300.353
300353

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: Dr ILLYEFALVY LAJOS

A VÁROSI KÖZIGAZGATÁS EGYSZERŰSÍTÉSE

ÍRTA

Dr CSIZMADIA ANDOR

97. KÖTET 1. SZÁM

KIADJA: BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS STATISZTIKAI HIVATALA

Ára 5 pengő

Stat.0.997/97:1.

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: Dr ILLYEFALVY LAJOS

A VÁROSI KÖZIGAZGATÁS EGYSZERŰSÍTÉSE

ÍRTA

Dr CSIZMADIA ANDOR

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

39353

M. T. AKAD. KÖNYVTÁRA
Növedéknapló
1944 1894

Felelős kiadó: dr. Illyefalvy Lajos

Budapest székesfőváros házinyomdája — 39957 — Felelős vezető: Klemm Árpád

Bevezetés.

A magyar közigazgatást régebben gyakran illették lesujtó kritikával, ami kétségtelenül túlzó volt, de annyit el kell ismerni, hogy sok igazság rejlett mögötte.

Viszont örömmel állapíthatjuk meg, hogy az utóbbi időben igen sok történt abban az irányban, hogy közigazgatásunkat korszerűbbé tegyük. Gondoljunk csak arra, hogy ma már a tisztviselői kar szellemi felkészültség tekintetében mintaszerű. Hogy mégis keserűen hangoztatják a magyar közigazgatás lassúságát, annak bizonyára oka van. Az okot nem nehéz megkeresnünk.

E sorok írója, ki a magyar városi közigazgatásnak szerény munkása, maga is számos esetben tapasztalta, különösen egyik erdélyi város közigazgatásának szervezése során, hogy a magyar közigazgatási s nem utolsó sorban a számviteli jogszabályok mennyire elavultak, hogy milyen elhajlás van a jogszabályok és az élet között s hogy ma, a huszadik század ötödik évtizedében nem lehet mult században készült formaságokkal telt közigazgatási és számviteli jogszabályokkal igazgatni, mert a formaságok betartása felemészti azt az energiát, amelyre a közigazgatottak ügyének végleges elintézéséhez szükség van. Már pedig a huszadik század közigazgatásának nem lehet kizárólagos célja a jogállam fenntartása, hanem az új szociális célkitűzések megvalósítása, ami elsősorban a közönség gyors és azonnali kiszolgálásában, nem a kerékkötésben, hanem a segítésben áll.

Erdélyben különösen nehéz a helyzete a magyar közigazgatásnak. A román uralom a hatóságok tekintélyét teljesen lejáratta, meghatározott összeg (baksis) lefizetésével mindent el lehetett érni. Ezzel szemben tény, hogy a magyar közigazgatás tisztakezű. Az erdélyiek mégis panaszkodtak, mondván, hogy igaz, most nem lehet senkit megvesztegetni, de akinek nincs protekciója, az nem tudja ügyének gyors elintézését elérni... Hiába követünk el mindent, a közfelfogásban megmaradt az a hit, hogy az ügyek gyors és sikeres elintézéséhez protekció kell. Tény, hogy az egyes tisztviselőkre olyan munkatömeg hárult, amivel a jelenlegi közigazgatási jogszabályok pontos betartása mellett megbirkózni alig tud. S mivel állandóan gyűl az akta, elsősorban azokat veszi elő elintézésre, amelyeket sürgetnek. Szóval bizonyos

mértékig az ügyek utánjárása segíti elő az elintézést és innen ragadt rá a magyar közigazgatásra a protekcionizmus. Ha jobb a szervezet és egyszerűbbek a jogszabályok, a fél hamarabb megtalálná igazát, nem lenne ez a méltatlan vád.

Különösen sok nehézség van a számvitel terén: a trianoni országból kiküldött egy-két igazán kiváló számviteli tisztviselő rengeteget dolgozik, de a szörnyű román rendszerben felnőtt ottani tisztviselők a nehézkes magyar rendszer megtanulása után olyan számvitelt alakítottak ki, amely mellett pénzhez igen nehéz hozzájutni. A háborús idők, a román uralom alatt lejárt hatósági tekintély, a hitel hiánya, valamint a beszerzési nehézségek számtalanszor olyan akadályokat gördítenek a tisztviselő elé, amelyek a gyors és eredményes munkát csaknem lehetetlenné teszik.

Megesett e sorok írójával, hogy a lerongyolódott magyar gyermekek részére felruházási akciót akart lebonyolítani. Nagynehezen sikerült egy helybeli gyárból anyagot szerezni. Kiküld az anyagért, de azt a választ kapja, hogy szép-szép a megrendelés, de a gyár nem hajlandó sem OTI-igazolást, sem adóbizonyítványt beszerezni a köztartozásokról, nem hajlandó egész nap hivatalos iratokért ácsorogni, s ha kell a szövet, akkor ettől tekintsünk el. Máskép nem adja, mert szövetpánik lévén, máris van más vevő. Mit tehettem? Beszereztem a gyár részére az OTI- és adóigazolást. Így eleget tettem a jogszabályoknak s meglett a szövet, de az árát egy tisztviselő egynapi munkaidejének feláldozásával, másnapra, rövidutas utalvány útján sikerült csak kifizettetni. Ez a kis példa jellemző arra, hogy a bürokrácia milyen nehézségeket támaszt legjobb szándék elé is. Viszont rámutat arra az útra is, melyen menni kell, ha közigazgatásunkat korszerűvé akarjuk fejleszteni.

Mindezek előrebocsátása után nem nehéz megállapítani, hogy a magyar közigazgatás s ennek keretén belül a magyar városigazgatás korszerűtlen, elavult és reformokra szorul.

Csak a városigazgatás reformjáról beszélni nehéz. A város része a nemzeti közösségnek, s mint területi autonómia beletartozik az államigazgatás egészébe, tehát reformja, racionalizálása is csak az államigazgatás reformjával együtt oldható meg.

Mégis a városi életnek, a városi közigazgatásnak racionalizálása olyan mozzanatokat is tár fel, amelyek az általános közigazgatás reformjától eltérnek. Ezekre a szempontokra való rámutatás az alábbi sorok feladata. A tárgyalásnál nem fogjuk azonban mellőzni az államigazgatás egyéb területeivel való kapcsolatokat sem, ahol annak szüksége mutatkozik.

Mielőtt a városigazgatás racionalizálását tárgyalnók, meg kell ismerkednünk a racionalizálás fogalmával. A racionalizálás gondolata a magángazdasági életből indult ki és célja a termelésnek egyszerűbbé és olcsóbbá tétele. Jellemző a modern állami igazgatás mozgékonyságára, hogy majdnem minden állam kormányzata magáévá tette a racionalizálás célkitűzéseit

és keresi a módokat gépezetének egyszerűbbé és olcsóbbá tételére..... A racionalizálás, amit Amerikában tudományos üzemszervezésnek (scientific management) neveznek, a városi közigazgatás terén azt jelenti, hogy a városigazgatást egy adott időpontban megvizsgáljuk s a vizsgálat alapján teljesítőképességét tudományosan lemérjük s megkeressük azokat az eszközöket, melyeknek segítségével az igazgatás céljait a lehető leggazdaságosabban és eredményesebben sikerül megoldani. A városigazgatás racionalizálásával azonban az egyszerűbbé és olcsóbbá tételre való törekvés mellett azt is el kell érni, hogy a közigazgatás minél közelebb kerülhessen az élethez, minél jobban tudjon segíteni a hozzáforduló emberen. A racionalizálásnak a város igazgatásában tehát társadalompolitikai vonatkozásai is vannak.

A racionalizálás érdekében indított mozgalom rendkívül sokirányú. A szétágazó feladatokat mégis három nagyobb csoportba foglalhatjuk össze :

Az egyik csoportba a szervezet, a másikba a működés, a harmadikba pedig az egyes ügycsoportok reformjára vonatkozó kutatások tartoznak.

A) *A szervezet reformja a következő kérdéseket foglalja magában :*

1. Terület és népesség.
2. A közjogi állás rendezése (városszervezés).
3. A belső szervezet reformja.
4. Tisztviselők ügye (korszerű közszolgálat).

B) *A működés reformja a következő részekre osztható :*

1. A jogszabályok rendezése és közzététele.
2. Az ügyintézés reformja.

   Idetartoznak :

   a) Fellebbviteli (eljárási) jog racionalizálása.
   b) Belső ügyintézés (ügykezelés) reformja.
   c) Az ügyintézéssel kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek kutatása.
   d) A városi számvitel reformja.
   e) Helyiségek és felszerelés.

3. Közigazgatás dologi szükségleteinek beszerzése.

C) *Az egyes ügycsoportokkal kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek:*

1. Közjogi ügyekben.
2. Adóügyekben.
3. Közművelődési ügyekben.
4. Népjóléti ügyekben.
5. Közegészségügyekben.
6. Közellátási ügyekben.
7. Építés- és városszabályozási ügyekben.
8. Kihágási és elsőfokú közigazgatási ügyekben.

Az alábbiakban kitérünk a racionalizálás egész területére s a gyakorlati kérdések szemléltetésére néhány hasznos nyomtatványmintát is csatolunk, melyek használata a racionalizálás célját jól szolgálja.

Eredményes reformot, a városi közigazgatási intézmények kialakulásának és fejlődéstörténetének ismerete nélkül, megvalósítani nem lehet. Javaslatainkban ezért mindig figyelembe vesszük a fejlődést. Nem vagyunk hívei a mindenáron való reformálásnak s ezért is csak olyan mértékű egyszerűsítést javasolunk, amennyit — véleményünk szerint — a városi közigazgatás eredményessége és az élethez való alkalmazása megkíván. Egyes helyeken — különösen az ügykezelés során — kétirányú javaslatot is teszünk. Az egyik kikísérletezett eredmények gyakorlati bemutatása. A másik elgondolás az eddigi rendszerekkel való gyökeres szakítást jelent és épen ezért előbb megfelelő kísérleteket kell végezni.

Egyik racionalizálási tervezet sincs a legapróbb részletekig kidolgozva. Ezt a pályatétel terjedelme sem engedné meg. Viszont a világosság, szabatosság és a jólérthetőség kedvéért gyakorlati példákat alkalmaztunk, melyek útmutatásul szolgálnak a racionalizálás teljes mértékben megvalósíthatására.

Szeretnők, ha e munkával szolgálatot tennénk a magyar városoknak, mert a városi közigazgatás korszerű reformja nemzetünk jövőjének is egyik fontos kérdése.

A) A szervezés reformja.

1. Terület és népesség.

A magyar városigazgatás racionalizálásának alapja a területi és szervezeti kérdés helyes megoldása. A városok területe ma roppant eltérést mutat. Így a legvárosiasabb jellegű városainknak területe alig haladja meg az 50 km²-t (Miskolc területe 53 km², Győré 54 km², Szombathelyé 38 km², Kaposváré 42 km²), viszont a nagy alföldi tanyásvárosok területe egyenlő egy egész kis vármegye területével. Kisújszállás területe 205 km², Kiskunhalas 646 km², Hódmezővásárhely 761 km², Szeged 816 km², Kecskemét 939 km², Debrecen 957 km² stb.

Ha a területet nem önmagában vizsgáljuk, hanem kapcsolatban a népesség számával, majd elhelyezkedésével, akkor az első esetben a népsűrűség különbözőségét kapjuk, mint a nagy területi különbség természetes következményét, második esetben megismerkedünk az inkább zárt településű városias jellegű városmaggal, az igazi várossal és a falusi jellegű községnél is nehezebben közigazgatható magyar tanyai intézménnyel. Ez utóbbi külön problémája a magyar közigazgatás racionalizálásának, azért az alábbiakban e kérdéssel szintén foglalkozni kívánunk.

A népsűrűség roppant nagy eltérést mutat az alföldi tanyás és a dunántúli, felvidéki, erdélyi, nyugati várostípusú városokban. Az előbbieket szociográfusaink szeretik *magyar* városoknak nevezni. (1. Erdei Ferenc: Magyar város, Budapest 1939. 246. l., ism. Csizmadia Andor: A magyar város. Városok Lapja, 1939. 442. l.). Valóban, települési rendjük tökéletesen elüt a nyugati mintájú dunántúli, felvidéki és erdélyi városi településektől. Az alföldi városok népsűrűsége messze alatta marad az országos városi átlagnak. Magyarország népsűrűsége az 1930. évi népszámlálás szerint 93·4, vagyis 93·4 lakos jut egy km²-re. A városok átlaga 252, községeké 71. Alföldi városaink közül tizenkettőnek a népsűrűsége még az országos átlagot sem éri el, sőt öt városé a falvak átlagát sem. (Hódmezővásárhely átlaga pl. 79·3, Kecskemété 84·6. A falvak átlaga alatt marad Hajdúszoboszló (71·3), Kisújszállás (70·9), Hajdúnánás (67·5), Karcag (62·7) és Kiskunhalas (44·7), [v. ö. Benisch Arthur: Városaink külterülete (tanyák), A mai magyar város c. munkában 108. l.].

A magyar várostípust tehát a nagykiterjedésű határok és az alacsony népsűrűségű lakosság jellemzik. A magyar várostípuson belül is kétféle települési kategóriát találhatunk: az egyik a külterülettől elvonatkoztatva városi jellegű marad (pl. Baja), a másik, mint a legtöbb alföldi város, erősen falusi jellegű. Így azután előáll a kérdés, hogy a jogi megkülönböztetést figyelmen kívül hagyva, tulajdonképen mit tekinthetünk városnak és mit falunak. Alsó László »A községszervezés alapelvei« c. munkájában (Budapest, 1935. 165. lap) érdekesen mutat rá arra, hogy a legjobb megoldást a lakosság foglalkozás szerint való megoszlása nyujtja. A falusias jellegű települések lakosságának túlnyomó része ugyanis őstermeléssel, mégpedig mezőgazdasággal foglalkozik. Viszont találunk olyan falukat, amelyekben a lakosság zöme iparral vagy bányászattal foglalkozik (pl. Felsőgalla, Tatabánya stb.). A városi települések népessége ellenben *megoszlik* az őstermelés, ipari, kereskedelmi, fuvarozási, értelmiségi és egyéb foglalkozásúak között. A különböző foglalkozások között egyik-másik ugyan magasabb arányban van képviselve s így beszélünk ipari, kereskedelmi, hivatalnok-, iskolavárosról, de a fő különbség az, hogy »a falu homogén népesség, a város pedig heterogén népelemek települése«.

Más eredményre jut a jog, amely a történelmi fejlődés folyamán igen sokszor falusias jellegű települést ruházott fel városi kiváltságokkal, ugyanakkor városias jellegű településeket községi sorban hagyott. E kérdésekről azonban a közjogi jogállás tárgyalásánál lesz szó.

A csonka hazában az 1930. évi népszámlálás szerint mintegy 1,900.000 vidéki városlakó közül kb. $^1/_5$ rész (395.000 lélek, tehát 21%) lakott a városok külterületén. Ez a külső lakosság, amennyiben a mai élet korszerű közigazgatásának eredményeiben részesíteni akarják, nagy anyagi tehertételt jelent a városoknak. Úthálózat kiépítése, iskolák, közigazgatási kirendeltség létesítése, gondoskodás orvosról, bábáról stb. jelentős tehertételek. A városon kívül az állami költségvetést is súlyosan terhelné a tanyák közigazgatási gondozása, ha az a megkívánt formában történnék. Így gondoskodni kellene rendszeres posta-, távíró-, távbeszélőszolgálatról, levélkézbesítésről, az állategészségügy megvalósításáról stb. Közművekre: csatorna, vízvezeték, villany, gáz úgyszólván gondolni sem lehet. Csupán megfelelő kutak fúrásával kellene az egészséges ivóvízet biztosítani.

A tanyai település a városias településnél természetesen sokkal súlyosabb közigazgatási költséggel jár. A városok azért részben elhanyagolták a tanyai közigazgatást és a tanyák lakosságának igen sokszor a 15—20, esetleg több km-re fekvő városba kellett kocsin vagy gyalog bemenniök, a legelemibb közigazgatási funkció (pl. marhalevélkiállítás) igénybevételére. A legutóbbi évek azonban sokat segítettek a tanya elhanyagoltságán. A városok, mint pl. Szeged, Kecskemét stb. tanyai kirendeltségeket létesítettek, a Klebelsberg-féle iskolareform egymásután építette fel a tanyai iskolákat, telefonállomások létesülnek s a belügyi kormányzat egészségügyi szervei egyre inkább sűrűsöd-

nek a tanyai településeken. Ez a megindult segítési folyamat még korántsem oldja meg a tanyai közigazgatás kérdését. Érezte ezt a belügyi kormányzat, amikor tervbe vette a tanyai közigazgatás rendezését. Vitéz Kozma Miklós belügyminiszter 1936. évi költségvetési beszédében már jelezte a tanyai közigazgatás reformját, mint a belügyi kormányzat egyik sürgős feladatát s ennek megfelelően 1937. évben első alapvetésként közzétette a Korszerű Közszolgálat Útja c. sorozat 3. köteteként »A tanyai közigazgatás rendezése« c. munkát, melyet több évi helyszíni tanulmányozás és a kérdés megismerése után Alsó László, Benisch Artúr és Mártonffy Károly szerkesztettek. E munkálat a rendezés megvalósításának módozataként megállapítja, hogy »a tanyai közigazgatási szükségletek általában a helyhatósági igazgatás keretébe tartoznak, amelyekről a község (város) köteles gondoskodni. A nagykiterjedésű községek azonban a tanyai közigazgatási szükségletekről nem tudnak gondoskodni, mert a távoleső területek igazgatása erejüket felülmúlja. A tanyakérdést tehát legcélszerűbben a távoleső területek községgé alakításával lehetne rendezni, ha annak a legtöbb helyen jogi, pénzügyi és erkölcsi akadályai nem volnának.« Ezért legcélszerűbbnek látja »a tanyai településnek közigazgatási szükségleteit a községi belszervezetben egy-egy tanyai központba csoportosított községi szervek működésével megvalósítani.« A javaslat tehát egy területileg meghatározott tanyakörzet központjában tanyai elöljáróságot és jegyzőséget szervezne.

A javaslat szerint egyes lakott helyeken a belügyminiszter a községgé alakulást is elrendelheti, ha ennek az 1886 : XXII. t.-c. 152. §-ában meghatározott feltételei megvannak. Rendezési javaslat az is, hogy a tanyakörzet önálló törvényhatósági választókerületet alkotna, továbbá, hogy az ilyen tanyakörzet tanyakörzeti választmányt is alakíthat. (I. m. 28. s köv. lapok.)

A tervezet azonban különösen pénzügyi vonatkozásban nem teljesen kielégítő. Mint Borbíró Ferenc is rámutat (Hozzászólás a tanyai közigazgatás rendezéséhez. Közigazgatástudomány, 1940. III. évf. 3. sz. 132—157. ll.), nemcsak a szorosan vett közigazgatási szervezést (tanyaközpontok, önálló községek létesítését) kell megoldani, hanem a gazdasági és kulturális vonatkozásokat is. Számolni kell a tanyai népesség érdekeivel, azzal a körülménnyel, hogy gyakran rokonsága, ingatlanvagyona, piaca, bevásárlási helye a közeli városban van, ahova esetleg jobb utak vezetnek ; míg ha tanyaközponti község létesül, főképen — ha nincs megfelelő út — maguk az érdekeltek ellenéznék legjobban a reformot. Kétségtelen az, hogy a városok a legtöbbet áldoztak a multban is a külterületi lakott helyekre. Beszédes tanuság arra Szabadka példája, melynek külterületén már a világháború előtt 71 népiskola működött, 27 vasúti állomás és megálló volt, 4 fejlett tanyai központ és a külterületen a város munkásházakat is építtetett.

A tanyakérdést nem lehet egyszerű racionalizálási műveletnek tekinteni s csak statisztikai adatok alapján megoldani. Ha így akarunk eljutni a kérdés rendezéséhez, nem jutunk megoldáshoz.

A magyar alföldi tanyás városok külön *magyar várostípust* alkotnak. A város lakossága sokszor szerves összefüggésben és összeköttetésben van a tanyai lakossággal. A tanyai birtokosoknak a városban házuk van, ahol él a tanya népének öregje, sokszor tanulógyerek, ahol megszállnak, ha istentiszteletre mennek s amely ház jelenti az összeköttetést a régi keleti szállásrendszer alapján feltámadt tanyavilág és a tanyavilág központját képező város között. A tanyai népesség szaporodása, a birtokmegosztás gátnélkülisége és így a tanyai lakosság elproletárizálódása természetesen ezt a folyamatot előnytelenül befolyásolják. De egy egészséges népi földbirtokpolitika ismét visszaterelheti a régi mederbe a tanyai lakosság életét s ezzel a fejlődés vonala továbbra is változatlan marad. Ebben az esetben pedig nem lehet a tanyás településből községet formálni és azt a várostól elszakítani.

Bármennyire is kecsegtető különálló közigazgatási egységek létrehozása s ezáltal bizonyos közigazgatási kérdések megoldása, ha a tanyákat községekké szervezzük, ezáltal még sem jó útjuk nem lesz, sem a szükséges egészségvédelmi, közlekedési, kulturális intézményekkel még nem lesznek ellátva. Ha a tanyai birtokosnak kellő anyagi erő áll rendelkezésére, a közigazgatás decentralizálása megoldható a városi közigazgatás keretén belül is. Ha pedig nincs, akkor is a város jobban tud segíteni, mintha a községet magára hagynók. Sokkal jobb megoldás: fokozott hatáskörű közigazgatási kirendeltségek felállítása, ezenkívül postakirendeltségről való gondoskodás; jó utak és közlekedési eszközök létesítése és az egészségügy, valamint az iskoláztatás minél jobb megoldása. Ez különösebb szervezeti változtatás nélkül is megoldható s e mellett megóvjuk a tanyás város *magyar* jellegét. És ezt a jelleget meg kell óvni, mert nemzeti sajátságunk és épen ezért nemzeti értékünk. Viszont lehetővé kell tenni a tanyai népességnek, hogy a lehető legkevesebb áldozat árán megkapja azokat a szükségleteket, melyekre mint városi lakos joggal számot tarthat. Az elmondottak azt nem zárják ki, hogy egész kivételes esetekben, különösen olyan helyen, ahol a tanyai népesség és a város népessége között a fentebb említett kapcsolat nincs kifejlődve s egyéb körülmények is indokolják, községet fejlesszenek. Erre szükség van s az észszerűség kívánja. Szükség van ezenkívül esetleges határrészek rendezésére, amint azt a belügyminiszter évek óta számos községnél megvalósította. (L. Alsó László: A községszervezés alapelvei. Budapest, 1935. 239. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadv. 19. sz. A tanyakérdés megoldásánál figyelembe kell venni az olasz közigazgatás eredményeit. L. erről a magyar irodalomban Karay Kálmán: »A közigazgatás területi beosztásának újjárendezése Olaszországban« c. tanulmányát. Közigazgatástudomány 1940. évf. A tanyakérdés s általában a szervezeti kérdés reformjára igen tanulságos legújabban Benisch Artúr cikke: Népesség és közigazgatási beosztás. Magyar Statisztikai Szemle. 1942. 269—277.)

2. A közjogi állás rendezése.

A városok közjogi jogállását jelenleg az 1886 : XXI. és XXII. t.-c.-ek határozzák meg. A régebbi törvények is ismernek törvényhatósági jogú városokat, melyeket csak törvény hozhat létre. (1870 : XLII. t.-c. 88. §-a, 1873. XI. t.-c., 1876 : XX. t.-c.) Újabban az 1907 : LI. t.-c. Miskolcot emelte törvényhatósági rangra, a 9330/1938, illetve 6220/1939. M. E. rendelet Kassa, Komárom törvényhatósági jogát visszaadta és Ungvár eddigi megyei várost ruházta fel a törvényhatósági jogú város jellegével. Budapest törvényhatóságáról legújabban az 1930 : XVIII. t.-c. és az ezt módosító 1934 : XII. t.-c. rendelkeznek. A szabad kir. városi rang ma már puszta cím maradt. Mégis volt a városoknak egy csoportja, az ú. n. mediatizált városok, vagyis a rendezett tanácsú várossá visszafejlesztett szabad királyi városok, a Királyföld hét sz. kir. városa, a XVI szepesi város, amennyiben ezek r. t. városok maradtak, amelyek vagyonkezelési kérdésekben a belügyminiszter közvetlen felügyelete alatt állottak s a községi választójog szempontjából a törvényhatósági városokra érvényes jogszabályok hatálya alá tartoztak (1886. XXII. 165. §.). A trianoni békeparancs folytán ilyen városunk csak kettő maradt: Esztergom és Kőszeg. E két város különleges helyzetét is megszüntette a törvényhozás. (1928 : XXXVI. t.-c. 2. §.)

A törvény (1929 : XXX. t.-c. 39. §.) csak azt teszi lehetővé, hogy egyes megyei városok vagyonkezelési ügyekben a megye hatósága alól kivétessenek és közvetlenül a belügyminiszter felügyelete alá helyeztessenek. Ilyen város azonban egy sincs.

A magyar jog tehát két várostipust ismer: az 1886 : XXI. t.-c.-kel létesített *törvényhatósági jogú* várost és az 1886 : XXII. t.-c.-kel felállított *rendezett tanácsú*, illetve az 1929 : XXX. t.-c. 37. §-ában szabályozott új elnevezéssel »*megyei város*«-t. Ez utóbbira a községi törvény rendelkezései az irányadók.

A régi városjogban volt azonban egy másik várostípus, az ú. n. *mezőváros* (oppidum). A gazdaságosság ismét kívánja a mezővárosi kategória felállítását. Vannak ugyanis 8000 lakosnál többet számláló községek, melyeknek, mint Alsó László értékes munkájában kimutatja, — a nagyközségi szervezet nem felel meg. Viszont lakosságuk homogén összetételű, a megyei városi szervezet költségeit nem bírnák meg, így a városi kategóriába sorolni nem lehet. Vannak ezenkívül olyan megyei városaink is, melyeknek sem települési viszonyai, sem lakosságuknak homogén összetétele nem indokolják a megyei városi rangot. A közvélemény ezeket a községeket vagy városokat mezőváros elnevezéssel illeti ma is, csupán az hiányzik, hogy a törvényhozás az elnevezésnek a jogi alapot megadja.

A belügyminiszter a keleti részek visszacsatolása alkalmával kapott felhatalmazási törvény alapján e részek kisebb városaiban már részben meg is valósította ezt az új típust, »amely további egyszerűsítéssel az egész ország-

ban megvalósítható volna s hatalmas lépéssel vinné előre újabb vidéki kulturális és gazdasági központok kialakulását.« (V. ö. Benisch Artúr : Népesség és közigazgatási beosztás i. c. 274. l.)

Alsó László részletesen foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy mi legyen ez új mezővárosi kategória tartalma. Meg kell határozni ugyanis azt a szervezeti különbséget, amely a mezővárost elválasztja a megyei várostól. Alsó nem ismerteti a mezővárosok régi szervezetét, sem azt, hogy mi alapon nevezte magát valamely régi város mezővárosnak. A jogi alap mindenkor a privilégium volt. Ezért hívták e mezővárosokat (*oppida privilegiata*-nak) privilégizált mezővárosoknak. A privilégium származhatott a királytól, de az oppidumét legtöbbnyire valamely földesúr adta.

A különbség a község és a mezőváros között jogilag az volt, hogy bár mindegyik saját bíróval rendelkezett, a mezővárosoknak önálló tanácsa is volt. A mezőváros az önkormányzat magasabb fokán állott, de hatósága és a király hatósága közé ékelődött mint felügyelő és fellebbviteli fórum a földesúr s az alsóbbrendű mezővárosoknál a vármegye hatósága is. A királyi privilégiummal feldíszített mezővárosokat a király rendszerint kivette a vármegye hatósága alól. A mezővárosok a magasabbrendű, ú. n. szab. kir. városoktól pedig abban különböztek, hogy ez utóbbiak közvetlenül a király hatósága alatt állottak (peculia sacrae regni coronae). Mint ilyenek, követeket küldhettek az országgyűlésre s így részt vettek a törvényhozásban.

Ha tehát a mai mezőváros és az 1871 előtti mezőváros közti összefüggést keressük, úgy látjuk, hogy a régi vármegyei hatóság alatt álló mezőváros felelne meg a mai idők mezővárosának, a vármegyei hatóság alól már felszabadult város lehetne a mai idők megyei városa, a szab. kir. városnak pedig a törvényhatósági jogú város felel meg.

Az új mezőváros megkonstruálásánál természetesen a történelmi fejlődés figyelembevételén kívül a települési, háztartási és erkölcsi tényezőket kell figyelembe venni.

Település szempontjából a mezővárosi kategóriákba kellene sorozni a 8000 lélekszámot meghaladó, falusi jellegű településeket, ezenkívül azokat a kisebb városi jellegű településeket is, amelyek a magasabb városi szervezet fenntartására elegendő anyagi és egyéb (lélekszám) feltételekkel ez idő szerint nem rendelkeznek. Ide kell sorolni az ilyen megyei városokat is.

Ami a szervezeti és háztartási kérdések összefüggését illeti, egyetértünk Alsó Lászlóval abban, hogy mivel a városi szervezet magasabb igényekhez van szabva, az magasabb minősítésű tisztviselők alkalmazásával és ennek következtében magasabb terhekkel jár. E teher a szerénycbb igényű és földmíves lakosság teherbírását meghaladja. A mezőváros szervezetében ezért túlnyomóan a falusi igényeket kielégítő szakképzettségű s ennélfogva kisebb javadalmazású tisztviselőket kell alkalmazni. A mezővárosoknak jogállás szempontjából a járás jogállásában kellene lenniök. Alsó azt ajánlja, hogy a járási jelleg abban is megjelentkezzék, hogy a község élén a vármegye részéről

rendelt közigazgatási tisztviselő (mint a járás élén a főszolgabíró) álljon, aki az állami, törvényhatósági, közigazgatási és rendészeti ügyekben a községi alkalmazottakkal közvetlenül, tehát a község felelős vezetőjének közvetítése nélkül rendelkezik, önkormányzati ügyekben azonban csak közvetlen felügyeleti jog illetné meg. A laikus községi bíró hatásköre a mezőváros gazdasági ügyeire korlátozódnék (városgazda), a kisebb polgári peres és büntetőügyekben a község kivételes hatósága is tárgytalanná válnék, minél fogva a békéltető bíráskodás is közigazgatási hatóság kezébe kerülne; a község szakszervei a közigazgatási hatóságnak is szakközegei lennének. A község első tisztviselője, az önkormányzat vezetője és felelős végrehajtó szerve a község főjegyzője lenne, aki a maga hatáskörében, mint a képviselőtestület végrehajtó szerve, a községi önkormányzati, különösen pedig a költségvetési felhatalmazás keretében a község háztartási és vagyoni ügyeiben rendelkezne a község alárendelt elöljáróival és alkalmazottaival.

E sorok írójának véleménye szintén az, hogy a mezővárosi kategória felállíttassék, élére azonban jogi képesítésű és közigazgatási gyakorlati vizsgát tett jegyzőt (polgármestert) kell állítani. Semmi esetre sem laikus szervet, hiszen a korszerű községi reform is ki akarja küszöbölni azt, hogy laikus szerv legyen a község feje és a jegyző kezébe akarja letenni a hatósági jogkört. Ez a feltétel feleslegessé teszi egy külön vármegyei szerv kirendelését a község élére. Szükségesnek látjuk azonban, hogy a mezőváros vagyoni ügyekben is a vármegye felügyelete alatt maradjon, míg az eddigi megyei városi kategóriának a vármegye vagyonfelügyelete alól való kivételét indokoltnak tartjuk, annál is inkább, mert egy-egy vármegyéhez kevés megyei város tartozván, a vármegyei előadónak, mint tisztviselőnek nem lehet meg az a gazdasági tapasztalata a városi élet követelményeinek tekintetében, ami a felügyeletet ellátó szervnél kívánatos volna. Viszont a miniszteriális közigazgatásban összefutnak a városok vagyoni ügyei, így a tapasztalat sokkal inkább megvan. Amennyiben pedig a cél az, hogy a minisztériumokat tehermentesítsük a közigazgatási funkciótól s adjuk meg a kormányzási lehetőséget, fontosabbnak tartanók, hogy egy-egy nemcsak vármegyei, hanem úgyszólván tartományi, tájközpontban fekvő törvényhatósági város hatóságára bízzák rá a megyei város feletti vagyonfelügyeletet, sőt esetleg egyszerűség kedvéért a közigazgatási fellebbvitelt is.

A mezőváros azonban épen falusias jellegénél fogva maradhat a vármegye hatósága alatt. A megyei hatóság lenne másod- és végső fórum a mezőváros hatósága által elsőfokon intézett ügyekben.

Bizonyos erkölcsi tényezőkkel számolnunk kell a mezővárosi kategória felállításánál. E tényezők közt első helyen áll az alföldi nagynépességű nagyközségek idegenkedése a megyei városi szervezettel szemben. Az idegenkedést annak kell tulajdonítanunk, hogy a városi elöljáróságból a közönség által választott laikus elemek teljesen kiszorulnak, ami nemcsak az elöljáróság

és a közönség kapcsolatát lazítja meg, hanem a község terheit is emeli. Ezért kétségtelen, hogy a laikus elemek részvételének az alsóbb funkciók ellátásában helyet kell biztosítani.

A városok közjogi állásában a mezőváros-kategória mellett meg kell tartani a megyei városi és törvényhatósági jogú városi kategóriákat. Indokoltnak tartjuk az előbb elmondottak alapján a megyei városoknak a vármegye joghatósága alól való teljes kivételét. Véleményünk szerint az egyszerűség követelményeinek sokkal jobban megfelel, ha a megyei városok közvetlenül nem a vármegye, hanem tájankint (országrészenkint) szervezett központi fekvésű törvényhatósági jogú városok közvetlen felügyelete alatt állanak. Ebben az esetben ezek a törvényhatósági jogú városok lennének a megyei városoknak közvetlen felügyelő és fellebbviteli hatóságai. Vagyonkezelési ügyekben is ezek a törvényhatóságok határoznak másod- és végsőfokon. Vitás közigazgatási (kontenciózus) ügyekben természetesen az elsőfokú határozatok ellen kell már megadni a közvetlen panaszjogot a közigazgatási bírósághoz.

A jelenlegi országhatárok szerint ilyen másodfokú városoknak kínálkoznak a Dunántúlon Győr és Pécs, Északon Kassa és Miskolc, az Alföldön Debrecen és Szeged, Erdélyben Kolozsvár, Délen esetleg még Szabadka. Mégcsak arra szeretnénk rámutatni, hogy a kisebb városoknak nagyobb városok hatósága alá rendelése nem új a magyar közjogban. Ilyen kapcsolat volt a városok között anyaváros és leányvárosjogi értelemben s a tárnoki széken is városi kiküldöttek, mint ülnökök működtek. Ilyen viszonyban volt pl. Sopron Kőszeggel s a Felvidéken is számos város.

Városi törvény. Itt kell megemlékeznünk a kormányok régóta tett, de 1848 óta meg nem valósított igéretéről, az önálló városi törvényről. Minden kormány elismerte, mégsem vonta le az elismerésből szükséges következtetésként, hogy nem helyes a törvényhatósági városokat a vármegyékkel egy törvénybe összefoglalni s a megyei városokat külön községi törvénybe iktatni. A vármegye és a törvényhatósági jogú városok között roppant nagy a különbség. A vármegye inkább közigazgat, a város inkább gazdálkodik. A vármegye túlnyomóan másodfokon intézkedik, a városi közigazgatásban túlnyomó a községi I. fokú funkció. A vármegye hatósága inkább felügyel, a városé maga intézkedik. Ezzel szemben csupán a közjogi jogállás, nagyobb lakosság és annak igazgatására szükséges nagyobb szervezet az, ami megkülönbözteti a törvényhatósági és megyei várost. Sokkal célszerűbb tehát külön városi törvényt alkotni, mint a törvényhatósági jogú várost és a vármegyét egyiknek sem előnyös kényszerházasságba társítani.

A legcélszerűbb pedig az lenne, ha a község és a város szervezetéről hatásköréről, gazdaságáról egységes törvény (közigazgatási kódex) intézkedne. Legjobb példa erre a német községi törvény (Reichsgemeindeordnung), ezenkívül az olasz, sőt az 1938. évi román törvény is kódexszerű alkotás. A novelláris törvényalkotások csak jogbizonytalanságot eredményeznek,

főképen az olyan rendelkezések, hogy »ezzel a törvénnyel ellenkező jogszabályok hatályukat vesztik«. A közigazgatási jogszabályok alkotásánál feltétlenül be kell vezetni az inkorporálás rendszerét, amely abban áll, hogy sem módosító törvényt, sem rendeletet nem hoznak, hanem mindannyiszor, valahányszor módosításnak szüksége felmerül, az alapul szolgáló törvénynek, illetve az alaprendeletnek fenntartandó részeit átveszik az új jogszabályba. (Lásd e kérdésről bővebben Mártonffy Károly: »A szabatos törvény. A jogszabályok szerkesztése és közzététele« c. művét. Budapest, 1932. 55. l.)

Végül meg kell emlékeznünk a Magyar Városok Országos Szövetségének jövő hivatásáról. A Szövetségre a racionális városigazgatásban az eddiginél is fokozottabb feladat vár. A Szövetséget, mint a városok érdekvédelmi szervét, közjogi önállósággal kell felruházni. Ez alatt értjük, hogy a városok tagságát kötelezővé kell tenni. A Szövetség jövőben törvény által is a városok egyetlen érdekvédelmi szerve kell, hogy legyen. A városokat érdeklő törvény- és rendelettervezeteket a Szövetséghez el kell juttatni és véleményét kikérni. A Szövetségre lehet ruházni a városigazgatás gazdaságosságának, eredményességének ellenőrzését s helyszíni vizsgálatai alapján javaslatokat tenne a városoknak és a felügyeleti hatóságnak. Véleményünk szerint a Szövetség hatáskörének ilyen irányú bővítése előnyt jelentene a városokra.

3. A belső szervezet reformja.

Városi hatáskör. Az 1886 : XXI. t.-c. helytelenül tesz megkülönböztetést a törvényhatóságok önkormányzati (vagy saját) és állami közigazgatási (átruházott) hatásköre között. A kétféle jogkör elhatárolására elvi alap nincs, de egyébként is a közigazgatás, mint a közérdekű ügyek intézése teljes egészében állami feladat, amiből a helyi önkormányzatoknak az állam annyit enged át intézésre, amennyit a körülmények és a célszerűség indokolnak.[1])

A városoknak tehát közigazgatási hatáskört kell ellátniok. Hogy ez a hatáskör mennyire terjed, azt az állam törvényei határozzák meg. A XIX. századnak liberális eszméken felépülő államában — s közigazgatási jogunkban még ennek az államnak jogszabályai kísértenek, — a hatáskör nem volt helyesen megállapítva. Szeretett ugyan ez az állam beszélni önkormányzatról s ezzel kapcsolatban az önkormányzatok »saját« hatásköréről, de ez az önkormányzat,

[1]) A megkülönböztetésnek eredete valószínűleg az osztrák közigazgatási jogszabályok helytelen értelmezéséből származik. Ausztriában ugyanis van egy politikainak nevezett elsőfokú állami közigazgatási hatóság, a Bezirkshauptmannschaft. Az ú. n. saját rendtartással bíró (a mi that. városainknak megfelelő) városok szervezési szabályzataiban a saját és átruházott hatáskör mellett az elsőfokú politikai hatáskör felemlítése azt jelentette, hogy ezekben a városokban az átruházott hatáskörnek az a része, amit a többi községre nézve a Bezirkhauptmanschaftok végeznek, ezeket a városokat illeti meg. Innen veszi át hihetőleg a magyar terminologia a megkülönböztetést az önkormányzatok saját belügyei és az átruházott hatáskör között.

illetve a területi önkormányzatokra bízott hatáskör nem felelt meg a helyes munkamegosztásnak. A liberális állam túlságosan központosított ott, ahol az önkormányzatoknak saját gazdasági ügyeik intézésében szabad kezet kellett volna adni. Viszont úgyszólván nem törődött az önkormányzatoknak nemzeti és szociális kötelességeivel, de ezeket a kötelességeket maga sem teljesítette. A XX. század szociális államának ilyen irányban fokozott kötelessége, s ezért az életmegnyilvánulásokba mélyen belenyúló és szabályozó hatásköre van. Ennélfogva az önkormányzatoknak át is engedi ebből a hatáskörből azt, amit a helyi közületek decentralizáltan sokkal jobban és eredményesebben végezhetnek el, mintha ezeket a feladatokat valamely központi szerv látná el. Viszont az irányítást, vagyis a kormányzást épen azért, mert a mai állam a kisebb közigazgatási egységeknek intézkedő hatásköre folytán a konkrét ügyekben való intézkedés terhe alól felszabadul, sokkal jobban és eredményesebben tudja ellátni. Az új szociális államnak az erők szétforgácsolódása helyett az erőket össze kell fogni. Nem merülhet el a kormányzat konkrét ügyintézésében, mert az nem lehet hivatása. Ezt sokkal jobban elvégzik a közép- és alsófokú hatóságok, elsősorban az önkormányzatok. Az új feladatkörnek megfelelően kell berendezkednie a városigazgatásnak is és annak megfelelően kell megállapítania a törvénynek a város hatáskörét.

Mint a német Reichsgemeindeordnung bevezetése mondja: a község a népnek a helyi közösségben élő erőit a szűkebb haza helyi feladatainak teljesítésére fogja össze. A községek területi közjogi személyek. Saját felelősségük alatt önmagukat igazgatják. Működésüknek a törvényekkel és az államvezetés céljaival összhangban kell állnia (1. §.)

A mai városok hivatottak lakóik jólétét elősegíteni (szociális feladatok) és a városok történeti és helyi sajátosságait fenntartani. Nekik kell ellátni területükön minden közfeladatot, kivéve amit a törvény más szervekre ruház. Ezek lehetnek azok az alapelvek, amelyek az új városi (községi) törvényben a városok (községek) hatáskörét megállapítják.

De szólnunk kell az önkormányzatról, mely nem más, mint az állampolgárok részvétele a közigazgatásban. Az önkormányzati szervek lehetnek területi alapon szervezve s ezek közé tartoznak a városok, testületi alapon szervezve s ide tartoznak a mind nagyobb közjogi jelentőségre szert tevő ú. n. kamarák. E sorok írója az önkormányzati közigazgatásban nőtt fel, ezért — úgy véli — ismeri a gyakorlati életből annak sok előnyét és hibáját. Épen ezért meggyőződéses híve az önkormányzatnak, vagyis annak, hogy az állampolgárok befolyással legyenek a közügyek intézésére. Az önkormányzati elv egyébként is a magyar közjognak egyik alappillére. A magyar alkotmányosságot tagadná meg az, aki az önkormányzatot megszüntetni akarná.

Nem adhatunk igazat tehát Weis Istvánnak abban, hogy »az önkormányzati elv fenntartandónak látszik«. (Weis István: Az időszerű közigazgatási reform. Városi Szemle 1936. 339. l.) Az önkormányzatot mindenképen fenn is kell tartani. Nemcsak azért, mert — mint helyesen jegyzi

meg — »magyar hagyományokon alapul, hanem azért is, mert az állampolgárok közreműködése gyakorlatiasabbá teszi a közigazgatást, csökkenti az intézkedő szerv és az engedelmeskedők közötti surlódási felületet és a legjobb politikai iskolázás«. Mindenütt az egész világon meg lehet találni többé-kevésbbé az önkormányzatot s a tekintélyuralmi rendszerek is fenntartják, legfeljebb a szervezet felépítése nyer bizonyos módosítást. Az önkormányzat hatáskörét úgy kell a törvényeknek megszabni, hogy a legjobb közigazgatást kapjuk. A helyi erőket olyan mértékben és úgy kell az önkormányzat működésébe bevonni, hogy szakértelmüket, nemkülönben a bennük rejlő és felhasználható társadalmi erőforrásokat a köz érdekében gyümölcsöztessék. De az önkormányzati erőket csak addig a mértékig szabad igénybe venni, amellyel azok az eredményes nemzeti és állami közigazgatást nem akadályozzák, vagyis nem szabad az önkormányzatokra olyan feladatokat bízni, melyeket megoldani nem képes.

A városi reformok feladata lesz tehát azt a határt kijelölni s az alábbiakban bátrak leszünk a magyar jogtörténet folytonosságának megfelelően — figyelemmel a szociális államigazgatás követelményeire — e kérdés gyakorlati megoldására is rámutatni.

Az önkormányzat, vagyis az állampolgárok részvétele a közhatalomban a városi szervezetben megvalósul. A jelenlegi városi szervezetet az 1886. XXI. és XXII. törvénycikkek az 1929 : XXX. t.-c., az 1933 : XVI., e részben még életbe nem léptetett novella, valamint a székesfőváros közigazgatását szabályozó 1930 : XVIII. és 1934 : XII. törvénycikkek állapítják meg.

A városok legfontosabb testületi szervei : a törvényhatósági bizottság (képviselőtestület), a törvényhatósági kisgyűlés, a közigazgatási bizottság, a kijelölő választmány, kijelölő bizottság, az igazoló választmány, az összeférhetetlenségi bizottság, számonkérőszék, központi választmány. (A megyei városoknak is hasonló a szervezetük, de az alábbiakban elsősorban a törvényhatósági jogú városokkal kívánunk foglalkozni s az ott megállapított irányelveket kell alkalmazni a megyei, sőt a felállítandó mezővárosi kategóriára is.) E társasszervekben az önkormányzat legjobban érvényesül, mert a városi polgárság kiküldöttei útján e szervekben helyet nyerve a közigazgatásban résztvesz. A városi testületi szervekben egyúttal túlnyomórészt a laikus elem van képviselve, szemben az alábbi hivatalnoki szervekkel, melyek egyedi szervek. E szervek a következők : polgármester, árvaszék, polgármester által megbízott tisztviselő, mint elsőfokú közigazgatási hatóság, a közgyűlés által megbízott tisztviselő, mint rendőri büntetőbíró, a községi bíró s ide sorozhatjuk a belügyminiszter alá rendelt városi számvevőséget, valamint a m. kir. tiszti főorvost is. A többi szervek (tisztviselők) a polgármester alá vannak rendelve és működésükért a polgármester felelős.

A törvényhatóság egyetemét a törvény értelmében *a törvényhatósági bizottság* képviseli. A törvényhatósági bizottság szervezetét az 1929: XXX. t.-c.

meglehetős bonyolult módon állapítja meg. Ez a törvény, noha az új szociális állam gondolatának megfelelően a törvényhatósági bizottságban helyet adott az érdekképviseleti jogcímen alapuló tagságnak, még mindig nem tudott szakítani a magyar jogtörténetnek egyáltalán meg nem felelő virilizmus intézményével, legfeljebb a választással való kombinálással annak visszásságait csökkentette.

E sorok írójának véleménye szerint a virilizmussal teljesen szakítani kell. E helyett az érdekképviseleti rendszert kell tovább kifejleszteni. Mivel azonban az összes választók közül választott bizottsági tagok közt olyan értékes egyének is bejuthatnak, akik esetleg az érdekképviseleti életben nem vesznek tevékeny részt, másrészt, mivel az érdekképviselet a magyar jogrendszerben még nincs annyira kiépítve, hogy tényleg minden hivatásnak megfelelő képviselők képviseljék a polgárság érdekeit a város parlamentjében, kívánatosnak látszik, hogy átmenetileg az érdekképviseleti rendszer teljes kiépítéséig a törvényhatósági bizottság, illetve képviselőtestület tagjainak felerészét az összes választók közül válasszák, másik felerészét pedig az érdekképviseletek küldjék ki. Megmaradhatnának a szakszerűség, vallásfelekezetek képviselete és hivatali állásuk alapján eddig is résztvevő tagok.

A törvényhatósági bizottság tagjainak száma sem felel meg a mai idők követelményeinek. A túlságosan nagy létszámú közgyűlésekben a komoly tárgyalást lehetetlenné teszik. Ezért már a magyar jog is szakított azzal a helytelen s csak a liberális törvényhozás által bevezetett elvvel, hogy az önkormányzati akarat kinyilvánítására nagylétszámú testületet állít fel. Nevezetesen a székesfővárosi novella csökkenti a bizottsági tagok számát s a csökkentés a munka eredményességét szolgálja. A keleti országrészek visszacsatolása után átmenetileg a törvényhatósági bizottságok tagjainak számát is csökkentették, pl. Kolozsvárott, Nagyváradon 56, Marosvásárhelyen, Szatmárnémetin 54 a törvényhatósági bizottsági tagok száma (7805/1940. M. E. r.). A régi közgyűlésnek megfelelő választott polgárság (electa communitas) nagy városokban is többnyire legfeljebb 60 személyből állott, ami teljesen elegendő komoly munkára. Olaszországban pl. a »consulta« 10—40 tagú lehet, Rómában 80 tagból áll, Németországban pedig községekben 12, városokban 24, legfeljebb 36 személy vesz részt a közgyűléseken.

A választójog reformját is szükségesnek tartjuk. Elvként ki kell mondani, hogy a törvényhatósági (községi) választójog az országos választójoghoz igazodjék. Roppant sok munkaterhet jelent a helyi közigazgatásnak két, esetleg háromféle választói névjegyzék készítése, amikor azt semmi sem indokolja.

A kisgyűlési rendszer nem gyökeredzik a magyar városi jogban. Megtalálható volt a vármegyében, de teljesen indokolatlanul hozták be az 1929 : XXX. t.-c.-ben a városokba. A mellett a törvény a törvényhatósági város önkormányzatát szükség nélkül megnyirbálta azáltal, hogy a kisgyűlés tagjainak negyedrészét a főispánnal neveztette ki. A megyei városban nincs kisgyűlési intézmény és mégis az ügyek rendben folynak. A kisgyűlésre főleg

azért volt szükség, mert a kormány is érezte, hogy a közgyűlés roppant létszámát minden kisebb jelentőségű ügyért nem volna szabad összehívni. A kisgyűlés intézményét tehát egyszerűsítés végett hozta be a törvény. Hatáskörét azonban olyan szűkre szabta, hogy városokban nem sok értelme van. A kisgyűlés határoz ugyanis 1. elsőfokon azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben azelőtt a törvényhatósági bizottság határozott, de amelyeket az 1929 : XXX. t.-c. nem utalt e bizottság hatáskörébe ; 2. másodfokon határoz azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben azelőtt másodfokon a törvényhatósági bizottság határozott és 3. előkészíti a közgyűlés elé terjesztendő ügyeket. A kisgyűlés 2. sz. alatt felsorolt hatáskörének városokban nincsen jelentősége. A 3. pont alatt felsorolt hatáskört a szakbizottságok ellátják, egyáltalán nincs szükség a kisgyűlés közreműködésére. Marad az 1. pont. Erre vonatkozólag nézzük meg, milyen javaslatot tartalmaz az 1933. évi novella, melynek a kisgyűlésre vonatkozó rendelkezései nincsenek életbeléptetve. A novella 29. §-ának (2) bekezdése, — az 1929 : XXX. t.-c.-től eltérően — a kisgyűlés és nem a közgyűlés hatáskörét állapítja meg taxációval. A novella szerint a törvényhatósági jogú város kisgyűlése : 1. határoz az 50.000 pengőt meg nem haladó vagyonjogi ügyekben, 2. a költségvetésben előirányzott, de nem részletezett hitel felhasználása tekintetében, 3. a polgármestert kivéve nyugdíjazza a tisztviselőket és megállapítja a hozzátartozók ellátását, 4. előkészíti a törvényhatósági bizottság elé kerülő ügyeket. Ezenkívül határoz azokban az ügyekben, melyeket a törvények a kisgyűlés hatáskörébe utalnak. E hatáskörnek egy részét a közgyűléshez lehet visszautalni, viszont másrészt nyugodtan lehet a polgármesterre bízni. Ilyen ügyek lennének : a méltányossági családi pótlék megadása, nyugdíjnak, hozzátartozók ellátásának összegszerű megállapítása, teljes szolgálati időt kitöltő személyek nyugdíjazása, területfoglalási engedély kiadása, 10.000 P-ig vagyonjogi ügyekben határozathozatal, a költségvetésben előirányzott, de nem részletezett hitel felhasználása stb.

Azáltal, hogy a közgyűlés létszáma lecsökken, könnyebben összehívható s így az igazán fontos közérdekű és a város területét, szervezetét és lényeges vagyonjogi kérdéseit illető ügyekben a közgyűlés hatásköre fenn lenne tartva. Az 1929 : XXX. t.-c. 22. §-ában felsorolt hatáskörből kivehető a következő ügykör : 1. a fegyelmi ügyekbe való beleszólás, melynek gyakorlati jelentősége nagyon kevés és csak hátráltatja az amúgy is hosszúra nyúló fegyelmi eljárást, 2. felesleges a közgyűlés elé vinni olyan szerződést, amit a város nyilvános árverésen elért összegben bérlet és haszonbérlet tárgyában köt. Nem kell közgyűlés elé vinni a közszállítások odaítélését sem, ha a legolcsóbb ajánlattevő kapja.

Másik intézmény, amelynek megszüntetése indokolt, *a közigazgatási bizottság*. Az 1876 : VI. t.-c. porosz példa után vezette be az intézményt, azért, hogy a különféle igazgatási ágak között az összhangot biztosítsa. Az intézmény azonban nem vált be. Az 1929 : XXX. t.-c. készítői ezt már

belátták, a plénumnak ügyintéző hatáskörét meg is szüntették s így a bizottság rendes havi ülései többnyire elmormolt jelentések tudomásvételéből állanak. Az új közigazgatási törvények azonban a helyett, hogy a plénum hatáskörének megszüntetésével az albizottságok hatáskörét is megszüntették, s így az egész intézményt halálra ítélték volna, újabb albizottságok felállítását tették lehetővé. Ezáltal közigazgatásunk szervezetét még bonyolultabbá tették. Az albizottságok ugyanis másodfokon határoznak. A gyakorlat azonban úgy alakul, hogy ugyanaz a személy, aki az elsőfokú határozat előadói tervezetét készítette vagy kiadta, adja elő az ügyet az albizottságokban is. A közigazgatási bizottságban pedig nagyon ritkán történik meg, hogy az albizottság a referátumot el ne fogadja, legfeljebb talán, ha a tagoknak jószívük van, az adósoknak adnak könnyítést vagy átmenetileg megakadályozzák, hogy az ingatlanokra a pénzügyigazgatóság árverést vezettessen. A referátumok el nem fogadásánál tehát nem is a szakszempontok irányadók. Épen ezért a jogorvoslati rendszer egyszerűsítésével az albizottságok hatáskörébe utalt ügyek másodfokon intézését az alsófokú közigazgatási bíróságra lehet bízni s így a közigazgatási bizottság intézménye megszüntethető lesz. Gondoskodni kell azonban a helyi közigazgatás összhangjáról is. Ezt olyképen lehetne megoldani, hogy a közigazgatási bizottságnak a közigazgatás összhangját biztosító hatáskörét vagy a közgyűlésre ruházzák, ahol egyébként is majdnem kivétel nélkül résztvesznek a szakigazgatási ágak képviselői vagy még inkább megfontolandó lenne egy általános közigazgatási reform során a polgármester hatáskörét olyképen kiszélesíteni, hogy minden állami szakigazgatási ág vezetője a polgármesternek egyúttal szakreferense legyen s így a polgármester személye biztosítaná a helyi közigazgatás egységét és összhangját. Ez utóbbi megoldásnak történelmi gyökerei is vannak s a mult század második feléig, a szakigazgatási ágak szétválásáig a főbíró, illetve a tanács biztosította az összhangot. A szakigazgatási ágak újabb időben történő államosítása (pl. közegészségügy) erre a kívánalomra tekintettel is van, de következetesen végig kellene vezetni valamennyi igazgatási ágban.

A kijelölő bizottság és a kijelölő választmány külön fenntartása egyáltalán nem indokolt. Az igazoló választmányt, az összeférhetetlenségi bizottságot és számonkérőszéket fenn kell tartani.

A magyar városok közigazgatásában is igen gyakori az ötletszerűség. Nincs előre átfogó belső szervezeti szabály, az ügyosztályok beosztása sokszor a személyekhez igazodik s időnkint a tanácsnokok, illetve ügyosztályvezetők licitálnak a polgármester elnöklete alatt, hogy melyik ügycsoportot még melyik ügyosztályvezető kapja. Ezáltal az ügyek intézésében sincs a kellő összhang, kontinuitás biztosítva, az irattári kezelés nehézkessé válik, sokszor nincsenek az előiratok megfelelően kapcsolva, az ügyeket alig vagy csak igen sok utánjárással lehet megtalálni.

A nehézségeket egy szerves, egyszerű reformmal már előre ki kell küszöbölni. A város is tulajdonképen egy nagy vállalat, nagy üzem, amire

már a külföldi, különösen amerikai, nemkülönben a német szakemberek rájöttek. Az üzemnek, vállalatnak rentabilitását elsősorban a helyes szervezés biztosítja. A verseny, a gyors ügyintézés, a helyes szervezéssel lesz elérhető. Ahogy azonban a magánüzemben rendnek kell lenni, annyival inkább kell a rend a városok igazgatásában, melynek jó vagy rossz szervezettsége úgyszólván az ottlakó összes ember életére kihat.

A belső szervezet új felépítésének, véleményünk szerint, összhangban kell azonban lenni az ügyintézéssel s összhangban a gazdálkodással (költségvetéssel), mert teljes eredményt e három tényező összhangja tud biztosítani.

Az eddigi jogszabályok csupán a költségvetésre biztosítottak egységes formát, ezt is csak 1927 óta. A 8 csoportra osztott költségvetés nagyszerű szolgálatot tett már eddig is a kormányhatóságnak, megkönnyíti az ellenőrzést, összehasonlítást, de megkönnyíti a belső munkát is. A 8 csoport összeállítása azonban tulajdonképen ötletszerű. Véleményünk szerint az egész szervezést a tizes számrendszer alapján kell megoldani és a városi közigazgatás belső szervezetét, vele együtt az ügyintézést és a költségvetést a tizes rendszer alapján csoportosítani.

A tizes rendszer alapján a magyar városi közigazgatás az alábbiakban csoportosítható :

0. Általános igazgatás.
1. Rendészet.
2. Adóigazgatás.
3. Vallás, iskolaügy, kultúra.
4. Szegényügy és közjólét.
5. Közegészségügy.
6. Közellátás.
7. Városrendezés, építésügy.
8. Vagyonigazgatás.
9. Pénzügy, hitelügy.

E csoportosításon épül fel a belső szervezet, az ügyintézés és költségvetés.

A belső szervezetnél a csoportosításnak ügyosztályok felelnek meg. Tíz ügyosztály, ideértve a tiszti orvosi és mérnöki hivatalt is, azonban csak 100.000 lélekszámot meghaladó városokban lenne célszerű. Kisebb városokban nem lehet annyi ügyosztályt felállítani. De nem is kell. Ilyen helyeken az ügyosztályok nem egy, hanem esetleg két vagy három csoport ügyeit látják el. A csoportokon belül azonban nem szabad cserélni.

4. Tisztviselők ügye (Közszolgálat).

Az 1929 : XXX. t.-c. szakított a polgármesteri jogállásnak az 1886. évi XXI. t.-c.-ben foglalt primus inter pares elvével és a tanács megszüntetésével a polgármester egyedi hatóságát emelte. Az egyéni intézkedés, egyúttal

felelősség elvét vezette be a magyar közigazgatásba, amit a német közigazgatási irodalom »Führerprinzip«-nek nevez. Az egyéni felelősség kidomborítása magával hozza a gyors és határozott intézkedést, az egyszerűbb és eredményesebb közigazgatást.

A tisztviselők egyéni felelősségvállalását azonban össze kell kapcsolni a megfelelő tisztviselőképzéssel is, mert csak így tud a tisztviselő a mai közigazgatás követelményeinek megfelelni. A képzésnek főképen gyakorlati irányúnak kell lenni és nemcsak a fogalmazáskari tisztviselőkre, de a szaktisztviselőkre és a számviteli, valamint a segédhivatali alkalmazottakra is ki kell terjedni. A leggondosabb képzést természetesen a fogalmazáskari tisztviselők kapják. Erre szolgál 1. az egyetemi reform, 2. a megfelelő közigazgatási gyakorlat, majd ennek eltelte után 3. a közigazgatási vizsga, 4. közigazgatási továbbképző tanfolyamok s esetleg 5. a vezető állások elnyeréséhez magasabb fokú vizsga. 6. Nagyon üdvös a városi tisztviselők látókörének szélesítését szolgáló külföldi és belföldi tanulmányutak megvalósítása és a Némethy Károly székesfővárosi tanácsnok által kezdeményezett tisztviselő-csereakció.

ad 1. *Az egyetemi oktatás reformjának* kérdésével legutóbb az 1936. év végén tartott országos felsőoktatási kongresszus foglalkozott, melynek munkálatait Mártonffy Károly szerkesztésében Hóman Bálint vallás- és közoktatásügyi miniszter három kötetben közzé tette. (Magyar Felsőoktatás, Budapest, 1937. I—III.) A II. kötet foglalkozik a jogi és közigazgatási képzés kérdésével. Ezen az értekezleten a közigazgatási képzés tekintetében két álláspont állott egymással szemben. Az egyik a budapesti jogi kar álláspontja, melyet 1932. évben reformjavaslat alakjában ki is adtak s ezt a kongresszuson Moór Gyula fejtette ki. Abban áll, hogy az államtudományi doktorátus megszűnjék, a jogi és közigazgatási képzés egyesíttessék. A másik nézet, melynek legkitűnőbb képviselője Egyed István (l. Egyed István: A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése, Budapest, 1936.), az öncélú, különálló közigazgatási képzést tartja helyesnek. A kérdés még eldöntésre vár. Az újabb jogszabályok (1940 : XXIII. t.-c.) a közigazgatási munkában még különös mértékben megkövetelik a szociális felkészültséget. Elsősorban az egyetemi oktatás keretében kell biztosítani a szociális képzés lehetőségét azok részére, akik városigazgatási pályára mennek. E téren sokat lehet várni a 4150/1942. M. E. rendelettel életrehívott egyetemi szociális tanfolyamoktól. A nagyobb képzettséggel szorosan összefügg az egyetemi tanulmányi idő felemelése és a hallgatóknak az előadások látogatására szorítása. Másik követelmény pedig az, hogy az egyetemeknek is nemcsak ismereteket, de jellemnevelést is kell a leendő vezető tisztviselői kar részére nyujtaniok.

ad 2. *Közigazgatási gyakorlat.* A közigazgatási gyakorlat a multban nem volt a városokban szabályozva. A hiány pótolhatatlan veszteséget okozott, mert a közigazgatási tisztviselők nem tudták megszerezni azt a megfelelő sokoldalúságot, amire már egy kezdő fogalmazási tisztviselőnek is szüksége van.

A gyakorlati közigazgatási vizsga szabályozása tárgyában kiadott 2310/1934. M. E. számú rendelet írja elő elsőízben, hogy a háromévi gyakorlati idő tartama alatt a vizsga letételére kötelezetteknek a beosztás (munkakör) időnkinti változtatásával módot kell nyujtani arra, hogy az igazgatási ágban, amelyben alkalmazva vannak, annak egész területét felölelő áttekintést és gyakorlatot szerezhessenek. A vármegyei szolgálatban álló jelöltekre kifejezetten is kimondotta ez a rendelet, hogy ezeket legalább egyévi időtartamra a községi jegyző (körjegyző) mellé kell kirendelni, azonkívül legalább 6 hónapra járási főszolgabíró mellé és legalább 6 hónapra az alispáni hivatalba kell beosztani.

