

MAGYAR SZEMLE

1939 MÁJUS

XXXVI. KÖTET I. (141.) SZÁM

KÖZIGAZGATÁSUNK TEHERPRÓBÁJA

A MAGYAR NEMZET ismét sorsdöntő korszakot él. Át kell alakítania célszerűtlenné vált társadalmi rendjét, korszerűtlen gazdasági berendezkedését, mert az eddigi keretek a nemzettagok nagy részének nem biztosítják azt az érvényesülési lehetőséget, amely őket az utolsó évtizedekben szerzett műveltségük és öntudatuk mellett megilleti és csak a gazdasági rendszer gyökeres átalakítása révén remélhetjük azt, hogy nemcsak a társadalmi igazságosság vagy legalább méltányosság eszméjét szolgálhatjuk jobban, hanem a nemzeti termelés fokozásával az egyenlőtlenségek elsimításán felül általános jobb életszínvonalat biztosíthatunk.

Különös végzete a magyarságnak az, hogy a nagy belső átalakulások kérdése többnyire akkor kerül homlokterbe, amikor a nemzetközi helyzet is fokozott figyelmet vesz igénybe és a belső átalakulás nehézségeivel küzdő magyarságnak létkérdésekben vagy legalább a következő korszak alapvető irányának meghatározásában is döntenie kell.

Könnyű volna arra az álláspontra helyezkednünk, hogy ilyen körülmények között tartózkodjunk a belső átalakulási folyamat megindításától, s a politikai, társadalmi és gazdasági egyensúlyt erőszakos eszközökkel rögzítsük úgy ahogy van; központosítsuk minden erőnket nemzetközi érvényesülésünk erősítésére és akkor nyúlunk csak a belső reformokhoz, mikor a világpolitika új útunkat már kijelölte. Ezt az érvelést elégszer halljuk is, különösen azok részéről, akiknek a jelenlegi társadalmi, gazdasági berendezés, az elmúlt korszakból átjött politikai keret olyan előnyöket jelent, aminőket semmiféle új rendezés esetében sem tarthatnak meg.

Sajnos, az a helyzet, hogy sorsdöntő nemzetközi jellegű problémáink miatt sem akaszthatjuk meg a belső reformok menetét. Így volt ez 1848-ban is: az 1790-ben meginduló, majd a fejedelem és a nemeség között létrejött megegyezés folyamán félretolt belső reformok következtében olyan tarthatatlan helyzet állott elő, hogy éppen Európa nagy átalakulásának idejében kellett belső átalakulásunkat is véghez vinnünk és nemzetközi viszonylatban helyünket biztosítanunk. Természetes, hogy egyik sem sikerülhetett teljesen, de ma már tudjuk azt, hogy a belső átalakulások elhalasztása esetében nélkülözniünk kellett volna azt a tömeget és közvéleményt, amely súlyt adott felépésünknek államközi viszonylatban, hiszen az utóbbi kérdés meg-

oldására megkísérelt szabadságharcunk erkölcsi tőkéből éltünk egészen a világháborúig.

Van az ellenkezőre is példa. Belső kérdéseinknek, különösen a föld-, a munkás- és a zsidókérdésnek elhanyagolása, a helyesebb társadalmi egyensúly megvalósításának mellőzése okozta nem utolsósorban azt, hogy a világháború teherpróbáját katonáink hősiessége ellenére sem állottuk ki és a veszített háború után államunk szétbomlott, míg például a bolgár társadalom nagyobb megrázkódtatások nélkül bírta el két veszített háborút. Politikai vezetőinknek a század első másfél évtizedében meddő közjogi harcok helyett arra kellett volna törekedniük, hogy a kivándorlás és csecsemőhalálozás vérveszteségeit megszüntessék, a földnélküli magyar milliőkat a röghöz kössék, az ipari munkásságot nemzeti irányban vezessék, a korszerűtlen társadalmi igazságtalanságokat megszüntessék. Ha ezt megtették volna, bizonyosan más lett volna a kibontakozás a veszített világháború után.

Nem kapkodásnak, az erők elforgácsolásának tekintjük tehát azt, hogy ebben a nemzetközi helyzetben a kormányzat fokozott gyorsasággal készíti elő a nagy belső kérdések megoldását, hanem a nemzeti eleven erő megnyilvánulásának.

