Dv 18

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: Dr ILLYEFALVI I. LAJOS

A KÖZIGAZGATÁS LEGFŐBB VEZETÉSE SZERVEZÉSI SZEMPONTBÓL

IRTA

Dr MAGYARY ZOLTÁN

DV 11

80. KÖTET 1. SZÁM

KIADJA: BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS STATISZTIKAI HIVATALA

DUNÁNTULI BANK ÉS TAKARÉKPÉNZTÁR RÉSZVÉNYTÁRSASÁG KÖNYVTÁRÁBÓL
CSOPORTSZÁM • HELYRAJZI SZÁM

350
M 18

REV. 2017.
REV. 2009.

HELYTÖRTÉN

STATISZTIKAI KÖZLEMÉNYEK

SZERKESZTI: Dr ILLYEFALVI I. LAJOS

A KÖZIGAZGATÁS LEGFŐBB VEZETÉSE SZERVEZÉSI SZEMPONTBÓL

IRTA
Dr MAGYARY ZOLTÁN

Móricz Zsigmond Városi Könyvtár - Tata
5 531000 249953

BUDAPEST SZÉKESFŐVÁROS HÁZINYOMDÁJA

REV. 2017.

VÁROSI KÖNYVTÁR
86447
TATA

REV. 2009.

Budapest székesfőváros házinyomdája 1936 — 6438 — Felelős nyomdavezető: Kurfürst István vezérigazgató.

1. Bevezetés.

A közigazgatás fejlődése két párhuzamos irányban halad. Az egyik a közigazgatásnak az egyes államok individuális szükséglete szerinti alakulása: államok keletkeznek és megszűnnek, terjeszkednek és csökkennek, szövetséges államból egységes állammá alakulnak. A közigazgatás az államnak ilyen mélyreható változása nélkül is gyakran módosul és államonkint különbözőképen alakul. Az egyes államok közigazgatása azonban azoknak belügye és ennek a közigazgatásnak változása és fejlődése a többi államokat nem érinti. Ezeket a térbeli, szimultán különbségeket vannak hivatva feltárni a kongresszus számára készült nemzeti jelentések.[1])

Van azonban a közigazgatás fejlődésének egy másik iránya is. Ez a közigazgatásnak a társadalmi és kulturális fejlődésből származó új feltételek és okok folytán bekövetkező belső fejlődése. Ennek jelenségei minden országban párhuzamosak és a közigazgatás belső fejlődéstörténetének különböző fokozatait jelentik. Ez időbeli különbségeket jelent, amelyek alapján meg tudjuk különböztetni az egyik korszakot a másiktól, a XIX. század államát a XVIII. századétól stb. Ennek a fejlődésnek a feltárása a feladata ennek az általános jelentésnek.

Az állami életnek és a közigazgatásnak ma világszerte észlelhető válsága azt jelenti, hogy az állam fejlődésének új korszakába lép. Átmenetnek a korát éljük. Ez megnehezíti a jelenségek helyes megítélését. A fejlődés azonban már annyira előre haladt, hogy az egymást követő két korszak különbségét meg tudjuk állapítani. Úgy látszik, hogy a mostani átalakulás lényege az, hogy a XIX. század elején kialakult állami szervezet most vonja le az azóta lezajlott nagy gazdasági és főleg ipari forradalom következtében bekövetkezett mélyreható fejlődés és átalakulás konzekvenciáit. Az ipar

[1]) E jelentés elkészültéig a következő nemzeti jelentések érkeztek be: Németország, Amerikai Egyesült-Államok, Belgium, Dánia, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Olaszország, Cseh-Szlovákia. A jelentés elkészülte után küldték be nemzeti jelentéseiket: Ausztria, Brazilia és Franciaország.

kifejlődése előtti (praeindustrialis) állam átalakul ipar utáni (post-industrialis) állammá, a XIX. század állama a XX. század államává. E technikai forradalomnak fő eredménye a kapitalizmus kifejlődése, amely expanzivitásában nem állt meg addig, míg az egész világot át nem fogta. Erre a fejlődésre jellemző a nagy méretek fokozott szerepe, amiből folyik az organizáció fontosságának megnövekedése és abban a főnök szerepének nagy fontossága. Az állami életben is bekövetkezett a méreteknek ez a megtöbbszöröződése és a válság abból állott elő, hogy azt a szervezet tökéletesítése és a legfőbb főnök jogállásának megfelelő fejlesztése nem követte.

E tanulmány tárgya a kormányfő problémájában kicsúcsosodó eme szervezeti kérdés vizsgálata.[1]) Nagy és kis államok fejlődésének vizsgálata egyaránt egy irányba mutat. A vizsgálatban mind a két példának megvan az egyenlő fontossága. Mentől nagyobb egy állam, annál nagyobb szervezési problémákat vet fel és annál nyomasztóbban jelentkezik a Chief Executive-nál ezek megoldásának szükségessége. A szükséglet tehát a nagyobb államokban erőteljesebben jelentkezik. Viszont a kisebb államok kevésbbé komplikált és könnyebben áttekinthető viszonyai könnyebbé teszik az észlelést, az összefüggések felismerését, az új problémák megoldását és az új megoldások kipróbálását.

A közigazgatás élet és az élet szakadatlan cselekvést kíván. Cselekvést akkor is, ha a cselekvésben a tudomány nem ad útbaigazítást. Az átmeneti korok tragikuma az, hogy a tudomány régi igazságait már nem tudják használni, az újak pedig még nem állanak rendelkezésre. Az átmenet épen ezt a tudomány irányítása nélküli bolyongás korszakát jelenti. Ezt fogjuk megállapíthatni a tanulmány során a mi tárgyunkra nézve is. És célunk az, hogy elősegítsük e fontos területen a tudomány új orientációját: a keresés helyett a haladás útjának a megnyitását.

I. Az állam átalakulása.

2. Az állam az ipari forradalom előtt.

Az államok mai szervezete azok kivételével, amelyeket a világháború utáni forradalmak átalakítottak, a XVIII. század végén kialakult politikai elveknek a kifejezője. Ezeknek az elveknek győzelme Európában és az Amerikai Egyesült-Államokban csaknem összeesik. Európában a francia forradalommal, az Egyesült-Államokban pedig még két évvel korábban, 1787-ben, az UNIÓ alkotmányában nyert kifejezést. Ez mutatja, hogy egy

[1]) A jelentés tárgya az eredeti angol szövegben a következő: »The Chief Executive and his Auxiliary Agencies«. A francia fordítás: »Le chef du Gouvernement et ses organes auxiliaires.«

korábbi, közös ok hatása érvényesült itt és ott: Montesquieu és társainak irodalmi működése. A liberális demokráciának a követelményeit megtaláljuk az amerikai tagállamok chartáiban már az UNIÓ megalakítása előtt. Megtaláljuk különböző alakban a francia forradalmat követő francia alkotmányokban. Majd az 1831-es belga alkotmányban, amely nagy hatással volt számos kontinentális állam újabb alkotmányfejlődésére.

Annak, hogy ez a felfogás egészen a legújabb időkig elevenen érvényesült, legjobb bizonyítéka az, hogy a világháború befejezését követően alakult új államok (Lengyelország, Cseh-Szlovákia, Esztország, Lettország, Finnország stb.) első alkotmányai mind ezeket az alapelveket tükrözik vissza.

Ezek között az alkotmányok között a végrehajtó hatalom jogállásának tekintetében két típus van, az egyik az európai, amely az angol parlamentárizmus rendszerének átültetésére törekedve a végrehajtó hatalom gyakorlását a királynak és parlamentnek egyaránt felelős testületi szervre, a kabinetre bízta. A weimari alkotmány alapján a német birodalom is ezt a rendszert vette fel. A másik az Amerikai Egyesült-Államok által képviselt presidiális alkotmány, amelyben a Chief Executive-ot közvetlenül a választók választják, az a végrehajtó hatalom gyakorlását személyesen és a törvényhozástól függetlenül végzi. Az elnök jogállásához hasonló az amerikai 48 tagállam államfőjének, a governoroknak a jogállása is. További fontos különbség, hogy az európai államokban egyúttal kifejlődött a népképviseleti országgyűlés költségvetésalkotási joga, aminek a közigazgatás fejlődésére és ellenőrzésére is jelentékeny hatása van, míg az Amerikai Egyesült-Államokban a végrehajtó hatalom által előkészített és a törvényhozás által megállapított egységes költségvetésnek bevezetése (executive budget) csak a világháború után történt meg és annak hiánya korábban általános szükségletként nem jelentkezett.

3. A XIX. századbeli állam jogi szempontból nézve.

A XIX. század államának jellemző vonásai jogi szempontból a következők.

Államforma tekintetében a fejedelmi abszolutizmus elleni reakcióképen kifejlődött az alkotmányos állam. Ez többnyire alkotmányos monarchia. Az Amerikai Egyesült-Államok presidiális alkotmánya a köztársaságok közt a legközelebb áll a monarchikus államfői rendszerhez. Az alkotmányos szabadság főgaranciája az állami főfunkciók: törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás széjjelválasztása a törvényhozás primátusa alatt. A törvény előtti egyenlőség és a közteherviselés kimondása a jobbágyság megszüntetésével és a rendi előjogok eltörlésével jár együtt. Az egyéni szabadságjogoknak katalógusba foglalása az államtól független egyéniség

és a társadalmi szerződés gondolatának hatásaképen a liberális demokrácia érvényesítése végett ép oly fontos, mint a népképviseleti rendszernek törvényhozásban és önkormányzati testületekben való alkalmazása.

A kormányforma úgy alakult, hogy az államfőt, a szuverént, tekintik a végrehajtó hatalom letéteményesének, a hatalmát azonban csak a parlamentnek is felelős minisztérium útján gyakorolhatja. A miniszterek egyéni felelősséget viselnek mind az államfővel, mind a parlamenttel szemben. Ezért a miniszterelnök jogilag csak a miniszterek tanácsának elnöke, primus inter pares, nem pedig hierarchikus feje a minisztereknek.

A liberális demokrácia követelménye volt az is, hogy az állami beavatkozás köre minél szűkebb legyen. »Laissez faire, laissez passer«. Ez az abszolutizmushoz képest kétségtelenül az állam nagy visszaszorítását jelentette. Az iparosodó társadalom fokozatosan erősödött, önállóságot és nagy függetlenséget szerzett a politikai egységtől, az államtól.

Az államnak és társadalomnak ez a széjjelválása a tudományban az államtudomány és társadalomtudomány széjjelválása alakjában jelentkezett. Egyúttal megindult a jogi és szociológiai iskola hosszú rivalizálása a rangelsőbbségért. *Ernst Rudolf Huber* (Kiel) mondja: »Az egyik oldalon a jogi normativizmus azzal az igénnyel lépett fel, hogy ő van egyedül tudományosan megalapozva. A jogszabály szuverénné tette magát és az államot azonosították a szabályalkotó jogrenddel. A másik oldalon kialakult ezzel a jogtudománnyal szemben a jogot lenéző és a jog által lenézett szociológia.«[1]) Az állam és társadalom közti ellentéthez hasonlóan más ellentétpárok is kialakultak. Sőt új szempontok és új érdekek érvényesítésének, az állami befolyás alól való emancipációjának rendszerinti módja ilyen ellentétek konstruálása lett. Ezek közt fejtegetéseink szempontjából különösen fontosak az állam és a jog, valamint az állam és gazdaság közti ellentétpárok. Az előbbiből fejlődött ki az államtól és politikától független jogtudomány. Az állam úgy jelentkezik, mint a politikai szükségszerűség, más szóval a hatalom és az önkény területe. A jog pedig, mint egy objektív, állam feletti adottság, amely a társadalomnak természetes, a magántulajdonra, szabadságra és biztonságra alapított rendjét védi az államnak mesterséges rendjével szemben. Ebből a széjjelválasztásból adódik a jognak az az igénye, hogy uralkodjék az állam felett és azt megkösse. Az állam nem ura többé a jognak, hanem annak alá van vetve. Az államot a jog tehát korlátozza s jogállamnak azt nevezik, amikor a jognak ez az uralma a közigazgatásra is kiterjed. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a jog eszköz a társadalom kezében, amellyel az akar az állam felett uralkodni. Jogállam azonban több van, mert egyik állam sem hajlandó abban a színben feltűnni, hogy a jogállam megnevezésre nem volna méltó. Az eredmény az, hogy különböző jogállamok vannak, amelyeket egymástól meg kell különböztetni. Így azt a jogállamot, amelyet a harmadik német birodalom 1933. óta léptet fokozatosan az előző helyére, maga a német irodalom nevezi úgy, hogy »der Rechtsstaat Adolf Hitlers.«[1]) Az állam és gazdasági élet szétválasztása pedig az állam és társadalom szétválásából egyenesen következik, mert a társadalom gazdasági alapon áll. Mindezt kiegészíti az állam és egyén közti éles ellentét, amelyben az egyén föléje kerekedik az államnak. A liberális demokrata jogállamban az állam inferioritásban van az egyénnel szemben.

[1]) L. *E. R. Huber:* Die deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 95. Band. 1934. 17. l.

A liberalizmusnak ez az eszméköre kedvező feltételeit nyujtotta a jogi pozitivizmus elterjedésének, aminek August Comte működése és a természettudományok pozitivizmusa adták a szellemtörténeti összefüggéseit. A jogi pozitivizmus a legalitás elvét jelenti, azt tudniillik, hogy az állami beavatkozásnak a törvény az alapja és arra kell mindent visszavezetni. Ez más szóval jelent föltétlen alávetést egy jogszabálynak, de egyúttal az alávetés korlátozását is olyan értelemben, hogy csak a jogszabálynak és a jogszabály pontosan meghatározható tartalmának vetik magukat alá. Nulla poena sine lege. Ez a követelménye a pozitivista jogi gondolkodásnak látszólag a legnagyobb objektivitás, szilárdság és állandóság értékét adta. Következménye volt azonban a jogszabályoknak nagyfokú szaporodása addig a fokig, hogy azok áttekintése, az érvényes jognak megállapítása is komoly nehézségekbe ütközik. A jogszabályok száma oly nagy, hogy azoknak létrehozását a törvényhozás kénytelen volt egyre nagyobb mértékben a végrehajtó hatalomnak átengedni.

Ebbe az évszázadba esik az európai kontinensen a közigazgatási jognak kialakulása is, amely a közigazgatás és a működése közben vele kapcsolatba kerülő egyének, fizikai vagy jogi személyek, közti viszonyra vonatkozik. A közigazgatási jog tehát úgy, amint azt a kontinens államai kifejlesztették és felfogják és amint az például a francia Conseil d'État judikaturájából fölismerhető, nem a közigazgatásra alkalmazott magánjog, hanem attól lényegesen különböző jog, amely a közjogok közé tartozik.

A közjog és a magánjog közt egyik, gyakorlati szempontból és tanulmányunk szempontjából is fontos különbség, hogy a közigazgatási jog terén a szokásjognak sokkal kisebb a szerepe, mint a magánjog terén, viszont ott a rendeletalkotási jog foglal el sokkal nagyobb szerepet. A jogszabályokhoz kötöttség, a legalitás elvének szilárd alkalmazása a hatalmas arányokban fejlődő közigazgatás terén jogszabály-inflációra kellett, hogy vezessen, amivel fordított arányban csökkent a közigazgatás szabad belátásának az érvényesülése.

[1]) L. *Carl Schmitt:* Der Rechtsstaat. Cikk a köv. műben: *H. Frank:* Nationalsozialistiches Handbuch für Recht und Gesetzgebung. München. 1935. 10. l.

Az új közigazgatási jog terén a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság ugyanolyan fokára törekedtek, mint a magánjog terén, amely tulajdonságokat mindkét jogterületen a jogszabálynak tulajdonították. A mostani időkből visszapillantva azonban megállapítható, hogy a szilárdság, biztonság és kiszámíthatóság nem a jogszabálynak, hanem a XIX. századi állam relatív stabilitásának, normális viszonyainak volt csak a következménye.[1]) Mihelyt tehát a pozitív norma által föltételezett, azaz normális helyzet, konstelláció megváltozik, megszűnik az alkalmazás alapjának szilárdsága is. A jogszabály nem ezekre a viszonyokra készült, amely viszonyok ezért abnormálisak. A változott viszonyok miatt kerülnek a törvényekbe az úgynevezett generális clausulák, hogy például egy kötelmet az általános üzleti szokások vagy a méltányosság szerint kell teljesíteni. Ezek alatt a kifejezések, például méltányosság alatt azonban többfélét érthetünk, ezeknek a jelentése változhatik és így változhatik a jog is a pozitív törvény megváltoztatása nélkül. Ez a közigazgatási jog terén épúgy jelentkezik, mint a magánjog terén. Most például Németországban törvényben és bírói ítéletekben kimondták, hogy az adótörvényeket nemzeti szocialista szellemben kell végrehajtani, amiáltal olyan elv nyer elismerést, amely a jogi pozitivizmus rendszerétől merőben eltér.[2])

A jogi pozitivizmus szempontjának ez a kizárólagossága, amellyel a háború utáni forradalmak mind szakítanak, sokkal inkább volt jellemző az európai kontinensre, mint az angolszász államokra.

4. Az ipari forradalom.

A XIX. századi államra jellemző liberalizmus dogmatikai fejlettségének tetőfokát a világháború kitörése előtti évtizedekben érte el, amikor csaknem ellenmondás nélkül érvényesült. Már jóval korábban azonban, főleg az 1870-es évektől, még inkább a századfordulótól kezdve, egyre szaporodtak azok a társadalmi és gazdasági jelenségek és jogi tények, amelyek a liberalizmus elveivel nem egyeztethetők össze.

A XIX. század első felében a gőzgép feltalálásával kezdődő technikai forradalom, amely a munkagépek és a vasutak kifejlődését megindította, az egyre növekvő ipari termelést lehetővé tette, a már izmosodó liberalizmus atmoszférájában rohamosan növekedett és olyan változásokat idézett elő, amelyek méretben, gyorsaságban és intenzitásban minden korábbi kor változásait messze meghaladták. A gőz mellé járultak az új energia-források: a gáz, a villany és az olajmótor. Az ipari termelés egyre specializálódott, kapacitása növekedett. A kézműipar helyét a gépipar, a gyárak, sőt nagy-

[1]) L.*E . R. Huber* i. m.

[2]) L. Deutsches Steueranpassungsgesetz vom 16. 10. 1934. §. 1.

üzemek foglalták el. Kifejlődött a termelő eszközöket magántulajdonban tartó kapitalizmus, a munkaadók és a náluk sokkal nagyobbszámú, bér ellenében munkát vállalók, idővel egymással szembe forduló társadalmi osztályaival. A technikai haladás és a nyersanyagok felkutatása, valamint a piac megszervezése útján kifejlődnek a horizontális és vertikális kombinációk, a termelés és értékesítés gazdaságosságának előmozdítása végett. Kialakulnak a részvénytársaságok, kartellek, trösztök és az egész termelést finanszírozó pénzintézetek és bankok. Már körülbelül 1870-től a nagykapitalizmus korát éljük. Ez azonban azt jelenti, hogy a gazdasági élet többé nem az egyénnek létért való küzdelme szabadverseny mellett, amelyben a jobb kiválasztódik, hanem a verseny fokozatos korlátozása, amelyben az egyén önmagára utaltan többé nem tud megállani, hanem szervezkednie kell. A tőke a részvénytársaságok alakjában tevődik össze, a munkaadók kartellekben és trösztökben egyesülnek, a munkavállalók szakszervezeteket, a fogyasztók szövetkezeteket alkotnak.

A változás nem egyszerre áll be és azt nem az állam mozdítja elő. A társadalom és a gazdasági élet függetlenséget kíván az államtól, amelyet egyesek a *Nachtwächterstaat* szerepére kívánnak korlátozni. A verseny szabadsága belső okokból, a kapitalizmus fejlődése következtében, fokozatosan korlátozódik, míg a végén az államhoz fordulnak vámvédelemért. Ezzel vége a szabadkereskedelemnek és egyúttal vége a tiszta liberalizmusnak, de a liberalizmus csak fokozatosan hátrált. A XX. század elején azonban már ki volt fejlődve az imperializmus, ami alatt a föld minden fontos nyersanyagot termelő területének és összes fontos piacainak a vezető kapitalista államok által való lefoglalását és teljes felosztását értjük. A gazdasági kapcsolatok országok és birodalmak határait is túllépik és nemzetközi kartellek és érdekkapcsolatok állnak elő.

A liberalizmus tehát állami kényszer nélkül, belső gazdasági okokból alakult át, azaz fejlődött túl önmagán. Ez a folyamat tehát nem a világháború következménye, bár csak a világháború után lett teljesen nyilvánvalóvá. Már jóval korábban megindult, a világháborúról csak azt mondhatjuk, hogy ezt a fejlődést meggyorsította. A liberalizmus ma ott van, ahová a világháború nélkül is eljutott volna, de talán csak tíz-húsz évvel később. Marx és Lenin szerint épen a világháború volt a következménye az imperializmusnak, amely a nagykapitalizmus kifejlődésével szoros kapcsolatban van.

A technikai fejlődés napjainkban változatlan iramban halad tovább. Az autó, a repülőgép, a rádió, a sztratoszféra-repülés fejlődése mutatja a tempót és az új perspektívákat.

Figyelembe kell vennünk ezzel párhuzamosan a természettudományok fejlődését is és köztük főleg az orvostudományokét. Az orvostudományok

haladása a közegészségügy fejlődését, az emberi átlagos életkornak a meghosszabbítását és a népbetegségek elleni sikeres küzdelmét oly mértékben fokozza, hogy az államok lakossága az utolsó száz évben megtöbbszöröződött és a népesség sűrűsége nagyon emelkedett. Ezt mutatják a következő adatok:

	1800.	1930.
Belgium lakossága	2,650.000	8,092.004
Svájc lakossága	1,660.000	4,066.400
Magyarország lakossága (jelenlegi területen)	3,000.000	8,688.000
Európa	188,000.000	520,000.000
Amerikai Egyesült-Államok	5,308.483	122,775.046

Ebben az összefüggésben különös figyelmet érdemel a nagyvárosok keletkezése. A népesség szaporodása tette lehetővé a nagy agglomerációk keletkezését a nélkül, hogy ennek ellenében másutt elnéptelenedés jelentkezett volna. A nagyvárosok kifejlődésének azonban a technikai haladás is nélkülözhetetlen feltétele volt. Sem a távolsági közlekedés, sem a belterületi közlekedés mai lehetőségeinek kialakulása nélkül, sem pedig a lakásviszonyok és az élelmezés, valamint a közegészségügy kérdéseinek kielégítő megoldása nélkül, pusztán az ipari nagyüzemek kifejlődése erre az eredményre nem vezethetett volna.

A döntő tény tehát, amely korszakotalkotó az, hogy ma a nemzetek alkotmányuk keretében többé nem olyan viszonyok közt élnek, mint amelyekre ezeket az alkotmányokat szabták és ebből az inkongruenciából súlyos problémák származnak.

Ezt mutatja egyrészt az, hogy a világháború után több nagy állam: Oroszország, Olaszország és Németország, forradalmi rázkódtatások eredményeképen olyan új alkotmányt és politikai rendszert vezettek be, amely a liberalizmussal teljes ellentétben van és azt kifejezetten tagadja. Ezek az államok azt vallják, hogy a gazdasági életet az államnak kell fegyelmeznie és ellenőriznie. Ezt csinálják a korporációk Olaszországban, Portugáliában, ezt csinálják a különböző Berufsstandok (Reichsnährstand, Reichskulturkammer, Arbeitsfront stb.) Németországban, a Berufsstandok Ausztriában stb., míg a Szovjet-Unió az egész termelést állami feladatnak nyilvánította és a termelési eszközöket köztulajdonba vette.

Ezt mutatja másrészt az, hogy ugyanakkor még azok az államok is, amelyek a kapitalizmus tiszta fenntartásához ragaszkodnak, kénytelenek a gazdasági válság nyomása alatt az állami beavatkozást olyan mértékig fokozni, amire korábban példa nem volt. Ezt látjuk az Amerikai Egyesült-Államokban 1933. év óta.

5. *A tudományos munkaszervezés. Taylor.*

Ennek a vázolt technikai fejlődésnek egyik fontos kísérője volt a szervezeti egységek állandó növekedése és ezzel a szervezés növekedő fontossága.

A gőz-, gáz-, olaj-, villanymótorok feltalálása és a nagyszámú munkagépek konstruálása gyárak kifejlődésére vezet. Ezek a berendezések nagyszámú munkás alkalmazását tették szükségessé és az azokba fektetett tőke a kamatát másképen nem hozhatta meg, mint ha a munkásoknak egymáshoz és a gépekhez való viszonya szabályozva van és működésük állandóan tervszerű vezetés alatt áll. Az organizáció tehát a kapitalista fejlődésnek, amely az ipari forradalom következtében megindult, fontos funkciója. Viszont azonban az organizáció a méretek további növekedését teszi lehetővé. A növekedés horizontális és vertikális irányú. Nemcsak az egy-egy iparcikk termelésével foglalkozó üzem növekedett a befektetett tőke arányában és foglalkoztatott egyre több munkást, hanem vállalati kombinációk is jöttek létre akként, hogy az ipari termelés és előállítás különböző fázisaival foglalkozó üzemek egyesültek és a vállalkozás keretébe bevonták az ipari megmunkálást megelőző nyersanyag-termelést, pl. a bányászatot avagy elektromos energiatermelést és a termelés befejezése utáni fokozatokat, a forgalombahozatalt, a kereskedelmet és a szállítást. Az egyes üzemek és a kereskedelmi fiókok lehettek különböző helyeken, különböző városokban, sőt különböző országokban, különböző világrészekben, mert ez csak tőke és organizáció kérdése volt.

A tőke képződésének gyorsulása és szerepének növekedése adta ennek az egész korszaknak a nevét, a kapitalizmust. A tőkeképződés és a tőkeakkumuláció érdekében a gazdaságosság szempontját állították előtérbe. A gazdaságosság (economy) elvét, amely a kereskedelmi könyvelésen keresztül ellenőrizhető, soha szem elől nem tévesztették. Akkor is érvényesült, amikor más, szintén szükséges szempontok esetleg háttérbe szorultak. Ez vezetett olcsó munkaerő alkalmazására, a munka rovására is. Ez vezetett a munkabérek olyan megállapítására, amely a munkás számára kielégítő életmódot nem biztosít. Ez vezetett arra, hogy primitív eljárásokat, tökéletlen organizációkat tűrtek, mert a kapitalizmus extenzív kezdőkorában haszonra szert tenni így is lehetett. Azt hiszem nem követek el jogosulatlan általánosítást, ha azt mondom, hogy ez a primitív gazdasági szempont: az elhatározásoknak és a véleményalkotásoknak tisztán a vele kapcsolatos kiadások vagy bevételek számszerű értékéhez való igazítása az állami életben, a közigazgatásban sokfelé még ma is megvan, főleg a laikus elemekből álló testületeknél vagy a felelősségtől rettegő egyéni szerveknél.

A gazdasági verseny erősbödése azonban oda vezetett, hogy a költségek minden egyes tételének pontos irányítására volt szükség a haszon kellő

százalékának eléréséhez. A kapitalizmus extenzív kora itt tért át az intenzív gazdálkodás korára. A termelési költségek összes elemeinek vizsgálata során azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni az organizáció kérdését sem. Az ipar figyelme jogi szempontoktól függetlenül, tisztán technikai és pszichológiai okokból terelődött az üzemben foglalkoztatott emberek és gépek egymáshoz való viszonyának munkaközben való állandó irányítására, ami tehát a működéssel kapcsolatos, párhuzamos, szakadatlan, különleges tevékenységet jelent és amint minden gépnek és minden munkásnak működése lehet jó vagy nem jó, gazdaságos vagy nem gazdaságos, épen úgy ez a szervezőmunka is különbözőképen végezve, a mérleget más és másképen befolyásolja. A szervezés, mint többek munkájának összhangbahozása, per definitionem, főnöki funkció. A gazdasági verseny élesbülése tehát a gazdasági élet figyelmét ráterelte a főnök funkciójára. A vállalat anyagilag van érdekelve abban, hogy milyen a főnöke, a vezérigazgatója. A főnök minősége a nyereség-veszteség számlának egyik fontos komponense. A vezérigazgató értéke és eredményei azonban függnek a neki közvetlenül alárendelt alfőnökök értékétől, azoknak az eredményei és qualitása az ő alárendeltjeiktől, a legalsóbb főnököké pedig a munkásokétól. Így terelődött a figyelem arra, hogy nemcsak az anyaggal és pénzzel, hanem az emberi energiával és idővel is kell gazdálkodni. Ennek a munkának tudományos megalapozását Frederick Winslow *Taylor* végezte el (1856—1915.), aki 1880-ban kezdte meg kísérleteit és 1911-ben közölte alapvető munkáját: *The principles of Scientific Management.*[1]) Ebben a művében a gondolatát a következőképen fejti ki:

»A jobb, hozzáértőbb emberek utáni kereslet, a nagy részvénytársaságok elnökeitől le a háziszolgáig, sohasem volt nagyobb, mint mostanában. És soha eddig a kereslet hozzáértő emberek után nem haladta meg ennyire a kínálatot.

Akit azonban keresünk, az a kész, kiképzett ember; ember, akit másvalaki képzett ki. Csak ha teljesen tisztában vagyunk avval, hogy a mienk az a kötelesség, aminthogy a miénk az a lehetőség is, hogy rendszeresen neveljük és fejlesszük ezt az embert, a helyett, hogy vadásszunk arra, akit más képzett ki, csak akkor fogunk a nemzeti eredményesség útjára találni.

A multban az általános felfogást helyesen juttatta kifejezésre az a mondás, hogy: »az iparvezérek születnek, nem nevelődnek« és az volt a nézet, hogy ha valaki talál alkalmas embert, nyugodtan rábízhatja, hogy a helyes módszert ő maga találja meg. A jövőben tisztában kell lennünk avval, hogy a vezetőknek nemcsak születniök kell, hanem jó kiképzésre is van szükségük és hogy nincs az a nagy ember, aki (a személyzeti kérdés régi kezelése mellett) remélhetné, hogy felvegye a versenyt átlagemberekből álló csoporttal is, ha azok jól vannak szervezve és eredményesen együttműködnek.

[1]) Harper and Brothers. New York and London. 1911.

A multban az ember volt a fontos, a jövőben a rendszer lesz az előbbre való. Ez természetesen semmi esetre sem jelenti azt, hogy a jövőben nagy emberekre nem lesz szükség. Ellenkezőleg, minden jó rendszer fő célja kell, hogy legyen, hogy elsőrendű embereket neveljen. Ilyen rendszer mellett a legkiválóbbak biztosabban és gyorsabban fognak az élre emelkedni, mint bármikor korábban.«

Taylor szerint a tudományos üzemvezetés főcélja, hogy a munkaadó számára a legnagyobb boldogulást biztosítsa, párhuzamosan az alkalmazottak legnagyobb boldogulásával. A sportnál, amelyben az angolok és amerikaiak annyira otthon vannak, mindenki természetesnek találja, hogy egy csapatnak minden tagja erejének és tudásának teljes megfeszítésével vegyen részt a küzdelemben, mert különben kiközösítik és megvetik. A munkában ez a *team spirit* hiányzik, így azonban a maximális boldogulást sem a munkaadónak, sem az alkalmazottaknak biztosítani nem lehet, mert az csak a nagyobb termelékenységnek lehet a következménye. Ha ez az okoskodás helyes, mondja Taylor, abból az következik, hogy a legfontosabb kell, hogy legyen mindkettőnek, a munkásnak és a vállalatnak minden egyén kiképzése és fejlődése, úgyhogy az a legmagasabb rendű munkát tudja végezni, a leggyorsabb ütemben és azzal a legnagyobb eredményességgel, amire képesíti a tehetsége.

A különféle módszerek és eljárások közt az iparban *mindig van egy, amely gyorsabb és jobb*, mint a többi. *Ezt a legjobb eljárást (The one best way) azonban fel kell fedezni* és ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján, pontosság, gyorsaság, fáradság stb. tekintetében. Így a szokásos empirikus eljárást a tudománynak fokozatosan fel kell váltania. E végből ki kell választani a megfelelő embert. Az üzemvezetőnek pontosan vizsgálnia kell annak minden eljárását és azután pontosan előírni számára a legmegfelelőbb mozdulatokat és eljárást. Így tehát az üzemvezetésnek a legszorosabb személyes kapcsolatba kell jutnia a munkással és munkájának egy részét át kell vennie. *Ez a tudományos üzemvezetésnek a lényege.* Képessé tudja tenni az embert arra, hogy kifejtse maximális teljesítőképességét, aminek fejében fokozott bérre is van igénye. Példaként részletesen leírja, miként volt elérhető az, hogy valaki tanulatlan eljárással öntöttvas darabokból naponkint 12 és fél tonnát rakodott, tudományos tanulmányozás után való begyakorlással ugyanannyi energiával, ugyanannyi idő alatt 47 tonnát tudott rakni, valamint, hogy a kőműves az óránkint lerakott 120 tégla helyett óránkint 350-re tudott fejlődni stb.

A tudományos üzemvezetés gondolata azóta továbbfejlődött és több mint 50 év alatt számos olyan területre is kiterjesztették, amelyekkel

[1]) I. m. 6. l.

Taylor még nem foglalkozott, sőt amelyekre talán nem is gondolt.[1]) Taylor szerint perfekt mechanizmusnak vagy módszernek azt nevezzük, amely a munkás energiájával a leggazdaságosabban jár el. Gépek és szerszámok esetében a bennük fekvő tőkét is számításba vesszük. A munkaökonómiát az bizonyítja, ha az időegység alatti teljesítmény emelkedik a munkás fáradsága nélkül és a munkával való takarékoskodást azzal való tékozlás helyett biztosítja a munkának olyan megszervezése, amely a munkának időegység alatti maximális átlagát, standardját veszi számításba. A scientific management módszere tehát a tények pontos ismeretére, az adatokra van felépítve. Véleményeit mindig ezekre, nem pedig érzésekre és feltevésekre alapítja. A tényeknek ezt a felkutatását, az adatoknak ezt a föltárását és gyüjtését nevezik *research*-nek. A scientific management ezt a magatartást követeli az együttes munka minden tagjától és minden problémával, kicsivel és nagygyal szemben egyaránt. A research, mint módszer állandó és alapvető, ha a kutatás tere és tárgya bármint is változik.

A scientific management ebben az értelemben, amerikai felfogás szerint a szociális haladásnak és stabilitásnak az eszköze.[2])

Az amerikai ipari nyelvhasználatban a stabilitás fogalma nem zárja ki a változást, úgy mint pl. a kémia nyelvhasználata.

Az amerikai gondolkozást mélyen befolyásoló küzdelmek miatt, amelyeket a határnak nyugat felé való előretolásáért sokáig vívtak, az amerikai nem tud változatlan szociális intézményekről beszélni. Ezért náluk az állandóság, a stabilitás nem merevséget, mozdulatlanságot jelent, hanem jelenti az irányítást és az egyensúlyt a változás közepette: a hatalmat arra, hogy a változást elő tudjuk idézni, ha az kívánatos és meg tudjuk akadályozni, ha nem kívánatos s a változás irányát, terjedelmét, okát szabályozni tudjuk.

Ha a mechanikai erők, a szociális erők és az egyéni magatartás irányításának törvényeit felismertük, egyrészt el tudunk kerülni váratlan változásokat, amelyeket ismeretlen erők okoznak, másrészt elő tudjuk segíteni az óhajtott változást az ismert erőtényezők érvényesülésének szabályozásával.[3]) Ily módon a scientific management eljut odáig, hogy minden egyes munkahely a maga munkáját a lehető legnagyobb szabatossággal végezze, amit csak elérhet. Ez tehát egyúttal az örök forrása a folytonos javulásra való törekvésnek: nem jó, hanem a lehető legjobb megoldást igyekszik elérni.

[1]) L. Scientific Management in American Industry. Published for the Taylor. Society by Harper and Brothers. New York. 1929.

F. B. Copley; Frederic N. Taylor, Father of Scientific Management Harper and Brothers. New York. 1923.

[2]) L. *H. S. Person:* Scientific management as a philosophy and technique of progressive industrial stabilisation. L. a köv. művet: World Social Economic Planning. Material Contributed to the World Social Economic Congress. Amsterdam. 1931. 155. és 163. l.

[3]) *Person* i. m. 155. l.

A scientific management egyúttal kénytelen működési területét mindig kitágítani. Egy munkahely problémái maradék nélkül nem oldhatók meg akkor, ha az őt környező, a vele kapcsolatban levő többi munkahelyeket is hasonló elvek szerint nem rendezzük. És ez a szükségesség progresszív. A szomszéd helynek vannak további új szomszédai, amelyekre szintén ki kell terjeszkedni és így a scientific management nem állhat meg mindaddig, amíg egy üzem összes munkásaira, összes alkalmazottaira nézve ezek az elvek alkalmazást nem nyernek. De itt sem állhat meg. Egy gyár vagy vállalat rendezése után szükség van ugyanannak az iparágnak többi gyáraiban hasonló rendezésre, ha ez megvan, a többi iparágakban és az összefüggések odáig vezetnek, hogy az egész nemzetgazdaság koordinációjára is szükség van. A scientific management ily módon folyton evoluált és szélesebb területekre terjedt ki.

A scientific management terjedése azért nehéz, mert a legtöbb vállalat a legkisebb ellenállás vonalában halad és azon van, hogy tovább dolgozzék olyan felszereléssel és módszerekkel, amelyek fokozatosan elavulnak és nem bírják a versenyt a modern progresszív üzemekkel. Ebből a helyzetből periódikus, erős zökkenések és hirtelen technikai változások következnek.

A scientific managementben a főnökség, vezetés (controll) épen az ellenkezőjét jelenti annak, mint más üzemvezetésben. Az utóbbiban a főnökség arbitrárius hatalmat jelent autoritás alapján, egyéni parancsok alakjában. A scientific managementnél ahhoz, hogy kitűzött célunkat elérjük, az kell, hogy mindenki a helyzet sajátos törvényei által ránézve előírt kötelességeket teljesítse, más szóval mindenkinek az együttműködők közül, nemcsak az alárendeltnek, hanem a főnöknek is, akként kell abban az időben, abban a mértékben és a szerint a felosztás szerint elvégeznie a maga feladatát, amelyet a research útján megállapított legjobb módszer a kitűzött közös cél elérésére megkíván. Így a tekintély helyére a felelősség lép. A főnökök épen úgy, mint az alárendeltek, a saját felelősségük törvényeinek vannak alávetve. A helyett, hogy a másiktól a parancsot várnák, azt nézik, hogy a másik is pontosan elvégzi-e a kötelességét.

A zenekar ismert példája alkalmas ezeknek az árnyalatoknak és fogalmaknak a megmagyarázására. »A partitúra jelenti a mindenki számára kijelölt standardfeladatokat. A különböző karok megfelelnek a különböző munkanemeknek. A karmester és a hangversenymester, a főnökök, az egyes zenészek pedig a munkások. Mindannyiuk számára kötelező a partitúrában előírt feladat. A karmester a pálcával dirigál és minden mozdulata parancs speciális értelemben. De ez nem egy egyénnek a szeszélyét vagy ötletét kifejező parancs. Olyan jeladás, amelynek tartalmát a partitúra rendelkezése

adja meg, amelyhez a karmester épúgy kötve van, mint ahogyan minden zenész a saját kottájához. Ha a karmester kontár vagy figyelmetlen, zavar támad, semmi közös produkció nem jön létre és őt fel kell váltani. Minden zenész előre tudja, hogy milyen lesz a parancs. Ő maga meg tudja ítélni, hogy a parancsot pontosan adták-e. Tudja rögtön, hogy a karmesternek valamely ötlete megsértette-e a partitúra rendelkezéseit, előírásait. Valamennyien alá vannak vetve annak a kódexnek, amelynek feladata, hogy lehetővé tegye a feladat zavartalan és gazdaságos végrehajtását. És mégis a tehetséges karmester számára adva van a lehetőség, hogy ezen törvények keretében is kimutassa a maga karmesteri qualitásait és a zenekar minden egyes tagja számára, hogy kimutassa a maga ügyességét a hangszerén. Ugyanígy a scientific management is lehetőséget ad az előírások betartása mellett a vezetői qualitások és az alárendelt teljesítmények érvényrejuttatására.«[1])

A scientific management mellett tehát a főnökök és alárendeltek közti együttműködés, a kooperáció a feladatnak közös felfogásán, az azon alapuló munkamegosztáson és ebből folyó felelősségen alapul, amely csak a legnagyobb odaadással való együttműködés akarásával lehetséges. Ezért a scientific management bevezetése nevelésnek, megértésnek és gyakorlatnak a kérdése, amihez idő kell. Csak fokozatosan lehet megvalósítani, nem lehet parancsszóval bevezetni. A működésnek önkéntesnek és nem kikényszerítettnek kell lennie, azt nem lehet utánzással sem elérni, hanem csak aktív együttműködéssel, amely fokozatosan tanítja meg mindegyik tagot arra, hogy hogyan érhet el mindig nagyobb produkciót és ennek következtében nagyobb kultúrát, magasabb közös színvonalat.

A scientific management mozgalma erős ellenállásra talált. Az 1910—1911. években heves apriorisztikus doctriner vita indult meg ellene, amely félreértésektől, ködös teóriák gomolyagjaitól sem volt ment. De ez a vita nem tudta megcáfolni és megdönteni. A világháború alatt viszont a gyakorlat bőséges tapasztalatai igazolták a scientific management tételeit és a háború óta általánosan lehet mondani, hogy a scientific management céljai és részletei iránt nemcsak passzív, hanem sok tekintetben aktív megértés is mutatkozik.

Az ipari és a mezőgazdasági liberalizmus Európában előbb vezetett önkorlátozásokra, mint Amerikában. Kartellek már egy-egy iparág termelésének irányítását jelentették nemzeti keretben és az iparban működő gazdasági erők szervezését. A világháború alatt is a legtöbb európai államban sokkal nagyobb szükség volt a nemzeti termelés és fogyasztás megszervezésére s irányítására, mint az Egyesült-Államokban. S ennek az irányításnak a szüksége a háború után nem szűnt meg, sőt nem is csökkent. A racionalizáció,

[1]) *Person*, i. m. 165. l.

amelyet a kontinens számára Walter *Rathenau* igen nagy hatással formulázott,[1]) ennek a szervezésnek a gondolatát mutatja. A racionalizálás fogalma többféle jelent, de helyesnek látszik az a felfogás (Person), amely szerint azt a törekvést vagy célt jelenti, hogy az ipar kollektíve, nemzeti alapon organizáltassék. A racionalizáció azonban nem jelöli meg a technikát, mellyel az organizáció történjék. A scientific management ezt a technikát jelenti, amely különböző területeken alkalmazható. A racionalizálás és a scientific management a tervezés gondolatában találkoztak és olvadtak össze.[2])

6. A racionalizálási manifesztum. Hoover.

A scientific management gondolatirányának nagyfontosságú terméke az a jelentés, amely Herbert *Hoover*, az Egyesült-Államok volt elnöke kezdeményezésére 1921-ben jelent meg. Hoover, amikor az 1920-ban alapított Federated American Engineering Societies első elnöke lett, működését azzal kezdte, hogy egy 17 mérnökből álló bizottságot (Committee on Elimination of Waste in Industry) alakított. Előre kidolgozott kérdőívek és módszer segítségével 5 hónap alatt az emberi társadalomra különösen fontos hat iparágban: az építőiparban, a fémiparban, a textiliparban, a férfiruha-, cipő- és a nyomdaiparban kimutatta a termelés veszteségességének a forrásait. Jelentésében egyúttal javaslatot is tett azoknak mikénti kiküszöbölésére. Több mint 400 oldalas művének címe: *Waste in Industry*. Rendkívüli hatását jellemzi, hogy racionalizálási manifesztumnak is nevezik.[3])

A jelentés szerint az iparban előforduló veszteségeket a következő négy okra lehet visszavezetni:

A) A termelés alacsony volta az anyagoknak, az üzemi berendezésnek, a felszerelésnek és a munkásoknak célszerűtlen felhasználása következtében,

B) a termelés szaggatottsága a munkaerők, anyagok, üzemi berendezések és felszerelések nemfoglalkoztatása következtében,

C) a teljesítmény lefokozása, amit rossz egészségi állapot, fizikai hiányok és ipari balesetek okoznak,

D) elveszett termelés, amit rossz egészségi állapot, fizikai hiányok és ipari balesetek okoznak.

Ezek mindegyikét az összes vizsgált iparokban részletesen kimutatták és ugyanabban az iparágban a jó és rossz üzemek eredményeinek össze-

[1]) L. *Gaston Raphaël:* Walther Rathenau. Litfass. Berlin. C. 29.
[2]) *Person* i. m. 196—197. l.
[3]) L. *A. Fourgeaud:* La Rationalisation. Etats-Unis, Allemagne. Payot, Paris. 1929. 32. l.

VÁROS... TATA

hasonlításával jelölték meg a veszteség forrását és kiküszöbölésének vagy legalább csökkentésének útját.

Egyúttal a jelentésnek ki kellett terjeszkednie annak a vizsgálatára is, hogy ezeknek a veszteségeknek előfordulásáért a felelősség hogyan oszlik meg az üzemvezetőség, a munkások és egyéb tényezők (bankok, közvélemény, üzleti csoportosulások stb.) közt. Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményét a következő táblázat tünteti föl:

A vizsgált iparág	Az üzemvezetőség felelőssége		A munkásság felelőssége		Egyéb tényezők felelőssége		A pontok összáma
	pontokban	%-ban	pontokban	%-ban	pontokban	%-ban	
1. Férfiruha	48·33	75	10·50	16	4·95	9	63·78
2. Építőipar	34·30	65	11·30	21	7·40	14	53·00
3. Nyomdaipar	36·36	63	16·25	28	5·00	9	57·61
4. Cipőipar	30·25	73	4·85	11	5·83	16	40·93
5. Acélipar	23·23	81	2·55	9	2·88	10	28·66
6. Textilipar	24·70	50	4·70	10	19·80	40	49·20

A használt pontozási rendszer a relatív felelősség fokának megjelölésére szolgál. Az elméleti 100 pont az összes lehető veszteségeket jelöli. Mivel azonban nincs olyan ipar, amely a maximális veszteséggel dolgoznék, az egyes iparágakra jellemző veszteség pontszáma mindig 100-nál kevesebb. A fenti táblázatból kitűnik, hogy a legtöbb veszteséggel termel a férfiruha-ipar, amit a jelentés meg is magyaráz azzal, hogy abban az iparban találta a legkisebb termelési ellenőrzést, a tudományos kutatómunkásság teljes hiányát stb.

A fenti táblázat főeredménye annak megállapítása, hogy *a veszteségességnek több, mint 50%-áért az üzemvezetőség felelős*. A munkásságra kevesebb, mint 25%, egyéb tényezőkre még kevesebb esik.

7. *Fayol elmélete.*

Az ipar kifejlődése által felvetett problémáknak elméleti tisztázása terén nagyjelentőségű további lépést köszönünk a francia Henri *Fayol*-nak. Figyelmét az igazgatás problémája kötötte le, amely nemcsak az ipari üzemeknek, hanem minden vállalatnak fontos, a nagyiparnak pedig egyik leglényegesebb problémája. Fayol aktív vezérigazgatója volt egy bányarészvénytársaságnak, vezetője több más bányavállalatnak, 50 évi tapasztalat és előkészület után adta ki 1916-ban: *Administration Industrielle et Générale* című művét.[1]) Ebben fejtette ki *doctrine administrative*-ját, amelyet

[1]) Paris, Dunot, Editeur. 1920. 174 l.

az 1923-ban Brüsszelben tartott második nemzetközi közigazgatástudományi kongresszuson *La doctrine administrative dans l'Etat* című előadásában továbbfejlesztett és az állami közigazgatásra is alkalmazott. Ez utóbbi előadásával később még behatóbban fogunk foglalkozni,[1]) itt előbb említett művének főbb eredményeit óhajtjuk kiemelni.

A doctrine administrative elveknek, szabályoknak és eljárásoknak az összege, amelyeknek az a céljuk, hogy megkönnyítsék a vállalkozások vezetését (gouvernement des entreprises), ideértve mindenféle üzemet, kicsit és nagyot, kereskedelmit, iparit, politikait, vallásosat vagy mást.

Mindazok a műveletek, amelyek a vállalatokban (entreprises) előfordulhatnak, a következő 6 csoportba oszthatók:

1. technikai műveletek (termelés, gyártás, átalakítás);
2. kereskedelmi műveletek (vétel, eladás, csere);
3. pénzügyi műveletek (tőkék szerzése és kezelése);
4. biztosítási műveletek (dolgok és személyek biztosítása);
5. könyvviteli műveletek (leltár, mérleg, önköltség, statisztika stb.);
6. igazgatási (administrativ) műveletek (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangbahozás és ellenőrzés).

Ezek a lényeges műveletek (Fonctions essentielles), amelyek közül az öt első nem szorul bővebb magyarázatra. A doctrine administrative épen a hatodikkal foglalkozik. Meg kell azonban különböztetni az igazgatást a kormányzástól.

Fayol szerint: A kormányzás az üzemnek kitűzött célja irányába való vezetését jelenti, törekedvén arra, hogy a legjobb eredmény legyen elérhető, ami az összes rendelkezésre álló erőkkel lehetséges; a kormányzás tehát mind a hat lényeges funkció működésének biztosítása. Az igazgatás azonban csak egyike a hat funkciónak és ennek következtében kevesebb, mint a kormányzás. De az adminisztrációnak oly nagy a jelentősége a fővezetők szerepében, akik kormányoznak, hogy némelykor úgy tűnik fel, mintha a kormányzás kizárólag adminisztratív funkció volna.

Az adminisztratív funkció alatt Fayol, mint láttuk, érti az előrelátást, szervezést, parancsolást, az összhang biztosítását és az ellenőrzést. Ezeket egyenkint a következőképen jellemzi:

»Az *előrelátás* lényege a programmcsinálás. A mult és a jelen pontos és teljes ismeretéből következtet a jövő valószínűségeire és lehetőségeire, a fejlesztésre, a javításra vagy a redukcióra.

A *szervezés* a vállalat általános felépítésének a rendeltetéséhez mért megállapítása és megvalósítása. Jelenti az egész formájának, a részlet helyé-

[1]) L. 27. pont alatt.

nek megadását, a keretnek megállapítását és tartalommal való megtöltését, szabatos adminisztratív munkamegosztás biztosítását, megadva a vállalatnak minden teljesítményt, ami szükséges és pontosan meghatározva azoknak hatáskörét. Így az organizáció viszi át az életbe az előrelátás elméleti célkitűzéseit.

A *végrehajtás* a parancsolásból és az összhang biztosításából áll. A parancsolás a mozgásba hozását jelenti mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. A kiadott paranccsal minden fokon megindul a tekintély és a felelősség, a kezdeményezés és a fegyelem szerepe.

De a *parancsolás* nem volna képes a főnök akaratának teljes végrehajtását biztosítani, ha nem egészítené ki az *összhang biztosítására* való erőfeszítés. Összhangba hozni annyit jelent, mint harmóniát és egyensúlyt hozni az egészbe, a dolgoknak és a cselekedeteknek megfelelő arányait megadni. Jelenti az eszközöknek a célhoz való alkalmazását, a különböző erőfeszítések egyesítését és egyöntetűvé tételét, a szoros kapcsolat létesítését az egyes osztályok közt, amelyek különböznek feladataikban, de találkoznak a közös célban.

Az eredmények vizsgálata jelenti az *ellenőrzést*. Ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy minden pillanatban minden az elfogadott programmnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e? Az ellenőrzés összehasonlít, megvitat, bírál, arra törekszik, hogy fokozza az előrelátást, egyszerűsítse és erősítse a szervezetet, növelje a parancsolás tökéletességét és megkönnyítse az összhang biztosítását.«[1])

Így értve az adminisztrációt, az nem kizárólagos privilégiuma, sem nem személyes kötelessége a vállalat fejének vagy vezetőinek, hanem olyan funkció, amely megoszlik, miként a többi 5 lényeges funkció, a testület feje és tagjai között.

A technikai funkció nem végződik a munkásnál vagy a mérnöknél, hanem felnyúlik a vállalat vezetőjéig és viszont az adminisztratív funkció nem kizárólagos dolga a főnöknek, hanem abban része van az alacsonyabb tényezőknek is. De a különféle funkció végrehajtásában jelentékenyen különbözik a vezető és alacsonyabb tényezők részvételének aránya. Ezt a megállapítást Fayol különösen fontosnak tartja.

Könyvében a lentebbi táblázatot közli arról, hogy az ipari nagyvállalatok személyzeténél mennyi a különböző szükséges képességek relatív fontossága.

Ebből a táblázatból kitűnik, hogy a munkásban a legnagyobb fontossága a technikai képességeknek és a szakértelemnek van, és amilyen

[1]) L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles 1923. Comptes Rendus des Séances du Congrès. Bruxelles. Goemaere Editeur. 1923. 17. l.

mértékben emelkedünk a lépcsőn, növekszik az adminisztratív képesség jelentősége és csökken a technikai képesség fontossága. A fővezetők (grands chefs) számára a legfontosabb az adminisztratív képesség. Fayol ezt az eredményt alapvető jelentőségűnek és általános érvényűnek tartja. Mindennemű üzemben az alacsonyabb tényezők legfontosabb képessége a szakmabeli technikai képesség és a fővezetőknél az adminisztratív képesség.

Az alkalmazottak csoportja	Szakértelem						Teljes érték
	adminisztratív	műszaki	kereskedelmi	pénzügyi	biztosítási	könyvviteli	
Nagyüzemben:							
Munkás	5	85	—	—	5	5	100
Előmunkás	15	60	5	—	10	10	100
Műhelyfőnök	25	45	5	—	10	15	100
Osztályvezető	30	30	5	5	10	20	100
Műszaki igazgató	35	30	10	5	10	10	100
Igazgató	40	15	15	10	10	10	100
Több egyesített üzemnél:							
Vezérigazgató	50	10	10	10	10	10	100
Állami üzemnél:							
Miniszter	50	10	10	10	10	10	100
Államfő	60	8	8	8	8	8	100

Érdekes a következtetés, amelyet Fayol ebből levon. Azt mondja: egy üzem boldogulásához az kell, hogy az említett hat funkció jól működjék. Ha ezeknek csak egyike is nem működik, annak a vállalat kárát vallja, sőt bele is pusztulhat. Kell tehát, hogy bármely üzem személyzete képes legyen a hat fontos funkciónak betöltésére, beleértve az adminisztratív funkciót is. Meglepő azonban az, hogy az adminisztratív funkció tekintetében, bármilyen nagy is annak a jelentősége, a közvélemény tájékozatlan, nem képes megítélni az adminisztratív cselekedeteket és ez a tájékozatlanság olyan konzekvenciákra vezet, hogy egy főnök technikai kérdésben nem véthet bizonyos megállapított szabályok ellen a nélkül, hogy minden tekintélyének elvesztését ne kockáztassa és ezzel szemben adminisztratív kérdésekben büntetlenül a leghelytelenebb eljárásokat is alkalmazhatja.[1])

A baj forrása szerinte ott van, hogy az adminisztratív képességet is ugyanúgy lehet és kell megszerezni, mint a technikai képességet, előbb az iskolában és aztán a gyakorlatban, mégis az adminisztráció tanítása mindenütt hiányzik, még a főiskolákon, sőt a szakirányú főiskolákon is. Hogyan lehet ez? Csak úgy, hogy nagy okának kell lennie és ez az ok nem más, minthogy hiányzik az adminisztráció elmélete, ha pedig nincs elmélet, nincs mit tanítani. A kiváló vezetők túlnyomó részének sem ideje, sem kedve nincs az írásra és többnyire letűnnek a nélkül, hogy akár elméletet, akár csak tanít-

[1]) L. Fayol i. m. 22. l.

ványokat is hagynának maguk után. Az valóban nem tartozik még a kiváló vezető kötelességei közé sem, hogy az adminisztratív elmélet kidolgozásához hozzájáruljon. De Fayol oly fontosnak tartja a hiány pótlását, hogy meg akarja kísérelni annak betöltését. Ebből a célból jött létre Doctrine Administrative-ja.

Az adminisztráció fogalmának és fontosságának ily módon való kifejtése után fejti ki könyvében az adminisztráció elveire és elemeire vonatkozó nézeteit, amelyeknek előadásában a következőkből indul ki.

Az adminisztratív funkció szerve és eszköze a személyzet. Míg a többi funkciók anyagokkal és gépekkel foglalkoznak, az igazgatás az emberek vezetését jelenti. A személyzet jó szelleme és működése egyes elvek figyelembevételétől függ, amelyekkel részletesen foglalkozik, de hangsúlyozza, hogy az igazgatás tekintetében nincs helye merevségnek vagy abszolútnak, ott minden a mértéken fordul meg. A mérték, ami tapintatnak és tapasztalatnak eredménye, az adminisztrátornak egyik legfontosabb tulajdonsága.

8. Az állami feladatok megszaporodása.

Az előző fejezetek mutatják azt a nagyarányú ipari fejlődést, amely a kapitalizmus korának rendkívüli kihatású terméke. Mindez az utolsó 100 év eredménye és 1870 után fejlődött ki a nagykapitalizmus és 1900 után tovább gyorsuló technikai fejlődéssel kapcsolatban az imperializmus. Láttuk tehát, hogy azok a szférák, amelyek magukat az államtól függetlenítették, e függetlenítésük után mélyreható átalakuláson mentek át. Az állam alkotmánya ez alatt lényegében alig változott. A rendszer maradt a régi, az ipar előtti, amely tehát akkor alakult ki, amikor ezek az új feladatok és társadalmi méretek még nem voltak ismeretesek. A népesség nagy szaporodása és a társadalmi és gazdasági változások természetesen az állami életben sem maradtak nyomok nélkül. Fokozatos, quantitatív növekedést jelentettek ott is, a nélkül azonban, hogy ebből mélyebbreható kvalitatív változások álltak volna elő.

