

Közigazgatás – szociális közigazgatás¹

ELŐADTA MAGYARY ZOLTÁN

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 átalakítottuk, 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. *Ahivatasos közszolgálat elterjedése.* A közigazgatási apparátus a múlt század közepe óta minden államban rendkívül megnövekedett. Egyidejűleg pedig a hivatalnokokkal szemben a követelmények úgy fokozódtak, hogy azokat csak szakképzett és állandóan alkalmazott, tehát hivatásos közszolgálati alkalmazottak tudták kielégíteni. A hivatásos közszolgálat nélkülözhetetlenségének döntő bizonyítéka az, hogy az angol-szász államok, melyek attól a demokráciát féltették és ezért vele szemben dogmatikusan elzárkóztak, szintén kénytelenek voltak a szakszerűség követelménye előtt meghajolni és a hivatásos közszolgálatra 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. Általánosan 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 élődíjainak nevezett s azonnali megszüntetésüket a 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 Gosplannál, a termelés vezetésben és közigazgatás számos ágában az alkalmazás nincs időhöz kötve és senkit el nem bocsátanak, ha megfelelés az elbocsátásra más okot sem ad. A hivatásos közszolgálat tehát ott is nélkülözhetetlennek bizonyult, ahol megszüntetését tűzték ki célul. Ezért a hivatásos közszolgálat ma már nélkülözhetetlen és mindenütt megvan; ez azonban nem 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 álli-

¹ Vázlat.

tódott 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 nagykapitalizmus kifejlődésének hatásait és tanulságait felhasználva alakult ki. Ezek az államok azt mondják, hogy a *public administration* épügy *administration*, mint a *private administration* és ezért a közigazgatásnak és eredményesség (*economy* és *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 kontinenseken pedig kezdik követelni a közigazgatás gazdaságosságát és eredményességét, amely mozgalomnak, irányznak neve nálunk a közigazgatás racionalizálása.

A közigazgatás feladatköre ma már nem csak parancsolásból, impérium gyakorlásából áll, hanem számos szakfeladtból, a közoktatás, a közegészségügy, a közlekedés, a termelés stb. terén. A parancsolásnál a lényeg a „*wollen*”, a technikai feladatoknál a „*können*.”

2. *A végrehajtóhatalom vezetőszerpének kialakulása.* A közigazgatási apparátus megnövekedése egy idő óta már oly jelentős, hogy nyilvánvaló, hogy messze elhagyta a törvényhozás és az igazságszolgáltatás méreteit és jelentőségét. Ezért az állami főfunkciók (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) egyensúlyáról Montesquieu idejében és a XIX. század első felében lehetett beszélni. Ma azonban ez az egyensúly már megszűnt és kétségtelen a végrehajtóhatalomnak túlsúlya.

A parlamentáris rendszer lényege az, hogy a szétválasztott főfunkciók közül a törvényhozó hatalom ellenőrizze a végrehajtóhatalmat. 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 gyorsaságtól és a szakszerű szabályozástól való függése azonban azt okozzák, hogy a törvényhozásnak a múlt században megkivánt vezetőszerpe akadályozza a végrehajtóhatalom eredményességének kifejtését és a ráváró feladatok legjobb betöltését. Ezért van az, hogy a törvényhozó hatalom befolyása a végrehajtóhatalomra szükségszerűen csökkent. Ez legfőképpen abban nyilvánul meg, hogy a törvényhozás egyre több helyzetben kénytelen hatáskörét felhatalmazási törvények alakjában a végrehajtóhatalomra átruházni. (Nálunk legújabban az 1924: IV. törvénycikk az ú. n. szanalásról, az 1931: XXVI. törvénycikk 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 előle kitérni. A felhatalmazások rendszere azonban csak a külszin megőrzését jelenti, amely mélyreható változást takar és nem csak nálunk található, hanem minden parlamentáris államban. (Franciaország, Anglia, Amerikai Egyesült Államok stb.) Sőt egy szellemes amerikai, Luther Gulick, a Columbia egyetem tanára, azt mondja, hogy a törvényhozás befolyása a végrehajtóhatalomra fokozatosan úgy összeszűkül, mint eddig is volt a hadviselés tekintetében. E téren a törvényhozás befolyása csak a hadüzenetig terjed, azontúl azonban a legfelsőbb