A helyesebb társadalmi egyensúly megvalósítása, a földtelenek földhöz juttatása, az ipari termelés fokozása és az ipari munkásságnak megfelelő megszervezése, a keresztény középosztálynak gyakorlati pályákra áttolása, a személytelen tőke ellenőrzés alá vonása valóban olyan kormányzati feladatok, amelyeknek a magyar szellemiség és sajátosságok kivirágoztatásával egyidejűleg még féligmeddig jó megoldás esetében is új fejlődést kell jelenteniük. Megállapíthatjuk azt, hogy a kormányzat ebben a tekintetben felelőségének tudatában van, a törvényhozó testületek tagjai akarva nem akarva és egyes csoportjaikban őszintén vagy kevésbé őszintén a reformok pártján vannak és azt állítják magukról, hogy csak a részletek tekintetében térnek el egymástól; a közvélemény — egyes érdekelt töredékektől eltekintve — olyan egyöntetű, amilyent már régen nem láttunk. Látszólag megvan tehát minden előfeltétele annak, hogy ezek a belső és szükséges átalakulások a fokozatos fejlődés útján a bizonytalan nemzetközi helyzetben is megvalósuljanak.

Nagy kérdés azonban, hogy a szépen elgondolt reformtervekből, a bizottsági és teljes ülési tárgyalásokon többszörösen átalakított törvényjavaslatokból a gyakorlatba mi megy át.

Nagy politikusunk, Concha Győző szerint minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit abból közigazgatása révén megvalósít. Vizsgáljuk meg tehát azt, hogy végrehajtó hatalmi szervezetünk alkalmas és képes-e az alkotmányunkba felszívódó új irányok, új intézmények támogatására és új intézkedések tette érelésére. Ha a kérdésre igennel felelünk, biztosítva látjuk a reformok békés megvalósítását, ha vizsgálódásunk nemleges eredményre vezet, akkor sajnálattal kell megállapítanunk azt, hogy a célkitűzés és cselekvés között kiáltó ellentét van és a reformtörvények, valamint az élet, a nagy tömegek kívánsága között olyan különbség jelentkezik, amely csak a nehézségeket szaporítja.

Sajátságos jelenség az, hogy ha a magyar közigazgatást a részleteiben vizsgáljuk, nemcsak nagyon sok derék és képzett tisztviselővel találkozunk, hanem sok jó intézménnyel, berendezéssel is. Viszont ha a maga egészében tekintjük, akkor sokkal kedvezőtlenebb képet kapunk és be kell vallanunk azt, hogy az érdekelt egyeseknek, a közönségnek általában lesújtó véleménye van közigazgatásunkról. Ennél a mozzanathoz természetesen számításba kell vennünk azt, hogy a közigazgatás egyes szerveinek emberek vagy embercsoportok indokolatlan igényeivel, kívánságaival szembe kell helyezkedniük. Meg kell hiúsítani a jogosulatlan egyéni vagy csoportérdekek érvényesülését. Meg kell torolni a visszaéléseket és e mellett nem áll rendelkezésükre a segítségnek az a lehetősége, amelyet a gazdaságilag elgyengült vagy kényelemszeretetükben lehetetlenné vált állampolgárok tömegei kérnek. Mindezt tudjuk; ennek ellenére azt kell megállapítanunk, hogy az államhű, becsületes polgárok jelentékeny része négy szemközti vagy szűk baráti körben folytatott beszélgetéseikben csaknem mindig kedvezőtlen bírálatot gyakorolgat a közigazgatásról, annak ellenére, hogy a lakosságnak legalább is magyar és sváb része tekintélytisztelő és alkalmazkodó.

Itt tehát valami baj van. Valóban a közigazgatás minden tagozatában olyan súlyos hibákat kell észlelnünk, amelyek kérdésessé teszik azt, hogy gyökeres közigazgatási reform nélkül a gazdasági és társadalmi átalakulás, a művelődési megújulás végbe mehet-e.

Az unalomig ismeretesek azok a hibák, elkövetett mulasztások, amelyek közigazgatásunkat terhelik. Szakértők évtizedek óta szinte kísértetiesen ugyanazokkal a szavakkal vázolják a hibákat: a nyolcvanas évek szakirodalma, a századelejének szakirodalma és a mostani szakirodalom legtöbb megnyilatkozása olyan, hogy bármelyik cikket vagy tanulmányt áttehetjük az előbbi vagy későbbi korszakba. Érdeemes lenne éppen úgy összeállítanunk a különböző évtizedek megnyilatkozásaiból a panaszokat, mint ahogy Szekfű Gyula hasonlított össze a magyar bortermelésre vonatkozó bírálatokat három különböző nemzedék életéből. Nemcsak a szakkörök ismerik azonban ezeket a bajokat, hanem a közönség is, amelynek bőrére megy a dolog és most már megtörtént a hibáknak tudományos, alapos feltárása is Magyary Zoltán alapvető műveiben.

Mégsem történik semmi vagy legfeljebb kisméretű, félénk és jóformán eredménytelen toldozás-foldozás.

Egészen röviden tartunk szemlét közigazgatási szervezetünkön és eljárásunkon.

