

MAGYAR ZOLTÁN
KÖZIGAZGATÁS - SZOCIÁLIS KÖZIGAZGATÁS*)
(Vázlat)

I. Államéletünk válságát mindenki érzi, de a közvélemény még nincs eléggé tisztában azzal, hogy ezt mi okozza. A válság lényege az, hogy a XIX. századi államnak át kell alakulnia a XX. század államává. Azóta, hogy korábbi alkotmányunkat 1848-ban a XIX. század eszméinek és szükségleteinek megfelelően át-alkítottuk, a világ nagyot haladt, és úgy átalakult, hogy a XIX. századi alkotmányos berendezések többé ki nem elégítik.

A legfontosabb változásokat, melyek a XX. század államát a XIX. századi államtól megkülönböztetik, öt pontban foglalhatjuk össze, és ezek a következők:

1. A hivatásos közigazgatás elterjedése. A közigazgatási apparátus a múlt század közepe óta minden államban rendkívül megnövekedett. Egyidejűleg pedig a hivatalkákkal szemben a követelmények úgy fokozódtak, hogy azokat csak szakképzett és állandóan alkalmazott, tehát hivatásos közigazgatási alkalmazottak tudták kielégíteni. A hivatásos közigazgatás nélkülözhetlenségének döntő bizonyítéka az, hogy az angolszász államok, melyek attól a demokráciától feltek és ezért vele szemben dogmatikusan elzárkóztak, szintén kénytelenek voltak a szakszerűség követelménye előtt meghajolni és a hivatásos közigazgatásra áttérni, amelyet ők merit-system-nek neveznek. Ezt a rendszert Anglia 1855-ben, az Amerikai Egyesült Államok pedig 1883-ban kezdte bevezetni. A másik érdekes példa a Szovjetunió. Altalánosan ismert dolog, hogy a proletárforradalom nem kisebb célt tűzött ki maga elé, mint hogy az állami gépezetet megsemmisítse. Lenin fejtegetései szerint a kapitalista állam összpontosított hatalmára két berendezés a legjellemzőbb: a bürokrácia és a hivatásos hadsereg, amelyeket a társadalom élősdi jelének nevezett, s azonnal megszüntetésüket követelte. Egyúttal azt is ígérte, hogy a közigazgatást annyira egyszerűsíteni fogja, hogy ahhoz mindenki értsen. Ehelyett azonban az lett az eredmény, hogy a feladatok súlyánál fogva a Szovjetunióknak nemcsak hadseregében és külügyi szolgálatában, hanem az állami banknál, a Goszplannál; a termelés vezetésében és közigazgatás számos ágában az alkalmazás nincs időhöz kötve, és senkit el nem bocsátanak, ha megfelel és az elbocsátásra más okot sem ad. A hivatásos közigazgatás tehát ott is nélkülözhetetlennek bizonyult, ahol megszüntetését tűzték ki célul. Ezért a hivatásos közigazgatásnál ma már nélkülözhetetlen és mindenütt megvan; ez azonban jelenti azt, hogy mindenütt egyforma. Főleg két főtípust kell megkülönböztetni. Az egyik a kontinentális, mely Poroszországból indult ki és nálunk is található; ez jóval az ipari forradalom előtt, a XVIII. században és a XIX. század első felében alakult ki. Ez a liberális kor jogállamában arra állított

* In: Mai magyar szociálpolitika, Bp., 1939. 103-110. old.

dott be és nevelődött, hogy a közigazgatás jogszerűségét tekintse a legfőbb szempontnak. A másik típus az, amely az angol-szász államokban, főleg az Amerikai Egyesült Államokban, az utolsó 50 évben fejlődött ki, és 1920 óta különösen jelentős eredményeket ért el. Ezt posztindusztriális típusnak nevezhetjük, mert az ipari forradalom és nyakapitalizmus kifejlődésének hatásait és tanulságait felhasználva alakult ki. Ezek az államok azt mondják, hogy a public administration éppúgy adminisztration, mint a private administration, és ezért a közigazgatásnak a gazdaságosság és eredményesség (economy efficiency) követelményeinek éppúgy meg kell felelnie, mint a gazdasági élet egyéb szervezeti egységeinek. A közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás eredményessége és gazdaságossága egyaránt jogos követelmények. Ezért a két szempont alternatívaként nem maradhatott meg. Kiegészítik egymást, és ezért most már egymás irányába fejlődnek. Az angolszász államokban is fejlődésnek indult a közigazgatási jog, amelynek különállását sokáig tagadták, a kontinensen pedig kezdik követelni a közigazgatás gazdaságosságát és eredményességét, amely mozgalomnak, Irányának neve nálunk a közigazgatás racionalizálás.