E rendelkezéseknek azonban a hatóságok nem mindenütt tettek eleget. Ezért a belügyminiszter 33.076/1936. eln. számú rendeletével megismételte a kormányrendeletet, egyúttal a városokra vonatkozólag is elrendelte, hogy a törvényhatósági jogú városok polgármesterei évenkint kétszer kötelesek kimutatást felterjeszteni a közigazgatási gyakorlati vizsgára kötelezett alkalmazottak mikénti szolgálati beosztásáról. Nem tudjuk, hogy ezeket a kimutatásokat felterjesztik-e, pedig jó lenne időnkint ellenőrizni. Hiánya a rendeleteknek, hogy inkább csak a vármegyei közigazgatási gyakornokok beosztásával törődnek, a városiakét részletesen nem szabályozzák. Így azután, ha valahol a polgármesternek megfelelő érzéke van, akkor a gyakornok megtanulhatja a városigazgatást, mert mindenhova beosztják, viszont egyes helyeken ezzel a követelménnyel nem törődnek.

Példát ad a székesfőváros, ahol 10.945/1940—I. sz. polgármesteri rendelet kimondja, hogy »a hivatali szolgálat érdeke megkívánja, hogy a fogalmazási szakon szolgálatot teljesítő alkalmazottak a kerületi közigazgatás feladatait és ügymenetét a gyakorlatban is ismerjék. Ezt a követelményt a jövőben intézményesen kívánom biztosítani és ezért minden alkalmazottat fogalmazási gyakornoki kinevezésétől számított legalább két évre kerületi elöljárósági szolgálatra fogom beosztani«. Sajnos, ilyen rendelkezést kevés városnál találunk.

Szükség lenne ezért a következő rendezésre: Rendelje el a belügyminiszter, hogy valamennyi városnál a fogalmazási gyakornok először ismerje meg az iktatást és iratkezelést (2 hónap), azután nyerjen beosztást a vagyonkezelő hivatalhoz és számvevőséghez (10 hónap), mert lehetetlen állapot, hogy a fogalmazáskari tisztviselőknek ma is nagy része nincs tisztában a számviteli kérdésekkel s így amit nekik a számvevőség mond, az szentírás, ahelyett, hogy ő vezetné és tudna kritikát gyakorolni a számviteli kérdésekben is. Nagyon helyes lenne, ha az adóösszeírással (környezettanulmányozással) is megbíznák a szolgálat alatt a közigazgatási gyakornokokat. A gyakornoknak meg kell ismerkedni az élettel, az emberekkel, úgy, ahogy élnek. Erre kitűnő alkalom az adóösszeírás vagy a környezettanulmányozás s igen sok tapasztalatot gyüjthet a gyakornok, amit későbbi munkája során hasznosítani tud. Feltétlenül szükséges, hogy legalább egy évet eltöltsön a

törvényhatósági szolgálatot teljesítő gyakornok az I. fokú közigazgatási hatóságnál. A hátralévő egy évet, megyei városnál pedig a két évet különböző ügyosztályoknál és előadók mellett kell eltölteni, hogy helyes áttekintést kapjon. Tévedés lenne azt hinni, hogy a legjobb beosztás mellett is három év alatt a közigazgatási gyakornok tökéletes közigazgatási gyakorlati szakember lesz. Megkapja azonban a városigazgatás területén az áttekintést, vagyis el tud igazodni, ami az alapja minden további képzésnek.

ad 3. *A közigazgatási gyakorlati vizsgát* az 1929 : XXX. t.-c., illetve az 1933 : XVI. t.-c. rendszeresítette, azonban csak 1934. év óta van hatályban. Ez alatt a nyolc év alatt a vizsgázottak igen nagy tömege került ki és meg lehet állapítani, hogy a vizsga intézménye kitűnően bevált. Vizsgára készülők az egyetemen szerzett, főkép elméleti tanulmányaikat a gyakorlati élet jogszabályaival és jogalkalmazásával kiegészítik s így olyan áttekintést kapnak a magyar közigazgatási jogrendszer egész területe felett, amit a régi tisztviselők csak hosszú élet tapasztalata alapján s legfeljebb magánszorgalomból nyerhettek. A gyakorlati közigazgatási vizsgával a jogi képesítésű tisztviselők képzése egyelőre be van fejezve. Hiányzik azonban a többi, nem jogi képesítésű egyetemet végzett tisztviselőnek gyakorlati képzése. Az orvos-tisztviselők továbbképzéséről gondoskodnak a tiszti orvosi tanfolyamon. A József Nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetem is megadja a mérnökök számára a legszükségesebb közigazgatási ismereteket. Mégis helyes lenne számukra is legalább néhány évi gyakorlat után közigazgatási továbbképző tanfolyamot rendszeresíteni, amelyben részben felfrissíthetik, részben kiegészíthetik közigazgatási tanulmányaikat. A racionális városi közigazgatásban az orvos és a mérnök nemcsak szakvéleményt adó tisztviselő, hanem olyan ügyekben, melyek különös jogi előképzettséget nem igényelnek, mindjárt polgármesteri előadó is. Ennek megfelelően gondoskodni kell arról, hogy egyrészt a szükséges gyakorlat részére is biztosíttassék, másrészt a megfelelő képzése is meglegyen.

Külön kell szólnunk a számviteli tisztviselőkről. Ezeknél a jogszabályok egyévi gyakorlatot s utána az államszámviteli szakvizsga letételét írják elő. Az államszámviteli szakvizsga a mai idők követelményének nem mindenben felel meg. Jó lehet az állami központi hivataloknál elhelyezkedő számvevőségi tisztviselőknek, de semmiesetre sem jó a városnál elhelyezkedőknek, legkevésbbé az adókezelési és pénztári szakban. Egyes városokban, elsősorban a székesfővárosban már adóhivatali és adószedő szakvizsgát rendszeresítettek. Hasonló vizsga van Baján is az adótiszti és végrehajtói állásokra és tervezik e vizsga behozatalát Győrött is. A vizsgát legjobb lenne országosan rendezni, hogy a képzés és a képesítés egyöntetű legyen. Nem ártana a kezelési tisztviselők részére a közigazgatás elemeiből, főleg pedig az ügymenet és ügyvitel anyagából szintén vizsgát rendszeresíteni, mert e téren is nagy a hiány.

ad 4. *A közigazgatási továbbképző tanfolyamokat* 18/1936. B. M. szám alatt indította el a belügyminiszter. Ez év óta Mártonffy Károly egyetemi

tanár, miniszteri tanácsos szervezésében évről-évre megtartják. Az 1936. évi általános irányú volt, az 1937. évi a községi, az 1938. évi a városigazgatást ölelte fel, 1939. év tavaszán a szociálpolitikai, 1939. év őszén városépítési, 1940. évben külügyi, 1941. évben közegészségügyi és gyámügyi igazgatási, 1942. évben honvédelmi kérdésekkel foglalkozott. Mivel a tanfolyamokon egy-egy városból csupán egy, legfeljebb két tisztviselő vesz részt, a belügyminisztérium a »Korszerű Közszolgálat Útja« sorozatban a tanfolyamok anyagát közzéteszi, hogy minden közigazgatási tisztviselő számára hozzáférhető legyen.

A tanfolyamok a legteljesebb mértékben beváltak s a szervezők terve szerint a tanfolyamokból idővel közigazgatási akadémia nőhet ki. Mégis a városiak úgy érzik, hogy a tanfolyamok mellett, melyeken — mint már említettük — rendszerint csak egy tisztviselő vesz részt, külön a városokban is szükség van ilyen közigazgatási tanfolyam, vagy legalább megbeszélések tartására. Ennek oka az, hogy a budapesti tanfolyamon nem foglalkozhatnak speciális városi kérdésekkel, csak kivételesen, még kevésbé foglalkozhatnak olyan helyi problémákkal, amelyek csak az illető városban fordulnak elő. Ezeknek pótlására már az 1936. évben dr. Valló István győri helyettes polgármester előterjesztést tett a Magyar Városok Országos Szövetségének egy győri nyári egyetem felállítása iránt, amely a városi tisztviselők továbbképzését lehetővé tenné a várostudományokban. A helyi problémák megvitatására pedig Győr már három éven keresztül megrendezte a maga közigazgatási továbbképző tanfolyamát, mely kettős célt szolgált: egyrészt biztosította a városi tisztviselők továbbképzését olyan közigazgatási (városigazgatási) kérdésekben, amelyekkel gyakorlatilag adott esetben nem foglalkoznak, másrészt a jórészben városi tisztviselő-előadót is arra kényszerítette, hogy abban a problémakörben, melynek előadását vállalta, elmélyedjen. Tekintettel arra, hogy a három esztendő alatt csaknem valamennyi fogalmazáskari és szaktisztviselő tartott előadást, néhányan kétszer, sőt háromszor is, a továbbképzés örvendetesen halad előre. Hogy erre városonkint is milyen szükség van, másik bizonyíték Újpest város kezdeményezése, ahol 1936-ban a fehér asztal mellett tartottak összejöveteleket s itt egy-egy tisztviselő valamelyik városigazgatási témáról előadást tartott. Azt a témát megvilágították és megvitatták. A székesfőváros a gyakorlati közigazgatási vizsgára kötelezettek részére rendez évről-évre közigazgatási tanfolyamot, ezenkívül az adóhivatali és adószedő szakvizsgára előkészítő tanfolyamot. (Lásd Felkay Ferenc: A székesfőváros közigazgatási előkészítő tanfolyama. Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei c. munkában. Budapest, 1936. 47. l.; l. még Városok Lapja 1936. évf. 429—31. l.) Ezeknek a jelenségeknek azonban egységes szervezetté kell tömörülni.

A székesfőváros polgármestere 26.285/1933. I. és 31.980/1934. sz. rendeletével gondoskodott kezelési szaktanfolyam szervezéséről. A kezelési szakon működő tisztviselőknek kell a tanfolyamon résztvenniök. A tanfolyamok

három hetesek és két részből állanak: elméleti és gyakorlati irányú előadásokból. Az első két héten összesen 12 órán át a következő tárgykörből tartott előadásokat hallgatják:

a közigazgatás alapfogalmai,
statisztikai tudnivalók országos és fővárosi vonatkozásban,
a fővárosra vonatkozó jogszabályok,
a főváros központi igazgatása,
a főváros kerületi igazgatása (2 óra),
a főváros számviteli igazgatása,
a főváros műszaki igazgatása,
a főváros szociális igazgatása,
a főváros gyámügyi igazgatása,
Budapest és a budapesti közigazgatás története,
a tisztviselők jogai és kötelességei.

Az elméleti előadások napi két órát vesznek igénybe minden második napon. A gyakorlati oktatás az elméleti oktatás befejezése után kezdődik és tárgyai a következők:

A segédhivatali szolgálat jelentősége, ügykezelés, iktatás, előszámozás, az ügyiratok felszerelése, a helyes mutatózás, az idegenszámsorkönyv helyes vezetése, takarékosság és célszerűség az ügyiratok másolásánál, az ügyiratok kiadása, a kézbesítés a központban és a kerületekben, irattározás, határidős ügyiratok kezelése, a hivatali napló, bélyegkezelés, a használatban levő nyomtatványok, a tudakozódó iroda feladata, rövid jelentések fogalmazása stb.

A fővárosi tanfolyam mintájára minden városban szükség lenne kezelési tanfolyamok tartására. A kezelőket sokszor úgyszólván senki sem tanítja. Nincs meg az áttekintésük, de a legcsekélyebb ismeretük sem a legszükségesebb közigazgatási fogalmakról. Ez a hiány a közigazgatásnak igen nagy hátrányára van, pedig könnyen pótolható.

ad 5. Már az 1933: XVI. t.-c. megalkotásakor kísértett, hogy a vezetőállások (esetleg VI. fiz. o.) eléréséhez a törvény újabb, magasabb vizsga letételét írja elő. Valóban nincs semmi biztosíték arra nézve, hogy a tisztviselő a közigazgatási gyakorlati vizsga letétele után folytatja továbbképzését, legfeljebb a már említett tanfolyamokon. Nem árt tehát, különösen *a főnöki állások betöltése előtt* a jelöltet *újabb vizsga* alá vetni, mely teljesen gyakorlati lévén, azon a jelölt rátermettségéről, képzettségéről tanubizonyságot tehet.

ad 6. *Tanulmányutak és tisztviselőcsere.* Különösen a székesfőváros állandóan áldoz tisztviselőinek továbbképzésére, gyakran engedélyez számukra külföldi tanulmányutakra szabadságot és a költségekhez segélyt ad. Más városok is időnkint hozzájárultak ilyen utak költségeihez, de a nehezebb viszonyok között a többnyire nyárspolgári városi financiális gondolkodás újabban az ilyen utak lehetővétételét megnehezíti. Úgy véljük, ezt a kérdést a Városok Szövetségének kellene rendeznie és az egyes utak helyett igen jól

beválnának nyáron vagy tavasszal rendezendő közös tanulmányutak, amikor közös vezetés mellett külföldi nagyvárosok igazgatását, ügyvitelét, üzemeit tanulmányozhatnák a városi tisztviselők. E rendszer több évi fenntartása mellett lassankint minden tisztviselő résztvehetne tanulmányúton és a közös út szervezésével a költségek is kevesebbe kerülnének, mert részben utazási, részben elszállásolási kedvezményeket lehetne elérni.

Meg kell említeni Némethy Károly dr. székesfővárosi tanácsnok kitűnő tervét a városközi kultúrdiplomáciáról. (Lásd Némethy Károly : A városközi kultúrdiplomácia. Városok Lapja 1936. 63—64. l.) A városi tisztviselők cseréje érdekében Némethy Károly az 1936. évi nemzetközi kongresszus müncheni tanácskozásán javaslatot is terjesztett elő a Magyar Városok Országos Szövetsége nevében, de a javaslat még a mai napig sem lett megvalósítva. Pedig a külföldi csereakció megvalósítása hozzájárulás a tisztviselők látókörének kiszélesítéséhez, a mellett nem jelent nagy terhet a városokra. A tisztviselőcserét azonban Magyarországon belül is meg kellene valósítani az egyes városok között s ez egyszerűbb és épen olyan eredményes lenne. Két-két tisztviselőt néhány hónapra ki kellene cserélni más város tisztviselőjével. A fizetést a vendéglátó város utalná. A tisztviselő nemcsak tanulna, hanem dolgoznék is a másik tisztviselő helyett, sőt ha a körülmények megengedik, ez alatt az idő alatt a másik tisztviselő lakásában is lakhatna. Így, úgyszólván minimális teherrel, szép eredményt lehetne elérni. Erdély visszatérésével kapcsolatban végre is hajtottak hasonló akciókat, igen jó eredménnyel.

Egyes városokban a tisztviselők továbbképzésére szerveztek nyelvtanfolyamokat is, amelyeknek rendszeresítése rendkívül hasznos. Végül a városoknál lehetővé kell tenni azt, hogy amelyik tisztviselő látókörét szélesíteni akarná, azt otthon is megtehesse. Azért minden városban kell szervezni egy *közigazgatási szakkönyvtárt*, ahová esetleg a Városok Szövetsége vagy a Közigazgatástudományi Intézet útmutatása mellett a komoly közigazgatási szakmunkákat be kell szerezni (v. ö. Csizmadia Andor : Tisztviselőtovábbképzés a városoknál, Városok Lapja 1936. 552—553. ll.). Lehetetlen állapot, hogy ma is vannak nagyvárosok, ahol pl. nincs meg a Corpus Juris teljes sorozata, csak legfeljebb az Országos Törvénytár. A törvényeknek sokszor a szellemébe is bele kell mélyednie a jogalkalmazónak s ilyenkor nem nélkülözheti a törvények indokolását, melyet csak a Corpus Juris kiadásaiban lehet megtalálni. De e mellett szükség lenne arra is, hogy a Budapesti Közlöny vagy a Belügyi Közlöny közölje legalább a törvények indokolását, hogy minél többen hozzájuthassanak. Mivel pedig nagyon sokszor szükség van a törvények képviselőházi tárgyalásának ismertetésére, meg kellene azt is szervezni, hogy a képviselőházi irományokat legalább a törvényhatóságok könyvtárai önköltségi árért megkaphassák. Egész helytelen, hogy csak az országgyűlési könyvtárban lehet hozzájutni, onnan meg nem tudják vidékre kikölcsönözni. A képviselők pedig, akik megkapják, legtöbbnyire nem őrzik meg. Így azután

az irományok később vidéki közigazgatási tisztviselő számára úgyszólván hozzáférhetetlenek.

Munkaidő. A munkaidő a városoknál általában kevés. A tisztviselők egy része csak 9—2 óráig, tehát napi 5 órát dolgozik, ami nincs arányban a mai fokozott követelményekkel. A munkaidőt legalább 6, esetleg 7 órára kell felemelni.

Munkakönyv. A személyzet munkája teljesítményének ellenőrzésében fontos szerepet játszik az ú. n. munkakönyvek bevezetése. A munkakönyv arra szolgál, hogy az alkalmazott mindennap bevezesse az aznap elvégzett munkát. Ügyiratokat szám szerint, egyéb munkát a munka rövid megnevezése mellett. Ez a néhány soros napi jelentés segítséget nyujt a főnöknek egyrészt a munkateljesítmény ellenőrzésére, másrészt elősegíti a helyes szervezést és munkamegosztást.

A munkakönyv vezetése az alkalmazottnak úgyszólván semmi munkatöbbletet nem jelent, viszont az ellenőrzésnek, a helyes munkamegosztásnak hasznos segédeszköze.

A városi tisztviselők illetményeit főképen az 1927 : V. t.-c. rendezte. E törvény rendelkezése alapján a városi tisztviselők a törzsfizetés bizonyos százalékában, vagy fizetési osztályok szerint megállapított pótilletményeket élvezhetnek, ha azt a város közigazgatási ügyeinek vagy üzemeinek bonyolult vagy felelősségteljes volta indokolja és ha azt a város anyagi ereje megengedi. Ezenkívül néhány vezetőállású tisztviselő hivatali időn túl és hivatali helyiségen kívül külön megbízás alapján teljesített munkáért külön munkaátalányban részesülhet. Végül a polgármester és helyettese képviseleti átalányt kaphatnak. Természetesen ezenkívül joga van a városi tisztviselőnek kiküldetése után napidíj felszámítására, de csak a város belterületén kívül, továbbá az állami tisztviselőket is megillető járandóságokra (családi pótlék, vasúti arcképes igazolvány, lakáspénz, hadipótlék stb.).

A városi tisztviselőket a jelenlegi rendszer szerint bizonyos alapfizetési osztályba választják meg. Ebből a fizetési osztályból hat év elteltével, a nélkül, hogy újra választás alá esnék, a közgyűlés megfelelő szolgálat estén a következő fizetési osztályba lépteti elő. Ha a fizetési osztály mindegyik fokozatában el is töltenek 3—3 évet, vagyis összesen 9 évet, újabb magasabb állásra való megválasztás nélkül sem előre nem mehetnek, sem magasabb fizetési osztály illetményeit nem élvezhetik. A vármegyei tisztviselők ezzel szemben az alapfizetési osztályt követő magasabb fizetési osztályban eltöltött 9 év után még egy következő fizetési osztály illetményeit is élvezhetik korpótlék gyanánt. Az 1938 : XXXVII. t.-c. az állami alkalmazottakra vonatkozó korpótlékot a városiakra is kiterjesztette, de ez az 5—10, legfeljebb 15 pengős havi különbözet csak az alacsonyabb fizetési osztályokra (VIII—XI.) vonatkozik. A városi tisztviselőknek régi törekvésük, hogy megfelelő szolgálat és szolgálati idő eltöltése után magasabb fizetési osztályba juthassanak a nélkül, hogy újra megválasztanák őket, tehát egyenlő elbánást kérnek a vármegyei

tisztviselőkkel. A városi pótilletmény ugyanis jelenleg elenyésző csekély összegű, mert a különböző fizetéscsökkentő rendeletek következtében a városi törvényhatósági bizottságok igyekeztek az abban az időben jelentkező meglehetős tisztviselőellenes hangulatot felhasználni és lecsökkentették, vagy a tisztviselők önként lemondottak pótilletményeik 50—70%-áról. Ma pedig az egyre sokasodó állami terhek, de az azzal arányban nem emelkedő városi bevételek mellett nagyon nehéz a közgyűlés elé pótilletményt emelő javaslattal lépni. S más kérdés azután, hogy a kormányhatóság jóváhagyja-e?

A másik kérdés, ami országos rendezésre szorul, a tisztviselői illetmények arányosítása. A vidéken legtöbb tisztviselő még hosszú szolgálat után is alacsonyabb X—VIII. fiz. osztályokban van. Viszont munkateljesítményével, legtöbbször családos állapotával nincsenek arányban a fizetések. Amíg nehéz volt a gazdasági helyzet, a tisztviselők kitartottak e csekély fizetések mellett. Mihelyt azonban gazdasági javulás állott elő, jelentkezik a tisztviselőknek a gazdasági pályákra való törekvése, ahol jövőjük egyrészt jobban biztosítva van, másrészt munkájuk a jelenben is megfelelőbb ellenértéket kap. Ez azután azt eredményezi, hogy épen a tehetséges és rátermett tisztviselők tetemes része hagyja ott a városi szolgálatot, ami a közigazgatásnak nagy hátrányára van. Másrészt az utóbbi időben főleg a gyakornoki állásokra mind kevesebb a pályázó, sőt az is megtörtént — leginkább mérnöki állásoknál — hogy a kiírt pályázatra nem találtak jelentkezőt. Ez a körülmény eléggé rámutat arra, hogy komoly munka ellenében megfelelő fizetést is kell adni és az alsóbb fizetési osztályokat arányosítani kell. Németországban ma már úgy rendezik a fizetést, hogy megfelelő életkor után a tisztviselő olyan fizetést élvez, melyből egy háromtagú családot tisztességesen eltarthat. Ha nincs akkora családja vagy épen agglegény, annak megfelelően levonnak a fizetéséből. Ezt a gondolatot kell a mi viszonyainknak megfelelően alkalmazni, mert helytelen az, hogy városi tisztviselők is csak negyven éves koruk körül nősülhessenek és alapíthassanak családot. Meg kell azonban állapítani, hogy az ország területének növekedése az előmenetelek szempontjából előnyös változást hozott.

A városi tisztviselők szociális védelme is megfelelőképen megoldandó. Egyes városoknak volt már az 1938 : XXXIX. t.-c. behozatala előtt ú. n. jóléti alapjuk. A törvény életbeléptetése előtt pedig épen a Városok Országos Szövetsége készített olyan tervezetet, melynek elfogadása alapján valamennyi város alkalmazottai és hozzátartozói megfelelő orvosi, gyógykezelési, szülési stb. segélyben részesültek volna. A törvény azonban e tervezetet nem engedte megvalósulni és az OTBA szolgáltatását kiterjesztette a városi alkalmazottakra is. Csupán a székesfővárosnak engedett kivételt. A törvény szövege ugyan módot adott volna annak engedélyezésére, hogy azok a városok, ahol a tisztviselők gyógykezelése jobban volt megoldva, mint az OTBA szolgáltatásai, szintén kivétessenek, mégis a »magasabb« financiális érdekek elutasították Győr, Újpest és Békéscsaba városok tisztviselőinek azt a kérel-

mét, hogy megmaradhassanak jól bevált önsegélyezési kereteik között. A régi segély pl. a városokban szabad orvosválasztást, gyógyszersegélyt és fogsegélyt nyujtott. Az OTBA ezeket nem adja. A szabad orvosválasztás pedig olyan előny, amit az OTBA keretében is meg lehetne kellő szervezettség mellett oldani. Ahogy az egyes városok kisebb szolgáltatás mellett meg tudták valósítani, miért ne lehetne országosan is ugyanazt. A székesfőváros, Győr és Újpest szívesen megtanítják az OTBA irányítóit a racionálisabb és eredményesebb gazdálkodásra. Dolgozatunk köre ennek részletes kifejtését nem engedi meg. Rá kell mutatnunk arra, hogy pl. Győrött az Orvosszövetség helyi csoportjával a város egyességet kötött, amelynek értelmében a lakáson történt látogatásért bármelyik helybeli orvos 3 pengőnél többet nem számíthatott, a rendelőben pedig 2 pengőt. Ezt az összes orvos elfogadta és a városnak így számlázták. De hogy a tisztviselők és alkalmazottak feleslegesen igénybe ne vegyék a jóléti alap terhére az orvosi segélyeket, az igénybevevők látogatásonkint csekély megtérítést fizettek. Ez még mindig kevesebb volt, mintha a mai rendszer szerint a tisztviselőnek a gyermeke vagy felesége beteg és a lakására szakorvost kell hívni, akinek rendes díjazást kell fizetni s e mellett fizeti az OTBA járulékot. A gyógyszerellátás pedig úgy történt, hogy a gyógyszerköltségeket 50%-ban a város, 50%-ban a tisztviselő fizette.

Meg kell emlékeznünk a székesfővárosi segítőalap szolgáltatásairól. Ezek az 1940-ben módosított szabályrendelet szerint 1. gyógykezelés, 2. kórházi ápolás, 3. tüdőbeteggyógyintézeti ápolás, 4. gyógyfürdői és üdülőhelyi üdültetés, 5. betegszállítás, 6. különleges gyógymódok alkalmazása, 7. gyógyszerellátás, 8. gyógyászati segédeszközök, 9. fogászati kezelés, 10. születési és anyasági segély, 11. temetési segély, 12. pénzkölcsön. Látjuk tehát már ebből is, hogy sokkal tökéletesebb, mint az OTBA-szolgáltatások.

Mivel az OTBA nem minden szolgáltatást teljesít megfelelő mértékben, a Magyar Városok Országos Szövetsége 1938-ban, majd 1940. év folyamán újabb akciót indított arra, hogy az OTBA-szolgáltatásokat gyógyszerellátásra, fogászati kezelésre és gyógyüdültetésre is kiterjesszék. Azt is kérte a Szövetség, hogy a betegellátás terén minél előbb a szabad orvosválasztás rendszerét vezessék be. Sajnos, a Szövetség törekvése még mindig nem járt eredménnyel, pedig mint a fentemlített magyarországi és külföldi (német, olasz) példák mutatják, helyes megszervezéssel a jogos kívánságok megvalósíthatók lennének.

Mint szociális gondoskodási lehetőségről s ezzel az alkalmazottak munkakedvének fokozásáról, meg kell emlékeznünk a családi bérrendszerről is. Ez a családi bérrendszer azon az elgondoláson alapul, hogy a munkás vagy alkalmazott nemcsak a munkahelyen (hivatalban) végez közérdekű munkát, hanem otthon gyermekek nevelésével is. Mint közhasznú munkát az utóbbit is a köznek kell megfelelően díjazni. Így az alkalmazott (munkás) családi terheinek megkönnyítésére gyermekek után bizonyos visszatérő juttatásban

részesül (v. ö. Csizmadia Andor: Családvédelem a magyar városokban. Városok Lapja, 1938. 80—83. l.). A tisztviselőkre vonatkozólag már az 1912: XXXV. t.-c., nemkülönben a családi pótlékot újabban megállapító 1938: XXXVIII. t.-c. behozta a családi pótlék intézményét, viszont a családi bér, az ú. n. gyermeknevelési pótlék az 1938: XXXVI. t.-c. által egyelőre csak az iparban, sőt csupán a nagyiparban valósult meg. A városok munkásaira nézve ilyen kötelezettséget nem írtak elő. Mégis épen a városok mutattak jó példát s ma már a legtöbb helyen bevezették a családi munkabért.

Pécs város 1937-ben vezeti be üzemeibe, Győr város ugyancsak 1937. október 1-től a város munkáltató hivatalainál 2 év óta állandó alkalmazásban lévő munkások részére. Hasonló rendelkezést találunk 1937. év óta Miskolcon, Székesfehérváron és azóta számos városban. A családi bért általánosan kell kiterjeszteni és pedig legjobb lenne városok között bérkiegészítő pénztárak útján, mint ahogy a nagyiparban történt.

Szabályozni kell a városi alkalmazottak szabadságát is. E tekintetben nem minden városban járnak el egyöntetűen. Célszerű az állami szabályokkal egyezően az V. fiz. o.-ban 8, a VI. fiz. o.-ban 6, a VII. fiz. o.-ban 5, a VIII—X. fiz. o.-ban 4, a XI. fiz. o.-ban 3, kezelőknek 3, napidíjasoknak 2 heti szabadságot engedélyezni. Az egyéb alkalmazottaknak is meg kell adni az 1937: XXI. t-c.-kel az ipari munkásoknak biztosított évi fizetéses szabadságot. A hivatalfőnökök az engedélyezett szabadságidőnél még egy héttel több szabadságot kaphatnak.

A székesfővárosban 1940 nyarán megvalósították a családalapítási kölcsön intézményét, amely eddig Német- és Olaszországban kitűnően bevált s a magyar szociálpolitika is bevezette az 1100/1941. B. M. rendelettel. A fővárosi családalapítási kölcsön a képesítés szerinti kategóriáknak megfelelően legalább 400, 800 és 1200 pengős összegekben kerül folyósításra a házasságkötés alkalmával. A köcsön kamatmentes. Törlesztése havi 2%-os részletekben történik. A kölcsön törlesztése a házasság megkötésétől számított egy éven át szünetel. Ha a házasságból gyermek nem születik, a kölcsönt 62 hónap alatt kell visszafizetni. Az első gyermek születésekor 10%-ot, a második gyermek születésekor 20%-ot, a harmadik gyermek születésekor 30%-ot, a negyedik gyermek születésekor 40%-ot írnak le a kölcsön törlesztéséből. Ezután törlesztési kötelezettség nem áll fenn.

A tisztviselői állások betöltése, a jogi irodalomnak sokat vitatott kérdése. Véleményünk szerint legfőbb szempont az, hogy a közszolgálat eredményessége minél jobban biztosíttassék, így azt a rendszert kell követni, amely mellett — a jogtörténeti és közjogi alapelvek szemmeltartásával — az említett cél leginkább elérhető. Az önkormányzati élet kétségkívül a választási rendszer mellett teljesedett ki. Így nincsenek a tisztviselők annyira kitéve a mindenkori kormányok változásainak és politikájának, kevésbbé függetlenek azonban a törvényhatósági bizottság (képviselőtestület) tagjaival szemben. A Nemzetpolitikai Társaság 1940. április 17-én tartott ankétján Egyed István

fejtette ki a választási rendszer előnyeit: 1. Egyes vidékek maguk termelik ki tisztviselőiket. Az országos érdek helyesen nem az, amit a központban találnak ki, hanem a vidéki érdekek eredője. 2. Választási rendszer mellett érvényesülnek a helyi ismeretek. Nem erőpazarlás-e idegenből küldeni embereket, akiknek hosszú évek kellenek ahhoz, hogy a nélkülözhetetlen helyi ismereteket megszerezzék. 3. A választás az önkormányzat hatályossá tétele szempontjából nélkülözhetetlen. Mennyivel gyengébb az önkormányzat, melynek nincsenek saját szervei. Kik teszik meg az önkormányzat védelmére a szükséges javaslatokat, ha nincsenek az önkormányzati szellemben nevelkedett tisztviselők? 4. A választás biztosítja az összhangot az önkormányzati testületek és tisztviselők között. Az önkormányzati testületek a tisztviselőket sajátjuknak tekintik, kinevezés esetében ez az összhang nem lesz meg. 5. Végül a választás mellett szól a szentistváni gondolat, mely a dunavölgyi népek békés együttműködésében jut kifejezésre. Egyed István szerint a színvonal a választott tisztviselőknél semmivel sem áll hátrább a kinevezett tisztviselőkkel szemben. A közigazgatási vizsgánál a kinevezett tisztviselők általában rosszabb eredményt mutatnak fel, mint a választott tisztviselők, bár ennek egyik oka az, hogy a választott tisztviselők egyúttal önkormányzati tisztviselők, akiknek munkaköre sokkal szélesebb gyakorlatot biztosít, mint a kinevezett állami tisztviselők (pénzügyi, posta, közlekedési stb.) munkaköre.

Érdekes elgondolásokat kapunk a kinevezési és választási rendszer kombinációjára vonatkozólag is. Az egyik ilyen javaslatot Magyary Zoltán tette ugyancsak a Nemzetpolitikai Társaság ankétján 1940. április 24-én. Szerinte a magasabb állásokra kell meghagyni a választási rendszert. Másik ilyen javaslatot a gyakorlati közigazgatás régi kitűnősége, Borbiró Ferenc ny. főispán tette. (Közigazgatástudomány 1940. évf. 1—15. l.) Borbiró azt javasolja, hogy a kezelőszemélyzet, adóhivatali tisztviselők, bábák s hasonló állások kinevezés útján töltessenek be. Úgy gondoljuk, ez a kérdés az önkormányzat sérelme nélkül megoldható, hiszen a vármegyei törvényhatóságokban is így történik ez állások betöltése. Az adóhivatali alkalmazottak pedig szaktisztviselők, kiknek kiválasztását megnyugtatóan nem lehet a szakismeretekkel nem rendelkező bizottsági tagokra bizni. Ezeknek kinevezését a polgármester hatáskörébe kell utalni. Így az önkormányzat hatásköre sem csorbulna, mert az állásokat önkormányzati szerv (a polgármester) töltené be.

A kérdés eldöntése inkább a vezetőtisztviselők kiválasztásánál fontos. Az alsóbb fogalmazáskari állásoknak kinevezés útján való betöltése kívánatos. Felesleges agitációval jár a törvényhatósági bizottsági tagok közt egy ilyen választás s a pártszempontoknak a közigazgatásba való bevitele nem szolgálja az eredményességet. Sokkal jobb a polgármesterre rábízni a kisebb kinevezéseket. Ő biztosan ügyel arra, hogy jól válassza meg munkatársait, a szakszempontok feltétlen érvényesülését pedig az egyetemi képzés, illetve a gyakorlati közigazgatási vizsga biztosíthatná.

A magasabb állásokban fenn kell tartani a választási rendszert, mert a kinevezési rendszer nem hoz jobb és eredményesebb közigazgatást, de a választási rendszer visszásságát le kell nyesni. Ez pedig úgy történik, hogy a jelenleg is érvényben lévő kijelölési rendszerben a szakszempontokat előnybehelyezik épúgy, mint közegészségügyi szolgálatnál, ahol az orvosok kinevezése megmaradt ugyan a főispán hatáskörében, de az Országos Közegészségügyi Tanács adja az alkalmas személyekre a javaslatot. Csak helyeselni lehet Borbiró Ferencnek azt a javaslatát, hogy a kitűnően bevált példának megfelelően az önkormányzatok fővárosi és vidéki, elméleti, főleg gyakorlati kiválóságaiból alakíttatnék egy bizottság, amely állandóan figyelné a vezetésre érő tisztviselők munkáját, az alkalmas adatokat gyüjtené, azokat osztályozná, minősítené és vezetőállásokba csak azokat engednék, akiket ez a bizottság az állások betöltésére képeseknek és méltóknak is talált. Ilyen biztosíték mellett a választási rendszer jobb lesz, mint a kinevezési rendszer, mert kiküszöböljük annak hátrányait, viszont érvényesül minden előnye. Ezáltal egyrészt biztosítjuk a tisztviselők helyes kiválasztását és az alkalmas vezetőknek megfelelő helyre állítását, tehát a közigazgatás eredményességét, másrészt pedig megóvjuk az önkormányzati gondolatnak a tisztviselők kiválasztására való befolyásában rejlő nagy érdekeit.

A tisztviselők minősítése. A magasabb állásra alkalmazásnál nagy szerepet kell biztosítani a tisztviselők minősítésének. Helyesen állapítja meg Magyary Zoltán, hogy »a személyzet ösztönzésére a legnagyobb fontossága a helyes minősítésnek van« (Amerikai államélet, Budapest, 1934. 193. l.). Mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése csak ritkán lehetséges, olyan eljárások kidolgozására van szükség, amelyek az egyén megtartásának és teljesítményének időközönkint visszatérő megállapítását és jellemzését biztosítják. A kisebb munkaegységekben, ahol minden alkalmazott közvetlen megfigyelése a főnök által lehetséges, a minősítésnek kisebb jelentősége van, de minden nagyobb testületben, ahol több az alkalmazott, mint amennyit a legmagasabbrangú főnök személyesen figyelemmel kisérhet, nélkülözhetetlen az egyén teljesítőképességének irásos megállapítása és állandóan visszatérő, időközönkint való megrögzítése. Ezzel tud legjobban véleményt alkotni magának az a közvetett főnök, ki máskülönben a közvetett alárendeltekről csak hallomásból értesül s az előléptetésnél, feladatokkal való megbízásnál szükséges mérlegelést csak ez adatok alapján eszközölheti.

Tisztázni kell először tehát azt: 1. van-e szükség a városoknál minősítésre, 2. milyen legyen a minősítés.

ad 1. Mint már fentebb megállapítottuk, minden olyan testületben vagy hivatalban szükség van minősítésre, ahol a legfőbb főnök nem tudja közvetlenül észlelni az alája beosztottak egyéni és teljesítőképességét. A polgármester is csak az előadókról tud közvetlen véleményt alkotni, akik neki referálnak. A fogalmazási tisztviselők közül azokról, akikkel munkájuk útján

nincs állandó közvetlen érintkezésben, csak hiányos benyomást tud szerezni, a többi tisztviselőkről és alkalmazottakról még kevesebbet.

Ha a jövőben fennmarad a jelenlegi választási rendszer, a polgármesternek akkor is szüksége van a választások előtt megfelelő véleményalkotásra, mert a gyakorlati életből tudhatjuk, hogy a bizottsági tagok legnagyobb része mégis csak tájékozódik a polgármesternél arról, hogy kire szavazzon s hogyan adhat a polgármester nyugodt lélekkel róla felvilágosítást, de önmaga is hogyan alkothat véleményt, akinek munkájáról csak közvetve van tudomása?

Szüksége van a polgármesternek arra is, hogy a megfelelő helyre megfelelő embereket állítson. Az ily irányú elhatározáshoz szükséges ismereteket csak minősítés által tudja megszerezni.

Végül, ha fennmarad a jelenlegi választási rendszer, abban az esetben is szükség van a minősítésre akár a miniszteriális szolgálatba való átvételre, akár a remélhetőleg közeljövőben felállítandó alsófokú közigazgatási bírósághoz jutáshoz, akár abban az esetben, ha valahol nincs megfelelő vezetőtisztviselő az utánpótlásban s arra alkalmast más helyről akarnak hozni, amint az a közelmultban ismételten megtörtént.

ad 2. Magyarországon jelenleg érvényben levő és a mult századvégi pénzügyi szolgálati szabályban előírt (241/1884. P. M. r.) állami minősítési rendszer nem megfelelő (v. ö. Magyary Zoltán felszólalása a Nemzetpolitikai Társaság ankétján a közigazgatás reformjáról. 1940. ápr. 24-én közli a Városok Lapja 1940. 133. l.). Ez a minősítési tábla a következő adatokat tartalmazza : Személyi adatok, Nyelvismeret, Iskolai tanulmányok, Letett szakvizsgálatok, Előzőszolgálat, Hadkötelezettség. A szolgálat részletezése a minősítésnél : 1. felfogás, 2. ítélőtehetség, 3. szorgalom, 4. előadás, 5. szakképzettség, 6. magaviselet. Ezenkívül azt kell megjegyezni, hogy az alkalmazott rendezett anyagi viszonyok között él-e, illetményei le vannak-e foglalva, van-e káros szenvedélye, jelenlegi állomáshelyéhez kötve van-e, nyilvános tanintézetet látogat-e s végül, melyik állami tisztviselővel áll rokonságban?

Míg nálunk e kérdésre nem fektettek súlyt, külföldön belátták a minősítés fontosságát és hatását a közszolgálat eredményességére. Élen jár Amerika, ahol különösen két minősítési rendszer terjedt el és emelkedett a többi fölé. (Ismerteti Magyary Zoltán : az Amerikai államélet c. munkájában 194—207. ll.) Az első rendszert az amerikai federális szolgálat számára a Bureau of Efficiency dolgozta ki s legelőször a Washingtonban székelő központi szervekre (departmental services) vezették be. Alapja egy grafikus minősítési tábla, melyen a baloldalon a minősítés különböző 15 eleme van felsorolva. Mind a 15 megjelöléssel egy magasságban egy, a lap széléig nyúló vízszintes vonal van, mely az értékelés megjelölésére szolgál. A fokozat megállapítása végett a vízszintes vonal 100 fokra van osztva. A vonal bal vége megfelel az optimumnak (100%), azután 10 egyenkint megjelölt fokkal lemegy 90%-ig, továbbá egyenkint 80%-ig, azután kettesével 50%-ig, végül ötösével 0%-ig.

A 15 szolgálati elem mindegyikénél a fenti öt fokozat megjelölésére különböző kifejezések szolgálnak: az első fokozat 100%, a második fokozat 90%, a harmadik fokozat 80%, a negyedik fokozat 50%, s végül az ötödik fokozat 0%. A minősítő a felsorolt tájékoztató kifejezésekre támaszkodva teszi jelét ahhoz a fokhoz, amely véleménye szerint a legigazságosabb. Pl. 94, 87, 75, 90 stb. A 15 minősítési elem után összefoglalóan a minősítőnek feleletet kell adni arra is, hogy az alkalmazott magatartását és viselkedését munkájában kielégítőnek találja-e? Válasz ez lehet: *igen — eléggé — nem.* Meg kell jegyezni, hogy nem kell a minősítőnek minden elemet kitölteni s egyes elemek (XII—XIV) csak vezetőknél jönnek számításba.

Minden alkalmazottra három fokozatban minősítenek. Először a közvetlen főnök, másodszor a rendszerint következő magasabb főnök, harmadszor minden szolgálati ágra szervezett bizottság. E három minősítés után következik a minősítési érték kiszámítása mindegyik minősítési elemre egy meghatározott kulccsal való szorzási művelettel. Az eredményképen kapott szám a tisztviselő értékelési száma. Meg kell azt is jegyezni, hogy a minősítés szoros kapcsolatban áll itt az illetményrendszerrel s a minősítési fokoknak megfelelően emelkedik az illetmény is ugyanabban a fizetési osztályban. Ez a körülmény kiválóan alkalmas a munkakedv és a teljesítmények fokozására.

Az Amerikában bevált másik rendszer az ú. n. Probst-rendszer. Ezt a rendszert J. B. Probst, Saint Paul (USA-Minesota) város személyzeti osztályának főnöke teremtette meg. (Ismerteti Magyary Zoltán: Amerikai államélet c. munkájában, nemkülönben ugyanő a »Közigazgatástudomány« 1939. évfolyamában. »Közszolgálati minősítési redszerek« 73. oldal.) A rendszer részletes ismertetésére ezért itt nem térünk ki, annál is inkább, mert a székesfőváros polgármestere kísérletképen a központi segédhivatalnál bevezette, majd a kisérlet beválása után 1940-ben arról is intézkedett, hogy a székesfőváros közigazgatásában hivatalnoki munkakörben foglalkoztatott tisztviselők és hivatalnokok 4000 főt meghaladó létszámát ez úton minősítsék. Az eddigi kísérletek is azt eredményezték, hogy 1. a hivatali főnökök az új redszerű eljárással kapcsolatban behatóbban kénytelenek foglalkozni a személyzet értelmi és jellembeli tulajdonságainak vizsgálatával, 2. az új minősítési eljárás kétségtelen előnyeként ezáltal egybegyüjthetők mindazok a jellemvonások, melyek a hivatali szolgálat körében az alkalmazottaknál előfordulhatnak. A minősítő azonban csupán az alkalmazottakra ráillő tulajdonságokat jelöli meg, annak ismerete nélkül, hogy az általa megjelölt tulajdonságok pontértékelés szempontjából mit képviselnek. A pontértékelés a minősítéstől függetlenül később történik. (V. ö. Szendy Károly: Reformtörekvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél. Közigazgatástudomány 1940. 129—132. ll.) Megjegyezni kívánom, hogy a székesfővárosi minősítési lap (Szolgálati jelentés) nem az eredeti Probst-féle lap, hanem annak a sajátos amerikai nézőpontokat kiküszöbölő megfelelő

magyar átdolgozás. (Az eredeti Probst-féle lapot közli Magyary Zoltán: Amerikai államélet c. munkájában 204. és köv. lapjain.)

E reformtörekvéseknek a közigazgatás s így a városigazgatás egész vonalán való bevezetése indokolt volna.

Főnöknevelés. A korszerű közszolgálat biztosításának jelentős és nélkülözhetetlen eszköze a főnöknevelés. A magángazdaságban nyert tapasztalatok szerint az alkalmazottak munkateljesítményének biztosítása tekintetében a legfontosabb tényező a főnök képessége. Az amerikai tudományos kutatás megállapította, hogy az ipari veszteségek okának több, mint 50%-áért az üzemvezetőség felelős, a munkásságra kevesebb, mint 25%, egyéb tényezőkre még kevesebb esik. A magángazdaságra vonatkozó meghatározás érvényes a városigazgatásra is. Érezhető volt különösen ez a visszakerült városokban, ahol a boldogulás igen sokszor a közigazgatási vezetésen múlott. A közigazgatás eredményességét tehát főnökök nevelésével kell biztosítani.

De mi a főnök feladata? E kérdéssel már 1923-ban a II., 1936-ban a VI. nemzetközi közigazgatástudományi kongresszus foglalkozott, de megtaláljuk a kérdés megvitatását a szakirodalomban [Henry Fayolnál, Willoughby és Culick munkáiban. Részletesen foglalkozik e kérdéssel Magyary Zoltán: Amerikai államélet c. munkájában (190—192. ll.). Közigazgatási vezérkar 8. és köv. ll. és Hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek? c. tanulmányában, Közigazgatástudomány 1940. évf. 65—71. ll.]. A tudomány álláspontja a főnöki feladatok tartalmát illetőleg ebben foglalható össze: 1. előrelátás (a feladatok tisztánlátása, programmkészítés, tervezés), 2. szervezés (a megállapított célok megvalósításához szükséges személyi és dologi feltételek előteremtése olyanképen, hogy a megvalósítás a lehető leggazdaságosabb és legeredményesebb legyen), 3. parancsadás (mozgalombahozása azoknak a szerveknek, melyeket az előrelátás szükségesnek tartott és a szervezés megvalósított), 4. összhang biztosítása (a parancsadás fontos kiegészítője, mely a parancs végrehajtásában közreműködő személyek és dolgok egymáshoz való viszonyának szabályozását szolgálja), 5. ellenőrzés (az eredmények bírálata). E feladatokra nevelést a városigazgatás nem mellőzheti el, de nem mellőzheti el azt sem, hogy a minősítés alapján történő kiválasztás útján a főnöki állásokba olyan személyek kerüljenek, akikben e képességek jelen vannak.

Magyary Zoltán mutatta ki, hogy a főnök közvetlen alárendeltjeinek száma általában ne legyen négynél több, mert munkájukat aligha tudja figyelemmel kísérni, hacsak nem a legegyszerűbb manuális és nem szellemi munkáról van szó. A városigazgatásban, ahol nagyon sok az ú. n. »sablonmunka«, véleményünk szerint a főnöknek 5 alárendeltje is lehet. Vigyázni kell azonban a szervezésnél arra, hogy a főnökök munkaereje is gazdaságosan legyen felhasználva.

Szólnunk kell végül arról, hogy olyan szervet is kell létesíteni, amely a városigazgatás különféle ágaiban használt különféle tevékenységi módok

összehasonlítását, az eredményesség és gazdaságosság vizsgálatát állandóan feladatának tekinti. A Magyary Zoltán által ajánlott közigazgatási vezérkart a városigazgatásban is meg kell valósítani. Erre a célra véleményünk szerint a Városok Országos Szövetsége lenne alkalmas, amelynek keretében a városok fenntartanának egy olyan szervet, amelybe a városigazgatásnak legkitűnőbb gyakorlati emberei nyernének beosztást, kiknek alkalma lenne közvetlenül megszemlélni az egyes városok igazgatását és e szemléletek alapján egyrészt az összes városok igazgatásának egyszerűsítésére és gazdaságosabbá tételére alkalmas tervezeteket dolgoznának ki, másrészt az egyes városoknak is javaslatokat tennének, hogy az ügymenetet a más városokban vagy külföldön bevált módszerek alapján megjavítsák. Végül állandóan ellenőriznék, hogy nincs-e a városigazgatásban akár személyi, akár dologi vonatkozásban felesleges erőpazarlás, a gazdaságosság követelményeit betartják-e, az elrendelt egyszerűsítést megtartják-e és ez milyen eredményre vezet s tapasztalataikról a város polgármesterének és a Városok Szövetségének jelentést tesznek.

A személyzeti kérdésekkel kapcsolatban megemlékezünk a székesfővárosi alkalmazottak közigazgatási szempontból való nyilvántartásáról. A személyzeti nyilvántartás az alkalmazottak hivatali szolgálat szempontjából fontossággal bíró adatainak rendszerbefoglalása. E nyilvántartó tehát a személyzeti igazgatás nélkülözhetetlen segédeszköze, mert egyszerűsíti az ügyvitelt és megkönnyiti az ügyek elintézését. Célja az, hogy a közigazgatás vezetőinek az alkalmazottak létszámáról s azoknak a közigazgatási szakok, hivatali beosztási helyek és alkalmazási jogviszonyok különbözősége szerinti megoszlásáról mindenkor tájékozást adjon. Feladata az is, hogy összegyüjtse és nyilvántartsa mindazokat az adatokat, amelyek az alkalmazottak képesítése és megfelelő foglalkoztatása tekintetében jelentőséggel bírnak. Ezért feltünteti az alkalmazottak egész hivatali pályafutását. A már ismertetett minősítési lappal kiegészítve teljes tájékoztatást nyujt a felsőbb hatóságok s a felállítandó véleményező hatóság számára azokról az adatokról, amelyekre az alkalmazottra vonatkozóan szükség van.

A nyilvántartónak adatgyüjtési tevékenységen kívül másik feladata felderítőszolgálat végzése: megfigyeli az alkalmazottak létszámalakulásával, az egyes közigazgatási szakcsoportok mozgalmával kapcsolatos jelenségeket. Tapasztalatairól a személyzeti igazgatás számára jelentéseket tesz, melyekkel felhívja a figyelmet a szükséges intézkedések megtételére. A személyzet nyilvántartására a fővárosban pl. a legújabb rendezés szerint kartonlapok szolgálnak. A kartonok különböző szinűek a szerint, hogy az illető alkalmazott fogalmazáskari tisztviselő, vagyonkezelő státusba sorozott, segédhivatali tisztviselő vagy altiszti státusba sorozott. Más színe lehet a nyugdíjasok, özvegyek és kegydíjasok nyilvántartójának.

Szükség lenne arra is, hogy alkalmazottat beosztási (szolgálati) helyük szerint azonnal szemléltetően megvizsgálhassuk. Erre legalkalmasabb egy

egyszerű falitábla, melyen a meglevő ügyosztályok a kartonra fel vannak rajzolva. A táblán azután a tényleges beosztás szerint a megfelelő helyre becsúsztatható kartonlapokkal lehet az ügyosztályba tartozó alkalmazottakat feltüntetni. A kartonlapok cserélhetők s áthelyezés alkalmával ki kell venni és az új helyre beilleszteni. (A székesfővárosi alkalmazottak nyilvántartásának új rendszerét részletesen tárgyalja dr. Oszoly Kálmán : A székesfővárosi alkalmazottak nyilvántartása közigazgatási szolgálat szempontjából c. tanulmányában. Városi Szemle, 1936. 825. és köv. l.)

Szükség van a városoknál a státusszerinti nyilvántartásra is. (Polgármester, tanácsnokok, főjegyzők, aljegyzők, főszámvevőhelyettesek, számvizsgálók, altisztek stb.) Ez a státus szerinti csoportosítás is az alábbival egyezően falra erősített kartonon történhetik, ahol a rangsor is kitüntetendő és az előléptetések a kartonok kicserélésével feltüntethetők.

A központi nyilvántartónál gyakorlati szempontból szükség van az alkalmazott lakáscímének feljegyzésére is, amelynek változását is mindenkor fel kell tüntetni.

B) A működés reformja.

1. Jogszabályok alkotása és közzététele.

A törvények és miniszteri rendeletek egységesítésére, hozzáférhetővé tételére sürgős szükség van, amit a szakkörök is ismételten hangoztatnak. A szabatos törvény és rendeletszerkesztés, a meglevő élő joganyag kodexszerű összefoglalása, a jogszabály-infláció elleni gátvetés halaszthatatlan követelmény. (V. ö. Mártonffy Károly: A szabatos törvény. Budapest, 1932. Székely Miklós: Jogszabályok közzététele. Budapest, 1938. A korszerű közszolgálat útja 4. sz.) Ezek a követelmények fennállanak a városokkal szemben is, ahol a szabályrendeleti jogban szintén történik jogszabályalkotás. A szabályrendeleti jogalkotás manapság mind kisebb keretek közé szorul. Mégis vannak és mindig lesznek olyan jogviszonyok, melyeket helyi szempontok szerint kell rendezni, melyekben a helyi szokásoknak döntő jelentősége van (lakásbérleti szabályrendelet, építési szabályrendelet, szervezési szabályrendelet stb.). Más szabályrendeleteknél (különösen amelyeknek alkotását törvény vagy kormányrendelet írja elő) az utóbbi időben általános szokássá vált, hogy a kormány blanketta-szabályrendeletet készít s abban csupán azt az összeget vagy számot kell kitölteni, melyet a helyi viszonyoknak megfelelően a törvényhatósági bizottság (képviselőtestület) indokoltnak tart. (Pl. ebadónál az összegek megállapítása, körök beosztása, hol számít még az eb házőrzőnek, házalási engedélynél a házalási engedélyek száma, fogyasztási adóknál az adótételek nagysága stb.)

A szabályrendeletek jog- és célszerűsége felett a felsőbb hatóságok őrködnek. Inkább kezeléstechnikai követelmények azok, melyekre az alábbiakban rá kívánunk mutatni.

A gyakran módosítás alá kerülő szabályrendeleteknél ne úgy történjék a módosítás, hogy pl. a második bekezdés harmadik sorában a »szervezet« szó elé iktattassék »törvényhatósági«, a következő sorban megint egy-egy beszúrás, majd egy újabb félmondat kihagyása, hanem az egész bekezdést újra kell szövegezni. Ha pedig több módosítás van, legcélszerűbb az egész szabályrendeletet leírni és kiadni.

A szabályrendeletek közzététele a vármegyékben a hivatalos lapban történik. Mivel kevés városban van hivatalos lap, a szabályrendeletek nem kerülnek közzétételre. (Csupán a lakásbérleti szabályrendeletre írja elő az 1912: LIV. t.-c. 102. §-a a Budapesti Közlönyben való közzétételt.) A jogkereső közönségnek, de a tisztviselőknek is szükségük van arra, hogy a szabályrendeletek hozzáférhetők legyenek. Sajnos, legtöbb városban a szabályrendeletek hiteles szövegét nem lehet megtalálni. Legcélszerűbb a láttamozási és kihirdetési záradékkal ellátott szabályrendeletek egy példányát a levéltárban őrizni. Sokszor azonban megtörténik, hogy az előadó nem adja ki a levéltárnak s valamilyen iratcsomaghoz csatolja.

Javaslat: A szabályrendeleteket kihirdetésük után jóváhagyási (láttamozási) és kihirdetési záradékkal ellátva sokszorosítani kell. Az eredeti példányt a levéltárba kell beutalni. A sokszorosított példányokról egy-egy példányt kiadni valamennyi előadónak, a többi példányt pedig a levéltár kezelje elszámolási kötelezettség mellett s előre meghatározott egységáron bocsássa a jogkereső közönség rendelkezésére. E mellett a szabályrendeletek népszerűsítése végett szükséges, hogy a polgármester gondoskodjék arról, hogy a sajtó útján népszerű módon a szabályrendeletben foglalt rendelkezéseket a nagyközönség megismerhesse. Célszerű, ha az előadó készíti el a nagyközönség számára szükséges ismertető ujságcikket is.

A szabályrendeleteket sorszámmal kell ellátni s így gyüjteménybe sorozni. A gyüjtemény egykötetbe való bekötése nem gazdaságos. A változtatásokat így nehéz keresztülvezetni. Azonkívül különösen a jogkereső közönségnek — nincs mindig szüksége a legtöbb szabályrendeletre, csupán egyik-másikra, s akkor felesleges megterhelést jelent, ha az egész gyüjteményt meg kell venni. Ezért a szabályrendeleteket egyenkint kell kiadni. Célszerű azonban gondoskodni arról, hogy megfelelő kemény borítólapban lehessen összegyüjteni. (A szabályrendeletek egykötetben való kiadását legutóbb Sopron város kísérelte meg, viszont az ajánlott külön kiadás Győrött és Vácon folyik.)

2. Az ügyintézés reformja.

Az ügyintézés reformjának körébe tartozik *a)* közigazgatási eljárási jog korszerűvé tétele, *b)* a belső ügyintézés (ügykezelés) reformja, *c)* az ügyintézéssel kapcsolatos egyéb tényezők (bürotechnikai eljárások) vizsgálata, *d)* a városi számvitel reformja.

a) *A közigazgatási eljárás reformja.*

A közigazgatási eljárási jognak reformja az egész közigazgatásra kiható vonatkozással is tervbe van véve (v. ö. Szitás Jenő: Közigazgatási eljárás. Budapest, 1939. »Korszerű Közszolgálat Útja« sorozat 9. szám). Minket

e reform városi vonatkozásai érdekelnek és az alábbiakban e kérdések megoldására szeretnénk rámutatni.

A közigazgatási fórumrendszerben ma a megyei város mindig I. fokú hatósági jogkört lát el, viszont a törvényhatósági jogú város I. és II. fokú hatósági jogkört.

A jövőben a megyei városoknak kellene továbbra is ellátniok az I. fokú közigazgatási hatóságok ügykörét a törvények által odautalt ügyekben. A fórumrendszert pedig végre egységesíteni kellene.

Természetesen az elsőfokú hatóságokon a tételes közigazgatási jog egész területének gyökeres átdolgozása nélkül nehéz volna alapos változtatást tenni. Az 1933 : XVI. t.-c. tesz ugyan ilyen kísérletet és szeretné rendezni a hatósági fórumrendszert, de egyrészt a novella még nincs életbeléptetve, másrészt a rendezés sem teljesen kielégítő. E novella szerint 1. azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekre nézve az I. fokú hatóságot más jogszabály alapján nem lehet megállapítani, a főszolgabíró határoz, 2. a közigazgatási bizottság helyett I. fokon a törvényhatóság első tisztviselője határoz, kivéve : a közös erdőbirtokossági és hegyközségi ügyeket, amelyekben a közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága ; — és az orvosi körök székhelyének megállapítását, amelyekben a kisgyűlés határoz (szerintünk nem kell kivételeket statuálni), 3. vízmosásos helyeken való legeltetés és fásítás kérdésében I. fokú hatóság a közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága, 4. a körállatorvos költségeihez hozzájárulás kérdésében I. fokon az alispán határoz, 5. megyei városban útlevélkiállító hatóság a rendőrkapitányság vezetője, 6. a gazda és házicseléd közötti ügyben I. fokon a főszolgabíró, illetőleg a megyei város polgármestere, a thj. város polgármestere által kijelölt tisztviselő, Budapesten a kerületi elöljáró jár el, 7. a községi alkalmazottak összeférhetetlensége kérdésében az alispán, a törvényhatóságiakéban a belügyminiszter határoz, 8. végül megállapítja a novella, hogy azt a határozatot, amely valamelyik *nem* hatósági jellegű szervezetnek, vagy a birtokossági és legelőtársulatoknak a határozatait bírálja felül, I. fokú határozatnak kell tekinteni ; az előbb említett esetekben azonban nincs helye további fellebbezésnek.

Meg kell még jegyeznünk, hogy az 1929 : XXX. t.-c. 57. §-a a II. fokú hatóságokat szabályozta. E szabályozás elvi alapon történt, olyképen, hogy azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben I. fokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselőjénél alsóbb önkormányzati hatóság járt el, II. fokon a kisgyűlés, ugyanilyen magánügyekben II. fokon a törvényhatóság első tisztviselője jár el. Azokban az ügyekben pedig, amelyekben mint I. fokú hatóság a törvényhatóság első tisztviselője vagy még magasabb hatóság jár el, II. fokú hatóság a miniszter. Az előbbi szabály alól maga a törvény azt a kivételt tette, hogy a községi költségvetés és zárszámadás ügyében II. fokon az alispán határoz, az utóbbi szabály alól pedig azt, hogy

olyan ügyekben, amelyekben közigazgatási bírósági panasszal lehet élni, a miniszter kihagyásával már az I. fokú határozat ellen van helye panasznak. Az 1933 : XVI. törvénycikk (novella) még tovább ment. A novella szerint 1. a miniszter határoz azokban az ügyekben, amelyekben I. fokon a törvényhatósági bizottság, kisgyűlés, közigazgatási bizottság, ennek valamelyik albizottsága, főispán, vagy a törvényhatóság I. tisztviselője határozott, 2. a törvényhatóság első tisztviselője, ha I. fokon a főszolgabíró, a megyei város polgármestere, a községi képviselőtestület, elöljáróság, a törvényhatósági város polgármestere által kijelölt tisztviselő, vagy a budapesti kerületi elöljáró határozott. (Nem említjük meg a m. kir. rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben döntő fórumokat, melyeket a törvény szintén szabályoz.) A novella is statuál kivételeket. Ezek : 1. A miniszter határoz a kormányhatósági jóváhagyást igénylő községi ügyekben, 2. a belügyminiszter a külföldi állampolgárok ellenőrzési ügyében és útlevélügyekben, 3. a honvédelmi miniszter a katonai ügyekben, 4. a fegyelmi bíróság a fegyelmi választmánytól fellebbezett ügyekben, 5. a budapesti törvényhatósági bizottság azokban az ügyekben, amelyek szabályrendelet alapján tartoznak a polgármester I. fokú hatáskörébe, 6. a kisgyűlés a községi szabályrendeletek jóváhagyása kérdésében és a törvényhatósági városok polgármestereinek olyan I. fokú határozata felett, amelyet szabályrendelet utalt a polgármester hatáskörébe, 7. a közigazgatási bizottság albizottságai, illetőleg fegyelmi választmánya a II. fokon hatáskörükbe utalt ügyekben és törvényhatóságú jogú városban az I. fokon a polgármester által eldöntött építési ügyekben. Általános szabályként állapítja meg a novella, hogy amely ügyekben a II. fokú hatóságot nem lehet megállapítani, II. fokon a törvényhatóság első tisztviselője jár el.

Törvényeink tehát a hatásköri kérdéseket erősen egyszerűsítették, s különösen, ha a novella életbelép és ezzel kapcsolatban felállításra kerül az elsőfokú közigazgatási bíróság, az ügyek gyors elintézése nagy lépéssel haladhat előre.

Tekintettel azonban arra, hogy a jelenlegi rendezés még a novella életbeléptetése esetében is komplikált lenne, további egyszerűsítés végett javasoljuk a következőket :

Külön kell választani úgy községeknél, mint városoknál a közigazgatási és vagyonjogi (gazdasági) természetű ügyeket. Közigazgatási ügyekben általában I. fokú hatóság a mezőváros polgármestere (főjegyzője), a megyei város polgármestere, törvényhatóságú városokban az I. fokú közigazgatási hatóság (polgármester által megbízott tisztviselő), Budapesten a kerületi elöljáró. II. fokú hatóság közigazgatási ügyekben a törvényhatóság I. tisztviselője, kivéve azokat az ügyeket, amelyek a közigazgatási bírósági eljárás elé tartoznak. Ezekben az ügyekben az I. fokú véghatározat ellen közvetlenül panaszjog van a közigazgatási bírósághoz. Kivétel még

a fegyelmi eljárás, ahol a törvény a fellebbezési fórumokat külön állapítja meg. (Itt kisebb alkalmazottaknál I. fokon a törvényhatóság első tisztviselője, nagyobb tisztviselőknél pedig a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya jár el. Ha a közigazgatási bizottság megszűnik, egy hasonlóképen szervezett választmány a törvényhatóság területén székelő közigazgatási ágak főnökeinek s bírói tagoknak bevonásával, II. fokon pedig a belügyminisztériumban jelenleg is működő fegyelmi bíróság.)