A közelmúltban ezen a helyen foglalkoztunk a magyar községi élet bajaival és azzal a válsággal, ahová a községi igazgatás jutott. Éppen ezért most ezzel a kérdéskörrel csak mogyoróhéjban foglalkozunk, noha sokunk nézete szerint megfelelő községi reform, a községi igazgatásnak új alapra helyezése egymagában is többet jelentene a magyar közigazgatás megjavítása tekintetében, mint a közigazgatás többi fokozatainak megfelelő átalakítása.

A magyar községi igazgatásnak alapvető hibája az, hogy jogszabályaink általánosítanak és nem veszik figyelembe a községi csopor-

tok közötti különbségeket, a községek egyediségét tehát teljesen mellőzik. Húszezer lakosú alföldi nagyközségnek és kétszáz lakosú hegyi községnek ugyanaz a szervezete, ugyanaz az igazgatási és háztartási kerete. Hozzá ezek a keretek egyáltalán nem rugalmasak. Így áll elő azután az a helyzet, hogy a leggyengébb és önállóságra valóban nem képes kis falura szabott előírások verik bilincsbe a fejlődő nagy községek életét is. Ausztria már megszűnt, de a mi községi jogunk, mint általában egész közigazgatási berendezkedésünk, ma is osztrák jellegű; a bizalmatlanságnak és alávetettségnek nálunk uralkodó rendszerét ma már egyetlen európai államban sem ismerik.

A községet elszakították a falutól, az életközösségből végrehajtó hatalmi szervezetet, alárendelt és minden szakigazgatás által felhasználható munkagépet formáltak. Ezért vész ki a legtöbb községből a falusi közszellem, az érdeklődés a közügyek iránt, holott a községi élet a legjobb iskola az országos politika számára és a mi lakosságunkban eddig mindig megvolt a közügyek iránti érdeklődés. Ezt az érdeklődést azonban igazán nem lehet fenntartani akkor, amikor a községnek egyáltalán nincs szabad akaratú elhatározása, mert nemcsak felebbvitel útján másítható meg a magasabb hatóságnál a község elhatározása, hanem csaknem minden határozat — egészen jelentéktelen is — felsőbb jóváhagyást igényel, még pedig újabban a Budapesten levő, a helyi viszonyokkal nem ismerős és a bürokratikus elintézés miatt későn döntő két miniszterét. E sorok írója mint vármegyei vizsgáló biztos például egy ízben kifogás tárgyává tette azt, hogy éveken át szedtek valahol magasabb csatornailléket, mint amennyi jogerősen kiróható lett volna és most azután a telektulajdonosok javára kell írni a túlfizetett összegeket. A válasz az volt, hogy jóhiszeműen szedték a magasabb illetményeket, mert az érdekelt miniszterek a szabályrendelet felterjesztésétől számított kilenc év múltán döntöttek az ügyben.

Egyedül nekünk van Európában főiskolai képzettségű, ügyek önálló intézésére alkalmas községi tisztviselői karunk. A magyar jegyzői intézményt minden nálunk járt külföldi szakértő megcsodálja, csak mi nem tudjuk felhasználni a benne rejlő erkölcsi és értelmi erőt. Amikor az egész vüágon az egyéni ügyintézés felé hajlik a fejlődés, hiszen még Amerikában is rohamosan hódít a „City manager“ intézmény, akkor mi óvatosan tartózkodunk attól, hogy a népválasztotta, többnyire a népből származó főiskolás községi jegyzőt ügyintéző szervvé emeljük. Minden munkaterhét reá rakunk: alig van olyan igazgatási ág, amely külön-külön ne rendelkezne vele, ne kívánna végnélküli jelentéseket, sokrovatos kimutatásokat tőle, de mindez csak végrehajtás, bekapcsolódás a tőle és többnyire a községtől is idegen tényezők munkamenetébe. Minthogy a községi jegyzőnek kellene a nép vezetőjének, tanácsadójának lennie, neki kellene maga iránt bizalmat keltenie, tehát reá hárítjuk az adókievetésben való közreműködés és az adóbehajtás gyűlöletes foglalkozását, hogy ezzel is éket verjünk a nép és jegyzője közé. Ebben a tekintetben még a cseheknek is jobb érzékük volt nálunk, mert a Felvidéken a jegyzőket az adóügyi igazgatási tennivalóktól mentesítették.

Hozzá tartozik a helyzetképhez az, hogy még ez a célszerűtlen, béklyókba kötött községi igazgatás sem érvényesül a földműves jellegű lakosság százazeinél. A tanyak világában majdnem kizárólag városi igazgatás van és a városok féltékenyen őröködnék azon, hogy ne létesüljön semmiféle olyan berendezés, amely előbb-utóbb a tanyacsoportok közigazgatási elszakadására, a hatalmi körből kiválására vezetne. Az Alföld kedvezőtlen termelési és népesedési viszonyai nem utolsó sorban a városoknak erre az egyoldalú állásfoglalására vezethetők vissza. Egyes jóindulatú belügyminiszterek ajánlgatták a háború után a tanyaközpontok szervezését, a városi igazgatás külterületi szétponosítását, de mindez jámbor óhajítás maradt, aminek az életben alig maradt nyoma.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az agrár jellegű Magyarországon a községi igazgatás a maga megkötöttségében, célszerűtlen munkahalmazában, a vele szemben megnyilatkozó bizalmatlanságban nem alkalmas eszköz arra, hogy mélyreható társadalmi és gazdasági reformok használható eszköze legyen.

