

AMERIKAI ÉS MAGYAR BÜROKRÁCIA

RÉGEN keltett közigazgatási reform Magyarországon annyira nagy érdeklődést mint a közhivatalok és közintézmények ügyrendjének módosítása, vagy ahogy legtöbbször emlegetni halljuk a „bürokrácia racionalizálása.“ Az egész reformot megindító előadás is e címen hívta fel az érdekelt körök figyelmét arra, hogy külföldi mintára hovatovább Magyarországon is elkerülhetlenné válik a jó, gyors és lehetőleg végleges ügyintézés bevezetése.¹

Azok, akik külföldön jártak és akiknek módjukban volt a külföldi országok közintézményeinek ügyvitelét közelebbről tanulmányozni, szinte kétszeresen aggódó érdeklődéssel figyelték ennek a reformmozgalomnak fejlődését. Nemcsak az illetékes szakemberek, de a nagyközönség is érdeklődéssel nézte, hogy ez a már régen esedékes racionalizálási mozgalom mit és mennyit fog átvenni az angol-amerikai hivatali közszellem lendületéből, illetve a legendás hírességű porosz gépközigazgatás precizitásából. Maguk az érdekeltek, tehát a tisztviselők is egyaránt aggódva lesték, hogy ez a reform mit fog meghagyni a régi emlékekből és mit fog kidobni útipodgyászából azok közül az irányelvek közül, amelyek idők folyamán az élet versenyében lemaradtak és nem bírván a fejlődés tempóját, alkalmatlanságukat bebizonyították.

A magyar bürokrácia racionalizálása kétségkívül egy olyan általános érdeklődésre számot tartó és fontos problémája mai közéletünknek, hogy teljes joggal megérdemelte ezt a szinte koncentrikus érdeklődést. Már az előzetes anketók során is kitűnt, hogy a reform széles látókörű előadója maga is kénytelen volt ezeket a külföldi példákat számbavenni és különösen ami a reform jelszavát és lényegét illeti, hogy tudniillik „az elintézés jó, gyors és lehetőleg végleges legyen“, irányelvül tekintette az angol-amerikai rendszer nem egy lényeges biztosítékának meghonosítását.

Tulajdonképpen miből is áll ez az angol-amerikai rendszer? Legcélszerűbb, ha felelettel egy amerikai közhivatal mindennapi élete szolgál. Mindjárt azt is hozzátehetjük, hogy egy olyan közhivatal, amely több mint három és fél millió négyzetmérföld területű és közel 120 millió lakossal bíró mamutbirodalomnak legfontosabb adminisztrációját összpontosítja. Igen érdekes bepillantani ennek a washingtoni Departmentnek percnyi pontossággal zakatoló belső életébe. Az

¹ Örfy Imre országgyűlési képviselőnek „Hogyan' racionalizáljuk a magyar közigazgatást?“ címmel az Egységspártban 1929. évi november hó 13-án tartott előadása. (Nyomtatásban megjelent a Budapesti Hírlap nyomdájának kiadásában, 20 1.)

