

## A KÖZIGAZGATÁS INDUSZTRIALIZÁLÁSA.

Talán egyetlen intézménnyel szemben sem lehet annyi joggal emlékeztetni Goethe igazsággal teljes szavaira, mint éppen a közigazgatással szemben: „Man muss die menschlichen Dinge nicht beweinen, nicht belachen; man muss sie zu verstehen trachten.“ A közigazgatás is emberi intézmény, tehát a teljesen soha ki nem küszöbölhető tökéletlenségek terhe alatt fog mindig görnyedezni. De ha minden tökéletlenségtől mentesíteni is lehetne, ha valami Istentől ihletett zseni meg is mutatná az igazi reform útját, a bürokrácia a megítéléstől mégsem mentesülne. Ez csak akkor következne be, ha minden jogosult és egyben minden jogosulatlan kívánságot teljesíteni tudna, ha minden eléje kerülő kérvényt kedvezően intézhetne el. Minthogy ez mindig lehetetlen lesz, az adminisztráció sem fog tudni szabadulni soha a kárhóztató kritikáktól.

Ennek magyarázata abban is van, hogy *az állam funkciói közül a közigazgatásnak jutott a legnehezebb feladat.* A parlament meghozza a törvényt, a bíró megtorolja, ha valaki feltámad ellene, de a közigazgatásnak kell azt végrehajtania. Az, hogy valamely törvény jó-e, nem a bizottsági tárgyalás idején, nem is a parlamentben derül ki, hanem csak akkor, amikor végrehajtásra kerül. Ekkor kerül napvilágra, hogy melyek azok a jogos szempontok, amelyek nem vették figyelembe, ekkor kell sokszor nem a törvényt az élethez, hanem az életet a törvényhez igazítani, hogy ez végrehajtható legyen.

Világosan utal a közigazgatás szerepére az a tétel, hogy minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit abból a közigazgatás megvalósítani bír. A közigazgatás *tárgya* az ország, az ország lakosai és intézményei. A közigazgatás *alanya* a hatóságok. A közigazgatás *eszközei* személyiek, dologiak vagy pénzügyiek. A közigazgatás *tevékenysége* tartalmi vagy formális. Az 1910-ben Bruxellesben megtartott nemzetközi közigazgatási kongresszus a következőképpen definiálta a közigazgatást: „Közigazgatáson három

összefüggő, de különböző dolgot értünk: a végrehajtó hatalom jogkörét, ennek a jogkörnek a gyakorlását és végül a funkcionáriusok testületét. A végrehajtó hatalom jogköre a belső rendnek a fenntartása, a személybiztonság, a közdolgok szabad és egyenlő használatának biztosítása, a közjónak a munkálása, közérdekű művek előkészítése és keresztülvitele, a törvények végrehajtása.“

Ismeretes az a római jogi axióma, amely szerint: *jus est facultas agendi* és *jus est norma agendi*. A jog tehát alanyi értelemben *facultas*, azaz lehetőség, szabadság, valamit tenni. De a jog norma is, azaz szabály, korlát, amely megszabja, hogy az ember az ő alanyi jogát, szabadságát, mely határig gyakorolhatja. A közigazgatás fogalmában ezt a két elemet szintén megtaláljuk. *L'ordre et liberté*, rend és szabadság, vagyis közrend — ez a norma, — amely jelent személy- és vagyonbiztonságot és egyéni szabadság — ez a *facultas*, — amely a teljes egyéni érvényesülést jelenti a közérdek által megszabott korlátokon belül.

Miért van *a közvélemény szeme állandóan a közigazgatáson*? Mert a közigazgatás *a sáfárja* a rendnek és szabadságnak, minden értelmi, erkölcsi és anyagi jónak. És ezért állandó is a közigazgatás megreformálása utáni vágy. Míg az államjog terén sokszor évszázadok, de mindenesetre évtizedek elmúlnak reformok nélkül, addig a végrehajtó hatalom gyakorlása terén a reform állandóan a napirenden van.

A közigazgatási reform mindenkor diskusszió tárgya volt, *de ma akut probléma*. A világháború és a háború utáni idő — az előbbi a hadviseléssel kapcsolatos ügyekkel, az utóbbi a rengeteg szociális problémával (leszerelés, munkanélküliség, hadiözvegyek-, hadiárvak-, rokkantak ügye, a népbetegségek stb.) — rengeteg új feladata szétvetette az államközigazgatás régi kereteit. Ehhez hozzájárult, hogy csaknem mindegyik európai állam a pénzügyi krízis folytán a nagy háborús apparátus hirtelen, átmenetnélküli visszafejlesztésére kényszerült. A pénz leromlása miatt nem lehetett megtartani a logikus sorrendet, t. í. hogy előbb megcsinálni a szervezeti reformokat és csak azután vinni keresztül az apparátus visszafejlesztését, a létszámapasztást. Mindenütt így történt, nálunk éppen úgy, mint másutt.

