

274389

AZ ERDÉLYI MŰZEUM-EGYESÜLET JOG-, KÖZGAZDASÁG- ÉS
TARSADALOMTUDOMÁNYI SZAKOSZTALYANAK ÉRTEKEZÉSEI
SZERKESZTI DR. MARTONYI JÁNOS EGYETEMI NY. RK. TANÁR

6

A HIVATÁSOS KÖZSZOLGÁLAT MEGOLDATLAN KÉRDÉSEI

DR. MAGYARY ZOLTÁN

EGYETEMI NY. R. TANÁRNAK A SZAKOSZTALY
1944 FEBRUÁR 16-I ÜLÉSÉN ELHANGZOTT
ELŐADÁSA, HOZZÁSZÓLÁSOKKAL



KOLOZSVÁR 1944

AZ ERDÉLYI MŰZEUM-EGYESÜLET JOG-, KÖZGAZDASÁG- ÉS
TÁRSADALOMTUDOMÁNYI SZAKOSZTÁLYANAK ÉRTEKEZÉSEI
SZERKESZTI DR. MARTONYI JÁNOS EGYETEMI NY. RK. TANÁR

6

A HIVATÁSOS KÖZSZOLGÁLAT MEGOLDATLAN KÉRDÉSEI

DR. MAGYARY ZOLTÁN

EGYETEMI NY. R. TANÁRNAK A SZAKOSZTÁLY
1944 FEBRUÁR 16-I ÜLÉSÉN ELHANGZOTT
ELŐADÁSA, HOZZÁSZÓLÁSOKKAL



KOLOZSVÁR 1944



274.389

ORSZ. SZÉCHÉNYI KÖNYVTÁR
N
1956. évi ... 259 ... sz.



Felelős kiadó: Dr. Martonyi János

Arórács László könyvnyomda nyomása, Kolozsvár, Brassai-utca 16.

DR. MAGYARY ZOLTÁN:

A hivatásos közzolgálat megoldatlan kérdései

I. A hivatásos közzolgálat kifejlődése és nélkülözhetetlensége.

A hivatásos közzolgálat, mint a közigazgatás egyik szervezési módja, már régen ismeretes és ez lehet az oka annak, hogy lassú, fokozatos átmenetekben mélyrehatóan megváltozott természetét és szerepét sem főnökei, sem a közvélemény, sem a tudomány fel nem ismerték. Elmondhatjuk, hogy a hivatásos közzolgálatról maguknak a közzolgálat tagjainak sincs általában mindenben véve helyes képük és számos kérdését még teljesen fel sem ismertük, annál kevésbbé tudtuk korszerűen megoldani.

A hivatásos közzolgálatról a legtöbben csak annyit tudnak, hogy annak mai alakja a XVIII. században I. Frigyes Vilmos és Nagy Frigyes porosz királyok alatt fejlődött ki, mint a nobile officium addig uralkodó dilettáns rendszerénél különb megoldás. Ha azonban megvizsgáljuk a civilizált államok belső fejlődését az utolsó évszázad alatt, arra a belátásra jutunk, hogy a hivatásos közzolgálat nemcsak előnyös, hanem nélkülözhetetlen szervezeti megoldás. Ennek két legjellemzőbb bizonyítéka az Északamerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió. Az Egyesült Államok a demokrácia veszélyét látták a hivatásos közzolgálatban és ezért 1829-től nem is pártpolitikai, hanem elvi megfontolásból áttértek a négy évi megbíztás rendszerére. Ezt Jackson elnök indokolta közismert nyilatkozatával: „Kevés az olyan ember, aki hivatalt vagy hatalmat élvezhet anélkül, hogy több-kevesebb hűtlenség kísértésébe ne essék közérdekű feladatainak ellátásában. Ezeknek egyéni integritása nem gyanúsítható, de ki vannak téve annak a veszélynek, hogy közönnyel nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tőrjenek, amellyel szemben egy új ember fellázadna. A hivatalt a tulajdon egy nemének tekintik és a hatalmat inkább egyéni érdekek előmozdítása eszközének, mint olyan eszköznek, amely egyedül a nép szolgálatára való. Az összes közzervek dolga oly egyszerű, vagy legalábbis oly egyszerűvé tehető, hogy értelmes férfiak könnyen képesek lesznek annak elvégzésére. És én csak azt tudom hinni, hogy többet veszítünk azáltal, hogy az embe-

rek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által". Angliában 1855-ben, Amerikában 1883-ban szervezték a Civil Service Commission-t, amely a merit system-nek a bevezetését jelenti, versenyvizsgálóval, de viszont állandó alkalmazással. Az első világháború tapasztalatai alapján 1921-ben az Egyesült Államokban olyan mozgalom indult meg a közigazgatás tökéletesítésére, amelyhez hasonló másutt nem található. Egyik fő célja a merit system-nek általánossá tétele. Ez azt jelenti, hogy a hivatásos közzszolgálat rendszerét elkerülhetetlennek és a vele járó előnyöket oly nagyoknak tartják, hogy azoknak a demokrácia féltéséből származó aggodalmaikat is alávetik. A Szovjetunióban viszont annak a folyamatnak vagyunk a tanúi, hogy Marx és Lenin a hadsereg és a hivatásos bürokrácia széttörését a proletárforradalom fő céljainak jelölték meg és azt hirdették, hogy a közigazgatást oly egyszerűvé lehet tenni, hogy azt váltakozva bárki elláthassa, mégis náluk is azt látjuk, hogy minden korábbit meghaladó méretű közigazgatási apparátust építettek fel és abban nemcsak a vezetők közt, hanem lejjebb is mindenkit állandóan megtartanak, aki beválik és ők sem rendelkeznek párhuzamos garnitúrával a periodikus leváltásra. Itt is tehát győzedelmeskedett a gyakorlat a forradalmi elmélet felett.

Megállapítható, hogy a mai állam a hivatásos közzszolgálat rendszerét nem nélkülözheti, mai feladatait csak ennek a rendszernek a segítségével remélheti megoldani. Mi ennek a nélkülözhetetlenségnek az oka?

