

archivum: 94

Pro Memoria

a közigazgatás racionalizálásának első fázisa tárgyában.

I. A kormánybiztos közigazgatásunk tanulmányozását azzal kezdte, hogy Pest-vármegye központi járásában és alispáni hivatalában bekapcsolódott a belügyminiszterium által végzett hivatalvizsgálatba, és ezáltal a vármegyei közigazgatásnak egy fontos és jellegzetes részét ismeri meg. Ugyanigy az ország különböző vidékein fog megyei, járási és községi közigazgatást tanulmányozni, valamint törvényhatósági és megyei városokat és Budapest székesfőváros közigazgatását, hogy lássa egyrészt, mennyire tér el az élet a jogszabályoktól, másrészt különösen azt, hogy a közigazgatásnak azokban az ágaiban, amelyek nem az impérium gyakorlásából, hanem a lakosságnak földművelés, ipar, kereskedelem, kultúra és szociális gondozás tekintetében való támogatásából áll, milyen értékű teljesítményeket, milyen módon tud a lakosságnak nyújtani.

Általában a kormánybiztos a közigazgatás tanulmányozásában különös figyelmet fordít a közigazgatás és a lakosság egymással való érintkezési felületének tanulmányozására. A közigazgatással szemben elhangzó kritikának főforrása ugyanis kétségtelenül az emberek személyes tapasztalata.

II. További probléma szintén a lakosság, az igazgatottak szempontjából a közigazgatás összes telje-

sitményeinek mérlegelése. Ford mondja egyik könyvében, hogy ha valamely eljárással a valamely munkára fordított idő 10 %-át meg tudjuk takarítani, vagy annak a munkának hozamát 10 %-kal emelni tudjuk, ennek az eljárásnak az elmaradása annyi, mint 10 %-os adónak a viselése. Ez a közönség szempontja is a közigazgatással szemben és a közigazgatás racionalizálásának annak elérésére kell törekednie, hogy a közigazgatás működésében ilyen megtakarítható eljárások ne legyenek. A közigazgatás önbizalmának a racionalizálás fellépő igényével szemben való megrendülése éppen abból származik, hogy érzi, mennyi ilyen hiány van szervezetében és eljárásában, amelyeknek igazolását meg sem kísérelheti.

A probléma politikailag az, amit az amerikaiak úgy fejeznek ki, hogy megoldást kell találni arra, hogy a közönség bizalommal legyen az iránt a közigazgatás iránt, amelynek ellenőrzését nem lehet közvetlenül a közönség kezébe adni.

A közigazgatás elleni jogos panaszoknak egyik fontos csoportja az, amely abból származik, hogy különböző bürokratice egyszerű ügyek elintézése soká tart, sok várakozással jár, vagy miatta éppen ismételtten kell egy hivatalt felkeresnie. Például kivetett adójának lefizetése, adó-tartozásának megtudakolása, különféle rendőri igazolások stb. Ezzel szemben azt látjuk, hogy ilyen kérdések sokszor mechanizálhatók és bürógépekkel rendkívüli mértékben meggyorsíthatók. A bürógépeket /például könyvelési, kamatszámítási, szorzási, osztási, ellenőrzé-

si és különböző műveleteket kombináló gépeket/ Németországban az állami és városi adóügyi adminisztrációban nagy sikerrel alkalmaznak. A bürógépekkel szemben fel lehet hozni azt, hogy azok bizonyos investíciót kívánnak, és hogy szociális szempontból nem helyeselhetők, mert ugyanazt a munkát a személyzetnek 1/10-edével el tudják végezni. Ezek az érvek azonban nem látszanak kielégítőeknek arra, hogy miattuk az egész magyar közönség és a magyar gazdasági élet annak a nagy idővesztésnek legyen kitéve, amit az eddigi ügyintézés jelent, és nem lehet a közigazgatás iránti bizalmát megnyerni addig, amíg ezeket az elavult és vexatorius eljárásokat ki nem küszöböljük, mert ezek okozzák a bürokrácia öncélúságának látszatát.