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 irányadók 1787-ben az Amerikai Egyesült Államok alkotmányának és annak keretében az elnök jogállásának megállapításánál. Az alkotmány szervezetét annakidején 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 kényúrnak. 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 meglévő 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 az által, hogy az elnököt a kongresszustól (parlament) függetlenné tették oly módon, hogy külön eljárás szerint közvetlenül a nép választja és csak nagy nehézséggel lehet elmozdítani. Másodszor az elnök nemcsak államfő, hanem egyúttal a 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 azzal indokolták, hogy egy testületi szerv nehezen határoz, könnyen bénítják belső konfliktusok és sokszor szenved tagjainak érzékenységtől, 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 megbizását négy évre szabták, ami elég hosszú idő ahhoz, hogy gyakori változások és a kormány buktatására irányuló állandó manőverek ki legyenek zárva. Egyéni hatáskör, függetlenség és erő tehát azok a tulajdonságok, amelyekkel az elnököt fel akarták ruházni, hogy őt eredményes munkára képes szervvé tegyék. Ezt a szervet, amely a parlamentáris kormányzattól lényegesen eltérő elveken épül fel, az *erős exekutiva* (strong executive) rendszerének nevezik.

Azoknak az új alkotmányoknak, amelyek Európában a világháború után forradalmi úton létrejöttek (orosz, olasz, német), mind az erős exekutiva megvalósítása a fő jellemvonása. De 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 fascizmus az állami főfunkciók széjjelválasztását meghagyva, a végrehajtó hatalom túlsúlyát tudatosan biztosította, hogy a Szovjetunió és a török köztársaság a széjjelválasztást elvetették, vagy az államok egy része a parlamentet megtartotta, mint az Amerikai Egyesült Államok és Lengyelország, másrésztük azonban a parlamentet eltörölte, mint a Németbirodalom. A közös vonás mindezekben az átalakulásokban az, hogy főcéljuk erélyes és cselekvésre képes exekutiva szervezése és ezt sokkal nagyobb mértékben, mint a parlamenti rendszer mellett, el is érik. A parlamentarizmusra az jellemző, hogy mivel a nemzet a népképviselőlet útján a törvényhozásra szerzett legközvetlenebb befolyást, annak igyekezett a többi állami funkciót alárendelni és a kabinetrendszer is azt jelenti, hogy a kormány fejének és tagjainak kijelölésében is a legiszlatívának, nem pedig az exekutívának szempontjai az irányadók. A kormány fejének és tagjainak kijelölésére a legfontosabb követelmény a parlamenti többség támogatása, nem pedig a vezetésre és cselekvésre való hivatottság, vagy a szakmában való szakértelem. Ez a rend-

szer 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* lehetetlenségét, a parlamenti pártokon és érdekcsoportokon keresztül nemcsak a törvényhozásban, hanem a kormányra vagy miniszterekre gyakorolt befolyás útján konkrét kormányzati ügyekre való partikuláris, tehát a közérdek rovására való befolyások érvényesülését. A laikus kormány a hivatásos közszolgálatnak a feje, de saját laikusságánál fogva a közszolgáltatással szemben a szakszerűség tekintetében nem lehetnek nagy igényei, tehát a hivatásos közszolgálat legnagyobb előnyének biztosítására nem alkalmas. Ezeket a hátrányokat azonban elhanyagolják, mert mindez nem az exekutiva, hanem a legislativa kedvéért van. A legislativa érdekeinek ez az előtérbe nyomulása az exekutiva érdekeinek feláldozásával járt. Az exekutiva számára ez a legislativától 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 legislativanak alárendeljék, 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 „egyetlen párt” szerepét. Ez nem követelménye, hanem következménye az exekutivának a legislativától való függetlenségének. Az új rendszert mind Olaszországban, mind a III. Birodalomban egy párt valósította meg, de a hatalom megszerzésekor egyik országban sem szüntették meg azonnal a többi pártokat, hanem azokat meghagyták és azok a diadalmas párt mellett egy ideig meg is tudtak maradni. Amit a hatalom megszerzésekor azonnal végrehajtottak, az a kormánynak a parlamenttől való függetlenítése volt. Annak következtében, hogy a kormányprogram meghatározása a kormánytól függött, a többi pártok, melyek nem tudtak részprogramjaiknak (partes) érvényt szerezni, fokozatosan feleslegessé váltak.

