

# Szociális szempontok és feladatok az általános igazgatásban

ELŐADTA VITÉZ KERESZTES-FISCHER FERENC

Amikor a minisztertanács felhatalmazása alapján elhatároztam ennek, az immár IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyamnak a megrendezését, e tanfolyam tengelyévé a közigazgatás szociális feladataira vonatkozó ismeretanyagot tettem. Azt hiszem, nem szükséges hangsúlyoznom, hogy mi indított engem erre az elhatározásra és hogy a közigazgatás szociális feladatainak szolgálata ma mennyire elsőrendű fontosságú. Mégis szükségesnek érzem, hogy mielőtt közelebbről foglalkoznám előadásom tulajdonképeni tárgyával, néhány általános megjegyzéssel világítsam meg a szociális feladatok szolgálatának fontosságát a mai világban.

Azt hiszem, nem lehet vitatni, hogy ma a társadalmi és gazdasági berendezkedés igen gyors és nagyon mélyreható átalakulásának korát éljük, és hogy erre az átalakulásra nagyon mélyreható és nagyon intenzív társadalmi feszültségek adják meg a hajtóerőt, éppen úgy, mint a hogy minden nagy történelmi átalakulás korában a súlyos társadalmi feszültségek hajtották és kényszerítették az emberiséget új rendszerek megteremtésére.

Gondoljunk csak vissza a renaissance korára, a francia forradalomra; mindenütt óriási társadalmi feszültségek munkáját látjuk, amelyek hatása alatt izzadta, termelte ki az emberiség magából azokat az új eszméket és az eszmék megvalósítása céljából azokat az új rendszereket, amelyek e nagy társadalmi feszültségek időleges levezetésére alkalmasak voltak, mert minden emberi gondolat és minden emberi berendezkedés csak időleges és magában hordja a kimúlás, az átalakulás csiráit is.

A nagyobb társadalmi igazságosságra való törekvés az, ami ezeket a korokat jellemzi. De ez a nagyobb társadalmi igazságosságra való törekvés a mi korunkban már körülbelül megszülte azokat az eszméket, amelyekből majd új társadalmi és gazdasági rendnek kell kialakulnia. Ezeket az eszméket röviden így lehetne jellemezni: az egyén szabad és korlátlan érvényesülése helyett a közösség érdekeinek feltétlen előtérbenyomulása és az a követelmény, hogy az egyén a maga önzését alárendelje a közösségnek. A másik szükségesség talán az, hogy a materializmus helyébe egy spirituálisabb, vagy mondjuk így: spirituális életszemlélet lépjen, hogy emberebb embereket neveljünk, hogy közelebb hozzuk egymáshoz az embereket, hogy nagyobb megértéssel legyünk egymás bajai és gondjai iránt.

Ezek körülbelül azok az irányadó gondolatok amelyek ma az új társadalmi és gazdasági rendszer kialakulásában közrehatnak. A megoldási módzatok tekintetében még a vajúdas korában élünk, s a megoldás módjától függ, vajjon az emberiség ezen

az átalakuláson újabb pusztulás és súlyos véráldozatok árán megy-e keresztül, vagy sikerül-e ezt az átalakulást békés fejlődés, evolúció útján megvalósítani.

Ha így nézzük a mai helyzetet, akkor látjuk, micsoda óriási fontossága van a társadalmi feladatok munkálásának és szolgálatának, micsoda súly fekszik az emberiség, és közelebről, a mi magunk jövőjének fejlődése szempontjából azon, hogy miként tudjuk társadalmi problémáinkat munkálni és megoldani. Ebben a keretben látjuk, milyen fontossága van itt az állam szerepének, amely már régen kénytelen volt feladni a kényelmes *laissez faire, laissez passer* álláspontját s mindjobban és mind fokozottabb mértékben beleavatkozni az egyén életviszonyaiba s a közösség érdekei alá rendelni, kényszerítőleg alárendelni az egyéni érdekeket.

Természetes, hogy ilyen nagy feladatokkal az állam és szervezete, a közigazgatás, csak a legnagyobb felkészültséggel, tanulsággal és rátermettséggel tud megbirkózni. A feladatok olyan széleskörűek és a társadalmi élet nagyszámú viszonylataihoz képest oly sokfélék, hogy felismerésük és megoldásuk a legnehezebb közigazgatási tennivalók közé tartozik.