Az életviszonyoknak az a mérhetetlen megváltozása, amely az utolsó évszázadot az államok belső fejlődésének történetében emlékezetesebbé fogja tenni minden korábbinál. A fejlődés fő tényezői: a népsűrűség nagy megnövekedése, az ipari forradalom és a nagykapitalizmus kifejlődése. A posztindusztriális fejlődés, és a városi életben a nagyvárosok kialakulása hozta magával, hogy az emberek nagy részének életfeltételei a közigazgatástól függésbe kerültek úgy, hogy életük fenntartása részben a közigazgatáson múlik. A posztindusztriális kor munkamegosztásos társadalmában az egyéni önállósága egyre szűkebb körre szorul, főleg a városi életforma mellett. A falun a ház és a föld a legfontosabb szükségletek autarch kielégítését biztosítani tudja. A városban azonban ház helyett csak lakás vagy butorozott szoba, sőt esetleg csak egyetlen ágy jut egy embernek, aki az ivóvíztől a személtelhordáson át étkezésében, munkahelyének elérésében, egészségének megóvásában, betegségében és öregségében való gondozásában temetkezéséig a közigazgatás különféle teljesítményeire van utalva. Háború idején, mint látjuk, még a közellátáshoz szükséges cikkek előteremtése, árszabályozása és elosztása is a közigazgatás feladata és azt a tömegek a maguk erejéből, saját tevékenységükkel megoldani nem tudnák. Ma már tehát az a helyzet,

hogyan a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítása vagy eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint utak, hidak, iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségleteik ellátásáról gondoskodik. S a közigazgatás ezt is vállalja, nem az egyén, hanem a közösség, a nemzet érdekében. Ezzel arányban nő a közigazgatás feladatköre, nemcsak nálunk, hanem minden civilizált államban egyidejűleg és párhuzamosan, körülbelül hasonló arányban. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat támadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségleteik kielégítését tenné bizonytalanná.

Mivel azok a feladatok, amelyek megoldásához impérium kell, mindig az állam privilégiumai voltak (honvédelem, rendészet, bíraskodás), a közigazgatás hatásköre csak olyan feladatokkal bővíthetett, amelyekhez nem impérium, hanem szak tudás (nem wollen, hanem können) kell és amelyeket ennek következtében az állam sem tud másként, mint azok sajátos technikájával megoldani (pl. oktatás, gyógyítás, közlekedés, termelés, stb.). Ezért kellett a szakképzett és hivatásos közszolgálatra áttérni, valamint a centralizációt is erősen fejleszteni.

Fontos körülmény, amelynek elhanyagolása lényeges hibaforrás volna, az, hogy a hivatásos közszolgálat, fejlődésének különböző korszakaiban, lényeges különbségeket mutat. Az európai kontinens közszolgálatára preindusztriális eredetű és az ipari forradalom előtt kialakultak fő jellemvonásai, szelleme és tradíciói. Ezzel szemben az angolszász államok hivatásos közigazgatása posztindusztriális, azaz náluk előbb fejlődött ki az ipari nagyüzem a gazdaságosság és eredményesség követelményeinek irányítása mellett és így termelte ki ennek a célnak követésében a tudományos üzemvezetés (*scientific management*) elméletét, amelyet egy nemzetközi kongresszuson találoán neveztek *science de l'optimologie*-nak, az optimumra való törekvés tudományának. Nem lehet azt mondani, hogy az egyik típus egyértelmű fölényben lenne a másik felett, az egyiknek csak előnyei és a másiknak csak hátrányai volnának. Mind a kettőnek vannak kétségtelen értékei, amelyeket a másik is vagy változatlanul átvehet, vagy azok példájától megtermékenyülve, új fejlődésnek indulhat. Ezért a hivatásos közszolgálatra ugyanaz vonatkozik, ami az egész közigazgatásra, hogy a kétféle típusnak egymás irányában való fejlődése megindult. Az amerikaiak és az angolok alaposan tanulmányozták a kontinentális fejlődést és attól többirányú indítást kaptak, többek közt a közigazgatási jog kifejlődése náluk is megindult és ismerése megtörtént. Viszont fordítva, a kontinentális államok-

ban az első világháború után elismerték a közigazgatás racionalizálásának szükségességét, ami azt jelenti, hogy a jogállami beállítottság többé nem elégíti ki, hanem szükségét érzik a gazdaságosság és eredményesség biztosításának is és keresik annak módjait.

Az eddig elmondottak talán elégségesek annak megvilágítására, hogy a hivatásos közzolgálat intézménye a XX. századi államban nagyobb szerepet játszik, mint valaha, sőt jelentősége növekvőben van és bár a közigazgatás szervezésének ez a módja fogalmilag régen ismert, problematikája új és mint az alábbiakból ki fog tűnni, nálunk még nagy részében megoldatlan. A hivatásos közzolgálat problematikájának főbb pontjaival behatóan kell foglalkoznunk.

II. Az életfogytig való alkalmazás és következményei.

Az életfogytig való alkalmazás célszerűségi okból, fokozatosan fejlődött ki. Szakképzettségnek az alkalmazás előfeltételeként való megkövetelése, továbbá a tisztviselő egész munkaerejének főhivatásként való igénybevétele szükségessé tették a hivatalnok megélhetésének biztosítását. Minél teljesebb volt a hivatalnok részéről az odaadás, annál kevesebb lehetősége volt az elhelyezkedés megfelelő változtatására. Hivatása magaslatán álló hivatalnoknak hosszú időn át való működése a szolgálatadó számára is előnyt jelentett, a hivatalnok tapasztalatokban és helyi ismeretekben való gyarapodása révén. A hivatalnok érdeke kívánta, hogy ha élete munkaképes korát valamely szolgálatadó szolgálatában töltötte, ott megmaradhasson csökkent munkaképességének idején is, és szolgálatképtelenné válása és előregedése esetén nyugdíjat, halála után pedig özvegye és kiskorú árvái ellátást kapjanak.

