

PONGRÁCZ ALEX

**MAGYARY ZOLTÁN, AZ EMBERKÖZPONTÚ
KÖZIGAZGATÁS PRÓFÉTÁJA**

MAGYARY ZOLTÁN, THE PROPHET OF HUMAN-CENTERED ADMINISTRATION

OTDK-DOLGOZAT

Győr, 2012

„A hatalom csak eszköz, végcél a népek boldogítása..”

/Deák Ferenc /¹

„Az államalakítás problémája, akármilyen keményen hangzik is ez, még egy ördögökből álló népre nézve is megoldható – csak értelmes ördögök legyenek...”

/Immanuel Kant/²



¹ Az idézet forrása: http://www.citatum.hu/szerzo/De%E1k_Ferenc (Letöltés: 2009. 10. 19.)

² Immanuel Kant: Az örök békéhez. In: A tiszta ész – Válogatott Írások – Interpopulart Könyvkiadó, Szentendre, 1995, 17. p.

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	4
II. MAGYARY ZOLTÁN RÖVID ÉLETRAJZA ÉS UTÓÉLETE	5
III. SZERVEZETELMÉLETI ELŐZMÉNYEK.....	6
IV. ERŐS VÉGREHAJTÓ HATALOMMAL AZ EMBEREKÉRT?	10
V. A KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ EMBEREK MAGYARY KORAI MUNKÁIBAN	14
VI. AZ EMBEREK VÉLEMÉNYE A KÖZIGAZGATÁSRÓL ÉS A KÖZIGAZGATÁS ÁLTALÁNOS FELADATAI	15
VII. A KÖZIGAZGATÁSI SZOCIOLÓGIA ELŐFUTÁRA: TÉNYMEGÁLLAPÍTÓ TANULMÁNY A TATAI JÁRÁSRÓL	16
VII. 1. A TATAI JÁRÁS MEGOLDANDÓ PROBLÉMÁI	19
VII. 2. A KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZÖNSÉG KAPCSOLATA A TATAI JÁRÁSBAN	21
VII. 3. A TATAI MINTAJÁRÁS.....	23
VII. 4. A GESZTESI SZÖVETKEZETI MINTAJÁRÁS	24
VII. 5. A SZOCIÁLIS KÉRDÉS MEGOLDATLANSÁGA.....	25
VII. 6. A KOMÁROMI SZOCIÁLIS VÁRMEGYE	28
VIII. MAGYARY ÉS A NEMZETISÉGEK	31
IX. BIBÓ ISTVÁN KRITIKÁJA.....	32
X. EXKURZUS: A KÖZIGAZGATÁSRÓL VALLOTT FELFOGÁSOK FEJLŐDÉSE 1945-TŐL NAPJAINKIG	33
XI. EPILÓGUS.....	37
FELHASZNÁLT IRODALOM	40

I. BEVEZETÉS

Egy emberöltőnyi idő telt el azóta, hogy az emberközpontú közigazgatás hazai történetének alapító atyja és emblematikus figurája, *Magyary Zoltán* (1888-1945) megfogalmazta a közigazgatás közönségével „kooperáló” közigazgatásról szóló tézisét, amelyet alapvető paradigmaváltásnak tekinthetünk a magyar közigazgatás-tudomány történetében. Magyary professzor egy olyan korban generált tudományos vitát az eredményesség és a jogszerűség kérdéséről, amit a történészek döntő hányada a legnagyobb jóindulattal is csak „autoriternek”, a „demokrácia és a diktatúra közötti állapotnak”, illetve „korlátozott parlamentarizmusnak” titulál.³ A „beírtak engem mindenféle könyvbe”⁴ „ars poeticája” a két világháború között korántsem csak a negatív értelemben vett bürokrácia burjánzásaira és a „dokumentummá silányított ember”⁵ problémájára vonatkozott, hiszen a közigazgatásról sok külső jogalanynak a „csendőrpofon” jutott eszébe, holott a csendőrség nem minősült közigazgatási hatóságnak, csak fegyveres rendvédelmi testületnek.⁶ Magyary Zoltán ebben az atmoszférában vált Magyarország tudományos infrastruktúrájának meghatározó alakjává. Kormánybiztosként a közigazgatás racionalizálásának megbízottja, emellett egyetemi tanár és számos korszakalkotó tanulmány szerzője. Halálát követően személyét és tudományos munkásságát sokszor érte alaptalan kritika, mára azonban a közigazgatás-tudomány művelőinek körében valóságos reneszánszát éli. Mégis olybá tűnik, mintha a felsőoktatási intézményekben a ma napig nem fordítanak a tevékenységére kellő figyelmet: a jogi oktatásban munkássága szinte teljesen margóra szorult.

Mindenképpen szükségesnek tartottam, hogy dolgozatomban munkásságának egy szeletét tanulmányozva megpróbáljam ezt a hiányt legalább egy kis ponton pótolni, annál is inkább, mert a tárgykörben írott tanulmányai ma is példaértékűek és rendkívül aktuálisak. Mondhatnánk úgy is: nincs új a Nap alatt, a magyar államigazgatás és a bürokrácia Magyary óta is folyamatos deficittel küszködik: még várat magára, hogy a Professzor által oly intenzíven sürgetett takarékoság, szakszerűség, a külső jogalanyokkal szemben megnyilvánuló hatékonyság és eredményesség a közigazgatás *epitheton ornans*ává váljon.

³ Püski Levente: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről. In: Rubicon, 2001/10-2002/1. szám, pp. 31-37.

⁴ Utalás Kosztolányi Dezső híres versére

⁵ Dénes Tamás: Ember vagy dokumentum csere? (E-világi gondolatok) - http://www.titoktan.hu/raktar/e_vilagi_gondolatok/EmberDoku_csere.htm (Letöltés: 2010. 10. 09.)

⁶ Az, hogy a közigazgatást sok állampolgár azonosította a csendőrséggel, elsősorban annak volt köszönhető, hogy „a vidéki ember nem a miniszterelnökkel, nem a hatalomban lévő gazdasági és politikai elittel, hanem „a” csendőrrel konfrontálódott”, amint arra Kaiser Ferenc rámutatott a Magyar Királyi Csendőrségről szóló cikkében. In: A csendőrség története 1881-1945 – Rubicon 2010/1. szám, 4. p.

II. MAGYARY ZOLTÁN RÖVID ÉLETRAJZA ÉS UTÓÉLETE ⁷

Magyary Zoltán 1888. június 10-én született Tatán, római katolikus családból. Apja, kismagyari Magyary Lajos magyar királyi honvéd alezredesi tisztet töltött be. 1906-ban tett érettségi vizsgát a budapesti piarista gimnáziumban, majd 1910-ben szerzett államtudományi oklevelet a Pázmány Péter Tudományegyetemen. 1910-től ideiglenes minőségű fogalmazógyakornok, majd miniszteri segédfogalmazó a Vallás-és Közoktatásügyi Minisztériumban (VKM). 1912-ben jogtudori oklevelet szerzett a Pázmány Péter Tudományegyetemen. 1913-tól a VKM segédfogalmazója. 1915-ben államszámviteli képesítést szerzett és még ebben az évben miniszteri segédtitkár lett. 1917-től *gróf Klebelsberg Kunó* titkára a miniszterelnökségen, később a felsőoktatási és tudománypolitikai osztály vezetőjeként a VKM-ben Klebelsberg egyik legközelibb munkatársa. A Tanácsköztársaság idején a Közoktatásügyi Népbiztosságon az elemi népiskolák ügyosztályán dolgozott, a proletárdiktatúra bukása után tanulmányban számolt be a bolsevik rezsim közigazgatási anomáliáiról. 1921-ben miniszteri osztálytanácsossá léptették elő. 1923-ban jelent meg a „*Magyar állam költségvetési joga*” című tanulmánya. Az 1920-as évek tudománypolitikájának alakításában aktívan részt vett, Klebelsberggel együtt szervezte meg a magyar tudománypolitika működési mechanizmusait. ⁸ 1929-től a Pázmány Péter Tudományegyetem Közigazgatás-és Pénzügyi Jog Tanszékének vezetője. 1930-ban készítette el „*A magyar közigazgatás racionalizálása*” című ajánlását, 1931 és 1933 között a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa. Kormánybiztosként több javaslatot készített e rövid időszak miniszterelnökeinek a közigazgatás átalakításáról. 1932-ben vette el *dr. Techert Margit* filozófusnőt, gyermekük soha nem született. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet létrehozója. 1942-től a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet alelnöke. Az 1944-es nyilas hatalomátvételt követően feleségével Tatára, majd héregi vadászlakjukba költöztek, ahol 1945. március 24-én – máig tisztázatlan körülmények között – hunytak el.

Magyary munkásságának eredményeit élete során nagyobb tisztelet és megbecsülés övezte külföldön, mint hazánkban. Halála után mintegy húsz évig „indexre került”, az 1960-

⁷ Saád József: Magyary Zoltán – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000, pp. 287-289.

⁸ Újváry Gábor: Kultúrfölény és nemzetevelés. Klebelsberg Kunó és Hóman Bálint kultúrpolitikája, 104. p. In: Rubicon, 2009/1-2. szám

as évektől kezdődően fokozottan bontakozott ki magyarországi reneszánsza,⁹ bár a Magyary-életmű napjainkig „*részint mint legenda és »kínos ügy«, részint mint példás naprakészséggel vezetett »ügydarab« maradt ránk.*”¹⁰ Ma az egyik leggyakrabban hivatkozott szerző, emlékére konferenciákat szerveznek, nevét viseli a Tatai Népfőiskola,¹¹ ösztöndíjat neveztek el róla, tevékenységéről pedig Bereményi Géza 1985-ben *Tanítványok* címen forgatott filmet.¹²

III. SZERVEZETELMÉLETI ELŐZMÉNYEK

A polgári kor közigazgatási reformjainak vissza-visszatérő motívuma volt, hogy a közigazgatás precízen, gépszerűen, „olajozottan” működjön. „*Persze nem Chaplin híres némafilmje, a Modern idők mintájára, ahol az esendő ember maga is csavarrá válik, a nagyipari futószalag mellett végzett termelés (...) alkatrészei között. Az 1920-1930-as évek Amerikája a sikeres sorozatgyártás munkaszervezési technológiáit akarta adaptálni az ugyancsak tömegtermelésre beállított államigazgatási ügyvitelben. Ehhez a »technológiai« folyamatokat hasonló alapossággal kellett feltárni, elsősorban az ügymenetmodellek, a döntési eljárások vagy az elintézési határidők vizsgálatával.*”¹³

A részvénytársasági minta a polgári állam számos közigazgatási szervezési szakemberét inspirálta. Ez a minta két aspektusból is adaptálható lett volna: a feladatellátás megoldására vonatkoztatott üzemszerűség hívei a vállalati szervezés transzformálását támogatták, míg az „iparszerű rendelkezés” képviselői „a vagyongazdálkodó tulajdonos lényegi szerepére” helyezték a hangsúlyt.¹⁴

Magyary Zoltán és tudományos iskolája az első variáció mellett tette le a voksot: álmuk egy modern, koruk követelményeinek megfelelő, a XIX. század jogállami paradigmáján túlmutató, üzemszerűen szervezett és a hatékonyságra, eredményességre

⁹ Dr. Verebélyi Imre: Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti alelnökének nemzetközi rehabilitálása és méltó elismerése érdekében. In: Magyar Közigazgatás, 2005. VII., pp. 392-393. p.

¹⁰ Saád József (2000), pp. 11-12.

¹¹ Verebélyi (2000), 393. p.

¹² Hatos Pál: Magyary Zoltán és a tatai mintajárás közigazgatás-politikai vonatkozásai. In: Valóság, 41. 1998. 11., 76. p.

¹³ Horváth M. Tamás: A közmenedzsment változásai. In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 94. p.

¹⁴ Horváth M. (2011), pp. 94-95.

koncentráló, racionalizált közigazgatás volt.¹⁵ Hogy megérthessük, mi is ennek az automatizált rendszernek a lényege, röviden tekintsük át a szervezetelmélet klasszikusainak főbb tanait!

*„A szervezet, mint gép elképzelés a vezetéselmélet kialakulásainak kezdeteihez kapcsolódik és arra a mechanikus felfogásra utal, amely szerint a szervezet pontosan úgy működik, mint egy mechanikus gép.”*¹⁶

Max Weber a modern államszervezetet bürokratikusan és hatékonyan működő racionális intézményként írta le: *„A modern állam egyetlen üzem, ugyanúgy, mint egy gyár; éppen ez benne a történetileg specifikus. Mindkettő, a gyár és az állam is a bürokratikus uralmat testesíti meg, egy személytelen, dologi cél szolgálatában áll. (...) a bürokráciára a precizitás, állandóság, fegyelem, a hatáskörök pontos körülírása, a szigorú szervezettség és megbízhatóság, vagyis: a kiszámíthatóság a jellemző. A bürokratikus uralom az ipari szervezetek teljesítőképességét a társadalom egészének igazgatására terjeszti ki.”*¹⁷ A bürokrácia weberi kívánalma tehát a racionalizált, rigorózus, ezáltal hatékony közigazgatást preferálta.

Weber *„a bürokrácia legfőbb előnyének kiszámíthatóságát, illetéknéppen racionalitását tartja. Emellett utal arra is, hogy hatékonyságát tekintve az igazgatási munka területén megelőz minden más szervezeti formát.”*¹⁸ A bürokrácia *„racionális elvek mentén működik, és az állami autoritás gyakorlásánál fogva képes kikényszeríteni, hogy a társadalom és a gazdaság mind szélesebb területei vegyék át az általa diktált racionális működést”*.¹⁹ A racionalizált szisztéma kiszámíthatóságát *„a pontosan rögzített, át nem léphető hatáskörök rendszere, a lineáris szervezet merev hierarchiája, a szakértelemhez való ragaszkodás és a hivatalnokkal szembeni azon elvárás”* biztosítják, tehát az a kíváncsi, hogy *„munkájában (...) ne befolyásolják személyes értékei, érzelmei és érdekei. A hatékonyságot mindenekelőtt a megfelelően koordinált specializáció biztosítja. A specializáció elsősorban a*

¹⁵ Magyary Zoltán: Miért van szükség a közigazgatás refomjára? In: Magyar Futár, I. évfolyam, 7. szám, 1941. július 10., 10. p.

¹⁶ Dr. Földes Zoltán: Iskolai menedzsment - <http://eki.sze.hu/ejegyzet/ejegyzet/iskmen/3fejezet.htm> (Letöltés: 2009. 10. 23.)

¹⁷ Bayer József: A politikai gondolkodás története – Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 286. p.

¹⁸ Gajduschek György: A bürokrácia jelentései. In: Közigazgatás – szorítóban. Átalakulási tanulmányok a századvégen, Budapest, Unió Lap-és Könyvkiadó Kft., 1998, 11. p.

¹⁹ Gellén Márton: Közzolgálati ethosz a jó közigazgatásért. In: Új magyar közigazgatás, III. évfolyam 3. szám (2010 március), 3. p.