Bizonyos, hogy ezek a feladatok túlnyomó részben azért nehezek, mert a közigazgatási tisztviselőtől nagy tételes jogi tudást, sokirányú gazdasági, politikai, történeti, lélektani, néprajzi és szociológiai tájékozottságot követelnek. Tény az is, hogy a szociális közigazgatás eredményes működése gyakran az eljáró tisztviselő jóindulatán, tapintatán, szociális érzékén, nem egyszer leleményességén, de minden esetben a gyors intézkedések tételére irányuló készségén múlik. Nem tagadható az sem, hogy a nehézségek oka sokszor az a körülmény, hogy a tisztviselők egy része – és itt különösen az idősebb generációra gondolok – sem az egyetemi tanulmányai idején! sem az azt követő időkben nem volt és a megismerési lehetőség hiányában nem is lehetett abban a helyzetben, hogy a szociális kérdésnek és a szociális politikának olyan figyelmet szentelhetett volna, aminőt korunk e vezető problémái, eszméi és törekvései jelentőségüknél fogva méltán megérdemeltek volna.

A szociális igazgatás e szubjektív és objektív nehézségeinek kiküszöbölése a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam elsőrendű célja. Anyagában felöleli mindazokat az ismereteket, amelyek a szociális kérdés lényegére, a szociális politika elveire és a szociális közigazgatás egyes ágainak működésére vonatkoznak. Felfrissíti a hallgatóság már megszerzett ily irányú ismereteit, azokat korunk követelményeinek megfelelő szintézisben összefoglalja és kiegészíti mindazokkal az új ismeretekkel, melyek napjaink szociális jogának fejlődéséből merithetők. Meggyőződésem, hogy e tanfolyam az ismeretközlés körén túl azokat a nevelő hatásokat is ki fogja váltani, amelyek alkalmasak arra, hogy a tisztviselők tárgyi tudásán felül azok szociális kötelességérzetét és felelősségtudatát is kifejlesszék, illetőleg teljesebbé tegyék.

Ami a szociális közigazgatás fogalmát illeti, e fogalom kialakításánál kétféle álláspont látszik jogosultnak. Az egyik álláspont abból indul ki, hogy a közigazgatás minden vonatkozású működése – közvetlenül vagy közvetve – szociális kihatású, mert végelemzésben az egyének egymásközötti viszonyának vagy az egyének és a közösség közötti viszonyának valaminő rendezésére irányul. E felfogás szerint a közigazgatás – mint olyan – szükségképpen szociális, ha gyors és pontos működését szociális szellem hatja át. Bizonyos, hogy ez a felfogás, amelynek a kiváló Stein Lőrinc a kútfeje, találóan fejezi ki a manapság oly fontos követelményt, hogy a közigazgatás egészén a szociális szellemnek kell uralkodnia, túlzottan általános volta miatt azonban a szociális közigaz-

gátasnak, mint bizonyos fokig önállóan jelentkező igazgatási ágak megragadására nem alkalmas. Ma, amikor a szociális közigazgatásnak egyes szakigazgatási ágai világszerte erőteljesen működnek – elég itt csak a társadalombiztosítás példájára utalnom – időszertlen lenne ehhez a tulajdonképpeni szociális negációjával egyértelmű felfogáshoz ragaszkodni.

A másik felfogás a szociális közigazgatás fogalmát akként ragadja meg, hogy önálló közigazgatási ágazatként értelmezi mindazokat a nyilván jogi rendelkezéseket, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészt szociálpolitikai célok tartós megvalósítását szolgálják. Minthogy a szociálpolitikai célok a szociális igazságosság központi eszméje körül vajúdjó, de szakadatlanul új és új arculatban jelentkező szociális kérdésekhez igazodnak, elméletben szinte lehetetlen előre és kategorikusan elhatárolni azt a kört, amelyet a szociális közigazgatás felölel. A szociálpolitika ma már az érvényesüléséért küzdő kisembernek úgyszólván egész életére kiterjeszti a gondoskodását, a kisembernek a bölcsőtől vagy a fogamzástól kezdve a sirig nyújtani kívánja azt a támogatást, amellyel az eredményes létfenntartáshoz szükséges, de fogyatékos erői kiegészítetnek. Ennek megfelelően – anélkül, hogy a szociális közigazgatás körét kimeríteni akarnók – a szociális közigazgatás körébe kell utalnunk az anya- és csecsemővédelmet, a gyermekvédelmet, a fiataikorúak és a nők védelmét, a munkanélküliség elleni küzdelmet, a kereseti lehetőségek biztosítását, az egészségvédelmet, a társadalombiztosítást, a rokkantakról, tehetetlenekről, öregekről és más támogatásra szorulókról való gondoskodást. Ugyancsak a szociális közigazgatás feladatkörébe tartozik az említett célok egy részének megvalósításához szükséges anyagi fedezetről való gondoskodás is.