Azok a *kívánságok*, amelyeket a közigazgatás *megreformálásával kapcsolatban* hangoztatni szoktak, röviden összefoglalva a következők:

Egyszerűsíteni az eljárást.

Olcsóbbá tenni az apparátust.

A szakértelmet kell az adminisztrációba bevinni. Vannak továbbá nem konkrét kívánságok is. Így

szociális és

kulturális tartalommal megtölteni a közigazgatást,

demokratizálni a közigazgatást. Ez utóbbi egyet jelent azzal a kívánsággal, hogy közelebb kell vinni közigazgatást az állampolgárokhoz.

Érdekes, hogy ily egyszerű, az első pillanatra érthető kívánságok körül évtizedes harcok dúlhattak, és — sajnos — fognak dúlni a jövőben is. Nagy emberi nyomorúság, hogy az állami életben épen a legegyszerűbb törekvések útja a legkálváriásabb.

Természetes a kívánság az *egyszerűsítés* után, mert rendesen nagy idő telik el addig, amíg a jogkereső közönség a benyújtott kérvényére érdemleges választ kap. Ebből folyik az a kívánság is, hogy a közigazgatási fórumok számát csökkenteni kellene. *Olcsóbbá* is kell tenni az apparátust, mert az államok hosszabb ideig nem fogják megbírni az óriási terheket. Magyarországon pl. az állami költségvetésben az igazgatási költségekre az összes kiadások 71.7%-a fordítottatik. *Szakértelmet* kell megkívánni a közigazgatástól. Az általános jogász, aki a hozzá nem értés elfogulatlanságával állott szemben az eléje kerülő ügyekkel, a háború száz százalékos rokkantjai közé tartozik. Mezőgazdasági ismeretek nélkül mezőgazdasági ügyeket, kereskedelmi ismeretek nélkül a kereskedelmi életet nem lehet helyesen igazgatni. Szociális ismeretek nélkül pedig a ma mind követelőbben jelentkező szociális problémáknak nem lehet megfelelni.

Ezek konkrét kívánságok. Sokkal nehezebb megközelíteni az olyan általános kívánságokat, mint szociális és kulturális tartalommal megtölteni, vagy demokratizálni a közigazgatást. Az első kívánság magában foglalja a társadalom minden rétege kívánságainak, bajainak felismerését és az azokon való segítséget. Ennek a segítséget természetesen határt szab az állam és a társadalom pénzügyi helyzete és teherbíró képessége. A kulturális tartalom az arról való gondoskodást jelenti, hogy az emberi műveltség áldásaitól senki meg ne fosztassék és annak elemei mindenkire, még a legtávolabb fekvő helyekre is eljussanak. A közigazgatás demokratizálása viszont az igazgatásnak az igazgatottakhoz való közelítelét,

az igazgatottaknak az igazgatásban való minél intenzívebb részvételét jelenti.

A sok általános és konkrét kívánság megvalósítására a reformtörekvéseknek és javaslatoknak egész sora keletkezett. Ilyen például az *autonomizmus* a mai központosított közigazgatás helyett a tiszta önkormányzatot szeretné bevinni az államélet minden ágába, az állam igazgatásába és az állam ipari és kereskedelmi vállalkozásaiba. Így pl. a vasutat, a postát, állami gyárakat is önkormányzatilag szeretné igazgatni, A túlzás nyilvánvaló. Az önkormányzat rendkívül fontos formája a közelet igazgatásának, de nem az egyedüli, mindenütt alkalmazni sem lehet és nem is olcsóbb, mint a központosított közigazgatás.

*Produktivizmus* név alatt állította össze Ernest Solvay azokat az elveket, amelyeknek követése mellett legjövödelmezőbben lehet a különféle intézményeket igazgatni.

*Regionálizmusnak* nevezik azt a reformtörekvést, amely nagy területekre osztja fel az országot, mindegyik területet messze-menő kormányzati önállósággal ruházva fel.