Lássuk most, hogyan állunk a középfokú szervvel, a törvényhatósági, különösen a nálunk jelentőségben kétségkívül kiemelkedő vármegyei igazgatással.

Amikor ennek helyzetét vizsgáljuk, ki kell jelentenünk, hogy mi sem áll távolabb tőlünk, mint az, hogy a vármegye ősi intézményével szembehelyezkedjünk. Ennek az intézménynek azonban nem az a híve, aki kinövéseit nem nyesegeti, hibáin szemet húny és aránylag nem régi mellékjelenségeket a lényeggel összetéveszt, hanem az, aki cselekvésre képessé akarja tenni a vármegyét és a vármegye tevékenységét össze akarja kapcsolni a lakosság széles rétegeivel, új életet akar bevinni a vármegye házába.

Egyik közkeletű balítélet az, hogy a vármegye mindig olyan volt, mint amilyenek a XIX. század liberális-függetlenségi szemlélete látta. Régen igen jól tudták, csak később felejtették el, hogy a vármegye eleinte éppen a nem-nemeseknek, a király szabad szolgálóinak volt szervezete, jobban mondva a honvédelem terhének nagy részét viselő nemzeti király uradalmának gazdasági és igazgatási egysége. A nemesek csak akkor jöttek be a vármegyébe, mikor a XIII. század hűbéri törekvéseivel szemben a nem-nemes szabadokkal egyesülésben kerestek támaszt; ez a törekvésük azonban nem vezetett teljes eredményre, mert — amint Hóman és Szekfü legutóbb, de Hajnik már olyan régen kimutatta — a XV. század már oligarchikus, főúri Magyarországot talált, ahol az alispán a főispán által alkalmazott szolga és a köznemesség teljes anyagi és politikai függésben van a főúrtól. Ez megmaradt a XVI. és XVII. században is: a Verbőczy-féle una eademque nobilitas jogelvének érvényesítését a gazdasági és politikai függőség és szintkülönbség a gyakorlatban teljesen eltüntette. Mégis ebben a korban nő meg a vármegye jelentősége, mert a külföldön levő király és kormányzések mellett a széttagolt királyi Magyarországon kellett valamilyen végrehajtó hatalomnak lenni a tisztán honvédelmi célokat szolgáló főkapitányságokon felül is. A vármegyék tehát nem a király és a központi kormány ellen, hanem azok

helyett vették át a végrehajtó hatalom valóságos gyakorlását; ennek azonban annyira nem volt politikai éle és tartalma, hogy a XVII. század szabadságharcai nem a vármegyék szervezték, hanem az erdélyi fejedelmek vagy a főurak és az egykorú levelek szerint a szabadságharcok vezérei nem győzték eleget gáncsolni a vármegyék és a vármegyei köznemesség lanyhaságát, békülékenységét. Erdélyben az államfő és a központi kormány helyben lévén, magyar értelemben vett vármegyei élet ki sem alakult ebben a korszakban.

Úgynevezett alkotmányvédő, tehát a nemzeti eszmével azonosított nemesi előjogokat védő szerepe a vármegyéknek csak Mária Terézia idejében keletkezett és 1823-ban emelkedett tetőpontjára, végül egy halvány és nemsikerült kísérlet tanúi voltunk 1905—1906-ban. A passzív ellenállás rendszere azonban akkor sem volt lényege a vármegyei életnek, csupán egyik szükségszerű következménye és értéke az egykori híres pestvármegyei alispán, Szentkirályi Móric szerint nem a valóban elért eredményben volt, hanem abban, hogy a fejedelmet és tanácsosait gondolkodóba ejtette.

A vármegye tehát valóban csodálatos intézmény, mert az ezeréves magyar múltban legkülönbözőbb célokat szolgált, alkalmazkodott a különböző korszakok változó szükségleteihez és ébren tartotta valamilyen formában a közügyek iránti érdeklődést. 1867 után korszerűen tovább lehetett volna fejleszteni, ha akkor nem érvényesült volna a negyvenes évek centralistáinak a municipalistákénál hasonlíthatatlanul nagyobb műveltsége és jobb szervezettsége. Így azután roppant büszkék voltunk arra, hogy a gyakorlatban erőtléneknek bizonyult alkotmánybiztosítékokat adunk a vármegye kezébe — az adó és újoncállítás megtagadását, garanciális panaszjogot, — arra azonban nem ügyeltünk, hogy a mindinkább gyarapodó közfeladatokat az állam egymás után el ne vegye a vármegyétől, ne sajátítsa ki jóformán az összes közszükségleteket annyira, hogy a vármegye pénzügyileg önállótlan, a legtöbb életviszonylatból kizárt, a rendes állami igazgatástól csupán egyes külsőségekben különböző önállótlan alakulattá vált. Ha valóban lenne bennünk vármegyei közszellem, önkormányzati érzék, akkor ezt nem tűrtük volna, sőt most is megváltoztatnák, amihez első lépés lenne a vármegye önálló adóztatási jogának kiverekedése, hogy tisztviselőit önmaga és ne az állam fizesse.

