

## Kormányzás és közigazgatás.

### Fayol rendszere az állami igazgatásban.

Irta: *Magyar Zoltán.*

#### I.

Fayol rendszere a múlt évi brüsszeli nemzetközi közigazgatási kongresszuson az érdeklődés központjában volt, és olyan szerepet játszott, hogy a közigazgatás gyakorlati és tudományos művelői egyaránt kénytelenek vele foglalkozni. Nálunk is a „Magyar Közigazgatás“ hasábjain több cikk jelent már meg e tárgyról; egészen szokatlan érdeklődés nyilvánul meg vele szemben. Önként felmerül az a kérdés, mi Fayol rendszerének jelentősége? Mi az oka annak, hogy azt széles körökben ilyen fontosnak tartják és vele csaknem mindenben egyetértenek?

Fayol francia és nagyiparos. Hosszu életének tapasztalata és 50 évi gondolkodásának eredménye van az adminisztráció elméletéről írt fő munkájában\* összefoglalva. Ezek az elemek azonban részben partikuláris vonatkozásokat adnak művének és ha azt a magunk céljaira hasznosítani akarjuk, szempontjait részben a magunkéival kell helyettesítenünk.

Fayol nagy sikerének titkát és annak magyarázatát, miért lett oly nagy mértékben urrá az elméken, abban találok, ami hasonló sikereknek rendszerinti kulcsa, hogy megtalálta a formáját annak a gondolatnak, amely a gondolkozók széles köreiben még csak azok öntudata alatt formálódott.

A közigazgatással való elméleti foglalkozás a közigazgatástan és a közigazgatási jog műveléséből áll.

A közigazgatástan művelése Stein Lőrinc óta, aki a múlt század 60-as éveiben adta ki korszakalkotó nagy munkáját, meglehetősen ellankadt. A figyelem aránytalanul nagyobb mértékben fordult a közigazgatási jog művelése felé, amelynek a francia forradalom által való tulajdonképpeni megalapozása óta, — mert a francia forradalom terjesztette ki a jog uralmát a közigazgatásra is, — állandó gondozásban és fokozatos fejlődésben van része. A közigazgatási jogi munkák, a nagy számú közigazgatási jogszabályok rendszerezése után újabban főleg Otto Mayernek és a francia közigazgatási jogászoknak műveiben a jogszabályok tömegéből és a jog gyakorlatának feldolgozásából magukat a közigazgatási jogi intézményeket igyekeznek kihámozni és így mintegy a közigazgatási jog elméletét kidolgozni. A közigazgatási jognak ily

irányu művelése állandóan folyik és egyre újabb eredményeket termel.

A két tudomány: a közigazgatástan és közigazgatási jog közül tehát az utóbbi messze elhagyta a másikat. Bizonyára nagyobb volt a belső életereje, több az életnedve, és ezért erőteljesebb a fejlődése.

A közigazgatástan, mely a közigazgatást minden vonatkozásában igyekszik feltárni és természetét megismerni sokkal szélesebb terület, mint a jog, mert az a közigazgatásnak csak egyik vonatkozása. Azt mondhatnók, hogy a közigazgatástanak azon a részén, amelyet a közigazgatási jog foglal el, hypertrophia állott be. A közigazgatásban élő és arról gyakorlatilag gondolkozó emberek ezt az aránytalanságot érezték és tudták azt is, hogy nem a jog művelésének felvirágozása tuzott, hanem a közigazgatástan többi részeinek művelése az elmaradott. Általános rossz érzés, önbizalom hiánya, bátortalanság vett erőt a közigazgatáson az utóbbi évtizedben, holott Stein Lőrinc idejében annak Verwaltungslehreje mindenkit kielégített, sőt az elmélet által a gyakorlatot is megtermékenyítette.

Mi az oka annak, hogy a közigazgatástan elavult? Ami elég világosságot terjesztett egy szobában, nem elég egy térre. Ma már erősebb fényforrásra van szükség, hogy tisztán lássunk. Ma is hasznos az, amit a közigazgatástan mond és tanít, de már nem elég. Az ok az, hogy a közigazgatás az utolsó félszázadban rendkívül sokat fejlődött és nagyon kiterjedt. A változott méretek, az új feladatok a közigazgatás gyakorlati embereit arra kényszerítették, hogy valamilyen módon cselekedjenek. A felmerült ügyeket nem lehet a végtelenségig halogatni. Azoknak előbb-utóbb szemébe kell nézni. Ez a közigazgatás természetéből folyik. De e téren nem nyervén támogatást a tudomány által, eljárásuk merő empiria maradt. Az empiria azonban mindig nagy fogyatékoságokban szenved, amelyek közt a sokféleség és ingadozás a legkárosabbak közé tartozik.