A *szindikálizmus* hívei úgy képzelik a reformot, hogy a központi hatalom majdnem teljesen megszűnnék és a hivatások szerint alakult szindikátusok maguk végeznék a közigazgatást. „A szocializmus mindenható, a termelési eszközöket kisajátító, centralizált államot akar. A szindikálizmus viszont szét akarja repeszteni az államegységet, szét a központosított igazgatást, mind a közszolgálat, mind a társadalmi termelés terén és pedig az egyes foglalkozási ágak alkalmazottainak szakszervezetei útján. Az állami helyébe a szakszervezetek szövetségét lépteti. Nem a társadalmat kívánja államosítani, hanem az összes állami és társadalmi funkciókat szindikalizálni és föderalizálni. A szindikálizmus tehát vegyüléke az anarchizmusnak és föderalizmusnak.“ A szindikálizmus tehát nem csupán a hatalmi ágakat zavarná össze, hanem a nemzetből érdekcsoportok egymásmellettiségét alakítaná. Ez volna az igazi bellum omnium contra omnes állapota.

Az a reformtörekvés, amely a közigazgatás *indusztrializálása* név alatt ismeretes, nem csupán a legkomolyabb, a legtartalmasabb, amely a közigazgatástan tudományának határozott továbbfejlődését is jelenti, de egyben elméletileg is a legjobban kiépített. *A közigazgatás indusztrializálásának az az alap gondolata*, hogy a kis-kereskedéstől fel a világvárosok hatalmas áruházáig, továbbá a kis-

iparos műhelyétől a több ezer munkással dolgozó gyártelepig, a különféle nagyvállalatok, bankok és pénzüzetek mind ugyanolyan belső törvények szerint élnek, mint az ember erkölcsi testületei: a családtól, illetőleg a községtől fel egészen megszervezett nemzetig, az államig. Tehát az élet belső rendjének, az igazgatásuknak is ugyanolyan szabályok és elvek szerint kell lefolynia. Még, továbbmenve egy gondolattal: mindazok az elvek és módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találemény kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban önmagából kitermelt, maradék nélkül átplántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az igazgatásába is. És ha ez az átplántálás megtörténnék, ez több irányban járna hasznos következménnyel. A közigazgatás industrializálásától nem csak azt várják, hogy a közigazgatás tudományát félszázados álmából új éltre ébreszti, hogy annak tetteit revízió alá véteti, hanem hogy az egyúttal a *közigazgatási tevékenységnek* friss lendületét, a kezdeményezés bátorságát, az energikus kivitelét, a személyes felelősségviseletet is eredményezni fogja. Eszméje nem új keletű. Minél jobban fellendültek a nagy kapitalista vállalkozások, s minél gyakrabban kerültek a hatóságokkal érintkezésbe, annál jobban kellett érezniök az állami gépezet lassúságának hátrányait, sőt azokat az effektív károkat, amelyeket a lassúság, vagy az ügyeknek nem a kellő időre való elintézése okozott. Az egyszerűsítés, a gyorsítás, a technizálás utáni kívánság csaknem az egész világon felmerült. A közigazgatás industrializálására vonatkozó gondolatokat és törekvéseket egy kiváló francia nagyiparos, Henry Fayol foglalta rendszerbe, aki hosszú életem át volt lelkes propagálójá s aki az eszme érdekében számtalan könyvet, értekezést írt, felolvasásokat, előadásokat tartott. Főmunkája: az *Administration industrielle generale*, a szerző 1925-ben bekövetkezett halálakor már 15.000 példányban forgott közkézben. Az ő agitációjának volt a következménye, hogy az állami közigazgatás industrializálásának vizsgálatát mindhárom nemzetközi közigazgatási kongresszus tárgysorába felvette. Így az 1910-iki és az 1923-iki Bruxellesi és a folyó évben Parisban tartott harmadik kongresszus. A közigazgatás industrializálásának Fayol által megkonstruált rendszerét a methode administrativeot, róla, mint az eszme leghűbb propagálójáról *systeme Fayol*-nak nevezték el.

Henry Fayol szerint, mindazok a *tevékenységek (operációk)*,

amelyeket az ember a vállalkozásaiban véghezvisz, hat csoportba oszthatók, függetlenül attól, hogy a vállalat egyszerű vagy összetett, kicsi vagy nagy. Ezek a 1. technikai művelet, 2. kereskedői, 3. pénzügyi, 4. biztonsági, 5. számviteli és 6. *adminisztratív művelet*.

A technikai tevékenység a produkálást, a gyártást és az átalakítást foglalja magában. Az iskola ezt kellőleg belátta, mert a szakiskolák csaknem kizárólag technikai ismereteket nyújtanak. A kereskedői művelet a vásárlást, az eladást, a cserét jelenti. Vásárolni és eladni tudni éppen olyan fontos, mint valamit produkálni tudni. A pénzügyi művelet a vállalathoz szükséges tőke előteremtéséről gondoskodik.