európai szemlélődöt az első meglepetés akkor éri, amikor egy épületben egyszerre három Departmentet talál elhelyezve. Az Unió külügyi, hadügyi és tengerészeti hivatalai egy fedél alatt működnek. A második dolog, ami szintén feltűnik az idegennek, a széles folyosók bádofiokos szekrényekkel körülszegélyezett végnélküli sora. Ez az amerikai minisztérium segédhivatala, irattára. Minden referens előszobája előtt 5—6 ilyen bádog dossier sorakozik egymás mellett, amelyekben benne vannak az illető referens összes, tehát aznap kiosztott „darabjai“ is. Itt jön a harmadik meglepetés. A „fél“ bejön a minisztériumba, a kapunál megtudja az ügye számát és referensének nevét, a vonatkozó folyosói dossierfiók számával együtt. Minthogy az amerikai minisztériumban sem külön kezelő, sem kiadó, sem semmiféle segédhivatal nincs, az adminisztrációt kizárólag az osztálybeli referensek és az azok mellé beosztott férfi és női gyors- és gépíró személyzet látja el. Ebből önként következik, hogy a fél egyenesen a referens helyiségébe fírad, akinek előszobájában található egyetlen altisztféle segítségével kézhez kapja ügyének aktacsomóját és várakozási sorszámát, amelynek alapján 10—20 percen belül feltétlenül referense elé jut. A fél általában nem beszél, nem adja ügyének történetét Ponciustól-Pilátusig, nem fog kezdet a referenssel és nem ül le. Viszont a referens azonnal átfutja a hozzá beosztott személyzet által már előzőleg a „darab“ hátlapján feltüntetett rövid tényállást és elintézési lehetőségeket. Ha úgy látja, hogy az elintézés sablonszerű és a már előre elkészített elintézési tervezetek bármelyikét saját maga kiadhatja, ez esetben egy újabb sorszámot ad a félnek, aki az elintézésről szóló végzést még aznap legkésőbb két órán belül kézhez kapja. Ha az ügy komplikáltabb és azt a referens saját maga nem óhajtja kiadni, ez esetben telefonon felhívja a főnökét és a megbeszélés eredményéhez képest a kiadmányt csópostán átküldi aláírásra. A fél ez esetben is sorszámot kap és szintén legkésőbb két órán belül dolga végezten távozhat. A fél valamilyen értesítést vagy felvilágosítást mindig kap. Még aznap.

Mindezt azért mondom el, talán kissé túlságosan is részletesen, hogy ezek után most már jobban szembetűnővé váljék ennek a hatalmas köztisztviselői gárdának tulajdonképeni hivatalos munkája, amely munka — meglehet, hogy talán nem olyan gondos és stílusban ékes, mint az európai bürokrácia terméke, de három jellegzetes tulajdonsággal bír. Ezek a tisztviselők többet és gyorsabban dolgoznak, mint Európában és az 6 munkájukkal a nagypublikum általában meg van elégedve. Amerikában a Department-tisztviselő szinte épen olyan bussines-emher, mint a tőzsdei vagy bankalkalmazott, azonkívül a tisztviselői ranglétra nem viccanyag, s általában a köztisztviselői munka is sokkal nagyobb elismerésben részesül a dolgozó társadalom részéről. Sokan azt hihetik esetleg, hogy mindez azért van így, mert az amerikai köztisztviselőnek anyagilag gondtalan élete van és egész napi munkája

az íróasztala és a golfpályák közötti jótékony időmegosztásnak egészséges és természetes következménye.

Nem kétséges, hogy az európai és amerikai köztisztviselőnek különösen fizikai nevelése között tényleg igen nagy űr tátong az európai hátrányára. Nem csoda ugyanis, ha ezek a rugékony idegzetű sportburokraták az állami adminisztrációba is beleviszik az iskola padjairól magukkal hozott frisséget és amerikai lendületet. Ennek a fizikai népjólétnek mindenestre sok szerepe van abban, hogy ez a nagy apparátus oly eredményesen és oly gyorsan képes dolgozni. Az anyagi „gondtalansággal“ azonban itt is hadilábon állanak a tisztviselők. Viszonylagos életstandardjuk, kényelmi igényeik kétségkívül magasabbak, mint európai, helyesebben középeurópai kollégáiké, de azért így is nem egy helyütt hallani a panaszt, hogy az alsóbb kategóriák átlagfizetése bizony itt is jóval alatta marad a nagyvárosok mindennapi életszínvonal minimumának. Ebben úgy látszik a gazdag és szegény országok, amerikai és európai államok megegyeznek egymással, hogy az állami gépezet munkásainak egyikük sem képes bizonyos kultúr-szükségletekre is jutó, emberséges megélhetést biztosító fizetéseket nyújtani. Ez a körülmény Amerikában természetesen annál is inkább meglepő, mert ha mindenütt máshol, de a közgazdasági efficiency és világ-business hazájában a közhivatalnokoskodást tényleg nem lehet „nobile officium“-ként kezelni.