Vagyoni természetű ügyekben (költségvetés, zárószámadás, terhes szerződések kötése, adásvétel, ingatlan elidegenítése, csere, költségvetésben fel nem vett új kiadás megszavazása stb.) I. fokon a képviselőtestület, illetőleg a törvényhatósági bizottság határoz. Fellebbezés esetén, ha I. fokon a mezőváros képviselőtestülete határozott, a II. fokú hatóság az alispán, ha a megyei város képviselőtestülete, II. fokú hatóság az országrészek szerint illetékes törvényhatósági jogú város polgármestere, ha pedig I. fokú hatóság a törvényhatósági város polgármestere, II. fokú hatóság a belügyminiszter. Jóváhagyást igénylő vagyoni természetű ügyekben, ha nincs is fellebbezés, a határozatot jóváhagyás végett ugyanezekhez a hatóságokhoz kell felterjeszteni. Ugyanezek a hatóságok döntenek szabályrendeletalkotási ügyekben I. és II. fokon.

Bár számos kísérlet történt, a magyar közigazgatási eljárás még ma sincs egységesen szabályozva és nincs kodifikálva. Oka ennek bizonyára az, hogy a közigazgatási szervezet és hatáskör sokkal jobban szétágazó, mint a bírósági, ahol már évtizedek óta polgári és büntetőjogi téren egyaránt kitűnő eljárási jogi kódexek vannak életbeléptetve. A közigazgatásban csupán egyes ágazatokban találunk részletes eljárási jogi rendezést mint pl. a fegyelmi jogban, gyámhatósági eljárásnál, rendőri büntetőbíróságnál stb.

Az eljárás szabályozására maga a törvényhozás tette meg az első lépéseket.

Három törvény is foglalkozik a közigazgatási eljárással: 1. a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. (lásd részletesen Némethy Károly: A közigazgatási eljárás egyszerűsítése, Budapest, 1903. I—II. k.), 2. a közigazgatás rendezését tárgyaló 1929: XXX. t.-c. és 3. e törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933: XVI. t.-c.

Az első törvény rendet teremtett a század elejére már tarthatatlan szervezeti és eljárási zavarosságban, igyekezett megszüntetni az öncélúvá nőtt bürokrácia túltengését. Ezért rendezte és egységesítette a jogorvoslati határidőket, egyszerűsítette a rendőri büntetőbíráskodást (többek között bevezette a büntetőparancs intézményét), szabályozta a kihágási büntetés pénzek hovafordítását és kezelését, korszerű alapokra fektette a kézbesítési eljárást (posta igénybevétele), lehetővé tette a közigazgatási ügyvitel egyszerűsítését, a pénzkezelés és számvitel megreformá-

lását a kormánynak ily irányú rendeletek meghozatalára adott felhatalmazás által.

E törvény csak kezdetet jelentett volna az akkori elgondolás szerint a közigazgatási eljárás rendszerbefoglalása és egyszerűsítése terén. A reform előkészítője, Némethy Károly írja idézett könyvében, hogy a kormányzat már akkor feladatként tűzte ki, hogy a kihágásokra vonatkozó eljárási szabályokhoz hasonlóan a közigazgatási hatóságokhoz tartozó egyéb ügyekre is egységes szervezetbe foglalt szabályzatot fog készíteni. A szabályzat azonban mind a mai napig terv maradt, pedig ennek a szabályzatnak kellett volna megállapítani a közigazgatási hatóságok hatáskörét és illetékességére, a hatósági ügyekben eljáró tisztviselők kizárására, a jogsegélyre, a felek jogaira és kötelességeire, az eljárás menetére, bizonyításra, jogorvoslatokra és főképen a végrehajtásra vonatkozó jogszabályokat.

Az általános rendezés azóta sem történt meg. Az 1929 : XXX. t.-c. s főképen az 1933 : XVI. t.-c. a jogorvoslatokat nagy mértékben korlátozta s ezzel anélkül, hogy jogbizonytalanságot eredményezett volna, a közigazgatási eljárás menetét eredményesen meggyorsította. De egyik törvény sem (az utóbbinak még a jogorvoslati eljárásra vonatkozó rendelkezései nem is léptek életbe) hozott általános rendezést.

Az új törvényeknek főképen a közigazgatási szervezet és hatáskör reformja terén vannak nagy érdemei, főként abban, hogy fokozták az eddigi meglehetősen hiányzó felelősségérzést. Ezért az 1929 : XXX. t.-c. olyan rendelkezéseket léptetett életbe, hogy a konkrét ügyek intézését lehetőleg egyéni hatóságok végezzék. Ezenkívül egyszerűsítési rendelkezéseket találunk benne a rendőri büntetőbíráskodás elé tartozó ügyekben, megnyugtató szabályozást a hatóságok egymásközötti érintkezésében (61. §.), a hatáskör és illetékesség vizsgálatában (62. §.), a jogorvoslatról való lemondás (63. §.) és a kihágási büntetés végrehajtása felfüggesztésének szabályozását.

Mivel a törvény indokolása szerint is a »közigazgatási tevékenységben egyre több helyet kap az egyén életviszonyaival való törődés, a segítő társadalom megszervezése, a legkülönbözőbb szociális feladatok elvégzése«, a kormány már 1933-ban elhatározta, hogy a gazdasági és szociális feladatok korszerű ellátása végett a közigazgatási eljárást ismét megreformálja. Ez a reform (az 1933 : XVI. t.-c.) a közigazgatási jogorvoslati rendszert még egyszerűbbé kívánta tenni, az egyes minisztereknek fellebbviteli hatósági jogkörét kívánta kizárni és ezáltal a minisztériumokat a sokszor csekély jelentőségű ügyek tárgyalása alól tehermentesíteni. A reform életbeléptetésének azonban feltétele volt, — mint a képviselőházi tárgyaláskor vitéz Keresztes-Fischer Ferenc dr. belügyminiszter mondotta — az alsófokú közigazgatási bíráskodás megszervezése és a tisztviselőképzés fokozása. Ez utóbbiról maga az 1933 : XVI. t.-c. gondoskodott, s immár

nyolc év óta működik a gyakorlati közigazgatási vizsga, valamint a közigazgatási továbbképző tanfolyamok intézménye. Az alsófokú közigazgatási bíráskodás pedig a közeljövőben hihetőleg megvalósításra kerül. Megvan tehát a lehetőség arra, hogy most már a reformmal behozott jogorvoslati rendszer, — mely a konkrét ügyek intézéséből a minisztériumokat kikapcsolja s visszaadja őket közjogi hivatásuk teljesítésének, a kormányzatnak, — életbelépjen. A középfokú közigazgatási hatóságok tisztviselői ma már olyan képzettséggel rendelkeznek, hogy nem kell a jogegység fenntartását tőlük félteni. Egyébként pedig az alsófokú közigazgatási bíróság felállításával a jogállam eszméje a közigazgatási ügyekben a jövőben is teljes biztosítékot nyer.

E törvények azonban, mint már említettük, nem hozták meg a közigazgatási eljárás kodifikációját. Pedig a kodifikációt mindjobban sürgetik a jogi irodalomban s jeles külföldi példákat is láthatunk. Szitás Jenő: Közigazgatási eljárás c. 1939-ben megjelent jeles munkájában reámutat Némethy Károly, Viczián István, Márffy Ede, Tomcsányi Móric, Ladik Gusztáv, Magyary Zoltán véleményére, kik valamennyien sürgetik a közigazgatási eljárás kodifikálását. (Szitás i. m. 7—8. ll.) A külföldi jogalkotás pedig már számos kiváló törvénnyel, illetve kodifikációval dicsekedhetik, melyek serkentőleg hathatnak a magyar jogalkotásra.

A legkitűnőbb példa lehet nekünk az osztrák közigazgatási eljárás. Az osztrák példa nyomán alkotta meg Csehszlovákia, Lengyelország és Jugoszlávia is a maga eljárási jogi szabályait. (A csehszlovák 1928. január 13-án kelt kormányrendelet megjelent magyar nyelven a Csehszlovák Törvények és Rendeletek Tárában 8. sorsz. alatt.) A lengyel állam 1926. év augusztus hó 2-án kelt felhatalmazási törvény alapján 1928. év március hó 22-én kiadott köztársasági elnöki rendeletben szabályozta és léptette életbe a közigazgatási eljárást és a közigazgatási végrehajtást. (E jogszabályokat lásd német nyelven Zeitschrift für Ostrecht 1928. évf. 1365. l.) Végül Jugoszláviában 1930. év november hó 9-én kelt törvény szabályozta a közigazgatási eljárást. (Kihirdették a hivatalos lap 1930. nov. 25-én megjelent számában.)

A magyar tudományos körök e példákat nem is hagyták kihasználatlanul. Előbb a Magyar Közigazgatástudományi Intézet, majd legújabban a belügyminisztériumban székelő racionalizálási bizottság vitéz Keresztes-Fischer Ferenc m. kir. belügyminiszter intézkedésére tervbe vette a közigazgatási eljárási reform előkészítését. A Közigazgatástudományi Intézet 22. sz. kiadványaként látott napvilágot Valló József Közigazgatási eljárás című pályadíjas munkája (Valló József: Közigazgatási eljárás. Budapest, 1937., 205. l.), majd vitéz Keresztes-Fischer dr. belügyminiszter megbízásából Szitás Jenő dr. miniszteri osztályfőnök készítette el a »Közigazgatási eljárás« reformjavaslatát. (Megjelent a Korszerű Közszolgálat Útja sorozatban 9. sz. Budapest, 1939. 47. l.)

Kitűzött programmunk nem teszi lehetővé, hogy e javaslatokkal érdemben foglalkozzunk. Viszont szükségesnek láttuk megemlíteni a közigazgatási eljárásra irányuló magyar és külföldi törekvéseket és rámutatni arra, hogy ezek a munkák hol lelhetők fel. Az új javaslatok számos hozzászólást igényelnek s csak a szakirodalom megfelelő kritikája után lehetnek alkalmasak arra, hogy a törvényhozás elé kerüljenek. Ez is a célja a javaslatok elkészítőinek.

A városigazgatásban az eljárási kérdéseknek fontos szerepe van. A közigazgatási eljárást azonban nem lehet külön a városigazgatásban, külön a közigazgatás egyéb ágaiban tárgyalni. Vagyis a városigazgatási eljárást nem lehet kiszakítani s mint különálló részt szabályozni. Ezért a már fentemlítetteken kívül nem is tehetünk egyéb javaslatot a városigazgatási eljárás szabályozására.

b) *A belső ügyintézés reformja.*

Iktatás. Az ügyiratoknak a hivatalokhoz való beérkezését azoknak iktatása igazolja.

A magyar hivataloknál kétféle iktatási rendszert használnak: 1. vagy minden egyes ügydarabot külön számmal látnak el, 2. vagy csak az első darabot iktatják az azonos ügyre vonatkozó, további darabok ellenben külön kapnak iktatószámot (pl. bíróságaink lajstromos iktatási rendszere).

Egyszerűbb a lajstromos rendszer, de csak ott alkalmazható, ahol egy-egy ügy hosszabb életű, a közigazgatásban a lajstromos rendszert legalkalmasabb az árvaszéknél bevezetni.

A külön iktatószámmal való ellátási rendszerek közül megkülönböztetjük 1. az ú. n. alapszámos iktatórendszert, (A magyar közigazgatásban a Vármegyei Ügyviteli Szabályzat rendszeresítette 1. 5500/1929. M. E. r. A. és B. mellékletét), 2. alszámos iktatórendszert (1. a pénzügyigazgatóságoknál) mintáját közli az 5500/1929. M. E. r. C. melléklete. (Belügyi Közlöny 1929. évf. 1923. l.), 3. sorszámos iktatórendszert.

ad 1. *Az alapszámos rendszer* lényege az, hogy ugyanarra az ügyre vonatkozó ügyiratot egész éven át ahhoz a számhoz kell csatolni s az alatt a szám alatt kell az irattárba elhelyezni, amely szám alatt az iktatókönyvben az ügyben az év folyamán érkezett legelső beadvány szerepel. Az alapszám tehát mindenkor az ügynek abban az évben kapott legalacsonyabb iktatószáma.

A rendszer mellett az iktatást végző tisztviselőnek meg kell állapítani, hogy az érkezett ügydarabnak van-e előszáma? Ezt az ügyiraton fel kell tüntetni, mert ennek segítségével szereli fel az irattáros az előzményekkel az ügyiratot.

Az irattárban az előadó érdemleges intézkedése után e rendszer mellett az ügyiratokat az ú. n. »iratborítékban« őrzik. (Leírását lásd az irat-

1. sz. Minta.

Irattári irományjegyzék.

Tárgy: .....

1	2	3	1	2	3
Folyószám	Az irományjegyzékhez tartozó ügydarabok iktatószáma és az évszám	Melyik ügydarab melyik iktatószámhoz és mikor csatoltatott? Egyéb jegyzetek	Folyószám	Az irományjegyzékhez tartozó ügydarabok iktatószáma és az évszám	Melyik ügydarab melyik iktatószámhoz és mikor csatoltatott? Egyéb jegyzetek

Előadói könyv

Iktatószám (iktatásnélküli ügy jelzőszám)	Előadó átvette	Tárgy	Közbenső intézkedésre					Végleg elintézett	
								Kiadó átvétele	
			hivatal, intézmény	átvétel igazolása	határidő	sürgetés	visszaérkezett	hó, nap	aláírás

Utalványkönyv

Az utalvány száma	Az utalványos neve	Az utalványozás jogcíme	Összeg		Számadási ág	Átvétel igazolása
			P	f		

tári kezelésnél.) Ez iratborítékból veszi elő a szerelést végző tisztviselő az előiratokat, hogy fonallal átkötve a legutóbb érkezett ügyirathoz *szerelje*. Ha nem volnának ott az ügyiratok, ez azt jelenti, hogy a legutolsó előszám még elintézetlen s ilyenkor szerelés nélkül adja át az irattáros az ügyiratot az előadónak, de az ügyiraton fel kell tüntetni az elintézetlen előszámot azzal a megjegyzéssel: »elintézetlen«. Megtörténhetik az is, hogy az előző ügyiratokat az előadó magához vette. Ilyenkor szerelés nélkül az érkezett ügyiratra rá kell vezetni »Összes iratokat az előadó (vagy más) magához vette.« Az iratborítékot sohasem szabad szerelni, az mindig az irattárban marad.

Ha valamely ügy több évre is átnyúlik, minden esztendőben az elsőnek beiktatott s erre az ügyre vonatkozó ügydarab iktatószáma lesz az új alapszám, ilyenkor az iratboríték alján rá kell vezetni a régi alapszám áthúzásával (ez ott fel volt jegyezve) az új alapszámot. (L. 1. mintán »Irattári iromány jegyzék«-et.)

(Az alapszámos rendszer részletes leírását l. Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. Budapest, 1938. 55. és köv. ll.)

A magyar hivatalok legtöbbjében ez az alapszámos rendszer van bevezetve. Mégis mint Fluck András is panaszolja, igen sok a felesleges kinövés, ami az egyszerű ügyintézés rovására megy. Így helytelen az a gyakorlat, hogy a szereléskor az új ügydarab iktatószámát nem vezetik rá az iratborítékra, hanem csak az előiratok legmagasabb számának jegyzetrovatába jegyzik fel, hogy az iratokat milyen számhoz csatolták. Csak az ügyirat elintézése után jegyzik fel a legújabb iktatószámot. Ez a munka teljesen felesleges és kevéssé áttekinthető. Helytelen az is, ha az iratborítékon nem tüntetik fel az irattári jelet. (Fluck András sorrendi számnak hívja, Szerintünk jobb elnevezés az »irattári jel«, mert nem egy számból áll, hanem mint az iratkezelésnél látjuk, három számnak az összetétele.) Az irattári jel az ügyiratoknak az irattárban való elhelyezését határozza meg. De nemcsak arra szolgál, hanem kitűnő ellenőrzési lehetőség arra, hogy ne kerüljön valamely iratcsomóba oda nem való ügyirat.

ad 2. *Az alszámos rendszer* abban különbözik az alapszámos rendszertől, hogy valamely ügyben csak abban az évben érkezett első iratot iktatják [pl. »János Áron, szegedi (Boldogasszony-sugárút 7. sz. a.) lakos kérelme községi illetőségének megállapítása tárgyában«], a következő s még abban az évben érkező ügyiratokat nem kell iktatni. Ezek az ügyiratok az érkezési bélyegzővel ellátva az alapszám mellett 1-től soronkövetkező törtszámot kapják alszámként s az iktatókönyvbe az arra szolgáló s az első iktatási bejegyzés után következő sorba kerül a válaszoló hatóság megnevezése és ügyszáma (pl. Szilágy vármegye alispánja 18.734/1940. sz. válasza). E rendszernek az alapszámos rendszerrel szemben az az előnye, hogy nem kell minden egyes ügyiratot külön iktatni. Hátránya viszont az, hogy nem gazdaságos az iktatókönyvben egy-egy iktatási rovatban

3—4 alszámnál többet hagyni, s ha ez nem elég, akkor iratjegyzéket kell felfektetni, amelybe a folytatólagos alszámok bevezettetnek.

ad 3. Az alapszámos rendszerrel majdnem megegyezik a sorszámos vagy számsorrendes iktatási rendszer. Eltérés csupán az, hogy az iratborítékra nem kell minden évben az alapszámokat feljegyezni, hanem az ügyiratok a legelsőn iktatott ügyirat iratborítékjában maradnak. Az iratok, valamint a boríték irattári jelként az irattárban elhelyezés sorszámát (pl. 1001) és az alá törtnevezőként (pl. 1940, tehát 1001/1940) kapják. Ezt a számot valamennyi iratra irónnal rávezetik s így megakadályozza azt, hogy nem összetartozó darabokat egy helyre rakjanak le.

A sorszámos rendszer különben megegyezik az alapszámos rendszerrel, de véleményünk szerint egyszerűbb.

Általában arra kell törekedni, hogy az iktatás minél egyszerűbb legyen s viszont arra is, hogy minél meghatározottabb rendszerben történjék s ne legyen helye az egyéni kezdeményezéseknek. Ha egy rendszer jól bevált, azt be kell tartani, még akkor is, ha személyzeti változás következik be. Máskülönben az ügyiratokat nem lehet könnyen megtalálni.

Az iktatókönyv mintája különböző a Vármegyei Ügyviteli Szabályzatnál és az 5500/1929. M. E. rendeletben. Lényeges eltérés az, hogy a VÜSz szerint az iktatókönyv függőleges hasábjai csak 1. az iktatószámot, 2. az érkezés idejét, 3. a beadó hatóság, vagy fél nevét, 4. a beadvány tárgyát és 5. az előadó jelzését tartalmazzák. Az ügyiratok elintézését az iktatókönyv nem foglalja magában, hanem erre a célra külön kiadókönyv szolgál. Viszont az KÜ-hez csatolt A. és B. mellékletben közölt iktatókönyv az elintézés módját, hónapját és napját, valamint jegyzet rovatot is tartalmaz. (B. minta.) Kisebb hivataloknál irattári feljegyzés és mutató is kiegészíti az iktatókönyvet. (A. minta.)

Véleményünk szerint nagyobb városoknál (évi 10.000 iktatószámon felül) külön kiadókönyv vezetése továbbra is indokolt. Ilyen helyeken ugyanis egy ember nem tudja az iktatókönyvet, előszámkeresést és a kiadókönyvet vezetni. Sőt a kiadó és iktatást végző tisztviselő többnyire nincs is egy helyiségben. Nagyforgalmú kezelésnél külön kiadókönyv vezetése feltétlenül kívánatos, az iktatókönyvnek az elintézésre vonatkozó függőleges rovatai tehát feleslegesek. Kisforgalmú iktatóhivataloknál az egykönyves rendszer feltétlenül beválik.

Alapelv legyen az bármely rendszernél, hogy a felesleges iktatásokat kerülni kell. Ezért egyszerű érdeklődéseket, árjegyzékeket, meghivókat, üzleti értesítéseket, nyomtatványokat, köszönetkifejezést iktatni nem szabad. Ha valamely felhívásra (megkeresésre) több válasz várható, ezeket nem szabad külön-külön iktatni (pl. mikor a polgármester minden városához tartozó plébánost megkeres valamely illetőségi ügyben anyakönyvi kivonat megküldéséért, a beérkezett válaszokat együtt kell iktatni, vagy pl. ha a polgármester érdeklődik több városnál, hogy valamely ügyben

milyen határozatot hoztak, milyen állást foglaltak, a beérkezett válaszoknak közös iktatószámuk legyen.)

Lehetőleg nem kell iktatni az előadónak közbeeső intézkedéseire érkezett válaszokat és jelentéseket sem. Tömegesen érkező és egyszersmindenkorra elintézhető ügyiratokra nézve a polgármester elrendelheti az egyenkinti iktatás mellőzését és ezeknek az ügyiratoknak névjegyzékkel vagy kartotékrendszerrel való nyilvántartását. Az olyan ügyiratokat és beadványokat, melyek adatgyüjtésre stb. vonatkoznak, továbbá az időszaki beadványokat általában nem kell egyenkint iktatni. (Helytelen például az, hogy egyes helyen az alispánok pályázat kiírásánál a törvényhatóság első tisztviselője útján adatják be a pályázatokat. Ez annyit jelent, hogy 20—25 pályázat érkezik a város polgármesteréhez, azokat annyiszor iktatják és az előadó, — sürgős ügyek lévén — különösen ha nem egy napon érkeznek, minden külön számot külön átirattal küld át az ugyanabban a városban levő alispánhoz. Mennyivel egyszerűbb lenne, ha a törvényhatóság székhelyén lakó pályázók közvetlenül az alispánhoz nyujtanák be a kérvényüket.)

Lassú kísérletek történtek már nálunk is az úgynevezett *iktatásnélküli ügyvitel* felé, mely a német »Büroreform« egyik legnagyobb jelentőségű alkotása. Ezt az iktatásnélküli ügyvitelt (registraturloser Geschäftsgang) a birodalmi minisztériumban és számos német közhivatalban már meg is valósították. Lényege abban áll, hogy az egyes előadók a szigorúan körülhatárolt ügykörükbe utalt ügydarabokat — segéderő közbejöttével — esetleg anélkül maguk kezelik és maguk őrzik meg. A beérkezett ügydarab az elosztóhelyről minden iktatás nélkül közvetlenül az előadóhoz kerül, az előadó az esetleges előzményeket maga csatolja hozzá az ügydarabhoz, elintézi, az elintézést közvetlen főnökével approbáltatja s az elintézési tervezetet esetleges mellékleteivel együtt az irodának (Kanzlei) adja át leírás és expediálás végett. Az elintézési tervezet expediálás után újra az előadóhoz kerül vissza, aki azt az ügydarab esetleges előzményeihez csatolva, a megfelelő iratmegőrzőbe (iratrendezőbe) helyezi vissza.

»Az iktatásnélküli ügyvitelnek természetesen szigorúan megállapított előfeltételei vannak. Ilyen nélkülözhetetlen előfeltételei az úgynevezett ügylajstrom (Aktenverzeichnis, Aktenplan), melyet minden egyes hivatalnak pontosan és kimerítően ki kell dolgozni és amellyel a hivatalnak minden egyes tisztviselőjét el kell látni. Az ügylajstrom az illető hivatalt érdeklő minden ügyet rendszeres egymásutánban, tízes számrendszerbe csoportosítva foglal össze, miáltal minden egyes előfordulható ügyfajtának saját (négy- vagy öttagú) jelzőszáma van. (Pl. a katolikus szerzetesrendek ügyei: 3021. A »3« sz. jelzi, hogy az egyházi ügyről van szó, »0« szám jelzi, hogy általános természetű egyházi ügyről van szó, a »2«, hogy katolikus ügyről, s az »1« szám pedig azt jelzi, hogy az általános termé-

szetű katolikus egyházi ügyek közül a szerzetesrendek ügyéről van szó. A vonatkozó jelzőszámot az előadó minden ügydarabra rájegyzi.« (Lásd a 2. számú mintát.)

Az egyes előadók ügyköre, mint már jeleztük, pontosan meg van határozva s csak az ügylajstrom bizonyos csoportjára terjed ki. (Pl. 3020-tól 3039. számig terjedő ügyekre.) Így a hivatali ügylajstrom alapján a jogkereső közönség könnyen megállapíthatja, hogy a kérdéses ügyet ki intézi és ügyét hol találhatja.

Minden jelzőszámnak (ügycsoportnak) saját iratmegőrző borítéka van (iratrendezője), ebben őrzik az egyes felek részéről benyujtott ügydarabokat.

Ha egy ügydarab ebből az iratrendezésből bármilyen rövid időre kikerül, helyébe egy ideiglenes lap (Entnahmezettel) kerül, mely feltünteti, hogy az illető ügydarabot átmenetileg hol lehet találni. (E rendszert ismerteti Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása c. i. művében, 60. l. A német szakirodalomban l. Brecht A.: Die Geschaftsordnung der Reichsministerien. Berlin, 1927. — Günther W.: Die praktische Durchführung der Büroreform bei den Behörden. Berlin, 1930. s. 9. — Paulyn, W.: Registraturloser Geschäftsgang, Einzelne Büroprobleme, Berlin, 1917. Lásd még Geschäftsordnung ·címszót »Handbuch der Gemeindeverwaltung« I. kötetében.

A Deutscher Gemeindetag is kidolgozott 1936-ban egy »Aktenplan«-t, amit az összes német községeknek elfogadásra ajánlott. Ez alapon be is vezették a német városokban és községekben az ikatatásnélküli ügyvitelt (v. ö. Fritz Nordsieck: Organisation und Akten-führung der Gemeinden W. Kohlhammer Verlag-Stuttgart und Berlin II. Aufl. 1940.).

Megfontolás tárgyává kellene tenni s a városoknál is bevezetni az iktatásnélküli ügyvitelt. A városigazgatás helyes szervezésénél e rendszer bevezetése önmagától kínálkozik és szoros kapcsolatban van a belső szervezet és költségvetésügy reformjával. Ez összefüggésekről maguk helyén is megemlékezünk.

Az ügyintézés e rendszer szerint a következőképen történne. Minden ügyirat először a polgármesterhez vagy állandó helyetteséhez kerül.

Az ügyiratra érkezési bélyegzőt kell nyomni, vagy kézírással ráírni az érkezést. Ha határidős darab, azonnal bevezetendő a határidő nyilvántartásba. A beérkezett darab az előadóhoz kerül, kinek még azon a napon a lehetőség szerint fel kell dolgoznia. Ha nem lehetséges, egy gyüjtőmappába teszi. A gyüjtőmappa a munkahelyen legyen, hogy mindig szem előtt maradjon. Az elintézés legyen tiszta, világos, rövid, folyamatos, mert csak így érvényesül a bevezetett új rend.

Maga az ügyintézés rendszere — mint már említettük — a tizesszámokon nyugszik. A szervezet mindenekelőtt csoportokra oszlik. A csoportokat 0-tól 9-es számjegyekkel jelöljük. A csoportok fejezetekre tagozódnak

AKTATERV

4. főcsoport.

Szegényügy, nép- és családvédelem.

40. Általános szegényügyi igazgatás.

400. Törvények, rendeletek, szabályrendeletek
401. Szervezet (személyi és dologi ügyek)
402. Költségvetés
403. Statisztika
404. Alkalmazottak nevelése, továbbképzése
405. Magyar Norma Bizottság

41. Nyilt szegénygondozás.

410. Lakbérsegély
411. Élelmiszersegély
412. Ruhasegély
413. Tüzelősegély
414. Pénzsegély (gyorssegély)
415. Felekezetek, társadalmi szervek gondozására adott szegények segítése
416. Családokhoz gondozásra adott szegények segítése
417. Gyógyszersegély
418. Szegények ingyen temetése

42. Zárt szegénygondozás.

420. Városi szeretetotthon
421. Felekezetek által fenntartott szeretetotthon
422. Kisszeretetotthonok

43. Anya- és csecsemővédelem.

430. Városi csecsemőotthon (bölcsőde)
431. Társadalmi vagy felekezeti vagy állami csecsemőotthonok
432. Anyák tanácsadója
433. Tejakció anyák és csecsemők részére
434. Cukorakció anyák és csecsemők részére
435. Csecsemőkelengye (szappan)

44. Gyermekvédelem.

440. Városi napközi otthonok
441. Felekezeti napközi otthonok
442. Állami napközi otthonok
443. Gyermekétkeztetés
444. Tejakció gyermekek részére
445. Gyermek és menhelybe utalásával kapcsolatos szociális intézkedések (menhelybeutalás l. Árvaszék)
446. Árvaház
447. Nyomorék gyermekek védelme
448. Gyermeknyaraltatás, üdültetés, játszótér
449. Gyermekjátszótér

45. Tanoncvédelem.

450. Tanoncotthonok, városi
451. « állami
452. « felekezeti, társadalmi
453. Pályaválasztási tanácsadás
454. Tanoncüdültetés

46. Munkavédelem.

460. Munkaközvetítés szociális vonatkozásai
461. Munkabér, munkaidő
462. Munkásfőiskola, népfőiskola
463. Közmunka
464. Csökkent munkaképességűek foglalkoztatása
465. Munkaöröm
466. Katonai szolgálatra bevonultak családjának védelme
467. Cselédvédelem

47. Családvédelem.

470. Házassági kölcsönök
471. Születési segélyek
472. Családi bér (gyermeknevelési pótlék)
473. Házassági tanácsadás
474. Egészségvédelem (v. ö. főcsoporttal)
475. Munkaközösségek
476. Családvédelmi szervek és intézmények támogatása
477. Felvilágosító tanfolyamok (kapcsolatok a népműveléssel)

48. Lakáspolitika.

480. Nyomortanyák megszüntetése
481. Városszéli telepek létesítése
482. Lakóház csinosítása
483. Tanfolyamok létesítése
484. Árvízelleni csapások elleni küzdelem

49. Közjóléti Szövetkezet.

490. Rendeletek, szervezés, alapszabályok
491. Személyi ügyek
492. Dologi ügyek, költségvetés
493. Házhely és házjuttatás
494. Állatjuttatások
495. Kisipari, kereskedői s egyéb kölcsönök
496. Kiskertakció-tanfolyamok
497. Önálló foglalkoztatás, asztalos, fazekas, fafeldolgozó, szabó, cipész, fűzvesszőfeldolgozó stb. üzem.

s ezek a csoporton belül ismét 0-tól 9-es számjegyig lesznek megjelölve. A fejezet számjegyei mindig a csoport számjegyei után következnek, tehát kétjegyűek. Pl. 31 jelöli a 3-as csoportot (vallás, közoktatás, kultúra) és ehhez tartozik az 1. fejezet (közoktatás).

A fejezetek ismét címekre oszlanak, amelyek ismét 0-tól 9-ig vannak jelölve. A címek tehát már három számjegyűek. Pl. a 312 jelenti a vallás, közoktatás, kultúra csoportjában, az iskolák fejezetében az elemi iskolákat.

A további tagozódás rovatokra oszlik, majd még ezeken belül, de most már törtszámmal következnek az egyes akták. Az egyes aktákat is lehet még A vagy B jellel megnevezni. Az A jel az általános, a B a különös aktákat jelenti. Általános természetű akták a törvények, rendeletek, előírások, elvi dolgok, a különös akták az egyes konkrét ügyek.

A tervezetet mindig bővíteni és tökéletesíteni lehet. Ezért minden szervezési tervben kell bizonyos számokat nyitvahagyni az új törvények, új feladatok számára.

Az ügyintézési rendet szakmutató egészíti ki s ez biztosítja a használhatóságot. A szakmutatóban lehet azonnal megállapítani, hogy valamely ügyirat hova tartozik.

E rendszerhez szorosan tartoznak zárható fiókos szekrények az ügyiratok megőrzésére. A szekrényeken belül a kereskedelemben szokásos iratrendezőkbe gyüjtik az aktákat. Egy-egy rendezőbe egy rovatnak megfelelő akta kerül. Ezen belül az egyes ügyek füzetekbe vannak összekapcsolva. A már elintézett aktát külön füzetbe kell tenni, az iratrendezőben elhelyezve átkapcsolni, úgy, hogy alul kerülnek mindig a legrégibb, felül az újabb ügydarabok, készen arra, ha ismét szükség lesz rájuk.

Célszerű még az akták tagozása személyi és dologi aktákra, amely elosztást már a rovatoknál is meg lehet valósítani.

Az ügyiratok általában irattári kezelésbe kerülnek elintézésük után. Az irattárat meg lehet minden osztály mellett valósítani és így nem kell az ügyeknek felkeresésével sokat bajlódni, hanem a rendesen csoportosított ügyiratot a szakmutatónak megfelelő őrzési helyen azonnal fel lehet lelni. Szükség van azonban arra, hogy az irattárat időnkint selejtezzék. Ez tízévenkint történhetik. Ekkor azokat az aktákat, amelyek nem levéltári értékűek, meg kell semmisíteni, a többit pedig beutalni a levéltárba. A levéltárba általában azok az ügyek kerülnek, melyeknek történelmi, népi, vagy statisztikai jelentősége van. Minden városnak kell lenni levéltárának. Sajnos, ez nincs, hihetetlen kárára nemcsak a tudománynak, hanem a magyarság érdekeinek is, mert multunk tanuságai sokszor dohos pincékben penészednek a város vezetőségének nagyobb dicsőségére.

Ha illetékes személy az irattárból ügyiratot vesz ki, helyére hiánylapot kell tenni.

Az ügyiratok számok szerint lesznek elhelyezve az aktamegőrző szekrényben. Tehát a 206/2 ügyiratcsomó a 206/1 ügyiratcsomó után és

a 206/3 ügyiratcsomó elé kerül, a 205/13 aktacsomó a 205/14 elé és a 205/12 után.

Hasznos az ügyiratszámot az ügyiratra itt is feljegyezni.

Az iktatásnélküli ügyvitelt egyelőre kísérletképen kellene bevezetni valamelyik városban és a szerzett tapasztalatok alapján azután a Városok Szövetsége valamennyi városnak ajánlhatná a rendszeres megvalósítást, mely az egész ügyvitelt nagyon hatásosan leegyszerűsíti és biztosítja az együvétartozó ügydarabok együtt-kezelését, nemkülönben azonnali fellelhetését.

Ma ezzel szemben az a helyzet, hogy az általánosabb elvi jelentőségű vagy sokszor előforduló ügyekről az osztályok fiókirattárt tartanak fenn, vagy éppen az eredeti ügyiratcsomót emelik ki az irattárból. A gyakorlat semmiesetre sem tartható s gyökeres orvoslása az iktatásnélküli ügyviteltől várható, hol az összes ügydarabok szakok szerint csoportosítva azonnal rendelkezésére állanak.

Addig is, míg az iktatásnélküli ügyvitel országosan megvalósítható lesz, foglalkoznunk kell a jelenlegi rendszernek lehető legegyszerűbbre szorításával.

Mutatózás. Az iktatást mutatózás egészíti ki. Mutatózás nélkül nem lehet feltalálni az ügydarabot, ha valaki később keresi. A mutatózás a VÜSz szerint iktatókönyvvel párhuzamosan vezetett mutatókönyvvel történt. (74. §.) Ma is ez a rendszer van legtöbb helyen gyakorlatban, annak ellenére, hogy az 5500/1929. M. E. rendelet (29. §.) a nagyobb hivatalokban megengedi, hogy a név- és tárgymutató az iktatással együtt készüljön és pedig olyképen, hogy az iktatóivek alá megfelelő nagyságú mutatólap helyeztessék, amelyre az iktatási bejegyzést másolópapír segítségével rámásolják. Ilyen esetben az iktatásnak tintairónnal kell történni, a mutatólapok pedig a b c-sorrendben csoportosítva, név- és tárgymutató gyanánt szolgálnak. E mutatólapokat dobozban kell kezelni. Ez az ajánlott rendszer ellen sok helyen gyakorlati kivihetőség szempontjából emeltek kifogást, mivel az iktatófüzet nem készülhet vékony lapokból, ha pedig lapjai csak kissé vastagabbak is, a tintairónnal való bevezetése az iktatmányoknak úgy, hogy az alatta levő mutatólapon olvasható másolatot nyerjenek, a kezelőtől nagyon fárasztó fizikai munkát igényel. E mellett a tintairónnal való iktatás nem időtálló. Véleményünk szerint meg lehetne oldani átírással tintával is az iktatóírást és lehet olyan középvastagságú iktatólapot találni, amely mellett megfelelő indigóval jól látszik a másolat. Ezenkívül nem külön lapocskákat, hanem ívet kell az iktatólap alá helyezni, amelyet azután ha az ív egyik oldala betelt, a rovatoknak megfelelően el kell vágni és a b c szerint dobozban kezelni. Ezzel egy mutatózó alkalmazott munkaereje megtakarítható, egy 15—20.000 ügyforgalmú iktatónál.

Kis ügyforgalmú iktatóhivatalban már maga az iktatókönyv szolgálhat mutatóul, mint az 5500/1929. M. E. r.-hez csatolt *A)* minta mutatja.

Némely helyeken idegen számmutatót is vezetnek, amely nézetünk szerint teljesen felesleges. Aki valamely ügyet keres, ugyis ismeri az érdekelt nevet és tárgyat s ennek alapján meg lehet találni a darabot.

Ügyiratok leírása. A mai városigazgatásban általános szokás, hogy az aznap délig beérkezett ügydarabokat az iktató még ugyanaznap iktatja. Az iktatófüzetet másnap reggel láttamozza a polgármester, ezután történik a mutatózás és szerelés és az iktatott ügydarabot az előadó csak a következő nap reggel kapja kézhez. Ha az ügyiratot 12 óra után adják be, az iktatás csak másnap történik s ekkor az ügyirat még egy nappal később kerül az előadó kezéhez.

Ez a rendszer a felek szempontjából nem jó, mert átlag kétnapos késedelmet jelent. Ha pedig az ügyirat több hivatalt jár meg s többször kerül iktatás alá, csak az iktatás miatti késlekedés egész tekintélyes időt képvisel.

Véleményünk szerint azt csak úgy lehet egyszerűsíteni, ha a 2 óráig beérkezett darabok még aznap iktatásra kerülnek és az iktató vagy még 2 órakor, vagy délután bemutatja az iktatófüzetet a polgármesternek, vagy helyettesének, aki a kiosztást láttamozza s még ugyancsak délután megtörténik a szerelés. E célból elrendelhető az is, hogy az iktatóhivatal egyik tisztviselőjének munkaideje megosztott legyen. Ahhoz mérten, hogy hány órai munkaidőt vesz igénybe az ügyiratok szerelése, délután a tisztviselőnek annyi órát kell állandóan benntölteni. (Pl. 3 órát tölt benn a hivatalban, délelőtt 10 órától 1 óráig és 3 órát délután 3 órától 6 óráig.) Reggel 8 és 9 óra között megtörténik az előadói könyvekbe való beírás és az előadó 9 órakor kézhez kapja a darabot. A »ma«, vagy »sürgős« jelzéssel ellátott darabokat természetesen soronkívül kell iktatni.

Ügyiratok elintézése. Az elintézés legfontosabb követelménye, hogy érdemleges legyen. Az ügyiratok tologatásának egyszersmindenkorra meg kell szűnni. Azt meg végkép ki kell küszöbölni, hogy véleménykérést, előkészítést külön-külön iktassanak.

A nem érdemben történő intézkedések, így például valamely konkrét ügyben az érdemi elintézéshez feltétlenül szükséges adatok beszerzése, jelentések és javaslatok bekérése és megtétele, illetőleg ezeknek a gyakorlatban lévő ügymenete, az ügyek érdemi intézését nemcsak feleslegesen és jelentősen késleltetik, hanem szükségtelen munkatöbbletet is jelentenek.

Ezeknek az elkerülése céljából szükséges, hogy a városi hivatalok és előadók ezek és egymásközött a már megindult konkrét ügyekben szükségessé vált adatok beszerzését (pl. nyomozások, adatok kivizsgálása stb.) jelentések és javaslatok tételét nem az eddigi gyakorlat szerint megkereséssel vagy polgármesteri határozattal kérjék, illetőleg rendeljék el, hanem rövid úton, az ügydarabon való feljegyzéssel.

Úgyszintén a jelentést vagy javaslatot is rövid, egyszerű de világos fogalmazásban az ügydarabon kell megtenni. Ha a jelentések vagy

javaslatok tételére az ügydarabon a rendelkezésére álló hely terjedelme nem elegendő, ebben az esetben az ügydarabhoz kiegészítő ívet kell ragasztani, illetőleg csatolni.

Egyszerűség kedvéért az ilyen rövid úton történő nem érdemi intézkedéseket nem kell kiadmányoztatni, hanem maguk az előadók (aljegyzők) is aláírhatják. Ez az intézkedés nem vonatkozhat a fegyelmi ügyekre, továbbá mindazokra az ügyekre, ahol a szükséges adatok beszerzése, vagy javaslattételhez szükséges idő a 15 napot meghaladja. Az olyan ügyeknél pedig, ahol valamely szakhivatal, intézmény vagy más előadó javaslata szükséges az ügy érdemi elintézéséhez, ezeket az ügyeket úgy kell irányítani, hogy az ügy megindítása a szakhivatalnál kezdődjék és ezek a kérelmet már javaslattal terjesszék a polgármesterhez.

Az előadói könyvekben az ügydaraboknak rövid úton történő továbbítását a továbbító hivatalnok, a továbbítás keltének és a válaszadásra megadott határidőnek pontos feltüntetésével feltétlenül keresztül kell vezetni, mert csak így érhető el az a cél, hogy az előadói könyv az ügydarab sorsáról bármikor teljes felvilágosítást nyujtson.

Az ügyosztályokhoz és a hivatalokhoz rövid úton érkező ügydarabokat annál a hivatalnál is rövid úton kell elintézni, ahova azokat kiadták, mert ha azokat ott beiktatják, akkor az egész eljárás nem éri el a célját és éppen azokat a kezelési munkamozzanatokat tartjuk meg, amelyeket ki akartunk küszöbölni.

Különösen vonatkozik az azokra a hivatalokra (pl. mérnöki hivatal, adóhivatal, I. fokú közigazgatási hatóság), ahol külön iktató van felfektetve. A beiktatott ügydarabok számának a csökkentése éppen úgy cél az egyes hivatalok külön iktatójánál, mint a központi iktatónál.

E rövidutas rendszerhez szorosan hozzátartozik a rendszernek megfelelő előadói könyv, melynek már bevált mintáját az 1. számú mellékleten adjuk. Az előadói könyvön keresztül kell a kézbesítést is eszközölni, vagyis a rövidutas darabot a kézbesítő altiszt az előadói könyvvel együtt viszi ahhoz a hivatalhoz, amelynek véleményét, előkészítését az ügyirat elintézése megkívánja s ugyancsak a véleményt adó előadó (szakközeg) előadói könyvével kerül vissza.

Az ügyiratok intézéséhez — ahol csak lehet, be kell hozni a városigazgatásban is a blankettarendszert. Jól lehet ezt alkalmazni az illetőségi ügyeknél, névváltoztatási ügyeknél, anyakönyvi igazgatásban, iparügyeknél, építési ügyeknél, gyámügyeknél, újabban a légoltalmi ügyeknél s úgyszólván a városigazgatás egész vonalán. Blankettarendszert kell bevezetni az adóügyeknél, nemkülönben az utalványrendeletnél is. A blankettát legtöbbnyire az előadó tölti ki, az egyszerűbb blankettákat azonban az előadó utasítása mellett kezelő is kitöltheti. A blanketták szerkesztésénél igen nagy súlyt kell helyezni arra, hogy egyszerűen, szabatosan, magyarosan készüljenek, kerülni kell a nyomtatványpazarlást. Sokszor a kérvényblan-

kettát össze lehet kapcsolni az elintézési tervezet blankettájával (pl. építési, használati engedélyeknél l. ott).

A blankettákat, miután a felülvizsgáló polgármester vagy helyettese a kiadási záradékot (»Kiadom dr. Kincses helyettes polgármester«) rávezeti, az előadók letisztázás végett átadják az irodának vagy az előadónak, vagy az előadók mellé az egyes ügyosztályokba beosztott gépíróknak. Feltétlenül meg kell kívánni, hogy a letisztázásra átadott darabok közül a »sürgős«, »Ma« jelzésű darabok még aznap, egyéb darabok 24 óra alatt elkészüljenek.

Ma már közhivatal nem működhet írógép nélkül. Az írógéppel való ügyiratletisztázás annyira gyors s annyi munkamegtakarítást jelent, hogy nem lehet nélkülözni. Igen bevált módszer, ha minden ügyosztályhoz legalább egy, szükséghez képest több gépíró is van beosztva. A kezelő személyzettől meg kell kívánni a gép- és gyorsírási vizsgát. A városigazgatásban a legtöbb ügyet az előadó azonnal gépbe vagy gyorsírásba tudja diktálni, így elkerülhető és végleg kiküszöbölhető a tervezet és a tisztázás külön készítése, méginkább az ú. n. előadói ívek. Ezt ma már úgyszólván csak az árvaszéki és közigazgatási bizottsági ügyvitelben használják, de itt is ki kellene küszöbölni. Ahol az előadók mellé, illetve ügyosztályokba nincsenek beosztva gép- és gyorsírók, ott a gépírást közös teremben, legtöbbnyire a kiadóban végzik s innen hivhatja le az előadó időbeosztás szerint a leírókat. Gazdaságosabbnak látszik azonban a gépíróknak ügyosztályonkint való beosztása és a kiadóban csak egy vagy két gépírót kell tartani, akik az expediálási munkák mellett szükség esetén egyik, vagy másik ügyosztályhoz segítenek. A tisztázat és a tervezet külön készítése csak a blanketta-határozatoknál s a ritkábban előforduló, nagyobb körültekintést, megfontolást igénylő ügyiratoknál marad meg.

Az ügyintézés előnyére válik az, ha az előadók a polgármesternek és a kiadási joggal felruházott tanácsnokoknak az elintézési tervezetet szóbelileg adják elő. Ez időmegtakarítás és a különböző vélemények legkönnyebben közös nevezőre hozhatók.

A tisztázatra általában a kiadást ellátó tisztviselő nevét kell rávezetni. Ilyenkor a tisztázatra baloldalon még rákerül a következő záradék: »A kiadmány hiteléül.....irodavezető.« Sokkal célszerűbb és takarékosabb, ha az irodakezelési tisztviselő írja alá a tisztázatot, mintha külön-külön a polgármesterhez vagy helyetteséhez visszaviszik aláírásra a tisztázatot. Ha az elintézési tervezettel együtt készül a tisztázat, akkor ezt a záradékot mindjárt a leírásnál kell rávezetni s az nem baj, ha a fogalmazványon is rajta van. Lehet azonban a záradék rávezetése céljára bélyegzőt is használni. E rendszer mellett a városoknál csak az utalványozó határozatokat, valamint a felsőbb hatóságokhoz intézett felterjesztéseket és a különösen fontos ügyeket írja alá a polgármester, vagy helyettese.

A városoknál már nem szokás, csak éppen megjegyezzük mint a helytelen ügyintézés példáját azt a gyakorlatot, hogy egyes hivataloknál a segédhivatal a más hivatalokhoz irányított kiadványokra külzetet (rubrum) ír rá. Rubrum írása nemcsak teljesen felesleges és időtrabló tényked és, de az 5500/1929. M. E. rendelet értelmében tilos is (v. ö. Fluck i. m. 63. l.).

Külföldön a hivatalok a letisztázásokkal kapcsolatban számos újítást vezettek be, amelyek amellett, hogy gyakorlatiasak, egyben esztétikusak is. Így: a papírral való takarékoskodás érdekében a kiadványokat — az amerikai kereskedelmi levelezés mintájára — sűrűbb sorokkal írják, mint nálunk, csak az egyes bekezdések között hagynak nagyobb térközt ; az ú. n. bekezdéseket is a sor elején kezdik írni, hogy a beljebb való beállítással ne veszítsenek időt ; a címzett nevét és lakóhelyét a papír előre meghatározott helyére írják, hogy ablakos borítékot is lehessen használni és így a boríték címzésével járó munkát is meg lehessen takarítani. (Fluck i. m. 63. l.)

Az ablakos borítékra vonatkozó takarékoskodásra pontos számítást nyujt a Deutsches Institut für wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung (DIWIV) által végzett vizsgálat. Írógépírás mellett *a)* 100 levélfej megírása igénybevett 87·12 percet ; *b)* 100 levélboríték címzése igénybevett 78·76 percet ; *c)* 100 levélnek ablakos borítékozásra való összehajtása igénybevett 15·12 percet ; *d)* 100 levélnek közönséges borítékozásra összehajtása igénybevett 10·68 percet. Ablakos borítékozási eljárásnál szükség van az *a)* és a *c)* munkamozzanatra, ami 87·12, meg 15·12 összesen 102·24 percet jelent, tehát egy levélre esik 1·02 perc. Közönséges borítékozási eljárásnál szükség van az *a)*, *b)* és *d)* munkamozzanatra, ami 87·12, meg 78·76, meg 10·68 perc, összesen 176·56 percet jelent, tehát egy levélre esik 1·77 perc. Szóval az időbeli megtakarítás ablakosboríték alkalmazása esetén 42%.

Kérdés, hogy az ablakos boríték mennyivel kerül többe, mint a közönséges boríték, mert ez dönti el végeredményben a gazdaságosságot. A német vizsgálat szerint 100 ablakos boríték ára körülbelül 0·75 RM, közönséges boríték ára azonos minőségben kb. 0·40 RM. Egy munkaóra értékét — beleszámítva a dologi költségeket is — 1 RM-ra vették, összevetve tehát az időbeli nyereség értékét az árbeli többlettel, azt az eredményt kapták, hogy 100 levélnek ablakos borítékkal való kezelése 0·90 RM megtakarítással jár. (V. ö. Fluck András i. m. 113.)

A városigazgatásban is be lehet vezetni az ablakos boríték rendszerét, ami a nem helybeli levelezések lebonyolításánál jelentékeny megtakarítással jár. A rendszer bevezetésénél azonban arra kell ügyelni, hogy az iratoknak borítékozás előtti összehajtása ne legyen hosszadalmas.

Elintézett ügyiratok kezelése. Idetartozik a postázás, kézbesítés, iratok továbbításának kérdése.

Postázás. A leveleket minden nap, némely hivatalnál a nem sürgős anyagot csak minden második nap, vagy a hét meghatározott napján küldik el.

Ennek a rendszernek a bevezetése kétségkívül boríték és portóköltséget takarít meg.

Véleményünk szerint igen hasznos lenne bevezetni a közös postázást. Ez úgy érhető el, hogy a városoknál a polgármester kiadóhivatala intézné el a városi adóhivatal, I. f. közigazgatási hatóság, anyakönyvi hivatal, árvaszék, számvevőség, mérnöki hivatal stb. külön postázását. Így egy postakönyvvel le lehet bonyolítani az expediciót. E mellett elkerülnék azt, hogy ugyanarra a helyre több borítékot küldjenek el ugyanazon a napon.

Felesleges gyakorlat az egyszerű levelek címzéseit is egyenkint bevezetni a postakönyvbe. Az 5500/1929. M. E. r. ezt meg is tiltja (54. §).

A helybeli kézbesítést küldöncökkel kell végeztetni. Egy-egy városnál azonban az altisztek munkaidejének gazdaságos kimélése céljából ezt is egy helyre kell összpontosítani. Pl. a helyi kézbesítéseket csak a kiadóhivatalhoz osztott altiszt (vagy altisztek) végzi. Ilyen rendszer mellett el lehet kerülni, hogy ugyanarra a helyre, vagy közelfekvő helyekre egy napon két-három altisztet is elküldjenek más-más ügyben.

Fluck András említi, hogy Drezdában egy megfelelően berendezett gépkocsit állítottak be a helyi kézbesítés lebonyolítására, mely menetrendszerűen közlekedik az egyes helyi hatóságok és postahivatal között. Az egyes hivatalok a más helyi hatóságok vagy a posta részére szóló küldeményeket beadják a kézbesítő autóba, — mozgóposta rendszerben — a küldeményeket azonnal osztályozza és a rendeltetési hivataloknál leadja. A berendezés kitűnően bevált mind a gazdaságosság, mint időnyerés szempontjából. Ilyenkor rendszert azonban csak a nagyvárosokban lehetne bevezetni s nemcsak városi, hanem valamennyi hatóságnál. (V. ö. Fluck András: A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat. Budapest, 1932.)

A kézbesítésekkel kapcsolatban általában igen nagy terheket rónak a városokra a különféle állami hatóságok. A városok kézbesítik a bíróságok és több hatóság ügyiratait. Ez egy 50.000 lélekszámú középvárosban évi 40—50.000 átlagos kézbesítést jelent. Ezenkívül a rendkívüli időkben különösen súlyosan nehezedik a városokra a katonai behívók kézbesítése. A rendőrség államosítása alkalmával a városoknál ugyanis megmaradt a külön kézbesítőhivatal s ezek a kézbesítők látják el a nyomozási teendőket. (Hatósági bizonyítványoknál, szegénységi bizonyítványoknál stb.) Sokkal egyszerűbb lenne, ha a városokat mentesítenék a kézbesítés terhe alól. A kézbesítéseket elláthatja a posta is. A vétívet éppen úgy elviheti a postakézbesítő is, mint a városi kézbesítő. A hatósági bizonyítványok nyomozását pedig a rendőrségre kell bízni. Ahogy régen a városi rendőrségnél elvégezték a detektivek, ma is kevés munkatöbblettel elláthatják. A vagyoni bizonyítványokat esetleg a városi adóhivatalok is lenyomozhatják a végrehajtókkal járó becsüsökkel. A társadalomnak tizes rendszer keretében való kellő megszervezése (l. a tervezetet a Szociális igazgatásnál), illetve egységes nyilvántartás felfektetése esetén a hatósági bizonyítványok kiállítása leegy-

szerűsödik. Szegénységi bizonyítványt (hatósági vagyoni bizonyítványt) a nyilvántartás alapján, a más természetű hatósági bizonyítványok legnagyobb részét pedig a tizedesek (főtizedesek) igazolása alapján lehet kiállítani.

Ezzel a rendszerrel pl. egy közepes (50.000) lakosságot számláló városnál 12 altiszt illetménye és az ezzel járó dologi kiadás is megtakarítható lenne.

Az 5500/1929. M. E. rendelet az iratok elintézés utáni kivezetésére az iktatókönyvben nyit megfelelő rovatot. Nagyobb városokban azonban, mint már az iktatási rendszerek tárgyalásánál rámutattunk, ez nem célszerű. Az iktató és kiadóhivatal külön helyiségben van elhelyezve, s így nehéz lenne, hogy az iktatókönyvet több tisztviselő is használja. Ilyen helyen a gazdaságosság kívánja a külön kiadókönyv vezetését, mely év elejétől kezdve 1-től egymásután növekvő számsorban az ügydarabok számát tartalmazza. A következő függőleges rovatba lehet bevezetni az expediálás időpontját. A kiadóhivatalba való érkezés időpontjára csak akkor érdemes külön függőleges rovatot nyitni, ha az ügydarabokat a kiadóhivatalban írják le. Egyébként az ügydarabokat még aznap postára kell adni, vagy a kézbesítőhivatalhoz továbbítani. Kivétel a posta útján küldendő nem sürgős ügyek expediálása, ahol mint előbb említettük — gazdaságos a minden másnapi, vagy harmadnapi postázás. Itt pedig elég az expediálás napján bevezetni. Ha az alapszámos rendszer lajstromos rendszerrel párosul, akkor a lajstromba bevezetett ügyiratok elintézését a lajstromon kell feljegyezni. Alszámos rendszernél pedig a kiadókönyvet lehet több függőleges rovattal az alszámoknak megfelelően beosztani.

Irattározás. Az iratok rendbentartására és megőrzésére az irattár szolgál, melyet az iktatóhivatallal lehetőleg egy, vagy egybenyíló helyiségben kell elhelyezni. Az irattárt az irattáros vezeti, kinek feladata az iktatott ügydaraboknak előiratokkal való felszerelése, azoknak az előadók munkakönyvébe való bevezetése és az előadókhoz juttatása. Ezenkívül kezeli a térti (kézbesítési) vevényeket és amennyiben külön nyilvántartó tisztviselő nincs, a határidőhöz kötött ügyiratok nyilvántartását is vezeti. Végül kezeli az irattárban levő iratokat és segédkönyveket. Az iratokat, mint már említettük, iratborítékban kell őrizni. Egyes városi irattárakban az iratokat természetük szerint (építkezési ügyek, kulturális ügyek, illetőségi és állampolgársági ügyek, szociális vonatkozású ügyek stb.), vagyis ú. n. szakosztályok (kútfők) szerint csoportosítva kezelik. Azt, hogy az egyes szakosztályokba tartalmuk szerint milyen iratok tartozzanak, a polgármester állapítja meg. A szakosztályokat (csoportokat) római számmal jelölik. Az irattáros minden újonnan keletkezett ügynek, abban a szakosztályban, amelyhez tárgyánál fogva tartozik, külön ügycsomót nyit, azt a szakosztály számával, mellette tört alakban a sorrendben következő irattári sorszámmal és az évszámmal megjelöli (pl. IV. 381/1940). Ugyanarra az ügyre vonatkozó minden ügyiratot mindaddig, míg az ügy be nincs fejezve, egyazon irattári jel alatt kell az irattárban kezelni és elhelyezni.

A kútfő rendszer szerinti kezelés azonban minden előnye mellett is munkatöbblettel jár, ami nagyobb hátrányt jelent. Az iratok elkülönítésére és megjelölésére teljesen elegendő az irat elhelyezési helyének, borítékjának sorszámából (mint számlálóból) és az ügycsomó első ügyiratának beérkezési évéből (mint nevezőből) álló törtszám $\left(\text{pl. } \frac{1001}{1941}\right)$, amely az ügycsomót a végső elintézésig kíséri.

Az iktatásnélküli ügyeknél mindez a munka elesik s az iratok *természetes csoportosításban* helyükre kerülnek.

A sorszámos iktatás mellett irattári sorkönyvet is kell vezetni. Az irattáros egyedül ezt a könyvet vezeti. A sorkönyv azonban csak két rovatot tartalmazhat. Egyik az iktatószám, második rovat az ú. n. irattári jel (az irattári sorszám és évszám). E rendszer mellett az iratnak mindig ugyanaz az alapszáma s nem kell alapszámváltozásokat feljegyezgetni. Egészen kisforgalmú hivatalokban nincs sorkönyvre sem szükség. Itt e rovatot az iktatókönyvbe lehet belejegyezni. Természetesen ilyen hivatalokban az iktatást ellátó személy egyúttal az irattáros is, sőt esetleg az expediciót is ellátja.

Az elintézett ügyiratokat a kiadványok elküldése után, ha az ügyiraton más utasítás nincs, az irattárban kell elhelyezni. Minden iraton rajta kell lenni az irattári jelnek s akkor az iratot a már beérkezésekor és iktatáskor elkészített borítékba lehet azonnal helyezni. A kézbesítési vevényeket kézbesítés után kapja meg az irattáros, aki a vevényeket az ügydarabhoz csatolja. Hogy az irattárosnak a sorkönyvet se kelljen kinyítni, célszerű, ha a leíró a kézbesítési vényre rávezeti az irat irattári jelét.

Nyilvántartás. A kapott és adott határidőket nyilván kell tartani. A nyilvántartást az irattáros, nagyobb városokban külön megbizott nyilvántartó végzi. A kapott határidők nyilvántartására általában határidőnapló szolgál, melybe be kell vezetni, hogy mely hatósághoz, mikor, hova és milyen rendelet alapján kell jelentést tenni. A nyilvántartó a határidőnapló megfelelő lapjára előre bevezeti az összes időszaki jelentéseket és minden más állandó jellegű, vagyis előre tudott határidős teendőket. Az ilyen ügyeket lajstromosan kell iktatni, ha egy évben többször előfordulnak. Semmiesetre sem szabad külön-külön szám alatt egy évben ugyanabban a tárgyban jelentéseket iktatni.

Azokat az ügyeket, amelyekben felsőbb hatóságoktól kapott külön rendelet alapján bizonyos határidő alatt kell jelentést tenni, a nyilvántartó esetről-esetre jegyzi be a határidő naplóba : ezeket a rendeleteket az iktató köteles a nyilántartóval bejegyzés végett közölni.

Az adott határidők nyilvántartására kartotékrendszerű nyilvántartás szolgál hónapok és napok szerint elrendezett gyüjtőlapokkal. Célszerű a kapott határidőket is erre a kartoték-nyilvántartóra feljegyezni, akkor nem kell külön naplót vezetni. Az 5500/1929. M. E. r. a nyilvántartást az előadóra kívánja bízni. Ez csak rövidúton adott megkeresésnél, vagy utasí-

tásnál helyes, ha az előadónak a város egy másik szervétől kell szakvéleményt kérni. Ha azonban az ügyiratot véleményezés, kiegészítés, vagy felvilágosítás stb. végett más hatósághoz (hivatalhoz) kell küldeni, nem lenne célszerű az előadókat ilyen többletmunkával terhelni. Ezért sokkal egyszerűbb, biztosabb és gazdaságosabb közös nyilvántartással kartotékszerű nyilvántartólapok fenntartása, vagy bevezetése.

Ha a kivánt válasz a kitüzött határidőre megérkezik, a nyilvántartó az iktatószámot a gyüjtőkartotékon áthúzza. Ha válasz nem érkezett erre a célra már előre elkészített blanketta-levelezőlapon a szám és tárgy közlése mellett megsürgeti. A sürgetést természetesen nem szabad iktatni, hanem ad numerum történik. A nyilvántartó a sürgetés megtörténtét bélyegzővel rávezeti a legutolsó ügyirat külső lapjára.

Ha határidő következik, az iratokat lajstromos számmal ellátva be kell az előadói könyvbe tenni (10 nappal a lejárat előtt), ha pedig az előadó valamely ügyiratot határidő nyilvántartásba tétetett, a határidő elteltével az ügyiratot rövid úton — átvételi elismervénnyel, vagy az előadói könyvbe való beírással kell az előadónak átadni. Sőt mivel sokszor intézkedésre nincs szükség s így az iktatás feleslegesnek bizonyul, legcélszerűbb, ha a nyilvántartó szóbelileg vagy telefonon megkérdi az előadót, szükség van-e az irat bemutatására, lehet-e már érdemleges intézkedést tenni, vagy fenntartsa-e továbbra is a nyilvántartást. Előbbi esetben az iratot többnyire ad numerum lehet bemutatni, utóbbi esetben az előadó rövid úton rávezeti a további nyilvántartásba való utalást.

Levéltári kezelés. A városi igazgatásnak igen fontos területe a levéltári kezelés. Az irattárban ugyanis az iratok csak néhány évig kezelhetők, mert az újabb időben érkező iratok kiszorítják a régieket. A régi iratokat tehát levéltárba kell helyezni.

A régi iratokon és segédkönyveken kívül célszerű a levéltárban őrizni a jelenlegi anyagból: a városi közgyűlési és kisgyűlési jegyzőkönyveket, a szabályrendeleteknek egy-egy jóváhagyási záradékkal ellátott példányát és minden módosítást, az anyakönyvek másodpéldányait és az utólagos bejegyzések jegyzékeit, az országgyülési képviselőválasztások névjegyzékét, úthálózati törzskönyveket, vízikönyveket, alapító okleveleket, erdei üzemterveket, az egyes családok megőrzésre átadott iratait, okleveleit, az egyesületek alapszabályait és nyilvántartását, sajtónyilvántartást stb. A levéltárban kellene vezetni és őrizni minden városban a nevezetesebb eseményeket megörökítő Krónikát is.