De a javakat és a személyzetet biztosítani is kell minden ellen, ami a munkát, a nyugalmat megzavarhatná. Így védelmi intézkedéseket kell tenni a lopás, a tűzvész, vízáradás ellen. A személyzetet védeni kell a sztrájkok és a támadások ellen. Minden akadályt el kell távolítani, ami a szociális rendet megzavarhatná. A számviteli művelet feladata a leltár, a mérlegkészítés. Minden pillanatban tudni kell, hogy a vállalatban valami honnan jön és hova megy. Minden alkalmazottnak meg kell tudni ítélni a tevékenységének pénzügyi következményeit. Amíg az öt első műveletnek feladata a vállalat általános programját megadni, előteremteni a szükséges eszközöket, gondoskodni az emberekről, addig az adminisztratív tevékenység a vállalat menetét biztosítja. Minden vállalatban a kisebb befolyású funkcionáriusoknál a vállalatot jellemző szakképesség a fontosabb és kisebb szerepe van a kapacitá adminisztratívenek, azonban mennél magasabb pozíciót tölt be valaki egy vállalatnál, annál inkább előtérbe lép a szakképesség mellett az adminisztratív képesség fontossága.

A Fayol-rendszer figyelmeztet arra, hogy *nem szabad a kormányzást az igazgatással összezavarni*. A kormányzás magasabb funkció, amelyben benne van a igazgatás is. Kormányozni annyi, mint vezetni a vállalatot a célja felé, a lehető legjobban felhasználva mindazokat az eszközöket, amelyek a vállalatnak rendelkezésére állanak. Kormányozni annyi, mint a hat lényeges funkció (technikai, kereskedői, pénzügyi, biztonsági, számviteli, adminisztratív) menetét biztosítani. Az igazgatás viszont, amely előrelátást, szervezést, parancsolást, koordinációt és ellenőrzést jelent, csak egyike a hat tevékenységnek, bár a vállalat vezetése, a főnök szerepe szempontjából oly nagy fontossága van, hogy — lehet mon-

dani — a főnök tevékenysége majdnem kizárólag igazgatási tevékenység.

A vállalatban teljesített tevékenységek mindegyikének egy *speciális képesség*, *capacite speciale* felel meg. Így van technikai, kereskedői, számviteli, közigazgatási képesség. És *minden képesség az emberi tulajdonságoknak és ismereteknek egész tömegén nyugszik*. A lényegesebbek így csoportosíthatók:

Fizikai minőség, tulajdonság: ide tartozik az egészség, erő, ügyesség.

Szellemi tulajdonságok: megértési képesség, a tanulásra való képesség, ítélőképesség, értelmi erő és szellemi hajlékonyság.

Erkölcsei tulajdonságok: energia, szilárdság, a felelősség bátorsága, kezdeményezés, odaadás, önfeláldozás.

Általános tulajdonságok: különféle ismeretek, amelyek nem kizárólag a végzett funkciók területére tartoznak.

Speciális ismeretek: amelyek a végzendő funkcióra tartoznak technikai, kereskedelmi, pénzügyi, adminisztratív szempontból.

5. Az összes tapasztalatok pontos ismerete, amelyek az ügyekre vonatkoznak.

Az igazgatásban bizonyos elvek érvényesülnek. *A munka felosztása* a munka természetes rendjéből következik. Minden szervnek megvan a maga külön munkaköre. A munkamegosztás hozza magával a munka specializálódását és a hatalmi körök szétválását. *A tekintély* jelenti a parancsolás jogát és a hatalmat az engedelmesség megkövetelésére. A jó főnök számára a személyes tekintély elengedhetetlen kiegészítője a szabályok által megkívánt tekintélynek. A felelősség viszont a tekintély corroláriuma, annak természetes velejárója, szükséges ellenőrzője. Ahol tekintély gyakoroltatik, ott mindig megszületik a felelősség. *A fegyelem* lényegében engedelmesség, szorgalom, aktivitás, megfelelő magatartás és tisztelet a vállalat törvényeivel szemben.

Bármilyen tevékenységről legyen is szó, minden alkalmazott az utasításokat egyetlen főnöktől kell hogy kapja. Ezt nevezzük a *parancsolás egységének*. Minden társaságban, az iparban, a kereskedelemben, a hadseregben, a családban és az államban a több helyről jövő parancs az összeütközéseknek örökös forrása. Ép ily fontos elv *a magánérdeknek a közérdek alá való rendelése*. *A fizetés* a szolgálat jutalma, amelynek méltányosnak kell lenni és

meg kell felelni mind a vállalat, mind pedig az alkalmazottak érdekének.<sup>1</sup>

Amint a munkamegosztás szétbontja a munkát apró részekre, úgy a *központosítás* ismét egyesíti. A *hierarchia* a vállalat belső felépítése, amely lépcsőzetesen megy a legfelsőbb vezetéstől a leg-egyszerűbb alkalmazottig. A *rend* azt jelenti, hogy helynek kell lenni minden dolog számára és minden dolognak a maga helyén kell lennie. Fontos elve az igazgatásnak a *méltányosság elve* s a *személyzet állandóságának* lehető biztosítása.