Fokozatosan kifejlődött mindaz, amit az alkalmazott érdeke a hivatásos alkalmazása esetén kívánt. Ezzel szemben van annak a szüksége, hogy a köz, mint szolgálatadó, biztosítva legyen abban a tekintetben, hogy az alkalmazott, dacára alkalmazása állandóságának, azaz elbocsátása lehetetlenségének, mindig birtokában legyen a szükséges képességeknek, ami az alkalmazásban való szakadatlan továbbtanulást és fejlődést is kíván. El nélkül a hivatásos közzolgálat nem lehetne magasabb értékű a laikus és ideiglenes megoldásnál, és nem volna érthető, hogy a fejlődés miért fordult el mindenütt Jackson elnök tiszteletreméltó aggodalmaitól?

Ha vizsgáljuk a magyar közigazgatásnak ezeknek a céloknak elérésére használt megoldásait, azt látjuk, hogy azok részben elavultak, részben hézagosak, viszont vannak korszerű megoldások is, amelyek azonban nem találhatók meg az egész

vonalon, minden tárcánál, ami igazolja azt a megállapításumat, hogy a magyar közzszolgálat szervezete nem mindenben áll a kor színvonalán.

A közzszolgálat eredményességének biztosítására szolgáló megoldásoknak és azok alkalmazásának rendszerét *személyzeti politikának* nevezzük.

A személyzeti politika feladata kettős:

1. Összeegyeztetni a közzszolgálatban érdekelt három tényező érdekeit. Ezek:

- a) az állam, mint szolgálatadó;
- b) a közhivatalnokok, mint szolgálatvállalók;
- c) a közönség, amelyért a közigazgatás van és amely a közigazgatás költségeit viseli.

2. A személyzet kérdéseinek olyan intézése, amely annak teljesítményét állandóan az elérhető legmagasabb színvonalon tartja (eredményesség). Ennek eszközei:

- a) szaporítása és erősítése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal emelésére alkalmasak;
- b) kiküszöbölése, vagy csökkentése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal leszállítására vezetnek.

A személyzeti kérdés *az egész közigazgatást érdekli*. Minden minisztérium ügykörében, minden szolgálati ágban, minden szervezeti egységben ugyanaz a szerepe, és problémái legnagyobbbrészt ugyanazok. Sőt kétségtelen, hogy a személyzeti kérdés minden nagy szervezetben egyenlő fontosságú: a gazdasági életben, a hadseregnél, az egyházaknál éppúgy, mint a közigazgatásnál és minden államnál. Mindegyiknél munkamegosztás és szervezés, főnökök és alárendeltek, eredményesség és gazdaságosság, jó kiválasztás és szakértelem biztosítása, a fegyelem és munkafeltételek, fizetés és nyugdíj a közös problémák. A megoldások nagy része kölcsönösen használható, tökéletesíthető. A problémákkal való birkózás, az eredményért való felelősség, gyakran a szükség nyomása, és sokszor a tudományos kutatás segítsége a személyzeti politikának fokról-fokra való tudatosításához és a legjobb megoldások keresése útján többfelé már a szakszerűség magas színvonalára való emeléséhez vezetett.

Ennek elérésében a külföldön, főleg az USA területén, nagy szerepe volt annak, hogy külön szakszerveket létesítettek a személyzeti politika irányítására a nagyobb szervezeti egységekben, minisztériumokban, nagyvárosokban (New-York, Chicago) és a közigazgatás legfőbb vezetője mellett, az állam egész személyzeti politikájának egységes irányítására. Ez a szervezési mód (integráció) kizárja azt, hogy egy minisztérium különböző ügyosztályai eltérő elvek szerint, kevés tapasztalattal és sokszor minden szaktudás nélkül intézzék a személyi ügyeket, valamint ugyanígy minden minisztérium más és más elvek (?) szerint vezesse a személyzeti politikáját és az állam tőrje, hogy

jobb megoldások mellett rosszabbak is fennmaradjanak évtizedekig, mert magának az államnak személyzeti politikája nincs.

Igy nem lehet a három érdekelt tényező érdekeit összegeztetni.

Eredményesség. A személyzeti politika másik feladata a személyzet működése eredményességének biztosítása és fokozása. A szervezéstudománynak egyik fontos megállapítása, hogy az eredményesség elbírálásánál meg kell különböztetnünk

a) a szervezet eredményességét (*operating efficiency*) és

b) az egyén eredményességét (*individual efficiency*). Ez párhuzamos a francia közigazgatási jogban használatos megkülönböztetéssel: *faute de service* és *faute personelle* közt.

A szervezet és az egyén eredményessége megkülönböztetésének az az alapja, hogy ha egy alkalmazott munkája nem eredményes, az nem szükségképen az egyén alkalmatlanságából, vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafeltételeknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését, a tőle telhető eredményesség elérését. A szervezet eredményessége így felfogva azt jelenti, hogy az nem az abban működők egyéni képességeinek az összege, hanem annál több vagy kevesebb is lehet.

Az eredmény a szervezet tagjainak képességein és teljesítményein felül magának a szervezeti egységnek felépítésétől, vezetésétől, fegyelmességétől stb. is függ. Ha egy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az alárendeltek legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni. A szervezet eredményességében tehát a *főnök* szerepe nyilvánul meg és így tűnik ki, hogy az alkalmazottak munkateljesítményének legfontosabb tényezője a főnök, a vezető képessége. Közismert a hadsereg példája. Ha rossz a hadifelszerelés, az ellenségnek jobb az ágyúja, a tankja, repülőgépe, akkor a katonának legnagyobb hősiessége sem hozhatja meg a győzelmet, mert rossz a szervezet. S ha jó a felszerelés és vitéz a csapat is, de rossz a vezetés, elkerülhetetlen a vereség, mert rossz a főnök. Az egyén és a szervezet eredményessége azonban éppígy széjjelválk a gyárban és a közigazgatásban is.

A személyzeti politika feladata ezért nem csak az egyén eredményességéről gondoskodni, hanem egyúttal annak szervezeti előfeltételeit is megadni.