A levéltárnak is nyilvántartást kell vezetni az onnan kivett darabokról, továbbá jegyzéket az évenkint oda beutalt anyagról, amely egyúttal számot is kap. A levéltárak selejtezése is fontos problémája a közigazgatási racionalizálásnak. Általában a levéltárban kell megőrizni azt az anyagot, melyben összefoglalva van a város története, statisztikája, valamint a város jogaira és kötelezettségeire vonatkozó okiratok.

Meg kell jegyeznünk, hogy a modern írógéprendszer mellett a levéltári anyag megóvása nincs kellőképen biztosítva. Már az 1920-as évek írógéppel írt ügyiratai egészen elmosódottak, s ha így folytatódik, a régi ügyiratok használhatetlenek lesznek. Ennek pedig igen nagy jelentősége van pl. alapítólevelek, szerződések, de a városok életében jelentős ügyek megóvásánál. Ezért bármennyire ellenkezik az eredményességgel, kellene — egyedül csak erre az említett szempontra való tekintettel a városi közgyűlési és kisgyűlési jegyzőkönyveket továbbra is tintával írni. Ez nem jelent olyan munkatöbbletet, viszont az utókor számára maradandó. Pl. az 1600. évből való tintával írt tanácsi jegyzőkönyveket még meglehetősen lehet olvasni.

A levéltárral kapcsolatban áll és sok helyütt közösen müködik a városi könyvtár. Itt elsősorban a városi közigazgatási szakkönyveket őrzik, de a nagyobb városokban már mindenütt van nyilvános könyvtár. A könyvtár kezelése ismét sok gondot okoz a közigazgatásnak. Fontos, hogy a könyvtári munkában is kerülni kell a felesleges kezelési mozzanatokat. Szükség van minden könyvtárban egy leltári (beszerzési) könyvre, melyben felsorolást nyernek a megvett, vagy ajándékba kapott művek a megszerzés időpontja szerint, ezenkívül feltétlenül kell egy katalogus (Budapest után már több vidéki város is készít szakkatalogust tizes számrendszerben), végül egy napló a fizetett tagsági díjak bevezetésére. A naplót mellőzni lehet, ha a tagsági igazolványt blokkszerű nyomtatványként kezelik. Az esetleges büntetéspénzeket is blokkrendszerrel lehet beszedni.

c) *Az ügyintézéssel kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek.*

A közönség tájékoztatása. A közigazgatás egyszerűsítése különösen a háború utáni években jelentkezik nagyobb mértékben. A városok maguk is látják, hogy elszórt kisérletezések helyett egységes és tervszerű intézkedésekre van szükség. Mint a székesfőváros polgármesterének 20.245/1932. I. sz. rendelete mondja: »rendkívül fontossággal bír a közigazgatás egyszerűsítése hazánkban és az állam után legnagyobb közületben a fővárosban, mert a megcsonkított ország és annak fővárosa kénytelenek a közigazgatásra fordított kiadásaikat a lakosság csökkenő teherbíróképességének arányában apasztani oly módon, hogy a szociális szempontok indokolt megóvása mellett, a közigazgatásunk szervezete és annak működése észszerűbb, fenntartása pedig olcsóbb legyen. Az új fővárosi törvény életbelépése óta szerzett tapasztalatok alapján is a székesfőváros közigazgatásának egész területén oly szervezeti változtatásokat óhajtok keresztülvinni, amelyek a közigazgatásban rendszeresebb menetet, egyszerűbb, közvetlenebb formákat és az élettel több és szervesebb kapcsolatot teremtenek. A megoldás vezérelvéül azt tekintem, hogy az igazgatás minden vonatkozásában a lehetőség szerint szabaduljon a bürokrácia hátrányaitól, mindenütt alkalmazkodjék az élet követelményeihez, egyszóval maga legyen az élet«.

A főváros polgármestere áttekinthetőséget és több célszerűséget, főleg gyorsaságot kíván belevinni az igazgatás minden ágába, ezért a rendelkezésre álló erőket úgy kívánja csoportosítani és felhasználni, hogy a közigazgatás az átfogó nagy célok megvalósításán felül minél teljesebben és minél jobban legyen képes a polgárság megszámlálhatatlan szükségleteit kielégíteni.

A főváros is belátta, hogy az erre irányuló munkálatok csak úgy válhatnak eredményessé és célravezetővé, ha azokat szakszerű és egységes vezetés irányítja, ezért az előkészítés munkálataival és a javaslatok előterjesztésével a polgármester Gallina Frigyes dr. tanácsnokot bízta meg, akit különben a belügyminiszter a közigazgatás racionalizálására helyi előadóul kijelölt.

A megbizatás kiterjedt a főváros igazgatási szervezetét megállapító és az ezzel kapcsolatos jogszabályoknak, a szervezetnek és az igazgatási szervek működésének beható vizsgálatára, valamint a szerzett tapasztalatok alapján a célbavett egyszerűsítés és a gazdaságosság érdekében bevezetendő változtatások és új eljárások tervezetének, ideértve a fennálló törvények és jogszabályok megváltoztatását, vagy új törvények, illetve jogszabályok alkotását célzó javaslatok kidolgozására is. E cél hatékonyabbá tételére a polgármester Gallina Frigyes dr.-t 1932. febr. 15-től kezdve hivatali teendőinek ellátása alól felmentette.

Még ugyanabban az évben a megbízásnak megfelelően Gallina Frigyes dr. számos javaslatot készített, amelyekből több átment a gyakorlati életbe. Így 1932. nov. 26-án kelt 212.100/1932. I. sz. rendeletével a polgármester az ügykezelés egyszerűsítését rendelte el. E rendelet a székesfővárosnál megvolt és több évtizedes multtal bíró ügyiratkezelési rendszert helyezte volna új alapokra. A közönség tájékoztatására tudakozó irodát állítottak fel 1933. év január 1-től. Megállapították a polgármesteri ügyosztályoknak és a városházán elhelyezett hivataloknak pontos munkakörét, továbbá azt is, hogy az egyes munkaköröknek kik az előadói és azoknak hivatali helyiségei hol vannak. A tudakozó irodát a polgármesteri központi segédhivatal keretében állították fel és a Központi városház kapujánál, valamint a lépcsőházakban feltűnő módon kellett ennek elhelyezéséről a nagyközönséget tájékoztatni.

A tudakozó iroda feladata lett, hogy minden ügyosztály és hivatal ügyköréről, annak változásairól, valamint minden olyan kérdésekben, amelyekben a nagyközönség a központi városházát felkeresi, az adatokat összegyüjtse s ezeknek alapján a nagyközönségnek rendelkezésére tudjon állni.

1934. január 1-től kezdve az ügyosztályokban érdeklődő felvilágosítást kérő ügyfelek számának csökkentése céljából a Központi Tudakozódó Iroda működését a polgármester kiterjesztette az iktatásra, mutatózásra, valamint a kézbesítésre is. Hogy ezt elláthassák, a Központi városházán elhelyezett hivatalok kezelő irodái minden hétköznap a hivatalos idő végefelé értesítő-

lapon kötelesek értesíteni a központi segédhivatalt mindazokról a központi polgármesteri iktatószámmal ellátott ügyiratokról, amelyeket akár a központi kézbesítőhivatal, akár pedig közvetlen kézbesítés útján az ügyosztályból — rövid úton, vagy véglegesen — eredetben elküldtek. Erre a célra minden ügyosztályi iroda Értesítőkönyvet kap, amelybe a szükséges adatokat indigó másolópapír belehelyezésével bejegyzi és a kiszakítható elsőpéldányt mindennap megküldi a központi segédhivatalnak, hogy az a kapott könyveibe bejegyezhesse. Az értesítőlapon a megfelelő rovatban azt is fel kell tüntetni, hogy az iratokat az iroda hova küldte és azt is, vajjon a kiküldés rövid úton, vagy visszavárólag, illetve véglegesen történt-e.

A racionalizálás érdekében rendeli el 1933-ban a polgármester azt is, hogy a kerületi elöljáróságok kézbesítői legkésőbb reggel 9 óráig kötelesek az elöljáróságról a központba irányított kézbesítési anyaggal a központi kézbesítő hivatalban megjelenni úgy, hogy a címzett ügyosztályok a nekik kézbesítendő postájukat legkésőbb ½10 óráig megkaphassák, viszont a kerületi kézbesítők az ügyosztályok által a központi kézbesítő hivatalhoz az előző nap hivatalos órája végéig megküldött és a délutáni órákban csoportosított postájukat ugyanakkor átvegyék. Az ügyosztályi irodák ennek a rendelkezésnek megfelelően a központi kézbesítő hivatal útján kézbesítendő ügyiratpostájukat a hivatalos órák végéig kötelesek megküldeni a központi kézbesítő hivatalnak. E rendelkezés kitünő példa arra, miképen kell megfelelő időbeosztással az ügyiratok gyors továbbítását biztosítani és felesleges fektetését elkerülni.

A sürgős ügyiratok számára ugyanekkor a polgármester rózsaszínű előadóívek készítését rendelte el. Ezeket azonban csak kivételesen, tényleg sürgős ügyeknél lehet használni, hogy ezek az aláírásoknál és intézéseknél a kevésbbé sürgős ügyektől megkülönböztethetők legyenek. Ez a rendelkezés bevezetése minden városnál indokolt, mert kiküszöböli a felesleges jelzéseket és figyelmezteti az üggyel törődő és azt kézbesítő vagy végrehajtó összes alkalmazottat a soronkívüli elintézésre. Megtörténik ugyanis, hogy az előadó csak a tervezet külsejére írja rá a »sürgős« vagy »ma« jelzést. Ezt észreveszi a kezelő és kiadó, soronkívül aláiratják, expediálják a darabot. De pl. nem továbbítja már soronkívül a kézbesítő, akihez csak a tisztázat jut s csak abban az esetben tenné azt, ha a vétívre, vagy kézbesítő ívre is rávezetnék a sürgős jelzést. Még kevésbbé teljesíti pl. a sürgős kifizetés számfejtését és foganatosítását a számvevőség és a pénztár, csak ha az ő példányukra is külön jelzik: még ma, sürgős! stb. Sokkal egyszerűbb rózsaszínpapír használata a sürgős ügyeknél s akkor mindenki, akire az ügy végrehajtásánál valami feladat hárul, tudja, hogy soronkívül kell elintézni.

A közönség érdekét szolgálják a *tájékoztató lapok* is, melyek az egyes közigazgatási ügyekben világosan reámutatnak arra, hogy a jogkereső félnek milyen iratokat s hol kell beszerezni, ügyének elintézését hol remélheti. Ilyen tájékoztató lapoknak nemcsak a tudakozó irodánál kell rendelkezésére

állni, hanem valamennyi hivatalnál is. Így a tisztviselőknek kevesebb munkaidejét vonja el a felvilágosítás, a fél pedig könnyen megértheti, mire van szüksége.

Szükség van véleményünk szerint arra is, hogy a tudakozó irodában az ügyfelek panaszát, kérését egy megbízott, megfelelően képzett tisztviselő jegyzőkönyvbe foglalja. Ezáltal az előadók sok féljárástól lesznek megkímélve és kevéssé elvonva az érdemleges munkától.

d) *A számvitel egyszerűsítése.*

A városi számvitel fejezetébe tartozó kérdéseket az alábbiakban kívánjuk csoportosítani: 1. költségvetés, 2. költségvetés végrehajtása: *a)* megrendelés, *b)* utalványozás, *c)* szoros értelemben vett számvitel (számfejtés, könyvelés, naplószigorlat) stb., *d)* pénzkezelés, *e)* pénztárvizsgálat.

1. *Költségvetés.* A költségvetést az 1927 : V. t. c., nemkülönben a 42.200/1927. B. M. r. értelmében a városok számvevőségének július hó végéig kell készíteniök úgy, hogy azt a közgyűlés október 1-ig letárgyalhassa és október 15-ig három példányban felterjeszthető legyen jóváhagyás végett a belügyminiszterhez. Budapesten a költségvetést a polgármester legkésőbb a költségvetés évét megelőző év szeptember 15-ig köteles elkészíteni és a that. bizottság közgyűlése elé terjeszteni. A székesfőváros november 15-ig terjeszti fel a költségvetést. A megyei város számvevősége a költségvetést legkésőbb július 31-ig köteles elkészíteni, a pénzügyi bizottság javaslatával ellátott költségvetési tervezetet a képviselőtestület szeptember 1-ig letárgyalja és legkésőbb szeptember 15-ig az alispánhoz négy példányban felterjeszti.

A költségvetés alakját a 42.200/1927. B. M. r. meghatározza, a városi költségvetéseket nyolc csoportra, meghatározott fejezetekre ossza, ami igen nagy előnyt jelent a költségvetés összeállításánál. Megkönnyíti az előző évekkel történő összehasonlítást, s végül lehetővé teszi a költségvetésekből, nemkülönben a költségvetési mintára szerkesztett zárószámadások adataiból összeállított olyan statisztikai kimutatások közzétételét, melyek nélkülözhetetlenek azoknak, akik a városi bevételek, kiadások alakulásával akár elméletileg, akár gyakorlatilag foglalkozni akarnak. A költségvetés, illetve zárószámadások adatainak összehasonlító kimunkálását célul tűzte ki a Székesfővárosi Statisztikai Hivatal, mely a Magyar Városok Háztartása cím alatt kiadott köteteiben évről-évre (1934 óta) feldolgozza a költségvetések (zárószámadások) csoport, fejezet, címenkénti adatait.

A 42.200/1927. B. M. rendelet által előírt beosztásnál bizonyos módosítást mégis célszerűnek találunk. Ez egyrészt abban áll, hogy a városigazgatási feladatoknak 10 csoportra való felosztása esetén a csoportbeosztást kell követni a költségvetésnek. Másrészt abban áll, hogy a költségvetések egyes tételeit (rovat, esetleg alrovat) még külön sorszámmal (tételszám) is meg kell jelölni. Igen körülményes ugyanis utalványozás alkalmával a költségvetés

csoport, fejezet, cím, rovat, alrovat számának megjelölése (pl. háztartás 1940. évi költségvetés III. cs. I. f. II. c. I. r. 2. alr. Elemi iskolák személyi vegyes kiadásai). Ehelyett minden alrovatot, illetve rovatot egymásután növekvő sorszámmal kell ellátni és sokkal egyszerűbb az utalás egy számmal ellátott (pl. 203.) rovat terhére. A tételszámokat összhangba kell hozni a 10-es számsor alapján készült városszervezési terv tételszámaival. Ezt a megjelölést a főkönyvben is keresztül kell vezetni. El lehet vele kerülni az eddigi rendszernél gyakran előforduló tévedéseket.

A törvény, illetve az idézett 42.200/1927. B. M. r. szerint a városi költségvetéseket a számvevőségek készítik. Ez nem helyes. A számvevőségnek nincs meg és nem lehet meg az a felkészültsége, ami éppen egy következő év költségelőirányzatának összeállításához szükséges. A költségvetés tükörképe annak a várospolitikának, amit a város vezetősége a következő évben folytatni kíván, ennek irányítására igazán nem a számvevőség hivatott. A rendeletet csak úgy lehet és kell is értelmezni, hogy a számvevőség a közigazgatási segédszolgálatot, vagyis a technikai összeállítást látja el, egyébként a költségvetést feltétlenül a polgármesternek, illetőleg a pénzügyi előadónak kell elkészítenie.

A költségvetést a törvényhatósági jogú városoknál a belügyminiszter (pénzügyminiszterrel egyetértve) jóváhagyja, vagy indokolt esetben és a költségvetés egyensúlyának megóvása mellett, azok egyes tételeit leszállítja, felemeli, törli, vagy a törvényes rendelkezések által a törvényhatóságra rótt kötelezettség teljesítésére szükséges kiadást a költségvetésbe felvéteti, vagy a jóváhagyást megtagadja és a törvényhatóságot új költségvetés készítésére utasítja. Új tétel felvétele ellen — a jogalap törvényessége szempontjából — a közigazgatási bírósághoz panasznak van helye. Még e garancia mellett is, az 1927 : V. t.-c. igen messzemenő jogokat biztosít a belügyminiszternek a törvényhatósági jogú városok költségvetése felett. Még a cseh bürokráciánál is a költségvetések felsőbbhatósági jóváhagyást nem igényeltek, csupán akkor, ha bizonyos pótadószázalékot meghaladtak. Nálunk pedig túlzott és igen gyakran indokolatlan gyámkodás érvényesül az önkormányzatok vagyonkezelése felett. A törvény ugyan biztosítja, hogy a belügyminiszter köteles a törvényhatóságot december 25-ig elhatározásáról értesíteni, mert ha december 31-ig a jóváhagyás nem történik meg, a törvényhatóság kiadásait a jóváhagyás bekövetkeztéig a megelőző évi jóváhagyott költségvetés keretei között foganatosíthatja. Csak ha március 31-ig nem érkezik jóváhagyás, akkor április 1-én a költségvetés jóváhagyottnak tekintendő és hatályba lép.

Az elmult években ezzel kapcsolatban roppant nehézségek merültek fel és még inkább illuzóriussá tették, de ezenkívül teljesen megnehezítették az önálló vagyonkezelésben rejlő autonómiát. A belügyminiszteri jóváhagyások — noha az előzetes tárgyalások megkezdődtek — március 31-ig úgyszólván sohasem érkeztek meg. Az előzetes tárgyalások során több kifogást tettek

az illetékes ügyosztálynál az egyes tételek ellen és kilátásba helyezték a megváltoztatást. Határozott rendelkezést azonban nem adtak, így — noha a törvény a végrehajtást biztosította — a törvényhatóságok tisztviselői nehéz helyzetben voltak. Nem akartak a minisztérium elgondolásai ellen sem cselekedni, de a költségvetést jóváhagyó és a változtatásokat kimondó leirat csak szeptember, október hónapokban érkezett le. Ez a gyakorlat teljesen törvénytelen volt és nem indokolta az sem, hogy a minisztériumi tisztviselők túl voltak halmozva apró-cseprő adminisztrációs munkával. A legutolsó években ezen a rendszeren végre segítettek, mivel új és modern gondolkozású vezető került a városi osztály élére. Ezért bevezették azt a rendszert, hogy a költségvetéseket miniszterközi bizottság tárgyalja (meg kellene szüntetni még a külön pénzügyminisztériumi tárgyalást, mert azt együtt is el lehet végezni a belügyminisztériummal) és a tárgyaláson a város vezetősége szóbelileg is megindokolja az egyes tételek fenntartását, vagy a tételek felemelésének ellenzését. Így a felsőbb elbírálás a való élettel jobban kapcsolatba került. Emellett a tárgyalások során pontos szóbeli utasítást kap a város arra, hogy milyen tételekben történik változtatás, s ennek alapján a polgármester végrehajthatja a költségvetést. Meg kell jegyeznünk, hogy a költségvetési leiratok a legutolsó években már az év első negyedében megérkeztek a városokhoz.

Még így is feleslegessé válik szerintünk a felülbírálás az 50%-os pótadó, illetve 5%-os kereseti adót felül nem haladó költségvetéseknél. Az állami hozzájárulások összegeit közölni kell az egyes városokkal és akkor nem kell olyan nehézségekkel megküzdeni egy-egy ilyen miniszterközi tárgyaláson, hogy valamelyik városvezetőség több légvédelmi összeget, vagy testnevelési hozzájárulás beállítását lesírhassa.

Budapest székesfővárosra a törvényhatósági várossal azonos szabályok irányadók.

A megyei város költségvetését az alispán felülvizsgálás után jóváhagyja, különben ugyanazok a jogai, mint a belügyminiszternek a törvényhatósági városokkal szemben. Eltérés az, hogyha a pótadókulcs 50%-ot meghalad, akkor az alispán nem hagyhatja jóvá a költségvetést, hanem fel kell terjesztenie a belügyminiszterhez. De egyébként is jogosult a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve az alispán által jóváhagyott megyei városi költségvetéseken ugyanúgy változtatni, mint a törvényhatósági jogú városokén.

Véleményünk szerint a megyei városoknak vagyoni szempontból felügyeleti hatóságaiknak nem a megyének, hanem a nagy városoknak kell lenniök, mint a szervezeti résznél már javasoltuk. Ebben az esetben is a költségvetés csak akkor kerülne jóváhagyás alá, ha a pótadó az 50%-ot, vagy a kereseti adó az 5%-ot meghaladná. Az ellenőrzés egyöntetűsége végett a költségvetések egy-egy példányát minden esetben fel kellene a belügyminiszterhez terjeszteni. Szükségesnek tartjuk azt is, hogy az egyes városok rendszeresen cseréljék ki egymásközt a költségvetéseket, melyeket a pénz-

ügyi kérdésekkel dolgozó előadók nagy haszonnal forgathatnak s a bevételek kimunkálásánál, vagy a kiadások apasztásánál az összehasonlítások nélkülözhetetlenek.

A költségvetések előállítását leggazdaságosabban az egyes városokban már bevezetett Rotaprint — sokszorosító — gépen végzik. Egy költségvetés előállítása a nyomdai cca. 5000—6000 P-ős ár helyett 2000—3000 P (ez az összeg cca. 300—400 oldalra, 400—500 példány számára van kiszámítva).

2. *A költségvetés végrehajtása.* A költségvetést a polgármester hajtja végre s a költségvetésben megállapított keretek pontos megtartásáért a polgármester, a számvevőség főnökével együtt személyesen felelős. Azelőtt a legtöbb városnál igen gyakori volt a költségvetési hitelek túllépése, pedig nem volt tudatos túllépés, hanem nem állott megfelelő ellenőrzőlap sem az előadók, sem a számvevőség rendelkezésére, amelyből megállapítható lett volna azonnal, hogy az egyes rovatokon a költségvetési hitelekből mennyi lett felhasználva. A számvevőségek legfeljebb a főkönyvből láthatták, hogy a rovaton mennyi tényleges kiadás merült fel, már foganatosított, de még le nem szállított megrendelések azonban nem tűntek ki, s ez sokszor hitelt túllépést eredményezett. Már a vármegyei számvevőségek szolgálatára vonatkozó 12.200/1902 B. M. és 3600/1901 sz. P. M. utasítás 38. §-a előírja az utalványozott összegek nyilvántartását, ez azonban a városi számvevőségi szolgálatban még ma is alig érvényesül. Az utasítás azonban egész feleslegesen a számvevőség által az ügyiratra is rájegyezteti, hogy mennyi a hitel és mennyi marad az utalványozás után. Erre nincs szükség. A számvevőség a gazdasági hivatalok, vagy egyes ügyosztályok által kiállított megrendelési lapokra feljegyzi, hogy van-e hitel vagy nincs és ez elég.[1]) Ugyancsak, az utalványrendeletek közigazgatási számfejtése alkalmával megtörténik annak feljegyzése, hogy áll-e megfelelő hitel a kérdéses rovaton rendelkezésre.

Ennek megállapítására azonban szükség van ú. n. hitelnyilvántartásra. A hitelek nyilvántartására kartotéklapok szolgálnak. Tulajdonképen csak a kiadási hitelekről kell nyilvántartást vezetni, mert ha a bevételi hitelek állására szükség van, meg lehet a főkönyvből állapítani. A kartotékokat minden egyes tételről (tehát rovatról, — ahol van — alrovatról) külön kell kiállítani. A hitelnyilvántartásba fel kell jegyezni: a költségvetési tétel (sorszámot, a költségvetési hitel összegét, a hitel esetleges módosítását (hitel zárolását, póthitel útján felemelését vagy hitelátruházást), a tétel megnevezését (pl. iparostanonciskolai helyiségfenntartás), valamint azt is, hogy az egyes ügyosztályvezetők (előadók) között felosztott hitelekből a polgármester rendelkezése értelmében ki jogosult az utalványozásra. Megfelelő rovatot kell nyitni a hitel részletezésére (pl. fűtésre .....P, világításra ....., tisztogatásra .....P).

Ezután következik a hitelek felhasználásának feljegyzése. A vízszintes sorokba fel kell jegyezni az egyes utalványrendeletet, vagy előzetes feljegyzés

[1]) A megrendelésről lásd az anyagbeszerzésre vonatkozó címet.

végett bemutatott megrendeléseket. A függőleges beosztásnak megfelelően az 1. rovat a megrendelés vagy határozat számának feljegyzésére, a 2. rovat a szállító nevének és a lekötött hitel céljának, a 3. rovat a szállított anyagok, végzett munka megnevezésének, a 4. rovat az érvényesítés idejének feljegyzésére szolgál. Az 5. rovat még 3, esetleg 4 függőleges alrovatra van felosztva. Ez szolgál a hitelt terhelő tételek feljegyzésére. Olyan hiteleknél, ahol a költségvetésben részletezés van (pl. az említett helyiség fenntartási hitelnél fűtés, világítás, tisztogatás, mindegyikre vonatkozó tételek külön függőleges alrovatba jönnek, hogy az előirányzat és a felhasználás alakulása azonnal áttekinthető legyen.

A nem a költségvetésben előirányzott hitelekről, hanem nagyobb munkára vonatkozó hitelekről (létesítményekről, nagyobb és nem egyszerre történő és kifizetendő szállításokról) külön nyilvántartást kell vezetni. Ez a nyilvántartás szintén kartotéklapokon történik, de az előbbitől abban különbözik, hogy míg a költségvetési hitelek nyilvántartása egy naptári évre szól, addig ez utóbbi nyilvántartás csak a munka, szállítás lebonyolításáig érvényes. (Az lehet egy-két hónap, de lehet több év is.) Ez utóbbi nyilvántartáson feljegyzésre kerül az engedélyező polgármesteri határozat száma, a leszámolás határideje, a számadási ág vagy rovat, melynek terhére az elszámolás történik, a szállítás vagy munka rövid megjelölése, az engedélyezett hitel (esetleg póthitel) összege. E feljegyzéseket követő rovatok függélyes hasábjai tartalmazzák a megrendelések számát, a szállítónak vagy a végzett munkának megnevezését, a kiadás jogcímét, az érvényesítés idejét, a felhasznált hitelt és esetleg jegyzet rovatot. A kartoték végén feljegyzendő, hogy a leszámolás mikor érkezett a számvevőséghez s mikor lett a polgármesterhez beterjesztve, végül mikor történt a polgármester részéről a végső jóváhagyás. A hitelnyilvántartásból megnyugtathatólag ellenőrizhető, hogy mennyi hitel áll rendelkezésre s a nyilvántartás vezetése nem jelent komoly munkatöbbletet.

A számvevőség államosítása folytán több olyan rendelkezést hoztak be, amely egyáltalán nem felel meg a mai idők követelményeinek, mert felesleges munkatöbbletet s az ügyek késlekedését okozzák. Ilyen az a rendelkezés, hogy az előadóknak havonkint kimutatásokat kell készíteni a következő hónapokban előreláthatólag minden egyes rovaton felhasználásra kerülő hitelről. Ez a kimutatás szükséges lehet a miniszteriális közigazgatásban s olyan helyen, ahol nem egy épületben, de sokszor nem is egy városban rendelkezik a hatóság a költségvetésben megállapított hitelek felett. Nincs azonban semmi értelme a városi közigazgatásban. Az előadó vagy lelkiismeretes munkát végez s akkor ez igen nagy munkatöbbletet jelent. Ha pedig nem végez lelkiismeretes munkát, akkor a számvevőség a kimutatásokat nem tudja használni. Viszont a következő havi hiteleknek megállapítására különösebb szükség a városigazgatásban nincs. Az ipari jellegű városokban ugyanis a havi bevételben nagyobb eltolódások kevéssé vannak, viszont a kiadások

is nem szoktak egy-egy hónapban annyira felugrani, hogy a városnak nem állna megfelelő készpénz rendelkezésére. Más ugyan a helyzet a mezőgazdasági jellegű városoknál, ahol a bevételek főképen ősszel jelentkeznek. Még ebben az esetben sincs azonban szükség ilyen kimutatásra, mert a mezőgazdasági városok a bevételek alakulását nem ebből a kimutatásból tudják, viszont rövidlejáratú s még abban az évben visszafizetendő kölcsönök útján gondoskodni tudnak arról, hogy a fizetésekben fennakadás ne álljon elő. De ha a pénzkészletnél nehézség jelentkezik, a polgármester elrendelheti, hogy minden nagyobbösszegű utalványozást neki, vagy a pénzügyi előadónak hozzájárulás végett bemutassanak s az utalványozás csak hozzájárulásukkal adható ki. Ez által biztosítható lesz, hogy a kiadások a bevételeknek megfelelően egyenletesebben történjenek s ne állítsák a pénztárt hiány elé.

Másik, véleményünk szerint felesleges intézkedés az, hogy a nem rövidutas utalványozás esetében az utalványrendeletet nemcsak közigazgatási számfejtés végett kell a számvevőségnél benyujtani, hanem a kiadás és aláírás után még külön a számvevőség főnökének ellenjegyzés végett bemutatni. Általában elegendő lenne a közigazgatási számfejtés, mert az utalványrendeletet a számvevőség főnöke a rendes számvevőségi postával naponkint ugyis megkapja kifizetés előtt s a számvevőségi tisztviselőtől is meg lehet kívánni, hogy kellő felelősséggel és judiciummal rendelkezzék annak megbírálásánál, amit a közigazgatási számfejtéssel neki ellátni és ellenőrizni kell. A főnöknek véleményünk szerint előzetesen csak akkor kell az utalványrendelet tervezetet bemutatni, amikor az érvényesítő tisztviselőnek valami kételye van, vagy nincs megfelelő hitel. Amennyiben pedig a jövőben is ragaszkodnának a főnöki funkció eredményessége érdekében ahhoz, hogy az utalványrendeleteket a főnök ellenjegyezze, az ellenjegyzés a tervezeten, illetve a tervezettel együtt készülő tisztázaton a közigazgatási számfejtéssel egyidejűleg történjék.

A vármegyei számvevőségekre vonatkozó utasítás azt is előírja, hogy a számvevőségek lehetőleg a tervezeteket is maguk készítsék s általában a közigazgatási segédszolgálatnál, ahol a számvevőségi munka a közigazgatási munkával szemben túlsúlyban van, az elintézési tervezetet is ők készítsék. Sajnos, a városi számvitelnél ez a nagyon egészséges rendelkezés egyáltalán nem érvényesül, pedig igen sok egyszerűsítést jelentene. Főképen akkor, ha — mint dolgozatunkban többször kifejtjük — az elintézési tervezet, akár blankettán, akár gyorsírásban diktálva és innen gépbe áttéve a tisztázattal egyszerre készül. Ez az utalványrendeleteknél minden alkalommal meg is történhetik. Ekkor pedig semmi jelentősége nincs annak, hogy a közigazgatási számfejtés után az elintézési tervezet az előadóhoz visszakerüljön, innen az utalványozásra jogosított ügyosztályvezetőhöz aláírásra, majd ezután ismét a főnökhöz ellenjegyzésre. Sok városban a pénzügyi vezetés egysége érdekében azt is elrendelik, hogy az utalványrendeleteket a pénzügyi tanácsnok

(előadó) is lássa kibocsátásuk előtt s hozzájárulását rávezesse. El lehet gondolni, hogy ennyi küldözgetés, még ha rövidúton történik is, mennyire hátráltatja a gyors elintézést.

Az utalványozás igen gyakori és lényeges aktusa a városi közigazgatásnak. A városoknál, mint már említettük, a gazdálkodás nagyon fontos feladatkört képez és sokszor majorizálja a közigazgatási feladatokat is. Ennek megfelelően az utalványozás sokkal gyakoribb, mint a közigazgatás más ágazataiban. Éppen ezért fokozott mértékben kell ügyelni arra, hogy az utalványozás a városoknál minél egyszerűbb lehessen, anélkül, hogy elhanyagolnók a gazdálkodás megfelelő és hatékony ellenőrzését. Az ellenőrzésnek elhanyagolása ugyanis a visszaélések melegágya lehet s ellenkező eredményt érne el, mint amit az egyszerűsítéssel célozni szeretnénk.

A rendes utalványozás határozattal történik. A tervezetet, egyúttal tisztázatot vagy az előadó, vagy az előadó utasítására a számvevőség készítheti el, egyúttal közigazgatási számfejtéssel ellátja. Innen rövid úton visszakerül az előadóhoz, aki utalványozási joggal felruházott ügyosztályvezetővel (polgármesterrel v. helyettesével) kiadatja és aláíratja. Innen az előadói könyvön keresztül történő kivezetés után a kiadóhivatalba kerül. A kiadó a konceptust expediálási bélyegző rányomása után irattárba adja, a tisztázatot az utalványosnak, 2 példányban pedig a számvevőséghez expediálja. A számvevőségnél rendszerint iktatják az utalványrendeleteket, pedig egészen felesleges. A főnök kiosztja, megtörténik a pénztári számfejtés, a pénztárnál a naplózás, a kifizetés, majd a könyvelés. Az utalványrendelet és nyugta pénztári okmányként a naplók mellett marad.

Sokkal egyszerűbb az ú. n. *rövidutas* utalványozás, melyet igen helyesen a számvevőségek vármegyei szolgálatáról szóló, már említett utasítás 36. §-a is említ. E rendelkezés szerint az alispán rövidített alakban is adhat ki meghagyást bevétel vagy kiadás foganatosítására. »Ily esetben a meghagyás alapjául szolgáló iromány, melyből a kérdéses bevételre vagy kiadásra vonatkozó lényeges adatok kivehetők, »bevételezendő, illetőleg »kifizetendő« záradékkal látja el, a záradékot keltezi és aláírja. E meghagyásokat a számvevőség szintén ellenjegyzi és az előírási adatokat azokon feltünteti.«

A városokban nem mindenütt ismerik a rövidutas utalványozást, pedig a gazdálkodást kitűnően egyszerűsíti és gyorsítja. A javasolt rendszer a következő: Az utalványozandó számlákat utalványrendelet helyett a számvevőség összegyüjti és hetenkint kétszer, egy úgynevezett utalványkönyvbe bevezeti. Az utalványkönyv hasábbeosztása a következő: 1. utalványszám (Év elején kezdődik 1-től folytatódó sorszám szerint), 2. az utalványos neve, 3. az utalványozás jogcíme (röviden), 4. összeg, 5. számadási ágazat megjelölése, melynek terhére az utalványozás történt (rövidítve, pl. házt. 78. r.) s végül 6. a pénztári számfejtést végző tisztviselőnek az átvételt elismerő aláírása. (L. az 1. számú mintán »Utalványkönyv«-et.)

A számlák a megrendelő hivatalok útján kerülnek átvétel vagy szállítás igazolásával ellátva és a megrendelési lappal együtt a számvevőséghez. Itt még aznap, vagy legkésőbb másnap közigazgatási számfejtéssel ellátják, s ráütik a következő szövegű bélyegzőt:

...../19.....utlv. sz

E számla.....P....f, azaz.....P....f összegét

.....részére a számvevőség által érvényesített számadási ágazat rovatainak terhére utalványozom, a szabályszerű nyugta ellenében való kifizetésre a város pénztárát utasítom.

.....19....év.....hó....n.

.....

utalványozó szerv«.
(polgármester, v. hely.)

A számvevőségi főnök ellenjegyzése minden számlán szükségtelen, mert így is átnézi az utalványkönyvet és az egész egy alkalommal kiutalt 50—100 számlát elégséges egyszer az utalványkönyvben ellenjegyezni. (A vármegyei ügyviteli szabályzat ugyan előírja, de elengedhető lenne.)

Ha az összes számla belekerül az utalványkönyvbe, a számvevőség az utalványkönyvet lezárja. Ez annyit jelent, hogy a felsorolt számlák végösszegét összeadja s a következő záradékot vezeti rá:

»Ez utalványkönyvbe.....számtól — .....számig felsorolt számlák összege

.....P....f, azaz.....P....fillér. Számszerűleg helyes.

Az érvényesített számadási ágazatok rovatainak terhére utalványozható.

.....19....év.....hó....n.

P. H.

....

érvényesítő. számvevőségi főnök.«

Az így záradékolt utalványkönyv a számlákkal együtt a polgármesterhez kerül rövidúton. A polgármester (helyettese) a számlákat a rajtuk alkalmazott s kitöltött utalványszöveg aláírásával utalványozza. Az utalványozás megtörténtét az utalványkönyvbe a számvevőségi záradék alatt a következőképen igazolja:

»A.....sz.-tól.....sz.-ig felsorolt számlák összegét tételenkint átutalványoztam.

.....19...év..... hó....nap.

.....

polgármester.«

Az utalványozás megtörténte után ismét rövidúton a könyv e számlákkal a számvevőségi főnökhöz kerül, aki ekkor ellenjegyzi az utalványrendeleteket (ez el is lenne hagyható), majd az utalványozott számlákat az utalványkönyvből a pénztári számfejtést végző tisztviselő átvételt igazoló aláírás mellett átveszi, a megfelelő főkönyvben előírja és megfelelő csoportosításban őrzi, míg az utalványos követelésének kifizetése végett jelentkezik. Ekkor elvégzi a pénztári számfejtést s az utalványost a pénztárhoz utasítja.

Ezt a rendszert nemcsak a megrendeléseknél lehet követni, hanem pl. segélyek és egyéb egyszeri juttatások vagy szóbeli (vendéglátás stb.) megrendelések alapján végzett munkák, szállításoknál is lehet alkalmazni, Ilyenkor a megrendelésre jogosult szerv a szállító vagy utalványos által benyujtott számlát ezzel a záradékkal látja el. »A megrendelést, szállítást igazolom a....r. terhére« (v. Igazolom a....r. terhére). S a számla így kerül külön utalványrendelet elkészítése nélkül le a számvevőséghez és közigazgatási számfejtés után utalványkönyvbe. Ilyenkor azonban előbb természetesen rövidúton meg kell győződni, hogy megfelelő hitel rendelkezésére áll-e. Soronkívüli utalványozás esetén ajánlható a 3. számú mintán bemutatott blanketta felhasználása is, melyet a számvevőség tölt ki.

A fizetési előlegek utalványozása is egyszerűsített alakban történhetik. A kérelmező pár sorban megjelöli, hogy milyen összeget (egy- vagy indokolt esetben kéthavi fizetési előleget) kér. Ő maga leviszi a számvevőséghez, ott rávezetik, van-e előlege vagy letiltása s ennek megfelelően az előadó vagy már a számvevőség elkészítheti az utalványozási tervezetet a már kész blanketta kitöltésével. (A blanketta szövege lehet:..... részére.....P, azaz.....P előleget utalványozok az átfutó kiadások terhére 194... év.....hó 1-től kezdődő hathavi egyenlő részletben történő levonás kikötése mellett. Kelet, aláírás.)

Az utalványrendeletek kellékeit a városokra vonatkozóan nem írja elő a jogszabály. Általában az egész számvitelben érvényes a számvevőség államosításával kapcsolatban kibocsátott 100.900/1938. B. M. rendelet. E rendelet 7. §. (1) bekezdése mondja ki, hogy »a városok pénzkezelésére általában az állami számvitelre és pénzkezelésre vonatkozó jogszabályok az irányadók.« A számvevőségi főnök köteles arról gondoskodni, hogy a városi pénzkezelés és számvitel az állami számviteli elveknek megfelelő legyen és ha a város számvitele az állami számvitel elveivel, illetve jogszabályaival nem ellentétesek, a kiadandó részletes utasításig érvényben maradhatnak. Az ilyen részletes utasítások többnyire évtizedekig váratnak magukra.

Az utalványrendelet kellékeit az állami számvitelről szóló 1897: XX. t.-c. végrehajtási utasításának (5110/1899. M. E. rendelet) 83. §-a határozza meg. E szerint az utalványrendeletben világosan kiteendő: 1. a kibocsátó hatóság címe, 2. a folyó ügyszám és keltezés, 3. a kezelőhivatal, a pénztár neve, melyhez a rendelet szól, 4. a költségvetési év, melynek terhére és javára

3. sz. Minta.

Kiadás. Naplótétel: .....

Kezelési ágazat: .....

Érvényes összeg: P f

azaz .....

P f

Levonások:

0·6% nyugtabély.-ill. bély. j. t. sz. P f
óvadék ..... t. sz. a. „ „
adó ..... t. sz. a. „ „
OTI ..... k. let. t. sz. a. „ „
engedmény: ..... jav. „ „
„ „
„ „

összes levonás: P f

kifizetendő: P f

azaz .....

P f

....., 194.. évi ..... hó .. n.

M. kir. Belügyminiszter alá rendelt városi számvevőség, ...

Kifizette: .....

szabad kir. város főpénztára.

ellenőr főpénztáros

A postakönyv ..... t. sz. alatt elküldetett.

....., 194.. év ..... hó .. n.

Elszámolást lásd a ..... számú postatakarékpénztári kivonatban.

....., 194.. év ..... hó .. n.

pénztári ellenőr

KÖNYVELTETETT:

..... lap

..... tétel alatt.

..... 194.. év ..... hó .. n.

M. kir. belügyminiszter alá rendelt városi számvevőség, ...

...../194..... számv. szám.

Érvényesíttetett az 194..... évi .....

..... költségvetés terhére.

Alap	Csop.	Fej.	Cím	Rov.	P	f	Alaponkint P	f
				Összesen:				

Hitelnyilvántartásban feljegyeztetett ..... t. a.

A számvevőség az utalványrendelet tervezetét azzal mutatja be, hogy a követelésre elrendelt letiltás vagy engedményezés a számvevőséggel nem közöltetett, ilyen a számvevőségnél előjegyezve nincsen, a követelésre előleg nem utalványoztatott.

....., 194.. év ..... hó .. n.

..... **szab. kir. város polgármestere.**

Rövidúti utalvány.

Fizessen a ..... **pénztár**

..... **részére**

postatakarékpénztár útján csekkfiz. utalvánnyal szabályszerű bélyeges, bélyegtelen elismervénye, nyugtája ellenében

P f, azaz .....

..... pengő ..... fillér

készpénzt .....

címen és tegye kiadásba a pénztári naplóban.

Külön rendelkezések:

Levonandók: nyugtabélyegilleték .. P f
jótállási biztosíték ..... P f
..... %-os pénztári engedmény .. P f
adóhátralék ..... P f
O. T. I. járulék hátralék ..... P f
/..... pm. szám alatt tudomásulvett engedményezés, letiltás alapján ..... P f
javára

Adó, O. T. I. igazolandó!

Feljegyeztetett a számadási főkönyv .....

..... lapján ..... t. a.

....., 194.. év ..... hó .. n.

főjegyző

számv. főnök. polgármester.

az elszámolás eszközlendő, 5. a költségvetési törvény osztálya, fejezete, címe és rovata, mely alá az utalványozás esik, vagy a számadás áll, 6. a pénztárnapló, melybe az utalványozás számbaveendő, 7. a pénz felvételére jogosult, vagy befizető fél, 8. fizetési jogcíme, 9. az a körülmény, hogy a fizetés ismétlődő-e, vagy egyszersmindenkorra szól, 10. a fizetés egyéb felvételei, 11. a fizetendő összeg számokkal és betűkkel, 12. a pénz vagy értéknek tüzetes megjelölése, melyben a fizetés teljesítendő, 13. a fizetésnél netalán követendő különös elővigyázati és a fél által beadandó igazolási okmányok.

A vármegyei számvitelről szóló utasítás 35. §-a az utalványrendelet kellékeként az alap vagy számadási ág megjelölésén kívül a költségvetési rovatot, jogcímet, a tárgy nemét és értékét, összeget, a fél nevét és esetleges egyéb feltételeket megjelölni is rendeli. E feltételek fenntarthatók a városoknál is, a már említett főleg technikai egyszerűsítések keresztülvezetésével.

Még egy körülményre kell felhívnom a figyelmet. Helytelen, ha a számvevőség a polgármesteri előadóval vagy viszont írásban levelezgetnek, főképen, ha még a levelezést iktatják is. Írásba csak olyan tényt vagy véleményt kell lefektetni, amelyeknek megörökítésére közérdekből, vagy egyesek jogos magánérdekéből szükség van. Azt, hogy hiányzik a leltári feljegyzés, vagy 6 filléres okmánybélyeg, vagy az átvétel igazolása, nem kell leírni. Azért van a távbeszélő, hogy felhívják az előadó figyelmét, vagy a bélyeg pótlására a felet felhívják. Semmiesetre sem szabad aktát csinálni az utalványozás előkészítéséből.

Könyvelés. Az állami s így a városi számvitelben az úgynevezett kamerális könyvelés folyik. Megfontolható lenne, hogy a nagy és nehézkes könyvek helyett nem volna-e célszerűbb a kartotékon való könyvelés. Különösen pl. a segédkönyvek vezetése helyett kellene kartotékrendszert bevezetni. Az illetményfőkönyvek, bérfőkönyvek helyett sokkal egyszerűbb volna a kartotékon való könyvelés. A könyvek vagy kartotékcsoportok kezelésénél irányadó, hogy minden számadási ágazatról külön könyvet, kartotékcsoportot kell vezetni. Így külön könyve van a háztartásnak, létesítménynek, átfutókezelésnek, közigazgatási letétnek, kórháznak, alapoknak és alapítványoknak stb. A főkönyveken kívül az egyes rovatokra (pl. személyi rovatok, bérek stb.) történő befizetések vagy kifizetések gyakorisága esetében segédkönyveket vagy kartotékcsoportot is kell használni.

A vagyonváltozások feljegyzését a főkönyvben, segédkönyvben (kartotékokon) a számvevőség napló alapján eszközli. A naplók a tényleges vagyonváltozások idősorrendben való feljegyzésére szolgálnak. A vagyonban bekövetkezendő változások minéműségét tekintve, e naplók különfélék lehetnek (a pénz-, értékpapír-, értéktárgy-, terményanyag- stb. napló). A pénznaplóban számolják el mindazokat a vagyonváltozásokat, melyek készpénzben,

értékpapírban vagy drágaságban történnek. A vagyonváltozások több számadási ágban fordulnak elő, s ennek megfelelően ezekről külön naplót vezetnek. Általános szabály az, hogy a naplók száma megegyezzék a könyvek számával. Ez a legcélszerűbb. Felesleges több naplót vezetni, viszont több ágazatra vonatkozó vagyonváltozásoknak egy naplóban való összevonása a könyvelést és az áttekinthetőséget nehezíti. A főkönyvnek a rendes naplók, a segédkönyvnek alnaplók felelnek meg. A naplót a városi számvitelben is át kell fűzni és hitelesíteni, vagyis feltüntetni, hogy hány számozott oldalt tartalmaz. Fel kell tüntetni azt is, hogy mely számadási ág kezelését, mely időszakra tartalmazza. A naplókat általában havonkint szokták kiadni, kivéve a kevés tételt tartalmazó naplókat, amelyek egy egész számadási évre is vonatkozhatnak. A naplótételszám azonban év elején kezdődik és ha minden hónapban új naplóba vezetik is a tételeket, a sorszám egész éven át folytatódik, A naplóban fel kell jegyezni a felelős számadók nevét is, akik a pénzkezeléssel és a számadások vezetésével vannak megbízva.

Naplószigorlat. A naplók mellékleteit képezik a pénztári okmányok. A pénztári okmányok az utalványrendeletek, vagy utalványozással ellátott számlák és megrendelőlapok. Minden egyes naplótétel mellett meg kell lenni a pénztári okmánynak. Másképen nem lenne érdemleges az ellenőrzés. A számvevőség vizsgálja meg lehetőleg a következő hónapban az előző havi számadásokat. A vizsgálat elsősorban alaki és arra terjed ki, hogy a számadásokat a számadók sajátkezűleg aláírták-e. Azután arra terjed ki, hogy a pénztári napló kezdőleges pénztármaradványa megegyezik-e a multhavi végmaradvánnyal. Azt is vizsgálni kell, hogy az egyes naplók közötti átszámolások megtörténtek-e? A számadások szigorlatát teljesítő tisztviselőnek ismerni kell a számadás tárgyát képező kezelést (üzemet is), az erre vonatkozó szabályrendeleteket, a szervezeti, számviteli és ellenőrzési utasításokat, díj- és árjegyzékeket stb.

Az érdemleges vizsgálat 1. arra irányul, hogy az egyes tételek jogossága az utalványozási rendeletekkel (jegyzőkönyvekkel, számlákkal, szerződésekkel) és valódisága nyugtákkal (esetleges ellennyugtákkal) minden irányban igazolva van-e, s azok számszerint helyesek-e? 2. a pénztári számfejtésnél a szabályokat betartották-e, 3. az állandó illetményeknél adók, letiltások stb. levonásba kerültek-e, 4. a hátralékok behajtására a szükséges intézkedéseket megtették-e, késedelmi kamatokat felszámították-e, 5. leltári tárgyak beszerzésénél meg kell győződni arról is, hogy a beszerzett tárgyakat (anyagokat) az illető leltárba felvették-e. (V. ö. Thegze—Gerber Ferenc: A magyar állam, a törvényhatóságok és községek számvitele. Budapest, 1937. 133. l.)

A városoknál a naplószigorlatokat általában nem veszik sok helyütt olyan komolyan, ahogyan azt kellene, és nem fordítják reájuk a megfelelő gondot. Már pedig a helyes számadásszigorlat véleményünk szerint az ellenőrzésnek leghatékonyabb eszköze, amely a visszaéléseket megszünteti.

A számadásszigorlatokat természetesen nem szabad gépiesen, hanem gondolkodva végezni s ebben az esetben nagyon könnyen meg lehet akadályozni minden visszaélési alkalmat.

Általában a számvitelnél kell az alakszerűségeket a legszigorúbban betartani, viszont ezeket az alakszerűségeket le lehet egyszerűsíteni. Az utalványozásnál minél egyszerűbb alakszerűségek között kell eljárni, viszont az ellenőrzésnél gyorsan és alaposan kell a naplóbírálatokat végezni. Szükséges az is, hogy a számvevőségi tisztviselői kar beosztása és munkaköre célszerű legyen. Minden tisztviselő a munkakörébe vonatkozó számadási szigorlatokat végezze, csak így tudja kellő ismeretek mellett a legbehatóbb vizsgálatot folytatni. A számvevőség főnökének gondoskodni kell arról, hogy a tisztviselő az anyagi és eljárási jogszabályokkal teljesen tisztában legyen és ezeket rendelkezésére kell bocsátani.

A törekvés mindig az legyen, hogy az érintetlenség, a legtisztább szellemű gazdasági ügyvitel megvalósuljon, a számadások legpontosabb vezetése mellett, viszont a gazdálkodó kezét nem szabad felesleges akadékoskodással megkötni. Az élethez való gyors alkalmazkodás sokkal jobban szolgálja a közérdeket, mint a gazdálkodás vezetésében bizonyos túlzott alakiságok mindenekfelett való betartása. Ez alatt értem a költségvetési hiteleknek a legaprólékosabb részletekig menő kidolgozását s a számvevőségnek ehhez körömszakadtáig való ragaszkodását. Bár a költségvetések összeállításánál szükséges a reális költségvetési hiteleknek aprólékos indokolása, ennek ellenére egy-egy rovaton belül a hiteleknek csak az indokolt célra való felhasználása és a felvett hitel egy részére esetleges felszabadulása esetén a rovat (tétel) címének megfelelő, de az indokolásban fel nem sorolt célra való felhasználását véleményünk szerint nem szabad meggátolni akkor, ha hitel a rovaton rendelkezésre áll. A rendeletre való utalványozás, vagyis az utalványozásnak rendeletre való feljegyzése mindenképen elkerülendő és csak a legritkább esetben szabad használni. A pótköltségvetést nem lehet évenkint többször is összeállítani, pedig manapság az élet annyira változik, hogy a jelenlegi jogszabályok mellett már előző év szeptemberében összeállított költségvetés tételeinél a következő évben itt-ott természetesen felmerülnek más szükségletek is, aminek elbírálását a gazdálkodó polgármester felelősségére kell bízni. A felelősségvállalást csak úgy lehet megvalósítani, ha azt lehetővé is teszik. És semmiesetre nem teszi lehetővé, ha ilyenkor a számvevőség megtagadja az utalványrendelet érvényesítését.

Rendeletre utalványozás. Amikor megfelelő költségvetési hitel nem áll rendelkezésre, az utalványrendeletet a számvevőség nem érvényesíti. Ilyenkor a polgármesternek döntenie kell afelett, hogy az utalványozást fenntartja-e vagy sem. Ha a közérdek és a város érdeke indokolja, fenntartja, de ilyenkor utasítja a számvevőséget, hogy az utalványozást *rendeletre* jegyezze fel.

Az utalványozásnak rendeletre való feljegyzését azelőtt a számvevőség főnöke időnkint a közgyűlésnek jelentette, most azonban minden egyes

esetről jelentést kell tennie a belügyminiszterhez. Megtörténik, hogy naponkint — különösen év végén — több rendeletre való utalványozás is történik. A számvevőségi főnök egyszerüsíteni akarván, jelenti a belügyminiszternek, hogy a polgármester a költségvetés ilyen és ilyen rovatain ennyi-ennyi P-t rendeletre utalványozott. A belügyminisztérium visszaküldi a város polgármesterének a számvevőségi főnök bejelentését jelentéstétel végett. Az első irracionális jelenség az, hogy minden rovat más előadóhoz tartozik, egy ügyiratot pedig nehéz szétszedni, vagy előadóról előadóra adni. Sokkal egyszerűbb lenne, ha a számvevőségi főnök blankettákon minden rovatra vonatkozóan külön jelentene. A másik nehézség pedig az, hogy a jelentés legtöbbször teljesen felesleges és csak nagy munkatöbbletet jelent. Miből állhat elő pl. hiteltúllépés? Gyakran, mint a közelmultban is megtörtént, az összes katonai rovatokon a hitelek a városokban kifogytak. Ilyenkor minden egyes túllépésről, ami úgyszolván naponként előfordult, ahányszor csak katonák szállottak be, külön-külön felterjesztésben kellett jelentést tenni a belügyminiszternek. Vagy emelkedtek a munkabérek, behozták a családi bért. Ennek megfelelően a költségvetés rovatai éppen a törvényes rendelkezéseknek megfelelően elégtelennek bizonyultak. Minek ilyen esetekben jelenteni. Ez már igazán felesleges aktaszaporítás és a kormányhatóságnak semmmiesetre sem lehet a hivatása ennek megkívánása. Ilyen esetekben a XX. század szociális államának tágabb hatáskört kell a gazdálkodásban a városok polgármesterének adni és az ellenőrzést kell nagyon alaposan és szigorúan venni. Az ellenőrzésnek pedig a zárszámadás és a szigorlatok kapcsán kell megjelentkezni, nem pedig a katonai, vagy eféle kiadásokról, vagy 1—2 pengős hiteltúllépésekről oldalas jelentések bekívánásában.

Pénzkezelés. Az állami pénztárakban ma már pénzt általában nem kezelnek. Az állami pénzkezelést a postatakarékpénztár látja el. A városoknál még ma is vannak pénztárak, amelyek a bevételeket és kiadásokat teljesítik, csupán a felesleget szállítják be mindig a postatakarékpénztárba és a postatakarékpénztár a bevételek kezelésénél csak mint kisegítő működik. Meg kellene tehát vizsgálni, hogy az eredményes gazdálkodás szempontjából érdemes-e fenntartani a városok külön pénzkezelését, nem volna-e gazdaságosabb megszüntetni és az egész pénzkezelést a postatakarékpénztárra bízni? Ennek vizsgálata külön tanulmányt igényel és a részletes kidolgozás nem tartozhat e munka keretébe. Irányadó szempontul szolgáljon az, hogy a városi pénztáraknál jól ismerjük régebben különösen adónegyedkor, a hónap 15-ik napja körüli torlódást (15-e után ugyanis már kamatot számítanak), ami újabban minden hónap közepén megismétlődik. Ilyenkor a türelmetlen várakozók nem éppen épületes szavakkal illetik a városi hatóságot. Nagyobb munkatorlódása van ezenkívül a városi pénztárnak a hó 1.-e körül, az illetmények, nyugdíjak és egyéb 1-én esedékes járandóságok kifizetésénél. Gondoljunk viszont arra, hogy pl. a helypénzeket, fogyasztási adókat többnyire a helyszínen kell beszedni, a postatakarékpénztári befizetőlap átnyujtása komolytalan lenne. Ehhez tehát

szükség van a városi pénztárak fenntartására, bár a rendes adóbefizetést át lehetne hárítani a postatakarékpénztárra, nagyobb mértékben, mint ahogy jelenleg ellátja.

A kiadások teljesítésénél pedig a városi pénztár feltétlenül előnyösebb és gyorsabb. A számfejtés után a városi pénztár azonnal teljesíti a kifizetést, míg az utalvány kitöltése után ez a postatakarékpénztárnál egy-két nap késedelmet szenved, ami nem szolgálja a felek érdekeit. Mindig azt kell figyelembe venni, hogy a városoknak közvetlen kapcsolatuk van a mindennapi élettel és úgy kell berendezkedniök, hogy a polgárságnak az életviszonyait minél könnyebbé és elviselhetőbbé tegyék. Ebből a szempontból a jelenlegi rendszer megfelel. Ha pedig a városi pénztárakat megszüntetnénk, ezt csak részben lehetne s így a 2—3 pénztári tisztviselő illetménye nem jelentene érdemleges megtakarítást annál is inkább, mert ugyanakkor a postai alkalmazottak létszámát körülbelül ugyanilyen fővel emelni kellene, amellett pedig ez a változás a gyorsaság rovására menne.

Pénztárvizsgálat. A pénztárak helyszíni ellenőrzése a polgármester feladata, aki ezt önkormányzati laikus szervek és a számvevőség bevonásával eszközli. A pénztárvizsgálat lehet általános vagy részleges. Általános pénztárvizsgálatot évenkint váratlanul legalább kétszer ajánlatos tartani, de mindannyiszor kell, mikor a kezelés gyanuja fennforog. Pénztárvizsgálatot szoktak akkor is tartani, mikor a felelős számadók személyében változás történik, valamint ha véletlen események folytán (tűzvész, betörés stb.) a pénztár állaga megkárosult. Részleges pénztárvizsgálatot ajánlatos legalább negyedévenkint tartani, valamint akkor, ha a felelős számadók szabadságra távoznak, vagy helyettesítésük válik szükségessé.

A részleges pénzvizsgálat csupán e pénzkészletek megvizsgálására szorítkozik, mely alkalommal az értékkészleteket csak kémpróba útján vizsgálják meg.

Az általános pénzvizsgálatnak ki kell terjeszkedni a pénzkezelésre, okmánykezelésre, a leltári tárgyakra, a pénzek őrzésének biztonságára, ügyvitelre, ügykezelésre, épületek állapotára is. A pénztárvizsgálatot a felelős számadók jelenlétében kell tartani. (Ha valamelyik nem lehet jelen, megbizottat küldhet, vagy a bizottság elnöke jelöl ki részére gondnokot.) A vizsgálat részletes leírása nem lehet e tanulmány tárgya. Gyakorlati szempontból az utóbbi időben szükségessé vált az úgyszólván elértéktelenedett s filléreket érő pénztári értékpapírletétek egyszerűbb kezelése. Ezeket a letéteket (különösen a gyámpénztárban találunk nagytömegű elértéktelenedett értékpapírt) ajánlatos dobozokban kezelni s tekintettel arra, hogy ezek az elértéktelenedett értékpapírok ritkán kerülnek valami okból kezelésre, javasoljuk ezeket a dobozokat a legelső vizsgálat alkalmával hivatalosan lepecsételni. Ez értékpapirok után ugyanis a szelvények beváltása ma már nem kisérelhető meg, így csak akkor kerülnek kezelésre, ha valamely okból kiutalják. Ez a következő vizsgálatoknál megkíméli a vizsgálókat;

hogy egy-egy nagyobb városnál ez értékpapírok újabb és újabb átolvasása folytán idejüket az érdemleges és fontosabb vizsgálati mozzanatoktól elvegyék és a vizsgálót ezzel kifárasszák.

Ajánlatos, hogy a pénztárvizsgálat alkalmával a vagyonkezelő hivatalnok kezelését (adókönyvelést, egyéb bevételek könyvelését is) legalább kémpróbaszerűleg ellenőrizzék s különösen azt, hogy a késedelmi kamatokat felszámítják-e, a behajtási eljárás megtörténik-e, a könyveléssel nincs-e a hivatal elmaradva. A pénztárvizsgálatról jegyzőkönyvet vesznek fel, amelyre blankettát javaslunk, nehogy valami fontos mozzanat kimaradjon.

e) *Helyiség és felszerelés.*

A városigazgatás, de általában a közigazgatás racionalizálásának kérdésében fontos szerepet játszik a hivatal elhelyezése. Itt elsősorban arra gondolunk, hogy a hivatalokat úgy kell elhelyezni, hogy a közönség legjobban megközelíthesse. Pénztárt nem alkalmas második emeletre helyezni, sem népjóléti hivatalt, sem közélelmezést, sem iktatót. Emeletes épületekben a magasabb emeletekre azokat a hivatalokat kell elhelyezni, ahol kevesebb a félforgalom.

Arra is törekedni kell, hogy az azonos természetű hivatalok, illetőleg az olyan hivatalok, melyek szoros együttműködésben vannak, különösen ha a feleknek valamely ügy elintézése végett egyik hivatalból a másikba kell menni, közel legyenek egymáshoz. Ha a pénzkezelés terén valamely városnál erősen kidomborodik a csekk-kezelés, szükséges, hogy lehetőleg a városház épületében postafiók legyen elhelyezve, hogy valamely pénz befizetése végett ne kelljen a félnek esetleg a város másik végére elgyalogolni és ismét visszajönni a városházára a befizetés igazolására.

Más kérdés a hivatalok tágassága. Célszerűtlen olyan hivatalt, ahol a folyosókon sok fél szokott állni, szük folyosó mellé helyezni. Ilyen helyen tágas váróról, illetőleg ülőhelyről kell gondoskodni.

A belső helyiségek tágasságának ismét a hivatal forgalmához kell igazodni. Pénztárakat, adóhivatalokat, s általában számfejtőket célszerű nagyobb helyiségekben elhelyezni. Ez megkönnyíti az ellenőrzést, kizárja a visszaélési lehetőségeket, amellett a félnek sem kell szobáról szobára járni, hanem egy-két ablak előtt ügyét elintézheti. A kereskedelmi életben e gyakorlat jól bevált, a városigazgatásban is haszna van.

Fontos a belső berendezések megoldása. A csinos, egyszerű, de ízléses, tervszerűen készített bútordarabok egyrészt a hivatal tekintélyét emelik, másrészt a bennedolgozók munkakedvét, jó közérzetét is fokozzák, végül nem foglalnak felesleges helyet, s költséget is kímélnek. A berendezést tehát tervszerűen kell összeválogatni, íróasztalokat, szekrényeket úgy méretezni, hogy azok az ügyiratoknak, könyveknek s kartotékoknak meg is feleljenek. Pest vármegye ért el e téren a legutóbbi időben szép eredményt, ahol a ren-

detlen irattár és kezelési helyiségeket teljesen korszerű berendezés váltotta fel. Íróasztalok beszerzésénél, különösen szociális ügyosztályoknál, ajánlható a Közigazgatástudományi Intézet által kikísérletezett s azóta a Komáromvármegyei Közjóléti Szövetkezetben megvalósított, de másutt is bevezetett függőkartotékokat magában foglaló fiókos, egy kulcsra zárható íróasztal.

Írógépeknél (melynek nélkülözhetetlenségét ma már nem szükséges bizonyítani) megfelelő asztalról (se magasabb, se alacsonyabb ne legyen, mint ami a gépírónak kényelmes) a gyorsírásfüzet vagy lemásolandó irat célszerű elhelyezésére az asztalra szerelhető kottaállványszerű tartóról kell gondoskodni. A lámpának is olyannak kell lenni, hogy az írásra vetítse a fényt és ne a szemet rontsa. E célra ma már mindenütt lehet venni igen kitünő irányítható ernyős asztali lámpákat.

E sorok írója nem lelkesedik az irodákban a festményekért, legfeljebb művészi kivitelű helyi részletek illenek egy városi hivatalba. A csendéletek — ha bármilyen szépek is — inkább magánlakást, vagy — ha a közhatóság vesz ilyen képet — képtárat díszítsenek. Sokkal szebb az iroda falán a hivatal munkásságára vonatkozó grafikon, a város térképe az ügyosztály munkájával kapcsolatos intézmények feltüntetésével, a város szép részleteiről jó felvételek, vagy rajzok.

