

A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében

BEVEZETÉS

Magyary Zoltán tragikus halálának^[1] 65. évfordulóján rendezett emlékkonferenciánkon a kiemelkedő gyakorlati és elméleti szakember életművét összegezve megállapíthatjuk, hogy életműve korai halála ellenére sem lett befejezetlen. A több mint három évtizednyi szakmai munkássága kiterjedt a közigazgatás és a kormányzás számos lényegi kérdésére. Minisztériumi köztisztviselőként végzett gyakorlati közigazgatási munkájában jelentős eredményeket ért el, a közigazgatási tudományok művelésében már életében nemzetközileg elismert tudós lett, idehaza pedig a tudományterület hazai klasszikusaként tartjuk számon. Az elismert gyakorlati és elméleti szakember kiváló egyetemi oktató volt, egyetemi tanárként nemcsak oktatott, hanem „iskolát” teremtve tanítványai is voltak, születése helyén, Tatán pedig „néptanítóként” részt vett az ottani Népfőiskola alapításában és működtetésében.

Magyarországon a II. világháborút követően közel 15 évig politikai célzatból elhallgatták Magyaryt, a hazai egyetemek tananyagaiban róla nem, vagy csak politikailag leminősítve szóltak. A proletárdiktatúra államának lassú felpuhulási folyamatában azonban fokozatosan lehetőség nyílt arra, hogy Magyary Zoltán szakmai gondolatai és az azokra vonatkozó kritikák bekerüljenek az egyetemi tankönyvekbe (elsőként 1966-ban az egyetemi karok közös egyetemi tankönyvébe: a Magyar Államigazgatási Jog Általános Részébe). 1970 és 1990 között a hazai elismerési folyamat kiteljesedett, ebben nagy szerepet játszottak a még élő tanítványok és a szülővárosában működő szervezetek tagjai.^[2] 1990 után pedig a Magyary Zoltánról elnevezett országos díjak alapítói, a Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara oktatói és a Magyary Zoltán Szakkollégium diákjai, a Magyary Zoltán E-közigazgatástudomány Egyesület vezetői is bekapcsolódtak ebbe a folyamatba és felvállalták az elismerésre méltó életmű gondozását.

A hosszú elhallgatást követő hazai elismerési folyamat – mint ilyenkor lenni szokott – helyenként túlzásokba csapott át. Némelyek Magyaryt legendává szerették volna fejleszteni, többek kiragadott Magyary idézetekkel próbáltak e di-

[1] Magyary Zoltán és felesége búcsúlevelét lásd a Mellékletben.

[2] Így többek közt megemlíthetők tanítványai: Dr. Kiss István és Dr. Szaniszló József, szülővárosának korabeli tanácselnöke, Dr. Varga Gyula, a tatai Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság vezetői és aktív tagjai: Márkus Mihály, Gyüszti László, Kálmán Attila, Keresztesi József, Greiner Tibor, Mikolasek Sándor, Ómre Lászlóné.

vathullám tetejére kapaszkodni, szerencsére a divathullám napjainkra lecsendesedett. Az objektívebb értékelési folyamatban kezdettől fogva komoly szerepet játszottak az életmű előnyeit és hátrányait elemző tudományos munkák és az életmű ismertetőik.^[3] 1990 után Magyary Zoltán munkáinak valódi megismerése érdekében több művét reprint formában kiadták, a Magyary munkák a könyvtárak keresett könyvei lettek. 2000-ben a Magyar Panteon című könyvsorozat Magyary Zoltán teljes életművének bemutatásával foglalkozott, műveinek egy részét antológiába foglalták, 2005-ben Magyary Zoltán méltó nemzetközi szintű elismertetése érdekében pedig két tanulmányt írtam.^[4]

Az életmű eredményeit és hiányosságait egybevetve egyértelműen megállapítható, hogy az előbbiek messzemenően meghaladják az utóbbiakat. Ezért minden szempontból indokoltnak tekinthető az az elismerés, amiben Magyary Zoltán idehaza részesült a korábbi munkahelyein (a kulturális tárcánál és a Miniszterelnökségen), továbbá a budapesti Corvinus Egyetemen, több vidéki egyetemen, a Tudományos Akadémián, a megszüntetett Magyar Közigazgatási Intézetben, a Magyar Közigazgatás folyóirat számos cikkében. 1990 után hiányérzet egyedül csak a mai ELTE Állam-és Jogtudományi Karával szemben merülhet fel, ahol Magyary Zoltán 1918-tól előbb meghívott egyetemi előadó, 1927-től habilitált egyetemi magántanár, 1930–1945 között tanszékvezető, 1937–38-ban pedig dékán volt. Amikor ugyanis az Állam-és Jogtudományi Kar évekkel ezelőtt – igen helyesen – elhatározta, hogy az épületben a tanszékek javaslatára tantermeket neveznek el a kar klasszikussá vált korábbi oktatóiról, akkor Magyary Zoltánt mellőzték, helyette a kevésbé ismert Récsi Emilről neveztek el tantermet.^[5] A karon – eltérően más egyetemi kartól – azóta sem helyeztek el emléktáblát, nem rendeznek Magyary konferenciát. Eddig nem fontolták meg azt a felvetést sem, hogy legalább a tanszéki könyvtárat nevezzék el Magyary Zoltánról, vagy itt helyezzenek el egy feliratot. (A mai tanszéki könyvtárat Magyary Zoltán

[3] Többek közt Szamel, 1974; Lőrincz – Nagy – Szamel, 1976; Szaniszló, 1977; In Memoriam Magyary Zoltán, 1995.

[4] Verebélyi, 2000; Tanulmányaim a Magyar Közigazgatás című szakfolyóirat 2005. júliusi és októberi számaiban jelentek meg. Jelen összegzőmet e cikkek lényegi megállapításaira alapoztam.

[5] A román származású, rendkívül tehetséges Récsi Emil (1822–1864) 1850-től tanította az államjogot és a közigazgatási jogot, 1852-ben nevezték ki rendes tanárrá. Első nagyobb munkáját 1851-ben államjogból írta, annyiban hamar elavult, amennyiben az ott bemutatott osztrák oktrojált alkotmányt hamar eltörölték. 1854-ben publikálta a kb. 1500 oldalas kézikönyvét a közigazgatási törvénytudományról. Ebben a kézikönyvben magyar nyelven elsőként írta le azt a korabeli közigazgatási jogot, amely ekkor nem lehetett más „mint az ismét megerősödött osztrák abszolutizmus közigazgatási intézményének, illetőleg hatalmi rendelkezéseinek foglalata” (lásd Szaniszló, 1977, 158.). A jogdogmatikai kézikönyv – a tárgyak megváltozása miatt – szintén hamar érdektelenné vált. Récsi 1855-től a római joggal kezdett foglalkozni, 1856-tól ezt a tárgyat oktatta német és magyar nyelven Schenre Adolf jogtanár Récsi által magyarra fordított munkája alapján. Innen lett akadémiai levelező tag, székfoglalóját 1859-ben „A jogtudományról, mint a jogtételek forrásáról” címmel tartotta. Récsi alkotmánytani és római jogi munkássága, korabeli jogi műveltsége alkalmassá tették arra, hogy a budapesti jogi karon tantermet nevezzenek el róla. Közigazgatási téren azonban nem ért el olyan teljesítményt és utóhatást, mint Magyary Zoltán, akiről viszont az ELTE Állam-és Jogtudományi Karán ez idáig semmit sem neveztek el, akiről más formákban (például reprint kiadással, emlékkonferenciával) sem emlékeznek meg.

építette és töltötte fel saját könyvtárából, a korabeli könyvtárak és főhivatalok anyagaiból, az általa elnyert amerikai alapítvány támogatásából, a mai tanszéki könyvvállomány többségét ezek a könyvek és kiadványok adják.)

Az összességében megfelelő hazai elismerés mellett megfelelően alakult Magyary Zoltán nemzetközi elismerése. A háború előtt 1932–33-ban a Rockefeller Alapítvány „visiting professzorként” amerikai tanulmányútra hívta meg, 1933-ban és 1936-ban előadónak kérték fel az IIAS Nemzetközi Közigazgatástudományi Konferenciájára, illetve Kongresszusára, 1936-ban az IIAS egyik alelnökévé választották. A nemzetközi intézet 1910–1947 közötti történetét 2005-ben feldolgozó nemzetközi jubileumi kiadványban többször elismerően nyilatkoznak Magyary alelnöki munkájáról, ám az egyik nem kellően tisztázott korabeli esemény kapcsán a magyar tudósra nézve árnyékot vető kérdés is megfogalmazódott, 1942-ben nem volt-e a náci németek kollaboránsa?^[6] Erre a kérdésre szerintem választ adott az IIAS főtájkára által kérésemre előkeresett 1948 évi nekrológ és a témával foglalkozó öt évvel ezelőtti tanulmányom. Sajnálatos, hogy a korábbi főtájkár által tőlem cikk formájában bekért korrekciót az intézet új vezetése és az intézet nemzetközi lapjának új főszerkesztője már nem közölte. A Magyary Zoltánnal szembeni hazai tartózkodó magatartás a tudós korabeli tudománypolitikai magatartásának egy vonatkozását érinti, nevezetesen, hogy mennyiben kapcsolódott a hazai illetve a német fasizmushoz. A náci kapcsolatokra utaló külföldi és hazai feltételezést jelen munkám befejező részében vizsgálom meg, ezzel azonban nem szeretném elterelni az emlékkonferencia figyelmét a Magyary Zoltán életművét meghatározó és máig ható szakmai eredményekről, a ma is tanulságos szakmai kritikákról. Magyary Zoltán nem csupán szellemi örökségünk megkerülhetetlen része, de művei több szempontból ma is figyelembe vehetők.