A helyzet sajnos tényleg az, hogy a többgyermekes kezdő tisztviselő csak túlórázással tudja a családját fenntartani, a gyors- és gépiró-személyzet pedig épenséggel életművész legyen, hogy havi 120—150 dollár fizetéséből meg tudjon élni.¹ Az Unió közel 1 milliányi polgári közalkalmazottjának egyik legnagyobb kategóriája pedig éppen ezekből a kezdő kifizetésű tisztviselőkből és tisztviselőnőkből kerül ki. De ugyancsak nagy az elégedetlenség a polgári nyugdíjasok körében is, akiknek ellátása az 1928/29. évi budgetben cca. 20 millió dollárral szerepelt. Legutóbbi demonstratív felvonulásuk Mellon államtitkár elé teljesen hatástalan maradt, amennyiben az államtitkár a birodalmi költségvetésnek roppant személyi kiadásaira való hivatkozással még csak ígéretet sem tehetett a helyzet javítására. A legutóbbi budget kiadási oldala a 4 milliárd dollárt is meghaladta, amely hatalmas összegben természetesen a közadóságok is benne voltak. Viszont az is megállapítható, hogy a szoros értelemben vett közigazgatási ügyágak szerepelnek a legnagyobb terhekkel: e téren a háborúval kapcsolatos intézményeké a vezető szerep. A volt háborús emlékek (veteránok) és a leendő háború talán inkább dologi, mintsem személyi kiadásai emésztik

¹ Bár, valutáris szempontból a dollár úgy aránylik a pengőhöz mint 1:5.7-hez, a dollár vásárlóereje szempontjából ez az arány mindössze 1: 2-re módosul. Vásárló-érték szempontjából 1 dollár kb. 2 pengőnek felel meg, tehát a 120 dolláros fizetés sem több 240 pengőnél.

fel a budget legtöbb dollárját. Külön is említést érdemel a Treasury Department (Pénzügyminisztérium) és a Department of the Interior (Belügyminisztérium) 300 millió dollárt is meghaladó roppant tétele, amely két intézmény viseli a méregdrága prohibíciós ellenőrzés évi 30 millió dollárnyi kiadásait is. A közalkalmazottak „nedves“, illetve mérsékelt szeszfogyasztásért harcoló szervezetei legtöbbször ezt a szintűtük felesleges 30 millió dollárt jelölik meg kifizetésű kollégáik illetményeinek rendezési forrásául.¹

Az állami tisztviselő rendszeren 27—28 éves korában kezdi el a tulajdonképeni szolgálatot a 48 állam valamelyik közigazgatásában, ahonnan azután, ha tehetséges és megfelel az amerikai köztisztviselői hivatás hármas előfeltételének: „character, responsibility, capacity“ (jellem, felelősségérzet, rátermettség), leteheti az úgynevezett „Sollitor-examen“-t vagyis azt a vizsgálatot, amelyet ha sikerrd kiállott, módjában van bekerülni a szövetséges kormányzat washingtoni Departmentjeinek valamelyikébe.² A belső közigazgatási szolgálat megkezdése dött tehát legalább 3—4 évig külső próbaszolgálatot teljesít az illető valamelyik alsóbbfokú pénzügyi, adóügyi, rendészeti vagy egyéb közigazgatási hatóságnál. Újabban sok ezer-számra lépik el a prohibíciós ellenőrzéssel kapcsolatos különféle hivatalokat, mert az itt alkalmazott tisztviselők húzzák aránylag a legnagyobb fizetést.