A fogalmazáskari tisztviselőknek lehetőleg külön helyiségük legyen. Nagyon zavarják egymást, ha többen vannak egy szobában és ügyfelek járnak oda. A számviteli és kezelőszemélyzet az ellenőrzés szempontjából is lehet egy-egy nagyobb helyiségben, de a helyiség tágas, jól szellőző és világos legyen.

A helyiségekben a telefon ma már nélkülözhetetlen felszerelési tárgy. Nem azt akarjuk mondani, hogy minden helyiségben legyen telefon, de feltétlenül azt, hogy olyan tisztviselőknek, akik ez által egyes ügyeket aktaküldözgetés helyett távbeszélő útján történő érdeklődéssel sokkal egyszerűbben elintézhetnek, álljon rendelkezésükre. Az előfizetési díj bőségesen megtérül a felesleges munkamozzanatok kiküszöbölésével. Viszont a főnöknek feladata ellenőrizni, hogy a tisztviselők csak szükség esetén használják a telefont, ha pedig szükség van rá, mindig használják.

Számviteli, illetőleg vagyonkezelő hivataloknál be kell vezetni a számoló- (összeadó-, szorzó- stb.) gépet. Tapasztalati tény mutatja, hogy igen lényeges idő- és munkatakarítás érhető el a számológépek bevezetésével. Ajánlható egyes, különösen üzemi hivataloknak könyvelőgépek bevezetése is.

Végeredményben a helyiség és felszerelés kérdésénél két szempontra kell tekintettel lenni: 1. a közönség gyors, pontos és eredményes kiszolgálására, 2. az alkalmazottak munkaerejének, egészségének megvédésére, a munkakedv fokozására, a hely, idő és tér kihasználására, nemkülönben a modern bürotechnika által a kereskedelemben kikísérletezett eszközök és eljárások alkalmazására.

3. Anyagbeszerzés és anyagkezelés.

A dologi javak helyes beszerzése a közigazgatás gazdaságosságának feltétele. Az államok legtöbbje a beszerzés terén a koncentráció elvét fogadta el, abból a meggyőződésből, hogy a dologi javak gazdaságos beszerzése csak a koncentráció segítségével valósítható meg. Nálunk a városokban is általános elvként elfogadták a koncentrációt, de nincs mindenütt következetesen keresztülvezetve és ezért számos érték pazarlódik el a gazdaságosság rovására. (A gazdaságos anyagbeszerzés problémáját a magyar irodalomban kimerítően Gőbel József: A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése. Anyagbeszerzés. — Budapest, 1933. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadv. 14. sz. munkája tárgyalja.) A városi anyagbeszerzés koncentrálásának lényege: a város összes hivatalai és intézményei számára való anyagszükségletnek egyetlen szerven keresztül való beszerzése. Előnyei, — mint Gőbel is találóan megállapítja — 1. aránylag kisszámú, de állandóan foglalkoztatott és megfelelő szakértelemmel rendelkező személyzet, 2. a szabványosítás könnyűsége. Ennek folytán kisebb mennyiségű, de nagyobb tömegre szóló rendelés lehetséges, valamint a rendelkezéseknek az egész évre arányos elosztása; mindezekből az eljárásnak, az egész adminisztrációnak egyszerűsítése következik. 3. A rendszer előnyös a szállítók szempontjából, s 4. az ellenőrzés lehetősége egyszerűbb és a szakértelem is jobban van biztosítva. Viszont káros következmény lehet az, hogy 1. az üzleti szellem bevonulása kedvezhet a spekulációnak. Az egyes hivatalokra esetleg nem megfelelő anyagot erőszakolnak. 2. A közvetítés folytán a szállítási idő késedelemmel jár. A hátrányokat azonban megfelelő ellenőrzéssel és szervezéssel ki lehet küszöbölni, illetve a legkisebb mértékre csökkenteni.

Az anyagbeszerzés és anyagkezelés gazdaságosságának vizsgálata a következő kérdésekre terjedhet ki: 1. a szükséglet megállapítására, 2. a kielégítés legjobb módjának kutatására és meghatározására, 3. raktározásra, kezelésre s végül 4. az ellenőrzésre.

ad. 1. A szükséglet meghatározásánál egyúttal bizonyos ellenőrzést is kell végezni. Pl. fűtőanyag szükségleténél, hogy egy-egy szoba milyen köbtartalmú és a köbtartalomnak megfelelően kell kiszámítani a fűtőanyag mennyiségét, figyelembevéve második mozzanatként a kérdéses fűtőanyag minőségét (jelen esetben kalóriatartalmát). Papírbeszerzésnél figyelembe veendő, hogy az egyes ügyosztályok az ügyforgalomnak megfelelően mennyi papírt használhatnak fel stb. A szükségletet nem elég általánosan körülírni, hanem szükséges a pontos faji meghatározás (specifikáció). Ezzel szorosan összefüggő kérdés a standardizálás (szabványosítás), mely nem más, mint a specifikáció előnyeinek biztosítása. Ez az előny az, hogy bevezetésével az igényelt anyagok számát igen kis mértékre lehet csökkenteni (pl. papírbeszerzésnél könnyű az árösszehasonlítás, raktározás stb.).

A szabványosításnak főleg a nyomtatványgazdálkodásban van nagy jelentősége, hol a takarékosságot a szabványosított papíralak következetes alkalmazása útján érhetjük el. Más kérdés a nyomtatványok megtervezése, melynél szintén nagy megtakarítást érhetünk el.

Az alábbiakban csak az általános irányelveket ismertetjük, míg az egyes konkrét ügyintézésnél használatos takarékos nyomtatványmintákat az ügyintézéssel kapcsolatban tárgyaljuk és a tanulmányhoz csatolt blanketta és nyomtatvány minták közt közöljük.

A papíralak szabványosításról a 2280/1930. M. E., illetve az annak végrehajtása tárgyában kiadott 126.014/1930. K. M. rendelet intézkedik. (Megjelent a Belügyi Közlöny 1930. évi 41. számában 642., ill. 643. oldalon.) 1930. évi szeptember hó 7-től az állami hivatalokban e rendeletben megállapított szabványosított papíralakokat kell használni, de a kormányrendelet kívánatosnak tartja, »hogy az állami hatóságok és hivatalok egységes papír- és nyomtatványalakzatainak rendszeresítése tárgyában hozott határozmányok a vármegyei, városi és községi hivatalokban is alkalmaztassanak.«

Fluck András írja (A közigazgatás ügyintézés racionalizálása, 105. l.), hogy e rendelet megjelenése idején hazánkban — a gazdaságos termelés sérelmére — több mint húszféle rendszertelen papíralakzat volt használatban, amivel szemben a végrehajtási rendelet egy alapsorozatot és három kisegítő sorozatot létesített. A szabványosítási rendszer alakja egy olyan papírformátum, amelynek területe pontosan egy négyzetméter, két oldala pedig olyan arányban áll egymáshoz, hogy felezés révén mindig ugyanolyan arányú új alakok keletkeznek. A papírnagyság megjelölése úgy történik, hogy megadjuk a sorozat betűjét és az osztály számát. (Pl. a sorozat negyedívét A_4 nagyságnak nevezzük.) Minden nagyság oldalainak viszonya $1 : \sqrt{2}$, tehát a négyzet oldalának viszonya az átlójához. A szabványos alapnagyság A_0 (841 × 1189), melynek területe 1 m². Egy-egy sorozat nagyságait a sorozat legnagyobb ívének felezése, négyelése, nyolcadolása stb. által nyerjük. Valamennyi nagyság osztályszáma azt jelzi, hogy hányszor kell a hozzátartozó négyszeres ívet összehajtogatni vagy szétvágni. Pl. az A_4 nagyságot az A_0 nagyság négyrét hajtásával nyerjük.

Általában *A.* sorozatot kell használni, csak ha ez a célnak nem felel meg, szabad *B.* sorozatot alkalmazni. A sorozatok nagyságát a Magyar Ipari Szabványosító Bizottság állapította meg. (Közölve a Belügyi Közlöny 1930. évf. 645—647. lapjain.)

A hivatali életben ma az A_0 alapformátumnak négyréthajtásával elnyert A_4 alakot használják, mely a régebben használt hosszúkás, hivatalos irodai-félív és a kereskedelemben használt szélesebb, kvartalak között középarányos s így a reform bevezetését nagyon megkönnyítette.

A rendeletek azonban még ma sem léptek mindenütt életbe, pedig a gazdaságosságon kívül az irattár rendbentartása is követeli a szabványalak

használatát, t. i. elkerülhető, hogy »az irattárakban a különböző régi vagy ötletszerű nagyságú papirosívek a szabványos előadói ívekből és iratborítékokból kilógjanak és összegyűrődjenek, elrongyolódjanak«. (V. ö. Fluck i. m. 106. l.)

A kereskedelemügyi miniszter az iparfejlesztésről szóló 1931 : XVI. t.-c. alapján a hazai beszerzés alá tartozó rendszeres beszerzésekre újabb szabványokat állapított meg. Így a papírnagyság szabványát országos érvénnyel hatálybaléptette 1934. február 10-én kelt 922/1934. K. M. rendeletével. (Megjelent a Belügyi Közlöny 1934. évf. 8. számában 87—88. ll.) Ennek alapján történt egyes városokban, így elsősorban a székesfővárosban a nyomtatványokhoz használt papírnagyság szabványosításának bevezetése. (V. ö. Szfőv. polgármesterének 1853/1935. I. sz. rendelete. Budapest jogszabályai 1935. 514—515. l.) Érdekes, hogy a racionalizálás milyen lassan tud utat törni. Példa erre, hogy a fővárosban sem sikerült azonnal bevezetni a papírszabványosítást s még 1937-ben is ismételten fordul elő, hogy a fővárosi hivatalok és üzemek különböző érvekre való hivatkozással nem tartották be a szabványosítás tárgyában kiadott rendelkezéseket. Ezért a polgármesternek 1374/1937. I. sz. alatt újabb rendelettel kell a szabványosított nyomtatványalak használatát ismét elrendelni. (Budapest jogszabályai 1937. 360. és köv. lapok.)

A nyomtatványszabványosítás mellett igen fontos a nyomtatványok szakszerű megtervezése. Nagy hiba az, amikor a hivatalok új nyomtatványok rendelésénél a régi nyomtatványt minden átnézés nélkül átadják a szerződéses nyomdának, hogy a régi szerint készítse el. Még most is látunk olyan nyomtatványokat a városoknál, hol az egyes rovatok a régi tanácsi rendszerre utalnak, holott a nyomtatványt 1929 óta már ismételten újra rendelték. Helytelen az is, hogy a segédhivatalra bízzák új nyomtatvány megtervezését minden felülvizsgálat nélkül. A leggondosabban kell minden egyes nyomtatványt megterveztetni, hogy semmi feleslegeset ne tartalmazzon s viszont minden szükséges kellék benne legyen.

A racionalizálás érdekében célszerű megvizsgálni, hogy az elkészítendő nyomtatvány: 1. alakja nem változtatható-e kisebbre, 2. minősége — a használati időtartam mérlegelésével — nem változtatható-e alacsonyabb rendű minőségűre, 3. súlya nem csökkenthető-e, ami által lényeges megtakarítást lehet elérni.

Legcélszerűbb, ha a városoknál a polgármester megbízza valamelyik előadót a nyomtatványgazdálkodás, tervezés felügyeletével. Célszerű a nyomtatványokat egységesen megrendelni. Ez által a nyomtatványok árát is lényegesen le lehet szorítani, másrészt a megbízott tisztviselő ekként minden nyomtatványt felül tud vizsgálni, hogy nem ellenkezik-e a gazdaságosság és célszerűség követelményeivel, nincs-e felesleges adat, minden szükséges adat fel van-e véve, az adatok bejegyzésére szolgáló helyek, rovatok kellően vannak-e méretezve? Nyilvántartásoknál, könyvféle nyom-

tatványoknál célszerű a vízszintes rovatokat úgy beosztani, hogy egy-egy oldalra egymás alá 5, 10 vagy 25 rovat kerüljön, mert a tizedes rendszernek e téren való következetes alkalmazása az áttekinthetőséget előmozdítja.

Helyesen állapítja meg Fluck András (idézett munkája 107. lap), hogy az egyes nyomtatványok megtervezésénél nem hagyható figyelmen kívül a nyomtatvány összes felhasználási szempontjainak gondos mérlegelése, azaz a nyomtatványok megtervezésénél sohasem szabad magából a kézenfekvő használati adottságból kiindulnunk, hanem vizsgálat alá kell vennünk azt az egész munkamenetkomplexumot, melyben a megkonstruálni, vagy megreformálni kívánt nyomtatványt használni fogják. Az ilyen nyitott szemmel eszközölt előzetes, alapos vizsgálat igen sokszor nemcsak jó nyomtatvány megtervezésére vezet, hanem lényeges további racionalizálási lehetőségeket is rejt magában, amennyiben más munkahelyek odakapcsolódó tevékenységének egyszerűsítési lehetőségeit is felderíti.

ad 2. A kielégítés legjobb módjának meghatározása a beszerző feladata. E kérdésben sok függ a beszerző személyén és üzleti érzékén. Figyelemmel kell kísérnie a meglevő és várható piaci körülményeket. Ide tartozik annak kutatása, hogy valamit nem lehet-e gazdaságosabban, pl. házi kezelésben elvégezni. (Így pl. Győrött házinyomda felállításával, illetve egyszerű Rotaprint gép beszerzésével a nyomtatványszükséglet rovaton évi 8—10.000 P megtakarítást értek el.) A beszerzőnek kell megállapítani azt is, hogy egy adott helyzetben milyen beszerzési mód a legkívánatosabb. Ehhez szükséges az előzetes árkalkuláció. Ajánlatos, ha a központi beszerző hivatalnak kis könyvtára van árlapokból, üzleti körlevelekből, árjegyzékekből, hogy a beszerző tisztviselő tájékozott legyen az adott esetben az árakról és lássa a piac ingadozását is, hogy a lehetőség szerint a beszerzést a legelőnyösebb időben végezze. Pl. a tüzelőanyag beszerzése általában nyáron a legjobb és legolcsóbb. A közigazgatásban általános szabály a nyilvános versenytárgyalás útján való beszerzés (l. a Közszállítási szabályzatot 50.000/1934. K. M. r. 13.§-a). A versenytárgyalásnak kétségkívüli előnye a közszállításokban mindenkinek részesítése és a politikai favorizálás megszüntetése. Viszont hátrányai a költséges és hosszadalmas, körülményes eljárás. A szabályzat maga is kiveszi a kisebb összegű beszerzéseket az általános versenytárgyalási kötelezettség alól s egyrészt a nyilvános versenytárgyalás helyett zártkörű, vagy területileg korlátozott versenytárgyalást enged (az utóbbinak különösen a városoknál van jelentősége), másrészt a törvényhatóságú városokban 2500, illetve megyei városoknál 1500 pengőn alul megengedi a szabadkézből való beszerzést. (K. Sz. 16. §. 10. p.) A versenytárgyalás az abban résztvevő eladókra is igen nagy terhet jelent. Legtöbbnyire egész lényegtelen, a kötött formák következtében azonban mégis lényeges körülmények (szabálytalanságok) miatt (pl. cégjegyzési kivonat nem csatolása, aláírás elfelejtése, iparigazolvány vagy OTI igazolás nem csatolása stb.) gyakran esnek el a leg-

előnyösebb ajánlattevők a szállítás (munkálat) kiadásától. Ezen úgy lehet segíteni, hogy a kiíró hivatal a kiíráshoz egy olyan lapot mellékel, amelyen minden követelmény fel van tüntetve, hogy abból a pályázó önmagát ellenőrizhesse, minden szükséges kelléknek eleget tett-e? A jövőre vonatkozólag azonban mégis racionálisabb lenne a szigorú kötöttségből engedni s inkább szakértők bevonásával, illetve az ellenőrzés hatékonyabbá tételével az esetleges visszaéléseket kiküszöbölve, a szabadabb és egyszerűbb, sokszor alkalmi beszerzést lehetővé tenni.

A városi anyagbeszerzés központosítását figyelemreméltóan valósította meg 1920 óta Bécs városa. Az anyagbeszerzést itt egy üzembe »Wirtschaftsamt« központosították, melynek hatáskörébe tartozik valamennyi városi hivatal, iskola, intézet, üzem, vállalat részére való anyagbeszerzés. Az igények cenzurálásával segíti a fogyasztás ellenőrzését is. Értékesíti a selejtanyagokat, gondoskodik az összes munkálatok és szállítások elvégeztetéséről. Egyedül az építőanyagok és különleges műszaki cikkek beszerzése nem tartozik hatáskörébe, ezt másik külön szerv: Baustoffbeschaffungsgruppe végzi. (Göbel i. m. 36. l.)

Budapest székesfőváros 1908-ban az anyagszertár felállításával kezdte meg a központosítást. Itt azonban az anyagbeszerzést nem egyetlen szerv végzi. A székesfővárosi anyagszertáron kívül működnek még a községi műszerüzem, kötőszer és kórházi anyagraktár, gazdasági hivatal, tanszerkészítő műhely. Megemlítendő, hogy van a fővárosnak anyagvizsgáló állomása, mely közszállításokkal kapcsolatban műszaki célra alkalmas (út-, csatornaépítés) szükséges anyagokat vizsgál.

Az ellátás 1933-ig úgy történt, hogy a hivatalok igénylését a városgazdasági ügyosztály vezetője bírálta el nemcsak abból a szempontból, hogy a hivatalok anyagokkal helyesen gazdálkodnak-e, hanem azért is, hogy a szükségletnek megfelelően beállított költségvetési hitelkeretet túl ne lépjék. Az igénylések ilyen ellenőrzése a gyakorlatban sok nehézséggel járt, mert a hivatalok — számolva az ellenőrzés során bekövetkezhető leírásokkal — lényegesen nagyobb mértékű igénylést nyujtottak be. Mivel ez a felfogás egyáltalán nem szolgálta a gazdaságosság elvét, a polgármester, bizonyos fokú decentralizálást állapított meg s a szükséges hitelkereteket az egyes hivatalok között szétosztotta. A megállapított hitelkereteken belül ezután az egyes hivatalok felelősség mellett önállóan gondoskodnak szükségleteik ellátásáról. Irodai anyagokat, írószereket a hivatalok ezután is csak a központi anyagraktárból szerezhetnek be. Az irodai felszerelések, tisztítószerek, papirok, mérnöki rajzszerek és eszközök szabványjegyzékét a polgármester a hivataloknak kiadja, hogy az ott feltüntetett egységárak alapul szolgáljanak az igénylés összegszerűségéhez és a hitel gazdaságos felhasználására számításokkal rendelkezzenek. A székesfőváros tehát 1933 óta sem hagyott fel a központosított beszerzéssel, melynek előnyeit fentebb ismertettük, csupán az eddig egységesen kezelt hiteleket osztotta fel az

egyes ügyosztályok között, akik azonban kötelesek a közös beszerzést teljesítő anyagszertártól igényelni a szükséges anyagokat és szereket. A központi anyagszertár beszerzése mintegy 1400 cikkre terjed ki. Saját maga gondoskodik fenntartásáról olyképen, hogy a nagybani beszerzési árhoz a használószerveknek történő viszonteladáskor költségei fejében bizonyos százalékot számít fel. A beszerzés részben nyilvános, részben zártkörű versenytárgyalás útján történik. Vigyáznak a szállítók közötti igazságos elosztásra, hogy ne csak egyesek részesüljenek a szállításokban.

Házinyomda. A nyomtatványok gazdaságos előállítására célszerűnek véljük az egyes városokban házinyomda felállítását. Igaz, hogy ezzel a helybeli nyomdaipar jut kevesebb megrendeléshez, de a házinyomda felállítása annyi előnnyel jár, hogy az említett hátrány a gazdaságosság vizsgálatánál szóba sem jöhet. A házinyomda felállításához szükség van egy ú. n. Rotaprint sokszorosítógépre, a szükséges vegyszerekre és papírokra.

A házinyomda a város háztartásának kezelésében működik. A házinyomda által előállított nyomtatványok árát az egyes költségvetési rovatok, illetve megrendelő hivatalok és intézmények kötelesek megtéríteni az előre megállapított térítési díjak alapján.

A házinyomda gazdaságosságának jellemzésére bemutatjuk az egyik törvényhatóságú városban kidolgozott és a gyakorlatban bevált kalkulációt. E szerint a házinyomda a következő szükségletet igényli:

Állandó illetmények (nyomdavezető fizetés havi 150 P, gépírónő illetménye havi 80 P, kisegítő altiszt havi illetménye 70 P..... 3.600·— P

Papír:

fog. 0-ás	10 kg-os/1000 lap	à 5·68 P	120.000 db	681·60 P
« 0-ás	9 kg-os/1000 «	« 5·18 «	150.000 «	777·— «
« din	9 kg-os/1000 «	« 5·18 «	50.000 «	259·— «
« «	8 kg-os/1000 «	« 4·68 «	60.000 «	288·— «
famentes	10 kg-os/1000 «	« 7·25 «	40.000 «	290·— «
«	9 kg-os/1000 «	« 6·55 «	30.000 «	196·50 «
flór 0-ás simítatlan	«	« 5·40 «	6.000 «	32·40 «
nyomó din	« «	« 3·60 «	15.000 «	54·— «
kék kulőr 0-ás	10 kg-os/1000 lap ..	« 5·70 «	5.000 «	28·50 «
« « din	9 kg-os/1000 « ..	« 5·13 «	3.000 «	15·39 «
rózsa « 0-ás	10 kg-os/1000 « ..	« 5·70 «	20.000 «	114·— «
zöld «	10 kg-os/1000 « ..	« 5·70 «	20.000 «	114·— «
sárga « 0-ás	10 kg-os/1000 « ..	« 5·70 «	10.000 «	57·— «
sárga « din	9 kg-os/1000 « ..	« 5·18 «	7.000 «	36·26 «
levelezőlap karton különböző színben		« 16·— «	5.000 «	80·— «
költségvetés, zárszámadás papír ..		« 9·— «	90.000 «	810·— «
különféle kartonok és papírok				300·— «

3. Vegyesek.

Fixir 13 üveg	à	5·— P	65·— P
Konzerváló 15 üveg	«	5·— «	75·— «
Foszforsav 3 «	«	2·— «	6·— «
Tus 4 «	«	2·50 «	10·— «
Talkum 5 doboz	«	1·50 «	7·50 «
Előrajzoló ceruzabetét 50 db	«	0·50 «	25·— «
Üvegradírbetét 200 db	«	—·50 «	100·— «
Irógépszalag 6 «	«	4·— «	24·— «
Szivacs 4 «	«	2·— «	8·— «
Festék fekete 15 doboz	«	6·— «	90·— «
« különféle 2 doboz	«	6·— «	12·— «
Benzin 100 liter	«	—·60 «	60·— «
Rongy 15 kg	«	2·— «	30·— «
Gépolaj 1 «	«	2·— «	2·— «
Szappan 30 db	«	—·20 «	6·— «
Wim 5 «	«	—·60 «	3·— «
Portó			50·— «
Különféle kiadások		1·12 «	80·— «
Lemez 100 db (fotó)			112·— «
Fotó			100·— «
Gépamortizáció			2.000·— «
Értékcsökkenés 6000 P után			300·— «
Áramfogyasztás (gép)			120·— «
Gépbeszerzés			100·— «
Fűtés, tisztogatás			200·— «
Szükséglet összesen			11.319·15 P

Ugyanakkor fedezetül az egyes rovatokon megtérítés volt 12.540 P. Maradványként tehát jelentkezett 1220·85 P.

Az említett város 1940-től az előállított nyomtatványok mennyisége szerint még százalékos részesedésben is részesítette az alkalmazottakat, melynek összege erre az évre 1200 P-t tett ki s 60—20—20%-os arányban oszlott meg a nyomdavezető, gépíró és altiszt között.

A gazdaságosságot tekintve a város bekért a nyomtatványszállításra árajánlatokat. A magánvállalkozó és a házinyomda kalkulációja között a következő különbségek mutatkoztak:

Árajánlat	*Magánvállalkozó árai*	*Házinyomda*
¼ lap 1·0	5·27 P	4·56 P
½ « 1·0	8·27 «	5·86 «
½ « 2·0	9·49 «	6·36 «
1 « 1·0	13·78 «	9·26 «
1 « 2·0	16·51 «	9·86 «

Ebből tehát nyilvánvaló a házinyomda rentabilitása. Az említett számítás 1940. évre történt. Azóta papírárakban, vegyszerekben, illetményekben is eltolódás jelentkezik, de ugyanez megjelentkezik a magán-

nyomdák árajánlataiban is, a házinyomda gazdaságossága tehát mit sem változtatott.

Gondoskodni kell azonban a nyomda kapacitásának lehető legnagyobb mértékű kihasználásáról. Ezért mindazokat a nyomtatványokat, amelyeket a házinyomda útján elő lehet állítani, az összes városi hivataloknak, intézményeknek és üzemeknek a házinyomdában kell igényelni. A házinyomdában csupán 30 példányon felüli nyomtatványt érdemes megrendelni, a kisebbeket közönséges írógépi sokszorosítással kell előállítani. A nyomtatványok árát az egyes rovatoknak kell a házinyomda bevételi rovata javára megtéríteni.

ad. 3. Központi anyagbeszerzés mellett külön kérdés *az anyag raktározása.* E tekintetben az a gazdaságos elv, hogy amely anyagot nem kell azonnal lehívni, azt a városi központi anyagbeszerzést és raktározást ellátó szerv a kereskedőnél raktározza s csak akkor hívja le, amikor szükséglet felmerül. Ez a város szempontjából a legolcsóbb és legegyszerűbb raktározás. Azokat az anyagokat, szereket, amelyeknek raktározását az eladó nem vállalja, vagy amelyekre állandóan igénylés van, központilag kell kezelni A központi anyagraktárba, vagy anyagszertárba nyújtják be azután az egyes hivatalok igényléseiket és hívják le az árukat. Budapesten az Anyagszertár személyzetének egy része az egyes anyagnemekre speciálizálódik. Ebből a célból különleges tanfolyamokat is végeznek (pl. papírtechnológiai tanfolyam, textilkurzus stb.).

ad. 4. *Az ellenőrzés* kérdését legcélszerűbb külön szervre bízni. A városoknál vagy a pénzügyi ügyosztály, vagy a gazdasági ügyosztály keretében kell az anyagbeszerzés egész technikai és ellenőrzési részét lebonyolítani. A központilag beszerezhető anyagokat az egyes hivatalok igénylései alapján az ezzel megbízott előadónak kellene felülbírálni szükség esetében szakközeg bevonásával. (Alapul szolgálhatnak a mennyiség helyes értékelésénél az előző évi szükségletek és a hivatal forgalmára, helyiségek nagyságára stb. vonatkozó adatok.) A beszerzés az anyagokra versenytárgyalás útján történnék. Szükség lenne arra, hogy a versenytárgyalás kötött formái szabadabb formákkal felcseréltessenek. Ehhez természetesen miniszteri rendeletre van szükség. A központi beszerzés mellett az anyagok őrzésére és kezelésére központi raktárt kell felállítani. Innen igényelnek az egyes hivatalok, intézmények a szükséghez képest anyagokat és szereket. Egyedül az építészeti és műszaki természetű anyagok és szerek beszerzését, építkezések vállalatba adását lenne célzerű a műszaki hivatalokra bízni és az anyagokat külön műszaki szertárban kezeltetni, bár technikailag, elhelyezés szempontjából összekapcsolható mindkét anyagraktár. Ezt a helyi körülmények városonkint határozzák meg. A további ellenőrzés a megrendelés és igénylés idején kívül a tapasztalatok és összehasonlítások útján történik. Helyes a szerek, anyagok felhasználásának időnkinti helyszíni ellenőrzése is.

Megrendelés rövidúton. Vannak olyan cikkek, melyeket nem a központi anyagbeszerző (gazdasági) hivatal szerez be. Ezek azok a kisebb jelentő-

ségű dolgok, melyeket az egyes hivatalok szabadkézből vásárolnak s melyekből nincs nagyobb tömegre, hanem csak egy-egy darabra szükség (könyvtár részére könyvek vásárlása, bútorok javítása stb.) vagy előre nem látható munkák sürgős elvégzése. Ilyen tárgyakat vagy munkákat az egyes ügyosztályok (melyeknek élén gazdálkodási joggal felruházott polgármesteri előadó áll) megrendelőkönyvön keresztül rendelhetik, illetve végeztethetik. Külön iktatott határozatok helyett való megrendelésre a legegyszerűbb az ú. n. megrendelőkönyvek rendszerének bevezetése.

A megrendelőkönyv 200 lapot tartalmaz. Egy-egy megrendeléshez két lap szükséges. Egyik a tőszelvény, másik pedig a perforált, indigóval átírt megrendelési szelvény. A megrendelőkönyvbe kerülhetnek bejegyzésre azok a megrendelések is, amelyeket a központi beszerzőhivatal már lekötött, azonban időnkint kell egyes részletekben a kereskedőtől leszállítani (pl. tüzelőanyag). A tüzelőt ugyanis nem mindig irányozzák elő közös rovaton, hanem az egyes ügycsoportoknak, intézményeknek (pl. iskoláknak külön) tüzelőanyag hitele van. Ezeknek számára tehát a központi beszerző (gazdasági) hivatal által megadott egységáron és kereskedőktől (cégektől) a megrendelésre jogosított ügyosztály (ügycsoport) vezetője a szükséghez képest hívja le megrendelési szelvény kitöltése által a kívánt mennyiséget.

A megrendelési szelvény lényeges kellékei: 1. a cég megnevezése, akitől árut vásárolnak (munkát megrendelnek), 2. annak megnevezése, akiknek részére kell az árut szállítani (munkát teljesíteni), 3. a számadási ágazat és rovat(tétel-)szám megjelölése, aminek terhére a szállítás történik, 4. a szállítandó árú (munka) mennyisége, megnevezése, egységára és végösszege, 5. esetleges szállítási határidő, 6. aláírás, 7. rovat az átvétel és a kifogástalan szállítás (teljesítés) igazolására, 8. rovat a leltáranyagszámadásbavétel igazolására.

Amikor az osztálykezelő a központi beszerző (gazdasági) hivatal által megadott egységárak vagy bekért ajánlatok alapján a megrendelést kiállítja, a megrendelőkönyvet naponkint vagy hetenkint kétszer rövidúton a számvevőséghez leküldik. A számvevőség a hitelnyilvántartásban (l. a számvitelnél) utánanéz, hogy áll-e megfelelő hitel rendelkezésére. Ha igen, a megrendelést feljegyzi és a feljegyzés megtörténtét piros írónnal a megrendelőlap tőszelvényén igazolja. Ha nincs, rájegyzi a tőszelvényre: »Hitel nincs«. A számvevőségtől rövidúton visszaküldött megrendelőkönyvben a kellő hitellel rendelkező megrendelést a hivatalfőnök aláírja. Ha pedig nincs hitel, a rendeléstől eláll, vagy gondoskodik más módon hitelről. Ezután az aláírt megrendelőlapok perforált szelvényét a címzett cégnek rövidúton elküldik. Szállítás után az erre jogosult a kifogástalan teljesítést és átvételt igazolja, a cég a megrendelőlapot ezután szabályszerűen felbélyegzett számla (nyugta) kíséretében a megrendelő hivatalhoz juttatja. Innen naponkint, vagy hetenkint kétszer csupán a cég (szállító) nevének és a számla összegének feljegyzését tartalmazó átadókönyvvel a számla a számvevőséghez kerül, ahol a rövidutas utalványozásnak megfelelően számfejtés

után utalványkönyvön keresztül nyer kifizetést. (A rövidutas utalványozásról már volt szó. E rendszernek különben szervesen össze kell függni. T. i. pl. a számlákat az átvételt igazoló megrendelőlappal együtt szerdán és szombaton adják le a számvevőséghez. A számvevőség még aznap, vagy legkésőbb a következő hétköznap teljesíti a számfejtést s ebben az esetben még csütörtökön, vagy hétfőn belekerül az utalványkönyvbe, ahol a rövidutas rendszer folytán még kedden, vagy pénteken a fél megkapja a számla ellenértékét. Tehát minden benyujtott számla legrosszabb esetben nem egész egy hét alatt kerül kifizetésre.)

A megrendelőkönyvön kívül egész kis jelentőségű, egy-két P-t kitevő összegű tárgyakat kézibevásárlással is lehet vásárolni. A gazdasági hivatal, nemkülönben a városházon kívül székelő intézmények és hivatalok részére indokolt hivatali előleget adni. Ebből az előlegből legfeljebb 10 P-ig lehet kisebb jelentőségű és gyors intézkedést igénylő bevásárlásokat eszközölni. E vásárlások ellenértékét az előleget kezelő hivatalfőnök közvetlenül fizeti ki, az előlegnaplóba a vásárlást bejegyezve a bejegyzés számához csatolja a kereskedő nyugtáját. A kapott előlegről pedig az összeg elköltése után az előlegnapló és a mellékletét képező számlák kapcsán kell elszámolnia. A számadást a számvevőség vizsgálja át. Célszerű, ha a városi gazdasági hivatal is rendelkezik előleggel, amelyből a sürgős bevásárlások vagy érkezett csomagok átvételi postaköltsége stb. fedezhetők. Ez a rendszer sok felesleges munkát takarít meg s megnyugtató módon ellenőrizhető.

C) Az egyes ügycsoportokkal kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek.

1. Közjogi ügyek.

Anyakönyvi ügyek. Az anyakönyvi ügyeket a törvénycikkek és utasítások kimerítően szabályozzák s a szabályok általában beváltak az életben. Jelentősebb egyszerűsítést az eljárásban elérni alig lehet. Mégis vannak szempontok, melyekre rá kell mutatnunk.

Véleményünk szerint szükség van mindenekelőtt arra, hogy megállítsák azt az inváziót, amely az utolsó egy-két év óta az anyakönyvi hivatalok ellen irányul. Ahány új közigazgatási jogszabályt hoznak, úgyszólván hétről-hétre s mindenféle célra megkövetelik az anyakönyvi kivonatok kiállítását. Ez a legtöbb esetben teljesen felesleges.

Az 1939 : IV. t.-c. pedig azt a nem épen gyakorlati intézkedést hozta be, hogy az állami anyakönyvi hivataloknak ingyen és díjfizetés nélkül kell a kivonatokat kiállítani. Ez annyit jelent, hogy mindenki jelentkezik ingyen anyakönyvi kivonatokért, sokan egy-egy kivonatnak négy-öt példányban való kiállítását is követelik s ezt nem lehet megtagadni. Ha a rendelet a kivonatoknak mérsékelt díjazás (pl. 1 P) mellett kiállítását írta volna elő, mint a felekezeti kivonatoknál, akkor negyedannyi jelentkező sem lett volna, mert már mérsékelt díjazás mellett is meggondolja a fél, hogy csak a legszükségesebb esetben kérjen kivonatot.

Célszerűnek tartanánk továbbá azt is, hogy segélyezéseknél s más olyan esetekben, mikor csak a születés és halálozás ténye a fontos s egyéb adatokra szükség nincs, elég legyen a kérelemre egyszerű bélyegző rányomása és abba csak a legszükségesebb adatok bejegyzése, s ne kelljen külön bizonyítványt kiállítani.

Meg kell szüntetni az utólagos bejegyzésinváziót az anyakönyvi kivonatokra. Minden tiszteletünk a tűzharcosoké, de a gyakorlati életben igazán kevés jelentősége van annak, hogy az anyakönyvi kivonatokba a »tűzharcos« elnevezés bejegyeztessék és hihetetlen sok munkatöbbletet jelent. A tűzharcosság fennforgását az úgyis meglevő Károly csapatkereszt viselésére jogosító igazolvánnyal is lehet bizonyítani.

Végül ki kell küszöbölni az iktatást az anyakönyvi hivatalokban. Megkeresések, értesítések a születési, házassági vagy halálozási anyakönyv számával nyugodtan intézhetők (pl. 73/1936. Hg.).

Általában arra kell törekedni az új törvények és rendeletek alkotásánál, hogy a jogszabályalkotók ne íróasztal mellől szemléljék az életet, hanem kérdezzék meg a szakembereket, mit jelent egy-egy új intézkedés behozása. Milyen új munkaterhet ró az alsóbb hivatalokra. Az élettel nem számoló intézkedések az újabb időben különösen az anyakönyvi hivatalokat sujtották, mert napról-napra újabb terhet róttak rájuk. Ez annyit jelent, hogy egy középvárosban azt a munkát, amit 5 évvel ezelőtt 3 ember rendesen elvégzett, ma 5—6 embernek kell állandóan végezni, sőt időnkint még a túlórázás sem elég, hanem kisegítő munkaerőket kell felvenni. Ezt pedig nem lehet gazdaságosságnak nevezni.

Illetőségi ügyek. A községi illetőséget az 1871 : XVIII. t.-c. hozta be hozzánk. Régebben e helyett a városi polgárjogot ismerték, amelynek hiányában a városokban a polgárjogok nélkül való állandó lakás nem volt különös feltételekhez kötve.

A községi illetőségnek főképen szegénysegélyezés, toloncolás, kórházi, gyámhatósági, útlevél, munkakönyvváltási, cselédkönyvváltási ügyekben volt jelentősége, s bár az újabb rendelkezések éppen a legnehezebben megállapítható ügyeket, mint a szegénysegélyezést többé nem a községi illetőséghez, hanem a lakóhelyhez kötik (6000/1931. sz. M. E. r.), közjogi téren egymást érik a rendelkezések, melyek a községi illetőség megállapítását megkövetelik. (Anyakönyvi, házassági ügyekben, állampolgársági ügyekben.) A trianoni békeszerződés szerencsétlen módon a feldarabolt területen az állampolgárságot a községi illetőséghez kötötte s ez újabb bonyodalmakat, az illetőségi ügyek lavináját indította meg. Egy-egy törvényhatósági városban külön illetőségi előadó alig tudja ellátni az illetőségi ügyeket (közepes városban pl. évi 2400 átlagot jelent).

»A községi illetőség megszüntetése rendkívül nagy megkönnyebbülést fog a közigazgatás minden terén jelenteni, komoly hátrány nélkül«, írta Magyary Zoltán 1930-ban. (A magyar közigazgatás racionalizálása, 1930. 123. l.) Mégsem történt az elmult 10 esztendő alatt semmi. Pedig külföldön is (v. ö. Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 303. s k. l.) számos helyen az illetőség helyett a lakóhelyet tekintik irányadónak. Ezt nálunk is meglehetne minden nehézség nélkül valósítani. Csupán a trianoni szerződés miatt kellene az illetőséget exnunc megszüntetni.

Megjegyzendő, hogy a cselédkönyvbe, munkakönyvbe egyáltalán nem fontos az illetőségi hely bejegyzése, tehát ez addig is megszüntetendő, a szegénysegélyezésnél már megszünt, a kórházi ápolást pedig ugyanúgy a lakóhely szerinti községen kell behajtani, vagy a behajthatatlan kórházi ápolási díjat az Országos Betegápolási Alap terhére kell elszámolni. Amennyiben az illetőséget mégis fenn akarnák tartani, javaslatom az, hogy a szüle-

tési helyet tekintsék illetőségi helynek. Ez pedig születési bizonyítvánnyal igazolható.

Az 1935. január 30-án kibocsátott német községi törvény (Reichsgemeindeordnung) szerint (5. §. 1.) »A község lakosa az, aki a községben lakik. Polgár az, akinek a községben polgárjoga van.« »Polgárjoga pedig annak a német állampolgárnak van, akik 25. életévüket betöltötték, legalább egy éve a községben laknak és politikai jogaik birtokában vannak«. Az illetőségnek tehát semmi szerepe nincs.

Ma már külföldön is megszűnőben vannak az illetőséghez fűződő jogosítványok. Még Angliában is más feltételekhez kötik a szegényeltartási jogot (settlement) és más feltételhez a községi kötelékbe való általános közigazgatási tartozást. Az előbbinek előfeltétele 3 évi helybenlakás, esetleg születés, illetve házasság, az utóbbihoz csak egy évi helybenlakás kell, viszont ingatlant vagy valamely kereskedelmi üzlet alapján való adófizetést kívánnak meg. Az utóbbi illetőség a régi magyar polgárjoghoz hasonlít, amellyel még választói jog megszerzése is össze van kapcsolva. (Lásd a külföldi jogfejlődést Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest, 1926. 303. és köv. lapok.)

Véleményünk szerint ez a megkülönböztetés is még mindig bonyolult, mert igen nehéz különösen visszamenőleg évtizedekre az illetőségi község kikutatása. A szegényügyi illetőséget a magyar jogfejlődés helyes irányban fejlesztette vissza. A választójog nálunk nincs összefüggőben az illetőséggel. A még fennálló illetőségi követelmények pedig minden nehézség nélkül mielőbb megszüntethetők lesznek. Jelenleg a helyzet nagyon rossz, mert bár az illetőség alapján nem is vélelmezhető az állampolgárság, mégis állampolgársági bizonyítványok kiállításához illetőségi bizonyítványt kívánnak meg. Bonyolultabbá vált az illetőség ügye a trianoni szerződéssel, mert azok, akik a trianoni szerződés életbeléptetésekor valamely elszakított területen bírtak községi illetőséggel, nem tekinthetők magyar állampolgároknak (kivéve, ha az előírt időben a magyar állam javára optáltak vagy visszahonosítást kaptak). Így azután újabban az illetőségi bizonyítványt már sehol nem fogadják el, hanem szükséges azt trianoni záradékkal ellátni. Ezenkívül illetőségi bizonyítványt kérnek úgyszólván minden ügyhöz, házasságkötéshez, tanoncszerződéshez; a gyámügyekben a gyámhatóságok illetékessége még mindig a községi illetőség szerint igazodik. Illetőséget kívánnak még útlevélügyben, állások elnyeréséhez, iskolai felvételekhez és számos jogosítvány vagy engedély megadásához. Véleményünk szerint a bizonyítványok beszereztetésében való tobzódást teljesen meg kell szüntetni. Az illetőséget egyes esetekben a születési hely igazolása (pl. gyámügyeknél), másutt pedig, ahol a magyar állampolgárság meglétére kívánnak valami támpontot, az atya, esetleg a nagyatya születési bizonyítványának bemutatása pótolhatja. Ezt sokkal könnyebben meg lehet szerezni s az 1939 : IV. t.-c. életbeléptetése óta — a legtöbb családnál meg is van.

Addig, míg az illetőséget fenntartják, meg kell szüntetni a községeknek azt a szegénysegélyezési illetőséghez kötésének idejéből fennmaradt sokszor érthető, de nem jogszerű merev álláspontját, hogy ab ovo megtagadják mindenki eredeti községi illetőségének elismerését akkor, ha az illető már régebben elszármazott a községből és történetesen rossz anyagi viszonyok között él. A községek ugyanis féltek, hogy reájuk hárul a szegényeltartás terhe s ezért az ilyenek illetőségét semmi körülmények között nem ismerték el. A rendszer ma sem szünt meg, pedig az illetőségnek megfelelő tények alapján való elismerése igazán nem jelent már terhet a községre. Sokszor csak azért kell az eredeti illetőséget megállapítani, hogy azon az alapon kiindulva a jelenlegi illetőség valamely városban megállapítható legyen. Ezt akadályozza meg a községek merev elzárkózása.

Egyszerűsíteni kellene a megszüntetésig az illetőségi eljárást is, amely a jelenlegi viszonyok mellett roppant bonyolult és nagyon sok felesleges levelezéssel jár.

Végül a felekkel szemben való érintkezést kell gyorsabbá tenni. Ez úgy érhető el, hogy a feleknek előre nyomtatott tájékoztatót adnak ki, amelyből megtudja, milyen iratokat kell neki beszerezni, hogy az illetőség elismerését elnyerje.

Célszerű olyan esetekben, ha valamely városi ügyosztályba benyujtandó kérvényhez kell az illetőségi bizonyítvány és a kérvényre érdemleges intézkedést a városi hatóság tesz, külön illetőségi bizonyítvány kiállíttatása helyett az illetőségi nyilvántartó által rávezetni: ».....i illetőségű. Dátum, aláírás.« Házassági ügyeknél, árvaszéki ügyeknél stb. sok munkát meg lehet ezáltal takarítani.

2. Az adóigazgatás egyszerűsítése.

Találóan mondja Frank Tivadar »Tervezet a városok és községek adóügyi igazgatásának racionalizálására« c. tanulmányában (Városok Lapja 1931. évf. 373. és köv. ll.), hogy a közigazgatási ügyágazatok között jelentőségre legfontosabbnak a pénzügyi és ennek keretében az adóügyi igazgatást kell tartanunk, mert ez igazgatási ágazat van hivatva az egész közigazgatás működésének anyagi feltételeit előteremteni s a közületek háztartásának egyensúlyát biztosítani.

Az adóügyi igazgatás egyszerűsítésének kérdése többirányú. Elsősorban a szervezeti kérdéssel kell foglalkoznunk, másodsorban az ügyviteli és kezelési kérdésekkel és harmadszor anyagi jogi reformokkal is.

I. *Szervezet.* A közszolgáltatások kivetésével, behajtásával jelenleg három szerv foglalkozik: 1. az önkormányzati közegek (városi adóhivatalok), 2. a kir. adóhivatalok, 3. a pénzügyigazgatóságok.

A hatáskör úgy oszlik meg, hogy az önkormányzati közegek végzik az alapmunkálatokat (vagyis az adóösszeírást, adógyüjtést, az adónemek

közül kivetik az önkormányzati adókat, az állami adók közül a földadót, házadót, viszont a többi állami adó kivetéséhez ők szolgáltatják az adatokat. Az adókivetések tételenkinti könyvelését a városi adóhivatalok végzik (kivétel az illetékek könyvelése), s végül kivétel nélkül valamennyi közszolgáltatás behajtási eljárása az ő hatáskörükbe és feladatkörükbe tartozik.

A m. kir. adóhivatalok 1924. június 30-ig az összes állami készpénz- és értékkezelési teendőket ellátták. Ez időben a kir. adóhivatalok a szanálási törvényben kapott felhatalmazás alapján I. fokú pénzügyi hatóságok lettek, s ugyanakkor az állami pénzkezelést a postatakarékpénztár vette át. Amíg az utóbbi reform kitűnően bevált, az előbbi nem, mert »a m. kir. adóhivatalok az elsőfokú hatóságokká történt átszervezésük folytán rájuk hárult feladatoknak kielégítő mértékben megfelelni nem képesek. Működésük fogyatékosságának alapokául az jelölhető meg, hogy az adóhivatali személyzet a jogi képesítés adta nagyobb látókört és a megfelelő judiciumot a legnagyobb részben nélkülözi. Igaz ugyan, hogy a kir. adóhivataloknál 1244 főnyi állampénztári tisztviselő mellett 164 fogalmazási tisztviselő is működik, a tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ez az aránylag csekély számú fogalmazási személyzet arra, hogy a kir. adóhivataloknak kifogástalan működését biztosítsa, nem elégséges.« (Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Budapest, 1930. 100. l.)

Ez a kifogás fennállna akkor is, ha az I. fokú kivetést teljesen a városi adóhivatalokra rónánk s a kir. adóhivatalokat megszüntetnénk. (Községekben is az adóügyi jegyző, vagy jegyző, esetleg felállítandó körzeti adóhivatal végezné az I. fokú kivetést.) Ezek a szervek ugyanis szintén nem rendelkeznek jogi képesítéssel. A nehézségeken azonban segíteni lehet. A városokban a legtöbb helyen van adóügyi tanácsnok, aki a városi adóhivatal felett a közvetlen felügyeletet gyakorolja, sőt gyakran ő az adóhivatal tényleges vezetője. Az adóügyi tanácsnok mellé egy, esetleg két fogalmazáskarbeli tisztviselő beosztásával a hatósági munkakört megnyugtató módon el lehetne látni s a mellett roppant egyszerűsítést jelentene. Az előkészítő munkálatokat, nemkülönben véleményes javaslatokat ugyis a városi adóhivataloknak kell tenniök és a kir. adóhivatal csak ennek alapján tud dönteni. Ugyanazzal a munkával, amivel az előkészítés megtörténik, egyúttal az érdemleges döntés is megtörténhetik, hiszen az adóigazgatásban a blanketta rendszer teljesen keresztül vezethető.

Az is kétségtelen, hogy közvetlen érintkezést a közönséggel csak a városi adóhivatal tarthat fenn, mert helyileg is, a községi gazdasági élet kapcsolatainál fogva is legközelebb van hozzá. Az egész adókivetés munkáját tehát legcélszerűbben a városi adóhivatal láthatja el. Nagyobb érdek esetleg indokolttá teszi, hogy első fokon a társulati adókivetés a pénzügyigazgatóságnál maradjon, de ez is azzal a módosítással, hogy a pénzügyigazgatóság székhelyén levő városokban, valamint azokban a fejlettebb városokban, melyeket a pénzügyminiszter megbíz, a városi adóhivatal vethesse ki I. fokon

a társulati adót. Amennyiben az állami financiális érdekek kívánatosnak tartanák, a pénzügyigazgatóság a kivetési munkálatokat a helyszínen megvizsgálhatja, s a kivetés eredményét ennek alapján megállapíthatja. (V. ö. Éberth Géza előadói javaslatát az adóigazgatás egyszerűsítése tárgyában. Városok Lapja 1932. 122. l.)

Az adóhivatalok megszüntetése ellen Magyary által (i. m. 100. lapon) említett, de általa is helytelenített két érv nem áll meg. Az egyik érv az volt, hogy a kir. adóhivataloknak ezidőszerint nemcsak az adókivetés és az ezzel kapcsolatos elsőfokú hatósági eljárás, hanem a könyvelés, községi adókezelés és behajts ellenőrzése, egyes állami követelések egyénenkinti nyilvántartása stb. is feladatát képezi »s ezekben a vonatkozásokban általában megelégedésre működnek, azaz van olyan munka is, amit nem végeznek rosszul. Megszüntetésük esetén más szervre, a kir. pénzügyigazgatóságra kellene áthárítani.« Ez azonban a jogkereső közönségnek a hatósággal való érintkezését ugyan megnehezítené és a jogkeresését az adózóra nézve esetleg költségesebbé tenné, de nem jelentene mást, mint csak az átszervezés előtti állapotra való visszatérést«. Ezzel szemben rá kell mutatnunk arra, hogy az általunk javasolt, vagyis a hatáskörnek a városi adóhivatalokra való reáruházása sokkal jobb, mint a jelenlegi állapot, vagy az előbbi állapotra való visszatérés. Ezzel a megoldással a legolcsóbb és a legközvetlenebb az ügyintézés és a jogkereső közönségnek a leggyorsabb és legkényelmesebb. A fogalmazási képesítésű tisztviselők beállításával viszont az igazgatás megfelelő színvonala is biztosítást nyer.

Másik kifogásnak említi Magyary Zoltán azt, hogy mivel a kir. adóhivatalokat nemrégen ruházták fel a mai hatáskörrel, megszüntetésük ingadozásnak látszatát keltené. Már Magyary is gyenge érvnek találja, munkájának megjelenése óta pedig 12 esztendő telt el s az ellenérvek egyre erősebbek, az ingadozás látszata pedig ma már 18 év után egyáltalán nem áll fenn. Az idők annyira megértek a reformra.

A javasolt megoldás sem 1. elvi, sem 2. anyagi nehézségbe nem ütközik, sőt mindkét szempontból előnyös. Elvi nehézség nem lehet, mert a városi adóhivatalok ma is ellátják egyes állami egyenesadóknak (földadó, házadó) kivetését, anyagi nehézségbe pedig azért nem, mert a városi adóhivatalok eddig is végezték adóügyekben a véleményadást, ezután e helyett az érdemleges határozatot is e hivatalok hoznák. Munkatöbbletet úgyszólván nem jelent, viszont meg lehetne jórészt takarítani a kir. adóhivatalok személyi, dologi kiadásait, épületeiket pedig más állami célokra fel lehetne használni.

Teljesen felesleges, hogy a köztartozások nyilvántartását és beszedését a városi adóhivatalok és a kir. adóhivatal kétszeresen végezzék. Igaz ugyan, hogy az utóbbi sommásan és csak az előbbi végzi tételesen (egyénenkint), de az adóhivatal munkája felesleges, mert a beszedést teljes egészében a városi adóhivatalok végzik és a kir. adóhivataloknak azt általuk nyilvántartott köztartozások (pl. illetékek) behajtására is a városi adóhivatalokat

kell megkeresniök. Ez a munkát késlelteti és a mellett költségesebb is. Viszont ha az illetékek nyilvántartó munkáját a városi adóhivatalok hatáskörébe utalják, ezzel nagyfokú egyszerűsítést vezetünk keresztül. A városi adóhivatalnak a beszedés miatt az illetéket úgyis nyilván kellett tartani, tehát munkatöbbletet alig jelent. A városok ebben az esetben bizonyos százalékos részesedés szerint a személyi és dologi kiadások részbeni megtérítését kívánhatják az államtól. Ezzel az államkincstár még mindig nagyon előnyösen tudja az illetékek kivetését és behajtását biztosítani.

A városi adóhivatal eddigi véleményadó szerepe igen nagy volt. Általában elmondhatjuk, hogy a véleményadások a városi adóhivatalok iktatott ügyeinek mintegy 50%-át képezték (pl. egy 50.000 lakosú városnál az évi 4—5000 ügyet jelent). Főképen kivetés, adótartozás, helyesbítés, fizetési halasztás és részletfizetési kedvezmény ügyében kérte a kir. adóhivatal a városi adóhivatal véleményét. A javasolt tervezet végrehajtása esetén a városi adóhivatal ettől a nagy munkatöbblettől megszabadulna. Kellene ekkor is véleményt adni egyes adóügyekben és pedig azokban az esetekben, melyekben eddig a kir. adóhivatalok adtak a pénzügyigazgatóságnak véleményt. Az ilyen ügyek száma jóval kisebb. Arra kell törekedni, hogy e véleményadások a legkisebb mértékre szoríttassanak vissza s általában az adóigazgatásban is érvényesüljön az a szabály, hogy a XX. század államában a gyors intézkedés megkívánja az egyéni felelősség kidomborítását. Ennek világos következménye az, hogy a véleményt adó szervet fel kell jogosítani az intézkedésre is, vagy legalább arra, hogy mindjárt intézkedési tervezetet készítsen s a felsőbb hatóság azt csak kibocsátja.

Az adóigazgatásban megfelelő képzés keresztülvitelével el lehet érni, hogy az adóhivatali tisztviselők is önállóan intézkedni tudjanak.

A javaslat elgondolásainak érvényrejuttatása esetén az eddig négyfokú adóigazgatás háromfokúvá válnék, sőt a pénzügyminisztérium hatáskörének a kormányzati ügyekre, ellenőrzésre, felügyeletre való szorításával tulajdondonképen két fokúra kell csökkenteni. Alsófokú hatóságok lennének a városi (illetve a több falut összefogó körzeti) adóhivatalok, másodfokú hatóságok pedig a pénzügyigazgatóságok.

Az I. fokú hatóságok hatáskörébe a következő ügyek tartoznának: 1. az alapmunkálatoknak (adatgyüjtés, összeírás) ellátása, 2. az adóalanyok és adótárgyak nyilvántartása, 3. a köztartozások kivetése (ide tartoznak minden köztartozás, kivéve a társulati adót. Ezt is pénzügyigazgatóság székhelyén levő és külön megbízás alapján más városi adóhivatalok is kivehetnék), 4. a köztartozások nyilvántartása, 5. köztartozások beszedése és behajtása, 6. véleménynyilvántartás a pénzügyigazgatóság részére, 7. intézkedési jog a köztartozások helyesbítése és törlési ügyekben (ezeknek lehetőségét ugyanis az adóigazgatásra vonatkozó jogszabályok szabatosan körülírják, így teljesen megnyugtató módon rá lehet bízni az I. fokú hatóságokra),

8. intézkedési jog a fizetési halasztások és részletfizetési kedvezmények tárgyában meghatározott értékhatárig.

A II. fokú hatóságok (pénzügyigazgatóságok) hatáskörébe tartoznak: 1. felügyelet, irányítás, ellenőrzés az I. fokú hatóságok felett, 2. társulati adókivetés, 3. a kivetési lajstromok, változási jegyzékek felülvizsgálata és megállapítása, 4. adóelengedések, 5. halasztási részletfizetési kedvezmények meghatározott értékhatáron felül, 6. jogorvoslat esetén II. fokú hatóság. A sommás nyilvántartásokat a javasolt esetekben a pénzügyigazgatóságok mellé rendelt számvevőség vezetné.

A városokban az adóigazgatást sok helyen nem egységes adóhivatalok látják el, hanem az igazgatás megoszlik az adóhivatal (városi adóhivatal), fogyasztási, esetleg javadalmi adóhivatal, sőt a fázisrendszerre való áttérés előtt volt külön városi forgalmi adóhivatal között. Most ez utóbbi teendőit többnyire a pénzügyigazgatóságok mellett szervezett körzeti forgalmi adóhivatalok látják el. A városoknál — véleményünk szerint — az adókezelést egységesíteni kell. Ez ma már a legtöbb helyen meg is történt és legfeljebb az egyenesadók kimunkálását végző városi adóhivatalok és a városi jövedelmek kimunkálását végző forgalmi és fogyasztási adóhivatalok állanak fenn. Ez utóbbiak magukba olvasztották a régi javadalmi hivatalokat is. A városi adóhivatalnak és a városi fogyasztási adóhivatalnak külön való fenntartása mellett azzal szoktak érvelni, hogy a városi adóhivatal elsősorban az állami közszolgáltatások kimunkálásán dolgozik s így háttérbe szorulnak a városi fogyasztási adók és egyéb városi jövedelmek. Megfelelő szervezéssel ezt a hibát ki lehet azonban küszöbölni és a városi jövedelmek kimunkálását biztosítani. A leggazdaságosabb az egész adóigazgatás egységesítése és egyesítése. A behajtási eljárás két hivatal felállítása mellett is egységesen folyik, mert ugyanazok a végrehajtók végzik és sehol sincsenek a két hivatalnak külön végrehajtói. De indokolt a nyilvántartásnak és kivetésnek is egységesítése.

Az egységes vezetés alatt álló városi adóhivatalnak egyik része ezentúl csak az adatok szerzésével foglalkoznék a kivetési eljárás befejezéséig s másik rész a nyilvántartással, behajtással törődik és az utóbbinak munkájába kapcsolódnék bele a pénztár.

Helyes az Éberth-féle javaslatnak az az elgondolása, hogy az egységes adóhivatali szervezetnek működésébe bele kell vonni mindenütt a helyi pénzintézeteket s az adófizetőre nézve lehetővé tenni, hogy fizetési kötelezettségének necsak készpénzfizetéssel, hanem pénzintézeti átutalással is eleget tehessen. Megköveteli ezt az ügyfélforgalom csökkentése, de főként az, hogy a fizetőeszközt közgazdasági guruló útjából ne térítsük el. Az is gyakorlati elgondolás, hogy a hivatal a kisebb adófizető kényelmének előmozdítása érdekében, de a munkaideje kimélése céljából az adózót nem kényszeríti a közpénztárba, hanem pénzbeszedőt küld hozzá.

A győri városi adóhivatalnak évtizedes és bevált intézkedése volt az, hogy az adóigazgatást végző szervek lehetőleg könnyebbé tegyék az adó-

fizetést. Ebből a célból állandó gondoskodás tárgyává tették a közönség nevelését. Az adómorált csak megfelelő közönségneveléssel lehet fenntartani. Ezért pl. a forgalmiadó életbeléptetése alkalmából hónapokig tartó sorozatos előadásokban oktatták a közönséget. Az érdekképviseletekkel állandó összeköttetést tartottak fenn s az évi vallomások beadása idején az érdekképviseletek alakulataiban rendszeresen megtartott előadásokkal figyelmeztették a közönséget kötelességeire és jogaira. Az érdekképviseletek és az egyes adófizetők teljes bizalommal fordulnak a városi adóhivatalhoz. A városi adóhivatal szervei az érdekképviseletekkel éveken át folytatott tárgyalásokon megtanulták minden egyes szakma termelésének és értékesítésének árelemzését is. Ennek megfelelően tanították és beleszoktatták a nagy és középadófizetőket a könyvvezetésbe. Az üzlet terjedelmének megfelelő könyvelési rendszereket dolgoztak ki, a könyvek vezetésére természetesen díjmentesen tanították az adófizetőt s állandó utasítást nyujtottak részére. A külső ellenőrzések végzésére olyan időt választottak, amely az adózó üzletmenetére a legalkalmasabb. A kisebb adózóknak könyvvezetési kötelezettségére szintén megtették a kezdő lépéseket, itt azonban a kezdeményezésnél nem jutottak tovább, mert a kereseti adók hivatalos összeállítása ezt a kötelezettséget a kisebb adófizetőknél felfüggesztette. A hivatal szervei a közönség hibáira jóakarattal s a súlyosabb következmények levonása nélkül állandóan rámutattak. Igazát ha kellett, tanáccsal és közbenjárással a kincstár ellen is megvédték. Az elmondottak keresztülvezetése természetesen könnyebb volt addig, amíg a forgalmiadóval nem tértek át a fázisrendszerre. Eddig az adózókkal a helyszíni kapcsolat sokkal közvetlenebb volt. Azóta ezek a közvetlen kapcsolatok csökkentek, mégis az egyenesadók, fogyasztási adók és egyéb adók kimunkálásánál is fennállanak. A közönséggel való kapcsolat tanítás, tanácsadás szükségessége és a közönség kényelmének lehetőség szerinti szolgálata ma is fennáll és éppen ennek megvalósítása célja a szociális közigazgatásnak.

A szociális közigazgatás azonban a tisztviselővel szemben is fokozott követelményt állít fel. Amikor tehát a jogi képzettségű tisztviselők továbbképzéséről gondoskodás történik, mennyivel inkább kell az adóhivatali tisztviselőknek is továbbképzéséről gondoskodni, akiknek a képzése ma egyáltalán nincsen megoldva. Az államszámviteli vizsga nem felel meg még a számvevőségi tisztviselők megfelelő képzésének sem, még kevésbé az adóhivatali tisztviselőknek. Az államszámviteli vizsga tárgyai az adóigazgatást éppen csak érintik, a jelölt egyáltalán nem sajátítja el azt a szükséges tudnivalót, amely nélkül nem láthatja el eredményesen munkakörét.

Ma az adóhivatali tisztviselők esetlegességeknek vannak kitéve. Ez annyit jelent, hogy ha jó a főnök és gondol a tisztviselők képzésére, akkor jó és képzett tisztviselő válhatik a különben fogékony fiatal tisztviselőből, de ha a főnök a képzéssel nem törődik, akkor a legritkább esetben

sajátítja el még a munkaköre ellátásához szükséges ismereteket is, arra pedig gondolni sem lehet, hogy az adóigazgatás egész területéről áttekintést nyerjen, vagy tisztában legyen az anyagi és eljárási jogszabályokkal.

Ezt a roppant hiányt érezték az egyes városok is, elsősorban a székesfőváros (v. ö. a tisztviselőképzésről fentebb mondottakkal) s gondoskodni kívánnak az adóhivatali és adószedő tisztviselők képzéséről. A főváros 1938-ban 75/1938. kgy. szám alatt szabályrendeletet is alkotott a székesfővárosi adóhivatali és adószedő tisztviselők szakvizsgájáról.

E szabályrendelet szerint a székesfőváros adóhivatali és adószedő tisztviselői — kivéve a gyakornokokat — a törvényben előírt képesítésen felül gyakorlati szakvizsgát is tartoznak tenni. A vizsgát legkésőbb a »tiszt«-i állásra történt kinevezése napjától számított két év alatt kell letenni. Ha valakit a »tiszt«-i állásnál magasabb állásra neveznének ki közvetlenül, az is tartozik két év alatt vizsgát tenni és a szabályrendelet rendelkezéseit arra is alkalmazni kell. A kinevezés a gyakorlati szakvizsga letételéig nem végleges és az illetőt magasabb állásra kinevezni nem lehet. Aki kinevezetése után két év alatt a szakvizsgát nem tette le, azt állásából el kell bocsátani.