Nem akarynk messzemenő és céltalan vitákat kihívó társadalmi megállapításokat tenni, de mégis úgy érezzük, valamilyen magyarázatát kell adnunk a vármegye visszafejlődésének. A magyarázat abban rejlik, hogy a gazdasági színvonaláról lecsúszott középbirtokos osztály, majd a hozzá tagadhatatlan rokonszenves vonásai és előkelő külszíne miatt simuló, őt utánzó egyéb rétegek nem voltak elég erősek a vármegye önállóságának megvédésére; örültek annak, hogy az állam terheket vesz le a vármegye vállairól és biztosítja a tisztviselők fizetésének rendes szabályozását. Ezt a gyengeséget egyetlen eszközzel lehetett volna kellő időben legyőzni: azzal, ha a gyengülő középnemesség közjogilag, társadalmilag magához emeli a kispazda osztály vezető rétegét és így friss erőt, friss vért ereszt véredényrendszerébe. Ez azonban

osztzkodást és bizonyos előítéletekről való lemondást jelentett volna és így elmaradt.

A vármegyei igazgatással kapcsolatban első megállapításunk az, hogy a vármegyék között óriási ellentétek vannak. A vezérmegye húszszorosa a most újra felállított Ung vármegyének és tizennégy-szerese Esztergom vármegyének. Ez magábanvéve nem lenne baj, mert például Angliában is óriási eltérések vannak a legnagyobb és legkisebb grófság, Urban vagy Rural district között. Ugyanez a helyzet az olasz tartományokban. Nálunk az a baj, hogy óriási és egész kis vármegyére a törvény ugyanolyan szervezetet, ugyanolyan költséges berendezést, ugyanolyan fizetési osztályba sorozott tisztviselőket ír elő, míg Angliában pl. egészen természetesnek tartják, hogy a nagy grófság ügymenetét vezető tisztviselő nagy fizetést kap, a kis grófságé egészen kicsit. Nincs továbbá ezekben az országokban annyira kifejlődve a szervezett bizalmatlanság rendszere, a közigazgatási gyámkodás, mint nálunk. A kis vármegyében agyon nyomja a községeket a vármegye tekintélye, a nagyban a községek és a megye között a kapcsolatot még az új technikai berendezések és közlekedési eszközök mellett is csak a vezető tisztviselőknak emberfeletti megerőltetése árán lehet fenntartani. Van azonban olyan újabb felfogás, amely a vármegyei határokat szenteknek és sérthetetleneknek tartja és ebben a tekintetben a hagyományokra hivatkozik. Itt ismét csak azt árulják el az illetők, hogy a múlttól, a hagyományokról csak nagyon halovány képzeteik vannak. Így például nem ismerik az 1876-os területrendezést, amely — Erdély gyökeres átszervezésétől eltekintve — a trianoni Magyarországnak egyötödét érintette. Nem tudják például azt, hogy milyen sokáig tartozott Kishont vármegye anyamegyéjéhez és milyen nehezen ment Gömörrel való egyesítése. Nem ismerik azt a szervező munkát, amely az akkori települési és telepítési akciók érdekei szerint alakították a Maros-menti és bánáti vármegyék határait a XVIII. században. A rendi Magyarország vezetőinek volt érzékük ahhoz, hogy a vármegyék területét a változó gazdasági és közlekedési igényeknek megfelelően változtassák; a liberális Magyarország emberei, akik a rendiségtől csupán a külszínt, az előítéleteket, de nem a kormányzási képességet vették át, tehetetlenségükben megmerevedtek és 1876 óta megmerevítették a vármegyei igazgatás anyagát is.

Pedig nyilvánvaló, hogy egészen más az igazgatás a nagy vármegyében, mint bármelyik kis vármegyében. Nyilvánvaló, hogy ha különböző vármegyéink vannak, egységes szabályokat, ügyrendet nem lett volna szabad behoznunk. Mi mégis ezt tettük és így elértük azt, hogy a tartalom helyett a keret vált fontossá.

Hogy ezt a keretet tartalommal megtöltjük, ahhoz két tényező szükséges: a vármegyei közönség és a vármegyei tisztviselői kar.