A növekedésnek főbb jellemző vonásai a következők:

a) Az állam, amely korábban csupán a belső és külső védelem és az igazságszolgáltatás ellátását, a hadsereg és rendészet fenntartását tartotta feladatának, fokozatosan egyre több más feladatot is vállalt: utak, hidak, vasutak építését, a közlekedés fejlesztését, iskolák állítását, múzeumok, színházak, kutatóintézetek létesítését és más kulturális feladatokat; az ember- és állategészségügy fejlesztése érdekében gyógyító és preventív intézkedéseket, kórházak, elmegyógyintézetek stb. létesítését; a mezőgazdaság, az erdészet, az állattenyésztés előmozdítása végett különböző

feladatokat, folyók és árterületek szabályozását, a termő területek növelését, a termények nemesítését, vetőmagvizsgálatot; a termés értékesítését, a pénzérték és a hitelintézetek szabályozását; egyre több szociális feladat megoldását, a társadalombiztosításnak baleset, betegség, rokkantság, öregség esetére, eleinte csak az ipari munkásságnak, később a mezőgazdasági munkásságnak és azután a társadalom még szélesebb rétegeire, sokfelé a munkanélküliség esetére is való kiterjesztését. Ez a felsorolás nem lehet kimerítő. Ezek a vázlatos vonások is elegendők annak bizonyítására, hogy ez a fejlődés, amely nagy ütemben a XIX. században indult meg, olyan feladatok vállalásából áll, amelyekhez nem kell impérium, amelyek impériummal meg sem oldhatók, mert technikaiak, amelyeket ennek következtében más is végezhet, nemcsak az állam és amelyekben ezért az állam többnyire nem is gyakorol és nem tart fenn magának monopóliumot. Ebből azonban következik, hogy az állam sem tudja ezeket a feladatokat másként, mint azoknak sajátos technikájával megoldani. Az oktatás, a gyógyítás, a közlekedés, a termelés stb. az államtól és a városoktól, amelyek ilyen feladatot vállalnak, azok ellátására nem hatalmat, hanem technikai szakképzettséget kíván.

b) Mindezek az új feladatok, amelyeket az állam fokozatosan vállal, nem a törvényhozás és nem az igazságszolgáltatás hatáskörének bővítését és méreteinek növekedését jelentették, hanem mind a közigazgatás területére esnek. Az eredmény ennek következtében nagy eltolódás a három fő funkció viszonya közt a közigazgatás javára, amely aránytalanul fejlődik a másik kettő mellett, amelyek stagnálnak. Ebből ered az, hogy a főfunkcióknak az a viszonya, amely a XIX. század elején azoknak a szembeállítását és egyensúlyozását tette lehetővé, ennek a nagy eltolódásnak a következtében egyensúlyát veszti és változatlan fenntartása erőltetett vagy épen lehetetlen.

c) A közigazgatás területének ez a nagy növekedése a centralizáció növekedésére vezet, centralizáció alatt értve a dekoncentrációt is, azaz centralizáció alatt értve közfeladatoknak az állam által, állami közegek által való végrehajtását. A centralizáció növekedett két úton: egyrészt úgy, hogy a keletkező új feladatokat az állam vállalta és megoldásukat elsőízben már maga organizálta meg és látja el azóta saját közegeivel; részben pedig úgy, hogy korábban önkormányzati ellátásban levő közfeladatokat az állam feladatává nyilvánít és így az önkormányzat köréből elvon. A centralizáció növekedése különböző mértékben és különböző feladatokra vonatkozólag, minden országban megállapítható.

d) Dacára ennek az állandóan növekvő centralizációnak, a decentralizáció területe és az önkormányzatok feladatai még sem csökennek. Ennek az a magyarázata, hogy a közigazgatás feladatainak növekedése és szaporodása nagyobb, mint amilyen a centralizáció fejlődése. Ez egyúttal arra mutat, hogy a centralizáció és decentralizáció örök problémájának a kérdése

új alakban jelentkezik és új megvilágítást nyer. A közigazgatási nagy méretek kialakulása következtében a központi hatalom mindenre nem vállalkozhatik és a feladatokban válogatni kell, azoknak egy részét tehát munkamegosztásból kénytelen átengedni a decentralizációnak, az önkormányzatnak. A centralizáció tehát nem képes abszorbeálni az önkormányzatot, minél nagyobbak a közigazgatás méretei, annál kevésbbé. Ennek a tényállásnak a felismerése alkalmas lehet a centralizáció és decentralizáció közti antagonizmus semlegesítésére, az erre fordított energiapazarlás megszüntetésére.

A decentralizáció feladatkörének a bővülését mutatja az, hogy a területi önkormányzatok mellett, mint amilyenek elsősorban a községek, a városok, valamint a tartományok, szóval a *local government* különböző alakulatai, egyre szaporodnak a különböző testületi önkormányzatok, főleg az érdekképviseletek, amelyeket az állam nemcsak elismer, hanem rendszerint maga kezdeményez és létesít. Ezeknek első alakjai a kereskedelmi és iparkamarák, amelyekhez különböző foglalkozási kamarák: mezőgazdasági, ügyvédi, orvosi, mérnöki kamarák járultak, amelyeknek típusát azonban újabban különböző rendi szervezetek, valamint a munkaadóknak és munkavállalóknak az állam által elismert, sőt közfeladatokkal megbízott különböző szervezetei szaporították. Ezek közé tartoznak a német jogban újabban szaporodó *öffentlich-rechtliche Körperschaft*-ok: Reichsnährstand, Reichskulturkammer, Arbeitsfront, Akademie für Deutsches Recht stb.; Ausztriában a Berufsstände, amelyek száma az új, 1934. április 1-i osztrák alkotmány szerint hét; Olaszországban a munkaadók és munkavállalók szindikátusai, federációi, konfederációi. Ezek közé sorozhatók egyesek az Amerikai Egyesült-Államok independent agency-ei közül is.

Ezek az alakulatok úgy foghatók fel, hogy a rájuk bízott feladatot az állam közfeladattá kívánja nyilvánítani, de egyúttal hozzáteszi, hogy annak ellátására önmaga nem vállalkozik. Közigazgatássá teszi, de ellátását nem centralizálja, hanem az önkormányzatra bízza. Ennek megvannak a jól megfontolt technikai és pszichológiai okai, de ez nem változtat azon az előbbi állításunkon, hogy a közigazgatásnak erős növekedése következtében a centralizáció a decentralizációra rászorul munkamegosztás érdekében.

e) A növekedés nagyságának számszerű kifejezése található a költségvetési adatokban. Az alábbiakban idézzük néhány állam költségvetési, illetve zárszámadási adatait évtizedekre visszamenőleg. A növekedés csaknem kizárólagosan a közigazgatás növekedésére esik. A kép teljessége végett ehhez hozzá kell adnunk a területi önkormányzatok költségvetési adatait, amelyeknek az összegyüjtése és különösen a multra vonatkozó bemutatása azonban nehezebb. Ezért arról, hogy az állami és önkormányzati közigazgatás együttes költségeit kimutassuk, le kell mondanunk, ennek a fontosságára azonban rámutatunk, remélve, hogy későbbi kutatások fogják ezt a hézagot pótolni.

1. *Svájc.* A Szövetség és a kantonok közigazgatási kiadásai 1000 frankokban (a rendkívüli kiadások és külön alapok nélkül):

Év	Szövetség		Kantonok		Összesen	
	Bevételek	Kiadások	Bevételek	Kiadások	Bevételek	Kiadások
1850	4.658	4.574	.	.	.	.
1875	18.608	19.435	.	.	.	.
1900	58.518	60.242	121.038	121.646	179.556	181.888
1910	96.421	90.885	185.455	188.442	281.876	279.327
1920	177.361	276.898	475.692	525.360	653.053	802.258
1930	433.106	426.374	642.218	638.195	1,075.324	1,064.569
1934	453.585	480.246	632.543	672.535	1,086.128	1,152.781

2. *Belgium.*

Év	Bevételek	Kiadások
1835	91,075.226 frank	87,104.005 frank
1850	132,877.188 «	118,730.905 «
1875	278,711.587 «	292,222.496 «
1900	542,778.104 «	574,158.192 «
1910	815,404.779 «	829,456.267 «
1920	3,767.345 millió frank	10,943.642 millió frank, amely összegből 4,944.533 millió frank a békeszerződések végrehajtásából nyer fedezetet.
1930	11,689.514 «	12,695.150 millió frank

3. *Német Birodalom.* A Birodalom (Reich) összes (rendes és rendkívüli) kiadásai:

Zárszámadás:	1875.	615,942.178 RM.
«	1900.	2.199,642.592 «
«	1910.	3.024.260.829 «
«	1920.	145.254,696.098 «
«	1930.	11.877,248.800 «
Költségvetés	1934.	6.458,281.600 «

A tagállamok (Länder) összes (rendes és rendkívüli) kiadásai:

Költségvetés	1930.	5.139,047.000 RM.

4. *Magyarország.* Összes kiadásai (költségvetés):

1868	302,802.108 pengő
1880	602,038.627 «
1900	1.229,757.845 «
1910	1.848,808.358 «
1919 A trianoni békeszerződés elszakította a terület 67·3%-át, a lakosság 58·4%-át.	
1930—1931	1.398,130.000 «
1934—1935	1.150,709.000 «

5. *Amerikai Egyesült-Államok.* Az Unió kiadásai (Budget fédéral):

1800	$	10,786.075
1850	«	39,543.492
1870	«	309,653.561
1900	«	520,860.847
1910	«	693,617.065
1920	«	6.482,090.191
1930	«	3.994,152.487
1934	«	7.105,050.085

9. Az állami szervezet válságának jelei.

Ezekkel a növekedési jelenségekkel szemben azok a tünetek, amelyek mutatják, hogy az állami szervezet működése az új feladatoknak nem tud kielégítő módon megfelelni, a következők.

a) A parlamentárizmust Angliából a francia forradalom telepítette át az európai kontinensre, itt azonban termőtalajából kiragadva nem vezetett ugyanazokra az eredményekre, és nem fejlődött ugyanabban az irányban.

A parlamentárizmus abban az arányban, amint a választójogot kiterjesztették, egyre több párt alakulására vezetett. Így megszűnt a kétpártrendszer, amely egészséges parlamenti váltógazdaságot biztosíthatott és helyette a parlamenti többség több kisebb párt koalíciójából alakult. A pártok nem átfogó kormányzati programmok alapján létesülnek, hanem megoldatlan kérdések kifejezési formái, nevüknek megfelelően (pars) részletmegoldásokat képviselnek és a választóknak sokszor csak egy töredékét tudják meghódítani. Azoknak az alkudozásoknak révén, amelyeket a több pártból alakítható kormányzati többség létrehozása szükségessé tesz, ezek a programmok is sokszor korlátozást szenvednek. Ennek eredményeképen merev, kompromisszumos megoldások jönnek létre, amelyek lehetővé teszik koalíciós kormányok megalakítását, amelyeknek tagjai különböző pártokat képviselnek. Ez azonban igen nagy és messzemenő tekintetbevételét kívánja ezeknek a megegyezéseknek és ezért a komoly cselekvést, a nemzeti nagy problémák megoldását nem teszik lehetővé, mert mihelyt szétágaznak a pártok nézetei valamely kérdésről, a koalíció felbomlik, a kormány megbukik. Csak azoknak a kérdéseknek a megoldása biztosítható, amelyekben nézeteltérés nincs. Az egyhangúság azonban sokszor csak a negatívumokban érhető el, abban, hogy valamely kérdést ne oldjanak meg, elhalasszanak. Ennek a helyzetnek a felismerése a parlamentárizmussal szemben való növekvő elégedetlenségre vezetett, sőt a kontinensen a parlamentárizmus csődjéről is szokás beszélni. Az orosz, az olasz és a német forradalom odáig ment, hogy a parlamentárizmus kiküszöbölését fontos programmpontjának tartotta.

b) Azokban az államokban, ahol a parlamentáris kormányrendszert bevezették és a népképviseleti országgyűlés a kormányt és annak tagjait személyesen bírálva felelősségre vonhatja, mindenütt bekövetkezett az, hogy a közigazgatás legfőbb ellenőrzése átment az államfő kezéből a törvényhozásba. A végrehajtó hatalom feje, bár a kormány tagjai neki jogilag épúgy felelősek, mint a parlamentnek, csak névleges hatalmat tartott meg, így az angol király, a francia köztársaság elnöke stb. A két, eredetileg egyenrangú szerv közül tehát befolyásban felülkerekedett a parlament, főleg az alsóház. A parlament szempontja a miniszterek és a kormány tagjainak kiválasztásában azonban tisztán pártpolitikai és a szakszerűséget sem megítélni, sem előtérbe helyezni nem tudja. Ennek nyilt bevallása az, hogy amióta a hivatásos bürokrácia kifejlődött, annak tagjainál szakképzettséget kívánnak, azok vezetőjénél, a miniszternél azonban ezt kifejezetten elejtik és mindenki, aki a parlamentnek tagja lehet, miniszter is lehet.

Az állami feladatok szaporodása következtében azonban a kormány főnöki funkciója állandóan növekszik és nehezedik s a miniszterek kiválasztásának ez a tisztán politikai útja nyilvánvalóan egyre kinemelégítőbbé válik. Kormányok gyakori változása mindannyiszor megszakítja a hosszabb időt kívánó programmok és tervszerű cselekvések végrehajtását. Ha a változások személyenkint történnének, akkor a testület, amelynek a többi tagja nem változik, részleges megújulás esetén is változatlanul tovább folytathatná akcióját. Ilyen részleges megújítások esetén a testületi kormányforma szuperióris eredményekre vezethet az egyéni hatósági formával szemben, mert a következetességet lehetővé teszi. A parlamentárizmus azonban a politikai elv diadalát látja az egész kormány megbuktatásában és kicserélésében és ezáltal lemond arról, ami a testületi rendszer legnagyobb előnye.

c) Az állam — láttuk — egyre több funkciót von a saját hatáskörébe. Ezáltal a centralizációt nagyon fokozta. Ha egy minisztérium élén erélyes és becsvágyó miniszter van, a politikai súlyát rendszerint fel tudja arra használni, hogy minisztériumának ügykörét valamely közfeladat államosításával bővítse. Az államosításnak ez a növekedése azonban, amely az utolsó évtizedekben minden országban megállapítható, nem jelenti egyúttal a centralizáció funkcionális megoldását. Az állami hatáskörbe vont ügyek megmaradnak egymás mellé rendeltségükben, úgyhogy az állomosítás egyszerűen hatalom-tágítást jelent.[1])

A közigazgatási hierarchia élén az egyes miniszterek állanak. A közigazgatási apparátusnak tehát sok feje van és nincs senki, aki az állami

[1]) »Territorially, the government of France is an example of advanced centralisation; functionally it is anything but that.» Sharp. The French Civil Service. Bureaucracy in transition. New York. Mc Millan. 1931. 32. l.

tisztviselői karnak főnöke volna. A miniszterek bizonyos kérdéseket miniszter-tanácsban tárgyalnak meg, amelynek a miniszterelnök az elnöke, mint primus inter pares. Saját nevében és saját felelősségére azonban a közigazgatás egészére kiható rendelkezéseket nem tehet.

Az eredmény tehát: centralizáció minus integráció.

Ezek a jelenségek kevésbbé mutatkoznak az Amerikai Egyesült-Államokban, ahol az úgynevezett *strong executive-rendszer* olyan jogállást biztosít az elnök számára, amilyen talán, a diktátorok ideiglenes pozícióját nem számítva, államfőt soha állandóan és alkotmányosan nem illetett meg. Ezt tudatosan csinálták, amit mutat Hamiltonnak kommentárja, aki az alkotmánynak erről a rendelkezéséről azt mondja: »A jó kormányzás fogalmában vezető elem a végrehajtó hatalomnak az ereje.«[1]) Ezért a következő négy követelményre vetettek nagy súlyt: Az első a politikai függetlenség, vagyis, hogy az államfő ne az országgyűlés választásából kerüljön ki, hanem közvetlenül a választóktól kapja megbizatását, nekik legyen felelős és tőlük függjön újraválasztása. A másik az, hogy a kormányhatalmat nem kollégiumra, hanem egyetlen fizikai személyre (Chief Executive) bízták azért, mert a testületek nem tudnak cselekedni, azokat belső összeütközések gyengítik, féltékenykedések, tagjaik mesterkedései bénítják. Egy ember vagy cselekszik vagy nem, de felelőssége nem vitás, nem bujhat a többiek ingadozása mögé, ami a testületnél mindig lehetséges. Harmadszor az elnök a kongresszusnak nem tagja, üléseire nem jár, a kormányzásért egyedül felelős, az egyes minisztériumok élére vezető embereket (államtitkárokat) ő állít, akik azonban a parlamentnek szintén nem tagjai, bár az alkotmány ezt nem zárja ki és nem is engedik, hogy tagjai legyenek, mert ez a körülmény a kongresszussal szemben az elnök hatalmát csökkentené, mint azt az európai parlamentáris kormányok példájából láthatjuk. Negyedszer fontos, az alkotmányban is megtalálható rendelkezés, az elnök mandátumának határozott és nem rövid, négy évi időhöz való kötése. Ezalatt az elnök csak vád alá helyezés útján mozdítható el, ha erre okot ad. Kormányok buktatásának tehát nincs lehetősége és kiszámíthatatlan parlamenti krízisek az ügyek váratlan fennakadását nem okozhatják.

Ezeknek a rendelkezéseknek az az értéke, hogy össze tudták egyeztetni a népnek való felelősséggel, a demokrácia érvényesítésével a végrehajtó hatalom egységét, állandóságát és erejét.

d) Az állami élet terén az egész világon a közigazgatás javára való eltolódással, tekintélyének és befolyásának a törvényhozás hátrányára való növekedésével állunk szemben. Az eredmény a végrehajtó hatalom nagy

[1]) Idézi *Charles A. Beard*. The American Leviathan. The Republic in the Machine Age. New York. Mc Millan. 1931. 247. l.

túlsúlya. Egy amerikai tudós ezt szellemesen úgy fejezte ki, hogy a szakszerűség követelményeinek növekedése miatt a törvényhozás befolyása a közigazgatásra kezd oly korlátolt lenni, mint a hadviselés esetében, ahol a hadüzenetre szorítkozik, de a haditerv az ellenséggel való érintkezés folyamán a hadvezetőségben a törvényhozás befolyása nélkül alakul és valósul meg.[1]) Az állami főfunkcióknak az a széjjelválasztása tehát, amelyet a liberális állam követelt és igyekezett megvalósítani, már nem tartható fenn. Sőt jelentékeny részben meg is szűnt, azzal meglevőként számolni tehát fikció.

e) A törvényhozás és végrehajtó hatalom eltolódásának egyik legnyilvánvalóbb tünete a kormány rendeletalkotási jogának nagy kifejlődése. Ez tágul egyrészt abban az alakban, hogy a törvényhozás által alkotott jogszabályok mellett azoknak végrehajtására, magyarázására és kiegészítésére rendeletek jönnek létre, részben azonban úgy, hogy a törvényhozás maga érzi a szükségét annak, hogy a kormánynak fölhatalmazást adjon korábban törvényhozásinak tartott feladatoknak rendeleti úton való megoldására, például gazdasági és más okokból törvényeknek rendeleti úton való módosítására stb.

A jogszabály-inflációval, amely a fent említett jogi pozitivizmusnak is a következménye, elkerülhetetlenül együtt jár a jogszabályok tömegében való eligazodásnak megnehezülése. A hatályos jogszabály megállapításának nehézsége a jogszabályok rendezésének a végrehajtóhatalomra való bízását, tehát újabb hatásköreltolódást jelent, vagy pedig a jogszabályok negligálására vezet.

f) Az államháztartás terhei a közfeladatok szaporodásával párhuzamosan növekedtek. Ugyanez vonatkozik az önkormányzati közigazgatásra is. Gazdasági válságok idején azonban, amilyenek a világháború után, és 1929 óta újból világszerte bekövetkeztek, növekszik a követelmény a takarékosság, a nagyobb gazdaságosság iránt. Követelik az államháztartásban a takarékosságot, a leszállításokat, kiadások törlését, tervek likvidálását. Ezt a kormányok csak fokozatosan hajtják végre. Többszöri redukciója következik be a költségvetésnek, melyet rendszerint különböző kormányok végeznek el. Ez a követelmény nem akar elnémulni, a választók egyre többet kívánnak és a csökkentésnek nincs objektív határa. Amint a növekedés jórészt tervszerűtlenül, ötletszerűen, nem pedig a gazdaságosság és eredményesség útmutatása szerint történt, ugyanúgy indult meg a redukció pártpolitikai jelszó gyanánt vagy gazdasági nyomás hatása alatt, de annak irányítására a közigazgatásnak tárgyilagos érvei nem voltak. Nem voltak sem adatok, sem szempontok annak megítélésére, hogy valamely közigazgatási

[1]) *Luther Gulick:* Politics, Administration and the »New Deal.« The Annals of the American-Academy of Political and Social Science. 1933. Sept. 65. l.

feladat elvégzéséhez mennyi munkaerő és költség kell, sem arra, hogy a közigazgatási apparátustól mekkora teljesítmény várható.

A redukció nagyobb nehézségekbe ütközik a személyi kiadások terén, mint a dologiaknál. A hivatásos bürokrácia állandó alkalmazást jelent, ami a létszám redukálása esetén az aktív illetmények helyett a nyugellátás terhét jelenti. Ez az ok ráterelte a figyelmet a közigazgatás személyzeti problémáira. A hivatásos, szakképzett bürokráciának igen nagy belső előnyei vannak, ami nélkül nem volna érthető annak mindenütt való elterjedése és állandó fennmaradása. Tagadhatatlan azonban, hogy azokban az országokban, ahol a bürokrácia már nélkülözhetetlen berendezéssé lett, rajta a stagnációnak, az elöregedésnek és az öncélúságnak a tünetei is mutatkoznak.

Ezzel szemben a scientific management, amely akcióját mindig megállapított tényekre alapítja, nem pedig érzésekre vagy feltevésekre, a személyzeti kérdés kezelésében az eredményesség fokozásának és meghatározásának olyan új módszereivel rendelkezik, amelyek a közigazgatásban eddig használt módszereknél sokkal különbek.

g) A liberális állam kialakulási korának jelszava közgazdasági tekintetben az volt, hogy az állam a gazdasági életbe minél kevésbbé avatkozzék. A nagykapitalizmus kifejlődésével ez megváltozott és maga a gazdasági élet kívánta az államnak fokozódó beavatkozását. A közigazgatás, nemcsak a községek, hanem az állam is, a közüzemek útján maga is részt vesz a gazdasági életben. Ilyen gazdasági feladatokat rendes közigazgatási szervezetével azonban nem tud ellátni, e végből új szerveket kell kreálnia vagy a gazdasági élet szervezeti formáit használja maga is fel és egyéni cég vagy részvénytársaság vagy szövetkezet formájában old meg gazdasági feladatokat. Ma mindenfelé találunk részvénytársaságokat vagy szövetkezeteket, amelyek közcélokat szolgálnak és gyakran a közigazgatás kezdeményezésére jönnek létre. Ezek az alakulatok alakítás, tőkegyüjtés, ellenőrzés és a közönséghez való viszony tekintetében egyaránt oly kiváltságokkal rendelkeznek, amelyek miatt magánjogi jellegük megváltozik. A legfontosabb példa a jegybankok példája, de mindenfelé más példák sorát is találjuk: a postatakarékpénztárak, egyes pénzintézetek, kislakásépítő hitelszövetkezetek stb., amelyek bár kereskedelmi társaság formájában működnek, mégis a közfeladat miatt, amelyet ellátnak, részükre az állam annyi privilégiumot és oly kivételes jogállást biztosít, hogy azoknál fogva közönséges kereskedelmi társaságoknak többé nem tekinthetők, vegyes jellegű, részben magánjogi, részben közigazgatási jogi jellegű alakulatokká lesznek. Ilyen alakulatokat ma minden államban találunk, olyanban is, amely magát ma is liberálisnak tekinti.

Számos példa van azonban arra, hogy ennél már sokkal többre vállalkozik az állam. (Bolsevizmus, fasizmus, New Deal.) Ezért jogosult

ama megállapítás, hogy a gazdasági élet magánügyből közüggyé lett. Az állam eddigi berendezése azonban a közüggyé lett gazdasági élet irányítására nem alkalmas, arra közegekkel nem rendelkezik, mert kormánya, szervezete olyan időből származik, amikor ezek a feladatok még ismeretlenek voltak.

10. Az ipari forradalom utáni állam kialakulása.

Annak a 150 éves fejlődésnek, amelyet áttekintettünk, a lényege az, hogy amióta a demokratikus-liberális kormányrendszer kialakult, a technikai forradalom a társadalmi és gazdasági életet mélyrehatóan átalakította. Annak a XIX. század elején kialakult állami szervezet többé nem adekvát kerete. Az állami berendezés nem változatlan, van a részletekben sok módosítás. Az új feladatokra új szervek jöttek létre vagy régiek megfelelően módosultak. De nem változott a keret és az atmoszféra. Van horizontális növekvés, de nincs vertikális fejlődés. Van kikényszerített változás, de nincs tudatos haladás. Nincsenek tisztában a feszítőerőkkel és nem látják a fejlődés irányvonalát. Innen van a tartózkodás, a merevség, az evolució-hátráltatás, ennek a következménye az általános rossz érzés, az elégedetlenség a meglevővel és a képtelenség a változtatásra.

A proletárdiktatúra, amely jelentőségében a francia forradalommal felér, és amelynek előkészítésében Marx és Lenin irodalmi munkássága Montesquieu hatásával joggal állítható párhuzamba, új államformát termelt. »A szovjetköztársaság a keresett és végre megtalált politikai forma, amelynek keretében a proletáriátus gazdasági felszabadítása, a szocializmus teljes diadala megvalósulhat.«[1]) Az olasz és a német forradalmak is kifejezetten a liberális-demokrata állam és a parlamentárizmus ellen irányultak. Az a kérdés, hogy az állam a technikai forradalom következményeit kielégítő berendezéshez vezető utat meg tudja-e tenni politikai forradalom nélkül is, evolució útján.

Mivel a fejlődés főtényezője a közigazgatás méreteinek, jelentőségének megnövekedése, a következőkben ezt kell behatóbban vizsgálnunk.

II. A közigazgatás átalakulása.

11. A közigazgatás átalakulásának két iránya.

A praeindustrialis állam postindustrialis állammá való átalakításának lényege a közigazgatásnak átalakulása. A közigazgatás átalakítása három irányú:

[1]) L. *Stalin:* Probleme des Leninismus. I. k. 51. l.

1. A közigazgatás kvantitatíve megnövekedett.

2. A közigazgatás kvantitatíve átalakult, tovább fejlődött.

3. A közigazgatásnak az állami funkciók közti relatív jelentősége emelkedett.

12. A közigazgatás megnövekedése.

A közigazgatás kvantitatív növekedése megnyilvánul a közigazgatás feladatainak szaporodásában, új szervek létesülésében, a költségek emelkedésében stb. A közigazgatás növekedésének számszerű kifejezésére, összehasonlítására alkalmas tényező a hivatásos közszolgálati alkalmazottak számának alakulása.

Néhány állam adatai, amelyek a nemzeti jelentésekben találhatók:

Belgium.

Az állam polgári alkalmazottai

1855	14.497	
1875	22.133	
1900	37.826	
1910	50.238	
1920	53.568	
1928	61.407	
1934	117.941	(Prof. Bandhuin számítása.)

A községek és provinciák alkalmazottai:

1856	4.398
1880	13.132
1900	13.110
1910	17.315
1920	26.274

Svájc.

Év	A szövetségi közigazgatás és üzemek	Kantonális és községi közigazgatás és üzemek	Együtt
1849	3.079	.	.
1852	3.622	.	.
1870—1880	8.874	.	.
1900	19.877	.	.
1910	62.323[1]	61.074	123.397
1920	75.614	77.715	153.329
1930	67.653	85.597	153.250

Magyarország.	Állam
1800	3.400
1870	23.273
1900	125.933
1913	204.240
1930[2]	129.347

[1]) A nagy növekedés a vasutak átvételére vezethető vissza.

[2]) A trianoni békeszerződés által okozott változásra nézve l. a 8. pontban.

Német Birodalom.

1933. A Birodalom alkalmazottai (Beamten) (Saarland nélkül) 1,396.000

Amerikai Egyesült-Államok.

Federális alkalmazottak (civil executive branch)

1800	Nincsenek hivatalos adatok.
1850	« « «
1870	« « «
1900	« « «
1910	« « «
1920	691.116
1930	608.915
1934	661.094

Anglia.[1])

A Civil Service létszáma 1929-ben mintegy 434.000 volt.
Ez a következőképen oszlott meg:

A) Ipari munkások (a hajógyárakban, a Woolwichi arzenálban, a posta műszaki osztályán, a közüzemekben, az államnyomdában stb.)	122.000
B) Kezelőszemélyzet (főleg a postánál)	178.500
C) Küldöncök, portások, takarítónők stb.	16.500
D) Minden egyéb státus (gépírók, gyors- és gépírók, segédhivatali személyzet, számvevőség, ellenőrök, fogalmazási kar, tudományos és műszaki személyzet, a magasabb fogalmazói kar, diplomáciai és konzuli kar stb.)	117.000
Összesen	**434.000**

Franciaország.[2])

	1914.	1921.	1926.
Hivatásos, állandó alkalmazottak	351.961	402.279	400.156
Kisegítő és ideiglenes alkalmazottak	18.553	70.239	52.162
Munkások	94.943	146.465	94.830
Összesen	**465.457**	**618.983**	**547.148**

Az adatok eléggé hézagosak, mert a multban az adatgyüjtés rendszerint hiányzott és ma sincs minden államban megszervezve. Azonkívül a nem állami közigazgatás (önkormányzatok, községek, korporációk stb.) alkalmazottaira vonatkozó adatok megszerzése még nehezebb, mint az államiaké.

A fenti adatok is azonban egyöntetűen minden államban a közigazgatás alkalmazottainak a számában olyan emelkedést mutatnak, amely 1900 óta mindenütt megkétszereződött, 1850 óta nyolcszorosra vagy még többre emelkedett. Ez a növekedés a lakosság számának emelkedését nagyon meghaladja és a közigazgatás erős növekedésének reális mértéke.

[1]) L. Royal Commission on the Civil Service (1929) Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London. H. M. Stationary Office. 1930. 3. l.

[2]) L. N. R. Sharp. The French Civil Service. I. m. 12. l.

13. A hivatásos bürokrácia kifejlődése.

A közigazgatás qualitatív változásának egyik legfontosabb jelensége, hogy a XIX. században nyert általános elismerést a hivatásos, szakképzett bürokrácia abszolút fölénye és nélkülözhetetlensége a meghatározott időre választott politikai tisztviselők rendszerével szemben. Az állandó, szakképezett tisztviselőknek alkalmazása nemcsak az állami, hanem az önkormányzati, községi közigazgatásban is az *efficiency* emelése végett történik. Szükséges, hogy fejlődését vázlatosan áttekintsük, mert a Chief Executive problémájának megítéléséhez is fontos szempontot nyujt.

Szakképzett tisztviselők iránti igény közvetlenül mindig egy hozzáértő főnöktől indul ki. Egy olyan vezető, aki a rábízott feladat megoldásához szükséges összes ismeretekkel bír és azt csak azért nem oldja meg egyénileg maga, mert meghaladja egy ember munkaerejét, arra fog törekedni, hogy munkatársai a munkát épen úgy végezzék el, mint ha azt maga tehetné. Azért igyekszik azokat kiképezni, betanítani. Ha a feladat ismétlődik, azon lesz, hogy ne mindannyiszor új személyzettel dolgozzék, amelyet újra ki kell képezni, hanem azon, hogy az egyszer betanított személyzetet megtartsa. Az állandó személyzet tudása és használhatósága a puszta rutin által is fokozódik. Fokozható azonban mégjobban szakszerű képzés útján. Állandó alkalmazást, élethivatást biztosító állásoknál meg lehet kívánni a szakképzettségnek részben már a szolgálatbalépés előtt való megszerzését. Ezek a növekedő követelmények, az előképzettség megszerzésére fordított energia és költségbefektetés az alkalmazottak igényeinek a növekedésével jár. Így vívták ki az állandó alkalmazást, amely az alkalmazó tetszése szerint bármikor nem szüntethető meg, hanem csak meghatározott fegyelmi vétségek vagy szolgálatképtelenség esetén. Tovább igény volt a szolgálatképtelenségig folytatott kifogástalan szolgálat után az öregség és szolgálatképtelenség esetére a nyugdíj útján való biztosítás. Még további fejlődési fok ennek a nyugdíjigénynek az özvegyre és ellátatlan árvákra való kiterjesztése a végből, hogy az illető közszolgálatában teljes odaadással, saját és családtagjai jövője iránti gondoskodástól mentesítve működhessék.

A hivatásos közszolgálati alkalmazás kifejlődésének az abszolút monarchia mindig kedvezett. Az uralkodó személyében adva voltak a fejlődés kedvező feltételei. Egyéni hatóságot gyakorolt, amelyet senkivel sem osztott meg. Életfogytiglan gyakorolta és így biztosítva volt a hosszú időn át való megszakítatlan következetesség. Személyesen kormányzott, ami kifejlesztette benne, az egyéni hozzáértést és az igényeket munkatársaival szemben. Az elhatározást a tett követhette s amit az elöd megindított, azt az utód saját érdekében fenntartotta és folytatta. Ami az egyik államban bevált, azt átvette a másik, annál inkább, mert felismerte, hogy az állandó közigazgatási alkalmazottak politikai ellenfeleivel szemben erejét növelik. Így terjedt el a XVIII. században az egész európai kontinensen a hivatásos közszolgálat intézménye.

14. A bürokrácia fejlődése az abszolút monarchiában.

A hivatásos hivatalnokság a történelemnek két korábbi korszakában ért már el magasfokú kialakulást. Az egyik a római császárság kora volt, amikor Augustustól Diocletianig a császárok egy óriási, bomlófélben levő birodalmat a hivatásos tisztviselőkkel még évszázadokon keresztül fenn tudtak tartani.

A római császárság közigazgatásának késői virága a római katolikus egyház szervezete. Ez a volt római birodalom városaiban alakult ki és benne a tanítói hivatal, valamint az egyház javainak igazgatása speciális életfogytiglani egyházi hivatásos hivatalnokság kialakulására vezetett. A római katolikus egyház a kötelező coelibátus bevezetésével hivatásos hivatalnokai: papjai odaadásának fokozására olyan eszközzel rendelkezik, amely más szervezetnek nem áll rendelkezésére.

A másik példa a XIV—XVII. századi Közép-Európa, ahol a francia királyok, a burgundi és osztrák fejedelmek, majd a nagyobb német hűbérállamok fejedelmei sorban arra törekedtek, hogy a hűbéri és feudális államból a hivatásos tisztviselők útján fejlesszék ki a modern jog- és kultúrállamot.

A középkorban, szemben a nagy római birodalommal, kis államokról volt szó, amelyeknek fejedelmei a feudális rendszer örökletes és laza kötelességtudású szervei helyett a pénzgazdaság terjedése és a munkamegosztás kialakulása során állandó, nagyobb teljesítőképességű hivatalnokok útján igyekeztek lassú fejlődés útján hatalmukat megerősíteni és a renitens nagy urakkal és a megerősödő rendekkel szemben érvényre juttatni. A francia fejlődés járt elől. Szent Lajosnak még csak négy irnoka volt. A XVI. században már 300 titkár ül a királyi kancelláriában. A helyi közigazgatásban is a király a XIII. századtól kedve, mindazokban az országokban, ahol győzött, mindenütt *Bailli*-kat nevezett ki, akik az igazságszolgáltatásnak, a közrendészetnek, a királyi pénzügyeknek és a katonai parancsnokságnak egyesítésével hivatásos tisztviselők lettek s tőlük a kisebb helyi tisztviselők, a *prévot*-ok függtek. Ez a szervezet tovább diferenciálódott és Schmoller[1]) nem habozik kimondani, hogy

»XIV. Lajos abszolút monarchiája a valóságban a hivatásos tisztviselőkből kialakult hivatalnok-arisztokráciát jelentette, szorosabb értelemben a polgári eredetű államtanácsosok és pénzügyi tisztviselők győzelmét az előjogokkal bíró születési nemesség és a régi feudális rendek fölött.

Kétségtelen, hogy a régi Franciaország nagyságát és hatalmát jelentékeny mértékben csekély számú kiváló fejedelemnek és államférfiúnak

[1]) *G. Schmoller:* Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713. Acta Borussica. Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung. I. Band. 1894. 36. l.

köszönheti ; ezek maguk is azonban csak a csúcsai és az eredményei annak a fejlődésnek, amely ötszáz éves munkával, 1200-tól 1700-ig megteremtette azt a monarchikus hivatali szervezetet, annak a hivatásos tisztviselői karnak képességeit és erényeit, amely most hatalomra jutott. És ezek a lehetőségek a legszorosabban összefüggöttek avval a nagy haladással, amelyet a hivatali munkamegosztással, a hatáskörök szabályozásával, a tisztviselők nevelésével és továbbképzésével, a közszolgálati jog és a hivatalnoki pálya kifejlesztésével elértek.«

Francia eredetű a *bürokrácia* szó és a bürokratikus rendszer is, mint a kollégiális rendszer ellentéte. Ennek eredetét J. N. Bischoff a következőképen magyarázza :

»Az államigazgatás legfontosabb ágai a Richelieu, Louvois és Colbert által létesített állami hatósági szervezeti rend szerint különböző miniszterekre voltak bízva, akik mindegyikének egy úgynevezett *bureau* volt alárendelve és azokban magasabb és alsóbbrangú tisztviselők nem kollégiálisan, hanem a miniszternek való alárendeltségben intézték az ügyeket. Ezek közül egyesek vezetők voltak, akiknek a többi munkások alá voltak rendelve. A XV. és XVI. Lajos alatti igen gyakori miniszterváltozások alkalmával az új miniszterek gyakran kénytelenek voltak ezekre a vezető tisztviselőkre rábízni magukat, akik ezáltal nagy fölénybe kerültek és ezzel nem ritkán az állam kárára visszaéltek. Az államigazgatásnak erre a módjára alkalmazták Franciaországban a *bürokrácia* gúnynevét.«[1])

Németországban a humanizmus hódításával terjed a római jog ismerete. Mivel itt a hazai jog helyi és kis országok jogává aprózódott és azt erős birodalmi hatalom nem védte és nem fejlesztette, a római jog recipiálódott és befogadása a XVI. században már be van fejezve. A XVI. századdal megindúló egész jogfejlődés a befogadott római és a hazai német jog közti kölcsönhatásból áll. A római jog a fejedelmi hatalomról és az alattvalók kötelességeiről új fogalmakat terjesztett s a Landesherrek javára volt az is, hogy a reformáció elterjedésével a papoknak és tanítóknak százai váltak szolgáikká. Amikor pedig a jogot végzett udvari tanácsosok és polgári hivatalnokok, sokszor teológiai vagy más egyetemi végzettséggel bíró tanácsadók, a fejedelmek környezetében szaporodnak, a nemességet is arra kényszerítik, hogy egyre nagyobb számban végezzen egyetemi tanulmányokat. Ezáltal azonban az egész fejedelmi kormányzásnak, törvényhozásnak, pénzügyigazgatásnak és ügyvitelnek új módja, a tradíciónak, a szakképzésnek és az ügyek szakszerű intézésének új iránya fejlődik ki. Az ügyeket korábban egyedül intéző fejedelem kénytelen maga mellé venni tanácsadóknak és segédeknek egyre

[1]) Handbuch der teutschen Canzley-Praxis. Helmstedt 1798. I. Buch. II. Teil, S. 72. Idézve : *Hatschek*, Englisches Staatsrecht. 1906. II. 135. l.

nagyobb számát, akiknek egyre több ügyet enged át. Ezek fokozatosan állandó testületté, collegium formatum-má alakulnak, amely a fejedelmet bizonyos ügyekben állandóan helyettesíti és amely idővel állandó osztályokra oszlik, az igazságszolgáltatás, a pénzügy, a vallási ügyek, a hadügyek, a külügyek szerint. Így állandósulnak a formák, a hatáskörök, a hivatali szokások. Amikortól kezdve pedig ezeknek a testületeknek jogköre pontosan kialakul, akkortól kezdve felelőssé is tehetők. Németországban a XIII. századtól kezdve találhatók és a XVI. század közepéig fordulnak elő »*Hofordnungok*«, amelyek nemcsak a fejedelmi háztartást, hanem az összes udvari tisztviselők és az iroda számára szolgáló utasításokat is magukban foglalják. A Miksa által 1498-ban készített Hofordnung tervezete az udvartartásról már nem szól, hanem csak a hivatalnokok utasításait tartalmazza. Így jöttek létre a külön »*Kanzleiordnung*«-ok.

A fejedelmi hatalom a rendek hatalma mellett tehát fokozatosan fejlődik, sőt a rendeké fölé kerekedik azáltal, hogy az állandó kollégiumoknak, az abban működő hivatásos hivatalnokok és érvényesülő munkamegosztás miatt sokkal nagyobb és különb a teljesítőképessége, mint korábban.

A brandenburgi választófejedelem (1640—1688), aki a későbbi Poroszország alapjait lerakta, országoknak és tartományoknak egyesítése által nagy organizációs feladat elé került. Az új helyzet praktikus szükségleteiből és motivumaiból származott egy szervezésre hivatott ember által formálva, az új megoldás. Megindította a centralizációnak a hivatásos hivatalnoki szervezet útján való kiépítését, ami a fejedelmi hivatalnokoknak a rendi szervek dilettántizmusa feletti végleges győzelmére vezetett. 1660-tól kezdve a hadsereget sem bocsátotta többé szét s megszervezte a pénzügyigazgatást és a titkos tanácsot.

A hivatalnokok akkor még jórészt terménybeli fizetést kaptak, továbbá ajándékokat, irodai díjakat és illetékeket, részben természetbeni teljes ellátást. Ahhoz, hogy jó tisztviselő, jó hivatalnoki kar fejlődjék ki, kívánatos volt a készpénzfizetésekre való áttérés, ami azonban nem volt előbb lehetséges, mint amikor jól kiépített pénzügyi igazgatás már elegendő állandó bevételt biztosított az államnak. Ez Poroszországban 1713 után, I. Frigyes Vilmos alatt következett be. A fizetéseknek rendezése azonban a hivatalnoki kar kifejlesztésének csak egyik eszköze volt, a további fontos eszközök : a helyes kiválasztás módja és az, hogy a hivatalnokjog, az Amtsrecht útján őket hogyan lehet irányítani.

Szintén 1713 óta alakult ki és nyert erélyes alkalmazást a hivatalnokok kiválasztásának következő három elve : 1. vizsga letétele, 2. az elöljárók javaslattételi joga, akik felelősek voltak azokért, akiket ajánlottak és 3. az a szabály, hogy a kezdő állásokat gyakornokokkal kell betölteni és a magasabb állások elnyerésének előfeltétele bizonyos alacsonyabb állásokban eltöltött

megfelelő idő. A kiválasztásnak fokozatos javításával igyekeztek megközelíteni a régiek ideálját, hogy a legtehetségesebbek, a legbelátóbbak, a legjobbak uralkodjanak.

»A hivatásos tisztviselői rendszernél arról van szó, hogy részben az önzés alkalmas felhasználásával, részben a becsületes kötelességérzés benevelésével, részben jogi eszközökkel elérjük azt, hogy az önző emberek, akik végre mégis elsősorban a saját jólétükre gondolnak, buzgalommal álljanak a közösség szolgálatába és igazságtalanság elkerülésével lássák el hivatalukat. És úgy látszik, hogy a történelmi fejlődés során egyre kisebb szükség volt durva és anyagi ösztönzésekre az erkölcsi és jogi ösztönzési módok mellett.[1])

A fegyelem, szigorúság és keménységnek magas foka nélkül nem lehet sem hadseregeket, sem államokat építeni. A hű és tehetséges elemeknek jó fizetése, előbbrevitele és kitüntetése, a hanyag, nemtörődő, hűtlen elemek kemény megbüntetése, a rosszak eltávolítása volt a bürokratikus porosz tisztviselőállam alapelve, amint minden nagy, egységes és hatalmon alapuló szervezetben, legalább kezdetben, többé-kevésbbé ennek kellett az alapelvnek lennie. Azt, hogy ezt Poroszországban, a XVIII. században a végső határig keresztülvitték, époly kevéssé lehet tagadni, mint azt, hogy az állam ezáltal kemény, éles, barátságtalan jelleget kapott.«[2])

A német fejlődés Nagy Frigyes (1740—1786) alatt az összes többieket túlszárnyaló magas színvonalat ért el. Mária Terézia a 7 éves háborúban, látva a porosz Beamterállam nagy teljesítményét, attól saját birodalma újjászervezésére erős indítást kapott.

A porosz bürokrácia, amelynek rendszere a XVIII. század második felében már kialakult, a kontinentális bürokráciának, hivatásos közszolgálatnak legfejlettebb példája. Az állami szolgálatban az abszolút uralkodók alatt fejlődött ki. De nem volt nélkülözhető és nem is szűnt meg az alkotmányos monarchia bevezetése után sem és át kellett vennie az önkormányzati közigazgatásnak is.

15. A bürokrácia fejlődése az alkotmányos államban.

A parlamentáris rendszer bevezetése óta adva van a lehetősége annak, hogy a kormány más párt kezébe kerül, ha az szerzi meg új választás alkalmával a többséget. Az állandó, hivatásos közszolgálati kar azonban állásából az új pártkormány által sem mozdítható el, mert a tisztviselő az előző párthoz sem tartozott és mert jogállása úgy van kiépítve, hogy politikai okokból állásából el nem mozdítható. Ebből a tisztviselői kar számára az a kötelesség

[1]) *Schmoller* i. m. 118. l.
[2]) U. o. 135. l.

származik, hogy magát soha párt szolgájának ne tekintse, se a hatalmon lévő, se az előző, se az utána következő politikai pártoknak szolgálatot tenni hajlandó ne legyen, hanem a törvénynek, az állampolgároknak, a köznek az érdekét tartsa állandóan és pártatlanul szem előtt. Ez a politikai semlegesség a hivatásos közszolgálatnak az európai kontinensen fontos jellemvonása. Ez azonban nem vezet nehézségekre a hatalmon levő párt politikai felfogásának politikai kérdésekben való érvényesítésénél, mert a tisztviselők a miniszteriek vannak hivatalosan, hierarchikusan alárendelve, amely miniszterek pedig a többségi pártnak a tagjai. A miniszter tehát pártjának politikai felfogását, mint a szakképzett tisztviselői kar hivatali főnöke, érvényesíteni tudja. A hivatásos bürokrácia szakképzettségét közfeladatoknak megoldására, a miniszter parancsára hierarchikus alárendeltségénél fogva latba vetni köteles. A bürokráciában legyen meg a »Können«, a miniszterben van meg a »Wollen«. Ez a politikai semlegesség, pártoktól való függetlenség, nemcsak a közigazgatási tisztviselő kötelessége. Előbb megvolt és még nagyobb mértékben megvolt a hadseregben, amelynek a politikával való foglalkozás tilos és ugyancsak nagy mértékben megvan — az alkotmány tételes rendelkezéseiből folyólag — a bíráknál. Ezekben az országokban, amelyek a hivatásos bürokráciát ismerik, a bírák mind szakképzett, hivatásos bírák, akiket nem választanak, hanem akiket az államfő kinevez, akiknek kötelessége a törvényt alkalmazni pártatlanul és jogászilag szakszerűen. A kormánytól való függetlenségüket is biztosítja az alkotmánynak az a rendelkezése, hogy a bíró akarata ellen nem nyugdíjazható, nem léptethető elő és kérése nélkül át nem helyezhető. Fegyelmileg is csak a törvényben megállapított külön fegyelmi bíróság által büntethető.

Az állami alkalmazottakra általában áll (nemcsak a hadsereg tisztjeire és a bírákra, hanem a közigazgatásiakra is), hogy állásukat, amely állandó, nem választás, hanem kinevezés útján kapják, és ugyanígy lépnek is elő. Az az egyéni szerv, aki a kinevezés és előléptetés jogát gyakorolja, az államfő (miniszteri ellenjegyzés mellett) vagy átruházott hatáskörben annak alárendelt szerv, rendszerint a miniszterek.

Az önkormányzati tisztviselőknél, főleg a kommunális közigazgatásban, a közszolgálati alkalmazottak választása sokkal tovább, részben napjainkig tudja magát tartani. A választási rendszernek azonban kifejlődtek bizonyos korlátozásai, úgyszintén megoldást talált az a kérdés, hogy a választott tisztviselőtől is szakképzettség megkívánható legyen. A magyar önkormányzati jogban pl. a tisztviselők választása hosszú ideig úgy volt szabályozva, hogy az öt évre szólt. A tisztviselők megújítása azonban nem függött össze a képviselőtestület megújításának időpontjával és így a többségi párt esetleges változásától független volt. Tisztviselővé csak az választható, aki a közigazgatási tisztviselők számára előírt egyetemi vagy középiskolai

kvalifikációval bír. A tisztviselő tetszésszerinti alkalommal újra választható. Ha pedig újra nem választják, ez a körülmény jogalapot ad arra, hogy tényleg eltöltött szolgálati évei alapján nyugdíjba helyeztessék.

Az újabb magyar fejlődés (1929 óta) az, hogy az önkormányzati tisztviselők legnagyobb része ezentúl is választás útján kapja állását. A választás azonban nem határozott időre, hanem életfogytiglan szól, tehát elesett az ötévenkint való újjá választás kötelezettsége. Megmarad a választás szüksége azonban ezentúl is a magasabb állás elnyeréséhez. Csak az önkormányzat első tisztviselőjénél van a választás időhöz kötve, újabban nem öt, hanem tíz esztendőhöz. Az önkormányzati tisztviselők egy része azonban szintén nem esik sem az alkalmazáskor, sem előlépéskor választás, hanem kinevezés alá. Egy részüket a polgármester (tehát az önkormányzat választott tisztviselője) nevezi ki, másrészüket a kormány közege, pl. az orvosokat vagy a számvevőség tisztviselőit. Az önkormányzati tisztviselőknél tehát még van választási rendszer, de ott is kivétel nélkül érvényesül a szakképzettség követelménye és gyakorlatilag a tisztviselő ép olyan állandó, mint a kinevezett állami tisztviselő. A kontinentális államokban tehát majdnem százszázalékig az állandó, hivatásos bürokrácia rendszere nyer alkalmazást, amelyhez még az önkormányzat választott tisztviselői is közel állnak.

A kontinentális államokban is ismeretes azonban a hivatásos állandóan alkalmazott tisztviselők mellett az ú. n. politikai tisztviselők kategóriája. Ezeknek állása nem szakképzettséghez, hanem politikai bizalomhoz van kötve és bármikor elmozdíthatók. Ilyenek elsősorban maguk a miniszterek, rendszerint minden minisztériumnak egy-egy államtitkára, ú. n. politikai államtitkár és azonkívül Németországban a Ministerialdirektor-ok is, a legtöbb államban a területi beosztás főbb tagozatainak élén álló állami alkalmazottak (prefekt, Oberpresident, főispán, stb.). Számuk azonban aránylag alacsony.

16. A hivatásos közszolgálat kifejlődése Angliában és az Amerikai Egyesült-Államokban.

Ezzel szemben a két angolszász államban, Angliában és az Amerikai Egyesült-Államokban nincs hosszú multja a hivatásos és szakképzett tisztviselő típusának. Angliában 1855-től, az Egyesült-Államokban 1883-tól lehet csak számítani azt a kort, amióta vannak és pedig egyre növekedő számban, olyan állások, amelyeken való alkalmazás nem esik négyéves időközökben újra választás alá, hanem végleges és amelyek betöltése sem szavazattöbbségtől, hanem bizottság előtt letett vizsga után kinevezéstől függ. Erős és változatos reformmozgalmakra volt szükség ahhoz, hogy a határozott időre választott nem szakképzett alkalmazottak rendszerét, amelyről azt

tartották, hogy a demokrácia követelményeinek jobban megfelel, fokozatosan kicseréljék a szakképzett és e miatt állandó alkalmazást kívánó tisztviselőkkel, akikre a közigazgatás követelményeinek fokozódása miatt van elkerülhetetlenül szükség.

Angliában már az 1840-es években látták a szakképzett tisztviselők szükségességét. A Treasurynek egy 1848. november 3-i memoranduma szükségesnek jelezte először magára a Treasuryre vonatkozólag annak kivizsgálását, hogy milyen változtatások volnának az ügyvitelben (business) kívánatosak, »az eredményesség lehető legmagasabb fokának és egyúttal a gazdaságosság gondos szem előtt tartásának biztosítására«. Ugyanezt a vizsgálatot később kiterjesztették a többi departmentekre is. Ez alapon Sir Charles Trevelyan és Sir Stafford Northcote a Civil Service administration általános elveinek megállapítását kísérelték meg egy jelentésben, amelyet 1853. nov. 23-án terjesztettek elő. Főleg két kérdés vizsgálatával foglalkoztak. »Hogyan lehet a közszolgálat számára alkalmas embereket leginkább biztosítani?« és »A legjobb mód valamely hivatal eredményességének fenntartására.« Ajánlották az elsőre egy központi bizottság előtt bárki által letehető felvételi vizsga és próbaszolgálat bevezetését. A második kérdésben javasolták az intellektuális munkának a mechanikus munkától való elválasztását; a tisztviselők gyakori áthelyezését egyik departmentből a másikba, hogy minél szélesebb körű tapasztalatot szerezhessenek; javasolták, hogy az előléptetés érdem szerint történjék és ezzel az elvvel való visszaélés meggátlására garanciák legyenek; stb.

Jelentős esemény volt az is, hogy egy, a historikus Macaulay elnöklete alatt álló bizottság javaslatára, szintén 1853-ban az East India Company szolgálatában bevezették a kinevezési rendszert és annak feltételéül felvételi vizsga sikeres letételét. Tehát először az indiai szolgálatban tértek át a hivatásos közszolgálatra.

Ezek után az előzmények után egy 1855. május 21-én kelt Order in Council felállította a Civil Service Commission-t. Ennek 3 tagja van, akiket a korona nevez ki és ment fel. Ez a bizottság felvételi vizsgálatokat van hivatva tartani kezdő állásokra.

Ez volt a döntő esemény a hivatásos szakképzett közszolgálat bevezetésére a Szigetországban.[1])

[1]) L. *Robert Moses:* The Civil Service of Great Britain. New York. Columbia University. 1924. 324. l.

The Civil Service in the Modern State. A Collection of Documents, Published under the auspices of the International Congress of Administrative Sciences. By Leonard D. White. The University of Chicago Press. Chicago. 1930. The Civil Service of Great Britain 1—70. l.

N. E. Mustoe: The Law and Organisation of the British Civil Service. London. Sir Isaac Pitman & Sons. 1932. 200. l.

A rendszer azóta a Treasury irányítása mellett az egész közigazgatásban elterjedt és egyenletesen fejlődik. Fejlődésének állandó irányítója az »economy and efficiency« fokozására való törekvés.

Az angol rendszer kétségtelenül nagy hatással volt az Amerikai Egyesült-Államoknak a hivatásos közszolgálatra való áttérésére is.

Az amerikai közszolgálat (civil service) fejlődését az Uniónak megalkotásától, tehát 1787-től szokták számítani és három korszakra osztani.[1]) Az első korszak 1829-ig terjed. Ebben az időben a tisztviselők megbizatása nem volt időhöz kötve. Amíg a megfelelő magatartást tanusították (during good behaviour), megmaradhattak állásukban. Az alkotmányból működésük idejére semmiféle korlátozás nem következett. Az alkotmány csak az elnök és az alelnök mandátumát kötötte meg, illetőleg állapította meg négy évben. Az első elnöknek, Washington-nak, aki nyolc évig töltötte be állását, különösen szabad keze volt az alkalmazások tekintetében, mivel feladata az állami apparátus felépítése volt. Elsősorban azt várták tőle, hogy a közszolgálat megszervezését elvégezze és keresse azokat az embereket, akiktől a legjobb munkát kapja. Nem támasztottak követelményeket sem szakképzettség, sem politikai pártállás, sem váltakozás tekintetében; a fő az volt, hogy valaki munkáját jól elvégezze. Azt is szem előtt kell viszont tartani, hogy a közszolgálat ezekben az első években olyan egyszerű volt, hogy nem is kívánt nagyszámú embert s az a pár száz, később pár ezer ember, akire akkor szükség volt, a nemzet társadalmi életében nagy szerepet nem játszott. Politikai okokból időnkint történtek elbocsátások, aminek nem voltak jogi akadályai. Az első 39 év alatt mindössze 112 elbocsátás történt. 1820-ban Monroe elnöksége alatt hoztak egy törvényt arról, hogy a tisztviselők négy évre kapják megbizatásukat, hogy négyévenkint új választás alá esnek (Four year law), természetesen az újraválasztás lehetőségével. E törvény kiadósabb alkalmazására azonban csak 9 évvel később került a sor, Jackson elnöksége alatt, aki 1829-ben 600 embert cserélt ki. Utódja, van Buren, szintén 600-at, Harrison egy hónap alatt 49-et, Tyler pedig négy hónap alatt 121 embert bocsátott el, tehát 1829-től kezdve a változások nagyszámúak lettek. Ekkor kezdődik a második korszak, amelyet a zsákmányrendszer (spoils system) korszakának neveznek.