Kétféle szakvizsga van: az egyik az adóhivatali, a másik az adószedő tisztviselők részére. Aki az adóhivatali szakvizsgát sikeresen letette, attól adószedő szakvizsgát kívánni nem lehet.

Az adóhivatali szakvizsga tárgyai: a székesfővárosi adóhivatalokban kezelt közszolgáltatásokra s azok kezelésére vonatkozó jogszabályok és utasítások részletesen, továbbá a pénzügyi igazgatás szervezete, a székesfőváros szervezete és önkormányzata általában.

Az adószedő szakvizsga tárgyai: az adókezelés, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra részletesen, továbbá a pénzügyi igazgatás szervezete, a székesfőváros szervezete és önkormányzata általában. Ezeknek keretein belül a szakvizsga anyagát a pénzügyigazgatóval egyetértően a polgármester állapítja meg.

A szakvizsga szóbeli és díjtalan. Gyakorlati példák írásos megfejtése útján azonban arról is meggyőződést kell szerezni, hogy a vizsgázónak az adókezelésnél megkívánt fogalmazásban, számításokban kellő gyakorlati jártassága van-e?

Vizsgára csak egyévi szolgálat és e célra szervezett tanfolyam végighallgatása után lehet jelentkezni. A vizsgabizottság elnökből, öt tagból és jegyzőből áll. Elnök a pénzügyi ügyosztály vezetője, vagy helyettese. Tagok: a polgármester által kijelölt elöljáró, vagy helyettese, a székesfővárosi m. kir. pénzügyigazgató, vagy általa küldött fogalmazáskarbeli tisztviselő, a főszámvevő, vagy helyettese, az adóhivatali igazgató, vagy helyettese, egy törvényhatósági bizottsági tag, akit a közgyűlés által e célra választott hat törvényhatósági bizottsági tag közül az elnök a vizsgára meghívott. A meghívás felváltva történik.

A vizsga eredményéhez képest a vizsgázót képesítettnek, vagy nem képesítettnek kell minősíteni. Előbbi esetben a vizsgázó bizonyítványt kap. Akit nem képesítettek, csak hat hónap eltelte után mehet újból vizsgára. Ha valaki másodízben sem felel meg, többet nem tehet vizsgát.

A székesfővárosi képzésnek megfelelően legjobb lenne az államszámviteli és közigazgatási gyakorlati vizsga mintájára országos adóhivatali vizsgát szervezni, amit azonban ki kellene egészíteni a helyi szabályrendeletekben lefektetett joganyaggal és ezt a részt városonkint külön kellene vizsga tárgyává tenni.

Megfelelő képzettségű tisztviselőkkel a XX. század követelményének megfelelő adóigazgatást meg is lehet valósítani. Helyesen mondja az Éberth—Mészáros javaslat, hogy az adóigazgatásnak a legegyszerűbb, de amellett a legteljesebb kontaktust kell fenntartani az adózókkal és az élettel. Alapelvnek annak kell lenni, hogy a hivatal menjen a félhez, lehetőleg a helyszínére és ott, a valóság teljes ismeretével, mentül kevesebb formasággal, egyszerre, egy időben, minden irányban állapítsa meg, illetve vizsgálja a félnek a közterhekhez való hozzájárulását és vizsgálja necsak az államkincstár érdekeinek szem előtt tartásával, hanem a jog, a törvény betűinek szívvel-lélekkel való alkalmazásával méltányosan, a fél érdekeit is figyelembevéve és ha indokolt, vagy méltányos, minden külön írásbeli kérés nélkül is csökkentse a terheket. Nem lehet érdek az, hogy a törvénynek megfelelő vagy méltánytalan közszolgáltatás vettessék ki, a főkönyveket, illetve kartotékokat behajthatatlan követelésekkel töltsék meg, amelyeket sok hiábavaló munka és nyilvántartás után, mint behajthatatlanokat, le kell írni.

Ki kell építeni az ellenőrzést az I. fokú és felettes hatóságok között. A mindenben megfelelő ellenőrzés lehetővé teszi azt, hogy az I. fokú hatóságok minél szélesebb hatáskörrel legyenek felruházva. Ezeknek vezetői, az ellenőrzés teljessége mellett, fokozottabban éreznék egyéni felelősségüket.

Az ellenőrzés egyúttal tanító és nevelő munkát is kell, hogy végezzen.

II. Az alábbiakban részletesen foglalkozni kívánunk azokkal a *konkrét elgondolásokkal*, melyeket az adóigazgatás, különösen a városi adóigazgatás területén keresztül lehetne vinni, hogy az igazgatás a mainál sokkal egyszerűbb legyen, de amellett a kincstári és városi érdekek is kellően védve legyenek.

Az adóösszeírás az adóalanyok és adótárgyak helyszínen való felvétele. Célja az, hogy a város (község) területén minden adóköteles személy és tárgy a tényleges állapotnak megfelelően felvételre kerüljön.

A jelenlegi helyzet az, hogy az összeírás a legalább 4000 lelket számláló helyhatósági egységekben évenkint, a 4000-nél kisebb lélekszámú egységekben 3 évenkint történik. Az összeírási munkákat a helyi viszonyokat alaposan ismerő és az adóügyekben jártas városi (községi) állandó alkalmazottaknak kell végezniök. Teljesen helytelen az utóbbi éveknek az a

MAGYAR
TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
KÖNYVTÁRA

gyakorlata, hogy szellemi szükségmunkások, vagy éppen csak az összeírásra felfogadott munkaerők végzik ezt a nagyon fontos munkát. Sőt véleményünk szerint minden fogalmazási tisztviselőnek (gyakornok) legalább az első évben részt kellene venni az összeírási munkákban, hogy a helyszínen is közvetlen ismeretséget szerezzen az adóalanyokkal és adótárgyakkal, másszóval: az élettel.

Az összeírás ívek kitöltése útján történik. Legtöbb helyen az összeírók töltik ki az íveket, s ez a rendszer megnyugtatóbb, mert még magasabb végzettségű egyének sem tudják, vagy ha tudják, nem töltik ki kellő gondossággal az íveket. Fontosnak tartjuk azt is, hogy az összeíró bizonyos mértékig ellenőrizze a bemondott adatokat, amelyeket az adókivetésnél ez esetben a mai állapotnál jobban lehetne felhasználni és nagyobb segítségre volna (pl. lakás célra használnak olyan helyiséget, amit a házadóvallomásban kamrának, mosókonyhának stb. jelentenek be, hogy az adózás alól elvonják, vagy udvarnak bejelentett területet kertnek használnak stb.).

Az adóösszeírási íveket jelenleg a következőképen használják fel: a városi adóhivatalnál kijelölik belőlük az önálló adófizetésre kötelezetteket és ennek alapján nyitnak részükre a következő évi főkönyvben számlát. Az adóösszeírásból készítik el az ebadó és gazdasági cselédpénztár kivetési lajstromát. Ezek után az íveket átadják a kir. adóhivatalhoz, ahol a kereseti, illetve a jövedelmi adókötelezettek ívét kiszedik és azokat a törzsívhez, illetve a kivetési iratokhoz csatolják. Az összeírás adatait kellene a becsléssel történő adókivetésnél figyelembe venni.

Az adóösszeírási íveket kellene a tankötelesek, leventekötelesek, szavazásra jogosultak, hitközségi adó fizetésre kötelezettek megállapítására felhasználni. A jelenlegi határidők miatt erre nincs idő. Ezért egyes városokban az állami adóívek mellett külön városi adóíveket is vesznek fel, ami óriási munkatöbbletet jelent. Pl. Győrött 1929-ben 20.560 belívet, 2410 összefoglaló külívet vettek fel s átlag 20 alkalmazott összesen 640 munkanapon foglalkozott adóösszeírással.

Az adóösszeírásra a jövőben is kétségkívül szükség van. A kisebb helyiségekben az összeírást három év helyett 5 évenkint lehetne tartani, mert itt ugyis ismernek úgyszólván mindenkit. A középvárosokban is elég lenne három évenkint az adózók összeírása. Legfeljebb a nagyobb városokban (50.000 lakoson felül) lenne talán az évi, vagy legalább két évi összeírás, ami már tetemes megtakarítást jelent. E mellett feltétlenül megszüntetendő kétféle ívnek kitöltése. Ezt okvetlenül egyesíteni kell. A megtakarítás kétévenkinti összeírás esetén egy 50.000 lakosú városnál mintegy 320 munkanap, tehát egy személynek egy évi munkája. (Frank Tivadar egri tanácsnok 1931-ben tett egyszerűsítési javaslata szerint az adóösszeírás 10.000 lélekszámonkint kb. 2000—2400 munkaórát igényel, más számítások szerint 1000—1400 munkaórát jelent. A fenti győri adatok is ennek felelnek meg.) A kétféle ív kitöltését racionális időbeosztással feltétlenül el lehet kerülni

és különösen akkor, ha az adókivetés, mint alább rámutatunk, a városokhoz kerül s a kir. adóhivataloknak erre való beleszólása megszünik, feltétlenül elérhető.

Sőt továbbmenve, legtöbb helyen lehetőség lenne arra, hogy az összeírási ívek helyett egy, a mai összeírási adatok felesleges részének elhagyása mellett, viszont a helyhatósági adók kivetéséhez is szükséges (szabályrendeletek szerinti) adatokkal kiegészített törzslap készüljön. Lényeges az, hogy minden egyéb összeírást az adóösszeírás megszüntessen. Helytelen, hogy egy esztendőben több összeírással is zaklatják az adózókat. Pl. adó, eb, ló, légoltalmi, értelmiségi, haszonállatok, közmunka összeírásokkal. Minden összeírást az adóösszeírással együtt kell végezni.

Az állandó összeírásnak (törzslapnak) az lenne az előnye, hogy ebben minden fontos és szükséges adat az adózó viszonyaira együtt található. Az állandó nyilvántartásban a változásokat állandóan keresztül lehetne vezetni (évközben is) a hivatalból kapott adatok (anyakönyvi adatok, bejelentési adatok, építési, telekmegosztási stb. adatok) alapján s így mindig előttük állna a tényleges helyzet. Ezzel a nyilvántartással meg lehetne takarítani a hatósági vagyoni bizonyítványok nyomozását is, mert itt minden adat rendelkezésre áll, s ennek alapján kiállíthatók lennének a vagyoni bizonyítványok is. Az állandó nyilvántartásnak egyesítenie kellene az adóhivataloknál vezetett összes nyilvántartásokat. Az állandó nyilvántartásokat a helyszínen 3 vagy 5 évenkint kellene ellenőrizni, de időnkint az adót kivető és egyéb közegek kivihetnék magukkal, hogy így mindig kontrolálják az adatokat. Ebből az állandó nyilvántartásból fejlődhetne ki a városi statisztikai hivatal is. (V. ö. az I. fokú közigazgatási hatóságnál az állandó nyilvántartásról fentebb mondatokkal.)

Adatgyüjtés. Míg az adóösszeírás célja az alapadatok megszerzése és összefoglalása, vagyis egy időpontban meglevő helyzet lerögzítése, a változásokat adatszerzéssel kell összegyüjteni. Az adatszerzés célja tehát 1. a változások adatainak összegyüjtése, 2. az egyes adatokkal az ellenőrzési tevékenység megkönnyítése s a visszaélési lehetőségeknek a legkisebb mértékre leszorítása.

Az adatgyüjtés az egyenesadóknál főként a változások feljegyzésére vonatkozik s ehhez részben bejelentésekből, részben hivatalos adatgyüjtés útján lehet hozzáférni.

A városi adók, különösen a fogyasztási adók adatgyüjtése azonban gyakori helyszíni ellenőrzéssel történhetik. A fogyasztási adó alá eső cikkek hatósági bejelentését mindenütt kötelezővé kellene tenni és el kellene rendelni azt is, hogy a bejelentés igazolása nélkül az árukat nemcsak a közlekedési vállalatok ki ne adhassák, de a fuvarosok is tartoznak bejelenteni. Sok helyen a közlekedési vállalatokkal sikerült is ilyen megegyezést létesíteni. A zárt városokban a vámok jó szolgálatott tettek eddig az adatszolgáltatásban. A vámok megszüntetésével kívánt egyszerűsítés azonban nehéz feladatok

elé állította a városokat. A helypénzt ugyanis legeredményesebben eddig a vámoknál szedték be, mert itt a legkönnyebb az ellenőrzés és leginkább elkerülhető, hogy a falusiak az árut a piac érintése és így a helypénz megfizetése nélkül adhassák el. Ez a cél arra indította a legtöbb városnak vezetőségét, hogy a vámházakban továbbra is helypénzszedő helyeket tartson fenn s a vámosokat a helypénz beszedésével és a fogyasztási adóköteles áruk ellenőrzésével bízza meg. Kérdés, hogy a vámbevételek megszüntetése következtében elég gazdaságos-e a meglehetős költséges vámszemélyzet fenntartása és mennyi az a kiesés, amivel számolni kellene akkor, ha a helypénzeket a jövőben a piacokon rónák le s csak az ellenőrzés volna az utcákon fokozottabb. A különböző közlekedési eszközökön (vasút, hajó, autobusz) városba jövő falusiak egyrésze ma is elkerüli a piacot és házakhoz viszi az áruját eladásra. Az a véleményünk, hogy a helypénzek beszedését inkább fokozottabb ellenőrzéssel lehetne felfokozni és megfelelő büntetés alkalmazásával a házalástól a piacot elkerülőket elriasztani.

A vizsgálatok alkalmával is állandóan figyelni kell az adatszerzésre. A vállalatok könyveinek vizsgálatakor röpcédulákra kell az adatokat kiírni és azokat az illető törzslapokhoz csatolni. Be kell vonni az adatszolgáltatás munkájába pl. az ipartestületeket, meg kellene szüntetni az OTI adatainak felhasználási tilalmát. Sőt nagyon ajánlatos lenne az, hogy a bejelentés az OTI-hoz és a városokhoz egy lapon (mint pl. a bejelentőlap) történjék. Ez által elkerülhető lenne a kereseti adó eltitkolása.

Megfelelően felfektetett törzslaprendszerhez szükséges, hogy a fontos bejelentések másolatban rendelkezésre álljanak.

A bejelentésekkel nem szabad a közönséget feleslegesen terhelni. A bejelentési kötelezettség elhanyagolásának igen sokszor az az oka — helyesen mutat rá Frank Tivadar (i. c. 376. l.) — hogy a feleknek egy és ugyanazt a körülményt sokszor négy hatóságnál is kell jelenteniök.

E zaklató eljárás az állandó nyilvántartási rendszer mellett teljesen meg volna szüntethető, mert tökéletesen elegendő az, hogy a fél egy helyen jelenti be a változást. Megfelelő értesítéssel azután mindegyik hatóság hozzájuthat a szükséges adathoz, a bejelentések felvételével, nyilvántartásával járó munkát meg fogja takarítani, a felek pedig örömmel fognak eleget tenni a zaklató jelleget teljesen nélkülöző kötelezettségnek.

Adóvallomások. A jelenlegi helyzet szerint házadóról évenkint kell vallomást készíteni. Vagyon-, jövedelmi, kereseti adónál 10.000 pengő illetve 15.000 pengő értékhatáron felül kell évenkint vallomást készíteni. Új adózó az első és második évben köteles vallomásra. A felmondó és a felmondott adózó is köteles vallomásra. Illetményadóról havonkint, illetve évenkint kell vallomást adni. A 3600 pengőn felöliekről a jövedelemadóhoz külön vallomás kell. Forgalmiadóról, fényüzési adóról havonkint kell vallomás. Önálló városi adókról, fogyasztási adókról, díjakról esetenkint kell bevallást adni.

Az adóvallásnál megfontolandó: hogy szükséges-e a hozadéki adókról külön-külön vallomás készítése és külön vallomás a személyi adókról, valamint annak megállapítása, hogy milyen jövedelmi és vagyonhatárok mellett lehet az adót rögzíteni.

De egyébként már a pénzügyminisztériumi racionalizálással foglalkozó bizottság 1930-ban rámutat arra (lásd Magyary i. m.-ben 102. l.), hogy a jelenleg használatos bevallási ívek, különösen a jövedelem- és vagyonadó, nemkülönben a kereseti adó bevallások szerfölött bonyolultak, ezért szükség lenne e bevallásoknak — különösen az egyszerűbb falusi nép részére — egyszerűbb formákba öntésére és az adózók nagy tömegét, akik rendszerint csak egy-két jövedelemforrással vagy vagyontárggyal bírnak, olyan áttekinthető és egyszerű bevallási ívnyomtatvánnyal kell ellátni, melyet saját maguk is képesek külső segítség nélkül kitölteni.

Vizsgálva az egyenesadónemeket, úgy találjuk, hogy a házadónál nem kell évenkint bevallást készíteni. Csak arra kell kötelezni a háztulajdonost, ha bérváltozás van, azt jelentse. Egyébként a házadót rögzíteni lehet. A földadónál ma sincs bevallás s erre a jövőben sincsen szükség. A kereseti adóalap az egyenesadó és más személyi terhek figyelembevétele nélkül azonos a jövedelemadóalappal. Nincs szükség tehát arra, hogy a kereseti adó alá eső jövedelmekről még külön jövedelmi adóvallomást is készítsenek. Különösen nincs erre szükség a nagy tömeget kitevő olyan adózóknál, akiknek ipari, kereskedelmi vagy értelmi foglalkozásán kívül más jövedelme vagy vagyontárgya nincs. A vagyonadóbevallásokra, ha az állandó nyilvántartást felfektetjük, szintén nincsen szükség és a vagyonadót általában rögzíteni is lehet, kivéve azokat a nagyadózókat, akiknek vagyona évről-évre változik, de ezeknek egyébként is kell mérleg- és eredményszámlát adni. Végül szükség van s úgyszólván ez az egyedüli bevallás, a jövedelemadóvallomásra. Viszont éppen ezért csupán jövedelmi adóvallomást kellene véleményük szerint adni és ebben összesíteni a többi adóalapokat, melyeket a jövedelmi adónál egyébként is be kell jelenteni.

Helyes az Éberth—Mészáros-féle javaslatnak az a megállapítása, hogy a mai bevallási ívek nem megfelelőek. Nem lehet egyforma bevallást kérni egy segéd nélkül dolgozó cipésztől és egy 8—10 alkalmazottat foglalkoztató, gépekkel dolgozó asztalostól, szatócstól és egy engros forgalmat lebonyolító nagykereskedőtől. Nem lehet egyforma vallomást kívánni az orvostól, ügyvédtől, gazdától, iparostól és kereskedőtől. Más változást tud kiállítani az az adózó, aki az üzletének, gazdaságának kicsinysége folytán, vagy hiányos iskolázottsága miatt könyvet nem vezet. Nem lehet a vallomást a sokféle könyvviteli rendszerben dolgozó nagyobb ipari és kereskedelmi vállalatokra és a mezőgazdaságra közösen előírni.

Helyes tehát az az elgondolás, hogy külön mintájú bevallást kell adni az iparosoknak, kisgazdáknak egészen addig, míg üzemük terjedelménél fogva nem kötelezhetők könyvvezetésre. Az új bevallásban a fősúlyt iparo-

soknál az alkalmazott munkaerőre kell fordítani és hogy azok az évben mennyi időt vannak foglalkoztatva, a kivetés ma is ezen az alapon történik. Figyelemmel kell lenni arra, hogy az iparos saját készítésű áruján kívül beszerzett készáruk eladásával is foglalkozik-e? Mezőgazdáknál a forgó szerinti bevetett területre, holdankinti átlageredményre, nemenkint őstermésre, ebből takarmányozásra, vetésre, konvencióra való felhasználásra, eladásra került vagy szánt mennyiségre, igás haszonállatra, konvenciós, hónapos és napszámos munkaerőkre és esetleg fuvarozás, nádeladás, gyümölcsös, konyhakertből eredő jövedelem bevallására van szükség.

Külön vallomási ívmintát kell felállítani a könyvvezetéssel nem rendelkező kereskedők részére, akiknél a fősúlyt a forgalom és az elérhető bruttó és nettó haszonszázalékra kell fektetni. Minden olyan adózónál, aki rendszeres vagy nem rendszeres könyveket vezet, kötelezővé kellene tenni, hogy vallomásához könyveiből készült mérleg- és eredményszámlát, vagy pedig a könyvei zárlatát és az évi leltárt feltüntető számadási kivonatot csatolja és a bevallásba ezek végösszegét írja be. (Italmérőknél az italforgalomra, mészárosoknál a vágatási adatokra, fuvarosoknál a fuvarozási eszközök és állatok számára kell figyelemmel lenni s így tovább.)

Az adóvallomások benyujtását helyszíni vizsgálatnak (könyvvizsgálatnak) kellene követni és ennek alapján megállapítani az adókat. (A könyvvizsgálatra lásd Mészáros Ferenc cikkét: Az adó c. szaklap 1928. évi 2., 3., 4. és 5. számában.)

Adókivetés, kivetési lajstromok. A) *Földadó.* A földadót a városnál (községnél) vezetett kataszter alapján az önkormányzati közegek vetik ki, a kivetési lajstromot a kir. adóhivatal felülvizsgálja, a pénzügyigazgatóságnál pedig gyüjtőlajstromot vezetnek. Bevallást a földtulajdonosnak benyujtani nem kell. A kivetési lajstromok 3 évre szólnak. A változásokat a kataszteri nyilvántartásban telekkönyvi végzések alapján vezetik keresztül. A mai rendszer lényegében jó. Megfontolandó lenne azonban, hogy a földadó után járó községi pótadót és mezőgazdasági kamarai illetéket nem a lajstromban kellene-e kivetni. Ez utóbbi azonban csak átmeneti megoldás lehet, mert a törekvés csak az lehet, hogy a föld után járó minden hozadéki teher egyesítve legyen.

Megfontolandó lenne az Éberth—Mészáros-féle javaslatnak az az elgondolása, hogy a kataszter mérnöki vezetését a városok műszaki hivatalának kellene ellátni. Ebben az esetben az állami felmérésnél a változások munkájában megtakarítás lenne elérhető.

B) *Házadó.* A házadót házbérvallomási ívek alapján a városi adóhivatal (községi közegek) veti ki, ez elkészíti évről-évre a házadókivetési lajstromot, amit a kir. adóhivatal felülvizsgál és megállapít.

Már a pénzügyminisztériumnak a racionalizálási javaslatot tevő bizottsága is helyesnek tartotta a házadó lajstromának három évre való megállapítását. A bizottság által végzett számítások szerint ez annyit jelent,

hogy a kereken 1,444.000 házadótételeknél a különféle műveletekkel elérhető megtakarítás kb. 40—50% lesz. Ennek ellenére még a mai napig sem történt intézkedés a házadólajstromoknak több évre való szerkesztése tárgyában. Frank Tivadar még tovább megy. Ő általában azt javasolja, hogy a kivetési lajstromok megfelelő átalakításával és hosszú időre (10 év) szóló berendezésével a lajstrom felfektetési munkálatokat teljesen megtakaríthatjuk, de ettől eltekintve — szerinte — igen nagy előnyökkel fog járni a kivetési lajstromok hosszú időre szóló berendezése, mert a lajstromokból rögtön látni fogjuk az adóalapok változását s ez mindjárt figyelmeztetőül fog szolgálni, hogy a vallomás elbírálásánál nagyobb, fokozottabb gondossággal járjunk el s az ingadozás okát megállapíthassuk. Frank szerint az állandó kivetési lajstrom a változatlan főkönyvi tételszám mellett azzal az előnnyel is jár, hogy az új rendszerben elesik a lajstromok tételezésének rendkívüli nagy és fáradságos munkája.

A Mészáros—Éberth-féle javaslat házadókataszter felállítását szeretné elérni, amelybe minden ház pontosan bevezetendő s ebben lehetne a változásokat is keresztül vezetni. A kivetési lajstromot e javaslat előbb három, majd öt évre kívánja felfektetni.

A magunk részéről az 5 éves felfektetés mellett vagyunk. Ilyen módszer mellett ugyanis érvényesül az a Frank Tivadar által hirdetett elgondolás, hogy az adóváltozások jobban szembetünnek, másrészt öt év alatt a házaknál az épületek állagában nem lesz túl sok lényeges változás s így a kivetési lajstrom használható lesz. A házkataszter jó beosztású lajstrom mellett tulajdonképen feleslegessé válik s nincs annyi haszna, amennyi munkával jár. A változásokat a lajstromban megfelelő rovat nyitásával kell keresztül vezetni. A változások bejelentését célszerűnek tartjuk a bejelentőlappal kapcsolatban megtenni és a bejelentőhivatal juttatja el az adóhivatalhoz az adónak megfelelő bejelentést is, mint az OTI bejelentését a háztartási alkalmazottaknál az OTI-hoz.

Egyszerűsíteni kell az ideiglenes adómentesség iránti eljárást is. Az ideiglenes adómentességet jelenleg a kir. adóhivatal engedélyezi, de ez a hatáskör az adóhivatalok megszüntetésével a városi adóhivatalokra ruházandó. Az ideiglenes mentesség megállapítását rendszerint előzetes helyszíni szemle előzi meg. Az adózónak a mentesség elnyerése érdekében azonban szigorú határidőket kellett betartania, melyeket ha elmulasztotta, nem ritkán a pénzügyminiszter engedélyét kell kérnie ahhoz, hogy elkésve beadott kérvényét érdemleges tárgyalás alá vegyék.

Már 1930-ban a pénzügyminisztérium azt az egyszerűsítési javaslatot dolgozta ki, hogy az adózónak a lakhatási engedélyért beadott kérvényét az adómentesség engedélyezése iránti kérelemnek kell egyúttal tekinteni és az építésrendészeti célból megtartott helyszíni szemlét az adómentességi szemlével össze kell kapcsolni. Ezt azóta meg is valósították (120.000/1930. VIII. P. M. r.) s lényeges egyszerűsítést jelent, különösen az adózó közönségre nézve.

A házadóval kapcsolatos másik egyszerűsítés a lakásüresedéssel járó adótörlésekre vonatkozik. A Házadó Hivatalos Összeállítása (H. H. Ö.) még úgy rendelkezik, hogy a lakásüresedéseket az adózóknak be kell jelenteniök és az adó törléséért folyamodniok. Ezt úgy kellene egyszerűsíteni, hogy a kijelentőlap szelvénye képezhetné egyúttal a törlési kérést. A kijelentőlap szelvényét úgy kell készíteni, hogy abból kitünjék, hogy lakásüresedés lesz-e, vagy csak változás és a tulajdonos már kiadta a lakást egy új lakónak. Az üresedés megszüntét pedig a lakó beköltözése alkalmából bejelentőlappal kell bejelenteni. Ezeket a szelvényeket a bejelentőhivatal átteszi a városi adóhivatalhoz és a városi adóhivatal blanketta-határozatot hoz, amelynek alapján a kivetési lajstromban a változást átvezeti.

A feleket a külön beadványoktól mentesíteni kell, mert kölönösen az egyszerűbb emberek sok gondjuk mellett az előírásoknak nem képesek eleget tenni és így fontos jogoktól, kedvezményektől elesnek. A késedelmes beadásokkal kapcsolatban pedig sok és felesleges munka terheli a közigazgatási hatóságokat. A mérnöki hivatallal, illetve az építészeti hatósággal egyébként az adóhivatalnak állandó összeköttetést kell fenntartania a szükség van arra, hogy minden építési, illetve esetleg e helyett használati (lakhatási) engedélyről, átalakításáról a városi adóhivatal értesítést kapjon. Ez legkönnyebben úgy történhetik, hogy az építészeti hatóság által hozott végházározat egy példányát a városi adóhivatalnak is megküldik. Szükség van azután arra, hogy a városi adóhivatal szakközegei helyszíni ellenőrzések, összeírások során azt is vizsgálják, hogy a ház használata megfelel-e a használati engedélynek, amelynek alapján az adókivetés, illetve adómentesség megadása esetén az adóbecslés történt. Megtörténik ugyanis az, hogy kamrának, mosókonyhának jelentenek be szoba-konyhás lakást, amit a háztulajdonos közben ki is ad, de nem kerül adóztatás alá a bér, mert nem jelenti be az adóhivatalnál. Ilyen visszaélések elkerülésére alkalmas a lakás bejelentésnek a városi adóhivatallal a már általunk említett módon való közlése, nemkülönben az ellenőrzésnek kiterjesztése.

Általános kereseti adó. A kereseti adóvallomást a fél a városi adóhivatalnál adja be, a városi adóhivatal véleményt ad, a kivetést azonban a kir. adóhivatal végzi. Ő bocsátja ki a fizetési meghagyást és készíti el a kivetési lajstromot is.

A véleményadás ma nagyobb városoknál megfelelő adatok hiányában sokszor nehéz. Viszont, ha minden adózóról állandó nyilvántartás, illetve törzslaprendszer be lesz vezetve, ez nem okoz nagyobb nehézséget. Másrészről a jövőben a kivetést is a városi adóhivataloknak kell végezniök. Bevallást csak olyan esetben kellene tenni, ha az adózó különben nem esik jövedelemadóvallomás beadási kötelezettség alá, mert az utóbbi esetben az adatokat felesleges két helyen bevallani s ilyenkor csak jövedelmi adóvallomást kell tenni.

De ettől eltekintve, az egyéb adózóknak sem kellene évenkint, hanem legfeljebb háromévenkint bevallást adni. A pénzügyminisztérium által végzett

számítások szerint az 1930. évi adatok alapján azt jelentené, míg egy évben összesen 475.000 tétel (rögzített és nem rögzített) lajstromozandó, háromévi lasjtrom esetében egy évre 121.000 nem rögzített, 118.000 rögzített, összesen 239.000 tétel esne átlagosan. Az évi munkamegtakarítás mintegy 48% lenne.

A kereseti adó kivetésénél irányadó szempontok a következők lehetnek: Iparosoknál az alkalmazottak száma, a műhely berendezése, kisebb kereskedőknél a forgalom nagysága, alkalmazottak száma. Ezenkívül helyszíni vizsgálatokkal és az érdekképviseletektől beszerzett bruttó és nettó haszonszázalékokkal meg lehet állapítani az eredményt általánosságban, a főcikkekre külön-külön. Nagyobb iparosoknál az alkalmazottak száma mellett figyelembe kell venni a gépi berendezés által elérhető nagyobb forgalmat és hasznot. Italmérőknél, húsiparosoknál, pékeknél rendelkezésre állanak a liter, illetve darab és kg szerinti mennyiségek, ezt beszorozva az érdekképviselet és a pénzügyigazgatósággal megállapított nemenkinti, fajtánkinti tiszta keresettel, adva van az adóalap. A bevallások felülvizsgálatánál a helyszíni vizsgálatok, a könyvvezetés megvizsgálása adnak támpontot.

Nehezebb az adómegállapítás a kishaszonbérletek után, aminek különösen az agrárjellegű városokban van nagy jelentősége. A kishaszonbérletek kereseti adójának a rendes kivetési eljárás szerint való beszedése szerfelett sok munkát okoz, mely az ebből a forrásból eredő bevétellel nincsen arányban, — mint a pénzügyminisztérium 1930-ban megállapította, — a pénzügyminisztérium javaslata ezért az, hogy a 20 holdnál kisebb földhaszonbérleteknél a kereseti adó alapján, vagyis a haszonbérletből elért tiszta keresetet a rendes kivetési szabályok alkalmazása helyett egyszerűen a haszonbérhez viszonyított összegben kellene meghatározni.

Jövedelem- és vagyonadó. A jövedelem- és vagyonadó kivetését a jelenlegi rendszerrel ellentétben a jövőben a városokra kell bízni. Ma a városok csak adatszolgáltatást nyujtanak, a kivetést a kir. adóhivatalok végzik. A jövedelem- és a vagyonadó, mint a pénzügyminisztérium tervezete is megállapítja, különösen ha a rögzítés rendszerével a gazdasági viszonyok lényeges változása folytán szakítani kell, hozadékához mérten túlságosan igénybe veszi az adóigazgatás szervezetét s aránylag igen nagy és drága adminisztrációt igényel. Viszont azt is figyelembe kell venni, hogy ha az adóalapok kimunkálására vonatkozó anyagi jogszabályokkal szemben a mai szabályoknál egyszerűbb, könnyebben és gyorsabban keresztülvihető értékelési szabályokat alkalmaznának, a jövedelem- és a vagyonadó elveszíthetné a jelenlegi szabályoknak köszönhető rugékonyságát és lényegében egyszerűbben kivihető lenne ugyan, de egyúttal nyersebb, az élethez kevésbé simuló. Az ilymódon egyszerűbbé tett adó tehát a valódi értelem szerint vett jövedelem- és vagyonadónak már nem volna nevezhető. A problémát már a pénzügyminisztérium 1930. évi javaslata is abban látja, hogy a kivetés az anyagi

jogszabályok érdemleges változtatása nélkül az eljárási szabályok megváltoztatása mellett olymódon egyszerűsíthessék, hogy a jelenlegi bevételi eredmény lényegesen kevesebb technikai munkával is elérhető legyen.

A jövedelem- és vagyonadó kivetése ma az adózó állandó lakóhelyén történik. Ez az esetleg sok helyen fekvő adótárgyak és jövedelmi források miatt meglehetősen nehezíti az eljárást (de másrészt sérelmet is jelent a városokra, mert igen sokszor a pótadóbevételektől elesnek — különösen a főváros javára). Eljárási szempontból pedig a jövedelmi adónak a jövedelemforrás helyén történő kivetése azt jelentené, hogy a jövedelem- és vagyonadóbevallás a hozadéki adók kivetése céljából szükséges bevalláson lenne megtehető, az adóalapokat is a hozadéki adók céljait szolgáló kivetési iratokon lehetne kimunkálni, de a jövedelmi és vagyonadó kivetése is külön lajstrom helyett a föld-, ház- vagy általános kereseti adólajstrom e célra nyitandó hasábjaiban történhetnék. Akinek több helyen van vagyontárgya vagy jövedelemforrása, az a jövedelemforrás vagy vagyontárgy helyén adózna, a lakóhelyén pedig a forrásokat újból számba kell venni (a törzslapszerű nyilvántartás alapján) és az összesítésből eredő adótöbbletet itt kellene változási kimutatás alapján előírni.

A pénzügyminisztériumi bizottság 1930-ban a jövedelmi adókivetés egyszerűsítése tárgyában végzett vizsgálatai során megállapította azt, hogy ha a kis falusi házakat, illetőleg azoknak alig számottevő haszonértékét (a legtöbb ház haszonértéke a 200 P-őt sem éri el) a földbirtok jövedelmével, vagy a hasznothajtó foglalkozások (ipari, kereskedelem) jövedelmével együtt vesszük számításba, a jövedelem- és vagyonadó kivetése az adózók több mint 55%-ánál a földadó, illetőleg a kereseti adó kivetésével együtt és ugyanabban a lajstromban történhetik, mert az ilyen adózóknak a földbirtok, az ipar, az üzlet jövedelmén kívül számottevő más jövedelmük rendszerint nincs. A javasolt rendszerekkel tehát a jelenlegi jövedelem- és vagyonadólajstrommal, valamint a jelenlegi jövedelmi adó-törzslapok vezetésével járó munka 75%-át meg lehetne takarítani. A törzslapokat (állandó nyilvántartást) javaslatunk szerint különben is csak egy helyen, a városi adóhivatalnál vezetnék s abban minden adó benne lenne. A megtakarítás még jóval több volna. A bizottság szerint a reformnak egyebek mellett nagy előnye lenne az is, hogy a lakóhely folytonos változása az egy jövedelemforrással rendelkező adózóknál nem játszana szerepet. Ennek különösen a fővárosban lenne nagy jelentősége és ennek következtében az országban számos főkönyvi számla és idegen helyen történő behajtás fog feleslegessé válni, illetőleg megszűnni.

A bizottság javaslatot hoz a kimunkálás egyszerűsítésére is. A kimunkálás nem más, mint az adóalany minden jövedelmének és vagyonának összpontosítása abból a célból, hogy azt a progresszív adókulccsal meg lehessen fogni. A tapasztalat azt mutatja, hogy a vagyonok legnagyobb része nem éri el a 120.000 pengőt, pedig eddig az összegig a progresszivitás nem érvényesül,

csak ezen felül. A kis vagyonokat tehát felesleges progresszív megadóztatás céljára összeszedni (kimunkálni), hanem meg kell adóztatni ott, ahol azok vannak. Ez pedig a jövedelemadó vagy ház, illetve föld kapcsán könnyen megtörténhetik. A progresszív adóztatás céljára csak azokat a vagyonokat kell kimunkálni, amelyek a 120.000 pengős értékhatárt valószínűleg meghaladják. Sőt mivel a progresszív adó még ez összegen felül is csak lassan emelkedik, az értékhatárt esetleg 150.000 pengőre lehetne emelni. (Az 1929. évi adatok szerint a vagyonadót fizető 249.000 alany közül 233.000 adóalany csak 150.000 pengőn aluli vagyonnal rendelkezett s csupán 16.000 adóalanynak volt ennél nagyobb vagyona.) Ez a szám is mutatja, hogy milyen megtakarítást jelentene a javaslat elfogadása, mert csupán csak 16.000 adóalannyal kellene foglalkozni. A 150.000 pengőn aluli vagyonnal rendelkező adózóknak nem kellene vagyonadóvallomást sem benyujtani, mert az egyéb adatok és a törzslap ezeket az adatokat is szolgáltatják. Végül a bizottság a jövedelemadókivetés egyszerűsítésére is figyelemreméltó javaslatot dolgoz ki. Az 1929. évi statisztika szerint ugyanis 329.000 jövedelemadóalany közül 310.000 adózó van 10.000 pengőn aluli, a csak 29.000 adózó 10.000 pengőn felüli jövedelem után megadóztatva. A kisjövedelmeket a vagyonadóval együtt kellene a vagyonadókulcs felemelévével a bizottság szerint megadóztatni, a nagyjövedelműeknél, akik jóval kevesebben vannak, történne csak a progresszív kivetés. Ez utóbbi javaslatot azonban nem tartjuk megfelelőnek. Meg kell ugyanis fontolni, hogy a jövedelemadó éppen az az adónem, amely ma világszerte fejlődésnek indult s ennek figyelembevételével inkább más adónemeket kell a jövedelmi adó kivetéséhez hozzákapcsolni. Nem hallgathatjuk el ugyamis azt a véleményünket, hogy a legtöbb egyenesadónem összevonására s egységes jövedelmi adó kivetésére kellene számításokat eszközölni s így az egyszerűsítésnél is annak az irányzatnak kellene érvényesülni, hogy a vallomások benyujtása, valamint a kivetés is a jövedelemadó kapcsán történjék.

A mai jövedelemadó- és vagyonadókivetéssel kapcsolatban meg kell még említenünk, hogy a közép- és nagybirtok egy része még ma sem mutatja be könyveit és ezért súlyt kellene helyezni ezeknél is a könyvelés és számtartás elrendelésére, mert a földek különböző minősége, a birtok felszerelése, állattenyésztés, közlekedési viszonyok, fekvés, intenzív és extenzív gazdálkodás, jövedelmezőségi szempontból még azonos kataszteri tiszta jövedelemmel bíró földeknél is egymástól mélyen eltérő eredményt mutat. A kisbirtok és nagybirtok jövedelmi adójánál sokszor kiáltó ellentétek vannak és úgylátszik, hogy a nagy- és középbirtok alig, vagy aránylag lényegesen kevesebb terhet visel.

Még egy gyakorlati kérdést akarunk érinteni. A jövedelmi adóvallomásoknál a levonható közszolgáltatásokról ma a várostól külön bizonylatot kell kérni : sokkal egyszerűbb volna ennek elhagyásával a városnál a főkönyvből (kartotéklapról) való közvetlen igazolás. Ma az adózók egy része erről

nem tudva, figyelmet nem fordítva rá, nem él a törvényadta levonási jogával. Ez különösen kisebb emberekre áll. Ez a helyzet nem méltányos és ha a város vetné ki ezt az adót, el kellene rendelni, hogy ez a levonás hivatalból eszközöltessék.

Társulati adó. A társulati adó kivetése ma a kir. adóhivatalok hatáskörébe tartozik. A kivetés nem megfelelő. Ennek oka az, hogy az adóhivatalok nem rendelkeznek megfelelő szakértő könyvvizsgálókkal, akik pedig a városi adóigazgatásban — különösen nagyobb városokban — szép számmal találhatók. Szakszerű könyvvizsgálat nélkül semmiesetre sem lehet megnyugtató ennek a kényes adónemnek kimunkálása és bizonyosak vagyunk abban, hogy könyvvizsgálók bevonásával sokkal nagyobb eredményeket lehetne elérni.

A társulati adónál — mivel más egyenes adókkal nincs kapcsolatban — külön kellene bevallást adni. A bevallás alapján a városoknak könyvvizsgálatot kellene tartani és ezután a vizsgálat eredményének, nemkülönben a vallomás és mellékleteinek figyelembevételével kell a városoknak a kivetést megejteni. Viszont a városoknak gondoskodniok kell arról, hogy megfelelő szakképzett revizoruk legyen. Kisvárosokban a nagyobb városok revizora, vagy a Városok Szövetsége által alkalmazandó revizorok végezhetnék a munkát.

Tételes kereseti adó. (Illetményadó.) Ez az adónem kimaradt az egyesített kezelésből. Az illetményadót a városok a munkaadók által adott havi illetményjegyzék alapján vetik ki. Az adózók egy része átalányozott, akik évenkint egyezség alapján fizetik az illetményadót. Más részük köteles a havi illetményjegyzék benyujtására és ezzel egyidejűleg az adó befizetésére. Az átalányokat a pénzbeszedők szedhetik be számla alapján. Pénzbeszedők alkalmazása könnyebbségét jelent az adózóknak és a bevételek is jobban befolynak.

A pénzbeszedés elrendelése, mint a már említett Éberth—Mészáros-féle javaslat mondja, Győrött be lett vezetve és országos bevezetése nem okoz sem nehézséget, sem új személyzetet nem kíván. Minden városnak, nagyobb községnek a helypénzek, városi vagy községi üzemi díjak beszedésére van pénzbeszedő személyzete, amelyik a munkát könnyen elvégezheti. A rendszer nagy megtakarítást jelent a végrehajtás terén, viszont azzal az eredménnyel jár, hogy a város előbb jut a pénzhez (pl. Győrött 90—95% rendesen befolyik).

A jelenlegi rendszernek hiányossága az, hogy az állami alkalmazottaknak a várost illető illetményadóját a központi illetményhivatal minden jegyzék kísérete nélkül utalja át s így a városok nem ellenőrizhetik, hogy fontos jövedelemforrásuk megfelelően van-e kiszámítva. Gyakorlati szempontból a kimutatás hiányának az a hátránya is van, hogy pl. a virilisnévjegyzék összeállításánál az állami alkalmazottak adóját nehéz figyelembe venni s így az értékes köztisztviselői réteg a törvényhatóság (megyei város) életéből esetleg kimarad. Virilizmusnak azonban — mint a szervezeti résznél

kifejtettük, — a jövőben mint idejétmult intézménynek meg kell szűnnie, a város javára mutatkozó esetleges különbözet pedig nem éri meg azt a fáradságot és munkatöbbletet, amivel a városok részéről az ellenőrzés járna. A Mészáros—Éberth-féle javaslat felveti azt a gondolatot, hogy megfontolandó volna az illetményadó és az utána járó rokkantadó tételeinek egyesítése. Ebben az esetben az elmult évek átlagai alapján a városok a befolyt adókból megfelelő összeget rokkantadó címén az államnak befizetnének.

Másrészt messzemenő és nagyobb tanulmányt igénylő elgondolás az, hogy az OTI járulékainak beszedését is össze kellene kapcsolni az illetményadóval. Akár olyanképen, hogy a tételt összevonnánk és a befolyt összegek arány szerint lennének megosztva. De az összevonás úgy is történhetik, hogy az OTI-járulékok külön tételben maradnának és csak a beszedés és könyvelés lenne egységes.

Az illetményadóknak, nemkülönben az OTI-járulékoknak is ugyanazok a munkaadók a fizetői és ugyanazok a munkavállalók az alanyai. Megfelelő törzslaprendszer mellett a legpontosabb nyilvántartásra meg volna a lehetőség és ennek a rendszernek betegsegélyezés és más OTI szempontból való kiegészítése és a járulékok kezelésével megszaporodott munka — véleményünk szerint — az OTI kezelési munkakörének körülbelül 50%-át megtakarítaná. A városi adóhivataloknak a hátralékok behajtása révén ma is nagytömegű munkát ad az OTI és az idevaló kimutatás, különféle levelezés, pénzek átutalása már mind megtakarítható munka volna.

Nehézség csak az illetményadómentes alkalmazottaknál és a háztartási alkalmazottak nyilvántartásánál merülhet fel. Ezért a rendszert először a nagyvállalatokra lehetne kiterjeszteni s fokozatosan lefelé bevezetni.

Pótadók, helyhatósági adók és egyéb köztartozások. A racionalizálásnak ki kell terjedni az adók igen fontos és nagykiterjedésű csoportjára, a pótadókra, a helyhatósági adókra és a közadók módjára behajtandó egyéb köztartozásokra is.

A pótadók közé tartozik három céladó, 1. a községi betegápolási pótadó, mely a földadó, házadó, társulati adó, tantieme-adó és általános kereseti adó bizonyos %-át képezi. Ez a céladó egyik évben sem fedezi azt a rendeltetést, amit szolgálni kíván (betegápolást és gyermekgondozást), hanem minden esztendőben az államkincstárnak kell kiegészíteni. Így semmi célja nincs külön kezelésnek, hanem kulcsát az alapadók kulcsába kellene betudni és meg kell szüntetni, 2. Hasonló a helyzet a rokkantellátási adónál. Ez a föld-, ház-, társulati, tantieme-, általános kereseti, valamint a jövedelmi és vagyonadó után jár s még hozzá progresszív kulccsal. Ez azután azt eredményezi, hogy a pótadó célját meghaladó adminisztrációs munkatöbbletet okoz. A rokkantellátási adónál tehát a progresszivitást mindenek előtt meg kell szüntetni, helyette inkább a jövedelmi adónál kell azt fokozni. Viszont ezt az adót az alapadókba kell beolvasztani. 3. Kezelési szempontból nem kevésbé helytelen a jövedelem-, társulati, tantiem- és általános kereseti adók után

kivetett nép- és családvédelmi pótadónak behozatala. (79.000/1941. VIII. P. M. sz. rendelet.) Ezt az adót az alapadók 20, illetve 2%-ában kell kivetni s a Nép- és Családvédelmi Alap (1940. XXIII. t.-c.) javára fordítani. Véleményünk szerint a célt másképp is el lehet érni és felesleges újabb tételekkel megterhelni a városi (községi) adóigazgatást. Ehelyett helyesebb lett volna a nép- és családvédelmi pótadó alapjául szolgáló egyenesadók megfelelő felemelése s az alapot megosztási kulcs alkalmazásával is lehet dotálni. Ez sokkal egyszerűbb és olcsóbb eljárás.

A helyhatósági adók mindenekelőtt *a községi pótadó*, a föld-, ház-, társulati és tantieme-adó után, az *útadó* a föld-, ház-, társulati, tantieme- és kereseti adó után, *a kereskedelmi és iparkamarai illeték* a társulati adó, a tantieme-adó és az általános kereseti adó után, *a mezőgazdasági kamarai illeték* a földadó és általános kereseti adó után. Véleményünk szerint helytelen az, hogy ezek a pótadójellegű szolgáltatások az állami egyenesadók más és más csoportjai után járjanak, kivéve mégis a kereskedelmi és iparkamarai, nemkülönben a mezőgazdasági kamarai illetéket, melyeknek eltérő szabályozása indokolt. A többi állami és helyhatósági pótadó adóalapját feltétlenül egyesíteni kellene, ugyanúgy egyesíteni a mentességeket is. Még hatásosabb lenne azonban az egyszerűsítés, ha a községi betegápolási pótadó, valamint a rokkantellátási adó az adóalapokba beszámítást nyerne.

Meg kell emlékezni a közadók módjára behajtandó köztartozásokról is. Ezek száma az utóbbi időben egyre emelkedik. A közadók módjára behajtandó köztartozások igen nagy munkatöbbletet jelentenek. Ilyenek az OTI-járulékok, leventebírságok, egyházi adók, kihágási büntetéspénzek behajtása, gazdasági cselédpénztárjárulékok, illetékek behajtása, villamos-, gázmű- és egyéb üzemi köztartozások stb. szemétszedési illeték, sőt legújabban a családvédelmi alappal szemben fennálló tartozások behajtása.

Mindenekelőtt meg kell szüntetni az ilyen közszolgáltatások további szaporítását. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy különösen az egyházi adózás terén van rendszertelenség. A kivetési jogszabályokat országosan kellene rendezni és pedig lehetőleg a hozadéki adók vagy a jövedelmi adó alapjára helyezve. Ezeknek az adóknak behajtásával a városoknak jelentős munkájuk van, különösen akkor és ott, ahol egyházközségek (hitközségek) maguk vetik ki. Fontos, hogy az adózó megterhelése ezirányban se fokozódjon. A pénzügyminisztérium racionalizálási bizottsága általában az összes közadók módjára behajtandó visszatérő vagy általános adótermészetű szolgáltatásokra nézve kívánatosnak tartaná: 1. annak megállapítását, hogy ezek az adótermészetű szolgáltatások az adózók évi adójának egy bizonyos többszörösét vagy hányadát meg nem haladhatják, 2. egyöntetű 15 napos jogorvoslati határidő megállapítását, még pedig az adóív kézbesítésétől, esetleg az abba való bejegyzésétől, külön kezelt közadóknál a kötelező írásbeli értesítés vételétől számítva, végül 3. a közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztését az összes közadók módjára behajtandó köztartozásokra minden

olyan esetben, ha a követelés jogi alapjának és törvényszerűségének kérdése képezi a vita tárgyát.

Jellemző adat arra, hogy milyen terhe van a városnak a közadók módjára behajtandó köztartozásoknál, Győr város 1939. évi bizományos kezelése. Győr városnál ezeket a közadók módjára behajtandó köztartozásokat az ú. n. bizományos főkönyvben és egy másik könyvben, az ú. n. bizományos iktatóban kezelik. Az iktató tartalmazza a sorszám, érkezési idő, megkereső hatóság, hátralékos neve, foglalkozása és lakóhelye, hátralék megjelölése, összege, elintézés ideje (zálogolás, nemleges) megjegyzés »függőleges« hasábokat. A főkönyv függőleges rovatai a következők: 1. Sorszám, 2. Érkezés ideje, 3. Megkereső hatóság *a)* címe, *b)* helye, *c)* ügyirat száma, 4. Hátralékos *a)* neve és foglalkozása, *b)* lakhelye, 5. Hátralék *a)* megjelölése, *b)* esedékessége, 6. Összeg, 7. Elintézés ideje *a)* zálogolás, *b)* nemleges, 8. Megjegyzés. 1939-ben Győrött 25.954 bizományos ügyiratot intéztek el. Ezek közül járásbírósági (helybeli 6065, vidéki 1471), külön választ adtak 1320 esetben. OTI megkeresés 8176, választ adtak 470 esetben. OTI Budapest megkeresés 180. Üzemi megkeresés 1404, r. k. egyházközségi adó 1302, betáblázás 200, ev. egyházközségi adó 631, Szent Imre herceg-úti egyházközségi adó 74, ref. 122, ort. izr. 11, neolog izr. 626, kéményseprési díj 48, ipartestületi járulék 423, szigeti r. k. egyházközség 82, révfalusi r. k. egyházköszég 164, iskolamulasztási kihágás 146, rendőrségi megkeresés 656, adóhivatali megkeresés (illetékek) 2230. Az adóhivatali illetékeket, nemkülönben a bírósági behajtásokat külön könyvben kezelik.

Vágóhídi kezelés. Meg kell emlékeznünk Győr városnak arról az újításáról, hogy a városi vágóhídon külön kezelteti és szedeti be a húsforgalomra nehezedő összes adókat és díjakat. A vágóhídon egy pénztáros és egy ellenőr működik, akik a vágóhídi állatorvosok közreműködésével látnak el minden teendőt.

Az eljárás a következő: a vágóhíd kapuján belépő állatról a portás a járlatot elveszi és az irodának adja át. Az ellenőr kiszámítja a fogyasztási adót, vágóhídi díjat, húsforgalmi adót, a darabonkinti egyenesadótörlesztéseket és minden egyéb, esetleg felmerülő díjakat. A számfejtés nyugtán történik, amelyet befizetés után a pénztáros aláír és a félnek átad.

Egyetlen naplót vezetnek, ennek adatait folyószámlakönyvbe könyvelik. A napló egyúttal a havi statisztikai és összegszerinti adatokat is adja.

A pénzt a pénztáros naponkint fizeti be a város főpénztárába. Innen havonkint szállítják az államnak és a városnak. A vágóhídi kirendeltség látja el a húsiparosok általános kereseti adójának és illetményadójának kimunkálását is. Ennek a rendszernek az az előnye, hogy úgy a díjaknak, mind az adónak eltitkolását, rövidítését lehetetlenné teszi, mert a tisztviselők, illetve az állatorvos látja az állatot, tudja, hogy a fél mit vallott be és ha ez nem megfelelő, becsléssel a helyes összeget állapítja meg.

Az iparosokra nézve előny az, hogy nem kell nekik három, négy hivatalba menni, hanem a vágással egyidejűleg minden fizetési kötelezettségüknek

eleget tehetnek. Az államnak, városnak előnye az, hogy hátralék nincs, mert a húst fizetés nélkül a vágóhídról elvinni nem lehet.

A vágóhídi naplóban együttesen kezelik az időntúli vágási díjakat, hűtőfülkedíjakat is. Meg kell jegyeznünk, hogy ez a rendszer csak nagy vágóhídi forgalommal rendelkező városokban alkalmazható, mert másutt nem gazdaságos két tisztviselőnek külön kirendelése.

Hasonló kirendeltsége van a városi adóhivatalnak a fogyasztási és egyéb adók beszedésére a húspiacon. Itt azonban a kirendeltség csak hetivásárok napján működik. Győr ugyanis zárt város, a piacra beérkező sertéseket a vámnál kísérővel látják el és a meghatározott piacra kötelesek vele menni. A rendszer a vámszedés megszüntetése után is fennáll. A kora reggeli órákban, érkezés szerint, a pénzbeszedő összeszedi a húsvizsgálati bizonyítványokkal együtt a kísérőleveleket, a piacon levő kirendeltségnek átadja, ez kiszámítja a tételeket és a felek mindjárt ott a piacon fizetnek. Az iroda fedett helyiségben van.

A kirendeltség a vámosok jelentéséből megállapítja, illetve ellenőrzi, hogy minden tétel után befolytak-e a díjak. Ha nem folytak be, akkor behajtásra kimutatja. A Győrött behozott 8000—10.000 darab évi forgalom mellett 20—25 eset marad el, amelyből 5—10 lesz csupán behajthatatlan. A kirendeltség ellenőrzi, illetve igazoltatja a húsforgalmi adó lerovását. A díjakat a hatósági mázsánál adott mérlegjegyek figyelembevételével számítják ki. A hideghúspiaci díjakról a vágóhíddal egyezően adnak nyugtát, naplót vezetnek és könyvelik. A sertéseken kívül minden egyéb leölt állatot húsvizsgálatra a vágóhídon kell bemutatni és ott kell fizetni.

A postán, vasúton, kocsin érkező húsküldeményekről a vasúti bejelentés, postai értesítés, vagy a vámos jelentése alapján Győr város adóhivatala nyugtát állít ki s vagy beérkezése után a városi pénztárnál befizeti a fél az adót, vagy pénzbeszedőkkel az adóhivatal inkasszáltatja. A szalámigyárak pontos raktárkönyvet vezetnek a nyers- és készárukról, ezt a vágóhídi adatokkal, szállítólevelekkel, könyveléssel a helyszínen ellenőrzik és ezek alapján történik a fogyasztási adó kivetése.

A fogyasztási adókról célszerű összesített naplót és összesített folyószámlakönyvet vezetni. Fizetési meghagyásokat felesleges kiadni. A hátralékokat pénzbeszedőkkel kell beszedetni.

Borfogyasztási adó. A borfogyasztási adókezelésre is gazdaságos a győri bevált példa követése. Itt a régi vendéglősök és pontos fizetők hitelt élveznek. Kezdő vendéglős egy éven belül hitelt nem kap. A vasúton érkező bor után járó adót kiadás előtt le kell fizetni, vagy a nyilvántartásbavételt igazolni. A vámokon át beérkező bort kísérőjegyzékkel látják el, amellyel a hivatalhoz az adót be kell fizetni, illetve a küldeményt bejelenteni. A vámos a napi jelentésében a kísérő másodpéldányával hivatalból jelentést tesz. Borkereskedőnél történt vásárlásnál magánfogyasztónak vagy hitellel nem bíró

kimérőnek — amiről a kereskedőket értesítik — az adót a kereskedőnél le kell fizetni, aki azt havonta kimutatás mellett a város pénztárába befizeti. Kiszállításnál a kereskedő kiviteil bárcát állít ki, amelyet a vámnál le kell adni. A kimérőnek borívet kell vezetnie, amelynek másodpéldánya a városi adóhivatalban van. A borív kezdő tételét minden év elején mint készletet az ellenőrök a helyszínen állapítják meg, hordónkint felsorolva felveszik az üres hordókat is. A kimérő az érkezett mennyiséget maga tartozik a borívbe bevezetni. Régebben havonkint, újabban negyedévenkint tartanak váratlan ellenőrzést.

A termelőknél szüret után évenkint történik a készlet felvétele s itt állapítják meg a saját, illetve a háztartás fogyasztását. A must kezelése úgy történik, hogy szeptember, október hónapokban mustdíjtétel alapján adóztatnak, november hó 15-én mindenütt leszámolnak, a mustkészletből levonva a borforrásra engedélyezett százalékot, borrovatra vezetik át és kezelik tovább.

Sör-, szeszfogyasztási adópótlék, ásvány- és szikvízadó. A sörfogyasztási adópótlékot a sörraktárak tulajdonosai fizetik s a városi adóhivatal az állami fogyasztási adóra elrendelt könyvvezetés alapján ellenőrzi. A szeszfogyasztási adópótlékot a postán, vasúton érkező áruknál ezek okmányai és számlák alapján, az áru érkezésekor vetik ki és szedik be. A szeszgyárak és nagykereskedők az általuk kiadott tételek után kötelesek a pótlékot beszedni és a városnak befizetni. Az ellenőrzést a pénzügyőrség végzi.

A szikvízadót a gyártól szedik be félhavonkint adott vallomások alapján. A vallomásokat helyszíni könyvvizsgálattal célszerű ellenőrizni. (Figyelembe kell venni a beérkezett és felhasznált szénsav mennyiséget.) Az ásványvízadót a beérkezéskor kell szedni a vasút vagy hajó értesítése, a vámokál a készlet ellenőrzése alapján.

Italmérési illeték. Kiszabása a pénzügyigazgatóság jogkörébe tartozik. Helyes lenne az italmérési jog megadásától az illeték kivetését elválasztani és utóbbit a városok (községek) hatáskörébe utalni. Osztályok helyett való sorozás helyett (1925 : IV. t.-c.) sokkal egyszerűbb volna a szedhető maximumot és minimumot megállapítani és e határon belül az illeték kivetése a liter fogyasztást követné s a fogyasztási adóval együtt történne a kivetés, valamint a beszedés. Még további egyszerűsítés lenne ennek az illetéknek teljes törlése és helyette a fogyasztási adó díjtételét kellene mérsékelten megemelni.

Vigalmi adó. Célszerű kikötni, hogy a rendőrségi engedély megadása előtt már a vigalmi adót meg kell fizetni. Akkor hátralék alig fordulhat elő. Igaz, hogy ilyen esetben az egyes előadások után csupán átalányt lehet kivetni, az átalány pedig rendszerint mérsékelt. Viszont az elszámolás kezelés jóval olcsóbb és egyszerűbb. A mozgófényképszínházaknál is lehet átalányozni, amit azonban időnkint ellenőrizni és helyesbíteni kell. Lehet azt is megkövetelni, hogy naponkint elszámolásokat adjanak be.

Ebadó. Adóösszeírás alapján kivetési lajstromba vetik ki és fizetési meghagyást bocsátanak ki róla. Ajánlhatjuk a fizetési meghagyás mellőzését (2 pengős tételek mellett nem is célszerű) s a behajtást pénzbeszedők útján számlákkal lehet eszközölni.

Városi vagyonátruházási illeték. Régebben külön vetették ki, pedig tulajdonképen járuléka az állami vagyonátruházási illetéknek. Újabban e téren egyszerűsítést vezettek be s a kivetést is a kir. adóhivatalok végzik. Célszerű lenne az adóhivatalok megszüntetésével ennek a kivetését is a városokra bízni.

Csatorna- és vízdíjak. A házadó kivetésével kapcsolatban célszerű a csatorna- és vízdíjakat kivetni. Az adó alanya a bérlő, viselője, illetve beszedője a háztulajdonos. Külön kivetési lajstrom készül s az előírást célszerű egy egyesített kezelés kapcsán az adókönyvben végezni. Lehetne e díjakat a házadóval is egybevonni. Legkönnyebb ezt ott megtenni, ahol e díjak a házadóalap bizonyos százalékában vannak megállapítva. Itt csupán a házadó kulcsát — természetesen községi adómentesen — kell felemelni. Enélkül is közös lajstromba kellene összevonni a házadóval a csatorna- és vízdíjat s feleslegessé válnának a külön fizetési meghagyások (minta 14. sz. a.) és könyvelés.

Városi bevételek még a községi kötelékbe való felvételi díjak, helypénzek, a vámdíjak helyett a 3710/1940. M. E. sz. rendelettel megengedett kövezethasználati díjak az 1937 : VI. t.-c. 24. §-a alapján szedhető közszolgáltatások, térfoglalási díjak, urijogelismerési díjak, szemétszedési díjak, városi illetékek (bélyegben leróva), mezőrendőri járulék. Az ínségjárulék megszűnt. Arra kell törekedni, hogy ezeknek kivetése is a legegyszerűbben történjék, pl. a mezőrendőri járulék a földadóval, a szemétszedési díj a házadóval. Az utóbbiakat tehát ma is bele lehet vonni minden nehézség nélkül az együttes kezelésbe és több városban így is történik.

Új könyvelési rendszer. Az összesített adófőkönyvi számlák ma teljes részletességgel külön-külön tartalmazzák a kivetési adatokat, a jelenlegi könyvelés előírási része tehát nem más, mint a kivetési lajstromoknak személyek szerinti gyüjtése. A főkönyv másik része tartalmazza a beszedésre vonatkozó rovatokat.

Tekintettel arra, hogy a kereskedelmi életben már állandóvá vált a kartotékrendszerű könyvelés, melynek előnyei elvitathatatlanok, megfontolás tárgyává kellene tenni a kartotékszerű könyvelés bevezetését a városi adóigazgatásban is.

Már a pénzügyminisztérium racionalizálási bizottsága is foglalkozott ezzel a kérdéssel. Azt az eredményt szűrték azonban le, hogy a kartotékvezetés előnyei csak az illetékkezelésnél érvényesülnek és ezért bevezetése csak ott kívánatos. Az egyenesadókezelésben a bizottság a kartotékrendszer bevezetését kivihetetlennek tartotta azért, mert a kezelés megoszlik a községi és állami szervek között és a behajtás ellenőrzése kartoték mellett meg nem

oldható. Elismeri azonban a bizottság azt is, hogy a városokban, ahol az egyes adókezelést hivatalok végzik és ahol gépi berendezések vannak, a felmerülő nehézségek nagy része megszűnik. Itt csak azt az aggályt hangoztatják, hogy a behajtás körüli esetleges visszaélés csak nagy munkával deríthető ki.

