek a közbülső szállítmányi letétszámlának kikapcsolása pedig azzal az eredménnyel járna, hogy az állami bevételek befolyását egy héttel meggyorsítaná. A községek ma saját bevételeiket visszatartva a többit a szállítmányi letéti számlára utalják be, ahonnan azokat az adóhivatal osztja szét. Ez azt eredményezi, hogy *űz* nap kell ahhoz, hogy a bevételek a községtől a megfelelő bevételi számlára jussanak. Abban az esetben, ha a község közvetlenül utalná be az összegeket, ehhez csak három nap kellene. Ez azt jelentené, hogy csak az egyenesadókat véve számításba, a pénzügyi adminisztrációban állandóan átlag 3 millió pengő-

vei kevesebb forogna, mint jelenleg. Csak 5%-os kamatozást tételezve fel, ezúton évente 150.000 pengő megtakarítást lehetne elérni.

10. *A közszolgáltatások befizetése*, A közszolgáltatásoknak (adóknak, illetékeknek stb.) befizetése tekintetében kívánatos, hogy a postatakarékpénztári befizetési lapok használata a közönség minél szélesebb körében elterjedjen. A postatakarékpénztári befizetési lapok népszerűsítésére az iskolák és az iskolán kívüli népművelés is felhasználható.

Felmerült olyan javaslat is, hogy az adók bélyegjegyekben legyenek leróhatók. A bizottság a kérdés vizsgálata után arra a felfogásra jutott, hogy a bélyegjegyekkel való lerovást adminisztratív egyszerűsítésnek nem lehet tekinteni és nem is valószínű, hogy az általános népszerűsége szert tudna tenni.

11. *A pénzügyigazgatósági számlarendszer egyszerűsítése*, A legtöbb pénzügyigazgatóságnak ma 18 bevételi, 26 kiadási, 22 illetmény hozzájárulási és fizetési előleg és 3 letéti, azaz összesen 69 számlája van. Ez a 24 pénzügyigazgatóságnál együttvéve kerekén 1650 postatakarékpénztári számla. Ezenkívül minden adóhivatalnak van bírói és szállítmányi letéti számlája, vagyis a körülbelül 140 adóhivatalnál mintegy 280 számla. Ezekhez járulnak még azok a nem állami számlák, amelyekkel a pénzügyigazgatóságoknak és adóhivataloknak dolguk van. (Helyi közületek, kamarák, vízsabályozó társzatok stb. számlája). A számláknak ilyen sokasága kevéssé áttekinthető, munkatöbbletet okoz az adminisztrációban és a postatakarékpénztárnál és sok tévedésre ad alkalmat.

Az illetmények központosításának az illetményhivatalnál való végrehajtása után az illetmény, hozzájárulási és fizetési előlegszámlák feleslegessé válnak és az adóhivatalok számláinak megszüntetése is tervben van. A pénzügyigazgatóságok számlarendszerét azonban csak a költségvetés megfelelő beosztásával lehetne elérni. A költségvetés ma a bevételi és kiadási tételeket nem mindig úgy részletezi, amint azok az életben valóban jelentkeznek. Vegyük például az „Egyenesadók” költségvetési címet. Az ezen a címen előirányzott kiadásoknak elvileg az egyenesadók kezelésével kapcsolatos költségeket kellene tartalmazniuk. A valóságban annak csak egy része van ezen a címen, a többi része a pénzügyigazgatóságok, az adóhivatalok stb. címen szerepel. Ezzel szemben a „Pénzügyigazgatóságok” címen előirányzott kiadások és bevételek korántsem ölelik fel mindazokat a kiadásokat és bevételeket, amelyek a pénzügyigazgatóságok kezelésében előfordulnak; azok jórésze az egyes adónemek címein, a különféle kiadások és bevételek címen stb. szerepel. Arra az adópolitikailag fontos kérdésre azonban, hogy az egyes adónemek mibe kerülnek, a költségvetés nem adhat pontos feleletet, ezt csak időközönként végrehajtott részletes számítások útján lehet hozzávetőleg megállapítani. A költségvetésnek megfelelő módosítása útján tehát az eddiginél lényegesen kevesebb postatakarékpénztári számiával is lehető volna annak a célnak elérése, hogy a számlarendszer a költségvetési hitelek felhasználásának, a befolyt bevételeknek az előirányzathoz való viszonyának állandóan hű képét adja.

12. *A késedelmi kamatok kiszámítása*, A bizottság helyszíni vizsgálatai alkalmával azt tapasztalta, hogy a késedelmesen fizető adózók részére felszámított kamatok megállapítása kivétel nélkül mindenütt csak hozzávetőlegesen, nem az előírt szabályoknak megfelelően történik, a kétféle

(6 és 12%-os) kamatra vonatkozó rendelkezések alig nyernek alkalmazást s a késedelmi kamatokat az autonóm szervek önkényes és következetlen módon számítják.

A bizottság részletes javaslatot dolgozott ki a késedelmi kamatok számításának egyszerűsítésére, ami szintén nemcsak a hatóságnak, hanem az adózó közönségnek is könnyítést fog jelenteni.

A bizottság célszerű javaslatokat dolgozott ki a közúti gépjárművek után kivetett közúti adók, a fogyasztási adók, dohány- és sójövedék kezelésének egyszerűsítésére is.

13. *Az illetékek.* Az illetékek különleges jogterületet alkotnak, amely nagyrészen még régebbi törvényeken és rendeleteken alapszik és jórészt kazuisztikusan fejlődik. Ennek a területnek vizsgálata nagyobbszabású egyszerűsítések lehetőségét igazolta, amelyek a következő kérdésekre vonatkoznak:

Az illetékeknek bélyeggel való lerovásának értékhatára túl alacsony, azt legalább 100 pengőig fel kell emelni. Viszont a bélyeggel való lerovás felső értékhatárát jogszabállyal kell megállapítani.

A váltók és hasonló okiratok, valamint a bírósági beadványok illetékének beszedésére az Ausztriában e célra alkalmazásban lévő úgynevezett illetékkezelési könyv meghonosítása és a központi díj- és illeték-kiszabási hivatal mellett pénztárként postahivatal felállítása kívánatos.

Egyszerűsíthető a társulati illetékek és a kiszabásos illetékek kezelése. Ez utóbbiaknál is a bécsi *Centraltax- und Gebührenbemessungsamt*-nál alkalmazott rendszer bevezetése, valamint a könyvelésnél az egyéni kartotéklapoknak már említett alkalmazása nagy munkamegtakarítást jelent.

A javaslat kiterjed a leletek új kezelésére, az illetékfizetési meghagyások készítésére és kézbesítésére, a telekkönyvi biztosítási eljárás, valamint az illetékfelülvizsgálás egyszerűsítésére.

A törvénykezési illetékeknek a mai egyedi rendszer helyett átalányrendszerben való megállapítása nemcsak a leletek nagy tömegének elmaradására vezetne, hanem egyébként is nagy munkamegtakarítást jelentene.

14. *Vám és vámforgalmi adó.* A székesfővárosban, ahol a vámforgalom túlnyomó része lebonyolódik, a 80 főből álló vámforgalmi adóellenőrzési tisztviselői kar a vámszaki tisztviselőkön kívül szükséges és megszüntetése a bevételek mérvének veszélyeztetése nélkül nem lehetséges. A bizottság azonban a vámgazgatás tanulmányozása alapján e téren is több célszerű egyszerűsítést javasol.

15. *Körzeti forgalmi adóhivatalok. Az általános kereseti adóra vonatkozó adatgyűjtés.*

Az általános forgalmi adó és az általános kereseti adó alanyai, tárgyai és a két adónem adóalapjai közt bizonyos kapcsolatok észlelhetők. A forgalmi adóalanyok ugyanis általában az általános kereseti adóban is adókötelesek, valamint az általános kereseti adó alapjának kimunkálásánál is az évi nyers bevétel, tehát az adózó összes forgalma képezi a kiindulási pontot. Ugyanazokra az adóalanyokra a kereseti adó szempontjából a királyi adóhivatalnál, a forgalmi adó szempontjából pedig a forgalmi adóhivatalnál történik adatgyűjtés. Egy és ugyanarra az adóalanyra vonatkozó kétszeres adatgyűjtés terheli tehát az adminisztrációt és az adózót. Öröndetes tehát, hogy a bizottság az általános kereseti adóban

is adóköteles forgalmi adóalanyokra nézve az adatgyűjtés egységesítését javasolja. Az adatgyűjtés szempontjából már csak az adók alapja miatt is a forgalmi adóhivatalokra kell a súlypontot helyezni. Következik ez azonban a kir. adóhivatalokkal végzett kísérletek ki nem elégtő voltából is. Az egységes adatgyűjtés végeredményben munkamegtakarítást jelent és a mellett az egyenes adók helyes kivetésében és azok kedvezőbb eredményeiben is éreztetni fogja a maga üdvös hatását.

16. *A pénzügyőrség szervezete és szolgálata.* A pénzügyőrség a pénzügyi közigazgatásnak végrehajtó segédszerve, amely teljesíti a fogyasztási adókról és jövedelmekről szóló törvényekben előírt ellenőrzési teendőit, felfedezi az említett adók és jövedékek ellen elkövetett kihágásokat és végrehajtja a konkrét ügyekben vett rendeleteket.

A pénzügyőri testület 2700 főnyi altiszti személyzetből és 175 tisztviselőből áll, s 253 szakaszra és no biztosi kerületre tagozódik.

A pénzügyőrségnek hivatása állandó külszolgálattal van egybekötve. A pénzügyőrséget azonban ma az irodai teendők túlzottan lekötik, minek folytán tulajdonképeni hivatásának ellátása hátrányosan szenved. Ennek szemléltetésére jellemző adat, hogy a pénzügyőrség szervei összesen 206 nyilvántartást vezetnek. Megállapítást nyert azonban, hogy a pénzügyőri szakaszoknál 47, a pénzügyőri biztosi kerület vezetőinél 55, a pénzügyőri előadóknál pedig 25 különböző nyilvántartás megszüntethető, illetve azok más nyilvántartásokkal egyesíthetők. Így az eddigi 206 nyilvántartás közül csak 79 feltétlenül szükséges nyilvántartás marad meg.

17. *Egyéb célszerű egyszerűsítések.* A m. kir. adóhivataloknál, amióta elsőfokú pénzügyi hatóságokká szerveztettek át, nincs más értékezelés, mint a bírói készpénz- és értékletések, valamint a tárcaértékletések kezelése, továbbá a megye székhelyén levő adóhivataloknál a vármegyei, illetve gyámpénztári értékezelés. Mindezeket az értékezeléseket az adóhivataloktól akkor is el kell vinni, ha nem szüntettetnek meg.

Az adóhivatalok végzik a *bűnügyi költségterítmények* előírását, behajtását és elszámolását is, ami igen sok munkát hárít rájuk. A bűnügyi költségterítményeknél a befolyó összeg évenként a tartozásnak csak 14.17%-át teszi ki. Minden adóhivatal száz, több nagyobb adóhivatal pedig esetleg 1000 olyan tétel behajtását szorgalmazza, amelyeknek mintegy 80%-a behajthatatlan. A behajtással járó felesleges munkát lényegesen csökkentené, ha a bíróságok mindazokban az esetekben, midőn a bűnügyi költségek behajthatatlansága megállapítható, azt már az ítéletben is kimondanák azzal, hogy az ilyen bűnügyi költségterítmények előírása és behajtása iránti intézkedések mellőzendők.

Behajthatatlanság esetében a behajthatatlanná vált köztartozások évenkénti törlésének van helye. Behajthatatlanság címén törölhető az adó többek közt akkor is, ha a hátralékos vagyon hátrahagyása nélkül ismeretlen helyre költözött és a holléte iránt megindított nyomozások eredményre nem vezettek. A nyomozás *körözések* formájában történik, de a körözés szabályai nincsenek megállapítva. A gyakorlat szerint a körözés módja az, hogy a m. kir. adóhivatal a többi adóhivatalokhoz, esetleg a pénzügyigazgatóság a többi igazgatóságokhoz köröző levelet bocsát ki. A megkeresett adóhivatal, illetőleg pénzügyigazgatóság a megkeresés alapján a saját hatósági területén működő községi elöljáróságokat felhívja a körözött egyén nyomozására. A községi elöljáróságok a nyomó-

zás eredményét az illetékes adóhivatalnak, vagy pénzügyigazgatóságnak bejelentik, ez viszont a nyomozás eredményéről értesíti a megkereső hatóságot. A körözés tehát nyilvánvalóan rengeteg munkával jár, eredménye azonban a tapasztalatok szerint alig van. A jelenlegi eljárási rendszert tehát meg kell változtatni. Az 500 pengőn aluli hátralékokra a körözést teljesen mellőzni lehetne, mert az ilyen kisebb tételeknél a körözéssel kapcsolatos eljárás nem áll arányban a várható eredménnyel. Az 500 pengőn felüli hátralékokra az ismeretlen helyre költözött személyeket a Pénzügyi Közlöny útján kellene nyomoztatni, illetve köröztetni.

Azok közt a jelenségek közt, amelyek a közigazgatást igen sok haszontalan munkával terhelik és a közigazgatási eljárást zavarják, nagy szerepet játszik a politikai és más *pártfogók beavatkozása* pártfogoltjaik érdekében. Ez a pénzügyminisztérium ügykörében különös munkaterhét okoz. Már egészen rendszerré vált, hogy olyan ügyeket is, amelyek a hatásköri szabályok szerint alárendelt hatóságok hatáskörébe tartoznak, az érdekeltek protektoraiuk útján közvetlenül a pénzügyminisztériumban terjesztenek elő. Ezekben az egyre nagyobb tömegben előforduló ügyekben kialakult eljárás nem az, hogy azokat a minisztérium visszatartsa, vagy saját hatáskörben való *elintézés végett* küldje meg az illetékes hatóságnak, hanem a minisztérium ügyosztályai azt az utasítást kapják, hogy azokat *jelentéstétel végett* küldjék meg az alárendelt hatóságoknak. Az alárendelt hatóságok a jelentések szerkesztésével sokkal több időt vesztenek, mintha az ügyeket érdemben elintéznék. Az alárendelt hatóságok az ilyen ügyekkel kétszeresen foglalkoznak. Először jelentést tesznek, majd pedig a vett rendeletek végrehajtása iránt intézkednek. Ennek a rendszernek további hátrányos következménye azután az, hogy az alsófokú hatóságnak önérzetes főnöke, ha azt látja, hogy ily módon jogos hatáskörében tett intézkedését protektorok közbelépésére a minisztériumból jött intézkedések dezavualják, igyekszik intézkedés előtt a minisztérium utasítását előre kikérni, ami viszont a hatáskörök teljes összezavarását és a decentralizáció megszüntetését jelenti. A nagyközönség körében pedig ennek a kinövésnek nyomában joggal terjed el az a felfogás, hogy *a pártfogoltak részére más jog van és az azonos természetű ügyek különbözőképpen intézhetnek eh* Ez újabb ok arra, hogy aki csak bírja, ügye számára pártfogót keressen, aminek nyomán pedig a protekciózásnak nemcsak a pénzügyi, hanem az összes tárcáknál olyan rendszere alakult ki, hogy az a racionalizálással összeegyeztethetetlen.

18. *A helyhatósági adók és a közadók módjára behajtandó egyéb köztartozások.* Pénzügyi igazgatásunk racionalizálásának tárgyalásával kapcsolatban nem lehet elzárkózni annak a körülménynek elismerése elől, hogy az adózók nemcsak az állami adókat, hanem a helyhatósági adók és egyéb közadók módjára behajtandó köztartozásokat kénytelenek viselni, sőt a többiek terhe az állami adók, az állami köztartozások terhét meg is haladhatja. A racionalizálásnak tehát primitív követelménye, hogy az adózók összes közterheit egybefoglalva vizsgálja, mert ha a racionalizálásnak, mint fent mondtuk, egyik célja a közönségnek a közhatóságok eljárásával való elégedettsége, vagy legalább is az, hogy a közönséggel szemben a közhatóságok eljárásának helyessége és célszerűsége meggyőződéssel védhető legyen, ezt nem érhetjük el akkor, ha a közterhek kérdését csak az állammal szemben fennálló részében vizsgáljuk és szabályozzuk.

Mielőtt a helyhatósági adók és egyéb nem állami köztartozások tárgyalására rátérnénk, foglalkozni kell a *községi betegápolást pótdadó és a rokkantellátást adó* kérdésével, mert ez a két céladó áttöri az állami adórendszer egységét anélkül, hogy rendeltetésének, vagyis hogy bizonyos kiadások fedezetét mindenkor biztosítsa, megfelelhessen.

A *betegápolás és gyermekgondozás céljaira szolgáló községi betegápolást pótdadó* évek óta az alapadók (földadók, házadó, társulati adó, tantieme-adó és általános kereseti adó) 16%-ában van megállapítva, noha azok a betegápolási és gyermekgondozási kiadások, melyek erre a bevételi forrásra vannak utalva, mintegy 24%-os kulcs megállapítását tennék szükségessé. A hiányt évről-évre az államkincstár fedezi. Az 1929/30. évben ez a hiány régebről fennmaradt hátralékokkal együtt meghaladta a 9 millió pengőt. Az adókulcs olymértvű felemelése, hogy a szükséglet a pótdadókból fedezhető legyen, nem vihető keresztül, a bevételt viszont az államháztartás a jelenlegi mértékben sem nélkülözheti.

Látható tehát, hogy ez a pótdadó ilyenképen az alapadók állandó és meg nem változtatható kísérőjévé rögzítődött. Az annak külön kiszámításával, nyilvántartásával, könyvelésével stb. járó munkák megtakarítása céljából ezért azt az alapadók kulcsába kellene betudni, az alapadók kulcsának megfelelő felemelésével és esetleg kikerekítésével. Vagy ha ez a legtisztább megoldás valamely oknál fogva nem fogadtatnék el, legalább is a kezelésnél kellene egyesíteni a kettőt s az alapadót a pótdadóval egy összegben kivetni, könyvelni stb. s csak a befizetést megosztani 16: 100 arányban. Az utóbbi megoldás azonban a többi járulékos közszolgáltatás kulcsának, illetőleg kiszámításának megváltoztatását tenné szükségessé.

Hasonló a helyzet a *rokkantellátási adónál* is. Ez a pótdadó a fentebb felsorolt adókon kívül még a jövedelem- és vagyonadó után is jár s még annyival komplikáltabb, hogy 240 pengő alapadó összegig progresszív, azon felül 5%. A progresszivitás alkalmazhatása azonban szükségessé teszi a kivetett alapadók összegyűjtését, kumulálását, ami roppant aprólékos munka, az adminisztrációt hátráltatja és pedig tulajdonképpen igen kis eredményért, mert a progresszió csak a kis tételekre vonatkozik s ott, ahol már pénzügyileg számottevő kihatása lehetne, megszűnik. Ha az a vélemény, hogy adórendszerünkben a progresszivitás nem érvényesül kellőképen és a kis adózókat kímélni kell, azt inkább az alapadónál, a jövedelem- és vagyonadónál kellene korrigálni, a jövedelemadó létminimumának felemelésével és a progresszió fokozásával. A progresszivitás azonban a legutóbbi adóreformok alkalmával inkább csökkentetett, ezért nehezen védhető a progresszivitás meghonosítása egy pótdadónál, hozzá akként, hogy kimunkálása a céllal arányban nem álló munkával jár. E mellett a rokkantellátási adóra is vonatkozik az, hogy mint céladó, nem elég a szükséglet fedezésére. Legcélszerűbb lenne teljesen, de legalább is az adókezelés szempontjából beolvasztani az alapadókba az adókulcsok megfelelő felemelése és esetleg kikerekítése mellett. A kétféle pótdadó beolvasztása folytán például a 20%-os házadókulcs helyett 24.2%-ot, kikerekítve 24%-ot kellene alkalmazni, minthogy a 16%-os községi betegápolási pótdadó nyersen 3.2%-kai, az 5%-os rokkantellátási pótdadó 1%-kal emelné az adókulcsot. Az adókulcsok egyesítésével az adófőkönyvben négy hasáb esnék el mindazzal a munkával, ami ezeknek a hasábnak a kitöltésével, függőlegesen és vízszintesen való össze-

adásával, az alapadók változása esetén helyesbbitésével stb. jár. Az adóív kitöltésénél hasonló munkamegtakarítás áll elő, a bevételek felosztásánál, könyvelésénél stb. szintén.

De még ennek a két adónemnek netáni fenntartása esetén is indokolt lenne azokat legalább is a pénzügyi tárcánál az egyenes adókkal együtt előirányozni, mivel természetük megegyezik s elkülönített kezelésük ma a népjóléti és kultusztárcán 8 különböző címen, illetőleg rovaton előirányozva a szerint, hogy mely kiadások fedeztetnek belőlük, jelentékeny adminisztratív munkával, jár. A törvénykezési illeték sem az igazságügyi tárcánál van előirányozva, hanem a pénzügyi tárcánál.

*A helyhatósági adók.* A területi önkormányzati testületek szükségletei részben önálló adókból, részben az állami adók után kivetett járulékos közszolgáltatásokból, pótagadókban fedeztetnek. Ezek a közszolgáltatások azonban összefüggő rendszert nem alkotnak, mert míg a hozadéki adók nagyrésze állami bevétel s a helyi közületek csak a házadó bevételből kapnak segélyezést, addig a kereseti adó teljesen a helyi közületeket illeti. Egyes helyi szolgáltatások (pl. illetékek) konkurrálnak az államiakkal s a pótagadószerű szolgáltatások kiszámítása sem egységes. Kívánatosnak látszik a községi közszolgáltatások rendszeres alapon való egységesítése.

Ami a járulékos szolgáltatásokat illeti, célszerűnek látszanék azokat egységesíteni, függetlenül a helyi szükségletek fedezése kérdésének általános rendezésétől is. Ilyen járulékos szolgáltatások: a községi pótagadó, az útagadó, a kereskedelmi és iparkamarai, valamint a mezőgazdasági kamarai illeték. Ezek rendezésénél azonban tekintettel kell lenni az állami pótagadószerű szolgáltatásokra, a betegápolási és gyermekgondozási adóra és a rokkantellátási adóra is. Ma ezek a járulékos közszolgáltatások az egyenes adóknak más és más csoportjai után járnak, ami kezelésüket, kiszámításukat, évközi változás esetén módosításukat stb. nehézkessé, a vonatkozó nyomtatványokat (főkönyv, adóív, esetleg lajstrom stb.) roppant terjedelmesekké teszi, hibákra ad alkalmat és improduktív munkát okoz.

Azok az együttesen kezelt alapadók, amelyek után ezek a pótagadók járnak, a következők:

1. a községi betegápolási pótagadó: a föld-, ház-, társulati, tantieme- és kereseti adó, tehát általában a hozadéki adók után;

2. a rokkantellátási adó ugyanezek után és még a jövedelem- és vagyonadó után is;

3. a községi pótagadó az i. alatt felsorolt hozadéki adók után, kivéve az általános kereseti adót;

4. az útagadó az 1. 2X2X1 felsorolt hozadéki adók után;

5. a kereskedelmi és iparkamarai illeték a társulati adó, a tantieme-adó és az általános kereseti adó után;

6. a mezőgazdasági kamarai illeték a földadó és az általános kereseti adó után.

Az 5. és 6. alattiak eltérő szabályozása indokolt, s különös nehézséget nem okoz, mert az esetek túlnyomó részében az ott felsorolt alapadóknak csak egyike fordul elő az adózónál s így egy összeg után kell ezeket a szolgáltatásokat kiszámítani. Kevésbé indokolt azonban az 1-4. alatti pótagadók alapjának különböző volta.

A jelenlegi helyzettel szemben már az is jelentős egyszerűsítés lenne, ha az 1-4. pont alatt felsorolt négy pótagadónak az alapja, továbbá a netáni



mentességek stb. egyenlősítenének. Még egyszerűbbé válnék azonban a helyzet, ha a községi betegápolási póttadó, valamint a rokkantellátási adó az alapadókba betudatnék.

A községi és vármegyei szükségleteknek, s az azok fedezésére szolgáló adóknak különválasztása esetében a póttadók kulcsainak egységesítése a vármegyei szükségletek fedezésére szolgáló adóra is kiterjeszhető lenne. Abból a célból, hogy az adózó közönség a kumulált adóösszegben foglalt egyes adónemek magasságáról, illetőleg összegéről is tájékozódhassék s a vonatkozó költségvetési szükségletek megszavazása alkalmával tisztán álljon előtte, hogy a megszavazott szükségleteknek milyen kihatása van az adómértékre, a kumulált adóösszegben befoglalt egyes adók mindegyikének kivetési kulcsa az adóívekben szétbontva feltüntetendő lenne. Ezt az utóbbi megoldást már csak egy lépés választja el attól, hogy a községi szükségletek fedezésére csak egyetlen helyhatósági póttadó legyen (ide nem értve természetesen a kamarai illetékeket, egyházi adókat stb.), amelyből a községek (városok), valamint a vármegye az évi költségvetésekkel kapcsolatban megállapítandó megosztási kulcsok szerint részesedjenek.

A helyhatósági adókra vonatkozó javaslat elfogadása esetén a főkönyvnek 6 hasábjára és minden azzal kapcsolatos munka elmaradna. Mindkét javaslat elfogadása a főkönyv és az adóív terjedelmét számottevően megkisebbitené és áttekinthetőbbé tenné, ami az adminisztrációnak és az adózóknak egyaránt előnyére válnék.

*A közzadók módjára behajtandó köztartozások.* Ezek aszerint, hogy kinek a részére szedetnek, lehetnek: 1. állami közszolgáltatások, 2. önkormányzati adók és 3. egyéb hatóságokat, hivatalokat, intézményeket illető közszolgáltatások.

A közzadók módjára behajtandó közszolgáltatások száma a különböző közzükségletek növekedése folytán, különösen az utóbbi években, emelkedő tendenciát mutat. *Ezidőszelint* az állami egyenes és közvetett adókon, a forgalmi adókon, a készpénzben lerovandó illetékeken kívül kb. 40-re tehető azoknak a közszolgáltatásoknak a száma, amelyeket a közzadók módjára kell behajtani.

Ezeknek a köztartozásoknak a behajtása és a behajtással kapcsolatos nyilvántartások és az ezzel összefüggő teendőik óriási munkát rónak az adóhatóságokra. Százazatokra megy évenként azoknak az adótételeknek száma, amelyekkel a fent tárgyalt együttes kezeléssel kívül külön kell foglalkozniuk a behajtó szervezeteknek. E tekintetben elég, ha az újabb ilyen szolgáltatások közül csak: a Társadalombiztosító intézeti járulékok, a levante-bírságok, a hitközségi adók, a földhözjutottak részéről fizetendő megváltási árak behajtás alá kerülő hátralékainak nagy számára és az ezzel járó munkatöbbletre rámutatunk. Hiábavaló volna azonban az eljárási szabályok egyszerűsítése, ha a másik oldalon a közzadók módjára behajtandó köztartozások száma tovább szaporodhatnék és ezzel újabb terheket raknánk az adóigazgatás vállaira. Elsősorban tehát szükség van a közzadók módjára behajtandó köztartozások további szaporításának megszüntetésére és az adószedési jog kiterjesztésének mellőzésére. (Pl. Villamos energia-törvénytervezet.)

A közzadók módjára behajtandó köztartozásoknak nemcsak behajtása, hanem némely esetben még a kivetés és kezelés is az állami adóügyi hatóságokra hárul. Ennek az eljárásnak egyszerűsítésére az adóügyi adminisztráció egyszerűsítésére fentebb tett javaslatok nagyrésze szintén vonat-

kozik, például az összes adók összeírásának egy művelettel való elvégzése.

Az adóügyi közigazgatásnak a közadók módjára behajtandó köztartozások kezeléséből származó túlterheltsége nagyrésztben a közszolgáltatások mérve elleni panaszokból származik. Minden oldalról kifogásolják, hogy az adók évről-évre emelkednek. Az adóhatóságokhoz tömegesen érkeznek ilyen panaszok és felszólamlások. Ezeknek a panaszoknak a megvizsgálása, a vonatkozó adatok beszerzése stb. igen jelentékeny munkát okoz mind az alsó hatóságoknak, mind a minisztériumnak. A panaszok okát vizsgálva *megállapítható, hogy az állami adók általában stagnálnak, vagy visszaesnek, ellenben a közadók szedésére jogosított hatóságok, testületek*

*stb. részéről kivetett közszolgáltatásoknál ugrásszerű, emelkedések mutatkoznak.*

E tekintetben előtérben állnak a községek (városok), vízi társulatok és a hitközségek által szedett adók, illetőleg járulékok.

1. *A községek és városok adószedési jogát az 1924. évi IV. t.-c, illetőleg az ennek alapján kiadott 1924. évi 172.200 B. M. számú rendelet, továbbá az 1927. évi V. t.-c. és az annak végrehajtása tárgyában kiadott 1927. évi 42.200 B. M. számú rendelet megszorította, s a pótdadók mérvét 50%-ra korlátozta. Ennél magasabb községi pótdadó csak kormányhatósági jóváhagyás mellett szedhető. Az 50%-os pótdadóval dolgozó községek száma azonban egyre csökken. 1929-ben a községeknek és városoknak már mintegy egyharmadrésznél 50%-nál magasabb volt a községi pótdadó, s ezek között nem ritkaság a 100%-os és ennél magasabb adó is. A községi pótdadó 1928-ban 66-6 millió, 1929-ben 74 millió pengő volt.*

Azok az okok, amelyek ezt az emelkedést előidézték, főleg a következők:

a) költségek hajlandóság és a községek közt néha túlzásba vitt verseny,

b) a nagy aránytalanság, mely egyes esetekben a községeknek és városoknak átengedett jövedelem tekintetében mutatkozik. Fejlettebb iparral és kereskedelemmel bíró községek és városok, különösen ott, ahol nagyobb gyári vállalatok vannak, az átengedett általános kereseti adó, az alkalmazottak kereseti adója, a forgalmi adórészesedés stb. révén aránytalan bevételekre tesznek szert, míg a mezőgazdasági, vagy túlnyomóan ilyen jellegű községek ily természetű jövedelme egészen jelentéktelen s ezek a községek jóformán kizárólag a községi pótdadóbevételre vannak utalva;

c) a vármegyei szükségletek fedezésének mai rendszere.

A vármegyei háztartás a szanalási törvény óta nem külön vármegyei pótdadóra, hanem a községek hozzájárulására van alapítva. E rendszer mellett a vármegyék szükségletüket a községek között aránylagosan osztják fel, s a községek a rájuk kiszabott községi hozzájárulásról saját költségvetésük keretében gondoskodnak. A vármegyéknek ily módon a községi hozzájárulásból fedezett szükséglete is emelkedik. 1929-ben a községi hozzájárulás 14.7 milliót tett ki és a vármegyék szükséglete átlagosan mintegy 20-25 százalékos pótdadónak felelt meg.

d) A szanalás befejezése után a törvényhatóságok és városok sok hitelt vettek igénybe és nem mindig fektették be jövedelmezőleg. A kamat- és tőketörlesztés terhe teljesen, vagy nagymértékben az adózó közönségre hárítatik át pótdadó formájában.

e) A különböző minisztériumok és kormányrendeletek által a közsé-

gekre ráutalt terhek, például iskolaépítésre és fenntartásra, iskolán kívüli népművelésre, a levante-intézmény fenntartására, szobrok emelésére, külön útépítési és egyéb célokra szolgáló hozzájárulások évi összege a községek tulajdonképpeni közigazgatási szükségleteinek az összegét jóval túlhaladja.

f) Egyes városok túladminisztráltsága. Ezeknek a városoknak aránytalanul sok az alkalmazottja és nem ritka kivétel, hogy a város személyi kiadásai a költségvetési szükségletnek 40-50%-át teszik ki.

g) A nagyobb községek és városok az utóbbi időben a községi pótdadón felül még külön járulékokkal is terhelik az adózókat, úgy mint járda, csatorna, vízvezeték, villany, hegyőr, szőlőőr, stb. járulékok alakjában. Ezeknek a járulékoknak az összege 1928-ban 35-3 millió, 1929-ben 47-8 millió pengő volt.

h) Végül rá kell mutatnunk a községi közmunka mai rendszerére, amely szolgáltatás szintén sok elégedetlenségnek a forrása és nem kis mértékben növeli az adóadminisztráció munkáját. A közmunka a fejadónak és a robotnak különös keveréke, amely egyáltalában nem igazodik az adózók teljesítő képességéhez. A közmunkát általában a község minden lakosa köteles teljesíteni kézi, vagy ígás napszám, vagy készpénzváltás formájában. Ennél az adónál különösen az iga alapján fizetők sorában sok a panasz. A közmunka és az utadó együttes összege 1929-ben 27 millió pengőt tett ki.

2. A vízi társulatok részéről is túladóztatás folyik. Az utóbbi években végrehajtott építési program, különösen a hasznos beruházások céljaira nyújtott kölcsönökkel kapcsolatosan nagy mértékben megnövelte a vízi társulatok évi költségvetését, s ezidőszent nem ritkaság holdankénti 20 pengős, sőt azt meghaladó járulékteher sem. 1929-ben az érdekelt birtokosokra 8.7 millió ártéri járulék volt kivetve.