*munkamegosztást és az ehhez kapcsolódó szakértelmet foglalja magában.”*²⁰ Weber tehát az ideális bürokratikus szervezet elméletét írta le; munkájában „*az ideális bürokráciával mint az ésszerűség megnyilvánulásával foglalkozott. (...) Ez az ideális bürokrácia (...) törvényes hatalmon alapul, amelynek legfőbb célja a szervezeti célok ésszerű és következetes elérése.*”

21

A bürokrácia szónak a mai terminológiában egyébként két jelentéstartalma ismert. Jelentheti a privilegizált hivatali-hivatalnoki réteget, tehát az igazgatási szervek Weber által említett „uralmát”, emellett azonban pejoratív aspektusa is van: a laikusok tömege²² és a szakirodalom egy része a bürokrácia szót ugyanis az ügyintézés diszfunkcionális jelenségeire használja.²³ Maga Weber sem mulasztott el rávilágítani a bürokrácia lehetséges árnyoldalaira: a bürokratizált társadalom magában rejti ugyanis azt a veszélyt, hogy „*létrejön a szolgaság háza, melyben az emberek az óegyiptomi állam fellohajtjaihoz hasonló ájult engedelmségre lesznek kényszerítve, amikor egy tisztán technikai értelemben jó, azaz racionális hivatali igazgatás és gondoskodás lesz számukra a végső és egyetlen érték, mely dönteni hivatott ügyeik intézésének módjáról.*”²⁴ A legális uralom jellemző igazgatási formájaként funkcionáló bürokrácia diszfunkciójaként megjelenhet a *bürokratizmus*.²⁵ Horváth Barna (1896-1972), az ismert jogbölcse éppen Magyary kortársaként hívta fel a *Jogszociológia* című munkájában a figyelmet a bürokratizmus jelenségében rejlő veszélyekre, ami interpretációjában „*az eljárás hipertrófiája, mely a jogesetek felhalmozódása és az eljárási apparátus növekedése közötti aránytalanság következménye. Hatástalanság (sterilitás), szabadsághiány (szolgaság) és egyoldalúság jelentik árnyoldalait. A sterilizálás (...) régtől fogva megszokott, de értelmetlenné vált eljárások begyakorlottságából keletkezik. (...) a hivatalnokok érdeke többé már nem esik egybe a hivatali ügyek legjobb elintézésével, (...) a jobb munka nem előfeltétele, hanem (...) akadálya az előrejutásnak, mert számára kizárólag az előjáró kegye mérvadó, s maga az ügy mellékes dolognak számít. Ezért az eljárási apparátus szükségképpen sterilizálódik, mivel a hivatalnok számára megfellebbezhetetlen*

²⁰ Gajduschek (1998), 13. p.

²¹ Dr. Földes Zoltán: I. m.

²² John Stuart Mill már 1837-ben az „*adminisztratív zsarnokság hatalmas hálózata*”-ról értekezett, Thomas Carlyle pedig bő másfél évtizeddel később „*kontinentális kellemetlenségként*” definiálta a bürokráciát. A közgondolkodás az egész XIX. század folyamán valamiféle „*elembertelenítő dologként*” tekintett a bürokráciára és ez a felfogás sok szempontból egészen az 1950-es évekig dominanciára tudott szert tenni. Forrás: Beniger, James R.: Az irányítás forradalma – Az információs társadalom technológiai és gazdasági forrásai – Gondolat-Infonia, Budapest, 2004, 43. p.; 107. p.

²³ Fábíán Adrián: Közigazgatás-elmélet – Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010, 79. p.

²⁴ Bayer (2003), pp. 286-287.

²⁵ Szigeti Péter – Takács Péter: A jogállamiság jogelmélete – Napvilág Kiadó, Budapest, 2004, 213. p.

*igazsággá válik, hogy munkája és szorgalma inkább ártalmára van, mint hasznára.*²⁶ Horváth ezt a jelenséget főként a bírói jogalkalmazás folytán előálló esetekre modellezte, azonban tudjuk jól, hogy a közigazgatás működésének is alapvető formája a jogalkalmazás, mint a jogszabályoknak megfelelő döntések előkészítése, döntéshozatal és a döntés végrehajtása²⁷ - ennél fogva pedig remekül adaptálható a jogszociológia megfigyelése az államigazgatás szférájára is. A mai kor közszolgálatát kutató szakemberek pedig akként látják a problémát, hogy a bürokraták cselekedeteit a szabályok megsértésétől és a szankcióval való fenyegetettségtől való félelem befolyásolja, sokszor vállalva ezzel a „lélektelenség” stigmáját.²⁸ A személytelenség hatósági szerepből következő „fetisizálása” elidegeníti a hatósági ügyintézőket az ügyfelektől, diszfunkcionálissá téve ezzel az állam és az állampolgár viszonyát.²⁹ Az általános (absztrakt) szabályok dominánssá válása tehát végső soron konfrontációt idézhet elő a bürokratikus szervezet és a szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok között, az ügyek személytelen kezelése pedig *„előidézhetsi az arrogancia vádját.”*³⁰

Visszatérvén a konkrét szervezetelméleti előzmények taglalásához, megállapítható, hogy a *Taylor* vezette tudományos üzemvezetés irányzatának figyelme *„a nagyüzem felé fordul, azt keresve, hogyan lehet az ipari termelés eredményességét növelni a munka alapos szervezése és vezetése, a legjobb módszerek és eljárások felkutatása és fejlesztése révén. Az eredményesség pontján kötötték össze a taylorizmust az állami igazgatással (...)”*³¹ Taylor a *Midvale Steel* nevű amerikai vállalatnál vezette be első ízben az ún. *shop-order* irányítási rendszert, amely főként az ipari termelés racionális irányítását fókuszálta és kiiktatta az ipari műveletekből azokat a személyi sajátosságokat, amelyek a dolgozókat, mint individuumokat megkülönböztették egymástól. A vállalatnál szerzett tapasztalatait is hasznosítva Taylor 1911-ben jelentette meg *„A tudományos munkaszervezés elvei”* című munkáját, amelyben hat pontban foglalta össze krédóját.³² Témánk szempontjából az utolsó két pont emelkedik ki: a racionalizálás és a szervezeten belüli rutinmunkák lerövidítésének lényege, hogy minden

²⁶ Horváth Barna: Jogsociológia - Osiris Kiadó, Budapest, 1995, 331. p.

²⁷ Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog – Mandamus Publishing, Budapest, 2008, 32. p.

²⁸ Dr. Hazafi Zoltán: Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (PhD értekezés) – Pécs, 2009, 86. p.

²⁹ Fleck Zoltán: Szociológia jogászoknak – Napvilág Kiadó, Budapest, 2004, 198. p.

³⁰ Józsa Zoltán: Változó közigazgatás – JATE Press, Szeged, 2011, 141. p.

³¹ Szamel Lajos: A magyar közigazgatástudomány – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997, 177. p.

³² Beniger (2004), pp. 472-473.

hibás, lassú és haszontalan mozdulatot ki kell iktatni, illetve a korábban alkalmazott, „alacsonyabb termelékenységű” mozdulatsort fel kell váltani a hatékonyabb, új módszerrel.³³

Míg a Taylor-féle iskola az elvégzendő munkák minél gyorsabb lebonyolítására koncentrált, addig a *Henry Fayol* francia bányamérnök fémjelezte igazgatástani irányzat (*administrative management*) az egyes munkafeladatokat végző munkavállalókra helyezte a hangsúlyt és a vezetés funkciót igyekezett „lajstromozni”.³⁴ Fayol „*felfogásában az állam olyan óriási méretű politikai vállalkozás, amelynek eredményessége attól függ, hogy működése során (...) a tervezés-prognosztizálás, a szervezés, a parancsadás, az összhangbiztosítás és az ellenőrzés tevékenységeit egyesítő igazgatás milyen színvonalon valósul meg.*”³⁵ Fayol 1916-ban megjelent, „*Ipari és általános vezetés*” című művében fejtette ki, hogy az ipari üzemek kapcsán szerzett igazgatási ismeretek és módszerek plasztikusan alkalmazhatók a közigazgatás berkein belül is, azaz a közigazgatás *indusztrializálható*. Fayol nézete szerint a magánigazgatásban megvalósított elvek a közigazgatás területére is transzformálhatók. Ez a megállapítás termékeny talajra talált a magyar közigazgatási tudósok munkáiban, hatása Magyary mellett főként *Mártonffy Károly* és *Raith Tivadar* munkásságban mutatható ki.³⁶

Végül *Woodrow Wilson* későbbi amerikai elnök bürokrácia-felfogásában elválasztotta egymástól a politikát (*politics*) és a közigazgatást, utóbbi feladatává avanzsálva a közérdek racionális érvényesítését. A köztisztviselő feladata, hogy politikailag semlegesen és hatékonyan érvényesítse a közérdeket (az igazgatás bürokratikus módja nála úgy viszonyul a korábbi, korporatív igazgatáshoz, mint a gépi nagyipar a céhes iparhoz).³⁷

IV. ERŐS VÉGREHAJTÓ HATALOMMAL AZ EMBEREKÉRT?

Magyary felfogása a két világháború közötti korszakban forradalmian újnak számított. Elmélete egy olyan iskola létrejöttéhez vezetett, amely kombinálta a hagyományos jogi szemléletet a közmenedzsment modern, az Amerikai Egyesült Államokban érvényesülő -

³³ Beniger (2004), 473. p.

³⁴ Lőrincz (2007), 18. p.

³⁵ Saád József (2000), 19. p.

³⁶ Torma (2008), 471. p.; 477. p.; 481. p.

³⁷ Jenei György: Magyary Zoltán és a közpolitikai szemlélet kialakulása. In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 115. p.

Gullick és Willoughby nevével fémjelzett – megállapításaival.³⁸ Magyary azonosulni tudott Ernst Rudolf Huber közigazgatás-fogalmával, amely szerint az nem más, mint „az állami tevékenységnek az az ága, amely a nemzeti közösség védelmét és fejlődését szolgálja adminisztratív eszközök alkalmazásával.”³⁹ Nem is lehet ez másként, hiszen közigazgatás csak ott jön létre, „ahol közösségi ügyek jelentkeznek, olyan ügyek, amelyeket az egész társadalom magáénak őriz, amelyek megoldásához az egész társadalom hozzájárulása szükséges.”⁴⁰

Magyary a magyar közigazgatás reformját már korai munkáiban is sürgette. Egész tevékenységét átható megállapítása, hogy a magyar államnak igazodnia kell „a jogállam múlt századi kövületeit felváltó s a világ új rendjét formáló „cselekvő államok” mintáihoz.”⁴¹ Magyary élete alkonyán, 1944-ben „Emlékirat államéletünk válságáról” című tanulmányában summázza hitvallását. Eszerint a közigazgatásnak „az emberek számára azt a tudatot és szilárd bizalmat kell megadni, hogy az állam egyrészt erős, másrészt, hogy az állam az övék ... Közönyt és eltávolodást okoz, ha azt látják, hogy olyan elveket és megoldásokat hirdetnek és védenek, amelyek olyan időkből származnak, amikor ők – a kisemberek tömege – még nem is léteztek.”⁴² Szükség is volt az ilyen progresszív gondolatokra, hiszen Lánczy Gyula még 1882-ben is akként jellemezte a magyar állampolgárok helyzetét, hogy ők „a közjogi bátorlét és a közigazgatási védelem tekintetében mintegy a levegőben lógnak.”⁴³ Tomcsányi Móric még 1932-ben is azt volt kénytelen deklarálni, hogy „a közigazgatás érdemi jóságának megvalósulását sokszor tárgyi okok is akadályozzák, (...) maguk a materiális jogszabályok (...) rosszak, helytelenek, igazságtalanok. Ha már most az ilyen jogszabályokat pontosan végrehajtják, úgy a legjelesebb tisztviselő vagy bíró formailag jogszerű intézkedése

³⁸ Jenei (2011), 101. p.

³⁹ Idézi: Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatás-tudományi antológia – HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997, 355. p.

⁴⁰ Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma holnap. In: Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatás-tudományi antológia II. – UNIÓ Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2003, 243. p.

⁴¹ Saád József (2000), pp. 7-8.

⁴² Magyary Zoltán: Emlékirat államéletünk válságáról – Idézi: Saád (2000), 9. p.

⁴³ Idézi: Darák Péter: A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbb bírósági döntések 2005-2010 – Complex Kiadó, Budapest, 2010, 13. p. - Érdemes hozzátenni: Szapáry Gyula kormánya nem sokkal e kijelentés után látott hozzá Tisza Kálmán regnálása idején megkezdett közigazgatási átszervezés kísérletéhez. Szapáry programja a közigazgatás egységes alapokra helyezésére, a nagyobb szakszerűség növelésére és az állam által kinevezett, rigorózus hierarchiában működő tisztviselői kar meghonosítására apellált – az ellenzék obstrukciójának köszönhetően azonban nem vette túlzott sikerrel az akadályt. - Hargitai György (Szerk.): Az Osztrák-Magyar Monarchia – Magyarország művelődéstörténete 1867 – 1918 – Kossuth Kiadó, Budapest, 2001, 35. p.

is valójában igazságtalan.”⁴⁴ Leszögezhető: ha az állampolgári elvárások találkoznak a közigazgatásra vonatkozó tételes szabályozással, akkor valóban érvényesülő szabályokról van szó, ellenkező esetben – *Oliver Wendel Holmes* terminológiájával élve – csak papírijogról.⁴⁵

A paradigmaváltást sürgető, a közigazgatás megreformálását célzó javaslatok iránti ügybuzgalma pályakezdőként megtapasztalt mindennapjaiból fakad. „*Segédfogalmazóként, saját alkalmatlanságával szembesülve, kezdett foglalkozni az államtudományi jogi képzés és a közigazgatási gyakorlat összehangolatlanságával, a köztisztviselői professzionalizmus kérdéskörével. (...)*”⁴⁶

Magyary a XIX. századi „*rule of law*” államát⁴⁷ atavisztikusnak, elavultnak tartotta: „*A jog és az eredmény nem szükségképp járnak együtt és a közigazgatás jogszerűsége az eredményességet nem tudja pótolni. Azért, mert a magyar ember az önkényuralmat nem állja, nem kell lemondania arról, hogy a közigazgatástól a feladatok megoldását várja. A jogállam pl. arra a kérdésre, hogy vannak-e az országban analfabéták, azt feleli, hogy van törvényünk a kötelező népoktatásról. A himlőtől és a tifusztól azonban csak a védőoltás ment meg, nem annak kötelező elrendelése. A vasúti igazgatástól azt várjuk, hogy a vonatok pontosan közlekedjenek és szerencsétlenségek ne legyenek, nem érjük be tehát azzal, hogy van üzletszabályzat és menetrend. Nem lehet az árvíz ellen sem törvényjavaslattal védekezni és a kenyérhiányt sem lehet rendőri intézkedésekkel megszüntetni. Itt előrelátásra, szervezésre, munkára, anyagra és célszerű intézkedések sorozatára van szükség. (...) Közigazgatásunk reformjára tehát abból a célból is szükség van, hogy a ma is domináló jogállami beállítottságot felváltsa a feladatok megoldásáért, az eredményekért való felelősség beállítottsága.*”⁴⁸

A posztindusztirális állam „*tanít, gyógyít, épít, szállít, elektromos áramot termel és mindenekfölött a legnagyobb organizációt vezeti, ami maga is különleges szakértelmet kíván.*

⁴⁴ Tomcsányi Móric: Időszerű közigazgatási kérdések. In: Mártonffy Károly (Szerk.): Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből – Németh Károly születésének 70. évfordulója és a Magyar Közigazgatás félszázados fennállása alkalmából – Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1932, 84. p.

⁴⁵ Szigeti-Takács (2004), 65. p.

⁴⁶ Saád (2000), 13. p.

⁴⁷ A joguralom és jogállam terminológiák összefüggésével kapcsolatban kiemelendő, hogy amit a német jogi kultúra „*Rechtsstaat*”-fogalmának hatására hazánkban a jogállam szóval illetünk, azt az angol-amerikai közegben joguralomként (*rule of law*), illetve a „jog elsődlegességéeként” (*supremacy of the law*) aposztrofálják. – Szigeti – Takács (2004), 201. p.