Mi volt ennek a fordulatnak a magyarázata? Először is az, hogy ez alatt az idő alatt kialakult a két pártrendszer, a republikánus és a demokrata párt váltakozása, amely máig változatlanul folytatódik. Másodszor az, hogy a tisztviselők négyévenkinti újraválasztását lehetővé tevő törvény szavai megengedték, hogy azt eredeti rendeltetésétől eltérő szellemben hajtsák végre. A törvény eredeti rendeltetése ugyanis nem az volt, mint

[1]) L. A Brief History of the United States Civil Service. U. S. Civil Service Commission. 1929. 28. l.

amilyen következményekre vezetett. Az a pénzügyminiszter (Secretary of the Treasury), William H. Crawford, aki keresztülvitte, hogy a tisztviselők négyévenkint újraválasztandók legyenek, azt, mint egy az elnökséghez intézett levélben kifejti, azzal az indokolással indítványozta és azért tartotta szükségesnek, hogy az újraválasztás alkalmával mindenkit rá lehessen kényszeríteni a rábízott pénzekkel való elszámolásra, aminek egyébként nem látta a lehetőségét. Ha az elszámolás rendben van, akkor az új választásnak akadálya nem lett volna. Crawford működése alatt az újraválasztási engedéllyel tényleg semmi visszaélés nem történt. John Qu. Adams politikai okokból szintén nem sok változást provokált, bár a négyéves törvény már akkor hatályban volt. Jackson azonban 1829-ben már hozzányúlt ennek a törvényes felhatalmazásnak a kiaknázásához, bár megint nem azokból az alacsonyrendű okokból, amelyek ezt a rendszert később oly hirhedtté s tarthatatlanná tették. Egy nyilatkozatában, amelyet a rendszerre való áttérés, illetőleg a nagyszámú politikai okokból történő kicserélés indokolására tett, a következőket mondja: »Kevés az olyan ember, aki hivatalt vagy hatalmat élvezhet a nélkül, hogy többé-kevésbbé hűtlenség kísértésébe ne essék közérdekű feladatainak ellátásában. Ezeknek egyéni integritása nem gyanusítható, de ki vannak téve annak a veszélynek, hogy közönnyel nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tűrjenek, 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 közszervek dolga oly egyszerű, vagy legalább is oly egyszerűvé tehető, hogy értelmes férfiak könnyen képesek lesznek annak elvégzésére. És én csak azt tudom hinni, hogy többet veszítünk azáltal, hogy az emberek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által. A hivatalok nem azért vannak, hogy egyes embereknek a köz költségére támogatásul szolgáljanak, nincs tehát egyéni jogsérelem az elbocsátásban, amint jog sincs sem az alkalmazásra, sem a megmaradásra. Az állás betöltője közérdekből lett tisztviselő és ha a közérdek az eltávolítását követeli, a közérdeket az egyéni érdeknek feláldozni nem szabad.«[1]) Ezek tehát komoly megfontolások és az akkori tapasztalatokon nyugvó érvek.

Az, hogy Jackson 600 embert kicserélt, nem is volt az egész közigazgatást felforgató intézkedés. Az ellenben, ami utódai alatt és főleg az 1845-től 1865-ig terjedő 20 év alatt kifejlődött, amit a zsákmányrendszer fénykorának neveznek, igen messze van ezektől a megfontolásoktól. Akkor az volt a helyzet, hogy a közigazgatási állásokra minden párt a maga embereit akarta juttatni és ezért egy állásra való alkalmazásnak vagy egy állásból való elbocsátásnak valamely párthoz való tartozás volt a főindoka, nem pedig

[1]) L. A Brief History i. m. 10. l.

az illető képessége és szolgálatának minősége. Azért, hogy minél több párt-
embert tudjanak honorálni, másrészt pedig, hogy az állásokat szakképzettség-
nélküli emberek is el tudják látni, igyekeztek az állások számát úgy szaporí-
tani és a feladatokat úgy megosztani, hogy ne jusson senkinek se több s
nehezebb feladat, mint amit egy szakképzettségnélküli átlagember, egy
egyszerű párttag el tud látni. Bekövetkezett tehát az állások nagymértékű
szaporítása, azoknak tisztán politikai érdemek alapján való kiosztása, de
ennek következtében egyúttal az is, hogy mivel négyévenkint bekövetkezett
az új elnökválasztás és ugyanakkor egy új párt uralomrajutásának lehető-
sége, mindenki maximálisan négy évi hivatalra számíthatott és ezalatt igye-
kezett magáról gondoskodni. Ez természetesen nem mindig sikerült és külö-
nösen nem sikerült másképen, mint a közérdek rovására. Hamarosan látták
ennek nagy társadalmi hátrányait: a társadalomnak nagy része fluktuáló
sorsba került: egy négyéves periódusban igyekezett minél többet keresni,
sőt zsákmányolni, utána pedig egészen bizonytalanná vált az egzisztenciája.
Ezek a kinövések fejlesztették ki a rendszer elleni reakciót és a különböző
reformtörekvéseket. A reformtörekvések egyik forrása annak a pártzsarnok-
ságnak elviselhetetlensége volt, amely ebből a rendszerből kifejlődött és
különösen az ellenzéki párt igyekezett ezt megfelelően hangsúlyozni és ellene
küzdeni. A reformtörekvések forrása azonban egyúttal a belföldi és kül-
földi közigazgatási tapasztalat is volt. A közigazgatás egyes ágai már akkor is
olyan követelményeket támasztottak, amelyeket ilyen, tisztán pártérdemek
folytán beültetett emberek nem tudtak ellátni. Jellemző, hogy ott
is a pénzügyi közigazgatás volt az, amely elsőnek kívánta meg a
tisztviselőktől a felvételi vizsgát. 1853-ban vezette ezt be elsőnek
a Treasury, 1856-ban pedig 25 konzuli állást szerveztek, amelynek
betöltésére feltételül kimondották, hogy vizsga alapján kell az alkalmas
embereket kiválasztani, tehát már hozzáértést kerestek, érdemes embere-
ket választottak. Ezt a rendszert nevezik azóta *merit system*-nek. Két
rendszer áll tehát egymással szemben, az egyik a pártpolitikai
befolyásrendszere, a *spoils system*, a másik pedig a vizsga alapján való
kiválasztás rendszere, az érdemesek kiválasztása, a *merit system*, amelyet
1883-ban vezettek be.

A merit system bevezetésének egy szomorú esemény adott döntő lökést. Garfield elnököt ugyanis, aki a spoils system reformját szükségesnek tartotta, 1882-ben egy csalódott, állást kereső ember megölte. Ennek a merénylet hatása rázta meg úgy az amerikai közvéleményt, hogy a zsákmányrendszert eltörölték és 1883. január 16-án törvényerőre emelkedett az a javaslat, amelyet George H. Pendleton, a szenátus reformbizottságának elnöke terjesztett elő és amelyet mai napig is *Pendleton-Act*-nek neveznek. És ezzel kezdődik a harmadik korszak, ahogyan a merit system korszakát lehet

nevezni.[1]) Ez a törvény kimondotta, hogy a törvényben felsorolt állások betöltéséhez, amelyek a federális szolgálat állásainak túlnyomó részét magukban foglalták, ezentúl vizsga letétele szükséges. A cél az volt, hogy minden új alkalmazás és előléptetés s a minisztériumokban és más nagyobb hivatalokban levő állások — a vezető állások kivételével, amelyekre a törvény nem terjed ki — a legalkalmasabb embereknek adassanak és ezeknek a kiválasztása nyilt, becsületes és pártatlan vizsga útján történjék. A vizsgák tartása a törvény által felállított és, mint Angliában, háromtagú, *Civil Service Commission* feladata. A pártatlanság biztosítása végett a bizottság tagjait az elnöknek a szenátus hozzájárulásával akként kell kineveznie, hogy a bizottságban mindkét párt mindig képviselve legyen, tehát ha kettő van az egyik, mondjuk az uralmon levő pártból, a harmadiknak az ellenzéki pártból kell lennie. A bizottság tagjait az elnök bármikor elbocsáthatja, de az újakat is csak ezzel a megkötéssel és csak a szenátus hozzájárulásával nevezheti ki. Egyúttal kimondották, hogy a bizottság tagjai a kormánytól vagy mástól függő bármiféle más állást nem tölthetnek be és kizárólag tisztségüknek kell élniök. Ez a Civil Service Commission azóta megszakítás nélkül működik és a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalkotások, a versenyvizsgák pszichológiai és technikai feltételeinek kidolgozása, a tisztviselők minősítési rendszerének megállapítása tekintetében igen nagy érdemeket szerzett. Működésének politikai pártatlansága általánosan elismert. A merit-rendszer azóta nemcsak a federális, hanem az állami és municipális szolgálatban is terjed, bár az államok és városok, községek szolgálatában nehezebben tör utat magának.

Az európai kontinens után áttértek tehát a hivatásos, szakképzett bürokrácia rendszerére az angolszász államok is technikai okokból, a közigazgatás követelményeinek fokozódása miatt, még azon az áron is, hogy náluk e végből ellentétes politikai közfelfogást kellett leküzdeni.

17. A háború utáni fejlődés Olaszországban és Németországban.

A háború után három európai nagyhatalom ment át forradalmi átalakuláson, köztük az a Németország, mely a hivatásos bürokrácia mai típusát a háború előtt a legmagasabbra fejlesztette ki. Kérdés, hogy ezek a forradalmak a hivatásos közszolgálat intézményét hogyan érintették.

Olaszország és *Németország* elvetették a parlamentárizmust, a kormánynak a törvényhozástól való függését megszüntették, új feladatokat tűztek ki az államnak gazdasági téren, mélyreható módon átalakították politikai

[1]) L. Civil Service Act and Rules. Statutes, Executive Orders and Regulations. U. S. Civil Service Commission. D. C. 1932. 146. l.

rendszerüket az egyetlen pártrendszer bevezetésével. Németország még mélyítette az átalakulást azáltal, hogy monarchiáról áttért a köztársasági rendszerre és szövetségi államról az egységes birodalomra. Tehát ezek a nagyállamok átalakították egész alkotmányukat és állami berendezkedésüket, gyökeresen megváltoztatták a XIX. századból származó liberális-demokrata állami berendezést, helyébe tették az autoriter államot, de nem érintették a hivatásos bürokrácia rendszerét; arra továbbra is változatlanul szükségük van, sőt Németország a *Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums* [1]) által kiküszöbölte azokat az ingadozásokat, amelyeket a weimari alkotmány idejében elkövettek.

18. A fejlődés a Szovjet-Unióban.

Kérdés, hogy milyen álláspontot van e kérdésben a *Szovjet-Unio?* Tekintve azt, hogy a Szovjet-Unio viszonyai általában kevésbbé ismeretesek, a válasz megadásához szükség van arra, hogy röviden jellemezzem a proletárdiktatúra berendezkedését ebben a vonatkozásban.

A Szovjet-Unio példája azért érdemel kiváló figyelmet, mert a proletárdiktatúra, Marx és Lenin tanítását követve, igyekezett minél teljesebben megvalósítani azt a programmpontot, hogy a burzsoákapitalista államszervezetet összetörje, elpusztítsa, mint Marx mondja: »A kommün bebizonyította, hogy a munkásosztály nem veheti egyszerűen birtokba az állami gépezetet és azt nem veheti használatba saját céljaira.« (Ausgewählte Schriften. Bd. I. Zürich 1934. 195. l.) [2]) »Az előbbi forradalmak az állami gépezetet mind tökéletesítették, e helyett arra van szükség, hogy azt elpusztítsuk, széttörjük.« Szerintük a polgári társadalom centralizált államhatalmára két intézmény különösen jellemző, a bürokrácia és az állandó hadsereg; ezeket a társadalom parazitáinak nevezi és elsősorban ezeknek az azonnali megszüntetését kívánja. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a proletárdiktatúra győzelme után nem lesz továbbra is szükség hatalmi szervezetre, csak azt, hogy nem a régire. »A proletariátus diktatúrája nem befejezője az osztályharcnak, hanem folytatása más alakban. A proletariátus diktatúrája az az osztályharc, amelyet a proletariátus a győzelem és a hatalom megszerzése után folytat a burzsoázia ellen, amely ugyan le van győzve, de nincs megsemmisítve, nem tűnt el, nem szűnt meg a proletariátussal szemben ellenállást kifejteni, sőt ellenállását fokozta.« [3])

»A proletariátus diktatúrája szívós, véres és nem véres, erőszakos és békés, katonai és gazdasági, pedagógiai és közigazgatási harc a régi tár-

[1]) Vom 7. 4. 1933.
[2]) *W. J. Lenin:* Staat und Revolution. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR. Moskau-Leningrad. 1934. 28. l.
[3]) *Lenin:* Über den Volksbetrug mit den Losungen der Freiheit und Gleichheit.

sadalom hatalma és tradíciói ellen.« Ez nem egypár év munkája, ezért »a proletariátus diktatúrája, a kapitalizmusról a kommunizmusra való átmenet alatt nem szabad egy gyorsan átmenő korszakot érteni néhány különösen forradalmi aktus és rendelet alakjában, hanem egy egész történelmi kort, amely tele van külső összeütközésekkel, polgárháborúkkal, szívós szervező munkával, gazdasági újraépítéssel, támadással és visszavonulásokkal, győzelmekkel és vereségekkel.« [1])

»A proletáriátus diktatúrája nem egyszerű kormányváltozás, hanem egy új állam, új hatalmi szervekkel a központban és a vidéken: a proletáriátus állama, amely a régi, polgári állam romjain keletkezik.« [2]) A proletárdiktatúra állami szervezete a kapitalizmus által elnyomott osztályoknak, a proletároknak és a félproletár, szegény parasztságnak, melyek együtt a lakosság túlnyomó többségét alkotják, a szervezetein épül fel, amelyek közt a legfontosabbak a következők:

»1. a *szakszervezetek*, mint a proletariátus (ipari munkásság) tömegszervezetei, melyek a pártot az osztállyal, főleg a termelés vonalán kötik össze;

2. a *szovjetek*, mint a dolgozók (proletariátus+parasztság) tömegszervezetei, amelyek a pártot a dolgozókkal, főleg az állam vonalán kötik össze;

3. a *szövetkezetek*, mint főleg a parasztság tömegszervezetei, amelyek a pártot a parasztság tömegeivel, főleg a gazdálkodás vonalán, a parasztságnak a szocialista Aufbau vonalába való bekapcsolása útján kötik össze;

4. az *ifjúsági szervezetek*, mint a munkás- és parasztifjúság tömegszervezetei, amelyeknek az a hivatásuk, hogy a proletariátus előőrsének (párt) az újkori generáció szocialista nevelését és a fiatal tartalékok kiképzését megkönnyítse;

5. és végül a *párt*, mint a proletárdiktatúra rendszerének alapja és irányítóereje, amelynek az a hivatása, hogy mindezeket a tömegszervezeteket irányítsa.

A proletárdiktatúrát tehát a párt valósítja meg. De nem közvetlenül hanem a szakszervezetek, a szovjetek és a többi egyéb szervek révén. Ezek nélkül a »transzmissziók« nélkül szilárd diktatúra nem is volna lehetséges.« [3])

A proletárdiktatúrának ebben a mechanizmusában a politikai szervek tehát a szovjetek. Szovjetek vannak a helyi és a politikai önkormányzat minden fokán, a községben, a rayonban, az oblastban (tartomány), az államban, az unióban. Ezeket nem nevezik ki felsőbb szervek, hanem bennük a »proletár-demokrácia« érvényesül. Szovjetek létesítésével egyidejűleg a parlamenti kormányzat minden nyomát eltörölték, különösen a törvény-

[1]) *J. Stalin:* Probleme des Leninismus. Erste Folge. 2. Auflage. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR. Moskau. 1932. 44. l.
[2]) *Stalin:* i. m. 46. l.
[3]) *Stalin:* i. m. 322—323. l.

hozás és végrehajtás szétválasztását, a választott testületeknek a választóktól, a választók tömegétől való izolálását stb.[1]) Képviselőtestületek nélkül semmiféle demokrácia nem képzelhető el, a proletár-demokrácia sem. De a proletárdiktatúra képviselőtestületei abban különböznek a parlamenttől, hogy a szovjetek tagjainak maguknak kell a törvényeket végrehajtani, maguknak ellenőrizniök azt, hogy a végrehajtás mire vezet. Közvetlenül a választók előtt kell a felelősséget viselniök.[2]) Minthogy azonban eleinte a proletártömegek elégtelen kulturális színvonala miatt és kellő adminisztratív tapasztalat hiányában a munkások közt nem volt elegendő olyan elem, amely felelős állások betöltésére alkalmas és vállalkozó lett volna, a bürokratikus elemek egyrésze eleinte szerephez jutott. A Szovjet-Unió kommunista pártja a bürokrácia fölújulása ellen azonban erős harcot indított és a veszély teljes eliminálása végett a következő követelményeket állította fel:

1. A szovjet minden tagjának kötelező közreműködése az állami közigazgatás valamelyik határozott feladatának elvégzésében.

2. Állandó változás (rotáció) ebben a munkában, úgyhogy minden tagnak alkalma legyen az adminisztráció minden ágában tapasztalat szerzésére.

3. Az egész dolgozó munkásság vonassék be fokozatosan az állami adminisztráció munkájába.[3])

Lenin közvetlenül a proletárforradalom előtt, 1917. szeptemberében, még azt írta, hogy: »A régi államhatalom legtöbb funkciója annyira egyszerűsödött a kapitalista kultúrában, (nagyüzemek, gyárak, vasutak, posta, táviró révén stb.) és a nyilvántartás, könyvelés és ellenőrzés oly egyszerű operációra redukálható, hogy ezeket a funkciókat minden ember, aki írni, olvasni tud, elvégezheti és elvégzi, egyszerű munkabérért végezni fogja s érte semmiféle privilégiumnak, elöljárói szerepnek nimbusa nem jár.«[4])

A proletárdiktatúra 18 éves tapasztalata a kapitalizmusról a kommunizmusra való átmenetnek megvalósításában részben az elméleti célkitűzések igazolását hozta, részben pedig olyan új problémákat és helyzeteket vetett fel, amelyek új elhatározásokat kívántak és új megoldásokra vezettek. Az első ötéves terv sikeres végrehajtása után és a második ötéves terv végéhez közeledve, számos nézetüket revideálták, egyes megoldásaikat újabbakkal pótolták és a proletárdiktatúra apparátusának fokozatos tökéletesítésére törekszenek. Ezek a tapasztalatok tanulmányaink szempontjából annyiban jöhetnek figyelembe, hogy az államnak az az elhalása, amelyről Marx beszél,

[1]) L. Communist Party of the Soviet Union (Bolsheviks). Programme and Rules. Revised Edition. Cooperative Publishing Society of Foreign Workers in the USSR. Moscow. 1935. 17. l.

[2]) *Lenin:* Staat und Revolution. 49. l.

[3]) L. Communist Party etc. i. m. 20. l.

[4]) *Lenin:* i. m. 45. l.

nemcsak nem következett még be, hanem előreláthatólag oly távol van, hogy azzal praktikusan számolni nem kell. Megtörtént a kapitalisták kisajátítása, a termelőeszközöknek állami tulajdonba vétele, folyik az ország összes produktív erőinek bámulatos fejlesztése és a társadalmi osztályok megszüntetése. De ez nem a kommunista társadalomnak a magasabb foka, amelyben mindenki képessége szerint fog dolgozni és szükségletei szerint fog fizetést kapni és amelyben az állam is feleslegessé fog válni, hanem a kommunista társadalomnak még az alacsonyabb foka ez, amelyben mindenki köteles képessége szerint dolgozni és nem szükségletei, hanem munkájának értéke arányában fizetik. Ezt szociálista társadalomnak nevezik, amelyben az államra még szükség van.[1]) És ez az első, alacsonyabb korszak, Lenin szerint, nagyon hosszú lesz és végének időpontja teljesen nyilt kérdés.[2]) Tudomásom szerint sem ő, sem más vezető személyisége a proletárdiktatúrának soha az időpontra nézve, amikor az állam feleslegessé fog válni, semmiféle nyilatkozatot nem tett. Ezért jogosult a szovjetállamról, mint államról beszélni és annak állami funkcióit más államok funkcióival összehasonlítani.

A proletárdiktatúra államának a kapitalista-liberális állammal szemben egyik leglényegesebb különbsége az, hogy a termelési eszközök köztulajdonba vétele következtében a termelés állami feladattá lett. A gazdasági élet szervezése és vezetése egyetlen nemzeti terv alapján történik. Az ország összes gazdasági erőinek racionális és gazdasági kihasználása és összhangba hozása a termelés irányításának teljes centralizálását kívánja. Az állami költségvetés az egész nemzetgazdaság összes termelését és annak összes költségeit magában foglalja. Az állam feladata a termelvények elosztása és a jövedelemelosztás is. Ez az állami feladatok körének olyan fokú kibővítését jelenti, amihez hasonló fokú államosítás más államban sehol sem található. Ezért a Szovjet-Unio oly méretű és olyan természetű feladatok megoldása elé kerül, mint eddig egyetlen állam sem. A növekedés itt is a legnagyobb a közigazgatás terén, mert ahhoz csatlakozott a mezőgazdasági és ipari termelésnek egész területe, amely minden más államban önálló és az államtól független. A közigazgatás és magánigazgatás (public administration és private administration) közti válaszfal megszüntetése, a gazdasági élet állami szervezése és működése terén szerzett tapasztalatok vezettek a közigazgatással szemben eredetileg kitűzött szempontok módosítására is.

Az iparosodás hirtelen fejlesztése az ipari munkások számának nagy és erőltetett növekedésére vezetett. Az első ötéves terv alatt azonban már (1928—1933) belátták azt, hogy nem elég az extentív fejlesztés, hanem az

[1]) *J. Stalin:* Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees der KPdSU (B). 17. Parteitag der KPdSU (B). 1934. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR. Moskau. 77. l.

[2]) *Lenin:* Staat und Revolution. 99. l.

efficiency érdekében nélkülözhetetlen a termelés produktivitásának a fokozása is, ennek fő feltétele pedig a munkások teljesítményének a fokozása. Ezért szükség volt a munkások állandóságának elérésére és a munkaerők fluktuációjának fő okát a helytelen bérrendszerben találták. Az egy üzemben állandóan megmaradó munkások bérének emelkedését kellett lehetővé tenni, ami a megmaradásnak legfőbb ösztönzője. A teljesítményekben pedig a versenyt fejlesztették ki, a nagyobb teljesítménynek anyagi és morális jutalmakban való részesítését az »udarnik« (Stossarbeiter, élmunkás) rendszer kifejlesztésével. Ugyanez okból törekedtek a munkások egyéni felelősségének a megoldására, hogy valakinek a termelés qualitásáért való felelősségét mindig meg lehessen állapítani. Ez viszont a vezetésnek és a technikusoknak a problémáját tolta előtérbe és azt tette szükségessé, hogy necsak az egyes üzemeknek, hanem azok magasabb kapcsolatainak, a közép- és felsőfokú organizációknak helyes megoldását is tanulmány tárgyává tegyék és a szükségnek megfelelően reformálják.[1]) Így jött létre a négytagú, négyfokozatú gazdasági szervezet helyett a három-, majd részben kétfokú szervezet, a népbiztosságok hatáskörének bővítése és a gazdasági népbiztosságok átalakítása, megvalósítása. Végül ugyanez okból és ugyanilyen tapasztalatok alapján fejlődött állandóan tovább az egész termelés központi irányítását végző legfontosabb szervnek, a *Gosplan*-nak a szervezete, amelyre másutt példát nem találunk. Eredeti, de ma magas fokon álló alkotás.

Az organizáció kérdése az 1934. elején tartott XVII. pártgyűlésen volt mélyreható vizsgálat tárgya,[2]) ahol a fő hibaforrást a vezetőszemélyek kiválasztásában és a végrehajtás ellenőrzésében találták. A személyek kiválasztásánál Stalin formulázta a követelményt, hogy a meg nem felelőket el kell mozdítani. Ebből azonban következik a megfelelőknek maradandó, állandó megtartása.[3]) Az adott parancsok ellenőrzése végett pedig a Sowjetkontrolle-nak és Parteikontrolle-nak nevezett párhuzamos szervezetet létesítették. (Lásd később, 33. VI. alatt.)

A helyzet megítélésében figyelmet érdemel az a körülmény is, hogy Szovjet-Oroszországban csak egy párt van és így a választásoknak vagy kinevezéseknek időhöz kötése a pártok váltakozásának lehetőségére való tekintettel nem szükséges. Ennek jellemző következménye az is, hogy a kormány: a népbiztosok tanácsa nincs politikai változásoknak alávetve, az a maga egészében soha meg nem újul, hanem változás csak egyes tagjaiban fordul

[1]) *Stalin:* Probleme des Leninismus. Zweite Folge. Neue Lage — Neue Aufgaben des wirtschaftlichen Aufbaus. 433. sk. l.

[2]) L. *Kaganowitsch:* Organisationsfragen. Partei- und Sowjetaufbau. Referat gehalten auf dem 17. Parteitag der KPdSU (B) 1934. Verlagsgenossenschaft Ausländischer Arbeiter in der USSR. Moskau. 160. l.

[3]) *Stalin:* Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees der KPdSU (B). 92. l.

elő, azok személyében rejlő ok miatt. A népbiztosok nagyrésze a proletárdiktatúra elejétől hivatalában van. Velük szemben a párt állandó kritikát gyakorol és ha a népbiztos állásában meg tud maradni, ez a szakértelmének a bizonysága. Az a főnök azonban, aki maga állandó és az ügyekhez ért, munkatársaival és alárendeltjeivel szemben szükségképen magas követelményeket támaszt. Ezért a pártprogrammnak az a pontja, hogy a szovjet minden tagja kötelezően vegyen részt az állami adminisztrációban, valamint az a második pont, hogy ebben a munkában minden tag állandóan váltakozzék, hogy az igazgatás minden ágában gyakorlatot szerezzen, nem nyer tisztán alkalmazást. A szovjetrendszerből folyik, hogy a munkásság különböző alakban részt vett az egyes állami szervek működésének ellenőrzésében, olyan alakban és olyan méretekben, mint az a burzsoá-államokban nem ismeretes, de ez nem zárja ki és nem változtat azon a tényen, hogy a közigazgatásban és pedig nemcsak a gazdasági igazgatási ágakban, a Szovjet-Unióban is nélkülözhetetlen a szakképzettség és az állandóság. Ez annak a jele, hogy az összetört burzsoá-állam helyett fölépített új állam sem tudja nélkülözni a közigazgatásban a szakképzett és állandó alkalmazottakat. Ez mutatja, hogy ennek oka technikai, ami a politikai rendszertől független. A tiszti rangjelzéseknek a vörös hadseregbe való bevezetése (1935. október) egyébként szintén érdekes párhuzam azzal a fejlődéssel, amely a kontinentális államokban a XVIII. században még a hivatásos bürokráciát megelőzően vezette be az állandó hadsereget.

19. A közszolgálat kereteinek kitágítása az új osztrák és lengyel alkotmányban.

A postindustrialis fejlődésnek, mint láttuk, egyik jellegzetes jelensége, hogy az állam az új közfeladatok egy részének ellátását új típusú szervekre bízza, amelyek sem nem állami, sem nem területi önkormányzati (local government, Gebietskörperschaft) szervek, de kétségtelenül a közigazgatáshoz tartoznak és annak mint testületi önkormányzatok, új, harmadik típusát képviselik (independent agencies, öffentlich-rechtliche Körperschaften, corporazioni stb.).

Azt a konzekvenciát, hogy ezeket a szerveket is a közigazgatáshoz és alkalmazottaikat a közigazgatás alkalmazottaihoz kell sorolni, írásban két állam kifejezetten már levonta. Az egyik Ausztria az 1934. évi, a másik Lengyelország 1935. évi alkotmányában.

A háború után területében nagyon megcsökkentett Ausztria megtartotta Bundesstaat-i szervezetét. Az 1934. május 1-én életbeléptetett új alkotmányával azonban rendi állammá, Berufsständischer Staat, alakult át.[1]) A rendi főhivatáscsoportok a következők:

[1]) L. az I. sz. ábrát.

1. Mező- és erdőgazdaság.
2. Ipar és bányászat.
3. Kézműipar.
4. Kereskedelem és közlekedés.
5. Pénz-, hitel- és biztosításügy.
6. Szabadfoglalkozás.
7. Közszolgálat.

Ez a 7. főhivatáscsoport, a közszolgálati alkalmazottak rendje magában foglalja a különböző állami és területi önkormányzati alkalmazottak foglalkozási ágai és szolgálati csoportjai (I—X.) mellett a testületi önkormányzatoknak alkalmazottait (XI.) is, tehát az első példa arra az integrációra, legalább a szervezetben, amely másutt, mint láttuk, még nem történt meg. (XI. Die Bediensteten von Berufskörperschaften, einschliesslich der zur Vorbereitung des berufsständischen Aufbaues geschaffenen öffentlichrechtlichen Körperschaften (wie Kammern, Gremien, gewerbliche Genossenschaften usw.), der Pharmazeutischen Gehaltskasse, sowie die Bediensteten der Träger der Sozialversicherung und der Verbände der Sozialversicherungsträger.«[1])

A háború után a tisztviselő kérdések intézését átvette a pénzügyminisztériumtól a Bundeskanzleramt. Így Ausztriában ez a hatóság a személyzeti politika intézésének főszerve.

Lengyelország új alkotmányában (72. §) pedig kimondja, hogy az állami adminisztráció közszolgálat, amelyet a következő szervek végeznek:

a) az állami (kormány) szervek;
b) a területi önkormányzatok szervei;
c) a gazdasági önkormányzatok szervei.

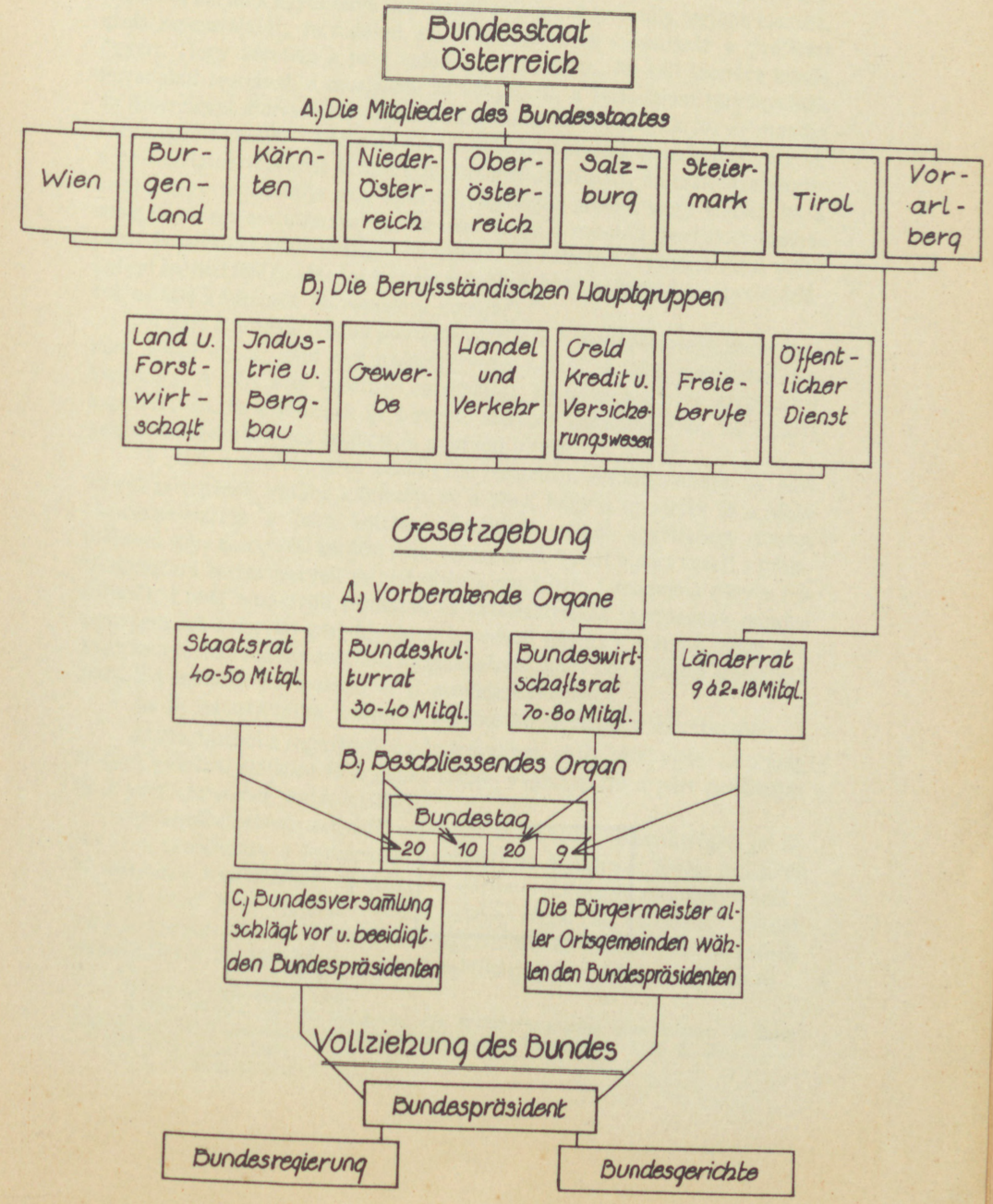
20. Az „egyetlen párt" szerepe.

Mindhárom autoriter állam életében fontos szerepet tölt be az egyetlen párt. A Szovjet-Unio pártja a bolseviki párt. Ennek szervezetéről, céljairól és működéséről Stalin különböző műveiben több helyen kimerítően nyilatkozik[2].)

A harmadik internacionale kommunista pártja, amelyet a leninizmus pártjának nevez, a forradalmi harc céljára született. E végből szükség volt egy pártra, amely elég bátor ahhoz, hogy a proletáriátust a hatalom megdöntásáért harcba vigye, elég tapasztalattal bír ahhoz, hogy a forradalmi milieu komplikált viszonyai között is kiigazodjék és elég ruganyos ahhoz, hogy a célhoz vezető útról minden akadályt elhárítson.

[1]) Verordnung des Bundeskanzlers vom 30. November 1934.
[2]) *Stalin:* Probleme des Leninismus. I. Band. S. 95. ff., 321. ff., 422. ff., II. Band. 370. ff. — Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees, S. 69. ff.

I. Az 1934 évi osztrák alkotmány



Feltűnő azonban, hogy ennek a pártnak a létszáma aránylag milyen alacsony. A 166 millió lakost számláló Szovjet-Unióban mindössze 1,200.000, a kandidátusokkal együtt alig megy 2 millió fölé a párt tagjainak a száma.[1]) A létszámnak a növelése nem cél. Ez a kis szám azonban úgy van elosztva, hogy minden más szervezetet ennek a tagjai vezetnek, nem szavazattöbbséggel, hanem fajsúllyal. Ezenkívül az alkotmány rendelkezése az USSR centralexekutivkomitéjának jogot biztosít arra, hogy az Unió és a tagállamok bármely hatalmi szervének dekrétumát, határozatát és rendeletét hatályon kívül helyezze. (Alkotmány, 20. p.) Ha tehát valamely alsóbbrangú testületi szerv, amelyben a párttagok csak kisebbségben vannak, ezekre nem hallgat és ellenük dönt, ezt a határozatot a párttagok jelentésére a felsőbb szerv hatályon kívül helyezheti.

A tény az, hogy minél magasabbrangú szovjetről van szó, annak tagjai közt a kommunista párt tagjainak arányszáma annál nagyobb és az Unió szovjetjének túlnyomó többsége már párttagokból áll. De a párt tagjai közt időszakonkint, két-három évenkint tisztogatás van. A párt nem tűr frakciókat, erősödik azzal, ha opportunista elemektől megszabadul. A párt monopóliuma az életből nőtt ki, históriailag fejlődött.

A párt közjogi állása egészen különleges, aminek kifejezője az is, hogy Stalin, a párt főtitkára, a törvényeket és a népbiztosok tanácsának a rendeleteit a népbiztosok tanácsának elnökével együtt írja alá.

A bolseviki párt állásához hasonló szerepet játszik Olaszországban a fasiszta, Németországban a nemzeti szociálista párt.

A fasiszta-párt szintén maga készítette elő a forradalmat és vívta ki annak a sikerét s ezért döntő befolyását azóta is megtartotta. Jogállását az 1932. november 17-i törvény állapította meg, amelynek a legjellemzőbb rendelkezései a következők:

1. §. A nemzeti fasiszta párt (Partito Nazionale Fascista) polgári milicia a Duce rendelkezésére és a fasiszta állam szolgálatára.

7. §. A párt titkárát a Duce javaslatára a király nevezi ki.

14. §. A párt új tagjai esküt tesznek a Duce parancsainak teljesítésére és a fasiszta forradalom ügyének vérükkel is való szolgálására.

Nagyfontosságú szerepe és egyúttal közjogi állása van a fasizmus nagytanácsának *(Gran Consiglio del Fascismo)*, amelynek törvénye az 1928. év december 9-éről való. Jellemző rendelkezései a következők:

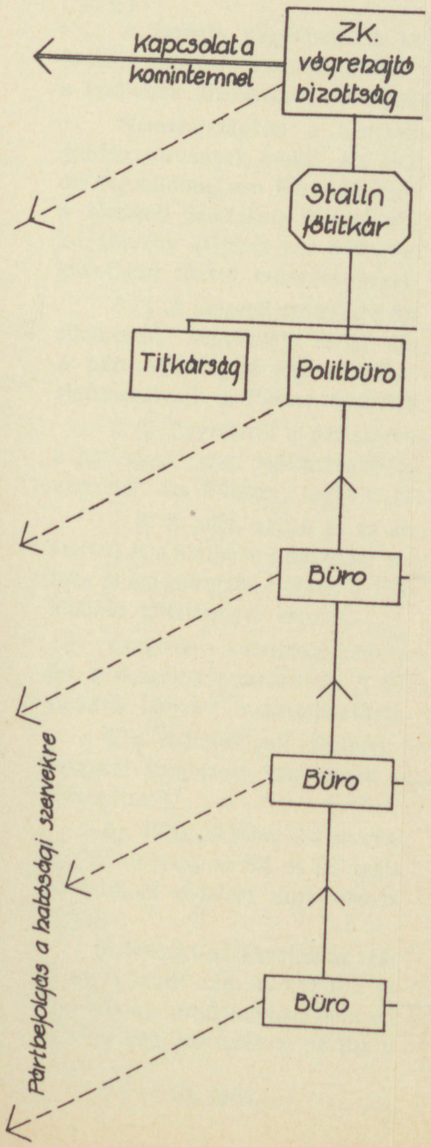
A fasizmus nagytanácsa a legfőbb szerv, amely összhangba hozza és egybefoglalja az 1922. októberi forradalomból származó rezsim tevékenységét. Határozási és véleményezési joga van. (1. §.)

Elnöke a kormány feje, titkára a nemzeti fasiszta-párt titkára. (2—3. §.)

---

[1]) *Stalin:* Bericht, i. m. S. 89.

II. A Szovjet-



Feltűnő azonban, hogy ennek a pártnak a létszáma aránylag milyen alacsony. A 166 millió lakost számláló Szovjet-Unióban mindössze 1,200.000, a kandidátusokkal együtt alig megy 2 millió fölé a párt tagjainak a száma.[1]) A létszámnak a növelése nem cél. Ez a kis szám azonban úgy van elosztva, hogy minden más szervezetet ennek a tagjai vezetnek, nem szavazattöbbséggel, hanem fajsúllyal. Ezenkívül az alkotmány rendelkezése az USSR centralexekutivkomitéjának jogot biztosít arra, hogy az Unió és a tagállamok bármely hatalmi szervének dekrétumát, határozatát és rendeletét hatályon kívül helyezze. (Alkotmány, 20. p.) Ha tehát valamely alsóbbrangú testületi szerv, amelyben a párttagok csak kisebbségben vannak, ezekre nem hallgat és ellenük dönt, ezt a határozatot a párttagok jelentésére a felsőbb szerv hatályon kívül helyezheti.

A tény az, hogy minél magasabbrangú szovjetről van szó, annak tagjai közt a kommunista párt tagjainak arányszáma annál nagyobb és az Unió szovjetjének túlnyomó többsége már párttagokból áll. De a párt tagjai közt időszakonkint, két-három évenkint tisztogatás van. A párt nem tűr frakciókat, erősödik azzal, ha opportunista elemektől megszabadul. A párt monopóliuma az életből nőtt ki, históriailag fejlődött.

A párt közjogi állása egészen különleges, aminek kifejezője az is, hogy Stalin, a párt főtitkára, a törvényeket és a népbiztosok tanácsának a rendeleteit a népbiztosok tanácsának elnökével együtt írja alá.

A bolseviki párt állásához hasonló szerepet játszik Olaszországban a fasiszta, Németországban a nemzeti szociálista párt.

A fasiszta-párt szintén maga készítette elő a forradalmat és vívta ki annak a sikerét s ezért döntő befolyását azóta is megtartotta. Jogállását az 1932. november 17-i törvény állapította meg, amelynek a legjellemzőbb rendelkezései a következők:

1. §. A nemzeti fasiszta párt (Partito Nazionale Fascista) polgári milicia a Duce rendelkezésére és a fasiszta állam szolgálatára.

7. §. A párt titkárát a Duce javaslatára a király nevezi ki.

14. §. A párt új tagjai esküt tesznek a Duce parancsainak teljesítésére és a fasiszta forradalom ügyének vérükkel is való szolgálására.

Nagyfontosságú szerepe és egyúttal közjogi állása van a fasizmus nagytanácsának *(Gran Consiglio del Fascismo)*, amelynek törvénye az 1928. év december 9-éről való. Jellemző rendelkezései a következők:

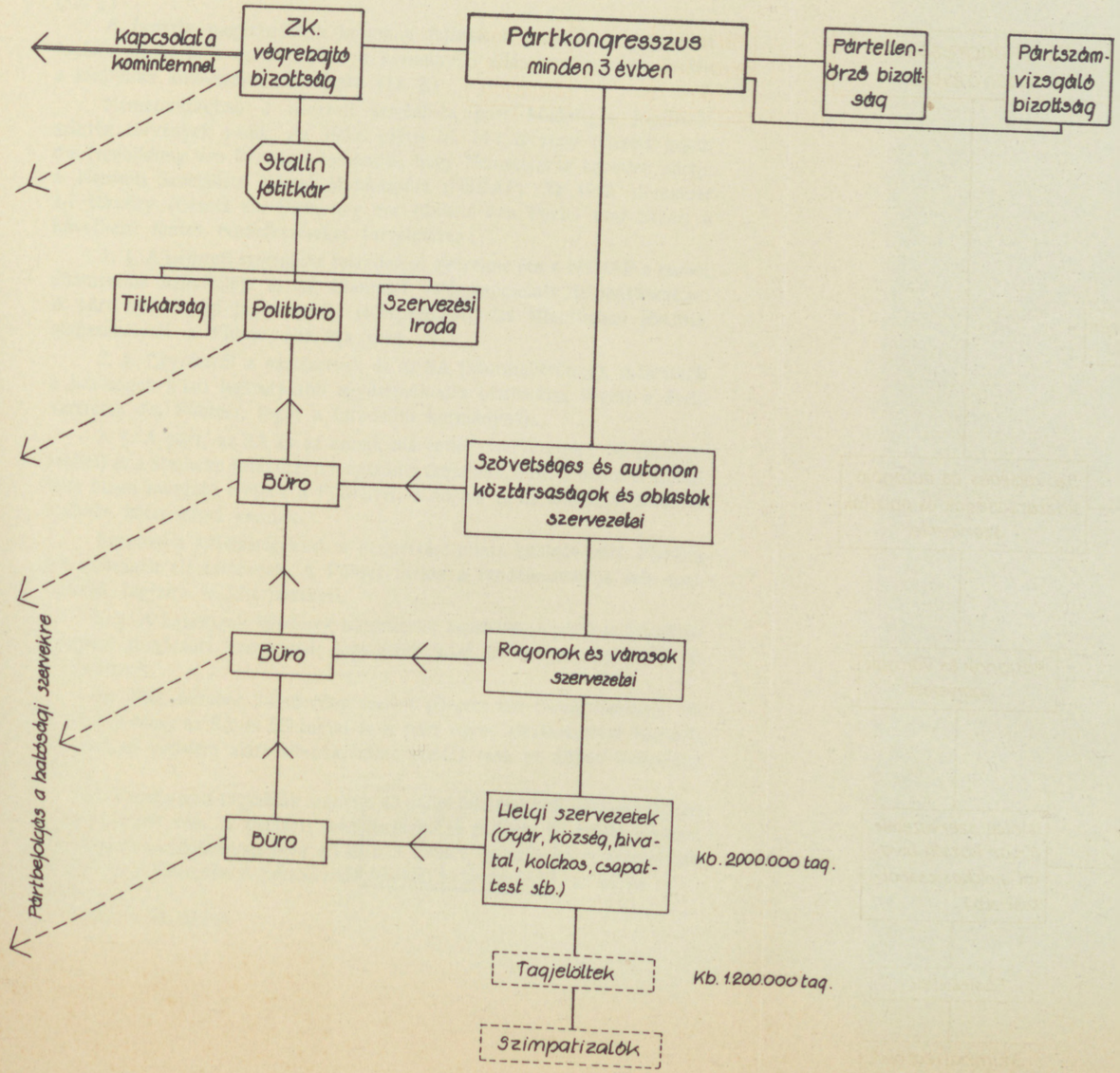
A fasizmus nagytanácsa a legfőbb szerv, amely összhangba hozza és egybefoglalja az 1922. októberi forradalomból származó rezsim tevékenységét. Határozási és véleményezési joga van. (1. §.)

Elnöke a kormány feje, titkára a nemzeti fasiszta-párt titkára. (2—3. §.)

---

[1]) *Stalin:* Bericht, i. m. S. 89.

II. A Szovjet-Unió Kommunista Pártjának (SUKP) szervezete



Határoz a nemzeti fasiszta-párt alapszabályai, rendelkezései és politikai irányelvei felett stb. (10. §.)

Meg kell hallgatni a trónöröklés és más fontos alkotmányjogi kérdésekben. (12. §.)

A fasiszta nagytanács a kormány fejének a javaslatára jegyzékbe foglalja azoknak a nevét, akiket a kormányfői állás megüresedése esetén a királynak kinevezésre előterjeszt. (13. §.)

Németországban a nemzeti szocialista párt különleges jogállását szintén törvények védik. Az 1933. július hó 14-i törvény (Gesetz gegen die Neubildung von Parteien) kimondja, hogy Németország egyetlen pártja a Nemzeti Szociálista Német Munkáspárt (NSDAP). Az 1933. december 1-i törvény (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat) a következő fontos rendelkezéseket tartalmazza:

1. §. A nemzeti szocialista forradalom győzelme óta a NSDAP a német állameszme képviselője és az állammal való kapcsolata felbonthatatlan. A párt nyilvánjogi jogi személy (Körperschaft des öffentlichen Rechts), alapszabályait a Führer állapítja meg.

2. §. Egyrészről a pártszervek és az SA (Sturmabteilung), másrészről a hatóságok közti legszorosabb együttműködés biztosítása végett a Stellvertreter des Führers, tagja a birodalmi kormánynak.

3. §. A párt, az SA és az annak alárendelt szervezetek: SS (Schutzstaffel) és a Stalhelm (időközben megszűnt) tagjainak, mint a nemzeti szocialista állam mozgató erőinek a Führerrel, a néppel és az állammal szemben különös kötelességei vannak.

Ezeknek a kötelességeknek a megsértése miatt különös párt, illetőleg SA bíróságok elé tartoznak. A Führer ezeket a rendelkezéseket más szervezetek tagjaira is kiterjesztheti.

6. §. A hatóságok kötelesek hatáskörük keretében a párt- és SA bíráskodással megbízott szerveknek jogsegélyt adni és azokat egyébként is támogatni.[1])

Az 1933. október 3-i törvény szerint (Gesetz zur Gewährleistung des Rechtsfriedens) az SA és SS tagjai és a párt egyes alkalmazottai fokozott büntetőjogi védelem alatt állanak, mint azelőtt csak az állami hatóságok tagjai.

A fasiszta-párt tagjainak száma a 43 millió lakossal bíró Olaszországban 3 millió körül van, a nemzeti szocialista párté pedig a 67 millió lakossal bíró német birodalomban nem éri el a 3 milliót és ezeknek a számoknak emelése nem törekvés. A pártba való felvétel gyakran le is van zárva.

---

[1]) L. a III. ábrát.

VÁROSI KÖNYVTÁR
TATA

Az egyetlen párt tagjainak szerepe tehát a három autoriter államban úgy van megállapítva, hogy állami funkciókat látnak el. Különleges kötelezettségeik és ennek megfelelően különös jogállásuk van. Különös követelményeket támasztanak velük szemben, nemcsak világnézet és párthűség, hanem képességek tekintetében is és ezért kapcsolatuk az állammal mindaddig szól, amíg érdemtelenekké nem válnak, tehát állandóságra van felépítve.

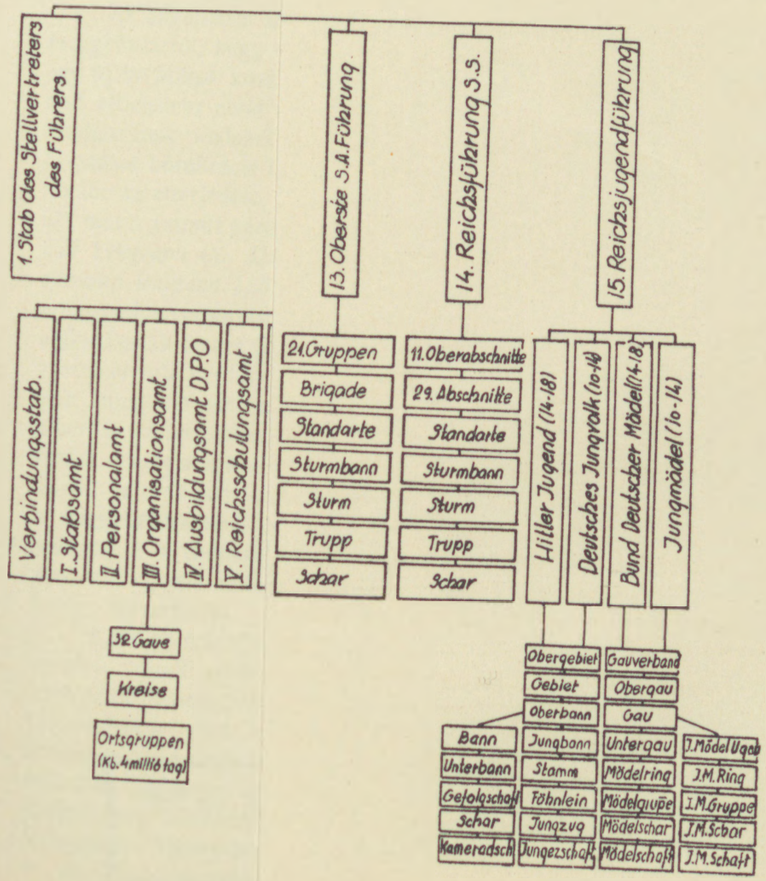
Mindezek a vonások együttvéve arra vallanak, hogy az államok, amelyek egyetlen pártot ismernek el, állami életükben ugyanarra az állandóságra rendezkednek be, demokratikus alapon, amely állandóság az abszolút államokban a monarchia egyeduralma alapján volt meg. Ez az állandóságra való beállítottság a hivatásos állandó közszolgálat fenntartásának és fejlesztésének, amit technikai okok egyébként is szükségessé tesznek, kedvező feltételeit biztosítja.

21. A praeindustrialis vonások túlsúlya az európai kontinens államainak közszolgálatában.

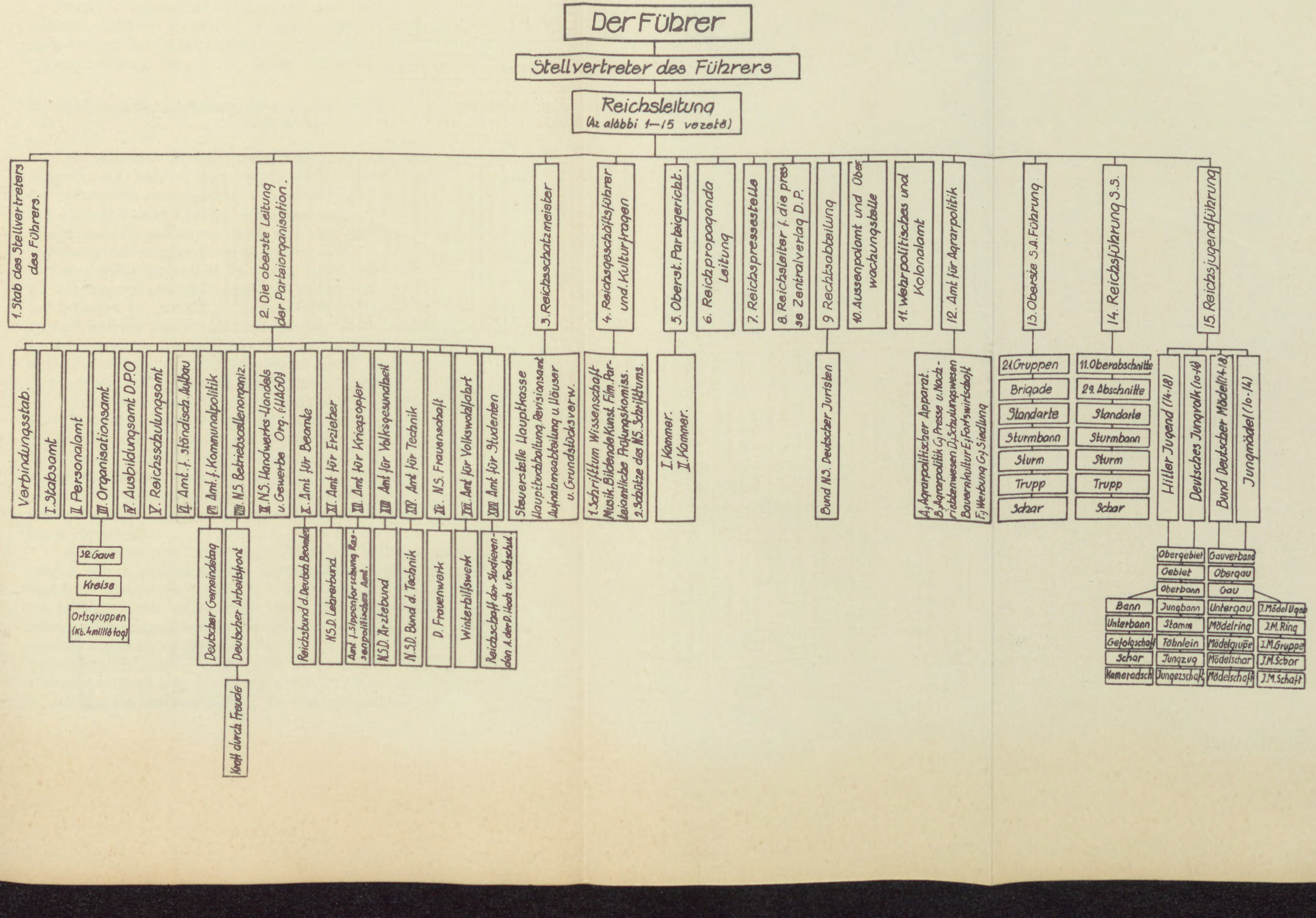
A hivatásos, szakképzett alkalmazottak rendszerének a közigazgatás szervezetében való ez az általános elterjedése az európai kontinensen, amelynek államai ezt a rendszert már a praeindustrialis korban elfogadták, nagyobb feltűnést eddig nem keltett. Ennek oka valószínűleg kettő. Ezt a fejlődést egyrészt saját régi rendszerük igazolásának tekintették, annak részletesebb vizsgálata nélkül és így nem számítottak arra, hogy az lényeges új vonásokat tüntet fel. Másrészt a jogi pozitivizmusnak a kontinensen egyeduralmat gyakorló rendszere a közszolgálattal kapcsolatos minden kérdést kizárólag tételes jogi problémának fogott fel és ezért különböző országok jogának összehasonlításában, még inkább összemérésében igen tartózkodó volt.

Ezt az elzárkózást megkönnyítette az a helyzet is, hogy a közháztartások a gazdasági verseny hatásától meglehetősen védve vannak. Könyvelésükben a nyereség-veszteség számla hiányzik és ezért annak tanulságokat ébresztő hatása is elmarad. A közigazgatás fejlesztésében a *sic volo, sic jubeo* elve a parlamentáris párturalom alatt is nagy szerepet játszik.

A közigazgatás ellenőrzésében a parlamentárizmus korrollariuma a számvevőszék által végzett számszerű, költségvetési szempontból való ellenőrzés. A jogállam kifejlesztette a közigazgatás működésének független bíróság által jogi szempontból való ellenőrzését is, de eredményességét senki rendszeresen számon nem kérte. Az jogilag nehezen megfogható, mert technikai kérdés. Rá kell azonban arra mutatnunk, hogy a francia Conseil d'Etat által újabban kifejlesztett *recours pour excès de pouvoir* az eredményesség ellenőrzésévé továbbfejleszthetőnek látszik abban az alakban, hogy



III. A NSDAP. szervezetének vázlata (1934 végén)



TATA

excès de pouvoirnak minősíti a közigazgatásnak olyan működését, amely eredményesség szempontjából nem kielégítő, mondván, hogy a pouvoir csak arra szól, hogy hivatását jól betöltse.

Ezért a kontinentális közszolgálat terén nagyobb arányú szellemi fejlődést, kvalitatív átalakulást az újabban látható kvantitatív fejlődéssel párhuzamosan kevéssé látni. Pedig ilyen fejlődésnek a szüksége és lehetősége egyaránt megvan, mint a III. részben különösen igyekszünk kimutatni.

22. A közszolgálat postindustrialis típusának kifejlődése az angol-szász államokban.

Az angolszász államok közszolgálatának közelebbi vizsgálata azonban meggyőz arról, hogy ott nem a kontinentális rendszer másolásával, hanem egy új hivatásos közszolgálattal a postindustrialis államnak az »economy and efficiency« elvét a közigazgatás személyzeti kérdésében is érvényesítő rendszerének kialakulásával állunk szemben. Ezekben az országokban a hivatásos bürokrácia bevezetése (Angliában 1855., U. S. A-ban 1883.), méginkább az elterjedése, arra az időre esik, amikor a nagyipar már kifejlődött. Sőt már mammut gazdasági vállalatok is voltak, mint az *American Telephone and Telegraph Co. 324.343*, a *General Motors Corporation 172.938*, a *Pennsylvania Railroad 166.607* alkalmazottal stb. Ezek a gazdasági vállalatok a gazdasági versenyben való siker és a nyereség-veszteségszámla kedvező alakulásának összes feltételeit kénytelenek állandóan vizsgálni és ezek közt a személyzeti kérdés domináló jelentőségét is felismerik. Anyagi érdekük volt annak felismerése, hogy a személyzet helyes vagy helytelen kezelése, a bér- és fizetésrendszer különböző fajai, a teljesítmények igazságos meghatározása és arra alapított előléptetési rendszer stb. a vállalat személyzeti kiadásainak és produktivitásának alakulására egyenes kihatással vannak. Ebből a meggyőződésükből származik, hogy náluk kifejlődött a *personnel management*-nak a tudománya, koncentrálták a személyzeti kérdés irányítását *personnel director*-ok kezében és kutató intézeteket létesítettek a személyzeti kérdés fejlesztésére.