A vízi beruházásokhoz fűzött az a remény, hogy a föld hozadéka a beruházási kiadásokkal arányban emelkedni fog, nem vált valóra. A társulatok egy része a járulékbételeknek jelentékeny hányadát valódi rendeltetésétől elvonva paloták, székházak építésére s néha díszberendezésre fordítja, a szükségesnél magasabb számú személyzetet alkalmaz stb. A vízi társulatok némelykor más vállalatokat alapítanak, vagy azokban érdekeltiséget vállalnak, s nem példa nélkül való, hogy az ártéri járulékok emelkedése a vízi társulatok balul kiütött vállalkozásainak a következménye. (Lásd Ecsedi láp.)

3. Az egyházi adózás. Míg a háborút megelőző időkben az egyházi adók aránylag igen kevésbé foglalkoztatták az adóigazgatást, addig a háború után az egyházi adózás az adóigazgatásnak külön problémájává nőtte ki magát.

1928-ban az egyházi adók összege 21.7 millió, 1929-ben 22.8 millió pengő volt.

Az egyházi adózás elleni panaszok oka az esetek túlnyomó többségében a túladóztatás. Az egyházi adók mértékének semmiféle törvényes korlátja nincs. Az egyházközségek általában nem veszik figyelembe az adózók teherbíró képességét. Az állami adók 100%-át tevő egyházi adók napirenden vannak, de nem ritkaság, amikor templomépítés, harang, orgona, paplak stb. céljaira az évi adók ic-16-szoros összegét szedik. Ehhez járul a felekezeti iskolaadó.

Tökéletlenül van az eljárás is szabályozva. Az egyházi adó megállapí-

tásáról az adózókat írásban rendszerint nem értesítik. Az adókimutatást többnyire a szószékről hirdetik ki, vagy a templom ajtajára kifüggesztik. A jogorvoslat kérdése sincs, főleg a katolikus egyházi adókkal szemben, szabályozva. A behajtás a polgári hatóságok hatáskörébe tartozik, az adó jogosságának és mértékének kérdésében azonban az eljárás minden fokában az egyházi hatóságok döntenek.

A legrendezetlenebb az izraelita hitközségek adózási rendszere. Ott sem az adózás módja, sem az adó alapja, sem az adózás kulcsa és határa nincs egységes elvek szerint megállapítva. Minden hitközségnek külön alapszabálya az irányadó ezekre nézve.

Mind a községi, (városi), mind az egyházi adókra és a vízi társulati járulékokra vonatkozólag szükség van alapos reformokra. Bár ezek kétségtelenül a legkomplikáltabb és politikailag legkényesebb kérdések közé tartoznak, a közigazgatás racionalizálásának műve megoldásuk nélkül csonka. A reform elsősorban alapos statisztikai és tudományos, jogi és gazdasági előkészítést és bölcs megfontolást kíván. A pénzügyminisztérium racionalizáló bizottsága általában az összes közadók módjára behajtandó visszatérő, vagy általában adótermészetű szolgáltatásokra nézve kívánatosnak tartaná

1. annak megállapítását, hogy ezek az adótermészetű szolgáltatások az adózók évi adójának egy bizonyos többszörösét, vagy hányadát meg nem haladhatják,

2. egyöntetű 15 napos jogorvoslati határidő megállapítását, még pedig az adóív kézbesítésétől, esetleg az abba való bejegyzéstől, külön kezelt közadóknaál a kötelező írásbeli értesítés vételétől számítva, végül

3. a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztését az összes közadók módjára behajtandó köztartozásokra minden olyan esetben, ha a követelés jogi alapjának és törvényszerűségének a kérdése képezi vita tárgyát.

III. A fentiekben terjedelmesen foglalkoztam a pénzügyi közigazgatás racionalizálásának programjával. Ennek azonban több fontos oka volt:

a) mint már ismételtlen említettem, a pénzügyi közigazgatás egyike a legjobban kimunkált és a legrégebb tradíciókkal bíró igazgatási águnknak, amit mutat a racionalizálásra vonatkozólag készített, a fentiekben részletesen ismertetett értékes javaslata is.

b) A tárcaközi racionalizáló bizottság működésével párhuzamosan az összes minisztériumokban megalakított racionalizáló bizottságok közül a pénzügyminisztériumi értette meg teljesen a feladatot, és készítette el legkorábban javaslatait. Ezeknek megismerése a többi minisztériumokban szervezett racionalizáló bizottságok munkásságát megtermékenyítheti és munkásságuk túlságos szétágazásának részben elejét veheti.

c) Az állampolgárok és a közvélemény a maí nehéz gazdasági helyzetben a közterhek nagysága iránt különösen érzékenyek. Ezért az ú. n. külső racionalizálás nem érheti el célját akkor, ha a pénzügyi közigazgatás racionalizálása terén a közvélemény megnyugtatót elérni nem tudja.

## 29. §. HONVÉDELMI KÖZIGAZGATÁS.

A honvédség a háború után új szervezetet kapott, de továbbra is megőrizte a hadsereg régi szellemét és értékesítette a korábbi hadseregszerve-

zési tapasztalatokat. Kétségtelen, hogy a pénzügyi *igazgatás* mellett a hadsereg szervezetét fejlesztették mindig a legkorszerűbben és hogy ez az utóbbi az a tér, ahol a kényszerű nemzetközi verseny is a legjobban érezte a maga fejlesztő hatását.

Az állami közigazgatás racionalizálásával összefüggésben a hadseregnek különösen két bevált megoldására szeretném a figyelmet felhívni. Az egyik a vezetésben a vezérkar funkciójának szétválasztása, aminek szükségességére Fayol az állam igazgatásában is rámutat. A másik a tisztikar és a legénység körében egyaránt a tanfolyamok útján való Továbbképzésnek rendszere, amelyek analógiája volna a közigazgatási gyakorlati szakvizsga. A hadsereg nemcsak a vezérkart képzí ki a hadiiskolában, hanem a magasabb rangba való előlépés feltételül is különböző tanfolyamokat vagy vizsgákat ír elő, úgyszintén a különleges szakképzést is tanfolyamok útján biztosítja. Ezek nélkül a tisztikarnak sem jó szelekciója, sem színvonala nem volna biztosítható, aminthogy ilyen intézmények hiányát a polgári közszolgálat is érzi.

A honvédelmi miniszter a mostani racionalizálás során 1930. elején elrendelte, hogy a honvédelmi minisztérium és a honvédfőparancsnokság egymáshoz való viszonyának új megállapítása mellett az ügyvitel egyszerűsítése és ebből kifolyólag az ügyek gyorsabb elintézése, valamint a gyakorlati élethez való célszerűbb alkalmazkodás érdekében a honvédelmi minisztérium ügykörének egy része decentralizáltassék és bizonyos addig a honvédelmi minisztériumban elintézt ügyek a vegyes dandárparancsnokságok hatáskörébe utaitassék. A decentralizálás útján a tisztai személyi, legénységi, és polgári személyi ügyek, a honvédség kiegészítésére, ellátására, felszerelésére, anyag-gazdálkodására, anyag nyilvántartására, gazdasági közigazgatására vonatkozó, elhelyezési és élelmezési stb. ügyeknek tekintélyes része hárrítatott át a vegyes dandárparancsnokságokra és a decentralizáló rendelet egyúttal kimondta, hogy a vegyes dandárparancsnokságok állománya a decentralizálás révén nem emelhető fel.

### 30. §. IGAZSÁGÜGYI KÖZIGAZGATÁS.<sup>1</sup>

L Az igazságügyminisztérium már az 1911. évi I. törvénycikkbe iktatott polgári perrendtartás életbeléptetésével kapcsolatban lényeges egyszerűsítéseket valósított meg a bíróságok ügyvitelében. Az 1914. évi ügyviteli szabályok a főljajstromos kezelési rendszert hozzák be, amely a bíróságok ügykezelésében addig fennállott kétféle kezelési rendszernek, úgymint az iktatórendszernek és a lajstromosrendszernek megfelelő egyesítésével azok előnyeit felölelni és hátrányait kiküszöbölni törekszik. Ehhez képest a kir. járásbíróságok számára a 42.100/1914. I. M. számú, a kir. törvényszékek számára a 42.200/1914. L M. számú és a felsőbbbíróságok számára a 42.000/1914. I. M. számú (Igazságügyi Közlöny XXIII. évf. 7. sz. 1. mellékletén, 9. számának 2. és 3. mellékletén közölt) rendelettel megállapított ügyviteli szabályok a telekkönyvi ügyek kivételével valamennyi ügyre kiterjesztették azt a szabályt, hogy az ügyeket befejezésükig egyetlen főljajstromszám alatt kell kezelni s egyetlen mutatókönyvet kell

<sup>1</sup> írta dr. Zehery Lajos igazságügyminiszteri osztálytanácsos, egyet, magántanár.

vezetni. A központi intézkedések létesítése lehetővé tette, hogy a legtöbb beadvány a legrövidebb időn belül elintézését nyerjen és a pereknek jó része a rövid tartamra kitűzött első tárgyalási napon befejeződjék. A kezelési könyvek a bíróságok ügyforgalma és tevékenysége felől állandóan tájékoztatást nyújtanak s az ügyviteli szabályok gondoskodnak a jogkereső közönség tájékoztatása végett szükséges értesítésadás egyszerűségéről és gyorsaságáról is. Az ügyviteli szabályokat kiegészítik a bírósági iratok kézbesítéséről szóló 42-300/1914. I. M. (I. K. XXIII. évf. 7. sz. 3. mell.), valamint a községi polgári bíróság ügyviteli szabályainak megállapításáról szóló 197.200/1914. v. B. M. számú (lg. Közi. XXIII. évf. 3. mell.) rendeletek. A törvénykezési eljárás során gyakrabban előforduló intézkedések céljára iratminták készültek, amelyeket az igazságügyminisztérium gyűjteményes összeállításban kinyomatva a bíróságok rendelkezésére bocsátott. A már említett rendelkezéseken felül számos más rendelet is állapított meg a polgári peres és perenkívüli, a birtokrendezési, a végrehajtási eljárás, valamint az ügyvitel és kézbesítés körében egyszerűsítéseket. Ezek tekintetében utalunk a m. kir. kormány működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentésnek az igazságügyminisztérium működését ismertető részére, főként az 1912., 1913., 1914. és 1915-1918. évi működéséről szóló jelentéseknek „polgári perrendtartás”, „végrehajtási eljárás”, „ügyviteli és gazdasági ügyek” cím alatt közöltekre.

A polgári eljárás egyszerűsítése terén a háború kitörése óta számos rendelkezés történt részint törvénnyel, részint a kivételes hatalom (1912: évi LXIII, 1922. évi XVII. t.-c), majd az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. törvénycikk alapján kiadott rendelettel. Ilyen célú rendelkezések: az ítéletáblai fellebbezési tanácsok tagjai számának leszállítása ötről háromra, a törvényszéki egyesbíráskodás meghonosítása, valamint a peres és perenkívüli eljárásban irányadó értékhatárok folytonos emelése, kisebb értékű perekben az ítélet indokolásának könnyítése, a felebbvitel körének korlátozása. Ezeket a rendelkezéseket egységes szerkezetbe foglalta a polgári eljárás és az igazságügyi szervezet módosításáról szóló 1925. évi VIII. törvénycikk, amelynek rendeltetése az volt, hogy az államnak a polgári bíráskodásra fordított kiadásait csökkentse. Ezt a célt szolgálják a hivatalos hirdmények közzétételének egyszerűsítéséről (50. §.), az értékpapírok megsemmisítése tárgyában használható felfolyamodásról (51. §.), a perenkívüli esküről (47. §.), a tartásdíj behajtása végett vezetett végrehajtásról, az ingatlan kikiáltási árának megállapításáról, az elárverezett ingatlanra vezethető zárlatról, az ingatlan haszonélvezetére vezetett végrehajtás esetében a zár alá vétel megszüntetéséről (23-29. §.) szóló rendelkezések is. Az 1925. évi VIII. törvénycikkben foglalt felhatalmazások alapján kiadott rendeletek közül említést érdemelnek: a munkaügyi bíráskodás szabályozásáról szóló 25.900/1925. és 51.000/1925. I. M. számú rendelet (lg. Közi. XXXIV. évf. 71., 170. 1.); a háborúban eltűntek holtaknyilvánításáról szóló 44.200/1925. I. M. sz. rendelet (lg. Közi. XXXIV. évf. 151. 1.); a hazaárulók vagyonára vonatkozólag a hitelezőket és más igénylőket illető jogok érvényesítésére irányuló eljárás szabályozásáról szóló 56.200/1925. I. M. sz. rendelet (I. K. XXXIV. évf. 177. 1.).

Az örökösödési eljárásról szóló 1894. évi XVI. törvénycikk módosítása tárgyában alkotott 1927. évi IV. törvénycikk az örökösödési ügyek tekinte-

tében vitt keresztül nagyarányú egyszerűsítést. Az ügyek vezetésének egyszerűsítése és gyorsítása, valamint a bíróságok tehermentesítése érdekében egyes tennivalókat a bíróság ügyköréből a kir. közjegyzők ügykörébe utal át, a községi közigazgatás terheit pedig azzal a rendelkezéssel csökkentik, hogy a 12 éven aluli korban elhaltakról rendszerint nem kell haláletelfvételi ívet készíteni. A törvény életbelépéséről szóló 11.000/1928. L M. sz. rendelet (L K. XXXVII évf. 36. L), valamint a 75.200/1928. és 75.300/1928. I. M. sz» rendeletek (I. K. XXXVII évf. 12. sz. mell. 60., 219. 1.) a hagyatéki ügyekkel kapcsolatos ügyvitel körében fejlesztik tovább az egyszerűsítést.

Az eljárás egyszerűségének, gyorsaságának és olcsóságának érdekében, a bíróságok munkaterhének csökkentése végett nagyarányú egyszerűsítéseket visz keresztül mind a polgári, mind a büntető bírászkodás terén a törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvénycikk. A polgári eljárást egyszerűsítő rendelkezések közül a legjelentősebbek azok, amelyek meggyorsítják a pertárgy értékének megállapítását, megszüntetik annak a lehetőségét, hogy a felek alaptalan kizárási kérelemmel megakaszthatták a per folytatását, a bírói hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt megszüntetett per folytatását megkönnyítik és meggyorsítják, kötelezővé teszik a törvényszéki eljárásban az érdemleges tárgyalásnak a perfelvételi határnapon megtartását, megszüntetik az eljárást elhúzó előkészítő iratok túltengését; korlátozzák a tárgyalás elhalasztását, csökkentik az államkincstár megterhelésének mértékét a tanúkihallgatás költségeit illetően; az előleges bizonyítás felvételét a bíróság helyett a kir. közjegyzőre bízzák; tovább egyszerűsítik az ítélet szerkesztését, egyszerűbbé teszik a fellebbviteli eljárás alakszerűségét, tágítják a fellebbviteli bíróság jogkörét a tényállás megállapítása tekintetében, a fellebbvitel körében az eljárás szünetelésének lehetőségeit a legszűkebb körre szorítják, egyszerűsítik az elkésett vagy a törvényben kizárt perorvoslatok visszautasítása esetében követendő eljárást, úgyszintén a perújítási illetékességet, lényegesen kibővítik a fizetési meghagyásos eljárás körét és számottevően egyszerűsítik a telekkönyvi ügyekben irányadó eljárást, valamint a végrehajtási eljárást.

Az igazságügyi jogszabályalkotásban különös jelentősége van a magánjogi törvénykönyv javaslatának, amelynek törvénnyé válása a jogbiztonságot fokozó jelentőségénél fogva mozdítaná elő nagy mértékben az egyszerűsítés célját. Az anyagi jogi tárgyú jogszabályok közül a különböző életviszonyok körében felmerülő szükségletek gyors és egyszerű kielégítésének szolgálata szempontjából említést érdemelnek: a belvízi hajók lajstromozásáról és az azokra vonatkozó egyes jogviszonyokról szóló 1927. évi IX. törvénycikk, amely a hajójelzálogjog útján a hajótulajdonosok hitelszerzésének jogi megkönnyítésével számos vonatkozásban csökkentette a bíróságok és egyéb közhatóságok tevékenységének igénybevételét; a telekkönyvi tulajdon és a tényleges birtoklás között előállott eltérések megszüntetését célzó egyes intézkedésekről szóló 1927. évi XXXIV. törvénycikk, amely a telekkönyvek rendbentartásának biztosítása útján jelentősen csökkenti éppen a bonyolult és hosszadalmas birtokviták számát; a cég megszűnésének a kereskedelmi cégjegyzékbe hivatalból bevezetéséről szóló 1927. évi III. törvénycikk, amely azáltal, hogy módot ad a cég nyilvánvaló megszűnése esetében a cégtörlés hivatalból elrendelésére, az,

egyébként szükséges hosszadalmas felszámolási eljárás kiküszöbölésével nagy mértékben csökkenti a cégbíróság munkaterhét.

A hasonló célt szolgáló nagyszámú rendeletet a m. kir. kormány működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv című műnek az igazságügyminisztérium működését ismertető része sorolja fel.

II. A büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítése tárgyában messzemenő rendelkezéseket tartalmaznak az 1921. évi XXIX. és 1928. évi X. törvénycikkek. Az előbbi a rendkívüli viszonyok hatása alatt összetorlódott bírósági munkateher megkönnyítésére és főként az elsőfokú büntető bírászkodás egyszerűsítésére irányult, az utóbbi pedig különösen a perorvoslati eljárás körére is kiterjedő újításokat létesített. Lényegesen továbbfejlesztik a büntető bírászkodás egyszerűsítését a törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvénycikk harmadik fejezetének rendelkezései, amelyek egyfelől kiküszöbölik a komolytalan ügyeket és a felesleges perszakokat, másfelől a lehető legkisebb körre szorítják a nem feltétlenül szükséges bírói munkát és a helyes ítélezés kellő biztosításának keretei között szűk határok közé korlátozzák a perorvoslatokat. Különösen jelentősek az említett szempontokból a törvénynek azok a rendelkezései, amelyek csökkentik a magánvád gyakorlásának könnyelmű eseteit; megengedik a kir. ügyészségnek a vádemelés mellőzését minden olyan esetben, amikor valakit több bűncselekmény gyanúja terhel és ezek közül egynek vagy többnek letárgyalása esetében a kiszabott büntetés olyan jelentékeny lehet, hogy a többi bűncselekmény elbírálása a közérdek szempontjából közömbösnek tekinthető; megszüntetik bizonyos esetekben a bíróköldési indítvány halasztó hatályát; a legszűkebb körre korlátozzák a vádirat ellen intézhető kifogást és a járásbírói eljárásban a perorvoslatok használatát; kiterjesztik a kir. törvényszék, mint egyes bíróság hatáskörét; tovább egyszerűsítik a tárgyalási jegyzőkönyv és az ítélet szerkesztését; tágabb körben alkalmazzák a tettenkapás esetére engedett közvetlen tárgyalást; a főtárgyalás elnapolásának és félbeszakításának, valamint megismétlésének eseteit az elkerülhetetlen szükségességre csökkentik; a felsőbb bíróságoknál kiterjesztik az egyszerű, gyors és olcsó tanácsulési elintézés eseteit; lehetővé teszik a büntetőparancs kibocsátását minden olyan esetben, amikor a bíróság arról van meggyőződve, hogy pénzbüntetésnél súlyosabb büntetést nem kell kiszabni. Egyszerűsíti a büntető igazságszolgáltatást a törvénynek az az anyagi tárgyú rendelkezése, mely szerint a bíróság mellőzheti az ítélethozatalt és végzéssel megszüntetheti az eljárást, ha a vád tárgya vétség vagy kihágás és büntetés sem a jogrend védelme, sem a sértettnek nyújtandó elégtétel érdekében nem mutatkozik szükségesnek. Közvetlenül csökkentik az állam terheit a törvénynek azok a rendelkezései, amelyek korlátozzák a tanudíjak összegét, megengedik a törvényszék, mint egyes bíróság hatáskörébe tartozó egyes ügyeknek járásbírói által elintézését, megszüntetik a magánvádas ügyekben a bűnügyi költségeknek az államkincstár részéről előlegezését, bizonyos ügyekben illetéket rendszeresítenek, a nyilván alaptalanul bejelentett bizonyítás költségeit a bejelentő terhére róják és csökkentik a tárgyi sajtóelkobozást rendelő ítélet közzétételének költségeit.

III. Az igazságügyi jogszabályok nemcsak a törvénykezés szabályozásának terén tartják szem előtt az ügyintézés egyszerűségének, gyorsaságának



és olcsóságának célját, hanem az igazságügyi igazgatásra vonatkozó rendelkezések tekintetében is. Ebben a tekintetben utalunk az igazságügy-minisztérium évi működéséről szóló, már említett kormányjelentésekben tüzetesen felsorolt adatokra, amelyek közül különösebb figyelmet érdemelnek:

a minisztérium ügyosztályainak összevonásáról szóló 2139/1923. és 1173/1926. I. M. sz. rendeletek (L. K. XXXII. évf. 11; XXXV. évf. 3.1.);

a külön telekkönyvi vizsgálóbizottság megszüntetéséről szóló 18.300/1924. L. M. sz. rendelet (I. K. XXXIII. évf. 80. 1.), mely a megszüntetett bizottság tennivalóit az egyszerűsítés érdekében az igazságügyi segédhivatali tisztviselői vizsgálóbizottságra bízta;

a felek részére adható értesítések idejének korlátozásáról és a bíróság egyes szolgáltatásainak (másolatok készítése, aláírás, hitelesítés stb.) külön eljárási költség fizetéséhez kötéséről szóló 30.599., 30.600., 31.600. és 57.140/1925. I. M. sz. rendeletek (I. K. XXXIV. évf. 84., 85., 131., 171. L.);

a kisebb vagyonértékű hagyatékokat terhelő költségek csökkentéséről intézkedő 5900/1926. I. M. sz. rendelet (I. K. XXXV. évf. 53. 1.).

IV. Azok közül az előkészítés alatt álló tervezetek közül, amelyek az egyszerűsítés célját szolgálják, említést érdemelnek:

a jogügyletek kötelező írásbafoglalásáról már a törvényhozás elé terjesztett javaslat, amely lényeges mértékben közrehat a perek számának csökkentésére annál fogva, hogy a jogügyletek nagy része tekintetében kötelezővé teszi az írásbafoglalást, tehát előzetesen kiküszöböli a perek indítására vezető jogvitákat, írásbeli bizonyítékok szolgáltatása útján pedig könnyűvé, egyszerűvé és gyorsá teszi a jogviták elintézését;

a békebíráskodásról szóló tervezet, amely eddig bírói útra tartozó ügyek nagy számában rendszeresít egyszerű és gyors, rövid eljárást;

a bírák, ügyészek, bírósági és ügyészségi hivatalnokok fegyelmi felelősségének szabályozásáról készülő tervezet, amely a hatósági fokozatokat csökkenti és a fegyelmi eljárást egyszerűsíti;

a telekkönyvi vizsga és tanfolyam szabályozásáról készülő rendelettervezet, amely lényegesen emelni fogja a telekkönyvvezetők elméleti és gyakorlati képzettségét és ennek következtében nagy mértékben csökkenti a főfelügyelet körében szükséges intézkedések számát,

végül a törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. törvénycikk életbelépésével kapcsolatban kibocsátásra kerülő egyszerűsítő rendeletek.

V. Az igazságügy minisztérium érvényesíti az egyszerűsítés célját abban a működésében is, amelyet a társmisztériumokban készült tervezetek átvizsgálása során fejt ki.

### **31. §. BELÜGYI KÖZIGAZGATÁS.**

A belügyminisztérium az 1929. évi XXX. t.-c. és az 1930. évi XVIII. t.-c. által a törvényhatóságok reformjának régen előtérben álló kérdését tető alá juttatta és ilymódon ez a kérdés remélhetőleg egy időre nyugvóponttra jutott. A törvényekkel alább, a közigazgatási eljárás, valamint az állami és az önkormányzati közigazgatás párhuzamossága kérdésének tárgyalásánál (38. §. 3. és 39. §.) még foglalkozni fogunk.

Itt egy terminológiai kérdésnek érintése látszik szükségesnek. Az 1:929. évi XXX. t.-c. címe: „A közigazgatás rendezéséről.” A törvény azonban kizárólag az önkormányzati közigazgatás szabályozására vonatkozik. Ez a szóhasználat korábban is előfordul, például az 1886. évi XXIII. t.-c. címe is: „A közigazgatási tisztviselők stb. elleni fegyelmi eljárásról”, pedig ez is csak az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi eljárását szabályozza. Az önkormányzati közigazgatás mellett 1867 óta kifejlesztett nagyszámú állami szakigazgatásokra a belügyminisztérium hatásköre valóban nem terjed ki. Ha azonban közigazgatás alatt az állami és önkormányzati szervek által ellátott közigazgatást együttvéve értjük, amint-hogy értenünk is kell, akkor nyilvánvaló, hogy az önkormányzati közigazgatás, mint *pars pro toto* sem szerepelhet. Kétségtelen hiány, amelynek pótlása közigazgatásunk racionalizálásának egyik programpontja kell hogy legyen, hogy minisztériumaink egyike sincs megbízva azzal, hogy a közigazgatást és a közigazgatási gépezetet a maga egységében kísérfje figyelemmel és annak szervezése iránt javaslatokat tegyen. Ez kétségtelenül bármelyik szakminisztérium hatáskörét meghaladja és azt ezért kellő hatáskörrel és kellő bizalom mellett csak a miniszterelnök láthatja el. Mivel azonban annak hatáskörébe ez eddig szintén nem volt felvéve, nehogy teljes negatív hatásköri összeütközés esete álljon elő, kénytelen a kérdést a belügyminisztérium vállalni és ezt, amennyire lehet, óvatosan kezelni anélkül, hogy magát a többi minisztérium részéről hatásköri túllépés vagy hatáskörtágítás szemrehányásának kitegye. Hasonló a helyzet ahhoz, hogy a közszolgálati alkalmazottak ügyével a pénzügyminisztérium foglalkozik, habár ennek a fontos ügynek nem csak pénzügyi oldala van, sőt a pénzügyi oldal talán nem is a legfontosabb. De mivel a pénzügyi oldal az, amelyet elhanyagolni legkevésbé lehet és amellyel foglalkozni állandóan kell, a pénzügyminisztérium látva azt, hogy az ügy többi oldalaival más nem foglalkozik, azok közül is gondoz annyit, amennyit a pénzügyi oldallal kapcsolatban gondoznia okvetlenül kell, vagy amennyire tapasztalattal és érdeklődéssel bír. Ezzel az utóbbi kérdéssel egyébként alább, a tisztviselőkérdés tárgyalásánál (40. §) foglalkozunk.

A belügyminisztérium a racionalizálás keretében a következő főbb kérdések előkészítésével foglalkozik:

1. A községi illetőség teljes megszüntetése, mint újabban külföldön is történik. Ennek előfeltétele a szegénysegélyezés és a betegápolás kérdésének rendezése, mivel ezeknek terheit részben az illetőségi község viseli. A községi illetőség megszüntetését kimondó törvényjavaslat elkészítését megelőzőleg azonban ez anyagi kérdések új megoldásának a belügy-, a népjóléti és a pénzügyminisztérium közti tárgyalások útján való tisztázása szükséges.

A községi illetőség megszüntetése rendkívül nagy megkönnyebbedést fog a közigazgatás minden terén jelenteni, komoly hátrány nélkül. A néha nehezen megállapítható vagy bizonyítható illetőség helyét a lakóhely foglalhatja el. Minthogy azonban a trianoni békeszerződés számos rendelkezése a községi illetőségre van alapítva, az illetőség csak *ex nunc* szüntethető meg.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Betegápolási községi pótdót 1. 112. lapon.

Külföldi fejlődést 1. Tomcsányi Móric. A magyar közigazgatási jog alapítzményei. 303. sk. 1.

2. A községi, városi és vármegyei ügyosztályokban számos olyan háztartási, általában gazdasági vonatkozású ügy fordul meg, amelyek más minisztériumokkal egyetértésben intézendők. A társmisztériumokkal való egyetértés elérése eddig hosszadalmas és nehézkes iratváltások útján történt. E helyett újabban az ügyek nagy részében, amelyek erre alkalmasak, az érdekelt minisztériumok kiküldötteiből alakított bizottságok rövid úton hozzák meg a döntést.

3. Az önkormányzati közületek (törvényhatóságok, városok, községek) háztartásának rendezése, mint azt a pénzügyminisztérium is felvette (in. 1.), nagyjelentőségű és égető probléma. Az idevágó törvényjavaslat elkészítése azonban szintén gondos és körültekintő előkészítést kíván, mivel e téren a helyzet alapos és áttekintő ismerete állandóan nem volt megszervezve. A Központi Statisztikai Hivatal a városok és községek háztartásáról a háború előtt alapos munkálatokat adott ugyan ki, de sem az önkormányzati testületek vagyonáról és költségvetéseiről, sem az önkormányzati adóterhekről, sem pedig azok alkalmazottainak számáról évenkénti rendszeres kimutatás nem készül. Az önkormányzati testületek háztartási reformjának előkészítéseken a pénzügyminisztérium most nagy statisztikai anyagot gyűjtött. Onnan kaptam meg az önkormányzati alkalmazottak létszámkimutatását is, amely az állami alkalmazottak létszámával szembeállítható volt (79. 1.). Ez azonban csak egyszeri adatgyűjtés, amely el fog avulni és meg fog szakadni. Pedig hogyan tudjuk a magyar közigazgatást racionalizálni, hogyan tudjuk azt egyáltalában kritizálni, ha nem ismertük és sem a törvényhozás, sem a közvélemény nem tudta pl. a nem állami közszolgálati alkalmazottak számát sem. A racionalizálás egyik szervezési feladatának kell tehát annak lennie, hogy az állami alkalmazottaknak a költségvetési előirányzattal kapcsolatban közzétett kimutatása a nem állami alkalmazottak számának kimutatásával rendszeresen kiegészíttessék. Hasonlóképpen gondoskodni kell arról, hogy az önkormányzati testületek kiadásairól és bevételeiről, vagyonáról és adóságairól évenként összefoglaló rendszeres kimutatás jelenjék meg, mert anélkül a magyar közigazgatás helyes megítélése nem lehetséges.

Budapest székesfőváros komoly költségvetést készít és nyomat ki minden évben, ellenben meglepő, hogy az ország legnagyobb vármegyéje, Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye költségvetését az 1930. évben sem nyomatta ki, hanem az csak három írott példányban létezik.

Ennek a helyzetnek vázolására azért tértem ki, hogy feltárjam annak a feladatnak nehézségeit, amely az önkormányzati testületek háztartását akarja modern alapokra helyezni.

4. Az 1920-ban államosított rendőrség szervezetéről, általában a rendőri igazgatásról törvényjavaslat készül.

5. A külföldiek Magyarországon lakhatásáról szóló 1903. évi V. t.-c. módosítása tárgyában törvényjavaslat van készen, amely az idegenrendészeti kérdések intézését lényegesen egyszerűsített fórumrendszerrel kívánja megoldani.

### **32. §. VALLÁS- ÉS KÖZOKTATÁSÜGYI IGAZGATÁS.**

A vallás- és közoktatásügyi tárca méreteinek nagy növekedése az állami iskolák nagyarányú szaporodásával és a nem állami iskolák állami segélyezésének kifejlesztésével következett be, amely fejlődésnek kezdete a

millenium évével esik össze. Az egyre nagyobb számú állami elemi iskolák és óvodák személyi és dologi szükségleteinek központi igazgatásával felmerült nehézségek vezettek 1912-ben arra a racionalizálási intézkedésre, hogy a külső iskolaügyi hatóságok és elsősorban a tanfelügyelőségek arra kaptak utasítást, hogy szükségleteiket szabályszerű időpontokban egységes táblázatos kimutatásokban terjesszék elő, ami a szükségletnek egységes áttekintését és kielégítésük tervszerű megállapítását, a rendelkezésre álló költségvetési hitel leggazdaságosabb felhasználását lehetővé tette.

Ugyancsak szükségessé vált az iskolaszervezések és fejlesztések kérdésében a korábban incidentális és ötletszerű elhatározások helyett a statisztikai alapon való szisztematikus előkészítés biztosítása. Ezt Klebelsberg Kunó gróf, mint államtitkár 1915-ben szervezte meg az állami és *nem állami* népiskolákra és óvodákra nézve. Akkortól kezdve a tankötelesek számának, valamint az osztályok zsúfoltságának és az iskolaépületek állapotáról folyamatosan *vezetett* statisztikai kimutatások segítségével tervszerű program dolgoztatott ki arról, hogy hol és mikor van szükség iskola létesítésére, új tanterem építésére, új tanítói állás szervezésére, vagy nem állami iskoláknál és óvodáknál e célokra államsegély engedélyezésére. Ez a szolgálat azóta egyre fejlődött és a tankötelesek beiskolázását biztosító 1921. évi XXX. t.-c. megalkotását, valamint a tanyai iskolák létesítéséről szóló 1926. évi VII. t.-c. alapján megindult iskola- és óvodafejlesztési akciót mintaszerű racionalitással készítette elő.