A közigazgatás feladatköre ma már nemcsak parancsolás-közkötés, imperium gyakorlásból áll, hanem számos szakfeladatról a rón. A parancsolásnál a lényeg a "wollen", a technikai feladatoknál a "können".

2. A végrehajtó hatalom vezetőszerének kialakulása. A közigazgatási apparátus megnövekedése egy idő óta már oly jelentős, hogy nyilvánvaló, hogy messze elhagyta a törvényhozás állami főfunkciók (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) egyensúlyáról Montesquieu idejében és a XIX. század első felében lehetett beszélni. Ma azonban ez az egyensúly már megszünt, és kétségtelen a végrehajtó hatalomnak túlsúlya.

A parlamentáris rendszer lényege az, hogy a szétválasztott főfunkciók közül a törvényhozó hatalom ellenőrizze a végrehajtó hatalmat. A törvényhozó hatalomnak túlsúlyt akar biztosítani annál az oknál fogva, hogy a népképviselői rendszer bevezetése révén a nemzet éppen a törvényhozó hatalomra szerzett közvetlen befolyást. Az exekutiva működésének feltételei, a mai közigazgatásnak tetszés szerint nem szabályozható technikai adottságai, az állami cselekvés eredményességének a mai adottságaitól és a szakszerű szabályozástól való függése azonban azt okozza, hogy a törvényhozásnak a múlt században megkívánt vezetőszerre akadályozza a végrehajtó hatalom eredményességének kifejtését és a ráváró feladatok legjobb betöltését. Ezért van az, hogy a törvényhozó hatalom befolyása a végrehajtó hatalomra szükségsszerűen csökken. Ez legfőképpen abban nyilvánul meg, hogy a törvényhozás egyre több helyzetben kénytelen hatáskörét felhatalmazási törvények alakjában a végrehajtó hatalomra átruházni. (Nálunk legújabbban az 1924. IV. törvények az ún. szanálásról, az 1931. XXVI. törvények a 33-as bizottságról, az

1938 : XXXIV. törvénycikk a Felvidék visszacsatolásáról, az 1939 : II. törvénycikk a honvédelemről, amely háború idejére ad messzemenő felhatalmazást.) A törvényhozás csak azért ad ilyen fontos és bő felhatalmazásokat, mert nem tud előre kitérni. A felhatalmazások rendszere azonban csak a külszín megőrzését jelenti, amely mélyreható változást takar, és nemcsak nálnunk tá-állhat, hanem minden parlamentáris államban. (Franciarszág, Anglia, Amerikai Egyesült Államok stb.) Sőt egy, szellemes amerikai, Luther Gulick, a Columbia egyetem tanára, azt mondja, hogy a törvényhozás befolyása a végrehajtó hatalomra fokozatosan úgy összeszűkül, mint eddig is volt a hadviselés tekintetében. E téren a törvényhozás befolyása csak a hadüzemelig terjed, azon túl azonban a legfelső hadvezetőség a stratégiai és taktikai elhatározásait az ellenséggel való érintkezésben, de a törvényhozás befolyása nélkül hozza.