A főnök szerepe. Minden szervezet eredményességében a legfontosabb tényező a főnök. Ezért azok a kritikák is, amelyek a közigazgatás ellen elhangzanak, jelentékeny részben a főnökökre vonatkoznak. A szervezésben tehát a főnökök kiválasztására, a főnöki állások betöltésére a legnagyobb gondot kell fordítani, mert azokat a hibákat, amelyeket a főnökök rossz kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni az alárendeltek még oly jó kiválasztásával sem.

Évszázados szervezési tapasztalat eredménye a főnökki-

választás és a vezetőképzés módja a hadseregekben és a katolikus egyházban. A főnökök kiképzésének, a jó főnökökről való állandó gondoskodásnak ez a magasiskolája a közigazgatásban mindeddig nem fejlődött ki, pedig kézenfekvő annak a számításnak a helyessége, amely a közigazgatásban is céltudatosabb előkészítéstől jobb eredményt vár.

Ennek a különbségnek egyik főoka abban keresendő, hogy mielőtt a közigazgatásban a szakképzett és hivatásos közszolgálat kifejlődött, a közigazgatás legfőbb vezetésében a kabinetrendszerre tértünk át. Ez a hadsereg és az egyház vezetésétől szervezetenként egyrészt abban különbözik, hogy míg ezek elérték, hogy egyéni és szakszerű vezetés alatt álljanak, a minisztérium testület, másrészt a tagjait nem a szerint választják ki, hogy a közigazgatás vezetéséhez szükséges főnöki képességekkel bírnak-e, hanem a politikai erőviszonyok szerint. Nyilvánvaló ennek a rendszernek a hátránya. A közigazgatás cselekvésre van hivatva és a cselekvés vezetésében az egyéni akaratképzés aránytalan fölényben van a testületi akaratképzéssel szemben. További hátrány az, hogy mivel a miniszterek a közigazgatásban gyakran nem rendelkeznek fölényrel a szakképzett alárendeltjeik fölött, nem igazi főnökök és lélektanilag alkalmatlanok arra, hogy az alájuk rendelt alsóbb főnökökkel szemben olyan mértéket alkalmazzanak, amilyent önmagukkal szemben nem fogadhatnak el. A kabinetrendszer tehát megfelelő, nálunk hiányzó korrekтивumok nélkül, nagyrésztben semlegesíti a hivatásos közszolgálatnak azokat a tulajdonságait, amelyek annak fölényét jelentik és amelyek miatt a hivatásos közszolgálat rendszerét a posztindusztriális állam nem nélkülözheti.

Ez más szóval azt jelenti, hogy a magyar hivatásos közszolgálat legfőbb vezetői a szervezet eredményességének hiányai miatti kifogásokkal szemben védekezni nehezen tudnak.

A) A szervezet eredményességének biztosítása.

1. *A fizetési rendszerek szerepe.* A hivatásos közszolgálatban, amely tagjaitól teljes odaadást kíván és más foglalkozást és mellékkeresetet kizár, a fizetési rendszernek a szervezet eredményességére rendkívüli jelentősége van. A gazdasági munkabérek állandóan változnak, míg a közigazgatási alkalmazottak fizetése kevésbé rugalmas.

A fizetések megállapítása főelvének annak kell lennie, hogy egyenlő munkáért egyenlő fizetés járjon. Evégből az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat egy csoportba foglalják, amely csoportot fizetés, előléptetés és több más szempontból való elbírás tekintetében más csoportokkal szemben meg lehet különböztetni. Különösen fontos, hogy a fizetés szempontjából külön mérlegeljék a közhivatalnokoknak azt a kisszámú csoportját, akik vezető, ú. n. kuleszpozícióban vannak,

akiknek előrelátása, szervezni tudása és vezetési képessége az egész közigazgatás jóságára és szellemére döntő befolyással van. Ha ezek az állások a magánalkalmazottak (bankok, iparvállalatok) állásaival fizetés tekintetében hátrányban vannak, akkor az állam éppen legjáva alkalmazottait nem tudja megtartani és a legfontosabb állásokba esetleg a legmagasabb igényeket nem kielégítő embereket tud csak állítani.

Az illetményrendszernek a szervezet eredményességét érintő további fontos problémája annak biztosítása, hogy legalább a legkiválóbb, fejlődésre legképesebb tisztviselők módot kapjanak több tárca ügykörének megismerésére. A tapasztalat szerint ugyanis a szellemi fejlődés felpezsdítésére semmi sem nagyobb jelentőségű, mintha valaki saját környezetéből, megszokott beállítottságából kiragadva, abba a helyzetbe jut, hogy hasonló erővel más környezetbe kerülve addigi állását kívülről látja, azt az újjal össze tudja hasonlítani, így a kritikára ösztönzést, mértéket és szempontot kap és szellemi önállósulása ezzel megkönnyül.

2. A szervezet eredményességének javára válnak *más* olyan *rendelkezések* is, amelyek alkalmasak a munkakedv és munkateljesítmények fokozására. Ezeket csak röviden említem: ilyenek a munkaidő célszerű beosztása; a hétvégi szünet bevezetése; a munkahely egészsége és célszerűsége helyiség, világítás, bútor tekintetében; a bürotechnika eredményeinek értékesítése; az idegesítő körülmények távoltartása; a hivatalnokok testi kondíciójának gondozása; helyes pszichológiai kezelés, stb.

B) Az egyén eredményességének biztosítása.

1. *A személyi kiválasztás fontossága.* A közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ. Ezért van a legnagyobb jelentősége a közhivatalnokok személye kiválasztásának. A kinevezés, az investitura adhat jogi hatáskört és fizetést, de nem biztosítja a hivatalnok képességeit és alkalmasságát.

Ezért a közigazgatástudomány és a külföldi államok praxisa már számos alkalmas módszert dolgozott ki a kiválasztási eljárások tökéletesítésére.