⁴⁸ Magyary Zoltán: Miért van szükség a közigazgatás reformjára? (1941)

*A jog megmarad, de (...) rajta kívül a technikai szempont, az eredményesség egyenrangú fontosságúvá lesz.”*⁴⁹

A Magyary által kíváncsalmként megfogalmazott közigazgatási reformhoz két út vezethetett. Az egyik az angolszász államok (az Amerikai Egyesült Államok és Nagy-Britannia) alkotmányos berendezkedése mellett megvalósuló fejlődési út, az evolúció, míg a másik az alkotmányosság kritériumainak felszámolása, a revolúció, erre szolgált példával a fasiszta Olaszország, a sztálini Szovjetunió és a hitleri Harmadik Birodalom. És bár Magyary az angolszász modell mellett állt ki,⁵⁰ de *„nem fordított kellő figyelmet az autoriter európai államok ideológiájából és erős végrehajtó hatalmából eredő súlyos demokrácia-deficitre és jogállami hiányokra.”*⁵¹ Néha pedig mai szemmel nézve meredek megállapításokat is tett, példának okáért egy Varsóban rendezett konferencián. Itt *„főként a Szovjetunióról szólt a zászlóshajónak kijáró elismeréssel. (...) A jogállam ideáljával leginkább ellentétes (...) államideál a proletárdiktatúra állama, amely jelentőségében a francia forradalommal felér, és amelynek előkészítésében Marx és Lenin irodalmi munkássága Montesquieu hatásával joggal állítható párhuzamba (...)”*⁵² Látni kell azonban, hogy Magyary ezeket a megoldásokat *„kizárólag a technokrata szakember szemüvegén át vizsgálta, s az európai kontinens »cselekvő államait« mintaszerűen megvalósító bolsevik, fasiszta és nemzetiszocialista megoldásokban saját, alapvetően amerikai ihletettségű államtudományi rendszere kiteljesedését látta (...)”*⁵³

Magyary a fentebb ismertetett megállapításokkal mindazonáltal veszélyes vizekre evezett, és ha a jogpozitivizmus álláspontja nem is mindenre jelent gyógyírt, a jogállami minta megkérdőjelezése az 1940-es évek elején több mint pikáns. Hozzá kell tenni persze, hogy az adott kor politikai, jogi és társadalmi atmoszférájába ágyazottan némiképp talán érthető Magyary *ars poeticája*, amellyel a jogbiztonság uralta erőter primátusát kétségbe vonta. Még az egyik legnagyobb pozitivistá jogtudós, *Hans Kelsen* is kellenetlenül szögezte le, hogy a polgári társadalom dinamikája, amely hosszú évszázadok után az alkotmányosság–

⁴⁹ Magyary Zoltán: A közigazgatás és a közönség (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege). In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947 (Szerk. Lőrincz Lajos) – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 290. p.

⁵⁰ Hatos (1998), 77. p.

⁵¹ Verebélyi (2005), 395. p.

⁵² Saád (2000), 57. p.

⁵³ Saád (2000), pp. 12-13.

jogbiztonság–közbiztonság triásza⁵⁴ által uralt „kelepcébe” szorította a közigazgatás működését, csak egy szempontból bizonyult kétségtelenül sikeres játékosnak: „*a demokratikus ideológia terjedése sikerrel kendőzte el és tette elviselhetővé a hatalomnak való alávetettség realitását: „az állam a leghidegebb szörnyeteg minden hideg szörnyeteg közül. Hideg még a hazugsága is, és szájából a hazugság kígyózik elő: »Én, az állam vagyok a nép«.*”⁵⁵

Ma már tudjuk, hogy a Magyary által éppen hatékonysága miatt sokra tartott bolsevik, nemzetiszocialista és fasiszta rezsimek hatalomkoncentrációja, a „dolgozó nép” és az „egyedül tiszta faj” nevében való fellépésük hova vezetett. A külső jogalanyok a totális elnyomás következményeképpen sok mindent gondolhattak, de azt, hogy a „cselekvő állam” az övék, semmiképp. Bibó István később joggal állapíthatta meg, hogy a Magyary több írásában elérendő célként vizionált „*strong executive*” –ből, azaz erős végrehajtó hatalomból fakadó „túlságos hatalomkoncentráció morális és materiális destruáló hatása nagy erővel” jelentkezhett.⁵⁶

V. A KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ EMBEREK MAGYARY KORAI MUNKÁIBAN

Mint az a fentiekből kitűnik, Magyaryt már pályafutása korai szakaszában is élénken foglalkoztatta a közigazgatás és az emberek viszonya. A korabeli magyar közigazgatást többek között azért is illette kritikával, mert „*a magyar közigazgatás nehezen áttekinthető*” volt, „*s ez megnehezítette, hogy az emberek szolgálatában betöltse hivatását.*” A megye, a járás és a község területi beosztása „*az állampolgárok nagy részét is megfosztja attól az elemi jogától, hogy saját községének előljáróságával és annak önkormányzati felettes hatóságaival nehézség nélkül érintkezni tudjon*” - állapítja meg például „*A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*” című tanulmányában (1931).⁵⁷

Magyary a területi beosztás problémáit látva munkába fogott, és megbízta egyik tanítványát, Hantos Gyulát, hogy Teleki Pállal együttműködve alkosson meg egy tanulmányt, ennek lett az eredménye „*A Magyar közigazgatás területi alapjai*” (1931). Magyary az

⁵⁴ Kulcsár Kálmán: Jogszociológia – Vince Kiadó, Budapest, 2005, 120. p.

⁵⁵ Tattay Szilárd: Demokrácia és/vagy képviselő. A „képviseleti demokrácia” Hans Kelsen és Carl Schmitt elméletében. In: Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről – Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – ELTE Állam-és Jogtudományi Kara, Budapest, 2007, 370. p.

⁵⁶ Bibó István: Válogatott tanulmányok – Idézi: Verebélyi (2005)

⁵⁷ Idézi: Hatos (1998), 78. p.

alapvető hiányosságokat a következőkben foglalta össze: „Sok község, illetve város van, amelyeknek (...) hatásai öt-nyolc-tíz különböző városban vannak, így az adófizető állampolgár számára (...) mindegyik felkeresésére külön napot kell áldoznia, ami többszörös útiköltség és pénz-és idővesztés az állampolgárnak. (...) Mindez drágítja a közigazgatást, s árt jóségának, ami káros a nemzetre és annak polgáira, pedig a közigazgatás (...) azoknak az érdekében van.”⁵⁸

Sajnos a közigazgatás racionalizálását a kormánybiztosi megbízatása alatt még ebből a humánus szempontból sem sikerült kieszközölnie, még a Nemzeti Munkatervében lendületes politikát hirdető populista Gömbös Gyulával szemben sem, aki „kilátásba helyezte az államigazgatás és a közigazgatás átalakítását, hogy az a »nemzeti erők maximumát bocsáthassa a nemzet vezetőinek rendelkezésére« a nemzeti célok megvalósításához”, később azonban revideálta álláspontját.⁵⁹

Magyary Zoltán azonban a későbbiekben sem adta fel a haladásért folytatott küzdelmét. Elemi szinten fogalmazódott meg benne a gondolat: a közigazgatásnak az emberekért kell lennie. Magyary ennek a gondolatban a jegyében több tényfeltáró tanulmányt készített.

VI. AZ EMBEREK VÉLEMÉNYE A KÖZIGAZGATÁSRÓL ÉS A KÖZIGAZGATÁS ÁLTALÁNOS FELADATAI

„A közigazgatás a közönségért van. Ebben mindenki egyetért. Hogy azonban a közigazgatás a közönség számára mindazt nyújtja-e, amiért van, ebben a tekintetben a vélemény nem ilyen egyöntetű. Gyakran más a véleménye a közigazgatásról magának a közigazgatásnak és más a véleményük az embereknek.”⁶⁰ Magyary alaptézise, hogy a közigazgatás az emberekért van, célja az emberi szükségletek kielégítése, ezért szükségesnek tartotta vizsgálni, hogy a széles körű publikum mit is gondol a közigazgatásról. A külső jogalanyok a hétköznapiak során nem a szervezet egészével, hanem egyes közigazgatási szervekkel kerülnek kapcsolatba, ezért véleményük „nem is áll egyébből, mint abból, ami a véleményük arról a néhány szervről, amellyel érintkeznek, amelynek működéséről

⁵⁸ Hatos (1998), 78. p.

⁵⁹ Gergely Jenő: Gömbös Gyula, Elektra Kiadóház, Szombathely, 1999, 104. p.

⁶⁰ Magyary Zoltán: A ténymegállapító módszer a közigazgatásban - Idézi: dr. Görög Katalin: Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban (PhD értekezés) – Miskolc, 2009, 11. p.

*tapasztalataik vannak.”*⁶¹ „Az emberek zöme nem jogász és ezért a közigazgatást nem jogszerűsége, hanem eredményei szerint ítéli meg. Ezért kell a közigazgatásnak eredményeket elérnie. Az eredmények meghozzák a bizalmat, a szavak és a formák semlegesítik a tömegeket.”⁶² Tehát a közönség azt kívánja, hogy „a közigazgatás kiszolgálja, és hogy tudja, mi történik, és azt vele megértessék, felvilágosítsák, megnyugtassák.”

„Az állami akarat az önkormányzati közigazgatás szervein keresztül érkezik le a polgárokhoz.”⁶³ Az állami és önkormányzati igazgatás ténykedését azonban „a névtelen magyar, a man at the street (az utca embere) nem is tudja széjjelválasztani”⁶⁴, a „helyes szemlélet tehát az, hogy nem kétféle közigazgatás van, (...) hanem egy: a magyar, és azt kétféle szempontból lehet nézni: felülről, ez az apparátus szempontja, és alulról: ez a közönség szempontja.”⁶⁵ Az önkormányzat feladata ezért nem más, mint „az egész magyar közigazgatást az emberekhez közel vinni”⁶⁶ „A közigazgatás tevékenysége (...) arra irányul, hogy a népesség célját a közjó valóra váltásával előmozdítsa.”⁶⁷

VII. A KÖZIGAZGATÁSI SZOCIOLÓGIA ELŐFUTÁRA: TÉNYMEGÁLLAPÍTÓ TANULMÁNY A TATAI JÁRÁSRÓL

Magyary Zoltán szenvedélyes kutató profiljához hozzátartozott a statisztikai adatokkal alátámasztott empirikus kutatások és felmérések készítése is. Az Amerikában tett útja során „ez az érdeklődése elmélyült, amikor látta, hogy ott a közigazgatási környezet: az igazgatási szükségletek és teljesítmények feltárására alkalmazott ténymegállapító tanulmányok (fact finding survey) készítése a rutinfeladatok körébe tartozik. Hazatérve, intézetében meghonosította a műfajt, a módszeres helyzetfelmérés gyakorlatát.”⁶⁸

Magyary Zoltán a közigazgatás és az emberek viszonyát tovább vizsgálva egyik legmegbízhatóbb tanítványát, Kiss Istvánt kérte fel, hogy ténymegállapító szociológiai

⁶¹ Magyary Zoltán: A ténymegállapító módszer a közigazgatásban

⁶² Magyary Zoltán: Emlékirat államéletünk válásáról. Kézirat. – Idézi: Saád (2000), pp. 223-224.

⁶³ Magyary Zoltán: A közigazgatás és a közönség (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege). In: Szamel Lajos (Szerk.): A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947 – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988, 288. p.

⁶⁴ Magyary Zoltán – Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról – Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1939, 13. p.

⁶⁵ Szamel (1988), 288. p.

⁶⁶ Szamel (1988), 289. p.

⁶⁷ Kiss István: A közigazgatás népi alapjai és a közigazgatási reform. Idézi: Hatos (1998), 90. p.

⁶⁸ Saád (2000), 51. p.

módszerrel vizsgálja a közigazgatás eredményességét. Az USA-beli tapasztalatok felhasználása „*egyfelől szociológiai jellegű eredményeket is hozott, másfelől pedig alimentálta Magyarynak és (...) legközelebb munkatársának, Kiss Istvánnak szociológiai érdeklődését.*”⁶⁹ Meggyőződésem, hogy Magyary ezen grandiózus munkával vált igazán a közigazgatási szociológia egyik illusztris figurájává. Ahogy „*A közigazgatási adattárak*” című (Mámai Kiss István által 1944-ben írt) munka előszavában fogalmazott: „*Az élet végtelen változás. Két tojás nincs egyforma. Még kevésbé két ember, két ház, két birtok, két falu. A közigazgatás csak úgy lehet közel az élethez, ha ezt a változatosságot tudomásul veszi és ismeri. A jogszabály éppen ellenkezőleg jár el, amikor csoportosít, összevon, sematizál. (...) A közigazgatás a »jogállam« eszmekörében (...) a jognak, a normának mindenhatóságában való hittől abba az egyoldalúságba esett, hogy elhanyagolta a tényeket, amelyek az emberek kaleidoszkópszerű változatosságát okozzák.*”⁷⁰ Úgy gondolom, hogy a Magyary Zoltán és Kiss István nevével fémjelzett munkával sikerült némileg pótolni ezen hiátust. Legalább olyan korszakos jelentőséggel bírt ezen probléma felismerése, mint korábban az a Max Weber-i gondolat, amely szerint „*a jog társadalmilag kötött*”, azaz metajurisztikus, jogon túli tényezők is kondicionálják.⁷¹

E kutatás eredményeképpen született meg Kiss István „*A magyar tanyai közigazgatás- A tanyapolitikai vázlata*” (1932) című tanulmánya. Szintén a ténymegállapító módszerrel készített tanulmányt Kiss István 1935-ben: „*A Csongrád megyei város közigazgatása*” egy komplett várost vizsgált különböző dimenziók mentén. *Hatos Pál* tanulmányában megállapítja, hogy Magyary Közigazgatás-tudományi Intézete, nem nevesítve bár, de a chicagói iskola szociológiai módszereit követte, mellyel a döntéshozók munkáját kívánta megkönnyíteni az információszolgáltatás révén.⁷²

Magyaryék következő, nagy kaliberű kutatása a tatai járás közigazgatását vette górcső alá. „*(...) a községek közigazgatási hatásköre meg van osztva a helyhatóság és a járási főszolgabíró, mint elsőfokú közigazgatási hatóság között. (...) Mivel a főszolgabírónak több községe van (...), célszerűnek látszott a ténymegállapító tanulmány tárgyául nemcsak egy*

⁶⁹ Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 415. p.

⁷⁰ Idézi: Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (Szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából – Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988, 229. p.

⁷¹ Kulcsár (2005), 52. p.

⁷² Hatos (1998), pp. 87-88..