A szociális közigazgatás elvileg le nem zárható körébe vágó közérdekű feladatok megoldásához – mint minden közigazgatási cél eléréséhez – megfelelő szervezet szükséges. Annak a kérdésnek eldöntésére, hogy a szociális közigazgatás szolgálatába milyen szervezet állíttassék, vagy – másként szólva – az egyes szociális közigazgatási feladatok ellátása valamilyen szakigazgatási szervre vagy az általános igazgatás szerveire bízassék-e, kizárólag a célszerűség szempontja lehet az irányadó.

Kétségenkívül vannak egyes – többé-kevésbé elhatároltan jelentkező – feladatok, amelyek valamilyen szakigazgatási szerv hatáskörébe kívánkoznak – vagy azért, mert ellátásukhoz különleges berendezkedés szükséges, vagy azért, mert azokban nem az egész közösség, hanem a közösségnek csak egy része van érdekelve. Jellegzetesen szakigazgatási feladat például a társadalombiztosítás, amelynek különleges (sematikus) segélyezési és költségfedezési rendszerében ezidőszert csak két társadalmi réteg: a munkaadók és a munkavállalók rétege részes.

A feladatok túlnyomó része ezzel szemben úgy jelentkezik, mint sokoldalú vonatkozásokkal átszótt, tehát nem elhatárolt feladat. Minthogy a társadalom organikus közösség, az orvoslásra szoruló társadalmi bajok egymásra hatása, illetőleg egymással okozati összefüggése is nyilvánvaló. Teljesen célszerűtlen lenne, ha ezeknek az összetartó jelenségeknek orvoslására irányuló közigazgatási aktusok szakigazgatási szervek szerint széttagoltatnának és esetleg eltérő szempontokból irányi itatnának. A társadalmi organizmus élet- és erőviszonyait, úgyszintén hibáit és hiányait a maga egységében sokkal teljesebben szemléli az a közigazgatási szervezet, amely ezzel az organizmussal minden vonatkozásban állandóan foglalkozik, mint azok a szervek, amelyek az organizmusnak csak egyes életjelenségeit tartják szem előtt. De a szakigazgatási szervek indokolatlan szaporítása ellen szól a szociális közigazgatás gazdaságos ellátásához fűződő

közérdek is. Mindebből az következik, hogy nagyszámban van, de a jövőben bizonyos mértékű növekedéssel lesz a szociális közigazgatásnak olyan feladata, amelyet helyesen és gazdaságosan csak az általános közigazgatás szervei tudnak megoldani.

Az általános közigazgatás és a szakigazgatás egymáshoz való viszonyát illetően sokan voltak és vannak ma is azon a véleményen, hogy a fejlődést az általános közigazgatási szervek hatáskörének fokozatos csökkenése és a szakigazgatási szervek számának és hatáskörének gyarapodása jelenti. A szociális közigazgatást illetően én az ellenkező véleményen vagyok. Meg vagyok győződve, hogy a fejlődés sémája ezen a téren éppen a fordított: jövőben a szakigazgatás jelentőségének bizonyos csökkenésével és az általános igazgatás szerepének előtérbe nyomulásával kell számolni abban az arányban, amilyen arányban a szociális gondoskodás mind szélesebb és szélesebb néprétegekre terjeszti ki a maga hatását.

Minél általánosabbá válik ugyanis a népvédelem és a szociális bajok összefüggéseinek teljes feltárásával minél szélesebb körben bontakozik ki a bajok megelőzésére irányuló törekvés, annál jobban megközelíti a gondozott, illetőleg védett néprétegek köre annak a közönségnek körét, amely a területi önkormányzatok népességét alkotja. Másszóval: minél inkább népi politikává változik az eredetileg osztálypolitikai szempontok által motivált szociálpolitika, annál erőteljesebben domborodik ki az általános közigazgatás szociális igazgatási vonatkozású működésének jelentősége.