1. A LEGALIZMUS ÉS A MENEDZSERIALIZMUS

Magyary Zoltán a közigazgatás terén egyaránt fontosnak tartotta a jogszerűség, illetve a gazdaságosság és eredményesség egyidejű fejlesztését. Az akkori magyarországi viszonyok között a hatékonyság fejlesztésére és a jogi szemlélet egyoldalúságának csökkentésére helyezte a hangsúlyt, mivel a magyar közigazgatási hagyományokban és a korabeli közigazgatási gyakorlatban a formai legalitás szemléletmódja jóval nagyobb szerepet kapott, mint a menedzserializmus. Magyary Zoltán ezt az aránytalanságot próbálta csökkenteni a két világháború közti Magyarországon azzal, hogy a háttérbe szorult közszervezési hatékonyság fejlesztésén munkálkodott. Idevágó gondolatainak lényege szerint „a XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése. A jogállam az egyénnek védelmét jelenti a közigazgatással szemben, az egyén jogkörének biztosítását és független bíróság által való védelmét.

[6] Fisch, 2005, 35–60.

Ez nagy eredmény volt és értékes vívmány, és arról többé nem mondunk le. De a poszt-indusztriális államban az egyénnek nemcsak ez az érdeke többé, az emberek nemcsak azzal törődnek, hogy a közigazgatás jogait ne sértse, tőlük törvénytelen ne kívánjon, és velük egyenlően bánjon, hanem érdekük az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon, jól működjék... Minél jobban kiszélesedik a közigazgatás feladatköre – és ez a kör, mint láttuk, mindenütt, nemcsak nálunk, és a háború után az eddiginél is rohamosabban bővül –, annál fontosabbak az eredmények, annál jobban irányítja a közönség is a figyelmét ezekre. A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy a közigazgatásban a jogi szempont mellett minden más szempont elhalványult; a közigazgatást is kizárólag jogászkodásnak, jogszabályok alkalmazásának fogták föl... Nyilvánvaló, hogy könnyebb jogásznak lenni, mint a jogszabályok betartásával a gazdaságosság és eredményesség követelményeit is kielégíteni. Ez többet kíván, mást kíván, az állampolgárokhoz való más viszonyt. Tehát több tekintetben új beállítottságot kíván, felelősségérzetet jelent, nemcsak a jogszabályok betartásáért, hanem azért is, hogy az állampolgárok, a közönség, az emberek jogos szükségletei és igényei ki legyenek elégítve... A gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.”^[7]

A XIX. században – az akkori igények és lehetőségek szerint – a közigazgatás legfontosabb feladatának a belső rend fenntartását és a veszélyelhárítást tartották. Ezeket a feladatokat a közigazgatás főként közhatalmi eszközökkel, impérium gyakorlásával (szabályozással és hatósági jogalkalmazással történő parancsolással) oldotta meg. Ezen körben a jogszabályok részletesen előírják, hogy a közigazgatásnak jogi eszközökkel mit és hogyan kell tennie. Ehhez képest a XX. században rohamosan megnövekedtek, és túlsúlyba kerültek a közigazgatás olyan gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi feladatai, amelyek megoldása már főként nem közhatalmi-jogi eszközöket, hanem szervező típusú igazgatási munkát igényeltek.

Bár a korigény a szervezési értékek eredményesség-gazdaságosság dominanciája felé mutatott, Magyary Zoltán nem feledkezett meg a jogállami értékekről sem. Amikor fellépett a jogi formalizmus túlzásaival szemben, elismerte az állampolgári alanyi jogok védelmének jelentőségét. (A korabeli olasz fasizmus jogi ideológiájáról például tényszerűen megállapította, hogy az olyan alakot ölt, amelynek a célja többé nem az egyéni szabadság és az alanyi jogok liberális védelme, hanem a tárgyi jogrend biztosítása.^[8]) Magyary Zoltán és tanítványai a jogállami értékek közt nagy súlyt fektettek a korabeli fejlett osztrák közigazgatási eljárásjog hazai adaptálására. A hazai jogorvoslati eljárás fejlesztése érdekében javasolták, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatánál a törvényi taxációval felsorolt kivételes lehetőséget tegyék általános ügyféli joggá (a törvény csak azokat a kivételeket sorolja fel, ahol nem megengedhető a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata). A jogtudományi vonatkozások részletesebb kidolgozásával mások, rendszerint

[7] Magyary, 1988, 289–290

[8] Magyary, 1942, 92.

kiváló tanítványai és kollégái (Martonyi János, Mártonffy Károly, Valló József), illetve más hazai jogtudósok (Tomcsányi Móric, Szontagh Vilmos, Egyed István) foglalkoztak. Magyary az ő jogi munkáikból, valamint az 1925-ben, Párizsban megalakult Institut International de Droit Public szaktekintélyeinek (Kelsen, Duguit, Jellinek, Thoma, Berthelemy) műveiből sokat hasznosított. Korai halála megakadályozta abban, hogy a közigazgatás szervezési tényezőinek mélyreható elemzése után visszatérjen a közigazgatás jogi vonatkozásainak elmélyítésére is, amellyel pályája elején habilitációs értekezésében foglalkozott.^[9]

A magyar szellemi élet kiemelkedő egyénisége, Bibó István 1944-ben vitába szállt Magyary Zoltán egyik megfogalmazásával, miszerint eltérően a XIX. századi államtól, a XX. század államában már nem a jogszerűsége, hanem az eredményessége van a nagyobb hangsúly. Bibó István szerint a korabeli fejlődés vonulatából más következtetések is levonhatók: „nem véletlen, hogy a nagyobb jogszerűség felé mutató fejlődés mindig akkor vesz nagyobb lendületet, s akkor talál új megoldási formákat, amikor a túlságos hatalomkoncentráció morális és materiális destruáló hatása nagy erővel jelentkezik, akár a monarchia, akár a népuralom jelenti is ezt a hatalomkoncentrációt. Joggal feltehetjük, hogy a hatalomkoncentráció legmodernebb formája, az irányított gazdálkodás és a nagyméretű társadalmi szervezés hasonlóképpen új technikai megoldásait fogja életre hívni annak a törekvésnek, mely arra igyekszik, hogy a hatalmat újból meg újból jogszerűvé tegye és érvényes értékszempontok alá vesse... A mai állam nemcsak a jogállam elért eredményeire és eredményei mellett állítja fel az eredményesség új követelményét, hanem az eredményességgel teljesen egy síkon és egyforma erővel kívánja a közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítését is, mert hiszen a jogszerűség a szolgálat-szerűségnek, a szakszerűségnek, a megbízhatóságnak az egyik leglényegesebb tényezője.”^[10] Magyary Zoltán természetesen nem tagadta a jogállamiság és benne a jogszerűség jelentőségét. Az viszont igaz, hogy a közszervezés gazdaságosságának és eredményességének irányába való elmozdulást kissé eltúlozta, módszeresen nem kereste az új közigazgatási szervezési módozatoknak keretet adó és azokat korlátozó jogállami garanciák továbbfejlesztésének lehetőségeit. Bibó István elismerte, hogy a XX. században megnövekedett a közigazgatás feladata, de helyesen mutatott rá, hogy ezzel csaknem párhuzamosan „megnövekedett a közigazgatás által fenntartott, ismétlődő szabályszerűséggel működő, kiszámítható rend jelentősége is, melynek éppen a jogszerűség a leglényegesebb összetevője.”^[11] Magyary viszont jól hangsúlyozta, hogy túl sok lett a jogszabály, a joganyag alig megismerhető, számos jogszabály feleslegesen szabályoz, vagy túlszabályoz, a köztisztviselők ott is megelégszenek a formális jogszerűség betartásával, ahol ennél többet kellene tenniük. Bibó és Magyary tehát másra gondolt, és amire gondoltak, abban mindkettejüknek igaza volt.

[9] Magyary, 1923.

[10] Bibó, 1986, 281–285.

[11] Bibó, 1986, 285.

Magyary Zoltán érdeméül azt lehet felhozni, hogy az igazgatástudomány értékeit valamint a jogállami értékeket nem egymással szembenálló alternatívaként fogta fel, hanem az igazgatástudomány oldaláról közelítve ezen két értékcsoport valódi szintézisét kívánta. Erről ír például az IIAS 1936. évi Kongresszusára készített jelentésében. Hat évvel korábban pedig a közigazgatástani irányzattal kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy „a jog a közigazgatásnak csak egyik vonatkozása, és nem a jog művelésének felvirágzása túlzott, hanem a közigazgatásban többi részeinek művelése az elmaradott.”^[12]

Magyary a korabeli hazai közigazgatási jogi felfogás egyoldalúságával szemben megemlítette, hogy a modern államban a közigazgatás elsősorban nem jogi funkció, a jogi szempont mellett egyre fontosabbá vált a közigazgatás nem jogi, hanem gazdasági-társadalmi szervező munkája és teljesítménye. „Közigazgatás jog nélkül nincs. Ha más nem, legalább a hatáskör minden szerv működésében jogi elemet képvisel, de a közigazgatás nem azonos a joggal, hanem sok egyéb is.”^[13] Magyary ezt Szontagh Vilmos jogtudós túlzó megjegyzéseivel szemben hozta fel. Szontagh szerint ugyanis az eredményesség a jogszerűségnek tartalmi lényege, a jogszabályba foglalt előírás és annak jogszerű betartása az eredményességnek ad jogi formát, „nem lehet tehát az eredményességet a jogszerűségen kívül és azon felül keresni.”^[14] Ehhez a jogász felfogáshoz csatlakozott Egyed István jogtudós is, amikor arról értekezett, hogy Magyarynál a közigazgatástudománnyal való foglalkozás a közigazgatási jog mellett a közigazgatásban elnevezéssel megjelölt ismereteket is felölelte (ide értve a közigazgatás szervezési és működési elveit), a közigazgatásban azonban közigazgatási jognak csak – egyébként igen fontos – segédtudománya.^[15] A korabeli két jogászprofesszor ezen alapállásából érzékelhető, hogy Magyary milyen hazai környezetben próbált áttörést elérni. Olyan egyoldalú jogi környezetben, amelyben a jogon kívül nem láttak életet, mindent jogszabályba akartak foglalni, arra kívántak visszavezetni; minden jogon túli tudományt, amely valamely szálon a jogtudomány témaköréhez kapcsolódott, a jogtudomány segédtudományának tekintették. Míg tehát a tudományos munkaszervezés korabeli modellországában, az USA-ban inkább a menedzseri szemlélet homályosította el a közigazgatás jogi szemléletét,^[16] nálunk fordított volt a helyzet, a közigazgatási jog primátusának alárendelt segédtudománynak tartották a menedzserializmust. Magyary éppen arra törekedett, hogy ezen két végletes megközelítés helyett „középre tartson”. Elismerte, hogy a jog a közigazgatás szervező típusú működésében sem mellőzhető, de a szervező tevékenységben a közigazgatásnak a jogi elem betartásán felül többet és mást is tennie kell. Mai szóhasználatlaltal a jogi elem ez utóbbi esetben csak a közigazgatási teendők irányát jelöli ki (tehát közigazgatási feladatkört szabályoz), de a szervező típusú tevékenységnél ezen túl szükség van

[12] Magyary, 1930, 176.