Azt hiszem, helyesen jelölöm meg a korunkbeli állami átalakulások lényegét, ha azt mondom, hogy az államok most vonják le a konzekvenciáit annak, hogy az exekutiva jelentősége és állása fokozatosan nagyon megváltozott, másszóval, hogy a fővonás, amellyel a XX. század állama a XIX. századitól különbözik, az, hogy a XX. századi államban a legislativanak a viszonya fordított, mint volt; eddig a legislativa volt, most az exekutiva lett az erősebb.

3. *A dolgozó tömegnek az állami életbe való cselekvő bekapcsolása és ezáltal az osztályharc kiküszöbölése.* Az egyik legnagyobb jelentőségű esemény, mely a XIX. századi állam kialakulása óta bekövetkezett, a munka szociális problémájának megjelenése volt. Ennek a problémának a marxizmus által az osztályharc irányába való kiélezése egyike volt a főtényezőknek, amely a XIX. századi államon való túlfejlődésre vezetett. A XX. századi államnak egyik fővonása az osztályharc kiküszöbölése és a munka problémájának nemzeti alapon való megoldása. A formák, melyek a megoldást mindenütt hozzák, seholsem magán-, hanem mindenütt közjogi jellegűek, többé-kevésbé határozott fokozatokban. Az azonos foglalkozású embereknek hivatásszervezetekben, vagy rendekben való összefoglalása azonban nemcsak a munkaviszonyok új szabályozását, hanem az állam és az egyén kapcsolatának új rendjét is jelenti. Azok a szellemi és fizikai munkások, akiket az állam eddig csak ötvenként egyszer, a parlamenti választások alkalmával érdekelt, a munka új szervezete útján az állam állandó, aktív részeseivé lesznek, aminek napról-napra állandóan tudatában vannak és így *kívülállók*ból *hozzátar-*

tozókka lettek. A hivatásrendek szervezeti forma tekintetében testületi önkormányzatok. Amint vannak területi önkormányzatok, nálunk a községek és a törvényhatóságok[^] úgy vannak testületi önkormányzatok is, amelyekhez való hozzátartozás az emberek existenciális alapját nyújtó foglalkozás, tehát az el nem homályosítható legerősebb érdek. Az új államnak ez egyik nagyfontosságú pszichológiai előnye, hogy a nagy tömegek sokkal inkább magukénak tekintik, mint az eddigi parlamentáris államot. Az úgynevezett tekintélyállamokat szeretik a demokratikus államokkal szembeállítani. Nem vitás azonban, hogy a tekintélyállamokhoz a nép túlnyomó többsége sokkal tudatosabban ragaszkodik és azokkal sokkal szolidárisabb, mint a demokratikus államok parlamentáris berendezésével. Az embereknek az államba a rendi szervezeteken keresztül való bekapcsolása a XX. század államának fent már kifejtett konstrukciójával összhangban is van, mert a nemzetnek a legislatívába való bekapcsolása és abban való részletetése helyett a fontosabbá lett végrehajtó hatalomba való bekapcsolását, sőt organikus beépítését jelenti. A rendi szervezeteken át a törvényhozásban való részvétel is biztosítható.