Tanulságos ebben az összefüggésben egy pillantást vetni arra, hogy milyen megfontolások voltak iránnyadóak 1787-ben az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának, és annak keretében az elnök jogállásának megállapításánál. Az alkotmány szerzerét annak idején erősen támadták, és azt hozták fel ellene, hogy az elnököt hatalmasabbá teszi, mint Anglia királyát, és több lesz a tekintélye és külső fénye, mint egy keleti kényúrának. Hamilton szállt ezzel a felfogással szembe, és egyúttal hangsúlyozta, hogy az elnök ereje és hatalma a kormányzáshoz nélkülözhetetlen. Az alkotmány az elnököt valóban oly óriási hatáskörrel és általános felhatalmazással látta el, hogy azokkal minden meglevő és lehetséges társadalmi és politikai mozgalmon úrrá lehessen, sőt szükség esetén, válságok idején valóságos diktatúrát fejtsen ki, mint Lincoln elnök a polgárháborúban és Wilson elnök a világháborúban.

És az alkotmány mely rendelkezésével érték el ezt a célt? Először azáltal, hogy az elnököt a kongresszustól (parlament) függetlenné tették oly módon, hogy külön eljárás szerint mozdítható a nép választója, és csak nagy nehézséggel lehet el-kormány feje is, a kormány tagjai neki alá vannak rendelve, az elnök tehát nem csak primus inter pares. Az "atyák", ahogyan az alkotmányozó nemzetgyűlés tagjait nevezik, ezt a megoldást az-zal indokolták, hogy egy testületi szerv nehezen határoz, könnyen bénítták be a belső konfliktusok, és sokszor szenved tagjainak érdekenységétől vagy mesterkedéseitől. Ha a felelősség egy emberen van, az vagy cselekszik, vagy nem, de a felelősség alól nem tud társainak ingatagságára való hivatkozással menekülni. Harmadszor az elnök megbízását négy évre szabták, ami elég hosszú idő ahhoz, hogy gyakorló változások és a kormány bukta-tásáért, függetlenség és erő tehát azok a tulajdonságok, amelyekkel az elnököt fel akarják ruházni, hogy őt eredményes munkára képes szervvé tegyék. Ezt a szert, amely a parlamentáris kormányzattól lényegesen eltérő elveken épül fel, az erős exekutíva (strong executive) rendszerének nevezik.

Azoknak az új alkotmányoknak, amelyek Európában a világháború után forradalmi úton létrejöttek (Orosz, Olasz, Német), ugyanez vonatkozik a mai Lengyel, a portugál alkotmányra, és fog bizonyára vonatkozni Spanyolország új alkotmányára is.

Kétségtelen, hogy az egyes megoldások között vannak különbségek. Így pl. a fasiszmus az állami főfunkciók szíjjelválasztását meghagyva, a végrehajtó hatalom túlsúlyát tudatosan biztosította, hogy a Szovjetunió és a török köztársaság a szíjjelválasztást elvetették, vagy az államok egy része a parlament megtartotta, mint az Amerikai Egyesült Államok és Lengyelország, más részük azonban a parlamentet eltörölte, mint a Német Birodalom. A közös vonás mindezekben az átalakulásokban az, hogy fő céljuk erőteljes és cselekvésre képes exekutíva szerze-se, és ezt sokkal nagyobb mértékben, mint a parlamenti rendszerrel, és ezt sokkal nagyobb mértékben, mint a parlamenti rendszerrel a nemzet a népképviselet útján a törvényhozásra szerzett legközvetlenebb befolyást, annak igyekezett a többi állami funkciót alárendelni, és a kabinetszert is azt jelenti, hogy a kormány fejének és tagjainak kijelölésében is a legszilárdabb és legbiztosabb pont az iránnyadó. A kormány fejének és tagjainak kijelölésére a legfontosabb követel-mény a parlamenti többség támogatása, nem pedig a vezetésre és cselekvésre való hivatottság vagy a szakmában való szakértelm. Ez a rendszer adja meg a pártok politikai befolyását, a többség bármely pillanatban való elvesztésének lehetőségét, és okozza a kormányzati akciók kontinuitásának gyakori megszakadását, sőt évek hosszú sorára terjedő tervszerű akciók, a planning lehet-telenségét, a parlamenti pártokon és érdekcsoportokon keresz-tül nemcsak a törvényhozásban, hanem a kormányra vagy miniszterekre gyakorolt befolyás útján konkrét kormányzati ügyekre való nyelülését. A laikus kormány hivatására való befolyások érvé-je, de saját laikusságánál fogva a közszolgálatnak a fe-lyeljárásos közszolgálat legnagyobb előnyének biztosítására nem alkalmas. Ezeket a hátrányokat azonban elhanyagolják, mert min-dez nem az exekutíva, hanem a legszilárdabb kedvéért van. A le-giszlatíva érdekeinek ez az előtérbe nyomulása az exekutíva ér-dekeinek feláldozásával járt. Az exekutíva számára ez a le-giszlatívatól való függés nem kedvező, sőt természetellenes szervezési forma. Ennek a felismerését jelentette az, hogy a hadsereg, melynek létalapja a cselekvés és a cselekedni tudás, tudatosan kerülte azt, hogy a legszilárdabb alárendeljen, amit el is ért azzal, hogy a parlamentáris államban is csak a legfőbb hadúrától, az államfőtől, tehát egy fizikai személytől függ.