[13] A Magyary – Szontagh – Egyed vita fenti részeit lásd a Saád, 2000, 248., 253., 236.

[14] Ld. az előző lábjegyzetet.

[15] Ld. a 12-es számú lábjegyzetet.

[16] Rosenbloom, 1994, 34.

a jogilag nem beszabályozott menedzseri tevékenységre, ennek eredményességi és gazdaságossági vonatkozásaira.

A mai szóhasználatunkkal menedzserializmusnak nevezett irányzat művelése során Magyary Zoltán rendszerbe szedte és részletezte a szervezési típusú közigazgatás alapvető elveit: a centralizációt, a decentralizációt és dekoncentrációt, a decentralizáció és a dekoncentráció közti összhang megteremtését, a szervezetrendszerben valamint az egy szervezeten belüli hierarchia elvének jellemzőit. Kitért a közigazgatás feladataira, tevékenységi típusaira, a közigazgatási döntési folyamat belső ciklusaira, a szervezeti és a dologi, pénzügyi erőforrásaira. Kiemelten kezelte a legfontosabb erőforrást: a köztisztviselőt, a köztisztviselői rendszer továbbfejlesztését.

Napjainkban a Magyary Zoltán által igényelt összehangolás eltérő módon mehet végbe attól függően, hogy milyen közigazgatási tevékenységet vizsgálunk, illetve, hogy mindezt milyen korszakban tesszük. A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységében meghatározó arányt képvisel a jogszerűség, és kiegészítő mértékben szerepet kap az eljárás menedzseri típusú fejlesztése (gyorsabb és eredményesebb ügyintézési-ügyviteli eljárások, ügyfélbarát szervezeti és működési megoldások stb.) A gazdasági-társadalmi közszervező-szolgáltató tevékenységben meghatározók az igazgatási, illetve a szakmai munkaszervezési eljárások, de ezeket jogszabályi kereteken belül, azokat nem sértve kell megvalósítani. Ami pedig az összehangolás súlypontjainak korszakfüggő jellegét illeti, a saját közigazgatási tapasztalatom szerint 1966 után, a puhuló diktatúra idején már el lehetett menni a politikai tabuként kezelt rendszerhatárok fél-demokratikus és fél-jogállami faláig, ezeket a falakat kicsivel tovább lehetett tolni. Ennek ellenére nem a jogállamiságnak, hanem csak a közigazgatás egyszerűsítő és ésszerűsítő jellegű racionalizálásának volt nagyobb súlya. Az 1989 utáni rendszerváltoztatási szakaszban viszont az arányosítás más arányára volt szükség. Mint közigazgatási deregulációs kormánybiztosnak 1989-ben és mint közigazgatási államtitkárnak 1990–94 között munkám súlypontját a demokratikus jogállamiság, ezen belül a formai jogszerűséget megelőző tartalmi (jogállami) jogszerűség kiépítésében való közreműködés adta, a közigazgatási szervezésben pedig ekkor még meg kellett elégedni a korábbi igazgatási és szakmai szervezettség egyébként nem rossz szintjének a megőrzésével.

2. A KÖZIGAZGATÁS MINT SZERVEZÉS

Mint utaltam rá, Magyary Zoltán főként a szervezetre és a szervező típusú közigazgatási tevékenységre koncentrált. E tevékenység fő célját a takarékoság és az eredményesség fokozásában jelölte meg.

Szakmai munkássága idején Magyarország komoly gazdasági válsággal küzdött, ami egyrészt az I. világháború elvesztéséből és a győztesek diktálta trianoni békeszerződés súlyos hátrányaiból, másrészt a korabeli gazdasági világválságból következett. Ebben a speciális időszakban az ország politikusai ugyancsak hajlottak arra, hogy a közigazgatás mindig szükséges racionalizálását lesző-

kítsék a gazdasági takarékosagra. Magyary élesen kritizálta ezt az egyoldalú politikai szemléletet. Az általa írt tudományos munkákban és a közigazgatási racionalizálás kormánybiztosaként készített kormányzati előterjesztéseiben bizonyította, hogy a takarékoság önmagában nem vezet kielégítő eredményre, a racionalizálásnak ezen túl fel kell vállalni a modernizációs célt is, az eredmények növelését és az eredményekhez vezető eljárások egyszerűsítését.

Az eredményességet sem egyoldalúan – a szakmai eredményességre leszűkítve – értelmezte, hanem ahhoz hozzátette a végső célt: az egyes ember és a közösség eredményes szolgálatát. „A törvény és a jogszabályok megalkotásakor ügyekre és nem személyekre gondolnak, a közigazgatás azonban a maga 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 kérik, jelentkeznek.”^[17]

A közigazgatás szervező típusú működésében – a korabeli amerikai szerzőket követve – két csoportot különböztetett meg: A szervi (*institucionális*) és a szakirányú (*funkcionális*) tevékenységet. Ez a kategorizálás néhány elemében ma már vitatható, de a fő cél ma is érvényes: a szakirányú tevékenység szektoronként különböző, míg a szervi tevékenységet minden igazgatási ágban hasonlóan kell megoldani és fejleszteni. Magyary Zoltán életműve döntően az általános igazgatási működés főbb elemeinek tudományos elemzésére, annak a gyakorlati államéletben való minél hatékonyabb megoldására irányult.

Az általános igazgatás (*general administration*) körében Magyary vizsgálta a főnöki funkciókat (előrelátás, szervezés, utasítás, összhangteremtés, ellenőrzés), amelyek a közigazgatási szerv belső és külső igazgatását vezérlik. Kitért az igazgatás közös szervi előfeltételeire (közigazgatás személyzete és szervezete irányítására, a dologi-pénzügyi előfeltételek biztosítására), valamint a mindenütt általános közigazgatási eljárás és belső közigazgatási ügyvitel-ügykezelés kérdéseire.

A közigazgatás személyi állományánál részletezte a szakszerűségi és stabilitási követelményeket. Hangsúlyozta, hogy az egyoldalúan csak jogászai képzettségű tisztviselőgárdát szervezési ismeretekkel is fel kell ruházni. Javaslatot tett a köztisztviselők kiválasztásának, bérezésének, előmeneteli rendszerének továbbfejlesztésére, a képzési rendszer átalakítására, a köztisztviselő gyakorlati vizsga bevezetésére, a köztisztviselői jogok és kötelezettségek részletezésére. A köztisztviselői rendszerre vonatkozó javaslatai közül többet még a tudós életében bevezettek, vagy azok kiindulópontjai lettek tanítványa, Mártonffy Károly munkáinak és a későbbi korok állami intézkedéseinek. Magyary többször kiemelte, hogy minden a közigazgatás, a tisztviselőkön fordul meg. Javaslatai részben arra irányultak, hogy miként lehet a meglévő tisztviselők szakképzettségét és teljesítményét emelni. Különösen fontosnak tartotta a vezető tisztviselők képzését, mivel nekik meghatározó szerepük van a személyi állomány többi

[17] Magyary, 1942, 138.

részére, valamint a közigazgatási szerv külső és belső működésére. Több javaslata arra irányult, hogy a közigazgatásba megfelelő közhivatalnokok kerüljenek be, hogy a kiválasztásuknál és hivatali karrierjükben az érdemeken alapuló rendszer, és ne az előző időszakok elavult politikai patronázs rendszere érvényesüljön. A politikai patronázs a modern korban károsnak és mellőzendőnek tekintendő a nem vezető beosztású köztisztviselőknél, a közigazgatási vezetői megbízásoknál, leszámítva a minisztérium felső közigazgatási vezetőit (az államtitkári szintű vezetőket) és néhány köztisztviselőt, aki szorosan kötődik a politikus vezetőhöz (sajtós, tanácsadó stb.).

Magyary Zoltán két forrásra támaszkodva összegezte a közigazgatási szervezési ismereteket. Az első forrás a hierarchikus állami igazgatás volt. E körben ismerte és feldolgozta Lorenz von Stein közigazgatástani összegzését, Max Webernek a szervezetekkel foglalkozó megállapításait, külön tanulmányozta a hadseregigazgatás nemzetközi irodalmát. Ehhez az ismeretkörhöz tartoztak még a hazai államtudományi egyetemi képzésben, valamint a miniszteriális gyakorlatban elsajátított szervezési ismeretei. A szervezési ismeretek mellett Magyary elsajátította és művelte a pénzügytant, valamint a statisztikát, felhasználta a közigazgatás-földrajzot, a szociográfiát, a történeti és nemzetközi összehasonlítást.