A közigazgatási feladatoknak hasonló, vagy talán még nagyobb méretű megnövekedésével állott azonban szemben ugyan ez alatt az idő alatt a gazdasági élet is. Az ugynevezett nagy kapitalizmus, a tőkekoncentrációnak az a mértéke, mely az ipart is a nagybankok vezetése alá helyezte, szintén az utolsó 50 év eredménye. A gazdasági élet, az ipari üzemek azonban anyagilag fizettek rá az empiria tökéletlenségeire és ezt a ráfizetést a könyvvitel és az eredménymérleg könyörtelenül ki is mutatta. Ez a hű tükör egyuttal állandó ösztönző is volt a gyakorlat tökéletlenségeinek kiküszöbölésére és hamarosan odavezetett, hogy e bajok orvoslásának megtalálása érdekében a megnagyobbodott üzemeknek egész természetrajzát kidolgozzák. Így fej-

\* Henri Fayol. Administration industrielle et générale 1916. Paris. Dunod éditeur. 174. l.





lódott ki fokozatosan a nagy ipari és más gazdasági üzemek elmélete a gyakorlati alapokból és gyakorlati szükségességéből. Abból a törekvésből, hogy a mérleget javíthassák és az abban üzemi költségek emén felmerült összegeket csökkenteni tudják, fejlődött ki az üzem racionalizálására való törekvés.

Az állami közigazgatás nagy kifejlődése és komplikálódása hasonló feladatokat támaszt és ezek azok a feladatok, amelyek Stein Lőrinc korában még nem léteztek, vagy legalább távolról sem játszottak hasonlóan fontos szerepet. Az állam is az utolsó félszázadban fejlődött ki nagy üzemmé épp úgy, mint a gazdasági élet üzemei. Míg azonban az utóbbiakra vonatkozó elméleti munkásság nyugtalanul versenyzett az élet fejlődésével, a közigazgatásban elmaradt.

Fayol, aki mint egy nagy bányavállalat tulajdonosa és elméleti hajlandósága ember, az adminisztráció elméletével nagy elmélyedéssel foglalkozott, észrevette azt, hogy a nagy üzemek életében különböző műveletek különböztethetők meg, de köztük legnagyobb fontossága a vezetés és egyuttal meglátta azt is, hogy a vezetés fogalma és követelményei minden nagy üzemből egyenlők, csak tárgyuk változik, tehát azok az elvek, amelyeket az adminisztráció elméletéről leszárt, az állami üzemből épp úgy érvényesülnek, mint minden ipari, kereskedelmi vagy más akár kis, akár nagy üzemből. *És ez volt a megváltó szó.* A közigazgatás elméleti elmaradottsága megszűnik, helyesebben a közigazgatásban rögtön utoléri az életet, ha korábbi eredményeit megtoldja azzal, hogy a megnövekedett üzemet hogyan lehet áttekinteni, összes szálaikat megmarkolni, erős kézbe fogni és céltudatosan vezetni, tehát mi a teóriája az utolsó 50 év haladásának. A részletek alig változtak. Azokra vonatkozólag a közigazgatásban korábbi megállapításai nagyrészt megállanak.

Annak magyarázatát tehát, hogy a nemzetközi közigazgatási kongresszusnak Fayol volt a központja, abban találok, hogy az adminisztráció elméletéről szóló munkáját és nézetét a közigazgatásra alkalmazhatónak, a közigazgatásban is helytállóknak tartják, más szóval *egy tekintetű, mint a közigazgatásban hatalmas előbbrevívója.*

Szemben a közigazgatási jognak állandó és sokak általi művelésével tehát Fayol a közigazgatástannak a zászlóvivője. Itt kellett nagy lépést előbbre tenni, ő erre koncentrálna erejét és a haladás sikerült. Ebből származik egyuttal a legnagyobb hézaga is rendszerének, az tudniillik, hogy a jogi vonatkozásokat teljesen elhanyagolja. Beszél a nagy üzemek szervezéséről és vezetésének eszközeiről, de azért, hogy általánosságában megmaradhasson, a szervező erők közül kihagyja azt, amely az államnak specialitása: a jogot. Fayol elméletének a közigazgatás szempontjából való elengedhetetlen kiegészítése tehát a jognak, mint a közigazgatási organizáció egyik fontos tényezőjének beillesztése.