Ebben a helyzetben jogosan fel lehet vetni, sőt, köteleességszerűen fel is kell vetni azt a kérdést, hogy a magyar általános közigazgatás alapszervei, a területi önkormányzatok a mai jogi és politikai felépítésükben vajjon alkalmasak-e arra, hogy a nemzet jövője szempontjából annyira fontos szociális feladataiknak megfelelhessenek?

Azok, akik a szociális törekvések megvalósításának sikerét a közigazgatási önkormányzatok konzervatív szemléletétől féltik, erre a kérdésre bizonyos azzal válaszolnának, hogy a vármegyei, a városi és a községi önkormányzatokból hiányzik vagy legalább is hiányozhatik az új idők törekvéseinek megértéséhez szükséges haladó szellem, és hivatkozhatnak arra is, hogy az említett önkormányzatok a szociális közigazgatás ellátásához szükséges szakismeretekkel nem rendelkezhetnek.

Én a magam részéről a magyar múltban mélyen gyökerező közigazgatási önkormányzatokat mindig olyan szervezeteknek tekintetem, amelyek rugalmasságuknál fogva évszázadokon át mindig alkalmasoknak bizonyultak az idők során felmerült nehéz nemzeti problémák megoldására. Ezért nemcsak azt nem vagyok hajlandó feltételezni, hogy ezek az önkormányzatok az újabb időkben elvesztették volna kapcsolataikat a nép széles rétegeivel és azok legsúlyosabb kérdései iránt érzéketlenekké válhattak volna, hanem egyenesen hivatottaknak tartom őket arra, hogy ezeknek a néprétegeknek jogos és igazságos érdekeit a közérdek által megszabott helyes keretek között előmozdítsák azzal a bölcsességgel, amely a több évszázados múlt értékeinek tartós és állandó szemmel tartásából fakad.

Minthogy ez a múlttal való kapcsolat biztosítja azt, hogy a szükséges szociális átalakulások útja a zökkenőmentes fejlődés vonalában haladjon, kívánatosnak és szükségesnek tartom, hogy az önkormányzatok szervesen bekapcsolódjanak azoknak a szociális feladatoknak a megoldásába, amelyeknek egységes irányítása kétségtelenül a kormányzati igazgatás körébe tartozik.

Éppen ezért teljes mértékben helyeslem hivatali elődömnök arra irányuló kezdeményezését, hogy az önkormányzatokban képviselt társadalmi erők minél teljesebben

vonassanak be a széles körben kibontakozó közjóléti program megvalósításába. Ennek a kezdeményezésnek eredményei már mutatkoznak a vármegyei közjóléti bizottságok működésében, amely működés sikere nem utolsó sorban annak tulajdonítható, hogy az említett bizottságok a szociális igények helyi vonatkozásainak tárgyilagos felismerésével igyekeztek megtalálni az egyes kérdéseknek leginkább megnyugtató és gazdaságos megoldását.

A közjóléti bizottságok működését eddig is értékesen támasztotta alá azoknak a vármegyei tisztviselőknek dicséretes tevékenysége, akik közjóléti előadói tiszttel megbizattak. Mégis azért, hogy a közigazgatási önkormányzat számára a szociális problémák egész körének minél teljesebb felismerését lehetővé tegyem és módot nyújtsak nekik arra, hogy a megoldás módját illetően könnyebben megtalálhassák a célravezető módszereket, a minisztertanácsnak javaslatot tettem aziránt, hogy a vármegyék főispánjai mellé a hazai szociális viszonyokat és a kormány szociálpolitikai elgondolásait ismerő szociális tanácsadók rendeltessenek ki, akik ebbeli működésük mellett a vármegyék szociális helyzete tekintetében szerzett tapasztalataikról a kormányhatóságnak is értékes tájékoztatásokat adhatnak. A minisztertanács magáévé tette előterjesztésemet és a szociális tanácsadók most már csaknem hat hónap óta teljes sikerrel tevékenykednek az egyes vármegyékben. Avégből, hogy a szociális tanácsadók és a vármegyei közjóléti előadók működésének összhangja kellően biztosítható, tapasztalataik, véleményeik és javaslataik kölcsönös kicserélésére az elmúlt hó folyamán Pécsen anketot szerveztettem. Örömmel értesültem ennek az anketának gondolatokban gazdag, kiváló sikeréről.