Az igazgatásban érvényesülő elvek e vázlatos felsorolása után vizsgálnunk kell, hogy melyek az igazgatás elemei.

Az előrelátás (la *prévoyance*) pontos programot tételez fel. A *jó programban* egység, állandóság és hajlékonyság van. A program figyelembe veszi a forrásokat (ingatlanokat, felszerelést, tőkét, személyzetet, szociális viszonyokat), a folyamatban levő akciók természetét és fontosságát, a jövő valószínűségeit és a múlt tanulságait. A program készülhet hosszabb időre, rendszeren 10 évre, van azután évi program és speciális program, amely az egyes akciók számára szolgál. Valamennyi program alapja a vállalat általános programja.

Második eleme az igazgatásnak az *organizáció* (l'*organisation*). Valamely vállalat organizációja annyit jelent, mint gondoskodni mindarról, ami az egészséges működéshez szükséges: anyagról, felszerelésről, tőkéről, személyzetről. Az organizáció gondoskodik az utánpótlásról. Bátorítja a kezdeményezést s felkölti a személyes felelősségérzetet. Az organizálás munkája hasonló az *idegrendszer munkájához*. Jelenvaló és cselekvő minden szervben de a külső szemlélő számára mégis láthatatlan. Hogy például a vállalat egyes tagjai, szervei között meglegyen a szükséges együttműködés, az organizáció gondoskodik a *direction générale* mellett szervezett *État-Majorról*, amely ugyanaz, mint a hadseregben a *vezérkar*. Tulajdonképpen a főnök személyiségének kiterjesztése. Az *État-Major* áll a titkárokból, a speciális tanácsadókból, a mérnökökből, jogászokból, pénzügyi szakértőkből.

A harmadik eleme az igazgatásnak a *parancsolás* (le *com-*

<sup>1</sup> Az már további kérdés, hogy a naponkénti, a vállalt munka szerinti, vagy a darabonként fizetett munka-e a jobb. Továbbá hogy kell-e a jobb, a szorgalmas munkát külön díjazni, vagy pedig az elért eredmény szerint kell-e bizonyos részesedést juttatni a munkásoknak és alkalmazottaknak.



mandement), mely állandóan működésben tartja az üzemet. A parancsolás művészet, mely sok személyes tulajdonságot és az igazgatás általános elveinek ismeretét kívánja. Ismerni kell a szerződéseket, amelyek összekötik a vállalatot az alkalmazottakkal. El kell távolítani a munkára képteleneket. A főnöknek jó példát kell adni. A főnöknek nem szabad engedni, hogy a részletmunka eméssze fel erejét.

A negyedik eleme az igazgatásnak a *koordináció* (la coordination), amelynek feladata a harmóniát megteremteni.

Az igazgatásnak ötödik eleme a *kontrol* (le controle), amelynek feladata meggyőződni arról, hogy a programm keresztülvitetik-e, a vállalat tőkéje a kereskedelmi elveknek megfelelően és a megjelölt célra használtatik-e fel.

Mindén vállalatban szükség van egy *állandó tanácsra*, amelynek feladata a javítás módozatait kutatni és ezeket a javításokat a legfőbb főnök vezetése mellett keresztülvinni.

Hogy az igazgatás felsorolt alapelvei megvalósulhassanak és az igazgatás öt eleme érvényesülhessen, vagyis a rendszer gyakorlati keresztülvitele érdekében meg kell valósítani a dokumentációt. Célja *a)* feltüntetni az igazgatás szabályait, szervezetét és tevékenységét, *b)* elősegíteni a rendeleteknek és utasításoknak a közönséghez való jutását, *c)* az igazgatás tényeit megőrizni.

A rendszer megvalósulhatása szempontjából Fayol nagyon fontosnak tartja a főnök személyét. Valóságos *főnöknevelést* sürget. (Le bon chef, la bonne direction supérieure.) Ezekon fordul meg valamely vállalat léte vagy nem léte. Parisban külön intézet alakult, amely a főnöknevelés kérdésével való foglalkozást tűzte ki feladatául. („Former les chefs.“) Fayol szükségesnek tartja, hogy az igazgatás kérdései minden iskolafajban és minden fokon, az elemitől fel a felsőiskoláig, mindenütt taníttassanak. Nem érdektelen az a kívánsága, hogy a technikai szakiskolák fordítsanak sokkal nagyobb gondot a fogalmazás tanítására (jegyzőkönyvek, jelentések készítésére) és az élőszó helyes használatának elsajátíttatására.