Érdekes végül egy rövid pillantást vetni ezeknek a miniszteriális tisztviselőknek státuszszámára és a fogalmazási kar ületményviszonyaira. Szinte meglepő, hogy egy-egy nagy Departmentnek aránylag mily kicsiny a fogalmazási státusa: alig 30—40 ember igazgat el egy olyan ügyágot, amelyet Európában legalább 300—400 tisztviselő adminisztrál. E szempontból a legkirívóbb példát a canadai külügyi államtitkárság szolgálhatja, amely annak ellenére, hogy Canada az 1916. évi birodalmi konferencia óta külpolitikai téren is szinte teljes függetlenséget élvez és így diplomáciai tevékenységét külön külügyi képviselöi révén bonyolítja le, mindössze 8 központi fogalmazáskari tisztviselővel bonyolítja le a terület szempontjából még az Egyesült Államok területénél

¹ Az 1928/29. évi költségvetésben az egyes minisztériumok a következő kiadási tételekkel szerepelnek:

1. State Department (külügyminisztérium)	14,466.23639dollar
2. War Dept, (hadügymin.) és Panama csatorna.....	408,605.351-50 „
3. Navy Dept, (tengerészeti min.)	364,233.362-00 „
4. Treasury Dept, (pénzügymin.)	345,940.278-00 „
5. Dept, of Agriculture (földmiv. min.)	154^23.793-88 „
6. Dept, of Commerce (keresk. min.).....	38,375.530-00 „
7. Dept, of the Interior (belügymin.).....	300.632.539*00 „
8. Dept, of Justice (igazságügymin.)	26,808.062*50 „
9. Dept, of Labor (munkaügyi min.)	11,078.340 00 „
10. Postoffice (posta min.)	83.495.830-00 „
11. United States Veterans (veteránok)	560,060.000-00 „
12. Legislative establishment ^törvényhozás).....	17,913.873.26 „

* Frederick Van Dyke: Our Foreign Service; the ABC of American Diplomacy 1919. Washington.

is nagyobb kiterjedésű Dominion majdnem 9 milliónyi lakosságának (trianoni Magyarország lakossága ennél alig kevesebb) külügyi köz-igazgatását.

A tisztviselői fizetések magasabb kategóriái is felemlítést érdemelnek. Az Unió elnöke, mint ismeretes, nemcsak, hogy a Fehér Házban bír fejedelmi lakással, de évi 75.000 dollár fizetésben is részesül. Ezenkívül állandóan rendelkezésére áll az amerikai flotta „Mayflower“ nevű csatahajója, amelynek használatáról a mostani elnök lemondott. Aelnök társa, aki egy személyben a szenátus elnöke, valamint az első államtitkár (Secretary of state, amely állás körülbelül felel meg az európai miniszterelnök fogalmának) és az összes többi államtitkárok (miniszterek) 15.000—15.000 dollár évi fizetést húznak. Az alállamtitkárok (megfelelnek az európai államtitkároknak) évi 10.000 dollár fizetésben részesülnek. Ilyen Under-Secretary-je azonban csak a külügyi, hadügyi, tengerészeti és pénzügyi Departmenteknek van, továbbá a Department of Justice-nak (igazságügyminiszteriumnak), ahol azonban a hivatalos címe: „Solicitor General“. Ugyancsak 10.000 dolláros fizetést húz az elnök titkára is. A többi Departmentokban az államtitkárokat Assistent-Secretary-k helyettesítik, akik tulajdonképpen a mi helyettes államtitkárainkkal volnának egy rangban; ezek évi fizetése 7.500—8.000 dollár közt van. A középső és alsóbb fogalmazáskari rangosztályok fizetési skálája a hozzávetőlegesen megfelelő magyar fizetési osztályokkal szembeállítva a következő képet nyújtja:

évi fiz. Magyarországon megfelelő:

Solicitor, Commissioner, Chief

Clerk

6—7000 dollár V. fiz. o. min. tan.

Director, Superintendent, Inspector

5400—6500 „ VI. fiz. o. min. o. tan.

Assistent Director, Administrative Asst.