A közigazgatásban alkalmazható ismeretek másik forrása az amerikai eredetű *scientific management* volt. Az Egyesült Államokban a sikeres magángazdasági szervezetek adminisztratív eljárásait – ugyancsak a siker érdekében – gyakran átvitték az állami közigazgatásba. Magyary erről a nagyüzemi üzemszervezési felfogásról és annak a közigazgatásban való alkalmazhatóságáról 1923-ban Fayoltól hallott először. Fayol szerint a nagyüzemek életében a különböző műveletek közül a legnagyobb fontosságú a vezető tevékenység, ez a tevékenység minden nagyüzemben hasonló, csak annak tárgya változik. Ebből az is következik, hogy az üzemvezetés bevált módszereit az államra, mint nagyüzemre is alkalmazni lehet. Az átvitel fő célja, hogy hasonlóan a magánüzemhez növeljék a közigazgatás teljesítőképességét, minél nagyobb eredményt minél kevesebb erőforrás felhasználásával érjenek el. (Magyary a kevesebből többet-elv mellett a közigazgatásban elfogadhatónak tartotta az ugyanabból többet-elvet is, amibe pedig napjainkban beleérthetjük a kevesebből ugyanannyi eredményt is.) Magyary abban kritizálta Fayolt, hogy az átvitel során a jogi vonatkozásokat figyelmen kívül hagyta, pedig a jog az állami tevékenység specialitása. Magyary néhány év múlva eljutott Amerikába, ahol a gyakorlatban is megismerhette a „modellország” tapasztalatait. Az amerikai felfogás szerint a szervezet folyamatos megjavítása során fel kell tárni a többféle megoldás lehetőségeit, ezek közül ki kell választani a legjobbát. A személyek és a szervezet teljesítményét folyamatosan mérni és értékelni kell. A méréssel és az összehasonlítással a közigazgatásban meg lehet állapítani, hogy az adott szervezet és személy teljesítménye hány százalékban különbözik a legjobb hasonló szervezetektől.

Az üzleti cégek belső igazgatási tapasztalatait átvevő korabeli irányzat követte a profitorientált magánszervezetek centralista felfogását. Magyary viszont a közigazgatásban is szükséges centralizmus mellett fontosnak tartotta azt is, hogy a közigazgatás közel menjen azokhoz, akiknek ügyeit intézi, s hogy a közigazgatás van a polgárokért, nem pedig fordítva.^[18] Szerinte a közérdekre is káros az, ha a centralizáció és az önkormányzati decentralizáció arányának kérdésében elsősorban politikai, hatalmi, nem pedig szervezési-ésszerűségi szempontok a döntőek.

Európában a két világháború közötti korszakban mind a demokratikus mind a diktatórikus államok vezető személyiségei egyaránt érdeklődtek a közigazgatás szervezéstudományi vizsgálata, valamint ezen irányzat vezető kutatói iránt. A korabeli diktatúrák, féldiktatúrák az úgymond mindenütt átvehető szervezési értékeket preferálták, míg a szintén átvehető demokratikus jogállamiság lényeges elemeit már mellőzték. (A nyugati állami modelleket általában elutasító Lenin a proletár-diktatúrában is alkalmazhatónak tartotta az amerikai szervezéstudomány képviselőinek javaslatait, lefordította a legjobb és legújabb amerikai és német irodalmat, ami az igazgatás jobb megszervezésére irányult.^[19]) Az amerikai iskolát követő Magyary Zoltán munkái iránt szintén érdeklődtek az európai önkényuralmi rendszerek vezető személyiségei. Magyarország német megszállása előtt az IIAS alelnökét német előadóútra hívták meg, Berlinben „kinevezték” a német „kezdeményezésre” megalakult államtudományi és közigazgatási tárgyú nemzetközi akadémia egyik alelnökének. Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy utólag rá nézve negatív feltételezések is megfogalmazódtak. A diktatúrák és féldiktatúrák korabeli érdeklődése a scientific management képviselői iránt, többek közt arra vezethető vissza, hogy ez a tudományos iskola technokrata szűklátókörűséggel hirdette a politikamentességet. Louis Brownlow, a korabeli amerikai PACH (Public Administration Clearing House) elnöke külön kihangsúlyozta, hogy az adminisztratív módszerek és gyakorlatok – az országok közötti politikai különbségek ellenére – sikeresen átvihetők egyik országból a másikba.^[20]

Magyary Zoltán naprakészen figyelemmel kísérte kora szervezéstudományi tendenciáit, a jelentősebb külföldi szerzők főbb gondolatait (Fayol, Gulick, Hoover, White stb.). Részt vett a jelentősebb nemzetközi tanácskozásokon (IIAS 1923. és 1933. évi kongresszusa, 1935-ben, Londonban tartott Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus, az IIAS 1936. évi Varsói Kongresszusa stb.). A nemzetközi tendenciákról és azok adaptációs lehetőségeiről gyorsan és széles körben tájékoztatta a hazai szakembereket, idehaza is felkeltve az érdeklődést ezen új nemzetközi tendencia iránt.

Magyary Zoltán szorgalmazta a közigazgatási teljesítménymérést. Munkatársa, Kiss István viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a magángazdasági szer-

[18] Magyary, 1942, 138.

[19] Lenin, 1956, 220., 226.

[20] Brownlow-t idézi Moschopoulos, 2005, 26

vezetektől eltérően, a közigazgatási szervezet eredményei nem csak materiális, hanem spirituális eredmények is. Ezeket nehéz mérni, egyébként is pontatlanok a mérőszámok. 1939-ben még csak kísérleti fázisban volt a közigazgatási teljesítményt mérő mutatószámok kidolgozása, ezért a tatai járás községeinek empirikus vizsgálata során Magyary és Kiss még csak a meglévő tényeket (népesség, költségvetés, ügyiratszám) és nem a mutatószámokat hasonlították össze a hasonló helyzetű községek közt.^[21]

Napjainkban – amikor már lefutóban van az 1980-as évek Amerikájából újból elterjedt New Public Management (NPM) divathullám – többször felmerül, hogy Magyary irányzata tulajdonképpen az NPM elődje volt. Ez részben igaz, az NPM belső igazgatási módszereire. Magyary viszont nem írt arról, hogy jónak tartaná a profitalapú magánszervezeteknek a külső igazgatásban és a non-profit közszolgáltatásoknál való alkalmazását, akár kiszereződés, akár halmozott kiszereződés (P.P.P.) formájában.

Magyary Zoltán és Kiss István kidolgozott és kísérleti jelleggel alkalmazott egy olyan nem hierarchikus igazgatási módszert is, amely szerint a megyei önkormányzat nem a neki alárendelt igazgatási és szolgáltató szervek útján, hanem egy általa alapított non profit célú gazdasági és népjóléti szövetkezet közvetítésével oldotta meg a szegényeket segítő közfeladatokat. Ez a szövetkezet a szegényebb sorsú és fejlődésre képes parasztemberek számára halasztott hiteleket adott házépítéshez, talajjavításhoz, állatvásárláshoz, háziipari tevékenységhez. A Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet mezőgazdasági gépeket kölcsönözött, utólagos terménybeli fizetés mellett kisgépeket adott el a szegényebb gazdáknak, termékeiket felvásárolta, tárolta és távolabb értékesítette. A vármegyei önkormányzat a szociális célú pénzeszközeit átadta a non profit szövetkezetnek és képviselőket delegált az igazgatótanácsba, ahol helyet kaptak a megsegített szövetkezeti tagok képviselői is. A cél többek közt az volt, hogy az önmagukról és családjukról gondoskodni tudó, munkaképes szegényebb parasztemberek lehetőleg ne váljanak kizárólag szociális segílyen tengődő „szolgalelkű” embereké.^[22]

3. ERŐSEBB KORMÁNY – GYENGÍTHETŐ PARLAMENT?

Magyary Zoltán szerint a XX. századi államban a *legislatívához* képest az *executiva lett erősebb*, ennek a változásnak jobban megfelel az erős *executiva (strong executive)* azon rendszere, amelyet jóval korábban az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya vezetett be, illetve amelyet II. világháborús ellenfelük, a hitleri Németország továbbfejlesztett, amely „a háborút ugyan nyilvánvalóan elveszti, de nem vitatható, hogy aránytalanul nagyobb erő kifejtésre volt képes,

[21] Magyary - Kiss, 1939.

[22] Magyary - Kiss, 1941.

mint az I. világháborúban.”^[23] Bibó István megkérdőjelezte ezt az álláspontot, szerinte a végrehajtó hatalom „megvédésének” csak akkor van értelme, ha a törvényhozás vagy a bíróság oldaláról fenyegetne helytelen és túlzott hatalomkoncentráció. A végrehajtó hatalom eredményessége pedig 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.^[24] Magyarynak abban igaza volt, hogy a parlamenti döntések (törvények) túlságosan kiterjedt mértékét, közigazgatás feletti gyámkodását vitatta. Magyary a parlamentet visszaszorító álláspontját a korabeli amerikai nézetre alapozta. Luther Gulick, a Columbiai Egyetem tanára szerint ugyanis: „A törvényhozásnak a közigazgatásra való befolyása lassanként ugyanolyan korlátozottá válik, mint a hadvezetés terén. Itt a befolyás a hadüzenetre korlátozódik, míg a stratégiai és taktikai döntéseket az ellenséggel érintkező legfőbb hadvezetőség hozza, a törvényhozás minden beavatkozása nélkül. A törvényhozás így kénytelen lesz az állami életben is csak a fő irányelvek megállapításaira szorítkozni, a végrehajtó hatalom cselekvésébe való beavatkozástól azonban tartózkodnia kell.”^[25] Ezen korabeli amerikai nézet ellenére a gazdasági világválságot követő korszakokban a demokratikus jogállamok parlamentjei erősek maradtak. A stratégiai kérdéseket maguk szabályozták, e téren a végrehajtó hatalomnak csak a végrehajtási részletekben engedték meg a szabályozást. Az éves költségvetési törvényekkel a demokratikus parlamentek egyre jobban vezérelték és behatárolták a kormányzat éves taktikai döntéseit. Fokozatosan kiszélesedett a parlament ellenőrzési joga a végrehajtó hatalom felett, amit ma már senki nem tekintene felesleges gyámkodásnak. Magyary szerint viszont „A tekintélyállamok ezért a közigazgatás szervezésének jogkörét szintén kivették a törvényhozás hatásköréből, arról nem is szólva, hogy a parlamentarizmus megszüntetésével a törvényhozás szervezetét is új alapokra helyezték”^[26]

Magyary vitatható következtetése, hogy míg a XIX. században a kormányzást *testületi szervre* (kabinetre) bízták, a XX. század viszont azt követeli meg, hogy a kormányzásban a testület helyett az *egyénhez (erős miniszterelnökhöz)* kell visszatérni. Magyary szerint régi organizációs tapasztalat az, hogy cselekedni és parancsolni csak az egyén tud, a testület nem. Ez az egyik oka annak, hogy a testületi kormány (kabinetrendszer) megoldását nem minden állam vette át (Amerikai Egyesült Államok, Magyary korának európai autoriter államai), „sőt a nemzeti szocialista harmadik birodalom és Franco Spanyolországa az államfő és a kormányfő személyének egyesítésével újból visszatért a centralizáció szervezetének a liberális

[23] Magyary, 1944, 69. (A kézirat megtalálható a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Kézirattárában, valamint a Tatai Városi Könyvtárban.)