Azok az országok, amelyekben a gazdasági nagyüzemek ezen a színvonalon voltak gazdaságosság és eredményesség tekintetében és amelyek a scientific management rendszerét is kitermelték, a hivatásos közszolgálat bevezetésekor nem voltak hajlandók annak régi kontinentális formáját kritika nélkül befogadni. A kontinentális fejlődés rendszereit és eredményeit szemmel tartják és alaposan ismerik. Nem a kontinentális hivatásos közszolgálatnak átvételére, hanem saját közigazgatásuk organikus továbbfejlesztésére törekszenek az európai tapasztalatoknak figyelembevételével, de úgy, hogy a gazdaságosságnak és eredményességnek a gazdasági éle-

tükben kifejlesztett és nagyértékű szempontját szem elől ne tévesszék és így a közigazgatásnak új, nagyobbigényű, az élethez jobban simuló típusát fejlesztik ki.

Közszolgálatuk fejlesztése tekintetében a világháború ideje és az azt követő közel két évtized azonban minden korábbinál fontosabb volt. Ebben a két utolsó évtizedben az előző eredményeket gondos vizsgálat alá vették és nagy meggondoltsággal és alapos előkészítéssel, mélyreható és nagyjelentőségű reformokat vezetnek keresztül. Ennek a munkának a tanuságai azok a kötetek, amelyeket az angol *Royal Commissions on the Civil Service* [1]) adtak ki; valamint azok, amelyek az Amerikai Egyesült-Államokban a *professional civil service* kérdésére vonatkozólag megjelentek.[2])

A következőkben vázlatos képét igyekszünk adni a közszolgálat emelésére irányuló amerikai erőfeszítésnek a háború utáni években. Ezeknek iránya és eredményei a bürokrácia régi, kontinentális rendszerével összehasonlítva is igen figyelemreméltók, de a kontinensen általában még kevéssé ismertek. A két fő szempont, amely az amerikaiak gondolkodását a személyzeti kérdés tekintetében a közigazgatásban irányítja, a következő: egyrészt ők is felismerték, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá nem esik. A kormány gyakorlatilag függetlenítheti magát fizetési politikája tekintetében a legtöbb gazdasági törvénytől és a versenynek attól a hatásától, amelyet a gazdasági vállalatok kénytelenek figyelembevenni. Amíg a magánvállalatok hibás személyzeti politikát sokáig nem követhetnek, mert annak hatása a versenytársak előnyomulásában és saját mérlegük kedvezőtlen eredményeiben hamarosan jelentkezik, addig a közigazgatás alkalmatlan gazdasági elveket és rosszeredményű közigazgatási eljárásokat sokáig, csaknem tetszésszerinti ideig tűrhet; azt a polgárok felismerni aligha fogják, káros hatását számokban kifejezni, legalább ezideig, lehetetlen, de az eredmény közvetve az adóteher növekedésében jelentkezni fog. A közigazgatás szakszerűsége szükségessé teszi a személyzet állandó alkalmazását, az alkalmazás állandóságának az érdeke azonban megnehezíti a kevésbbé alkalmasok eredménytelenség címén való elbocsátását. Ezért ők is tudják és ismerik a veszélyét annak, hogy a bürokratikus rendszer a teljesítmények és a szellem tekintetében könnyen hátrányba jut a magánvállalatok személyzeti rendszerével szemben. A közigazgatás személyzeti problémájának jó megoldására nézve

[1]) Royal Comission on the Civil Service (1912—1914). Machinery of Governement Committee (Haldane) 1918. Committee Appointed to Enquire into the Organisation and Staffing of Governement offices. (1918—1919.). Royal Commission on the Civil Service. (1929—30). Etc.

[2]) Az idevágó irodalmat idézve l. részben alább, részben a következő műben: *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. Budapest, 1934.

tehát és ez a másik főszempont, tudományos kritika útján keresik ki a legmegfelelőbb elveket, az *One best way*-t, és éberen őrködnek a rendszer állandó tökéletesítésén. Azt is látják, hogy az Egyesült-Államok óriási területén jelentkező személyzeti problémák rendkívül sok közös vonást mutatnak fel, amelyek a legjobban egységesen oldhatók meg. Ezért van törekvés mindenütt a személyzeti kérdés intézésének centralizálására és egységes személyzeti programm kialakítására. Ennek a közigazgatási personnel management-nak magas színvonalára azért is szükség van, mert az Egyesült-Államok fejlett gazdasági élete a gazdasági pályák presztizsét igen magasra emelte, úgyhogy a közszolgálat presztizse azzal szemben nehéz helyzetben van.[1])

A háború után a személyzeti kérdés terén két nagyfontosságú lépés történt. Az egyik az volt, hogy a kongresszus 1920-ban a federális szolgálatban álló alkalmazottak közül a merit-system alá tartozókra, tehát az állandó alkalmazottakra nézve, a nyugdíjrendszert bevezette és 1926-ban tovább is fejlesztette. A másik lépés pedig az, hogy a kongresszus 1923-ban törvénybe iktatta a Classification Act-et és ugyanakkor felállította a Personnel Classification Board-ot, amelynek az a feladata, hogy a liberális szolgálatban lévő állásokat osztályozza abból a szempontból, hogy az egyenlő munkát végzők egyenlő fizetést kapjanak és a különböző munkanemeket egymástól megkülönböztesse. Ezt a feladatot Közép-Európában a fizetési osztályokba való sorozás néven ismerik. 1930-ban ezt a szervezetet még tovább fejlesztették azáltal, hogy elnöke a Director of the Budget[2]) lett, akinek megelőzőleg csak a képviselője vett abban részt. Ez a változás tehát a Director of the Budget befolyását terjeszti ki a személyzeti kérdésre.

A már fejlett szervezet a szükség nyomása, a problémákkal való bírkózás súlya alatt jött létre és ugyanígy fejlesztették ki azt a személyzeti politikát és programmot, amely a maga összefüggésében és rendszerében igen figyelemreméltó teljesítmény és amelynek lényege a következő.

A kiindulópont, amint már említettük, a fizetési kérdés volt. Mielőtt az állások osztályozása megtörtént, gyakori eset volt a közigazgatásban, hogy egymás mellett ültek ugyanazt a munkát végző alkalmazottak és különböző fizetést kaptak. Ugyanolyan állásokat különböző hivatalokban különbözően fizettek. Egyesek magas fizetést húztak egyszerű, sablonmunkáért, mások nagy képességet kívánó munkát végeztek kis fizetésért. Nagyon kevés rendelkezés volt az előlépés szabályozására. A címek használata rendszertelen és félrevezető volt. Egy 1854. április 27-ről való elavult törvény négy fizetési osztályt állapított meg (1200, 1400, 1500 és 1800 dollár), ezt az alapot

[1]) *Leonard D. White*: The Prestige Value of Public Employment. Chicago, Ill. 1931. — Further Contributions to the Prestige Value of Public Employment. Chicago, Ill. 1932.

[2]) L. alább, a 31. pontban.

azonban rendeleti úton ötletszerűen továbbfejlesztették. Az eredmény az volt, hogy az egyes department-oknak pausálösszegeket bocsátottak rendelkezésére személyzeti fizetések céljára, belátásuk szerint való felhasználásra s voltak névszerint megjelölt egyén számára megállapított fizetések is. Ez a rendszer a háború alatt arra az eredményre vezetett, hogy némely háborús szerv több, mint kétszerakkora fizetést adott ugyanazért a munkáért, mint a régebbi szervek és ennek következtében az alkalmazottak a többi hivataltól ezekhez az új hivatalokhoz való áthelyezésüket igyekeztek elérni. Ez ellen a mozgalom ellen a kongresszus nem tudott másként védekezni, mint, hogy az áthelyezéseket törvénnyel megtiltotta. Ebből a tapasztalatból azonban nyilvánvalóvá lett az, hogy ez az eljárás és ez a fizetési politika alkalmatlan a közigazgatás színvonalának emelésére és a személyzet jó szellemének fenntartására. Ez érlelte meg az állások osztályozásának a kérdését.

Erre és az egész fizetési rendszernek teljes átszervezésére még egy más okból is sürgősen szükség volt. A munkaerők teljesítményei mérésének a gazdasági életben alkalmazott rendszerét (Efficiency Ratings) ugyanis előnyei miatt a közigazgatás is alkalmazni kívánta. A federális szolgálatba való bevezetésével megbízott Bureau of Efficiency azonban hamarosan arra a meggyőződésre jutott, hogy az állások jellegének és munkafeladatának állandó megállapítása nélkül a munkaerők teljesítményeinek mérése nem vezethető be. A Bureau of Efficiency az 1921. évi október hó 24-én kelt rendelet alapján végzett egy állásosztályozási kísérletet, ez azonban nem készülhetett kellő alapossággal. Szükségesnek bizonyult a munkának széles alapon, átfogó szempontok szerinti elvégzése és e végből külön szervnek felállítása. Így jött létre a Personnel Classification Board. Feladata először a központi (washingtoni) szolgálatot teljesítő federális alkalmazottak közül kereken 47.000 alkalmazott állásának jól átgondolt és igazságos osztályozása volt. Az a rend, egyöntetűség és igazságosság azonban, amely ennek a munkának eredménye lett, oly meggyőzően igazolta ennek a tudományos munkaszervezési eljárásnak értékét, hogy a kongresszus a Classification Board-ot az 1928. évi május hó 28-i törvénnyel megbízta, hogy ugyanezt a munkát a federális kül-, azaz dekoncentrált szolgálatra (field service) nézve is elvégezze. Az osztályozás a külszolgálatban 104.053 állásra vonatkozólag elkészült, tehát kétszer akkora munkát jelentett. A Classification Board 1931. évi február hó 16-án terjesztette a kongresszus elé erről a munkálatról szóló részletes jelentését: a Wage und Personnel Surveyt.[1]) A jelentés nemcsak

[1]) Personnel Classification Board. Field Survey Division. Report of Wage and Personnal Survey. Washington, 1929. U. S. Government Printing Office. 512 l.
Personnel Classification Board. Field Survey Division. Preliminary Class Specifications of Positions in the Field Service. Washington. 1930. U. S. Gov. Printing Office. 1327 l.

az állások osztályozására tartalmaz javaslatot (Classification Plan), hanem fizetési rendszert is ajánl (Compensation Plan), amelyet úgy állapított meg, hogy a közszolgálati alkalmazottak fizetését a magánalkalmazottak kereseti viszonyainak alapulvételével számította ki. E végből az ipari és kereskedelmi élet 17 vezető tekintélyének részvételével 500.000 különböző állású ipari alkalmazottra kiterjedő munkabérankétot végzett. Joggal mondja Haan,[1]) hogy ez a külszolgálatra vonatkozólag végzett munka gigantikus vállalkozás volt és hogy egy nagylétszámú közszolgálatnak ilyen alapos és módszeres munkával való újjászervezése a legérdekesebb példa a scienfific management (tudományos munkásszervezés) elveinek a közigazgatásban való alkalmazására.

Hasonló munkát 1933-ig 15 állam, 24 county és 26 város is végzett, részben az Uniot megelőzőleg. Az úttörés érdeme Chicagot (1909—1911) illeti meg.

Az állások tudományos osztályozásának műveletét a következő hat feladatra osztják: 1. Munkaelemzés (Job-analysis). Minden állás kötelezettségeinek mélyreható kivizsgálása annak meghatározásával, hogy milyen felelősséggel jár, milyen képzettségre van szükség helyes betöltéséhez és az összes egyéb lényeges szempontok szerint. Az alaposság érdekében úgy szoktak eljárni, hogy először az állást betöltő alkalmazott maga írja le az állásával járó kötelezettségeit és az állás betöltéséhez szükséges kellékeket. Ezt átvizsgálja vagy kiegészíti a főnöke és végül valamennyit átvizsgálja egy szakértőkből álló bizottság, amely az ellentmondások kiküszöbölésére is figyelemmel van. 2. Munkaosztályozás (job-classification). Az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat egy csoportba foglalják jellemző névvel, amely csoportot fizetés, előléptetés és minden más szempontból való elbánás tekintetében más csoportokkal szemben meg lehet különböztetni. Az európai kontinensen ez körülbelül az egyetemi képzettséghez, az érettségihez és csak négy középiskolához kötött állások megkülönbözetetésének felel meg. 3. A munka kijelölése (job-specification). A kötelezettségeknek, a felelősségnek és a minősítésnek tömör és világos formában való előírása minden egyes fajta állásra nézve, azok állandó és mindenütt egyenlő meghatározása érdekében. Világosság kedvéért az előírás példákkal is kiegészíthető. 4. A fizetések egyöntetűsítése (salary standardisation). Fizetési skála megállapítása, amely az egyes osztályok fizetését tartalmazza a végzett munka tudományos vizsgálata alapján és a szerint az elv szerint, hogy egyenlő

Personnel Classification Board. Salaries for Routine Clerical Work in Private Industry. 1929. Washington, 1931. U. S. Gov. Printing Office. 190 l.
Personnel Classification Board. Closing Report of Wage and Personnel Survey. Washington, 1931. U. S. Gov. Printing Office. 404 l.
[1]) Amerika-Studien. Öffentliche Verwaltung. Personal Verwaltung. II. 1933. Internationales Rationalisierungsinstitut. Genf.

munkáért egyenlő fizetés járjon. Ez a mi fizetési skáláink megállapításához hasonló, de annyiban komplikáltabb, hogy Amerikában ugyanabban a fizetési osztályban hét különböző fokozat van a különböző érdemesültségnek megfelelően. 5. Az állások besorolása (allocation of positions). Az osztályok és a fizetési skála megállapítása után minden egyes állást be kell abba osztani, ami nálunk régen megvan és megszokott. 6. Illetményhivatal létesítése (Salary Administration). Ez a hivatal az illetményrendszer alkalmazását, a fizetések utalványozását, az új állások besorolását és az illetményrendszer állandó tökéletesítésére irányuló tervszerű gondoskodást végzi.

A fizetések kérdése állandó nagy figyelmet kíván.[1]) A gazdasági munkabérek állandóan változnak, a közigazgatási alkalmazottak fizetése vagy azzal párhuzamosan változik vagy felette vagy alatta marad. A kormánynak azonban ebben a kérdésben határozott álláspontjának kell lennie, annál is inkább, mert Amerikában a közvélemény ezt a kérdést figyelemmel kíséri és a fizetések nagyságának az adófizetők, a munkaadók és az alkalmazottak megnyugvását egyaránt meg kell tudnia szerezni. A fizetés nagyságának megállapítására tárgyi szempontokat keresnek. Annak kivizsgálására, hogy milyen fizetés szükséges a megélhetési költségek fedezésére, tudományos vizsgálatok eddig még nem voltak, bár ez a kérdés nem megoldhatatlan és ezzel is foglalkoznak. A tudományos alap nélkül a megállapítás kétféle úton lehetséges. Vagy úgy, hogy vizsgálják egy kiválasztott tisztviselőcsoport és családjai életmódját és ha azt a csoportot az illető alkalmazotti ágra nézve reprezentatívnek elfogadják, életmódjuk költségei kiszámíthatók. A másik mód az, hogy tételenkint kikalkulálják az élelmezés, lakás, ruházkodás és a kulturális szükségletek költségeit, amelyek egy egyén vagy család életviszonyai között szükségesek és így számítják ki a számára szükséges fizetés nagyságát. Állást kellett foglalniok a változó komponensek tekintetében: a családi pótlék intézménye náluk is kezd elismerésre találni. A pénz vásárlóerejének a változására nézve jellemző adatok a következők: 1. a federális szolgálatban levő alkalmazottak fizetése pénzösszegben 1914-től 1926-ig 59%-kal; a magánalkalmazottaké ugyanez alatt az idő alatt 116%-kal emelkedett. 2. A közigazgatási alkalmazottak fizetése 1926-ban 9%-kal alacsonyabb volt, mint 1914-ben; a magánalkalmazottaké ugyanakkor 25%-kal magasabb. A kettő közötti eltolódás tehát 34%. 3. A közigazgatási alkalmazottak fizetése vásárló értékben a háború alatt és után lényegesen csökkent és a mélypontot 1920-ban érte el, amikor az 1914. évi fizetésnek 67%-át tette ki. Viszont a magánalkalmazottak fizetése sohasem süllyedt az 1914. évi alá és némely évben még jelentékenyen

[1]) L. *Herman Feldman:* A Personnel Program for the Federal Civil Service. A Report transmitted by the Director of the Personnel Classification Board. Washington. 1931. U. S. Gov. Printing Office. 290 l.

magasabb is volt. 4. A közigazgatási alkalmazottak a magánalkalmazottakkal szemben a háború előtti két évtizedben kedvezőbb helyzetben voltak. Ez okozta azt, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetése jó ideig változatlan maradt még akkor is, amikor a magánalkalmazottak fizetése már emelkedett és később el is maradt a magánalkalmazottaké mögött.

A közigazgatási alkalmazottak egy csoportját a fizetések szempontjából külön mérlegelik. Ez a csoport azt a kisszámú alkalmazottat foglalja magában, akik vezető-, úgynevezett kulcspozícióban vannak (key-men and women), akinek irányító munkája, arravalósága és odaadása az egész közigazgatás jóságára és szellemére döntő befolyással van. A Personal Classification Board ezeknek fizetésére nézve is végzett vizsgálatokat és rámutatott arra, hogy a federális szolgálatban a 2000 dollárnál nagyobb fizetésű állások a magánalkalmazottak állásaival szemben hátrányban vannak.

Az amerikai fizetési rendszernek öt fizetési skála és azokon belül a fizetési osztályok az alapjai. A magasabb fizetési osztályba csak előléptetés útján lehet kerülni. A magasabb fokozatba sem automatikusan, hanem a minősítés eredményéhez képest, a minősítés jóságával arányban kerül az alkalmazott. A státusok merevsége nem oly nagy, mint nálunk a kontinensen. Lehetséges az egyik minőségből a másikba átkerülni és az egyik skálából a másik skála hatásköre alá jutni, természetesen mindig igazolt képességek alapján.

Minden fizetési rendszer alkalmazása nagy körültekintést kíván. A federális szolgálatban sok tapasztalat alapján ugyanolyan fontosságot tulajdonítanak a személyzet elégedettsége és munkakedve fenntartásának, mint a gazdasági életben és tudják azt, hogy a fizetések és az előléptetés terén elkövetett igazságtalanságok milyen rendkívüli mértékben befolyásolják a munkateljesítményt és a testületi szellemet. Ezt a hatást állandóan és behatóan figyelik és vizsgálják.

Nehezen meghatározható pszichológiai elem az előléptetés időmértéke, de figyelembevétele és helyes meghatározása azért nagyjelentőségű, mert szerencsés adagolása a legnagyobb odaadásra és ragaszkodásra indítja a tisztviselőt, amely hatást veszni engedni nem érdeke a szolgálatnak. Mindezek a szempontok mutatják, hogy milyen mély pszichológiai megfigyelésekkel igyekeznek elérni azt, hogy az emberek nehéz pszichológiai kezelése miatt a teljesen soha el nem kerülhető surlódásokat és kedvtelenséget a lehető minimumra csökkentsék.

Ezért alapos tanulmányokat végeztek annak meghatározására, hogy milyen alapon döntsenek a fizetésjavítás, illetőleg előléptetés kérdésében. Az egyik szempont a szolgálati idő és a rangidősbség lehet. Ez önmagában véve megnyugtató eredményt sem az egyén, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és tulajdonságok között olyan

kiküszöbölhetetlen különbségek vannak, hogy a standardizálás nem lehetséges. A másik szempont a munkateljesítmény (efficiency) lehet és itt, amint később részletesen látni fogjuk, a legnagyobb gondot és nagy tudományos munkát is fordítanak a munkateljesítmény meghatározására és helyes mérésére. Ez a mérés azért is fontos, mert az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb eleme és a kegyencbefolyás kiküszöbölésére a leghatékonyabb. Ennek a szempontnak kizárólagos alkalmazása azonban szintén nem vezet megnyugtató eredményekhez és ezért az a nézet alakult ki, hogy az előléptetés és fizetésemelés megítélésében mindkét szempontot és ezeken kívül még más elemeket is együttesen mérlegelni kell, hogy a személyzet munkakedvét és munkateljesítményét a legkevésbbé érintsék. Különösen fontosnak tartják annak szem előtt tartását, hogy a különböző alkalamazottak között bizonyos kapcsolatok és viszonyok alakultak ki, amelyek az igazságosságnak bizonyos közérzését fejlesztették ki és amelyeknek figyelmen kívül hagyása vagy megsértése igazságtalanság gyanánt hat. Ha egy intézkedés, amely egy testületben vagy hivatalban a személyzet megszokott egyensúlyát megbontja vagy abban olyan eltolódást idéz elő, amelynek igazságosságát és tárgyilagosságát belátni nem tudják, ezt favoritizmusnak minősítik, amely a személyzet békéjét megzavarja, annak pártokra szakadását és egymás ellen való fordulását idézi elő. Tudják és figyelembe veszik azt, hogy a fokozatos előlépés biztosítása kívánatos és ezért felismerték annak a korábbi rendszerüknek a hátrányait, amikor a kongresszus az előléptetéshez szükséges fedezetet globális összegekben bocsátotta rendelkezésre és annak változó nagyságától függött, hogy hány alkalmazott előléptetésére van fedezet. Ennek következtében kiszámíthatatlan és véletlen volt a fizetésben való emelkedés időpontja. A jó organizáció fontos feltételéül tekintik a fizetéseknek időnkint való fokozatos emelését és annak minél egyenletesebb és szeszélyektől minél függetlenebb érvényesülését igyekeznek biztosítani. De e mellett figyelemmel vannak a fizetési rendszer megfelelő hajlékonyságára is, ami a kitűnők és érdemesek megfelelő előbbrevitelét vagy a szolgálatban való megtartását biztosítja. Ilyen módon szerencsésen el tudjuk érni vagy legalább is annak minél nagyobb mértékben való elérésére tudatosan törekednek, hogy a nagy személyzet által megkívánt standardizálást és az értékes emberek megfelelő kihasználása érdekében szükséges hajlékonyságot sikerrel kombinálják. Ennek az eredménynek elérése szempontjából nagy fontossága van a kiválók meghatározásának. Az előléptetésről az a véleményük, hogy az új feladatokkal való megbízást jelent. Ezért ennek megadása előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy az új feladat betöltéséhez szükséges képességekkel rendelkezik-e. Ez bizonyos fokú jóslási elemet tartalmaz, amiért nagy körültekintéssel kell végezni. Az egyént az előléptetés alkalmával két szempontból kell vizsgálni. Az egyik az ő egyéni szempontja, a jutalmazás igazságos alkalmazása, a tehetséges alkalmazott megfelelő érvényesülése, aminek alapja teljesítményeinek (individual efficiency) mérése. A másik a közszolgálat szempontja, amely a közigazgatás általános eredményességét van hivatva biztosítani és azt tartja szem előtt, hogy minden állásba az azt jól betölteni tudó ember kerüljön. Ehhez a hivatal eredményességének, az általuk u. n. *operating efficiency*-nek vizsgálata és meghatározása szükséges.

Az *individual efficiency*-nek és *operating efficiency*-nek megkülönböztetése az amerikai közigazgatás-szervezés legérdekesebb és tudományos szempontból is legnagyobb jelentőségű eleme. Az, amit a personnel programmnak, személyzeti politikának neveznek, végeredményben mindazoknak az intézkedéseknek és elveknek rendszerét jelenti, amelyek ennek a fontos szempontnak kielégítését biztosítják. Az efficiency meghatározásánál az egyén eredményessége és a hivatal 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. Kétségtelennek tartják, hogy Amerikában azoknak a vádaknak nagy része, amelyeket a federális alkalmazottakkal szemben emelnek, igazságtalan, mert azok inkább a szervezet minőségét, mint az egyének képességeit vagy magatartását illetik. Az operating efficiency azt jelenti, hogy egy nagy közigazgatási szervezet egységeinek általános eredményessége nem az abban működők egyéni képességeinek az összege. Az eredmény a végzett munka szervezési módszerének, a vezetésnek és a fegyelmezésnek is a következménye. Az eredmény nem puszta munkától és erőkifejtéstől, hanem a működés meghatározott módszerétől is függ. Ha a hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az egyének legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni. A federális szolgálatban számos olyan egység van, amelyek mintái az eredményességnek, de kétségtelen, hogy a kormányzati működés a maga egészében távol áll attól, hogy az operating efficiency tetőpontján álljon és ezért van sok olyan hivatal és intézmény, amelyek működése eredmény tekintetében ki nem elégítő.

Az ipari szervezetekben szerzett tapasztalatok szerint az alkalmazottak munkateljesítményének biztosítása tekintetében a legfontosabb tényező a főnök képessége. A mai vélemény a felelősséget a legnagyobb mértékben a főnökök képességeire hárítja, amiképen ezt már *Hoover*-nek *Waste in Industry* című memoranduma és Henry *Fayol* is kifejtette. Egy másik fontos szempont, amit helyesen emelnek ki, az, hogy az ipar tapasztalata szerint akkor, ha a munka eredménye darabszám szerint mérhető, a munkavezetés, ellenőrzés és így a főnök szerepe és a főnök munkájának kvalitása

sokkal kisebb, mintha az eredmény ily pontosan nem mérhető. Mivel a közigazgatás munkájában csak nagyon szűkkörű alkalmazást nyerhet a darabszám szerinti ellenőrzés vagy fizetés, ezért a főnökök szerepe és kvalitása a közigazgatásban nagyfontosságú. Ezenkívül jelentős megfigyelésük, amire Európában még nem szoktunk ilyen figyelmet fordítani, az, hogy a személyzeti ügyek intézésére külön képzettségű egyéneket kell alkalmazni, akiknek a főnökök közt különös szerepük van. Azok a kritikák tehát, amelyeket a közigazgatással szemben hangoztatnak, jelentékeny részben a főnökökre vonatkoznak.

A főbb hibák és nem kívánatos jellemvonások, amelyek a főnökök egy részében előfordulnak és amelyek szerintük a kedvezőtlen kritikát ki szokták hívni, a következő három főcsoportba oszthatók: 1. Alkalmatlanság a vezető és felügyelő munkára: hozzá nem értés, tapasztalatlanság, hanyagság, pontatlanság, rendszertelenség, az előrelátásra és munkaszervezésre való képtelenség vagy más olyan hiányok miatt, amelyek az alárendeltekre való hatásukat lefokozzák. 2. A szűk látókör különböző megnyilvánulásai, amelyek vagy abban jelentkeznek, hogy a megszokott rutint sérthetetlennek tekintik, minden javítással vagy változással szemben makacsul elzárkóznak, gyanakszanak az olyan alárendeltjeikre, akik elég vakmerőek ahhoz, hogy újításokat javasoljanak vagy túlságosan érzékenyek főnöki tekintélyük fenntartására, önzők és képtelenek mások nézeteinek elfogadásában, mérlegelésében és számbavételében. 3. Hibák, amelyek abból származnak, hogy a főnök nem ért az emberekkel való bánáshoz, ami vagy a modorban vagy a saját jellemében vagy abban nyeri magyarázatát, hogy az illető nem ismeri azokat a módokat, amelyekkel az alkalmazottak munkáját, munkakedvét fokozni lehet. Ez a hiba az önkényeskedésben, az alárendeltek terrorizálásában, igazságtalan megkülönböztetésekben, szeszélyességben, hibakeresésben és a másik ember hibás pszichológiai kezelésében nyilvánul meg.

Felismerték tehát és már ki is mondották a szükségességét annak, hogy tervszerűen törődjenek a főnökök nevelésével is az alacsony állásúaktól a legmagasabbakig, mert arra mindenütt egyaránt szükség van. Itt is rámutatnak az ipari és gazdasági élet tapasztalataira és eredményeire.

A személyzet ösztönzésére a legnagyobb fontossága a helyes minősítésnek van. Mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése csak ritkán lehetséges, olyan eljárások kidolgozására volt szükség, amelyek az egyén magatartásának és teljesítményének időközönkinti visszatérő megállapítását és jellemzését biztosítják. A kisebb munkaegységekben, ahol minden alkalmazott közvetlen megfigyelése a főnök által lehetséges, a minősítésnek kisebb jelentősége van, de minden nagyobb testületben, ahol több az alkalmazott, mint amennyit a legmagasabbrangú

főnök személyesen figyelemmel kísérhet, nélkülözhetetlen az egyén teljesítményeinek írásos megállapítása és állandóan visszatérő, időközönkint való megrögzítése. E nélkül a közvetett főnöknek nincs módjában a közvetlenül szeme előtt nem működő alárendeltek értékéről való véleményalkotás, nincs módjában azok értékének összehasonlítása, az előléptetés és a felmerülő feladatokra való kiválasztás érdekében való mérlegelése. A nagy testületekben, amilyen a közszolgálat minden államban, az egyéneket jól jellemző és a hasonló munkát végzők igazságos összehasonlítását lehetővé tevő minősítés döntő fontosságú. A jó minősítési rendszernek ezenkívül úgy kell megállapítva lennie, hogy a különböző munkacsoportok munkájának relatív összehasonlítására is minél használhatóbb támpontokat adjon. Amerikában, ahol az ipar a munkateljesítményeket standardizálni tudta, aminek legmagasabb foka a mozgó szalag, hasonló objektív módszerek kidolgozásán vesződnek a közigazgatás nem standardizálható munkájának és a közigazgatási alkalmazottak egyéni efficiency-ének meghatározására. Erre a célra különböző minősítési rendszerek jöttek használatba. Ezeket a közigazgatási kutató intézetek és a Civil Service Commission research divisionja kritizálják, összehasonlítják és lépésről lépésre tökéletesítik.

A személyzeti kérdés olyan irányítása tehát, hogy annak összes elemeit a tudományos üzemvezetés eredményeinek felhasználásával, az optimum minél nagyobb megközelítésével intézzék, állandó gondoskodást és céltudatos akciót kíván. E végből szükség van, amit Amerikában tisztán látnak, a személyzeti ügyek intézésében szakképzett szervekre az egyes nagyobb egységekben, elsősorban a deparment-okban (minisztériumok) és egy ugyanilyen központi szervre a federális szolgálat egészére nézve.

A közszolgálati eredmények biztosítása épen olyan feladat, mint a közalkalmazottak emberi problémáinak pszichológiailag helyes kezelése. Ezt a két fontos szempontot összeegyeztetni a közszolgálat mai nagy méretei között ötletszerűséggel vagy puszta rutinnal szerzett tapasztalatokkal nem lehet, hanem csak szakképzettséggel. Azok az egyének, akik erre hivatottak, a Personnel Officerek, akiknek a federális szolgálat központi szervének: a Chief Personnel Officernek, ennek viszont az elnöknek és a Bureau of the Budgetnek kell alárendelve lennie.

A hivatásos közszolgálat összefoglaló vizsgálata található a Social Science Research Council által kiküldött Commission of Inquiry on Public Service Personnel-nek 1935. elején *Better Government Personnel*[1]) címen közzétett jelentésében, amelynek legfőbb javaslata, hogy a career service

[1]) Better Government Personnel. Report of the Comission of Inquiry on Public Service Personnel. Whittlesey House. New York—London. 1935. 182. l.
Azonkívül fontos: *Leonard D. White:* Government Career Service. The University of Chicago Press. Chicago, Ill. 1935. 100 l.

systemet az összes közigazgatási tisztségekben, a lokális, állami és federális szolgálatban be kellene vezetni.

Az amerikai fejlődésnek ez a vázlatos ismertetése igyekszik kimutatni a postindustrialis államban szervezett hivatásos bürokrácia eltérő vonásait a praeindustrialis korból származott bürokráciától.

III. A kormányfő és segédszervei.

23. A kormány kettős feladata.

A kormány minden államban elnökből és több tagból áll. A kormány elnökének és tagjainak egymáshoz való viszonya különféle módon van szabályozva. A kormány hatásköre pedig mindenütt kettős. Egyrészt a kormány fontos szerepet tölt be az ország politikájának az irányításában, másrészt pedig a kormány tagjai az egész közigazgatási apparátus legfőbb vezetői. Az az átalakulás, amelyen az állam és a közigazgatás a XIX. század eleje óta átment, a kormány szervezetén és szerepén egyaránt nyomokat hagyott. Az alábbiakban ezt a fejlődést óhajtjuk vázolni, először a kormány politikai, másodszor annak adminisztratív funkciói tekintetében.

24. A kormány politikai funkciója a parlamentáris államokban.

Meg kell különböztetni az u. n. elnöki kormányzatot és a parlamenti kormányzatot.

Az elnöki kormányzat főpéldája az Amerikai Egyesült-Államok, ahol 1787 óta változatlanul megvan. Ugyanott megtaláljuk a tagállamok alkotmányában is, de nem vették át az európai kontinensen. Az amerikai elnök maga gyakorolja az összes kormányzati funkciókat. A választók közvetlenül választják 4 évre, csak azoknak, nem pedig a parlamentnek is felelős. Maga nevezi ki és menti fel tetszése szerint a minisztereket, akik csak neki felelősek és a parlamentnek nem is tagjai.

I. Anglia.

A parlamenti kormányzat Európában különböző változatokban fejlődött ki. A minta az angol parlamentárizmus volt. A parlamentáris kormányzat rendszere Angliában a király, az arisztokrácia és a komműnök egymáshoz való viszonyának szerencsés alakulásából fejlődött ki. A kifejlődésnek ott is fokozatai voltak. Az 1688-i forradalom a parlament kétségtelen győzelmét jelentette a királyi hatalom felett. Ugyanakkor megszerezte a kormányzat ellenőrzését az adónak és költségvetésnek évről-évre való megszavazása útján. Lényegéhez tartozik azonban két nagy pártnak (sokáig

a Whig és Tory) a fennállása, amelyek a választók tömegére közvetlen hatással vannak és a közvélemény elismert kifejezői. A kormány tagjaira azonban a parlament csak az impeachment útján tudott befolyást gyakorolni, egyébként a királyt nem tudta minisztereinek elbocsátására kényszeríteni. Csak a XVIII. század végén fejlődött ki a Prime Minister funkciója és 1782-ben lord North kormánya volt az első, amely a képviselőház bizalmatlansági szavazata következtében, tehát a nélkül, hogy impeachment esete forgott volna fenn, megbukott.[1]) Ekkortól számítják a parlamentáris rendszer kialakulását, ez tehát kevéssel volt a francia forradalom előtt. A további fejlődés az alsóház súlyának nemcsak a király, hanem a felsőház rovására is való fokozatos növekedésére vezetett. A pártok változtak, a számuk növekedett, de azt látjuk, hogy az angol parlamentárizmus napjainkban is kielégítően működik és azzal a nép, amelyik kitermelte, élni is tud.

Ezt az angol parlamentárizmust vették át, természetesen annak termőtalaja nélkül, a kontinentális államok. És alkalmazták azt monarchiákban és köztársaságokban egyaránt. Típusok gyanánt szolgálhatnak a francia köztársaság, a belga királyság, és a svájci köztársaság alkotmányai.

II. Franciaország.

Franciaországban, ahol a nagy forradalom óta számos alkotmányújítás történt, az 1875-ből való mai alkotmány célja az volt, hogy az angol monarchia parlamentje mintájára egy köztársasági parlamentáris kormányt létesítsen. A köztársasági elnök politikailag épen olyan felelőtlen, mint az örökös király, a különbség csak az, hogy választása 7 évre szól. (»Un roi parlementaire de sept ans.«)[2]) A francia köztársaság elnöke megszemélyesíti a kormányt; ő az összes kormányzati előjogok gyakorlója. Az országgyűlésnek politikailag nem felelős. A kormányban az állandóságot képviseli, de mivel felelőtlen, tényleg nem gyakorolja a kormányzati funkciókat.

A cselekvésre kizárólag az elnök által kinevezett miniszterek hivatottak, akik az országgyűlésnek politikailag és egyetemlegesen felelősek és akik igy a kormányban az aktív, a változó elemet alkotják.[3])

»A miniszterek együtt a kabinetet vagy minisztertanácsot alkotják. A minisztereknek két igen határozott minőségük van. Először is, mint mindig és mindenütt voltak, vezetői a közigazgatási gépezetnek, a nekik alárendelt minisztérium útján. Ezen a címen kiterjedt, tisztán adminisztratív hatáskörük van.«

---

[1]) *Duguit :* Traité de Droit Constitutionnel. Paris. Boccard. 1924. II. 816. l.
[2]) *Duguit :* i. m. IV. 550. és 806. l.
[3]) *Duguit :* i. m. II. k. 549. l.

»De másrészt a miniszterek a kabinetnek, a minisztertanácsnak tagjai és e címen, az országgyűlésnek tartozó felelősséggel, politikai jellegű hatáskört is gyakorolnak, amelyet nem lehet jobban meghatározni, mint ha azt mondjuk, hogy ők gyakorolják tényleg azokat a jogokat, amelyek jogilag a köztársaság elnökét illetik meg.«

»A kabinet állapítja meg a kormány irányát. Az hozza az összes fontos határozatokat a köztársaság elnökének a nevében és a kormányt alkotó miniszterek felelősségére. Így a köztársasági elnököt illetik meg az összes jogok; de a minisztertanács dönti el, hogy mily feltételekkel és milyen irányban kell azokat gyakorolni. A minisztertanács így a kormányzati gépezetnek lényeges kereke. Mégis különös, hogy az alkotmánynak egyetlen rendelkezése sem szól sem a szervezetéről, sem a hatásköréről.«[1])

»Így nem vitás, hogy a miniszterek olyan testületet alkotnak, amely a kormányzásnak egyik szerve. Annak, hogy ennek a testületnek az egysége fenn legyen tartható, elengedhetetlen feltétele, hogy főnöke legyen. Ezt a főnököt ma Franciaországban úgy hívják, hogy »président du conseil des ministres«. Tényleg mindig az egyik tárcaminiszter. De lehetne tárcanélküli miniszter is.«[2])

»A minisztertanács elnökének szerepe rendkívüli fontosságú. Ő irányítja az általános bel- és külpolitikát; ő szólal fel mindkét házban, valahányszor az általános politikát érintő kérdés felmerül; ő neki kell az összhangot a minisztériumok közt biztosítani, ami nagyon sokszor hiányzik. Emberfeletti munka mindezt végezni és ugyanakkor még egy minisztériumot is vezetni.«[3])

»Franciaországban, eltérően az angol gyakorlattól, az államfő mindig résztvett a minisztertanács ülésein.«

»A restauráció és a júliusi kormány alatt a király elnökölt a minisztertanácsban. Az 1848. évi alkotmány közvetve bízta a köztársaság elnökére a minisztertanácsban való elnöklést.«

»Mivel az 1875. évi alkotmány sem mond semmi ezzel ellenkezőt, a gyakorlat megmaradt és most is a köztársaság elnöke jelen van a minisztertanács ülésein.«

»De a miniszterek tarthatnak üléseket a köztársaság elnöke nélkül is; ezeket az üléseket »conseil de cabinet«-nek nevezik. Ilyen ülések, az államfő jelenléte nélkül, már Lajos Fülöp alatt is előfordultak. Ma az államfő hol jelen van a minisztertanácsokon, hol nincs.«[4])

»Amikor a köztársaság elnöke jelen van a minisztertanácson, helyes-e azt mondani, hogy ott ő elnököl? *Pierre* szerint *(Droit politique et parlamentaire*, 2. kiad. 1902. 115. l.), a miniszterelnök jogkörét az nem érinti,

[1]) U. o. 812. l.
[2]) U. o. 816. l.
[3]) U. o. 818. l.
[4]) U. o. 819. l.

hogy a köztársasági elnök az ülésben jelen van: a miniszterelnök adja meg a szót, teszi fel a kérdést, rendeli el a szavazást. A köztársaság elnöke részt-vesz-e a szavazásban, ha jelen van az ülésen? *Esmein* szerint a parlamentarizmus igazi szellemének az felel meg, hogy a köztársaság elnöke, ha jelen is van a minisztertanács ülésén, ott tartózkodjék a szavazástól. És a gyakorlat így is alakult ki.«[1])

»A köztársaság elnöke, aki felelőtlen, hogyan tudja éreztetni a befolyását az ügyek irányítására? Ez nem jogkérdés, hanem pusztán ténykérdés. Az elnök személyes befolyásával, a bizalomnál fogva, amelyet kelt, ténylegesen szerencsés hatást tud gyakorolni az ország politikájára és különösen külpolitikájára. Ez kétségtelenül a tapintatnak és a mértéktartásnak a kérdése, amelyre nézve szabályt csinálni nem lehet.«[2])

»Franciaországban nem követik az angol példát és a miniszterek mindkét ház ülésein jelen lehetnek, azén is, amelynek nem tagjai.«

»A miniszterek mindkét ház ülésein fel is szólalhatnak, a szót nem lehet tőlük megtagadni, ha kérik és nem kell a szónokok listájára feliratkozniok.«

»Ez a parlament általános ellenőrzésének, amelyet a miniszterek tettei felett gyakorol, lényeges feltétele, amelynek célja, hogy biztosítsa a kormány és a parlament közti azt az együttműködést, amely a parlamentáris rendszer lényege.«

A kormánynak és tagjainak felelőssége többirányú: egyrészt politikai, másrészt adminisztratív.

Az 1875. február 25-i alkotmányjogi törvény szerint (6. §. 1. bek.): »A miniszterek a kamarák előtt egyetemlegesen felelősek a kormány általános politikájáért.« Ez a felelősség politikai és egyetemleges. Politikai, azaz akkor érvényesül, amikor a kormány politikáját egyik kamara helyteleníti és abban az értelemben, hogy a szankció ebben az esetben csak az, hogy a minisztereknek le kell mondaniok. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy hibát követtek el, csak annak a jele, hogy nézeteltérés van a kormány és a kamara közt. Ezért a szankció nem a miniszternek valamely büntetőjogi vagy magánjogi elítéltetése, hanem egyszerűen a kormány lemondása.

A felelősség egyetemleges, azaz nemcsak egyik vagy másik minisztert, érinti. Ha ez kerül szóba, nemcsak annak a miniszternek kell lemondania, akit az illető ház szavazata közvetlenül érint, hanem az egész kormánynak.[3])

»De az 1875. évi alkotmány szavai szerint ez az egyetemleges felelősség csak a kormány általános politikája kérdésében érvényesül. Mit jelent ez? Kétségtelen, hogy egészen pontos definiciót nem lehet adni. Amit mondani lehet, mindössze annyi, hogy a miniszterek egyetemlegesen felelősek minden olyan aktusokért, amely magán viseli annak az általános iránynak a vonásait,

[1]) U. o. 820. l.
[2]) Duguit: i. m. 808. l.
[3]) Duguit: i. m. 848. l.

amelyet a kormány az ország kül- és belpolitikájának ad. Ez az általános irány megállapítható egy benyujtott törvényjavaslatban, egy közzétett rendeletben, a tisztviselőknek adott parancsokban vagy utasításokban, egyes miniszterek által kibocsátott közigazgatási aktusokban, egyes tisztviselők kinevezésében vagy felmentésében. Végül maga a kormány tartózkodása valamitől (abstention) is oka lehet a felelősségrevonásnak.«[1])

»Minden miniszter egyénileg is felelős mindkét kamara előtt azért az irányért, amelyben a rábízott minisztériumot vezeti és azokért az aktusokért, amelyeket ő vagy a neki alárendeltek hoznak létre, a rájuk bízott közigazgatási hatáskörben. Mint az alkotmány világosan mondja, minden miniszter felelős a kamarák előtt személyes aktusaiért, nemcsak azokért, amelyek politikai természetűek, hanem azokért is, amelyek tisztán adminisztratív természetűek, mert azok hozzátartoznak a rábízott minisztérium működéséhez. Ha valamelyik kamara helyteleníti a miniszternek egy aktusát, annak le kell mondania, de csak annak a miniszternek, aki az aktust kibocsátotta, vagy akinek a nevében azt kibocsátották. A kamarának ilyen határozata egyedül őt érinti.«

»Ez az egyéni felelősség a parlamenti rezsimnek a következménye. Eleinte a minisztereknek a parlament előtti felelőssége tisztán büntetőjogi volt, később ismerték el és érvényesítették az egész kormány politikai és egyetemleges felelősségét. Még egy lépéssel tovább kellett menni. A kamaráknak el kellett oda jutniok, hogy számon kérhessék a miniszterektől nemcsak az általános politikát, hanem egyéni aktusaikat is. Minthogy mindkét házban helye van interpellációknak és a miniszterekhez intézett kérdéseknek, ezek nem korlátozhatók az általános politika terére. Így ezek hamarosan kiterjeszkedtek a miniszterek minden, tisztán adminisztratív tevékenységére is.«[2])

A büntetőjogi felelősség ma teljesen különbözik a politikai felelősségtől és csak akkor érvényesülhet, ha a miniszter ebbeli minőségében olyan tettet követ el, amely a büntető törvénykönyv szerint büntetendő cselekmény.

A miniszterek magánjogi felelőssége úgy érvényesül, hogy az okozott kárért kártérítéssel tartoznak. Ez a magánjogi felelősség a minisztereknek az egyénekhez és az államhoz való viszonyában érvényesül.

Az előadottak kidomborítják a parlamenti kormányzás főjellemvonásait. Ezekből következik az, hogy a parlamenti kormány elnökének és tagjainak a parlamenti többséggel való összefüggése gyakori és könnyű változásoknak, többnyire teljes kormányváltozásoknak a lehetőségét hozza magával és az új kormánytagok is elsősorban a politikai szempontok mérlegelésével nyerik megbízatásukat. Ez érthető és kívánatos politikai szempontból, de hátrányos adminisztratív szempontból. A miniszterekben egyesülő két funkció közül tehát a politikai dominál. Ez a parlamentáris rendszernek a sajátossága, amely nemcsak a köztársaságban, hanem királyságokban is hasonló módon mutatkozott és hasonló eredményekre vezetett.

[1]) Duguit: i. m. 808. l.
[2]) U. o. 850. l.

A belga nemzeti bizottságnak a kongresszus számára adott jelentése világos képet ad arról, hogy a rendszer a belga királyságban hogyan működik. Ennek a fontosabb idevonatkozó megállapításai a következők.

III. Belgium.

Belgium mai alkotmánya 1831-ból való. A 26. § a királyra bízza a végrehajtó hatalmat. A király nevezi ki és menti fel a minisztereket. A király nem felelős a parlamentnek, épen ezért az alkotmány 64. §-a szerint:

»A király képtelen arra, hogy bármily hivatalos aktust végezzen miniszteri ellenjegyzés nélkül.«[1])

A miniszterek gyakorolják a végrehajtó hatalmat, amelynek a király a letéteményese; ezért a szuverénnel szemben politikailag felelősek. A miniszterelnök, aki a kormány feje, felelős politikailag a király előtt saját minisztériumáért és a kormány általános politikájáért.

A miniszterelnök és az egész kormány a végrehajtó hatalmat a parlament ellenőrzése alatt gyakorolják. Másrészt azonban a törvényhozó hatalommal szemben őket illeti meg a kezdeményezés joga, ők vezetik és irányítják, a minisztereknek a törvények előkészítésében és végrehajtásában való állandó és jogosult közreműködése útján.

A kormányzáshoz a királynak és a minisztereknek szükségük van a parlament politikai támogatására. Valóban ez szavazza meg a közigazgatás működéséhez nélkülözhetetlen hiteleket, ez szavazza meg a törvényeket, amelyekben a kormány tevékenysége és különböző irányú kezdeményezése testet ölt.

A kormánynak tehát a képviselőházban és a szenátusban politikai többséggel kell rendelkeznie. A kormányelnök feladata a kormány megalakításakor, hogy olyan munkatársakat válasszon, akik a két házban elegendő szavazatot tudnak biztosítani és olyan programmot mutasson be, amelyet a többség magáévá tesz. Ezért van szükség a tárgyalásokra és folyosói megbeszélésekre a kormány megalakítása előtt. A leendő miniszterelnök tájékozódik a két ház politikai frakcióinál a kormány programmjához és személyi összeállításához való hozzájárulásuk felől. Ez az eljárási mód a kormány számára azt az előnyt jelenti, hogy nincs meglepetéseknek kitéve, amikor bemutatkozik a parlamentben. Általában lehet mondani, hogy az előkészítő megbeszélések után többsége biztosítva van. Ha e felől nem biztos, a király által a kormányalakításra kijelölt személyiség visszaadja e megbízatását.

[1]) Az alábbiak a belga nemzeti jelentésből vannak átvéve.

Ez a módszer azonban nem ment hátrányoktól. Gyakran odavezet, hogy az a programm, amelyet a kiindulásnál az adott helyzet megoldására nélkülözhetetlennek és oszthatatlanul szükségesnek tekintettek, ezek alatt az előkészítő tárgyalások alatt megcsonkul és eltorzul. Ez az alkudozások és a félrendszabályok módszere. Könnyű ezekben a külön megbeszélésekben oly követelményeket támasztani, amelyeknek nyilvánosság előtt való támasztására nem volna bátorság ; nehezebb volna a felelősséget ezekért a parlament és a közvélemény nyilvánossága előtt vállalni. Szükség van azonkívül szilárdságra, mely azonban nem mindig található a jövő miniszterelnököknél egész programmjuknak különös kívánságokkal szemben való fenntartásában is, mert gyakran nagy a csábítás arra, hogy programmjuk egyik vagy másik pontját feláldozzák a kormány megalakíthatása érdekében.

Akárhogyan is van, ez a gyakorlat. Ez a parlamenti rendszer következménye, amely elvileg megköveteli a kormány és a kamarák közötti összehangot és ezért a gyakorlat egyre általánosabbá válik.

A töredék-pártok alakulása, a különböző árnyalatok, amelyek egyre inkább mutatkoznak a politikai pártok kebelében, egyre nehezebbé teszik még a koaliciós kormányok alakítását is. Kétségtelen, hogy egyre inkább a pártok végtelen felaprózódása felé haladunk, ami szaporítja a külön kívánalmakat s ami egy adott pillanatban oda vezethet, hogy lehetetlenné válik a kormányzáshoz nélkülözhetetlen többség összehozása és ezáltal az egész parlamenti rendszer válságba kerül. Időről-időre, gazdasági vagy pénzügyi válság vagy háborús veszély idején a politikai pártok közti egység létrejön egy elhatárolt kormányzati programm megvalósítására.

A miniszterelnök nem főnöke a kollégáinak. Jogilag velük egyenrangú és csak erkölcsi tekintélye van. Esetlegesen, ha a miniszterelnök egyúttal pénzügyminiszter, a belga rendszer szerint az utalványozott kiadások ellenőrzése útján, amit a pénzügyminisztertől függő tisztviselők gyakorolnak, módja van annak ellenőrzésére, hogy a költségvetési hiteleket nem lépik-e túl.

Elvben minden miniszter kizárólagos feje a saját minisztériumának, amelyet személyes felelősséggel vezet és amelyért közvetlenül a királynak, nem pedig a miniszterelnöknek felelős. Nyilvánvaló, hogy a miniszterelnök ebben a tekintetben ugyanabban a független helyzetben van, mint társai. A *valóságban* a kormány egyetemlegesen felelős a kormányzati funkciók gyakorlásáért. A kormány programmját gyakran előre megállapítják és ahhoz a kormány összes tagjai hozzájárulásukat adják. Végrehajtásának módozatait általában a minisztertanácson beszélik meg, amelynek foglalkoznia kell minden fontos elhatározással, amely ennek a programmnak végrehajtására vonatkozik.

Lehet, hogy ezt a programmot nem állapították meg előre és ebben az esetben a minisztertanács feladata lesz, hogy összhangba hozza tagjainak kezdeményezéseit és ilymódon biztosítsa a kormány működésének összhangját.

Az összhangnak ez a biztosítása manapság nélkülözhetetlen, amikor többnyire vegyes összetételű, sőt koaliciós kormányok vannak, amelyeknek gyakran csak alkalmi és kölcsönös koncessziókra alapított programmja van. Mivel a kormány tagjainak felfogása némelykor ellentétes elveken és elméleteken nyugszik, nyitva az ajtó a közös kormányprogramm magyarázatában és végrehajtási eszközeinek kiválasztásában a legkülönbözőbb nézetek számára. Ezért van a miniszteréknek szükségük arra, hogy fontos határozatok hozatala előtt, még ha az saját hatáskörükbe tartozik is, együttesen tanácskozzanak, hogy egyéni kezdeményezésük a közösen megállapított egyezmény szavához és szelleméhez illeszkedjék.

Erre az egyezményre szükség van ; az biztosítja a kormány részére a különböző politikai csoportok csatlakozását, amelyek együtt alkotják azt a többséget, amelyre a kormány a parlamentben támaszkodik. Másrészt a miniszteri szolidaritás kizárja azt, hogy egy miniszter külön úton saját szeszélye szerint járjon el, nem törődve társai véleményével. Ha egy miniszteri intézkedést a többiek nem tennének a magukévá, ez a helytelenítés a miniszter lemondását vonná maga után. Tegyük hozzá, hogy a kormány egyetértésére van szükség minden olyan parlamenti interpellációra adandó válaszhoz is, amely a kormány általános politikájára vagy annak valamely fontos pontjára vonatkozik. Hasonlóképen a pénzügyminiszter hozzájárulása valamely hitelnek a költségvetésbe való felvételéhez, amely valamely miniszter elhatározásának végrehajtásához szükséges, megkívánja ezt az összhangot.

Innen van az, hogy a minisztertanács fontossága ma annyira megnövekedett : ülései ma rendszeresek, amelyek a háború előtt kivételesek voltak. A minisztertanács teszi egyedül lehetővé a cselekvés egységének biztosítását, ami koaliciós kormányoknál nélkülözhetetlen.

A miniszterelnök természetes szerepe, hogy biztosítsa a cselekvés egységét és az erőkifejtés összhangját. Erre a szerepre van különlegesen hivatva annál is inkább, mert a kormány programmja rendszerint tőle származik. Ez azonban nem zárja ki a miniszteréknek azt a jogát, hogy maguk is követeljék a miniszterelnöktől annak a programmnak a betartását, amelynek alapján hozzá csatlakoztak és közreműködésüket vele szemben vállalták. A kormány tagjai tehát megkívánhatják minisztertársaiktól a programm betartását, beleértve magát a miniszterelnököt is.

A miniszterek felelőssége természetes kiegészítője és szükséges korrektivuma a király személye sérthetetlenségének.

Ez biztosítja a törvényhozó hatalom számára előjogainak biztosítását, a polgárok számára azoknak a garanciáknak állandó élvezetét, amelyeket számukra az alaptörvény biztosít. Mint egy kiváló belga közjogász mondotta, a király személyének sérthetetlensége felelősség nélkül abszolút hatalmat jelentene.[1])

[1]) L. Orban : Le Droit Constitutionnel de la Belgique. II. k. 143. l.

A miniszterek felelősségének elvét a belga alkotmány 63. §-a mondja ki, amely így szól: »A király személye sérthetetlen, a miniszterek felelősek.«

A miniszterek felelőssége kettős: egyrészt politikai, másrészt jogi felelősség.

A miniszterek politikai felelőssége a közvéleménnyel, a kamarákkal és a királlyal szemben áll fenn. Milyen aktusokért?

a) A király aktusaiért. A miniszterek felelőssége nemcsak a király politikai és jogi aktusaira terjed ki, hanem összes üzeneteire és irataira is, amelyek alkalmasak arra, hogy ellenjegyeztessenek. Más szóval mindarra, amit tesz vagy nem tesz, mert az ország politikai és jogi rendjére mindennek direkt és közvetlen hatása lehet.

b) A miniszteréknek ebben a minőségükben gyakorolt minden személyes aktusaiért. A miniszterek politikai felelőssége érvényesül nemcsak pozitív aktusaik miatt, hanem tétlenségük, mulasztásuk vagy hanyagságuk miatt is.

A különböző szankciók.

aa) Felelősség a közvélemény előtt. A miniszteréknek politikai felelőssége a közvélemény előtt érvényesül a szabad sajtó bírálata útján és hatással van rá a közvélemény megnyilvánulása annak rendelkezésre álló különböző módokon is, így kérvények, gyülések, népmozgalom stb. útján.

bb) Felelősség a király előtt. A miniszterek valóságos felelősséggel tartoznak a végrehajtó hatalom fejével szemben abban az értelemben, hogy némelykor megtörtént, például 1834., 1857. és 1884. években, hogy a király és miniszterei közti lényeges ellentét a kormány lemondását vonta maga után. De általában az államfő tekintélye egyszerű utasítások, az aláírások késedelmessége, az illető miniszter előterjesztéseinek szándékos el nem intézése stb. alakjában érvényesül.

cc) Felelősség a kamarák előtt. A miniszteréknek parlament előtti felelőssége azokon az utakon és módokon érvényesül, amelyeket a parlamenti házszabályok és gyakorlat lehetővé tesznek.

Ennek a felelősségnek a szankciója a hatalom elvesztése, egyik vagy másik miniszter vagy az egész kormány lemondásának a kikényszerítése. A kormány vagy egy miniszter állása megrendülhet nemcsak a minisztertanácsban megvitatott határozatok, hanem a parlamenti vita és a szavazás eredményeként is oly esetekben, ha a kormány a bizalmi kérdést formálisan felvetette, valamint egyes miniszteréknek olyan izolált aktusai útján is, amelyek következményeikben a kormány általános politikáját érintik.

A miniszterek politikai felelőssége, aminek szankciója a kormány bukása, Belgiumban a parlament mindkét házával szemben fennáll.

A miniszterek jogi felelőssége magánjogi, vagy büntetőjogi. Ez a felelősség érvényesülhet magánjogi aktus vagy a miniszteri hatáskörbe tartozó aktus miatt.

A parlamentáris kontinentális rendszerek a francia, ill. a belga példához többé-kevésbbé simulnak és csak a részletekben mutatnak jelentékenyebb eltéréseket.

Lényeges azonban a különbség a svájci alkotmány szerint, amely a végrehajtó hatalmat, ill. annak képviselőjét, a kormányt, a parlamenttől teljesen függő viszonyba hozza.