4. *A gazdasági életnek közüggvé való nyilvánítása és vezetésének az állam által való átvétele.* A kapitalizmus nagyarányú kifejlődése azóta következett be, amióta a XIX. századi állam megalakult, amely a liberalizmus korának terméke. A liberalizmus kedvező volt a kapitalista fejlődés fellendülésére, de a kapitalizmus maga azóta tovább fejlődött és a liberalizmus helyett különböző kötöttségek fejlődtek ki, nemcsak a munkavállalók, hanem a munkaadók, nemcsak a fogyasztók, hanem a termelők részén is és a gazdasági élet ezek közt a viszonyok közt az állami beavatkozást nemcsak tűri, hanem kívánja is— Az ipari forradalom eredményeként fejlődtek ki a világot behálózó imperialista érdekek és nemzetközi gazdasági kapcsolatok, amelyek nemcsak a nemzeti termelés vámvédelmét, hanem a nemzetközi gazdasági helyzetbe való beillesztését, sőt az egész nemzet gazdasági erőforrásai, az emberi erők és az anyagi eszközök legkedvezőbb kihasználásának megszervezését is kívánja és így az államot olyan feladat elé állítja, amelyre a XIX. századi alkotmány szervekkel nem rendelkezik s amelyre annak megalkotásakor nem is lehettek tekintettel. A gazdasági élet irányításában a kormánynak egyrészt konkrét gazdasági intézkedések előkészítéséhez van szüksége új szervekre (pl. gazdaságtanulmányi osztály, külkereskedelmi hivatal, stb.), másrészt a hosszú távon való tervezés céljára és az összes nemzeti erők, a gazdasági erőforrások legjobb kihasználásának megszervezésére, az egész gazdasági életet átfogó szervezeti megoldásokra (Gosplan, Korporációk Nemzeti Tanácsa, német Vierjahresplan, amerikai National Resources Board stb.), amelyek a XIX. századi államban ismeretlenek voltak. Kétségtelen, hogy a gazdasági élet irányítása a kormányra olyan felelősséget hárít, olyan követelményeket támaszt vele szemben, amelyek megoldására csak akkor vállalkozhatnak, ha a felelősséggel arányos cselekvési feltételeket kap. Megállapítható, hogy a hosszú távon való tervezés és gazdasági irányítás az eredményesség kielégítő fokára csak azokban az államokban jutott, amelyek az ú. n. erős exekútiva rendszerét, meg tudták valósítani.

5. *A közigazgatási vezérkar.*¹ Az exekútivának a helyzete az államban azért változott így meg,[^]mert rendkívül megnövekedett. Annak következtében viszont, hogy megnövekedett, megnehezedett a vezetése. A megnehezedett vezetés megkönnyítésére van szükség közigazgatási vezérkarra.

¹L. Magyary Zoltán, Közigazgatási vezérkar, Budapest, 1938.

A magyar közigazgatás azóta, hogy a miniszteriális rendszert 1848-ban átvettük, rendkívül megnövekedett és mélyrehatóan átalakult. Ennek igazolására szolgáljon a következő néhány adat:

Nagy-Magyarország összes állami alkalmazottainak száma 1870-ben 23.273. Ez fokozatosan megnövekedett, 1900-ban 125.933, 1918-ban 228.975 lett Csonka-Magyarországon, amelynek területe kétharmaddal kisebb, az alkalmazottak száma a B-listák végrehajtása után is 120.000 körül stabilizálódott (1938-ban 120.596), tehát annyi, amennyi Nagy-Magyarországon is csak 1900. óta volt.

Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma 1874-ben, közvetlenül az egyesítés után 2.115 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 tiszteletbeli állások, a régi jó táblabírák helyett, a hivatásos közsolgálati alkalmazás rendszerére.

Mindez következménye 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 az 1848-Belil 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 közsolgálat rendszerén nem lehet változtatni. Elhibázott törekvés a megoldást abban keresnünk, hogy ezt a fejlődést kárhozzátjuk és visszacsinálni akarjuk. Ez ép úgy hiú törekvés, mint ha a technikai haladást, vagy az iparosodást akarnók megállítani, vagy éppen visszafordítani. A kormányzás a kabinetrendszer bevezetésekor, 1848-ban lényegileg csak politikai vezetést jelentett. Ma azonban nemcsak a politikai vezetést jelenti, hanem egyúttal a hatalmas közigazgatási apparátus vezetését is. A kormány a programját ma csak a közigazgatás útján tudja megvalósítani. Függsz 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 teljesítésében 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 legelőször ismert fel és alkalmazott. Ezért a közigazgatási vezérkar szervezésének szükségessége és a megvalósítására való törekvés egyre határozottabban megnyilvánul. Szükségességének felismerése abban az arányban növekszik, amint az exekutiva vezető szerepének kialakulása egyre nyilvánvalóbbá lesz.