[24] Bibó, 1986, 278., 293.

[25] Magyary, 1942, 73. old. (Utalás Gulick gondolataira és az angol nyelvű forrásra: Gulick, 1933, 65.)

[26] Magyary, 1942, 106-107.

állam sikertelennek tekintett kísérletével megszakított korábbi megoldásra”.^[27] Magyary gondolataival szemben Mártonffy Károly Concha Győző megállapításait hozza fel: az erősödő miniszterelnöki intézmény mellett határozó testületként megmaradhat a minisztertanács, a miniszterelnök azonban a minisztertanáccsal szemben is döntő akarattal rendelkezik, amely többek közt ülésvezetői jogosítványaiiban, előzetes kezdeményező szerepében és vétőjogában jut kifejezésre.^[28]

Magyary Zoltán szerint a nagyméretű szervezetekben – így a közigazgatás csúcán is – a főnöknek munkájához segédszervekre van szüksége, amelyek a rá háruló szervi funkció (*general administration*) végzését lennének hivatottak megkönnyíteni. A legfőbb főnöknek ezt a segítséget a katonai vezérkarhoz hasonló közigazgatási vezérkar tudja legjobban megadni. A hatáskör a legmagasabb főnöknel van, a vezérkar pedig a főnök részére, az ő nevében dolgozik, nem szakirányú tevékenységet, hanem szervi tevékenységet lát el.

E témakör korabeli nemzetközi aktualitását mutatja, hogy az IIAS az 1936. évi kongresszusán többek között ezt a kérdést is tárgyalta, és e téma főelőadójának Magyary Zoltánt kérték fel. Magyary ezen nemzetközi tendencia Magyarországon való adaptálására is javaslatot tett. E szerint a legfőbb közigazgatási főnök, a miniszterelnök alá tartozó közigazgatási vezérkari egységen belül hét osztály lett volna: szervezési osztály, a szervezet kialakítására és a hatáskörök megosztására; személyzetpolitikai osztály, a közigazgatás egységes személyzetpolitikájának biztosítására; gazdasági, szervezési osztály, hasonló feladattal, mint a Roosevelttel által elképzelt nemzeti tervezési hivatalé; eredményességvizsgálattal és az egységes ügyintézésrel foglalkozó osztály; kodifikációs osztály; vezérkari tisztviselők képzésével és továbbképzésével foglalkozó osztály. Magyary elképzelése szerint a miniszterelnök vezérkari osztályának lettek volna kihelyezett tisztviselői a minisztériumokban és a megyei önkormányzatoknál.^[29]

Magyary Zoltán volt tanítványa, Mártonffy Károly szerint a miniszterelnök köré szerveződő vezérkar javaslata nem mindenütt valósult meg, és ahol megvalósult, ott is alig jutott túl a kezdeti kísérleteken. Ezért el lehet képzelni más szervezeti konstrukciót is, például olyat, amelyben a pénzügyminiszter és a belügyminiszter megosztva látja el a vezérkari funkciókat.^[30] Ehhez a mai ismereteink birtokában további szervezeti megoldásokat is hozzátehetünk a lényeg az, hogy ezek a szervezeti formák nem önmagukban jók vagy rosszak. Az adott ország és az adott korszak sajátosságai szerint dönt a törvényhozó hatalom, hogy melyik szervezeti megoldást és hogyan adaptálja.

Magyary az amerikai prezidenciális rendszert tekintette az erős végrehajtó hatalom legjobb példájának. Ezt a rendszert a helyszínen tanulmányozta.

[27] Magyary, 1936, 148–149, Magyary, 1942, 106.

[28] Mártonffy, 1939, 217–218. Ehhez még hozzátehetjük, hogy napjainkban, amikor nincs kormányzó, a kormányfő tesz javaslatot a miniszterek kinevezésére és felmentésére, a kormányfő lemondása az egész kormánytestület lemondását is jelenti.

[29] Magyary, 1936.

[30] I. m. 225.

Jogállami szempontból számára kedvezőnek tűnt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom „tisztá elválasztása”, ahol a végrehajtó hatalom feje az elnök egymaga gyakorolja a kormányfő és az államfő funkcióit, a végrehajtásért felelős elnököt nem a törvényhozó testület választja, az elnök quasi közvetlen választáson önálló legitimitást kap. Előnyösnek látta, hogy a parlament politikai csatározásaiban nem vesznek részt az elnök és a neki alárendelt nem önálló hatáskörű miniszterek, hogy nincs önálló döntési jogú kormánytestület, minden kormányzati döntés végső soron az elnök nevében történik. Ehhez a hatalomkoncentrációhoz viszont az Egyesült Államokban komoly képviselőházi és szenátusi ellensúlyok, tagállami korlátozó tényezők járulnak. Ezeket a korlátozó tényezőket és ellensúlyokat azonban a korabeli európai autoriter államok már nem alkalmazták, „csak” az államfő és a kormányfő szerepét egyesítették. Hazai viszonyok közt Magyar nem igényelte (nem igényelhetette) a prezidenciális rendszer átvételét, inkább a testületi kormányzás gyenge miniszterelnöki pozíciója (a primus inter pares pozíció) helyett erősebb miniszterelnöki szerepkört szorgalmazott.

Magyar kormányzati felfogását nem a mai értékeink szerint, hanem korának tendenciái szerint kell, hogy megítéljük. Több kormányzati elképzelése nem állta ki az idő próbáját, ezeket a gondolatokat az adott kor tendenciái szerint érdemes vizsgálnunk. A tudós jól érzékeltette, hogy a XIX. századi túl erős parlament és gyenge végrehajtó hatalom modelljét a XX. században már nem lehet követni. Erősíteni kell a végrehajtó hatalmat, és több szempontból korlátozni kell – az egyébként szerinte szükséges – törvényhozó hatalmat. A legjobb korabeli megoldást az Amerikai Egyesült Államok következetes jogállami konstrukciójában vélte felfedezni, ahol a törvényhozástól tisztán el van választva a végrehajtó hatalom, és a végrehajtó hatalomnak csak egy vezetője van, aki személyében egyesíti az államfői és a kormányfői funkciókat. Tényszerűen állapította meg, hogy az erős exekutíva irányába tolódtak el az európai országok is (Olaszország, Spanyolország, Németország, Portugália), míg Magyarországon még ezen az átalakulás előtt voltunk. Magyar jól kritizálta a kabinetrendszer gyengéit. Ezek közt a parlamenti bizalmatlansági intézmény és a parlamenti befolyás instabilizáló hatását (1867–1940 között 36 magyar kormánynak – miniszterelnököt is beleszámítva – 398 minisztere volt). A miniszteri és a miniszterelnöki labilitást azonban nemcsak az amerikai elnöki vagy a későbbi félelnöki rendszerrel lehet kezelni. Az elnöki valamint a félelnöki rendszer felszámolja, illetve gyengíti a testületi kormányt és annak miniszterelnökét. Ennél napjaink jobb megoldása a német kancellári típusú rendszer, ahol elvileg a miniszterelnök és a kormánytestület 4 évre stabil, a minisztereket a parlament nem tudja egyenként felmenteni. A jelenlegi kancellári típusú, illetve az ahhoz hasonló megoldás megőrzi a testületi kormányt, a testületi döntést és ehhez társít erős miniszterelnöki szerepet. (Véleményem szerint elegendően erősíti a mindenkori miniszterelnököt az, ha ő készíti el, és a megválasztásával egy időben fogadják el a kormányprogramot; ha a miniszterelnök javasolja a minisztereket és a leváltásukat; ha közben tartja a testületi döntési hatáskörök előterjesztéseit és azok napirendre tűzését, mivel ezzel az előterjesztés lényegére meghatározó befolyást tud gyakorolni; ha a kormánytestület az oktrojált nyílt szavazáson a

miniszterelnök szóbeli álláspontösszegzője és kiegészítése után kézfelemeléssel vagy ráutaló magatartással hozza meg a többségi döntést; ha szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt; ha a kedvezőtlen kormánytestületi döntést a miniszterelnök nem írja alá, hanem annak egyszeri újratárgyalását kezdeményezi.)

Magyary nem a legjobb véleménnyel viseltetett a XX. század elején kifulladású látszó parlamentarizmus és önkormányzati demokrácia magyarországi hibái iránt (helyi választások befolyásolása a főispán és a járási főszolgabíró részéről, a nagybirtok és a nagytőke képviselőinek meghatározó befolyása a megválasztott testületre stb.). A hiányosságok egy része napjainkra sem tűnt el. A pártlistás, de hozzáteszem az egyéni körzetben induló „népképviselők” meg- és újraválasztása sokban függ a pártapparátustól, ennek vezetői a parlamentben sokszor a választóktól eltávolodva is kézben tartják a képviselőt stb. (A klasszikus parlamentarizmus korunkban megnyilvánuló hiányosságaival szemben kiváló bírálatot ad Sajó András akadémikus, aki szerint nemigen látszik a függés a választóktól, a parlamenti vita jelentősége csökkent a pártok parlamenten kívüli egyezkedése következtében. „Ahol a modern pártrendszer szilárd parlamenti többsége vezetett, ott demokratikusan ellenőrzött párturalom alakult ki. A demokrácia abban áll, hogy a szinte diktátori felhatalmazottságú kormányt négy-ötévente le lehet váltani.”^[31]) Egyszóval az erős kormánynak az erős pártrendszer mellett szintén megvannak a maga komoly veszélyei, amelyeket korlátozni és ellensúlyozni kell.