4200—5400 a, VII. fiz. 0. min. titkár

Referendary, Vice-Assistent

2800—4200 „ VIII. fiz. 0. min. s. titkár

Assistent-Referendary

2000—3600 „ IX. fiz. 0. min. fogalmazó

Administrative Clerk

1600—2800 „ X. fiz. 0. min. s. fogalmazó.

A bíróknak és ügyészeknek itt is külön státusuk van, a katonákkal, tengerészekkel és a prohibíciós ellenőrökkel ők az Uniónak legjobban fizetett tisztviselői. A Supreme Court (a legmagasabb amerikai bíróság, mint nálunk a Curia) elnökének, akinek címe „Chief Justice“ (ezt az állást jelenleg William Howard Taft, az Unió volt elnöke tölti be) évi fizetése 20.500 dollár; bírótársaié pedig évi 20.000 dollár, tehát még az aelnök és az államtitkárok fizetésénél is nagyobb. Ugyancsak szépen fizetik a „Federal Circuit Judge“-eket is, akik 12.500, míg a „District Judge“-ek 10.000 dollár évi fizetést kapnak. (Ezek kb. megfelelnek a mi táblai ítélőbíráinknak és törvényszéki tanácselnökeinknek.) Az ügyészi kar tagjai (Attorneys és Marshals) évi 8—10.000 dollár fizetésben részesülnek. A szenátorok és képviselők évi fizetése ugyancsak 10.000 dollár.

Mindezekből az adatokból láthatjuk tehát, hogy ha viszonylagosan magasabbak is az amerikai tisztviselői fizetések, az újvilág magasabb életstandardja és kényelmi igényei sokkal több követelményt állítanak ezekkel a fizetésekkel szemben, mint Európában. A már említett vásárlóérték differenciálódás folytán az alsóbb kategóriák fizetései szinte egy húron pendülnek az európai szegényebb országok tisztviselői illetményeivel. Az átlagfizetési index mutatja meg mindig a legpregnánssabban az érem igazi oldalát. Amerikában ez az átlagfizetési index az utolsó négy év folyamán a következő képet nyújtja: 1926-ban évi 1.674 dollár, 1927-ben 1.749 dollár, 1928-ban 1.886 dollár, és végül 1929-ben 1.897 dollár volt az amerikai köztisztviselők átlagfizetési indexe.

Ezeknek az adatoknak megismerését most különösen aktuálissá teszi a magyar bürokrácia racionalizálási folyamata. E folyóirat hasábjain eddig két igen érdemes cikk látott napvilágot erről a kérdésről, amelyek közül az egyik a problémának inkább az általános közigazgatási reform szempontjából időszerű kérdéseit, míg a másik a szorosabb értelemben vett miniszteriális reform részletkérdéseit taglalta.¹

A magyar bürokrácia racionalizálása szempontjából különösen ezen utóbbi tanulmány vetett fel egy érdekes problémát, amely probléma felvetésének rugóit, akárcsak Örfly képviselő javaslatainál, az angol-amerikai rendszer jól bevált irányelvei között kereshetjük és találhatjuk meg. Nem lehet kétséges ugyanis, hogy a magyar tisztviselői társadalom „szellemi elmélyülése“ és külföldi nyelvtanulás iránti készségének fejlesztése csak úgy beletartozik egy jobb, gyorsabb és tökéletesebb közigazgatás kereteibe, mint általában a magyar közigazgatás hivatalos ténykedésének modernizálása. Mindkét folyamatból kétségkívül a munkaadó magyar államnak lenne elsősorban a legjótékonyabb haszna. Csupán egy sajnálatos időbeli sorrendi anomáliával találkozunk, amelynek kényszerű, de már-már elviselhetetlen volta szinte egyenlő súllyal nehezedik a magyar tisztviselő-társadalom vállaira.