IV. Svájc.

Svájc szövetséges állam, amelyet ezidőszerint 25 egész, ill. fél kanton alkot. Az alkotmánya 1848-ból való. A politikai jogokat az egyesült szövetségtanács gyakorolja, amely áll két kamarából: a választott nemzeti tanácsból, amelynek 187 tagja van és a kantonok képviselőiből, amelyet a rendek tanácsának hívnak, ezidőszerint 44 taggal. A kormányt Svájcban a két kamara együttesen választja és azt szövetségtanácsnak hívják. Tagjainak száma 7, akiknek megbizatása 4 évre terjed. A szövetségtanácsban az elnökséget a szövetségi elnök gyakorolja, akit szintén a két kamara együttesen a kormány hét tagja közül egy-egy évre választ. Ugyanígy az alelnököt. Sem az elnöki, sem az alelnöki tisztet, senki két egymás utáni évben nem gyakorolhatja.

A szövetségi elnök tehát államfő és miniszterelnök egy személyben. Jogállása különlegesen van megállapítva: a szövetségtanácsban csak primus inter pares, a szövetségtanács tagjainak választására és felmentésére semmi befolyása nincs; azokat közvetlenül a parlament választja az ő megkérdezése nélkül. A kormánytagok választásánál a párthoz tartozásnak annyi a szerepe, hogy a parlament gondoskodik arról, hogy a három nagy nemzeti párt a szövetségtanácsban arányosan képviselve legyen. Azonban nem lehet mondani, hogy a kormánytagok politikai miniszterek volnának, mint más parlamenti államban. Ezt mutatja az is, hogy évekig, sőt évtizedekig hivatalban maradnak, mert Svájcban a kormányválság intézményét nem ismerik.

A kormány tagjai képviselik a parlament előtt a törvényjavaslatokat, felelnek az esetleges kérdésekre, interpellációkra megadják a felvilágosításokat, de a parlament döntése semmiféle hatással nincs sem a kormányfő, sem a kormány tagjai állására. Ha a kormánynak egy javaslatát vagy indítványát a parlament elveti, azért annak elnöke és tagjai változatlanul állásukban maradnak. A svájci alkotmány szerint a kormány tagjainak felmentésére egyáltalában senkinek sincs joga, magának a parlamentnek sem. Ha a kormány valamelyik tagja ellen a parlamentnek vagy a választó közönségnek kifogása van, akkor is hivatalában marad négy évi megbizatásának lejártáig és legfeljebb akkor nem választják újra.

1848 óta csak egyetlen egyszer történt meg, hogy egy Bundesrat-ot nem választottak újra (ezt is csak személyes okokból) és csak egyszer történt

meg a világháború vége felé, hogy egyet bizonyos mértékig kényszerítettek a lemondásra (egy politikai aktusa miatt).

A kormányzati politikát és a közigazgatási apparátus legfőbb vezetését nem az egyes tagok, hanem a szövetségtanács kollégiálisan állapítják meg és végzik.

A Bundesrat tagjai nagy állandóságuknál fogva az általuk vezetett département ügykörét megismerhetik és rendszerint közigazgatási szakértelemmel bírókat választanak is meg. Az igazságügyi osztály élén mindig jogász áll és a többi Bundesrat-ok túlnyomó része is jogász, ezidőszerint egy van köztük, aki mezőgazda.

A svájci kormány tagjai csak a parlamentnek felelősek, értve ezalatt az egyesült két kamarát.

V. Amerikai Egyesült-Államok.

A svájci köztársaság elnöke tehát egy személyben épúgy a kormánynak is elnöke, mint az Amerikai Egyesült-Államok elnöke. Jogállásuk azonban rendkívül különböző. Az UNIO elnökét a választók maguk választják meg és az maga nevezi ki és menti fel a kormány tagjait, akik csak neki felelősek, a kongresszusnak azonban nem. Ezzel szemben a svájci kormány minden tagját közvetlenül a szövetségi gyülés választja. És a kormánynak a szerepe sokkal alárendeltebb. Ezért nevezik a prezidiális alkotmányt, amely az Amerikai Egyesült-Államokban van, *a strong executive* rendszerének, szemben a svájci kormányrendszerrel, ahol az államfő is teljesen a parlamenttől függ.

A kettő közt van a fent ismertetett harmadik rendszer, amely szerint a végrehajtó hatalom letéteményese, akár monarcha, akár köztársasági elnök, a parlamenttől független és az általa kinevezett kormány mind neki, mind a parlamentnek felelős. Az általános választójog terjedésével azonban, amely az utolsó 50 évben mindenütt nagy haladást tett, a Chief Executive és a törvényhozás közt az eredeti egyenrangúság a parlament javára való eltolódásnak adott Európában mindenütt helyet. A parlament befolyásának hatásait a belga jelentés szemléltetően kiemelte. A pártok elaprózódására vezet, ami koaliciós kormányok létesítését teszi szükségessé. A pártérdeknek az érvényesítése sokszor a közérdek kárára van. A választók kegyének a keresése pedig szükségessé teszi a párt szerepeltetését. Így lesz a parlament a felesleges szónoklások és hiú egyéni szereplések színtere. A kormánybuktatás öncél, a kormányalakítás pedig hosszadalmas és nehézkes alkudozások kompromisszuma. És ez nemcsak a parlament munkaképességére hátrányos, hanem a kormányzást is nehezíti. Ezek miatt az okok miatt fejlődött ki az utolsó évtizedekben a parlamentárizmussal való elégedetlenség, amely miatt szokás sokfelé a parlamentárizmus válságáról is beszélni és ennek az elégedetlenségnek a kétség-

telen jele az is, hogy az orosz, az olasz és a német forradalom a parlamentárizmus megszüntetését és a kormánynak a törvényhozástól való függetlenítését mindenütt keresztülvitte. Ilyen irányú fejlődés azonban olyan országokban is mutatkozik, amelyek a parlamentáris rendszert nem vetették el, így az 1935. évi lengyel alkotmányban.

25. A kormány politikai funkciója az autoriter államokban.

I. Olaszország.

A kormányfő politikai állásának a parlament kiküszöbölése után való új szabályozásában a három rendszer közt lényeges különbségek vannak. Az új alkotmányjogi struktúrában a kormányfő személyének legdominálóbb állást a fasizmus adja. Állása következetes és tudatos akció következtében csak fokozatosan fejlődött ki. Mai állásáról Vincenzo Corsini-nak »Il Capo del Governo nello Stato Fascista« című munkája ad alapos képet.[1]) Tárgyalásaimban ezt veszem alapul annál is inkább, mert Mussolini miniszterelnök, amikor 1936. évi január hó 22-én fogadott, személyesen hangsúlyozta ennek a munkának az alaposságát.

»A liberális tanokkal szemben a fasizmus könyörtelen harcban áll a politikai és gazdasági téren egyaránt.[2]) A fasizmus a politikai liberalizmust eltemette már 1923. januárjában, amikor megalapította a fasizmus nagytanácsát. A korporációk életbeléptetésével pedig, 1934-ben eltemették a gazdasági liberalizmust is,« — mondotta Mussolini.

A fasizmus parlamentárizmus elleni felfogása azon alapszik, hogy a hatalmak széjjelválasztásának liberális elmélete a gyakorlatban e hatalmak egymás elleni bizalmatlanságává, sőt egymással szemben való lappangó ellentétévé fejlődött.[3]) A megosztottság helyett a fasiszta forradalom az állam szuverénitását állította a maga teljes organikus egységében. Épen ezért partikuláris érdekeket képviselő pártok helyett egyetlen pártot állított az egységes állam koncepciójának kifejezésére és az egyes társadalmi osztályok céljai felett álló nemzeti célok képviseletére.

A gazdasági élet fegyelmezésére és ellenőrzésére szolgálnak a korporációk. Ahhoz azonban, hogy a korporaciók céljukat elérhessék, a korporatív rendszer a maga teljességében kifejlődhessék, Mussolini szerint, a következő három feltétel szükséges:

---

[1]) Vincenzo Corsini: Il. Capo del Governo nello Stato Fascista. Nicola Zanichelli Editore. Bologna. 1935. 322 l.

[2]) Benito Mussolini: La Dottrina del Fascismo. 1934. Istituto della Enciclopedia Italiana. 17. l.

[3]) Corsini: i. m. 57. l.

1. Egyetlen párt, amelynek révén a gazdasági fegyelem mellett a politikai fegyelem is érvényesül, amely az ellentétes érdekek felett, mint közös hit, összefoglalja az összes polgárokat.

2. Az egyetlen párton kívül azonban szükség van olyan államra, amely magábanfoglalja a nép összes energiáját, minden érdekét és minden reményét, hogy azt átalakítsa és megerősítse.

3. És végül szükség van arra, és ez a legfontosabb feltétel: hogy magas, ideális feszültség korát éljük.[1])

A Duce del Fascismo az államhatalom átvétele után a kormányfőt is az egységes állam eleven erejét irányító és működését előbbre vivő szervvé tudta tenni. A kabinet rendszer utópikus egysége és absztrakt felelőssége helyett olyan kormányt alakított, amelynek az élén ő áll, mint a forradalom feje, tagjai pedig nem különböző érdekcsoportok képviselői, hanem az elnök fegyelmezett munkatársai voltak.[2]) Ezt a tényleges helyzetet az 1925. évi december hó 24-én kelt törvény, az *Attribuzioni del Capo del Governo*-ról jogi formába öntötte és ezáltal a fasiszta reformnak egyik alapvető intézkedését tette meg. A Capo del Governo állását a későbbi törvények még jobban kiépítették. Ezek a Gran Consiglio del Fascismoról, a Partito Nazionale Fascistaról, az Ordinamento corporativoról, a kormánynak jogszabályalkotási jogáról, a nemzeti védelemről stb.-ről szóló törvények. Az 1925. december 24-i törvény a Presidente del Consiglio-ból Capo del Governot csinált. Ez a törvény azt mondja ki, hogy a miniszterek nemcsak a királlyal, hanem a Capo del Governoval szemben is felelősek, de viszont nem felelősek többé a törvényhozásnak sem a miniszterek, sem a kormányfő. Ez az elvileg új rendelkezés, amelynek következtében a Capo del Governo abszolút fölérendeltségbe került a miniszterekkel szemben, akiknek hierarchikus fejévé lett. Ezáltal az államfőhöz való közvetítés is, a vele való közvetlen érintkezés, kizárólag a Capo del Governo hatásköre lett. Az ő feladata az összes miniszterek munkájának irányítása és a közöttük felmerülő ellentétek kiegyenlítése. Az ő hatáskörébe tartozik a kormánynak mindaz a működése, amely nem tartozik valamely minisztériumba ; mindaz, ami általános jellegű, azaz az összes minisztériumokat érdekli ; valamint mindaz, ami egy központból való koordinálást vagy integrálást kíván. A miniszterek munkájának irányítása magával hozza a Capo del Governonak azt a jogát, hogy nekik utasításokat adhasson, amelyeknek kötelező erejük van. A hierarchia és alárendeltség elvét, amely nélkülözhetetlen eleme minden cselekvésre hivatott szerv fegyelmezett működésének, elsősorban az állam legfelsőbb szervére, a kormányra alkalmazták.

Az állam céljainak megvalósítása gyors és eredményes cselekvés szakadatlan biztosítását kívánja meg. Mindenek előtt az iránynak és akciónak

[1]) *Mussolini* 1933. nov. 14-én a korporatív államról tartott beszédéből.
[2]) U. o. 43. l.

teljes egységességét. Ennek a funkciónak ellátására a törvényhozás képtelen, még akkor is, ha a parlamentáris rendszer legfőbb kinövéseit el is távolítjuk. A fasiszta állam tarthatatlannak tekinti a törvényhozás funkciójának szupremáciáját és a parlamentáris állam elvének megfordításával azt vallja, hogy nem a törvényhozásnak van mindaz fenntartva, ami kifejezetten más szerv hatáskörébe utalva nincs, hanem megfordítva, a kormány felelős mindazon állami működésért, amelynek rendezése kifejezetten nincs a törvényhozásnak vagy más szervnek fenntartva. Ezért a fasiszta kormány hatásköre a következőképen alakul :

a) Hatásköre kiterjed a nemzeti működés minden területére. E hatáskör arra való, hogy előmozdítsa, irányítsa, ellenőrizze, fokozza, fejlessze az összes cselekvést, hogy azok a nemzeti célok megvalósításával mindig összhangban legyenek, e megvalósításhoz a lehető legnagyobb mértékben hozzájáruljanak.

b) Hivatva van éber, szakadatlan, pontos és eredményes akciók végzésére, az összes állami tevékenységek összhangban tartására és azoknak a nemzeti élet dinamikus és önálló evolucióban levő szükségleteihez való alkalmazására.

c) A saját sokoldalú komplex feladatainak meghatározásában autodeterminácio illeti meg, ami a Capo del Governo akaratának érvényesülését jelenti a nélkül, hogy az egyik, vagy másik kamarának, a minisztertanácsnak vagy más szervnek hozzájárulásától volna függővé téve.[1])

d) Fel van ruházva azzal a joggal, hogy saját szervezetét és szerveinek személyzetét mindig a cselekvés eredményességéhez és a reális szükségletekhez minél megfelelőbben alkalmazza.[2])

Ily módon a liberális államnak azt az elvét, hogy az állam minél kevésbbé avatkozzék be a nemzet életébe, felcserélte azzal az elvvel, hogy a totalis fasiszta állam a kormány működése útján elevenen működő erővé legyen.

A Capo del Governo, aki mindezt a működést irányítja, személyesen is átveheti mindazoknak a funkcióknak az ellátását, amelyeknél momentán fontosságuk vagyis sürgősségük ezt az ő megítélése szerint indokolttá teszi.[3]) Királyi rendelettel magához vonhat így bármely ügyet, amely egy vagy több minisztérium hatáskörébe tartozik, valamint teheti azt is, amit nagymértékben gyakorolni is szokott, hogy több minisztérium vezetését átveszi. Előfordult az, hogy a tizenöt minisztérium közül nyolcat ő vezetett, köztük rendszerint a legfontosabbakat és váltakozva valamennyit. A törvény azt is megengedi, hogy saját rendeletével átadja az általa vezetett valamelyik

[1]) I. m. 67. l.
[2]) I. m. 129. l.
[3]) I. m. 146. l.

minisztérium ügykörének egy részét a Sottosegretario di Stato-nak. A Capo del Governo ily módon el tudta érni, hogy az állam minden szervébe és az állam minden működésébe olyan cselekvési ritmust tudjon bevinni, amely megfelel a nemzeti élet dinamikájának és az állami célok követelményeinek.

Ennek az elvnek logikus alkalmazása nyilvánul meg abban is, hogy az államtanácsot, mely korábban a belügyminiszter alá tartozott, a számvevőszéket és a kincstári jogügyi igazgatóságot (Avvocatura Generale dello Stato), amelyek korábban a pénzügyminiszter alá tartoztak, a Capo del Governo alá rendelte. Mivel mind e három szerv működése valamennyi tárca hatáskörére kiterjed, csak a Capo del Governo tudja megvalósítani működésüknek a többi állami szervekkel való legteljesebb összhangját. És ezt a célt kettős úton éri el, egyrészt azáltal, hogy e három szervnek kiegészítése tőle függ, másrészt a szervek vezetőivel való sűrű érintkezés útján.

A kormányzat megszokott hatáskörén kívül azonban a Capo del Governo-nak fontos hatásköre a Gran Consiglio del Fascismo irányítása, amelynek ő az elnöke. Ennek a szervnek révén, amelynek fontos alkotmányjogi hatásköre is van, főleg a Capo del Governo utódának kijelölése és a trónöröklés kérdésében, a Capo del Governo a rezsim intézményeire és szervezett erőire irányító hatást tud gyakorolni és az intencióinak megvalósítását a faszista párt főtitkárával való naponkinti érintkezés útján ellenőrzi.

Ugyancsak nagyfelületű új hatásköre a Capo del Governonak a nemzeti társadalom gazdasági szervezetére való befolyása. Közvetlenül vagy a korporációs minisztérium útján őrködik és fejt ki ellenőrzést a szindakális alakulatok fölött. A szindakátusok feladata, hogy ne egyes társadalmi osztályok szervezetei legyenek, hanem az összes állampolgároknak szociális kategóriák szerinti összefoglalásai. A szindakátusok tehát az egész nemzeti társadalom szervezetei. Ezek a szervek, amelyek tehát az egész nemzeti társadalmat magukban foglalják, az alapjai a korporációs rendnek. (Ordinamento Corporativo.)

A szindakátusok és a korporációk különböző feladatát és egymáshoz való viszonyát a Carta del Lavoro (1927. április 21.) VI-ik deklarációja a következőképen fejezi ki: »A törvényesen elismert szakszervezetek biztosítják a munkaadók és munkavállalók közti egyenlőséget, fenntartják a termelés és munka fegyelmét és előmozdítják annak tökéletesítését.

A korporációk alkotják a termelő erők egységes szervezetét és teljesen képviselik annak érdekeit. Ennek a teljes képviseletnek értelmében a korporációk, minthogy a termelés érdekei nemzeti érdekek, a törvény által állami szervekül vannak elismerve.«

A Carta del Lavoro alapelvei alapján az associasioni professionali szervezéséről az 1926. ápr. 3-i törvény (Legge sulla disciplina giuridica

dei rapporti collettivi del lavoro), a korporációkról az 1934. február 5-i törvény (Legge sulla costituzione e funzioni delle corporazioni) szól.[1])

Az associazioni professionali (associazioni sindacali, Federazioni, Confederazioni) jogi személyek, de nem állami szervek. A korporációk azonban az állam közigazgatási szervei.

A korporatív rend legfőbb szerve a Consiglio Nazionale delle Corporazioni (Létesítette az 1926. július 2-i Decreto Reale, módosította az 1930. márc. 20-i Legge sulla riforma del Consiglio Nazionale della Corporazioni) és az annak végrehajtó bizottságaként működő Comitato Corporativo Centrale. Mindkettőnek elnöke a Capo del Governo.[2])

A korporációs rendnek konstitutív elemei a következők:

a) Az egyes társadalmi osztályok, csoportok gazdasági viszonyainak jogi szabályozása az egyes újonnan létesített különleges szervek (korporációk és a Consiglio Nazionale delle Corporazioni) szabályozó befolyásával és a munkaviszonyokból származó jogvitáknak külön bíróság által való eldöntésével (Magistratura del Lavoro). Ily módon a társadalmi osztályok állandó ellentétének és harcának tűrése helyett, amely törvényes szabályozás nélkül esetről-esetre a munkaadók és munkavállalók erőviszonyai szerint dől el, a fasiszta állam ezeknek a viszonyoknak a szabályozását is vállalja, alkalmas új szervek révén, saját jogszabályai alapján.

b) A nemzeti termelés szabályozása és összhangban tartása szabályszerű fejlődésének biztosításával, termelésének tökéletesítésével, termelési költségeinek csökkentésével a korporációk s a Consiglio Nazionale delle Corporazioni útján. A fasiszta állam így oldja meg a gazdasági életben az egyéni iniciativa kímélésével, fenntartásával azokat a kérdéseket, amelyek a parlamentáris rendszerben és a liberális felfogás szerint az állami feladatkörön kívül vannak és amelyek megoldására a parlamentáris kormányok nem alkalmasak.

c) Az államnak jogi és politikai szempontból való új rendezése a polgárokat mindig nem mint magukban álló egyéneket, hanem mint a nemzeti közösség constitutív elemeit véve számba. Így történik a Gran Consiglio del Fascismo jelölése alapján a képviselőház megalakítása, a helyi és provinciális önkormányzati szervek megalakítása stb.[3]) A 22 korporációnak megalakulását a Capo del Governo, mint korporációs miniszter személyesen irányítja és feladata a korporációknak az állami közigazgatás egyéb szerveihez való viszonyának megállapítása.

[1]) L. Legislazione e ordinamento sindacale corporativo. 1934—XII. Istituto Nazionale Fascista di Cultura. 600 l.
Ministero delle Corporazioni. Le Corporazioni. Lavori preparatori. Legge e decreti istitutivi. Composizione. Insediamento. Roma. Istituto Poligrafico dello Stato. 1935—XIII. 288 l.
[2]) L. a IV. ábrát.
[3]) U. o. 189. l.

A Capo del Governo feladata a nemzet háborúra való előkészítésének legfőbb irányítása és a fegyveres erők különböző alakulatainak egységes szervezése is. Az 1928. december 24-i törvény szabályozza a vezérkar főnökének hatáskörét, akit a Capo del Governonak közvetlenül rendel alá.

Mivel a Capo del Governo az országgyűlésnek nem felelős, a fasizmus a kormányelnök politikai állásának mélyreható megváltoztatását jelenti párhuzamosan hatáskörének a nemzeti élet fontos új területeire való kiterjesztésével.

II. Németország.

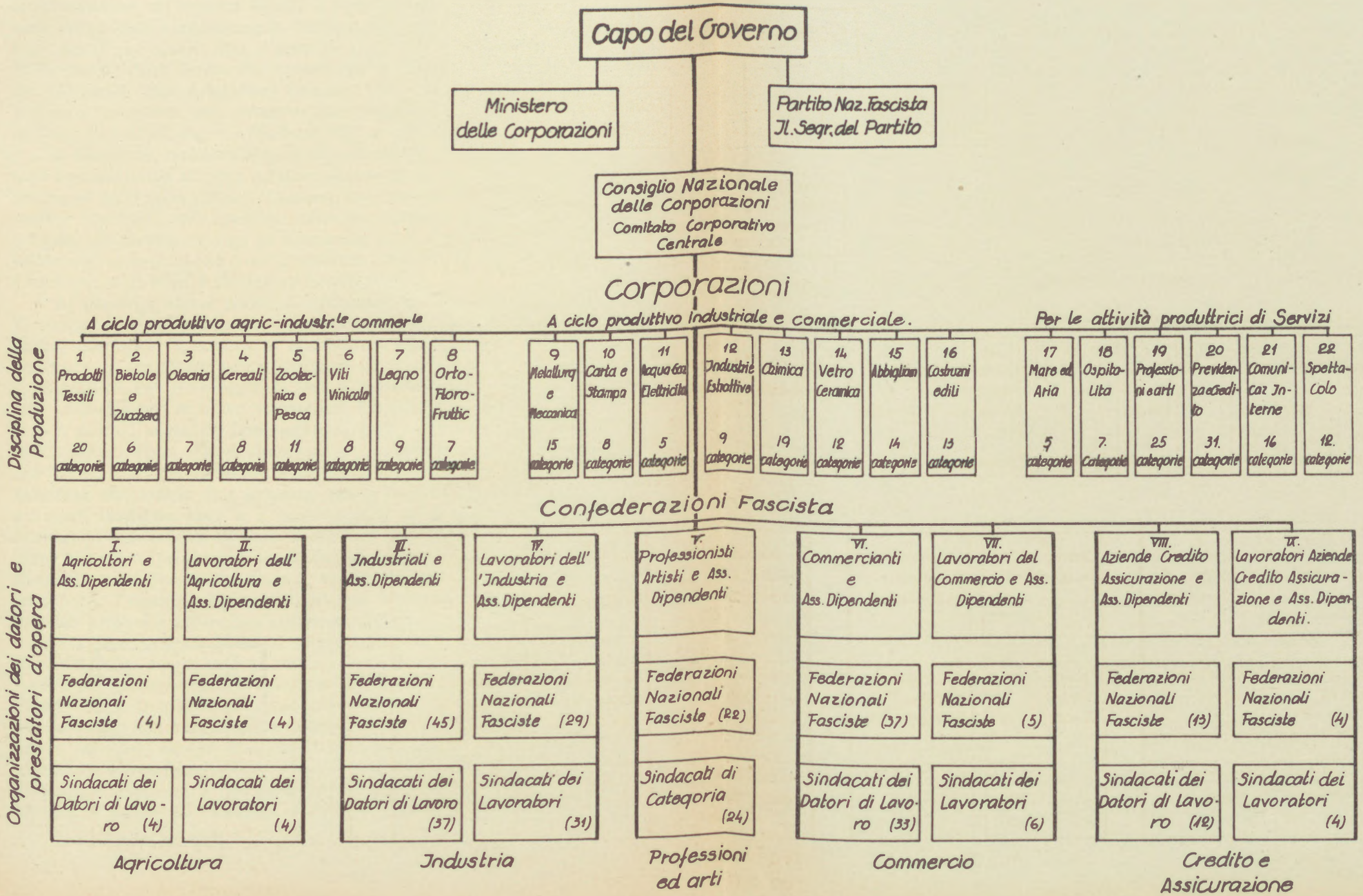
A német nemzeti szocialista párt alig négy év előtt, 1933. január 30-án vette át a kormányt. Az azóta eltelt időben egy különleges feladatot is meg kellett oldania, azt, hogy a Bundestaat-ból az egységes birodalmat megszervezze. A kormányfő állását érintő eddigi rendelkezések a következők:

Hitler Adolfot, aki »Führer der Nazionalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei (NSDAP)«, Hindenburg birodalmi elnök 1933. január 30-án kinevezte birodalmi kancellárrá. Hindenburg halála után az 1934. augusztus elsején kelt törvénnyel a birodalmi elnök tisztét a birodalmi kancellár tisztével egyesítették és az elnök eddigi hatáskörét időbeli korlátozás nélkül Hitler Adolfra ruházták át, aki azóta Führer und Reichskanzler. Ezt a törvényt a német nép az 1934. augusztus 19-én tartott népszavazással 90%-os többséggel jóváhagyta. A jövő rendezése az új alkotmánynak a feladata, amely (Adolf Hitlernek az 1935-ös Reichsparteitagon tett nyilatkozata szerint) »a mindenkori Führert egyidejűleg a párt Führerévé, a birodalom fejévé és a haderő legfőbb hadurává« fogja tenni.

A nemzeti szocialista kormány első rendelkezése szerint (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, vom 24. März 1933.) birodalmi törvényeket a birodalmi alkotmányban addig megállapított eljáráson kívül a birodalmi kormány is elhatározhat. Ezek a törvények az alkotmánytól is eltérhetnek. És azokat a birodalmi kancellár írja alá és teszi közzé a birodalmi törvénylapban. Ilyen törvény volt az 1934. augusztus 1-én a Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs-ról hozott és számos más későbbi fontos törvény. Ezek az alkotmányt részleteiben módosítják és így a nem módosított részeiben még a régi (a weimari) van hatályban. Ezek a rendelkezések tudatos megváltoztatását jelentik a főfunkciók széjjelválasztásának, a törvényhozás háttérbe szorításával és az executíva hatáskörének nagy fokozásával.

Az állam a maga szervezetében a legkisebb sejttől, a községtől kezdve fel a birodalom vezetéséig a személyiség elvén nyugszik. Nincsenek többségi határozatok, csak felelős személyek. És a tanács szó jelentésének visszaadják eredeti értelmét. Mindenki mellett vannak tanácsadók, de a döntés egy ember dolga. A Führer parancsoljon lefelé és legyen felelős felfelé. Ez a Führerstaat alapgondolata.

IV. A fasiszta állam korporativ szervezete 1935



Ugyanez a rendszer érvényesül a birodalmi kormányban is. A Führer és Reichskanzler, aki egyúttal államfő is, természetesen nem primus inter pares, hanem főnök a kormányban is. Fölérendeltsége megnyilvánul abban is, hogy egyedül az ő akarata dönt. A kormány tagjai, t. i. a Reichsminisiterek, Führerratot alkotnak. Fontos elhatározások ezzel a Führerrattal való tárgyalás után jönnek létre. A birodalmi kormány, mint ilyen, szerepet játszik azonban a fentemlített ama törvények kibocsátásánál, amelyeket nem terjesztenek jóváhagyás végett a Reichsrat vagy az egész nép elé.

A miniszterek kiválasztásában és felmentésében a kormány és államfő nincs korlátozásoknak alávetve. A Führer állandóságánál és az egyetlen pártrendszernél fogva teljes kormányváltozások, ami a parlamentáris rendszerben szabály, nincsenek, csak személyi változások lehetnek egyéni okokból, betegség, más alkalmazás vagy alkalmatlanság miatt. A miniszterek száma ezidőszerint 13 tárcával bíró és két tárcanélküli miniszter. Számuk azonban változhatik, mert nincs a törvényben megállapítva.

Az államfő a népnek felelős. A miniszterek az államfőnek felelősek. Parlamenti felelősség tehát nincs. A parlamentáris államokban ismert miniszteri ellenjegyzés intézménye is ismeretlen a Führerstaatban. A szakminiszterek az államfőnek megnyilatkozásait, az általa kiadott törvényeket és rendeleteket »Mitzeichnunggal« és nem »Gegenzeichnunggal« látják el és ezzel azoknak tárgyi és formai helyességéért a felelősséget vállalják.

A nemzeti szocialista állam működési körét szintén kiterjeszti, úgy mint a fasiszta állam, számos olyan területre, amelyekkel a liberális állam nem foglalkozott. Így elsősorban a különböző társadalmi osztályok összhangjának biztosítására és a gazdasági élet, a termelés irányítására, bár a nemzeti szocialista állam is a magántulajdont és az egyéni iniciatívát kifejezetten fenntartja és elismeri. Ezeknek az új feladatoknak az elvégzésére különböző új szervezetek jöttek létre, így a nemzeti szocialista párt, a Reichsnährstand, Reichskulturkammer, az Arbeitsfront és az Organischer Aufbau der Deutschen Wirtschaft.[1]) Ezeknek a szervezeteknek közvetlen vezetését azonban a Führer nem személyesen gyakorolja, úgy mint a Duce a fasiszta Olaszországban. A Führer a nagy szervezetek közül csak a pártot létesítette maga. Annak vezetése van ma is legközvetlenebbül a kezében. A többi szervezetek létesítése és személyes vezetése egyaránt egy-egy Reichsminister dolga. Így a Reichnährstand szervezője és Leiterje a Reichminister für Ernährung und Landwirtschaft (Darré). A szellemi foglalkozások (irodalom, művészet, színház, film, sajtó) Berufstandjának, a Reichskulturkammernek szervezője és vezetője a Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda (Göbbels), a Reichsarbeitsfront a belügyminiszter alá (Frick) tartozik. A Führer der Deutschen Wirtschaft a Reichswirtschaftsminister

[1]) L. az V. és VI. ábrát.

VÁROSI [illegible]
TÁR

(Schacht). A hadsereg szervezője és vezetője a hadügyminiszter (Blomberg). A Reichsinnenministerium magát Organisationsministeriumnak nevezi, ami arra mutat, hogy a főorganizációs kérdések is egy resszortminiszterre vannak bízva. Ezek hatalmas új szervezetek, részben állandó szakképzett alkalmazottakkal. Működésüknek egymással és az állami hivatalos apparátussal való politikai összhangját a párt és a birodalmi kormány biztosítják. A párt nak az állami apparátussal és a birodalmi kormánnyal a politikai összhang érdekében való kapcsolatát a Stellvertreter des Führers (Hess) jelenti, aki e végből mint tárcanélküli miniszter tagja a birodalmi kormánynak. E végből a Stellvertreter des Führers-nek alárendelten Verbindungsstab van szervezve, amely hivatásos tisztviselőkből áll, akik azonban egyúttal a pártnak is tagjai. A Stellvertreter des Führers fontos intézkedéseknél és minden törvényjavaslatnál érdekelt miniszternek számít. Azokat tehát neki meg kell küldeni és azokat ő, a Verbindungsstab és a párt megfelelő bureau-i útján tárgyalja meg, hogy észrevételeit a kabinetben érvényesíthesse.

Figyelemre méltó új tény azonban a következő:

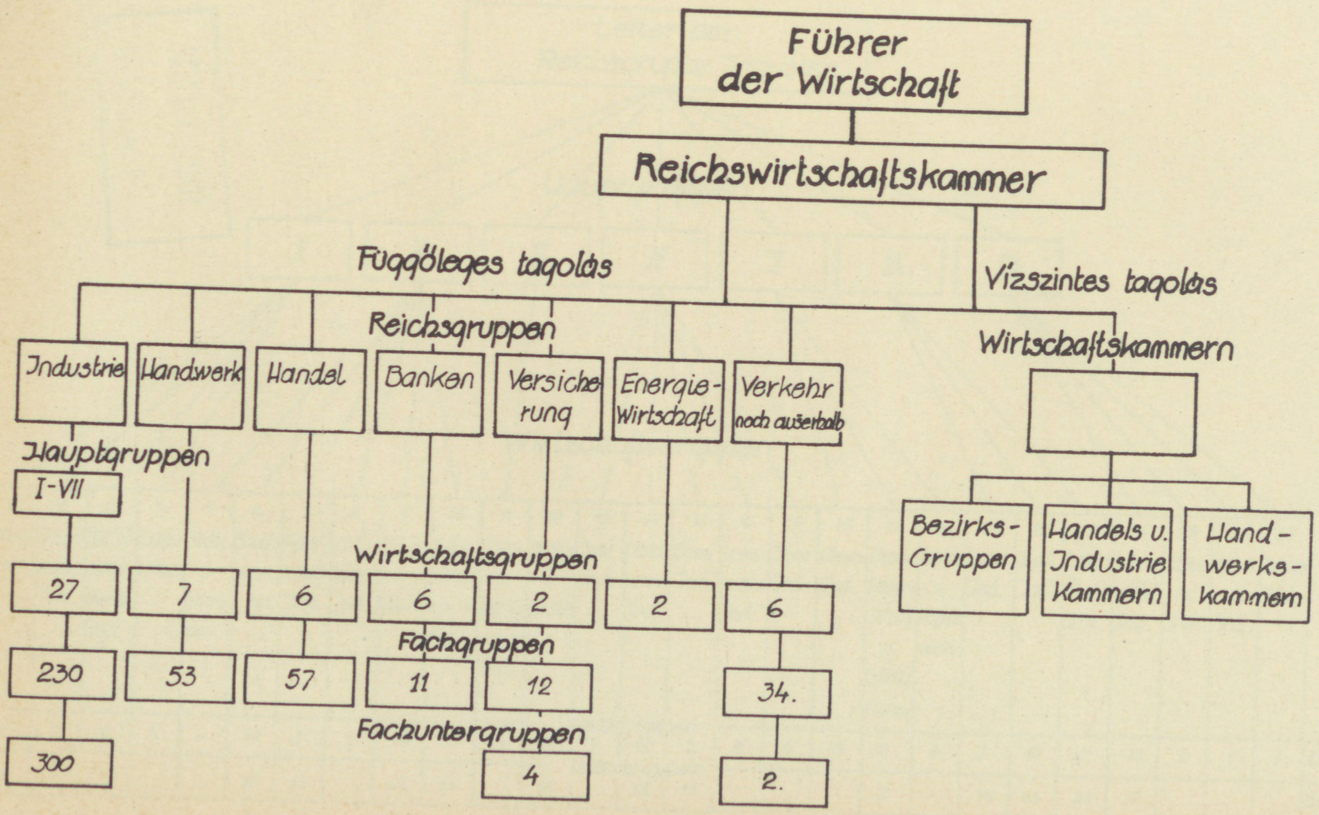
A birodalom egységesítése óta a korábbi államok hivatásos tisztviselői birodalmi tisztviselőkké lettek. A megkülönböztetés az, hogy a régieket unmittelbare Reichsbeamteknak, ezeket pedig mittelbare Reichsbeamteknak nevezik. A községi önkormányzatnak szintén hivatásos tisztviselői vannak, kivéve a tízezer lakosnál kisebb községeket, amelyekben a közigazgatást általában tiszteletbeli közegek végzik. A készülő Reichsbeamtengesetz mindezeknek a szolgálatát egységesen fogja szabályozni.

Amint azonban korábban a birodalomnak és tagállamoknak közigazgatása egymástól külön álló volt, most hasonló párhuzamosság fejlődött ki az egységesített birodalmi és a kommunális közigazgatás közt egyrészt és az öffentlich-rechtliche Körperschaftok közigazgatása közt másrészt. A Reichsnährstand, Reichskulturkammer, Arbeitsfront, Wirtschaftskammer-ok, Akademie für deutsches Recht stb. hivatásos és állandó alkalmazottainak jogviszonyai véglegesen kialakítva, egységes rendszerbe foglalva és a régi hivatásos bürokráciához való viszonyuk tisztázva még nincs.

Ez a párhuzamosság, mely Németországban a régi hivatásos bürokrácia és az öffentlich-rechtliche Körperschaftok új bürokráciája közt fennáll, hasonlítható ahhoz a párhuzamhoz, amely az Amerikai Egyesült-Államokban kifejlődött a régi minisztériumok és a Roosevelt elnök által szervezett Recovery Administration szervei közt.

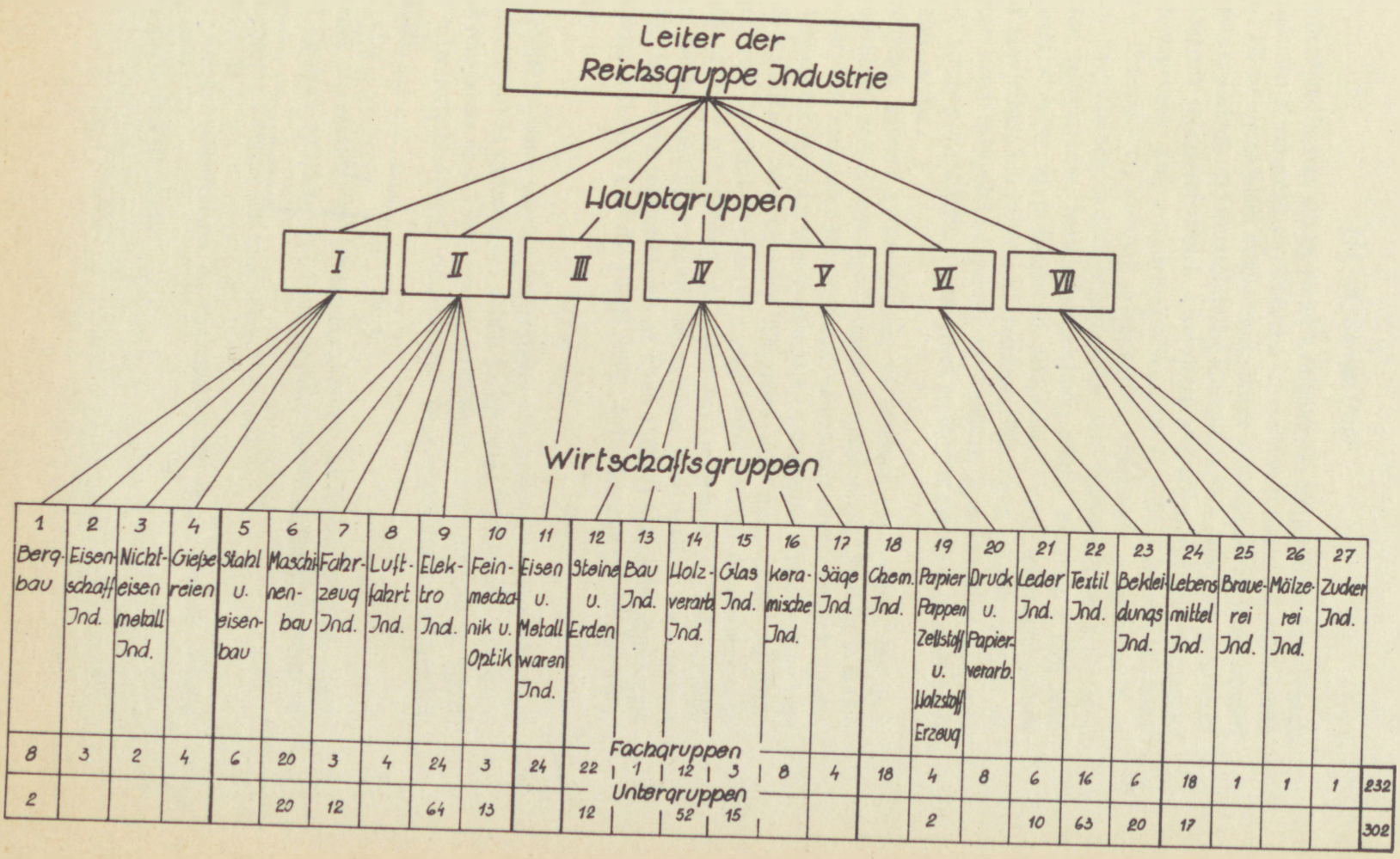
A Reichsinnenministeriumot Reichsbeamtenministeriumnak nevezik ugyan, mert hatásköre az állami és az önkormányzati közszolgálat kérdéseire el van ismerve, az öffentlich-rechtliche Körperschaftok személyzeti ügyeinek is az idevonása azonban még nem történt meg. Az integráció ebben az irányban tehát még hátra van.

V. A Német Gazdasági Élet Szervezete



VÁROSI KÖNYVTÁR
T A

VI. Organisationsplan der Reichsgruppe Industrie.



VÁROSI KÖNYVTÁR
TATA

III. A Szovjet-Unió.

A Szovjet-Unió az állami életet a főfunkciók széjjelválasztása elvének és a parlamentarizmusnak elvetésével a szovjetekre építette fel. Mint Stalin mondja : «A szovjethatalom az államformáknak új alakja, amely a régi polgári demokrata és parlamenti formától elvileg különbözik.[1]) A szovjetek a városi és falusi dolgozók tömegszervezetei. A szovjetek közvetlen organizációi maguknak a tömegeknek, azaz a legdemokratikusabb és ezért a legtekintélyesebb szervei a tömegeknek ; azoknak a legnagyobb mértékben megkönnyítik az új állam felépítésében és közigazgatásában való részvételét és a tömegek forradalmi energiájának, kezdeményezésének, alkotó erejének a régi rend lerombolására és az új proletárrend felépítésére való felszabadítását.«[2])

»A szovjethatalom különleges szerkezeténél fogva megkönnyíti az elelnyomott, kizsákmányolt tömegeknek azok előörse, a proletáriátus által való vezetését, amely proletáriátus a szovjetnek legfegyelmezettebb és legosztálytudatosabb magja.«

Szovjetek vannak a községekben, városokban, rayonokban, tartományokban (oblast), az Unió hét tagállamában és magában az Unióban. A hatáskörükbe tartozik nemcsak a törvényhozás, hanem a határozás konkrét ügyekben is. A szovjetek tagjait a tömeg választja. A szovjetek azonban nagy taglétszámú testületek, amelyek sűrű ülésezésre nem alkalmasak. Az Unió szovjetje három évenkint ül össze és a végrehajtóbizottság indokolt esetben ezt az időközt meg is hosszabbíthatja. Minden szovjetnek végrehajtóbizottsága van, amely működik a szovjet közgyűlései közti időben. Ezek közt a legnagyobb hatásköre természetesen az Unió (USSR) központi végrehajtóbizottságának (ZEK) van. Az USSR 1923. évi alkotmánya szerint :[3])[4]).

17. §.

Az USSR központi végrehajtóbizottsága törvénykönyveket, dekrétumokat, határozatokat és rendeleteket bocsát ki, egybefogja a munkát az USSR-ben a törvényhozás és a közigazgatás területén és meghatározza az USSR központi végrehajtóbizottsága elnökségének és a népbiztosok tanácsának a hatáskörét.

18. §.

Minden dekrétumot és határozatot, amely az USSR politikai vagy gazdasági életének általános szabályai megállapítására vonatkozik vagy az

---

[1]) L. *Stalin :* Probleme des Leninismus. I. k. 50. l.
[2]) U. o. 52. l.
[3]) L. Annuaire Diplomatique du Commissariat du Peuple pour les Affaires Etrangéres. 1934.
[4]) L. a VII. és VIII. ábrát.

USSR állam szerveinek fennálló gyakorlatán alapvető változtatást tesz, az USSR központi végrehajtó bizottságának megvizsgálás és jóváhagyás végett okvetlenül elő kell terjeszteni.

20. §.

Az USSR központi végrehajtóbizottságának joga van arra, hogy az USSR központi végrehajtóbizottsága elnökségének, a szövetséges köztársaságok szovjet kongresszusainak és központi végrehajtóbizottságainak, valamint az USSR területén levő egyéb hatalmi szerveknek dekrétumait, határozatait és rendeleteit hatályon kívül helyezze és felfüggessze.

29. §.

Az USSR központi végrehajtóbizottságának elnöksége az USSR központi végrehajtóbizottságának ülései közti időben az USSR legmagasabb törvényhozó, végrehajtó és rendelet-alkotó szerve.

A szovjetekben tehát a törvényhozó és végrehajtó funkció nincs széjjelválasztva.

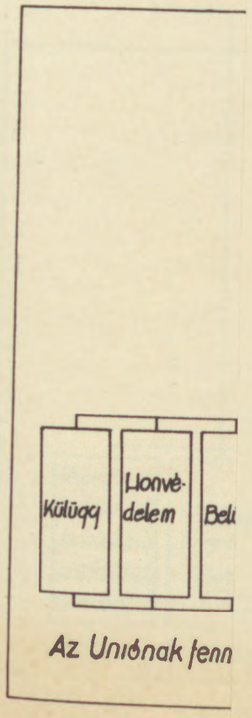
A kormány szerepét a népbiztosok tanácsa (Sownarkom) (elnöke Molotow) tölti be, amely a központi végrehajtóbizottságnak, a ZEK-nek, ill. a ZEK elnökségének felelős. A népbiztosok tanácsának szintén van adminisztratív és rendeletkibocsátó hatásköre. A népbiztosok tanácsának van elnöke és négy helyettes elnöke.

Államfő nincs. Az államfői funkciókat az USSR szovjetjének, ill. a ZEK-nek elnöke (Kalinin) tölti be.

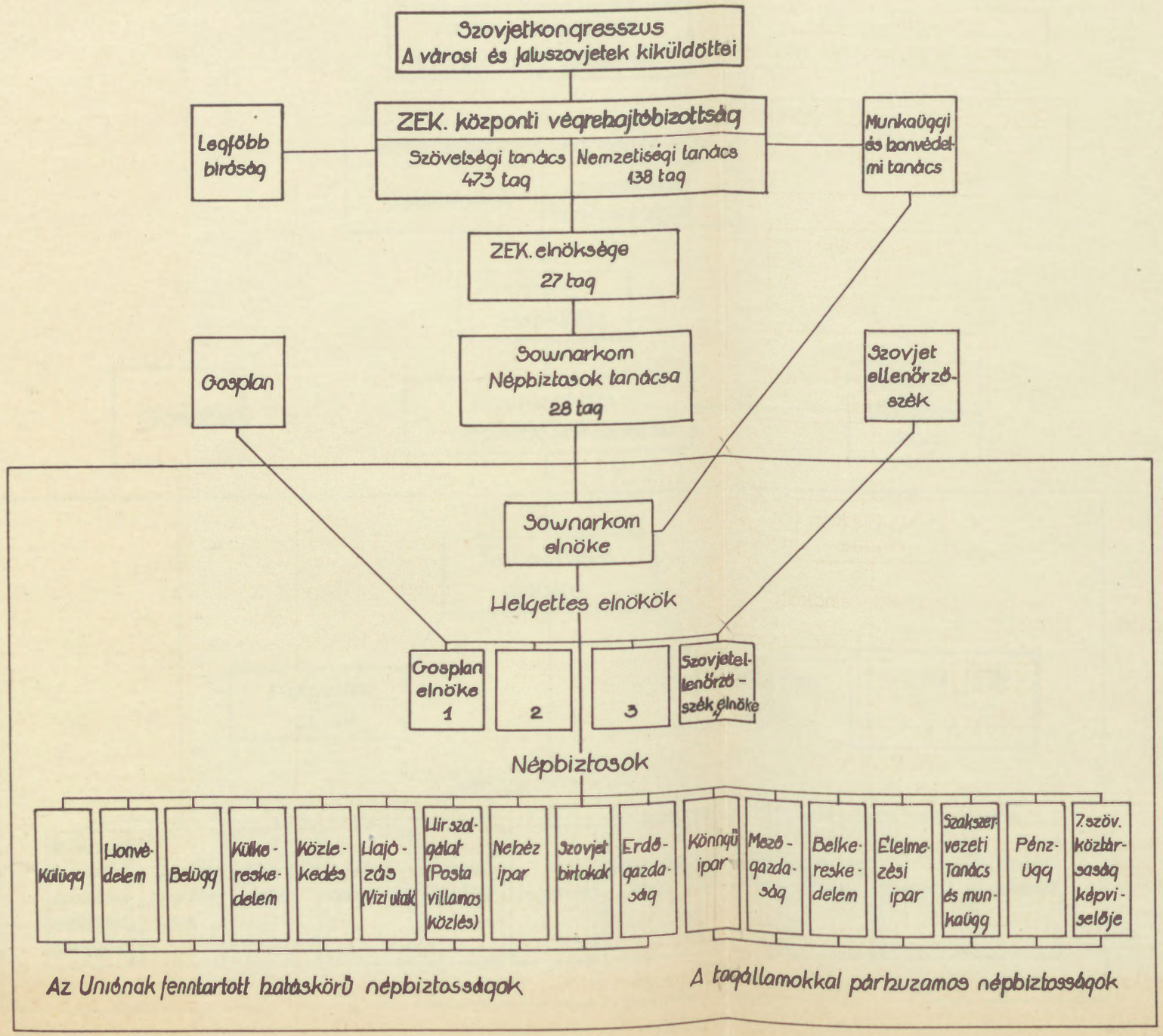
Mindezek mellett az alkotmányos szervek mellett azonban kiváló és nagyfontosságú szerepet tölt be maga a bolseviki párt, amelynek szervezete a közigazgatási tagozattal párhuzamos (helyi, rayon, oblast, tagállam, Unió). Szintén van minden fokon közgyűlése, végrehajtóbizottsága (EK) és EK elnöksége. A végrehajtó-bizottságnak van több albizottsága, amelyek közül a legfontosabb a politikai osztály, a Politbureau.

Lenin haláláig a népbiztosok tanácsának elnöke és egy személyben egyúttal a párt vezére is volt. Mellette Stalin volt a párt főtitkára, aki mellett a pártnak három titkára van. Lenin halála óta (1924) Stalin megtartotta a párt főtitkárságát és a pártnak nincs vezére. Stalin egyúttal a Politbureaunak is a vezetője. Nem tagja a népbiztosok tanácsának, ellenben minden kérdésben döntő fontosságát bizonyítja az, hogy mind a ZEK-nek, mind a népbiztosok tanácsának rendeletei nemcsak Kalininnak, ill. Molotownak aláírásával, hanem egyúttal Stalinnak, mint a párt főtitkárának ellenjegyzésével jelennek meg.

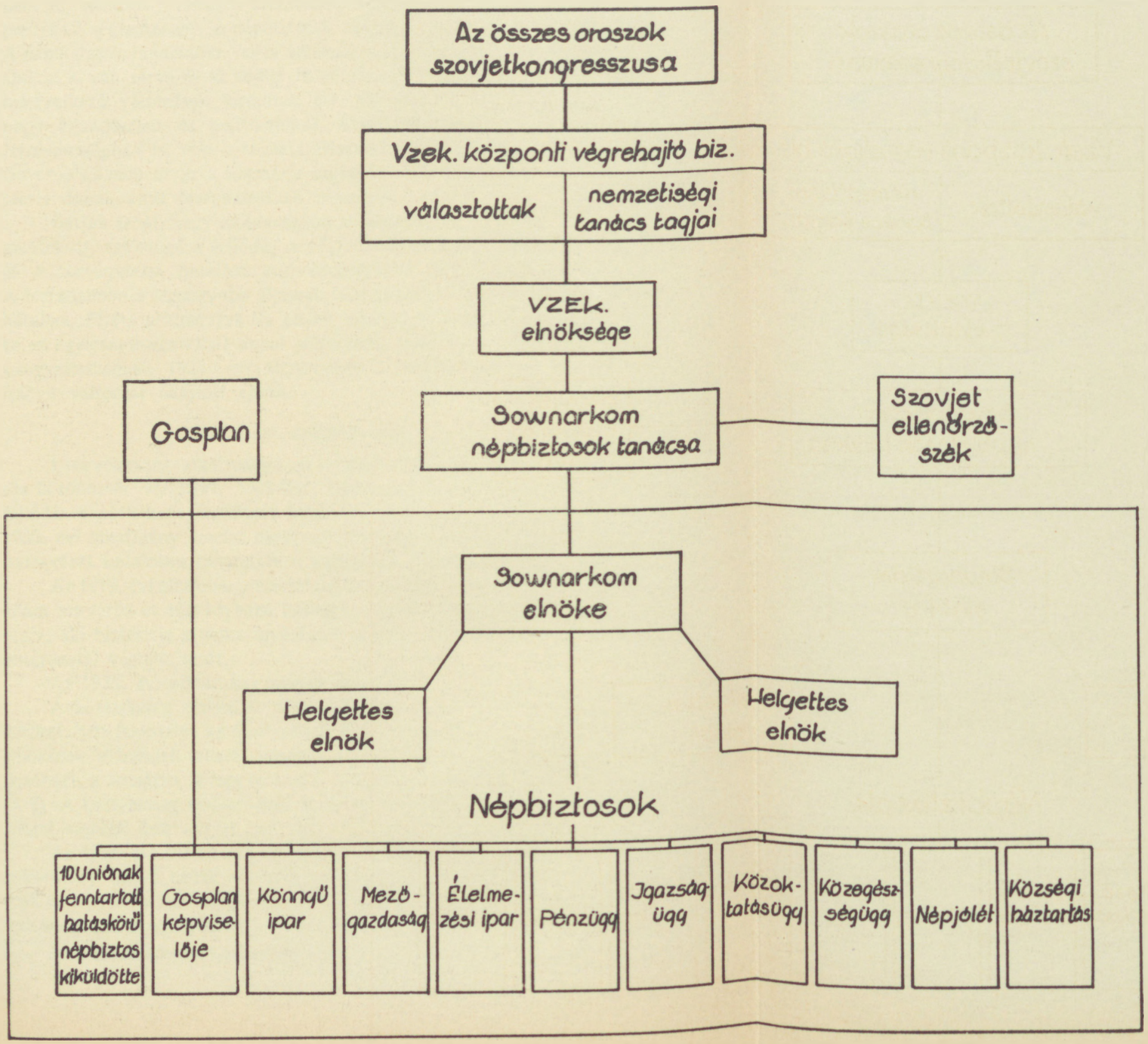
A Szovjet Unió tehát szintén tagadhatatlanul a végrehajtó hatalomra helyezi a fősúlyt. Annak gyakorlásában önálló hatáskörű államfőt nem ismer.



VII. A Szovjet-Unió hatósági szervezete



VIII. Az RSFSR hatósági szervezete



A kormányfőnek vagy más szervnek dominálló egyéni hatáskört szintén nem ad, ellenben a testületi szerveknek, amelyek közt a kormányzat szempontjából legfontosabb a népbiztosok tanácsa, biztosítja az állandóságát. A népbiztosok tanácsában teljes változás, mint a parlamenti kormányoknál szokás, ki van zárva és az eddigi 18 év óta csak részleges személyi okokból bekövetkező változások fordultak elő. Ez tehát biztosítja a testületnek nagy állandóságát és politikájának következetességét. Ugyanezt láttuk Németországban is, míg a fasiszta Olaszországban csak maga a Capo del Governo állandó és az a kormány tagjai közt 3—4 évenkint szándékosan cserét csinál, amit őrségváltásnak neveznek.

Látjuk tehát, hogy mindazokban az államokban, amelyek forradalmon mentek át, egyhangú a fejlődés a végrehajtó hatalom súlyának a növelése és a törvényhozó hatalom szupremáciájának megszüntetése irányában. A forradalmon a legnagyobb államok mentek épen át, mind a három nagyhatalom. Eltérő előzmények és eltérő adottságok közepette a fejlődésnek ez az egyirányúsága tehát annál jellemzőbb. Jellemző azonban az is, hogy Lengyelországnak 1935. évi alkotmánya forradalom nélkül is hasonló irányú változást óhajtott elérni.

IV. Lengyelország.

Lengyelország alkotmánya az ország függetlenségének visszaállítása óta is többször változott. 1919-ben, 1921-ben, 1926-ban, 1935-ben. Az első fejlődés a parlament jogállását bővítette. Az 1926-i és még inkább az 1935. évi alkotmány szerint azonban az államfőnek és a miniszterelnöknek hatáskörét tudatosan bővítették a parlament hatáskörének a rovására.[1])

Az 1919. évi alkotmány szerint az alkotmányozó nemzetgyűlés a lengyel állam szuverén és törvényhozó hatalma. Az államfő a legfőbb végrehajtó szerv, aki biztosítja a nemzetgyűlésnek polgári és katonai ügyekben hozott határozatai végrehajtását.

Az 1935. évi alkotmány szerint azonban:

A köztársaság elnöke az állam élén áll. (2. §) Az állam egyetlen és oszthatatlan tekintélye az ő személyében összpontosul. (2. §) A köztársaság elnökének alárendelt állami szervek a következők: a kormány, a diéta (alsóház), a szenátus, a fegyveres erő, a bíróságok, az állami számvevőszék. (3. §) A köztársaság elnöke lévén az állam legfőbb szerve, ő biztosítja a fő állami szervek összhangját. (11. §)

Az 1935. évi április 23-i alkotmány új rendelkezései a miniszterelnököt a kormány fejévé teszik és ezzel hangsúlyozzák a köztársaság elnökéhez való viszonyának fontosságát. A köztársaság elnökének szupremáciája, mivel ő az állam első és egyetlen főszerve, logikusan hozza magával, hogy a kormány

[1]) A következőket a Section Nationale Polonaise jelentéséből veszem át.

neki legyen alárendelve. Az államfőnek a kormány feletti szupremáciája új elv, ellentétben az előzővel, amely szerint a köztársaság elnöke és a miniszterek a nemzet szervei voltak az állami exekutiva terén. Ez az új elv a kormány fejének szerepét is teljesen megváltoztatja, aki ezentúl a kormánynak a miniszterektől különböző lényeges tényezője, sőt magának a kormánynak képviselője.

Az 1935. évi alkotmány azáltal, hogy megváltoztatta a miniszterelnök addigi jogállását, amely szerint az 1921. évi alkotmány értelmében csak primus inter pares volt, egyúttal megadja neki a szükséges hatáskört ahhoz, hogy a kormány működését irányítsa és megállapítsa az állam politikájának főelveit. Kétségtelen, hogy a kormányelnök ilymódon megállapított hatáskörénél fogva hivatva van arra, hogy az államfővel szemben az összekötő szerv legyen és ezért a köztársaság elnökét informálja a kormány működéséről, tehát nemcsak a saját munkájáról, hanem a különböző minisztereiről is.