II. Az új állam még sehol sem kész, kialakulása még nem jutott nyugvópontra. Még kevésbé mondhatjuk, hogy az új államnak már oly általánosan elismert típusa alakult volna ki, oly sok rokon megoldással, amilyen a liberális állam volt a múlt század végén. Mégis kétségtelen, hogy mindenütt, egységes és összetett államoknál, monarchiaknál és köztársaságoknál, autoritár és demokrata államoknál, egy sor kis államnál és ami nem közömbös, a nagyhatalmak nagy részénél, ha nem is valamennyinél, azonos irányú erőteljes fejlődés van folyamatban, amit nem lehet mással, mint közös okkal, a fejlődés kényszerével magyarázni.

Látjuk, hogy *a főkérdés nem az, ahogyan közvéleményünk nagy része előtt szerepel, hogy demokrácia vagy autoritár rendszer, hanem az, hogy a J^{gr}hmtó hatalom, amely az államnak legfontosabb funkciója, megkapja legeredményesebb működésének feltételeit. E fegiszlatívának 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 exekutiva.*

Ennek elérése alkotmányunk módosításával jár, de ez nem az első és nem az utolsó módosítás lesz. A magyar alkotmány ezeréves fájának korát is gyűrük jelzik, de itt a gyűrük nem éveket, hanem évszázadokat jelentenek. A XIX. századi gyűrűt kinőttük, azon túl vagyunk. A világ haladásának, a természetes fejlődésnek követelménye minden változtatás. A reformkorokat aztán hosszabb nyugalom szokta követni. A mi 1848-as utolsó átalakulásunkat is Széchenyi és társainak negyedszázados reformmozgalma előzte meg. Most újabb reformkorszakban élünk. Az átalakulás időnként elkerülhetetlen. De az csak akkor történik forradalmi úton, ha az evolúció nem lehetséges.

Ezekben az alkotmányos átalakulásokban két összetevő állapítható meg: egy vertikális és egy horizontális. Vannak koreszmék, amelyek az emberiségnek széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanígy vannak mindenütt jelentkező szükségletekre nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak és másutt is felhasználnak. Ilyen volt* a XIX. századi átalakulásban a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jogegyenlőség, a jobbagység felszabadítása stb., amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettünk át. Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közsolgálatnak, 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 koreszmék átvételében és a történeti 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 állammá való 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 cselekvésre* képesek legyenek. A tudomány és tapasztalat mai állása szerint kell kiküszöbölnünk az alkotmányból azokat a megoldásokat, amelyek a cselekvőképességet bénítják és beiktatni azokat, amelyek azt fokozzák és a sűrűlódási energia-vesztéséget 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 alkotása. A változatlan alkotmányon belül megváltozó gazdasági és társadalmi viszonyok által felvetett részproblémáknak önmagukban, tehát tünetileg 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 magaslatán 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 szemszögből 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 hatáskörébe tartozik. Tüneteket kezel szizifuszi 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.¹ A közigazgatás az embereket az eddigi közigazgatásnál jobban ismerje, életükhöz legyen közelebb, az embereket saját hivatali ügykörének megfelelően ne parcellázza, hanem életviszonyaikba organikusan kapcsolódjék bele, ne csak a közigazgatás működésének jogszerűségével, hanem annak eredményességével is törődjék. És ha az állam berendezését úgy átalakítjuk, hogy az exekutiva 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.

¹ L. Magyary Zoltán, A közigazgatás és a közönség, A mai magyar község c. munkában, Budapest, 1938.