*nagyközséget, vagy egy kisközséget, vagy körjegyzőséget választani, hanem egy egész járást, amelyben nagyszámú község és mindenféle községi változat megtalálható. (...) A választás a tati járásra esett.”*⁷³

A tatai járás mellett több érv is szólt. „A nagyobb járások közé tartozik (71.000 lélek), (...) aránylag magas színvonalú kulturális és közegészségügyi tekintetben.” Komplex képet mutat mind etnikai (magyar, német, szlovák lakosság), mind vallási (katolikus, evangélikus, református, zsidó), mint foglalkozási (mezőgazdaság, erdőszet, ipar, bányászat) tekintetben. A járás területén található több hitbizomány (a legnagyobb a gróf Esterházy Ferenc nevéhez köthető tatai hitbizomány).⁷⁴ „(...) a járás területére esik a magyar Ruhr-vidék, a négy bányaközség, Tatabánya, Alsógalla, Felsőgalla és Bánhida.” A vizsgálat a közigazgatás és az emberek viszonyán túl tehát kiterjedt a társadalmi és/vagy gazdasági presztízstüket tekintve befolyásos természetes és jogi személyekre is.⁷⁵ (A nagytökéket a Magyar Állami Kőszénbányák Részvénytársaság, azaz a MÁK Rt. képviselte.)⁷⁶ Szaniszló József véleménye szerint „A járás kiválasztásában annak tárgyi adottságain kívül feltételezhetően (...) szerepet játszott az is, hogy (...) Magyarnak nem volt nehéz észrevennie, hogy éppen szűkebb páttriája mennyire megfelel a célzott vizsgálatokhoz szükséges (...) feltételeknek. Nyomatékolhatta döntését a járás viszonylagos közelsége Budapesthez, (...) s nyilván néhány (...) innen származó személyes kapcsolata is.”⁷⁷

A vizsgálatokat 1936 júliusában kezdték meg. „A tatai járásban végzendő vizsgálat mind tér- és időbeli volumene, mind sokrétűsége okából meghaladta egyetlen kutató erejét, ezért kivitelezésére Magyary munkacsoportot szervezett s annak közvetlen (...) irányítását, tagjai munkájának koordinálását a ténymegállapító vizsgálatokban (...) Kiss Istvánra bízta.”⁷⁸ „A munkát a Közigazgatás-tudományi Intézet tanársegédei és e célra beosztott vagy felkért szakemberek (tisztiorvos, geográfus, szociográfus, etnográfus, mérnök, történész)

⁷³ Szamel (1988), 294. p.

⁷⁴ Hitbizomány: a hanyatlásnak indult földesúri, illetve hűbéri rendszerek sajátossága. Lényege, hogy a hitbizomány révén az átalakulást követően is a család régi állását és tekintélyét akarták biztosítani. A korszakban jelentősége inkább abban állt, hogy a tehetősebb úri osztályok képviselőinek életvitelét segítette. – Forrás: A Pallas nagy lexikona, <http://mek2.niif.hu/00000/00060/html/001/pc000170.html> (Letöltés: 2009. 10. 25.)

⁷⁵ Az érveket felsorolja: Szamel (1988), pp. 294-295.

⁷⁶ Hatos (1998), 91. p.

⁷⁷ Dr. Szaniszló József: A Magyary-iskola és háború utáni sorsa – Közigazgatástudománytörténeti visszapillantás, Verzál Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1993, 38. p.

⁷⁸ Szaniszló (1993), 38. p.

végezték”, több hónapot töltve a helyszínen. A feldolgozást statisztikai táblázatok, térképek és grafikonok segítségével végezték.⁷⁹

A földrajzi szempontok megvizsgálását követően rövid történeti áttekintést tettek. „Feltárták az Esterházy-hitbizomány szerepét a nemzetiségi telepítésekben, valamint a járás területének és határainak történeti-politikai kialakulását”, levonva a következtetést, hogy „olyan községek is kerültek a járásba, amelyek (...) más központok felé gravitálnak.” (Ilyen pl. Gyermely és Szomor, melyek gazdasági kapcsolataik miatt főleg Budapest és Zsámbék irányába gravitálnak.⁸⁰) A demográfiai analízis sokrétűen vizsgálta a járás lakosságát: a népsűrűség, a nemek, az életkor, a keresők és az eltartottak aránya szerinti, az anyanyelvi, vallási és foglalkozási ráta, a népmozgalom, a kereseti, illetve megélhetési lehetőségek, a lakáshelyzet, továbbá az egészségügyi és szociális ellátottság dimenziói mentén. Mindezt követően a járást közigazgatási szervezeti, működési és anyagi ellátottság szempontjából elemezték.⁸¹ „Magától értetődik, hogy a közigazgatás jelenségeit, legyenek azok akár szervezeti, akár működés-vagy költségbeliek, igyekeztünk az élet adottságaival minden vonalon korrelációba hozni. A közigazgatás és a közönség egymásra hatásának a tényeit és erősségét tudtuk így a társadalmi tudományokban elérhető legnagyobb szabotossággal kimutatni.”⁸² Nézzük meg hát, milyen eredményekre jutott ezen módszer alkalmazásával Magyary és kutatóstábj!

VII. 1. A TATAI JÁRÁS MEGOLDANDÓ PROBLÉMÁI⁸³

A kutatómunka eredménye: egy átfogó ténymegállapító tanulmány, mely addig nem látott precizitással tárta fel „a tatai járás közigazgatásának keresztmetszetét, (...) részletes feltárását, röntgenszerű átvilágítását. (...) Állítások helyett megállapítások, becslések és feltevések helyett tapasztalati adatok sorakoznak és azokból indukcióval nyert értékítéletekre törekedtünk.”⁸⁴

A diagnózis végén számos orvoslásra szoruló tünetet sikerült feltérképezni. Az egyik legfőbb probléma abban állt, hogy „a közigazgatás alsóbb és felsőbb fokozatainak együttműködése tökéletlen, amiért ma a felelősség a hatáskörök megosztásánál fogva mindig

⁷⁹ Szamel (1988), 295. p.

⁸⁰ Magyary – Kiss (1939), 333. p.

⁸¹ Hatos (1998), 91. p.

⁸² Idézi: Csuth-Gáspár (1988), 293. p.

⁸³ A fejezet forrása: Magyary – Kiss (1939), pp. 351-373.

⁸⁴ Magyary- Kiss (1939), 333. p.

a magasabb fórumot terheli.” A szervezeti kérdések meghaladják a járás hatáskörét, de a felettes hatóságok helyi ügyeknek tekintik azok megoldását és csak akkor foglalkoznak velük, ha a kezdeményezés alsóbb fokról indul. A közigazgatási iniciativa azonban kifejezetten, az alsóbb fokú szervek nem kezdeményezők.

A hivatalos közigazgatási személyzet kiválasztásánál túl domináns a nepotizmus, a rokonok és családtagok előnyben részesítése a jegyzői állásnál, illetve a jegyzői poszt megüresedése esetén csak járásbeli utánpótlásból választhatnak. *„A vármegyéknek és főleg az alispánnak, a főispánon keresztül pedig a belügyminisztériumnak azonban módjában volna ilyen helyzeteket figyelmére méltatni és vannak eszközei annak megszüntetésére.”* A közigazgatás reformjának gyakran akadályozója a tisztviselők kritikával szemben fennálló érzékenysége.

Szervezeti hiányosságokat a szakigazgatás esetében is diagnosztizáltak, például az orvosi és állatorvosi körök beosztásánál. Itt nagyobb aránytalanságokat is tapasztaltak. Felmerült még, hogy a *„csendőrségi területi beosztás a járási határbeosztáshoz szintén kevésbé alkalmazkodik.”*

Az ún. jogszabály-infláció azt eredményezte, hogy az egyre terebélyesedő közigazgatási joganyag kazuisztikussá, túlszabályozottá és átláthatatlanná vált. *„Olyan számban jelennek meg és korábbi jogszabályokat oly mértékben módosítanak, hogy a jogszabályok közül az érvényes jognak kikeresése, ami az alkalmazás feltétele, több időt kíván, mint amennyivel a közigazgatás közegei napi munkájuk közben rendelkeznek. Az érvényes jogszabályok megállapításához olyan terjedelmű jogszabálygyűjteményekre (...) van szükség, amelyek a közigazgatásnak, legalább az alsó fokokon, nem állanak rendelkezésére.”*

*„A tatai járás példáján részletesen kimutattuk, milyen nagy mértékben tér el egymástól az, amit a jogszabályok előírnak és az, ami abból megvalósult. Sajnos, sok minden nem érhető el a jog eszközével.”*⁸⁵ Ezzel Magyary napjaink egyik központi jogszociológiai kérdését veti fel, nevezetesen a jog hatékonyságának problémáját. *„A jog hatékonyságának első feltétele (...) a jog alkalmassága az adott cél elérésének segítésére, a szabályozni kívánt probléma megoldásában való sikeres közrehatása.”* Max Weber érzékletes példájával: *„a szoptatós*

⁸⁵ Magyary Zoltán: Miért van szükség a közigazgatás reformjára? (1941)

*anyáknak a munkahelyről való távolmaradását elrendelő jogszabály esetén kevesebb gyermek hal ugyan meg, de a jogszabály csak a távolmaradást rendelheti el, és nem a gyermekhalandóság csökkenését.”*⁸⁶

VII. 2. A KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZÖNSÉG KAPCSOLATA A TATAI JÁRÁSBAN

A közigazgatás és az emberek kapcsolatát a ténymegállapító tanulmányban Magyary a továbbiakban négy jellemző mentén csoportosította.⁸⁷

Az első fokmérő az önkormányzat értéke. A közönségnek a közigazgatásban való részvétele a törvényhatósági önkormányzat révén biztosított, de ennek a lehetőségnek számos korláta van. A közvetlen választás elve a községi képviselőtestület tagjainak, a községi bírónak és az esküdteknek a választásánál jut szerephez. A korban ez a cenzus miatt az állampolgároknak nem túl nagy hányadát érintette. Magyary kénytelen volt megállapítani, hogy a közönségnek a közigazgatással való illetén kapcsolata laza. További probléma, hogy a képviselőtestület választott tagjai munkájukat nem a tőlük elvárható gondossággal végezték. Ezen a ponton Magyary felveti a két választás közötti ciklusra vonatkozóan a képviselők intenzívebb „felelősségre vonását” a beszámolók formájában, a választók azonban inkább passzív hallgatásba burkolóznak, amit Magyary a XIX. századi liberalizmus végletekig erőltetett individualizmusával és a virilizmus még mindig létező intézményével magyaráz. „(...) nem kis szerepet játszott a nagybirtok (Esterházy-féle hitbizomány) és a nagytőke (Magyar Általános Kőszénbánya Rt.) bénító prioritása, mely a múlt századból itt felejtett társadalmi szemlélet legszélsőségesebb formájában, a virilizmusban juttatta érvényre a lakosság kívánalmainak semmibe vétele árán önös célokat szolgáló akaratát.”⁸⁸ „A MÁK akarata a községi képviselőtestület, elöljáróság és a jegyző választásában döntő. Ugyanígy a községi költségvetés és a pótdó megállapításában, valamint minden képviselőtestületi határozatban”- fogalmaz Magyary a Közigazgatás és az emberek című tanulmányban.

A második dimenzió a közigazgatás működése kívülről szemlélve. Az ember számára elsődleges prioritás szükségleteinek kielégítése, megélhetésének biztosítása. A közigazgatás azonban kevés adattal rendelkezik és így nehézségekbe ütközik az egyes társadalmi osztályok

⁸⁶ Kulcsár Kálmán: Jogszociológia, Vince Kiadó, Budapest, 2005, 288. p.

⁸⁷ Magyary Zoltán: A közigazgatás és az emberek, pp. 351-373.

⁸⁸ Szaniszló (1993), 40. p.

presztízsének megítélése. Magyar a közigazgatás munkáját ily módon segítettő bízta meg Fél Editet, a Magyar Nemzeti Múzeum munkatársát, hogy Kocs község néprajzi monográfiájának megírásával.⁸⁹ Magyary 1939-es tanulmányában azt vizsgálta, hogy melyek a közigazgatás határai: „*mivel foglalkozik és mivel nem, mire van befolyása és mire nincs, mire elég erős és mire gyenge, és ha gyenge, ki nálánál erősebb.*” Ebben a kategóriában is sikerült kimutatni a MÁK Rt. meghatározó szerepét.

A harmadik vizsgálódási szempontot a közigazgatás mulasztásai képezték. A mulasztást a vizsgálat a közönséggel szemben állapította meg és nagy arányú differenciát vélt felfedezni az egyes községek között. „*Az egyik község rendes és tiszta, a másik nem. Az egyik község háza (...) ízléses, a másik nem. Az egyik községnek van jó kútja, orvosi lakása stb., a másiknak nincs. Az egyik jegyző fásított, gyümölcstermelést vagy baromfitenyésztést vezetett be, (...) a másik ezt elmulasztotta. Ami az egyik helyen lehetséges volt, (...) másutt is lehetséges volna, ha a jegyző törődne vele.*” A különböző szervek összeadódó mulasztásai teszik ki a közigazgatás mulasztásait, amely az emberek véleményformálásának egyik döntő motívuma. Magyary vázolja azon feladatokat, amelyek nemzeti vagy szociális szempontokból kiemelt fontosságúak, mert ebben a körben a legnagyobb a közigazgatás mulasztása. „*Ilyen a népbetegségek elleni küzdelem, a gyermekhalandóság, az egyke vagy egyse leküzdése; annak kikutatása, miért van egy községben feltűnően sok hülye vagy golyvás? Ilyen a katonai emberanyag kikutatása, a nép lakásjavítására való törekvés. (...) Mindez olyan szakértelmet kíván, amivel az egész községben gyakran senki, és egy járásban is esetleg senki sem bír de a közigazgatás meg tudja mindennek a szakértőit és rendszerint a költségeit is szerezni.*” A feladatok teljesítését le is osztja: a szakszervek és a magasabb szervek feladatává teszi mindennek a biztosítását.

A negyedik kategóriába az önkormányzat hivatásának kérdése tartozik. A magasabb szinten szerveződő állami és önkormányzati döntések a községi hatóság csatornáján keresztül jutnak el a lakossághoz. Itt is felvetül azonban az a probléma, hogy a magasabb szerveken túl a helyi szervek sem ismerik az emberek hétköznapi szükségleteit. Ráadásul a különböző hatóságok a saját szempontjukból szemlélik a szabályozási mechanizmusokat, nincsenek azonban figyelemmel a „konkurens” hatóságok rendelkezéseire, akik megint csak a saját szemüvegükön keresztül szemlélik a szabályozási kritériumokat. A törvényhatóság és a

⁸⁹ Szaniszló József: Magyary munkaközössége. Idézi: Saád (2000), 283. p.

község, melynek pedig kötelessége lenne a normák összehangolása, gyakran paragrafus-automatává válik, az eredményesség helyett a jogszerűséget állítva centrumba. Alulinformáltságuk mellett nincs meg bennük a kezdeményezési készség. „(...) nincs, aki az egész embert, az embereket, a közönséget képviselje. A tisztiorvos az embereknek a testét, a pap a lelkét, a tanügyi igazgatás a szellemét, az állatorvos a lovát és a tehenét, a gazdasági felügyelő a mezőgazdaságát, az erdész az erdejét, (...) a pénzügyi közigazgatás a zsebét nézi. Az emberek azonban (...) látják ezt a töredékességet és a torzót, amely ezekből a részletekből kiadódik, ezért szkeptikusak, bizalmatlanok, sokszor elzárkózók a közigazgatással szemben.” A helyhatóságok feladata mindebből következően az emberek szakszerű és céltudatos képviselője.

VII. 3. A TATAI MINTAJÁRÁS

Magyary a Közigazgatás és az emberek című munkájával elvégezte a tatai járás átfogó vizsgálatát, „azonban önmagát tagadta volna meg, ha ezzel lezártnak tekinti a »tatai ügyet«. (...) A bajok ismerete birtokában (diagnózis) nyomban hozzálátott azok orvoslásához (terápia) azzal a nyíltan hirdetett céllal, hogy olyan közigazgatási mintajárást teremt, amelyben a közigazgatás már nem adósa az embernek.”⁹⁰ Magyary megfogalmazásában a mintajárás révén az elérendő cél a jövőben az lesz, hogy a közigazgatás „a közösségnek élettársa és támasza legyen”.⁹¹ Más megközelítésben: „Amely járásnak legkevesebb adóssága van a közönséggel szemben, az mintajárás.”⁹²

A tatai vizsgálat eredményei a kérészéletű Táj-és Népkutató Központ 1938 őszén rendezett kiállításán az ország egész közvéleményéhez eljutottak. A kiállítást térképek, diagramok, statisztikai táblázatok és a tatai járásban készített felvételek illusztrálták.⁹³ A kiállítást Teleki Pál gróf nyitotta meg, aki ekkor az Imrédy-kormány vallás-és közoktatásügyi minisztere volt. A magyar arisztokrácia sérelmezte, hogy a kiállítás a maga valóságában mutatta be az abnormális magyarországi birtokviszonyokat, ezért Teleki hamar visszavonta a kiállítás meghosszabbítására adott engedélyt.⁹⁴ A kiállítás bezárásából valóságos botrány lett,

⁹⁰ Szaniszló (1993), 41. p.