A kormánybiztos ezért egyik sürgős feladatának tartja annak a kérdésnek kidolgozását, hogy a tömeges közigazgatási eljárások és műveletek közül melyek azok, amelyek bürógépek bevezetésével a közönség nagy kényelmének elérését lehetővé teszik, és hogy azok bevezetése milyen költséggel járna és viszont minő megtakarításra vezetne. Ismétlem azonban, hogy ha ezáltal a közönségnek a hatósággal való érintkezése nagy mértékben egyszerűsíthető és gyorsítható, nincs mentség arra, hogy ez a gyorsítás bármilyen indokolással elmaradjon.

III. A feladatoknak ebbe a csoportjába tartozó akut kérdés az Országos Magasépítési Igazgatóság működése, amelynek eddigi működése a korábbi decentralizált állapottal szemben nemcsak gyorsítást nem mutat, hanem komplikáltabbnak látszik. Ha itt jelentékeny javulást

elérni nem tudunk, egy év múlva a közvélemény meg fogja állapítani, hogy ez a racionalizálási kísérlet sem sikerült, mint ahogyan az ügyrendi reformról is ehhez hasonló a nézet. Ha pedig egymásután két ilyen balsiker következik, ez diszkreditálja az egész racionalizálási mozgalmat.

A kormánybiztos tehát a miniszterelnök úr Ó Excellenciájától utasítást kér arra, hogy az Országos Magasépítési Igazgatóság szervezetét és ügyvitelét mielőbb megvizsgálhassa és megfelelő javaslatot terjesztessen elő. Ennek a javaslatnak kidolgozásánál kívánja a kormánybiztos először alkalmazni a munkamenetek grafikus ábrázolásának azt a módszerét, amelyet a gazdasági élet már kidolgozott. /Erre vonatkozó példát a kormánybiztos személyesen terjeszt elő./ Grafikailag ábrázolva a Magasépítési Igazgatóság felállítása előtti munkamenetet, annak mostani munkamenetét és az egyszerűsített javaslatot, a három ábra a kérdést vitát kizáró módon eldönti. A grafikai ábrázolás a szervezésnek igen hasznos segédeszközei, amelyet eddig távolról sem használtunk ki eléggé.

IV. A közigazgatás racionalizálásának alapproblémája a közszolgálati alkalmazottak képzésének és munkateljesítményük fokozásának kérdése. E téren 1867. óta menthetetlen mulasztások történtek. A közszolgálati alkalmazottak száma folyton növekedett, de a közigazgatási szervezetnek tökéletesítése azzal nem tartott lépést. Az emberek tódultak a tisztviselői pályára, mert az emelkedés sehol olyan könnyű nem volt, mint ott. Akit egyszer kineveztek, annak többé tanulnia semmi sem kellett

és semmiféle szabály, vagy kialakult praxis nincs arra vonatkozólag, hogy a vezetőket hogyan válasszák ki, nincs közigazgatási vezérkar. Még csak fegyelmi szabályok sincsenek az állami alkalmazottakra nézve, nem szólva arról, hogy nincsen szolgálati pragmatika. A közszolgálati jog a magyar közigazgatási jognak egyik legelhanyagoltabb területe. Nem túlzás, ha azt mondom, hogy a közigazgatás racionalizálása nem a közigazgatás gyepülének meghúzását jelenti, mert gyepül nincs is, előbb azt meg kell szervezni. A közigazgatás nincs kézben, előbb következetes munkával kézbe kell venni.

A kérdés aktuális a közigazgatási gyakorlati szakvizsga küszöbön álló szervezésénél fogva, A kibocsátandó rendelet olyan szorosan összefügg a tisztviselő-probléma többi részeivel, hogy önmagában, az összefüggésből kiszakítva helyesen meg sem oldható. A gyakorlati szakvizsgát csakis a jog-és államtudományi szigorlati rendre lehet felépíteni. Ha a jogi oktatás rendszere megváltozik, a gyakorlati szakvizsgának is szükségképen meg kell változnia. Tehát elhibázott törekvés volna a szakvizsgának abszolút érvénnyel való szabályozása. De jog-és államtudományi oktatásunk újjászervezése sem halasztható. A kettőt tehát együtt kell csinálni. Elavult a minősítési törvényünk is, amely helyett új törvényjavaslat készítésére a minisztertanács a kultuszminiszter urat már utasította is, de a javaslat még nem készül.