A vallás- és közoktatásügyi minisztérium ügyforgalma a háború előtti évtizedekben állandóan növekedett s a háború alatt mint más minisztériumban is, különösen felszaporodott. De még az újabb csökkenés után, 1920-ban is 180.000 számot meghaladta. Nem lévén alárendelt utalványozó hatósága, egész költségvetési hitelének kezelésével és utalványozásával önmagának kellett küzdenie. Nagyszámú panasz hangzott állandóan, különösen a nem állami tanszemélyzet fizetésekiegészítő államsegélyének késedelmes folyósítása miatt. A minisztériumnak alárendelt állami alkalmazottak száma kerekén 14.000, fizetésekiegészítésben részesülő nem állami alkalmazottak száma pedig több mint 16.000 volt. A minisztérium számvevősege tehát, a nyugdíjasok figyelmen kívül hagyásával, 31,000 személyi számlát volt kénytelen vezetni. Arra kellett tehát törekedni, hogy a minisztérium adminisztratív munkája decentralizáltassék. Mivel pedig számottevő ügytömeget nem lehet áthárítani akkor, ha az utalványozás joga is a költségvetési javadalom egy részére nézve más szervre nem bízható, érdemleges *decentralizáció* csak alárendelt utalványozó hatóságok közreműködésével volt elérhető. Nehogy *azonban* ez a decentralizáció új szervek felállítására és így új költségekre vezessen, egyedül járható útnak az bizonyult, hogy az ország területén egyenletesen elosztott pénzügyigazgatóságok vétessenek igénybe. Hogy az egységes kulturpolitikai irányítás csorbát ne szenvedjen, ezért a pénzügyigazgatóság csak pusztán utalványozási és számvevőségük könyvelési teendőkre volt igénybe vehető, még pedig mivel a legtöbb és legaprólékosabb munkát az állandó *személyi* illetmények adják, 1921-ben azok utalványozása ruháztatott át a vallás- és közoktatásügyi minisztériumról a pénzügyigazgatóságokra. (124.CC0/1921. Vkm. és 2.900/1921. P. M. számú rendeletekkel.) Az állami és nem állami középiskolai, polgári iskolai, elemi iskolai és óvodai számlák decentralizálása azt jelentette, hogy a minisz-

térium 31.000 személyi számlájából 26.000 számla a pénzügyigazgatóságoknak átadható volt.

1928-ban a budapesti kir. m. Pázmány Péter tudományegyetem gazdasági igazgatása újjászerveztetett és korábbi gazdasági hivatala utalványozási joggal felruházott gazdasági igazgatósággá alakult át. Ilymódon a minisztérium ügykörének további jelentékeny része decentralizáltatott. Az egyetemek gazdasági igazgatásának racionalizálásához tartozik az az intézkedés, hogy minden egyetem klinikái élelmezésének irányítása dietetikában jártas orvosra, műszaki ügyeinek gondozása pedig egy-egy nélkülözhető segédhivatali, vagy más állás felhasználásával, tehát költség-többlet nélkül alkalmazott gépészmérnökre bízott, és így az egyetemek gazdálkodásában a szakszerűség és azzal párhuzamosan a nagyobb gazdaságosság biztosított.

A szanalási törvény megalkotásától fogva a minisztérium ügykörének decentralizálása iránt más alkalmas intézkedések is történtek. Nevezetesen: az egyetemek és a középfokú iskolák igazgatása terén számos személyi és fegyelmi, valamint tanulmányi ügy eldöntése ruházott át a minisztériumról a tudománykarokra, vagy a megfelelő főigazgatóságokra.

Az 1922. évi XIX. t.-c. megszervezte az Országos Magyar Gyűjteményegyetemet, az 1927. évi XIII. t.-c. az Országos Ösztöndíjtanácsot és az 1930. évi VI. t.-c. az Országos Természettudományi Tanácsot, amelyek a tudományos élet közigazgatásának egy részét vették át a minisztériumtól.

Ezeknek az intézkedéseknek eredménye együttevve a vallás- és közoktatásügyi minisztérium ügyforgalmának oly arányú csökkenése, hogy az szemben az 1920. év 180.000 ügydarabjával, 1929-ben nem haladta meg a 120.000-et és dacára annak, hogy a tárca fontossága és költségvetési hitelek tekintetében a nagyobbak közé tartozik, ügyforgalmát 1929-ben az összes minisztériumok közt a legkevesebb számmal bonyolította le.

Gróf Klebelsberg Kuno vallás- és közoktatásügyi miniszter ezenfelül 1927-ben a közoktatásügyi közigazgatás mélyreható és újszerű átszervezésére készített törvényjavaslatot. Ennek elgondolása az, hogy a négy tudományegyetem székhelyén, tehát Budapesten, Szegeden, Debrecenben és Pécsen létesülnek tanügyi közigazgatási kerületek utalványozó joggal felruházva, amelyek a minisztérium (nai ügykörének egész adminisztratív részét az elemi és középfokú tanintézetekre nézve átvénné és ellátná a tanszemélyzet illetményeinek 1921-ben a pénzügyigazgatóságokra bízott utalványozását is. A középfokú tanszemélyzet kinevezését az egyetemekkel kapcsolatban működő középiskolai tanárvizsgáló bizottságok közreműködésével, az elemi iskolai tanszemélyzet és az óvónők kinevezését pedig az önkormányzati szervek képviselőinek részvételével alakított bizottságok útján végeznék. Ilymódon a minisztériumban csak kormányzati teendők, a kultúrpolitika irányítása és a vallásügyi és művészeti igazgatás teendői maradnának. Ennek az átszervezésnek végrehajtása azonban az igazgatóságoknak, valamint személyzetüknek az egyetemi városokban való elhelyezése miatt anyagi és lakásproblémát is jelent és ezért a törvényjavaslat benyújtására eddig nem került a sor.

A minisztérium ügykörében a decentralizálásnak és racionalizálásnak további lehetőségei vannak. Így az Országos Magyar Gyűjteményegye-

temet alárendelt utalványozó hatósággá lehetne átszervezni. Az átszervezésnek tárgyi akadálya nincs. A vallásügyi igazgatás terén az eljárás sok tekintetben elévült. Például párbérekérdésekben ma is négyes fórumrendszer van: főszoigabíró, alispán, közigazgatási bizottság, miniszter. A közigazgatási bírói jogvédelem nem terjed ki a hitfelekezeti tanárok, tanítók és óvónők fizetéskiegészítő államsegélyéből származó vitás jogi kérdésekre és ezeket a kontenciózus ügyeket a minisztérium, nehézkes fórumrendszer mellett a bírói eljárás megnyugtató voltát el nem érő módon intézi. A minisztérium és az alárendelt hivatalok (főigazgatóságok, tanfelügyelőségek stb.) ügyvitele és ügykezelése terén az egységes irányítás megszerzése esetén további eredmények volnának elérhetőek, stb.

### 33. §. FÖLDMŰVELÉSÜGYI KÖZIGAZGATÁS.

A földművelésügyi minisztérium épúgy, mint a másik gazdasági minisztérium, a kereskedelemügyi, racionalizálási programot még nem terjesztett elő.

Mindkét minisztérium helyzetében közösnek látszik az, hogy a gazdasági élet válsága következtében feladataik megszorodtak és megnehezültek. A gazdák és az iparosok olyan kis anyagi jelentőségű ügyekben is, amelyeket a háború előtt elhanyagoltak, a hatóságokhoz fordulnak. Ez quantumban, az országnak gazdasági önállósulása és a valóban súlyos gazdasági válság pedig kvalitásban fokozott feladatok elé állítja mindkét minisztériumot, amelyeknek a tradicionális módon meg nem felelhetnek s ezért itt a racionalizálásra különös szükség volna.

Ami magát a földművelésügyi tárcát illeti, a racionalizálás szükségességének Krúdy Ferenc orsz. képviselő a Keresztény-, Földműves-, Kisgazda- és Polgári Pártban tartott kiváló előadásában adott hangot.

A földművelésügyi minisztériumnak az országban igen nagyszámú szakszervei vannak. A vármegyében a megyei és járási gazdasági felügyelők, az állatorvos, a kultúrmérnöki és folyammérnöki hivatalok, az erdőigazgatás alsó- és középfokú szervei, a kísérleti intézetek, stb. és a különböző mezőgazdasági érdekképviseletek: a mezőgazdasági bizottságok, az 1920. évi XVIII. t.-c. által létesített mezőgazdasági kamarák, s legújabbban az 1929. évi XVII. t.-c. által a szőlőgazdálkodás érdekében létesített hegyközségek. Ezek közül azonban a szakszervek, úgy látszik, erős függésben vannak a minisztérium illetékes ügyosztályától, másrészt talán hatáskörük szűk, hiszen pl. a gyümölcsfacsemeték kiosztását, az erdőkben való alomgyűjtés engedélyezését stb. is a minisztérium magának tartotta fenn, továbbá nincs a vármegyében köztük és a vármegye szervei közt való együttműködés eléggé kifejlesztve, valószínűleg hiányzik az iniciatíva. A végeredmény, hogy a mezőgazdaság sínylődik és magát a közigazgatás által inkább agyonadminisztrálnak, mint gondozottnak érzi. Kétségtelen, hogy itt szervezeti tökéletesítésekre szükség van, a jogszabályok egy részének megváltoztatása is szükséges lesz, a legfőbb feladat azonban ezeknek a mezőgazdaság helyzetének és a földművelésügyi közigazgatás állapotának a tárcaközi racionalizálási bizottság által az érdekképviseletek és a szakkörök bevonásával a racionalizálás szemszögéből való megvizsgálása, mert minden szervezésnek és racionalizálásnak a problémái és a megoldásai csak az életviszonyok helyes megíté-

léséből menthetők, azonban szakértő ember számára biztosan adódnak. Evégből legcélszerűbbnek látszik teljes feltárásából a teendők megállapítása.

### 34. §. KERESKEDELEMÜGYI KÖZIGAZGATÁS.

A kereskedelemügyi minisztérium a racionalizálási tárcaközi bizottságban racionalizálási programot mindeddig szintén nem terjesztett elő. Figyelembe kell azonban venni, hogy üzeménél, az államvasútnál és a postánál sok racionalizálási intézkedés történt.

A kereskedelemügyi minisztérium háború utáni működésének egyik legfőbb alkotása az 1923. évi VII. t.-c.-be iktatott új ipartörvény, amely azonban az 1884. évi XVII. t.-c.-et csak részben helyezte hatályon kívül. Az új törvény nem jelent egyszerűsítést, de az nem is volt a célja. Több munkát ad a végrehajtásban, mint az első, de ezt iparpolitikai okokból elkerülhetetlennek tartották. Kívánatos volna legalább a két ipartörvény szövegének egységes szerkezetbe való foglalása, de nincs rá törvényes felhatalmazás. Az ipartörvény alkalmazása során kiadott elvi jelentőségű döntések két kötetet tesznek ki. Közzétételük előkészítés alatt van.

Az autótörvény 1929-ben jött létre. Egyszerűnek ez sem mondható, de a bonyolult életviszonyok miatt alakult így a törvény is. A kereskedelemügyi minisztérium energia-törvényjavaslatának előkészítésével is foglalkoznak.

A kereskedelmi tárca keretében a jogszabályok alapos revíziója esetén a racionalizálásnak tág tere nyílik. Csak a közigazgatásnak a közönséggel való érintkezése frontjáról, a községi közigazgatás hatásköréből hozok fel két kiragadott példát. A kéményseprési díjat a község szedi be havi részletekben. Ahány ház, havonként annyi tétel. A kulcsot a törvényhatóság állapítja meg. Például Csepel községben 2 pengő 40 fillér. Miért nem a kéményseprő szedi be? A községnek csak a nem fizetők díjának behajtását kellene végeznie. A másik a következő: a kereskedelemügyi [miniszter által 1925-ben kiadott poszfüzletli szabályzat szerint (25.171/925. szám) a küldemények postai kezelésével kapcsolatban felmerült postai és nem postai díjakért és egyéb kiadásokért rendszerint a feladó felelős. Ha például kevés a bélyeg, és a differenciát a címzett nem fizeti s annak ráfizetését a feladó is megtagadja, az összeget a feladótól a községi elöljáróságok az egyenes adók módjára kényszer útján hajtják be. Kényszerkézbesítés esetén a címzett tartozik a küldeményt terhelő postadíjat megfizetni s ha sem a kényszerkézbesítés alkalmával, sem utána 2 héten belül nem fizeti meg, ezt a díjat is tőle a községi elöljáróság (városi tanács) a m. kir. pénzügyminiszternek 1878. évi 34.129. számú rendelete alapján közadók módjára végrehajtás útján hajtja be, így a községi elöljáróságoknak minden évben egy csomó ügyszámuk van, 8, 16 stb. filléres törpe összegeknek kényszerbehajtásából. Képzeljük el azt az utat, amelyen az eredménytelenül megkísérelt kézbesítés után a községi elöljáróság a posta útján a behajtás iránti megkeresést megkapja, a község azt iktatja, kiadja a végrehajtónak, az a behajtott fillérekről elszámol, azt a község átutalja a postának és a posta számos kézen át bevételei közt elszámolja. Ez az eljárás 1878-ban bizonyára kevésbé hívta ki a kritikát abban a tekintetben, hogy az eredmény megéri-e a költségeket, mint ma.

A kereskedelemügyi minisztérium úgy látszik, a maga speciális problémáinak megoldását a decentralizáció helyett inkább a szakszerű koncentrációban keresi, pl. az ipari telepengedélyek megadásában magának nemcsak felülvizsgálati, hanem érdemleges hatáskört kívánna szerezni. Ezeknek az intézkedéseknek feltárása is, a közigazgatás racionalizálásának a gazdasági politikával való szoros összefüggései miatt, legcélszerűbben racionalizálási és közigazdasági szakemberek és a minisztérium képviselői közt tartandó beható ankétéktől várható, miként a földművelési tárcánál.

### 35. §. NÉPJÓLÉTI KÖZIGAZGATÁS.

A népjóléti és munkaügyi minisztérium a háború után jött létre, tehát új minisztérium, amely működésének első éveiben igen súlyos szociális viszonyokból származó nagy feladatok elé került.

A racionalizálásra vonatkozólag szintén nem adott még programot, ellenben megállapítható, hogy a racionalizálásnak itt is bő tere nyílik.

A pénzügyi közigazgatás tárgyalása során szó volt arról, hogy a rokkantellátási adó adminisztrációja túlságosan terhes és költséges anélkül, hogy erre tárgyi vagy anyagi ok volna.

Ugyanott rámutattak arra, hogy az Országos Társadalombiztosító Intézet járulékainak kezelése a pénzügyi adminisztrációra szintén súlyos teher.

A hadikölcsöntulajdonosok kártalanításának ügye akként van szabályozva, hogy nagyszámú kérvény beadására szolgál okul, amelyek individuális elbírálás alá kerültek.

A szegényügy és segélyezés tekintetében is igen nagy a centralizáció olyan ügyekben, amelyek nem méltók arra, hogy velük a minisztérium foglalkozzék. Hasonlóképpen igen komplikált és a közigazgatásnak rengeteg munkát adó módon van a menekültek ügye szabályozva, stb.

Ezek és hasonló okok lehetnek az okai annak, hogy a népjóléti minisztérium aktaforgalma az összes minisztériumok közt legmagasabbra, 1929-ben 350.000 fölé emelkedett. Ennek a minisztériumnak tehát a fontos szociális feladatok megoldásának kiválasztásánál a tárgyi szempont mellett a végrehajtás technikai szempontjaira és annak gazdaságosságára nagyobb figyelmet fog kelleni fordítania.

Olyan terület, amely most van szervezés alatt és ahol éppen ezért a racionalizálás és takarékoság szempontjainak kellő érvényesítése nagy körütekintést kíván, az egészségvédelmi munka. A preventív egészségvédelemnek az a programja, hogy az anya- és csecsemővédelmet, a tuberkulózis-gondozást, valamint az iskolás gyermekek és a serdülő kor védelmét akarja elsősorban megszervezni. E védelem szervei intézetek a fontosabb helyeken és a védettet otthonában látogató védőnők, akik idővel az összes községeket el fogják látni. Meg lehet azonban az egészségvédelmet kétféleképpen oldani, egységes és speciális alapon. Az egységes megoldás minden családba csak egy védőnőt küld, aki kellő képzettséggel bír arra, hogy az egészségvédelemnek mind a három ágában szükséges munkát elvégezze és egységes egészségházát, illetve rendelőszobát állít fel az egyes községekben. Ezzel szemben a speciális egészségvédelem külön védőnőkre bízva mind a három munkát és külön



intézeteket állít fel mindegyik számára az egyes községekben és a nagyobb költségen felül azzal a nehézséggel jár, hogy esetleg ugyanegy családba külön védőnő jár az anya- és csecsemő, külön az esetleg tüdővésztes idősebb családtag és külön a serdülő korban lévő gyermekek gondozására, ami a védőnők egyöntetű eljárását kizárja és a család bizalmának kifejlődését lehetetlenné teszi.

A kérdés nálunk azért kényes, mert az Országos Stefánia Szövetség, amely működését 1914-ben kezdte meg és az állam nagyarányú támogatásával kiváló munkát végez, csak az anya- és csecsemővédelmet látja el, e célra anya- és csecsemővédő intézeteket létesít és külön védőnőket alkalmaz. Viszont a Rockefeller-alap támogatásával 1925-ben létesült Országos Közegészségügyi Intézet a Rockefeller-alap programjának és az újabb külföldi gyakorlatnak megfelelően az egészségvédelem egységes megszervezésére törekszik. A Közegészségügyi Intézet által felállított próbajárásokban mind a két rendszer kipróbálása folyik. A gödöllői járás a specializált egészségvédelem, a mezőkövesdi járás pedig az egységes egészségvédelem alapján működik.

A személyi adatok és a költségek aránya a két helyen a következő;

*Gödöllő.* A járásnak 17 községe van, összesen 70.000 lakossal.

A Stefánia anya- és csecsemővédőintézeteinek száma: 10.

A Stefánia orvosainak száma: 12.

A Stefánia védőnőinek száma: 15,

Az Egészségházak száma (felállította az Orsz. Közegészségügyi Intézet): 3.

Általános egészségügyi védőnők száma: 6.

Specializált tüdőbeteggondozónő: 1.

A járásban tehát összesen 22 védőnő dolgozik s hogy az egész járás egészségvédelmi munkája el legyen látva, még 3, tehát összesen 25 védőnőre volna szükség.

*Mezőkövesd.* A járásnak 30 községe van, összesen szintén 70.000 lakossal.

Stefánia anya- és csecsemővédőintézet van: 1, 2 védőnővel és 1 orvossal.

Az általános egészségügyi védőnők száma: 5.

Egészségház: 1.

Községi általános rendelőszoba: 23 községben.

A járásban tehát összesen 7 védőnő dolgozik, s hogy az egész járás egészségvédelmi munkája el legyen látva, még 1, tehát összesen 8 védőnőre volna szükség.

Ugyanakkora lakosságú járás egészségvédelmi munkáját tehát egységes rendszer szerint 8, specializált rendszer szerint 22 védőnő látja el. Ha egy védőnő fizetését (és a neki természetben juttatott szolgáltatások értékét együttvéve) átlagban havi 180, azaz évi 2160 pengőre tesszük, ez járásonként az egységes rendszer mellett évi 17.280, illetve a specializált rendszer mellett évi 47.520 pengőnek felel meg. Ehhez járul az a különbség, hogy egy Stefánia Védőintézet felszerelése 3-5000 P-ig terjed, míg a községi rendelőszobák felszerelése maximálisan 150 P-ből kiállítható.

### 36. §. KÜLÜGYI IGAZGATÁS.

A külügyi igazgatás a maga különlegességénél fogva a racionalizálásra leginkább azon a területen nyújtott alkalmat, amely a külföldön élő magyar állampolgároknak a többi tárcák ügykörébe eső ügyeinek, illetve a belföldön lakó magyar állampolgároknak külföldi vonatkozású hasonló természetű ügyeinek közvetítésére vonatkozik. E tekintetben mindeddig az volt a helyzet, hogy a külügyminisztérium súlyt helyezett arra, hogy az összes tárcának a külképviseleti hatóságokkal való érintkezését áttekinthesse. Ezért az ilyen természetű ügyekben is az összes tárcák a külügyminisztériumhoz fordultak, amely megkeresésüket továbbította a megfelelő külképviseleti hatóságokhoz. Annak választát ugyan csak a külügyminisztérium juttatta vissza a minisztériumokhoz. Ezeknek az ügyeknek túlnyomó részében a külügyminisztériumnak érdemleges szerepe alig volt, viszont igen sok bürokratikus munkája, nagy aktaszáma keletkezett és ez a kezelési mód az ügyek intézését is nagyon meglassította. Ezért a külügyminisztérium elérkezettnek látja az időt arra, hogy közvetítő szerepének kikapcsolásával ezekben az ügyekben a többi minisztériumok a külképviseleti hatóságokkal közvetlenül levelezhessenek, természetesen fenntartva azt a lehetőséget, hogy a külügyminisztérium közvetítése továbbra is igénybevételesek azokban az ügyekben, amelyekben azt az illető minisztérium, vagy külképviseleti hatóság szükségesnek véli. E téren eddig a következő egyszerűsítések léptek életbe, illetve vannak tárgyalás alatt:

1. az állampolgársági ügyek közül a szomszédos államok állampolgársági és katonai nyilvántartásából való törlések ügyében a belügy- és honvédelmi minisztériumok külképviseleti hatóságainkkal közvetlenül leveleznek;

2. gyámügyekben indokolt kivételektől eltekintve f. é. szeptember hó i-től a belügyminisztérium és a gyámhatóságok külképviseleti hatóságainkkal közvetlenül leveleznek;

3. a betegellátási ügyekben f. é. szeptember hó 6-ától egy magyar-bolgár betegellátási egyezmény lépett életbe, amely szerint a két állam a közkórházban a legalacsonyabb osztályú ellátásban részesített beteg állampolgárai után felszámítható ápolási díjakat kölcsönösen törli és így a behajtással járó hosszas levelezés feleslegessé válik. Hasonló meg egyezés fog életbelépni Jugoszláviával és tárgyalások folynak Lengyelországgal és Ausztriával. A Nemzetek Szövetségének 1930. évi közgyűlésén a népjóléti minisztérium kezdeményezésére a magyar kormány felvetette az idegen állampolgárok betegellátási ügyeinek általános rendezését akként, hogy az vagy egységes nemzetközi egyezményvel, vagy két állam közti egyezményekkel szabályoztassék;

4. bírósági polgári jogsegély ügyekben tárgyalások vannak folyamatban Magyarország és Csehszlovákia közt a bíróságok közvetlen érintkezése iránt.

### 37. §. SZAKSZERŰ KONCENTRÁCIÓ.

Áttérünk azoknak a szervezeti reformoknak tárgyalására, amelyek a valamennyi, vagy legtöbb tárca ügykörében előforduló és együttesen megfelelőbben intézhető ügyek intézését koncentrálták.

A szakszerű koncentráció, amelynek alkalmazása részben a Takarékosági Bizottság kezdeményezésére történt, a racionalizálásnak gyakran kitűnő eszköze.

Ezek az állami pénzkezelésnek a postatakarékpénztárra való bízása, a központi illetményhivatal, a magasépítési igazgatóság felállítása, a tárcaközi közszállítási bizottság és a kihágási tanács szervezése, a hivatalos statisztikai szolgálat kiépítése. A koncentráció előnye egyrészt abban áll, hogy az ügyek egyöntetű intézése, a jogegység, csak így biztosítható, pl. a kihágási tanács ' esetében, másrészt abban, hogy a koncentrációból nagy bürotechnikai előnyök származnak, mint az illetményhivatal esetében, vagy pedig ezeken felül az államháztartásra anyagi megtakarítás, valamint gazdaságpolitikai előnyök származnak, mint a magasépítési ügyek koncentrálásából és a tárcaközi közszállítási bizottság felállításából, a statisztikai szolgálat fontossága pedig a nagyüzem méreteivel arányosan növekszik, s a modern állam működése nélküle át sem tekinthető.

### 1. A Postatakarékpénztár.

A szanalási törvényben kapott felhatalmazás alapján a pénzügyminiszter 5.200/1924. P. M. számú rendeletével a vidéki általános állampénztárakat (amelyeket korábban a magy. kir. adóhivataloknak hívtak) a pénzkezelés alól tehermentesítette és újból adóhivatal név alatt elsőfokú pénzügyi hatósággá alakította át, az állami pénzkezelést pedig a m. kir. postatakarékpénztárra bízta, amely az állami bevételeket és kiadásokat az egyes tárcák és számadási ágak, illetőleg az utalványozási joggal felruházott hatóságok, továbbá egyes számadó hivatalok és intézetek részére a postatakarékpénztárnál nyitott bevételi, kiadási, illetmény, nyugdíj és fizetési előleg számlákon kezeli.

Az állami üzemek bevételeit és kiadásait az úgynevezett üzemi számszámlákon kezelik, amelyek vezetése és kezelése megegyezik a postatakarékpénztár által vezetett közönséges kereskedelmi számlákéval. Azt, hogy mely számadási ág, illetőleg mely hatóság, hivatal, vagy intézet részére kell postatakarékpénztári számlát nyitni és milyent, az illetékes miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben állapítja meg.

Egyidejűleg a vármegyék pénzkezelése is, amelyet addig szintén az állampénztárak láttak el, a postatakarékpénztárra szállott át. Ily módon az 1885. évi IX. t.-c. által felállított m. kir. postatakarékpénztár, amely az 1889. évi XXXIV. t.-c.-kel vezette be a csekk és kiiring forgalmat és azóta a közgazdasági élet pénzszolgálatának lebonyolításában fontos szerepet játszott, átvette az állam és a törvényhatóságok egész pénzkezelését is és ezáltal a gazdasági élet pénzforgalmának egységesítése útján is racionális haladás történt. Ezért az 1926. évi XIV. t.-c. a postatakarékpénztárt a kereskedelmi ügyi miniszter hatásköréből a pénzügyminiszterébe helyezte át.

### 2. A Központi Illetmény hivatal.

A 2.533/1925. M. E. számú rendelet állította fel. Hatáskörébe tartozik: a) az állami alkalmazásban álló összes közszolgálati alkalmazottak (üzemi alkalmazottak kivételével) mindennemű illetményének megállapítása, utalványozása, számfejtése, nyilvántartása és kezelése;

b) az államkinestár terhére bármely minisztériumtól, intézménytől, üzemtől vagy vállalatától bármilyen címen élvezett nyugellátásoknak megállapítása, utalványozása, számfejtése, nyilvántartása és kezelése.

A rendelet szerint azt, hogy az egyes minisztériumok, állami hatóságok, hivatalok, intézmények, üzemek és vállalatok által megállapított és utalványozott illetményeknek vagy nyugellátásoknak a központi illetményhivatal részére való átadása és annak részéről való átvétele mely időpontban és módon történjék, a pénzügyminiszter állapítja meg. Ezen az alapon a pénzügyminiszter úgy intézkedett, hogy az illetményhivatal elsősorban az összes nyugdíjasok, özvegyek és árvák és az összes rokkantak ellátási ügyeit vette át. Már megkezdte a tényleges szolgálatban állók illetményeinek átvételét is. A pénzügyi tárca összes illetményeinek átvétele már be van fejezve, és az 1930/31. költségvetési év végéig a többiek átvétele is tervbe van véve. Az eddig átvett tételek száma az illetményhivatal három csoportjánál a következő: illetménycsoport 10.052, nyugdíj-csoport 33.306, rokkantellátás 130.281.

A központi illetményhivatal, mint a pénzügyminisztériumnak alárendelt, utalványozási joggal bíró közép fokú hatóság van szervezve. A pénzügyminisztériumban az illetményügyekkel foglalkozó IV. főosztálynak van alárendelve.

Az illetményhivatal felállítása abból a megfontolásból indult ki, amelyre fentebb a tanszemélyzet illetményei kezelésének a pénzügyigazgatóságokra való bízásával kapcsolatban (32. §.) már utaltam. Az állandó jellegű illetmények és nyugellátások kezelésében az utalványozó hatóság munkája aránytalanul kevesebb, mint a pénztárnak és a számvevőségnek azzal járó munkája. Az utalványozó hatóság megállapítja mindenkinek a fizetését, vagy ellátását és azt állandó jelleggel egyetlen utalványozó rendelettel, tehát visszavonásig, vagy előre meghatározott időpontig utalványozza. Viszont e rendelet alapján minden hónapban kell a pénztárnak a fizetést teljesítenie és a számvevőségnek a fizetést előkészítenie, annak megtörténtét pedig elkönyvelnie. Azonkívül a pénztárnak és számvevőségnek munkája az összes tárcánál lévő minden alkalmazottra nézve teljesen egyenlő, tehát egy technikailag precízen és egyszerűen szabályozott, de igen nagy tömegnél sűrűn végzendő munkáról van szó. Ezért kínálkozott ez a téma arra, hogy koncentráltassék és az egyszerű tömegmunka a bürotechnikai racionalizálás előnyének, köztük büro gépek nagyszámú felhasználásának segítségével mechanikai pontossággal és nagy munkamegtakarítással legyen ellátható.<sup>1</sup> Ez a már is rendkívüli mértékben racionalizált eljárás még tovább fejleszthető lesz, például a lakbérének negyedévi részletek helyett havi részletekben való utalványozása esetén, ami azt fogja jelenteni, hogy az összes alkalmazottak nem kétféle illetményt fognak kapni, nagyobb összeget lakbérnegyed hónapjában és kisebbet a többiekben, hanem ugyanazt mind a 12 hónapban, ami az illetményhivatal tömegmunkájában sokat jelentő egyszerűsítés. Még nagyobb lépés lesz a netto illetményekre való áttérés, tudniillik az, hogy az alkalmazottak illetménye nem bruttó összegben lesz megállapítva, amelyet azonban nem kapnak kézhez, mert levonják belőle az adót, amit

<sup>1</sup> A bürotechnikai racionalizálásról jól tájékoztat a következő mű: Hegedűs V.-Malcsiner F. ÁZ irodai adminisztráció kézikönyve. Irodai gépek és segédeszközök. Budapesti Hírlap nyomdája. 1930.

mindig aprólékosan kell kiszámítani és az állami bevételek javára elszámolni, hanem netto összegben lesz már a fizetés is megállapítva, úgy hogy abban adólevonásnak helye ne legyen. Nyilvánvaló, hogy ez az adminisztráció részére rendkívüli könnyítés lesz. Nehézkes az országos tisztviselői betegápolási alap adminisztrációja is, amely a tisztviselők illetményeiből való havonkénti levonásokból keletkezik. Ennek lehetséges egyszerűbb megoldása is.

A kormányzati hatáskört a kinevezések tekintetében a tárcák továbbra is megtartották. Tőlük függ az, hogy kit és mikor neveznek ki, vagy helyeznek nyugalomba. Amikor azonban az erre vonatkozó elhatározás megtörtént, az illetmény, illetve ellátás utalványozása végett az illetményhivatalt kell értesíteniök, amely a többit ellátja.

Az illetményhivatal akkor, amikor már az összes tényleges illetményeket is át fogja venni, az összes tárcáknak rendkívüli tehermentesítését fogja jelenteni, mert azt jelenti, hogy a tárcák költségvetéseiben előirányzott összes személyi járandóságok utalványozását az illetményhivatal átveszi. Minthogy az alább tárgyalandó magasépítési bizottság viszont átveszi az összes beruházási hitelek utalványozását, *e két reform által elérjük azt, hogy a minisztériumok és alárendelt hatóságaik számára csak a dologi kiadások utalványozása és kezelése marad meg*, ami számukra eddigi munkájuk és aktaszámuk jelentékeny részének megszűnését fogja jelenteni és lehetővé teszi, hogy többi ügyeik intézését kevesebb munkakerővel, szakszerűbben és racionálisabban végezzék.

### 3. A Magasépítési Igazgatóság.

A minisztertanács 1927. évi november hó 25-én, valamint 1929. évi december hó 13-án tartott ülésén elhatározta, hogy az ország középítéseinek minden ágazatára irányító hatással bíró állami magasépítkezéseknek egyöntetű irányelvek szerinti intézése és gazdaságosabb kivitele, továbbá az ezzel kapcsolatos igazgatási teendők gyors és egységes lebonyolítása érdekében a különböző tárcák keretében működő műszaki osztályokat a m. kir. kereskedelemügyi minisztérium kebelében összpontosítja és annak fennhatósága alá rendelt m. kir. országos magasépítési igazgatóságot állít fel. Ez a rendelkezés tehát a szakszerű koncentrációnak egy további téren, a magasépítkezések terén való érvényesítését biztosítja. Mind a szakszerűség, mind a gazdaságosság szempontjából termékeny gondolat, amely a racionalizálás irányában való haladást jelent.

Az új magasépítési igazgatóság szervező rendelete még tárgyalás alatt van és végleges alakját még nem kapta meg. A többi minisztériumok műszaki vagy építési osztályait azonban, amennyiben a koncentráció rájuk is vonatkozik, a kereskedelemügyi minisztériumnak már részben átadták.

Hogy a magasépítési igazgatóság a működéséhez fűzött várakozásokat kielégíthesse, hatáskörét akként keli megállapítani, hogy mindarra kiterjedjen, ami az építkezések, vagy egész építési akciók előkészítése, a kivitel lebonyolítása, tehát a tervek és költségvetések beszerzése, felülbírlata, jóváhagyása, versenytárgyalások kiírása, megtartása, odaítélési javaslatok megtétele, szerződéskötés, az építkezés műszaki ellenőrzése, az építkezések felülvizsgálata és részletes leszámolása, valamint az építkezések utófelülvizsgálata, illetőleg végleges átvétele és mindezzel kap-

csolatban a kereseti kimutatások alapján való utalványozások, tehát az építkezés *céljaira*, a költségvetésben előirányzott hitelek felhasználása keretébe esik. Idetartoznak a kincstári épületek (beleértve azok műszaki berendezéseit, központi fűtést, világítást, vízvezeték) helyreállítási, átalakítási és rendszeres karbantartási munkái, állami hozzájárulással épülő (felekezeti, községi stb.) iskolák és épületek építési ügyei, valamint a hivatalos szaktanácsadás állami, vármegyei és községi hatóságok részére. Viszont a magasépítési igazgatóság ügykörébe nem fognak tartozni

- a) a műemlékeket érintő műszaki ügyek,
- b) a vallás- és közoktatásügyi minisztérium fennhatósága alá tartozó közalapítványi építkezések,
- c) a különleges rendeltetésű katonai építkezések.