Nálunk a körül szokott vita lenni, hogy a kiválasztás módja a kinevezés vagy választás legyen-e? De a vita nem a körül szokott forogni, hogy melyik jobb, hanem hogy kié legyen a hatalom.

A kiválasztást tökéletesítő intézkedésekül alkalmasak a következők:

- nyilvános pályázat kötelező kiírása;
- a kinevezések kötelező közzététele a hivatalos lapban, mint érvényességi kellék;
- a jelölteknek a képességvizsgáló módszerekkel való minő-

sítése;

felvételi vizsga letétele. Ennek a módszerei különösen az Amerikai Egyesült Államokban vannak kifejlődve. A versenyvizsga rendszere viszont Franciaországban játszik nagy szerepet;

próbaszolgálat, amelynek eredményétől függ a véglegesítés;

a próbaszolgálat végén gyakorlati vizsga letétele a véglegesítés feltételül;

továbbképző tanfolyamok hallgatásának kötelezővé tétele.

Természetesen mindezeknél a módszereknél sok függ azok kidolgozásától és alkalmazásától. A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és sokszor nem állnak a fejlettség magas fokán.

2. *A személyzet minősítése.* A már alkalmazott személyzet ösztönzésében a legnagyobb fontossága a helyes minősítésnek van. Mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése csak ritkán lehetséges, olyan eljárások kidolgozására van szükség, amelyek az egyén magatartásának és teljesítményének időközönként visszatérő megállapítását és jellemzését biztosítják. A minősítési rendszer akkor felel meg a céljának, ha az alkalmazott annyi és olyan jellemző vonását tartalmazza, hogy azokból egyénisége összeállítható, másoktól megkülönböztethető, a szolgálatban való értéke, fejlődése vagy hanyatlása, vagy némely feladatokra való különös alkalmassága olyan főnök által is helyesen megítélhető, aki az illetőt személyesen nem ismeri. Ilyen minősítési rendszer nélkül több százezer főnyi személyzet áttekintése, nyilvántartása, vezetése, a közfeladatok megoldására való latbavetése nem lehetséges.

A jó minősítési rendszer minden közhivatalnoknak is fontos érdeke. A minősítési táblázat bizonyítéka a mult teljesítményeinek, a tisztviselő egész multjának és főnökváltozás, valamint áthelyezés alkalmával biztosíték arra, hogy a mult érdemei és a szerzett ismeretek és tapasztalatok változatlanul figyelembe vétessenek.

Erre a kérdésre a magyar közigazgatás sokáig kevés figyelmet fordított. Ujabban azonban örvendetes fejlődés kezdetei állapíthatók meg.

A magyar közigazgatásban túlnyomórészt a pénzügyi szolgálat minősítési nyomtatványa van használatban, amelyet 1884-ben állapítottak meg. Mindössze a következő tulajdonságokat jelöli meg: 1. felfogás, 2. ítélőtehetség, 3. szorgalom, 4. előadás, 5. szakképzettség, 6. magaviselet. Ezt a fejlődés már régen elhagyta. Ez akár az angol, akár az amerikai rendszerrel való összehasonlításból kitűnik.

Az angol közszolgálatban használt minősítés, amelyet 1921-ben vezettek be, a következő kérdéseket tartalmazza:

1. képzettség, a) a szakmában, b) az ügykörben, 2. egyéniség és jellemerő, 3. ítélőképesség, 4. felelősségvállalásra való készség, 5. kezdeményezés, 6. pontosság, 7. ügyesség és tapintat, 8. képesség alárendeltek vezetésére, 9. szorgalom, 10. hivatalos magatartás.

Az amerikai Probst-rendszert Budapest székesfőváros már 1940-ben bevezette és azzal igen kedvező eredményeket ért el.

Modern minősítési rendszer hiánya nagyon érezhető volt a visszacsatolt területek közigazgatási beszerzésekor. Az akkor tapasztalt nehézségek ébresztették fel az érdeklődést ez iránt a kérdés iránt.¹

3. *Az előléptetés.* Fontos tapasztalat, hogy a hivatásos közszolgálatban az előléptetés területén elkövetett igazságtalanságok rendkívüli mértékben befolyásolják az alkalmazottak munkateljesítményét és a testületi szellemet.

Az előléptetés kérdésében különböző alapon lehet dönteni. Az egyik szempont a szolgálati idő és a rangidősség lehet. Ez önmagában véve megnyugtató eredményt sem az alkalmazottak, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és teljesítmények közt elhanyagolhatóan különbségek vannak. A másik alkalmas szempont a munkateljesítmény és az eredményesség. A tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb eleme és a kegyenc-befolyás kiküszöbölésére a leghatékonyabb. Ennek a szempontnak kizárólagos alkalmazása azonban ismét nem vezet megnyugtató eredményekre és ezért az a tapasztalat, hogy mindkét szempontot és ezenkívül még más elemeket is együttesen kell mérlegelni, hogy a személyzet munkakedvét és munkateljesítményét az előléptetések minél kevésbé érintsék károsan.

A főnöki állásba való előléptetésnél nagyfontosságú annak a megfontolása, hogy a főnöki funkció minőségileg más, mint alárendeltnek lenni. A főnök nem kiérdemesült referens. Ezért főnöki beosztásba való emelés előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy főnöki képességekkel rendelkezik-e, amelyek: előrelátás, szervezés, parancsadás és vezetés, összhangbiztosítás és ellenőrzés (Fayol). Ha főnöknek nem való, de egyébként érdemes alkalmazottról van szó, a jutalmazásnak más módját kell választani, de ilyeneket szánalomból nem szabad vezető állásba engedni.

¹ Lásd: Közigazgatástudomány. 1943. évf. Számos cikk.