## II.

Fayol az adminisztrációról szóló elméletében mindazoknak az elveknek, szabályoknak és eljárásoknak foglalatát kívánja nyújtani, amelyek bármely üzem kormányzásának megkönnyítésére szolgálnak. *Kormányzás* alatt az üzemek olyan vezetését érti, amely azt a rendelkezésre álló erőkkel elér-

hető legjobb eredmény irányában vezeti. Az üzemeknél előfordulható műveleteket 6 csoportba osztja: műszaki, kereskedelmi, pénzügyi, biztonsági, számviteli és adminisztratív műveletek csoportjára. Ezek együttes vezetése a kormányzás, közülük azonban a vállalat vagy üzem növekedésével arányos mértékben növekszik az adminisztráció fontossága úgy, hogy nagy üzemek főnökeinek feladata csaknem kizárólag adminisztratívnak látszik. Ezért az államnál is, amely a legnagyobb üzemek egyikének tekintendő, az adminisztráció fontossága rendkívül nagy és a modern állam kormányzásában is az adminisztráció milyensége döntő fontosságú.

Fayol szerint az *adminisztratív funkció* a következő irányokra oszlik: előrelátás, szervezés, parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés.

„Bármely fajta üzemmél az alacsonyabb rangú alkalmazottaknál a legnagyobb fontossága van az üzemre jellemző szakmai képességnek, a fővezetőkre nézve azonban a legfőbb tulajdonság az adminisztratív tehetség“. „Valamely nagy üzem főnökének *elsősorban* jó adminisztrátornak, tehát olyannak kell lennie, aki ért az előrelátáshoz, szervezéshez, parancsoláshoz, az összhang biztosításához és az ellenőrzéshez; *másodsorban* minél nagyobb mértékben kell értenie az üzem speciális funkciójához.“ Azután következnek egyéb erkölcsi, szellemi és fizikai követelmények. A fővezetők az államban a központi igazgatás és a kormányzás szervei, főleg a minisztériumok. De mi a garanciaja annak, hogy azok jó adminisztrátorokból, organizátorokból álljanak? Semmi. És vannak-e tényleg elegendő számban ilyenek? Alig, s akik vannak sem kerülnek mindig a legfontosabb állásokra. Nem is szólva arról, hogy vezető politikusaink, mondjuk államférfiaink közt ez szintén mily soknál hiányzik.\*

Érdemes ezeken a kérdéseken a mai viszonyok szem előtt tartásával rövid szemlét tartani, hogy állami életünk nagy fogyatékoságainak tudatára ébredve, lássuk e téren az elmélet hiányát és egyuttal azt az előnyt, ami a közigazgatástannak Fayol szellemében való művelésétől várható.

Ami mindenekelőtt az *előrelátást* illeti, annak célja Fayol szerint a jövő előkészítése. Ennek szerinte működési terv készítésében kell nyilvánulnia, amely az üzem mindennemű tevékenységére kiterjed és a közvetlen jövőre vonatkozó programmon kívül a következő évre, évekre, sőt évtizedre előre ki van dolgozva. „A program véd meg az üzemet nemcsak a téves irányú haladástól, amit súlyos rázkódtatások idézhetnek elő, hanem azoktól a változásoktól is, amelyek pusztán a vezető tényezők változékonyságától függenek. Ez az utóbbi veszély különösen nagy az állam kormányzásában, és általában a közszolgálatban,“ amelynek vezetése nem állandó és hozzáértő.“

Gondoljunk arra, hogy hány minisztériumunknak van olyan kidolgozott programja, amely főbb irányában a változó miniszterek alatt is érvényesül. Pl. nincs nemzeti kulturpolitikánk, csak legfeljebb miniszteri kulturpolitikánk vannak.

A *szervezés* alatt Fayol valamely üzemnek mindazzal való ellátását érti, amire működéséhez

\* V. ö. Szerzőnek Ludendorff és Rathenau szellemi műhelyéről e cikkét a Budapesti Szemlének 1923. évi októberi számában.

szüksége van: anyagokkal, nyilvántartásokkal és más segédeszközökkel, tőkével és személyzettel. Mindez két nagy csoportra osztható: a szervezet anyagi és szociális részére. Különös fontossága van ezek közt az utóbbinak, mert a személyzetnek alkalmazni kell mindama műveletek végrehajtására, amelyekre az üzemnek szüksége van. A személyzet összeválogatása és kiegészítése erre jóformán döntő jelentőségű és az üzem sorsára nagy befolyással van. Alacsonyabb rangú alkalmazottaknál kevésbé fontos, de vezető állásban levő alkalmazott rossz kiválasztása súlyos következménnyel járhat.