Nem tudok ugyanis addig elképzelni semmiféle tisztviselői belső elmélyedést, lelki regenerációt, külföldi nyelvek tanulásának ambídonálását, tudományos egyetemi grádusok felé való törekvést, vagy nagyobb-szabású közéleti szereplés keresését, ameddig a tisztviselő-társadalom nagy hányadának sorsa anyagilag igen nehéz. „A vizsgarendszerrel reá lehetne kényszeríteni a tisztviselői kart, hogy egyetemi tanulmányainak elvégzése után is alaposan elmélyüljön a közszolgálat és a gazdasági élet érdekeit munkáló szakismeretekben“, mondja a szerző, majd később így folytatja: „Gondoskodni kellene arról, hogy a minisztériumokban

¹ Lásd Weis Istvánnak „A közigazgatási reform kérdéséhez“ című tanulmányát a Magyar Szemle 1928. évi januári számában és Kovrig Béla „A magyar miniszteriális reform“ című tanulmányát a Magyar Szemle 1928. évi novembri számában.

a hivatalos időn kívül ingyenes nyelvtanfolyamok szervezessenek, amelyeknek hallgatására kötelezni is lehetne a tisztviselőket, mert külföldi nyelvek ismerete nélkül a szakismereteket bővíteni, külföldi újításokat megfigyelni, tanulmányutakat tenni és külföldi hivatalos tárgyalásokat folytatni nem lehet.“ Kétségteljes mázsás igazságok e szavak, csak sajnos mindaddig nem ölhetnek testet, amíg el nem érkezik a magyar tisztviselősors kálváriájának ahhoz a stációjához, ahol és amikor elmondhatja végre magáról önérvényesen, hogy „szépen és tisztességesen megélek a fizetésemből.“ Egészen bizonyos, ha ez az idő elérkezik, a magyar bürokráciát nem kell majd rendeletekkel racionalizálni, mert ez a racionalizálás szinte észrevétlenül fog végbemenni a hivatásukat ambícióval, amerikai lendülettel teljesítő tisztviselőgárda mindennapi munkájának keretei között. Hogy a közigazgatás modernizálásának és a bürokrácia racionalizálásának szinte egyik legfontosabb és elengedhetetlen előfeltétele a tisztviselő individuális megelégedettsége, s ezáltal munkakedvének biztosítása, ezt szinte bizonyítani is felesleges. És az sem szorul bizonyításra, hogy a tisztviselő individuális megelégedettségének biztosításával az időközben önmagától racionalizálódott bürokrácia keretei között szinte önmagukról fognak majd felbomlani azok a kicsinyes klikkédekkeltségek, protekció, intrika és denunció szövevények, amelyek a közigazgatási munka harmóniáját sok helyütt még ma is károsan befolyásolják.

Nézetem szerint tehát még a bürokrácia racionalizálása, ez a merőben száraz közigazgatási probléma is, szociális kérdés. Olyan kérdés, amelynek megoldásán csak egész rendszabályokkal lehet segíteni. Ma még nehéz megmondani, hogy a most január i-én életbelépett új ügyviteli rend mennyiben fogja a magyar közigazgatás gépezetét tényleg jobbra, olcsóbbá és gyorsabbá tenni; az első hetek tanulságai mindenesetre erre is felelettel fognak szolgálni. Egy dolog azonban kétségtelen: hogy a bürokráciát is emberek csinálják és ezeknek az embereknek sorsa, mint azt a külföldi példák is pompásan illusztrálják, szorosan hozzá van kapcsolva hivatásuk teljesítéséhez, az ügyintézés tökéletességéhez és a jogkereső nagypublikum gyors, előzékeny és eredményes kiszolgálásához. A külföldi példák illusztrálják a legjobban, hogy a bürokrácia racionalizálásának igazi előfeltétele mily szoros összefüggésben van oly szociális problémákkal, amelyeknek hatása alól hova-tovább a trianoni Magyarország sem tudja kivonni magát.

CZAKÓ ISTVÁN