III. A közigazgatás nagy méretel.

A közszolgálati statisztika. Az állami költségvetés előirányzata tájékoztat ad az állami közigazgatásban rendszerezett állások számáról. Nem ad azonban számot arról, hogy a dologi kiadások terhére hány ember van alkalmazva. Tehát az állami költségvetésből még azt sem lehet megtudni, hogy az államnak hány alkalmazottja van. A közigazgatási apparátus azonban nemcsak az állami alkalmazottakból áll, hanem azonkívül a vármegyei, városi, községi önkormányzatok, valamint a különböző testületi önkormányzatok (kamarák, társadalombiztosító intézetek, egyházak, stb.) alkalmazottaiból is, akiknek a számáról sehol tájékozódni nem lehet. A hivatalos statisztikai évkönyv sem tartalmaz erre vonatkozó adatokat. Nem lehet tehát tudni, hogy hány hivatásos közszolgálati alkalmazottja van a magyar közigazgatásnak?

Fontos esemény volt, hogy a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal 1943. évi január hó 15-én az összes tényleges közszolgálati alkalmazottokról statisztikai felvételt készített. Az adatszolgáltatás feldolgozása még folyamatban van. Ha elkészül, ez lesz az első áttekintés a magyar közszolgálat szervezetéről. Ez a felvétel sem terjed azonban ki a nyugdíjas közszolgálati alkalmazottakra.

A közigazgatási statisztika eddigi hiánya maga elegendő annak a bizonyítására, hogy a magyar közigazgatásnak *nincs szellemi központja*. Nálunk az a helyzet, hogy nincs miniszter, aki az állam egész személyzeti politikájáért felelős volna és azt irányíthatná. A személyi kiadások óriási összege miatt a pénzügyminiszter kénytelen a személyzeti politika kérdéseivel minden tárca ügykörét érintően foglalkozni, de hatásköre az anyagi vonatkozású ügyeken túl nem terjed és azt a hatáskörét, hogy a közszolgálat egészét érdeklő más kérdések megoldásáról gondoskodik (pl. a fegyelmi eljárás, a minősítési rendszer, stb.) a többi miniszter nem ismeri el, de ugyanúgy nem ismeri el sem a pénzügy-, sem a többi miniszter a belügy-, vagy más miniszternek hatáskörét, viszont a miniszterelnök mind eddig nem tartotta feladatának, hogy az összes tárcákat érdeklő kérdések megoldásáért való felelősséget vállalja. Ezért a magyar közigazgatás személyzeti politikáját egységesen irányító szerv kialakítása, bármily nagy veszteséget jelent eddigi hiánya is, még mindig a jövő feladata.

Legújabbban a miniszterelnök a gazdasági csúcsminiszter szerepét azzal az indokolással „ragadta magához”, mert nem az államfő bízta meg vele, hogy az „tulajdonképpen a magyar alkotmány szellemében a miniszterelnököt illeti meg”. Ha ez a felfogás helyes, és azt hiszem, hogy az, akkor helyesnek kell lennie egyéb olyan ügykörökre vonatkozólag is, amelyek a közigazgatás egészét, vagy legalább a tárcák nagy részét illetik.

Ilyen volna a személyzeti politika egységes irányítása is. Ha ezt a miniszterelnök átvinné, az egyik fontos építőköve lenne a magyar közigazgatás szellemi egységét, integrációját biztosítani hivatott *közigazgatási vezérkar* megvalósításának.

Az előadottakban arra törekedtünk, hogy a hivatásos és szakképzett közszolgálat problematikáját bemutassuk és azt egybevessük annak magyar tételesjogi szabályozásával. Láttuk, hogy a magyar problematika részben újkeletű, a poszt-indusztriális fejlődés, a közigazgatási nagyüzem kialakulásának következménye. Ugyanígy az újabb fejlődés gyümölcse a velük foglalkozó közigazgatástudomány, amely a megmerevítő tételesjog exegézise mellé az optimum irányába való szakadatlan fejlődés perspektíváját állítja. Megállapíthattuk, hogy a magyar jogi szabályozás részben az újabb fejlődés előtti időből való és így arra nem is lehetett tekintettel, részben újabb, de hézagos, és megalkotóit az optimum megközelítésének, de sokszor még megismerésének gondja sem nyugtalanította. Ez nem akar kritika lenni, csak rideg ténymegállapítás. Ez a tényállás azonban nem egyedülálló a magyar közigazgatás és a magyar állam szervezetében és működésük területén, tehát szimptomatikusnak tekinthető. Ezért témánk alkalmas volt arra, hogy a XX. századi állam egyik fontos problémájának vizsgálatán át bepillantást adjon egyrészt saját államunk belső helyzetébe, amely azt a képet mutatja, hogy a közigazgatás túlsúlyának kifejlődéséből folyó szervezeti átalakítás követelményeit még nem valósította meg, s másrészt a tudomány fejlődésébe, amely a közigazgatásnak az európai kontinensen csak jogi szempontokra szorítóköző vizsgálatát az eredményesség szempontjából való vizsgálattal kiegészíti és az így keletkező szintézist, amely az élettellel való összhangot újból helyreállítja, a külföldön már általánosan elfogadott névvel *közigazgatástudomány*-nak nevezi.

Elmult tehát az az idő, amikor a tudomány és az egyetemek azt hitték, hogy betöltik azt a hivatást, amelyet a nemzet számukra kijelölt, ha a közigazgatással továbbra is *csak* jogi szempontból foglalkoznak. Ha viszont az optimumra való törekvést önmagukra is kötelezőnek elismerve a tudomány előbbreviteléért való küzdelem élvonalába állnak, meg tudják a nemzet és annak gyakorlati vezetői részére a jövő fejlődés útját világítani és azáltal, hogy a közigazgatásban érdekelt három tényező összhangjának megvalósítását elérhetővé teszik, egyúttal döntő mértékben gyarapítják az ország nemzetközi súlyát és erejét.²

² Lásd bővebben Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. 1942. 676 l. Irodalom ugyanott.

H o z z á s z ó í á s o k

KALITH ANDRÁS, miniszteri tanácsos, pénzügyigazgató:

Az előadás keretében hallottuk, hogy az államok nagy része a közszolgálat ellátásában áttért az incidentális közigazgatási berendezkedésről a hivatásos állami igazgatás rendszerére. Arra, hogy ez mit jelent pl. a közkerölcs szempontjából, a szomszédból veszem a példát. Tudjuk, hogy Romániában a hivatásos közszolgálat nagyon későn valósult meg. Ha ott valamelyik párt meghukott, akkor mindenkit elküldtek az utolsó utcseprőig. Ez alakította ki a baksis-rendszert. Mindenesetre ezen az állapoton javított az, amikor végül Romániában is bevezették a pártváltásoktól független, hivatásos közszolgálati rendszert.