Ha arra gondolunk, hogy minisztériumaink közül csak a pénzügyi és igazságügyi egészíti ki személyzetét a gyakorlatban már kipróbált emberekkel, akikről megelőzőleg külön személyzetet is kíván, a többi minisztériumok az 1883. I. t.-e. megalkotása óta sem tudták a gyakorlati szakvizsgát életbeléptetni és azt például a vallás- és közoktatásügyi minisztérium személyzetére újabb törvénybe kellett iktatni (1923:XXXV. t.-e.), akkor nehéz lesz ennek az állapotnak veszélyeit tagadnunk. De itt is a sajnálatos bizonyíték.

Az utolsó években az állami tisztviselői személyzet összetételére döntő fontosságú eljárás volt a B) lista utján való szelektálás. Azt a módot, ahogyan az történt és az eredményt, amelyre vezetett, mindennek inkább lehet nevezni, mint megnyugtatónak és kielégítőnek. Ha körülnézünk azok közt, akik a B) lista után megmaradtak és azok közt, akiknek el kellett menniük, lehetetlen azt mondani, hogy ez a kiválasztás nem járt a közérdeknek nagy sérelmére. De egyuttal meg kell borzadni azoknak a nagy felelőssége miatt is, akiknek az állam összes tisztviselőit 10.000-számra kellett mérlegre tenniük, alkalmasságukról vagy alkalmatlanságukról dönteni, holott számos kormányzati ágban a rendszeresen vezetett minősítések hiányoztak, és az állam egész igazgatásában ismeretlen a tehetség vizsgálatának ahhoz hasonló módszere, amellyel ipari üzemek alkalmazottakat annyira pontosan lemérik és fizikai munkásaik teljesítményének hullámzását is meghatározzák.

Fontos az organizációra a főnök állandósága is. Fayol szerint a főnöknek ahhoz, hogy állandóan legyen nevezhető, legalább 10 évig kell ugyanazt a helyet betöltenie. A parlamentarizmus mai rendszere mellett ez is nagy ritkaság.

A *parancsolás* hozza működésbe a személyzetet. A főnök a parancsolás utján arra törekszik, hogy az alája rendeltekkel a legjobb eredményt érje el az egész üzem érdekében.

Ezért a főnöknek alaposan kell ismernie a személyzetét. Fayol szerint egy főnök a hierarchia bármely fokán legfeljebb 6 embernek parancsolhat, s csak a legelső fokon lehet nagyon egyszerű munkát végzőkből több, 20–30 ember egyenként alárendelve. A főnöknek gondoskodnia kell az alkalmatlan vagy alkalmatlanná vált alkalmazottak kiemeléséről, amely kötelesség mindig nehéz és sokszor kemény.

A főnöknek jó példával is kell előljárnia, hogy tekintélye legyen. *Az állás tekintélyének elengedhetetlen kiegészítője betöltőjének egyéni tekintélye.* Ettől függ a fejelem is, amiről Fayol azt mondja, hogy „Fegyelem az, amit abból a főnök csinál“.

A főnöknek nem szabad a részletekbe elmerülnie. „A főnöknek mindent kell tudnia, de nem láthat és nem csinálhat meg mindent maga.“

Ezek az eszmék csak egyes kiragadott gyöngyszemek abból a rendszerből, amelyet Fayol a parancsolás kérdéséről is kidolgozott és elmélete fontos részének tekint. Lehet-e tagadni, hogy ezekre a kérdésekre nálunk a szakrészenciót soha senki nem figyelmezteti, még kevésbé tanítja. A fiatalabb generációnak nyitott szemű és elmélyedésre hajló tagjai ebben az irányban is az autodidaxisra szorulnak, még hozzá sok esetben negatív tapasztalatok alapján. Kevés nevelő példa mellett nagyszámú főnököt látnak, akitől csak azt tanulhatják, milyenné nem szabad válniuk.

Az *összhang biztosítása* azt jelenti, hogy a személyzet minden tagja megtalálja a módot feladatának a többiekkel egyetértésben való megvalósítására.