Minden túlzás nélkül megállapíthatjuk, hogy a vármegyei tisztviselők között — különösen a fiatalabb évfázatokban — nagyon sok képzett, lelkes, felelősségérzettől áthatott ember van. Ez a tisztviselői kar azonban a maga egészében mégsem éri el azt az eredményt, amit megérdemelne. Nem pedig azért, mert kiválasztásuk módja célszerűtlen, boldogulásuk bizonytalan, felhasználásuk pedig okszerűtlen.

1929-ben nagy örömmel üdvözölték az élethossziglan választás rendszerét, amelyről elfelejtett nagy közigazgatási jogászunk, Lechner Ágoston már 1871-ben megállapította, hogy a választási és kinevezési rendszer hátrányait egyesíti magában, előnyei nélkül. A közület nem tud szabadulni a tehetetlen tisztviselőtől, viszont a tehetséges tisztviselő emelkedését csak folytonos megalkuvásokkal és megaláztatásokkal érheti el. Még a jobbik eset az, ha egy-egy erőteljes főispán vagy alispán saját maga körül olyan erőket csoportosíthat, amelyeknek segítségével a személyi kérdéseket elintézheti, mert ebben az esetben legalább elmaradnak a választási küzdelmek, a korteskedés aljasságai. Ebben az esetben azonban a választás pusztá formáság, amelynek semmi értelme sincs. A választási rendszernek azonban mégis kétségkívül megvan az a hátránya, hogy a vármegye vezető rétegében gyökeröző jelölt az érdemes elé kerül és így a kiválasztódás menete fonákjára fordul.

A rosszul kiválasztott és jövőjében bizonytalan tisztviselői kart azután nem használjuk fel okszerűen. A vármegyei központok aktagyárákká váltak. E sorok írójának nagyon sok lelkes és komoly vármegyei tisztviselő panaszkodott az utóbbi években is azért, mert elfulladnak az aktatömegben és elveszítik a kapcsolatot az étellel. A járási tisztviselői kar pedig fölöslegesen ismétli a jegyzők munkáját: vagy ugyanarra az álláspontra helyezkedik, ami a jegyzői jelentésben van, vagy éppen az ellenkező megoldást választják, nem mindig az érdekelt községek és lakosság javára. E mellett úgy a központi, mint a járási tisztviselői karnál általános a panasz, hogy míg régebben a fiatalabbak is érvényesülhettek, most sok helyen a fiatalabbakkal szemben kisebb megértés mutatkozik, pedig ezek törekednek a magasabb képzésre és jobban átérzik a magyar sorsközösséget. A nemzedék-probléma tehát ebben az előkelő testületben is kísért.

A vármegyei keretnek másik és kétségkívül fontos tartalmi meghatározója a vármegye közönsége.

Ebben a tekintetben szintén kísért a múlt, anélkül hogy a múlt igazi lényege érvényesülne. A vármegye közönségén a legtöbb vármegyei vezető nem a lakosság egyetemét érti, hanem a törvényhatósági bizottság tagjait. Ebben a tévedésben megerősíti Őket az, hogy a törvényhatósági bizottság taglétszáma az 1929-es átalakulás óta is a külföldön sem ismert mérvben magas; többszáz főből is állhat, tehát valóban azt az illúziót keltheti, mintha valami külön önálló tényező lenne. Ennek az illúziónak alapja az, hogy a nemesi vármegyében a politikailag jogosultak összessége részt vehetett a megyegyűlésen, tehát esetleg több ezren is. Akkor volt tehát ok arra, hogy a közgyűlés a vármegyei közönséggel azonosíttassék, mert akinek nem volt közgyűlési tagsága, az a misera plebshez tartozott. Nem volt ellenben semmi értelme annak, hogy 1876-ben mesterségesen teremtsünk ilyen, félreértésre alkalmat adó alakulatot, mert ez intézményesen szakad el azoktól a nagy tömegektől, amelyek a vármegyei étellel szemben ma is idegenül állnak.

Ezelőtt egy évtizeddel — talán az erős bírálatok hatása alatt — az illetékes tényezők belátták, milyen visszás a felében virilistákból,

felében választottakból álló és az önálló élet látszatát keltő közgyűlések rendszere, tehát felhígtották a közgyűlést és az ügyintézést a kisgyűlésre bízták.

Ez a felhívás azonban nem sikerült. A közgyűlés ma mozaik-szerű alakulat, amelynek különböző részei csak szerencsésen vezetett, szerencsés társadalmi viszonyok között élő vármegyékben olvadtak össze. Abban a tarka-barka seregben, amely az örökös tagoktól a szak-képviselőig terjedt, csak ott alakulhat ki erős irány, ahol különös szervező képességű, tömegekre hatni tudó alispán ragadja meg a vezetést és a közgyűlésen kívüli tömegekkel tart fenn olyan kapcsolatot, amelynek hatása alól a közgyűlés tagjai sem mentesülhetnek. Egészen más a helyzet az új felvidéki vármegyékben, ahol a közgyűlés nem tekinti magát a vármegye közönségének, hanem valóban csak a közönség képviselőjének és éppen emiatt a tömegekkel olyan közvetlen kapcsolat és kölcsönhatás áll fenn, amely a trianoni Magyarország vármegyéiben csak kivételesen észlelhető.