Ennek a lehetőségnek kiküszöbölését akarja megvalósítani a már említett Éberth—Mészáros-féle tervezet, mely a főkönyvi előírási résznek kartotékrendszerrel való helyettesítését ajánlja és csak az évi kivetés végösszegét kívánja a törlés és szaporodás keresztülvezetése után a főkönyvbe beállítani. A főkönyv előírási oldala ugyanis nehézzé teszi alakilag a könyvet, felesleges nagy munkát okoz annak vezetése és lezárása. Az előírásnak kartotékon való vezetése mellett nem kellene évről-évre a rögzítendő tételeket újra és újra előírni. Megkönnyítené a kartotékkezelés a kivetési és behajtási munkának a teljes elkülönítését. A kartotékban lenne keresztülvezetve az adókivetés, annak minden változása és az a tisztviselő, aki a változásokról a fizetési meghagyást, értesítést elkészíti, azt a kartotékon mindjárt keresztül is vezeti.

Előnye ennek a rendszernek az is, hogy megkönnyíti a felekkel való érintkezést. Ha rendszerré válik az adónak lehetőleg a helyszínen való kimunkálása, akkor a tisztviselő a kartotékot magával víve, minden irányban pontos felvilágosításokat tudna adni. A jelenlegi helyzet szerint a fél rendszerint akkor érdeklődik az adója iránt, mikor fizetni kell és legtöbbnyire ez is tömegnapokon történhetik. A befizetéssel foglalkozó tisztviselőnek ilyenkor nincs ideje, a munkát megosztani nem lehet, mert egy könyvben egyszerre csak egy ember dolgozhat. Kartotékrendszer bevezetése mellett a felet a kivetés iránti felvilágosítást ahhoz a tisztviselőhöz lehetne irányítani, aki a kivetést készítette és a helyszíni vizsgálatai során az adózó minden körülményeit jól ismeri és így sokkal jobban tudná a felet felvilágosítani, megnyugtatni és esetleg csak rövid jegyzőkönyvek útján minden jogos kívánságának elintézésére a hivatalos eljárást folyamatba tenni.

Ellenvetésképen itt is felhozható, hogy a szabadlapok könnyen elvesznek, vagy könnyebben hozzáférhetők lévén, könnyebben megváltoztathatók. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kereskedelmi élet már évek óta használja ezeket a lapokat és a tapasztalat az, hogy az elveszés — természetesen kellő gondosság mellett — minimális. De még elveszés esetén is a lajstromokból az adatok könnyen és pontosan pótolhatók és megfelelő ellenőrzéssel a visszaélési lehetőségeket csírájukban el lehet fojtani.

Más kérdés a befizetéseknek is kartotékon való könyvelése. Erre vonatkozólag Frank Tivadar egri városi tanácsnok dolgozott ki értékes javaslatot. E javaslat szerint az egész főkönyvi könyvelést kartotékrendszeren kell bevezetni. Az egész főkönyvi rendszernek kartotékra való átvezetése — szerinte — a következő előnyökkel jár:

1. Megtakarítható vele a főkönyvek felfektetésére, mutatók készítésére s a tételszámok leegyeztetésére fordított munka, mert a főkönyvi lap betelte

után csak melléje kell tenni egy pótlapot s a kartotéklapok szoros betűrendben kezeltetve a mutatók készítését feleslegessé teszik. (Véleményünk szerint városokban a betűrendes nyilvántartás helyett észszerűbb a kerületenkinti felosztás és ezen belül utca és házszám szerinti nyilvántartás. Így az ellenőrzés is könnyebb.)

2. Egy adózóra nézve egyszersmindenkorra állandósítható a főkönyvi tételszám s az egyesített könyvelés folytán ugyanaz lesz az adózó tételszáma minden adónemnél. (Ez betűrendes vagy utcák szerint sorozott kartotéklapok mellett nehezen képzelhető el, legfeljebb úgy, hogy az első felfektetéskor minden adózó egy sorszámot kap s az új adózók azután mindig eggyel magasabb új sorszámot. Viszont a sorszámozás külön betűsoros mutató felfektetését kívánná meg. Erre nincs is szükség.)

3. A kartotékrendszer lehetővé teszi ezek mellett azt is, hogy a természetüknél fogva együttesen nem könyvelhető köztartozások egy borítóban, egy tételszám alatt kezelt különböző lapokon könyveltessenek.

A Frank-féle javaslat az általunk is véleményezett állandó nyilvántartásból (törzslaprendszerből) indul ki. Ezek a törzslapok (összeírólapok) kemény kartonból, ívalakban készülnek s borítóul szolgálnak. A következő rovatai lennének: I. függőleges rovat: az előző évi hátralék és folyó előírások egymás alatti könyvelésre; II. függőleges rovat: négyes beosztással a negyedévek likvidációi részére; III. függőleges rovat: a szaporodások könyvelésére; V. függőleges rovat: a késedelmi kamatok; VI. függőleges rovat: a behajtási illetékek előírására; VII. függőleges rovat: a törlések könyvelésére; VIII. függőleges rovat: a túlfizetések és a befizetések könyvelésére, úgy, hogy a befizetések negyedévenkint zárhatók legyenek. Az egyes adók vízszintes rovatokban kerülnének előírásra.

E rendszer előnye az lenne, hogy 1. a főkönyv tételei egymás alá kerülnének, ami a számfejtési és zárlati munkának a főkönyvi lapon leendő elvégzését lehetővé teszi. (Ma ezt csak külön papíron végzik.) 2. A főkönyvben külön liquidációs rovat lenne, ami a számfejtett összeget lerögzíti s mindig szem előtt áll az az összeg, amely után kamatot kell számítani s amelyre negyedévenkint a behajtási eljárást folyamatba kell tenni. 3. Külön rovat van a késedelmi kamatok és behajtási illetékek lerögzítésére. 4. Megfelelő beosztást létesítenek az évvégi zárlat elkészítésére.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ennek a teljesen kartotékalapra való helyezkedésnek (vagyis a befizetéseknek is kartotékon való könyvelésének) az a nehézsége még mindig fennáll, hogy ha a kartotéklapok elveszenek, a pótlás szinte kivihetetlen lesz a pénztári naplókból. (Míg ez a nehézség az előírásnál nem áll fenn, mert mindig pótolható a lajstromokból.) Ebben az esetben természetesen nem lehetne a kartotékokat a helyszíni ellenőrzésre sem kiszállítani, amellett a felvilágosítást megint nem a kivető tisztviselő, hanem a számfejtő adná, ami a jelenlegi rossz rendszert (tömegnapok esetében) nem változtatná meg. Ezért véleményünk szerint a kivetést kellene

kartotéklapokra feljegyezni, míg a beszedés maradna egy főkönyvben, amely ezáltal sokkal egyszerűbb lenne, függőleges beosztás helyett az adók egy összegben kerülnének előírásra és a főkönyveket több évre szólóan lehetne felfektetni.

Az előírási kartotékra az együttesen kezelt közadókon kívül rákerülhetnének a többi adókivetések is, nemkülönben az idegen hatóságoktól kimutatott hátralékok, hogy így a kivető, de a fél is bármikor tiszta képet kaphat az összes köztartozásokról. Emellett a behajtási eljárás sokkal könnyebb, egyöntetűbb és nem megy minden másodnap vagy minden héten más és más tartozás biztosításáért feleslegesen a végrehajtó.

Kamatszámítás. A tapasztalat azt mutatja, hogy a késedelmi kamatok kiszámítása ma sem történik egységesen. Régebben a késedelmi kamatok nagyon magas (12%-os) kulcs mellett lettek megállapítva és kiszámítva, ma a 6%-os kulcs sokkal méltányosabb. A késedelmi kamatok kiszámítása a sokféle amnesztia és egyéb bonyolult rendelkezések következtében ma is meglehetős ötletszerű. Szükség lenne olyan rendelkezés bevezetésére, amely a késedelmi kamatok egyszerű és gyors számítását teszi lehetővé, hogy a kivető közegek, de a közönség is könnyítést nyerjenek.

Adóív és fizetési meghagyás. Az adóíveknek az a főrendeltetése, hogy abból az adózók a terhükre előírt adók végösszegéről és tartozásaik részleteiről közvetlenül értesüljenek. A mai rendszer mellett az alapadók kivetésének, illetőleg kiszámításának mikéntjéről az adózó vagy a közszemlére kitett lajstromból, vagy külön kézbesített fizetési meghagyás útján nyer értesülést. A pótlékjellegű szolgáltatásokról azonban az adózó rendszerint tájékozatlan, nem tudja, hogy miért követelik tőle ezeket az adókat az adóívben feltüntetett összegben, milyen kulcs mellett, milyen alapadók után számították azt s annak helyességét sem tudja ellenőrizni. Ennek következtében sokszor fordul elő felesleges felszólalás és kérdezősködés. Ezt oly módon lehetne elkerülni, ha az adóív maga nyujtana útmutatást és felvilágosítást a pótlékjellegű közszolgáltatások módjáról. Az adóívnek ilyen módon való kitöltése aránylag csekély munkatöbbletet okoz, viszont ezzel szemben jelentékenyebb megtakarítás jelentkezik a felszólalások, kérdezgetések, felesleges jogorvoslatok kiküszöbölésével s emellett megnyugtató érzéssel tölti el az adózót, hogy adótartozásának helyes előírását teljes pontossággal saját maga ellenőrizheti. (V. ö. Magyary i. m. 106. l.)

Behajtási eljárás egyszerűsítése. A behajtási eljárás az intéssel szokott megindulni. Az adózók részére egyenkint kiküldött intés teljesen felesleges és igen nagy munkatöbbletet jelent. Ehelyett célszerűbb falragaszon vagy ujságban közzétenni felhívást a hátralékos adótartozások befizetésére. Különben az adózók úgyis tudják, hogy adót kellene fizetniök, csak legtöbbször nem tudnak, vagy esetleg nem akarnak. Feledékenységről ritka esetben van szó.

Az első fázis leegyszerűsítésével és kiküszöbölésével a behajtás második fázisa sokkal fontosabb. Ez a zálogolás. A zálogolásnál arra kell törekedni,

hogy a különféle köztartozásokra történő behajtási intézkedés egyszerre történjék. Még ma is nagyon sokszor megesik, hogy mivel az egyes köztartozások több helyen vannak nyilvántartva — a végrehajtó a zálogolás megejtése végett a többféle köztartozásért egymásután következő napokon vagy hetekben megjelenik az adózónál. Ez felesleges és nagy munkaterhet jelent a végrehajtást foganatosító közegnek, de emellett felesleges zaklatása az adózónak is. Fontosnak tartjuk tehát, hogy a zálogolás egységessége megóvassék, ami az általunk javasolt kartotékrendszer mellett, melyben összefoglalva láthatók egy-egy adózónak összes köztartozásai, teljes mértékben megoldható.

Szaporítja a behajtási munkát az is, hogy a behajthatatlanság esetén nemcsak a különféle megkereső hatóságok, hanem még a pénzügyigazgatóság különböző osztályai is külön-külön nemleges zálogolási jegyzőkönyvet kérnek. Megoldható lenne az egyszerűsítés olyképen, hogy a felvett eredeti jegyzőkönyv alapján a különböző hatóságok kivonatos értesítést kapnának; el kellene hagyni a különféle záradékokat, a pénzügyigazgatóságnak és a kir. adóhivatalnak pedig eredetben beterjesztett jegyzőkönyvek alapján minden köztartozás törlését egyszerre kellene elrendelni.

Rendezni kellene a behajtásra való kimutatások időpontját is. Egyes hatóságok ugyanis napról-napra mutatnak ki behajtásokat, azokat úgyszólván kéthetenkint sürgetik s ezzel felesleges levelezéseket okoznak. Országos rendelkezés kellene arra, hogy minden hátralékot az adónegyed havának végére kellene kimutatni és csak a következő hónapban kellene megsürgetni. Természetesen soronkívül kellene a jövőben is behajtani a nagyobb és a veszélyeztetett követeléseket.

A behajtási összevonásokkal elérhető az is, hogy az adózó a kisebb összegű tartozásokat teljes egészében, a többieket pedig keletkezésük időpontja szerint aránylagosan tudja részletekben törleszteni és ezzel kiküszöbölhető az a gyakorta előforduló eset, hogy a fél egyik helyen pontosan fizet, sőt esetleg túlfizetésben van, ugyanakkor más elmaradt kis tételért árverésekkel zaklatták.

Azt is meg kellene fontolni, hogy évenkint csak egyszer tartanának zálogolást. Ez a zálogolás a félnek az évben fennálló minden tartozására fedezetet és biztosítékot jelentene. Ebben az esetben, ha évközben új követelés is keletkezik, nem kell újra zálogolni. Nemleges zálogolási jegyzőkönyvet sem kell egy éven belül újra felvenni, hanem a felvett jegyzőkönyv másolatát elküldik a megkereső hivatalnak.

Fizetési halasztások. Végül szólni kell a fizetési halasztások kérdéséről is. Jelenleg a fél a kir. adóhivatalnál kérvényt nyujt be, amit áttesznek a városhoz véleményezés végett. A városi adóhivatal véleményt ad, amit a kir. adóhivatal elfogad, mert a városnál vannak a szükséges adatok birtokában. A halasztási kérelmeket a városi adóhivatalokra lehetne ruházni. Ennek előnye az, hogy a behajtási eljárás egységes vezetés alá kerülne.

3. A közművelődési igazgatás reformja.

A magyar város életében egyre fontosabb szerepet tölt be a közművelődési igazgatás. A régi város a közművelődés szervezetét intézményesen nem építette ki s az igazgatás nem tervszerű kultúrpolitikában, előrelátásban, szervezésben jelentkezett, hanem az ad hoc szükségletek jól-rosszul való kielégítésében.

A közművelődési igazgatás körébe általában ugyanazok az ügykörök tartoznak, mint a vallás- és közoktatásügyi minisztérium ügykörébe, természetesen a fórumrendszer figyelembevételével. A közművelődési feladatkört tehát három ügykörre lehet bontani, ami a városok költségvetésében is megjelentkezik :

1. közoktatásügyekre, 2. szorosan vett közművelődési ügyekre és 3. vallásügyekre. A felosztásnak megfelelően kívánjuk tárgyalni a közművelődési igazgatás reformját.

A közoktatásügyi igazgatás keretébe kell sorozni az iskolai ügyeket. Az óvodaügy az 1936 : XXIII. t.-c., illetőleg az 1030/1936. B. M. rendelet megalkotása óta inkább közegészségügyi, illetve szociális kérdés, ezért a költségvetésben is a kulturális csoportból a közegészségügyi csoportba kell átvinni. A legalsó közoktatásügyi egység tehát *az elemi iskola.* Elemi iskolákat fenntart az állam, a város, a felekezetek, más jogi személyek vagy magánosok. A népiskolák legelső fenntartója az állam. Az általános gyakorlat az, hogy az állami iskolákban az iskola személyi kiadásait az államkincstár, dologi kiadásait a község (város) tartozik viselni. Állami iskoláknál tehát a dologi kiadások racionális kielégítéséről kell a városnak gondoskodni. Ez a legcélszerűbben úgy történik, hogy a városokban levő állami iskoláknak közös gondnokságot választanak. Ne legyen minden állami iskolának külön gondnoksága, mert az sok felesleges energiát kíván, azonfelül a dologi szükségletek gazdaságos beszerzése is sokkal eredményesebben megoldható, ha egy gondnokság igazgatja az összes, egy városban levő állami iskolákat. A dologi kiadások — az iskola építésénél vagy elhelyezésénél felmerülő épület-, illetve helyiségadást nem számítva — évről-évre előre lesznek megállapítva a városok és az állam között. Nem szolgálja a városok előnyét az, hogy ez a megállapítás rendszerint egyoldalú. A vallás- és közoktatásügyi miniszter értesíti a város közönségét, hogy a következő évre ennyi szükségletet állítson be dologi kiadások címén a költségvetésbe, még akkor is, ha a város kimutatja, hogy a területén lévő állami elemi iskoláknak nincs szüksége ilyen dologi kiadásokra és az előző években sem használták fel a felvétetett hitelt. A legigazságosabb az lenne, ha az elmult évek tapasztalata és az előrelátható szükségletek alapján kötelezné a miniszter a városokat a dologi kiadások megtérítésére s ha az iskolai gondnokság az év folyamán úgy látja, hogy nincs szükség az egész dologi kiadás címén felvett hitel felhasználására, az év végén megtakarított összeget ne kelljen beszállítani a minisztérium pénztárába. Ilyen burkolt terhelése a városoknak nem indokolt.

Olyan községekben (városokban), ahol a hitfelekezetek tartják fenn a népiskolát, a városok a fenntartási költségekhez mindenütt hozzájárulnak. A hozzájárulás indoka az, hogy a népiskola fenntartása mindig ráfizetéssel jár, már pedig az az előny, amit a felekezeti népoktatás a felekezetek számára nyujt, nincs arányban az iskolai terhekkel. Különben ha a felekezetek nem tartanak fenn népiskolát — s történetesen az állam sem — akkor a városra hárul a népiskola fenntartásának terhe. Hogy a város a nagyobb terhet megelőzze, szívesen hozzájárul a felekezetek iskolai terhe egy részének vállalásához. A hozzájárulás összege városonkint különböző. Nem is lehet sem általános szabályt felállítani, sem javaslatot tenni, mert az a helyi viszonyok szerint változik és a szükségletet e viszonyok alakulása szabja meg. Azt azonban a törvény is előírja, hogy a hozzájárulásnak igazságos arány szerint kell történni. Mi most az igazságos arány? Semmi esetre sem lehet pusztán a felekezetek tagjainak számát venni, még kevésbé igazságos a felekezetek által fizetett adózási arányt alapnak tekinteni, mint azt egyes helyeken a liberális korban tették s ezáltal a zsidók nagyon magas iskolai segélyben részesültek. A helyes és észszerű mérték véleményünk szerint a felekezetek által fenntartott iskolák terhének aránya. Ezt az arányt azonban nem lehet a bemutatott költségvetésekből megállapítani, hanem tényekre kell támaszkodni. Ilyen tények: a felekezeti iskolákba járó tanulók száma, az iskolai tantermek száma és nem utolsósorban a tanerők száma. Ugyanaz áll jogi személyek (magánosok) által fenntartott elemi iskolák segítésénél is.

A városok által fenntartott iskolák személyi kiadásainak is jó részét az állam viseli. A városoknak az az érdekük, hogy az összes személyi kiadásokat átvegye az állam s a városokat csak a dologi kiadás terhelje. Ilyen megoldás mellett a városok által fenntartott népiskolák költségei körülbelül megegyeznének az állam által fenntartott iskolák városi költségeivel, sőt a városokra előnyösebbek lennének, mert a dologi kiadásokat nem a miniszter egyoldalú parancsa, hanem a tényleges szükségletek határoznák meg s év végén a megtakarítást nem kell a vallás- és közoktatásügyi minisztérium pénztárába beszállítani. A városok által fenntartott iskoláknál is ajánlatos a közös gondnokság, a szükségletek közös beszerzése és a központból való elosztása.

A városok az elemi iskolákon kívül *a polgári iskolákkal* kapcsolatban is kötelezve vannak bizonyos mértékű tehernek vállalására. Polgári iskolát is tarthat fenn az állam, a város vagy valamely felekezet, jogi személy, magános. Az ország 407 polgári iskolája közül 168 állami, 102 községi (városi), 78 r. k., 15 ref., 1 ág. ev., 8 izr., 30 magán és 5 egyesületi. (Az adatok 1938-ból valók és a csonkaországra vonatkoznak.)

Az állami polgári iskolák fenntartásával kapcsolatban a városok hozzájárulásra kötelezhetők. (1927 : XII. t.-c.) A városok új iskoláknál kötelesek a telket adni, az épületet felállítani, az első felszerelést szolgáltatni, dologi

kiadásokat vállalni és gyakorlati oktatásra legalább 2 kat. hold földet adni. A személyi kiadásokat az állam vállalja. Ha azonban a város anyagi viszonyai az iskola felépítését teljes mértékben nem engedik meg, a telken kívül az építési költségeknek vagyoni erejéhez mért részét, de legalább 30%-ot tartozik viselni.

A városi iskolai terheknek jelentékeny részét képezik *az iparos- és kereskedőtanoncoktatással* járó kiadások. Amíg a kereskedelem nincs szakképzettséghez kötve, a kereskedőtanoncoktatás megoldható, a városokban lévő felsőkereskedelmi iskolák oktatásának keretében és az ott működő tanerőkkel. Anyagilag ez a leggazdaságosabb és célszerűbb megoldás, mind személyi, mind dologi tekintetben. A felsőkereskedelmi iskolákban jórészt délelőtt van tanítás, a kereskedőtanonciskolákban pedig délután. Így az épület, nemkülönben a tanerő is célszerűen kihasználható. Természetesen a tanerőknek külön óradíjat kell biztosítani.

Az iparostanonciskolák összes kiadásai a községet (várost) terhelik. A vallás- és közoktatásügyi miniszter az egyes állásoknál vagy félilletményt, vagy bizonyos átalányösszegben való hozzájárulást szokott vállalni. Az új állások szervezésénél a nehézség az, hogy a vallás- és közoktatásügyi miniszternek a pénzügyminiszter rendkívül kevés újabb állás szervezéséhez szükséges hozzájárulást enged felvenni az állami költségvetésbe s egy-egy államsegélyért a városok versenyt futnak. A várost viszont nem lehet kötelezni új állások szervezésére. A rendszer nem egészséges. Meg kell állapítani, hogy az iparostanoncnevelés szempontjából hány tanerőre van szükség és lehetővé kell tenni, hogy a szükséges tanerők illetményeinek fedezésére az államsegély valóban meg is legyen.

A dologi kiadásoknál kisebb városok figyelemreméltó megtakarítást érhetnek el, ha az iparostanonciskolákat is lehetőleg más iskolával együtt helyezik el. Nagyobb, főkép ipari forgalmú városokban feltétlenül szükség van önálló iparostanonciskolára. Itt a dologi kiadásoknál nagyobb megtakarítás úgy érhető el, amivel egyúttal a pedagógiai célokat is szolgálják, ha minél több műhelyt állítanak fel az iskolákban, ahol a házi szükségleteket elő lehet állítani és a javításokat is házilag eszközölni. (Tanonciskoláink megoszlása 1936-ban: állami 4, községi 364, egyesületi 2, társulati 23, összesen 393. Kereskedőtanonciskolák: községi 22, társulati 4, állami, felekezeti és egyesületi nincs.)

A kereskedelmi középiskolák közül szintén sok van városi kézen. Az ipari középiskolákat, gimnáziumokat inkább az állam és felekezetek tartják fenn. Középiskolák fenntartására törvény a városokat nem kötelezi, úgyszintén hozzájárulásra sem. A városok azonban a helyi szükségletek kielégítésére állítottak fel kereskedelmi középiskolákat. Ilyenkor az államkincstár a tanárok fizetésének rendszerint 50%-át vállalta. Ma az a helyzet, hogy több város fenntart kereskedelmi középiskolát. Mivel a növendékek száma állandóan növekszik, az osztályokat párhuzamosítani kell, s ez maga után vonja,

hogy több tanári állást rendszeresítsenek. A városok meg is tennék, de nincs meg a megfelelő anyagi erejük. Kérnek legalább 50%-os államsegélyt. Ez a válasz: államsegélyre fedezet nincs, a város ellenben köteles az osztályok számának megfelelő tanári állást szervezni, tehát szervezze meg saját költségvetésének terhére. Így vesznek a városok mind nagyobb terheket magukra, melyet az államnak kellene viselni. A gazdaságosság követelményei megkívánják az arányos teherelosztást. Mivel ez a középiskolák fenntartásánál következetesen keresztülvezetve nincs, a kérdés sürgős rendezésre szorul.

Egyes városoknál az érdekképviseletek (pl. kereskedelmi és iparkamarák) is hozzájárulnak az iskolák fenntartásához. Ezt a lehetőséget minden városnak kihasználni kellene.

A szorosan vett közművelődési igazgatás *a városi kultúrügykör* intézményes ápolásának megszervezését jelenti. A városi kultúrmunka célja a város hagyományainak, különös multjának kihangsúlyozása, vagyis a tájkultúra gondozása és kifejlesztése.

Ez a munka még a városi közigazgatásból sok helyütt hiányzik, vagy ha megvan, nincs alaposan megszervezve. A cél érdekében minden városban egy előadót meg kell bízni a kulturális ügyek intézésével. A megszervezés első feltétele: *kultúrprogramm* készítése, melynek keretében érvényre jut a tájkultúra ápolása. A kultúrprogrammba tartozik a zene, képzőművészet, színház- és filmművészet, irodalom, városkutatás, múzeum, levéltár, kultúrházak, iskolánkívüli népművelés, szabadidőmozgalom, könyvtárügy (népkönyvtárak), kultúregyesületek támogatása és munkájuk összefogása, sport és cserkészet, idegenforgalom, városszépítés, statisztikai adatgyűjtés és városi folyóirat indítása. A kultúrprogramm több esztendőre készítendő és évenkint meg kell határozni, mi kerül belőle megvalósításra. A közigazgatás kultúrmunkájának elősegítésére minden városban közművelődési bizottságot kell alakítani, melyben részt vesznek a helybeli kulturális intézmények és egyesületek vezetői, az idegenforgalmi ügyek tárgyalására pedig az idegenforgalomból élő érdekeltségek (vendéglátóüzemek és közlekedési vállalatok) képviselői.

A kulturális munka alapja egy városi *kultúrház* (művelődési ház) megteremtése, mely összefogója lehet minden kultúrtevékenységnek. A kultúrházban kaphat helyet zeneiskola vagy tanfolyam, az iskolánkívüli népművelés, munkásfőiskola, lehet tartani kiállításokat (sőt esetleg a múzeum, levéltár is elhelyezhető.) A tájkultúra ápolására nem nélkülözhetik a nagyobb vidékek központjait képező városok *évnegyedes folyóirat* indítását. Ilyen folyóirat megszervezésénél jó példával jártak elő a dunántúli városok a Győri Szemle, Vasi Szemle (most Dunántúli Szemle), a pécsi Pannónia és Sorsunk, a Soproni Szemle, a Tiszántúl a Debreceni Szemle s a nyíregyházi Szabolcsi Szemle megindításával. Hasonló folyóirat az Erdélyi Múzeum (Kolozsvárott). A folyóiratoknak azonban véleményünk szerint nemcsak a magyar mult feltárását a tudomány minden fegyverével, hanem a jelen

kérdéseit is kell tárgyalni, pótolni kell a városi Krónikát (v. ö. a német »Heimatbuch«-okkal) és tudatosítani a lakosságban a város és tájszeretetet, a kultúra népszerűsítését.

Az idegenforgalom megszervezésére szükséges jó prospektus készítése, minden városban lehetőleg menetjegyirodával kapcsolatban a legforgalmasabb helyen idegenforgalmi iroda felállítása (ha menetjegyiroda is van, az iroda önmagát adminisztrálja és nem kerül a városnak külön kiadásba), idegenvezetők kiképzése, idegenforgalmi események közös megrendezése, nyilvántartása, szállodakataszter megteremtése, lakáskataszter elkészítése, diák- és turistaszálló létesítése.

Az iskolánkívüli népművelést új alapokra kell fektetni és lehetővé kell tenni, hogy a kevéssé képzett lakosság kultúrális nívója emelkedjék (analfabétatanfolyamok, főzőtanfolyamok, népfőiskola megszervezése, népkönyvtárak létesítése, esti előadássorozatok az állampolgári ismeretekről (kötelességekről), a szociális vonatkozású törvényekről, a táj és az ország multjáról stb. Az iskolánkívüli népművelés keretében kell helyet kapnia munkásfőiskolának, népfőiskolának és a szabadidő megszervezésnek is.

A városi *levéltár és könyvtárügy* nem kevésbé fontos kérdése a városi közművelődési közigazgatásnak. A levéltár megszerezhető az irattárral kapcsolatban, de a régi anyag a használatban levő anyagoktól szervesen el is különíthető.

Fontos minden városban *közkönyvtár* létesítése. A könyvtárügynek egyrészt a tudományos irodalom felkarolása és a kutatások lehetővététele a feladata, másrészt a nagyközönségnek jó magyar könyvek olvasását kell lehetővé tenni. Sajnos, még sok városban nem használják ki eléggé a könyvben rejlő kulturális nevelőerőt. A háztartás kölségvetésének kell a könyvtár dotációját ellátni. A szükséglet elég tekintélyes része befolyhatik jó megszervezés mellett tagdíjakból, de a vallás- és közoktatásügyi minisztériumtól államsegélyt is ki lehet a könyvtárnak eszközölni, kiváltkép, ha azt közgyüjteménynek nyilvánítják. Ezzel elérheti a város a könyvtár tudományos anyagának, a vallás- és közoktatásügyi miniszter által időnkint gazdag kiegészítését.

A vallásügyi igazgatás két ágazatra oszlik. Egyik ágazat a kegyuraséggal rendelkező városokban a *kegyúri* igazgatás, a másik általában a *vallásügyi* igazgatás. Kegyuraséggal általában a volt szab. kir. városok rendelkeznek, mert az Árpádok kora óta a királyi városi ranggal együtt járó kiváltság volt a szabad plébánosválasztás joga (lásd részletesen Csizmadia Andor: A magyar városok kegyurasága. Győr, 1937. 112. l.), amely kiváltsággal természetesen a városi hatóságra nehezedett a plébános és egyéb kegyúri személyzet (segédlelkészek, egyházfi, esetleg kántor) eltartásának költsége. Van azonban egyes városoknak nem kiváltságon alapuló kegyurasága. Egyes városok ugyanis földbirtokokat szerezhettek idők folyamán, melyek kegyúri jogokkal és terhekkel voltak egybekötve. Az ilyen kegyuraság földesúri kegyuraság, de gyakorlása nem különbözik a privilégiumon alapuló kegyuraságtól.

A kegyúri jogok gyakorlásáról törvényeink nem rendelkeznek. Éppen ezért idők folyamán nagyon sok felesleges és meddő vitára adott alkalmat a kérdés rendezetlensége, mert a katolikus lelkész választásában részt akartak venni a másvallású képviselőtestületi (törvényhatósági bizottsági) tagok is. Végre Budapest székesfővárosra vonatkozó törvény (1930 : XVIII. t.-c. 33. §-a) rendezi megnyugtató módon a kegyúri kérdést olyképen, hogy a kegyúri ügyekben tisztán katolikusokból álló kegyúri bizottságot küld ki, mely gyakorolja a törvényhatóság kegyúri jogait. Ennek analógiájára Szegeden, Székesfehérvárt szintén olyképen rendezték a kegyúri jogok gyakorlását, hogy katolikusokból álló kegyúri bizottság alakult s a többi városban is hasonlóképen kellene rendezni. A kegyúri terhek vállalásánál természetesen az egész törvényhatósági bizottságnak van beleszólási joga s a gyakorlat mindenütt így is fejlődött.

A kegyúri jogokkal és kötelezettségekkel nem szabad összefüggésbe hozni a város egyéb vallásügyi kötelezettségeit. Az 1868 : LIII. t.-c 23. §-a kimondja ugyanis, hogy a különböző vallásfelekezetűek által lakott községekben és városban, mely házi pénztárból egyházi célokra, vagy valamely felekezeti iskola javára segélyt szolgáltat ki, e segélyben igazságos arány szerint minden ottan létező vallásfelekezet részesítendő. A mai gyakorlat az, hogy a segély mértékébe beszámítják legtöbb helyen a kegyúri terheket és azzal arányosítják a más felekezetek segélyezését. Pedig mint a belügyminiszter egyik elvi jelentőségű döntése is megállapítja, »a város kegyurasága alá tartozó plébános fizetésének felemelése nem sorolható az 1868 : LIII. t.-c. 23. §-ában említett községi segélyek arányos megosztásának kérdése alá« (1902. évi 100.331. számú B. M. rendelet). A gyakorlat ennek ellenére az egyes városokban mást mutat. A kérdés tehát végleg tisztázásra szorul.

A felekezetek segélyezésénél is sokhelyütt helytelen gyakorlatot folytatnak. A segélyt például a felekezetek tagjai által fizetett egyenesadó arányában nyujtják, noha éppen a legszegényebb felekezet van legjobban segítségre szorulva. Az adózás figyelembevétele a liberális időkben a zsidóságnak kedvezett. Az igazságos arány feltétlenül a felekezetek arányszáma.

A vallásügyi kérdéseket a szentkorona főkegyúri jogának egyes jogosítványait ma is gyakorló vallás- és közoktatásügyi miniszternek, úgyis mint az egyházak legfőbb felügyeleti hatóságának rendeleti úton kellene egységesen szabályozni olykép, hogy ezen a téren a felesleges jogviták kiküszöböltessenek.

4. A népjóléti ügyek intézése.

A mai városigazgatásnak egyik legfontosabb feladatát képezi a szociális közigazgatás. Törvényeink közül először a községi törvény teszi a város, illetve a községi igazgatás feladatává a szegények ellátását. A világháborúig

a szegénysegélyezés néhány szegényház fenntartásában, illetve nyiltgondozás keretében pénz és csak ritkán természetbeni juttatásokban merült ki. A háború áldozatai tették szükségessé a hadigondozás megszervezését s az akkor felállított hivatalok a világháború után is mint népjóléti vagy szociálpolitikai ügyosztályok (hivatalok) tovább működtek.

A városi szociális feladatok a háború után egyre növekedtek. Nemcsak a munkanélküliség és az abból fakadó nyomor tette szükségessé a szociális gondozást, hanem az állam is a korszellemnek megfelelően feladatává nyilvánította a társadalmi kérdés megoldását, vagy legalább is a kirívó igazságtalanságok enyhítését, a szociális feszültség csökkenését és megszüntetését s az állami akarat végrehajtásában tevékeny szerep jutott a városi hatóságoknak.

Az elmult húsz év alatt a kezdetben karitatív jellegű támogatásokat felváltotta, illetve kiegészítette a munkaképes egyének részére a munka ellenében nyujtott támogatás megfelelő hatósági közmunkák szervezésével; majd az 1940 : XXIII. t.-c. alapján felállított Nép- és Családvédelmi Alap anyagi erőnek közreműködésével, az Országos Szociális Felügyelőség irányítása mellett országszerte megalakultak a törvényhatósági, és több helyen a megyei városi közjóléti szövetkezetek, melyek a sokgyermekes családoknak intézményes támogatását és talpraállítását tűzték ki elsősorban feladatukul.

A városi hatósági szociális működést az említett törvények részletesen nem szabályozzák, a szegénysegélyezést új alapokra fektető 172.000/1936. B. M. az ú. n. Magyar Norma rendelet, nemkülönben a szegényellátást szabályozó 6000/1931. M. E. rendelet, végül az 1940 : XXIII. t-c. végrehajtását, rendező eddig megjelent rendeletek (7000/1940. M. E., 200/1941. M. E. r., 271/1941. B. M r., 3500/1941. M. E. sz., 3273/1941. OSzF., 3275/1941. OSzF.) a városi belső ügyvitelt nem szabályozzák, inkább csak az elveket fektetik le és az ügymenet kerül bennük szabályozásra.

A szociális városigazgatás ügyvitelét leginkább a székesfőváros építette ki s mintaszerű Pécs város ügyvitele is. Az alábbiakban néhány olyan szempontra kívánunk rámutatni, melyek éppen ezen a munkaterületen, — mely leginkább kívánja a gyors és eredményes intézkedést — lehetővé teszi a kívánt eredményt.

A szociális igazgatásban mindenekelőtt ki kell küszöbölni az iktatást. Semmi szükség nincsen külön iktatókönyv vezetésére s az ügyek kiosztása irattározás és a tizes számrendszer szerint előre meghatározott rendezés alapján történik. (A rendezésre tervezetet adok az iktatási rendszerek tárgyalásánál. II. r. 2. fejezet.)

A szociális igazgatás alá tartozó személyek négy csoportra oszthatók. (A, B, C, D kategória.) A csoportbeosztást a hivatal vezetője végzi. Ha valaki segélyért és általában támogatásért jelentkezik, személyi és lakásadatait a féllel érintkező tisztviselőnek azonnal fel kell jegyezni. A feljegyzések alap-

ján a lakóhely szerint illetékes szociális gondozó (környezettanulmányozó) megjelenik lehetőleg még aznap, vagy legkésőbb a következő napon a fél lakásán s az ott talált helyzet, valamint a szomszédok megkérdezése után a környezettanulmányi lap blankettáit kitölti. (Lásd mintagyüjtemény 18. sz. alatt.) Egyidejűleg véleményt is alakít ki a segélyre szoruló gondozására, illetőleg a család talpraállítására. E vélemény alapján a hivatal vezetője a segélyezendőt a négy csoport valamelyikébe osztja. *A)* csoportba kerülnek azok a munkaképtelen szegények, akiknek eltartásra köteles vagy képes hozzátartozóik nincsenek. Ezeknek gondozása a Magyar Norma keretében történik. A Magyar Normás szegénygondozást a 172.000/1936. B. M. rendelet szabályozza. Eszerint a városok igénybe veszik a szegények ellátására a társadalom áldozatkészségét. Ez önkéntes megajánlás formájában történik. A megajánlásokat eleinte önkéntes hölgyek gyüjtötték, később a gyakorlat azt mutatta, hogy a társadalmi munka a gyüjtés terén nem megfelelő. A beszedést a város pénzbeszedői is elvégezhetik. A begyüjtésre gyakorlatilag alkalmas bélyegekkel való elszámolás. A megajánlást ajánlatos olyan kartonlevelezőlapon megtétetni, amely egyúttal mindjárt nyilvántartásul is szolgál. (Lásd mintagyüjtemény 18. sz. alatt.) Az adóösszeírással összehasonlítva könnyen ellenőrizhető, hogy mindenki teljesít-e megajánlást s ha igen, megajánlotta-e azt az összeget, amelyre a jövedelméhez képest számítani lehet. Amennyiben a megajánlás nem történt meg, vagy nem megfelelő összegben, a Magyar Norma Bizottságnak fel kell hívni az illetőt a kellő megajánlásra. Ha ez sem vezet eredményre, a polgármester meg tudja találni a módot, hogy a vonakodó kivegye a részét a társadalmi kötelességből.

A munkaképtelen szegények gondozása, részben zárt intézetben (szeretetotthonban) történik és minden városnak szüksége van ilyen szeretetotthonra, részben pedig nyilt szegénygondozás keretében. Ha lehet, a szegényt meg kell hagyni családja keretében gondozásra és a gondozásért a családnak bizonyos méltányos összeget (20—30 pengőt) fizet a város. Az olyan szegényeket, akiket nem lehet meghagyni családi körében és önmagával annyira tehetetlen, hogy állandó ápolásra szorul, gondozásra, zárt intézetbe kell beutalni. Nagyon bevált a zárt intézetek gazdasági vezetését az erre a célra képzett Ferences gondozónővérekre bízni, akik a családoknál elhelyezett, vagy kinnlakó és segélyezett szegények gondozását is elláthatják. Célszerű a felekezeteket bevonni a gondozási munkába. Különösen szép eredmények érhetők el s ezért igen ajánlható az ú. n. kisszeretetotthonok felállítása felekezeti vezetés mellett. Ez annyiból áll, hogy valamely felekezet kötelékébe tartozó 4—5 elaggott férfit (vagy nőt) egy szoba-konyhás lakásban helyezik el. Ezáltal közös a lakbér, közös a világítás és fűtés költsége, emellett sokkal kevesebbe jön a közös élelmezési költségből egy személyre eső hányad, mintha valaki önmagát látná el. Kolozsvárott például az Irisz-telepen nagy eredményeket értek el a kisszeretetotthonok felállításával. A város szegényenkint 20 pengő megtérítést ad a felekezeteknek s a 20 pengőből kisszeretet-

otthon felállítása mellett a teljes ellátást lehetett biztosítani. Természetesen a Magyar Norma-akció csak akkor tud megfelelő eredményt felmutatni, ha a segélyezettek ellátása állandó ellenőrzés alatt áll. Meg kell emlékezni a Pécsett létesült ú. n. szegénytelepről, mely 14 egyenkint négyszobás házból álló telep, hol a szegények házi iparral, kertműveléssel, angóranyúl-, disznótenyésztéssel foglalkoztatva vannak s így még öreg napjaikban is hasznos tagjai maradnak a társadalomnak. A szegénytelepen minden irányban önellátásra rendezkedtek be. Maguk varrnak, foltoznak, végzik a cipőjavítást is. Az ételt a központi konyháról kapják, melynek a telep állatokat és veteményeket szállít.

Külön elbírálás alá tartozik a *B)* csoportba kerülő *munkaképes munkanélküli* családok és felnőtt egyének és a *C)* csoportba kerülő ú. n. *csökkent munkaképességű* egyének gondozása. A csökkent munkaképességűek közé sorozzuk azokat a családokat is, ahol sok a gyermek s az anya a családfő. A *B)* és *C)* kategóriába sorozottak gondozása egyrészt munkához juttatással történik. A teljesértékű munkára képeseket elsősorban munkához kell juttatni. Ennek a célnak szolgálatára állanak a hatósági munkaközvetítők, melyek egyes helyeken már állami szervek s itt a városi hatóságnak a legszorosabb együttműködést kell velük fenntartani. Célszerű egy épületben elhelyezni a szociális osztályt a hatósági munkaközvetítőkkel. Amennyiben a munkaközvetítő a munkapiac helyzete miatt nem tud nagyszámú munkanélkülit elhelyezni, ilyenkor a hatóságnak kell gondoskodni a közmunka megszervezéséről. Sohasem szabad segélyt úgy adni, hogy a juttatott azt vissza ne szolgáltassa legalább munkával.

Az ínségmunkák rendszere nemzetnevelő hatást azonban nem vált ki, amellett a hatóság sohasem kapja meg munkájában a befektetett értéknek még csak nagyobb százalékát sem, ezért gazdasági szempontból is mellőzendő. A város szociális igazgatásának előrelátással a polgármester figyelmét mindig fel kell hívni a munkapiac helyzetére s igyekezni kell, hogy ott olyan munkaalkalmak legyenek, amelyek a munkanélküliséget levezetik. A másik védekezés a városbatódulás megakadályozása. Ezt országosan kell megoldani, a falu kulturális vonalának emelésével és a mezőgazdasági népesség nincstelenjeinek megsegítésével. Az Országos Nép- és Családvédelmi Alapnak lesz feladata e munkának a falukon való elvégzése. Éppen ezért a városi és vármegyei szociális szervek között a legszorosabb együttműködésnek kell kiépülni. Ilyen közös munkával bizonyára elérhető lesz az, hogy az improduktív ínségmunkák megszüntethetők legyenek. Addig is, míg az ínségmunkát legalább is csökkentett mértékben fenn kell tartani, a munkaszervezésnél főfeladat, hogy olyan munkát kell ínségmunka keretében elvégeztetni, melynél minél kevesebb anyagot használnak fel és minél több munkára van annak elvégzéséhez szükség. A munkásokat szigorúan kötelességük elvégzésére kell szorítani és viszont a családi teherhez viszonyítottan a munkásokat családi bérben kell részesíteni. Bár a rendeletek felmentik a munkáltatókat,

célszerű a közmunkán dolgozókat is bejelenteni az OTI-nál, hogy a közmunkán végzett idejük alatt betegség esetén maguk vagy családjuk gyógykezeltetése és a táppénz biztosítva legyen.

A csökkent munkaképességűek gondozása nehezebb feladat. Részükre célszerű háziipari foglalkoztatók felállítása. Az asszonyokat fel lehet használni foltozásra, tollfosztásra, az elaggottak lakásainak takarítására. Komáromban igen helyesen elvállalják a városi házak járdájának tisztogatását és csökkent munkaképességűekkel végeztetik. Ez biztosítja a járdák tisztántartását és mellékkeresetet ad a rászorulóknak.

Az új magyar szociálpolitikával kapcsolatban a munkanélküli és csökkent munkaképességű sokgyermekes családok felsegítésére az Országos Nép- és Családvédelmi Alap támogatásával olyan akciók indulnak meg, melyek biztosítani kívánják azt, hogy rövidebb ideig tartó munkanélküliség vagy elemi csapások esetében a családok ne jussanak proletársorsba s ne vesszenek el a nemzet értékes termelőrétege számára, hanem magántulajdonhoz jutva, értékes erői maradjanak a társadalomnak.

E juttatások lehetővé teszik azt is, hogy a csökkent munkaképességűek részére, ha nagy családosak, a hatóságok megszüntessék az eddig adott természetbeni támogatásokat. [Megjegyezzük, hogy a természetbeni támogatások legegyszerűbb juttatási módja jegyek (kenyérutalvány, élelmiszerutalvány, tűzifautalvány) útján történik, melyeket a postakönyvön keresztül kell feladni s levelezőlap alakjában a címzettnek elküldeni. A postakönyv egyúttal elszámolás s a legkevesebb adminisztrációval jár. Az élelmiszerutalványokra fel kell jegyezni, hogy mit és hol lehet érte kapni. Arra kell törekedni, hogy a város minden részén be legyenek a kereskedők, pékek stb. szervezve, hogy ne kelljen a juttatottaknak nagy távolságra menni a juttatásért.]

A Nép- és Családvédelmi Alappal kapcsolatos juttatások legnagyobbika az ú. n. házakció. E családi házak építésénél városokban a 250 négyszögöles telkek a legjobban felhasználhatók, melyeknél a ház mellett megteremhet a család részére a legszükségesebb zöldségféle és gyümölcs. A telkek természetesen nem a város központjában feküsznek, mert annak értékét a juttatott nem tudná visszatéríteni, de mindenesetre olyan helyen, melyet el lehet látni a legfontosabb közművekkel (víz és villany). A csatornázást, gázellátást másképp is meg lehet oldani. A szociális közigazgatásnak arra kell törekedni, hogy a házépítés minél kevesebb terhet jelentsen a juttatottnak és azt valóban lakásbérrel törleszteni tudja. Ezért a szükséges anyagokat (esetleg lebontásra kerülő épületek anyagának megvásárlásával) jóelőre kell biztosítani, de egyébként is az összes építendő házak részére együtt beszerezni és az építési munkába pedig a juttatottnak és családjának munkaerejét hasznosan be lehet vonni. Az iparosmunkáknál is arra kell törekedni, hogy minél több kisembert foglalkoztasson a közület. Tehát óvakodni kell a generálvállalkozóktól, akik az egész munkát vállalatba veszik s az építésre fordított

összegnek egy része vállalkozói nyereség alakjában a vállalkozó zsebébe vándoroljon, hanem a hatóságnak, illetve a megalakuló vagy megalakult közjóléti szövetkezetnek kell azt a munkát elvégezni, ami a vállalkozóé. Gondoskodni kell a szerződésben arról is, hogy a juttatott házakat megfelelően karbantartsák, tűzkár ellen biztosítsák a kertet szakszerűen műveljék (kertészeti oktatás, szakszerű ellenőrzés és tanácsadás) s amennyiben lehet, hasznos állatokkal (esetleg méhészettel) rentabilisabbá tegyék a gazdálkodást. Szigorú gondja kell, hogy legyen a szociális hatóságnak a közegészségügyi ellenőrzés is s biztosítani kell egy-egy ilyen lakótelepen az összetartozás érzését és az egymáson segíteni akarást. Szóval akkor lesz eredményes és egyúttal »racionális« is a szociális munka, ha azzal a juttatottakat egyúttal neveljük is.

Az állatjuttatásoknak is szerepük van a városokban, főképen ott, ahol már volt vagy van állattenyésztés. A tehénjuttatásnál azonban előzetesen meg kell győződni, hogy van-e istálló, biztosítva van-e a tehén téli takarmányozása, ért-e a folyamodó a tehénkezeléshez? Lójuttatásnál, hogy segítve lesz-e a juttatással az egyénen, illetve a családján? Elég élelmes-e a fuvarozásra, vagy mezőgazdasági ingatlana indokolja-e a lójuttatást? Méheknél, hogy van-e alkalmas legelője a méheknek? Kecskéknél, juhnál, sertésnél az eleség biztosítása, nehogy a juttatott legelső dolga a sertés feltrancsírozása legyen, hanem tenyésztésre igyekezzék felhasználni. Minden egyes állatjuttatásnál pedig arra is kell törekedni, hogy az állatok tenyészképesek, jól tejelők stb. legyenek. Pl. vásáron nehéz jótejelő tehenet kapni. Tehát a szövetkezetnek jótejelő anyától származó borjút kell beszerezni, vagy alkalmas magyar mangalica tenyészkocákat szerezni, hogy a juttatás egyúttal fajtajavítás is legyen. A vásárlásoknál igénybe kell venni az állatorvos, illetve a gazdasági felügyelő szakértelmét s a juttatásokat állandóan ellenőrizni (utángondozás).

A szociális nehézség leküzdésére és a reászoruló társadalom gazdasági megerősítésére szolgálnak a háziipari szövetkezetek is. Háziipart mindig a vidéknek megfelelően kell megszervezni és tanfolyamnak megelőzni. Figyelemmel kell lenni a nyersanyagbeszerzési lehetőségekre és előre biztosítani kell az értékesítést is. Egészségtelen dolog, mikor a Közjóléti Szövetkezet raktára tele van egy ország szükségletére is elegendő szalvétaszorítókkal, fűzfakosarakkal vagy más effélékkel.

A segélyezettek negyedik csoportja a *D)* csoport. Ide azokat kell sorozni, akik nem szorulnak az *A)*, *B)*, *C)* csoportban juttatott segélyezésekre, de azért a szociális közigazgatás szeme állandóan rajtuk pihen és amennyiben helyzetük rosszabbra változik, segíti őket. A *D)* csoportba tartozók is, ha sokgyermekesek, részesülhetnek a Nép- és Családvédelmi Alap juttatásaiban.

A segélyezettek nyilvántartása törzsívek szerint történik. A gazdaságos és eredményes szociális közigazgatás legfontosabb tétele az, hogy a hatóság mindig tudja: ki, honnan, mikor és milyen segélyt kap és ezek az adatok mindig a hatósági nyilvántartásban fel legyenek tüntetve. Szükséges tehát

a hatósági szociális igazgatásnak a legszorosabb együttműködést folytatni a szociális munkában résztvevő összes társadalmi szervekkel (egyesületekkel, felekezetekkel), hogy soha egy fillér támogatás ne menjen ki a hatóság tudta nélkül, mert ennek hiányában eredményes szociálpolitikáról nem lehet szó. Minden támogatást, minden juttatást fel kell tehát jegyezni a segélyezett törzsívén az arra a célra szolgáló megfelelő helyen. Szükséges a segélyezettek orvosi felülvizsgálata, hogy a munkaképtelenség mértéke megállapítható legyen. Az orvosi vizsgálatnál azt javasoljuk, hogy a munkaképtelenséget 25, 50, 75 vagy 100%-ban kell megállapítani, mert e kategóriák jól elkülöníthetők, de 31 vagy 59%-ot beírni túlságosan szubjektív és nem nyujt megbízható támpontot a hatóság számára sem.

A segélyezettek viszonyait gyakran, lehetőleg havonkint felül kell vizsgálni, nem állott-e be változás. Ezt a környezettanulmányozók vagy szociális gondozók végzik. A vizsgálat nemcsak egyszerű hatósági kontroll, hanem egyúttal törődés a segélyezett szociális viszonyaival, segíteni akarás, tanácsadás és ha szükség van eljárás, vagy illetékes helyen javaslattétel a segített szociális felemelkedésének érdekében. A népjóléti közigazgatás gondozónőivel szorosan együtt kell működni a közegészségügyi közigazgatás úgynevezett zöldkeresztes védőnőinek, mert ők ugyancsak a segélyezetteket járják, de míg a szociális gondozó a segítségre szoruló szociális, gazdasági, kulturális viszonyait tanulmányozza elsősorban, a védőnő a közegészségügyi viszonyokat.

Az 1940 : XXIII. t.-c. végrehajtása során hozott 200/1941. B. M. sz. rendelet a szociális munkába már a zöldkeresztes védőnőket is bevonja. Nagyobb városokban azonban tekintettel a védőnők még kis számára — nem tudják eredményesen elvégezni a szociális gondozást. Egyelőre ilyen helyeken szükség van a szociális gondozói (környezettanulmányozó) intézmény fenntartására. A jövő szociális szervezetének kiépítése szempontjából azt is javasoljuk, hogy a szociális és közegészségügyi kérdések mindig egy polgármesteri előadóhoz tartozzanak (közegészségügyekben különben — amennyiben nem kívánnak kü önleges jogi szaktudást — a tiszti főorvos, illetve a tiszti orvos készítse el az előadói tervezetet is) és a szociális gondozók és védőnők a szociális munkát megosztva végezzék. E munka eredményességét olyképen is kell biztosítani, hogy a szociális és közegészségügyi szervezetet egy épületben kell elhelyezni. Ez nem is fontos a városházán, mert sokkal több közös munkája van a szociális hivatalnak a közegészségügyivel, mint a város bármely más hatóságával vagy intézményével.

Csak mintegy racionális gondolatot vetjük fel, hogy pl. a szociális gondozóval, illetve védőnővel kell kivizsgáltatni a hosszadalmas szegénységi bizonyítványok beszerzése helyett a katonai családi segélyekhez szükséges anyagi körülmények megállapítását. Ezek a körülmények a 13.440/1939. H. M. és P. M. és az 50.000/eln./1940. H. M. sz. rendelet szerint szegénységi, illetve hatósági bizonyítvánnyal igazolandók. Sokkal egyszerűbb volna, ha a

Népjóléti Hivatal (ügyosztály) vezetője, a polgármester nevében, vagy mint a közgyűlés által megbízott I. fokú hatóság állítaná ki a nála levő nyilvántartás adatai, illetve ennek hiányában sürgős környezettanulmányozás alapján a szükséges bizonyítványt. A családtagok hamarabb juthatnak pénzükhöz és a szociálpolitikai hivatal is meg lenne védve a valóban reászoruló családtagok ostromától.

A családtagok segítése az itt felsorolt módokon kívül még másképen is történik. A nemzet szempontjából a legfontosabb kincs a gyermek, azért a szociálpolitikának a gyermek egészségének megóvása, ugyanakkor a gyermekáldás elősegítése érdekében fel kell adni a karitatív segélyezéssel szemben elfoglalt, egyébként teljesen indokolt merev álláspontot és a gyermekek étkeztetési, ruha- és szükség esetén cipősegélye nem jelent ablakon kidobott összegeket. A juttatásokat célszerű az iskolákon, óvodákon, napközi otthonokon keresztül lebonyolítani. Itt a szorosan vett szociális szempontok mellett a közegészségügy szempontját is vizsgálni kell, ezért a gyermek mielőtt juttatásban részesülne, az iskolában orvosi vizsgálatnak lesz alávetve. Az akciók lebonyolítása tehát a következő: a tanító, óvónő, aki legjobban ismeri a gyermek szociális körülményeit, kiválasztja a szerinte reászoruló és gyengébb fejlődésű gyermekeket. A kiválasztás után következik az iskolai orvosi vizsgálat, majd megtörténik a már most megállapított létszámnak a városi szociális nyilvántartással való behasonlítása és ellenőrzése a szociális körülményeknek. Ez néhány nap alatt megtörténhetik s megindulhat a juttatás.

Ruha-, cipőakciók lebonyolításánál nem üzletben kell az árut venni, hanem csak az anyagot kell központilag beszerezni és a hivatal (vagy Közjóléti Szövetkezet) maga adja ki reászoruló kisiparosoknak a cipő, ruha varrását, olyképen, hogy minél több reászoruló kisiparost lehessen a munkában részesíteni. A szabást is központilag egy ugyancsak reászoruló kisiparossal kell végeztetni. (Ilyen módszer mellett az egyik erdélyi városban 6, 8, 10 és 12 éves gyermekekre készített, mintegy 1000 ruha varratásánál sikerült elérni, hogy 1941 tavaszán egy-egy ruha strux-, illetve covercotanyagból 10 pengőbe került. Hogyan lehetett volna ezt üzletben megvenni?)

A gyermekétkeztetési akciót is az iskolákban, óvodákban kell lefolytatni központi főzés mellett. A gyermekeknek elég egy tál étel nyujtása, de változatos és ízletes legyen. Iskolások részére 3, óvodások részére legalább 2·5 dl. étel adása indokolt. Még 1941-ben is lehet 30 filléres napi adagokat kihozni heti kétszeri, háromszori húsétel mellett is. A 30 fillérben a személyi és az összes dologi, kihordási kiadások is benne vannak. A kihordás autón vagy szekereken lezárt kannákban történik. Minden iskolában meg kell bízni egy tanítónőt (tanítót, óvónőt), aki lebonyolítja az étkeztetést. Az edényeket és evőszert a gyermekek is hozhatják. (Ennyit a juttatottól is meg lehet kívánni és ők maguk mossák el. Nagyon ajánlható a vágóhídon fillérekért beszerezhető állati vérnek a gyermekétkeztetésnél való felhasználása. Az

eddigi kísérletek igen kitűnően beváltak s a gyermekek szeretik is a vérrel készített ételeket.)

A gyermekek segítésére szolgál a belügyi kormányzat által már évek óta folytatott tej- és cukorakció. A tejakciót az anya és csecsemővédő intézetekben, nem különben óvodákban, napközi otthonokban és iskolákban lehet lebonyolítani. Legjobb a tejnek központi megrendelése és a szükséges mennyiségben a vállalkozó által a kiosztási helyre juttatása. (Ha nincs vállalkozó, az összes tej szállítására lehet előleget adni az iskolaigazgatónak.) A cukorakciót a tiszti főorvos bonyolítja le és adja ki az utalványokat az iskolák által beadott listák alapján. Az utalványokat a városi közélelmezési hivatalban pecséttel és a polgármester által megbízott tisztviselő aláírásával látják el, ugyanakkor feljegyzik, hogy ki és milyen súlyú cukor kiváltására kapott ingyen utalványt. A feljegyzés alapján a juttatott legközelebbi cukorjárandóságából a mennyiségnek megfelelő cukorjegyet a közélelmezési hivatal bevonja, illetve nem adja ki, viszont a juttatott az ingyencukrot a kijelölt kereskedésekben lepecsételt és aláírt utalvány ellenében azonnal beválthatja.

A juttatások lebonyolítását is célszerű a szociális közigazgatás hatósági szerveinek állandóan ellenőrizni. Bizton javasolhatjuk, hogy minden iskolában, illetve kiosztási helyen — mint már fentebb említettük — egy tanítónőt (óvónőt) meg kell bízni a lebonyolítással. Ezeket az ú. n. iskolai gondozókat időnkint értekezletre kell összehívni, ahol a városi szociális előadó megbeszéli a nehézségeket, kívánságokat s azokat eloszlatja, illetve, ha a közérdek kívánja azoknak eleget tesz. Ezáltal a munka eredményességét állandóan biztosítani lehet.

A szociális munka a legnagyobb eredményt csak akkor érheti el, ha a hatóság és a társadalom nem jár külön utakon. Ezt a Magyar Normát szabályozó 172.000/1936. B. M. számú rendelet a Magyar Norma Bizottságnak, illetve munkabizottság összeállításánál biztosítani is igyekezett. Nemcsak a szegénygondozásban, hanem a szociális közigazgatás minden ágában szükséges a társadalmi és hatósági szociális munkának az összefogása. Erre vonatkozólag a régi magyar közigazgatásban már találunk olyan intézményeket, melyeknek felújítása mellett az eredményes munka megvalósítható. A magyar városi jegyzőkönyvek már a XVII. században ismerik a tizedesek intézményét, kiket a polgárok maguk közül választottak, s kik a polgárok kisebb csoportjai felett állván, biztosították a polgárság (vagyis a társadalom) és a hatósági munka közötti együttműködést. A német jogi hatás alatt álló városokban ezeket a tizedeseket fertálymestereknek nevezték el s ők már nagyobb csoportoknak, a város egy-egy negyedének ügyes-bajos dolgait intézték és közvetítették a hatóság határozatait. Eger városában ma is virágzik a fertálymesteri intézmény és ezidőszerint éppen szociális feladatokat lát el. Kolozsvárt a román megszállás alatt a magyar népközösségben a tizedesek intézményét támasztották fel,

amely szervezetet a polgári közigazgatás a Közjóléti Szövetkezet társadalmi szerveként mentett át. A társadalomnak az ősi magyar nyomon való megszervezése, nemkülönben mint kezdeményező, tanácsadó, közvetítő és a juttatásokat ellenőrző feladatkörrel ellátása nagy lehetőségeket rejt magában és a szociális eredményét felfokozza. Gyakorlati tapasztalatból csupán azt tanácsolhatjuk, hogy a tizedeseket igen gondosan kell kiválogatni s szociális kiképzéssel ellátni.

A társadalom értékes részének beszervezése az ú. n. Népházak (néphivatalok) munkájában szintén sok eredményt hozhat. Vannak olyan segítő feladatok, melyeket a hatóság nem tud kellően megoldani. A szociálpolitika pedig csak akkor tud eredményeket felmutatni, ha minden irányban kitereszti gyökereit a társadalomba s a reászorulókat ott segíti ügyes-bajos dolgainak elvégzésében, ahol legnagyobb szükségük van. Jogi tanácsot, kérvények megírását, utánjárást a hivatalos szociális közigazgatási szervezet egyéb teendőinek ellátása mellett nehezen vállalhat magára. Erre a célra szolgálnak a népházak, melyeket célszerű a most már városokban kerületenkint kiépülő egészségházzal kapcsolatban megvalósítani, ahol az orvosi tanácsadás mellett, a szociális és gazdasági tanácsadást is megkaphatja a rászoruló. Lehetővé kell tenni, hogy a népházak munkája a segélyezettek kulturális szintjének emelésére is kiterjedjen, részben előadások, részben tanfolyamok tartásával, részben pedig népkönyvtárak felállításával. A népházak munkája a hatóság támogatása és irányítása mellett, de arra alkalmas ügyvédek, jogászok és egyetemi hallgatók közreműködésével folyhatik.

A szociális munka racionalizálása a szervezésen múlik. Ha a hatóság bele tudja vonni a feladatok ellátásába a társadalmat, akkor kevés költséggel igen nagy eredményeket lehet elérni.

Egyébként elsősorban s szociális munkának kell mentesnek lenni minden bürokratikus kötöttségtől, minél kevesebb és minél több telefonhasználattal kell járni, mely utóbbiak a szegények és reászorulók ügyeinek intézését segítik és szorgalmazzák.

A városi szociális igazgatás pedig akkor lesz igazán eredményes, ha a városi közigazgatás minden szervét áthatja a segíteni akarás. Minden ügyet úgy kell kezelni, mintha saját ügyünk lenne s szükség esetén a felelősséget is vállalni kell aktatologatás helyett. Akkor a szociális munka sokkal nagyobb eredménnyel jár.

5. Közegészségügy.

A közegészségügy intézése a tiszti főorvos (m. kir. tiszti orvos és a városi orvosok) hatáskörébe tartozik. A tiszti főorvos (tiszti orvos) a polgármester közegészségügyi előadója s a rendelkezés-tervezeteket is neki kell elkészíteni.

A közegészségügyi munka igen nagy részét blanketta-rendszerrel lehet elintézni. Így blankettát kell használni az ingyen gyógyszer, gyógyászati

segédeszköz kiutalásánál, kórházbautalásnál, orvosi bizonyítványoknál, lakhatási engedélyhez véleménynyilvánításnál, insulinbeszerzésnél stb.