⁹¹ Magyary: A közigazgatás és a közönség, 298. p.

⁹² Magyary Zoltán: A Táj-és Népkutató Központ rövid fennállásának története, idézi: Saád (2000), 207. p.

⁹³ Hatos (1998), 93. p.

⁹⁴ Vigh Károly: Ismeretlen fejezetek Teleki Pál életéből, Századvég Kiadó, Budapest, 2001, 19. p.

a Képviselőházban interpellációk hangzottak el, a Népszava pedig vezércikkben foglalkozott a fiaskóval.⁹⁵

A tatai felmérés számos gyakorlatban is megmutatkozó eredménnyel járt. Magyaryak sikerült elérnie a belügyminisztériumnál Tata és Tóváros egyesítését, ezzel kezdetét vehette a két község várossá való fejlődése. A községegyesítést követően a tóvároskerti községházán járási egészségházat alakítottak ki, amely a későbbi, ún. zöld keresztes egészségvédelmi hálózat alapjául szolgált. A községek döntő részét sikerült ellátni ivóvízzel (zöld keresztes kutak). Megindultak a műemlékvédelmi munkálatok: a tatai barokk plébániatemplom restaurálása, Fellner Jakab⁹⁶ szobrának felállítása és a harangtorony rendbehozatala. A piarista gimnáziumban helytörténeti múzeum létesült. Minden község bekötőúthoz és nagy többségben villanyhoz jutott. A járási főszolgabíró, Reviczky István segítségével felállították a járási parasztgazda fiatalság számára a Tatai Népfőiskolát és a Tatai Önálló Gazdasági Iskolát, amely a szövetkezeti gondolat egyik közvetítőjévé vált. Tatán diákszállót létesítettek. Elkészült a járás talajtani térképe, „*dr. Csiky János agrokémikus vezetésével a fajtakiválasztási és műtrágyázási kísérletek már az első évben (...) fényes eredménnyel jártak.*”⁹⁷ Minden községbe csapadékmérő készülékeket telepítettek, Tatán és Bánhidán pedig időjárás-vizsgáló állomás létesült.⁹⁸

VII. 4. A GESZTESI SZÖVETKEZETI MINTAJÁRÁS

A tatai mintajárás kialakításának a Tatai-medencén túlmutató következményei is lettek. A termelésfejlesztő körzetek kialakítása „*rövidesen átterjedt a szomszédos gesztesi járásra is. Nagy segítséget jelentett itteni meghonosításukban az, hogy Magyarynak sikerült megszereznie a Hangya Szövetkezeti Központ erkölcsi és (...) anyagi támogatását és magáévá tenni azt a gondolatot, hogy az eredetileg csak közigazgatási mintajárás kialakítására indított törekvést párhuzamosan kísérje egy szövetkezeti mintajárás megteremtésére irányuló törekvés is. Ez utóbbi (...) ugyancsak kiterjedt már a gesztesi járásra is: A Hangya Szövetkezet szinte robbanásszerűen terjeszkedett a két járásban, s adott az ottani gazdasági, szociális és*

⁹⁵ Hatos (1998), 93. p.

⁹⁶ Fellner Jakab (1722-1780) a késő barokk építészet nagy hatású magyarországi mestere, akinek jelentős része volt Tata, Pápa, Eger és Veszprém városképezésének kialakításában – Forrás: <http://www.tata.hu/varosunk/hirestatai/fellnerjakab/2269> (Letöltés: 2009. 10. 26.)

⁹⁷ Magyary Zoltán: Miért van szükség a közigazgatás reformjára? (1941)

⁹⁸ Az eredményeket felsorolja: Hatos (1998), pp. 94-95., Szaniszló (1993), pp. 41-42.

*kulturális életnek szövetkezeti jelleget. A többirányú munka összehangolására Komárom Vármegyei Szövetkezeti Mintajárási Bizottság néven koordináló szervezet is létesült.”*⁹⁹

VII. 5. A SZOCIÁLIS KÉRDÉS MEGOLDATLANSÁGA

Magyary felismerte, hogy a XX. század első felének egyik legnagyobb, XIX. századból örökölt problémája a munka szociális kérdésének kezelése volt. A XIX. század folyamán *primus inter pares* szerepre szert tett a sokunk által dickensi illusztrációkkal terhelt kapitalizmus, amely a gazdasági fejlődést „a magánvállalkozások versenyére, a tőkére, munkára, profitra alkalmazta. (...) a korai vagy »klasszikus« kapitalizmus, melynek embertelensége és igazságtalansága minden mértéket felülmúlt.”¹⁰⁰ A XIX. és XX. század fordulóján a tőkés társadalom monopolizálódásával új gazdasági és társadalmi viszonyok gyökeresedtek meg. Ezzel párhuzamosan vált atavisztikussá az a szabad vállalkozókra és individuális gazdasági rendre méretezett jogi szabályozás, amely a XIX. századot uralta. Roscoe Pound szavaival élve: ezen változások következtében a „mai ipari társadalom már mást követel.”¹⁰¹ A változások anakronisztikussá tették tehát a „liberálkapitalista kódexek”¹⁰² passzusait. Szertefoszlott a „laissez faire – laissez passer” ködkép uralta, individuális attitűdökkel átítatott szabad versenyek kapitalizmus álma, amelynek fő mondanivalója volt „a kereslet és kínálat automatikus szabályozódása”, a szabad kereskedelem és ipar intézményeinek önszerveződő, állami tutela nélküli létrejötte, amelyek „mind tökéletesebbek és fontosabbak, mint az aprólékos állami beavatkozás aprólékos eredményei.”¹⁰³ Somló Bódog szavaival élve: a manchesteri típusú liberalizmus rekvizitumai egy időre az elavult politikai lomtárba kerültek.¹⁰⁴ „Az állam beavatkozása egyre nagyobb körre terjed. (...) Növekvő állami szabályozás (...) ez a fejlődés iránya.”¹⁰⁵ Somló gondolatához persze hozzá kell tenni, hogy sosem szabad önértéknek tekinteni azt a Kelsen félreértelmezésével Roscoe Pound által konstruált „Midász király-hasonlatot”, miszerint minden, amihez Midász király hozzáért, arannyá változott és minden, amihez az állam hozzáér, az joggá változik.¹⁰⁶ Mai

⁹⁹ Szaniszló (1993), 42. p.

¹⁰⁰ Takács Péter (Szerk.): Államelmélet I. – Szent István Társulat, Budapest, 2009, pp. 290-291.

¹⁰¹ Kulcsár (2005), 42. p.

¹⁰² Szigeti – Takács (2004), 61. p.

¹⁰³ Somló Bódog: Állami beavatkozás és individualizmus – Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1907, 172. p.

¹⁰⁴ Somló (1907), Előszó, III. oldal

¹⁰⁵ Somló (1907), 192. p.

¹⁰⁶ Takács Péter: Államtan – Fejezetek az állam általános elmélete köréből – Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara, Budapest, 2010, 34. p.

jogfogalmunknak inkább az a mentalitás felel meg, amely szerint „a közigazgatás sem a törvény ellenében (*contra legem*), sem megfelelő törvényes alap nélkül (*praeter* vagy *ultra legem*) nem avatkozhat be az egyéni magánszférába”,¹⁰⁷ de a Magyary korának problémáira az adekvát reakció az állami beavatkozás mértékének növelése volt. Ahogy Magyary fogalmazott: „a gazdasági élet az állami beavatkozást (...) nem csak tűri, hanem kívánja is.”¹⁰⁸ A nagy gazdasági világválságot (1929-1933) követően az állami beavatkozás igazi Kánaánját élte, nem csak a hivatásrendi diktatúrákban, de olyan országokban is, mint Franciaország, Ausztria vagy Nagy-Britannia.¹⁰⁹

A fentiekkel is összhangban szükségessé vált az egzisztenciálisan kiszolgáltatottá vált „dolgozó tömegek” érdekében történő fellépés, mind a jogtudományi jogfejlesztés, mind az effektív törvényhozás terén. A tudomány képviselőinek frontján elsőként *Adolf von Harnack* járult hozzá a szociális kérdés problémájának kidolgozásához, amikor az 1899/1900-as tanév téli szemeszterében átfogó előadássorozatot tartott a berlini Humboldt Egyetem hallgatói számára a kereszténység lényegéről. Transzcendentális elemekkel tarkított utolsó előadásában azt vizionálta, hogy a szociális kérdés a jövőben központi problémává válik: „A történelem folyamán (...) feltárult egy olyan terület, amelyen a keresztény testvéri érzületnek egészen új formájában kell megnyilvánulnia ahhoz képest, amit a korábbi századok felismertek és megtettek - a szociális kérdésről van szó. Ez hatalmas feladatot jelent, s amennyiben eleget teszünk neki, örömtelibb választ adhatunk a legmélyebb kérdésre, az élet értelmének kérdésére.”¹¹⁰

Magyary ehhez a szociális kérdésekről zajló diskurzusokhoz kívánt hozzájárulni, természetesen a weberi „tudomány mint hivatás” teória jegyében (mellőzve a fentebb tapasztalható transzcendens momentumokat.) Amikor Magyary a „dolgozó tömegeknek az állami életbe való cselekvő bekapcsolásáról” értekezett, az 1930-as évek társadalompolitikai

¹⁰⁷ Péteri Zoltán: A jogállamiságról. In: Magyar Tudomány, 1989/9. szám, 730. p.

¹⁰⁸ Magyary Zoltán: Államéletünk válsága – Különlenyomat az „Egyedül vagyunk” 6. számából – Budapest, 1939, 11. p.

¹⁰⁹ A témát részletesen tárgyalja: Rab Virág: Mi lesz Európa sorsa? – A felzárkózás lehetőségei és korlátai az I. világháborút követően; Kaposi Zoltán: Gazdaságpolitikai modellek az 1920-as években. In: Rubicon, 2008/2-3. szám – Franciaországban például a *Léon Blum* vezette népfrentkormány (1936. június - 1937. június) igyekezett államosítani a fegyvergyártást, illetve csekélyebb mértékben nacionalizálni az egyéb, kisebb jelentőségű ágazatokat. Forrás: M. Szebeni Géza: A francia kereszténydemokrácia történetéről. In: Múltunk, 2007/3. szám, 189. p.

¹¹⁰ Kovács György: Protestantizmus és kapitalizmus: magyar gazdaság-és esztörténeti tanulságok (PhD-értekezés) – Szeged, 2010, 136. p.

megoldásai közül az ún. korporatív társadalom megteremtésére tett kísérletet analizálta.¹¹¹ A korporativizmus modellje a fasiszta Olaszország gyakorlati javaslata volt az olasz gazdaság problémáinak megoldására. *Mussolini* diktatúrája ugyanis már nem elégedett meg a *John Maynard Keynes* brit közgazdász által megálmodott, állami beavatkozással operáló, szabályozott, ám alapvetően piacgazdasági mechanizmusokban gondolkodó modelljével. Hatalomra kerülését követően egy rövid, átmeneti periódusban az olcsó és be nem avatkozó állam eszményképét hirdette, de hamar szakított ezen koncepcióval.¹¹² 1933 novemberében tartott beszédében közölte, hogy a „szuperkapitalizmus” mindent és mindenkit uniformizálni kívánó mentalitása „*egyenest az állam karjaiba veti magát*”, ezért szükségessé válik az állami beavatkozás.¹¹³ A korporativizmus *de facto* a munkások, a vállalkozók, az állam és a fasiszta párt funkcionáriusainak összefonódását jelentette minden vállalatnál és az államigazgatás minden szegmensében.¹¹⁴

A korporációk létrehozása Magyary interpretálásában azzal az előnnyel járt, hogy „*azok a fizikai munkások, akiket az állam eddig csak ötévenként egyszer, a parlamenti választások alkalmával érdekelt, a munka új szervezete útján az állam aktív részeivé lesznek, aminek napról napra állandóan tudatában vannak és így a kívülállókhoz tartozókká lettek*”¹¹⁵ - fejtette ki a „Közigazgatás - szociális igazgatás” című tanulmányában. Persze mint minden problémát, ezt is egy átfogóbb komplexum felől nézve közelítette meg, amikor az alkotmányos reformok szükségességének narratívájába ágyazva tárgyalta azt. A szociális fejlődés is csak akként biztosítható, hogy „*a nemzet legfőbb szervei a nemzet egész erejével a nemzetért való legeredményesebb cselekvésre képesek legyenek. A tudomány és tapasztalat mai állása szerint ki kell küszöbölnünk az alkotmányból azokat a megoldásokat, amelyek a cselekvőképességet bénítják és beiktatni azokat, amelyek azt fokozzák és a súrlódási energiavesztést csökkentik.*”¹¹⁶ A szociális igazgatás a közigazgatás monstrumának kicsiny szeleteként csak a tünetek sziszifuszi és felületes kezelésére lehet képes, ezért csak egy új minőségű állam helyezheti új alapokra a közigazgatás és az emberek szociális dimenzióinak egyes aspektusait.

¹¹¹ Hatos (1998), 84. p.

¹¹² Ormos Mária: Változás és állandóság Mussolini eszmevilágában. In: Rubicon, 1997/10. szám, 6. p.

¹¹³ Ormos Mária: Mussolini. Politikai életrajz – Kossuth Könyvkiadó, 1987, 265. p.

¹¹⁴ A korporációs szervezési módokról bővebben értekeznek: Berend T. Iván: A modern gazdasági rendszerek „laboratóriuma”. In: História, 2004/8. szám

¹¹⁵ Magyary Zoltán: Közigazgatás – szociális igazgatás. In: Mártonffy Károly (Szerk.): A mai magyar szociálpolitika – Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai – Budapest, 1939, pp. 106-107.

¹¹⁶ Magyary (1939), 109. p.