Ennél a kérdésnél nem állhatom meg, hogy rá ne mutassak legfőbb állami hatóságaink működésének szerintem Achilles-sarkára. A minisztériumokban például az ügyvitelben és ügykezelésben három réteg: a fogalmazói kar, a számvevőség és a segédhivatal vesznek részt. Az eredményen nagyon meglátszik, ha ezek munkájában a kellő összhang nincs meg. De történik-e valami az összhang biztosítására? A fogalmazói kar, egyéni kivételektől eltekintve, a számvevőségtől megkívánt szakképzettséggel nem rendelkezik és ezért annak ügykörében legfeljebb dilettáns. Ha a kettő közt nincs surlódás, rendszerint azért van, mert a számvevőség feltétlenül alkalmazkodik, vagy a fogalmazói kar ráhallgat. A segédhivatali ügykezelés az összes többi személyzet munkájára nézve fontos, az épp oly mértékben tudja megkönnyíteni és előmozdítani, mint megbénítani. De ha a segédhivatali ügykezelési szabályzat készítéséről vagy módosításáról van szó, mondhatjuk, hogy legalább is az esetek többségében segédhivatali szerv által kidolgozott javaslat emelkedik érvényre, s a fogalmazói karok, speciálisan az elnöki ügyosztályok ahhoz hozzájárulnak, ahelyett, hogy a felsőbbrendű funkciót végző, tehát a vezető mondaná meg az alacsonyabbnak, hogy tőle milyen munkát vár, hogy neki az egész üzem munkájából milyen részt és hogyan kell élveznie.

Tehát az összhang biztosításának nálunk az a primitív módja érvényesül, hogy az alacsonyabb szabja meg a magasabb rendűnek a működési módját, ami a helyes vezetésnek éppen fordítottja.

Az *ellenőrzésnek* Fayol különös fontosságot azért tulajdonít, mert alatta az eredményesség vizsgálatát is érti. Szerinte az ellenőrzésnek célja nemcsak annak megállapítása, hogy minden a kiadott parancsoknak és az elfogadott szabályoknak megfelelően történt-e, hanem, hogy a kitűzött programból mennyi valósult meg. A működési programnak szükséges fordítottja bizonyos időszakban a jelentés a végzett tevékenységről. A működési program felállítása kötelezettséget jelent az alkalmazott számára. A működési jelentés azzal szembeállítja a tényleg elért eredményt. A kétőnek összehasonlításából folyik az illetők felelőssége. „Program nélkül nincs kötelezettség s ezért nincs felelősség sem.“ „Az állami tisztviselők általános felelőtlenségét az okozza, hogy nincsen részükre program és működési jelentés előírva.“

Fayol rendszerének további fontos részei a



nyilvántartások és kimutatások sorozata és az u. n. dokumentáció. Ezekkel azonban a „Magyar Közigazgatás” már több érdekes cikkben foglalkozott és ezért azokra bővebben nem terjeszkedhetem ki.

Ezek az adminisztráció elméletének főbb tételei. Kétségtelen meggyőző erejük és hézaggótló mivoltuk. Egyetlen szó sem hangzott el az üzemek igazgatásának ilyen felfogása ellen, de mégis kevés azoknak az üzemeknek a száma, főleg a közigazgatásban, amelyek ezeket a elveket a gyakorlatban is alkalmazzák. Ennek az okát is keresi Fayol és helyesen találja meg az elmélet hiányában. „Elmélet hiányában mindenki hiheti azt, hogy jó módszereket alkalmaz. Ezért van, hogy mindenfelé, iparban, hadseregben, családban, államban azt látjuk, hogy ugyanannak az elvnek hirdetése mellett a legellenmondóbb gyakorlatot találjuk.” Ezért fontos a közigazgatásban továbbfejlesztése ebben az irányban és Fayol is azt tartja, hogy „az adminisztratív tudatlanság leküzdésére az oktatásnak minden módját igénybe kell venni.”

Fayol eszmemenete tehát elvezet államtudományi oktatásunk reformjának kérdéséhez, amely nélkül a mi állapotainkban sem várhatunk javulást.\*

\* Lásd a Magyar Közigazgatásnak 1922. évi 23. számában és a Budapesti Szemle 1922. évi CXCI. kötetében szerzőnek az államtudományi oktatásunk reformjáról tartott előadását.

REV. 2017.