Korának talán legsikeresebb magyar minisztériumában: a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban töltött két évtized alatt Magyary megtanulta és jól művelte a „vezérkari” (általános igazgatási) feladatokat. Ezen túl egy szakigazgatási ágban elsajátította a szakmaspecifikus igazgatási ismereteket, ezen belül a miniszter szakpolitikai tevékenységének – pártpolitikától független – jó szakmai előkészítésének ismereteit. Szakmai koncepcionáló munkájával bizonyította, hogy a minisztériumi főtisztviselőnek nemcsak a politikusi koncepciók végrehajtása lehet a feladata, hanem értenie kell a szakpolitikai irányok előkészítéséhez is. Kidolgozója volt több nagy minisztériumi programnak. Ezek közt említhető a magyar tudománypolitika alapvetése, a magyar tudományos nagyüzem megszervezése, az Országos Természettudományi Tanács felállítása, a vidéki egyetemek tovább fejlesztése, az I. világháború után a Magyarországtól elcsatolt területeken lévő magyar egyetemek áttelepülő részlegeinek hazai elhelyezése, a szaktudományok országos kongresszusainak elterjesztése és szervezése, a közgyűjtemények (múzeumok és könyvtárak) új szervezeti kereteinek kialakítása, a külföldön működő Collegium Hungaricum-ok hálózatának kiszélesítése, a külföldi ösztöndíjak növelése. Előkészített több sikeres minisztériumi akciót, így például a külföldön élő magyar tudósok, köztük Szent-Györgyi Albert hazahívását.

[31] Sajó, 1995. lásd a 158-163 oldalakat, az idézet a 159. oldalon található

4. A KÖZIGAZGATÁSI RACIONALIZÁLÁS KORMÁNYBIZTOSA

Magyary elméleti felkészültségére alapozva számos ésszerűsítési javaslatot dolgozott ki. Első szolgálati helyén, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban elvégezte a magyar tudománypolitika alapvetését (Egyetemi Nyomda, 1927) és javaslatokat tett a tudományos élet közigazgatásának megjavítására. Bethlen István miniszterelnöktől 1931 elején kormánybiztosi megbízást kapott az egész magyar közigazgatást érintő racionalizálási intézkedéseket megalapozó javaslatok előkészítésére. Ez év novemberében már az új miniszterelnök elé beterjesztette javaslatait, majd az ismét változó miniszterelnökhöz, Gömbös Gyulához nyújtotta be a közigazgatás racionalizálásának részletes programját. 1931–33 között számos előkészítő munka megindult, több részleges intézkedés történt, de a program végrehajtása 1933 márciusában sajnálatos módon megszakadt. A Gömbös féle kormányzatban nem vették jó néven, hogy a program idején Magyary – házasságkötését követően feleségével együtt – négyhónapos amerikai tanulmányútra utazott. Nem tetszett az sem, hogy Magyary a takarékosági javaslatok mellett, illetve több ilyen javaslat helyett a közigazgatási rendszer eredményességét javító reformokat sürgetett. Végül pedig Magyarynak nem tetszett, hogy Gömbös Gyula Magyary korábbi javaslatával ellentétesen cselekedett: a közigazgatás korszerűsítéséért való átfogó felelősséget „leadta” a belügyminiszternek és az alá akarta rendelni a kormánybiztost. Magyary ezért önként lemondott, amit a miniszterelnök egyből elfogadott.

Egy elkeseredett pillanatában Magyary azt írta, hogy számos javaslata közül egyedül csak a közigazgatási gyakorlati vizsgára vonatkozó javaslat valósult meg. A korabeli kormányzati beszámolókból kitűnik, hogy azért ennél több javaslatát fogadták el. Fontos tényező, hogy Magyary lemondása után volt munkatársai újjakkal kiegészülve a Belügyminisztérium Közigazgatás-racionalizálási Bizottságában tovább vitték Magyary javaslatait, ezek közül a következő években szintén több magvalósult. Végül pedig megemlíthető, hogy Magyary elképzelései közül néhányat 1980 után vittek át a gyakorlatba. Természetesen nem minden javaslata valósult meg. Például a kormányzást érintő elképzelései később megalapozatlannak tűntek, mivel Magyary nagyon felkészült volt a közigazgatási szervezéstani és jogban, de ugyanez nem állítható a politikatudományi ismereteiről. Ezeket az ismereteket korai halála és más okok miatt már nem tudta átvenni a korabeli amerikai szakirodalomból, technokrataként kevés empátiával viseltetett korának demokratikus testületei iránt.

Magyary viszonylag többet foglalkozott a központi igazgatással, mint a helyi igazgatással. A helyi igazgatás elmélyültebb vizsgálatába csak 1930-as évek végén kezdett bele. Irányítása alatt Kiss István felmérte a tatai járás községi önkormányzatainak helyzetét, de ezt a jó módszert a háborús időkben más önkormányzatoknál már nem tudták alkalmazni. A tatai felmérésből értesülhetünk arról, hogy a korabeli községi önkormányzat sokszor csak „papíros önkormányzat” volt. A valóságban a főállású körjegyző és a jegyző „kézben tartották” a nem főállású községi bírót, a bírót és a jegyzőt pedig könnyen átvitte akarátát a nem túl aktív községi képviselőtestületre. Magyary földrajztudományi szak-

embereket kért fel a Trianon utáni államterület célszerűbb belső felosztásának vizsgálatára. Ezekből számomra Prinz Gyula a nagymegyés (16 középszintű önkormányzatot magába foglaló) felvetése, megfelelő átalakításokkal, napjainkban is időszerűnek tűnik. A közigazgatási térbeosztás vizsgálatai, amit országrendezésnek neveztek, megakadtak, amikor a bécsi döntésekkel békés lehetőség nyílt az országhatárok korrekciójára. A nagyhatalmak diplomáciai döntései korrigálták a trianoni döntés egyes túlzásait, de mivel a német revíziós folyamat világháborúba torkollott és abba Magyarország is belesodródott csak a háború befejezése után véglegesültek a határok és csak ezután indulhatott meg a határokon belüli területi átalakítás (1950-től a kismegyés rendszerből a közép-megyés rendszerbe való átlépés, amely a kelleténél több töredék megyét, illetve apró megyét is meghagyott).

Magyary mint kormánybiztos a központi közigazgatás kérdései között nem foglalkozott a minisztériális rendszer tagozódásával. Kormánybiztosi kinevezésének idejére (1931) lényegében már kialakult a megfelelő minisztériumi tagozódás, ami 1935-re annyiban módosult, hogy 1932-ben megszüntették a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumot, annak feladatait szétszították a tárcák között. 1935-ben viszont megnövelték a tárcák számát, a földművelésügyi tárca mellett iparügyi-, valamint kereskedelmi és közlekedésügyi tárcát hoztak létre. A második világháborúba való belépés a kialakult szerkezet lényegén nem változtatott, csak ad hoc feladatokra, rövid időre jött létre új szervezet (Közellátásügyi Minisztérium, Nemzetvédelmi Propaganda Miniszter mint tárca nélküli miniszter). Magyary korában tehát a legjellemzőbb szerkezet az volt, hogy a jogilag nem erős kormányzó és hivatala látta el az államfői teendőket, a kormányzó igen ritkán a minisztertanácson is elnökölt. A minisztertanács döntési hatáskörébe tartoztak: az országgyűlés és az államfő elé kerülő ügyek, az összes vagy a több miniszter hatáskörét érintő ügyek, a miniszterek közti viták eldöntése, továbbá a törvény által a minisztertanács elé utalt egyéb ügyek. A döntéseket szótöbbséggel hozták. A minisztertanács tagsága az 1848-as 8 fős létszámról 12 fő körüli létszámra fejlődött fel, ami arányban állt a megnövekedett központi állami szakfeladatokkal. Rendszerint a miniszterelnökhöz tartoztak a nemzeti-ségi és a kisebbségi ügyek, a sajtóügyek, 1929-től a Központi Statisztikai Hivatal, a miniszterelnök felügyelete a Fővárosi Közmunkák Tanácsát valamint a kormánybiztosok és azok hivatalát. Magyary Zoltán mint külön hivatal nélküli közigazgatási korszerűsítési kormánybiztos szintén a miniszterelnökhöz tartozott.

A szakigazgatási feladatok nagyobb részét szervezetileg és hatáskörileg elkülönült minisztériumok intézték (Belügyminisztérium, Pénzügyminisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Ipari Minisztérium, Kereskedelmi és Közlekedésügyi Minisztérium, Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium, Vallás-és Közoktatásügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Külügyminisztérium.) Ez az alapstruktúra a legújabb polgári fejlődésben 1990 után megnövekedett egy reszorttal, a környezetvédelmi alapfunkciókat ellátó minisztériummal. Az iparügy és a kereskedelemügy, valamint a közlekedés és hírközlés önálló minisztériumot alkotott, míg az oktatási és a kulturális tárcát valamint az egészségügyi és szociális tárcát időnként vagy szétválasztották,

vagy összevonták. Ezzel a miniszteriális rendszerrel hazánk az európai átlagos kategória (11-17 minisztérium) alsó részéhez tartozott. Nem lendült át a sokminisztériumos (18 feletti) kivételes kategóriába, viszont 2010-ben a másik, kivételesen követett, kevés minisztériumos (7-10 minisztériumos) kategóriába léptünk vissza. Az európai átlagtól való ezen eltérésünk valódi előnyeit és hátrányait rövid idő alatt a gyakorlatból megismerhetjük és értékelhetjük.