Nem lesz felesleges itt utalni arra a befolyásra, amelyet a miniszterelnök az új alkotmány szerint a köztársaság elnökének választására gyakorol olymódon t. i., hogy hivatalánál fogva a közé az öt virilis közé tartozik, akik a nemzetgyűlés tagjai sorából kiküldve hivatva vannak a köztársasági elnöki szék jelöltjeit megválasztani.

A miniszterelnök szuperioritása, amelyet az 1935. évi alkotmány jogilag is kimond, kitűnik a következőkből:

1. Ő állapítja meg a kormány általános politikáját.
2. Ő választja munkatársait.
3. Képviseli a kormányt.
4. Irányítja annak munkáját.
5. A köztársaság elnöke az ő javaslatára jelöli ki azokat a kérdéseket, amelyeket, mint sürgőseket kell tárgyalni az országgyűlés rendkívüli ülésszakain. (12. és 25. §§.)
6. Ellenőrzi az összes minisztériumok működését. Ezenkívül neki van fenntartva az összes miniszteri határozatok előzetes jóváhagyása, amelyek a következő kérdésekre vonatkoznak:

a) A minisztériumok szervezetére,

b) a szolgálati pragmatikára, a közszolgálati alkalmazottak kinevezésére és működésére,

c) a közgazdaságra és állami pénzügyekre vonatkozó egyes kérdésekre.

A miniszterelnök viszonya a parlamenthez szintén fejlődik. Korábbi alkotmányok szerint a kormány politikájáért való felelősség az egész kormányt terhelte. Az 1935. évi alkotmány a kormány parlamenti felelősségét a miniszterelnök kizárólagos felelősségére csökkenti. Törvényjavaslatok előterjesztése az ő közreműködésével történik. Ő a felelős személy a parlament munkájának szabályozása kérdésében is. Az alkotmány a miniszterelnök ellenjegyzését kívánja a köztársasági elnök kormányzati aktusai érvényességéhez kivéve azokat, amelyek az elnök előjogaihoz, más szóval személyes jogköréhez tartoznak. Ez az utóbbi csoport nem szorul ellenjegyzésre. Ezek közé tartozik a jog arra, hogy a köztársasági elnök állására egy jelöltet nevezzen meg és elrendelje az általános szavazást az elnökválasztásra, háború idején a köztársaság elnöke utódjának kijelölésére, a miniszterelnök, a főtörvényszék elnöke, legfőbb számvevőszék elnöke kinevezésére és felmentésére, a hadsereg főparancsnokának és a fegyveres erő főfelügyelőjének kinevezésére és felmentésére, az államtanács tagjai kijelölésére és a szenátus ama tagjainak kijelölésére, akiknek megbizatása az ő tetszésétől függ; az elnöki kabinetiroda elnökének és tisztviselőinek kinevezésére és felmentésére; a diéta (alsóház) és a szenátus feloszlatására a mandátum lejárta előtt; kormány tagjainak az államtanács elé való állítására és a kegyelmi jog gyakorlására.

A miniszterelnöknek kétségtelen joga, hogy a kormány összes tagjainak működésébe betekinthessen, amit az tesz szükségessé, hogy az összes minisztériumok a miniszterelnök által megállapított egyöntetű politikai irányt kövessenek. A kormány szervezetére kiadandó rendelet lesz hivatva részletesen szabályozni e jogkör gyakorlásának módját. Ennek a jognak gyakorlati alkalmazása a miniszterelnök és a miniszterek közti állandó személyes érintkezésen nyugszik. Meg kell azt is jegyezni, hogy a miniszterelnök kívánságára az összes minisztériumok kötelesek neki mindennemű információt, anyagot és iratokat előterjeszteni.

A miniszterelnöknek joga van az egyes minisztériumok különböző ügyeibe beavatkozni, így például a személyzetre vonatkozó egyes kérdésekbe, amit olymódon gyakorol, hogy a személyzeti politika összes kérdéseit egyesítette a miniszterelnök mellett létesített külön szerv kezében, épúgy, mint bizonyos szervezési kérdéseket.

A miniszteknek a miniszterelnök ellenőrzése alá tartozó működéséhez tartozik a legfőbb közigazgatási bíróság ítéleteinek a hatóságok által való végrehajtása. 1934. óta a miniszterelnök őrködik az önkormányzati testületek közigazgatásának és pénzügyeinek tökéletesítésén is. Ez a működése főleg abban nyilvánul, hogy a miniszterelnökség mellett központi takarékossági bizottság létesült az önkormányzati testek ellenőrzésére, amelynek elnökét és helyettesét a miniszterelnök nevezi ki.

Az 1935. évi lengyel alkotmány szerint tehát kettős irányú eltolódás történt a végrehajtó hatalom javára: növekedett egyrészt a köztársaság elnökének és másrészt a miniszterelnöknek a hatásköre és egyúttal a miniszterelnök állását primus inter paresből a miniszterek fölé emelték.

Az eddig kifejtettek azt mutatják, hogy maga a politikai fejlődés szükségessé teszi a kormányelnök állásának emelését mind a törvényhozással, mind a kormány tagjaival szemben. A fejlődés kizárólagosan ebbe az irányba mutat. Nem mindenütt következett még be, de sehol sincs példa a visszafejlődésre. És megállapítható a törekvés, a vajudás, több országban ugyanilyen irányban.

26. A kormány, mint a közigazgatás vezetője.

A kormány másik funkciója a politikai mellett az, hogy az állami közigazgatási apparátus vezetője. Ez rendszerint abban az alakban mutatkozik, hogy az egyes miniszterek állanak élén saját minisztériumaiknak és mindazoknak a közigazgatási szerveknek, amelyek azoktól függnek. Magának a kormány fejének azonban, mint ilyennek, a multban adminisztratív funkciója alig volt, azaz nem voltak adminisztratív feladatok, amelyekért ő lett volna felelős, sem olyan adminisztratív szervek, amelyek közvetlenül neki lettek volna alárendelve, amelyeknek ő lett volna a személyes vezetőjük, ha csak egyúttal valamely minisztériumot személyesen nem vezetett. A kormány két funkciója közül a politikait tartották mindig fontosabbnak és a miniszterelnök elsősorban, sőt kizárólag azzal volt elfoglalva, annak élt.

Az államnak és a közigazgatásnak az a mélyreható átalakulása, nagyarányú megnövekedése azonban, amelyet részletesen fejtegettünk, a kormány állására és hatáskörére adminisztratív tekintetben is nagy kihatással volt. Az a körülmény, hogy a végrehajtó hatalom súlya más államhatalmak rovására rendkívül megnövekedett, a technikai fejlődés következménye. Az a körülmény, hogy a közigazgatásban a hivatásos bürokrácia alkalmazása nélkülözhetetlenné vált, annak a bizonyítéka, hogy a közigazgatásban nem a politika dominál többé, hanem a technikai szakértelem. Ha pedig a közigazgatás ebben az irányban oly határozott fejlődést vett, hogy még a hivatásos közszolgálattal szemben elvi okokból refractaire angol-szász államok is kénytelenek voltak azt elfogadni, lehetetlen, hogy ez ki ne hasson ennek a közigazgatási apparátusnak vezetőire, a miniszterekre, a kormányra. Ez abban nyilvánul meg, hogy politikai szerepük mellett a közigazgatási szerepük jelentősége nagyon megnövekedett és oda vezetett, hogy ma már a politikai célkitűzések is a végrehajtás technikai lehetőségeitől függnek. A közigazgatás technikájának ez a fontossága vezetett arra is, hogy a kormány fejének politikai célkitűzéseinek megvalósíthatása végett uralkodnia kell az egész közigazgatási apparátuson, beleértve nemcsak az állami, hanem az önkormányzati és a gazdasági közigazgatás is, amelyek kölcsönös függésben vannak egymással és csak együttvéve alkotják a nemzeti közigazgatást. De továbbmenve szükségessé vált az, hogy a kormányfő vállaljon politikai funkciója mellett adminisztratív hatáskört, mert ennek a közigazgatási nagyüzemnek, a nagyon megnövekedett apparátusnak egyéni vezetésre, szellemi központra van szüksége és vannak olyan funkciók, amelyek másutt, mint a közigazgatás egészét áttekintő, a közigazgatást egységben látó kormányfőnél el nem helyezhetők, amelyek egy resszort-miniszter hatáskörébe sem oszthatók be. Kétségtelen, hogy a miniszterelnök egymagában, segítség nélkül ezt a funkciót ellátni nem tudja. A kérdés megoldható úgy,

hogy alkalmas segédszervek álljanak e célból rendelkezésére. A kérdésnek ez a része az, amelynek technikai jellegénél fogva a legnagyobb feszítőereje van. Épen ez adja a kérdésnek azt az aktualitását, hogy kongresszusunk vele foglalkozzék.

27. Az »általános igazgatás« elmélete.

Azok az elméleti megállapítások, amelyeket a scientific management és a nagyüzem vezetése tekintetében tettünk, mutatis mutandis a közigazgatásra is érvényesek. Súlyuk elől a közigazgatás sem tud elzárkózni. A közigazgatás feladatainak egy része újabban kimondottan technikai vagy gazdasági feladat, amelyhez teljesen hasonlókat a magángazdasági élet is ellát. A gazdasági megoldások ezekre a területekre tehát közvetlenül átvihetők. A közigazgatási nagyüzem által felvetett speciális problémák is azonban már nagyértékű tudományos vizsgálatoknak voltak tárgyai.

I. Fayol. Épen egy közigazgatástudományi kongresszus, az 1923-ban Brüsszelben tartott második Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus volt a színhelye *Henri Fayol* nagyhatású fejtegetéseinek, amelyekben az adminisztrációra általában vonatkozó kutatásait *La Doctrine Administrative dans l'État* című előadásában az állami közigazgatásra alkalmazta.[1]) Ez az, ami bennünket különösen érdekel. Megérthetése végett utalnom kell elméletének fenti ismertetésére.[2])

Brüsszeli előadásában abból indul ki, hogy a kormánynak, mint a közigazgatás fejének szervezete (La constitution de la Direction Supérieure des Services Publiques) minden modern államban körülbelül ugyanaz: esetleg eltérő nevek alatt találunk mindenütt miniszterelnököt, minisztereket és direktorokat. Ezután kifejti először szintén elméletben, hogy a szervezetnek és működésnek milyennek kell lennie.

Megállapítja, hogy oly nagy üzemben, mint az állam, a vezetők szerepe túlnyomórészt szintén adminisztratív. Az adminisztratív funkció itt is abból áll, hogy elő kell készíteni a cselekvést: ez az előrelátás és a szervezés, vezetni kell a végrehajtást: ez a parancsolás és az összhang biztosítása és meg kell állapítani az eredményeket: ez az ellenőrzés.

Majd így folytatja: »A miniszterelnök felette áll az egész közigazgatási gépezetnek. Az ő feladata, hogy a célja felé vezesse és hogy törekedjék az összes rendelkezésére álló eszközök legjobb felhasználására. Gondoskodnia kell arról, hogy minden lényeges funkció el legyen látva. Főnöke a minisztereknek. Minden miniszter meg van bízva a közszolgálat egyik része helyes működésének biztosításával. A miniszter a főnöke az alája rendelt minisz-

[1]) Deuxième Congrès International des Sciences Administratives, de Bruxelles. 1923. Comptes Remdus des Séances du Congrès. Bruxelles. Goemaere, Editeur. 1923. 13. sk. l.

[2]) L. fenn a 7. pontban.

teri igazgatóknak. Minden igazgató feladata az, hogy egy szolgálati ágazat működését biztosítsa, ő a főnöke az alárendelt közszolgálati alkalmazottaknak.

Feltételezzük azt is, hogy a miniszteri igazgatók, miniszterek és maga a miniszterelnök is hivatásuk magaslatán állanak. Elég-e ez arra, hogy a közszolgálat jó működése elérhető legyen? Habozás nélkül kimondom: »Nem.« Nem, mert mindezeknek a vezetőknek szükségük van adminisztratív felszerelésre (részletes programm és adatgyüjtemény kézi használatra), továbbá, mert a főnökök, bármilyen legyen is a képességük, a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak egy néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amivel a főnök esetleg nem rendelkezik. Ez a csoport az igazgatás vezérkara. Ez segítség, támasz, a főnök személyiségének valóságos kitágítása, felfokozása, ami megkönnyíti számára mindennemű feladatainak elvégzését.

»A miniszterelnök, minden miniszter és minden miniszteri igazgató vezérkarához kell, hogy tartozzanak titkárság, szaktanácsok és ellenőrök, ezenfelül a miniszterelnöknek rendelkeznie kell egy tanáccsal a közigazgatási gépezet tökéletesítésére vagy reformjára.«

Ez a teória. Ezzel szembeállítja Fayol előadásában a tényeket. Vizsgálja, hogy a kormány, mint a közigazgatás feje, miként van szervezve és miként működik a gyakorlatban saját hazájában, Franciaországban és hozzáteszi, hogy megállapításai kevés változással a legtöbb parlamentáris kormányra bizonyára alkalmazhatók.

»A francia miniszterelnök rendszerint igen kiváló és nagytekintélyű egyéniség, de a miniszterelnökség nincs úgy megszervezve, hogy őt képessé tegye az állami közigazgatás személyes legfőbb vezetésére, ami a kormány fejének az egyik legfontosabb, más által el nem végezhető feladata. A miniszterelnöknek nincs sem titkársága, sem ellenőri kara, sem szakértőkből álló tanácsa, sem racionalizálási bizottsága. A mellett a francia miniszterelnök, habár ezt a főfunkciót sem tudja betölteni, rendszerint még egy tárcát is vállal. Azonkívül oly nagy a minisztériumok száma, hogy azokat nem bírja dirigálni.« Fayol szerint egy miniszternek vagy magasállású főnöknek ne legyen több közvetlen alárendeltje, mint 5—6.

»A végből, hogy az egyes minisztériumok közigazgatása jól működjék, a miniszternek értenie kellene az igazgatáshoz.«

»A valóságban a miniszter ritkán jó adminisztrátor, mert rendszerint nem tanulja az előrelátást, a szervezést, a parancsadást, az összhang biztosítását és az ellenőrzést. Ritkán készül elő arra a feladatra, amellyel meg van bízva.«

»Munkával elhalmozva, abban elmerülve, a miniszter képtelen az ügyek alapos ismeretével határozni, ezért többnyire lemond arról, hogy domináló tevékenységet fejtsen ki és nagy kérdés, mitől kell jobban félni: attól-e, ha beavatkozik az ügyekbe vagy attól, ha azokat kiadja a kezéből. A folyó

ügyek vitele úgy, ahogy biztosítva van az osztályfőnökök (directeurs) által, akik egymástól függetlenül, összhang nélkül járnak el, mint ahogyan a miniszterek is eljárnak egymás közt.«

Az igazgatóknak ugyanazokkal a tulajdonságokkal kell bírniok, mint egy nagy magánvállalat főnökeinek, adminisztratív tehetséggel, szakmabeli hozzáértéssel és állandósággal. Ezek a tulajdonságok az igazgatókban némelykor előfordulnak, de Franciaországban van arra is eset, hogy teljesen hiányzanak. Fayol szerint egy direktor akkor tekinthető állandónak, ha legalább 10 évig megtartja ezt a hatáskörét.

Arra, hogy Fayol a vezetés kiválóságát az adminisztrációban milyen fontosnak tartja, jellemző a következő mondata: »Egy szervezet, ha az összes alárendelt személyzet kitűnő is volna, nem működhetnék jól, ha a főnöke csak közepes. Ez olyan volna, mint az az egyén, akinek minden tagja kitűnő, de az elméje beteg.«

Fayol különös fontosságot tulajdonít a közigazgatás tökéletesítéséről való állandó gondoskodásnak.

»A közigazgatás elmélete (La doctrine administrative) feltételezi, hogy minden nagy üzemben van egy tökéletesítési állandó tanács, amelynek feladata, hogy kutassa a tökéletesítés mindama lehetőségeit, amelyek abban a szervezetben megvalósíthatók és a szervezet főnöke nevében vizsgálja azok tényleges megvalósítását. Egy ilyen szerv, véleményem szerint« — mondja Fayol — »nélkülözhetetlen ahhoz, hogy előkészítsük és megvalósítsuk a közigazgatási gépezet reformját, amire annak inkább, mint bármely más szervezetnek, állandóan szüksége van.

»Hogy legyőzhessük azt az ellenállást, amelyet a tudatlanság, a rutin és az önző magánérdekek jelentenek a reformok útjában, szilárd akaratra és kitartó cselekvésre van szükség. Múló nekilendülések, amelyekben a legfőbb szerv csak immel-ámmal vesz részt, nem vezethetnek komoly eredményre. A folytonos cselekvéshez külön, állandó szervre van szükség.«

Ezek a megállapítások nagyrészt ma is helytállók és részben olyan meglátásokat tartalmaznak, amelyekre még vissza kell térnünk.

Fayol a miniszterelnökben és a miniszterekben a közigazgatás főnökét emeli ki és tőlük speciális főnöki szakértelmet kíván, azt, amit ő function administrative-nak nevezett és úgy határozott meg, hogy az a következőkből áll: 1. előrelátás, 2. szervezés, 3. parancsadás, 4. az összhang biztosítása, 5. ellenőrzés. Ez a felfogás teljes összhangban van azzal, amit a scientific management-nal kapcsolatban kifejtettünk.[1]) A scientific management a posztindusztriális gazdaságban, a nagykapitalizmus korában jelentkezett, mint szükséglet és jelentősége arányosan növekszik az üzem méreteivel. Amint fenn kimutattuk, az utolsó száz évben az emberiség lélekszáma,

[1]) L. fenn 5. pont.

az államok lakossága és annak sűrűsége, egyúttal azonban a közigazgatási apparátus és alkalmazottainak száma is nagy mértékben növekedett. A posztindusztriális állam nagyszámú technikai feladatot is vállal és a legnagyobb méretű apparátussá (üzemmé) növekedett. Ennek az óriási üzemnek vezetése külön tudomány, erre többé nem alkalmazható az a régi politikai elv, hogy közügyek intézése a polgárok joga és a közszabadságokra a legkedvezőbb, ha azok gyakorlásában a polgárok váltakoznak. Fokozatos elismerést nyert a viszonyok kényszerítő nyomása alatt a hivatásos, szakszerű közszolgálat szükségessége. Ugyanennél a fejlődésnél fogva mutatkozik a közigazgatásban is, a főnökökkel szemben és legnagyobb mértékben a közigazgatás legfőbb fejével, a kormányfővel szemben különleges követelmények elismerésének szükségessége.

II. Willoughby. Ugyanez a kérdés Amerikában is tudományos vizsgálat tárgya, egyrészt azért, mert most ott van fejlődőben és terjedőben a hivatásos állandó közszolgálat bevezetése, másrészt pedig, mert ott a gazdaságosság és eredményesség követelménye az ipari üzemekkel szemben oly általános és magától értetődő, hogy a kérdést úgy teszik fel: van-e akadálya annak, hogy a közigazgatásban a gazdaságosság és eredményesség ugyanolyan foka legyen elérhető, mint a magángazdaságban. És az a véleményük, hogy a nagy gyárvállalatok előnye *efficient administration* szempontjából sokkal kisebb, mint általában felteszik és hogy nincs tárgyi bennrejlő oka annak, hogy a közigazgatás eredményesség tekintetében ne érje el közel vagy teljesen a magánvállalatok igazgatását.[1]) Ennek a célnak az elérése ugyan nehéz a probléma nagysága és szövevényessége miatt, azonban azt kívánja, hogy megfelelő erőfeszítést kell tenni a probléma megoldására.

Vizsgálva az okokat, amelyek miatt a gazdaságosság és eredményesség a közigazgatásban többnyire alacsonyabb, mint a magánvállalatoknál, azt találják, hogy az eredményesség és a gazdaságosság fokáért való felelősség túlnyomórészt a főnököket terheli. Az az eredmény, amelyet Hoover és Fayol százalékos számítással kimutattak,[2]) a közigazgatásra is érvényes. Nincs ok, amiért ne volna érvényes.

Ha a főnöki funkció lényegét, annak speciális tartalmát akarjuk meghatározni, elsősorban a terminológia tekintetében kell megállapodnunk, mert az amerikai terminológia az európai tudományos terminológiától bizonyos mértékig eltér. Adminisztráció alatt Európában a szakirodalom általában a végrehajtó hatalom működését érti. Az adminisztráción belül szokás különbségeket tenni a feladatok szerint (pl. rendészet, közoktatás, közlekedés, stb.) vagy a funkció tartalma szerint (pl. előkészítő, intézkedő, végrehajtó, könyvviteli, kezelési, stb.) vagy továbbá az impérium gyakorlására

[1]) L. *W. F. Willoughby*: Principles of Public Administration 6. l.
[2]) L. fenn 6. és 7. pontban.

való tekintettel hatósági, azaz impériumot gyakorló és technikai, azaz impériumot nem gyakorló (pl. orvosi, mérnöki, mezőgazdasági, pedagógiai stb.) működés közt.

Ezzel szemben már Fayolnál láttuk az adminisztratív műveleteknek szűkebb értelmét, aki a lényeges műveleteket, amelyek a vállalatokban előfordulhatnak, a következő hat csoportba osztja:

1. Technikai műveletek (termelés, gyártás, átalakítás).
2. Kereskedelmi műveletek (vétel, eladás, csere).
3. Pénzügyi műveletek (tőkék kezelése).
4. Biztosítási műveletek (dolgok és személyek biztosítása).
5. Könyvviteli műveletek (leltár, mérleg, önköltség, statisztika stb.).
6. Adminisztratív műveletek alatt csak a következőket érti: előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangba hozás és ellenőrzés.[1])

Az adminisztráció fogalma nála azokra a funkciókra szorítkozik, amelyek a főnökökre jellemzők.

Az amerikai irodalom a vállalat szervezésében és vezetésében szükségesnek tartja megkülönböztetni a következő két funkciót: az egyik oldalon a direkciót, szuperviziót és az ellenőrzést, a másik oldalon az exekuciót. Az első jelenti elhatározását annak, hogy milyen munka történjék és hogy e célra milyen eszközöket használjanak. Továbbá az elvégzéséhez szükséges irányítás megadását és azután felügyelet és ellenőrzés gyakorlását azok felett a személyek felett, akikre a munkát bíztuk, annak megállapítása és biztosítása végett, hogy a munkát pontosan és eredményesen végezzék. Viszont a másik, az exekució, egyszerűen az adott utasítások végrehajtását jelenti. A két funkciónak megkülönböztetését minden nagyvállalatban, nagyüzemben és főleg a közigazgatásban, amely a legnagyobb üzemek közé tartozik, alapvető fontosságúnak tartják. Mégpedig azért, mert a kétféle funkció elvégzését rendszerint különböző szervekre kell bízni. E két funkció közül az első csoportot (direction, supervision, control) nevezi Willoughby[2]) *general administration*-nak. Ugyanez a szerző azonkívül, amit 1. general administration-nak nevez, az adminisztrációhoz számítja még a következő tényezőket is: 2. az organizációt, értve ezalatt annak a struktúrának megállapítását, amely a munka elvégzéséhez szükséges; ez az organizáció, illetve struktúra természetszerűleg annál komplikáltabb, minél többféle funkció elvégzéséről van szó, és a legkomplikáltabb az államnál; 3. a személyzetet, amely az organizációt alkotja, és azokat a feltételeket, amelyek alatt az dolgozik; 4. a szervezethez szükséges dologi, ingatlan és használati javakat, és végül 5. a pénzügyeket a szervezet személyi és dologi szükségleteinek és az exekució szükségleteinek állandó fedezése

[1]) L. fenn 7. pont.
[2]) L. i. m. 8. l.

céljára, ill. annak megállapítására, hogy ezeket az eszközöket honnan és milyen elosztás szerint vegyék. Nyilvánvaló azonban, hogy a kettő alatti organizáció nem választható el a 3—5. alatt felsoroltaktól és így a 2—5. együttvéve összefoglalható az organizáció alá.

Az tehát, amit Fayol *adminisztráció*-nak és Willoughby *general administration*-nak nevez, kiegészítve azzal, amit ugyanő organizáción ért, egymást fedik. Mind a két fogalom olyan funkciót jelez, amely feltételez más funkciókat is, amelyek nélkül az adminisztráció funkciója ebben a szorosabb értelemben nem volna sem szükséges, sem lehetséges. Ezeket az egyéb funkciókat nevezhetjük exekuciónak, de a kétféle csoport megkülönböztetésének és széjjelválasztásának alkalmasabb módja az, amelyet ugyancsak Willoughby fejt ki a következőkben.[1])

Az adminisztráció szerveinek működését vizsgálva, az állami szervek működése két csoportra oszlik. Primaire vagy *funkcionális* tevékenységnek nevezzük azt, amelyet egy szerv végez azért, hogy megvalósítsa a célt, amelyért létesítették. (Pl. a rendőrség célja a rend fenntartása, az iskoláé a tanítás, a kórházé a gyógyítás stb.) *Institucionális* tevékenység viszont az, amelyet a szervnek végeznie kell azért, hogy mint szerv fennállni és működni tudjon. (Pl. idetartozik valamely szervezet, rendőrség, iskola személyzetének kinevezése, beosztása, épülettel és dologi felszereléssel való ellátása, fizetése, közszállítási szerződések kötése, a személyzet fegyelmezése, a megüresedett helyek betöltése, a rendelkezésre álló hitelek felhasználása és nyilvántartása, elkönyvelése, költségvetés és zárószámadás készítése, az iratok nyilvántartása, jelentések készítése stb.) A primaire vagy funkcionális tevékenység tehát öncélú, közvetlenül valamely feladat megoldására irányul, az instrukcionális tevékenység viszont csak eszköz, — a primaire tevékenység céljaira. Magyarul a funkcionális tevékenységet *szakirányú*, az institucionálist *szervi* működésnek nevezhetjük.

Ez a kétféle tevékenység eltér egymástól, nemcsak céljai tekintetében, hanem alapvető jellegében is. A funkcionális tevékenység speciális és technikai és minden szolgálati ágban különböző. Viszont az institucionális tevékenység minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. Ezért a közigazgatás eredményessége érdekében kívánatos, hogy ezeknek az institucionális tevékenységeknek elvégzése, amelyek minden szervezeti egységben, — mondjuk gyakorlati példa kedvéért — minden minisztériumban, intézetben, üzemben stb. egyaránt felmerülnek, egyöntetű legyen ; mégpedig nem egyforma színvonalon, hanem különböző lehetőségek közül a legjobbnak a színvonalán. (The one best way, mint ezt a scientific management-nál láttuk.) Ez az egyöntetűség (standardizálás) ezen a téren nemcsak a gazdaságosság és eredményesség tekintetében szükséges, hanem azért is, hogy a különböző

[1]) l. m. 45. és 105. s k. l.

szervek teljesítményei egymással összehasonlíthatók és mérhetők legyenek. Ezért különösen fontos például az elszámolás (könyvvitel), a minősítés (personnel rating, a személyzet értékének megállapítása) és a munkateljesítmények meghatározására vonatkozó eljárás egyöntetű szabályozása.

A szakirányú tevékenység, mivel öncél, magában is, elvégzésével valamely közvetlen eredményt tud felmutatni (pl. a rendőrség a közbiztonság és a nyugalom zavartalanságát, az iskola a tanítási eredményt, a kórház az egészség helyreállítását, a közlekedésügyi minisztérium az úthálózat kiépítését, a honvédelmi miniszter a hadsereg felszerelését stb.). Feltételezve a gazdaságos költekezést, itt az eredmény nagysága függ a felhasználható összegtől. Nagyobb költségvetési hitelekből több iskolát lehet felállítani, több utat építeni, itt tehát a kiadások növelése, a hitelnek az emelése gazdaságossági szempontból nem kifogásolható, ha a nagyobb kiadásnak nagyobb eredmény, nagyobb teljesítmény felel meg. Az institucionális tevékenységnél azonban ez nincs így, mivel az institucionális tevékenység közvetlen eredményt nem produkál, kívánatos, hogy minden erőfeszítés megtörténjék a végből, hogy a teljesítmények a lehető legkevesebbe kerüljenek. Az állami apparátus, a hatósági szervezet fenntartásának költségei tartoznak ide, ezek azok a kiadások, amelyeket az adófizetők sokalni szoktak. Ezek azok, amelyek tekintetében a közigazgatás a háború utáni válságos gazdasági időben, az ismételt költségvetési redukciók alkalmával, magát igazolni volt kénytelen, amit exakt adatok hiányában csak nehezen tudott tenni.

A szakirányú működésnek az institucionális működéstől való megkülönböztetése alapvető fontosságú a közügyek eredményes intézésének szempontjából. A szervi, institucionális működés szinvonalától függ ugyanis az egész közigazgatás működésének eredményessége. Bizonyos az, hogy az institucionális működésnek helyes és kielégítő biztosítása nélkül a funkcionális tevékenység terén állandó eredmények elérésének feltétele hiányzik és viszont, ha megfelelően van megoldva, ez az eszköze a szakfeladatok terén elérhető siker fokozásának.

Az institucionális tevékenység köre tehát az, amit szorosabb értelemben vett adminisztrációnak neveznek. Ennek az adminisztráció fogalmán belül való megkülönböztetése tehát ezért a kontinentális közigazgatás számára is alapvető fontosságú.

28. A »Bureau of general Administration« és hatásköre.

A funkcionális és institucionális tevékenységek közti megkülönböztetésből következik, hogy azok elvégzését különböző szervezeti egységekre kell bízni a következő okokból : Először is kívánatos, hogy azok a közszolgálati alkalmazottak, akik valamely funkcionális, szakirányú tevékenység ellátására vannak hivatva (pl. orvoslás, tanítás, mérnöki funkció, tervezés,

építés stb.) lehetőleg mentesítve legyenek másirányú feladatoktól, ezenkívül gyakran megtörténik, hogy olyan egyén, aki szakmájában kiváló, pl. jó pedagógus, kevésbbé alkalmas az adminisztrációra, a vezetésre, az igazgatói funkcióra. Másodszor még fontosabb, hogy az institucionális tevékenység maga is speciális tulajdonságokat és magasfokú szakértelmet kíván, ha betöltője hivatása magaslatán akar állni. Ezért ezekbe a pozíciókba (vezető, igazgató, miniszter, miniszterelnök) is csak olyanokat szabad állítani, akik az institucionális tevékenységben szakképzettséget és tapasztalatot szereztek, illetve annak szakértőivé lettek. Egyetlen nagy közigazgatási egység feje sem tudja annak vezetését segítség nélkül elvégezni. E végből segédszervre (auxiliary agency-re) van szüksége. Azt a szervet, amely ezeknek az institucionális funkcióknak elvégzésére van rendelve, az amerikaiak *Bureau of General Administration*-nak nevezik.[1]) Ilyen szerv nélkül a főnök az institucionális munkát akkor sem győzné, ha semmi más feladata nem volna. Egy miniszternek, méginkább a miniszterelnöknek, azonban számos más politikai és egyéb kötelezettsége van, ami az idejét megosztja. Még fontosabb érv ilyen szerv létesítésére, ha e nagy közigazgatási egységek vezetőjének, mint parlamentáris államokban a miniszterelnöknek és a miniszteréknek, kiválasztása nem adminisztratív szakismeret és tapasztalat, hanem attól teljesen független szempontok szerint történik, amikor tehát maga a főnök rendszerint nem tartozik azok közé, akik az institucionális tevékenységben speciális szakértelemmel bírnának. Mint Fayol mondta: »A főnökök, bármilyenek legyenek is képességeik és munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amivel a főnök esetleg nem rendelkezik. Ez a csoport az igazgatás vezérkara: a *General Staff* a *General Administration* végzésére.«

Milyen legyen ennek a Bureau of General Administrationnak a jogállása? Közvetlenül a szervezeti egység főnökétől kell függenie, mert az ő főnöki funkciójának a megkönnyítésére van hivatva. Tevékenysége a funkcionális tevékenységet végző szervektől fogalmilag és lényegileg különbözik, ezért azoktól függetlennek kell lennie. A főnök segítségére és szolgálatára lévén rendelve, ne legyen a bureaunak magának önálló hatásköre, hanem a hatáskör a főnöké legyen, annak részére, annak nevében, az általa átruházott hatáskörben járjon el. Institucionális rendeltetésénél fogva ne végezzen funkcionális tevékenységet. Másszóval működése ne terjedjen túl a közigazgatási apparátuson. A közigazgatás feje és a közigazgatás más szervei közti működést közvetíti és végzi a közigazgatáson belül, de nincsenek funkciói a közigazgatáson kívül állókkal szemben, ami a funkcionális szervek hatáskörébe tartozik. A bureaunak nincs magának parancsadási

[1]) L. *Willoughby*: i. m. 52—80. l.

joga. Megállapítja a tényeket, amelyek ismeretére a főnöknek szüksége van. Szakértelmével tanácsadóul szolgál a főnöki funkció gyakorlásában, közreműködik a parancsok szerkesztésében és kiadásában és ellenőrzi a parancsok végrehajtását, ellenőrzi a többi közigazgatási szervek, a funkcionális szervek működését. Javaslatot tesz a szervezet tökéletesítésére. Figyelemmel kíséri működésének gazdaságosságát és eredményességét.

Épúgy, mint a Bureau of General Administration jogállása, annak hatásköre is abból a rendeltetésből folyik, hogy a főnök funkcióját segítsen minél tökéletesebben megoldani. A főnöki funkció tartalma pedig az, amit Fayol és Willoughby a szűkebb értelemben vett adminisztráción értettek. Ez a közigazgatásra vonatkoztatva a következő.

1. Amit Fayol »prévoir-nak« nevez, az jelenti elsősorban a saját célokkal való tisztában lételt. Jelenti a programmot, jelenti a tervnek nemcsak a közvetlen következő időszakra, hanem hosszabb időre, nemcsak részleteiben, hanem a maga egészében való kidolgozását, a *planning*-et. Egy város rendezésének vagy fejlesztésének a teljes tervét, egy ország elektrifikálásának vagy energiaforrásai feltárásának teljes tervét vagy valamely el nem határolható feladatnak, amely a nemzet életével függ össze, egy átfogható korszakra való egybefoglalását, mint pl. a Szovjet-Unió gazdasági programmjának 5 éves terveit. Ez az előrelátás, a tervcsinálás jelenti egyúttal az iniciativát is az illető közigazgatási egység feladatainak kitűzésében. A tervezéshez tartozik a költségvetés megállapítása. A tervezés megkívánja »to think in terms of cost.« A tervszerűség fokozása kívánja a programmnak az alárendelt szervek számára is való megállapítását, annak részleteiben való kiosztását. Ez tehát szükségessé teszi a programmnak előre való közzétételét, a közzététel pedig alapjául szolgál az ellenőrzésnek. A programm készítése természetesen komplex feladatoknál és hatáskörökben szükségessé teszi a részek helyes felismerését, értelmes szétválasztását, az analizist és azután a szintézist.

2. Organizáció. A planning által megállapított célok megvalósításához szükséges személyi és dologi előfeltételek előteremtése és olyan struktúrába való foglalása, amely a feladat leggazdaságosabb és legeredményesebb elvégzését lehetővé teszi, jelenti az egyes személyek közti munkamegosztást és hatáskörük megállapítását. A hatáskörök egymásba illesztését, a munka összefoglalását, a személyzet jó kiválasztását, kiképzését és ellátását, munkafeltételeinek olyan megállapítását, amely a teljesítmények optimumának megközelítésére ösztönöz és azt lehetővé teszi. Jelenti a főnökök kiválasztását, rájuk hatáskör átruházását, felelősségük fokozását és érvényesítését. Ugyanígy jelenti a költségvetés végrehajtását, a szükségletek fedezéséről való gondoskodást: a szervezet dologi eszközeinek rendelkezésre bocsátását, területek és épületek megszerzését, a célhoz alkalmazott módon, a legjobb műszaki tervek szerint, a felszerelési és berendezési tárgyaknak, az alkal-

mazott eljárásoknak céltudatos kiválasztását, a könyvviteli és irattári rendszerek kifejlesztését és állandó javítását, a tudománnyal való haladást, a személyzet továbbképzését, az elhasznált felszerelési tárgyak kiselejtezését, az elavultak kicserélését, a technikai haladás újabb eredményeinek felhasználását. Jelenti tehát mindannak a biztosítását, ami az *operating efficiency*[1])-hez szükséges.

3. A parancsadás, amit Fayol »commander«-nak nevez, jelenti a mozgásbahozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. Jelenti a szervezet működésének irányítását. A direkció, minden parancs, a főnöknek elhatározását juttatja kifejezésre. Az elhatározáshoz és a helyes parancsok adásához judicium kell. A közigazgatás parancsai szólhatnak a közigazgatási szervezet tagjaihoz, a közszolgálati alkalmazottakhoz és szólhatnak az azokon kívül álló állampolgárokhoz. A parancsadás történhetik általános érvénnyel jogszabályok, szabályzatok alakjában vagy konkrét esetekre vonatkozó intézkedés vagy határozat, szolgálati vagy rendőri parancs útján. A parancsadáshoz tartozik tehát a jogszabályok alkotása és a jogszabályokban való eligazodás lehetőségének biztosítása, tehát az érvényes jogszabályok rendezése, egységes szerkezetek (testi unici) kiadása is. A parancsadáshoz tartozik, ha hiba történt, annak kiigazítása, a téves parancs visszavonása. A parancsadás útján érvényesül leginkább a főnök alárendeltjeihez való emberi viszonyának alakítása. Ez egyik kényes területe a főnök szuperioritása megnyilvánulásának, és az alárendelt által való megítélésének.

4. Amit Fayol »coordonner«-nak nevez, az a parancsadás fontos kiegészítője. Jelenti a parancs végrehajtását, a közreműködő személyek és dolgok egymáshoz való viszonyának szabályozását. A változó viszonyok állandó számontartását (to meet changing conditions). Az apparátus működése zavarainak elhárítását, a szükséges személycseréket, az előrelátás hiányainak pótlását, az elhatározások és cselekvések helyes egymásutánjának megállapítását (to determine priorities). Ez másszóval jelenti a főnök állandó szoros kapcsolatát a szervezet és a személyzet egész működésével. Jelenti a felelősségének állandó tudatos érényesülését, jelenti azt, hogy a vezetés, nemcsak a parancsadásból áll, és hogy azzal nem ér véget. Jelenti a főnök nagyobb áttekintését, nemcsak magasabb állása, hanem több tapasztalata, jobban tudása révén. »Senki se parancsolhasson alárendeteknek, der nicht selbst Besserkönner der betreffenden Arbeit ist.« (Hitler: Mein Kampf 669. l.)

5. Ellenőrzés. Jelenti az eredmények bírálatát. Az ellenőrzéshez elsősorban szükséges az előidézett tények megállapítása, a teljesítményeknek meghatározása és azután az adott paranccsal, a kitűzött programmal való

[1]) L. fenn 22. pont.

összehasonlítása. Az ellenőrzés nemcsak egy időszak végén érvényesülhet, hanem munkaközben is. Megállapíthatja azt, hogy idejében megtörténik-e minden, hogy a kitűzött időre a teljes eredmény elérhető legyen. Az ellenőrzés a szervezet működését több szempontból vizsgálhatja. A közigazgatás ellenőrzés alatt áll politikai szempontból (parlament), jogi szempontból (közigazgatási bíróság, Conseil d'État és rendes bíróságok), a költségvetés betartása szempontjából (számvevőszék), de sehogyan vagy legalább is többnyire gyarlón van megszervezve az efficiency szempontjából való ellenőrzés. A magánvállalatok ellenőrzésére Amerikában vannak efficiency engineer-ek. A pénzintézetek ellenőrzésére sok országban vannak hites revizorok. De a közigazgatás fejének, a miniszterelnöknek nincs módja és eszköze annak szabatos, szakszerű megállapítására, hogy az egyes minisztériumokban vagy a közigazgatás külső szerveinél mi történik, hogy azok a miniszterelnök vagy a minisztertanács határozatait végre hajtják-e és hosszabb végrehajtást kívánó ügyben kellő időben megtörténnek-e az előző intézkedések, hogy az eredmény a kitűzött időre bekövetkezhessék. A közigazgatás különböző ágaiban használt különféle institucionális tevékenységi módok meghatározásának és összehasonlító kritikájának a lehetősége nincs megszervezve. A közigazgatás javításának ez a nélkülözhetetlen eszköze még hiányzik. Az ellenőrzést, az eredmények megállapítását rendkívül nehezíti az is, hogy a közigazgatásban csak ritkán és kevés vonatkozásban történik a programmnak előre való megállapítása és közzététele, hogy az eredmény ahhoz mérhető legyen. A költségvetés betartását a zárószámadás ellenőrzi és annak az eredménye abból világosan megítélhető. A kormányok működésükről gyakran szoktak évi jelentéseket az országgyűlés elé terjeszteni, mivel azonban azokat az év elején programm adása nem előzte meg, azokat nincs mihez mérni, sőt ugyanezen eljárás hiányzik az alárendelt szervekkel szemben is. A kormány sem a dekoncentrált állami szerveknek évi penzumot nem ad és azt számon nem kéri, sem az önkormányzati szerveket, pl. a városokat, erre az eljárásra nem tanítja. Az ellenőrzés megkívánja pontos statisztikai adatgyüjtés és jelentések készítését, nemcsak a társadalmi és gazdasági élet különböző eseményeiről (népmozgalom, termelés, külkereskedelem stb.), hanem a közigazgatás szerveinek, sőt a közigazgatás közegeinek működéséről is olyan alakban, hogy az a működés megítélését és az egyneműek összehasonlítását lehetővé tegye. Az ellenőrzés nem öncél és nem szabad, hogy a szervezet működésének akadályozója legyen, vagy hogy eredménye a ráfordított munkát és költséget meg ne érje, azzal arányban ne álljon, de viszont hézagtalannak és minden szükséges szempontra kiterjedőnek kell lennie, hogy alkalmas legyen fokozni az előrelátást, egyszerűsítse és erősítse a szervezetet (personnel management), növelje a parancsolás tökéletességét és megkönnyítse az összhang biztosítását.

Ezen az alapon a General administration semájaként a következő adódik, amely Fayol és Willoughby javaslatait veszi alapul:

General Administration.

1. Tervezés (Iniciative. Prévoir).
2. Szervezés.
   a) Szervezet (struktúra) megállapítása. (Operating efficiency).
   b) Személyzet. (Personnel management).
   c) Dologi szükségletek (épületeket beleértve).
   d) Költségvetés.
3. Parancsadás (Direction).
4. Összhang biztosítása.
5. Ellenőrzés.
   a) Ténymegállapítás (beleértve a statisztikát).
   b) Ellenőrzés és bírálat:
   aa) Jogi szempontból (közig. bíráskodás).
   bb) Gazdaságosság szempontjából (számvevőszék stb.)
   cc) Eredményesség szempontjából.[1])

A Chief Executive-nak, aki alatt az Amerikai Egyesült-Államokban és Németországban az államfővel egyesült kormányfőt (Svájcban ugyanazt), a többi államokban pedig a miniszterelnököt kell értenünk, a General Administration felsorolt összes elemeit állandóan szem előtt kell tartania. Ezt egyedül ő csinálhatja meg, mint egyéni szerv, mert a nemzet összes erőit csak ő tudja áttekinteni és ez elengedhetetlen azok latbavetéséhez. Sem a planning-ot, sem a koordinálást testület végső fokon eredményesen nem intézheti. Ez a kabinatrendszer hiánya ebben a tekintetben, mert szükség van a kabinet tagjai közti összhang biztosítására is, ami szavazattöbbséggel vagy épen a kabinetet alkotó koalíció pártjai érdekeinek figyelembe vételével el nem érhető. A Chief Executive nemcsak a centrális bürokráciának a feje, hanem a nemzet egész végrehajtó hatalmának a vezetője. Ezért a planningnak és a general administrationnak részéről ki kell terjeszkednie a területi és testületi önkormányzati szervek (öffentlich-rechtliche Körperschaften) működésére is, amelyek az állami közigazgatási szervekkel együtt alkotják a nemzeti executivát, mint az 1935. évi lengyel alkotmány 72. §-ából is már kitűnik.

A Chief Executive ezt a nem politikai, hanem adminisztratív minőségéből származó feladatát a mai államok méretei közt egyedül nem tudja

[1]) Az *International City Managers Association* által Training for Municipal Administration c. kiadott Commitee Report (Chicago, 1936. 20 l.) An Analysis of Administrative Work-ot is közölt, amely a következő elemeket foglalja magában: 1. Analysis and synthesis. 2. Judgment and Decision. 3. Ability to determine priorities. 4. Iniciative. 5. Organizational Leadership. 6. Skill in Handling Public Relations. 7. Technical Knowledge. 8. Professional Attitude. Azt hiszem, hogy ez a felsorolás a fentivel könnyen összhangba hozható.

végezni. A szerv, amelyet erre a célra szervezni kell és erre a célra specializálnak megfelelő szakértelemmel, mint láttuk, a Bureau of General Administration.

Előfordul, hogy a General Administration egyes feladatainak ellátására külön, szintén szakképzett egyénekből álló szervek jönnek létre, így a személyzeti vagy budget-kérdés ellátására. Ezeket Amerikában Staff Agencies-nek nevezik, szemben a funkcionális feladatokat végzőkkel, amelyeknek neve Line Agencies. Az ilyen Staff Agencies-k azonban a Bureau of General Administration-nak vagy közvetlenül a Chief Executive-nek vannak alárendelve.

Az egyes nagy terjedelmű és főleg nagy személyzettel bíró igazgatási ágazatoknak külön Staff Agencyjai lehetnek. Pl. minden minisztériumban a személyzeti ügyek intézésére, a budget-ügyek intézésére és a General Administration céljára általában szükség van, habár rendszerint nem található, ilyen szervezet. Az az igazgatási ág, a service, amely mindenütt legrégebben van ellátva ilyen Staff Agency-vel, a hadsereg, amelyben a General Staff (L'État-Majeur) kifejezetten ilyen Agency of General Administration. Ezeknek tapasztalatai témánk szempontjából közvetlen haszonnal értékesíthetők, mivel azonban a politikai irodalom figyelme erre a kérdésre eddig ritkán terjedt ki, s a vezérkarok szolgálata kevésbbé ismert, az alábbiakban arra részletesebben kell kiterjeszkednünk.

29. A katonai vezérkar.[1])

I. A mai értelemben vett vezérkarokra csak a nagy létszámú néphadseregek vezetésében van szükség. Ezért a vezérkar intézménye a XIX. században alakult ki. Az állandó hadsereg felállítása a harmincéves háború (1618—1648) tapasztalatai alapján vált általánossá. Az első néphadsereget azonban a francia forradalom hozta meg, megalakítását a kényszerhelyzet szülte. A forradalom ugyanis épen akkor züllesztette szét a számára megbízhatatlanná vált királyi hadsereget, amely toborzott hadsereg volt, amikor eszméi miatt vele egész Európa szembe fordult. Új megbízható, forradalmi hadsereg felállítása céljából a forradalmi kormány 1793-ban a 18—40 évesek számára az általános védkötelezettséget rendelte el és ezekből alakította meg az első modern néphadsereget, de csak a háború idejére. A néphadsereg bevált. *Napoleon* ilyen hadsereggel vívta meg háborúit. Bár ő enyhített az általános védkötelezettségen azáltal, hogy azt szűkebb határok közé szorította és a szolgálat alól sokféle felmentést adott.

[1]) Az e fejezetben foglaltakra nézve lásd a köv. művet:

Julier Ferenc: A vezérkarok szervezete és működése. Kiadta a Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest, 1932. 28. l.

Az általános védkötelezettségnek béke idejére való kiterjesztése Poroszországban történt meg 1807-ben, amivel együtt járt a porosz állandó hadseregnek néphadsereggé — keret-(cadre)-rendszer alapján való — átalakítása. Ezt a szervezési munkát *Scharnhorst* tábornok irányította, ő illesztette be szervesen az állami intézmények közé a hadsereget, mint népnevelő intézményt és mint az állam hadviselő erejének békekeretét. Ebből a kapcsolatból adódott a katonai közigazgatás hozzásimulása az állami berendezésekhez. Ebből adódott a katonai közigazgatástvezető apparátus fejének, a vezérkarnak, mint a néperő katonai kinevelésére (békében) és fegyveres alkalmazására (háborúban) hivatott testületnek nagyarányú kifejlesztése és szaktanfolyamokon való nevelése. Az 1813—1815. évi, Napoleon elleni koalíciós háborúban domborodott ki a porosz hadseregben a vezérkarnak háborúdöntő működése, amikor a hadvezér (*Blücher* tábornagy) és a vezérkari főnök (*Scharnhorst*, majd megsebesülése után *Gneisenau* tábornok, aki Waterloonál Blücher oldalán állt) egymást kiegészítő tevékenysége a diadalok sorát hozta meg.

Franciaországban a Napoleon uralmát követő királyság visszatért a régi királyi sereghez. Külön vezérkar porosz értelemben nem nevelődött, minthogy tudományosan szakképzett vezérkart még Napoleon sem tartott. Napoleon is dolgozott vezérkarral, de ő nem szorult szervező, tanácsadó vagy javaslattevő külön testületre. Napoleon önmagának volt a vezérkari főnöke. Óriási munkaereje pótolt mindent, csak végrehajtó közegekre volt szüksége, akiknek parancsait tollba mondta, vagy akik szóbeli parancsait írásbeli formába öntötték. Egyébként Napoleon korában annyi háború volt, hogy jó vezérkari tisztek gyakorlati nevelésére a kellő alkalom bőségesen rendelkezésre állt.

A porosz haderő vezérkari főnöke 1858-ban *Moltke* Hellmuth tábornok lett, aki a már addig is jó porosz vezérkart és a porosz néphaderő kihasználását még jobban kifejlesztette.

Moltke vezérkari szervezetének alapvonalait talán legjobban Stoffel báró, francia ezredes, 1866 és 1870 között francia katonai attaché Berlinben, jellemezte, aki a francia hadügyminisztérium figyelmét az új, moltkei porosz vezérkarra különösen felhívta. Stoffel jelentése szerint a porosz hadsereg fölényét kitevő tényezők között a legelső helyen a porosz vezérkar állt. »Hangoztatnom kell, — írta — mint tagadhatatlan igazságot, hogy a porosz vezérkar az első Európában ; a mienk nem is hasonlítható hozzá. Nem mulasztottam el, hogy 1866. évi első jelentéseimben erre ne utaljak és véleményemet ne nyilvánítsam, miszerint sürgősen szükséges a mi vezérkarunk hasonló fokra emelését biztosító eszközökkel foglalkozni.«

Stoffel a porosz vezérkar nevelését és munkáját így foglalja össze : Poroszországban a vezérkar szervezését sem törvény, sem szabályrendelet nem írja elő, hanem Moltke a maga hatáskörében gondoskodik a fiatal,

becsvágyó, művelt és dolgos tiszteknek a magasabb szaktanfolyamon, a hadiakadémiában vezérkari tisztekké való neveléséről és a tiszteknek a különböző szolgálati ágazatokba vezető helyen való beosztásáról.

Ami a nevelés részleteit illeti: a hadsereg válogatott fiatal tisztjei szigorú rostálás után bekerülnek a Moltke irányítása alatt álló hadiakadémiába, ahol hároméves gyakorlati és elméleti tanfolyamot végeznek. Az előadott tárgyak : harcászat, hadtörténelem, fegyvertan, erődítéstan, vezérkari szolgálat, katonai földrajz, katonai közigazgatás, mathematika, földmértan, térképezés, általános történelem, irodalomtörténet, bölcsészet, vegytan és természettan, francia, angol és orosz nyelv. A tanfolyam sikeres elvégzése után a tisztek különböző csapatoknál (a gyalogos a tüzérségnél vagy fordítva) gyakorlati kipróbálás alá kerülnek. A legjobbak aztán a vezérkarhoz jutnak, ahol bizonyos idő eltöltése és újabb kiválogatás után a legeslegjobbak a magasabb parancsnokok (hadosztály, hadtest) mellé osztatnak be, ahol a katonai adminisztráció és a háborúra való előkészület vezetői lesznek. Ezekben az állásokban, mint Moltke exponensei, az illető magasabb parancsnokok első tanácsadói és javaslattételre kötelezett közegei szerepelnek és egyben az ügymenetet amaz egységes szempontok szerint irányítják, amelyeket Moltke helyesnek ítél.

A porosz vezérkar tehát a legkiválóbb tisztek útján biztosítja a hadseregben a katonai nézetek egyöntetűségét, ami a porosz haderő alkalmazásának egységességét szolgálja és a vezérkar főnökének a hadsereg harcra való nevelésében és a háború előkészítésében messzemenő befolyást szerez.

A német haderő keretrendszerét és a moltkei vezérkari szervezetet 1871 után minden szárazföldi nagyhatalom példa gyanánt követte.

1914 előtt már minden vezérkar úgy készült a háborúra, mint Moltke 1870-ben és nagyban-egészben úgy tagozódott minden vezérkar, mint a porosz. A világháborúban már modern vezérkarok által szervezett néphadseregek ütköztek egymásra.

A vezérkar mai feladatköre :

a) Békében a vezérkar dolga az állam hadviselő erejének és erőforrásainak feltárása és ennek az erőnek háborús alkalmazásra történő megszervezésében egységes alapon nyugvó, átfogó kezdeményezés és aztán szakszerű közreműködés.

A vezérkar tesz tehát kezdeményezően javaslatot az állam nép- és gazdasági erejének honvédelmi célokra való megszervezésére,

a honvédelemmel kapcsolatos törvényelőkészítésre,

a felfegyverzés mértékére és minőségére,

a harcképesség állandó fokozására ;

a vezérkar irányítja a már megszervezett fegyveres erő kiképzését,

megadja az irányelveket a mögöttes országrész ipari, mezőgazdasági és munkaerejének mozgósítására,

kezdeményezi és ellenőrzi a különböző szabályzatok és utasítások kidolgozását,

kiforralja a haditerveket és ezek alapján előkészíti a haderő felvonulását azokba a területekbe, amelyekben a mérkőzés terveztetik,

gondoskodik az ország határainak megerősítéséről,

befolyást vesz az ország közlekedési halózatának és összeköttetési vonalainak honvédelmi szempontokból való kiépítésére,

hasonlóan befolyást vesz a közlekedési eszközök fejlesztésére,

nyilvántartja a külföldi államok hadi erejét és hadi előkészületeit,

gondoskodik a vezérkar szakszerű neveléséről és továbbképzéséről (stb.),

megtesz tehát mindent arra, hogy a mérkőzés esetén az állam teljes ereje a politikai cél elérésére a legcélszerűbb módon legyen latba vethető.

b) Háborúban a vezérkar feladata:

a fegyveres erők alkalmazásánál a hadvezérek egységes szakszerű támogatása és a hadvezetésben javaslattevő közreműködés, amely célból minden magasabb parancsnok oldalán vezérkari tisztek nyernek beosztást,

a fegyveres erő harcképességének fenntartása és fokozása és ehhez képest a mögöttes országrészben a hadrakelt sereg mindennemű hiányának pótlásához szükséges anyagok idejében való készenlétbe helyezése és a harctérre való juttatása.

II. A vezérkarnak a fentiekben körvonalazott munkaköréből adódik minden államban *a vezérkar beosztása.*

Mindenütt megvan a vezérkar központi hatósága: a nagy vezérkar.

Ugyancsak vannak vezérkari tisztek a külső végrehajtó központoknál: a magasabb (hadsereg-, hadtest-, hadosztály- és esetleg dandár-) parancsnokságoknál.

Ezenfelül vezérkari tisztek teljesítenek tanári szolgálatot a katonai tanintézetekben, ahol a legfontosabb szaktantárgyakban a tiszti sarjadék kiképzését a nagy vezérkar irányelvei szellemében egységesen irányítják.

Végül a külföldi követséghez katonai attaché gyanánt nyernek vezérkari tisztek beosztást, ahol a külföldi hadseregek szervezetét tanulmányozzák.

A vezérkar tisztjeinek különböző szolgálati ügykörökbe való beosztásából adódik a vezérkar teljes kört alkotó, átfogó működése és egyben a katonai igazgatás minden fokozatának gyakorlati megismerése, aminek óriási előnyei bővebb indokolásra nem szorulnak.

A honvédelem minden ágazatát ismerő, egységesen nevelkedett vezérkarnak ilyen széleskörű működése biztosítja, hogy a honvédelmi kérdések feldolgozásánál szétágazó mellékszempontok nem érvényesülnek és ezért a lehetőség szerint tökéletes munka végeztetik.

III. A vezérkar tagjainak az említett szolgálati helyekre való beosztása általában a következő elvek alapján történik:

a) minthogy a vezérkar kiképzése és továbbképzése egységes, egyes szakágazatok szerint való specializálódásnak helye nincs, a vezérkari tisztnek minden szolgálati állás betöltésére alkalmasnak kell lennie; mindamellett a szolgálati beosztásoknál mérvadó az egyes szakágazatok iránti hajlam, amely a továbbképzés során bontakozik ki;

b) nehogy a vezérkari tiszt egyoldalúvá váljék, felváltva nyer beosztást a számára előírt munkakörbe. Az egyes munkakörökben a vezérkari tiszt rövidebb-hosszabb ideig dolgozik.

A beosztások változtatása olyképen szabályoztatik, hogy a vezérkari tiszt századostól ezredesig terjedő vezérkari szolgálatának mintegy egyharmad részét külső szolgálatban, kétharmad részét pedig a nagy vezérkarnál tölti el.

IV. A vezérkar szolgálati állása.

A vezérkarnak az előbbiekben vázolt munkaköréből adódik az, hogy *a vezérkar élére a hadsereg legjobb tábornokának kell kerülnie.*

»Minthogy ez a tábornok élesíti ki azt a kardot, amelyet az állam hadereje képvisel, egészen természetes követelmény, hogy háború esetén azt a kardot az ő karja forgassa.« *Ezért a vezérkar főnöke háború esetén rendszerint maga a fővezér*, vagy pedig ha a fővezérséget politikai vagy autoritási okokból az államfő venné át, úgy a vezérkar főnöke a fővezérnek első munkatársa és helyettese.

A nagy vezérkar egyes irodái a maguk összeségében alkotják a háború esetén a hadseregfőparancsnokságot.

A vezérkar főnöke osztja be a vezérkari tiszteket a fenn felsorolt egyes szolgálati helyekre. Ezek a tisztek kettős alárendeltséggel bírnak.