Ha a Fayol-rendszerről beszélünk, lehetetlen meg nem emlékezni a taylorizmusról. Ez a rendszer az emberi munkának, mint tényezőnek, a „facteur humain“-nak minél nagyobb jövedelmezőséget akar biztosítani, Gazdaságos termelést a tékozlás, túlterhelés és munkanélküliség elkerülésével és pedig úgy, hogy biztosíttassék

a munkás megfelelő fizetése. E szerint a rendszer szerint a régente szokás útján keletkezett munkaeljárásokat a tudományosan kifejlesztett módszerek helyettesítik. A taylorizmus foglalkozik a munka fiziológiájával; tanulmányozza a fáradságot, az automatikus és monoton tevékenységek hatását, felöleli az ipari lélektan problémáit, az individuális és kollektív psychotechnikát. Foglalkozik a fizetés különféle formáival, a munka tartamával, a jövedelem javításával.

Taylor egyidőben élt Fayol-al, 1856—1915-ig. Amerikai mérnök volt, fellépése az 1889. évre esik, tehát mindössze egy évvel hamarabb, mint ahogy Fayol első felszólalása elhangzott. A kettőjük munkája sem ellentétben nincs egymással, de nem is haladnak párhuzamosan, s így nem teszik egymást feleslegessé. Ha megmaradunk Fayol gondolatmenetében és elfogadjuk, hogy minden vállalkozásban 6 funkció egyesül: a technikai, a kereskedői, a pénzügyi, a biztosítási, a számviteli (könyvvezetési) és az igazgatási, akkor úgy mondhatjuk, hogy Taylor rendszere vonatkozik az öt elsőre, Fayol rendszere pedig az utolsóra, az adminisztratív funkcióra, így tehát munkásságuk a legszerencsésebben egészíti ki egymást. A Taylorizmus és a Fayolizmus különböznek egymástól a tárgyuk természete szerint, de megegyeznek abban, hogy mindkettő a munka szervezetét kívánja javítani. Taylor az üzemi munkát, Fayol a vállalat menetét tette vizsgálódása tárgyává.<sup>2</sup>

A közigazgatás iparszerűsítésének rendszeréhez a következő kritikai megjegyzések fűzhetők.

A közigazgatás iparszerűsítése új gondolatot, a nagyüzem gondolatát viszi ugyan az igazgatásba, de *nem „a“ közigazgatási reform*. Nálunk is, másutt is állandóan beszélnek közigazgatási reformról, holott annak mindig csak egy kis részét gondolják. Nálunk pl. a közigazgatási reform kizárólag a belügyi közigazgatás reformját jelenti. Igaz, hogy ez teszi a gerincét az állami közigazgatásnak, de az is kétségtelen, hogy a közigazgatásnak még számtalan más elágazása van. A közigazgatási reformnak teljesnek és átfogónak kell lennie és pedig vertikális (függélyes) iránybari a felelősségi fórumok tekintetében, továbbá fel kell, hogy ölelje az eljárásbeli egyszerűsítéseken kívül az igazgatásnak minden kérdését. A centra-

<sup>2</sup> Ennek az állításnak az igazolásául szolgál, hogy a párisi „Conférence de l'Organisation Française“, amelyik Taylor francia híveit egyesíti magában, a Fayol tanítványait és barátait magában foglaló „Centre d'Etudes administratives“ egyesült „Le Comité National de l'Organisation française“ cím alatt.

lizációnak és decentralizációnak kérdését, a központi hatóságoknak az autonómiához való viszonyát. Az egész közhivatalnoki viszonyt. Az állami kontrol kérdését. A büro életének reformját stb. A közigazgatási reform a maga igazi értelmében „*reformatio in membris et capite*“ jelentene. Németországban a háború után majdnem minden nagy városban úgynevezett *Verwaltungs-Akademie*t szerveztek, amelyek egyrészt a tisztviselők továbbképzésével foglalkoznak, másrészt előadások, publikációk formájában foglalkoznak az államigazgatás minden egyes kérdésével. Ezeknek az akadémiáknak a vezérgondolata: „Der Jurist der Zukunft ist der Verwaltungsjurist.“ Nem csupán a közigazgatás industrializálása, de a többi irányzat sem öleli fel a közigazgatás minden kérdését, nem alkalmazható tehát reájuk a közigazgatási reform megjelölés, sőt maga a reform kitétel sem helytálló. Itt nem tulajdonképpen reformokról van szó, csupán az igazgatás nagy apparátusának a fokozatos továbbfejlesztéséről. Ez voltaképpen soha meg nem szűnő folyamat, az igazgatást hozzáilleszteni a folyton változó életviszonyokhoz, nevezetesen azokhoz, amelyeket épen igazgatni van hivatva.