Magyar idejében még nem terjedtek el Európaszerte a kormánytól független közigazgatási hatóságok, nálunk csak egy ilyen szerv az Állami Számvevőszék működött. Ezért érthető hogy a később igen fontossá váló szervtípus kiszélesítésével és továbbfejlesztésével a kormánybiztos még nem foglalkozott. Az európai mezőnyben Magyarország az elsők között 1870-ben hozta létre a kormánytól független Állami Számvevőszéket. Az ÁSZ miniszteri rangban lévő akkori elnökét az országgyűlés által kijelölt 3 személy közül az államfő nevezte ki. A II. világháborút követő fejlődés során a kinevezési rendszer átalakult, az új típusú független hatóságok európai modelljében a parlamenti pártok paritásos döntése, vagy több esetben a képviselők minősített többségű döntése lett a jellemző megoldás. Nyilvánvaló, hogy a ma jellemző európai modellben a független hatóságok vezetésének megbízatása meghaladja a kinevezéskori parlamenti ciklust (5-7, 9-12 év) a független hatóság vezetése ezalatt az idő alatt nem mozdítható el, a független hatóságoknál paritásos típusú döntés a demokratikusabb, mivel a kormány parlamenti többségével nem tudja saját pártérdekei alá rendelni a döntést.

5. A TUDOMÁNPOLITIKUSSAL SZEMBENI POLITIKAI FELTÉTELEZÉSEK

Az I. világháború utáni Amerikai Egyesült Államokban és Európa államaiban szakítottak a XIX. századi gazdasági liberalizmus „bálványaival”, ezzel szemben az erős állami beavatkozás és a kiterjedt gazdasági tervezés különböző megoldásait preferálták. Ezzel párhuzamosan felerősödött a keresztény-szociális fel fogás, XI. Pius pápa 1931. évi enciklikája tovább erősítette és kiegészítette XIII. Leó pápa negyven évvel korábban kibocsátott körlevelét. Az enciklika többek közt azt hirdeti, hogy a munkaadó embertelensége és korlátlan nyereségvágya a munkások tömegeit méltánytalanul szomorú és nyomorult viszonyok közé taszította. Az egyház ezen iránymutató tanítása szerint a létszámban megnövekedett munkásság a társadalomban nem foglalhatta el méltó helyét, hanem a társadalom peremére szorult. A nincstelenek tömegei érdekeik megvédéséért csak az államra támaszkodhatnak. Ezért a magántulajdon használatánál nem csupán az egyéni érdeket, hanem a közjót is számításba kell venni, a közjóból fakadó kötelezettségek részletes, meghatározása pedig államvezetés feladata, az állam szabályozza a magántulajdon alkalmazását és a közjó követelményeivel való összhangba hozatalát. Arra kell törekedni, hogy megtermelt javak ezentúl méltányos arányban halmozódjanak fel a gazdagoknál, és megfelelő bőségben áramoljanak azok felé, akik megteremtik ezeket. A korabeli katolikus tanítás szerint a szembenállók osztályharcára az hoz gyógyulást, ha ellenséges osztá-

lyok közös hivatásrendekbe tömörülnek (azok, akik ugyanazt a szakmát, vagy hivatást gyakorolják, függetlenül a munkaerő piacon betöltött szerepüktől egy hivatásrendbe tartozhatnak).

A fenti szempontokat több korabeli állam, köztük a kezdeti fasiszta államok számos torzítással átvették. A torz fasiszta értékrendbe beépített túlzottan beavatkozó állammal szemben ekkor még csak túl általános aggodalmat fogalmaztak meg, az igazi fasiszta veszély és ennek német nemzeti szocialista változata ekkor még nem fenyegetett.

Ebben a légkörben a pártoktól független katolikus tudománypolitikus, Magyary Zoltán az európai és az amerikai közigazgatási szakemberek számára szakmai találkozók megszervezésére törekedett. Az Európába látogató amerikai igazgatótudományi szakembereket ekkor még kevésbé érdekelték a technokrácián túli káros politikai követelmények, az európai fasisztoid államok valamint az európai konzervatív demokráciák pedig még nem láttak ellenséget az Egyesült Államokban. Magyary amerikai tanulmányútról Európába visszatérve felvette kapcsolatot az angol szakemberekkel, ellátogatott a brüsszeli IIAS-ba ahol felkeltette a főtitkár érdeklődését. Ezt követően 1935-ben a Párizsban segített összehozni a francia és az amerikai szakembereket, 1936-ban a varsói kongresszuson pedig egymás mellé ültek az IIAS-ba akkor belépett német szakértők és az amerikai szakértők. Ebben közrehatott Magyary Zoltán is, akit a kongresszuson elismerésként az egyik európai alelnöknek választottak és ilyen minőségben is aktív szerepet vállalt. A vele szembeni negatív feltételezések alapjául egy 1942. évi berlini eseményt hoznak fel.

A háború kitörését követően nem lehetett megtartani az 1939-re Berlinben tervezett következő világgongresszust, a németek ezért előbb elhalasztották az időpontot, majd pedig 1942 elején puccsszerűen nemzetközi értekezletet szerveztek. Az értekezleten a közigazgatás-tudomány terén való nemzetközi együttműködést kívántak megtárgyalni. A meghívott 18 állam képviselői között az értekezlet első napján azonban helyben szétesztottak egy előterjesztést, miszerint egy új nemzetközi közigazgatási akadémiát akartak – német vezetéssel – megalakítani. Magyary és az IIAS jelenlévő másik alelnöke is kérte, hogy a nemzetközi rivalizálás elkerülése érdekében inkább államtudományi és közigazgatás-tudományi akadémia alakuljon szélesebb profillal. Viszont Magyary hibájának róható fel, hogy amikor a módosító javaslatot elfogadva ez az akadémia megalakult elfogadta a németek javaslatát, hogy ő legyen az egyik alelnök, sőt az ülés végén köszönő-támogató jelleggel fel is szólalt. Az akadémia azonban nemzetközi téren nem kezdte meg a működését, Magyary pedig sosem mondott le a szűkebb profilú brüsszeli intézet alelnöki posztjáról. Az arra vonatkozó kérdésfeltevésre, hogy Magyary vajon kollaborált-e a náci németekkel a háború után az újra meginduló brüsszeli intézet vezetőinek az intézet lapjában 1948-ban közzétett nekrológja adta meg a választ. „Magyary Zoltán a Budapesti Egyetem professzora, a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet igazgatója, Intézetünk Alelnöke és hivatalos megbízottja elhunyt a háború alatt Budapesten. Dr. Magyary Zoltán aktívan részt vett Intézetünk munkájában és értékes jelentéseket küldött a Kongresszusokra. Neki köszönhetjük a Magyar Nemzeti Szek-

ció megalakulását. A második világháború előtt az Intézet számára végzett odaadó munkájára örökké emlékezni fogunk.”

Idehaza Magyary szemére vetik, hogy az ország fasiszálódásával párhuzamosan az általa szerkesztett „Közigazgatástudomány” című folyóiratban helyet kaptak a fasiszta államot és közigazgatást bemutató cikkek is (amelyeket nem ő írt, de szerkesztőként nem tagadta meg azok közlését). Néhányan, akik mindezt 1945 után Magyarynak felrőtták, azok az 1950-es évek magyar szakfolyóirataiban szélsőségesen szovjetbarát cikkeket írtak, a Horthy korszakot fasiszta korszaknak minősítették. Ezért talán megérthették volna, hogy a kemény diktatúrák idején nem olyan könnyű a „főáramlat” ellen írni, vagy annak cikkeit elutasítani. Ráadásul Magyary sosem írt fasiszta cikkeket, a fasiszta állami tények leíró jellegű közlését korabeli más szakemberek vállalták. A második világháború kitörése után megjelenő folyóiratszámokba bekerültek angol és amerikai közigazgatási tényeket semlegesen bemutató más utalások is. (V.ö. például az 1940/1, és az 1941/3 számot, az 1942 évi kötet 192–195. oldalait és a 315–318. oldalait, valamint az 1943-as kötet 142. oldalát.) A figyelmes olvasó pedig a folyóirat 1939. évi 5. számában a Gestaporól és a GPU-ról abban a korban meglepő, következő tényleírást találhatta: „A titkos rendőrségnek hatalmát rendkívül megnöveli az, hogy feladata nemcsak a nyomozás és a bűnök felderítésére, hanem a kormányprogram megvalósításának bármely szakasz ellen mutatkozó ellenállás leküzdése.... arra törekcszenek, hogy a közvélemény, szemében, mint a rendszernek jóindulatú eszközöként szerepeljenek, mégis alapjában a hideg terror megtestesítői, minden esetleges elütő, nem egyező cselekmény megbosszulására” (I. m. 394–395.).

Végezetül a budapesti jogi karon tapasztalható tartózkodó magatartás „ki nem beszélt” okául felemlítik Magyarynak Szálasihoz való kapcsolódását. Szálasi Ferenc még a fasiszálódási korszakát megelőző időben, mint szélsőjobboldali politikus, 1933-ban közzétette a „Magyar állam felépítésének tervét.” Ebből a tervből még hiányoztak a fasiszta programok ismert elemei, a terv az erős állam, erős végrehajtó hatalom felfogására épült, ez utóbbit Magyarországon több konzervatív szakember, így Magyary is vallotta. A katolikus Magyary számára a korabeli pápai enciklika szellemében továbbá szimpatikus lehetett Szálasi szociális „érzékenysége”, de a fasisztává vált Szálasi mozgalmához és kormányához nem volt köze. Az tény, hogy amikor 1944. október 4-én idehaza Szálasi találkozott a német nagykövettel, akkor „Szálasi elmondta: hogy a hatalom birtokában tanácsot akar alakítani melyben gyűjteni szeretné mindazokat a férfiakat akik jobboldaliságuk szempontjából kétségtelenek, de a gyakorlati kormányzás szempontjából tekintetben nem jöhetnek. A leendő tagok között Szálasi Magyary Zoltán nevét is megemlítette.”[32] Magyary azonban másként gondolkodott. Magyarország német megszállása után szakállt és bajuszt növesztve Tatára, majd a környező erdők erdészházába vonult. Szálasi rádióban elhangzott felhívása után Budapesten nem jelentkezett, e kormányzat semmilyen akciójában nem vett részt.

32 Karsai, 1978, 445.

MELLÉKLET

BÚCSÚLEVÉL

Héreg, 1945. III. 24.