Az egyenlőtlenül elosztott, sematizált, kormánytól anyagi függőségben levő, a vármegyei társadalmi tényezőknek csak egy részével kapcsolatot tartó mai vármegyékről tehát szintén azt kell mondanunk, hogy tisztviselőik tagadhatatlan jóindulata és a vezető rétegeknek sok helyen megnyilatkozó belátása mellett sem látszanak alkalmasnak arra, hogy a nagy társadalmi reformok végrehajtói legyenek. Átveszik majd a jelszavakat, de a lényegből csak annyit valósíthatnak meg, amennyi belső korlátozásaik mellett lehetséges.

Ilyen körülmények között a kormányhatóságok és a szakigazgatások tisztviselői kara még abban az esetben sem lenne képes a reformok keresztülvételére, ha ment lenne azoktól a hibáktól, amelyek köztudomásúak.

Nézzük elsősorban a kormányhatóságokat.

Rémülten kell megállapítanunk azt, hogy a központi kormányhatóságok tisztviselői létszáma nagyobb, mint a kétszer ekkora Nagy-Magyarorszáé volt az utolsó békeévben. Csaknem minden kormányhatóság új épületeket emelt, emeleteket húzott fel és ügyforgalma hihetetlenül megnőtt.

Ennek az az oka, hogy jogszabályaink még kevésbé számolnak az ügyi szétponosítás szükségével, mint a háború előtt. Elég ebben a tekintetben például a most tárgyalás alatt álló kisbéried törvényjavaslatra utalnunk, amely szerint az összes haszonbérleti szerződéseket a földművelésügyi miniszter vizsgálná felül ugyanakkor, amikor a közigazgatási bizottságnak van gazdasági albizottsága. Ezenfelül is folyik a közponosítás, mert a jogszabályoktól függetlenül von a miniszter és a központi tisztviselői kar saját ügykörébe ügyeket. Szinte napirenden van az állami közigazgatásban, hogy az alsófokú hatóság által eldönthető személyi kérdésekben előzetes utasítás megy ki és így az alsó hatóság ténye tisztán formai.

Ennek az irányzatnak kettős lélektani oka van. Az egyik az, hogy a megkisebbedett országban a jelentéktelen ügyek is fontosakká váltak és az ügyintézéssel járó hatalmi súlyt a központ kívánja igénybe verni annál inkább, mert azt hiszi, hogy ennek a kis országnak összes

életviszonyai Budapestről megismerhetők. A másik ok az, hogy a központi tisztviselők maguk is érzik a helyzet fonákságát és a mesterségesen duzzasztott ügyforgalommal saját nélkülözhetetlenségüket akarják bizonyítani. Miniszterközi körökben emlegetik azt az anekdotát, hogy a közelmúltban össze akartak vonni egy miniszteri ügyosztályt egy másikkal. Az ok az egyik osztálynak kis ügyforgalma volt. Erre az osztályvezető kiásott egy rég feledésbe ment rendeletet, amelynek alapján a járási főszolgabírárknak hetenkint ennek a nem közgazdasági kormányhatóságnak jelenteniük kellett volna a piaci árakat. Újból szigorúan utasította a főszolgabírárkat a hosszú idők óta mellőzött felesleges heti jelentések tételére és egyszerre meglelt a kívánt ügyforgalom.

A merev központosítás természetesen hátrányosan befolyásolja a tisztviselők viselkedését, gondolkozását. A formális elintézés kiöli a fiatalabbak ambícióját; különben is egyes igazgatási ágakban mereven alkalmazzák a kor- és rangidősebség elvét, ami lehetlenné teszi az igazi értékek érvényesülését. A fiatalabb kollégáknál számos a panasz, hogy a problémákkal való foglalkozás, különösen irodalmi működés nem előnyt, hanem hátrányt jelent a főnökök szemében. Így azután az utánpótlás kimerül, pedig a hétévi külszolgálat megkívánása és a gyakorlati közigazgatási vizsga szigora örvendetesen emelte éppen a fiatalabb miniszteri tisztviselők színvonalát.