A magasépítési igazgatóság az építkezések lebonyolítása terén állandó gyakorlattal és sokkal nagyobb tapasztalattal fog rendelkezni, mint eddig az építető minisztériumok bármelyike rendelkezhetett, mivel azok csak időnként, a költségvetési hitelük szerint építkeztek. Viszont a szakminisztériumok részére minden jogos érdekük kielégítése biztosítva marad, ha a magasépítési igazgatóság működésének megkezdése után is hatáskörükbe tartozik

- a) annak eldöntése, hogy mely községben (városban) és milyen célú építkezés legyen;
- b) a telek kiválasztásában való közreműködés;
- c) az építkezéshez szükséges beruházási hitel kieszközlése;
- d) ha a tárcának több építkezési munkája van tervbevéve, vagy folyamatban, az azok közti sürgősségi sorrend megállapítása;
- e) a tervezési program megállapítása és az esetleges módosításához való hozzájárulás;
- f) a kiviteli tervek elbírálása és a magasépítési igazgatósággal egyetértőleg való elfogadása;
- g) az építési bizottságban helyet foglaló kiküldöttjük által az építkezés végrehajtásának felügyeletében való részvétel.

#### 4. A Közszállítási Tárcaközi Bizottság.

A minisztertanács 1928. évi június hó 22-én tartott ülésében elhatározta, hogy valamennyi tárca részvételével oly központi szervet létesít, amely a közszállításokkal kapcsolatos ügyekben adatgyűjtő és véleményező tevékenységet fejt ki és ezzel kapcsolatban a beszerzéseknek egységes irányelvek szerint a leggazdaságosabban való lebonyolítását biztosítja. Az 1180/1930. M. E. számú rendelet a Közszállítási Tárcaközi Bizottságot a kereskedelemügyi minisztérium kebelébe a közszállítási szakosztály mellett állította fel.

A bizottság elnöke a kereskedelemügyi miniszter, vagy az elnöki tiszttel megbízott állandó helyettese, alelnöke a kereskedelemügyi minisztérium közszállítási ügyekkel foglalkozó szakosztályának vezetője, rendes tagjai az állami hatóságok, hivatalok, intézetek és üzemek gazdasági előadóiról szóló 1181/1930. M. E. számú rendelet 1. §-a alapján valamennyi minisztérium és a kormányzói kabinetiroda részéről kijelölt gazdasági előadók, valamint az Országos Takarékosági Bizottság által kiküldött két tag, helyettes tagok a helyettes gazdasági előadók.

A bizottság feladata, hogy a közszállítási szabályzatnak egységes irányelvek szerint való végrehajtását biztosítsa, az igazságosság, az egyenlő elbánás, a személyes felelősség, az észszerű gazdaságosság és takarékoság elvének érvényesülését előmozdítsa, a hazai szellemi, ipari és mezőgazdasági munkának, általában a hazai termelésnek, továbbá a kisiparnak és a helyi iparnak érdekeit megfelelő védelemben részesítse. A bizottság feladata továbbá a beszerzett anyagok készletben tartása és felhasználása terén a gazdaságosság és takarékoság elvét a lehető legteljesebb mértékben biztosítani. (3. §.)

A bizottság intézkedéseket kezdeményezhet akár valamennyi tárca előtt, akár egyes érdekelt hatóság előtt, a közszállításokkal kapcsolatos minden ügyben, így különösen egyes anyag típusok megállapítása, normalizálása, beszerzésük, készletben tartásuk és felhasználásuk módja tekintetében, valamint a beszerzések szolgálatának és ellenőrzési rendszerének megfelelő szervezése érdekében. (8. §.)

Fontos felhatalmazást tartalmaz a rendelet 19. §-a, amely kimondja, hogy „ha nyilvánvaló, hogy oly anyagszükségletet, amely valamennyi tárca, vagy a tárcák többsége részére egyforma fajú és minőségű nagy tömegű áruval fedezhető, lényegesen gazdaságosabban lehet egységes megrendelés útján kielégíteni, a bizottság javaslatára a kereskedelemügyi miniszter előterjesztést tehet a minisztertanácsnak a központi megrendelés útján való biztosítás elrendelése iránt. A minisztertanács ily határozatot legfeljebb egy költségvetési év tartamára hoz, de határozatának hatályát amennyiben a központi megrendelés előnyösnek bizonyul, évről-évre meghosszabbíthatja.”

Ez a felhatalmazás alapul szolgálhat a közhatóságok dologi szükségleteinek, többek közt irodai szükségleteinek elsősorban normalizálására, másodsorban esetleg egységes beszerzésére. Északamerikában láttuk (6. §.), hogy a racionalizálás mozgalma akkor vett nagy lendületet, amikor az állam, mint legnagyobb fogyasztó, tért át saját szükségletének normalizálására. Nálunk is adva van tehát egy nagy horderejű iparpolitikai akció lehetősége a racionalizálás legtipikusabb területén, az iparban.

A Közszállítási Tárcaközi Bizottság a hatóságokkal közvetlenül levelez, de a lehetőséghez képest igénybe kell vennie a gazdasági előadók közvetítését (16. §.). Az 1181/1930. M. E. számú rendelet 1. §-a szerint minden minisztérium (kormányzói kabinetiroda) fogalmazó személyzetének tagjai közül 1-1 gazdasági előadót és 1-1 helyettes *gazdasági előadót* kell kijelölni. A gazdasági előadót feladata (2. §.) annál a hatóságnál, amelynek személyzetéhez tartozik, továbbá az e hatóság fennhatósága alá tartozó hatóságoknál, hivataloknál, intézeteknél és üzemeknél a helyi gazdasági előadóknak, továbbá a beszerzésekkel, anyagok kezelésével és munkálatok (építkezések) körüli teendőkkel megbízott alkalmazottaknak e tevékenységét irányítani, figyelemmel kísérni és ellenőrizni, a közszállítási szabályzat rendelkezéseinek pontos megtartását előmozdítani s a gazdaságosság elvének minél teljesebb érvényesülését biztosítani.

Az utalványozási jogkörrel felruházott minden alárendelt hatóságnál, hivatalnál, intézetnél és üzemnél lehetőleg a fogalmazói személyzet tagjai közül helyi gazdasági előadót kell kijelölni, aki a miniszteri gazdasági előadó irányítása és ellenőrzése mellett jár el.

A Közszállítási Tárcaközi Bizottság és a gazdasági előadók hatás-

körét az idézett két rendelet annyira megerősíti, hogy kimondja, hogy amennyiben a miniszter (kabinetiroda főnöke) a gazdasági előadó javaslatával ellentétesen rendelkezik, a tényállást és a gazdasági előadó javaslatának mellőzésére vezető okokat közli a kereskedelemügyi miniszterrel. Ugyanez az eljárás akkor, ha a közszállítási tárcaközi bizottság határozatában foglalt véleményt nem fogadja el valamely miniszter, vagy hatóság és azzal ellentétes intézkedést tesz. Amennyiben a kereskedelemügyi miniszter a bizottság álláspontját a felhozott okok ellenére is fenntartja, az ügyet döntés végett a minisztertanács elé terjeszti, vagy azt maga az érdekelt miniszter terjesztheti a minisztertanács elé.

### 5. A Kihágási Tanács.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. t.-c. 59. §-ában újonnan szabályozza a rendőri büntető bíraskodás körébe tartozó ügyekben eljáró hatóságokat. Az első és második fokon az 1901. évi XX. t.-c. idevágó rendelkezéseit érdemben nem módosítja, ellenben a harmadik fokon való döntésre új szervet létesít, amikor kimondja, hogy harmadfokon a belügyminiszter, illetőleg olyan kihágásban, amely valamelyik szakminiszter ügykörébe tartozó ügyben merült fel, a belügyminisztériumban szervezett kihágási tanács dönt. A belügyminiszternek 287/1930. ein. sz. rendelete szerint a Kihágási Tanács három tagból áll. Elnöke a belügyminiszter, vagy az általa kijelölt helyettese; egyik tagja a belügyminiszter által a belügyminisztérium fogalmazási karából kijelölt tisztviselő, másik tagja az illető szakminiszternek a határozat előkészítésével megbízott fogalmazási tisztviselője, aki az ügyet ismerteti (előadja). A közbeeső intézkedéseket és az eljárásnak esetleg szükséges kiegészítését is az illető szakminiszter saját hatáskörében foganatosítja, és azokat az elévülés szempontjából a rendőri büntető bírótól eredőknek kell tekinteni. Ezeket az ügyeket a másodfokú hatóság az illető szakminiszterhez terjeszti fel és erről a belügyminiszterhez egyidejűleg jelentést tesz.

A kihágási ügyek végső fokon való intézése ilymódon egy kézben fut össze, ami az egységes joggyakorlat követelménye és az egységes joggyakorlat kifejlődése másként nem is volt elérhető.

### 6. A hivatalos statisztikai szolgálat.

Minden nagyüzem vezetésének, különösen a *scientific management* -nek nélkülözhetetlen támasza a statisztika. A magyar közigazgatás üzemének állandó kézbentartása és egységes irányítása sem lehetséges a statisztika segítségével nélkül.

A magyar statisztikai szolgálat szervezete modern alapokon nyugszik. Az 1897. évi XXXV. t.-c. megszervezte a m. kir. Központi Statisztikai Hivatalt, amely megfelelő épületekben és fejlődő bürotechnikai felszereléssel munkaképesen van elhelyezve. E hivatalon kívül más szervek is végeznek egyre bővülő statisztikai tevékenységet. Így a többi között a különböző kormányhatóságok, azok szakintézményei és különösen gazdag publikációkkal Budapest székesfőváros statisztikai hivatala. A Központi Statisztikai Hivatalnak az egész országra kiterjedő tevékenysége s a más hivatalos szervek statisztikai tevékenysége között az együttműködés



a legújabb időkig nem volt kellőképpen biztosítva. Sok jogos panasz hangzott el a közigazgatási szervek, különösen az alsófokú hatóságok részéről, hogy statisztikai adatszolgáltatásokkal agyon vannak halmozva, amely adatgyűjtések még hozzá egymással nincsenek összhangban. Valóban a különböző hivatalos szervek adatgyűjtései sokszor egymástól teljesen függetlenül folytak, e szervek egymás működését gyakran nem ismerték s ennek következtében egyre sűrűbbek a kettős, vagy részben kettős, vagy egymást kelloen ki nem egészítő, vagy különböző módszerű, de azonos tárgyú adatgyűjtések. Ez felesleges megterhelést jelent az adatszolgáltatók számára s nehezzé teszi a viszonyaink közepette elsőrendű fontosságú takarékosági szempont megfelelő érvényesítését is. Az adatgyűjtések eredményeinek tudományos és gyakorlati célokra való alkalmazhatóságát is károsan befolyásolta az a körülmény, hogy a különböző helyeken, egymástól elkülönítve folyó adatgyűjtések között az összhang, a szakszempontok érvényesülése nem volt intézményesen biztosítva. Az intézményes átfogás hiánya károsan éreztette hatását abban az irányban is, hogy az egyes statisztikai ágazatok működésének terjedelme tekintetében a szükséglet szempontjából nem volt meg a helyes mérték. Egyes adatgyűjtések az elérni kívánt cél szempontjából talán túl részletesek, míg más igen fontos viszonylatokról nem áll kellő statisztikai anyag rendelkezésre.<sup>1</sup>

E helyzet visszássága annál inkább érezhető, mert törvényhozási, kormányzati és közigazgatási szempontok mind jobban mellőzhetetlenné teszik, hogy az életviszonyok szabályozása, a kormányzat célkitűzései, az országos és helyi igazgatás minél pontosabb és teljesebb statisztikai adatgyűjtések eredményeinek ismeretében történjék.

Ezeknek a hiányoknak megszüntetése végett a hivatalos statisztikai szolgálatról 1929-ben alkotott XIX. törvénycikk kimondja, hogy valamennyi állami és önkormányzati hatóság és hivatal, valamint törvény által alkotott testület és intézet által közvetlenül vagy közvetve végzett s nem belső igazgatási célú vagy nem helyi jelentőségű statisztikai tevékenység a szakszerűség, egyöntetűség és gazdaságosság, valamint a tudományos és gyakorlati szempontok összhangzatos érvényesülésének biztosítása érdekében központi irányítás és felügyelet alatt áll. (2. §). A statisztikai szolgálat központi szervei az újonnan felállított *Országos Statisztikai Tanács*, valamint a m. kir. *Statisztikai Hivatal*, amely korábban a kereskedelemügyi miniszter hatáskörébe tartozott és *amelyet e törvénycikk a miniszterelnök felügyelete alá helyezett*,

A törvény egyúttal a statisztikai adatgyűjtés *országos munkatervének* megállapítását is szabályozza. 10. §-a szerint valamennyi állami és önkormányzati hatóságnak és hivatalnak, valamint a törvény által alkotott testületnek és intézetnek a 2. § rendelkezése alapján központi irányítás és felügyelet alá eső statisztikai adatgyűjtéséről évenként tüzetes munkatervet kell készíteni. A miniszterelnök az Országos Statisztikai Tanács meghallgatása után a minisztertanács hozzájárulásával megállapított munkatervet jóváhagyás végett oly időpontban terjeszti az országgyűlés elé, hogy az adatgyűjtést idejében megindítani, illetőleg fennakadás nélkül folytatni lehessen.

<sup>1</sup> Az 1929. évi XIX. t.-c. általános indoklásából.

A m. kir. miniszterelnöknek az 1930/31. évi hivatalos statisztikai munkaterv tárgyában az országgyűlés elé terjesztett jelentése szerint a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal az 1930/31. költségvetési évben rendes munkakörében az alább megnevezett statisztikai ágakat fogja művelni:

1. népmozgalmi statisztika;
2. ki- és bevándorlási statisztika;
3. közegészségügyi statisztika;
4. idegenforgalmi statisztika;
5. társadalombiztosítási statisztika;
6. munkaviszály statisztika;
7. munkaviszonyok és munkásjóléti intézmények statisztikája;
8. lakóházépítkezési statisztika;
9. öngyilkossági esetek statisztikája;
10. mentőegyleti statisztika;
11. gyermekmenhelystatisztika;
12. halálos kimenetelű balesetek statisztikája;
13. árvaházakban gondozottak statisztikája;
14. mezőgazdasági statisztika;
15. szőlőterületi és szüreti statisztika;
16. birtokforgalmi statisztika;
17. földbirtokteher-statisztika;
18. állatvásár-statisztika;
19. tejüzem-statisztika;
20. bányászati és kohászati statisztika;
21. gyáripari termelési statisztika;
22. részvénytársasági statisztika;
23. ipari érdekképviselők statisztikája;
24. árstatisztika;
25. külkereskedelmi statisztika;
26. a budapesti vasúti és hajóállomások gabonaforgalmi statisztikája;
27. gabona- és lisztkészlet statisztika;
28. vasúti statisztika;
29. közúti vasúti statisztika;
30. hajózási statisztika;
31. személyszállító és árúfuvarozó vállalatok statisztikája;
32. benzinfogyasztási statisztika;
33. közúti forgalmi balesetek statisztikája;
34. hitelintézetek statisztikája;
35. kézi zálogkölcsön intézetek statisztikája;
36. óvatolt váltók statisztikája;
37. fizetésképtelenségi statisztika;
38. biztosító intézetek statisztikája;
39. tűzkár-statisztika;
40. közoktatásügyi statisztika;
41. közgyűjtemények és közkönyvtárak statisztikája;
42. mozgóképüzem-statisztika;
43. színházi statisztika;
44. egyházi és hitéleti statisztika;
45. időszaki sajtó-statisztika;

- 46. házassági perek statisztikája;
- 47. bűnügyi statisztika;
- 48. népszámlálás.

Ez a felsorolás nyilvánvaló aránytalanságokat mutat, amelyeket az Országos Statisztikai Tanács hosszabb működése alatt bizonyára ki fog tudni egyenlíteni. Számos alárendeltebb jelentőségű adatgyűjtés mellett a mai gazdasági válság megoldásának lehetőségei szempontjából alapvető mezőgazdasági statisztika például mindössze a következőkre terjed ki: a 20 kat. holdas és ennél nagyobb gazdaságok területéről, e gazdaságokban elvetett mezőgazdasági termények vetésterületéről és e termények termés-eredményéről szóló statisztika; a 20 kat. holdon aluli gazdaságok vetés-területi lajstroma; elemi csapások által megsemmisített vetések területi statisztikája; termésátlagok statisztikája; a körjegyzőség (nagyközség, város) területén lévő járgányos, benzin-, petroleum-, villany- és egyéb motorikus erővel hajtott, vagy gőzcséplőgépekről szóló statisztika; a 20 kat. holdas s ennél nagyobb gazdaságokban termelt gabonanemek csépléséről szóló statisztika; a 20 kat. holdnál kisebb gazdaságban termelt gabonaművek csépléséről szóló statisztika. Nyilvánvaló, hogy ezen túlmenő adatokra is szüksége van egy mezőgazdasági válság legyőzésével küzdő gazdasági politikának. Az adatgyűjtést e téren ki kell terjeszteni.

De még nagyobb a hézaga a statisztikai munkatervnek a *közigazgatási statisztika* terén. E tekintetben oly hiányok vannak, amelyek a közigazgatás racionalizálásának munkáját is hátráltatják. Már a fentiekben rámutattam arra, hogy teljesen hiányzanak az adatok a nem-állami közszolgálati alkalmazottak létszámáról. Hasonlóképpen nincs adatgyűjtés sem az alárendelt állami, sem az önkormányzati hatóságok ügyforgalmáról. A helyhatósági adók problémájának tárgyalásánál rámutattam arra, hogy az önkormányzati testületek háztartására vonatkozó adatgyűjtés sincs megszervezve. Az önkormányzati testületek háztartásának rendezéséről készülő törvényjavaslat előmunkálataihoz a pénzügyminisztérium közvetlen levelezés útján szerzett be egyszeri statisztikai adatokat. Még inkább hiányoznak pl. a kontenciózus ügyekre, a jogorvoslatokra, a közigazgatási végrehajtásokra stb.-re vonatkozó statisztikai adatok, amelyeknek ismerete a közigazgatási eljárás szabályozását nagyban megkönnyítené.

### 7. Több minisztérium közt megosztott hatáskörök.

A szakszerű koncentrációnak fogalma alá tartozik a több minisztérium között megosztott, speciális szakismeretet igénylő ügyek.intézése. Ezekre már a Takarékosági Bizottság is felhívta a figyelmet, de megoldásuk eddig különféle ellenállásokba ütközött.

Ilyenek:

1. az alapítványok ügye, amely elsősorban jogi és az ingatlanokkal bíró alapítványoknál egyúttal gazdasági kérdés is. Megoszlik a vallás- és közoktatásügyi, a népjóléti, a honvédelmi és az igazságügyminisztérium között.

2. A szakoktatás ügye. Megoszlik a vallás- és közoktatásügyi, a kereskedelemügyi, földművelésügyi és a pénzügyminisztérium között, amely utóbbihoz a soproni Bányamérnöki Főiskola tartozik.

3. A mező- és erdőgazdasági birtokok kezelése. Az állami birtokok a

földművelésügyi, az alapítványi birtokok a vallás- és közoktatásügyi miniszter kezelésében vannak.

4. A munkaközvetítés. Megoszlik a földművelésügyi és kereskedelemügyi minisztérium között. Ez hátrányos a külföldre való munkaközvetítés tekintetében is. A kivándorlás is munkaügyi kérdés, s az a belügyminisztériumhoz tartozik. A beköltözés hasonlóképpen munkaügyi kérdés. Ezt a népjóléti minisztérium intézi.

5. A lakásügy. Elsősorban szociálpolitikai fontossága van. Rendészeti tekintetben a belügyminisztérium alá tartozik és a lakbérleti szabályrendeleteket a belügyminisztérium hagyja jóvá. A Wekerle-féle munkástelep viszont a pénzügyminisztérium alatt van. És még van több ilyen ügy.

A közigazgatás racionalizálása szempontjából ezek mellett a szabályozások mellett lehetetlen szó nélkül elhaladni. Fokozatos megszüntetésük remélhető egyrészt azon az alapon, hogy részben hatásköröknek két minisztérium közti kölcsönös kicserélésével megoldhatók; másrészt remélhető a fent ismertetett legújabb fejlődés hatása alatt, amely a szakszerű koncentráció irányában nagy-, a most említetteknel sokkal nagyobb jelentőségű ügyeket oldott meg ellenállás nélkül, amikor pl. a Központi Illetményhivatal felállításával az összes illetmények utalványozása a pénzügyminisztérium, a magasépítési igazgatóság felállításával viszont az összes beruházási hitelek felhasználása a kereskedelemügyi minisztérium hatáskörébe, a kihágási tanács létesítésével a végső fokon való rendőri büntető bírászkodás az összes miniszterek hatásköréből a belügyminiszter hatáskörébe került anélkül, hogy ez a tárgyi érdek hatalmi szempontból ellenállásba ütközött volna. A tárgyi érdek pedig az utolsó pontban felsorolt, ma még megosztott szakügyek tekintetében is a koncentráció mellett szól.

### 38. §. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS.

A közigazgatási eljárás a modern államban az egységes közigazgatási gépezetnek, amely ma már a valódi nagyüzem méreteire növekedett, mentül gazdaságosabban, tehát mentül kevesebb ember-, idő- és anyag-, illetve költségvesztéssel való biztosítását s amellet a mentül szakszerűbben és mentül tökéletesebben és az állampolgári szabadságjogok szempontjából minél szabatosabban való működését van hivatva lehetővé tenni. A közigazgatási eljárás fejezete alá tartozó kérdéseket a következő csoportokba oszthatjuk:

1. Ügyrend és ügyvitel, 2. számvitel, 3. a közigazgatási eljárás, 4. a közigazgatási bírászkodás.

#### 1. *Ügyrend és ügyvitel*

A Takarékosági Bizottság által a múlt év őszén a közigazgatás racionalizálása iránt megindított akció a közhivatalok és közintézmények ügyrendjének szabályozásával, az ú. n. *Győrffy-féle* rendelet kiadásával kezdődött.

Az 1929. évi december hó 9-én megjelent és 1930. évi január hó i-én életbeléptetett 5.500/1929. M. E. számú rendelet 64 §-ba foglalt rendelkezéseket tartalmaz, és kimondja, hogy „az állami és önkormányzati hatóságok, hivatalok, intézmények és intézetek (alábbiakban röviden „hivatalok”) az ügykörükbe tartozó ügyek elintézésénél és kezelésénél” azok szerint kötelesek eljárni. A rendelet tartalmát mutatja a következő szerkezet:

I. Általános rendelkezések. II. Az iktatást megelőző eljárás. III. Az iktatás és az azzal kapcsolatos eljárás. IV. Az ügyek érdemleges elintézése. V. Az elintézett ügyiratok kezelése. VI. Irattári kezelés. VII. Vegyes és átmeneti rendelkezések.

A rendeletnek igen nagy érdemei vannak. Elsősorban az, hogy hézagpótló. Ez a kérdés a magyar közigazgatásban korábban egyöntetűen szabályozva nem volt. További érdeme az, hogy az irattári kezelésben az abszolutizmus óta, tehát közel 100 éve változatlanul alkalmazott és az újabban kifejlődött nagyüzem szükségleteit és a racionalizálás követelményeit többé ki nem elégítő növedéki rendszer helyett új rendszer bevezetését teszi lehetővé. Hasonlóképpen különös érdeme, hogy megindította a közigazgatás racionalizálásának akcióját.

A rendelet azonban a kérdést sem ki nem merítette, sem nyugvóponttra a dolog természeténél fogva nem vihette.

62. §-a elrendeli, hogy „az egyes hivatalok ezidőszerint érvényben lévő ügyrendjeit a jelen ügyrendben foglaltaknak megfelelően a legrövidebb idő alatt át kell dolgozni.” 61. §-a pedig, hogy „az önkormányzati testületek ügyrendjét ennek az ügyrendnek a rendelkezéseivel a legrövidebb idő alatt összhangba kell hozni, illetőleg evégből a városok ügyvitelének irányelveit meg kell állapítani. (1901. évi XX. t.-c. 34. §.)”

A hivatalok közül azonban addig nem mindnek volt ügyrendje, és így nem a régit kell átalakítania, hanem újnak alkotásával a régi hiányt pótolnia. E tekintetben a legkimerítőbben a pénzügyminisztérium járt el, amely a 7.800/1929. P. M. számú rendelettel a pénzügyminisztérium ügyrendjét megállapította, azt nyomtatásban is kiadta, az 5.500/1929. M. E. számú rendeletnek a pénzügyigazgatóságoknál és többi alárendelt közép fokú hatóságainál való életbeléptetése iránt pedig a szintén nyomtatásban megjelent 167.200/1929. számú körrendelettel és alsófokú hatóságainál további rendeletekkel intézkedett.

Hasonlóképpen kimerítő intézkedéseket tett az igazságügyminisztérium.

Vannak azonban minisztériumok is, amelyeknek rendelettel szabályozott ügyrendjük máig sincs, és ilyen hivatalos közlönyükben nem jelent meg. Ugyancsak nincs ügyrendje számos minisztérium alárendelt hatóságainak és hivatalainak.

Az önkormányzati testületek számára az 1901. évi XX. t.-c.-nek az ügyvitelre vonatkozó vázlatos rendelkezései alapján a belügyminiszter öt gondosan előkészített rendeletet bocsátott ki. Ezek:

1. vármegyei ügyviteli szabályzat; (125.000/1902. B. M.)
2. ügyviteli szabályzat a községi és körjegyzők részére; (126.000/1902. B. M.)
3. gyámügyi ügyviteli szabályzat az árvaszékek részére; (128.000/1902. B. M.)
4. gyámügyi ügyviteli szabályzat a községek és járások részére; (129.000/1902. B. M.)
5. ügyviteli szabályzat a közigazgatási bizottságok részére; (127.000/B. M.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. A közigazgatási eljárás egyszerűsítése. A belügyminisztérium törvény-előkészítő osztálya tagjainak közreműködésével összeállította dr. Némethy Károly. 1903. 2 kötet.

Ezek a rendeletek általában beváltak, és azokhoz a vármegyék és községek hozzászóttak. Az 5500/1929. M. E. számú rendelet szerint való átalakításukat tehát maguktól a vármegyéktől és községektől nem várhatjuk, és az egységesen másként nem is lehetséges, mint ha azokat a belügyminisztérium fogja úgy, mint 1902-ben kidolgozni és közzétenni.

Az ügykezelés reformja nem érheti el célját, ha csak a rendelet közzétételéből áll. Mint Haussmann Németországban helyesen állapította meg,<sup>2</sup> ügyrendi reformokat egyszerűen dekretálni nem lehet, mert a tisztviselők konzervativizmusa nagyobb, mint a törvényhozó reformakarata, hacsak nem történik gondoskodás arról, hogy az új ügyrend alkalmazására hivatottak számára tanfolyamok tartassanak, legalább is a vezető segédhivatali tisztviselők azon átképeztessenek, és a tisztviselők természetes maradiságával szemben a reform megalkotója részéről állandó hatás nincs. Az új ügyrend és különösen új irattári rendszer alkalmazását biztosító tanfolyamok rendezése és az egységes alkalmazásnak helyszíni ellenőrzése iránt azonban intézkedések nem történtek, és ez az ügyrendi reform hatását, legalább eddig, szintén nagymértékben csökkentette.

Mint láttuk, a német birodalomban maga a birodalmi kormány számára is készült ügyrend (*Geschäftsordnung der Reichsregierung*). Ilyen ügyrend esetleges készítésének gondolatát a rendszer teljessége kedvéért tartottam szükségesnek felvetni.

## *2. A számviteli törvény.*

Megszoktuk, hogy az a program, amelyet laikusok a közigazgatás racionalizálásával kapcsolatban a legfáradhatatlanabban hajtogatnak, a számviteli törvény statáriális módosítása és a számvevőségek létszámának csökkentése, amivel az állami alkalmazottak létszámának legkiadósabb apasztását remélik elérhetni.

A számvitel annyi, mint könyvvitel; a számvevőség pedig megfelel a könyvelőségnek. A gazdasági életben még kis vállalatoknál sem jut eszébe senkinek a könyvelés fejlettségét okozni valamely bajért, annál kevésbé nagy vállalatnál, vagy a nagy bankoknál. Hogy az államnál a számvevőség a stereotip kifogások tárgya és a közigazgatás ellen joggal felhozható számos kifogásnak generális bűnbakja, annak magyarázatát a következő két okban keresem: 1. a számvevőség nemcsak könyvel, hanem egyúttal részt vesz a költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzésében; 2. a kettős könyvvitel ismerete nélkülözhetetlen minden üzletember és elsősorban a vezetők számára, azt mindenki egyformán tanulja, míg az államnál az az érthetetlen és következményeiben káros rendszer van bevezetve, hogy a fogalmazási kar és általában az utalványozó hatóságok tagjai az államszámvitelt nem tanulják és így a fogalmazói kar és számvevőség képzése szétágazik ahelyett, hogy a fogalmazóké magában foglalná a számvevőségét is, az egyetemi végzettség többletével.

Ha figyelembe vesszük azt is, hogy az állami alkalmazottak összes számában csak 1772 számviteli szakú alkalmazott van, akkor megállapíthatjuk, hogy a laikusok, akik közé a fentiek szerint a fogalmazói kar egyes tagjait is kell érteni, nagyon tévednek, amikor a közigazgatás racionaliz-

<sup>2</sup> L. 36. 1.

zálása centrális problémájának az állami számvitel reformját tartják. Tennivaló azonban e téren is van.

Számviteli rendszerünket, mint fent már jeleztem, az osztrákoktól vettük át akként, hogy azt a rendszert, amelynek alapjait Mária Terézia idejében rakták le és amelyet a múlt század hatvanas éveiben reformáltak, az abszolutizmus után az átvett számvetőségi tisztviselőkkel együtt megtartottuk. Ez a megtartás 1867 után királyi rendeletek alapján történt. Számviteli törvényünk csak 30 évvel később jött létre, mint az 1897. évi XX. törvénycikk. Ez sem tartalmaz azonban új rendszert, hanem csak az addigi, a kettőskönyvvitellel szemben kincstárinak nevezett számviteli rendszert kodifikálja, természetesen az 1867-ben átvett rendszernek az osztrákoktól független továbbfejlesztésével. Az előbbi időszakból csak két törvény tartozik ebbe az összefüggésbe, a Legfőbb Állami Számvetőségek létesítéséről és szervezetéről, s az állami zárószámadások szerkesztéséről szóló 1870. évi XVIII., illetve 1880. évi LXVI. t.-c.

Az 1897. évi XX. t.-c. fejezetei a következők: I. az állami költségvetés, II. az állami pénztárak és anyagkezelő hivatalok szolgálata, III. a számvetőségek szolgálata, IV. az államadóságok kezelése, V. a számadási per. Ez a törvény tehát a zárószámadás jogának kivételével számvitelünk teljes kódexe volt. 142. §-a kimondta, ami az 1880. évi LXVI. t.-c.-ben is benne van, hogy minden számviteli utasítás kibocsátásához a Számvetőségek elnökének előzetes hozzájárulása szükséges. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy a Számvetőségek elnöke a számviteli rendszer egységén és az ellenőrzés lehetőségének megóvásán örködhessenek. A számviteli törvénynek terjedelmes végrehajtási utasítása van, az 1899. évi 3301. M. E. sz. a. a kormány által kibocsátott ú, n. *Számviteli Utasítás*, Abból a helyes felfogásból indultak ki, hogy a számvitel az összes tárcákat egyaránt érdekli, annak végrehajtásában valamennyien résztvesznek és ezért bocsátotta ki a Számviteli Utasítást az összkormány. Ezzel szemben az újabb gyakorlat az, hogy a számviteli utasításokat a pénzügyminiszter adja ki.

A számviteli törvény és utasítás változatlanul érvényben volt 1913-ig, amikor a XXVI. t.-c.-kel megváltoztattuk a költségvetési évet azzal az indokolással, hogy a delegációk őszi tárgyalásai miatt a költségvetési törvények december végéig rendszerint nem juthatnak tető alá. Sajnos, ez az indok nyomában utána, a háború kitörésével megszűnt, költségvetési évünk kezdete tehát ma kellő ok nélkül tér el az egyébként általánosan, nemcsak a gazdasági élet, hanem a községek és törvényhatóságok által is használt naptári évtől.

A számviteli törvényt módosítja az 1915. évi XII. t.-c. is, amelynek végrehajtási utasítását még szintén a kormány adta ki.