Kedves, jó Barátom!

A régi világ összeomlott. Mulasztásaiért, hála Istennek nem érzem magamat felelősnek. Nagyon mély változás lép helyébe, amelyet megértettünk, Feleségemmel együtt készültünk a nagy feladatra, hogy szerencsétlen országunk az új világba annak helyes felismerésével illeszkedjék bele. Az átmenetet a tatai „mintajárásban” akartuk átélni, amelynek fejlesztéséért teljes odaadással éltem. Fájdalom, a háború ezt a járást várakozásom ellenére kegyetlenül megtaposta és itt a tegnapi napon a lelki megpróbáltatásnak olyan mélypontjára jutottunk, amely elzárja az átjutás útját és elveszi a jövőbeli eredményes közreműködés reményét.

Tegnap reggel két vörös katona elrabolta pénzünk jelentékeny részét és órákat, és aranyat követelt.

Mivel két óránkat előző nap rabolták el, nem adhattam. Erre kihajtottak az udvarra, felrobbantottak mellettem egy kézigránátot, és követelték, menjek odébb, mert rám akar egyet dobni. Mivel szilárdan állítottam, hogy nem adhatok, lassan belenyugodtak. Az egyik katona azonban estig a házunkban maradt. Délután egy tiszt és két másik katona jött hozzánk, és az itt lévő Gróf Pirit akarta magával vinni. Mivel az nem ment, a szobánkban jelenlétünkben rálőtt, úgy, hogy a golyó a feje fölött a falba fúródott. Erre a tiszt, aki nem volt ugyan józan, kiteszkolta a katonát. A reggel óta itt maradt katona közben Csabánéra vetett szemet és azzal ment el, hogy éjjelre szeretne három más katonával visszajönni. Mondtuk, hogy nincs helyünk. Este kilenckor újból kopogtak, s bejött az a tiszt, aki délután volt itt, az a katona, aki rálőtt a Gróf Pirire, és még egy idősebb tiszt, aki mérnöknek mondta magát. Követelték, hogy G. P. és Cs-né menjen velük. Nem mentek.

Közben kiteszkoltak mindünket a konyhába, miközben a katona ököllel engem megvert. Mialatt a szobánkban a délutáni tiszt egy zsákra valót rabolt, kinn az idősebb tiszt szóval tartott minket, előzékenynek mutatkozott, mondván, hogy a másik kettő egy kicsit ivott. Közben erősen nézte Feleségemet, és elővette egy kiskunfélegyházi zenetanár feleségének a fényképét és mutatta, hogy a Feleségem mennyire hasonlít rá. Mire a másik tiszt elkészült, az idősebb kijelentette, hogy két nőnek azonnal velük kell mennie, „dolgozni a konyhán”, amint a Szovjetben is mindenkinek dolgoznia kell, és pedig G. P.-nek és Ty. E.-nek, aki Diának rokona. Újból pisztolyt vettek elő, azoknak menniük kellett, ők pedig „Viszontlátásra” köszönéssel távoztak.

Ez az a helyzet melyet Feleségemmel együtt nem idegösszeroppanásból, hanem a körülmények teljes áttekintésével olyannak érzünk, amelyet mély megáláztatás nélkül átélni nem lehet, s csak a közt van választásunk, hogy azonnal együtt önként vessünk annak véget, vagy egy-két napon belül, esetleg egymástól elszakítva és megkínözva jussunk a végére.

Tudod, hogy mennyire vallásosak és istenfélők vagyunk és mély lelki elmélyüléssel, Isten kegyelmét kérve, és összes bűneink újabb megbánásával határoztuk el a halálban való együttmaradást abban a reményben, hogyha a katona a háború-

ban nem gyilkos, akkor a Jóisten előtt ebben a helyzetben mi sem leszünk öngyilkosok, és a Boldogságos Szűz Mária és arkangyal és szent imádságára „*Partem aliquam et societatem donare dignabitur cum suis Sanctis Apostolis, Martiribus et omnibus Sanctis intra quorum non consortium non aestimater meriti, sed veniae largite admittebit.*”

Jóságos megítélésedre kell bízunk, hogy egyházi temetés tisztességében részesülhetünk-e és mindenestre kérünk, hogy értünk Gyula barátunkkal együtt buzgón imádkozni és szentmisét mondani méltóztassatok.

Dxxx Dxxx-nál hagytam a megmaradt pénzünket, 3000 P-t azzal a kívánsággal, hogy azt Hozzád juttassa el. Arra kérek, hogy abból egyszerű eltemetésünk költségeit fedezni és alkalmas időpontban arról is gondoskodni méltóztassál, hogy egy szekér a koporsóinkat Tatára, a környei úti temetőben lévő családi sírboltunkba átszállítsa. A megmaradó pénzt pedig légy szíves a héregi egyházközség céljaira fordítani legjobb belátásod szerint.

Nem tudom, hogy Édesanyám, akit végtelenül szeretek, és 76 éves, valamint Öcsém, akinél most lakik, Budapesten élnek-e? Az a kérésem, hogy a mellékelt levelet, az első alkalommal hozzá eljuttatni méltóztassál. Lennél szíves ugyanakkor a Magyar Közigazgatástudományi Intézet (Kiss István és Elek Péter) is értesíteni, megmondván nekik, hogy állandóan a legnagyobb szeretettel gondoltam Rájuk és Többi kedves Tanítványaimra és imádkoztam mindig értük. Azt kérem, méltányolják, hogy méltatlan és megalázott életet élhetőnek nem tartok, és azt szeretném hinni, hogy életemet így sem fogják befejezetlennek tartani.

Dicsértessék az Úr Jézus Krisztus mindörökkön örökké. Amen!

Magyary Zoltán

Kedves Plébános Úr! Ezt a levelet, amely az én érzéseimet 100%-ban tartalmazza, kérem, hogy egyszer kivonatossan írja meg Hadzsy Olga szoc. test. társ. (Schalchta) rendtagnak (XI. Ábel Jenő u. 23. vagy Magyar-Francia Pamutgyár), aki a legjobb barátom. Utolsó percemig nagy szeretettel gondoltam rá, s kérem, hogy imádkozzon ő is értünk. Tisztelettel, szeretettel (Annuskának)

Magyary Zoltánné

Búcsúlevél Molnár Kálmánhoz (1945. március 24.) MTA Könyvtár Kézirattára. Ms 10.640/3

IRODALOM

- Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok*, Első kötet 1935–1944, Szerkesztette és a jegyzeteket készítette Vida István és Nagy Endre, Magvető Könyvkiadó, Budapest, 281–285.
- Fisch, Stefan (2005): *Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences*. In: *IIAS Administration and Service 1930–2005*, Editors F. Rugge – M. Dugget. IOS Press, Amsterdam, 35–60.
- Gulick, L. (1933): *Politics, Administration and the „New deal”, The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1933 September
- *In Memoriam Magyary Zoltán* (1995) Szerkesztő Nagy Ferenc. MTA Könyvtára
- Karsai Elek (1978): *„Szálasi naplója”. A nyilas mozgalom a II. világháború idején*. Írta és összeállította: Karsai Elek, Budapest, Kossuth Könyvkiadó
- Lenin, Vlagyimir Iljics (1956): *A szovjet államapparátus munkájáról*, Szikra, Budapest
- Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos (1976): *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*, K.J.K. Budapest.
- Magyary Zoltán – Kiss István (1939): *A közigazgatás és az emberek, Ténymegállapító tanulmány a tatai járási közigazgatásról*, Budapest
- Magyary Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga*, Budapest
- Magyary Zoltán (1927): *A magyar tudománypolitika alapvetése*. Szerkesztette és írta Magyary Zoltán, Budapest. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda
- Magyary Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. A magyar királyi miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat. Egyetemi Nyomda. Budapest
- Magyary Zoltán (1931): *A szociális vármegye. A Komárom vármegyei közjóléti és gazdasági szövetkezet működése*. Budapest
- Magyary Zoltán (1936): *A közigazgatás legfőbb vezetése, szervezési szempontból*, Székesfőváros Házi Nyomda, Budapest
- Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi nyomda
- Magyary Zoltán (1944): *Küzdelem a haladásért*, Kézirat, 1944. november 9. (A kézirat megtalálható a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtárának Kézirattárában, valamint a Tatai Városi Könyvtárban.)
- Magyary Zoltán (1988): *A közigazgatás és a közönség. Az 1937. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege*, In: *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*, Szerkesztette Dr. Lőrincz Lajos, Közigazgatási Jogi Könyvkiadó, Budapest, 289–290.
- Mártonffy Károly (1939): *A magyar közigazgatás megújulása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest
- Moschopoulos, D. (2005): *IIAS/IISA Administration and cent Service 1930–2005*, (Szerkesztette: F. Rugge – M. Dugget) IOS Press
- Rosenbloom, David H. (1994): *A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása*. In: *Közigazgatás*, Szerkesztette: Richard J. Stillman, Osiris–Századvég, Budapest
- Saád József (2000): *Magyary Zoltán*, Vál., sajtó alá rend. és jegyzetek Saád József, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest (Magyar panteon)
- Sajó András (1995): *Az önkormányzó hatalom*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest
- Szamel Lajos (1974): *A magyar közigazgatástudomány*, Kézirat. MTA Igazgatástudományi Bizottsága. Budapest

- Szaniszló József (1977): *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog-és Államtudományi Karán 1777-1977 között*. Az Államigazgatási Jogi Tanszék Kiadványa. Második Kötet. Budapest
- Verebélyi Imre (1995): Magyary Zoltán gyakorlati közigazgatást korszerűsítő törekvései, *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 4. sz. 245–248.
- Verebélyi Imre (2005a): Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IAS 1945 előtti alelnökének nemzetközi rehabilitálása és méltó elismerése érdekében, *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 7. sz. 389–397.
- Verebélyi Imre (2005b): A közigazgatás szervezési, jogi és demokratikus fejlesztése, annak hiányai, az IAS és magyar alelnökének két világháború közötti tevékenységében, *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 10. sz. 590–597.