Az előadó úr azonban nem mutatott rá a legnagyobb ellentétre. Arra, hogy elfogadtuk a hivatásos közszolgálati rendszert, de nem alkottuk meg a közszolgálati *pragmatikát*. Véleményem szerint az összes visszasságok megszüntethetők lennének a közszolgálati pragmatika megalkotása útján. Mi mindent lehetne szabályozni a pragmatikával? A sok kérdés közül csak az illetmény-rendszert említem meg. Nem hiszem, hogy Magyarországon három olyan ember akad, aki el tudna igazolni az illetményrendszeren. Ebből adódnak a különbségek tisztviselő és tisztviselő között. Ebből következik az, hogy az emberek válogatnak, melyik minisztériumnál szolgáljanak; ezért nem az a döntő, hogy ki hova érez hivatást. De az illetményügyön kívül is számos probléma van, amelyeket mind a közszolgálati pragmatikában lehetne rendezni.

DR. MARTONYI JÁNOS, egyetemi ny. rk. tanár:

Magyary professzor úr nagyszabású előadása után nehéz feladat a hozzászólás. Legyen szabad az előadás hallgatása során felmerült néhány gondolatomnak mégis kifejezést adnom.

Mindenekelőtt a köztisztviselők képzésével, a közszolgálat megfelelő utánpótlásának biztosításával kapcsolatban szeretnék hangoztatni egy nagyon régi kívánalmat: az ú. n. *külső szolgálat* következetes keresztülvételét. Községi jegyzői iroda, főszolgabírói és alispáni hivatal, városi ügyosztály, vagy valamely helvi, dekoncentrált állami szerv ismerete, az ezeknél való többoldalú gyakorlat nélkül senki ne kerülhessen a minisztériumokba vagy más központi hatósághoz. Ha ma statisztikát készítenénk, hogy a minisztériumok személyzetének hány szá-

zaléka az, aki megismerte korábban a községi, járási, városi közszolgálatot, úgy hiszem nagyon kedvezőtlen arányt kapnánk, mert többségben lennének az olyan tisztviselők, akik nem működtek a közigazgatás alsó tagozatainál. (Balás P. Elemér egyetemi ny. r. tanár: Kivételt képez az igazságügyminisztérium!) Ezt jól tudom, de a szolgálati ágak többségében az általam vázolt helyzet áll fenn, ami sok hibás intézkedés forrása.

Itt említem meg azt is, hogy a gyakorlati közigazgatási vizsgánál későbbi, a vezető állásokba való emelkedéshez szükséges *vizsgák* néha-néha felbukkanó tervének a polgári közszolgálatra nézve nem vagyok barátja. Az irányításhoz szükséges képességeket (pl. emberismeret, igazságosság, kezdeményező erő) úgysem lehet vizsga keretében elbírálni, hanem ezeket hosszú évek együttes munkája során lehet csak az illetőben felismerni.

Az összes közhivatalokban bevezetendő új, korszerű *minősítési táblázat* megszerkesztésénél véleményem szerint is a J. B. Probst-tól származó amerikai elgondolásnak Budapest székesfőváros által módosított formáját kellene alapul venni, vagyis sokoldalú, de rendszeresen csoportosított és szolgálati beosztások szerint különböző tulajdonságokat feltüntetni, s ezeket — a közvetlen minősítő által nem ismert kulccsal — számszerűen értékelni. A reform sikerét nagyban növelné még, ha a minősítési táblázatba betekintést engednének az alkalmazottaknak, valamint annak bevezetése, hogy egy fizetési osztályon belül a fizetési fokozatok a minősítés eredményéhez igazodjanak, tehát a jobban minősített tisztviselő valamivel több fizetést kapjon, mint a gyengébb minősítésű.

A köztisztviselők jelenlegi *illetmény- és előlépési rendszerét* különösen két irányban tartom reformra szorulóknak. Egyfelől a tisztviselőknak juttatott anyagi dotációk és különböző kedvezmények bonyolult rendszerét lényegesen egyszerűsíteni kellene; mind az ezzel járó rengeteg belső adminisztráció csökkentése, mind a nem-közalkalmazottakkal való egyenlő elbánás érdekében az volna a kívánatos, ha a tisztviselők magasabb fizetést kapnának, de pl. a vasúti félárújegyük és Budapesten a közlekedési segély megszűnnék. Másfelől ami az előlépést illeti, ez főleg a tömegesebb, alsóbb kategóriákban a szolgálati idő tartamára alapított, vagyis a mostaninál szélesebb keretben automatikus legyen; a főnöki beosztásba való jutásnál ellenben — amint ezt Magyar professzor úr is mondtotta — már nem szabad tekintettel lenni a kor- vagy rangidősbségre, hanem lehetővé kell tenni azt, hogy a sorrendre való tekintet nélkül a legkiválóbb egyéniségek foglalják el ezeket. Amennyiben végig automatikussá tennénk az előléptetést, úgy a főnöki pozícióra kiszemelték számára a gyorsabb előmenetel lehetőségét fenn kell tartani, vagy legalábbis azt kell keresztülvinni, hogy a különösen exponált, felelős állásokban lé-

vők bizonyos pótlékokat kapjanak. Mindenesetre meg kellene szüntetni azt, hogy az előrehaladás lehetősége és üteme a státusban beálló, szolgálati áganként sokszor igen eltérően alakuló megüresedésektől, vagy külső elemeknek a státusba való behelyezésétől (ú. n. Einschub) függjön.