Szolgálati tekintetben alárendeltjei annak a magasabb parancsnoknak, aki mellé beosztattak. A belső vezérkari szolgálat ellátása tekintetében pedig, aztán olyan ügyekben, amelyek a vezérkari tiszteket, mint a vezérkari testület tagjait érintik, továbbá a vezérkari szolgálatban való továbbképzésre nézve a vezérkar főnökének maradnak alárendeltjei, aki a vezérkari tisztekkel ezekben az ügyekben közvetlenül érintkezik.

A magasabb parancsnokok mellé beosztott vezérkari tisztek legidősebbje az illető parancsnokság vezérkari főnöke (tehát hadsereg-, hadtest-, hadosztály-vezérkari főnök), első munkatársa a magasabb parancsnoknak és hivatalfőnök, aki alá tartozik a parancsnokság egész személyzete, szakágazatra és rendfokozatra való tekintet nélkül. Távolléte esetén való helyettesítésére is csak vezérkari tiszt jogosult.

A szoros kapcsolat a parancsnok és a vezérkari főnök közt abban is kifejezésre jut, hogy a felelősségben is osztoznak. Így például a világháborúban a csatát vesztett vezérekkel együtt vezérkari főnökeik is elküldettek, amennyiben bebizonyult, hogy a vezérnek nem jó tanácsot adtak vagy nem megfelelő javaslatot tettek.

Látható, hogy a vezérkar minden államban behálózza az egész fegyveres erőt, amennyiben a vezetők mellé vagy a vezető helyekre a maga szakképzett, kipróbált tagjait ülteti. Ezzel biztosítja a nagy vezérkar főnökének befolyását a katonai igazgatás minden terén és ezzel gondoskodik arról, hogy a háborúra való felkészülés — ami minden béketevékenységnek végső célja — egységes nézőpontok szerint végeztessék. Ezért a hadügyi igazgatás terén elképzelhetetlen, hogy bármely kérdés felől is ne alakuljon ki egységes felfogás.

V. A vezérkar nevelése.

A vezérkar jó munkájának alapja a vezérkari tisztek *egységes* előképzettsége, amelyre *egységes* továbbképzésük épül.

a) Vezérkari szolgálatra való előképeztetésre minden katonaállományú csapattiszt — a fegyvernemre való különbség nélkül — jelentkezhetik, ha bizonyos előfeltételeknek megfelel.

Ezeknek legfontosabbja a jó minősítés mellett a maga fegyvernemében való gyakorlati szakképzettség, amelyet a jelentkezőnek 30 éves életkora előtt 4—6 év alatt kellett a csapatnál megszereznie és ezenfelül a szigorú elméleti felvételi vizsga, amelynek eredménye mutatja meg, hogy rendelkezik-e a jelentkező a vezérkari kiképzéshez szükséges szellemi képességgel és a maga fegyvernemének legrészletesebb ismeretével.

Ezután kerül a jelentkező a 2—3 évig tartó vezérkari tanfolyamba (hadi iskola, hadi akadémia), amelyben a magasabb katonai és polgári szakokban való oktatást megkapja. Már ebben a tanfolyamban is be kell bizonyítania, hogy nemcsak szellemi képességeinél, hanem jellemtulajdonságainál és fizikai teljesítőképességeinél fogva is megfelel a vezérkari tiszttel szemben támasztott követelményeknek. A jó vezérkari tiszttől ugyanis megkövetelik, hogy ne csak katonai tudós, hanem mindenekelőtt nyiltfejű, önállóan gondolkozó, megállapodott jellemű, nagy teljesítőképességű és fegyelmezett munkaerő legyen.

A tanfolyam sikeres elvégzése után a vezérkari sarjadék a csapatvezérkarnál (a különböző parancsnokságoknál) kap néhány évig tartó beosztást gyakorlati kipróbálás céljából. Ha ezalatt is megfelel, bekerül a vezérkari testületbe, kinevezik vezérkari századossá és vezérkari ügykörben nyer alkalmazást.

Az előzetes csapatszolgálat, az elméleti tanfolyam és a gyakorlati kipróbálás együttesen annyi időt vesz igénybe, hogy a tiszt átlag 32—33 éves korában kerülhet a vezérkari testületbe. Minthogy a vezérkari testület létszáma a szervezeti szabályok szerint minden hadseregnél korlátozott, természetes, hogy már az elméleti tanfolyamra való felvételnél is bizonyos numerus clausus érvényesül.

b) A vezérkar állandó továbbképzésben részesül és tudása ellenőrzés alatt áll. Ennek célja, hogy

a vezérkart a béke és a háború feladatainak megfelelő magas színvonalú munkakörben állandó gyakorlatban tartsa,

a vezérkart az időközben bekövetkezett katonai szakújításokkal és a polgári szaktudományok fejlődésével szakszerűen megismertesse,

a vezérkarnak további tudományos tanulmányaihoz az irányt megadja,

a vezérkar főnöke a vezérkar tagjainak az egyes katonai szakágazatok iránti különös hajlamát megismerje és így alkalmazásukhoz támpontokat szerezzen, végül hogy

egyes vezérkari tisztek szellemi képességeinek esetleges csökkenését is elárulja.

Ez a továbbképzés elméleti és gyakorlati részre oszlik.

Ez a szervezés valósítja meg legjobban azt az általános követelményt, hogy a vezető helyekre a legjobbaknak kell kerülniök. A különbség a legtöbb más szervezettel szemben az, hogy a vezérkar ezt az elvet nemcsak hangoztatja, hanem a legmesszebbmenő módon törődik is a legjobbak kiválasztásával és nevelésével.

A csapat önmagából termeli ki a vezérkart, amennyiben legjobbjait a vezérkari tanfolyam felvételi vizsgájára küldi. Minden vezérkari tiszt tehát a csapattiszti állományból kerül ki és előbb-utóbb oda kerül véglegesen vissza. Ennek folytán a vezérkari szolgálat csak átmeneti állapot és nem a véglegesség jellegével bíró beosztás. Ez a körülmény elejét veszi annak a lehetőségnek, hogy a vezérkar és a csapat egymástól elidegenkedjék.

Az egységes nevelés a vezérkari tisztek felfogásának egyöntetűségét nemcsak a nagy kérdésekben, hanem még a legkisebb részletkérdésekben is biztosítja. Ez kifejezésre jut úgy a nekik adott feladatok érdemi és alaki megoldásában, mint a tőlük szövegezett szóbeli és írásbeli parancsok tömörségében és jelentések világosságában.

A vezérkari tiszt külön tanulja a parancsadás technikáját. Ezalatt a parancsnok elgondolásának parancsformába való öntését értjük, valamint azt, hogy a parancs (intézkedés, irányelv) mennyire és hogyan kötheti meg a parancsotvevő személy (csapat) kezét a végrehajtásban. A parancsadás technikájának lényege az, hogy a rövid, de világos parancs a mondanivalóját bizonyos sorrendbe foglalva se többet se kevesebbet ne tartalmazzon, mint amennyi szükséges ahhoz, hogy a parancsotvevő csapat a reáháruló feladatot a magasabb parancsnok elgondolásának megfelelően oldhassa meg. Hasonlóan tanulja a vezérkari tiszt a jelentéstétel technikáját. A jelentésnek mindenekelőtt igaznak és rövidnek s e mellett olyan szövegezésűnek kell lennie, hogy a jelentéstvevő a jelentés tárgyát alkotó ügyről ugyanazt a képet nyerje, mint amelyik a küldő szemei előtt lebegett, mikor jelentését megtette vagy megírta. Ezért szükséges, hogy a vezérkar megszokott, a dolog lényegét teljesen felölelő kifejezéseket használjon és gondolatait minden félreértést kizáró módon juttassa az illetékesek tudomására. Döntő fontosságú mindez háborúban, ahol nem világos parancsok vagy nem pontos jelentések kiszámíthatatlan súrlódásokra adnak okot és az emberélet felesleges pusztulásával járnak.

30. A miniszter »kabinet«-je.

Mielőtt azt vizsgálnók, hogy a különböző államokban milyen szervek állnak ezidőszerint már rendelkezésére a Chief Executive-nak, ill. a kormányfőnek és a minisztereknek adminisztratív funkciójuk betöltésében való segítségül, rá kell mutatnunk arra, hogy a miniszterelnök és miniszterek politikai funkciójának ellátására számos államban létesült külön szervezet, amelynek a neve rendszerint *Cabinet du Ministre*. Ennek szervezetéről és jogállásáról a kongresszus számára írt belga nemzeti rapport a következőket mondja, ami a más államokban található megoldásoknak is körülbelül megfelel.

A miniszter kabinetjének szerepe lényegesen különbözik a közigazgatás szerepétől.

A kabinet nem tartozik az állandóan alkalmazott hierarchia keretébe.

Bizonyos értelemben a miniszter személyének kisugárzását, megnyujtását jelenti, gondolatainak letéteményese, terveinek bizalmasa, utasításainak továbbadója s határozatainak végrehajtója.

Ideiglenes személyzetből, nálunk ú. n. politikai tisztviselőkből áll, akik bírják a mindenkori miniszter bizalmát és elvben vele együtt elhagyják helyüket. Ha a kabinet tagjai több egymásutáni miniszter kabinetjében helyet is foglalnak, ez mindig az új miniszter egyéni elhatározásából történik. A miniszter a kabinet személyzetét szabadon választhatja, akár a közszolgálati alkalmazottak sorából, akár azonkívül, korra, címre stb. való tekintet nélkül.

A kabinet összetétele. A kabinet élén az államfő kinevezése alá tartozó főnök áll osztályvezetői rangban. Ez a rang biztosítja számára a presztizst és tekintélyt, amely szükséges ahhoz, hogy a minisztériumi osztályvezetőkkel egyenrangúan tárgyaljon.

A kabinet főnöke mellett némelykor helyettes főnök is van. A kabinet többi tagjai titkárok és attasék, akiknek számát és hatáskörét a miniszter állapítja meg.

A kabinet hatásköre kizárólag a miniszter személyes szolgálatára vonatkozik és semmi köze nincs a szorosabb értelemben vett közigazgatáshoz. A miniszter kabinetjének nem szabad átvennie a közigazgatás szerepét. A közigazgatás tanulmányozza az ügyeket belülről nézve, szakszempontból és jogi szempontból. A helyes közigazgatási gyakorlatnak megfelelően a miniszternek teljes bizalommal kell lennie a közigazgatással szemben és neki minden szabadságot megadni ahhoz, hogy zavartalanul és szabályszerűen intézze a hatáskörébe tartozó összes ügyeket. Ha az illetékes ügyosztály feldolgozta és előkészítette az ügyet és azt átvizsgálta az államtitkár, akkor kész. Ebben a stádiumban kerülnek a miniszter kabinetje elé. Ennek az a

feladata, hogy a javaslatot, mielőtt az a miniszter elé kerül, szükség esetén megbeszélje az illetékes ügyosztállyal. Az ügyet azonban kívülről, azoknak a személyes és választói következményeknek a szempontjából nézi, amelyekkel az a miniszterre nézve járhat vagy a politikai hatások szempontjából, amelyeket az a kormány állására gyakorolhat.

A kabinet másrészt összehasonlítja a javasolt adminisztratív megoldást azokkal az óhajokkal és ajánlásokkal, amelyeket kívülről juttattak el hozzá.

Látjuk ebből, hogy a kabinet az ügyek megítélésében egészen más szempontra helyezkedik, mint a közigazgatás. A kabinet szempontja a politikai akcióé, ami a közigazgatásra nem tartozik.

A valóságban a kabinetnek ilymódon körülírt hatáskörét nem mindig tartják be. A minisztériumokban némelykor törekvés látható arra, hogy a kabinet szerepét fokozzák a közigazgatás rovására. Mivel a miniszter a főnöke a minisztériumnak, annak mindig joga van arra, hogy a közigazgatási munkát tetszése szerint ossza be.

Meg kell azt is jegyezni, hogy a miniszter kabinetjének, bár hatáskörébe csak a politikai működés tartozik, némelykor tisztán szaktanulmányokat is kell végeznie. Ez az eset pl. akkor, ha a miniszterhez szakkérdésre vonatkozó interpellációt intéznek és az a felvilágosítás és anyag, amellyel a közigazgatás rendelkezik, nem elegendő. Ilyenkor a kabinetnek amely a miniszter munkatársa, kell a saját személyzetével végzett kutatással és tanulmánnyal kiegészíteni az elégtelen anyagot.

31. A »Chief Executive« segédszervei az Amerikai Egyesült-Államokban.

A Chief Executive adminisztratív funkcióiban segédkező szerv szükségességének tudata kétségtelenül a legerősebb az Amerikai Egyesült-Államokban, amint ez az ottani nemzeti bizottság gazdag jelentéséből is kitűnik.

A Chief Executive állása Amerikában, mint *Leonard D. White* jelentése kifejti, az utóbbi 25 év alatt mind a nemzeti, mind az állami, mind a nagy municipális kormányzati egységekben rendkívüli evolución ment keresztül. Ez főleg két okra vezethető vissza. Egyrészt ama közigazgatási ügyek számának növekedésére, amelyekért a Chief Executive felelős, másrészt a Chief Executive állásának eltolódására, aki 1900 előtt tisztán politikai szerv volt, most pedig olyan szerv, amelynek politikai vezetőszerepén kívül tekintélyes adminisztratív hatásköre is van. A fejlődés tehát ennek az adminisztratív hatáskörnek a kifejlődéséből áll, mert a másik hatásköre a politikai előbb megvolt. Így is egy kivételt kell tenni: a *City Manager*-ek

és *County Manager*-ek ugyanis, akiket ma kb. 450 amerikai városban, (kicsinyben és nagyban), és kb. 20 county-ban találunk, olyan Chief Executive-ok, akik kizárólag adminisztratív funkciót látnak el, politikai vezető szerep nélkül. A Chief Executive adminisztratív hatáskörének e nagy megnövekedése miatt és azért, mert az adminisztrációban nagy gazdaságosságot és eredményességet kívántak, mind az Unio, mind az államok, mind a nagy municipiumok élén kénytelen volt a maga számára segédszerveket kreálni. Az Amerikai Egyesült-Államok egy 1903-ban alkotott törvénnyel szervezték meg a hadsereg vezérkarát. Nagy iparvállalatoknak, ipari nagyüzemeknek szintén voltak hasonló szervei, mint a hadsereg vezérkara. A polgári közigazgatásban azonban a szervezet hasonló tökéletesülése elmaradt és »ma is, dacára az utolsó ötven év jelentékeny haladásának, a katonai vezérkar párja a polgári közigazgatásban még kifejlesztésre vár, bár annak számos eleme a Chief Executive segédszervei alakjában időközben már létrejött.«

A Chief Executive segédszerveinek problémáját átfogó módon először a *William H. Taft* elnök által 1911-ben alakított *Comission on Efficiency and Economy* tárgyalta. Ez a kongresszusi bizottság 1912-ben és 1913-ban kiadott több jelentésben különböző javaslatokat tett a kormányzat szervezeti javítására. Így többek közt javasolta azt, hogy a költségvetés előkészítése épúgy, mint az európai államokban, tétessék a végrehajtó hatalom kötelességévé, az addigi rendszer helyett, amelyben az a kongresszus tagjai által incidentaliter, az év különböző időpontjaiban tett indítványokból tevődött össze. A Budget-nek elkészítésére a javaslatok egy *Bureau of the Budget* létesítését ajánlották, amely a Chief Executive mellett már ilyen koordináló segédszervként volt kontemplálva. A javaslatok megvalósítása azonban húzódott, de a világháború tapasztalatai és az állami kiadásoknak és adósságoknak a háború következtében való megnövekedése megérlelte e javaslat megvalósulását. 1920 óta az Unio-ban ez irányban sok történt, de a fejlődés még nem ért véget. Az elnöknek a háború után több auxiliary agency-je alakult ki, de azok közül a Bureau of General Administration átfogó és kizárólagos szerepét még egy sem tudta elérni. A mostani átmeneti állapot főbb jellemvonásait az amerikai jelentés a következőképen foglalja össze.

A kormány. Az elnök kabinetje bizonyos fokig koordináló szerepet játszik. Tagjai, az államtitkárok, a tíz nagy Departement (minisztérium) élén állanak. Amerikában azonban vannak nagyobb számú független intézmények, amelyek nem tartoznak a minisztériumok alá, hanem közvetlenül az elnök alá, részben azonban az elnök alá sem. Ilyenek az *Interstate Commerce Commission*, a *Federal Reserve Board*, *Federal Trade Commission*, a *Veterans Administration* és a *New Deal* szervei, így a *Reconstruction Finance Corporation*, a *Farm Credit Administration*, a *Home Owners' Loan Corporation* stb., amelyekre a kabinet koordináló hatásköre nem terjed ki. Ezért tehát a kabinet hatásköre szűk ahhoz, hogy általános koordináló szerv (agency) lehessen. Egyébként is a kabinet tradicionális hivatása csak az, hogy az elnöknek politikai kérdésekben szolgáljon tanáccsal, nem pedig, hogy adminisztratív ügyekkel foglalkozzék. A kabinetnek továbbá nagy hiánya az, hogy nincs állandó titkársága, azaz állandó szerve, amely hiányt az elnök titkárai (kabinetiroda) alig tudják pótolni. Végül különös akadálya annak, hogy a kabinet a Staff Agency-k szerepére fejlődhessék ki, az, hogy tagjai nem szakemberek és főleg nem közigazgatási szakemberek. Azért kerülnek a kabinetbe, mert az elnöknek politikai bizalma van irányukban, vagy mert fontos politikai csoportokat képviselnek, amelyeknek képviselőit az elnök közvetlen környezetében akarja tudni. Működési idejük is rendszerint rövid, ezért adminisztratív ügyekben rendszerint a hivatásos tisztviselők támogatására szorulnak.

A Bureau of Efficiency. 1913-ban fontos lépés történt a Civil Service Commission mellett Efficiency Division felállításával. Az osztály rövidesen önállóságot kapott, mint Bureau of Efficiency és egészen 1933-ban történt megszüntetéséig számos tanulmányt végzett a különböző departmentekben a működés efficiencyje tekintetében. Mégis sohasem szolgált a Chief Executive segédszerveként, eredeti rendeltetésétől és hatáskörétől elhajolva a szenátus befolyása alá került. Köztudomású volt, hogy a Bureau-ra a szenátorok egy csoportjának különös befolyása van és ez megakadályozta a Bureau of Efficiency-t abban, hogy a departementek közti koordináció szervvé legyen. Érdeklődése is aránylag szűkkörű volt és nem terjedt ki a rosszul szervezett adminisztratív gépezet teljes újjászervezésére.

A háború alatti koordináció. A háború kitörése lökést adott ezeknek a segéd- és kisegítő szerveknek. Kevéssel az ellenségeskedés megkezdése előtt szervezték a nemzeti védelmi tanácsot *(Council of National Defense)*. Ezt a hadügyi, haditengerészeti, belügyi, földművelési, kereskedelmi és munkaügyi államtitkárok alkották és rendeltetése volt az iparoknak és a természeti erőforrásoknak a nemzeti védelem és jólét céljára való összhangban tartása. A tanács azonban, mint központi koordináló szerv nem működött; szétt öredezett nagyszámú osztályra, bizottságokra, amelyek mindegyikének valamely külön hadi feladata volt, de szem elől vesztette a legnagyobb feladatot, az általános koordinálást.

E bizottságok egyike, a *War Industries Board*, nagyobb jelentőséget szerzett, mint az egész tanács együttvéve. 1918-ban független szervvé is lett. Központi Clearinghouse-a volt a nyersanyag beszerzésnek, újjászervezte az iparnak nyersanyagokkal való ellátását a háborús lehetőségeknek megfelelően, megállapította a termelési, a szállítási, az anyagfelhasználási prioritásokat, szükség esetén megállapította az árakat, küzdött az anyag-

és munkaerő-pazarlás ellen és a vásárlásokat végezte az Egyesült Hatalmak számára.

A *Central Bureau of Planning and Statistics*-t 1918. december 30-án állították fel és a béke-konferencia amerikai delegációja számára végezte az anyaggyüjtést és szolgáltatást.

Ezek a háborús alakulatok az ellenségeskedés megszűnése után azonban rövidesen megszűntek és ma csak történeti értékkel bírnak. De a mostani Emergency Council bizonyos mértékig ennek a Council of National Defense-nek a mintájára létesült.

A *National Research Council* szintén a háború alatt, 1916-ban létesült, mint kisegítő koordináló szerv, de 1918-ban maradandó szervezetet kapott. Ez az egyetlen, amely a háborús szervek közül megmaradt. Rendeltetése a tudományos, technikai és ipari kutatás koordinálása, vizsgálatok provokálása és az eredmény közrebocsátása.

A Bureau of the Budget. A háború vége után Amerikában is, mint más országokban, erős volt a vágy a normális viszonyokra való visszatérés iránt. A legtöbb háborús szervet megszüntették és úgy látszott, hogy a polgári közigazgatás szervei vissza fognak térni a történetileg kifejlődött koordinálatlan függetlenségükhöz. Ekkor újabb agitáció indult meg erősebb költségvetési fegyelem érdekében. A kongresszus 1921-ben ennek eredményekép iktatta törvénybe a Budget and Accounting Act-et, amely létesíti a *Comptroller General* állását széles számviteli ellenőrzési joggal és felállítja a *Bureau of the Budget*-et a következő fontos hatáskörrel: *a)* az Unio évi budgetjének előkészítése és az elnök elé terjesztése, úgyhogy az mindazokat a pénzügyi szükségleteket tartalmazza, amelyeket a kongresszusnak kell megszavaznia. A budget-et azóta, hogy a Chief Executive készíti elő, nevezik Executive Budget-nek.

b) Tanulmányozni és vizsgálni az egyes departement-ok és független szervek (Independent Establishments) működését; nyomást gyakorolni a departementekre, hogy a működés jobb eljárásait vezessék be és nagyobb gondot fordítsanak a kiadások mérlegelésére. A Bureau of the Budget-et a Treasury-nek alárendelve szervezték, de az mégis elejétől kezdve független állást tudott magának kivívni. Vezetőjét, a Director of the Budget-et, az elnök nevezi ki. Az igazgató az elnöknek közvetlenül referál és minden más departement-tól, a pénzügytől is független. Minden fontosabb határozatot az elnöknek terjeszt elő és viszont az elnök pénzügyi vonatkozásokban nem dönt a Director of the Budget meghallgatása nélkül. A Bureau of the Budget nagy tekintélyének főforrása ez az elnökhöz való közvetlen kapcsolat. Valóságban a Bureau of the Budget az elnöknek legfontosabb segédszerve, amelyet az bőven használ fel arra, hogy az egyes department-okkal és a

független szervekkel szemben adminisztratív céljait vagy általános politikai szempontjait érvényesítse.

Az 1921-ből való Budget and Accounting Act kötelezi az összes department-okat, hogy minden költségvetési appropriációs igényüket, minden költségvetési hitelemelést és minden közteheremelést csak a Bureau of the Budget előzetes hozzájárulásával terjeszthetnek a kongresszus elé. Ez az Egyesült-Államokban korábban hiányzott, bármennyire régen is magától értetődő a kontinentális államokban. A Bureau of the Budget kivételes jogállását előmozdította az is, hogy a fejlődésnek kritikus kialakulási stádiumában az elnök minden fontos fordulatnál maga lépett előtérbe. 1921. június 29-én először hívta össze az elnök az összes departement-ok és az összes vidéki federális szervek vezetőit közös értekezletre, amelyen az elnök két napig elnökölt és ő meg a Director of the Budget intéztek beszédeket a résztvevőkhöz. A Department-ok költségvetési referenseinek következő nap tartott külön értekezletén az elnök kijelentette, hogy a Director of the Budget mögött mindenben ott fog állni a kormány. Egyúttal felhatalmazta őt, hogy a Departmentok vezetőit a Fehér Házban, a minisztertanácsi helyiségben hívja össze értekezletekre. Ezeket az összejöveteleket az egyes federális szervek vezető tisztviselőivel félévenkint megismételték és azokon az elnök mindig személyesen résztvett, egészen Hoover idejéig, akinek a részvétele nem azért szűnt meg, mintha ő kisebb fontosságot tulajdonított volna ennek a szervezetnek, hanem azért, mert az időközben a kezdet nehézségeit már leküzdötte és organizálódott. Ilyen módon természetesen az új szervezet kedvező feltételekkel indult.

Új hatáskört adott a Bureau of the Budget-nek az 1932-ben alkotott *Economy Act*. A megüresedett állások az elnök engedélye nélkül tölthetők be. Az elnök viszont ezt a hatáskörét a Bureau of the Budget-re ruházta. Fontos hatásköre az is, hogy az elnök által kibocsátani szándékolt minden rendelet *(executive order)* a Bureau of the Budget elé kerül mérlegelés és hozzászólás végett. A Bureau of the Budget ilymódon abban a helyzetben van, hogy befolyását a kormányzat igen széles területén érvényesíteni tudja.

E hatásköre és befolyása tekintetében azonban különbséget kell tennünk annyiban, hogy inkább csak a régi department-okra és más szervekre terjed ki, de kevésbbé az 1933. március 4-e óta létesített ú. n. *recovery agency*-kre. Az ezek számára szükséges költségvetési hiteleket a kongresszus globális összegekben, a rendkívüli hitelek közt szavazta meg és az elnököt hatalmazta fel arra, hogy a szükséges felosztást köztük elvégezze. Ezek az agency-k ilymódon a Bureau of the Budget normális működésén kívül estek, amintnem esnek a Civil Service Commission hatásköre, a merit system és a klasszifikációs szisztéma alá sem. Ezek a szervek is alá vannak azonban vetve a Comptroller General hatáskörének számviteli ellenőrzés tekintetében,

A recovery agency-k nagy részének 1935—36. évi költségvetése azonban már a Bureau of the Budget megvizsgálása alá került és valószínű, hogy azokra a New Deal Agency-kre, amelyek meg fognak állandóan maradni, a Bureau of the Budget normális hatásköre ki fog terjedni.

A Bureau of the Budget immár 15 éve áll fenn és ennyi idő után már lehetséges, hogy a kormányzat szervezetében betöltött szerepére vonatkozólag egyes megállapításokat tegyünk. Tény az, hogy az Elnök leghatalmasabb és legfontosabb segédszervévé lett. Hatalma olyan, hogy módjában van az elnök nevében beszélni. Általánosan el van ismerve, hogy a Bureau of the Budget határozatai az elnök határozatai és hogy az elnök pénzügyi és adminisztratív kérdésekben való politikáját leggyakrabban a Bureau of the Budget révén juttatja kifejezésre. Viszont természetes következmény, hogy a Bureau of the Budget működése magának az elnöknek adminisztratív pozícióját rendkívül megerősítette. Az Amerikai Egyesült-Államok létrejövetele óta most fordult elő először, hogy az elnöknek alkalmas eszköz áll rendelkezésre arra, hogy adminisztratív tekintetben politikáját sikeresen érvényesíthesse. Az árok, amely az 1920 előtti évtizedeknek aránylag szervezetlen és rendszertelen közigazgatási eljárásait elválasztja az 1920 utáni lényegesen integrált és koordinált eljárásoktól, mély és széles.

A Bureau of the Budget-et a kogresszus is rendkívüli mértékben elismeri. Az első Director of the Budget szoros kapcsolatot létesített a Bureau és a Szenatus és Alsóház költségvetési bizottságának elnökei közt, amely kapcsolatot azóta is állandóan fenntartották. A kongresszusnak korlátlan hatalma van az elnök által előterjesztett költségvetésnek növelésére vagy csökkentésére. A kongresszus által kívánt változtatások azonban a 1925—1930. évek közt az elnök által előterjesztett javaslatnak csak 0·11%—0·35%-áig terjedtek. Ezek a módosítások igen alacsonyak és mutatják a kongresszus bizalmát az előterjesztett budget realitása iránt.

Nagy fontossága van a Bureau of the Budget és az amerikai *Treasury* viszonya alakulásának. A Bureau of the Budget, mint láttuk, a Treasury-nek való alárendeltségben szerveztetett, de valóságban attól teljes függetlenséget szerzett és az elnöknek közvetlenül van alárendelve. A pénzügyi politika tekintetében azonban a Treasury-nek is fontos teendői vannak. A Secretary of the Treasury történeti jogon az elnöknek egyik fontos pénzügyi tanácsadója. Az állami költségvetési bevételi előirányzatot a Treasury készíti, nem pedig a Bureau of the Budget, amelynek a hatásköre csak a kiadásokra terjed ki. A *Secretary of the Treasury* (pénzügyminiszter) álláspontja új állami bevételek megnyitásában az elnök állásfoglalására nagyfontosságú. Oly fontos kérdések, mint a defláció, állami kötelezvények kibocsátásának vagy az államadósság csökkentésének kérdése, a Secretary of the Treasury meghallgatása nélkül nem dönthetők el. Egy Director of the Budget-nek az újabb

időben történt lemondása azzal az indokolással, hogy a pénzügyi politika tekintetében felfogása és a Secretary of the treasury felfogása közt ellentét van, mutatja azt a szoros kapcsolatot, amelyben a két tisztviselő áll. Bizonyos újabb jelek arra mutatnak, hogy a Bureau of the Budget a pénzügyi politika irányítása tekintetében a Treasury-nek alá lesz rendelve, míg megtartja önállóságát a kiadási tételek részletes bírálatában.

Annak dacára tehát, hogy a Bureau of the Budget igen hatalmas szerv, nem sikerült a Bureau of General Administration szerepét magának kivívnia. Ennek okai részben tőle függetlenek. Részben azonban oka az, hogy figyelmét egyoldalúan a kiadások csökkentésére irányította pénzügyi és magasabb közigazgatási szempontok figyelembe vétele nélkül. További oka az, hogy a Bureau nem használta fel a nagy hatalmat, amellyel rendelkezett, arra, hogy az egész adminisztratív apparátust tanulmányozta és tökéletesítésére javaslatokat tett volna. Kétségtelenül fontos okai közt van az is, hogy maguk az elnökök nem használták ki mindazt a lehetőséget a Bureau of the Budget-nek a Bureau of General Administration-ná való kifejlesztésére, amelyek benne rejlettek. Azonkívül — úgy látszik, hogy — a Bureau of the Budget még az általa betöltött szűk körben, a kiadási előirányzatok vizsgálatában sem tud teljes eredményt felmutatni alacsony létszáma miatt. A Bureau itt annak az áldozata, hogy a létszámcsökkentés és takarékoskodás terén példát akart adni a többi department-oknak és szerveknek. Végül figyelembe kell venni azt, hogy a nemzeti költségvetés rendszere az Egyesült-Államokban még aránylag új intézmény és a kiadások ellenőrzése még nem megfelelő. A havi ellátmányok rendszere aránylag mechanikus és némelykor értelmetlen eredményekre vezet. Amíg a Bureau of the Budget személyzetének létszámát kellően nem emeli és nem változtatja e részben eddigi álláspontját, a kiadások ellenőrzésének eredményes szervévé sem tud lenni.

Azt, hogy az Egyesült-Államok Bureau of General Administration tekintetében még csak befejezetlen eredményekre hivatkozhatnak, elsősorban annak tulajdonítják, hogy a Bureau of the Budget nem tudott ilyen szervvé kifejlődni.

Koordináló bizottságok. 1921 és 1924 közt jelentékeny számú koordináló szerv létesült, rendesen koordináló bizottságok név alatt, magában a Bureau of the Budget-ben. Ezek a bizottságok részben magában Washingtonban, részben a vidéken működtek és feladatuk volt az érdekelt department-ok és intézmények adminisztratív működésének harmonizálása. Működésük kizárólag az adminisztráció terére szorítkozott és semmi közük nem volt az általános vagy közigazgatási politika nagy kérdéseihez. Rendkívül eredményes munkát végeztek és kétségtelen, hogy az utalványozó hatóságoknak (spending agencies) tökéletesítésében a legnagyobb szerepük volt. Az 1933-ban megkezdett takarékossági programm során ezeket a koordináló szerveket

megszüntették és funkciójukat részben átruházták a *Procurement Division of the Treasury*-re.

A beszerzés centralizálása. Az első, több department és intézmény részére való centrális beszerzésre létesített önálló szerv az 1910-ben létesített *General Supply Committee* volt.

Egészen 1929-ig ez a szerv a District of Columbia federális szervei számára kötötte a szállítási szerződéseket mindazokra az anyagokra, amelyekre két vagy több szervnek volt szüksége. 1929-ben a kongresszus 300.000 dollárt szavazott meg a General Supply Committee számára közvetlen beszerzések céljára. 1933-ban a takarékossággal kapcsolatban a központi anyagbeszerzés jelentőségét még fokozták és ekkor a General Supply Committee helyébe egy új adminisztratív szervet létesítettek a Treasury-ben, *Procurement Division* néven.

Érdekes rámutatni arra, hogy az Egyesült-Államokban a dologi szükségletek központi kielégítésének ez a rendszere hamarabb indult meg és korábban alakult ki, mint az állami költségvetés bevezetése. A költségvetés törvényhozási megállapítása ugyanis az amerikaiak megítélése szerint a gazdaságos fogyasztásnak nem elegendő biztosítéka és azzal fölérő, sőt talán nagyobb értékű az, amit maga a közigazgatás végez a saját fogyasztásának gazdaságos irányítására. Ezt bizonyítja az, hogy a közigazgatás gazdaságos fogyasztására létesített szervek nem váltak feleslegesekké az állami költségvetés bevezetése után sem. A helyzet Európában fordított, itt az állami költségvetési rendszer régen ki van építve, viszont a központi anyagbeszerzés terén az amerikai fejlődés messze előbbre van.

A Procurement Division feladatai közé tartozott az ingatlanok megszerzése, felszerelése és az, hogy az anyagok beszerzésének, raktározásának és elosztásának módszereit és politikáját meghatározza. Ennek a szervnek hatáskörét az azt létesítő rendeletnek a következő szakasza állapítja meg:

»A Procurement Division bármely szerv részére mindennemű beszerzés, raktározás és elosztás tekintetében az elnök jóváhagyásával,

a) maga végezheti a beszerzést, raktározást és elosztást vagy

b) megengedheti az egyes szervek számára, hogy végezzék a saját beszerzésüket, raktározásukat és elosztásukat vagy

c) rábízhassák ezeknek végzését valamely más szervre vagy

d) elláthatják részben magukat különböző eljárásokkal a fentiek közül a szerint, hogy a gazdaságosság és eredményesség érdekében, mi látszik kívánatosabbnak.

Ha a Procurement Division bármely dologra nézve előírta a beszerzés, raktározás és elosztás módját, azon túl egy szerv se szerezzen be, raktározzon vagy osszon szét anyagot másképen, mint az előírt módon.«

Ennél a rendeletnél fogva a Procurement Division felhatalmazást nyert arra, hogy működését a District of Columbiában az összes kormányszervek szükségleteire kiterjessze. Ez a működése állandóan növekedett és az *Office of the Supervising Architect*-nek a Procurement Division alá való rendelésével ennek hatásköre a középületek fenntartására is kiterjedt. 1934-ben 2269 szerződést kötött közel 20 millió dollár értékű szállításra vonatkozólag. Raktáraiban körülbelül 850 féle árucikket tartott készenlétben.

A személyzeti kérdés koordinálása. 1883 előtt minden department és más szerv teljesen önállóan járt el saját személyzetének alkalmazása, elbocsátása és ellenőrzése tekintetében, csak a kongresszus által a közszolgálati alkalmazottakra vonatkozólag megállapított törvényekhez volt kötve. 1883-ban a *Civil Service Law*-nak megalkotása következtében *Civil Service Commission* név alatt egy adminisztratív szerv létesült és azzal megkezdődött a különböző intézmények eljárásának koordinálása. A bizottság három tagja közt mindkét nagy kongresszusi párt képviselőjének jelen kell lennie, ami a politikai elfogulatlanságnak a garanciája. A bizottság felhatalmazást nyert arra, hogy a federális szolgálatban álló alkalmazottak határozott kategóriái számára vizsgákat tartson és különböző elnöki rendeletekkel hatásköre fokozatosan annyira kiterjedt, hogy ma 460.000 federális alkalmazott állása tartozik alája.

A Civil Service Commission sok éven át kizárólag kezdő állásokra való felvételi vizsgákat tartott. Bár a törvény felhatalmazta a bizottságot arra, hogy felsőbb előléptetések előtt is vizsgákat tartson, csak kevés ilyen vizsgára került sor. Az előléptetés szabályozására a bizottság által működése első éveiben tett javaslatot a minisztériumok ellenállása nem engedte érvényre emelni.

Az utóbbi tizenöt évben a személyzeti kérdés koordinálásában fontos lépések történtek. 1920-ban a kongresszus becikkelyezte a közszolgálati alkalmazottak nyugdíjtörvényét *(Civil Retirement Law)*, amelynek végrehajtását a Civil Service Commission-ra bízta. 1923-ban pedig becikkelyezte az osztályozási törvényt *(Classification Law)* a különböző állásoknak funkciójuk gondos analizise alapján egyenlő szempontok szerint való osztályba sorozására. Végrehajtására a *Personnel Classifikation Board*-ot állították fel, amelynek három tagja közt az egyik a Civil Service Commissiont képviselte. 1932-ben a Personnel Classification Board beolvadt a Civil Service Commissionba és a személyzeti kérdésnek ezt a fontos ágát is most ez a bizottság látja el.

Harding elnök 1921-ben egy *Council of Personnel Administration*-t óhajtott már létesíteni. Ezt a célját azonban nem tudta megvalósítani. A gondolat azonban újra visszatért és *Hoover* elnök 1931-ben kibocsátott

rendeletével felállította a Council of Personnel Administration-t, amelynek elnöke a Civil Service Commission elnöke, igazgatója pedig a Civil Service Commission kutatási osztályának a vezetője. Ez a tanács, amely a személyzeti politikának a megvitatására és fejlesztésére szolgál, a Civil Service Commissionnak tanácsadó szerve. Több mint 50 éven át tehát a személyzet kérdése és koordinálása terén igen sok történt. A federális szolgálat terén a jelen helyzet a személyzeti kérdésben nagyobb centralizációt mutat, mint amilyen a kontinentális államokban található.

A Civil Service Commission azonban nem tekintetik egy Bureau of General Administration részének. Független agency, sőt valóban a független intézmények (independent establishments) legrégebbike. Nincs semmiféle szervi kapcsolatban a Bureau of the Budget-vel, sem a National Planning Board-dal, vagy a Procurement Division-nal, sem más szervvel.

A krízis koordinációja. Az 1930 utáni gazdasági válságban nyomatékkal jelentkezett annak a szükségessége, hogy a federális kormány különböző szerveit jobban koordinálják, különösen mikor *Roosevelt* elnök hatalomra lépése után 1933 óta ezeknek a szerveknek a száma és iránya egyre szétágazóbb lett. A koordinációnak alacsony foka volt kezdetben biztosítható Rooseveltnek személyes tanácsadói révén, akik közül egy csoport az agytröszt *(Brain Trust)* néven vált ismeretessé.

A koordinációnak ez a szervezetlen módja azonban hamar elégtelennek bizonyult. Az elnök 1933. július 11-én 6202. A. sz. rendeletével *Executive Council*-t létesített, amelynek feladata az volt, hogy a New Deal szerveket koordinálja és különösen, hogy a *National Industrial Recovery Act* (NIRA) és az *Agricultural Adjustment Act* (AAA) végrehajtását tegye minél eredményessebbé. Ennek az Executive Council-nak tagjai voltak a kabinet tagjai, a Director of the Budget, a NIRA adminisztrátora, az AAA adminisztrátora és némely más fontos szerv vezetője.

Az *Industrial Recovery* előmozdítására rendelt vidéki szervek összehangolása érdekében az elnök 1933. november 17-én kelt újabb rendeletével a *National Emergency Council*-t állította fel. Ennek tagjai voltak az Attorney General, államtitkárok és a fontosabb New Deal szervek vezetői.

»A két tanács hatásköre rokon volt és ezért az elnök 1934. október hó 29-én kelt újabb rendeletével (6889-A) azokat egyesítette *National Emergency Council* néven, amelynek igazgatóját az eddigi politikai elnök mellett az Unio közigazgatási alelnökének (Executive Vice-President) vagy helyettes elnöknek (Assistent President) nevezték. Ez az elnevezés azonban, amely nem törvényes, túlzás. Az igazgatónak funkciója a kormány közigazgatási politikájának és adminisztrációjának összehangolásában még túlságosan kialakulatlan és túlságosan új ahhoz, hogy határozottan állítani lehetne, vajjon végre megfelelő Staff agency jött-e létre, vagy hogy ellenkező-

leg a National Emergency Council is csak egyike azoknak a sorozatos erőfeszítéseknek, amelyek átmenetien történnek a közigazgatás különböző szervei jobb összehangolására, erre a célra szervezett speciális szakszervek útján. A mostani helyzet arra mutat, hogy a National Emergency Council is csak egy átmeneti ideiglenes szerv.«

A National Resources Board. Amikor a kongresszus 1933-ban 3500 millió dollárt szavazott meg közmunkákra, ez szükségessé tette a közmunkák átfogó programmjának elkészítését, e nagy összeg helyes felhasználhatása végett. E végből Roosevelt elnök rendelettel felállította a *National Planning Board*-ot, amelynek tagjai közt volt 3 államtitkár és a többieket az elnök nevezte ki. Ez a szerv az utolsó két évben igen sokat tett a nemzeti tervezés (national planning) és az e célra szükséges magasrendű szerv gondolatának megerősítése terén. Tanulmányaiban és jelentéseiben kimutatta azt, hogy már addig is igen sok energiát fordítottak kutatásra és tervezésre minden összefüggés és a nemzeti célok szisztematikus figyelembe vétele nélkül. Ami a legfontosabb, az a közös célra törekvő nagyszámú akció integrálása. A National Planning Board első jelentésében az Unio-ban talált hasonló szervek ismertetése után a következőket mondja:

»A leírt koordináló szervek egyikének sincs meg sem a hatalma, sem az anyagi ereje ahhoz, hogy a nemzeti problémákat, mint egységet áttekintse és megállapítsa azok változásait, valamint azokat az erőket, amelyek felett uralkodnunk kell, hogy azokat irányítani tudjuk. Általában a koordináció problémáját igen egyszerűnek fogják fel. Azt hiszik, hogy amire szükség van, mindössze annyi, hogy összeállítanak egy bizottságot a különböző szervek és bureau-k tagjaiból és feladatukul kitűzik a koordinálást. E helyett a valóságban a legnehezebb és legkomplikáltabb problémák egyikével állunk szemben, mind a politika, mind az adminisztráció tekintetében. A probléma négyrétű:

1. Szükség van a célok és módszerek tekintetében megegyezés elérésére és előkészítésére.

2. Meg kell szervezni magát a koordináció processusát. Ez egész sorát jelenti a közbeeső etapoknak, amelyekben gondolatokat, politikákat, eljárásokat és tevékenységeket kell eredményes munkára összekapcsolni.

3. A koordináció processzusának együtt kell haladnia a döntések hozatalával. Tévedés azt hinni, hogy a koordináció egyszerűen a már megállapított politikák adjusztálásának processzusa. Amikor egy politika már meg van állapítva, nehéz azon változtatni és hozzáigazítani más politikákhoz. Alakítás és hozzáigazítás történjék a korai stádiumban, amikor a hajlékonyság még nagyobb és még mielőtt döntő lépéseket tettek ugyanazok a személyek, akiknek feladata lesz később a koordinálás.

4. A koordináció tehát nagymértékben személyi és pszichológiai kérdés.«

Az elnök 1934. június 30-án kelt újabb rendeletével a National Planning Board-ot és a Committee on National Land Problemes-t *National Resources Board* néven összeolvasztotta. A National Resources Board-nak tagja a kormánynak öt tagja, három az elnök által kinevezett egyén és a Federal Emergency Relief Administration igazgatója. A National Resources Board-nak külön osztályai foglalkoznak a földdel, a vízierőkkel és az ásványokkal. A fizikai erőforrások mellett azonban az emberi erőforrások egyre nagyobb jelentőségűek.

A National Resources Board természetesen sűrű együttműködésben van az államok, régiók és nagy municipiumok planning szerveivel.

Az amerikai nemzeti bizottság jelentése, amely az összes jelentések közt a legkimerítőbb, a federális szolgálatra vonatkozó konkluziókat a következőkben vonja le :

»Ha áttekintjük a nemzeti fejlődést 1935-ben a segédszervek fokozatos megjelenése szempontjából, arra az eredményre kell jutnunk, hogyha bár az utolsó 25 évben jelentékeny a fejlődés, az Unió közigazgatásának nincs tulajdonképeni Service of General Administration-ja. A vezérkari munkának (straff work) sok eleme található és jelentékeny számú olyan adminisztratív szerv létezik, amelyeknek feladata részben vezérkari természetű. Ezek a szervek azonban sem egymással nincsenek kellő kapcsolatban, sem az Egyesült-Államok elnökével (Chief Executive). A koordinálóknak sokkal szorosabb koordináltságát kell elérni, hogy valódi vezérkarról (staff agency) beszélhessünk. Azok a komplex feladatok, amelyeket a nemzeti kormánynak meg kell oldania és feladatainak példátlan mérete, a sokkal eredményesebb vezérkari munkát nagyon szükségessé teszi.

»Vezérkari munka abban a különleges értelemben, mint azt a katonai körök használják, a civil közigazgatásban intézményes megoldást még alig nyert, bár a National Resources Board több hasonlatosságot mutat bizonyos szempontokból a vezérkari munkával.«

»Összefoglalva az Egyesült-Államok federális igazgatásának ezidőszerint fennálló vezérkari és segédszervei a következők:

1. The President's, Secretariat,
2. The Civil Service Commission (1883)
3. The Bureau of the Budget (1921)
4. The Council of Personnel Administration (1931)
5. The National Emergency Council (1933)
6. The National Resources Board (1933)
7. The Procurement Division of the Treasury (1933)
8. The Central Statistical Board (1933)«

A többi amerikai jelentések az Unió-hoz hasonló irányú érdekes fejlődést igazolnak, különböző változatokkal : Wisconsin, Virginia és Maryland államokban, valamint New York városban.

A fenti felsorolás mutatja, hogy milyen szétszórtak a fontosabb szervek, amelyek a végrehajtó hatalom fejét a maga adminisztratív feladatkörében támogatják és segítik. A helyzet alapos ismerői egyetértenek abban, hogy az elnöknek szüksége van egy jobban organizált szervező és koordináló szervre, mint amilyenek eddig rendelkezésünkre állanak és hogy a recovery agencynek az elnökkel való szorosabb kapcsolata hiányos.

1929-ben Washingtonban egy W. F. Willoughby (akkor az Institute for Government Research igazgatója) elnöklete alatt álló szakértő bizottság javaslatot dolgozott ki a Service of General Administration szervezetére. A javaslat alapelvei a következők voltak :

1. Alkalmasabb szervet bocsátani az elnök rendelkezésére, hogy feladatát, mint a közigazgatási apparátus feje, megoldhassa ;

2. a közigazgatási apparátus általános javítása, a független szervek számának csökkentése és a végrehajtó szervek hatáskörének jobb megállapítása ;

3. a vezérkari munkának jobb koordinálása, annak egyetlen Service of General Administration-ba való foglalása útján.

A javaslat ennek a közigazgatási vezérkarnak keretében 4 fő bureau-t tartott szükségesnek :

1. Bureau of the Budget,
2. Bureau of Personnel Administration,
3. Bureau of Material,
4. Bureau of Investigation.

A javaslatot előterjesztették Hoover akkori elnöknek, de az nem valósult meg. Mégis kétségtelen, hogy máig az a legátfogóbb és legkonkrétebb javaslat az elnök oldalán civil közigazgatási vezérkar létesítésére.[1])

Leonard P. White *Trends in Public Administration* c. igen szuggesztív könyvében a következő nyilatkozatot tette : »Még nem tétetett eddig javaslat arra, hogy egy közigazgatási alelnök vagy elnökhelyettes állása szervezessék.«[2]) Ezzel egyértelmű az a fenti megjegyzés, hogy a National Resources Board alelnökét Executive Vice President-nek vagy Assistant President-nek hívták már. Ez tanulságos utalás arra, hogy a civil, közigazgatási vezérkar megszervezésén kívül fontos kérdés az is, hogy ki legyen annak a vezetője. A megoldás kínálkozik abban az alakban, hogy az elnök tradicionális törté-

[1]) Ez a javaslat megjelent Public Personnel Studies 7. k. 166—179. l.

[2]) A series of Monographs Prepared under the Direction of the Presidents Research Committee on *Social Trends*. New York. 1933. McGrawn Hill. White. *Trends in Public Administration*. 149. l.

neti feladatát, politikai szerepét, továbbra is külön megtartja; azt az új, mindig több szakértelmet és a politikai feladatnál már több időt kívánó feladatot azonban, hogy a közigazgatást szakszerűen vezesse, rábízza helyettesére, akinek szakembernek kell lennie és olyan magas állásúnak, hogy tekintélyét senki vitássá ne tehesse. Nem szabad tehát csak primus inter paresnek lennie, hanem közvetlenül az elnök után kell következnie. Így lesz az csak »une véritable extension de la personnalité du la personnalité du chef du gouvernement.« (Fayol). Amint az államfő, bár a legfőbb hadúr, a hadsereg vezetését rábízza a katonai vezérkar főnökére, aki per definitionem a hadsereg legkiválóbb tábornoka, előreláthatólag ugyanez lesz a megoldása a közigazgatási vezérkar vezetésének is.

32. Az angol Treasury.

Az angol Treasury hatásköre és jogállása a történeti fejlődés eredményeképen úgy alakult ki, hogy mindazokat a kellékeket bírja, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a Bureau of General Administration szerepét betölthesse.

»Sajátos alkotmányjogi állása következtében a Treasuryt bízták meg azzal a feladattal, hogy Ő felsége kormánya nevében járjon el mindazokban az ügyekben, amelyek a közszolgálatot, mint egészet érdeklik és amelyek annak általános felülvizsgálatára és a közszolgálat ellenőrzésére vonatkoznak«.[1]) A *First Lord of the Treasury* a miniszterelnök, a *Second Lord* a *Chancellor of the Exchequer* (pénzügyminiszter). A miniszterelnöknek a Treasuryvel való kapcsolata nemcsak formai. Ez kitűnik többek közt abból, hogy az angol állami költségvetésben miniszterelnöki fizetés nincs előirányozva, hanem a miniszterelnök a First Lord of the Treasury fizetését húzza.

A Treasury Permanent Secretary-je egyúttal a *Permanent Head of the Civil Service*[2]), amely minőségében ő a miniszterelnök főtanácsadója a fontosabb általános és személyi kérdésekben, amelyek a közszolgálattal kapcsolatban felmerülnek. A Treasury Permanent Secretary-jének a fizetése 500 £-tal magasabb, mint más minisztériumok Permanent Secretary-jéé, a Head of the Civil Service-i minőségének kiemelése végett. Hivatásos tisztviselő, akinek állása politikai kabinetalakításoktól független. A Head of the Civil Service állását mindig a közszolgálat legkiválóbb tagjával töltik be, nem

[1]) L. Royal Commission on the Civil Service (1929). Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London. His Majesty's Stationary Office. 1930. 23. l.

[2]) Egy Treasury Minute of 1867 adta a Permanent Secretary of the Treasury-nek a *Head of His Majesty's Civil Service* címet. L. *N. E. Mustoe:* The Law and Organisation of British Civil Service. London. Pitman. 1932. 12. l.

szükségképen a Treasuryból veszik. Ez az elv a többi Permanent Secretary-k kinevezésénél is, akiket szivesen vesznek más minisztériumok testületéből.

A kontinentális államokban, amelyek az angol parlamentáris rendszert átvették annak termőtalaja nélkül, a kabinetrendszer úgy alakult, hogy minden miniszter egyenrangú. Ezért a pénzügyminiszter is csak koordináltja a többinek és a miniszterelnök primus inter pares. Ebben a helyzetben alkotmányjogi nehézségekbe ütközik a General Administration-t ellátó szerv létesítése és a kormányelnöknek annak vezetése által kiemelkedő jogállás adása. Angliában azáltal, hogy a miniszterelnök a Treasuryvel intézményes kapcsolatban van, nem volt szükség külön Bureau of General Administration szervezésére, hanem ezt a szerepet a Treasury vette át. Így a Treasurynek a »purse« révén mindenütt meglevő tényleges súlyát állandóan fokozták a miniszterelnök politikai súlyával és ez a két tényező együtt elérte azt, hogy jogilag is megoldották azt a nehézséget, amelyre a parlamentek és kabinetek a kontinensen eddig nem találtak megoldást.

A Bureau of General Administration funkcióját az Establishments Department of Treasury látja el.

Ezt 1919-ben szervezték. A csoportot abból az okból állították fel hogy a Teasury hatásköre ama részének eredményes működését biztosítsa, amely a közigazgatási gépezet (machinery of Government) javításáért felelős, mivel erre a célra egy különleges válogatott személyzet koncentrált erőfeszítése és osztatlan figyelme volt szükséges.[1])

A Treasury az általános igazgatás keretében szabályzatokat bocsáthat ki a közszolgálat vitelére és a közszolgálati alkalmazottak státusainak megállapítására és fizetésére és más feltételeikre nézve. A személyzettel való rendelkezés tekintetében az az alkotmányjogi helyzet, hogy az illetékes miniszter felelős a parlament előtt saját minisztériuma személyzetének eredményes működéséért. A Treasury a maga részéről nem avatkozik be azokba az ügyekbe, amelyek egyes konkrét közszolgálati alkalmazottak ügyei és így semmiképen nem óhajtja a felelős miniszterek hatáskörét csonkítani. Időről-időre azonban általános szabályokat bocsát ki olyan kérdésekre vonatkozólag, amelyek a minisztériumok hatáskörét elvben érintik és amelyekben többféle gyakorlat nem kívánatos vagy hátrányos volna.[2])

Az »*establishment questions*« (szervezeti kérdések), a Treasury hatáskörének fontos és jelentős részét teszik ki.

A Treasury adminisztratív feladatai tárgyuk szerint a következő címekre oszthatók: 1. Állami bevételek. 2. Állami kiadások. 3. Közszolgálat.

[1]) Royal Commission on the Civil Service (1929.) Minutes of Evidence. First Day. 11-th of November, 1929. (5.)

[2]) L. Treasury, F. 2879/2. 1932. sz. ügyiratot.

Az állami bevételek csoportja magában foglalja a pénzügyi és gazdasági kérdéseket, ide értve az állami adósságokat, kölcsönöket, bankműveleteket, a nemzetközi pénzügyeket, a parlamenttel való érintkezést (a költségvetés tervezetének benyujtása, letárgyalása). Ide tartoznak azok az adók is, amelyeket a *Board of Inland Revenue* kezel, továbbá a vámok és illetékek.

Az állami kiadások az összes minisztériumok szükségleteinek fedezéséből állanak, kivéve azokat, amelyek az állami bevételek vagy a közszolgálat csoportjába tartoznak.

A közszolgálat kérdései általában a közszolgálat szervezetére, gépezetére vonatkoznak és a személyzeti kérdéseket (például létszám, státus, fokozatok, fizetések) és a közszolgálati szabályzatok kérdését foglalja magában.

A Treasury osztálybeosztása a következő:

Állami bevételek (Finance).

1. ügyosztály: Belső pénzügyek; belső kölcsön és hitel; bankok, pénzverés és bankjegykibocsátás, bevételek, a parlamenttel való érintkezés. (Ehhez az ügyosztályhoz vannak beosztva a Treasurynak azok a tisztviselői, akik tanácsadóként szolgálnak a kalkulációs elvek és módszerek tekintetében.)

2. ügyosztály: Külföldi pénzügyek, ide értve a külföldi kölcsönöket, jóvátételeket, külföldi valutákat és koloniális pénzügyeket.

Pénzügyi információs osztály. Ankétok gazdasági és pénzügyi kérdésekben.

Állami kiadások. (Supply expenditure.)

3. ügyosztály. Népjóléti ügyek stb. ide értve a lakásügyet, közegészségügyet, munkaügyet, nyugdíjakat, rendőrséget, közlekedést.

4. ügyosztály. Közoktatás, művészet és tudomány, kereskedelem, földművelésügy, halászat stb.

5. ügyosztály. A haditengerészetet, hadsereget és a légi haderőt, a külügyi szolgálatot, a dominiumokat és gyarmatokat illető politikai és anyagi kérdések stb.

A közszolgálat kérdései. (Establishment questions.)

6. ügyosztály. A közszolgálati alkalmazottak öregségi nyugdíjai és balesetbiztosítása.

7. ügyosztály. A közszolgálatot érintő általános kérdések, kivéve a nyugdíjakat.

8. ügyosztály. A haditengerészet, hadsereg és légi erők személyzeti kérdései, ide értve az ezek által alkalmazott polgári alkalmazottakat is.

9. ügyosztály. A posta, távirda, táviró, az államnyomda, munkaügyi hivatalok illetménykérdései. E szolgálati ágak működésével kapcsolatos kérdések (kivéve a posta, távirda és táviró bevételeit, amelyek az első ügyosztályba tartoznak), az ipari munkabérek stb.

10. ügyosztály. A gyarmatügyi hivatal, a dominiumok hivatala, a külügyi hivatal, a belügyminisztérium, a belföldi bevételek hivatala, a munkaügyi, közlekedésügyi minisztérium és egyes más minisztériumok illetménykérdései. A múzeumokra és hasonló intézetekre vonatkozó kérdések.

11. ügyosztály. A földművelésüggyel és a közegészségüggyel foglalkozó szervek, a kereskedelemügyi minisztérium és egyes hasonló szervek és az igazságügyi szervek összes személyzeti kérdései.

Ezeken az ügyosztályokon kívül vannak a következő szervek:

1. A számvevőség, (Accounts Branch) amely külön főnök és helyettes főnök vezetése alatt áll.

2. A tudományos ügyosztály (Investigation Branch), amely 3 tisztviselő vezetése alatt a közigazgatási munkamódszerek és bürotechnika egyszerűsítését, a munkagépek bevezetését tanulmányozza és az összes közigazgatási ágakban a munka egyszerűsítésére szolgáló találmányokat vizsgálja.

3. A segédhivatal, amely az irodai személyzettel, az iktatással, irattárral és az altisztekkel foglalkozik és ezekért felelős.