A miniszteriumoknak és az állami közigazgatásnak nincs szolgálati szabályzatuk. A pénzügyminiszterium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályzatok gyűjte-

ményének utolsó kiadása 1896-ban jelent meg. A többi minisztériumoknak szolgálati szabályzataik nagyrészt nincsenek is, hanem a minisztertanács 1902-ben ennek a pénzüg miniszteri szolgálati szabályzatnak hatályát terjesztette ki a többiekre is. Ez a szabályzat azonban azóta sok tekintetben elavult, más pontokban módosult és csonka. Például az előszó a következő módon végződik: "A fegyelmi rész a gyűjteményből azért hiányzik, mert célszerűbbnek látszik a ma érvényben levő fegyelmi szabályokat és fegyelmi eljárást egy külön füzetben egybefoglalva kiadni." Ez az új füzet azonban 1896 óta máig sem jelent meg, és ezért nincs az állami alkalmazottak fegyelmi joga szabályozva. Tehát új szolgálati szabályzatra és fegyelmi szabályzatra annál is inkább sürgősen szükség van, mert az 1929. évi XXX. t. c. az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogát modern elvek szerint szabályozta és így az állami alkalmazottak helyzetének inferioritása annál kiáltóbb. Mindezeknek a kérdéseknek szabályozása azonban kimeríti a szolgálati pragmatika témakörét is.

A feladat tehát az, hogy sürgősen vétessék munkába

- 1/ a közigazgatási gyakorlati szakvizsga,
- 2/ a jog- és államtudományi oktatás,
- 3/ a minősítési törvény,
- 4/ új egységes szolgálati szabályzatot és fegyelmi eljárást magábanfoglaló szolgálati pragmatika készítése.

A négy munkálatnak egységes szempontok szerint és következőleg egységes irányítás alatt kell készülnie. Az egész művelet egy modern közszolgálati kódexet fog alkotni, és elkészítése kellő megszervezés mellett a folyó év végére lehetségesnek látszik.

A kormánybiztos hatáskörét megállapító 370/1931.M.E. számú rendelet 3.§-a szerint a kormánybiztos feladata, hogy

"c/ a szükséges reformok tárgyában törvényjavaslatok és rendeletek készíttetésére a miniszterelnöknek javaslatot tegyen, ilyen tervezeteket maga is készítsen és e munkájában az érdekelt miniszteriumok közreműködését a miniszterrel előre megállapított módon igénybe vegye." A kormánybiztos erre a rendelkezésre való hivatkozással azt az előterjesztést bátorodik a miniszterelnök ur ő Excellenciájának tenni, hogy a fenti négy javaslat kidolgozásával őt megbizni és az érdekelt miniszter urakat ilyen értelemben írásban tájékoztatni méltóztassék. A kormánybiztos az érdekelt miniszteriumoknak e kérdésekkel eddig foglalkozó szakreferensei közreműködésével dolgozná ki a javaslatokat és egyuttal kiterjeszkednék javaslatábar arra is, hogy az új rendezésnek mely részei volnának kormányrendelettel megvalósíthatók és kell-e és milyen terjedelmű törvényalkotásra szükség.

V. Az ország mai külpolitikai helyzetében deffenziv jellegű mozgósítás eshetőségével állandóan számolnunk kell. Közigazgatásunk azonban a mozgósításra felkészülve nincs. Ez az a pont, ahol legnagyobb mértékben

érezhető, hogy a közigazgatás nincs egységes kézben. Tekintve azt, hogy modern háborúban nemcsak a hadsereg, hanem az egész nemzet részt vesz, a közigazgatásnak a racionalizálás keretében szükségesnek jelzett újjászervezése ezt a szempontot nem hagyhatja figyelmen kívül. E kérdésben a kormánybiztos már érintkezésbe lépett a vezérkar főnökével, kérve azoknak a szempontoknak közlését, amelyekre a vezérkar felfogása szerint figyelemmel kell lennie. A mozgósítási szempontnak sulya egyuttal vissza fog hatni az állami közigazgatás újjászervezésére és meg fogja könnyíteni a bizonyos hiányzó gyepű kiépítését és a szükséges új szellem kifejlesztését.