Végül még azt az állítást szeretném megkockáztatni, hogy a közzolgálat színvonalára és mozgékonyosságára igen előnyös hatással lenne az, ha a közalkalmazás mai túlságosan merev és állandó formáját néhány ponton kissé fellazítanánk. A közigazgatási feladatok ellátásába az eddiginél nagyobb mértékben kellene bevonni a *társadalom erőit*, amint ez pl. városunkban a Tizes Szervezeten keresztül történik; az erre vállalkozók saját magánfoglalkozásuk mellett végeznének esetenként közfunkciókat, éspedig vagy díjazás nélkül, a régi nobile officium felújításaként, vagy szerény, költségmegtérítésnek tekinthető tiszteletdíj ellenében. Ezzel jelentősen csökkenteni lehet az igazgatók és igazgatottak közt jelenleg mutatkozó túl nagy távolságot és meg lehet szüntetni azt, hogy az emberek a közigazgatást valami külön, velük szemben álló kasztnak érezzék.

Erős a hitem egyébként, hogy a hivatásos közzolgálat égető kérdéseinek megoldása szoros összefüggésben áll a magyar nép felemelésére hivatott nagy társadalmi és művelődési reform sorsával. Minthogy pedig ennek megvalósulása tekintetében a sok-sok feltornyosuló nehézség ellenére derűlátó vagyok, szilárdan bízom közzolgálatunk jobbá tételében, a nemzet elismerésére és szeretetére teljesen méltóvá válásában is.

DR. MAGYARY ZOLTÁN, egyetemi ny. r. tanár válasza:

Előadásomban csak szempontokat akartam adni és nem törekedhettem minden probléma kimerítő megtárgyalására. Tulajdonképen azt mondtam el, hogy ha mi közzolgálati pragmatikát akarnánk készíteni, mi is lenne abban? Szerintem mindenekelőtt az irányelvekkel kell tisztába jönnünk, hogy azután pragmatikát alkothassunk. Kérdés továbbá, hogy egyszerű törvénybeiktatás útján elérhetjük-e a célt? Ez a kiváncsi, vagyis a pragmatizáló hajlam főleg a XIX. századi jogállam felfogására vezethető vissza. Az ilyen túl pragmatizált közigazgatásnak azonban az a hibája, hogy csak jogszabályt ismer, de elzárkózik a gyakorlati élet elől. Mi a jogszabály? Nem más, mint követelmény. A végrehajtás azonban nem mindig adekvát a követelménnyel, mert attól elmaradhat 10, 50 sőt 90%-kal is. A jogállam nem veszi észre ezt az esetleges elmaradást és különben sem törődik vele. Ebben van az emberek elégedetlenségének főoka. A közigazgatás ugyanis jogállami beállítottságú. Az emberek ezzel szemben a teljesítményt nézik; legnagyobb részük nem is joggász és mégis joguk van a közigazgatásról való véleménynyilvánításra. Le-

gyünk tehát tisztában azzal, hogy egyedül jogszabályokkal nem lehet célt elérni. A személyzet színvonalának emelése sem csupán jogszabályalkotás kérdése. A célszerű megoldás megtalálása inkább remélhető akkor, ha az új szabályzatot csupán néhány alapvető elvre építjük fel, általános hatállyal és az eredményességet szolgáló módon.

A másik szempont, amelyre a figyelmet felhívnam az, hogy ha vannak is hiányok a külső szolgálat teljesítése körül, az elhangzott közbeszólás értelmében az igazságügyminisztérium keresztülvitte a kötelező külszolgálatot. Ha ezt ott el tudták érni, mikép lehet az, hogy ennek ellenére a magyar közigazgatás többi ágában még nem valósították meg? Az egyik tanítványommal pl. most történt meg, hogy forma szerint is berendelték a minisztériumba, ugyanabba a szobába, ugyanahhoz az asztalhoz, ahol tényleg már jó pár éve teljesített szolgálatot. Micsoda tapasztalatszerzés és szelekció van ebben? Ezek a tények jól bizonyítják azt az előadásomban kifejtett tételt, hogy közszolgálatunkban igazgatási áganként különböző értékű megoldások érvényesülnek, amit csak egységes irányítással lehet megszüntetni.

Dr. Balogh Artúr nyug. egyetemi ny. r. tanár, a Szakosztály elnöke köszönetét fejezi ki mind az előadónak, mind a felszólalóknak és az ülést bezárja.

**AZ ERDÉLYI MŰZEUM-EGYESÜLET JOG-, KÖZGAZDASÁG- ÉS
TARSADALOMTUDOMÁNYI SZAKOSZTÁLYÁNAK ÉRTEKEZÉSEI
SZERKESZTI DR. MARTONYI JÁNOS EGYETEMI NY. RK. TANÁR**

1. CSEKEY ISTVÁN: Tehet-e a közigazgatási intézkedéssel kivételt a miniszter saját rendelete alól? Kolozsvár, 1943. 16 l. — — — — — Ára 1.— P
2. BUZA LÁSZLÓ: A közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdése. — VITÉZ MOÓR GYULA: Az állam joga és a magánosok joga. Kolozsvár, 1943. 40 l. — — — — — „ 2.50 „
3. SCHNELLER KÁROLY: Szórványok és szigetek sorsa Kolozs vármegyében. Kolozsvár, 1943. 70 l. — — — — — „ 4.50 „
4. CSIZMADIA ANDOR: Szociálpolitika a reformkori Kolozsváron. Kolozsvár, 1943. 41 l. — — — — — „ 2.50 „
5. KISS MÓR: A római jogi gyakorlatok jelentősége a jogi oktatásban. — SZEMÉLYI KÁLMÁN: Vétkességi fokozatok értékelése a római jogban. Kolozsvár, 1943. 29 l. — — — — — „ 2.— „
6. MAGYARY ZOLTÁN: A hivatásos közzolgálat megoldatlan kérdései. Kolozsvár, 1944. 18 l. — — — — — „ 1.50 „

*A szakosztály tagjai az Értekezéseket díjmentesen, tagilletményként kapják. Nem-tagok megrendelhetik a szerkesztőnél:
Kolozsvár, Farkas-utca 1, II. emelet.*