A főispánok mellé átmenetileg kirendelt szociális tanácsadók javaslatainak megvalósítása tekintetében kiváló szerep jut a vármegyei közjóléti előadóknak, akik a szociális igazgatás kérdésében az alispánok szakelőadói. Működésüktől – különösen ennek a szaktanfolyamnak elvégzése után – számottevő eredményeket várok. Egyúttal kérem a fogom az önkormányzatokat arra is, hogy ezeket a szociális előadókat olyan helyzetbe hozzák, hogy munkásságukat kizárólag a szociális feladatoknak szentelhessek.

A másodfokú önkormányzatok szociális tennivalóinak támogatása mellett nem hanyagolhattam el az elsőfokú önkormányzatok ezirányú működésének támogatását sem. Tudatában voltam annak, hogy a községi igazgatás, amely úgyszólván a közigazgatás egész terhét viseli, csak abban az esetben képes a hatáskörébe vágó szociális igazgatás hiánytalan ellátására, ha a községi és a körjegyzők egyéb téren tehermentesítetnek. E megfontolásokból kifolyólag a minisztertanács javaslatomra akként határozott, hogy minden olyan községi és körjegyző mellé, akiknek ügykörében szociális igazgatási feladatok nagyobb mértékben halmozódnak, községi kiegészítő alkalmazottat kell rendszeresíteni. Ezeknek az állásoknak illetményterhét a jobb vagyoni viszonyok között élő községek a saját háztartásuk terhére maguk viselik, míg az államsegélyezett községeknél az államkincstár vállalta az említett terheket. Teljes tudatában vagyok annak, hogy ez a megoldás csak a kezdet kezdetét jelenti és a községek szociális igazgatásának kiegészítése terén még igen sok a tennivaló, amit az anyagi helyzetünk által nyújtott lehetőségek szerint a leggyorsabban el kell végezni.

Ezekkel az intézkedésekkel a kormány azt kívánta elérni, hogy megvesse a szociális állam keretében a szociális önkormányzat alapjait. Ez az alapvetés azonban, mint az imént is mondtam, korántsem jelenti az általános igazgatás szociális irányú kiépítésére kínálkozó lehetőségek kimerítését, hanem csak kezdeményezést jelent, amelyet a cél elérése érdekében további lépéseknek kell követniök. Közigazgatásunk szociális

irányú kiépítésének további folytatása, vagyis a közigazgatás szervezetének, hatáskörének és funkciójának a szociális irányú továbbfejlesztése a kormánynak komoly szándéka, mert a nemzet erejének, fejlődőképességének és egyéb népi értékeinek fenntartását és előmozdítását jelentékeny mértékben az általános közigazgatás szociális működésétől várja.

Befejezésül még csak arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a szociális közigazgatás céljainak elérése nemcsak a megfelelő anyagi és eljárásjogi szabályok megalkotásától és az azok végrehajtására hivatott szervezettől függ, hanem az eljáró tisztviselők és alkalmazottak személyi tulajdonságaitól is. Már a bevezetőben utaltam arra és most nyomatékosan megismétlem, hogy a szociális közigazgatás eredményessége csak olyan tisztikartól várható, amelyet szociális kötelességérzet és felelősségtudat jellemz s amelyben megtalálható a szakismeret, az intézkedni tudás és akarás, az ember-szeretet és a jómodor egyaránt. A közömbösség vagy a dilettantizmus sehol sem okozhat olyan súlyos károkat, mint a szociális problémák megoldására irányuló tennivalók körében. A társadalom élő organizmus, élő nemzettest, amelynek betegségeivel szemben csak a gyógyításnak, indokolt esetben talán szakszerűen és körültekintően végrehajtott műtétnak lehet helye, kísérletezésnek, jóindulatú, de ügyfogyott próbálkozásoknak azonban semmiképen sem.

Meg vagyok győződve, hogy ez a közigazgatási tanfolyam a hallgatóság szakismereteinek fejlesztését és szociális érzékének kialakítását eredményesen fogja szolgálni és lényegesen megnöveli az erejét annak a gárdának, amelyre az általános közigazgatás szociális feladatainak nemzeti szempontból felülmúlhatatlanul jelentőségű megoldása vár.