1920-ban az államháztartás helyzete erélyes intézkedést tett szükségessé. A közigazgatás helyzetének akkori kusza állapotában és pénzünk értékének hanyatlása közepette az összes tárcák oly mértékben utalványoztak előirányzat nélküli kiadásokat és állították a pénzügyminisztert sokszor fajt accompli-k elé, hogy a pénzügyminiszter ezért a gazdálkodásáért a felelősséget vállalhatónak nem találta. A megoldást abban kereste, hogy keresztülvitte az 1920. évi XXVIII. t.-c.-et, amely az összes számvetőségeket a pénzügyminiszter alá rendeli. Ez a rendelkezés azonban a gyakorlatban oly kevésbé vált be, hogy nem egészen egy év múlva, az 1921. évi XXXIV. t.-c. 5. §-ával hatályon kívül kellett helyezni. Az 1920. évi

XXVIII. t.-c.-nek a Számviteli Törvényen tett egyéb fontos módosításai ma is érvényben vannak. Elsősorban az, amely az ú. n. „rendeletre való”, azaz a költségvetési törvénybe ütköző utalványozást megszüntette. Ezt t. i. az 1897. évi XX. t.-c. megengedte. Az 1920. évi XXVIII. t.-c. a számvevőségnek ellenőrzési felelősségét is fokozta és ugyanez a t.-c. tartalmazza először azt a rendelkezést, hogy végrehajtási utasítását nem az összkormány, hanem a pénzügyminiszter bocsátja ki.

A rendkívüli viszonyok indokából a pénzügyminiszternek a legnagyobb felhatalmazást a szanalási törvény (1924. évi IV. t.-c.) adta, amikor az *a*) melléklet A. I. 3. pontja alatt következőket mondja ki:

„A pénzügyminiszter a pénzügyi közigazgatás szervezetét, az egyes szervek hatáskörét és elnevezését, továbbá az eljárási szabályokat rendelettel újonnan szabályozhatja. Ennél a szabályozásnál a következőket kell szem előtt tartani:

*a*) az állampénztárakat a pénzkezelés alól leendő tehermentesítésük mellett elsőfokú pénzügyi hatóságokká kell átalakítani;

*b*) a pénzkezelést oly módon kell szabályozni, hogy az összes bevételek a felállítandó jegybankhoz folyjanak be, még pedig vagy közvetlenül vagy a postatakarékpénztár útján;

*c*) 2L számvitelt a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökével egyetértve a változott viszonyoknak és az egész vonalon való egyszerűsítés kívánalmainak megfelelően kell módosítani.”

Ennek a fontos felhatalmazásnak alapján bocsátotta ki megint nem az összkormány, hanem a pénzügyminiszter, 1924. évi 5200. és 5400. P. M. számú rendeletével azt a fontos reformot, hogy az állam egész pénzkezelését a m. kir. postatakarékpénztárra bízta és a számvitelt is a csekkkezelés bevezetésének megfelelően átalakította. Számviteli rendszerünknek ez az utolsó, de mélyreható reformja, egyik szép példája a racionalizálásnak. Egységesíti az állam pénzforgalmát a közgazdaságéval, feleslegessé teszi külön állami pénztárhálózat fenntartását, modernebbé teszi a közigazgatási eljárást ebben a részében és különös érdeme, hogy szellemesen oldja meg az előirányzat nélküli kiadások engedély nélküli igénybevételenek megakadályozását, amire az 1920. évi XXVIII. t.-c. alkalmatlan kísérletet tett. A miniszterek és utalványozó hatóságok azóta ugyanis csak postatakarékpénztári kiadási csekk számláik terhére utalványozhatnak. Ezek a számlák ellátmányukat csak a pénzügyminisztertől kaphatják, a postatakarékpénztár pedig a számlán rendelkezésre álló hitelt túllépő csekket soha nem fogadosít. Ezáltal az engedélyezett hiteleknek az utalványozó hatóságok által való túllépése automatikusan lehetetlenné válik.

Azóta e téren érdemleges újabb változás nem történt, de állandóan felszínen van új számviteli törvény alkotásának kívánalma.

Az állami számvitelről előbb a Legfőbb Állami Számvevőszék, majd a pénzügyminisztérium készített törvényjavaslatot. E javaslatok a számvevőszék és a pénzügyminisztérium szakközegeinek együttes tárgyalásáig jutottak, de azok tekintetében még sem a pénzügyminiszter, sem a kormány állást nem foglalt.

E munkálatokra nézve, amelyek, sajnos, túlságosan elhúzódnak, figyelembeveendőek a következők.

Nem arról van szó, hogy a speciális kincstári könyvviteli rendszert,



amely mint említettük, a Mária Terézia alatt keletkezett rendszer továbbfejlesztéséből áll, valamely másfajta kincstári könyvviteli rendszerrel cseréljük fel, vagy a kincstári könyvviteli rendszert elvetve, a kettős könyvvitelt vezessük be az államháztartásba is, kivéve az állami üzemeknél, amelyek részben már is a kettős könyvvitelt alkalmazzák, hanem, hogy ezt a rendszert, amelynek alapelvei a számviteli törvényekben, részletes szabályozása pedig a számviteli utasításokban van lefektetve, javítsuk, egyszerűsítsük, racionalizáljuk. Tehát nem arról, hogy az egészet eldobjuk, hanem arról, hogy egyes részleteit megváltoztassuk. A pénzügyminisztérium újabban azon az állásponton van, hogy lehetőleg részleges módosításokat, amelyek a törvényes rendelkezéseket nem érintik, rendeleti alapon léptet kipróbálás végett ideiglenesen életbe, és ha az összes szükséges részletek módosítása bevált, érkezik el szerinte az ideje azok egybefoglalásának. Így főleg a következő kérdéseket kívánja egyelőre rendeleti novellákkal szabályozni, vagy már szabályozta is újabb időben: az utalványrendelet egyszerűsítése, a tárcafőkönyv egyszerűsítése, a számlakivonatok tételenkénti naplózásának megszüntetése, a letéteknek az adóhivataloktól a postatakarékpénztárhoz való átutalása és könyvek helyett kartotékon való nyilvántartása, az alapok kezelésében a napló és a könyv egyszerűsítése, továbbá annak kimondása, hogy csak a tényleg visszafizetett letéteket lehet kompenzálni, a zárószámadásban az egységes státusok közti eltolásokat nem kell indokolni, a pénzkezelési kimutatásokhoz nemleges kimutatásokat nem kell csatolni, stb. A költségvetési joggal kapcsolatos racionalizálási újítások, amelyek már az államháztartás szanalásának megindítása óta gyakorlatban vannak, egyrészt az, hogy az állami költségvetésben I. az állami közigazgatás és II. az állami üzemek előirányzata külön van választva, másrészt, hogy a pénzügyminiszter az ország pénzügyi helyzetéről havi jelentéseket ad ki. Úgyszintén megfontolást érdemel az a kérdés, hogy a költségvetés részletes előirányzata és az appropriáció miként volna egybevonható. Az új számviteli törvény szükséglete alatt tehát helyesen azt kell értenünk, amit az adótörvények tekintetében azoknak hivatalos összeállítása, azaz a szétszórta és novellárisan többször változtatott törvényes rendelkezéseknek könnyen áttekinthető egységes szerkezetbe való foglalása alatt értünk. Minthogy pedig a törvény csak az alapelveket tartalmazza, a részleteket pedig annak végrehajtási utasítása, a számviteli utasítás szabályozza, még inkább mint a számviteli törvény hivatalos összeállítására van szükség új számviteli utasítás kibocsátására. Kétségtelen, hogy a szanalási törvény alapján kiadott rendelkezések és némely más törvények a számviteli törvényt is annyira érintették, hogy e téren áttekinthető rend és kodifikáció új számviteli törvény, illetve a törvényre vonatkozó hivatalos összeállítás nélkül el nem érhető.

E kérdésekkel kapcsolatban figyelmet érdemelnek a következő szempontok:

A számvitel, mint fent említettük, nem egyszerű könyvvitel, hanem egyúttal oly eljárás is, amely a költségvetési törvénynek az utalványozó hatóságok által való betartása ellenőrzésére is szolgál. Ennek következtében a számviteli törvény rendelkezéseinek alkalmazása és a számvevőségek működése az utalványozó hatóságokat közvetlenül érinti és érdekli. Sajnos, e tekintetben a fogalmazói karoknak a számvitel kérdésében való

tájékozottsága egyes nem nagyszámú kivételtől eltekintve, nem kielégítő ahhoz, hogy a jogszabályok korlátai közt a költségvetés által nyújtott gazdasági lehetőségeket legjobban kihasználják. Ennek megszüntetése végett a minősítési törvény megfelelő módosítása kívánatos akként, hogy a fogalmazói kar is rendelkezze azzal az elméleti kvalifikációval, amivel a számvevőség: tehát a bifurkáció szüntettessék meg. Ezenkívül azonban kodifikációs technikai és pszichológiai szempontból az eddigi számviteli törvény és számviteli utasítás hiányának tartom azt, hogy vannak fejezetek a pénztárak és anyagkezelő hivatalok, valamint a számvevőségek szolgálatáról, de nincs fejezet az utalványozó hatóságoknak szolgálatáról, amelyek pedig a költségvetési törvény végrehajtásának láncsorában az utalványrendelet kibocsátásával a számvevőség és a pénztár működését nemcsak fontosságban, hanem időrendben is megelőző nélkülözhetetlen szerepet játszanak. Ez a hiány tehát hézaga a számviteli törvénynek és egyúttal azzal a pszichológiai következménnyel jár, hogy a fogalmazói kar, amely tudomásul vette és belenyugodott abba, hogy a számvevőség kvalifikációja az övétől eltérő, azt hiszi, hogy épp a számviteli törvény az, ami a számvevőség képezésének speciális tartalmát adja, ezért azzal nem is foglalkozik. Innen van, hogy a számvitel kérdését eléggé nem ismeri és ebből kifolyólag a számvevőség sokszor nagyobb befolyáshoz jut, mint neki a törvény szánt. Ez a túlzott és látókörével és képességeivel nem mindig arányban álló befolyás a forrása a számvevőség és a számviteli törvény elleni kirohanásoknak és közvéleménybeli hangulatnak, nem pedig számviteli rendszerünknek szakszerű hibái vagy számviteli törvényünk rosszasága. Ennek a helyzetnek megszüntetése tehát magának a számvevőségnek is érdeke.

A számviteli törvény és utasítás mint látjuk, a költségvetési törvény egész végrehajtásának szabályozását tartalmazza és ezért az az összes utalványozó hatóságokra, tehát valamennyi tárcára vonatkozik. A számvitel nemcsak eszköz a. pénzügyminiszter kezében a többi miniszterekkel szemben, mint azt az új fejlődést megindító 1920. évi XXVIII. t.-c. felfogta, hanem eszköz az államháztartás egyensúlyának fenntartására és a költségvetési keretek betartására, amiért minden miniszter egyénileg viseli a parlamenti felelősséget. Ezért kívánatosnak és szabatosabbnak látszanék arra az előbbi állapotra való visszatérés, hogy a számviteli utasításokat az összkormány nevében a miniszterelnök adja ki.

### 3. A közigazgatási eljárás.

Közigazgatási eljárásunk általános szabályozásáról törvénytárunkban két törvény szól: a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. (44 §.), valamint a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. t.-c. második része: Jogorvoslatok, hatósági fokozatok és eljárási szabályok. (46-64. §0

Az 1901. évi XX. t.-c. alkotását megelőzőleg az volt a közmeggyőződés, hogy a rendeletek nagy halmaza, a fórumok zavarossága, az eljárás bonyolultsága, az írásbeliség és az alakszerűségek túlzásai, az egyöntetűség hiánya miatt az ügyvitel olyan huzavonákban, komplikációkban és túlterheltségben szenved, hogy az egyszerűsítések ideje nem halasztható. Az állami életviszonyoknak a megelőző évtizedekben való bonyolódása, a magyar közigazgatás méreteinek nagy fejlődése általános, minden

országban jelentkező okok voltak. Ez általános okokon kívül azonban különleges viszonyok is hozzájárultak a bonyolultság növeléséhez. A közigazgatás jelentékeny részében a vármegyéken nyugodott, amelyeknek a Habsburg uralom alatti közjogi szerepéből kifolyólag vérükben volt a különállásra, az elszigetelődésre hajló irány és ez a közigazgatási eljárás egységes, egyöntetű fejlődésének is útját állta. A közjogi küzdelmek és azokból származó politikai mozgalmak a kormánynak és a közéletnek annyi erejét lekötötték, hogy a közigazgatási kérdések több nyugalmat, sokszor aprólékos körültekintést követelő gondozására kevés jutott\*

Az egyszerűsítési akció, célkitűzése szerint is, csak részleges reformokra törekedett, mert a közigazgatás gyökeres egyszerűsítését és javítását csak az általános közigazgatási reform alkalmával tartotta megvalósíthatónak, amikor a szervezet átalakításán kívül a közigazgatási eljárás rendszeres kodifikálása is megtörténhetik. Az egyszerűsítési akció nem akarta a közigazgatási reformot elodázni, hanem inkább a legszükségesebb javítások, egyszerűsítések megtételével a reform szükséges előfeltételeit előkészíteni, annak útját egyengetni kívánta.

Ebben a keretben *I. fejezetében* a közigazgatási ügyekben a jogorvoslatok terén fennállott rendszertelenség megszüntetése végett a jogorvoslati módokat és határidőket egységesítette.

*II. fejezetében* a rendőri büntető bíraskodás terén az eljárás gyorsítása, a közönségnek esetleges zaklatásoktól és hiábavaló költségektől, a hatóságoknak a felesleges munkától és idővesztéstől való megkímélése érdekében a hatósági fokozatoknak, a jogorvoslati módokat és határidőket egységes megállapítását, továbbá a büntető parancs intézményének életbeléptetését rendelte el.

*III. fejezete* az addig nagyrészen céltalanul elforgácsolt kihágási büntetésépek rendeltetésének, szövevényes kezelésének, nyilvántartásának és elszámolásának egységes alapon való rendezését tartalmazza.

*IV. fejezete* a kézbesítési ügynek a postaintézmény minél nagyobb mérvű igénybevétele mellett a modern élet követeléseivel való összhangba hozataláról szól.

Az *V. fejezet* utasítást ad a minisztériumnak az általános közigazgatási hatóságokat (vármegyei, városi és községi közegek) munkával túlhalmozó ügyvitel általános egyszerűsítésére, különösen, hogy e végből a vármegyei központi és járási, továbbá a községi (kör) jegyzői, valamint a közigazgatási bizottsági és gyámügyi ügyvitelt az eljárásban a szóbeliség és közvetlenség lehető érvényesítésével, a távbeszélő hálózatnak minél kiterjedtebb mértékben való igénybevitelével, az időszaki jelentések, kimutatások, nyilvántartások kevesbítésével és egyszerűsítésével, megfelelő irományminták megállapításával rendeleti úton egységesen szabályozza. Hasonlóképpen felhatalmazást nyert a belügyminiszter, hogy a törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsú városok, valamint a községek ügyvitelére vonatkozó, lehetőleg egységes alapelveket rendeleti úton megállapíthassa.

A *VI. fejezet* az ügyvitelhez hasonló bajokban szenvedő s a változott pénzforgalmi viszonyoknak meg nem felelő vármegyei központi és járási és gyámpénztári pénzkezelésre és számvitelre vonatkozó szabályzatok kiadását s a törvényhatósági és rendezett tanácsú városok és községek pénzkezelésére és számvitelére vonatkozó alapelvek megállapítását ren-

delte el. E rendelkezések részben tárgytalanokká váltak azáltal, hogy az 1902. évi III. t.-c. a vármegyei pénzkezelést a megye székhelyén lévő állampénztárra, a számvitelt pedig a megye székhelyén lévő pénzügyigazgatóság mellé rendelt számvevőségre bízta. Ez a megoldás a szanálási törvény alapján akként változott, hogy a vármegyei pénzkezelést is átvette a postatakarékpénztár, a számvitelt pedig a visszaállított, de a belügyminiszter alá rendelt vármegyei számvevőségek.

Az 1929. évi XXX. t.-c. II. részében az 1901. évi XX. t.-c. 1-16. §-ainak hatályon kívül helyezése mellett ugyanabban a keretben tartalmaz némileg módosított és egyszerűsített új rendelkezéseket, a korábbi kereten túlmenő rendelkezései azonban csak a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára és a jogorvoslatról való lemondásra vonatkozólag vannak.

Ily módon azt látjuk, hogy e két törvénnyel az általános közigazgatási eljárás kérdései közül mindössze a következők nyertek szabályozást:

1. a hatósági intézkedések (határozatok) fajai és jogi természete;
2. vázlatosan a hatáskör és illetékesség kérdése;
3. a jogorvoslati eljárás és e téren egységes terminológiát vezettek be;
4. a kézbesítés.

Ezekben a kérdésekben felül azonban a közigazgatási eljárás nagyobb részét kitevő kérdések szabályozatlanul maradtak, és különösen hiányzik az elsőfokú hatóság előtt való eljárás szabályozása, nincs szabályozva a felek és képviselőik jogállása, a tárgyalás vitele, a bizonyítási eszközök és a bizonyítás terhe, a határozathozatal, a határozatok végrehajtása, és általában a közigazgatási végrehajtás stb. E tekintetben tanulságos az új osztrák közigazgatási eljárási törvények tartalmával való összehasonlítás (L. 14. §.). De ezenfelül arra is gondolnunk kell, hogy mennyi munkát és huzavonát okoz a közigazgatási hatóságok közt felmerülő hatásköri viták tárgyalása, ami szintén szabályozásra szorulna.

Egységes közigazgatási eljárási kódex hiányában a közigazgatás úgy segít magán, ahogyan tud. Egyrészt hatóságokként eltéréseket mutató szokásjog fejlődik ki, amelynek hátránya egyrészt a jogegység hiánya, másrészt sokszor a hézagossága, vagy tökéletlensége. Továbbá az egyes tárcák maguk igyekeznek saját területükön az eljárást szabályozni, aminek következménye az, hogy számos jogszabályban elszórtan találunk eljárási rendelkezéseket, ami a kodifikációt is megterheli és az egységes jogfejlődés lehetőségét kizárja. „Közigazgatásunk visszamaradásának okai elsősorban nem szervezetiiek voltak. Az eljárás volt lassú, nehézkes, bonyolult. Amíg a peres eljárásban egymás után vettük át a nyugatról a szóbeliség és közvetlenség előnyeit, a jogorvoslatokat korlátoztuk, a felek jogait pontosan megállapítottuk; a közigazgatási eljárás az 1901. évi XX. t.-c.-ben megvalósult igen szűkkörű reformot figyelmen kívül hagyva, maradt az egy évszázad előtti állapotban, szabályozatlanságban és bizonytalanságban.”<sup>1</sup>

Közigazgatásunk racionalizálásának programjában tehát talán első helyre kell tenni a közigazgatási eljárás és közigazgatási végrehajtás kodifikálását, ami a közigazgatás jogszerűségének fejlesztése és minden jogállamban elismert állampolgári jogok védelme szempontjából halaszthatatlan

<sup>1</sup> Egyed i. m. 87. 1.

feladat. Ha a közigazgatás racionalizálásának fogalmát oly szélesen fogjuk fel, mint javasoltam (90. L), és alatta a magyar állam épületének és közigazgatási szervezetének a korszerű fejlődéssel való mindenkori összhangbáhozatalát értjük: közigazgatási eljárásunk szabályozása kapcsolatban a közigazgatási bírászkodás fejlesztésével, a nemzetközi jogfejlődés mértéke szerint önmagunkkal szemben való halaszthatatlan kötelességünk.

#### 4. A közigazgatási bírászkodás.<sup>1</sup>

I. A közigazgatási bíróságot az 1896. évi XXVI. t.-c. állította fel, mint elsőfokú közigazgatási bíróságot taxatív felsorolt ügyekre terjedő hatáskörrel.

A nyugati államok e tekintetben nagyon megelőztek bennünket. Franciaországban 1801-ben, Olaszországban 1865-ben, Ausztriában és Poroszországban 1875-ben és a többi német államokban részben előbb, részben utóbb valósult meg a külön közigazgatási bírászkodás részben taxatív, részben elvi alapon.

Az 1896. évi XXVI. t.-c. megalkotásának előzményeiből<sup>2</sup> legfontosabb az, hogy az 1891. évi XXXIII. t.-c.-be iktatott úgynevezett Lex Szapáryana 2. §-ában utasította a belügyminisztert, hogy egyéb javaslatok közt terjesszen elő javaslatot a közigazgatási bíróságokról. Ennek az utasításnak megfelelően Hieronymi belügyminiszter olyan javaslatot készített, amely az érdemben döntő kétfokozatú bíróság rendszerét vette alapul. Az elsőfokú bíróság szervezete azonban nélkülözte a bírói, függetlenség követelményét. Azt tervezte ugyanis, hogy minden vármegye székhelyén és törvényhatósági joggal felruházott városban, valamint a székesfővárosban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróság, második és végső fokú bíróság gyanánt pedig az egész ország területére kiterjedő hatáskörrel egy királyi független bírászkodó álló felső közigazgatási bíróság létesüljön. A törvényhatóságokban tervezett alsófokú bíróságok elnöke a főispán, Budapesten a főpolgármester, tagjai pedig az alispán (polgármester) és tiszti főügyész, valamint a törvényhatósági bizottság által saját kebeléből három évenként választandó három rendes és három rendes és három póttag lett volna. Az előadói tisztet a tiszti főügyész, vagy helyettese látta volna el. Ez a megoldás a törvényhozást nem elégítette ki. A főispán elnöksége egyike volt a legerősebb ütköző pontoknak. A ki nem egyenlíthető nézetek miatt az alsófokú közigazgatási bíróság felállítását elejtették, főleg azzal az indokolással, hogy az ügyis ideiglenes volna, mert az általános közigazgatási reformnak kell a közigazgatási bíróság végleges szervezését megelőznie.

Így csak egyfokú közigazgatási bíróság jött létre két osztállyal, amelyek közül az egyik az általános közigazgatási, a másik a pénzügyi vitás ügyeket tárgyalja. Ugyanez a törvény az 1883. évi XLIII. t.-c. által szervezett pénzügyi közigazgatási bíróság feloszlását is elrendelte. (154. §.)

<sup>1</sup> Az alábbiak megírásában a közigazgatási bíróság elnöki titkárai: Egressy Árpád m. osztálytanácsos és Sárffy Aladár min. titkár urak által szíveségből átengedett anyagot is felhasználtam.

<sup>2</sup> L. Némethy Károly. A közigazgatási bírásgról szóló törvény magyarázata. Pesti Könyvnyomda r.-t. 1897.

A törvény 22-83. §-ai 16 címben, körülbelül 162 pontban sorolják fel azokat az ügyeket, amelyekben a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye részben valamely középfokú hatóság, részben a miniszter határozatával szemben. A törvény 16. §-a pedig ehhez hozzáteszi, hogy: „a közigazgatási bíróság hatásköre, a törvényben felsorolt ügyeken kívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet útján kiterjeszhető a miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és rendezett tanácsú városi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdéseknek végérvényes elbírálására. A hatáskör ezen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet, vagy szabályrendelet érvénye fennáll.”

A közigazgatási bíróság hatáskörét e felhatalmazás alapján ugyan nem tágitották, de számos újabb törvény tartalmaz rendelkezést a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztése ügyében. Ezek a rendelkezések a következők:

*A) Az általános közigazgatási osztály ügykörét illetően :*

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| 1. 1898: XIV. t.-c.      | A lelkési jövedelem kiegészítéséről. 9., 13., 14., 15. §.  |
| 2. 1898: XIX. t.-c.      | Erdők állami kezelésbe vétele és úrbéres-<br>ügyek. 22., 31., 46., 47., 51., 54. §.  |
| 3. 1898: XXI. t.-c.      | A nyilvános betegápolás költségei és szegény-<br>segélyezés. 13. §.  |
| 4. 1899: XV. t.-c.       | Az országgyűlési képviselőválasztások feletti<br>bíráskodás. 162. §.   |
| 5. 1900: XVII. t.-c.     | M. kir. állatorvosok kiszállási költségei. 6. §.   |
| 6. 1907: VI. t.-c.       | Tengeri hajózás áll. segélyezése. 29. §.   |
| 7. 1907: XXVII. t.-c.    | Nem állami isk. tanítói illetménytörvény.<br>8. §. iskolai ingatlan haszonélvezetének érté-<br>kelése.   |
| 8. 1907: LIX. t.-c.      | Törvényhatósági nyugdíj-törzsjárulék. 6. §.  |
| 9. 1907: LX. t.-c.       | A garanciális törvény.   |
| 10. 1908: XXXVIII. t.-c. | Községi közegészségügyi tv. 37. §. 1—7.<br>pontjai; új: a 4., 5., 6., 7. pont. (A 7. pont<br>garanciális jellegű.)   |
| 11. 1912: XXXV. t.-c.    | Családi pótlék. 18. §. (E részben a hatáskör<br>díjnokokra is kiterjed.)   |
| 12. 1912: LVIII. t.-c.   | A városok fejlesztéséről. 8. §. garanciális<br>természetű.   |
| 13. 1912: LXV. t.-c.     | Nyugdíjtörvény. 120. §. (Díjnokok nyugdíja<br>és nyugdíjjárulékok.)  |
| 14. 1913: XIV. t.-c.     | Orsz. képviselőválasztás.<br>29. §. Központi választmányi tagok választá-<br>tása.<br>65., 66. §. Választói névjegyzék.<br>75. §. Közig. bíróság elnöke, másolatok<br>kiadása tb.<br>144. §. Fegyelmi eljárás. (Választási, szavazat-<br>szedő küld. elnök ellen.) |

15. 1913: XVIII. t.-c. A vízjogi novella; új hatáskör a 28. §. 3. és 4. pontjában.
16. 1913: XXXVIII. t.-c. Lelkészi korpótlékok. (6. §.) 8. §.
17. 1913: XL. t.-c. Nem állami ovónők. 10. §. Ovónők terményjáraadásai.
18. 1914: XIV. t.-c. Sajtótörvény. 19. §. (Lapalapítás.) V. ö. 4578/1920. M. É. sz. r. 6. §.
19. 1914: XXXVI. t.-c. Nem állami tanárok. 99., 100. §.
20. 1918: XVII. t.-c. Országgyűlési képviselő választásról. 43., 69., 160. §.
21. 1922: XII. t.-c. Ipartörvény módosítása. 70. §. (Iparjog elvonása.)
22. 1923: I. t.-c. Akadémia, Gyűjteményegyetem. 4. §. (Garanciális.)
23. 1923: II. t.-c. Vármegyei alkalmazottak. 5. §. Rangsorozás. 6. §. Rangsorkiigazítás. 8. §. Előlépés. 17., 92. §.
24. 1923: VII. t.-c. Biztosító vállalatok áll. felügyelete. 4., 6., 8. §.
25. 1923: VIII. t.-c. A mérnöki rendtartásról. 28. §. (Garanciális.)
26. 1923: XVII. t.-c. Külföldi követelések belső elszámolása. 33. §.
27. 1923: XXVIII. t.-c. ~~2~~Étszámapasztás.
28. 1923: XXXV. t.-c. Nemzeti Bank. 3. §-hoz tartozó alapszabály 50. cikke.
29. 1924: V. t.-c. Székesfővárosi törvényhatósági bizottság. 7., 11., 15. és 19. §. (Diszkrecionális.)
30. 1924: XXVI. t.-c. Országgyűlési képviselőválasztás. 18., 23., 44., 45., 100—103., 132., 175. §.
31. 1925: XXVI. t.-c. Felsőház. 38. §. (Felsőházi tagválasztás.); 50. §. Képviselőválasztói névjegyzék első összeállítása (átmeneti).
32. 1926: XXII. t.-c. III. fej. (Önkorm. testületek háztartása.) 48. §. (4), 49. §. (8) bek.
33. 1927: V. t.-c. Katonai egyének családi pótléka és ellátási ügyei. 1., 2. §.
34. 1927: VI. t.-c. A kötelező betegségi és baleseti biztosításról. 115. §. (4) bek.
35. 1927: XXI. t.-c. a) Valorizáció. Biztosítási szerződések átruházása a felügyelő hatóságra. 22. §. ut. bek. 26. §.
36. 1928: XII. t.-c. b) Hozzájárulási összeg. 23. §. ut. bek. c) Bíróság. 25. §. (2) bek.
37. 1928: XIX. t.-c. Az állategészségügyről. Ebadó. 38. §. Kiirtott állatok után kártalanítás. 84. §. Elfojtó rendszabályok költségei. 90. §. M. vár., közs. körállatorvos választása. 113. §. Kör-, községi állatorvos-tartási költségei megosztása. 116. §.
38. 1928: XLIII. t.-c. A hatásköri bírósági tv. novellája.

49. 1929: XI. t.-c. Közgyűjtemény állami kezelésbe vétele. 7. §. 6. bek.  
Törvényhat. és községi közgyűjt. személyzete (illetm. nyugdíj) 12. §.
40. 1929: XV. t.-c. Honvédlegénységi áll. egyének, özv. és árváik ellátása. 3. §.
41. 1929: XVI. t.-c. Gyógyhely érdekelttségi hozzájárulás aránya. 18. §. 3. bek.  
Gyógyfürdőengedély visszavonása s az elnevezés tban. 53. §.
42. 1929: XXX. t.-c. Törvényhatósági virilis névjegyzék. 9. §.  
" választói " 11. §.  
" bizottsági tagválasztás. 18. §.  
" biz. tagságból kizárás. (Összeférh. kivételével.) 21. §.  
Kisgyűlési tagválasztás. 34. §.  
" tagság megszűnése. 34. §.
43. 1930: XVI. t.-c. A törvényhat. bizottság feloszlatása. 36. §.  
A közhasználatú gépjároművállalatokról. Engedélymegvonás miatt. 43. §.
44. 1930: XVIII. t.-c. Az új fővárosi törvény. Választói névjegyzékek. 15. §. 6.  
Érdekképviselői tagok választása. 18. §. 7.  
Összes vál. által választottak választása. 22. §. 3.  
Örökös tagok által választottak választása. 23. §. 6.  
Továbbá 27. §. 5., 34. §. 2., 42. §. 1., 45. §.

B) *A pénzügyi osztály ügykörét illetően a közigazgatási bíróság hatáskörét kiterjesztő külön törvények:*

45. 1909: X. t.-c. A jövedelemadóról.
46. 1916: XXIX. t.-c. A hadinyereségadóról.
47. 1916: XXXII. t.-c. A vagyoadóról.
48. 1920: XVI. t.-c. A fényüzési forgalmi adóról.
49. 1921: XIII. t.-c. A hadiváltásgról.
50. 1921: XV. t.-c. A betétek vagyonsváltásgról.
51. 1921: XXVI. t.-c. Az államadóssági címletek vagyonsváltásgról.
52. 1921: XXXIX. t.-c. Az őrleési és forgalmi adóról.
53. 1921: XLV. t.-c. Az ingatlanok stb. vagyonsváltásgról.
54. 1922: XXII. t.-c. A fényüzési lakásadóról.
55. 1923: XXXVI. t.-c. Az automobil inségadóról.
56. 1925: XVIII. t.-c. Az építkezés előmozdítását célzó intézkedésekről.
57. 1925: XLVIII. t.-c. A rokkantellátási adóról.
58. 1928: VI. t.-c. A közúti gépjárművek közúti célokra való megadóztatásáról.
59. 1930: XVI. t.-c. A közhasználatú gépjárművállalatokról.



Magyarország közvéleményében mélyen gyökerezik a független bírói oltalom minél szélesebb körű érvényesítésének vágya és ennek a tükrre a közigazgatási bíróság hatáskörének ez a folytonos tágítása. Különösen növekedett a bíróság hatásköre a nagyszabású pénzügyi reformok által, amelyek az 1909. évi Wekerle-féle reform céljait szem előtt tartva, azt célozták, hogy minél szélesebb rétegek vonassanak be az adóztatás körébe és hogy az adóztatás minél igazságosabb, de viszont kiterjedtebb legyen.

A hatáskörnek ezzel a kiterjesztésével párhuzamosan növekedett az ügyforgalom és kellett szaporítani a bírói létszámot.

Az ország területi megcsonkítása következtében az volt várható, hogy a bíróság ügyforgalma a területcsonkítás arányában csökkenni fog, ezzel szemben az történt, hogy az ügyforgalom a békebelihez arányítva számbelileg is csak alig csökkent. Az ügyforgalom 1929. évben 25.738 volt. Ennek a helyzetnek magyarázata jórészt az, hogy különösen a pénzügyi osztály ügyforgalmának túlnyomó részét Nagy-Magyarország idejében is a főváros szolgáltatta, csak sokkal kisebb részét a vidék. Figyelembe kell azonban venni azt, hogy az elintézendő panaszokban felvetett kérdések komplikáltsága, tehát az ügyek kvalitása, a háború előttihez képest mennyire növekedett. Egy nyugodt törvényalkotás eredményeként jelentkező törvénynél a bíróságnak csak az új jogterület feltörési nehézségeivel kell megküzdenie, az állandó jogművelés már kisebb és kevesebb energiapazarlást jelent. Sőt azzal, hogy a törvény évtizedeken át van életben, a jogszolgáltató bíróságnak megvan a lehetősége bizonyos állandó gyakorlat alakítására és így a panasznövekedés meggátlására és egy átlagarányszám állandósulására. Az utolsó évtized azonban a pénzügyi törvényhozás terén folytonos hullámzást jelent. Törvények folytonos rövid időközökben való megváltoztatása a jogszolgáltatás nehézségét vonja maga után és a nyugodt jogszolgáltatás lehetőségét kizárja. Amikor az első nehézség már annak a megállapításánál kezdődik, hogy a megpanaszolt esetben mely időpontbeli jogszabály volt érvényben, akkor nem lehet szó a jogszolgáltatás gyorsaságáról a jóság feláldozása nélkül.