VI. A közigazgatás racionalizálásától a kormány és a közvélemény egyaránt megtakarítást, az állami és önkormányzati kiadások és közvetve a közterhek csökkentését várja. Ez bizonyos idő múlva kellő előkészítés után kétségtelenül elérhető. Az eredmény azonban nagyon függ attól, hogy milyen előrelátással készíthető elő. Az idei költségvetési évben már másodszor fordul elő az a kényszerhelyzet, hogy a költségvetési törvényben megszavazott hitelkereteket hirtelenül az év közben kell redukálni. Ez így hirtelenül többnyire lineáris redukcióra vezet, amelyeknek eredménye vagy nem kielégítő, vagy hatása sokkal brutálisabb, mintha a redukált keret elérése hosszabb idő alatt előkészíthető lett volna. A további redukciók szándéka a kormány részéről fennállónak látszik, de tudomásom szerint nem történtek rendelkezések az iránt, hogy egy előre kiszámítandó ki-

adásnivó mikorra éressék el, tehát hogy a redukció tervszerűen előkészíthető legyen, ami kevésbé káros és kiadósabb lehet. Ebben a tervszerű redukcióban a racionalizálás számottevő tényező lehet. A kormánybiztos ezért tisztelettel kéri, hogy a pénzügyminiszter ur ³ Nagyméltósága koncepcióját e tekintetben vele közölni méltóztassék.

A racionalizálás útján a takarékosssággal összefüggő fontos kérdésben lesz szükség a kormány döntésére. A közigazgatás eddigi eljárásainak racionalizálása, a Ford által említett 10 %-ok megtakarítása feltétlenül szükséges, mert elmulasztása nem volna igazolható. Kérdés azonban, hogy a közzolgálati alkalmazottaknak ilymódon fokozatosan elérhető csökkentését a kormány szociális és politikai szempontból kívánatosnak tartja-e. Ha a kormány a racionalizálás révén felszabaduló tisztviselők megtartása mellett foglal is állást, a racionalizálás akkor is szükséges, hogy a közzolgálati alkalmazottak közhasznúbb munkát végezhesenek, mint eddig. Ez más szóval azt jelenti, hogy a racionalizálás erélyes keresztülvitele sem vezet szükségképen a tisztviselők számának redukálására és tömeges elbocsátásokra, ha a kormány nem akarja, hanem a közigazgatás teljesítményeinek fokozására fordítható.

VII. A racionalizálásnak további fontos problémái, amelyeknek tanulmányozására a kormánybiztos működésének elejétől kezdve állandó figyelmet fordít,

a közép- és alsófokú állami és önkormányzati közigazgatások közti párhuzamosságok és az efficiency-nek ebből származó nagy veszteségei. E téren szervezeti hiányok is vannak és azok megszüntetése átfogó szempontok szerinti gondos tanulmányt kíván. Ez a kérdés lefelé a községi közigazgatás problémájának alakjában jelentkezik, beleértve a jegyző jogállásának és mellék-kereseteinek ügyét. Felfelé pedig megnyilvánul abban a tényben, amely a Közgazdasági Enciklopédia III.kötetében /1930/ a köztisztviselői jogról szóló cikkben van publikálva, hogy tudniillik az összes magyar miniszteriumok aktaszáma a háború előtt 1913-ban érte el a legmagasabb számot és akkor is csak 1,317.585-öt tett ki. 1928-ban pedig Csonkamagyarország miniszteriumiainak összes aktaszáma 1,752.527 volt. A kormánybiztos ennek a nagy emelkedésnek forrásait is részletesen felkutatni kívánja.