Nincs mindenütt megnyugtatóan megoldva a szegénybeteg gyógyszerellátása és gyógykezelése. Az ingyen gyógykezelést, nemkülönben a gyógyszerutalást a városi orvosok végzik. Mindezt azonban előzetes szegénységi bizonyítvány alapján. Megtörténik az, s ez a leggyakoribb, hogy a betegnek sürgős orvosi segítségre van szüksége. Sok orvos ilyenkor nem nézi a szegénységi bizonyítványt, megvizsgálja és kiutalja a gyógyszert, amelyet meghatározott blankettán kell rendelni. A blanketta bármely helybeli gyógyszertárban beváltható. A gyógyszert a beteg ingyen kapja meg s a gyógyszerészek azután havonkint egyszer jegyzék kíséretében benyujtják a tiszti főorvosnál. A tiszti főorvos felülvizsgálja, hogy megfelel-e a gyógyszerrendelés a törvényes követelményeknek s küldi rövid úton a számvevőségnek utalványrendelet elkészítése vagy utalványkönyvbe bejegyzés végett.

Van azonban olyan orvos, aki nem meri vállalni azt a felelősséget, hogy esetleg nem rászoruló betegnek utal ki gyógyszert s azt neki kelljen ezesetben megfizetni. Ilyenkor várni kell a sokszor egy hétig is készülő szegénységi bizonyítványra s azalatt a beteg állapota bizonyára nem javul. Ezért a legcélszerűbb az általunk ajánlott központi nyilvántartó bevezetése, ahol valaki azonnal megkaphatja a szegénységi bizonyítványt s akkor mehet mindjárt az orvoshoz is. Kolozsváron a tizedesek (a szociális közigazgatás társadalmi szerve) igazolása alapján a népjóléti ügyosztály vezetője állít ki orvosi segítség ingyen igénybevételére szolgáló bizonyítványt, mely egy hónapig érvényes.

Egyébként a közegészségügyi igazgatásnak a legszorosabb kapcsolatban kell lennie a népjóléti igazgatással, amint azt ott részletesen ki is fejtjük.

6. Közellátási ügyek.

A háborús gazdasági élet új feladatokat ró a közigazgatásra. A nyersanyagbeszerzési nehézségek, a szállítási korlátozások és az anyagoknak és élelmiszereknek a hadsereg részére való fokozottabb igénybevétele, végül a spekuláció és az anyagoknak, élelmiszereknek felvásárlása arra kényszerítik a kormányt, hogy a nagyközönség részére a legszükségesebb élelmiszereknek, nemkülönben a ruházati cikkeknek biztosítását lehetővé tegye s emellett megakadályozza az indokolatlan és az árak emelkedését előmozdító készlethalmozást.

Meg kell mondanunk, hogy a vásárlási könyvnek azonnali bevezetésével lehetett volna elkezdeni s a vásárlási könyvekkel szabályozni, hogy ki és milyen nagyságú család mennyi élelmicikket, mennyi ruhaneműt vásárolhat havonkint. A kereskedőknek szintén kötelességük lenne beírni a kiadott élelmiszert, illetve anyagot s ezáltal a vásárlási könyvön keresztül egyszerűen ellenőrizhető minden készlethalmozás. Ez nem történt, hanem különböző

időben történt egyrészt az élelmiszerekre a jegyrendszer bevezetése, másrészt az anyagokra a vásárlási könyv bevezetése.

Így azután a városokban egymásután felállított közélelmezési ügyosztályokon belül különféle cukorhivatalok, liszthivatalok, zsírhivatalok, petróleumhivatalok, cipő- és talphivatalok létesültek, ami az eredményesség rovására megy. Véleményünk szerint sokkal gazdaságosabb az egységes központi kezelés és minden háztartás részére külön olyan egységes kartotéknyilvántartás felállítása, amelyből az összes korlátozás alá vont szükségletek kielégítése kitűnik.

Mindenesetre ma is legjobb lenne az egységes vásárlási könyv bevezetése, mert ezáltal megakadályoznák a jegyüzérkedést is. A vásárlási könyvvel vásárló személyazonosságát ugyanis alkalomszerűen a kereskedővel is igazoltatni lehetne.

A közélelmezési közigazgatás kétirányú. Az egyik a beszerzés és az elosztás a kereskedelem részére, a másik a háztartások között a jegyek, illetve vásárlási könyvek kiosztása és a beszerzés ellenőrzése.

1. A kereskedők, iparüzemek részére kiutalt cukor-, petróleum- stb. készleteket folyószámlarendszer szerint ajánlatos könyvelni. A kiutalt tétellel a kereskedőt meg lehet terhelni, az elszámolt mennyiséget javára írni és így az egyenleg mutatja a kereskedő raktárában levő készletet.

A kereskedők elszámolásának megkönnyítésére a hivatalnak kell nyomtatványt adni. Ez elszámolásról a hivatal elismervényt ad a kereskedőknek.

2. A városi közélelmezési hivatal a jegyeket ezidő szerint a Kereskedelmi Hivataltól kapja. Célszerű e jegyeket raktárkönyvbe bevezetni. A kiadott jegyeket kiadásba kell helyezni és a kettő különbsége adja azt a mennyiséget, aminek a raktárban kell lennie. A kiadási okmányt a kézbesítési vétívek képezik.

Hogy történik a kézbesítés? Errevonatkozóan az egyes rendeletek — az élettel nem számolva, s különösen nem számolva a városi élettel — azt írták elő, hogy a jegyekért, vásárlási könyvekért a háztartások meg bizottjainak kell jelentkezni. Ahol ezt meg akarják valósítani, illetve a rendeleteket betartani, ott csődület van a hivatalok előtt s a felek napokon keresztül sem jutnak jegyeikhez.

Más megoldási módhoz kell tehát folyamodni és egyes városok a rendelkezésekkel ellentétben meg is tették: a jegyeket ki kell kézbesíteni. Ezért szükséges, hogy minden egyes háztartásról kartotéknyilvántartás álljon rendelkezésre, amelyen a családtagokat is név és születési év szerint kell felsorolni. A kartoték tartalmazza a családra vonatkozó összes szükséges adatokat, változásokat és a család részére járó és kiadott összes jegyeket.

A jegyeket borítékban házakhoz kell kézbesíteni. Minden házban házmegbízottat jelölnek ki, akinek a nevét a hivatallal közölni kell s ez kitűnik a nyilvántartásból. Ez a házmegbízott jogosult a jegyeket átvenni. Ezáltal

a kézbesítés is sokkal rövidebb, mintha minden egyes lakót külön kellene felkeresni. A házmegbízott vétív mellett szétosztja a jegyeket a lakók között. A házmegbízottak kézbesítési íven ismerik el a borítékban levő összes jegyek átvételét és vétív szolgál a hivatalnak kiadási okmányul. Kolozsváron a szociális igazgatásban említett Tizes Szervezet tizedesei végezték legutóbb a jegyek szétosztását. Munkájuk díjtalan és igen eredményes volt. A szétosztás alkalmával a háznál mindenkitől elkérték a bejelentőlapot és a vásárlási könyvet s számos visszaélésre jöttek rá. Egyesek sarokházban két utcáról voltak bejelentve, volt aki leány- és asszonynéven különkülön felvette a jegyeket, mások jogtalanul igényeltek pótjegyeket stb. Ahol ilyen társadalmi szervezet segít a közigazgatásnak, ott a társadalom mentesül a sorbanállástól.

Egyszerűség kedvéért a lisztjegyet a cukorjegyhez kell kapcsolni. Meg kell állapítani, hogy egy-egy cukorjegyre ugyanannál a kereskedőnél mennyi liszt, (esetleg) mennyi zsír szolgáltatható ki. Ezáltal nagyon egyszerűsödik az adminisztráció, csupán arról kell gondoskodni, hogy a kereskedő részére nemcsak cukor-, hanem megfelelő liszt- és zsírmennyiség is rendelkezésére álljon.

Ha az egész vonalon csak a vásárlási könyv lenne bevezetve, akkor sűrű ellenőrzéssel biztosítani kellene a visszaélések megakadályozását s ebben az esetben a családi nyilvántartólapot megfelelő ellenőrzést feljegyző rovatokkal kellene kiegészíteni. A vásárlási könyvvel lehetne biztosítani a talp- és cipőigénylést is (egy évben egy személynek egy talpalás, fejelés és egy pár cipő engedélyezésével). Vannak olyan nehezen beszerezhető cikkek (pl. hús, vaj, sajt, tojás, burgonya), melyekre bár a jegyrendszert nem vezetik be, de ha időnkint a közigazgatás nagyobb mennyiséget tud belőlük beszerezni, nem adhatja ki a kereskedőknek, mert rögtön eltűnne az áru s a közönség nem egyenlőképen jutna hozzá. Erre a célra ajánlatos többszínű (gyermekek, felnőttek, nehéz testi munkások) jegytömbök kiadása, melyet a háztartások negyedévenkint a rendes jegyekkel együtt megkapnak s mikor a kérdéses árut a közigazgatás szétosztja, közhírré tenni, hogy ....sz. és ..... színű jegyszelvénnyel .....kg, dkg....árut lehet vásárolni.

Nem lesz érdektelen a német élelmiszerjegyrendszer alapelveit és megvalósítási formáit röviden érinteni. A német élelmiszerjegyrendszer jelenlegi alakja egy 1939. szeptember 20-áról kelt rendeleten alapul. Hatféle élelmiszerjegyet vezet be ez a rendelet: a birodalmi kenyérjegyet, zsírjegyet, húsjegyet, cukor- és gyümölcsjegyet és a tápszerjegyet. Az élelmiszerjegyek kétféle beosztásúak. A kenyérjegy és a tápszerjegy is két részre vannak osztva: a törzsszelvényre és az egyes jegyszelvényekre. A húsjegy, zsírjegy, cukorjegy és tejjegy három részből áll: a törzsszelvényből, a megrendelőjegyből és a jegyszelvényekből. Ezeknél a jegyeknél a fogyasztó a 4 hétre szóló megrendelőjegyet átadja annak az elosztóhelynek (üzletnek), amelynél a szükségletét kívánja beszerezni. Az üzlet a törzsszelvény mellett maradó jegy-

szelvények hátára bélyegzővel vagy írással rávezeti az üzlet cégét és a fogyasztó az esedékes jegyszelvényekre szóló megfelelő élelmiszereket csak a jelzett üzletben kaphatja meg. Az üzlet a megrendelőjegyeket a közélelmezési hivatalnak nyujtja be és ennek ellenében utalja ki neki a hivatal a megfelelő mennyiségű szétosztásra szánt élelmiszereket. Ezáltal elérhető az, hogy az elosztóhelyeken soha sincs tárolva nem közvetlenül a kiosztásra szánt élelmiszerkészlet. A hús-, zsír- és tápszerjegyek berendezése olyan, hogy külön-külön megrendelési jegyszelvények vannak az egy jegyre kapható különféle élelmiszerekre (pl. a zsírjegyen külön megrendelőjegy van a zsírra, vajra, margarinra, sajtra, a húsjegyen külön megrendelőjegyek a húsra és húsárukra stb.).

Az egyes jegyszelvényekre négyhetenkint kiadható élelmiszermennyiséget a közélelmezési miniszter rendeletei állapítják meg. Az egy-egy szelvényre esedékes mennyiségek kiadása után az elosztóhely (üzlet) a megfelelő szelvényt áthúzással érvényteleníti és az érvénytelenített szelvény a törzsszelvénnyel együtt marad, amíg a törzsszelvény érvénye le nem jár, azután az üzlet átveszi és beszolgáltatja a közélelmezési hivatalnak. A kenyérjegyek és tápszerjegyek szelvényeit az üzlet az esedékes élelmiszerek kiadása ellenében leválasztja.

A beszolgáltatott megrendelőjegyek, illetve jegyszelvények alapján adják ki a községi hatóságok élelmiszerosztályai az elosztóhelyeknek (élelmiszerüzleteknek) a beszerzési jegyeket (Bezugsschein), amelyeknek a beszolgáltatása ellenében az elosztóhely a kijelölt nagykereskedőktől, illetve termelőktől, élelmiszerüzletekből a megfelelő mennyiségű élelmiszereket beszerezheti. A beszerzési jegyek kiadásánál lehetőség szerint tekintetbe kell venni az egyes elosztóhelyek (üzletek) kívánságait a szállítók kijelölését illetőleg.

Az áruforgalom megkönnyítése érdekében a közélelmezési hivatalok elrendelhetik, hogy az élelmiszerüzletek a hús, zsír, vaj, sajt számára külön-külön megrendelőjegyzéket (vevőjegyzéket) (Bestellschein, Kundenlisten) vezessenek a megrendelőjegyek alapján. Így minden egyes élelmiszerüzlet csak a jegyzékbe felvett fogyasztókat szolgálja ki a megfelelő élelmiszerekkel és ez úgy az üzletnek, mint az egyes fogyasztóknek sok fölösleges munkát és kellemetlenséget (várakozási idő, a beszerzés bizonytalansága) takarít meg. Ilyen vevőjegyzékek egyébként már a háborút megelőző két-három év folyamán gyakorlatba jöttek, amikor egyes élelmiszerek forgalmában az egyre szigorúbb behozatali korlátozások következtében időről-időre nehézségek, megszorítások támadtak.

A közélelmezési hivatalok az élelmiszerjegyrendszer végrehajtásával járó munkálatoknál (ellátási jogosultak nyilvántartása, jegyek kiosztása, rendelőjegyek és jegyszelvények összegyüjtése, beszerzési jegyek kiállítása, állandó ellenőrzés) igénybeveheti a szakmai szervezetek közreműködését is. (V. ö. Pápai Károly: A háborús közélelmezesi rendszabályok Németországban. Városi Szemle 1941. 242—247. l.)

7. Építkezési és városrendezési ügyek intézése.

Az elsőfokú építésügyi hatóság a törvényhatósági és megyei városokban, valamint Budapesten a polgármester, illetve a hozzáutalt ügyekben a kerületi elöljáró. Másodfokú hatóság Budapesten és környékén a Fővárosi Közmunkák Tanácsa, a többi törvényhatósági jogú városokban a közigazgatási bizottság építésügyi albizottsága, megyei városokban az alispán. (1937 : VI. t.-c. 25. §.)

1938. február 1-ig, vagyis a városrendezésről és építésügyről szóló törvény hatálybalépéséig építésügyekben csupán a városi szabályrendeletek voltak irányadók. Ez nemcsak az eljárások különféleségére vezetett, de anyagi jog terén sem volt meg a főbb alapelvekben a kívánt jogegység. (Emellett a helyi szokásjognak, amit az építésügy nemzeti, kulturális és gazdasági szempontjai indokolnak, a törvény továbbra is teret ad.) A legfőbb nehézség az volt, hogy a legtöbb helyen a szétszórt építkezés megnehezítette a városias jelleg kialakítását. A városszéli ötletszerű építkezések pedig lehetetlenné tették a kulturális, sőt sokszor a legszükségesebb közegészségügyi követelmények kielégítését.

A törvény egységet teremtett. Fegyvert adott a városok kezébe a telekspekuláció ellen, lehetővé tette a városrendezést, a helyes városkép kialakítását. Az építésügyi hatóságok hierarchiáját szabályozta s ezzel tiszta képet teremtett.

Az építésügyek terén, különösen az eljárásjogi téren még ma is sok helyen találunk olyan felesleges munkamozzanatokat, melyek a gazdaságosság rovására mennek, de az építtető félnek is számtalan kellemetlenséget, sőt esetleg anyagi kárt okoznak azzal, hogy az engedély kiadását feleslegesen megnehezítik.

A gondosan előkészített egyszerűsítés szép példáját látjuk a budapesti magánépítési ügyek ügymenetének szabályozásában, melyet Szendy Károly dr polgármester ismertetett a »Közigazgatás racionalizálásának eredményei« c. munkában. (Szendy Károly : A budapesti magánépítkezési ügyek intézésének egyszerűsítése. Közigazgatás racionalizálásának eredményei. Budapest, 1936. 92. l.) Ez eddig meglehetősen bonyolult ügymenetnek pusztán logikus alapon történt átszervezéséről elismerőleg nyilatkozik Fluck András is »A közigazgatási ügyintézés racionalizálása c. munkájának II. kiadásában. (Megjelent, mint a Korszerű Közszolgálat Útja 7. kötete. Budapest, 1938. 45. l.)

A polgármesteri III. (Városrendezési és magánépítési ügyosztály) hat alaposztályra tagozódik. Az egyes alosztályok az egyszerűsítés előtt írásban érintkeztek egymással és iratváltásuk mindig az ügyosztályi segédhivatalokon keresztül bonyolódott le, ahol — mindenkor egy-két napi veszteséggel — könyvekben jegyezték fel az ügyiratok helyváltozását. A rendelet ezt a rendszert megszüntette. Elrendelte, hogy az egyes alosztályok

az írásbeli elintézést csupán a legszükségesebb esetekben használják és az iratokat ne az ügyosztályi segédhivatalon keresztül, hanem közvetlenül küldjék egymáshoz.

Másik rendelet a Fővárosi Közmunkák Tanácsával fennálló iratváltást egyszerűsítette. Régebben a polgármesteri III. ügyosztály hosszú, többoldalas átiratokban ismertette az egyes ügyeket a Tanács előtt, az eredeti iratokat pedig a válasz megérkeztéig magánál tartotta. Az új rend szerint az ügyek iratait eredetben küldik meg az előre elkészített és csak kitöltésre váró nyomtatvány kíséretében.

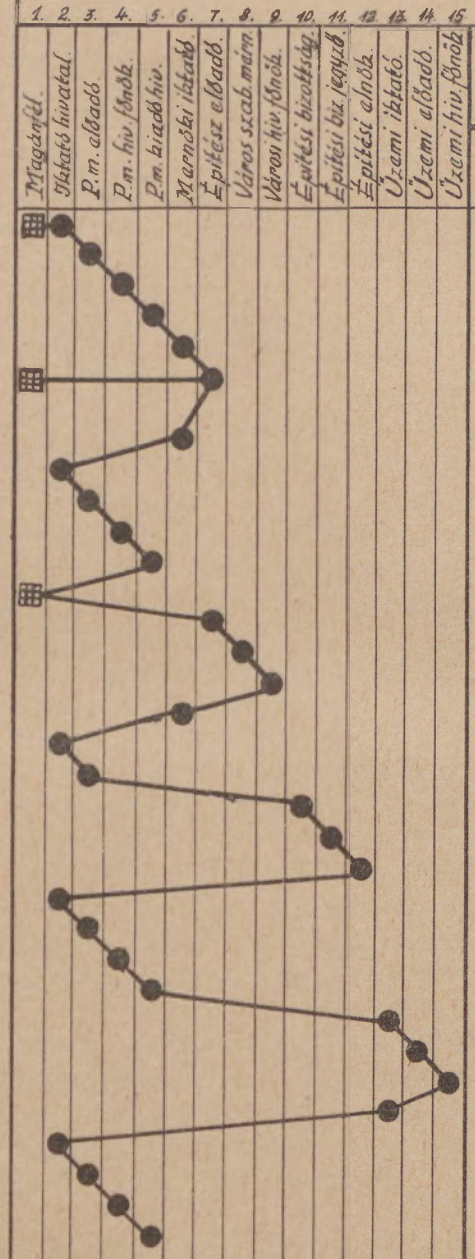
Végül a harmadik újítás az volt, hogy nem kell minden ügyet ezentúl a szakbizottság elé terjeszteni, hanem csak azokat, amelyeket polgármesteri rendelet taxatíve felsorol. (Fluck i. m. 47. l.)

A vidéki városoknál az építési ügyeket vagy külön polgármesteri előadó (ügyosztály) intézi, vagy a magasépítési mérnök (mérnöki hivatal). Véleményünk szerint fogalmazáskari tisztviselőknek építési ügyek kiosztása — különösen kisebb városokban — ellenkezik a gazdaságossággal. A mérnök az egyetemen már elsajátíthatja a megfelelő jogi alapismereteket, amelyek szükségesek arra, hogy építésügyeket intézhessenek. Mindenesetre gondoskodni kellene arról, hogy a József Nádor műszaki és gazdasági egyetemen megfelelő közigazgatási praktikum keretében megismerkedjenek az építési, városszabályozási stb. közigazgatási jogszabályokkal és tennivalókkal. De amíg ez nem történik meg, addig is meg van a mérnöknek megfelelő előképzettsége, amit a továbbképzéssel ki is egészíthet. A közigazgatási továbbképző tanfolyamok keretében is éppen 1939. évben szenteltek egy tanfolyamot a városrendezés és építésügyeknek. A bonyolultabb, magánjogi, esetleg telekkönyvi, kisajátítási kérdéseknél a jogi képzettségű fogalmazáskari tisztviselő is a tiszti ügyész jogi szakvéleményére van utalva. Ugyanezt a műszaki képzettségű mérnök is megszerezheti.

Azokban a városokban, ahol külön fogalmazáskari előadó végzi az építési, városszabályozási, útfenntartási stb. ügyeket (vagyis azokat az ügyeket, amelyeket a műszaki hivatal hajt végre), majdnem valamennyi ügyiratot véleményezés végett kiadják a mérnöki hivatalnak. Ez annyit jelent, hogy a polgármesteri iktatóban már egyszer kezelt, a polgármesteri előadói könyvbe került ügydarab, írásbeli határozattal átkerül a mérnöki hivatalhoz, a polgármesteri segédhivatalon keresztül (sőt a polgármesteri nyilvántartónak is munkát ad), a mérnöki hivatal segédhivatalában iktatják, a mérnök véleményt mond s ugyancsak a segédhivatalon keresztül kerül a polgármesteri iktatóba. Itt új számot kap és érdemleges elintézésre a polgármesteri előadó elé kerül.

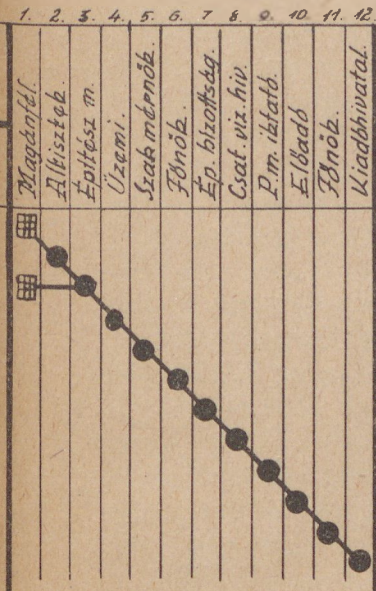
Egyszerűsítési javaslat: a polgármesteri iktatóban a mérnökre kell szignálni az ügyiratot, a mérnök azzal a fáradtsággal, hogy véleményt mond, el is intézi az ügyet, illetve elkészíti az előadói tervezetet s ahogy a polgármesteri előadó a polgármesternek, vagy kiadási joggal bíró helyettesének

ÉPITÉSI ENGEDÉLY KIADÁSA.



Régi állapot.

Iktatás.
Kiadja a mérnöki hivatal.
Hivatalfőnök felülbirálása.
Expediálás.
Iktatás, kiosztás.
Az iratok átvizsgálása az építési angottly
bivételére vélemény, szomszédok kiértesítése.
Vélemény expediálás.
Iktatás
Tervezet elkészitése.
Felülvizsgálás.
Expediálás.
Befizeti a dijakat.
Dijak felülvizsgálása.
Szakvéleményadók.
A mérnöki hivatal javaslata.
Javaslat expediálása.
Iktatás.
P.m. javaslat elkészitése.
Véleményadás.
Jegyzőkönyvkészités.
Jegyzőkönyv felülvizsgálása.
Jegyzőkönyvi hivatal iktatása.
Előadói tervezet.
Hivatalfőnök felülbirálása.
Expediálás az üzemekhez.
Iktatás.
Véleményezés.
Felülbirálás.
Expediálás.
Iktatás.
Tervezet elkészitése.
Felülbirálás.
Expediálás.



Új állapot.

Kérvényblanketta kitöltés.
Felszerelés felülvizsgálat, dijfizetés és
városi bélyeg levonás, szomszédok kiértesítése.
} Vélemény rávezetése, óvadék kiszámitása.
Építési szakvélemény.
Biz. vélemény.
Csatornaviz kihőtések.
Az ügyirat első iktatása.
Előadó kitölti a blankettát.
Felülbirálás.
Expediálás.

elreferálja az ügyet (a referálás egyszerűbb a minisztériumokban és egyeshelyeken szokásos felülvizsgálatnál), ugyanúgy a mérnök is elreferálhatja.

Meg kell még jegyezni, hogy a műszaki természetű ügyek tetemes része blankettával intézhető el.

Építésügyek egyszerű elintézése. A magánfél a mérnöki hivatal altisztjeinél díjmentesen kap egy kérvényblankettát. A blankettát kitöltve, közvetlenül a magasépítési mérnökhöz viszi, aki megvizsgálja, hogy a kérvény a megfelelő mellékletekkel (műszaki leírás, tervek) fel van-e szerelve, egyúttal az építési szabályrendeletben előírt szemledíjat kiveti. A szemledíjat vagy a városi pénztárnál vagy az üzemi pénztárnál kell leróni. Külön számfejtés nincs. A szemledíj lerovását nem külön nyugtán, hanem a kérvényen alkalmazott pecséttel kell igazolni. Ugyanitt megvásárolja az építtető magánfél a városi illetékbélyeget, amit a kérvényre kell ragasztani. További egyszerűsítés: a kérvényező a mérnöknél is leróhatná (városi bélyegben) a szemledíjat a magasépítési mérnök előírása alapján.

A szemledíj lerovása és a városi illetékbélyeg felragasztása után a kérvényező rövid úton visszaviszi kérvényét az építészmérnökhöz, aki a befizetés megtörténtét felülvizsgálja, egyúttal ugyancsak rövid úton már előre elkészített blankettahatározattal a szomszédokat az építésről értesíti azzal, hogy három napon belül előadhatják a mérnöki hivatalnál kifogásaikat. A kérvény a magasépítési mérnöktől rövid úton a városszabályozási mérnökhöz kerül, aki a kérvényblanketta megfelelő helyén rávezeti a városszabályozási szakvéleményt. Egyúttal — amennyiben szükséges — a kérvényen kiveti az útburkolási, csatornázási és vízvezetéklétesítési óvadék összegét, amit a telekre a város bekebeleztet még az építési engedély kiadása előtt kiállított és az építtetővel aláiratott nyilatkozat alapján. A városszabályozási vélemény rávezetése után rövid úton visszakerült a kérvény a magasépítési mérnökhöz, aki ennek alapján építési szempontból vezeti rá a kérvényre a szakvéleményt s — ha már beérkezett a szomszédok válasza, vagy a kijelölt három napon belül véleményt nem nyilvánítottak — a mérnöki hivatal vezetőjével is felülbírálhatja. (A felülbírálás legtöbbnyire csupán aláírást jelent, esetleg a vezető a véleményt a kérvényen módosítja.) Így ellátva a kérvény, ha elvi döntést igényel, vagy különös jelentőségű ügyet tartalmaz, az építési bizottság elé kerül, ahol előadója a magasépítési mérnök, vagy esetleg a mérnöki hivatal építőmestere (műszaki tiszt) s a megadott szakvélemények figyelembevételével az építési bizottság a polgármester vagy helyettesének elnöklete alatt a kérvényről szakvéleményt mond. Az építési bizottságban a többnyire építészeti szakembereken kívül helyet foglal a tűzoltófőparancsnok, nemkülönben a tiszti főorvos is, így kellőképen biztosítva van a légoltalmi, tűzrendészeti, nemkülönben a közegészségügyi ellenőrzés és követelmények érvényesítése. Az építési bizottság üléséről külön jegyzőkönyv nem készül. (Legfeljebb egy iktatószerű könyvet vezetnek, amelybe az ülés alatt a jegyző minden ügyet, amely tárgyalás alatt volt, bevezet rövid megjegyzésével.)

A jegyzőkönyv helyett a véleményt az ügy előadója a kérvényblanketta megfelelő helyére vezeti rá.

Az építési bizottság véleménye után, még rövid úton átadják a kérvényt az üzemi műszaki hivatalnál a csatorna- és vízvezetési ügyek előadó mérnökének, ki csatornázási és víztelenítési szempontból rávezeti szakvéleményét. Ezek után kerül az ügy rövid úton a polgármesteri iktatóba és itt először iktatásra. Innen kapja meg a polgármesteri előadó az ügyet, aki a végh határozat-tervezetet egyszerű kérvényblankettán készíti el. Ha az építtetőnek óvadékbekebelezésre nyilatkozatot kell kiállítani, a nyilatkozat-tervezetet is a polgármesteri előadó (blankettán) készíti el és a nyilatkozatok aláírására a feleket a tiszti ügyészhez utasítja. A nyilatkozat aláírása után adható ki az engedély.

E munkamenet már a kérvényblanketta behozatalával erősen egyszerűsítve van. Így a mérnöki hivatalnál, üzemi hivatalnál az ismételt iktatás teljesen kiküszöböltetik. A kérvény csupán egy számot kap, különben rövid-úton megy egyik hivatalból a másikba. Meg lehetne takarítani azt is, hogy külön polgármesteri előadó készítse a tervezetet. Ezt a magasépítési mérnök, aki a legfontosabb szakvéleményt adja, szintén elvégezhetné. A polgármesteri fogalmazási előadót tehát az ügymenetből ki lehet iktatni. Ha pedig kisebb jelentőségű építésről van szó, az építési bizottságot is ki kell iktatni és ilyenkor a mérnöki hivatal szakvéleménye egyúttal az építési engedélytervezet is.

Az építési engedélyek ügyeinél — különösen nagyobb városokban — ismételten felmerült az a nehézség, hogy a szomszéd sokszor nem tudja, vagy nem törődik vele, milyen építésbe egyezik bele. Ilyenkor igaz, később önmagát okolhatja. Sokkal nagyobb baj az, ha valaki telket vásárol, amely mellett már építve van. Történetesen az utcában ikerrendszer van, vagy zártsorú építkezés és csak mikor építeni akar, akkor jön rá, hogy alkalmazkodnia kell a szomszédnak — egykor esetleg szerencsétlenül megállapított párkánymagasságához. De számtalan más eset merülhet fel, különösen a szomszédjoggal kapcsolatban, amikor a vevőnek vagy építtetőnek tudni kell, hogy milyen terhek kikötése sujtja, illetve milyen jogai vannak. Erre szolgál a *teleknyilvántartás* intézménye.

A teleknyilvántartást célszerű valamennyi városban bevezetni. E nyilvántartás a térképből áll, melynek kiegészítő részét törzslaprendszer képezné. A törzslapra minden szükséges adat feljegyezve lenne s bekerülnének a parcellázási, építési engedélyek stb. Ez a nyilvántartás nem jelent új munkaterhet, mert minden városban többé-kevésbbé vezettek kataszteri térképet, ezenkívül elszórt feljegyzések is vannak. Legtöbb városban az építési engedélyeket külön a mérnöki hivatal is iktatja s az engedélyek a mérnöki hivatal irattárában vannak elhelyezve. A törzslap lenne ezentúl az építési ügyek irattára, ahol nem hosszú utánjárással és kereséssel, hanem utcák és telkek szerint a térkép után azonnal meg lehetne találni az egyes ügyeket.

Vizsgáljuk meg azonban azt is, hogy mi történik az építési engedéllyel az engedély kiadása után a ház felépítéséig. Az engedélyt megkapja a fél, az építőmester, a rendőrkapitányság, a tűzoltófőparancsnok, az OTI, az iparfelügyelőség, mérnöki hivatal, s ha nyilatkozat van, bekebelezés végett a tiszti ügyész is. A mérnöki hivatal iktatja azt. (Ha teleknyilvántartás van, ez felesleges.) A magasépítési mérnöknek osztja ki a darabot, aki rövidúton átadja a városszabályozási mérnöknek. Ez kitűzi az utcavonalat, megállapítja a járdamagasságot a helyszínen. Ezután az építkezés megkezdésével a magasépítési mérnök, alapvizsgálatot tart, majd falegyenvizsgálatot. Megtörténik a városszabályozási mérnök részéről a térképezés. Az engedély iktatása a mérnöki hivatalnál azért felesleges, mert a fél úgyis sürgeti a mérnöki hivatal szükséges ellenőrzését, a mérnöknek ellenőrzése pedig megtörténik azáltal, hogy a törzslap megfelelő rovatán feljegyzi ezeknek a munkáknak elvégzési időpontját.

Ha az épület készen van, a fél használati engedélyért folyamodik. Erre ismét blankettát kér. A szemledíjkivetést, az építési engedély szemledíjához hasonlóan, a magasépítési mérnök végzi, ellenőrzi a felszerelést és a díj befizetésének megtörténtét. Rövid úton kell kikérni a hatósági orvosi véleményt. Ezután a tűzoltófőparancsnokkal (parancsnokkal) a magasépítési mérnök helyszíni szemlét tart, hogy a ház a tervezetnek és az engedélynek megfelelően készült-e el? A helyszínen veszi fel a mérnök ugyanekkor az ideiglenes adómentesség elnyeréséhez szükséges jegyzőkönyvet. Ezután a véleményt rávezeti a kérvényblankettára s az ügyirat a polgármesteri iktatóba kerül. Itt iktatják, kiosztják a polgármesteri előadónak, aki már a kérvényblankettán levő határozati ürlapon elkészíti az előadói tervezetet. Erről értesítést kapnak a félen kívül a rendőrség, a mérnöki hivatal, nemkülönben a városi I. fokú közigazgatási hatóság.

Egyszerűsítési javaslat: a kérvény ne kerüljön iktatásra, hanem legfeljebb az építési engedély számát kapja meg (ad numerum). A határozattervezetet a mérnök készítse el. A polgármesteri előadót ki kell az eljárásból kapcsolni. A mérnöki hivatalt ezesetben nem kell értesíteni, mert a határozati tervezet a törzslaphoz kerül. Iktatás nélküli ügyvitelnél az építésügyek sorszámát pótolni lehet a helyrajzi számmal s ezt a számot megkaphatja az építésre vonatkozó minden ügyirat.

A teleknyilvántartásnak az is előnye, hogy könnyen lehetővé teszi a későbbi ellenőrzést. Igen sokszor előfordul, hogy az építési engedély kérésekor a tervekben pincének jelzett alagsori helyiségeket később lakás céljára bérbeadják, mosókonyhát, kamrát, lakásnak használják. Ezzel egyrészt adóeltitkolást követnek el, másrészt ellentétbe kerülnek a legelemibb közegészségügyi követelményekkel. A városok alig ellenőrzik ezt. A szokásos adóösszeírások alapján lehetne, de nehéz megtalálni egy-egy ház építési engedélyét és munkatöbblettel jár. Telek- és építési nyilvántartás mellett ez könnyen megoldható. A magasépítési mérnök számtalan esetben jár hely-

színi szemlét tartani. Ilyen szemlét mindig össze lehet kötni azzal az ellenőrzéssel, hogy a szomszéd a használati (lakhatási) engedélynek megfelelően használja-e jelenleg is az épületet?

Az építési ügyekben általában be kell vezetni mindenütt a blankettarendszert.

8. Kihágási és I. fokú közigazgatási ügyek.

Kihágási ügyek. A jelenlegi rendszer szerint a kihágási ügyeknek egy része a városok, más része a rendőrség hatáskörébe tartozik. A hatáskörök elkülönítése nem szerencsés. A városokhoz tartoznak a mezőrendőri, építési, piaci, közegészségügyi, állategészségügyi, közellátás elleni, ipari s városi szabályrendeletek rendelkezései ellen elkövetett kihágások, a rendőrség hatáskörébe a közrendészeti, közlekedési stb. kihágások. A racionális közigazgatás kívánja, hogy a kihágások intézését *egy hatóság* hatáskörébe utalják.

Ugyancsak indokolt lenne a községi bíráskodást is kivenni a városi hatáskörből és a kir. járásbíróságok hatáskörébe utalni. A bíráskodást a közigazgatástól el kell teljesen választani, mert semmi sem indokolja az alacsonyabbrendű bíráskodási funkcióknak a közigazgatás keretében való meghagyását.

A kihágási eljárás egyszerűsítése.

A rendőri büntetőeljárás szabályait a bűnvádi perrendtartás életbeléptetéséről alkotott 1897 : XXXIV. t.-c. 28. és a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX.t.-c. 22. §-a alapján kiadott 65.000/1909 B. M. sz. rendelet foglalja magában.

A rendőri büntetőbíráskodás fejlődésében ez a rendelet korszakalkotó jelentőségű és teljesen megfelelt az akkori idők felfogásának és viszonyainak.

E rendelet kibocsátása óta eltelt négy évtized alatt azonban nagyot fordult a világ kereke : gazdasági és társadalmi életünk átalakult. Ezek a változások természetesen éreztették hatásukat jogalkotásukban is.

A törvénykezési eljárás egyszerűsítéséről szóló 1930. évi XXXIV. t.-c. megalkotásában már ezeknek a változott viszonyoknak hatása jut kifejezésre. Ebben a törvényben már határozottan megjelentkezik az a törekvés, amely az ügyek érdemi elintézését, gyors befejezését feleslegesen késleltető és gátló alakiságok kiküszöbölésével és az egyéni felelősség előtérbehelyezésével kívánja az életet szolgálni.

Minket ezúttal különösképen a büntető igazságszolgáltatás egyszerűsítésének a kihágásokra vonatkozó része érdekel.

Megfigyelhető, hogy a kihágási büntetőeljárásunk fejlődése nyomon követi azoknak a jogszabályoknak fejlődését, amelyek az általános törvénykezést rendezik.

A Btk. megalkotását követte a Kbtk. kiadása; a Bp. kodificatióját a 65.000/1909 B. M. sz. rendelet kiadása. A sorrendben most az 1930 : XXXIV. t.-c. következik, amely a törvénykezés egyszerűsítésére vonatkozó szabályokat kodifikálta.

Ez a törvény, mely helyes és okos újításokat vezet be a törvénykezési eljárásba, útmutatást ad a kihágási eljárási szabályok módosítására és korszerűsítésére is. A 3. fejezet szakaszai szinte szószerint bele kívánkoznak a rendőri büntetőeljárás szabályai közé. A besorozásnak nincsenek is különösebb, főleg elháríthatatlan akadályai.

Azok az okok, amelyek az általános törvénykezési szabályok egyszerűsítését szükségessé tették, fennállnak még fokozottabb mértékben a közigazgatási rendőri büntetőbíróságoknál is. A rendőri büntetőbíróságok hatáskörébe tartozó kihágásokat megállapítható jogszabályok számának nagy mértékben való felszaporodása — különösen Budapesten és a nagyobb városokban a feljelentett kihágások számát hihetetlenül felduzzasztotta. Sürgős szükség van tehát az egyszerűsítésre.

Erre az útmutatást a fenthivatkozott törvény már megadta. Az 1901 : XX. t.-c. 41. §-a felhatalmazza a belügyminisztert, hogy a törvény (22. §-a) alapján kibocsátott rendeleteket a szükséghez képest módosíthassa. Ez a rendelkezés tehát lehetővé teszi a 65.000/1909. B. M. számú rendelet korszerű módosítását az 1930 : XXXIV. t.-c. szellemében.

Mielőtt a legégetőbb szükséges újításokat felsorolnánk, előrebocsátjuk, hogy a kormányzat részéről a reformkészség megnyilatkozott, nemcsak a 7810/1924. M. E. számú rendelet kibocsátásával, hanem különösképen a 920/1935. B. M. számú rendelet megalkotásával.

Ezek a rendeletek értékes eszméket váltottak valóra és jelentős lépéssel vitték előre az egyszerűsítés gondolatát. Nagyjelentőségű az éppen napjainkban hozott 6000/1942. B. M. rendelet is, mely a büntetőparancsok körének tágításával jelentékeny egyszerűsítéseket vezetett be. De a megindult folyamat nem állhat meg. Az idő és körülmények sürgetik a megkezdett munka folytatását.

Nézzük már most a gyakorlati élet szemüvegén keresztül, melyek azok a motívumok, amelyekkel a rendőri büntetőbíráskodás szabályainak szigorán enyhíteni s ezzel az eljárást egyszerűbbé, gyorsabbá tenni lehetne.

1. A 7810/1924. M. E. számú rendelet intenciójának megfelelően felhatalmazandó lenne a rendőr- vagy az I. fokú közig. hatóság vezetője, a feljelentett jelentéktelen kihágásoknak figyelmeztetéssel való elintézésére.

2. Tágítani lehetne még azt a kört, amelyben büntetőparancs kibocsátható. Lehetne pl. a büntetőparancsot az ügyészi megbízottal, szakképviselővel is közölni, hogy fellebbezési jogukat gyakorolhassák, vagy tárgyalást kérhessenek.

3. Egy büntetőparancsban több kihágás miatt legyen büntetés kiszabható.

4. A büntetőparancsban kiszabott büntetés végrehajtásának felfüggesztése kimondható legyen.

5. A jegyzőkönyvvezető alkalmazásától el lehessen tekinteni.

6. A terhelt beismerő vallomása esetén nemcsak a jegyzőkönyv, hanem az ítélet is kivonatosan legyen írásba foglalható.

7. Az ügyészi megbízott jogkörének bizonyos fokú szűkítése. (Ma ez az ügyek túlnyomó részében merő formaság.)

8. Lehetővé tétele annak, hogy amennyiben a pénzbüntetésben marasztalt fél vagyontalansága nyilvánvaló, a pénzbüntetésnek megfelelő elzárásbüntetés azonnal végrehajtható legyen.

9. A pénzbüntetés behajthatatlansága esetére kiszabott elzárásbüntetés azonnal végrehajtható legyen, mihelyt a behajthatatlanság beigazolást nyert. Ne legyen szükség külön átváltoztató végzésre, hiszen az ítéletben már úgyis expressis verbis kimondották, hogy a kiszabott pénzbüntetést hány napi elzárás fogja helyettesíteni. Lehetne olyan értelmű szakaszt is statuálni, amely szerint, ha a marasztalt a kiszabott pénzbüntetést 15 nap alatt meg nem fizeti, az megfelelő elzárásra átváltoztatható — a hosszadalmas behajtási eljárás mellőzésével.

10. Amennyiben az 1. pont alatt javasolt figyelmeztetésnek bevezetése nem volna keresztülvihető, de esetleg még emellett is az 1930 : XXXIV. t.-c. 125. §-ának teljes értelmű bevezetése és alkalmazása volna a rendőri büntetőbírák tehermentesítésének egyik igen jelentős és hasznos módja.

A törvényhozás ebben a szakaszban szinte a kegyelmezés jogát ruházta a kir. bírákra, amikor felhatalmazta őket, hogy bizonyos vétségek és kihágásokban az eljárást végzéssel — ítélethozatal nélkül, megszüntessék, ha a bűnösség csekélységére és a bűncselekmény tárgyi súlyának jelentéktelenségére tekintettel sem a jogrend védelme, sem a sértettnek nyujtandó elégtétel érdekében nem mutatkozik szükségesnek. A kir. bíróságok gyakorlatában kitűnően bevált ennek a törvényszakasznak alkalmazása.

A rendőri büntetőeljárásban is egész tömege fordul elő az olyan kihágásoknak, amelyre a törvény eme szakasza alkalmazható lenne, bevezetése a rendőri büntetőbíráskodásban tehát kétszeresen indokolt lenne.

11. Ide kívánkozik, noha szorosan nem tartozik a kihágási eljáráshoz, a pénzbüntetések behajtásának módja is.

Ma a helyzet az, hogy a legkisebb pénzbüntetés behajtása is hosszú hónapokat vesz igénybe. A zálogolás, végrehajtás rendszerint nem vezet eredményre. A rendőri büntetőbíró meghozza az átváltoztató végzést. Az elítélt erre fizet. Kifizeti a »be nem hajtható« pénzbüntetést. Ebből az a tanulság, hogy a behajtás legeredményesebb módja és eszköze az átváltoztatás.

Megfontolandó lenne ezért, nem lehetne-e valami módot találni ennek a behajtási módnak alkalmazására már a hosszadalmas és eredménytelen végrehajtási eljárás előtt is?

I. fokú közigazgatási hatóság. A rendőrség államosításával a városnál is maradtak rendészeti ügyek. Így elsősorban az ipari, közegészség- és állategészségügyi kérdések intézése. Az ezekre vonatkozó törvényekben I. fokú hatósági teendőket jelenleg is a város látja el. Több városban e teendők ellátására közigazgatási ügyosztályokat szerveztek s az I. fokú hatóságokat helytelenül »Közigazgatási ügyosztály«-nak nevezték. Ezt az elnevezést meg kell szüntetni és célszerű elnevezés »I. fokú közigazgatási hatóság«. De az elnevezéstől eltekintve is szükséges, hogy a hatóságok szervezetét és különösen hatáskörét országosan egységesen állapítsák meg. (A szervezet részletes megállapítása a városi szervezeti szabályrendelet keretébe tartozik, mert ez helyi kérdés.) Ugyancsak törvénynek kellene szabatosan megállapítani már legalább két évtized óta a rendőrség hatáskörét. A gyakorlatban ugyanis lehetetlen helyzetek állanak elő e hatásköri tisztázatlanságból. Ha pl. egy törvényhatósági városba színtársulat jön, ez nem tudja a hatósági engedélyt egy kérvénnyel elintézni, hanem annak ellenére, hogy a színigazgatónak arra a városra koncessziója van a vallás- és közoktatásügyi minisztertől, a következő engedélyeket kell kérni. 1. a város polgármesterétől a színház bérletét, 2. a város polgármesterétől a helyhatósági engedélyt, 3. a városi I. fokú közigazgatási hatóságtól, mint tűzrendészeti hatóságtól engedélyt s végül 4. a m. kir. rendőrség kapitányságától játszási engedélyt. Ezeket az engedélyeket bátran össze lehet vonni és a kérvényt a színigazgató először a polgármesterhez vinné, ahol rövid úton a szükséges véleményt rávezetnék (iktatás nélkül), melynek alapján a rendőrkapitányság megadná az összes engedélyeket.

Az I. fokú közigazgatási hatóság látja el az *iparügyeket* is. Az iparügyek kezelése jelenleg iparlajstromokon keresztül történik, és pedig ötféle iparlajstromot vezetnek aszerint, hogy az ipar szabadipar, képesítéshez kötött, engedélyhez kötött, gyárszerű ipar-e és külön lajstrom van a kereskedőkről. Ezt az öt nehezen kezelhető könyvet még különféle segédkönyvek és iktató egészítik ki, amelyekhez természetesen külön név- és gyakran számmutató is készül. Mindezek ellenére sem lehet régebbi határozatot gyorsan, hanem csak esetleg hosszas keresés után megtalálni.

Javaslat: A lajtsromokat meg kell szüntetni s helyettük kartotéknyilvántartást bevezetni. A különféle iparosoknak nyilvántartására különféle színű kartoték szolgál. De ettől eltekintve, egy városban az összes iparosokat egy névsorba kell helyezni. A kartoték kiegészítéseképen vagy kombinálva iratdossziék készülnének, amelybe az ipar megkezdésére, változtatására, segédekre stb. vonatkozó határozatokat le lehet rakni s egyúttal megőrizni.

Az I. fokú hatóság hatáskörébe tartozó tűzrendészeti, állategészségügyi és közegészségügyi vonatkozású ügyek előadójául bevonandók a tűzoltófőparancsnok (parancsnok), az állatorvos, illetőleg a m. kir. tiszti orvos (városi orvosok). Ezzel a felesleges írásbeli véleményezés helyett a szaktisztviselő ugyanazzal a fáradsággal magát a tervezetet is elkészítheti.

Az I. fokú közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik legtöbb városban a kézbesítés ügye. A kézbesítők még a régi városi rendőrségtől maradt detektívek és nyomozóközegek utódai, akik különösen a vagyoni bizonyítványok kiadásánál teljesítik a szükséges nyomozásokat is.

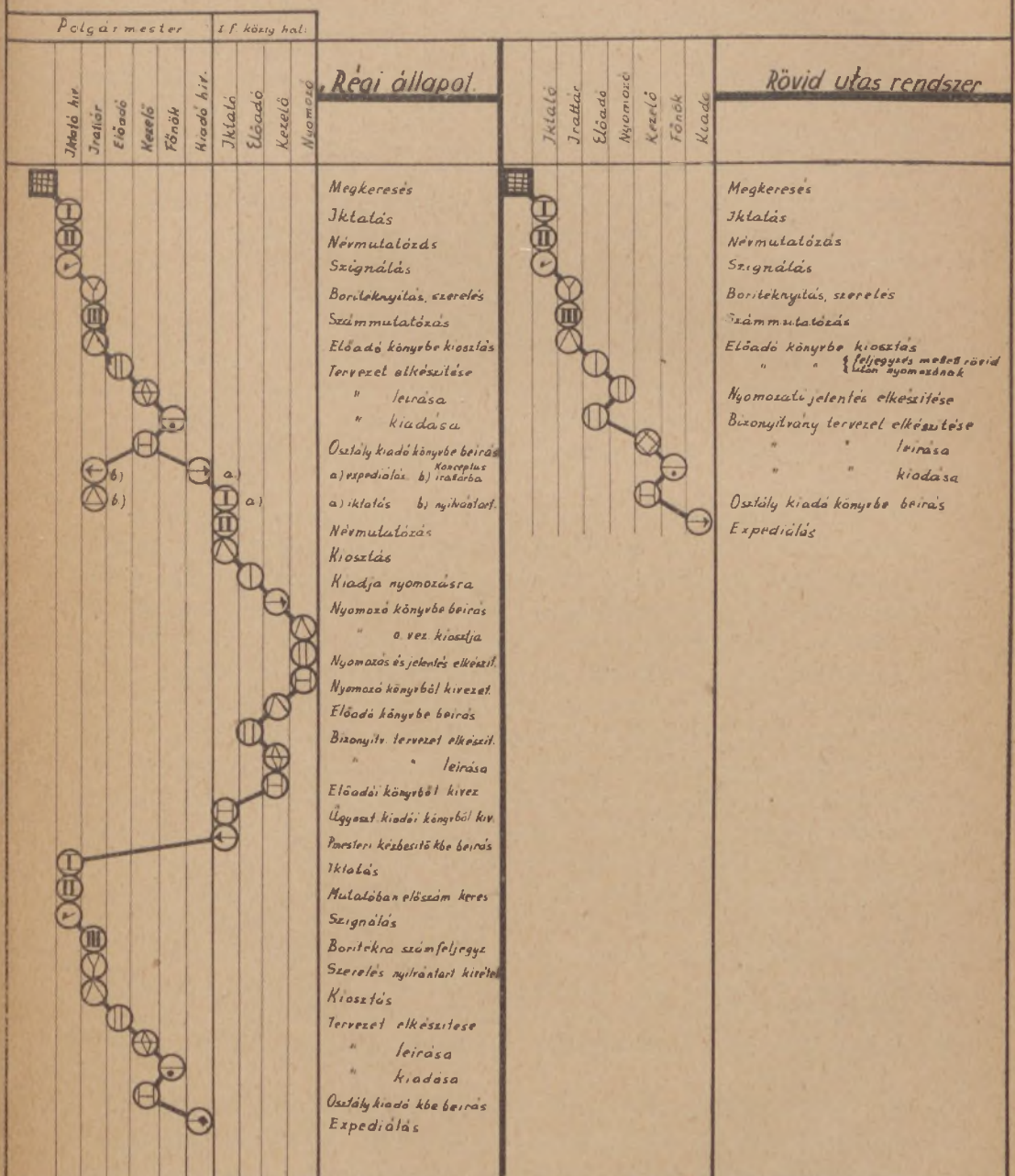
Véleményünk szerint ezt az egész szervezetet meg kellene szüntetni és munkájukat részben a postára, részben a szociális szervezetre bízni (l. A közigazgatási eljárás és szociális közigazgatás fejezetnél), vagy pedig a rendőrségi bejelentőhivatalok hatáskörébe utalni.

Az I. fokú közigazgatási hatóság ügykörébe tartoznak az ú. n. helyhatósági (vagyoni, szegénységi stb.) bizonyítványok kiadása. Ez ügyeknél pl. az egyik törvényhatósági jogú városban megtörtént az évenkint mintegy 1000 ügymenetet kitevő esetben a mellékelt ábrán feltüntetett eljárás. Az idegen hatóságtól vagyoni bizonyítvány tárgyában érkezett megkeresést a polgármesteri iktatóhivatalban szabályszerűen beiktatták. Miután az előadó megkapta, rendes határozattal felhívta az I. fokú hatóságot a bizonyítvány kiállítására. Ez természetesen kiadókönyvön keresztül történt. A határozat az I. fokú közigazgatási hatóság külön iktatójában ismét iktatásra került, ott kiosztották a bizonyítványügyek előadójának, aki rövid utasítással, de könyvön keresztül adta ki a nyomozóosztálynak. Csak ha a nyomozati jelentést megkapta, tudta a vagyoni bizonyítványt kiállítani. Ezt jelentéssel felterjesztette kiadókönyvön keresztül a polgármesteri iktatóba, ahol újból iktatták és az előadó megkapta, hogy kétsoros átirattal az idegen hatóságnak megküldje. Ez a kis ügyintézés összesen 36 munkamozzanatot igényelt.

Az egyszerű elintézés pedig az, hogy az ilyen megkeresést a polgármesteri iktató nem is iktatja, hanem közvetlenül küldi az I. fokú közigazgatási hatóság iktatójába s onnan expediálják is a bizonyítványt. Amennyiben pedig a polgármesteri iktató iktatja, akkor a polgármesteri előadó közvetlenül rövid úton küldi a nyomozást teljesítő közeghez, aki a nyomozati jelentést az ügyiratra rávezeti, rövid úton visszaadja, s az előadó elkészíti a kiadásra kerülő hatósági bizonyítványt is, melyet egyúttal megküld a megkereső hatóságnak. A 36 munkamozzanatból tehát 13 munkamozzanat lesz, vagyis megtakarítható 23 munkamozzanat, mintegy 60%.

Az eljárási jogon kívül rendezni kell a helyhatósági bizonyítványok anyagi jogszabályait. Általában sok olyan ügyet kötnek ma is a hatósági bizonyítványokhoz, amelyben a hatósági tárgymegállapítások helyett más úton is lehetne bizonyságot szerezni. (Pl. életbenlét igazolása olyan nyugdíjasoknál, akiket az illető állami szolgálati ág személyzete jobban ismerhet, mint a városi közigazgatási hatóság.) A gyakorlatban számtalanszor olyan tények igazolását is kívánják a hatóságok, amiket megállapítani nem lehet; pl. hogy egy nyugdíjas özvegy özvegy-e még? Még nagyobb akkor a baj, ha nem tényeket kívánnak megállapítani, hanem valószínűségeket. Erre vonatkozólag sincs jogszabályunk. A 4961/1927. B. M. eln. rendelet szerint

HELYHATÓSÁGI (VAGYONI) BIZONYITVÁNYOK KIÁLLITÁSA
• IDEGEN HATÓSÁGOK MEGKERESÉSÉRE •



a kiadott hatósági vagyoni bizonyítványok szövegében megjelölendő szabatosan a cél, amire felhasználandó. Véleményünk szerint ez csak komplikálja a bizonyítványok kiadását, mert ugyanazon szövegű bizonyítványt kell kiadni, orvosi gyógykezelés, Stefánia Intézeti gyógykezelés, szanatóriumi gyógykezelés és tüdőbeteggondozó intézeti gyógykezelés céljára. Ha a kért szegénységi bizonyítvány célja annak szövegében pontosan meghatározva nincsen, a gyógykezelést teljesítő intézetek és orvosok azt nem fogadják el. De nemcsak a gyógykezelés céljából kiadott szegénységi bizonyítványokkal van így, hanem más célra kiadott bizonyítványokkal is. És nemcsak a szegénységi bizonyítványoknál, hanem más vagyoni bizonyítványoknál is keresztül lehet vezetni az egyszerűsítést. Meg kellene állapítani egy általános tartalmú hatósági bizonyítványt, ahol csak a fél adatai változnak (személyi adatok, vagyoni és kereseti viszonyok igazolása) és minden ilyen kérelemre a cél megjelölés nélkül az említett körülményeket magában foglaló bizonyítványt adnának ki. A bizonyítványból az a hatóság, ahol a kérelmezőnek a bizonyítványt be kell mutatni, minden nehézség nélkül megállapíthatná azokat az adatokat, melyre a hatóságnak szüksége van. A féltől csak akkor kérnének az egységes mintától eltérő bizonyítványt, ha a személyi, vagyoni és kereseti viszonyokon kívül más különleges tény igazolására is szükség volna, vagy ha a kérelmező fizetésre köteles hozzátartozóinak viszonyait kellene igazolni.

A szegénységi bizonyítványok kiadása körüli eljárást a 4961/1927. B. M. rendelet szabályozza s bár sok rendezetlen kérdést megold, egységes szabályozást még nem biztosít. Nincs még ma sem megállapítva, hogy milyen vagyoni viszonyok mellett lehet kiadni a szegénységi bizonyítványt. Csupán az illetékdíjjegyzék 85. tétel 12. pontja ad némi útbaigazítást: a» bélyegilleték megfizetése szempontjából szegénynek minősítették azt, aki birtoka, tőkepénze, járadéka vagy pedig munkálkodása és szolgálata folytán nem húz nagyobb jövedelmet, mint amennyit a szegény lakóhelyén szokásos napszám tesz«. A rendeletet azonban városonkint másképen hajtják végre. A gyakorlat általában úgy alakul, hogy szegénységi bizonyítványt csak az kaphat, akinek ingatlanvagyona nincsen s keresete, fizetése a közönséges napszámkeresetet nem haladja meg. Akinek ellenben ingatlanvagyona van, csak kivételes esetben nyerhet szegénységi bizonyítványt, kivéve, ha az ingatlanvagyon 1—2 hold földnél, avagy legfeljebb kis családi háznál nem nagyobb.

Azt is tisztázni kell, hogy hány éves kortól kezdve kaphat valaki szegénységi bizonyítványt, ha szülői egyébként vagyonosak s neki még semmiféle keresete nincs, csak a szülői házban segédkezik. Véleményünk szerint a nagykorúság volna irányadó, vagy általában a 24 éves életkor betöltése.

Központi nyilvántartó. A szegénységi bizonyítványok kiadása az I. fokú közigazgatási hatóságok, nemkülönben a nyomozó közegek munkatorlódása folytán napokat, sokszor heteket vesz igénybe. Véleményünk szerint ezért

alkalmas központi nyilvántartó felfektetése (a szociális segélyezettek nyilvántartójához hasonlóan) ott, ahol minden családra vonatkozó személyi, vagyoni és jövedelmi adatok megtalálhatók. E nyilvántartás helyes megszervezése kiküszöbölhetné a külön rendőrségi bejelentőt és a lakásváltozásokat ide jelenthetnék be. Ha valakinek vagyoni természetű bizonyítványra van szüksége, a nyilvántartó adatai alapján azonnal kiállítható. Megfelelően biztosítani kell azonban azt, hogy a nyilvántartás adatai ne térjenek el a valóságtól. Ezt is meg lehet oldani, ha a szociális közigazgatásnál említett Tizes Szervezet tagjai a körzetükben tartozók viszonyait tökéletesen ismerik s arról, illetőleg annak változásáról a központi nyilvántartót állandóan tájékoztatják. Sőt, összekapcsolva lehetne állandó adónyilvántartással is (lásd az adóigazgatásnál).

Rendezni kell, mint már említettük, a hatósági bizonyítványok körüli anyagi jogot is. A hatósági bizonyítvánnyal csak olyan tényeket szabad igazolni, ami más okmánnyal nem igazolható. Újabban — különösen zsidók igazolási ügyében — a lehetetlenebbnél lehetetlenebb igazolásokat kérik a hatóságoktól, sokszor azt is, hogy más hatóságok által kiállított bizonyítványokat foglalják egybe vagy helyhatósági és anyakönyvi kivonatokba foglalt tényeket igazoljanak. Még nagyobb hiba, ha valamely hatóság olyan bizonyítvány kiadását kéri, amely nem tényeket állapít meg, hanem a tényekből következtetések vonását figyeli. Erre nézve a közigazgatási bíróság 1267. sz. döntvénye is kimondja, hogy a közigazgatási hatóság csak az általa ismert s megállapítható tényekről adhat ki bizonyítványt, de a tények jelentőségét nem mérlegelheti, esetleg a dolog vitás eredményét tényként nem bizonyíthatja, ez a közigazgatási hatóság hatáskörén kívül áll. Ugyanígy szól az 1268. sz. döntvény is. Ezzel ellentétben áll s ezért helytelen pl. a pénzügyi hatóságoknak az a kívánsága, hogy aki állami illeték fizetésére kér halasztást vagy részletfizetési kedvezményt, az »rászorultságát« külön helyhatósági bizonyítvánnyal igazolja, mert ellenkező esetben kérelmét tárgyalás nélkül elutasítják.

Ugyanilyen helytelen a katonai hatóságoknak az a követelése, hogy házasságengedélyezési kérvényhez olyan hatósági bizonyítványt írnak elő, melyben azt kell a közigazgatási hatóságnak igazolni, hogy a szülő olyan anyagi viszonyok között él, hogy az általa vállalt eltartási kötelezettségnek anyagi helyzetében eleget képes tenni. Véleményünk az, hogy a közigazgatási hatóság csak a tényt igazolhatja, a következtetést a pénzügyi vagy katonai hatóságnak kell levonni. Sok felesleges munkától menekülnek meg az I. fokú közigazgatási hatóságok, ha a minisztériumok és egyéb állami hatóságok úgy adnák ki a rendelkezéseket, hogy az alsóbb hatóságoknak ne kelljen külön bizonyítványt kérni a féltől a kérelmükben előadottak igazolására, hanem ezek a hatóságok a fél által bemutatott okmányokból és rendelkezésre álló egyéb adatokból állapítanák meg a tényeket. A pénzügyi hatóságok pl. ismerik az adózó polgárok viszonyait s mégis pl. az említett illetékfizetési

kedvezmény elnyeréséhez külön bizonyítvány kiállítását kérik. Vagy a telekkönyvi hatóságok az azonossági bizonyítvány kiállításának kívánásával sok felesleges munkát rónak az I. fokú közigazgatási hatóságokra. Ahelyett, hogy tanukat hallgatna ki, vagy anyakönyvi kivonatba foglalt tényeket elfogadna, ragaszkodik a hatósági bizonyítványhoz. (V. ö. dr. Szabó Imre: Hatósági vagyoni (szegénységi) bizonyítványok kiállítása és kiadása. Városok Lapja, 1936. 306. l.)

Hogy milyen terhet jelent a bizonyítványok kiadása a városokra, láthatjuk egy 50.000 lakosú város I. fokú közigazgatási hatóságnak adataiból, amely 1935. évben a következő hatósági bizonyítványt állította ki: 5736 vagyoni bizonyítványt, 857 bírósági vagyoni bizonyítványt és 803 kórházi vagyoni bizonyítványt. 1936. évben 6021 hatósági vagyoni bizonyítványt, 829 bírósági megkeresésre kiadott vagyoni bizonyítványt s 821 kórházi értesítőt.

Magyar Tudományos Akadémia
Könyvtára 55329/1951. sz.

Tartalomjegyzék

Oldal

Bevezetés 1

A) **A szervezés reformja.**

1. Terület és népesség 5
2. A közjogi állás rendezése 11
3. A belső szervezet reformja 15
4. Tisztviselők ügye (Közszolgálat) 21

B) **A működés reformja.**

1. Jogszabályok alkotása és közzététele 39
2. Az ügyintézés reformja 40
   a) A közigazgatási eljárás reformja 40
   b) A belső ügyintézés reformja 46
   c) Az ügyintézéssel kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek 61
   d) A számvitel egyszerűsítése 64
   e) Helyiség és felszerelés 78
3. Anyagbeszerzés és anyagkezelés 80

C) **Az egyes ügycsoportokkal kapcsolatos egyszerűsítési lehetőségek.**

1. Közjogi ügyek 90
2. Az adóigazgatás egyszerűsítése 93
3. A közművelődési igazgatás reformja 122
4. A népjóléti ügyek intézése 127
5. Közegészségügy 136
6. Közellátási ügyek 137
7. Építkezési és városrendezési ügyek intézése 141
8. Kihágási és I. fokú közigazgatási ügyek 146

Felelős kiadó: dr. Illyefalvy Lajos