Tanulságos ebben az összefüggésben vizsgálni az "egyet-len párt" szerepét. Ez nem követelménye, hanem következménye az exekutívának a legszilárdabbtól való függetlenségének. Az új rendszert mind Olaszországban, mind a III. Birodalomban egy párt valószínűleg meg, de a hatalom megszerzésekor egyik ország-ban sem szüntették meg azonnal a többi pártokat, hanem azokat

120 596), tehát annyi, amennyi Nagy-Magyarországon is csak 1900 óta volt.

Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma 1874-ben, közvetlenül az egyesítés után 2115 volt. Számuk fokozatosan emelkedett és ma 27 000-et tesz ki. Magának a székesfővárosnak tehát ma nagyobb közigazgatási apparátusa és több alkalmazottja van, mint Nagy-Magyarországnak volt ezelőtt 70 esztendővel. A közigazgatás méreteinek növekedése tehát kb. tízszer akkora, mint a lakosság számának növekedése.

Ugyanúgy megnövekedett ez alatt az idő alatt a közigazgatás szervezeti egységeinek a száma. A közigazgatás annyira specializálódott, hogy ma minden tárca ügykörében sokkal többféle szerv van, nem is szólva az egységek számáról, mint amennyi volt egész Magyarországon 1848-ban, amikor a kormányzat mai rendszerére áttértünk.

És mindehhez jött az a fontos változás, hogy a közigazgatásban a laikus elem helyett mi is áttértünk a szakképzett erőkre, és a tisztelhetbeli állások, a régi jó táblabírák helyett a hivatásos közszolgálati alkalmazás rendszerére.

Mindaz következmenye annak a nagy átalakulásnak, amelyen az egész világ, és azzal együtt Magyarország is, átment a XIX. század államának kialakulása óta a fentiekben vázolt gazdasági és társadalmi fejlődés következtében. Egy szervezet mennyiségi megnövekedése azonban annak vezetőjével szemben minőségileg is magasabbrendű követelményeket támaszt. A mai állami gépezet vezetése minőségileg sokkal komplikáltabb, mint volt az 1848-beli államé, sőt láttuk, hogy ma a székesfőváros közigazgatásának vezetése nagyobb követelményeket támaszt a polgármesterrel szemben, mint Nagy-Magyarország közigazgatásának vezetése támasztott gróf Andrássy Gyula miniszterelnökkel szemben. Sem a közigazgatás megnövekedésén, sem a hivatásos közszolgálat rendszerén nem lehet változtatni. Elhibázott törekvés a megoldást abban keresnünk, hogy ezt a fejlődést kárthozatjuk és visszacsinálni akarjuk. Ez éppúgy hiú törekvés, mint ha a technikai haladást vagy az iparosodást akarunk megállítani vagy éppen visszafordítani. A kormányzás a kabinetrendszer bevezetésekor, 1848-ban lényegileg csak politikai vezetést jelentett. Ma azonban nemcsak a politikai vezetést jelent, hanem egyúttal a hatalmas közigazgatási apparátus vezetését is. A kormány programját ma csak a közigazgatás útján tudja megvalósítani. Függetlenül a közigazgatástól, azzal tehát csak úgy boldogul, ha ért hozzá. A parlamentáris rendszer azonban a kormány tagjaitól csak azt kívánja, hogy többségük legyen, nem pedig azt, hogy a közigazgatáshoz is értsenek. A miniszterek tényleg gyakran nem szakemberek, pedig az alárendeltjeik azok. A miniszterek ezenkívül gyakran változnak, s az alárendeltjeik hosszú tapasztalattal bírnak. A közigazgatási gépezet mai méretei mellett a közigazgatás vezetése egy ember erejét még akkor is felülmúlja, ha szakember. Annál inkább ez a helyzet abban a rendszerben, amelyben a miniszterelnök és a miniszterek nem szükségképpen közigazgatáshoz értők. A vezérnek a vezéri funkció teljesítésé-