E ponton Magyary a már ismert tézist hangoztatja: az elérhetetlen utópiának tekintett jó minőségű közigazgatásból realitást kell kreálni, hogy „a közigazgatás az embereket az eddigi közigazgatásnál jobban ismerje, életükhöz legyen közelebb, az embereket saját hivatali ügykörének megfelelően ne parcellázza, hanem életviszonyaikba organikusan kapcsolódjék bele, ne csak a közigazgatás működésének jogszerűségével, hanem annak eredményességével is törődjék. És ha az állam berendezését úgy átalakítjuk, hogy az executiva megkapja cselekvésének kedvező feltételeit, akkor az állam képes lesz arra, hogy ne csak a tüneteket kezelje, hanem az okokat is megváltoztassa. Ebben a XX. századi államban nem szociális közigazgatás lesz, hanem a közigazgatás lesz szociális.”¹¹⁷

VII. 6. A KOMÁROMI SZOCIÁLIS VÁRMEGYE

A tatai mintajárásban elért eredmények hatására Magyary és intézete egy nagyobb volumenű vállalkozást is megindított. Az 1938. november 2-án a bécsi Belvedere palotában kihirdett első bécsi döntés¹¹⁸ eredményeképpen hazatért dél-felvidéki területek közigazgatási rendezésével helyreállt a történelmi Komárom vármegye egysége. A visszacsatolt négy csallóközi járással gyarapodott és újjászervezett Komárom vármegye alispánja az a *Reviczky István* lett, aki a tatai járás főszolgabírójaként segítette a tatai mintajárás kialakítását.¹¹⁹ A vármegye égisze alatt folytatott szociális tevékenység fundamentumait a közjóléti alapok és közjóléti bizottságok létesítéséről szóló 198.000/1937. B. M. sz. rendelet fektette le. 1938 óta a Belügyminisztérium és a megyék ez irányú munkájából a vármegyei szociális tanácsadók is kivették a részüket, így belügyminiszteri utasításra megalakultak az ún. vármegyei közjóléti szövetkezetek.¹²⁰

A diagnózis és a terápia fentebb ismertetett módszerét Magyary a vármegye kérésére minden községre kiterjesztette. A szociális vármegye kialakításának gondolata „*azt a változást akarta szimbolizálni, amely a történelmi múltú alkotmányvédő vármegyének új alapot, lakosai boldogulását elősegítő, szociális tartalommal telítődött hivatást adhat.*”¹²¹ A munka 1939 decemberében kezdődött, eredménye pedig már 1940 szeptemberében megszületett.

¹¹⁷ Magyary (1939), 110. p.

¹¹⁸ A döntés diplomáciai háttérével behatóbban foglalkozik: Réti György: Budapest – Róma Berlin árnyékában - Magyar-olasz diplomáciai kapcsolatok 1932-1940 – ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 1998, pp. 142-145.

¹¹⁹ Szaniszló (1993), 42. p.

¹²⁰ Erődi-Harrach Béla (Szerk.): Szociális Szemle, III. évfolyam 1-3. szám, 1942. január-március, 57. p.

¹²¹ Hatos (1998), 95. p.

A vizsgálat statisztikai adatok segítségével és a megye összes családjáról felvett kartotékok felhasználásával készült. A felmérés mintegy háromszázezer embert érintett.¹²² „A felmérés tartalmazta a népsűrűséget, a népesség nemzeti, vallási és korcsoportok szerinti megoszlását, az iparforgalmi, kultúr-és mezőgazdasági népesség arányát, a fölbirtokmegoszlást, (...) a cselédek és munkások százalékos arányát, az állatállomány (...) számát, az önálló keresők, a földbirtokosok, a ház-és házrésztulajdonosok arányát, valamint a laksűrűséget is”. A tatai mintajárásban végzett felméréshez hasonlóan itt is az intézet munkatársai végezték az adatok helyszíni felvételét, majd az adatokat a térképre vetítve vált világossá „a rászoruló községek szociális problémáinak földrajzi megoszlása, a rászorultság jellege és foka.”¹²³ A családi kartotékok segítségével pedig sikerült a rászorultságot a családi egységekre is megállapítani. „A való élet összes fontos körülményeit, különösen a lélektani adottságokat, a cselekvéssel szemben várható reakciókat azonban statisztikai módszerekkel (...) feltérképezni nem lehet. Az intuíciónak mindig nagy szerepe lesz a szociálpolitikai munkában.”¹²⁴

A megoldás kieszközölése egy teljesen új szervezeti formát igényelt: egy olyan szervezetet, amely a vármegye ellenőrzése alatt „az új típusú, gazdasági tevékenységet igénylő feladatnak megfelelően, a bürokrácia szervezetrendszerétől függetlenül tud működni. Ez a szerv a Komárom Megyei Közléti és Gazdasági Szövetkezet lett. A szövetkezet a komáromi királyi törvényszék (...) által szabályosan kihirdettetett, s a vármegye az újonnan alapított szövetkezettel szerződést kötött, amelynek értelmében kamatmentesen rendelkezésre bocsátja a Vármegyei Szociális Alapba befolyó ínségjárulékot.”¹²⁵ Magyary a rendszer lényegét a következőképpen fogalmazta meg: „a segítségre szorulókat és a teendőket a vármegye egész közönségének átvizsgálása során szűri ki, így objektív alapokra fekteti, továbbá nem áll meg a juttatásokkal való támogatásnál, hanem a munkát (...) más területeken is folytatja: (...) az egész vármegye többlettermelésének irányában, másrészt (...) Tatán a Vármegyei Népfőiskola szervezése útján.”¹²⁶

A szövetkezet hatalmas eredményeket ért el. A teljesség igénye nélkül: 200 családi ház építése kezdődött meg a sokgyermekes családok részére, a megye csallóközi járaiban is

¹²² Szaniszló (1993), 42. p.

¹²³ Hatos (1998), 95. p.

¹²⁴ Erődi-Harrach (1942), 57. p.

¹²⁵ Hatos (1998), pp. 95-96.

¹²⁶ Magyary Zoltán: A szociális vármegye. A Komárom Vármegyei Közléti és Gazdasági Szövetkezet működése, Budapest, 1941, 11. p.

létrejöttek a termelést fejlesztő körzetek, földbérlo szövetkezetek szerveződtek, meghonosodott a torontáli és perzsaszőnyeg készítés, a Szövetkezet a rászorulókat részére állatokat juttatott és kiskerteket adományozott.¹²⁷

A komáromi kísérlet országos visszhangot váltott ki, amely a kormány érdeklődését is a problémára irányította. A „komáromi norma” néven ismertté vált 1940. évi XXIII. törvénycikk létrehozta az Országos Nép-és Családvédelmi Alapot (ONCSA), s „annak kezelésére a belügyminiszter alá rendelt országos hatáskörű szervet, az Országos Szociális Felügyelőséget hozta létre.”¹²⁸ *„A szervezet feladata többek között a sokgyermekes családok intézményes támogatása, a gyermekvédelmi feladatok megoldásának előkészítése és a megélhetésükben veszélyeztetett családok gazdasági megerősítésének előmozdítása volt.”*¹²⁹ A Képviselőházban a kormányzó Magyar Élet Pártjának képviselői méltatták az ONCSA tevékenységét: *„(...) a Zöldkeresztes intézmény és egyáltalában a szociális közigazgatás megszervezése – hogy azzal a kifejezéssel éljek, amelyet mostanában használnak: a szociális vármegye megszervezése – kétségtelenül olyan lépés a fejlődés terén, amelyet azt hiszem, pártkülönbség nélkül csak örömmel lehet üdvözölni.”* (Közi Horváth József felszólalása a Képviselőházban, 1941. november 12.)¹³⁰ *„Az 1940. évi XXIII. tc. életre hívta a nép-és családvédelmi alapot, megteremtve szerte az országban a közjóléti szövetkezeteket. Ezzel a szociális gondoskodás szervezett állami feladat lett, a közigazgatás új szint és munkaterületet kapott s a régi (...) vármegyéből szociális vármegye lett.”* (Vitéz Lukács Endre felszólalása a Képviselőházban, 1942. november 10.)¹³¹

A kormánypárti képviselők sikerpropagandájával szemben azonban a szociálpolitikai kísérlet végül nem vezetett eredményre. Ami a kisebb problémát jelentette: a szociális vármegye működését firtató munkában nem szerepelt a munkabérekérdésekre, a vándormozgalomra és a közlekedési viszonyokra történő utalás, a családi kartotékok minden lakosra kiterjedő kimunkálása pedig felesleges „sztahanovizmusnak” bizonyult.¹³² Ami a nagyobb anomáliát jelentette, hogy a szervezet *„felállításával (...) az állami ügyintézés összes bürokratikus akadályát visszatért (például a széles körű felügyeleti jogkör révén), s az*

¹²⁷ Szaniszló (1993), 43. p.

¹²⁸ Hatos (1998), pp. 96-97.

¹²⁹ Romsics Ignác: A Horthy-rendszer szociálpolitikája. In: Rubicon, 1990/6. szám, pp. 24-25.

¹³⁰ Az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója – Tizenegyedik kötet – Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Nyomdája, Budapest, 1941, 107. p.

¹³¹ Az 1939. évi június hó 10-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója – Tizenötödik kötet – Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Nyomdája, Budapest, 1942, 183. p.

¹³² Erődi-Harrach (1942), 57. p.

eredményes szociálpolitika kerékkötője lett.”¹³³ Magyarynak a tatai járásban és a komáromi vármegyében elért eredményeit a politika bekapcsolódása miatt nem sikerült állami szintre integrálni. Összefoglalva tehát az eddigieket: a tüneti kezelés (a tatai mintajárás, a gesztési szövetkezeti járás és a komáromi szociális vármegye kialakításának kísérlete) helyesnek bizonyult, de a közigazgatási terápia teljes állami szintű kiterjesztése nem járt eredménnyel.

Egy nagy hozadéka azonban mégis volt ezen tevékenységnek: felhívta a figyelmet az ország szociálpolitikai átalakításának szükségességére. *Imrédy Béla* kormánya – a kormányfő sajnálatos, önsorsrontó antiszemitizmusa ellenére – példának okáért sikerrel szervezte meg a közegészségügyi zöldkeresztes és cukorakciót, amelynek keretében terhes és szoptató anyák, illetve mezőgazdasági munkások gyermekeinek osztottak tejet és cukrot.¹³⁴

VIII. MAGYARY ÉS A NEMZETISÉGEK

Érdekes momentumnak tartom, hogy Magyary egyik későbbi, *„Emlékirat államéletünk válságáról”* című tanulmányában röviden foglalkozik a nemzetiségek kérdésével is. Jól tudjuk, hogy többek között a nemzetiségi kérdés rendezetlensége vezetett a trianoni katasztrófához. Magyary a nemzetiségi problémát az alábbiakban foglalja össze: *„A nemzetiségi politika lényege(...), hogy ha a Kárpát-medencében van magyar fölény, akkor nincs probléma, ha pedig nincs magyar fölény, akkor nincs magyar megoldás. Ilyen elmaradott állami berendezéssel azonban nem érhetünk el magyar fölényt. A nemzetiségiektől nehéz többet várni, mint hogy belátásból és józan érdekből ragaszkodjanak Magyarországhoz. Elavult államból a nemzetiségiek menekülnek.*”¹³⁵

Az első mondat a mai szemlélő nézőpontjából avíttnak tűnhet, azonban a kor gondolkodásmódjába tökéletesen beillett a kárpát-medencei szupremácia hangoztatásának gondolata. A két világháború közötti Horthy-rendszer politikáját *Zeidler Miklós* a következőképpen jellemezte: *„a birtokféltés nyers és ősi reflexei a történelmi Magyarország (...) feldarabolásának idején (...) azonnal működésbe léptek, a »mindent vissza« és az »egy barázdát sem« jelszavaiban megfogalmazást nyertek, meghatározták a közhangulatot, sőt külpolitikai programot is generáltak.*”¹³⁶ A *klebelsbergi* kultúrfőlény sem bizonyult

¹³³ Hatos (1998), 97. p.

¹³⁴ Ungváry Krisztián: Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában. In: *Rubicon*, 2009/1-2. szám, 83. p.

¹³⁵ Magyary Zoltán: *Emlékirat államéletünk válságáról*. Kézirat. – Idézi: Saád (2000), 223. p.

¹³⁶ Zeidler Miklós (Szerk.): *Trianon* – Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 9. p.

unikálisnak a magyar kultúrtörténeti hagyományban: „Beksics Gusztáv, Grünwald Béla, Apponyi Albert vagy Rákosi Jenő írásaiban ugyanúgy nyomon követhető a magyarság környező népeknél magasabb fokú műveltségének hangoztatása, mint például az egyébként liberális gondolkodású Wlassics Gyula kultuszminiszternél.”¹³⁷ A nemzetközi közösség erőfeszítései ellenére azonban a versailles-i békeszerződésben reá testált obligációktól szabadulni kívánó hitleri politika veszélyes méreteket öltött: egyre inkább teret nyert a „barát-ellenség” reláció (Carl Schmitt).¹³⁸ Ekkor még nem lehetett előre jelezni azt (és e tekintetben Magyary sem helyezkedhetett az órákulum pozíciójára), hogy a hivatalos politikai elit által sürgetett „in integrum restitutio” eszméjéért, a határmódosítást favorizáló politika ideiglenes sikereiért a magyarság később nagy árat fizetett.

IX. BIBÓ ISTVÁN KRITIKÁJA

A Magyaryt ért kritikák közül dolgozatomban a Bibó István részéről elhangzott megállapításokat emelném ki. Bibó csak hozzászólt ahhoz a vitához, amely a *Magyar Jogi Szemlé*ben zajlott 1943 és 1944 során, Magyary Zoltán és Szontagh Vilmos között. A vita indukálója Magyary 1942-ben megjelent, a „*Magyar Közigazgatás*” című grandiózus és nagy port felvert monográfiája volt. Magyary és Szontagh főként az eredményesség és a jogszerűség relációiról, illetve a közigazgatási jog és a közigazgatástan szintézisének jogosságáról folytattak disputát.¹³⁹

Bibó erősen megkérdőjelezte Magyary azon álláspontját, miszerint az erős executiva lenne a siker egyik záloga. „A végrehajtó hatalom eredményessége csak addig érték, amíg a társadalmi értékszempontok szilárd uralma alatt áll, ezt pedig csak a végrehajtó hatalomtól jól elválasztott törvényhozó szervezet tudja biztosítani a célmeghatározás révén.”¹⁴⁰ „Az erős végrehajtó hatalom (...) tekinthető hatalomkoncentrációnak (ebben az esetben viszont egyáltalán nincs kizárva, hogy szakszerűtlenül, végső soron eredménytelenül működik). (...) Bibó egészében is kritizálta az eredményes közigazgatás Magyary által megfogalmazott programját. »A társadalom egészét mind anyagi, mind szellemi síkon megragadni és

¹³⁷ Újváry Gábor: Kultúrfölény és nemzetnevelés. Klebelsberg Kunó és Hóman Bálint kultúrpolitikája. In: Rubicon, 2009/1-2. szám, pp. 101-102.

¹³⁸ Bayer József: A politikai gondolkodás története – Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 116. p.

¹³⁹ Kukorelli István: A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa (A Bibó-Magyary vita). In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 79. p.

¹⁴⁰ Idézi: Verebélyi (2005), 393. p.

irányítani képes eredményes közigazgatás ... a maga instrumentális tökéletességével az eldologiasodásnak, az elembertelenedésnek oly veszélyét rejti magában, amelynek során az eredményesség merő absztrakt bálvánnyá válhat, elszakadhat a társadalom eleven szükségleteitől és értékvilágától, s megmerevedett, öncélú kimérákká deformálódott sikerképzetek uralma alá kerülhet. «”¹⁴¹

A legislativa és az executiva, a törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonyát vizsgálva kifejti: *„Bármiféle bajok származtak is a parlamentarizmus különféle tévutáiból, az a gyógy mód, mely egyszerűen a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás feletti túlsúlyát vagy egyenesen a törvényhozást elnyelő megerősödését javasolja, a fürdővízzel együtt a gyermeket is kiönti. A közösség szükségleteivel való eleven kapcsolatot valamiféle, a végrehajtó hatalomtól független közvéleményszerv nélkül nem lehet fenntartani, akár népképviselői parlament ez a szerv, akár valami más. (...) ha el akarjuk kerülni a kormányhatalmi apparátus demoralizálódását és elembertelenedését, a törvényhozó szerv valamiféle önállóságát szintén fenn kell tartanunk.”¹⁴²*

X. EXKURZUS: A KÖZIGAZGATÁSRÓL VALLOTT FELFOGÁSOK FEJLŐDÉSE 1945-TŐL NAPJAINKIG

Magyary Zoltán korszakalkotó tevékenységének ismertetése után egy rövid időre barangoljunk el a közigazgatás 1945 utáni fejlődéstörténetének területére, hogy láthassuk, mennyiben akceptálta a jogfejlődés Magyary megállapításait! A mögöttünk hagyott évtizedekben ugyanis komoly változások következtek be a közigazgatás-tudományi gondolkodás terrénumában.