Az igazságügyi szervezet mellett kétségkívül legjobb szakigazgatásunk a pénzügyigazgatás, amely hosszú évtizedek óta lelkiismeretesen végzi a kiválasztást és olyan fegyelmet, tisztviselői közszellemet tudott teremteni, amely bármely államnak becsületére válnék. Nem tudta azonban leküzdeni a nehézkességet és az étellel szemben fenntartott távolságot. Adóügyi igazgatásunk annyira bonyolult, nyilvántartási és könyvelési rendszerünk annyi erőfecsérlést jelent és amellet oly kevéssé alkalmas az adófizetők igényeinek kielégítésére, hogy az már közmondásos. A döntések a végtelenbe nyúlnak, nem is beszélve az új pénzügyi problémák megoldásának előkészítési nehézségeiről.

Ha ez a helyzet a legjobb szakigazgatásban, akkor elképzelhetjük, mennyi nehézkesség van azokban, ahol különböző és részben tőlük független okok miatt több hiány mutatkozik.

Nem látjuk tehát a kormányhatóságokban és a szakigazgatások tisztviselői karában sem azt a támaszt, amely a reformok keresztülvitelét biztosítaná.

Nem szolgálja azonban az átalakulások ügyét közigazgatásunk eljárási rendje sem, amely valami fonák jogászkodással a vitás közigazgatási eljárásra is csak óvatosan alkalmazható perrendszerű formákat általánosítja a közigazgatás egész menetére, anélkül hogy a dolog természete szerint a polgári peres eljáráshoz hasonló jogvédelmet nyújtana a félnek. Arra azonban mindenestre alkalmas ez az eljárási rend, hogy nehézkességében a közérdek sokszor elsikkadjon.

Szándékosan tartózkodtunk attól, hogy egyoldalúan és túlzottan válaszoljunk a helyzetet. Az eredmény mégis szomorú és annál lesújtóbb, mert — amint említettük — ugyanezekkel az elemekkel teremthetnénk olyan közigazgatást, amely valóban alkalmas lenne a nagy reformok végrehajtására.

Meghaladja ennek a fejtegetésnek kereteit a közigazgatási reform körvonalainak ismertetése. Csak néhány mondattal utalunk arra, hogy az érintett hibák kiküszöbölésében rejlik a megoldás.

Olyan községi berendezést kell létesítenünk, amely csak általános kereteket állapít meg és minden község számára lehetővé teszi az életviszonyokhoz mért megoldást. A községet elsőfokú hatósággá kell emelni, a jegyző egyes hatósági hatáskörének érvényesítésével. Huszonkét évvel ezelőtt a szerzőnek ezt a kívánságát fantazmagóriának minősítették: az olaszok 1926 óta ebben a rendszerben élnek és a rendszer kitűnően bevált. A tanyák világát el kell szakítanunk a városoktól és lehetővé kell tennünk számára a községi életet.

A vármegyék területét rendezni kell. A vármegyék mai száma mellett — egyenletes megosztás esetében — lehetővé válnék a községek és a vármegye jó kapcsolata. Nem merev egyenlősítésre gondolunk, de a kirívó ellentétek kiküszöbölésére. Lehetővé kell tennünk azt, hogy a vármegye úr legyen a maga portáján, tehát anyagilag független legyen és az egyesek ügyeiben végső fokon döntsön. Nem szabad elzárkóznunk attól, hogy a kisebb vármegye olcsóbban igazgasson, mint a nagyobb. Meg kell végre valósítanunk a becsületes kinevezési rendszert, ami az önkormányzat elvén igazán nem üt csorbát és lehetővé teszi a legjobb tisztviselők érvényesülését.

Vissza kell fejlesztenünk a központi kormányhatóságokat kormányzati szervekké egészen kis tisztviselői karokkal, amelyek a nagy átfogó kérdésekkel foglalkoznának. A tehetségnek utat kell engednünk az egész vonalon: az egyéni felelősség elvének érvényesítése, a 27 aláírási akták felülvizsgálati rendszerének megszüntetése lehetővé teszi a fiatalabbak építő munkáját is. Életet, gyakorlati nézőpontokat kell bevinni a közigazgatásba és meg kell szabadítanunk a közigazgatási eljárást minden fölösleges formaságától. El kell távolítanunk azokat a tényezőket, amelyek hozzáemértésből vagy kényelemszeretetből akadályozzák a közigazgatás korszerű átalakítását.

A közigazgatási továbbképző tanfolyamon Teleki Pál gróf miniszterelnök megkapó szavakat talált a közigazgatásnak étellel telítésére, az egyéni és egyedi mozzanatok tekintetbe vételére. A belügyminiszter azzal érvelt — igen helyesen — a külön szociálpolitikai igazgatási szervezet ellen, hogy a magyar igazgatás, különösen a vármegye elég rugalmas az új feladatok befogadására. A vezető kormányférfiakban tehát megvan a képesség a helyzet felismerésére és a helyes út megjelölésére. Szomorú, hogy az ilyen helyről jött kezdeményezés és irányítás igen sokszor a gyakorlati életben éppen az ellenkezőjére fordul, ha magukról a felekről és ügyekről van szó.

WEIS ISTVÁN