ben való támogatására szolgáló szakképzett segítség a vezérkar. A vezérkart sokáig sajátos katonai szervnek tekintettük, vele tudományosan nem is foglalkoztunk. Ma azonban már tudjuk, hogy a vezérkar nem a hadsereg sajátossága, hanem a nagy méretű szervezet vezetésének szükséglete, amelyet a katonaság csak zérkar szervezésének segítségével és a közigazgatási vezetőrekvés egyre határozottabban megnyilvánul. Szükségességének felismerése abban az arányban növekszik, amint az exekutíva vezető szerepének kialakulása egyre nyilvánvalóbbá lesz.

II. Az új állam még sehol sem kész, kialakulása még nem jutott nyugvóponttra. Még kevésbé mondhatjuk, hogy az új államnak már oly általánosan elismert típusa alakult volna ki, oly sok rokon megoldással, amelyen a liberális állam volt a múlt század végén. Mégis kétségtelen, hogy mindenütt, egyeséges és összetett államoknál, monarchiáknál és köztársaságoknál, autokratia és demokrácia államoknál, egy sor kis államnál és aminél, azonos irányú erőteljes fejlődés van folyamatban, amit nem lehet mással, mint közös okkal, a fejlődés kényszerével magyarázni.

Látjuk, hogy a fő kérdés nem az, ahogyan közvéleményünk nagy része elgött szerepel, hogy demokrácia vagy autoritár rendszer, hanem az, hogy a végrehajtó hatalom, amely az államnak legfontosabb funkciója, megkapja legeredményesebb működésének feltételeit. A legiszlatívának való alárendelés, amit a hadsereg sohasem is vállalt, más célból jött létre, és a mai feladatok megoldását nem biztosítja. A XX. század államának fő jellemvonása az erős exekutíva.

Ennek elérése alkotmányunk módosításával jár, de ez nem az első és nem az utolsó módosítás lesz. A magyar alkotmány ezeréves fájának korát is gyűrűk jélik, de itt a gyűrűk nem kintitűk, hanem évszázadokat jelentenek. A XIX. századi gyűrűt fejlődésnek követelménye minden változtatás, a termézetes aztán hosszabb nyugalom szokta követni. A reformkorokat alakulásunkat is Széchenyi és társainak negyedszázados reformmozgalma előzte meg. Most újabb reformkorozakban élünk. Az átalakulás időnként elkerülhetetlen. De az csak akkor történnik forradalmi úton, ha az evolúció nem lehetséges.

Ezekben az alkotmányos átalakulásokban két összetevő állapítható meg: egy vertikális és egy horizontális. Vannak kor-eszmék, amelyek az emberiségnek széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanúgy vannak mindenütt jelentkező szükségletekre nem-is felhasználnak, ilyen volt a XIX. századi átalakulásban a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jogegyenlőség, a jobb-bágyosság felszabadítása stb., amelyeket mind nem mi találunk ki, hanem nyugatról vettük át. Ilyen hatás volt korábban a hivatasos hadseregnek, a hivatasos közszolgálatnak, még korábban