A második világháborút követően egy időre a jóléti állam (*Welfare State*) ideája vert gyökeret a gondolkodásban. Ez a fogalom tulajdonképpen már a világháború alatt megszületett, mint a nemzetiszocialista háborús gazdálkodással szemben Temple yorki érsek által megfogalmazott¹⁴³ brit rekonstrukciós terv produktuma.¹⁴⁴ A jóléti állam centrális

¹⁴¹ Hatos (1998), pp. 98-99.

¹⁴² Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Saád (2000), 270. p.

¹⁴³ Fekete Judit: A madzagon rángatott jóléti állam és az aktualitás. In: Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban – MTA Politikai Tudományok Intézete, 2005/3. szám, 8. p. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy a német *Rudolf Gneist* „A jogi állam” című munkájának magyarra fordítói már 1875-ben az állam „erkölcsi és jóléti” rendeltetését hangsúlyozták. Forrás: Sári János – Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 258. p.

elemeként érvényesült az a gondolat, amely szerint a megtermelt javak redisztribúcióját valamilyen társadalmi és szociális igazságosság jegyében kell lebonyolítani a társadalom tagjai között.¹⁴⁵ *Leonard T. Hobhouse* elmélete szerint az államnak az a kötelezettsége, hogy minden polgára számára biztosítsa az öfenntartás lehetőségét, kiterjed arra is, hogy mindenki megfelelően részesülhessen a „*társadalom örökségéből*”. Ekként egyfajta „*bonus et diligens pater familias*”-ként gondoskodnia kell arról, hogy aki nem rendelkezik megfelelő (öröklött) vagyonnal és ezért pusztán a piaci feltételekhez igazított, „*megélhetést fedező munkabérből*” élnek, azokat az adózás révén befolyt bevétel elosztásakor megfelelő juttatásban részesítse, kompenzálva ezzel a vagyoni egyenlőtlenségeket.¹⁴⁶ Amint azt a brit *Beveridge-terv* (1942) kapcsán plasztikusan megfogalmazták, a jóléti állam szisztémájának lényege a következő: „*minden állampolgár ingyenes egészségi ellátáshoz kell, hogy jusson. A gyermekek után támogatást kell nyújtani a családoknak, s az idősebb generációknak biztonságot teremtő nyugdíjat kell folyósítani.*”¹⁴⁷

A jóléti állam működési költségei azonban rendkívüli mértékben megnövekedtek, így *Friedrich von Hayek* és *Milton Friedman* sikeres offenzívát intéztek ellene: „*azok jogainak megsértéseként minősítették az állami gondoskodást, akiknek adóiból finanszírozza az állam a szociális biztonság költségeit, kitermelve a gondoskodást munkavégzés nélkül is igénylő és követelő parazita réteget.*”¹⁴⁸ Az USA-ban és Angliában szerinte hamar táptalajra leltek ezek az eszmék. A fejlett piacgazdaságokban az 1960-as, 1970-es évektől kezdődően tarthatatlanná vált a „jóléti állam” pozíciója, a piac kudarainak állami eszközökkel történő korrekciója, a piaci egyensúly mesterséges biztosítása;¹⁴⁹ ha tetszik, a „*Welfare State*” mentalitás – legalábbis részlegesen – kapitulálni kényszerült. Kiteljesedni látszott viszont a privatizáció, az állami támogatások átstrukturálása és egyes közszolgáltatási szektorokban a liberalizáció folyamata.¹⁵⁰ Ha *Manuel Castells* terminológiáját kívánjuk segítségül hívni, az etatista és kapitalista termelési módot követően megjelent az ún. *információs termelési mód*, ahol a technológiai fejlesztések révén a tudás és az információ felhalmozásának soha nem látott

¹⁴⁴ Cora Zoltán: A szociálpolitika válaszfútjai Magyarországon: a mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938-1950) – Szeged, 2011, 1. p.

¹⁴⁵ Pap Csaba: Az állami beavatkozás, mint értékhordozó. In: Smuk Péter (Szerk.): Az állam és jog alapvető értékei II. – Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010, 35. p.

¹⁴⁶ Gyáni Gábor: A szociálpolitika múltja Magyarországon. In: *História*, 1994/3. szám, pp. 16-17.

¹⁴⁷ Fekete (2005), 8. p.

¹⁴⁸ Lőrincz Lajos: A hatékony állam. In: *Magyar Közigazgatás*, 2005/8. szám, 450. p.

¹⁴⁹ Lapsánszky András: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. In: *Jog, Állam, Politika – Jog-és politikatudományi folyóirat*, I. évfolyam, 2009/3. szám, 70. p.

¹⁵⁰ Lapsánszky (2009), pp. 67-68.

szintézise bontakozik ki és ahol a technológiai tudás forrása és a technológia alkalmazása mintegy szimbiózisban él egymással.¹⁵¹

F. Rozsnyai Krisztina megfigyelése szerint „mind a gazdasági szféra intézményesedésének, mind a civil társadalom megerősödésének nagy szerepe van abban, hogy az állam hatalma és szerepe csökken, vagy legalábbis erre irányuló kívánalmak fogalmazódnak meg. A közigazgatás-tudományban a New Public Management (...), valamint a »Good Governance« diskurzus (...) ezeket a folyamatokat tükrözik.”¹⁵²

A New Public Management (NPM) tulajdonképpen három OECD-ország (Nagy-Britannia, Új-Zéland és Ausztrália) berkeiben lezajlott koncepcióváltás, modernizáció, új típusú közigazgatási politika konstituálása. Ma azt a gondolkodásmódot szokták ezen jelzővel illetni, amely a gazdasági elvek államra történő transzformálását szorgalmazza, a közintézmények modernizálását fókuszálva. A „mozgalom” célja tehát a hatékony közigazgatás megteremtése és a közigazgatás minőségi átalakítása, közelebbről az állami feladatok redukálása, a szolgáltató-és eredményközpontú szervezeti felépítés preferálása, az „értékteremtő” eljárás megteremtése az igazgatási folyamatban, az automatikus (elektronikus) adatfeldolgozás fokozása, a pregnáns politikai és adminisztratív vezetés megteremtése, illetve a versenyelemek meghonosítása a közszektorban.¹⁵³ Céljuk annak elérése, hogy az ügyfél minél elégedettebb lehessen a közigazgatással, nem feledve, hogy „a közigazgatás ma már szakkérdés és ezért a laikus közönség többnyire nem tudja megítélni.”¹⁵⁴

A Good Governance koncepciója pedig a legáltalánosabban azt takarja, hogy az államhatalom legitimitásának érvényesítése mellett az állampolgárokat az állami cselekvés középpontjába kell állítani, a társadalom számára „vezérlő elveket” kell kidolgozni, a közigazgatás cselekvését pedig rugalmasabbá és hitelesebbé kell tenni, többször gyakorolva a közigazgatási szervezetrendszeren belüli felelősség-átruházást.¹⁵⁵

¹⁵¹ Castells, Manuel: A hálózati társadalom kialakulása – Az információ kora – Gazdaság, társadalom, kultúra – Gondolat-Infonia, Kalocsa, 2005, 52. p.

¹⁵² F. Rozsnyai Krisztina: Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban – ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 21. p.

¹⁵³ Fábán (2010), pp. 142-147.; Menyhárt Zsolt: Az állami szerepvállalás aktuális kérdései, avagy változást indukál-e az egységes(ülő) Európai Közigazgatási Tér? In: Fónai Mihály – Szilágyi Emese (Szerk.): Studia Iuvenum 2011 – Debreceni Állam-és Jogtudományi Kar, 2011, 387. p.

¹⁵⁴ Magyary – Kiss (1939), 11. p.

¹⁵⁵ F. Rozsnyai (2010), 28. p.

Látnunk kell ugyanakkor, hogy ezek a posztmodernnek is titulálható teóriák érzéketlenek azzal a szemponttal szemben, hogy a bürokráciát végképp eltörölni, vagy radikálisan megváltoztatni szándékozó törekvések illuzórikusnak bizonyultak. A bürokrácia védelmében *Charles Perrow* megállapította, hogy *„jórészt magunkat csapjuk be, ha a szervezeteink és társadalmunk gyengeségeit a bürokratizálódásnak tulajdonítjuk. Helyesebb volna, ha inkább az adminisztráció melléfogásaira hivatkoznánk. (...) Ha azt akarjuk, hogy anyagi kultúránk megfelelően fejlődjék, és ha nem kívánunk drasztikus változtatásokat végrehajtani a gazdaságban, igenis szükségünk van a nagyméretű szervezetekre mind a gazdaság, mind a társadalom és a kormányzat szintjén. Az ipari társadalom előrehaladtával ez tűnik a társadalom rutinfeladatait kezelni képes rendszernek.”*¹⁵⁶

Ami pedig a gazdaság elveinek a közigazgatásra való adaptálását illeti: korunk gazdasági válságai mind inkább arra sarkallják az állami döntéshozókat, hogy revideálják álláspontjukat a globális kapitalizmus és az állami beavatkozás relációja tekintetében. *Nicolas Sarkozy* szerint például újra kell tervezni a kapitalizmust, hogy *„visszaállítsuk morális dimenzióját, konzisztenciáját. A szabad piac mindenek fölé helyezése a demokráciát gyengíti.”*¹⁵⁷ *Adam Smith* „láthatatlan-kéz” teóriáját az idő vasfoga mára alaposan kikezdte, így a *„globális szuperstruktúra”*¹⁵⁸ „eredményeinek” közigazgatási szolgáltatásokra történő adaptálása éppen növelné, mintsem hogy csökkentené a közigazgatási szolgáltatások színvonalát. Mert a globalizált erőter megoldásai inkább hasonlítanak a *Michel Albert* által „tücsökszemléletként” aposztrofált jellemzőkhöz, ahol a spekulánsok szeme előtt csak a rövid távú és azonnali profitot eredményező tőkepiaci tranzakciók lebegnek, szemben a szociális piacgazdaság rajnai „hangyaszemléletével”, amelyben a „cég” közösségként funkcionál és nem csak a profitot hajhássza; ennek következtében aztán a partnerség elve is jobban érvényre jut benne.¹⁵⁹

Az NPM kihívójaként a Neoweberi államfelfogás jelent meg. A felfogás a „good government” megközelítést hasznosítja, amely a kormányzást valós, politikailag értékelhető tartalommal igyekszik megtölteni. A „jó kormányzás” hangsúlyozásán túl ez a felfogás nem kívánja totálisan perifériára szorítani az államot, mert a társadalom életében komoly szerepet játszó szereplőként tételezi azt, amelynek *„elsődleges feladata a közjó megteremtése, és*

¹⁵⁶ Perrow, Charles: Szervezetszociológia – Osiris-Századvég-Panem-McGraw-Hill, Budapest, 1994, 58. p.

¹⁵⁷ http://index.hu/belfold/2010/11/11/nicolas_orban_megszulett/ (Letöltés: 2010. 11. 12.)

¹⁵⁸ Szigeti Péter: Világrendszernézőben – Napvilág Kiadó, Budapest, 2005, 129. p.

¹⁵⁹ Idézi: Egedy Gergely: Konzervativizmus az ezredfordulón – Magyar Szemle Könyvek, Budapest, 2001

*mindenki számára a lehetőségeihez mérten való biztosítása. (...) A széles társadalmi párbeszédre nem azért van szükség, mert a hatalomban tehetségtelen emberek ülnének, hanem pontosan azért, hogy az állam által képviselt közjó valóban az emberek igényeit tükrözze. Az állam a Neoweberi konstrukcióban aktív, tehát beavatkozik, de csak ott, ahol és amennyire szükséges. Intelligens, tehát a piaci szereplőkkel és a civil szférával gyümölcsöző kapcsolatokat ápol. És erős, ami nem jelenti azt, hogy nagy, terjeszkedő, és a hatásköri anomáliáknak se szeri, se száma. De nem is azt, hogy kicsi, eszköztelen, és ha cselekvésre kerülne sor, nem rendelkezik szakértői apparátussal. Az intézmények feladatait pontosan le kell fektetni, magasan képzett generálistákat kell az élükre állítani és szakterületükön kimagasló specialistákat az egyes részlegek élére.”¹⁶⁰ A magam részéről inkább ezen variáció mellett tenném le a voksomat. A *horatiusi aurera mediocritas*, és nem a piac artikulálatlan megoldásait a végletekig favorizáló szisztéma mellett.*

XI. EPILÓGUS

Amint azt láthattuk, Magyary Zoltán ideálja az emberközpontú közigazgatás volt. Magyary feladatául azt a célt tűzte ki, hogy humanizálódási folyamatnak vesse alá a közigazgatás gépezetét, bevonja a Nemzet polgárait a hatalomba és a közigazgatás szolgáltatásaival a lakosság elemi szükségleteit elégítse ki. A negatív értelemben vett bürokrácia jelensége persze a Magyary nevével fémjelzett érában sem tűnt el *in extenso*.¹⁶¹ *Keresztes-Fischer Ferenc* magyar királyi belügyminiszter a második világháború kitörésének évében volt kénytelen azt a megállapítást tenni, miszerint „*a minisztériumi bürokráciák öncéllá nőttek ki magukat. Minisztériumainknak a legnagyobb nehézségeik vannak azzal, hogy saját miniszteriális bürokráciájukkal kell megvívniuk a küzdelmet.*”¹⁶²

Ennek ellenére teljes mértékben igazolható azon értékelés, amely szerint „*Magyary korának talán leghaladóbb közigazgatási jogásza volt, aki sokat járt külföldön, tapasztalatokat gyűjtött, majd megpróbálta azokat a hazai jogrendszerbe adaptálni. Ennek során azonban mindig elsődlegességet tulajdonított a hazai adottságoknak.*”¹⁶³

¹⁶⁰ Menyhárt (2011), 389. p.

¹⁶¹ Teljes egészében, egész terjedelemben (latin).

¹⁶² Idézi: Kilényi Géza: Valló Józseftől napjainkig (A közigazgatási eljárásjog változásai). In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 176. p.

¹⁶³ Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban – Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 52. p.

A „paternalizmus” kádári államának politikáját Magyary már nem érthette meg. Szerencse, hogy Magyary munkássága – bár igyekeztek azt szakmai berkekben totálisan elhallgatni –, nem maradt teljesen visszhang nélkül a szocialista rezsimnek regnálásának idején sem és az egyes szerzők munkásságában rendre vissza-visszatértek gondolatai. Nem véletlenül: a Magyary tevékenysége óta eltelt több mint nyolc évtized alatt a dolgozatomban által is érintett problémakomplexum, a közigazgatás és a szervezetrendszeren kívüli jogalanyok kapcsolatának kérdése mit sem veszített relevanciájából, sőt, túlzás nélkül kijelenthetjük, hogy aktuálisabb, mint valaha. Jól illusztrálja ezt az a tény, hogy a közigazgatási hatósági jogalkalmazással összefüggésben csak a 2008. évben több mint 11 millió ügyiratot iktattak.¹⁶⁴ Miként Kilényi Géza fogalmazott: *„A tegnap közigazgatásának gondjai sok tekintetben mennyire hasonlítanak mai közigazgatásunk gondjaihoz...”*¹⁶⁵

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, jelenleg hatályos törvényünk (2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.) a Magyary által felállított követelményeket törvényi szintre emelte, amikor alapelvi rendelkezéseiben deklarálta, hogy *„a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.”* [Ket., 1. § (2) bek.]