A hatáskörnek kvantitatív és kvalitatív szempontból való növekedése mellett a közigazgatási bíróság bírói személyzetét igénybe veszi az is, hogy számos törvényes rendelkezésből folyóan a közigazgatási bírósági teendők kívül még más szervezeteknél is igénybe van véve. Így a volt Alkotmányvédelmi Bizottságnál (1920: X. t.-c.) 15 taggal, az Országos Legfőbb Fegyelmi Bíróságnál (1871: VIII. t.-c.) 35 és (1920: V. t.-c.) 12 taggal, a Hatásköri Bíróságnál (1907: LXI. t.-c.) 8 taggal, az Országos Földbirtokrendező Bíróságnál (1920: XXXVII. t.-c.) 8 taggal, az Országos Mérnöki Kamara Mérnöki Tanácsában (1923: XVII. t.-c.) 5 taggal, a Közigazgatási Tisztviselők Fegyelmi Bíróságában (1929: XXX. t.-c.) 2 taggal.

A közigazgatási bíróságnak ez a túlterheltsége és hatáskörének állandó növekedése vezetett oda, hogy újból foglalkozni kell *az alsófokú közigazgatási bíróság megoldásának kérdésével*, amely mint láttuk, az eredeti tervben is benne volt. Ennek ideje most annál inkább *elérkezett*, mert a közigazgatási szervezetnek és eljárásnak már az 1896: XXVI. t.-c. tárgyalásakor várt reformja az 1929: XXX. törvénycikkkel végre tető alá jutott.

Ha az 1896: XXVL t.-c.-ben a közigazgatási bíróság részére biztosított hatáskör fajsúlyát tekintjük, kétségtelen, hogy a közigazgatási per tárgyát alkotó kérdések nem mind méltók arra, hogy a legfelsőbb bírósággal, a királyi kúriával egyenlő rangú bíróságot foglalkoztassák. E részben elegendő, ha a sok apró-cseprő községi ügyön kívül a gyógydíjakra, az apaállat tartási költségekre, a kiirtott lovakért járó kártalanításra, a cselédbér ügyekre és egyes jelentéktelen adóügyekre utalunk, mint aminő például az ebadó.

II. Minthogy pedig az évek multával egyre fontosabb és nem annyira közigazgatási, hanem mindinkább közjogi, pontosabban alkotmányjogi kérdések utaltattak a közigazgatási bíróság hatáskörébe, mindegyre élesebben jelentkezett annak a szükségessége, hogy egyes ügyköröktől ezt a magas bíróságot meg kell szabadítani.

A modern állam, a jogállam eszméjének nem felelne meg az a retrograd megoldás, hogy ezek a csekélyebb jelentőségű, de azért tárgyuknál fogva bírói eljárásra alkalmas ügykörök a bírói védelem alól elvonassanak. A bírói jogvédelemnek a közigazgatási vitákban való korlátozása kiáltó ellentétben áll a modern alkotmányos állami berendezkedés alapelveivel és a fejlettebb jogérzékű állam polgárainak a független bírói intézmény kiépítése iránt megnyilvánuló akarataival és mindinkább szélesbedő bizalmával.

Ha a közigazgatási bíróság tehermentesítését a panaszjognak értékhatár szerinti korlátozásával kívánánk elérni, jogelvi szempontokból ez is aggályos volna, mert ez esetben a kisebb értékű és így a társadalom szegényebb osztályát érdeklő vitás ügyek bírói védelem nélkül maradnának. Már pedig, ha a panaszjog azért szükséges, mert a polgárt kell megvédelmezni az államhatalom önkényes intézkedése ellen, ezt a védelmet sokkal inkább kell biztosítani a kisémbereknek, akire az államhatalmi önkény esetleg elviselhetetlen és vagyoni romlását okozó lehet, mint az erős, gazdaságilag jobb anyagi viszonyok közt élő polgárnak. Nem lehet elvitatni, hogy a panaszjog ilyen korlátozása bizonyos fokú egyenlőtlenséget idézne elő, ami nem jogosulatlan elégedetlenséget szülne és a társadalmi osztályok közti viszonyok rontására vezetne. Az egyedül helyes rendezés tehát csak az lehet, ha a bírói védelem továbbra is fennmaradna és a bírói függetlenség és a bírói eljárási rend attribútumaival szintén felruházott alsófokú közigazgatási bíróság venné át a hatáskört.

Minthogy így *a megoldást csak alsófokú közigazgatási bíróság felállítása útján érhetjük el, az a kérdés tolu előtérbe: minő legyen az alsó bírósági szervezet és milyen viszonylatban legyen a közigazgatási (felső) bírósággal.* Az állam pénzügyi helyzetére, valamint a közigazgatás egyszerűsítésének itt is érvényesítendő elvére való tekintettel, nem eszmeileg legtökéletesebb megoldást kell választanunk, hanem olyat, amely amellet, hogy a közigazgatási bíráskodás alapelveinek megfelel és a régi állapottal szemben semmi súlyedést nem jelent, sem pedig felesleges rázkódtatást nem okoz, nem téveszti szem elől a takarékoság és az egyszerűsítés parancsoló szempontjait sem.

Az alsófokú közigazgatási bíróság mikénti szervezésének kérdésében ismételten nyilatkozott maga a bíróság nagytekintélyű elnöke, *Wlassics Gyula báró.*

A közigazgatási bíróságnak 1929. évi január hó 7-én tartott ülésében

évnitő beszédében többek közt a következőt mondta: „Mindenekelőtt azt ajánlom, hogy *ne elsőfokú, de alsófokú bíróságok szerveztesse*nek. A fórumok szaporításától óvakodjunk. Ma van ügy, melynek négy, vagy talán még több perorvoslati fóruma van. Az alsófokú bírósági szervezetnél meg ne feledkezzenek afelől, hogy oly ügyeket, amelyek eddig bírói védelemben részesültek, a bírói védelemből kirekeszteni a legveszedelmesebb eljárás volna. A reform alkotói ne tévesszék a szervezet megoldásánál szemek elől, hogy a közigazgatási bíróság két osztályban működik, közigazgatási és pénzügyi osztályban, mely a szervezés mikéntjére döntő fontossággal bír. Mindenesetre, ha az egyik elérendő cél az, hogy a legfelsőbb közigazgatási bíróság apróbb jelentőségű ügyektől tehermentesíttessék, akkor oly jogorvoslatot, mely lehetővé tenné, hogy azzal „könnyűszerrel a legfelsőbb közigazgatási bírósághoz lehet fordulni, *ne szervezzenek, mert* akkor a túlterhelésen nem segítenek, mert nevezzék azt a jogorvoslatot felülvizsgálati kérelemnek, vagy semmiségi panasznak, ezzel a magyar perlekedő közönség élni fog.”<sup>2</sup>

Ugyanő 1930. évi január hó 9-én tartott évnitő beszédében a következőt mondotta: „A közigazgatási bíróság mindinkább közeledik az alkotmányjogi kérdések bíraskodása felé. Például szolgáljon erre a garanciális törvény és a képviselőválasztási bíraskodás. Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bíraskodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bíraskodás fejlődésének végállomása. Akik az irodalomban, de főleg az országgyűlésen az alsófokú bíróságok felállítását sürgetik, indokolásaikban előtérbe helyezik a tehermentesítés helyes célját.

„Többször kifejtettem azt is, hogy az alsófokú bíróságnak szervezete vagy olyan lehet, aminő a ma fennálló ezen közigazgatási bíróság összetétele, természetesen alacsonyabb fizetéssel és ranggal alkalmazott független bírakkal. Vagy lehet «ifán szervezet is, mely az alsófokon bekapcsolódik a rendes bíróság szervezetébe, de lehet az is, hogy teljesen a törvényhatósági közigazgatási szervezet keretében alakíttatnék az alsófokú közigazgatási bíróság, de lehet az is, hogy ez utóbbi szervezetben független bírói elem is közreműködik.

„Állásomból folyó kötelességemnek tartom kijelenteni, hogy céltévesztett volna oly megoldás, mely nem nyújtana megnyugtató biztosítékot az alsófokú közigazgatási bíróság függetlensége iránt. A közönség semmi esetre sem tudna belenyugodni abba, hogy a függetlenséget biztosító garancia nélkül alkottassék meg a legtöbb esetben végérvényesen ítélő alsófokú bíróság.”<sup>2</sup>

Az 1928. évi Országos Jogászgyűlés is foglalkozott a közigazgatási bíraskodás kérdésének kiterjesztésével és határozati javaslata akként szól, hogy a jogászgyűlés „az alsófokú közigazgatási bíróságoknak önálló szakbíróságokként felállítását szükségesnek és halaszthatatlannak tart ja.” Ugyanezen az állásponton volt *Némethy Károly* is. Ő újabban főleg takarékosági szempontból a Wlassics-féle első és második megoldás kombinációihoz hajlik, amennyiben az alsófokú közigazgatási bíróságokat az ítélő

<sup>1</sup> Jogállam. 1929. évf.

<sup>2</sup> Jogállam. 1930. évf.

táblákkal kívánja kapcsolatba hozni, hogy azok ne kizárólag a közigazgatási bíraskodás céljaira szervezett külön bírói állások felállításával valósíttassanak meg.

Az alsófokú közigazgatási bíraskodást nem vpina helyes akár teljesen, akár részben laikus tagokból álló testületre, például a közigazgatási bizottságra bízni, mert ezzel sem az ítékezés színvonala, sem pedig az ítékezés pártatlansága biztosítva nem volna, még arcban az esetben sem, ha az eljárás teljesen bírói (perrendszerű) volna. Mert nem egyedül az eljárási szabályokon, sőt nem is az anyagi jogszabályokon múlik a bíraskodás jósága, hanem mindenekfelett a bírácón. A bírói funkció egész embert kíván, speciális bírói lelkületet sine ira et studio iudiciumot, gyakorlatot és mindenekfelett: függetlenséget. Mindezeket a garanciákat csakis a hivatásos bírácónál találhatjuk meg. Ezért nem volna kívánatos az a megoldás, hogy autonóm testületeknek akár tisztviselő, akár más tagjaiból alkottassanak meg az alsófokú közigazgatási bíróságok.

De viszont az sem volna helyes, ha a közigazgatási perekben rendes bíróságok (még ha külön szaktanácsban is) ítélnének. Már az 1896. évi XXVI. t.-c. is helyesen ismerte fel a közigazgatási bíraskodásnak a rendes (magán-, vagy büntetőjogi) bíraskodástól teljesen *elütő* természetét. Ez a megismerés hozta létre a közigazgatási bíróság különleges szervezetét: hogy tudniillik a bírácok fele része bírói, fele része pedig közigazgatási pályán működött egyénekből áll. Nincs semmi ok arra, hogy ne ezt a három évtizedes tapasztalat szerint kitűnően bevált kettős minősítésű szervezetet adjuk meg az új alsó bíróságoknak is. Ennek az előnye az, hogy a bírói szaktudás és rutin összeforr a közigazgatási szaktudással és az élet ismeretével. S e kétféle elem együttműködése egy különleges új bírói típust hoz létre, a közigazgatási bíró típusát, amelyben szerencsésen egyesül a bírói érzék és mentalitás a közigazgatásával.

A Wlassics-féle alternatívák közül tehát marad az első, amely szerinte is a legtökéletesebb: az alsófokú közigazgatási bíraskodásnak a mai közigazgatási bíróságéhoz hasonló, de természetesen alacsonyabb rangú bírácókból álló szervezetre való ruházása. A megoldás azon fordul meg, hogy az államháztartásban kényszerű takarékoskodás idejében is megvalósítható-e.

III. Csak akkor kell számottevő költségtöbbletről beszélnünk, ha nagyobb számú alsófokú közigazgatási bíróságot szándékozunk felállítani, vagyis, ha a közigazgatási bíraskodást decentralizáljuk. Kérdés Lzonban, szükséges-e egyáltalán a decentralizáció, indokolt-e minden törvényhatóság székhelyén, vagy akár nagyobb körzetekben is, pl. az ítéltáblák székhelyein egy-egy alsófokú közigazgatási bíróság felállítása?

A decentralizációnak csak két esetben volna jogosultsága:

1. akkor, ha az ügyforgalom oly méretű volna, hogy egyetlen bíróság csak monstruózus létszám mellett győzné a lebonyolítást,

2. akkor, na a bíróság közjelenül szóbeli tárgyalások alakjában érintkeznék a felekkel, amikor is a felek kényelme érdekében fontos volna, hogy a bíróság a lakóhelyüktől lehetőleg ne essék távol.

Az alsófokú közigazgatási bíróságoknál ennek a két esetnek egyike sem áll fenn.

ad 1. Az ügyforgalom előreláthatólag nem lesz olyan méretű, hogy ez a körülmény egymagában több bíróság felállítását szükségessé tenné.

A *jelenlegi* közigazgatási bíróság személyzete elegendő volt az eddigi ügyforgalom lebonyolítására. Ha tehát a reform folytán az alsó bíróság átveszi a jelenlegi bíróság ügyforgalmának – mondjuk – felét, és azonfelül, a bírói hatáskör kívánatos kiterjesztése folytán, idővel ugyanakkora ügyforgalma lesz is, mint az egyetlen közigazgatási bíróságnak volt: még ebben a legvérmesebben számított esetben is teljesen elegendő egy alsófokú bíróság. Nem szabad ugyanis elfelednünk, hogy egy átlagügy elintézésére nem számíthatunk az alsóbíróságnál annyi munkaidőt, mint amennyit a jelenlegi bíróságnál igényel egy átlagos ügy elintézésére; mert még ha a jelenlegi bíróság nehézkes ügyintézési rendje a teljes merevségében vitetnék is át az új alsófokú bírósághoz, még akkor is nagyobb számú ügyet lesz képes az ugyanakkora személyzettel ellátott alsóbíróság elintézni, mint amennyit a jelenlegi bíróság képes volt elintézni, mert hiszen általában a kevésbé fontos, a *könnyebb* ügyek fognak az alsófokú bíróságnak átengedtetni, amelyeknél mind az előadói tervezet elkészítése, mind a tárgyalás, mind a revízió, mind pedig a másolás kevesebb munkaidőt igényel, mint amennyi munkaidő a jelenlegi közigazgatási bíróság egy-egy ügyére átlagosan esik. Tehát az ügyforgalmat egyetlen alsóbíróság is lebonyolíthatja, anélkül, hogy különösebben nagy létszáma volna.

ad 2. Egyes nagyfontosságú ügyektől (pl. az országgyűlési képviselőválasztások ellen emelt panaszoktól) eltekintve, a jelenlegi közigazgatási bíróság tárgyalási rendje az *írásbeliségen* alapul. Ez a rendszer nagyon jól bevált, ellenben a bíróság tagjainak *egyértelmű* tapasztalata szerint, olyan ügyekben, amelyek tárgyuknál fogva nem kívánják meg azt a nagy publicitást, mint amelyet az említett petíciós-ügyek: a szóbeli tárgyalásnak (az 1896. évi XXVI. t.-c.-ben fakultative megengedett) rendszere egyáltalán nem vált be. E tapasztalatok alapján nem volna indokolt, ha az alsó bíróságnál a szóbeli tárgyalás rendszere (jóllehet ez első tekintetre egyszerűbbnek s rövidebbnek látszik) tétetnék uralkodóvá. Ha pedig a tárgyalási rend nem a szóbeliség elvén alapul: nem fontos, hogy a felek lakóhelyéhez közel vagy attól távol van-e a bíróság székhelye, tehát a decentralizációnak ez az érve is elesik.

*E szerint nem okvetlenül szükséges, hogy az alsó közigazgatási bíróság intézménye decentralizálva szerveztessék.* Ha pedig csak egyetlen alsóbíróság szerveztetik, akkor igazán jelentéktelen az a költségöbbllet, amelyet egy önálló szakbíróság felállítása idéz elő. Sőt esetleg még nem is volna semmivel sem költségesebb az egyetlen, önálló bíróság felállítása és fenntartása, mint a decentralizációra alapított bármelyik szervezeti rendszer megvalósítása.

Amennyiben ugyanis az egyetlen alsófokú bíróság mellett történnék a döntés, annak elhelyezésére legcélszerűbben a jelenlegi közigazgatási bíróság által elfoglalt, de az átszervezés folytán felszabaduló helyiségek volnának felhasználhatók. A kezelőszemélyzet s a kezelőhivatali helyiségek terén jelentős megtakarítást jelentene az, hogy a két bíróságnak közös kezelőhivatalai lehetnének.

Ezzel szemben a törvényhatóságunkint való decentralizáció mindenestre költségesebb volna, még abban – a bíraskodás jogossága szempontjából nem kívánatos – esetben is, ha a bíraskodás valamely törvényhatósági szervre pl. a közigazgatási bizottságra ruháztatnék, mert az ott foglalkoztatott tisztviselőelemeket ez a működésük teljesen lekötne és így illet-

menyeiket és ellátásukat a közigazgatási bíráskodás számlájára kellene számítani; a laikus elemek pedig feltétlenül illő tiszteletdíjban volnának részesítendőek.

De nem volna olcsóbb a *Némethy Károly* által újabban javasolt megoldás: az ítélőtáblák keretében történő szervezés sem. Ez a terv sem valószínűsíthető meg a bírák létszámának megfelelő (nem csekély) emelése nélkül. Az öt táblánál a közigazgatási bíráskodással felmerülő költségtöbblet együttes összege aligha lesz alacsonyabb, mint az egyetlen, külön bíróság szervezésével és fenntartásával járó költség. És ez a megállapítás nemcsak a személyi, hanem a dologi kiadásokra is helytálló.

Még egy fontos szempont: decentralizálás esetén akárhányszor előfordulna, hogy az egyik bíróság időnkint sokkal erősebben volna foglalkoztatva, mint a másik. (PL ha már az elmúlt év őszén az alsófokú és decentralizált közigazgatási bíráskodás lett volna működésben, a törvényhatósági választójogi ügyekkel a debreceni bíróság ezerszámra el lett volna árasztva, míg pl. a győrinek alig akadt volna egy tucat ilyfajta ügye.) Egyetlen, de ehhez képest népesebb bíróság az ilyen nagy ügyinváziót könnyebben és gyorsabban le tudja gyűrni, emellett az összes munkaerőt egyenletesebben és tökéletesebben ki tudja használni s így munkateljesítménye is gyorsabb és eredményesebb.

Végül az egyetlen alsóbíróság mellett szól a jogegység megóvásának s a judikatúra színvonala fenntartásának már érintett, fontos érve is.

*Összegezve a kifejtetteket: jelen viszonyaink között (Csonkamagyarország) a legcélszerűbbnek az egyetlen, különálló, Budapesten felállítandó első közigazgatási bíróság szervezése mutatkozik.*

IV. Ami az alsó- és a felsőbíróság ügykörének megosztását illeti, e részben mindenekelőtt két dologgal kell tisztába jönni. Az első egyébként már tisztázva is van a *Wlassics Gyula báró* által kifejtett elvvel, amely szerint: ne elsőfokú, hanem alsófokú közigazgatási bíróságokat állítsunk fel. Vagyis az alsóbíróság más ügykörben ítéljen, mint a felsőbíróság. (Hogy aztán az ügykörök kijelölése minő szempontok szerint történjék, az más kérdés; erről alább lesz szó.) A második előkérdés az: megmarad-e a közigazgatási bíráskodásnál ezután is a tárgyi hatáskör tekintetében a taxatív rendszer vagy pedig ennek helyébe az elvi megállapítás rendszere lép, ennek korrekívumaként a negatív taxációval egybekötve? Azt bővebben kifejteni felesleges, hogy mind a két közigazgatási bíróságra nézve ugyanannak a rendszernek kell alkalmazást nyernie; nem volna ésszerű pl. az alsóbíróság tárgyi hatáskörét az általánosító, – a felsőbíróságét pedig a felsoroló rendszer alapján megállapítani. A fordítottja még inkább elképzelhető abban az esetben, ha a felsőbíróság hivatása oly irányban tolnának el – ami eszmeileg helyes volna – hogy nem annyira konkrét ügyekben, hanem elvi alapon döntene.

Teoretikus szempontból feltétlenül helyesebb volna az elvi megállapítás rendszerére áttérni; mindazonáltal, a fentebb kifejtettek szerint a mostani reform alapelve az lévén, hogy minél kevesebb zökkenővel térjünk át az alsófokú közigazgatási bíráskodásra, gyakorlati szempontból talán megmaradhatna a taxatív rendszer; így is lehetne enyhíteni annak sokszor indokolatlan szűkmarkúságán oly módon, hogy maga a taxatív szövege egyes ügykörökben az eddiginél általánosabb hatáskört biztosítana a közigazgatási bíráskodás számára. Hogy csak egy példát említsünk, abban

semmi ráció sincs, hogy pl. az állami alkalmazottak illetményügyei közül egyes típusok eddig nem voltak közigazgatási bírói védelem alá helyezve, így a díjnokok illetményei, a tisztviselők természetben való járandóságai, krüldetési díjai, utiszámlái, költözködési költségei stb. A jövőben tehát - taxatió esetén is – a közigazgatási bíraskodást az állami alkalmazottak mindennemű járandóságaira ki kell terjeszteni.

A legkényesebb kérdés: milyen alapokon történjék a két közigazgatási bíróság ügykörének kettéválasztása? Mi maradjon meg továbbra is a felsőbíróságnál, mi jusson az alsóbíróságnak?

A természetes megoldás az, hogy a fontosabb ügyekben a felső, – a kevésbé jelentékenyekben az alsóbíróság ítélkezzék.

Többféle alapot választhatunk a *fontosság* határvonalának megállapítására. A legegyszerűbbnek látszik az, hogy mindazok az ügyek, amelyekben miniszter vagy vele egyenlő rangú kormányhatóság határozata vagy intézkedése ellen van bírói panasznak helye, meghagyassanak a felsőbíróságnál. Tehát ha miniszter, akár mint intézkedő hatóság, akár mint egy kontenciózus közigazgatási ügyben döntő *fórum* szerepelt,<sup>1</sup> eljárása ellen egyaránt a *felsőbírósághoz* lehessen helye panasznak. Azokban az ügyekben pedig, amelyekben a miniszternél alsóbbfokú hatóságok határozatai (intézkedései) ellen van panasznak helye: általában az alsóbíróság döntsön.

Ennek a megosztásnak az a hátránya, hogy nem veszi tekintetbe az ügyek fontosságát, amely nem mindig attól függ, vajjon a miniszter járt-e el az ügyben a közigazgatási folyamatban, avagy csak valamelyik alsó hatóság. Hogy ennek igazságát egy példával megvilágítsuk: egy állami napi-díjas – összességében kisjelentőségű ellátási ügyében a miniszter határoz, egy-egy sokezer pengős útvámvisszatérítési ügy ellenben nem kerül a miniszter döntése elé, mielőtt a közigazgatási bírói panaszjog megnyílnék. És ha ridegen alkalmazzuk ezt a megosztási alapot: akkor a mai közigazgatási bíraskodás anyagának ügyszám szerint majdnem háromnegyedrésze: a pénzügyi osztály ügyanyaga, a maga teljes egészében átkerül az alsóbírósághoz. Nyilvánvaló tehát, hogy azt a körülményt, hogy a miniszter előtt volt-e az ügy a közigazgatási per megindulását megelőzően, a megosztás alapjává tenni egymagában nem lehet.

A per értéke szerint való megosztásnak háromféle nehézsége van. Az egyik az, hogy akárhány ügykörben a per tárgya pénzérték szerint nem értékelhető. Éppen a fontos alkotmányjogi perekben lehetetlen ily értékelés Pl. a választójogi, autonomiavédelmi, választási ügyekben. De a kevésbé fontos (legalább is a közérdek szempontjából nem jelentős) ügyek közt is vannak olyanok, amelyek pénzben nem értékelhetők, viszont az egyes egyén szempontjából esetleg életbevégő fontosságúak lehetnek. (Pl. az illetőségi ügyek.) A másik nehézség az, hogy azokban az ügykörökben, amelyekben a pénzbeli értékelés lehetséges, nem mindig áll arányban a jogvítás érték a vitás kérdés fontosságával. A harmadik végül az, hogy nagyon bajos az értékelés az olyan ügyeknél, amelyekben a per tárgya nem egyszeri, hanem visszatérő, esetleg életfogytiglan tartó szolgáltatás (pl. nyugdíj).

Tekintetbe jöhetne továbbá a tárgyi hatáskör szerint való megosztás. Elő kellene venni az 1896. XXVI. t.-c.-t és a közigazgatási bíróság

<sup>1</sup> Most már nem felelbbviteli fórum oly ügyekben, melyekben közig. bírósági eljárásnak van helye.

hatáskörét érintő későbbi törvényes jogszabályokat és kétfelé választani az ügyköröket. Itt azonban nagyon nagy körültekintéssel kell eljárni, így az 1896: XXVI. t.-c. hatásköri fejezetének már az első címénél felmerül az a kérdés, vajjon a községi ügyeket a maguk egészében az alsóbírósághoz utaljuk-e át. Mellette szól az, hogy ezekben az ügyekben a legalacsonyabb autonóm közigazgatási közület: a község áll szemben a sértett személlyel, vagy egy másik községgel, de ellene szól az, hogy a „községi ügyek” címe alatt fontos közjogi jogosítványok körül felmerült viták is utaltattak a közigazgatási bíróság elé. Bármennyire tetszetősnek látszik is olyan megkülönböztetést tenni, hogy a községi ügyek az alsó-, a törvényhatóságok pedig a felsőbbíróság elé tartozzanak, a gyakorlatban sok esetben nem válnék be. Például a községi választó jogosultság kellékei a két évi adófizetéstől eltekintve lényegileg ugyanazok, mint a törvényhatósági választó jogosultság kellékei. Már most, ha egy időpontban történik a törvényhatósági s a községi (megyei városi) választói névjegyzékek összeállítására vagy kiigazítására, ugyanabban az időpontban kerülnek elbírálás alá mindkét ügykörben a panaszok és így a felső- és az alsóbíróságnak ugyanannak a személynek választójoga ügyében külön-külön kellene jóformán ugyanazokat a körülményeket vizsgálnia. Ez nem gazdaságos eljárás és a feleket is sújtja, mert ugyanazt a bizonyítékokat mindkét bírósághoz be kell szolgáltatniuk.

A két bíróság hatáskörének megosztása csakis akképp történhetik helyes alapon, ha az ügyek *fontossága, jelentősége* az egyes ügyköröknél mind e három szempont figyelembevételével és összhangzásba hozatalával állapíttatik meg.

Egyetlen alsófokú bíróság felállítása azzal az előnnyel is járna, hogy kizárná a szervezeti kérdés körüli vitákat, amelyek az alsófokú bírásokodás ügyét az első szervezéskor megbuktatták és amelyek az utóbbi évek diszkusszióit is kitöltik. A belügyminisztériumban újabban folyó tervkészítés is tudtommal csak a szervezeti megoldásra terjed ki. De nincs egyetlen konkrét törvénytervezet sem a leendő alsófokú bíróság hatáskörére nézve. Egyetlen alsófokú bíróságnak Budapesten való felállításához egyedül ennek a hatásköri kérdésnek a tisztázása szükséges. A legsürgősebb teendő tehát ebben az esetben az, hogy a közigazgatási bíróság és az érdekeltektől minisztériumok hozzáértő szakembereinek bevonásával készíttessék elő a törvényjavaslat az alsófokú és a maiból felsőfokúvá alakuló közigazgatási bíróság hatáskörének megosztásáról. Ha ily módon az alsófokú bíróság hatásköre tisztázást nyert és a bíróság törvénnyel felállíttatik, akkor, amikor az államháztartás jobb viszonyai közt sor kerülhet az alsófokú közigazgatási bíróságok decentralizálására és számuknak szaporítására, viszont már nem lesz hatásköri kérdés. Egyetlen alsófokú közigazgatási bíróságnak Budapesten való felállítása tehát a legalkalmasabb abból a szempontból is, hogy a kiterjedt vita miatt holt pontjáról 35 év óta elmozdulni nem tudó kérdést a vitaanyag célszerű megosztásával előbbre vigye.

V. Külön megfontolást kíván a közigazgatási bírásokodás eddigi hatásköre kiterjesztésének kérdése. Ez elválasztható a közigazgatási bíróság eddigi hatáskörének a mai és a felállítandó alsófokú közigazgatási bíróság közti megosztásának kérdésétől. A kérdés elsősorban a közigazgatás racionalizálásának szempontjából fontolandó meg, mert a kontenciózus ügyek megnyugtató intézésére a közigazgatási hatóságok a fenn előadott



okokból még kevésbé alkalmasok, mint a rendes bíróságok. Racionalizálás kérdése tehát az ügyeknek specializáció szerinti szűj elválasztása és a rendes közigazgatásnak a más atmoszférát és lelki habitust kívánó bírói ügyektől való tehermentesítése. A közigazgatási bíráskodás ügyének a racionalizálás kérdésével ez a legszorosabb kapcsolata. Mielőtt a közigazgatási hatóságok hatáskörének elhatárolását és hierarchiáját megállapítjuk, tudnunk kell azt, mely közigazgatási ügyeknek a közigazgatási bíróság elé való utalására és mikor számíthatunk.

A közigazgatási bíróság általános közigazgatási osztályának hatáskörét illetően több kérdés érett meg a bírói jogvédelemre. Így szó van több mint 50 éves *gyámhatósági törvényükről*, amey elavult és a mai viszonyoknak neg nem felel. Az árva- és a gyámügyi „Közigazgatásnak rendkívül sok olyan kérdése van, amelyek elintézésében létrejött sérelmek feltétlenül bírói védelmet igényelnek, ezek tehát az új gyámügyi törvény megalkotásánál, vagy más alkalommal részben a közigazgatási bíróság hatáskörébe lesznek utalandók.

Az állampolgársági ügyek egyes kérdéseiben is mellőzhetetlen a bírói jogvédelem, de ki „kell terjeszteni a bírói oltalmat azokra a vitás kérdésekre is, amelyek például az egyleti és gyülekezési jog, a tűzrendészet stb. körében felmerülhetnek.

Az ipari jog terén az 1894. évi XVII. t.-c. módosításáról szóló 1922. évi XXII. t.-c. a közigazgatási bíróságnak már biztosít állami hatáskört, de ez még nagyon kevés s kívánatos az, hogy a bírói védelemnek a legselesebb mértékben való igénybevételére a lehetőség biztosíttassák.

Hasonlóképen vannak alkalmas ügyek a mezőgazdasági közigazgatás terén is.

A vallás- és közoktatásügyi igazgatás keretében is kívánatos volna a bírói jogvédelem kiterjesztése a nem állami tanszemélyzet olyan illetményügyeire, amelyek az állami személyzetnél közigazgatási bírói védelemben részesülnek.

Fentebb utaltunk már arra, hogy az állami alkalmazottak illetményei tekintetében a jogrendszer logikája milyen tágításokat kíván.

Külföldi példák pedig két kérdéscsoportnak a közigazgatási bíróság hatáskörébe való utalását tolják a megfontolás terébe, az egyik a rendőri kihágási ügyek, a másik a közszolgálati alkalmazottak fegyelmi ügyeinek eldöntése. Az előbbiekre nézve az 1929. évi XXX. t.-c. a belügyminisztériumban kihágási tanácsot szervezett (59. §.), a törvényhatósági és községi tisztviselők végsőfokú fegyelmi hatóságaként pedig ugyancsak a belügyminisztériumban a belügyminiszter elnöklete alatt álló, de tagjai közt két közigazgatási bírót is magábanfoglaló fegyelmi bíróságot állított fel. (87. §.)

A közigazgatási bíróság pénzügyi osztálya hatáskörének kiterjesztésére a pénzügyminisztérium racionalizálást előkészítő bizottsága tette azt a javaslatot, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre kiterjesztessék a? összes közadók módjára „Berrajtaridó köztartozásokra minden olyan esetben; ha a vitás jog alapjának és törvényszerűségének a kérdése a vita tárgya. De nem indokolt pl. az sem, hogy a fogyasztási adók, a határvámok és állami egyedáruságok pénzügyi igazgatásával kapcsolatosan előállott jogviszonyok nem tartóznak a közigazgatási bíróság hatáskörébe.

Végül sokat tárgyalt kérdése a közigazgatási irodalomnak, hogy a közigazgatási bírászkodás körét az úgynevezett diszkrecionárius hatáskörben hozott közigazgatási határozatok felülbírlására és az érdeksérelmek orvoslására ki lehet-e és ki kell terjeszteni. Erre nézve csak röviden a következők hangsúlyozására szorítkozunk.