a nemességnek és főnemességnek, vagy a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a korszelmék átvételében és a történelmi alkotmányba való beillesztésében. Erről van most is szó. Nem többről, de nem is kevesebbről. Nem ismeretlen és nem beláthatatlan változást jelent tehát a XX. századi igényeknek megfelelő államházi átalakulás, hanem inkább nagyon is világos és szakszerű tervezetek szerint való átépítésnek a szükségét. Azt kell biztosítani, hogy a nemzet legfőbb szervei a nemzet egész erejével a nemzetért való legeredményesebb cselekvésekre képesek legyenek. A tudomány és tapasztalat mai állása szerint kell kiküszöbölnünk az alkotmányból azokat a megoldásokat, amelyek a cselekvőképességet bérítják, és beiktatni azokat, amelyek azt fokozzák és a sürítései energiavesztést csökkentik. Ha ez megtörtént, meg fognak oldódni és nem is nehezen fognak megoldódni a nagyszámú szociális, gazdasági, kulturális problémáink, amelyeknek megoldatlansága nemzeti életünk harmóniáját és nemzetünk erősödését már régen károsítja.

III. Mi a szociális közigazgatás helye és szerepe ebben az átalakuló államban?

A szociális közigazgatás kialakulása, kifejlődése az utolsó ötven évre esik, tehát még a XIX. századi állam alkotásá-
sa. A változatlan alkotmányon belül megváltozó gazdasági és társadalmi viszonyok által felvetett problémáknak önmagukban, tehát tényleg való kezelésére van hivatva. A szociális közigazgatás szükségességében mindenki egyetért, de okát és jelentőségét különbözőképpen ítélik meg.

a) Vannak sokan, akik csak a lokális, részfeladatokkal törődnek, és a nagy összefüggésekkel nem foglalkoznak. Ilyen a szociális munkások és a szociális közigazgatás tagjainak legnagyobb része, akik a maguk részterületén a legnagyobb odaadással áldásos munkát végeznek és hivatásuk magaslátán állanak.

b) Vannak, akik látják a nagy átalakulás értelmét és a fejlődés irányát, és annak fel nem tartóztatható voltával is tisztában vannak, de a fejlődést a szociális közigazgatás működésével lassíthatónak tekintik. Ezek részéről a szociális igazgatás kompromisszumnak, a mélyreható reformokkal szemben való halasztási indítványnak számít. Így nyilvánvalóan azok gondolkoznak, akiknek a meglévő helyzet fenntartása az érdekük, akik azt hiszik, hogy minden változással mai birtokállományukból és hatalmi befolyásukból csak veszhetnek.

c) Végül vannak, akik a fentiekben kifejtett változások jelentőségét és dinamikáját úgy ítélik meg, hogy az állam XIX. századi berendezése és apparátusa többé nem alkalmas arra, hogy a mai életet befogadja és kielégítse. Ezért nem lehet maradandó megoldást találni és más nemzetek fejlődésével lépést tartani, ha toldozás-foldozás helyett nem szánjuk rá magunkat az alkotmány korszerű átalakítására.

A szociális közigazgatást ebből a szempontból nézve azt látjuk, hogy az mint közigazgatási ágazat, nem érheti el a célját. Okozatokkal áll szemben, amelyeknek okait megváltoztatni nincs módjában, mert az a közigazgatás többi ágazatainak hatás-körébe tartozik. Tüneteket kezel szisztematikusan munkával, mert azok gyökeréig nem tud elérni. Nem szociális közigazgatásra van szüksége a régi államnak, hanem az állam megújulására, amelyben más a közigazgatás szerepe, és ezért más a közigazgatás és az emberek új viszonya is egymáshoz. /2/ A közigazgatás és az emberek közötti viszonyoknál jobban ismerje, életükhez legyen közelebb, az embereket saját hivatali ügykörének megfelelően ne parcellázza, hanem életviszonyaikba organikusán kapcsolódjék bele, ne csak a közigazgatás működésének jogszerezésével, hanem annak eredményességével is törődjék. És ha az állam berendezését úgy átalakítjuk, hogy az exekutíva megkapja cselekvésének kedvező feltételeit, akkor az állam képes lesz arra, hogy ne csak a tüneteket kezelje, hanem az okokat is megváltoztassa. Ebben a XX. századi államban nem szociális közigazgatás lesz, hanem a közigazgatás lesz szociális.

JEGYZETEK

/1/ L. Magyar Zoltán: Közigazgatási vezérkar. Budapest, 1938.

/2/ L. Magyar Zoltán: A közigazgatás és a közönség. A mai magyar közesség c. munkában, Budapest, 1938.