Véleményem szerint érdekes lenne azzal a gondolattal eljátszani, hogy miként reagálna Magyary napjaink egyik tendenciózus folyamatára, nevezetesen az állami funkciók privatizálására, kiszervezésére (*outsourcing*), a szolgáltatások egy részének az állam „testéről” történő leválasztására. Kérdéses ugyanis, hogy a magánigazgatás miként tudja kielégíteni az emberek szükségleteit. Azt mindenesetre le kell szögeznünk, hogy a magánszektor terrénumában is szükséges feltétel a közönség szükségleteinek minél eredményesebb ellátása, illetve a megmaradt állami szektorban továbbra is a gazdaságosság és az eredményesség kritériumainak szem előtt tartásával kell eljárni.

Egyes megállapítások szerint éppen a magánszektor közigazgatásba való behatolásának egyik következménye az elektronikus közigazgatás, melynek gyorsasága és

¹⁶⁴ Forrás:

[http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/36C07BE2C3FFA8D7C1256EEC0028457C/\\$File/SZUM_ugyirat_osszegzo.xls?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/36C07BE2C3FFA8D7C1256EEC0028457C/$File/SZUM_ugyirat_osszegzo.xls?OpenElement) (Letöltés: 2010. 02. 01.)

¹⁶⁵ Idézi: Vadál Ildikó: A közigazgatási jog kodifikációja – Stabil kormányzás, változó közigazgatás – Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006, 13. p.

hatékonysága folytán minden bizonnyal sikerülne kivívnia Magyary Zoltán elismerését. Az említett pozitívumok mellett *de lege ferenda* talán nem bizonyulna haszontalannak, ha a közigazgatás további dinamizálódását a megfelelő jogszabályi háttér révén is sikerülne kivívni, hogy a modern közigazgatás a globális kihívásokhoz alkalmazkodva elementáris erővel tudja ellátni egyik fő funkcióját: az *emberek szolgálatát, visszaadva ezzel a közönségnek a közigazgatás szakszerűségébe vetett hitét és bizalmát.*

A rendszerváltozás óta eltelt több mint két évtizednyi időintervallumban hatalmas változásokon ment keresztül mind a közigazgatás, mind a társadalmi mentalitás. Akárhonnan is indult – és akárhová is tart – azonban a közigazgatás, mindenkor gondolkodásának centrumába kell állítani Magyary Zoltán örökérvényű szavait: *„a közigazgatás (...) tárgyi feladatai megoldásában (...) mindig személyeket érint. Minden országos ügy egyének ügyeként jelenik meg a hivatalban. (...) A közigazgatás a közösségért van. (...) Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét »hivatalból« figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kéri, jelentkeznek.»*¹⁶⁶

Hiszem és vallom, hogy a XXI. század eszményeinek a közigazgatás akkor tud eleget tenni, ha a mindenkor fennállóval szemben az optimális legjobb megoldásra törekszik, *„mert különben az emberek (...) részben jobb, részben rosszabb közigazgatást kapnak. És ez nemcsak az alsófokú közigazgatásra, hanem a felsőbbfokú és az országos szervekre, a közigazgatás egész szervezetére is vonatkozik. A közigazgatás új eszményeit (...) csak az a közigazgatás tudja kielégíteni, amely nemcsak jogszerű, hanem egyúttal jó. A jó pedig az, aminél nincsen jobb.»*¹⁶⁷

Visszaulva Lánczy Gyula megállapítására, látni kell, hogy az állampolgárok nem lóghatnak a közigazgatási védelem tekintetében a levegőben; ennek legeklatánsabb példája, hogy a hatósági eljárás során nem az akrobata, hanem az ügyfél jogállása illeti meg őket – ennek minden törvényi hozadékaival. Ha igaz az a *celsusi* tanítás, hogy *„ius est ars boni et aequi”*,¹⁶⁸ akkor nyomatékosan igaz ez a megállapítás a közigazgatási jogra...

¹⁶⁶ Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Jog, Állam, Politika – Jog-és politikatudományi folyóirat – II. évfolyam, 2010/3. szám, 84. p.

¹⁶⁷ Csuth – Gáspár (1988), 327. p.

¹⁶⁸ Földi András – Hamza Gábor: A római jog története és intézményei – Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006, 69. p.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A PALLAS NAGY LEXIKONA, <http://mek2.niif.hu/00000/00060/html/001/pc000170.html> (Letöltés: 2009. 10. 25.)
2. AZ 1939. ÉVI JÚNIUS HÓ 10-ÉRE HIRDETETT ORSZÁGGYŰLÉS KÉPVISELŐHÁZÁNAK NAPLÓJA – Tizenegyedik kötet – Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Nyomdája, Budapest, 1941
3. AZ 1939. ÉVI JÚNIUS HÓ 10-ÉRE HIRDETETT ORSZÁGGYŰLÉS KÉPVISELŐHÁZÁNAK NAPLÓJA – Tizenötödik kötet – Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat Nyomdája, Budapest, 1942
4. BAYER JÓZSEF: A politikai gondolkodás története – Osiris Kiadó, Budapest, 2003
5. BENIGER, JAMES R.: Az irányítás forradalma – Az információs társadalom technológiai és gazdasági forrásai – Gondolat-Infonia, Budapest, 2004
6. BEREND T. IVÁN: A modern gazdasági rendszerek „laboratóriuma”. In: História, 2004/8. szám
7. BIBÓ ISTVÁN: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000
8. CASTELLS, MANUEL: A hálózati társadalom kialakulása – Az információ kora – Gazdaság, társadalom, kultúra – Gondolat-Infonia, Kalocsa, 2005
9. CORA ZOLTÁN: A szociálpolitika válaszfutói Magyarországon: a mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938-1950) – Szeged, 2011
10. CSUTH SÁNDOR – GÁSPÁR MÁTYÁS (Szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából – Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988
11. DARÁK PÉTER: A közigazgatási eljárások szabályait értelmező felsőbbbíróági döntések 2005-2010 – Complex Kiadó, Budapest, 2010
12. DÉNES TAMÁS: Ember vagy dokumentum csere? (E-világi gondolatok) - http://www.titoktan.hu/raktar/e_vilagi_gondolatok/EmberDoku_csere.htm (Letöltés: 2010. 10. 09.)
13. EGEDY GERGELY: Konzervativizmus az ezredfordulón – Magyar Szemle Könyvek, Budapest, 2001
14. ERŐDI-HARRACH BÉLA (Szerk.): Szociális Szemle, III. évfolyam 1-3. szám, 1942. január-március
15. F. ROZSNYAI KRISZINA: Közigazgatási bíráskodás Prokrasztész-ágyban – ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010
16. FÁBIÁN ADRIÁN: Közigazgatás-elmélet – Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010
17. FEKETE JUDIT: A madzagon rángatott jóléti állam és az aktualitás. In: Az állam szerepe a jólétben és a mindennapi hatalomgyakorlásban – MTA Politikai Tudományok Intézete, 2005/3. szám

18. FLECK ZOLTÁN: Szociológia jogászoknak – Napvilág Kiadó, Budapest, 2004
19. FÖLDES ZOLTÁN: Iskolai menedzsment <http://eki.sze.hu/ejegyzet/ejegyzet/iskmen/3fejezet.htm>
(Letöltés: 2009. 10. 23.)
20. FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: A római jog története és intézményei – Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2006
21. GAJDUSCHEK GYÖRGY: A bürokrácia jelentései. In: Közigazgatás – szorítóban. Átalakulási tanulmányok a századvégen, Budapest, Uniós Lap- és Könyvkiadó Kft., 1998
22. GELLÉN MÁRTON: Közfoglálati ethosz a jó közigazgatásért. In: Új magyar közigazgatás, III. évfolyam 3. szám (2010 március)
23. GERGELY JENŐ: Gömbös Gyula - Elektra Kiadóház, Szombathely, 1999
24. GÖRÖG KATALIN: Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban (PhD értekezés) – Miskolc, 2009
25. GYÁNI GÁBOR: A szociálpolitika múltja Magyarországon. In: História, 1994/3. szám
26. HARGITAI GYÖRGY (Szerk.): Az Osztrák-Magyar Monarchia – Magyarország művelődéstörténete 1867 – 1918 – Kossuth Kiadó, Budapest, 2001
27. HATOS PÁL: Magyary Zoltán és a tati mintajárás közigazgatás-politikai vonatkozásai. In: Valóság, 41. 1998. 11.
28. HAZAFI ZOLTÁN: Közfoglálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (PhD értekezés) – Pécs, 2009
29. HORVÁTH BARNA: Jogszociológia - Osiris Kiadó, Budapest, 1995
30. HORVÁTH M. TAMÁS: A közmenedzsment változásai. In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
31. JENEI GYÖRGY: Magyary Zoltán és a közpolitikai szemlélet kialakulása. In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
32. JÓZSA ZOLTÁN: Változó közigazgatás – JATE Press, Szeged, 2011
33. KAISER FERENC: A csendőrség története 1881-1945, in Rubicon 2010/1. szám
34. KANT, IMMANUEL: Az örök békéhez. In: A tiszta ész – Válogatott Írások – Interpopulart Könyvkiadó, Szentendre, 1995
35. KILÉNYI GÉZA: Valló Józseftől napjainkig (A közigazgatási eljárásjog változásai). In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
36. KOVÁCS GYÖRGY: Protestantizmus és kapitalizmus: magyar gazdaság-és eszmétörténeti tanulságok (PhD-értekezés) – Szeged, 2010

37. KUKORELLI ISTVÁN: A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa (A Bibó-Magyary vita), in A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma – Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
38. KULCSÁR KÁLMÁN: Jogszociológia, Vince Kiadó, Budapest, 2005
39. LAPSÁNSZKY ANDRÁS: A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. In: Jog, Állam, Politika – Jog-és politikatudományi folyóirat, I. évfolyam, 2009/3. szám
40. LŐRINCZ LAJOS: A hatékony állam. In: Magyar Közigazgatás, 2005/8. szám
41. LŐRINCZ LAJOS – NAGY ENDRE – SZAMEL LAJOS: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976
42. LŐRINCZ LAJOS: Közigazgatás: tegnap, ma holnap. In: Lőrincz Lajos (Szerk.): Közigazgatás-tudományi antológia II. – UNIÓ Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2003
43. LŐRINCZ LAJOS (Szerk.): Közigazgatás-tudományi antológia – HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1997
44. M. SZEKENI GÉZA: A francia kereszténydemokrácia történetéről. In: Múltunk, 2007/3. szám
45. MAGYARY ZOLTÁN: A közigazgatás és a közönség (Az 1937. évi Közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege). In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947 (Szerk. Lőrincz Lajos) – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988
46. MAGYARY ZOLTÁN – KISS ISTVÁN: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatabányai közigazgatásáról – Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1939
47. MAGYARY ZOLTÁN: A szociális vármegye. A Komárom Vármegyei Közléti és Gazdasági Szövetkezet működése, Budapest, 1941
48. MAGYARY ZOLTÁN: A Táj-és Népkutató Központ rövid fennállásának története, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000
49. MAGYARY ZOLTÁN: Emlékirat államéletünk válságáról – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000
50. MAGYARY ZOLTÁN: Közigazgatás – szociális igazgatás. In: Mártonffy Károly (Szerk.): A mai magyar szociálpolitika – Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai – Budapest, 1939
51. MAGYARY ZOLTÁN: Miért van szükség a közigazgatás reformjára? In: Magyar Futár, I. évfolyam, 7. szám, 1941. július 10.
52. MENYHÁRT ZSOLT: Az állami szerepvállalás aktuális kérdései, avagy változást indukál-e az egységes(ülő) Európai Közigazgatási Tér? In: Fónai Mihály – Szilágyi Emese (Szerk.): Studia Iuvenum 2011 – Debreceni Állam-és Jogtudományi Kar, 2011
53. ORMOS MÁRIA: Mussolini. Politikai életrajz – Kossuth Könyvkiadó, 1987
54. ORMOS MÁRIA: Változás és állandóság Mussolini eszmévilágában. In: Rubicon, 1997/10. szám

55. PAP CSABA: Az állami beavatkozás, mint értékhordozó. In: Smuk Péter (Szerk.): Az állam és jog alapvető értékei II. – Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2010
56. PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: Általános Közigazgatási Jog – Mandamus Publishing, Budapest, 2008
57. PAULOVIK ANITA: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban – Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003
58. PERROW, CHARLES: Szervezet-szociológia – Osiris-Századvég-Panem-McGraw-Hill, Budapest, 1994
59. PÉTERI ZOLTÁN: A jogállamiságról. In: Magyar Tudomány, 1989/9. szám
60. PÜSKI LEVENTE: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről. In: Rubicon, 2001/10-2002/1. szám
61. RÉTI GYÖRGY: Budapest – Róma Berlin árnyékában - Magyar-olasz diplomáciai kapcsolatok 1932-1940 – ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 1998
62. ROMSICS IGNÁC: A Horthy-rendszer szociálpolitikája. In: Rubicon, 1990/6. szám
63. SAÁD JÓZSEF: Magyary Zoltán katonai büntetőjog fogalma és forrásai, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000
64. SÁRI JÁNOS – SOMODY BERNADETTE: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest, 2008
65. SOMLÓ BÓDOG: Állami beavatkozás és individualizmus – Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1907
66. SZAMEL LAJOS: A magyar közigazgatástudomány – Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997
67. SZANISZLÓ JÓZSEF: A Magyary-iskola és háború utáni sorsa – Közigazgatástudománytörténeti visszapillantás, Verzál Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1993
68. SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: A jogállamiság jogelmélete – Napvilág Kiadó, Budapest, 2004
69. SZIGETI PÉTER: Világrendszernézőben – Napvilág Kiadó, Budapest, 2005
70. TAKÁCS PÉTER (Szerk.): Államelmélet I. – Szent István Társulat, Budapest, 2009
71. TAKÁCS PÉTER: Államtan – Fejezetek az állam általános elmélete köréből – Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara, Budapest, 2010
72. TATTAY SZILÁRD: Demokrácia és/vagy képviselet. A „képviseleti demokrácia” Hans Kelsen és Carl Schmitt elméletében. In: Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről – Gondolat Kiadó – MTA Jogtudományi Intézet – ELTE Állam-és Jogtudományi Kara, Budapest, 2007
73. TOMCSÁNYI MÓRIC: Időszerű közigazgatási kérdések. In: Mártonffy Károly (Szerk.): Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből – Németh Károly születésének 70. évfordulója és a Magyar Közigazgatás félszázados fennállása alkalmából – Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1932

74. UNGVÁRY KRISZTIÁN: Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában. In: Rubicon, 2009/1-2. szám
75. ÚJVÁRY GÁBOR: Kultúrfölény és nemzetnevelés. Klebelsberg Kunó és Hóman Bálint kultúrpolitikája. In: Rubicon, 2009/1-2. szám
76. VADÁL ILDIKÓ: A közigazgatási jog kodifikációja – Stabil kormányzás, változó közigazgatás – Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006
77. VEREBÉLYI IMRE: Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti elnökének nemzetközi rehabilitálása és méltó elismerése érdekében. In: Magyar Közigazgatás, 2005. VII.
78. VEREBÉLYI IMRE: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In: Jog, Állam, Politika – Jog-és politikatudományi folyóirat – II. évfolyam, 2010/3. szám
79. VIGH KÁROLY: Ismeretlen fejezetek Teleki Pál életéből - Századvég Kiadó, Budapest, 2001
80. ZEIDLER MIKLÓS (Szerk.): Trianon – Osiris Kiadó, Budapest, 2003