„A diszkrecionárius jelleg a bírói védelmet sokszor megnehezíti, de egészen ritkán zárja ki. A szabad belátás rendszerint nem jelent önkényt, hanem csak azt, hogy a konkrét esetre teljesen illő szabály hiányában a hatóság a felmerült összes körülmény egybevetett gondos mérlegelésével szabadon határozhat; azokat az okokat azonban, amelyek a hatóságot elhatározásában vezették, és amelyeket határozata indokaiban feltárhat, a bíróság ellenőrizheti és különösen ellenőrizheti azt, hogy volt-e helye a jog által meg nem kötött cselekvésnek, hogy a közigazgatási hatóság a diszkrecionárius hatalmat törvényes célra használta-e fel és a törvényes eljárási biztosítékot betartotta-e.”<sup>1</sup>

A jog és érdek egyébként többnyire úgy összefonódik, hogy nem is lehet szétválasztani. Figyelembe kell nálunk azt is venni, hogy anyagi közigazgatási jogunk jelentékeny része 1896 előtt keletkezett és így nem is tartalmaz jogvédelemre alkalmas pontos jogi elhatározásokat, hanem csak irányelveket, útmutatásokat; ilyenkor alanyi közigazgatási jog az egyén részére nem keletkezik, hanem csak a törvényhozó által is elismert, vagy nem kifogásolt érdek. Az érdekvédelem rendszerét a közigazgatásban a közigazgatási bírászkodás módjára 1890-ben szervesen kiépítette Olaszország és a bírói érdekvédelmet a francia és porosz rendszerben is megtaláljuk. A magyar törvényhozás sem rekesztette ki eddig sem teljességgel a közigazgatási bírászkodás köréből a diszkrecionárius kérdéseket. A közigazgatási bíróság mai hatáskörében sincs a fél panaszjoga csak a jogsértésekre korlátozva. Az 1896. évi XXVI. t.-c. 84. §-ának és még inkább e törvény végrehajtási rendelete (21.973/1896. M. E. szám) 7. pontjának rendelkezéséből az tűnik ki, hogy a panasz joga az érdeksértésekre és ezeknek a körében még a közérdek megsértésének az esetére is kiterjed.

### **39. AZ ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS PÁRHUZAMOSSÁGA.**

A magyar közigazgatás központi és helyi szervei Szent Istvántól kezdve egységes állami szervezetet, egységes közigazgatási gépezetet alkottak a mindenkori fejlődésnek megfelelően. A királyi és vármegyei szervek antagonizmusa, amiből 1867 után az állami és önkormányzati igazgatás ellentéte kifejlődött, a vármegyéknek a Habsburg-uralom alatt kifejlődött alkotmányvédő szerepéből indult ki.

Az ország mai új helyzetében, amikor az országon kívül lakó idegen uralkodó és idegen országokkal való közjogi kapcsolat megszűnt, közigazgatásunknak a nemzeti öncélúság szolgálatában való egységes fejlődési korszaka kezdődött újra.

A racionalizálás szempontjából szemet szúr a vármegyei és községi (városi) önkormányzati igazgatásnak, mint *általános igazgatásnak* és az állami közép- és alsófokú *szakigazgatásnak* párhuzamossága és laza

<sup>1</sup> Egged i. m. 302. 1.

kapcsolata. Az eddig előadottakból láttuk, hogy mennyire hiányzott nálunk az utolsó 60 év alatt annak a tudatossága, hogy a községi és törvényhatósági önkormányzat a magyar állam igazgatásának szerves része, az állami és önkormányzati szervek közigazgatási működése közt egymást kiegészítő munkamegosztás van és ennek következtében a kormány, amelynek feladata nemcsak az, hogy a magyar állami közigazgatásnak, hanem az egész magyar nemzetnek erejét vesse latba történelmi küldetésének betöltésében, annyira meghátrált „az alkotmány védőbástyáinak” védői előtt, hogy a magyar közigazgatás integrálását még elméletben, gondolatban is elmulasztotta.

Az önkormányzati testületeknek például joguk lévén költségvetésüknek saját hatáskörükben való megállapítására, a törvényhozásra csak az állami költségvetés megállapítása tartozik. De az már baj, hogy 1867 óta nem is érdekelt senkit más, mint az állami költségvetés és az önkormányzati költségvetések összegezését és így az önkormányzati közigazgatás terheinek figyelembevételét, az állami terhekkal való rendszeres kombinálását mindig elmulasztották és így a magyar közigazgatás teljes képét sohasem alkották meg: csak állami, nem pedig nemzeti (országos) keretekben gondolkoztak.

Utaltam arra is (31. §.), hogy törvényhozásunk terminológiája „a közigazgatás” alatt pusztán az önkormányzati közigazgatást érti. Ez elismerése annak, hogy a vármegyei közigazgatás a közigazgatásunknak mily fontos része, de ellenmondásban van azzal, hogy amikor a magyar államról, annak teljesítményeiről és teljesítőképességéről gondolkozunk, ezt „a” közigazgatást mégis mindig kihagyjuk.

Ha tehát közigazgatásunkat racionalizáljuk, aminek nélkülözhetetlen része a hatáskörök új elosztása, tisztáznunk kell azt a kérdést, hogy az önkormányzati és állami igazgatás közti eddigi párhuzamosság, ahogyan külföldön nevezni szokták, kettős vágányúság (Doppelgeleisigkeit) milyen mértékben tartandó fenn.

Annak a kérdésnek megítélésénél, hogy mi legyen e tekintetben a jövő fejlődés iránya, szükség van a múlt fejlődés áttekintésére.

„A magyar megyei kormánysszervezet kezdetől fogva egységes, egyetemleges jellegű volt. Hazánk, szemben más külföldi, főleg az angol példával, mindig ragaszkodott ahhoz, hogy a törvény hatósága a megye egész területén, a közigazgatás minden ágára nézve kizárólag a megye lehessen. A hadügyi és pénzügyigazgatáson, valamint a törvénykezésen kívül kezdetől fogva a megye látta el a közlekedésügy (utak, hidak és vámok), a gyámügy, a közegészségügy, a rendészet (cseldügy, mértékek, árszabályozás) korszerű igazgatását.” Bár a királyi bíróságok felállításával (1870) a vármegye igazságszolgáltatási hatásköre megszűnt, és számos közigazgatási ág különálló állami szervezetet nyert, „még ma is alapelv, hogy a megyéhez tartozik minden ügy, amely külön hatósághoz utasítva nincs, vagyis a megye a belügyi igazgatás alapszerve”. Figyelembeveendő, hogy még a vidéki állami közigazgatási szervek is a megyei területi besorúthoz igazodnak (pénzügyigazgatóság, tanfelügyelőség stb.).

„A magyar megye a fejlődés egész folyamán kizárólagos központoság volt. Sem felette nem fejlődött ki több megyét összetartó tartományi szervezet, sem alatta a járás önálló jogalanyiságot nem tudott szerezni, hanem mindig megmaradt a megyének egyszerű hivatali területe.

A község ma is nem a központi kormány felügyelete, hanem a megye gyámkodása alatt áll.”<sup>1</sup>

Kétségtelen és jogfejlődésünknek értékes eredménye, hogy az önkormányzatnak az a magasabb foka, amely a magyar megyének sajátja volt, a megyét a puszta közigazgatási területi beosztásnál magasabbra emelte és különálló egyéniséggé tette.

„A törvényhatóság az igazságszolgáltatási és közigazgatási egységen felül csakhamar politikai egységgé is vált és politikai hatáskörét részben még ma is megtartotta. A megyei nemesség ugyanis a megyei autonómiát sohasem tekintette a megye eredeti jogának, amellyel a saját ügyeit önállóan intézi, hanem mindig az államélet egy darabjának, a végrehajtó hatalom gyakorlási módjának.” „A vármegyei önkormányzat kifejlesztése kétségtelenül a magyar nemzet alkotmányos felfogásának 3 fejlődés folyamán lassankint érvényesült eredeti és természetes műve. Még az első szervezőtörvényhatósági törvényünk (1870) is alig érinti a megye szervezetét és hatáskörét és csak a kifejlett jogállapotnak a felelős kormány behozatala következtében szükségessé vált módosításokkal való kodifikálása. A megye ősi intézményéhez való ragaszkodás a magyar nemzet egyik legjellemzőbb tulajdonsága volt mindig anélkül, hogy a fokozatos fejlődésről és korszerű reformoktól elzárkózott volna.”

A múlt század negyvenes éveiben az úgynevezett *centralista párt* kezdett erőteljes akciót a vármegye ellen, az államhatalom erősítése érdekében. A modern eszmék terjedésével az egyéni szabadság nagyobb biztosítására is törekedtek és ezt is az államhatalom erősítésétől várták.

1848-ban a megye elvesztette politikai jogainak nagy részét, különösen a követküldési és utasítási jogot. Az 1848. évi XVI. t.-c. azonban „a megyei szerkezetet Magyarhon nem kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak” nevezi és a közsabadsággal való összhangzásba hozatala végett a minisztériumot „a megyei szerkezetnek népképviselőlet alapján rendezéséről” törvényjavaslat előkészítésére utasítja.

Az államosítási irányzat az 1867 utáni években erősödött és sokáig hatott. Közigazgatásunknak az a fejlődése, amelyet a 25. §-ban vázol-tam, számos részében a vármegye hatáskörének csökkentését jelentette.

Az 1871. évi XXXI. t.-c. az igazságszolgáltatást királyi bíróságokra ruházta. Az 1876. évi VI. t.-c. a közigazgatási bizottságokat állítja fel és azokban az állami népképviselőletnek a törvényhatósági közigazgatás intézésében széles teret adott. Az 1877. évi XIV. t.-c. a vármegyei mérnöki teendőket a felállított államépítészeti hivatalokra ruházta. Az 1881. évi III. t.-c. felállította az állami csendőrséget. Az 1881. évi XXL t.-c. a fővárosi rendőrséget államosította. Az 1883. évi XV. t.-c. a törvényhatósági háztartás önállóságát intézményesen csökkentette. Az 1886. évi XXI. t.-c. behozta a szabályrendeletekre a kötelező jóváhagyást és a jóváhagyás megtagadásának jogát; a főispán lett az állandó választmány elnöke, azonkívül hatáskört kapott a megyei ellenállás leküzdésére. Az 1886. évi XXIII. t.-c. a kormánynak döntő befolyást biztosít a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeiben. A Lex Szapáryana (1891. évi XXXIII. t.-c.), bár az ellenállás miatt csak elvben, törvénybe iktatja a vármegyei közigazgatás államosítását. Az 1900. évi XVII. t.-c. kimondja

<sup>1</sup> Egyed i. m. 71. 1.

az állategészségügyi szolgálat államosítását, az 1902. évi III. t.-c. a vármegyei pénztárak és számvevőségek megszüntetését és azokat állami szervekre bízta az 1904. évi X. t.-c. a vármegyei alkalmazottak fizetését alfalmi tisztviselők módjára rendezi. Az 1912. évi XXXV. és LVII. t.-c. a vármegyei alkalmazottak illetményeinek szabályozásával az államosítást szolgálja.

A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények a vármegye szervezetét és hatáskörét szintén érintik. 1919-ben államosították a vidéki rendőrséget. Az 1920. évi XXVII. t.-c, a szanálási törvény alapján kiadott rendeletek és a hatályában 1930. év végéig meghozzabbított 1927. évi V. t.-c. a vármegye háztartásának szabályozására ad a kormánynak fokozott befolyást. Az 1929. évi XXX.T c.”kimondja, hogy a vármegyei alkalmazottak illetményeit az államkincstár viseli.

Ezzel szemben viszont vannak újabb törvényes rendelkezések, amefyek a vármegye *önkormányzatának kedveznek. Így a közigazgatási bíróságról* szóló 1896. évi XXVI. és a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. t.-c. inkább előnyös, mint hátrányos az önkormányzat védelmére. Fontos azonban az 1907. évi/LVHLx-c, amely eltörölte a Lex Szapáryt és az 1907. évi XX. t.-c, amely a közigazgatási bíróság hatáskörét a megye önkormányzati jogai sérelmének védelmére kiterjeszti. A szanálási törvény alapján kibocsátott 160.224/1924. B. M. sz. rendelet visszaállítja, bár a belügyminiszter alá rendelve, a vármegyei számvevőségeket. A törvényhatóságok politikai jelentőségét nagyban fokozta az 1926. évi XXII. t.-c, amely a felsőházi tagok választásának jelentékeny részét a törvényhatóságokra bízta. Az 1929. évi XXX. t.-c. azáltal, hogy a törvényhatóságok szervezetét újjáalakította és ezáltal a modern viszonyok közt is életképessé tette, kétségtelenül az önkormányzat javát szolgálta.

Ebből az áttekintésből látszik, hogy a fejlődést nem határozott irány, hanem határozatlanság és bizonytalanság, átgondoltság hiánya, kompromisszumok, némelykor reszortérdekek érvényesülése jellemzik. Nemcsak azért tehát, mert nincs öntudatos múltbeli tradíció, amelyet folytatni lehetne, hanem azért is, mert országunk új politikai és közjogi helyzetében a viszonyok e téren is gyökeresen megváltoztak, *lehetőség és egyúttal szükség van a jövő fejlődés irányában való állásfoglalásra.* Az elhatározásra döntő hatással lesz az önkormányzatról való felfogás.

Ma már a tudomány által tisztázott kérdés, hogy „az önkormányzat egyik államhatalomnak, az úgynevezett végrehajtó hatalomnak egyszerű formája; még pedig az a formája, mikor a nemzet nemcsak közvetve: a törvényhozó hatalom körében érvényesülő parlamentarizmus útján, hanem közvetlenül is részt kap a végrehajtó hatalom gyakorlásában. Ennyiben az önkormányzat a népképviselőket kiegészíti és vele együtt teszi ki a teljes alkotmányosságot. Az önkormányzat tehát feltétlenül és kizárólag állami végrehajtás, amikor a nemzet tagjai, mint állami szervek, beállnak az állam szolgálatába s maguk hajtják végre magukon az állam akaratát. Az már, hogy az önkormányzat testületileg van-e szervezve, vagy a kinevezett tisztviselők anyagi függetlenségében és szolgálatuk ingyenességében rejlik-e az önkormányzat ereje, mellékes; a forma a nemzetek eltérő történeti fejlődése, a bürokratizmus meg nem akadályozható előtérbe tódulása, az anyagi helyzet változása folytán más és más

lehet, de a lényeg egyezik és abban áll, hogy a nemzet közvetlen befolyást kap a kormányzásra, a végrehajtó hatalom egyik alanya lesz.”

„Az kétségtelen, hogy szakszerűség és képzettség tekintetében a társadalom szabad elemei a hivatalnokokkal nem vetekedhetnek, de a bürokrácia viszont nem tudja a végrehajtásnak azt az erkölcsi tökéletességét megvalósítani, ami az önkormányzatnak tulajdonképeni jelentősége. Az önkormányzat a törvény végrehajtását épp azok kezébe juttatja, akik a helyi viszonyok megfelelő ismeretével a végrehajtást a legcélszerűbben és a legkisebb ellenállás nélkül vihetik keresztül. Az önkormányzati működés megszünteti a kormányzók és kormányzottak ellentétét és a társadalmi élet elveit beoltja az államba. Az önkormányzat jelentőségét azonban nemcsak a közigazgatás jóságában és erkölcsi tartalmában kell keresni, hanem a polgárookra való visszahatásban is.”<sup>1</sup>

A közigazgatási jognak napjainkban való állandó terjeszkedése mellett „az egyéni viszonyoknak jelentékeny része megszűnik az állam szem-; pontjából magánjelenség lenni, amelyet az állam legfeljebb csak mint bíró vizsgál meg és átalakul közigazgatási viszonyná, szoros szabályok közé elhatárolva. Így elsődrendű társadalmi szükségletté válik a közigazgatás belső jósága, hogy a közigazgatás rengeteg szabálya és korlátja közt minél teljesebb legyen az emberi szabadság és jólét. Ennek a társadalmi szükségletnek egyik hatályos bizonyítéka az önkormányzat, amely a szaporodó korlátozásokat elviselhetővé teszi.”<sup>1</sup>

Azt hiszem, abban a tekintetben nincs nézeteltérés, hogy az önkormányzat becses és az államosítás törekvése bizonyára gyengül. *A megyét és a községet* önkormányzatuknak fenntartásával közigazgatásunkba szorosabban be lehet kapcsolni és a középfokú közigazgatás önkormányzati és állami szervei közt szorosabb kapcsolat fejleszthető ki. Ezáltal a közigazgatásnak úgynevezett külső racionalizálása nyer, a közigazgatásnak a közön-séggel való érintkezési felülete simítható, a közvéleménynek a közigazgatás iránti bizalma fokozható, ami a racionalizálási reformoknak egyik kiinduló pontja és el nem hanyagolható célja.

Tekintve az anyagi kérdéseknek mai fontosságát, főleg a gazdasági igazgatás terén, a földművelési és kereskedelmi, valamint a „nqjőítéi közigazgatásban kell az önkormányzati szervek (megyék, városok és községek) nagyobb bevonásának lehetőségeit vizsgálni és az önkormányzatnak nagyobb gazdasági tartalommal való megtöltésére törekedni.

#### 40. §. A TISZTVISELŐI KÉRDÉS.

A közigazgatás jósága a tisztviselőkön fordul meg. Minden szervezeti és eljárás reform értéke attól függ, mennyit érnek a tisztviselők, akik végrehajtják. A közigazgatás fejlődése a specializálódás és a szakszerűség követelményének terjedésével hivatásos tisztviselői kar kifejlődésére vezetett. A modern *Beamtenstaat* kifejlődése, mint láttuk, az utolsó 200 év terméke. Főleg Poroszország tudott jól szelektálni és jól képzett, magas hivatás öntudatától betöltött tisztviselői kart kifejleszteni. Ez azonban hosszú, céltudatos munkának volt csak az eredménye, amely eredménynek fenntartása is állandó céltudatos erőfeszítést tesz szükségessé. A prob-

<sup>1</sup> Egyed i. m. 96 sk. 1.

léma nagyságát legjobban jellemzik a porosz közigazgatástörténet nagyérdemű művelőjének, Schmollernek következő szavai: „Es handelt sich hier, wie bei vielen ähnlichen Problemen, darum, einerseits den Egoismus richtig einzufangen und einzuspannen für höhere Zwecke und in den Betreffenden durch Schule, Erziehung, Laufbahn, Bildung, durch die ganze Einrichtung ihrer Karriere, durch die geistig moralische Atmosphäre, in die sie gesetzt werden, weitsichtigere, höhere Interessen zur Reife zu bringen. Es handelt sich darum, die Beamten so zu beeinflussen, dass es ihrem eigensten Interesse, ihrem innersten Bedürfnis entspricht, gut zu regieren und zu verwalten, und dass diese ihre Tätigkeit in immer geringere Konflikte mit ihrem wirtschaftlichen Egoismus, ihrem Ehrgeiz und ihrer Eitelkeit komme. Das Ziel ist ein unendlich schwieriges, das kann nicht oft genug betont werden; ich möchte sagen, es handle sich um das grösste sozial-wirtschaftliche und psychologisch-sittliche Kunstwerk, *das daher auch immer wieder dem Baumeister unter den Händen einzufallen droht, das immer nur durch die stärkste Anspannung aller sittlichen Kräfte erhalten werden kann.*“<sup>1</sup>

A mi bürokráciánk az osztrák minta nyomában fejlődött, de fejlődésük 1867 óta széjjel vált. Az osztrák fejlődés szervesen haladt tovább és 1914-ben megalkották a ma is érvényben lévő tisztviselői szolgálati pragmatikát. A tisztviselői jognak fejlődése a háború után is Ausztriában önálló és számos irányban, például az illetményeknek a 7000/1925, M. E. számú rendelettel történt újjászervezésére ránk is kihatással volt. A háború utáni német és a porosz alkotmányba is vettek fel rendelkezéseket a tisztviselői jog köréből, Csehszlovákiában és Svájcban pedig a háború után alkottak részletes szolgálati pragmatikát. Ez mutatja, mennyire egyeznek a felfogások mindezekben az államokban a tisztviselőkérdés nagy fontosságáról.

Nálunk a teendők nagyrésze még hátra van.

A tisztviselői kérdés gondozásának főleg a következő kérdésekre kell kiterjeszkednie: 1. a tisztviselők kiválasztása és kiképzése, 2. a tisztviselők illetményeinek és ellátásának szabályozása, 3. a tisztviselők egyéb jogviszonyainak szabályozása. E kérdések terén meg kell állapítani az átfogó gondoskodás hiányát. Részletek vannak szabályozva, de igen nagyok a hézagok. A szabályozás az állami szolgálat különböző ágaiban is egyenlőtlen és eltérő, de részben haladottabb az önkormányzati tisztviselők tekintetében.

Mind a három kérdéscsoport egyaránt nagyjelentőségű, de a közigazgatás teljesítményeire és színvonalára talán az első a legfontosabb.

A közszolgálati alkalmazottak kiválasztása terén nálunk a tervszerűség és körültekintés igen fogyatékos. Csak a vezető állásokban, a fogalmazói karban való alkalmazás kérdésével óhajtók foglalkozni.

A minisztériumok fogalmazói karának kiválasztása másképpen történik a pénzügy- és igazságügyminisztériumban, mint a többiekben. Ez a két minisztérium a külső szolgálatban kipróbált és több évi tapasztalattal bíró tisztviselőket rendel be szolgálattételre a minisztériumba és a minisztériumi fogalmazói kar státusa csak a VII. fizetési osztállyal kezdődik. Ehhez járul, hogy ez a két minisztérium az, amely az egyetemi

<sup>1</sup> L m. 140. 1.

végzettségen kívül közigazgatási gyakorlati képzést is kíván. Az igazságügyi szolgálatban feltétel az egyesített bírói és ügyvédi vizsgának, a pénzügyi fogalmazói szolgálatban pedig a pénzügyi fogalmazói szakvizsgának a letétele. Ezek a minisztériumok tehát nemcsak válogatott emberekből állítják össze tisztviselői karukat, hanem az a testület is a többenél magasabb szakképzettséggel rendelkezik, amelyből a válogatás történik.

A többi minisztériumokban ez az eljárás hiányzik. Egyrészt nincsen nagyobb homogén külső státusuk, amelyben annyi ember kezdhetné szolgálatát, hogy elegendő szukkreszcenciát találjon köztük a minisztérium fogalmazói kara. Másrészt az 1883. évi I. t.-c.-ben, sőt a vallás- és közoktatásügyi minisztérium fogalmazói karára az 1923. évi XXXV. t.-c. 25. §-ában másodszor is kimondott azt a kötelezettséget, hogy a közigazgatási gyakorlati vizsgát kell bevezetni, közel 50 év alatt sem léptették életbe. Csak a háború után létesített külügyminisztérium szervezett külügyi szakvizsgát, amelynek előfeltétele ugyancsak a minisztérium központjában végzett egyévi próbaszolgálat, de az alatt a jelöltek egyúttal tanfolyamot is végeznek. A külügyi szakvizsga sem a nyelvismeret igazolása, sem a külügyi szolgálatra való szakképzés szempontjából nem értéktelen. Sajátságos és sajnálatos a gyakorlati szakvizsgának ez a törvénysértő elhanyagolása, amelynek további példája az 1922. évi XIX. t.-c.-ben megkívánt könyvtárnoki, levéltárnoki és múzeumi tisztviselői gyakorlati tanfolyam és szakvizsga elhanyagolása is. Az 1929. évi XXX. t.-c. 65. és 66. §-a a közigazgatás körében a fogalmazási tennivalók ellátására hivatott állások elméleti és gyakorlati képzését újból szabályozza. A gyakorlati képzés megszerzését, ellentétben az 1883. évi I. t.-c.-kel, szankcióhoz köti, amikor kimondja, hogy „jogi képzéshez kötött olyan közigazgatási állásra, amely a IX., vagy magasabb, Budapest székesfővárosban az ezeknek megfelelő fizetési osztályba van sorozva, csak az alkalmazható, és csak az léptethető elő, aki a 65. §. (1) bekezdésében megkívánt elméleti képzettségen felül a gyakorlati közigazgatási vizsgát is sikeresen kiállotta.” (66. §.) Gyakorlati közigazgatási vizsgára csak az bocsátható, aki a megkívánt elméleti képzés megszerzése után a közigazgatási szolgálatban legalább három évet eltöltött. A 66. §. (8) és (9) bekezdése szerint a gyakorlati közigazgatási vizsga a közigazgatás valamennyi ágára egységes és annak tárgyait és részletes szabályozását a minisztérium rendelettel állapítja meg. E rendelet most van előkészítés alatt. Amilyen fontos, hogy mielőbb valóban életbelépjön, annyira szükséges, hogy a kérdést helyesen oldja meg. Anyaga ne az egyetemi szigorlatok anyagának ismétlése, hanem a közigazgatás gyakorlati ismeretének, a jogszabályok gyakorlati alkalmazása és érvényesülése ismeretének igazolására alkalmas legyen, valamint hogy kiterjedjen a minisztériumokba szakképzéssel berendelt szakemberek kiegészítő közigazgatási képzettségének igazolására. A vizsga megvalósításán kívül azonban, szerény nézetem szerint a racionalizálás nem zárkozhatik el a tanfolyamokkal a katonai és a külügyi szolgálatban elért kedvező eredmények mérlegelése elől sem.

A tisztviselői kar kiképzésének emelésére a közigazgatási gyakorlati vizsgán kívül a legnagyobb jelentősége van két intézmény korszerű reformjának. Az egyik a *minősítési törvény* (1883. évi I. t.-c.) helyett egészen új törvény alkotása. Ezt a minisztertanács már elhatározta és



azzal a vallás- és közoktatásügyi minisztert bízta meg. A másik *jog- és államtudományi oktatásunk reformja*, A ma érvényben levő jog- és államtudományi vizsgarend alapját az 1874. évi február hó 5-én és 1875. évi január hó 5-én kibocsátott királyi rendeletek alkotják. Az előbbi behozta az első és második alapvizsgát, valamint szabályozta az államvizsgákat: a jog- és államtudományi államvizsgát. Az utóbbi behozta a jog- és államtudományi doktorátust. Hogy azonban a szétválasztás ne idézzen elő egyoldalúságot, jogtudorságra csak az volt bocsátható, aki előbb letette az államtudományi államvizsgát és fordítva, államtudományi tudorságra csak azt bocsátották, aki előbb a jogtudományi államvizsgát letette. Ezt a vizsgarendszert az 1883. évi augusztus hó 20-án kiadott s még ma is érvényes két királyi rendelet az alap- és államvizsgákról, illetve a doktorátusokról módosította. Az első alapvizsga tárgyai, amely a második félév végén tehető: *a) a római jog és b) a magyar jogtörténet*. A második alapvizsgái, amelyet a negyedik félév végén lehet letenni: *a) a magyar közjog és b) a nemzetgazdaságtan a pénzügytannal*. A jogtudományi doktorátus elnyerésére három szigorlat és egy felavató értekezés, az államtudományi doktorátus elnyerésére két szigorlat és egy felavató értekezés szükséges. Akik mindkét doktorátust megszerezni óhajtják, azt négy szigorlattal elérhetik. A jogtudorságnak pedig nem feltétele többé az államtudományi államvizsga és fordítva. A szétválasztás tehát most igen éles.

Ebből a vizsgarendszerből nagy hátrányok származtak. Egyoldalúság a kiképzésben és hogy a harmadik tanév, minthogy vizsgát nem lehetett tenni, a nemtanulás éve lett. Ezen a bajon kívánt segíteni az 1911. évi február hó 5-én kelt királyi jóváhagyással kibocsátott szabályzat, amely a két első alapvizsgát korábbi alakjukban meghagyva, behozta a harmadik alapvizsgát. Ennek tárgyai: *a) a magyar magánjog, valamint b) a büntetőjog és eljárás*.

A jog- és államtudományi tanulmányi és vizsgarendnek mai alakjában a közigazgatás szempontjából az a jellemzője, hogy az a jogtudományi képzés tekintetében sokkal erősebb, mint az államtudományi, a közigazgatási képzés tekintetében. Erősen vitatható, hogy az államtudományi képzés különállása fenntartandó-e? Ellene látszik szólni az a tapasztalat, hogy annak ellenére, hogy nehezebb, aránytalanul többen tesznek jogtudományi doktorátust, mint államtudományit. De akár együttvéve, akár külön-külön vesszük is vizsgálat alá a kettőnek az anyagát, egyaránt azt találjuk, hogy az igazságügyi szolgálat szempontjából különösebb fontossággal bíró magánjog, osztrákjog, kereskedelmi jog, perjog, büntetőjog és büntető eljárás heti ötórás kollégiumi mellett a közigazgatás szükségleteit közvetlenül csak a közigazgatási jog és a pénzügyi jog heti négy-négy órás kollégiumi képviselik. Ha az igazságszolgáltatásnak oka volt panaszra és ezért hozták be a harmadik alapvizsgát tisztán jogtudományi tárgyakkól, akkor a közigazgatás joggal mutat rá arra, hogy ezzel a reformmal az ő helyzete csak még jobban háttérbe szorult. Ha tekintetbe vesszük, hogy a magyar államnak 77,880 alkalmazottja közt nincs egészen kétezer bírása s a többi túlnyomórészt közigazgatási alkalmazott, akkor a tervszerűség szempontjából ezt az állapotot sem fogjuk mintaszerűnek nevezhetni. A jog- és államtudományi oktatás halaszthatatlan reformja tehát hivatva lesz arra, hogy a közigazgatás érdekeit a tanulmányi rend megállapításánál kielégítő figyelemben részesítse. Végül a közigazgatásnak

tervszerűen kell felhasználnia az 1927. évi XIII. t.-c. által vezető szakemberek kiképzésére megfelelő külföldi ösztöndíjakkal nyújtott kiváló alkalmakat.

A tisztviselői képzés kérdésének megoldásán kívül azonban nélkülözhetetlen a többi minisztériumok számára is a kipróbált szelekció lehetőségének megszervezésére úgy, mint az a megfelelő külső státusokkal bíró pénzügyi és igazságügyi minisztériumokra nézve érvényben van. A 7000/1925. M. E. számú rendelet 6. pontja ugyan kimondja, hogy a minisztériumokban alkalmazott főiskolai minősítésű tisztviselők részére a jövőben a VIII. fizetési osztályba tartozó állás lesz a legkisebb és ilyen állásra csak azt lehet kinevezni, aki a főiskolai tanulmányok befejezése után legalább 8 évet töltött bármilyen polgári közszolgálatban. Hozzáteszi azt is, hogy az olyan minisztériumoknak, amelyeknek külső hatóságai nincsenek, a más minisztériumok alá tartozó hatóságok főiskolai minősítésű tisztviselői közül kell a kinevezéseket eszközölniök. Az 1929. évi XXX. t.-c. 65. és 66. §-ából szintén az következik, hogy ezentúl a szolgálatot a minisztériumban kezdeni nem lehet. Ezek a rendelkezések azonban nem kielégítőek azért, mert nincs megszervezve annak lehetősége, hogy a minisztériumok ezeket a más minisztériumok alá tartozó hatóságoknál szolgáló tisztviselőket megismerjék, közülük válogathassanak és nincs tisztázva az, hogy ez a válogatás lehetősége a vármegyei és városi tisztviselőkre is kiterjed-e. Azonkívül vonzóvá kell tenni a minisztériumi szolgálatba való belépést, vagy pedig biztosítani annak lehetőségét, hogy akire a minisztériumnak szüksége van, azt szolgálatra más hatóságtól is berendelhesse. Közismert az igazságügyi és a pénzügyminisztérium fogalmazói karának magas színvonala, amiről a két minisztérium fenti racionalizálási jelentése is tanúskodik. Ezért a közszolgálat szempontjából rendkívül káros és feltétlenül elhárítandó az az újabban felmerült terv, hogy az 1925-ben a többi minisztériumokra nézve is legalább kimondott, ha mindjárt tökéletlenül megszervezett szelekciót ahelyett, hogy tökéletesítenék, újból el akarják ejteni és megengedni azt, hogy a minisztériumokba gyakornokokat nevezzenek ki. Meg kell szüntetni azt az eljárást is, hogy a minisztériumban VIII. fizetési osztályúnál alacsonyabb állás nem lévén, a kezdőket más státusba nevezik ugyan ki a X., vagy IX. fizetési osztályba, de nyomban berendelik őket központi szolgálattételre, ami a külső tapasztalat megszerzését kizárja és a rendelet intenciójának megkerülését jelenti.

*A tisztviselők illetmény- és ellátási ügyeinek kérdését* anyagi szempontból nem óhajtom tárgyalni. Ezzel a kérdéssel függ azonban össze a tisztviselői létszámcsökkentés kérdése. Néhány év előtt hajtottuk végre a B-listát, ami abból állott, hogy az állam számos tisztviselőt elbocsátott, még hozzá 15 évi szolgálaton alul, redukált nyugdíjjal. Alig telt el pár év, az ellenkező rendszer bevezetése kísért. Arról van szó, hogy most megint a teljes szolgálati idővel rendelkező tisztviselőket is vissza kell tartani, sőt a 40 éves szolgálati időt újból vissza kell állítani. Ezek rendkívül aggasztó jelenségek. Egyéneknek és családoknak egzisztenciájáról lévén szó, rendkívüli elkeseredést vált ki a tisztviselői karban annak tudata, hogy ez az ingadozás a sorsát intézők részéről a céltudatosság hiányát, a feladat megoldására való gyengeséget bizonyítja. Ugyanekkor egy más körülményre is gondolni kell, amely a racionalizálás komolyságával nem

egyeztethető össze. Ez a közalkalmazottak 5 órai hivatalos munkaideje. Nem szeretjük azt hallani, hogy valamiben nem tartozunk a Nyugathoz. De azzal tisztában kell lennünk, hogy Magyarország nyugati határán túl 5 órás munkaidő sehol sincs. A legkomolyabb racionalizálási akciónk a külföld szemében kompromittálva van, ha kiderül, hogy a tisztviselők munkaideje továbbra is 5 óra marad. De még elmaradottabb gondolat a munkaidőnek 5 órában való meghagyása mellett a szolgálati időt és pedig éppen csak a fogalmazási karnál, 40 évre felemelni.