De bizonyos mértékig káros is a reform szó használata. Ha valaki nem restellené elolvasni azokat a felszólalásokat, amelyek 1867 óta nálunk elhangzottak, valahányszor a közigazgatás reformját tárgyalásra tűzték ki, elcsodálkoznék azon, hogy mennyire, csaknem szórói-szóra egyező érveléssel tiltakoztak a szónokok mindig a reform ellen. A félénkek, a módosítástól irtózóknak hiába minden érvelés, hogy t. i. amiért nem lehet azzal a hadvezetéssel, amely már a königräzti csatát elvesztette, modern háborút vezetni, ugyanúgy azzal a közigazgatási „üzemvezetéssel“, amely talán megfelelt abban az időben, amikor Bach a belügyminiszter és Prottman volt a rendőrfőnök Budán, a nagy szociális háborút sem lehet megnyerni. Az nem változtat a dolgon, hogy a közigazgatási reformoktól való nagy idegenkedés máshol is megvan. Például Franciaország 1926. év nyarán élte a békekötés óta legkritikusabb idejét. A pénz nem napról-napra, hanem óráról-órára zuhant, a drágaság nőtt és Amerika a hű szövetséges követelte a háborús adósságokat. Az utolsó pillanatban, igazán a tizenkettedik órában alakult meg Poincaré nagy nemzeti kormánya. A miniszterelnök legelső beszédei egyikében bejelentette a közigazgatási reformot. A lényege egy hajszállal sem több, mint minden ilyen törekvésnek.

Egyszerűsítés, a felelbbviteli fórumok redukálása, az alsóbb hatóságok hatáskörének lehető kibővítése, egy nagy csomó feleslegessé váló hivatal megszüntetése, és ezzel kapcsolatban a hivatalnokok számának lényeges redukálása. Hatalmas tiltakozás zúgott fel a miniszterelnök felé, hogy nem lehet reformálni, s nem lehet bíróságokat s hivatalokat megszüntetni, mert ezek az 1792. nagy esztendőnek, a forradalomnak megszentelt hagyományai. Poincaré nem zavartatta magát, kijelentette, hogy a forradalom hagyományait ő is tiszteletben tartja, de a felesleges hivatalokat mégis megszünteti, mert e nélkül az ország pénzügyeit rendezni nem tudja. (Ugyanazon francia nép, mely a forradalom tradícióiról beszél, mikor a Magyar Nemzet tiltakozott hét esztendővel ezelőtt a brutális megcsonkítás ellen, cinikusan szólott az 1000 éves birtoklásról, az 1000 éves tradícióról.)

A közigazgatás industrializálásában tulajdonképpen a bürokratizmus elleni küzdelemről van szó. A bürokratizmus ugyanis a papiros uralmát, vagyis a túlhajtott írásbeliséget jelenti, de jelenti továbbá a formalizmust, a felelősségérzet hiányát. A bürokratizmus ott és akkor keletkezik, ahol és amikor a bürokrácia a közfeladatok megoldása eszközéből, önmaga céljává változik. A bürokrácia nem ismer országhatárokat, — tehát az nem valami magyar sajátosság — és független az időtől is. Például a Monsieur Lebureau meglehetősen népszerű alak volt mindig Franciaországban és ma is alig van a francia társadalmi életnek olyan alakja, mely színdarabokban és regényekben annyit szerepelne, mint a hivatal és hivatalnok fogalmának összeolvasztásából megalkotott Monsieur Lebureau.

Résen kell azonban lenni és teljes erővel kell küzdeni a materialisztikus szellemnek az állam igazgatásába való bevitelle ellen. Mint az elmondottakból kitűnik, el lehet, sőt a technizálási, mechanizálási módszerekből el kell fogadnunk mindent, ami értékesíthető, de ezen túlmenni nem szabad. Az industrializálás kitűnő módszer, amely az igazgatás egész menetének (la bonne marche de l'entreprise, die Geschäftsordnung) hivatott nagy lendületet adni. De igazat kell adni a francia közigazgatási jog egyik előkelő képviselőjének, a Sorbonne jogi fakultása doyenjének, aki szerint Franciaország, tehát egy állam még sem adminisztrálható egészen úgy, mint egy kereskedelmi vállalat. Ugyanezt nem csupán az államról, de a községről, az egyházzól, a családról, tehát minden

erkölcsi testületről elmondhatjuk. Az iparnak és kereskedelemnek célja anyagi javak termelése, de az erkölcsi testületeknek eszményi céljaik vannak.