A községi, a megyei és más középfokú és a miniszteriumi közigazgatás eme tanulmányozásából további összefüggések felismerése fog kibontakozni és azok alapján ma még át sem tekinthető termékeny ötletek és megoldások várhatók.

VIII. Külön nagyfontosságú probléma, amelynek tanulmányozására azonban csak az előbbieik megoldása után kerülhet a sor, egyfelől a közgazdasági élet, másfelől a földművelési, kereskedelmi és népjóléti közigazgatás egy-máshoz való viszonyának kérdése. Ezek az igazgatási ágak főleg azok, amelyeket a francia jogtudomány service public

néven ismer. Egy jellemző idézet erről a kérdésről: "Les services de guerre, de police, de justice se conciliaient admirablement avec la notion de souveraineté; ils semblaient même en être la manifestation directe. Il en est différemment des services industriels. Ce qui apparaît alors au premier plan, ce n'est plus le pouvoir de commander; c'est l'obligation d'agir pratiquement. Si l'on reconnaît un pouvoir aux gouvernants, ce n'est plus en vertu d'un droit primaire de puissance publique, mais a raison des devoirs qui leur incombent; par conséquent ^{pouvoir} ce/n existe que dans la mesure où ils remplissent ces devoirs." /Duguit, Les transformations du Droit Public.1925./ A közigazgatás, ha kiterjeszti működését gazdasági és kulturális területekre, ezeken a maga jogosultságát csak teljesítményeivel tudja tartósan fenntartani, nem pedig hatalmi szóval. A közigazgatás racionalizálása tehát azt is jelenti, hogy előrelátóan gondoskodjunk arról, hogy a közigazgatás képes legyen ezeken a területeken állandó magas teljesítményekre, hogy működése a gazdasági életre ne béklyó, hanem támasz legyen. Kétségtelennek látszik például, hogy a villamos energia törvény a kereskedelemügyi minisztériumnak oly nagy gazdaságpolitikai hatáskört és hatalmat ad, amilyenek betöltésére a minisztériumok megfelelő személyzettel rendszerint nem szoktak bírni. Hamarosan ki fog derülni, hogy ilyen személyzet a kereskedelemügyi minisztériumban rendelkezésre áll-e.

IX. A racionalizálásnak ezeken az átfogó problémáin kívül, amelyeknek száma munka közben még szaporodná fog, az egyes minisztériumoknak is meg vannak a saját

hatáskörükben végzendő racionalizálási teendők. Ezeket is sürgetni kell, és ez az egyik fő feladata a Tárcaközi Racionalizálási Bizottságnak. A magyar közigazgatás racionalizálásáról múlt év őszén a miniszterelnök Ur Ő Excellenciája elé terjesztett memorandumban előadta azt, hogy az egyes minisztériumoknak e téren milyen programjuk volt. A pénzügyminisztérium gazdag és értékes programot adott, de tudomásom szerint a pénzügyminiszter ur a javaslatok tekintetében egyes részleteken kívül még nem foglalt állást. A földművelési, kereskedelmi és népjóléti minisztériumok érdelemes programot eddig egyáltalában nem adtak, de tudomásom szerint a helyzet azóta e téren sem változott.

X. A fent előadottak a közigazgatás racionalizálásának csak vázlatos programját jelentik. De igyekeztek megadni a munka perspektíváját és megjelölni a célszerűnek látszó kiindulást. Jelentősebb eredmény eléréséhez kétségtelenül több év erőfeszítésére van szükség, de a közigazgatás átformálásához céltalan volna hozzálátni akkor, ha nincs meg a remény arra, hogy az eredmények fenntartása és továbbfejlesztése intézményesen biztosítható lesz. A közigazgatási gépezet egységét és egységes irányításának feltételeit, amelyek felismerésére most Magyarország eljuttott, többé szem elől veszteni nem szabad, Az eredmény az összehasonlító jogtudomány szempontjából az ország nemzetközi ranghelyének javulása, politikai tekintetben pedig az lesz, hogy a magyar állami gépezet az eddiginél sokkal erőteljesebb támasza lesz a nagy célért küzdő külpolitikának.

Budapest, 1931. évi február hó 14-én.

Magyary s.k.