A közszolgálati alkalmazottak *egyéb jogviszonyainak szabályozása* a szolgálati pragmatika útján történhetik. E tekintetben az a helyzet, hogy szolgálati pragmatikánk nincs. Egyes elszórt rendelkezések az 1893. évi IV. t.-c.-ben vagy a számvevőségre az 1897. évi XX., a díjnokokra az 1897. évi XXIV. t.-c.-ben található. Fegyelmi szabályok is vannak s jellemző, hogy e tekintetben az állam az önkormányzati tisztviselők jogállásának szabályozásáról jobban gondoskodott, mint az államiakéról. A korábbi törvények hatályon kívül helyezésével az 1929. évi XXX. t.-c. a vármegyei és városi tisztviselők személyi és szolgálati viszonyaira vonatkozólag, valamint különösen az önkormányzati tisztviselők fegyelmi eljárása tekintetében modern rendelkezéseket alkotott. A fegyelmi jog szabályozva van több szaktisztviselői karra, például a tanszemélyzet több ágára nézve, de ezen a téren is érvényesül az egységes szabályozás hiányában a jogszabályok felesleges sokfélesége. Előkészítés alatt van a pénzügyminisztériumban az állami alkalmazottak egységes fegyelmi törvényjavaslata. Ha ez megfelelő, ezen a területen a jogegységet biztosíthatja és egyúttal a közigazgatás egyszerűsítése terén is nagy lépést fog jelentetni.

A szolgálati pragmatika kérdése nincs a konkrét tervezés stádiumában. Ez a kérdés meglehetősen tartózkodással találkozik irányadó körök részéről, viszont a közalkalmazottak összességének állandó törekvése tárgya. Racionalizálási szempontból mérlegelve a kérdést, bajos elzárkózni az elől, hogy a közigazgatás milyenségére döntő jelentőségű a tisztviselői kar szelme, kiválasztása és irányítása és ezért a tisztviselői kérdésnek ex asse a legmagasabb szempontból való állandó gondozása, az eddigi tervszerűtlenségnek stílusos és következetes fejlesztéssel való felcserélése *sine qua non* és ebben az összefüggésben a szolgálati pragmatika nélkülözhetetlen.

Minden eredmény okozat. Ha tehát eredményt akarunk, azokat az okokat kell kikeresnünk és tervszerűen előidézelnünk, amelyek az általunk óhajtott eredményre vezetnek. A tisztviselői kérdés mai állapota olyan, amilyen színvonal, mint következmény, megfelel a múltban előidézett okoknak. Az ezekért való felelősség súlyosan nehezedik múlt kormányainkra. Az a felelősség, amelyet a mai kormány a tisztviselőkérdés gondozásáért és fejlesztéséért visel – kultuszminiszterének szavai szerint -, hosszúlejárátú váltó, amelyet utódai fognak számon kérni, amikor olyan pozitív, vagy negatív eredmények fognak mutatkozni, amelyek a mai cselekvésnek, mint okozatok meg fognak felelni.

#### 41. §. A MINISZTERELNÖKSÉG.

A miniszterelnökség a hatáskörébe ezidőszerint tartozó ügyek közül tehermentesítendő volna az 1883. évi XVIII. t.-c. értelmében engedélyezendő címerhasználati ügyektől. Felmerült az a gondolat is, hogy az 1876. évi VI. t.-c. 64. és 65. §-ai alapján a közigazgatási bizottságok

által felterjesztett féléves jelentések rendszere is megszüntetessék, mert a miniszterelnökség azokkal a kialakult gyakorlat szerint mást nem tesz, mint továbbítja az érdekelt miniszterekhez. Ez a kérdés azonban helyesen csak az alábbi összefüggésben ítélné meg.

A magyar közigazgatás szervezetének a racionalizálás szempontjából való vizsgálata arra az eredményre vezet, hogy közigazgatásunk gépezete a centralizációnak a kiegyezés óta való állandó fokozása következtében a nagyüzem méreteit elérte anélkül, hogy a nagyüzem igazgatásában a *scientific management*-nek a gazdasági életben már általánosan alkalmazott és a tudomány által a közigazgatásra nézve is megállapított elveit alkalmazná. Közigazgatásunk racionalizálása tehát csak múltó eredményű, a felületen mozgó tüneti kezelésre szorítkoznék, ha nem találna megoldást arra is, hogy a közigazgatásba a nagyüzem igazgatásának modern elvei intézményesen bevitessenek.

A racionalizálás elméletének fejlődése során két úttörő érdemű, kiváló egyéniség jutott arra a megállapításra, hogy minden nagyüzem eredményes működésében a legnagyobb fontossága a vezetésnek van. Az egyik Hoover, az Amerikai Egyesült Államok mai elnöke, aki az ipari termelés veszteségességének okait kutatva, megállapította, hogy annak több mint 50%-áért az üzemvezetőség felelős.<sup>1</sup> A másik pedig Fayol, aki kimutatta, hogy minden nagyüzemnél a vezetőségben az adminisztratív képesség dominál a technikai és más szakértelem felett.<sup>2</sup> Fontosnak látszanak ezek a vélemények azért, mert nehéz volna annak bizonyítása, hogy ezek a tételek az állam igazgatására nézve nem volnának érvényesek, tehát a racionalizálás eredményessége több mint 50%-ban itt is a vezetés racionalizálásán fordul meg.

A kormány a közigazgatás feje és a miniszterelnök feladata az állami közigazgatás személyes legfőbb vezetése. Ha azonban 1867 óta a magyar közéletet nézzük, nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök nálunk is a politikai vezetésre koncentráltta magát és emellett sokszor szenvedett az a másik szerepe, hogy az állam mai centralizálása mellett a közigazgatásnak sem lehet más a legfőbb vezetője, mint a miniszterelnök.

A közigazgatási nagyüzem üzemtechnikai szempontból való gondozásának, teljesítőképessége fokozására való szakadatlan figyelemnek a múltban való hiányát legjobban bizonyítja, hogy a racionalizálás igénye abban az alakban felléphetett, amint az történt. Ha a közigazgatás vezetésének és összhangzatos fejlesztésének tudatossága 1867 óta meg lett volna, akkor a közigazgatással szemben a háború alatt és a háború után váratlanul fellépett nagy követelmények kielégítése is kevesebb rögtönzéssel és több előrelátással lett volna lehetséges és lett volna szerv, amely a háború elhúzódása, vagy az ország feldarabolása által előidézett váratlan helyzetben a rendszeres megoldások módszeres előkészítését nyomban megindította volna. Amikor a parlament, a közvélemény vagy a Takarékosági Bizottság részéről a racionalizálás igénye felhangzott, ezzel szembenállott volna egy tudományosan és nemzetközi összehasonlításban is helytálló program, amelynek legfeljebb részletei lettek volna tökéletesíthetők, vagy tempója a közvélemény szelének vitorlába fogásával fokozható, de a kívánság nem találhatott volna készületlenül.

<sup>1</sup> L. 15. 1.

<sup>2</sup> L. 19. 1.

A közigazgatás egységes vezetésének eddigi hiányát látjuk abban is, hogy a tisztviselői kar ügyeinek harmonikus gondozása hiányzott, annak felelős intézője tulajdonképpen kijelölve nincs is, azzal csak a pénzügy-rmniszterjörődött anyagi vonatkozásaiban, de szempontjai szükségképpen mindig pénzügyiek voltak. Mert ki fogja azt állítani, hogy hivatása magaslatán álló magas hazafias és erkölcsi öntudattal bíró tisztviselői kar kialakításának a kulturális, jogi, morális és politikai vonatkozásai a pénzügyinél kisebb fontosságúak és hogy mindezek a pénzügyi tárcánál részesülnek a legharmonikusabb gondozásban.

Láttuk azt is, hogy az egyes minisztériumok igazgatási ágazatok kifejlesztése tekintetében nincsenek egyforma helyzetben és egyforma színvonalon. Könnyű a bizonyítékokat arranézve felsorolni, hogy a minisztériumokban az igazgatás, – mint Fayol mondja: az előrelátás, a szervezés, a parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés – milyen különböző mértékben van kifejlődve, milyen különbözők a tradíciói és a teljesítményei.

Láttuk azt is, hogy egyik centrális kérdése a racionalizálásnak az állami és önkormányzati igazgatás egymáshoz való viszonyának ingadozó fejlődési iránya és a határozott célkitűzésnek ma is megnyilvánuló hiánya.

Láthatjuk az alapvető kérdések megoldásának sokszor nagy nehézségeit, évtizedekre való elhúzóódását, mint például a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási reform, a gyakorlati szakvizsga, stb. megoldásánál és azt, hogy amikor ilyen nagy kérdés megoldására a politikai alkalom egyszer elkövetkezik, érett javaslat mégsem áll rendelkezésre.

A sok ember együttműködéséből álló nagyüzem személyes vezetésének titka a vezér részéről a hadseregek régi gyakorlata és Fayol elmélete szerint a vezérkar, „amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amivel a főnök esetleg nem rendelkezik”. Azonkívül kell egy szerv, amelyet Fayol *Conseil de Perfectionnement*-nek nevez, amely *állandóan és következetesen* kutatja mindazokat a javítási és tökéletesítési lehetőségeket, amelyek az üzemben lehetségesek és azok keresztülviteléről megfelelően gondoskodik is. Fayol a francia példán emeli ki, hogy ennek a két szervnek különös jelentősége van a miniszterelnöknél, az őt nagymértékben lefoglaló politikai funkciója mellett.

A katonák értenek a szervezéshez és már régen rájöttek arra, hogy a hadvezér mellett külön vezérkarra van szükség, amely gondoskodik arról, hogy a hadsereg mindig a teljesítőképességnek optimális fokán álljon rendelkezésre a hadvezér által kitűzött stratégiai és taktikai célok megvalósításában.

Ha tehát közigazgatásunk racionalizálását végiggondoljuk, programjához elengedhetetlenül hozzátartozik ennek a kérdésnek megoldása is annyival inkább, mert enélkül mindazok az eredmények, amelyeket egy racionalizálási hullámmal el is tudunk érni, hiábavalók lesznek. Ha intézményes gondoskodás nem történik az iránt, hogy a racionalizálással elérendő nívót meg tudjuk tartani, az önmagát automatikusan fenntartani és fejleszteni nem fogja tudni.

A közigazgatás nagy reformátorai, Miksa és Mária Terézia, a racionalizálás céljára *államtanácsot* vettek maguk mellé. Az 1848: III. t.-c. 19. §-a is tervezte az újonnan felállított minisztérium mellett „az ország közügyei felett tartandó értekezés végett” *álladalmi tanács* felállítását.

Erre ugyan nem került a sor, de érdekes volna tudni azt, amire a történeti kutatás még nem terjedt ki, hogy az 1848-as törvényhozás, amely a magyar felelős minisztériumról és annak *osztályairól* beszél, az egyes minisztériumoknak a miniszterelnöktől való olyan függetlenségére gondolt-e, mint az az 1867 utáni fejlődés után bekövetkezett. De ettől eltekintve a lényeg az, hogy a közigazgatás méretei ma relatíve nagyobbak, mint valaha. A minisztertanács eltekintve attól, hogy tagjai túlnyomórészt politikusok, nem pedig közigazgatási szakemberek, a közigazgatás egységes vezetésének technikai feladatával nem ér rá foglalkozni, *a miniszterelnökök pedig a mostani tárcaközi bizottság összehívása előtt nem gondoltak arra, hogy a közigazgatás személyes legfőbb vezetésére a közigazgatás szakembereiből maguk mellé politikától mentes szakszervet vegyenek, A racionalizálás legmagasabbrendű céljának kellene lennie, hogy ezt az ad hoc alakulatot megfelelő szervezettel intézményesen állandósítsa.*

Ha a racionalizálás ilyen állandó szerv felállítására vezetne, annak szüksége volna a közigazgatási bizottságok félévi jelentéseire és meg kellene szervezni az üzemi statisztikának és üzemi jelentéseknek más eszközeit is akként, mint azt 'az ipari nagyüzemek műszaki vezetése is megkívánja.

Úgyszintén a Központi Statisztikai Hivatal által szerkesztett *évi kormányjelentésnek* is a racionalizálás állandó tükrévé kell lennie, mert ha ez a jelentés valóban a közigazgatás és a kormány működésének lényeges adatait tartalmazza, ez a periodikus rendszerbefoglalás szintén alkalmas arra, hogy a közigazgatási szervezet és működés hézagaira, aránytalanságaira és tökéletlenségeire a figyelmet ráterelje. A helyes fejlődésnek annak kell lennie, hogy a kormány felelősségét ne csak az állami költségvetés és zárószámadásnak sokszor kellő szakértelem nélkül olvasott adatai alapján bírálják, hanem az egész közigazgatásnak, az önkormányzatot is beleértve, teljesítményei alapján, amely megfelelő szerkezetben, a valóban jellemző adatoknak szemléltető módon való feltárásával késedelem nélkül jutna az országgyűlés elé. A racionalizálásnak programjába a kormányjelentés megfelelő átszervezését is mindenesetre fel kell vennie.

## A TUDOMÁNY FELADATAI.

Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka, hanem állandó célt és speciális módszert jelent. Nem egyszerű empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak, vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembevevő rendezése. A tudománynak a közigazgatás racionalizálása terén nagy szerepe és még sok adóssága van. Ez vonatkozik a magyar tudományra is.

A közigazgatással való elméleti foglalkozás *a közigazgatástan* és *a közigazgatási jog* műveléséből áll.

A közigazgatástan művelése Stein Lőrinc óta, aki a múlt század 60-as éveiben adta ki korszakalkotó nagy munkáját, meglehetősen ellankadt, A figyelem aránytalanul nagyobb mértékben fordult a közigazgatási jog művelése felé, amelynek a francia forradalom által való tulajdonképpen megalapozása óta, mert a francia forradalom terjesztette ki a jog uralmát a közigazgatásra is, állandó gondozásban és fokozatos fejlőd-

ményt, de legalább is a szakköröket tájékoztatni. Ha azokat a korszerű fejlesztésre és a külföldi mérték figyelembevételére ösztönözni nem is mindig tudja, fossza meg őket attól a mentségüktől, hogy kötelességükről és elmaradottságukról jóhiszeműen nem szerezhetett tudomást. Közigazgatásunknak számos területe van, amely a nemzetközi összehasonlítást nehezen állja meg és közigazgatásunk racionalizálásában sem szabad kevesebbel beérnünk, mint azzal, ami nemzetünknek a nemzetközi összehasonlító jogtudomány megítélése szerint is becsületére fog válni.

## VI. FEJEZET.

### 43. §. Közigazgatásunk racionalizálásának módszere és várható eredményei.

I. A racionalizálás a takarékoság mozgalmából indult ki. A Takarékosági Bizottság már éveken át működött, amikor a racionalizálás akcióját megindította. A Takarékosági Bizottság működésének első éveiben a redukcióknak nagy sorát keresztülvitte a közalkalmazottak B-listájától kezdve az állami költségvetés teljes átvizsgálásáig és az 1930/31. évi állami költségvetésnek 5%-os csökkentéséig. A racionalizálás szükségét akkor ismerték fel, amikor a takarékoságnak ez az extenzív programja kimerült. A racionalizálástól további megtakarításokat várnak és ezért indítványozták teljes joggal. A racionalizálás kétségtelenül további megtakarításokra vezet, de az előbb jelzett tényállásnál fogva, eredménye nem jelentkezhetik oly gyorsan, mint az egyszerű redukciókkal elért megtakarítások.

A racionalizálás a közigazgatás egyszerűsítését igyekszik elérni és pl. a pénzügyi közigazgatás racionalizálására vonatkozó javaslatok közt nem egy olyan van, ahol az egyszerűsítés által megszűnő műveletek és eljárások számát is számszerűleg megbecsülni lehet. Ez a becslés azonban nem mindenütt lehetséges. Az egyes tárcák részéről eddig végzett előmunkálatok különböző voltából pedig az következik, hogy a munka nagyobb része még hátra van, mert minden minisztériumban nagyszámú egyszerűsítés lehetséges, de egyrészt azokat még meg nem találta.

Láttuk, hogy a racionalizálásnak mily változatos eszközei vannak. Ezek közé tartoznak:

1. a legradikálisabb valaminek az állami feladatok köréből való kirekesztése, ha megtartása nélkülözhető, vagy nem eléggé indokolt;
2. a decentralizálás, illetve dekoncentráció, a hatáskörnek alsóbbfokú szervre való bízása és ezáltal gyorsabb és rendszerint olcsóbb elintézése;
3. az eljáró személyek számának csökkentése;
4. a bizottságok, vagy testületek helyett egyéni hatáskör megállapítása;
5. az értékhatárok felemelése;
6. annak szemelőtt tartása, hogy valamely eljárás eredménye megéri-e a rá fordított költséget;
7. a kötelező munkaidő felemelése;
8. a gyors- és gépírás alkalmazásának elterjesztése;



9. munkagépek alkalmazása;
10. nyomtatványminták és formulák kibocsátása;
11. szakszerű koncentráció;
12. az eljárás egyöntetű szabályozása;
13. jogszabályoknak és utasításoknak nyomtatásban való közzététele, (például egyes minisztériumok fontos rendeleteiket sem közlik saját hivatalos közlönyükben);
14. jogszabályoknak egységes szerkezetben való hivatalos összeállítás;
15. pénzbírság a hatóságnak zaklató igénybevételeért;
16. a szakszerűség növelése, szakőröknek, pl. gépészmérnököknek technikai kérdésekkel kapcsolatos ügyek elintézésével való megbízása útján;
18. az alsófok szakszerű intézkedéseinek biztosítása nem az intézkedésnek a magasabb fok által való elvonása, hanem helyszíni ellenőrzés és kioktatás által és
19. mindenekelőtt az állandó kritika a használt eljárások és megoldások felett.

Ezen és számos más racionalizálási eljárás alkalmazása a közigazgatás egyszerűségének, gyorsaságának és olcsóságának növelésére alkalmas. *A racionalizálás alatt azonban nem szabad csak a megtakarítást értenünk, hanem racionalizálás, mint a külföldi példákon láttuk, a közigazgatás tökéletesítése is, lehetőleg több költség nélkül, tehát a közigazgatásnak jobb ellátása ugyanazért a pénzért.*

A fent előadott összes javaslatok közt egy sincs olyan, amely új szervezést, vagy többköltséget okozna, legfeljebb meglévő állásoknak átszervezésével mind megvalósítható. Legnagyobb része azonban kétségtelen megtakarítással fog járni.

E megtakarítás összegét azonban összehasonlítva becsülni főleg azért nem lehet, mert a megtakarítás nagysága az embereken fordul meg, akik a közigazgatást végzik, és akik olyan mértékben fognak racionálisabban eljárni és megtakarítást elérni, ahogyan az egyszerűsítés elő van készítve, ki van dolgozva, aszerint, hogy az új eljárásban mennyire vannak kiképezve, lelkileg annak mennyire megnyerve és az ellenőrzés és a főnökök példája hogyan érvényesül, ami viszont összefügg azzal, hogy a vezetők mennyire tudják azt a nagy hibaforrást csökkenteni, amely Hoover és Fayol számításai szerint őket terheli. Ez más szóval azt jelenti, hogy a racionalizálás eredménye nagy részben annak *módszerétől* függ.

II. Ha a racionalizálással célt akarunk érni, nem elég rendeleteket kibocsátani, hanem szükség van elsősorban a cél szisztematikus kifejtésére és a megoldási javaslatok meggyőző indokolására. Anglia következetesen úgy jár el, hogy nagy reformok előkészítésére a király politikusokból és szakértőkből álló kishatározott bizottságot (Royal Commission) küld ki a kérdés tanulmányozására. Az a kérdést alapos kivizsgálás és tanulmányozás után nyomtatott memorandumban terjeszti a parlament elé. (Report presented to Parliament by Command of His Majesty.) Ennek a memorandumnak alapulvételével jön létre a törvény, amely az előkészítés gondossága és a közvélemény megnyerése tekintetében mintaszerűen kielégítő. Pl. a két Ősi egyetemnek, az oxfordi és cambridgei egyetemnek államsegélyben első ízben való részesítése ügyében a király 1919. november hó

14-én nevezett ki egy 23 tagú királyi bizottságot. Ez 1922-ben terjesztette a parlament elé nyomtatott jelentését. Ennek alapján 1927-ben, tehát 8 évi előkészítés után, jött létre a törvény a két egyetem reformja iránt. A nagy kérdéseknek elvi alapon memorandum alakjában való előkészítése mindig meghozza a magá gyümölcsét. Előnye egyrészt az, hogy az egyébként várható ellenállás nagy részét leszereli az előkészítés lelkiismeretessége, argumentációjának súlya által, és így az eszmék tisztázását, a nézeteknek összeegyeztetését nagyrészt békésen lehetővé teszi, másrészt esetleg szakszerű irodalmi vita kiindulására szolgál alapul, ha pedig a cél elérése csak harc árán lehetséges, megadja az eszme védőinek a meggyőződés erejét és a vita fegyvereit. Ez nálunk is bevált módszer. Pl. az utóbbi években a magyar tudományos élet tényezőinek egységes tudománypolitikai akcióra való összefoglalása *A magyar tudománypolitika alapvetése*<sup>1</sup> című munka megírása, vagy a budapesti Pázmány Péter tudományegyetem gazdasági igazgatásának az egyetem szervezetét is érintő reformja, idevágó nyomtatott memorandumok készítése nélkül alig lett volna elérhető; e munkák segítségével pedig nehézség nélkül keresztülvihető volt, holott a legkritikusabb, nézeteiben legönállóbb elemmel, az egyetemi tanári karral való meg egyezésről, velük való együttműködés szervezéséről volt szó. – Reformtörekvések képviselőinek, – ha tőle indul ki, a kormánynak, – módszerbeli hibája, ha nagy kérdéseknek alapos tanulmánnyal való előkészítését elmulasztják. Ezek segítségével magasabbrendű, tökéletesebb eredmény aránytalanul kisebb ellenállás legyőzésével érhető el. Ha a racionalizálás terén mélyreható jelentőségű, esetleg nemzetközi összehasonlításban is számottevő, részben úttörő eredményt akarunk elérni, annak is ez a legjárhatóbb útja, politikai közvélemény teremtésének is hasznos eszköze.

Ebben a memorandumban igyekeztem a legnagyobb kérdések állását előzményeikkel együtt előadni és eldöntendő főproblémáikra rámutatni. De még ezen felül szükség lehet arra, hogy a nagyobb kérdések, amelyek külön-külön kell, hogy megoldásra kerüljenek, mint a közigazgatási eljárás kódexe, a közigazgatási bíráskodás kiterjesztése stb., újabb memorandumok, esetleg tudományos monográfiák segítségével tovább tisztáztassanak.

E memorandumok megírására és az elméleti kérdések tisztázására, azokkal együtt esetleg a törvényjavaslatok készítésére célszerű a szaktudomány embereinek a bevonása, mint azt az igazságügyminisztérium rendszeresen teszi is, nemcsak szakkészültségüknek többnyire nagyobb foka, hanem amiatt is, mert módjukban van a kérdésekbe jobban elmerülni, mint a minisztériumok minél kiválóbb, annál megterheltebb tisztviselőinek.

Ilyen előkészítés útján megvan a valószínűsége annak, hogy azok a nagyobb jelentőségű jogszabályok, törvények, vagy rendeletek, amelyek a racionalizálás programjának megvalósítására lesznek hivatva, mind tudományos, mind jogi, mind pedig szakszempontról meg fogják állni a helyüket és alkalmasak lesznek a jogfejlődésben az utolsó 20 évben nagyon nélkülözött állandóság helyreállítására. A racionalizálásnak egyik mellőzhetetlen törekvése kell, hogy legyen a régen húzóó nagy kérdések mielőbbi megnyugtató megoldása és azután az állandóságra való törekvés, mert a

<sup>2</sup> Szerkesztette Magyar Zoltán. Kiadja a Tudományos Társulatok és Intézmények Országos Szövetsége. 1927.

racionalizálás szükséglete jórészt onnan származik, hogy a jogszabályok állandó változtatása következtében zavar állott elő abban a tekintetben, mi az érvényes jog és ez az érthető nyugtalanság lett egyik forrása a közigazgatással való elégedetlenségnek.

A racionalizálás célja nincs elérve a megfelelő rendeletek, vagy törvények kibocsátásával, A jogszabályok végrehajtása a tisztviselőkön múlik és így sok függ azoknak jóakaratótól és képességétől. Bizonyos az, hogy a tisztviselők természetes maradisága nagyobb, mint a törvényhozó reformvágya. Ezért főleg eljárási reformnak, amely a tisztviselők megszokott magatartását, vagy eljárását kívánja megváltoztatni, sikere csakúgy lehet, ha a reform érvényesülésére a tisztviselők megfelelő meggyőzése, átképzése, ellenőrzése útján kitartóan hatást fejtünk ki. A reformok elvi alapon való előkészítésének hatása ebbe az irányba is kisugárzik, mert általában kisebb az emberekben az ellenállás daca, vagy bátorsága akkor, ha elvileg megokolt, a közvélemény által is támogatott reformhoz való alkalmazkodásról, mintha ötletszerű, vagy rögtönzött változtatásról van szó. Amikor eljárások megváltoztatása a feladat, rendszerint tanfolyamok rendezése a legmegfelelőbb. Különösen vonatkozik ez a technikai eljárásokra. Így pl. az ügyrendi reform életbeléptetése aránytalanul eredményesebb lett volna a segédhivatali vezető tisztviselőknél tanfolyamon való átképzése esetén.

Az ellenőrzésre nemcsak a végrehajtás ténye, hanem sokkal inkább a végrehajtás egyöntetűsége érdekében van szükség. Ha az ügyviteli reformmal az volt a cél, hogy a magyar közigazgatásban lehetőség szerint egyöntetű és modernebb, racionálisabb irattári kezelést vezessünk be, ennek elérése másként nem lehetséges, mint ha tanácsadásra alkalmas, jól képzett szakemberek a hivatalokat a helyszínén bejárva állapítják meg a gyakorlatot, adják a gyakorlati útbaigazítást és a szerzett tapasztalatok alapján kikeresik azokat az okokat, amelyeket esetleg meg kell változtatni, hogy a kívánt okozatot érhessük el.

A közigazgatási eljárásokban egyöntetűsége való törekvés a racionalizálásnak fontos szempontja. Az egyes minisztériumoknak, hozzáértve aláren delt szerveiket, egymástól eltérő, tarka gyakorlata semmiféle közérdeket nem képvisel.

A racionalizálás tehát végrehajtásában szükségessé teszi nemcsak az állandó, hanem az egyöntetű reformakarat kisugárzását, ami szintén arra utal, hogy ez csak a miniszterelnök hatáskörében látszik megoldhatónak, mivel egyik szaktárca hatáskörébe sem illeszthető be és mert a tárcák közti versengés, néha érzékenység kikapcsolására is ez a megoldás a legalkalmasabb.

Szükség van azonban a miniszterelnök szerepére a racionalizálásnak nemcsak elrendelésében, hanem végrehajtásának irányításában is. A racionalizálásnak megindulása többnyire az, hogy az egyes minisztériumok átvizsgálva saját hatáskörüket, kiválasztják azokat az ügyeket, amelyek alsóbb fokra is megnyugvással bízhatók. Az ügykörök egyrészt tehát decentralizálják a középfokra. A középfok tovább decentralizál az alsó fokra, az alsó fok azonban tovább nem tudván decentralizálni, csak úgy boldogul, ha munkáját valóban csökkentik, valaminek a végzését, ami addig elő volt írva, megszüntetik, mint láttuk a pénzügyörség kimutatásainál, ahol 206 kimutatásból 127-nek a vezetését el lehetett törölni (28. §.), vagy ha másképpen lehet munkáját egyszerűsíteni.

De a minisztériumok mindegyike csak vertikálisan nézheti saját ügykörének alakulását a különböző igazgatási fokozatokon. Azt azonban, hogy az egyes igazgatási fokok szervezete, hatásköre és eljárása horizontálisan hogyan alakul, például a középfokú önkormányzati és állami szervek egymáshoz való viszonya, vagy a községnek (városnak) különféle tárcák által előírt kötelezettségei együttvéve milyen terhet jelentenek, a belügyminiszter is csak konstatálni, de racionalizálni nehezen tudja.

További kérdés az, hogy a szervezés és a racionalizálás különféle viszonyokra vonatkozik ugyan a különböző tárcák ügykörében, de viszont nagyrészen azonos szempontok és azonos módszerek szerint, részben azonos eszközökkel történhetik. Lehet, sőt szükségszerű, hogy nem minden minisztérium rendelkezik a szervezésre egyforma képességgel bíró tisztviselővel. Nem engedhető meg, hogy ezen a véletlenen múljon az, hogy valamennyi kormányzati ág eléri-e a racionalizálásnak ugyanazt a fokát. Ha közérdek a racionalizálás, akkor minden tárcánál egyaránt kell érvényesülnie. De még ha minden tárca alkalmas egyéniséggel rendelkezik is a racionalizálásra, a tapasztalatok akkor is halmozhatók és annak, akinek alkalma van két-három tárca viszonyait egyaránt megismerni, gyakorlata és ügyessége geometriai arányban növekszik. Sokan bámulták a Nemzetek Szövetségének pénzügyi szakértőit, akik a szanálással kapcsolatban nálunk megjelentek, és idegen létükre meglepő gyorsasággal tekintették át államháztartásunknak számukra új szervezetét. Ezek mind az angol birodalomnak, vagy az Egyesült Államoknak dominiumaiban, vagy tartományaiban végeztek már hasonló feladatot és ezáltal szereztek maguknak gazdag tapasztalatokat és biztos judiciumot. Közigazgatásunk javításának nélkülözhetetlen módszere volna egyes megfelelő előképzettséggel bíró tisztviselők számára több tárca ügykörének megismerésére alkalom nyújtása és így közigazgatásunk egységbe foglalásának egy pár termékeny koponyában való lehetővé tétele, mert az eddigi stagnálásnak és a tudományos üzemvezetés szempontjából való elmaradottságunknak főforrása ez a, nemcsak a külföldi összehasonlítástól, hanem még egymástól is való hermetikus elzárkózottság.

III. Befejezésül két irányban való túlzás lehetőségétől szeretnék óvni. Az egyik az, hogy vérmes dilettánsoktól néha olyan nyilatkozatokat hallunk, amelyekből az látszik, mint ha a racionalizálást csak akkor tartanák kielégítőnek, ha a közigazgatást a képesítéshez nem kötött ipar színvonalára leegyszerűsíti. Ez még végcél sem lehet, ez a nagyüzem természetével is összeegyeztethetlen.

A másik túlzás az, amely az ellenkező irányban azt reméli, hogy a közigazgatás racionalizálása minden problémának megoldását jelenti, beleértve a politikaiakat is. Tehát pl. a mezőgazdasági közigazgatás helyes racionalizálásától a mezőgazdasági válság megszűntét várja, a népjóléti közigazgatás racionalizálását egyértelműnek veszi a szociálpolitika helyes megválasztásával stb.

Ez a felfogás azért is veszélyes volna, mert a közigazgatás racionalizálásától olyan eredményt várna, amelyet az nem adhat és így a közigazgatás racionalizálását minden körülmények közt, sőt előre haszontalannak, sikertelennek minősítené.

Fontos, hogy éles különbséget tegyünk a közigazgatás és a politika közt. A politika bizonyos állami célok elérésének a művészete, a közigaz-

gátás e célok elérésének eszköze. A kettő úgy viszonylik egymáshoz, mint a zenében a kompozíció és az előadás. A zenei kompozíció is csak a hangszer közvetítésével juthat a fülekhez. Így a politikai célokat is csak a közigazgatás útján lehet megvalósítani. De amint a legnagyobb virtuóz is tehetetlen, ha rossz a hangszere, úgy minden politikának meg kell buknia, ha a közigazgatás gépezete nem alkalmas annak hű megvalósítására. És fordítva, amint a legjobb hangszerrel sem lehet művészt produkálni, ha a zenész nem ért a hangszerhez, épp úgy a mintaszerűen racionalizált, magas színvonalon álló közigazgatás is csak akkor ad politikailag nagy eredményt, ha a vezető politikusok egyúttal a közigazgatásnak is művészei, illetve intézményesen biztosítva van, hogy a közigazgatás szakszerű vezetése és irányítása soha meg ne szakadjon.

Ezt a követelményt a parlamentáris államok többnyire szem elől tévesztik. *Beethoventől* származik az a mondás, hogy zongora nélkül kell komponálni. Az államférfi zongorája a közigazgatás. A mester mondása nyilván azt jelenti, hogy a komponistának a zongorához nagyon kell értenie. E helyett a demokratikus népképviselő sokszor Beethovent, úgy látszik, fordítva úgy érti, hogy nem szükséges, hogy a komponista a hangszerhez értsen és lehet kormányozni a közigazgatás teljes ismerete nélkül. A közigazgatás racionalizálása ezzel a felfogással összeegyeztethetetlen. Racionalizálni csak úgy lehet, ha feltételezhetjük a közigazgatás gépezetének *mindenkori* egységes, szakszerű vezetését. E nélkül modern színvonalon álló közigazgatás és eredményes kormányzás még rendes viszonyok közt sem lehetséges, de különösen nem sikerülhet az összes nemzeti erőknél döntő pillanatokban való latbavetése. Így válik a közigazgatás racionalizálása a mai idők magyar nemzeti politikájának egyik alapproblémájává.