A mechanika és technika csak az üzemvezetésben és a Büro-betriebben alkalmazható és egyben alkalmazandó. *A szellemet és a lelket* nem lehet és nem szabad mechanizálni és technizálni. A jellembeli és lelki tulajdonságokat, amelyek in ultima analysi mégis a motorikus erői minden emberi vállalatnak, nem lehet megszerezni a legtökéletesebb technika segítségével sem. Lindbergh kapitányt sem a technika, az a gyönyörű alumínium gép lendítette át az Óceánon és tartotta 33 órán át a jégheideg levegőben, hanem a hatalmas lelkierije.

Különösen nem szabad megfeledkezni erről ma, mikor az élet egyébként is a legapróbb részletekig technizálódott. „Das Geld in die seelischen tiefen heruntergetragen, die Psyche gleichsam industrialisiert zu haben“, mondja egy német szociológus. A darmstadtí bölcs, a Schule der Weisheit megalapítója Keyserling gróf, mikor itt járt Budapesten, a mai ember kifejezőjének a technizált embert, a sofförtípust jelölte meg.

Ma már a materializmus nem csupán tudományos diszciplína, mint a háború előtt, nem ártatlan doktrína, mely a valóságtól elszakadt tudósok és áltudósok naiv és ártatlan ábrándozása, és a mely nem lépi túl a könyvtár küszöbét. Ma a materializmus véres valóság, egy hatalmas birodalom kormányzati elve. A bolsevizmus irtózatoss propagandája egy államban sem marad hatástalan. Még 1919-ben Angliának egyik államférfia, Lloyd George azt mondta, hogy a bolsevizmus csak a legyőzött államok betegsége. Ma, a büszke Anglia minden erejéből igyekszik a bolsevizmus fojtogató öleléséből szabadulni. Franciaországban elállt a polgári társadalom szívverése, mikor megtudta, hogy 200.000 főből álló titkos, szervezett hadserege van a bolsevizmusnak a jól szituált kispolgárok hazájában. Pedig Franciaországról a közhiedelem azt tartotta, hogy immúnis minden szociális forradalommal szemben. A bolsevizmus ellen védekezni csakis a szociális bajok enyhítésével lehet, arra pedig csakis a jó bürokrácia képes. A jó bürokrácia kibékítő munkája nyomán támadhat az a szivárvány, amely átíveli a nagyon és a nyomor között tátongó szakadékot. „Gazdag nem lehet mindenki, de hogy senki sem sínylődjék, azt jól rendezett államban elérhetni“, mondja már Aristoteles. Ha a kormányzatnak a közigaz-

gatási apparátus teljesen a kezében van, minden szociális kirobbanást meg tud akadályozni, mert a felgyülemelő panaszokat idejében le tudja vezetni. Szükség van tehát egy jól funkcionáló instrumentumra, a közönség önfeláldozó szeretetére s különösen éber érzékre az alkotmányos életben mind nagyobb tömegben részt vevő, de még iskolázatlan nép szociális bajai iránt. És visszatérve a kiindulási ponthoz, szükség van — a publikum részéről — a közigazgatás nehéz és felelősségteljes munkájának a megértésére.

*Mártonffy Károly.*

Felhasznált irodalom: H. Berthélemy „Traité Élémentaire de Droit Administratif. (Paris, 10 kiadás, 1923.) — H. Fayol „Administration Industrielle et Generale“ (Paris, 1925.). — René Favareille „Reforme Administrative par l'Autonomie et la responsabilite des Fonctions.“ (Paris). — Paul Devinat „L'Organisation Scientifique du Travail en Europe.“ (Genève, 1927.) — Albert Henry „La Reforme administrative (Bruxelles, 1923.). — Sciences Administratives, Comptes rendus du 1-er Congres International des Sciences Administratives (Bruxelles, 1910.). — La Documentation Administrative. Rapports presentes a la Quatrième Section du Congres International des Sciences Administratives. (Bruxelles, 1910.). — Sciences Administratives. Comptes rendus des Seances du He Congres International des Sciences Administratives. (Bruxelles, 1923.) — Documentation. Administration Internationale, Rapports presentés a la Quatrième Section du He Congres International des Sciences Administratives a Bruxelles 1923.