Az angol Treasurynek nincsenek funkcionális feladatai, csak institucionális tevékenységet fejt ki. Mint egy amerikai vizsgálója hangsúlyozza:[1]) »nehéz túlbecsülni ennek a ténynek a jelentőségét.« A Treasurynek nincs közvetlen dolga a közönséggel, azt a többi Department-ok csinálják. Az állami bevételek szedése nem az ő feladata, arra külön u. n. Revenue Department-ok vannak. Nem kezeli a közpénzeket és az államadósságot, erre is külön szervek vannak. Nem végzi a kiadások ellenőrzését, azt a Comptroller and Auditor General csinálja.

A Treasurynek a többi minisztériumokkal való kapcsolata az azokban szervezett Department-nal Establishment Branchok és Division-ok útján történik.

Ezeknek élén egy kíváló tisztviselő áll, aki rangban közvetlenül a saját Department-jának Permanent Secretary-je után következik. Feladata munkatársaival, akik közt egy nő rendszerint van, arra törekedni, hogy a költségvetési keretek között minél gazdaságosabb és minél eredményesebb legyen a személyzet működése. Kinevezések, beosztások és nyugdíjazások a tisztviselők értékének helyes megállapítása, jó minősítési rendszerek alkalmazása és előléptetésükre való irányító befolyás, munkaegyszerűsítésre, munkakímélésre vonatkozó eljárások bevezetése, párhuzamos munkák megszüntetése stb. tartoznak feladatai közé.

Ez a vezető tisztviselő saját miniszterétől függ és így csak annak van alárendelve. Kinevezése előtt azonban a miniszter a pénzügyminisztérium

[1]) Willoughby i. m. 59. l.

hozzájárulását szerzi be. Ezáltal a pénzügyminisztériummal fínom szálak fejlődnek ki, melyek a pénzügyminisztériumnak üdvös befolyást biztosítanak olyan formában, amely a miniszteri felelősség követelményeivel összeegyeztethető. Ennek a tisztviselőnek jogállása hasonló ahhoz a kettős alárendeltséghez, amelyet a katonai vezérkarban láttunk, ahol pl. a hadosztályvezérkari főnök alá van rendelve a hadosztály-parancsnoknak és egyúttal a vezérkar főnökének is.

A pénzügyminisztérium Establishment Division-ja, amely az összes többi minisztériumok institucionális problémáit ismeri és az Establishment Branch vezetésén keresztül azokkal állandó kapcsolatban van, az egész közigazgatás tapasztalatainak letéteményese. Ezáltal abban a helyzetben van, hogy szuperioris tapasztalatokkal rendelkezik és az institucionális kérdések Clearing houseaként működik. Így alkalmas az átfogó kérdések megoldására, a közszolgálat állandó tökéletesítésére.

A Treasury Establishment Division-jának van alárendelve a *Civil Service Commission* is, mely a közszolgálat felvételi vizsgáinak lebonyolítására van hivatva.

Ebben az összefüggésben kell megemlékeznünk a szintén 1919-ben bevezetett *Whitley-Council*[1])-okról a közszolgálatban. Ezek a bizottságok, amelyeket az ipartól vett át a közszolgálat, ma hivatalos szervek abból a célból, hogy a közszolgálati személyzet általuk a kormány képviselőivel személyzeti kérdésekről állandóan, közvetlenül tárgyalhasson és ezáltal a személyzeti politika fontos kérdéseiben célszerű döntések és szabályozások lehetőségét előmozdítsa.

»Törekszenek arra, hogy az együttműködés legnagyobb fokát érjék el az állam, mint munkaadó és a közszolgálati alkalmazottak testülete közt, a végből, hogy fokozzák a közszolgálat eredményességét és az alkalmazottak jólétét, hogy szervet létesítsenek a panaszok elintézésére és általában, hogy egybevessék a tapasztalatokat és a különböző szempontokat.«[2])

Három fokozata van: a nemzeti Whitley-Council, amely 54 tagból áll, ezeknek a felét a kormány nevezi ki, felét a személyzet választja. Departmentalis Whitley-Councilok, egy-egy minisztérium vagy nagyobb szolgálati ág számára. S végül kerületi vagy hivatali munkabizottságok, ugyancsak feles összeállításban. Az elnöklést a hatóság képviselője látja el. A bizottságok hatásköre tanácsadás, de bizonyos esetekben határozás. E szervek működését nagy bizalommal és figyelemmel kísérik, mert annak előnyei a közszolgálatban nyilvánvalók. Elsősorban alkalmas személyi, emberi kapcsolatot biztosít

[1]) L. *Leonard D. White:* Whitley Councils in the British Civil Service. Chicago. 1933. XVII. 357 l.

[2]) *Lambie:* i. m. 460. l.

alkalmazó és alkalmazottja közt. Jelenti továbbá a kormány számára a tájékozódás lehetőségét a személyzet esetleges panaszairól és kívánságairól, valamint jelenti a személyzet számára azt a lehetőséget, hogy a javaslataival hozzájárulhasson a közszolgálat fejlesztéséhez és javításához. A rendszer az eddigi tapasztalatok szerint annyira beválik, hogy egy amerikai bírálója szerint:

»A Whitley-rendszer ma a legsikeresebb kormányzati kísérlet azoknak a szempontoknak a mérlegelésére, amelyeket a közszolgálati alkalmazottak juttatnak kifejezésre a közalkalmazás komplikált viszonyaira vonatkozólag.«[1])

A közigazgatás teljesítménye szempontjából nagy jelentősége van annak, hogy az angol civil serviceben a különböző közigazgatási státusok közt az *executive class*-tól megkülönböztetik az *administrative classt*. Ez a két utóbbi a legmagasabb.[2]) Executive-nak hívják azokat az állásokat, amelyeknek feladata törvények, szabályok és gyakorlat által kialakult és megszabott funkciók ellátása, adminisztratív alatt pedig azokat az állásokat, amelyekben általános irányítás, tervezés és a politikai tisztviselők számára való tanácsadás foglaltatik.

Az executive class a sokkal népesebb. Az administrative class együttvéve összesen kb. 800 tagot számlál. A különleges az, hogy a két osztály egymástól mindvégig el van választva, úgyhogy csak kivétel az, hogy az executive classból egyeseket az administrative-ba átvegyenek. Az administrative class tagjai túlnyomórészt mindjárt ebben kezdik szolgálatukat. Az administrative class-szal szemben támasztott magasabb igények tehát a belépéskor, az előképzettségben érvényesülnek. Mindegyik testületbe felvételi vizsgával kerülnek. Az executíve class-ba középiskolából 18 és 19 év közt, az adminisztrative class-ba egyetemről 22 és 24 éves korban. Az adminisztrative class kialakulása az 1855. és 1876. évek közti időre esik, amikor a *class I. for the higher clerkship*-nek hívták. Privilegizált osztály létesítésének a célja az volt, hogy a közszolgálat számára legnagyobb képességű és legmagasabb intelligenciájú fiatalembereket nyerjenek meg, akiket a belépés után a legmagasabb állásokra képeznek ki. A felvételi vizsgán többnyire csak az oxfordi, cambridgei és néhány más klasszikus egyetem graduáltjai tudnak átmenni.

A feladatok többnyire a politikai célkitűzésre, a fennálló gyakorlat vagy a szabályok és döntések revíziójára, a kormányzási működés megismerésére és irányítására, a közigazgatási gépezet javítására és az egyes közigazgatási főágazatok általános igazgatására és ellenőrzésére vonatkoznak. Ezeknek a feladatoknak ellátása végett a kormány súlyt vet az értelmi képességekre, az összefüggések megértésére és a vezetésben és irányításban való személyi képességekre. Ezeknek a tisztviselőknek ismerniök kell az

[1]) *Lambie:* i. m. 417. l.

[2]) *M. B. Lambie:* The British Civil Service. L. Report of Wage and Personnel Survey. Personnel Classification Board. Washington. 1929. 458. l.

angol hagyományokat, a különböztetés finomságait, érteniök az ötletek gondos kiegyensúlyozásához és kényes helyzetekben alárendelt jelentőségű vitás ügyek elkerüléséhez.[1])

Az administrative class két alosztályra van osztva, az egyik az alacsonyabb (cadet corps), amelyben az *assistant principal*-ok vannak, a másik a magasabb, amelyben a *principal*-ok vannak. Az alsóban 400—500 fiatal tisztviselő van, akiket csak a szükségnek megfelelő számban vesznek fel. Nők is felvehetők. Fejlődésük kedvező feltételeit gondosan biztosítják felelősséggel járó feladatok adása, vezető állásban levő tisztviselők melletti titkári szolgálat, államiratok tanulmányozása és egyes department-ok egész működésének tanulmányozása által.

A principalok száma kb. 350, ők már, mint a fontos adminisztratív osztályok főnökei vagy a legfontosabb állások betöltői, Permanent Secretary, vagy Assistent Secretary mellett működnek.

A legmagasabb executive állások az executive class-ból, a legmagasabb adminisztratív állások, amilyenek a permanent secretaryk, undersecretaryk, senior assistant secretaryk, directors of establishments stb., a principalok sorából való előléptetés útján nyernek betöltést.

Az administrative class szerepe tehát kb. a vezérkar funkciójának felel meg, de más a rekrutálásának és formálásának a módja.

A közszolgálatban három kiegészítési (rekrutálási) rendszert lehet megkülönböztetni: 1. arisztokratikus, 2. demokratikus, 3. bürokratikus rendszert.[2]) Az administrative class az arisztokratikus rendszer legkiválóbb példája.

33. A kormány közigazgatási működésének szervezete a többi államokban.

I. Franciaország.

Franciaországban a miniszterelnök hatáskörének és segédszerveinek kiépítése a háború óta állandóan napirenden van, de végleges megoldást még nem nyert.

A XIX. század első felében, a monarchia idejében, a miniszterelnök jogállásának kifejlődését akadályozta a királynak az az igénye, hogy »ne csak uralkodjék, hanem kormányozzon«. Ehhez a valóságban az kellett, hogy a király a miniszterek közvetlen feje legyen és egész működésüket irányítsa. Egy miniszterelnök, aki a király és a miniszterek közé ékelődik, csak a királyt pótolhatta ebben a kormányfői szerepben és így helyette kormányzott. Abban az időben a miniszterek felett vagy volt miniszterelnök vagy nem, a szerint, hogy a vezető politikai személyiségek

[1]) *Lambie:* U. o. 417. l.
[2]) *Willoughby:* i. m. 213. sk. l.

közt volt-e olyan, akinek sikerült a királyt arra kényszeríteni, hogy ne kormányozzon. Ezenkívül később egy újabb gondolat merült fel, amely hozzájárult a miniszterelnök kérdésének eldöntetlenül megmaradásához. Azt mondották, hogy egy érdemleges irányító hatáskörrel bíró miniszterelnök nem egyeztethető össze a miniszterek személyes politikai felelősségének elvével. Abban a mértékben, amint a miniszterek alá volnának vetve a miniszterelnök főnökségének, abban az arányban nem lehetnek többé személyesen felelősek.[1]) De a miniszteréknek ez az igénye a személyes felelősség címén a miniszterelnökkel való koordinációra akkor is megmaradt, nemcsak Franciaországban, hanem másutt is, mikor az uralkodó megszűnt kormányozni.

A miniszterelnökség megszervezése ezért mindig vitatott volt Franciaországban, mind szerepe, mind a rendelkezésére bocsátandó eszközök tekintetében. Soha kifejezetten nem ismerték el, de soha kifejezetten nem is tiltották el. Ezért maradt mindig precarius helyzetben. És amikor az 1875. évi mai alkotmányt szerkesztették, e miatt a vitatott mivolta miatt nem vettek abba fel rendelkezést a miniszterelnökségről. Az alkotmány tehát erről a kérdésről hallgat.

A kérdés a világháború alatt és után azért volt állandóan napirenden, mert a miniszterelnök politikai és közigazgatási feladatai azóta növekedtek meg annyira, hogy felvetődött a kérdés, milyen eszközök segítségével tudja azokat megoldani. Szükség volt a miniszterelnök politikai funkcióinak megkönnyítésére, de egyúttal az adminisztratív feladatainak megkönnyítésére is. A politikai könnyebbséget vagy azzal igyekezett a miniszterelnök elérni, hogy tárcát nem vállalt vagy azzal, hogy Souss ecretaire d'État-t nevezett ki kifejezetten a politikai funkcióban való támogatás végett.

Közigazgatási feladatainak ellátása végett azonban szükség volt arra, hogy »a miniszterelnökség állandó bürokratikus szervezetet kapjon, hasonlót ahhoz, mint a többi minisztériumok szervezete a végből, hogy így a miniszterváltozásokon keresztül is a kormány általános politikájának előkészítésében bizonyos folytonosság legyen. A miniszterelnökség összeállítása a következő volna: 1. Tudományos és tanulmányi ügyosztály, amely közvetlen információval szolgálna a miniszterelnöknek és elkerülhetővé tenné azt, hogy e végből más minisztériumokhoz kelljen fordulnia. 2. A más minisztériumokkal való összeköttetés és összhang biztosítására szolgáló szervek a miniszterközi ügyekben. 3. Végül azoknak az ügyeknek a feldolgozására szolgáló ügyosztály, amelyek a miniszterelnök saját hatáskörébe tartoznak.[2])

1917-ben a *Ribot*-kormány alatt történt az első kísérlet a miniszterelnökség szervezésére, amely különböző kormányok alatt változtatta a formáját. Volt

[1]) *R. Bonnard:* La Présidence du Conseil. Revue du Droit Public et de Science Politique. Paris. 1935. No. 1. 77. l.
[2]) U. o. 80. l.

secrétariat administratif (Ribot), *secrétariat général* (Painlevé), *sous-secrétariat* (Clémenceau), *secrétariat général permanent* (Herriot), majd Poincaré megszüntette (1924), Painlevé (1925) adott a miniszterelnök mellé »une certaine organisation administrative«-t. Ezt Poincaré 1926-ban újból megszüntette.

A kérdést *Tardieu* miniszterelnök 1932-ben, amikor harmadszor vette át a kormányt, egy más úton igyekezett megvalósítani. A helyettes miniszterelnök mellett kívánta a közigazgatás ellenőrzését megszervezni, mint azt e végből a köztársaság elnökéhez intézett előterjesztése mutatja, azonban célja ezzel a megoldással átfogó volt. A miniszterelnöknek nemcsak segítséget akart adni politikai feladata megoldásában, hanem egyúttal az *administratione générale* megoldását is dűlőre akarta juttatni. Az előterjesztés, amely gondolatait világosan kifejezésre juttatja, a következőket mondja :[1])

»Az állam feladatainak egyre több és változatosabb téren való növekedése néhány év óta nyilvánvalóvá tette, hogy szükség van a miniszterelnökségnek közvetlenül alárendelve, a nagy igazgatási ágazatok közti kapcsolat és összhang biztosítására szolgáló állandó szervre.

Ilyen szerv létesítése meg fog felelni a közigazgatási téren azoknak a szerveknek, amelyeket újabban a gazdasági élet és a politikai téren tanácsadó bizottságok alakjában létesítettünk, mint a Nemzeti Gazdasági Tanács vagy más központi szervek, például a miniszterelnökségen két év előtt létesített közgazdasági államtitkárság vagy Elszász-Lotharingia ügyeinek intézése.

Bármilyen a szervezete ezeknek az új szerveknek és bármely minisztériumnak vannak is alárendelve, azok bizonyos értelemben a miniszterelnökségnek függvényei, amely azokat nagyon igénybe veszi és így információs módokkal és bővebb akciós lehetőségekkel rendelkezik.

A közigazgatás ellenőrzésének megszervezése hasonló törekvésből származik. Kell, hogy lehetővé tegye a helyettes miniszterelnök számára, aki e célra a miniszterelnöktől állandó megbizatást kap, hogy gyorsan összegyüjthesse a különböző miniszterek révén mindazokat az adatokat, amelyek a miniszterelnök számára közvetlen értékkel bírhatnak és amelyek őt pontosan tájékoztatják a különböző szervek működéséről.

Ezeknek az adatoknak egy része már megtalálható a különböző szakszerű ellenőrzésre rendelt testületek jelentésében. (Corps de contrôle spécialisé.) Ezeknek a különböző jelentéseknek a miniszterelnökségen való összegyüjtése különösen alkalmasnak látszik. Ez annál eredményesebbnek fog bizonyulni, mert az ezen jelentésekben foglalt észrevételek és kritikák a maguk általános jellegénél fogva gyakran egyidejűleg több minisztériumot is érdekelni fognak.

Az egyes minisztériumok közti egyre növekvő kapcsolatok, azoknak a problémáknak száma és változatossága, amelyeket azok különböző és gyakran ellentétes szempontokból tárgyalnak, csaknem állandóan meg-

[1]) L. Journal Officiel de la République Française. 1932. 3 Mars. No. 53.

kívánja egy nagytekintélyű szervnek állandó, arbitrárius működését, amely a különböző minisztériumok szempontjainak mérlegelésével a kérdéseket a közérdeknek legmegfelelőbb módon tudja eldönteni.

Ez a nagytekintélyű szerv nem lehet más, mint a miniszterelnök, de nincsen ideje és gyakran hiányzik a szükséges információja ahhoz, hogy ezt a feladatát eredményesen láthassa el. A miniszterelnök helyettese, különösen, ha ez az igazságügyminiszter, mindenkinél alkalmasabb arra, hogy ezt a feladatot tárgyilagossággal és a kívánatos függetlenséggel töltse be.

Az az arbitrázs, amelyet ő így, külön megbizatás alapján, gyakorol, nem terjed ki azokra a kérdésekre, amelyek az egyes miniszterek hatáskörébe tartoznak, vagy amelyek együttes elintézésükhöz az összes miniszterek teljes egyetértését kívánják meg. Így a honvédelem és a közgazdaság kérdései, amelyekre egyébként a miniszterelnökségen két külön államtitkárság van, nem tartoznának a miniszterelnök-helyettes elé, csak annyiban, amennyiben konkrét ügyek elbírálása során azokban állást kell foglalnia. Így végeredményben közigazgatási természetű viták azok, amelyeket el fog kelleni döntenie.

Ezek a döntések azonban nem lehetnek tisztán alkalomszerű beavatkozások. Hogy azokat a kellő tekintéllyel és megfontoltsággal hozhassa meg, ahhoz a legnagyobb mértékben szükséges, hogy azokat a közigazgatás újjászervezésének és egyszerűsítésének módszeresen kidolgozott programmja alapján döntse el.

A közszolgálat elméletét nem kell már megcsinálni, amint az állam tekintélyét nem kell már visszaállítani, de a szerveknek folyton fejlődő feladatukhoz való jobb idomítása minden nemzedéknek állandó feladata. Az eszközöknek és az erőknek ez a revíziója napjainkban sikerrel folyik a magánvállalatokban. Miért mondjon le csak az állam arról, hogy maga is a közigazgatás racionalizálásának kényes, de üdvös útjára lépjen. Racionalizálni annyit tesz, mint növelni az eredményt és csökkenteni a költségeket. Közigazgatásunk nagyobb eredményességének tanulmányozása ma kényszerítő szükséggel jelentkezik. Költségei csökkentésének szükségessége nem kisebbedik. Némelyik helyen felesleges szerveket vagy párhuzamos hatásköröket lehet találni, amelyeknek a megszüntetése megtakarítással járna és javítaná a költségvetést. A mostani kormány megalakulása pillanatától számolt ezzel a szükségességgel, amit mutat az, hogy egy főnök alá helyezett különböző minisztériumokat vagy áthelyezett egyes ügyköröket más minisztériumba. Csupa olyan rendelkezés, amelyeket a tapasztalat, a logika és az ország érdeke indokoltak.

A politikai racionalizálást azonban követnie kell az adminisztratív racionalizálásnak. Ennek első lépése kell, hogy legyen a közigazgatás ellenellenőrzése. Ez fogja megvalósításának legjobb feltételeit biztosítani.

Centralizáció, arbitrázs, racionalizálás. Ezek növekvő fontosságuk sorrendjében azok a feladatok, amelyeknek ellátására lesz hivatva az új szerv. Ilyen feladatok megfelelő eszközöket kívánnak. A miniszterelnök helyettesének ellenjegyzése kötelező lesz ezentúl minden olyan törvényjavaslat vagy olyan rendelet kibocsátásához, amely a közigazgatás szervezetét módosítja.

A szerv, amelynek megvalósításához kérjük most a magas hozzájárulást, azzal az előnnyel fog járni, hogy igazgatási módszereinkbe több egyöntetűséget és több hajlékonyságot fog bevinni, ezenkívül nélkülözhetőbbé fogja tenni azokat a miniszterközi bizottságokat, amelyek évek óta vég nélkül szaporodtak és amelyeknek a lassú munkája ritkán vezetett gyakorlati és használható megoldásokra.

Nincs arról szó, hogy új tisztviselői kart, létszámszaporítást csináljunk, amely új kiadásokkal járna és ugyanazt csinálná, mint az eddigi ellenőrző szervek. Arról sincs szó, hogy egy ellenőrzők feletti ellenőrzést létesítsünk, amely hátrányos volna a pénzügyminisztériumra, azt úgy tüntetvén fel, mintha nem gyakorolná aprólékosan és szigorúan a költségvetésen keresztül közigazgatásunk kereteinek ellenőrzését. Az a rendelettervezet, amelyet előterjesztünk, arra szorítkozik, hogy biztosítsa egy aktív sejt működését, amelynek személyzetét az eddigi ellenőrző szervek személyzetéből fogjuk kiválasztani és amely hozzá fog járulhatni ahhoz, hogy közszolgálatunk nagyobb eredményességgel dolgozzék.«

A Tardieu-féle megoldás sem élte azonban túl ezt a kormányt. Ennek az örökös bizonytalanságnak és megszakításoknak az oka azonban az volt, hogy magának a miniszterelnöknek a pozíciója határozatlan. Ezen kívánt *Doumergue* elnök 1934-ben változtatni és célját az év szeptember 24-én tartott rádióbeszédében a következőképen fejezte ki:

»Franciaországban a kormány feje, akit miniszterelnöknek hívnak, csak fikció. Nincs külön hatásköre. Az alkotmány nem ismeri és nem tesz róla említést. Ez hiba. Jogilag és tényleg ép oly miniszter csak, mint a többi és így nem lehet elegendő tekintélye ahhoz, hogy minisztertársai fölött arbiterként járhasson el.

Lehet-e mindezen segíteni? Bizonyára igen. Nem fedtem volna fel Önök előtt a bajt, ha nem volna rá orvosság. Adjuk meg a kormányoknak azt a tekintélyt, amire annyira szükségük van, elsősorban azáltal, hogy főnöküknek néhány szónak az alkotmányba való beiktatása útján megadjuk a főnöki állást, amit nem nélkülözhet.«[1])

Doumergue tehát szintén a miniszterelnök állásának a többi miniszter fölé való emelését tartotta elkerülhetetlennek a végből, hogy a *possibilités d'action gouvernementale*-t számára biztosítsa. Ezt egy október 4-én tartott beszédében a következőképen fejezte ki:

[1]) *Bonnard:* i. m. 74. l.

»Önök már tudják, hogy egy jól megszervezett miniszterelnökségtől, amelynek az élén az alkotmány által elismert elnök állana, olyan kormányzati akció lehetőségeit várom, amelyek ma nincsenek meg.

Az én tervem szerint a miniszterelnökségnek egy jól kiválogatott, állandó és főleg kisszámú személyzetre van szüksége, amelyet a közigazgatás meglevő személyzetéből válasszon ki. Ennek a szervnek a segítségével a miniszterelnök gondos figyelemmel kísérhetné minden minisztérium működését és őrködhetnék a felett, hogy az egyik ne zavarja a másikat és hogy a kezdeményezések, munkák és erőkifejtések a közérdekkel teljes összhangban legyenek. A miniszterelnökséghez kellene beosztani a központi statisztikai hivatalon és a nemzeti honvédelmi tanács titkárságán kívül újjászervezve a Nemzeti Gazdasági Tanácsot.«[1])

Mint tudjuk, Doumergue nem volt hajlandó engedni az alkotmánymódosítására irányuló követelményéből, ami a bukását okozta a nélkül, hogy ezt a célját elérte volna. A *Flandin*-kormány, amelynek az a szerep jutott, hogy lemondjon az elődje által kívánt alkotmányprogrammról, de mégis úgy tegyen, mintha azt akarná, a miniszterelnökség számára újból biztosított odavezényelt személyzetet és egyúttal tett egy tényleges intézkedést, amely talán elő fogja mozdítani a miniszterelnökség stabilitását: a miniszterelnökség bureaui számára külön palotát, a Hotel Matignon-t adta át. Eddig a miniszterelnökségnek külön helysége nem lévén, mindig abba a minisztériumba költözött, amelyet a miniszterelnök vezetett.

Ez a nomád élet és egyúttal a fennállás szakaszossága, személyzetének állandó változása, természetes akadálya annak, hogy a miniszterelnökség Bureau of General Administration-ná válhatott volna. Eltekintve Tardieu említett kísérletétől, a miniszterelnökség szervezésében általában inkább a politikai kérdés, a miniszterelnök politikai szerepének megoldása van az előtérben. Ennek a fejlődésnek az értelme azonban, úgylátszik nyilvánvalóan az, hogy a kérdés nem oldható meg a miniszterelnök állásának megfelelő változtatása nélkül, azt pedig az alkotmánynak módosításával lehet csak eszközölni. Ennek a nehézsége azt mutatja, hogy sem a parlament maga, sem pedig a parlamentáris miniszterek, nem hajlandók a miniszterelnök állásának ebbe az átalakításába, emelésébe belenyugodni és azt tőlük telhetően akadályozzák.

II. Olaszország.

Olaszországban a miniszterelnökség megszervezése hasonló nehézségeket, mint Franciaországban, nem okozott. *Crispi* miniszterelnök rendelettel már 1887-ben megszervezte a *Segreteria della Presidenza del Consiglio dei Ministri*-t. A fasizmus azonban megoldotta a miniszterelnök állásának a

[1]) U. o.

problémáját is azáltal, hogy *Capo del Governo*-vá tette, láttuk igen nagy hatáskörrel. Hatásköre az összes állami funkciók területére kiterjed és ebben különbözik minden más állam miniszterelnökétől. Olaszországban a probléma tehát többé nem az, hogy hogyan lehet egy service of general administration-t szuperminisztériális hatáskörrel létesíteni, mert az már megvan: a Capo del Governo; hanem az, hogy a miniszterelnökség mi módon tud szolgálni a Capo del Governo-nak tájékoztatás, tanulmányozás és végrehajtás céljára, rendkívül magas, teljes és delikat hatalmának gyakorlásában. A Capo del Governo hatáskörének különböző részei szerint különböző lehet az a keret, melyet a Presidenza del Consiglio mellette betölthet.[1])

A Capo del Governo politikai akciója természeténél fogva szigorúan személyes akció. Ezért a Presidenza e téren nem tölthet be más szerepet, mint az információét és a végrehajtását. Ebbe a körbe tartozik a Capo del Governo viszonya a Gran Consiglio del Fascismo-hoz és a parlamenthez.

Az általános igazgatás terén a Capo del Governo-nak a közigazgatási apparátushoz való viszonyában a Presidenzának sokkal nagyobb a szerepe. Gyüjti és előkészíti az összes információkat, amelyek szükségesek a Capo del Governo elhatározásához. Ugyanezt teszi azokban a kérdésekben, amelyekben a Capo del Governo-nak a miniszterek közti nézeteltéréseket kell eldöntenie. A Presidenza-nak ez a funkciója azonban magával hozza szükségképen azt is, hogy állandóan figyelemmel kísérje az összes miniszterek működését, hogy arról a Capo del Governo-t állandóan informálhassa és figyelmét felhívhassa arra, hogy közbelépése kívánatos, valahányszor ennek a szükségessége mutatkozik. És hogy ugyanakkor eléje terjessze az összes adatokat, amelyek megvilágítják a kérdéseket, amelyekben a Capo-nak állástfoglalnia kell. A Presidenza egyúttal feltárhatja mindazokat az elemeket, amelyek hasznára lehetnek a Capo-nak az összes minisztériumok munkájának irányításában.

A Capo del Governo fontos hatásköre a közigazgatás egészét érintő kérdéseknek, a general administration irányítása, ami előrelátást, szervezést, parancsadást, összhang biztosítását és ellenőrzést jelent. Ez sokszor saját kezdeményezéséből való emanációkat tesz szükségessé. Ebbe a kérdéscsoportba tartozik mindenek előtt azoknak a kérdéseknek a gondozása, amelyek egyszerre valamennyi miniszter működését érintik és amelyeket ezért csak a Capo del Governo tud egységesen irányítani és a különböző igényeket összehangolni, mert csak neki van az általános áttekintése az összes adminisztrációk igénye felett. Ezek között kiemelkedik a személyzeti kérdés rendezése hierarchikus és jogi szempontokból, a közigazgatás által használt anyagok normalizációja és azoknak a jogszabályoknak kibocsátása, amelyek az összes vagy több kormányzati ágat érintenek. Ezeket nem bocsáthatja ki

[1]) L. *Corsini*: La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Milano. Giuffrè. 1935. 108l.

az érdekeltek egyike, hanem csak egy felettük álló, szuperioris szerv: a Capo del Governo. A Capo del Governo-hoz tartoznak azonkívül mindazok a kérdések, emelyek nem oszthatók be valamely minisztérium hatáskörébe. Végül, mint láttuk is, a Capo del Governo-nak módjában van bármely minisztérium hatáskörébe tartozó ügyet, ha ezt fontosnak tartja, hosszabb vagy rövidebb időre magához vonni.

Mindezekben a kérdésekben a miniszterelnökség feladata, hogy tanulmányozás útján a kérdéseket előkészítse, a Capo del Governo rendelkezéseinek megfelelő intézkedéseket megtegye, a kiadott rendelkezések végrehajtását ellenőrizze, viszont az ennek során felmerülő esetleges ellentéteket kiegyenlítse, illetve döntésre előterjessze.

A miniszterelnökség egyúttal titkársága a minisztertanácsnak. Ebben a minőségben különösen fontos szerepe mindazoknak az ügyeknek, amelyek a minisztertanácsban tárgyalás alá kerülnek, beleértve a különböző törvényjavaslatokat is, előzetes vizsgálata abból a szempontból, hogy megfelelnek-e mindenben a Capo del Governo által adott általános politikai irányelveknek.

A Capo del Governo sokirányú, komplex működése azonkívül szükségessé tesz szakadatlan tanulmányokat a közigazgatás állandó tökéletesítése és szisztematikus fejlesztése érdekében. A Capo szerve ebben is a miniszterelnökség. A fasizmus rendszerében azonban a Capo del Governo-nak alá vannak rendelve, mint láttuk, különböző új, vagy már régebben létező, de előbb nem alátartozó szervek: Gran Consiglio del Fascismo, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Avvocatura Generale dello Stato, Consiglio Nazionale, delle Corporazioni e Comitato Corporativo Centrale, Stato Maggiore Generale, Commissione Suprema di Difesa e Comitato per la Mobilitazione Civile, Comitato Permanente del Grano, Instituto Centrale di Statistica, Reale Accademia d'Italia, il Consiglio Nazionale della Ricerche, l'Opera Nazionale, Dopolavoro etc. A Presidenzanak feladata, hogy a Capo del Governo-t mind e funkciójában támogassa.

A miniszterelnökség szervezete és működése mind ezideig még nincs szisztematikusan szabályozva, csak egyes régebbi töredékes rendeletek alapján működik.

De figyelembe kell venni, hogy a Capo del Governo hatásköre a fasiszta rezsimben sokkal bővebb, mint bármely miniszteré. Ezért a Presidenza hatáskörének is nagyobbnak kell lennie a minisztériumokénál. A Presidenza működése részben politikai, részben jogi, részben adminisztratív. A legjellemzőbb vonása azonban hatáskörének rendkívüli sokfélesége.

A Presidenza személyzete nem állandó, hanem más szervezeti ágaktól van beosztva. Ennek a rendszernek lehetnek előnyei, amit mutat a katonai vezérkarnak az a rendszere, hogy tagjait különböző csapattesteknél való

szolgálatra osztja be időről-időre. Viszont azonban még a fasizmus sem tudta leküzdeni a különböző minisztériumoknak azt az ellenállását, hogy rendszerint nem szívesen adják munkaerőiket más célra, akiket pedig elvezényeltek más szolgálatra, azoknak szolgálatait azok a minisztériumok, amelyekhez tartoznak és melyeknél előléptetésüket várják, kellőképen nem honorálják és nem értékelik.

Habár a Presidenza-nak a szervezete még nincs megállapítva és stabilizálva, a Capo del Coverno gigantikus méretű hatáskörét Mussolini mégis el tudja látni. Ennek az a magyarázata, hogy egyénileg kivételes képességekkel és a munka- és időbeosztás páratlan tudományával rendelkezik. Hasonló a helyzet ahhoz, mint fentebb láttuk, hogy Napoleonnak nem volt szüksége katonai vezérkarra, amely az ő munkájának elvégzésére utódai idejében fejlődött ki. Mussolini is olyan gigantikus feladatot tud önmaga ellátni, aminek folytatására utódainak egy egész civil vezérkarra lesz szükségük.

Mindenesetre ez a teljesítmény Mussolini részéről sem lett volna elérhető, ha nem biztosította volna előzőleg az állami szervezet átalakításával a megfelelő feltételeket. Így kiküszöbölte a parlament állandó antagonizmusát a miniszterelnök hatáskörének fokozása ellen, kizárta a miniszterek állandó ellenségeskedését a miniszterelnök főnöki állásával szemben, amiben saját hatáskörük csökkentését látták és a fasizmus elvetette a miniszterek egyéni felelősségének állítólagos inkompatibilitását is a miniszterelnök kiemelkedő jogállásával.

III. Magyarország.

Magyarország 1848-ban tért át a parlamentáris rendszerre és vele együtt átvette a kabineti kormányzás rendszerét. A miniszterek számát törvény állapítja meg. Mindegyik egy-egy minisztérium élén áll. A miniszterelnök vagy vezet egy minisztériumot vagy nem. Minden esetben elnöke a minisztertanácsnak. Mint ilyennek van tényleges presztizse, de jogilag csak primus inter pares. Az alkotmány és a törvények ezekről a kérdésekről hallgatnak, ténylegesen azonban kialakult itt is a miniszterek egyéni felelősségének a doktrinája, amellyel összeegyeztethetetlennek tartják azt, hogy a miniszterelnöknek kiemelkedő jogállása legyen.

A miniszterelnöknek hivatásos tisztviselőkből álló adminisztratív szerv áll rendelkezésére, amelynek tagjai önálló státust alkotnak, tehát nem más minisztériumoktól vannak beosztva. A miniszterelnökségnek azonban azonfelül, hogy a minisztertanács titkársága, adminisztratív hatásköre csak igen szűk és egyes olyan kérdésekre szorítkozik, amelyek más minisztériumok hatáskörébe nem illeszthetők be. (Statisztikai szolgálat, Központi Statisztikai Hivatal, Magyarországon lakó nemzeti kisebbségek ügyei stb.) A miniszterelnökség azonkívül ellátja a miniszterelnök politikai kabinetjének szerepét,

segítségére van az országos politika irányításában és a miniszterelnökséghez tartozik a sajtó-osztály. Annak, hogy a miniszterelnökséget a miniszterelnökök politikai funkciójuk segédszervének tekintik, kifejezője az is, hogy annak élén 1913-ig adminisztratív államtitkár állott, azóta azonban ez az állás politikaivá lett.

A miniszterek a közigazgatás legfőbb vezetői is lévén, a közigazgatás egészét vagy több minisztériumot egyidejűleg érintő kérdések eldöntése a minisztertanács hatáskörébe tartozik, bár egyes miniszteréknek történetileg kialakult olyan töredékes hatáskörük van, amely más minisztereket, vagy az összeseket is érdekelheti. Így az állami közszolgálati alkalmazottak jogviszonyainak szabályozásában a pénzügyminiszternek van hatásköre a költségvetéssel kapcsolatban. Az önkormányzati alkalmazottakra nézve ugyanez a hatáskör a belügyminisztert illeti meg. A közigazgatási alkalmazottak továbbképzését pedig mind az állami, mind az önkormányzati alkalmazottakra nézve egyöntetűen a belügyminiszter gondozza stb. Mint a többi parlamentáris kabinetrendszer mellett is láttuk, a general administration problémáinak gondozása nincs szisztematikusan megoldva. A kabinetrendszer eddigi működésének közel kilencven évére visszatekintve, megállapítható, hogy a minisztertanács a kormányzat politikai összhangjának biztosítására alkalmasnak bizonyult. Az adminisztráció egysége által felvetett kérdésekben azonban egységes határozatra gyakran csak negatív értelemben tudott jutni, hogy t. i. kérdéseket megoldhatatlanul hagyott. Amióta a közigazgatás méretei növekedtek, feladatai szaporodtak és ezzel párhuzamosan a közterhek is hirtelen növekedtek, főleg 1900 óta és méginkább a világháború kitörésétől kezdve azonban, egyre jobban jelentkezett a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása végett a general administration problémáinak fontossága. Ezt a kérdést szisztematikusan a legújabb gazdasági világválság nyomása alatt igyekeztek megközelíteni. Gróf Bethlen István miniszterelnök 1931-ben kilenc évi kormányzati tapasztalat alapján kormánybiztost nevezett ki a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére. A kormánybiztos megfelelő tanulmány után azt a javaslatot terjesztette elő, hogy a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének megoldása csak úgy érhető el, ha a közigazgatás egészét érintő kérdésekért való felelősség a miniszterelnökre ruháztatik. Minthogy pedig a miniszterek személyes felelőssége a törvényben kimondva nincs és a miniszteri felelősség elve azt kívánja biztosítani, hogy ne legyen olyan ügy, amelyért valamely miniszter személyesen felelősségre nem vonható, a kormánybiztos azt a javaslatot tette az alkotmányjogi kérdés megoldására, hogy az általános igazgatás kérdéseiért való felelősséget a miniszterelnök vállalja, ami, mint látjuk, a posztindustrális fejlődés főkövetelménye. Ehhez nem is kell tételes törvényt megváltoztatni, csak alkotmányos gyakorlatot módosí-

tani. A miniszterelnök csak institucionális kérdésekért volna felelős, a miniszterek funkcionális kérdésekért.[1])

A minisztereknek és a parlamentnek ezzel a megoldással szemben való tartózkodása természetesen Magyarországon is mutatkozott. A kormánybiztos javaslata előterjesztése után hamarosan két kormányváltozás is következett, a javaslat nem került elfogadásra és a Service of General Administration kérdése azóta sem nyert megoldást.

IV. Németország.

A közigazgatás legfőbb feje a *Führer und Reichskanzler*, tehát az állam- és kormányfő. A közigazgatás egységes vezetését részben az ő személye biztosítja, részben a birodalmi kormány (Führerrat) közös tanácskozásai, valamint, amint a kongresszus számára készült német jelentés mondja: »besondere Vollmachten des Innenministers als Verfassung- und Organisationsminister.« Az institucionális tevékenység egységességének biztosítására, mint láttuk, több szervnek van részleges hatásköre. A belügyminiszternek felhatalmazását a közigazgatás egységének biztosítására, arra a törvényre alapítják, amely az országok felségjogait a birodalomra ruházta és ezzel az egységes Birodalmat megvalósította (Gesetz über den Neuaufbau des Reichs, vom 30. Január 1934.). Ez kimondja, hogy e törvény végrehajtásához szükséges jogszabályokat és rendelkezéseket a birodalmi belügyminiszter bocsátja ki, ami nyilvánvalóan igen sovány alap. A költségvetési jogon keresztül a birodalmi pénzügyminiszternek van megerősített jogállása. Számba jön a Reichssparkommissar megmaradt hatásköre is, amelyet a birodalmi számvevőszék elnöki osztályára ruháztak át. (Deutsches Gesetz über die zweite Änderung der Reichshaushaltsordnung, vom 13. Dezember 1933.) Utóbbinak a hatásköre szolgál leginkább a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége fokozására.

A Führer und Reichskanzler oldalán államfői és kormányfői minőségének megfelelően két külön iroda áll. Mindegyiket egy államtitkár vezeti. A *Präsidialkanzlei* azt a munkát végzi, amely az államfőnek a funkciójával kapcsolatos. A *Reichskanzlei* támogatja a Führert, mint Reichskanzlert, abban az ügykörben, amely kormányfői hatáskörével kapcsolatos.

A Service of General Administration kérdése a német közigazgatásban ezidőszerint nem tartozik az előtérben álló kérdések közé, a nélkül, hogy már megoldottnak volna tekinthető.

V. Lengyelország.

Lengyelország különleges helyzetben van annak következtében, három nagyhatalom közt volt szétosztás után 1928-ban visszanyerte nemzeti függetlenségét, és egységét. Az a feladat hárult tehát rá, hogy egy harminc-

[1]) L. *Magyary Zoltán:* A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Budapest, 1931. 20. l.

milliós államot újra szervezzen. Bár voltak itt is kötöttségek, a korábbi tradiciók alapján, viszont voltak olyan lehetőségek, amelyek csak ilyen rendkívüli helyzetben állottak rendelkezésre.

A munka még folyamatban van. Mint láttuk, maga a lengyel alkotmány is időközben több változáson ment keresztül. A közigazgatás újjászervezésére a miniszterlenökség mellett bizottságot alakítottak. *(Commission pour la réforme de l'administration.)* Ez az 1933-ban Bécsben tartott V. nemzetközi közigazgatástudományi kongresszus elé tekintélyes jelentést terjesztett a következő témáról: *Organisation intérieure des autorités administratives centrales.*

Ebben a miniszterelnökség újjászervezésére is javaslatot tesz, de megállapítja, hogy »a személyzeti ügyeknek, valamint a közigazgatás szervezetének felügyeletére és módosításai kezdeményezésére vonatkozó ügyeknek a miniszterelnökségen való összpontosítása már megtörtént.« A miniszterelnök hatáskörében tehát a général administration-nak jelentékeny elemei vannak egyesítve. Ennek figyelembevételével állapítja meg a javaslat a miniszterelnökség hatáskörét a következő módon:

»Azok a feladatok, amelyeket a miniszterelnöknek, mint a kormány fejének kell ellátnia, a következők:

1. A kormány programmjának a minisztertanácson való megállapítása.
2. E programm végrehajtásának felügyelete.

Ezenkívül a miniszterelnökre hárulnak egyes olyan feladatok, amelyek a minisztertanácsban való elnökséggel függenek össze, valamint más különleges törvényes rendelkezéseken alapuló feladatok.

Ennélfogva a miniszterelnökségnek, mint a miniszterelnök segédszervének ügyköre, a következőképen alakul:

A) A kormány programmjának kidolgozása és a kormány által való elfogadása után felügyelet annak végrehajtására és a minisztériumok és a vajdaságok programmjának a kormányprogrammal való összhangjára;

B) A miniszterelnökkel való közlése mindazoknak az adatoknak, amelyek szükségesek azoknak a határozatainak meghozatalához, amelyek rá, mint a kormány elnökére vagy a különös törvényes rendelkezések alapján hárulnak.«

A javaslat részletezi a végrehajtás feletti ellenőrzést is a következőképen:

»A programm végrehajtásának ellenőrzése megkívánja, hogy a miniszterelnök kezében fussanak össze mindazok a szervezési szálak, amelyek a közigazgatás irányítására és módszereire lényegesek. Ezek

a) miniszterek törvényhozó működésének általános irányítása és a felügyelet ezirányú működésük felett;

b) a közigazgatás szervezetének, mint egységnek, felügyelete és a kezdeményezés e téren;

c) a személyzeti politika általános kérdéseinek az irányítása és azok végrehajtásának ellenőrzése;

d) a költségvetési politika.«

Ebben a hatáskörben a *general administration* fontos elemei oly nagy számmal együtt találhatók, mint azt a miniszterelnök más parlamentáris államban még sehol sem tudta megszerezni. Amit a jelentés »La surveillance sur l'organisation de l'administration toute entière et l'iniciative dans ce domaine« cím alatt mond, mutatja, hogy a »one best way« kutatásának módszerével, tehát a posztindusztriális állam közigazgatásának követelményeit szem előtt tartva, keresik a megoldást.

»A közigazgatás egyes főágainak szervezetét nem szabad úgy tárgyalni, mint az egyes minisztériumok belügyeit, amelyek tisztán az érdekelt miniszter szabad belátásától függenek. A közigazgatási szervezet és annak módosítása, valamint a közigazgatás egész működése feletti felügyeletet a miniszterelnöknek kell fenntartani a következő okokból:

A közigazgatás szervezetétől és munkamódszereitől függ annak eredménye, amelyért a miniszterelnök egyetemlegesen felelős a többi miniszterekkel.

A közigazgatás szervezetétől és munkamódszereitől függ a közigazgatás költségeinek nagysága, amely költségek a költségvetés legnagyobb tételét alkotják és amelyért a miniszterelnök, úgyis, mint a kormány feje, elsősorban viseli a felelősséget.

Az organizáció kérdéseiben való kezdeményezés csak nagy körültekintéssel történhetik és ha a fejlesztés iránya egyszer meg van állapítva, abban következetesen meg kell maradni. A közigazgatási apparátus szervezete nem lehet különböző rendszerek konglomerátuma és nem szabad gyakran változtatni. Ezért nem szabad a momentán hatalmon lévő minisztertől függenie, sem pedig az egyes minisztériumokban érvényesülő szempontoktól, amely minisztériumok természetüknél fogva hajlandók bizonyos partikularizmusra a szervezési problémák megítélésében.

Ezért a szervezési kérdésekre vonatkozó kezdeményezéseknek egyetlen központi szervtől kell kiindulniok, amely őrködik a közigazgatás szervezete, mint egység felett. Ennek a központi szervnek közvetlenül a miniszterelnöknek kell alárendelve lennie és ezért a miniszterelnökséghez kell tartoznia.«

A célkitüzésnek ez a világossága azonban Lengyelországban is a gyakorlati ellenállás különböző nehézségeibe ütközik, de a miniszterelnökség mellett működik egy *Bureau pour le rationalisation de l'administration*. Ennek igazgatója M. Vladimir *Hübner*, ennek a VI., varsói kongresszusnak számára készített jelentésében, melynek címe: »A személyzetet és a szervezetet érintő kérdéseknek a miniszterelnökségen való összevonásának szükségességéről«, annak szükségességét is hangoztatja, hogy a személyzeti organizációs kérdéseknek a miniszterelnökség kezében való koncentrálásán kívül szükség van hasonló koncentrációkra az egyes minisztériumokon belül is.

Ez azt mutatja, hogy Lengyelország azok közé a kontinentális államok közé tartozik, amelyben a Bureau of General Administration problémája tiszta fogalmazásban áll az előtérben és ahol annak jelentékeny részét már meg is valósították.

VI. A Szovjet-Unió.

Már rámutattunk arra, hogy a Szovjet-Unió közigazgatás szempontból tanulságos objektum három okból:

a) mert a világ legnagyobb állama,
b) mert az egész termelést közigazgatási feladattá tette,
c) mert egyébként is új útakon óhajt járni.

A Chief Executive problémájával kapcsolatban két új megoldásuk kelti fel a figyelmet olyan területen, amelyen tapasztalatok még nem álltak rendelkezésre. Az egyik a planning megvalósitása a termelést is magában foglaló állami működés egész területére. Ennek szerve a *Gosplan*. A másik az egész közigazgatási apparátus ellenőrzése efficiency szempontjából. Erre szolgál a *Szovjet ellenőrző bizottsága*.

A *Gosplan*. Eredete az, hogy megbízást adtak az egész Szovjet-Unió elektrifikálása tervének elkészítésére. Munkaközben belátták, hogy egy feladat a gazdasági összefüggésből abban az országban, ahol a termelőeszközök mind köztulajdonba vannak véve, nem szakítható ki, hanem az egész gazdasági élet irányítására van egységes tervre szükség. Így jött létre az első ötéves-terv (1928—1932.) és ezért tartott 1928-ig, amíg az elkészült. Már a második ötéves-terv (1933—1937.) végén járnak, amelyeket állandóan fog kelleni újabb terveknek követniök, amint állami költségvetés is minden évre szükséges. Ez tehát a general administration első követelményének, az előrelátásnak, Planning-nak a kormányzás funkciójában való intézményes megoldását jelenti a kormányfő közvetlen felelőssége mellett.

A közel tízévi tapasztalat alapján a Gosplan-t 1935. évi elején újjászervezték. Ezt az új szervezetét a mellékelt diagramm mutatja[1])

A Gosplan közvetlenül a népbiztosok tanácsának van alárendelve. Elnöke a népbiztosok tanácsának helyettes elnöke, aki a népbiztosok tanácsának ülésein állandóan részt vesz. Működése, mint szervezetéből megállapítható, nemcsak a gazdasági életre, hanem az összes állami tevékenységek körére (közoktatás, hadsereg, igazságszolgáltatás stb.) kiterjed. Célja minden egyes gazdasági egység (termelő, vagy elosztó szerv) és más hatósági vagy hivatali szerv számára az egy év alatt vagy öt év alatt végzendő feladatnak a megállapítása, az elérendő, megvalósítandó célnak a pontos kitűzése. A Gosplan arra törekszik, hogy ez a kiszabás minél szabatosabb, minél pontosabb, a maximumot minél megközelítőbb legyen. Erre a célra

[1]) L. a IX. ábrát.

szolgálnak a központi statisztikai hivatal különböző szolgálatai és az egyes végrehajtó (termelő vagy elosztó) szervek által küldött jelentések állandó feldolgozása. A végrehajtó szervek kötelessége a kitűzött programmnak a meghatározott időre való pontos végrehajtása, amit országosan közhírré tesznek. Az elmaradást kivizsgálják és büntetik. A túlprodukciót jutalmazzák, bár a követelményeknek magas és folytonosan pontosabbá tett előirányzata miatt erre kevés lehetőség van. Az ellenőrzés a különböző népbiztosságoknak a feladata, abban azonban részt vesz a szovjet-ellenőrző-bizottság is, amely a népbiztosságokat is ellenőrzi és a Gosplan munkájának a tökéletesítéséhez már nem egy javaslattal járult.

A Gosplan nemcsak az ötéves terveket állapítja meg és teszi közzé nyomtatásban, hanem annak alapján évenkint részletesen mindig kidolgozza és minden egyes szervnek kiosztja az arra az évre eső feladatot. Az eredményről is jelentést tesz. Az első ötéves-terv végrehajtásának jelentése angolul is megjelent,[1]) a második ötéves-terv angolul szintén meg fog jelenni. A kezdet nehézségein már túl vannak. Nyolc év tapasztalatai után megállapításaik már nem tapogatódzások és a gazdasági élet óriási területét és szövevényes összefüggéseit már át tudják tekinteni.

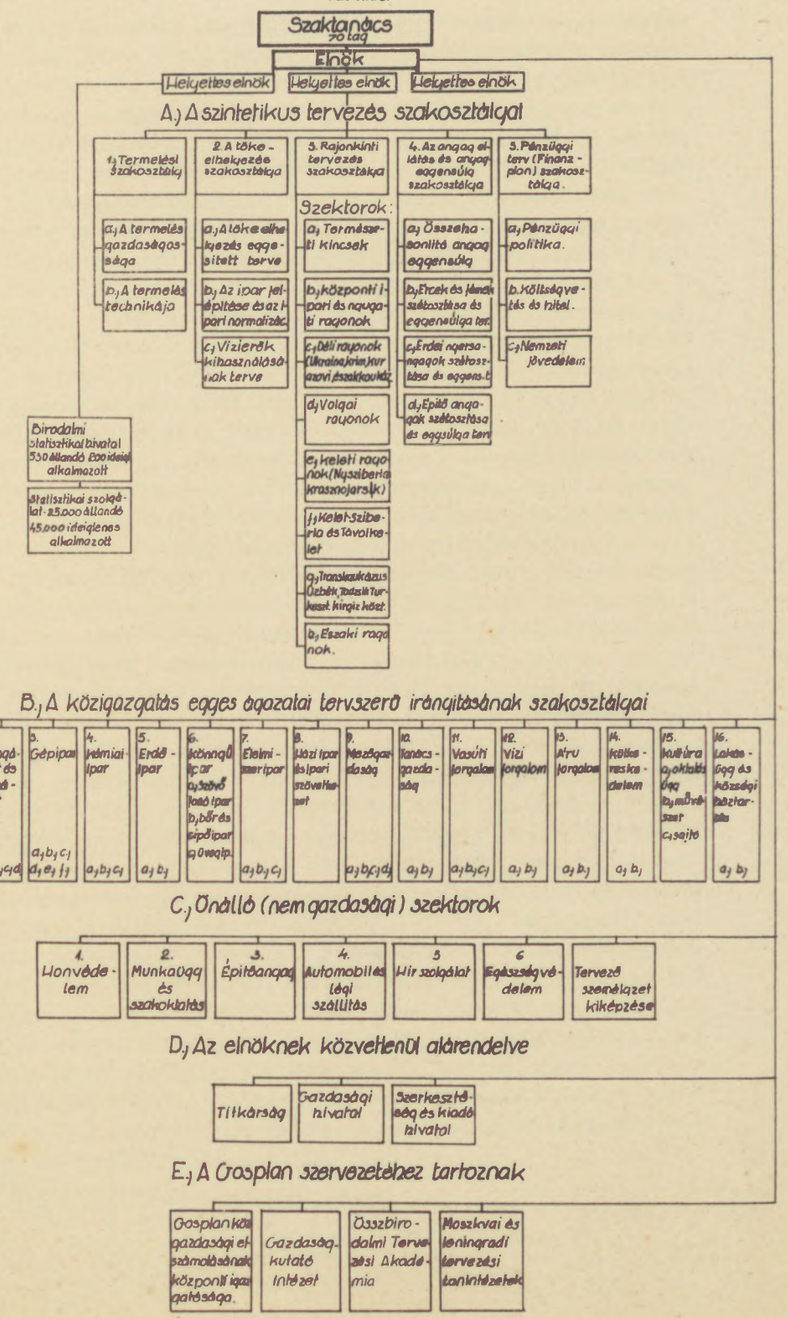
A *Szovjetellenőrzés.* A végrehajtás jelentősége egy forradalmi államban sokkal nyilvánvalóbb, mint konszolidált viszonyok közt. Ezt Stalin a következőképen fejezi ki: »Némelyek azt hiszik, hogy elég ha a párt helyes irányt választ, azt az egész világ előtt hirdeti, általános tételek és határozatok alakjában kifejezi és egyhangúlag elfogadja és akkor tulajdonképen a győzelem magától jön. Ez természetesen nem helyes, a győzelem soha sem jön magától, azt rendszerint ki kell kényszeríteni. Jó határozatok és nyilatkozatok a párt céljai szempontjából csak a kezdetet jelentik. Mert csak azt az óhajt fejezik ki, hogy a párt győzzön, de nem magát a győzelmet jelentik. Ha helyes politikai irány adva van, az organizációs munkától függ minden, magának a politikai iránynak sorsa, sikere vagy bukása is.«[2]) »A végrehajtás ellenőrzésének helyes megszervezése döntő jelentőségű a bürokratizmus elleni küzdelemben. Végrehajtják-e a kormány határozatait vagy a bürokrácia azokat szabotálja? Helyesen hajtják-e azokat végre, vagy eltorzítva? Eredményesen dolgozik-e az állami apparátus vagy öncél? Nincsenek-e indokolatlan nívókülönbségek? Mindezt csak jól szervezett ellenőrzéssel lehet megállapítani. A jól szervezett ellenőrzés olyan, mint egy fényszóró, mely a gépezet munkájának állapotát minden időpontban megvilágítja és a bürokratákat és eredménytelen embereket napfényre hozza. Határozottan mondható, hogy bajainknak kilenctized része a végrehajtás ellenőrzésének

[1]) Summary of the Fulfilment of the First Five-Year Plan for the Development of the National Economy of the USSR. Published by the State Planning Commission of the USSR. Moscow. 1933. 296 l.

[2]) *Stalin;* Bericht über die Arbeit des Zentralkomitees der KPdGU. 87. l.

IX. A Gosplan szervezete

720 ember



helyes szervezésén múlik, hiányából folyik. Hogy azonban a végrehajtás ellenőrzése célját elérje, ahhoz legalább két követelmény szükséges, egyrészt, hogy a végrehajtás ellenőrzése szisztematikus, ne pedig epizodikusan legyen, másodszor, hogy a végrehajtás ellenőrzésének az élén a párt-, szovjet- és a gazdasági szervezetekben, azok minden tagozatában ne másodrangú emberek legyenek, hanem kellő tekintéllyel bírók, az organizáció vezetői. Különösen fontos a végrehajtás ellenőrzésének helyes szervezése a központi szerveknél, a népbiztosságoknál.»[1]) E végből 1934-ben *Szovjet Ellenőrző Bizottságot* (Sovjet-kontroll-Kommission) szerveztek. Ennek 40 tagja van és hatásköre az egész Szovjet-Unió területére kiterjed. Albizottságokra oszlik és a vidéken, a tagállamokban, a tartományokban és kerületekben kiküldöttei vannak, akik a helybeli szervektől teljesen függetlenek. A kerületeknél (rayon) alacsonyabb szervek mellett kiküldöttek nincsenek, hanem szükség esetén ad hoc megbízást adnak e célból. Az ellenőrzés nem terjed ki az egyes szervek egész működésére, hanem a központ egyes utasításainak és határozatainak a végrehajtására. A népbiztosok tanácsa valamit elrendel, végrehajtására határidőt tűz ki és annak ellenőrzésével az ellenőrző bizottságot megbízza. Az maga albizottságai vagy kiküldöttei útján nemcsak a határidő lejártakor kéri számon a kész eredményt, hanem időközben is meggyőződik arról, hogy idejében minden előkészület megtörténik-e a végből, hogy a kitűzött határidőre az eredmény készen állhasson. Működésének célja tehát az eredményesség ellenőrzése, ami nemcsak a konkrét feladat megoldásának ellenőrzésére, hanem az illető szerv szerkezetére (operating efficiency), a vezetők és a beosztottak képességeinek ellenőrzésére is kiterjed. Tapasztalatairól illetékes helyen jelentést tesz, joga van azonban szükség esetén a mulasztó vagy alkalmatlan közeg azonnali felmentését, felfüggesztését közvetlenül elrendelni. Ez az új ellenőrzési rendszer tehát, az efficiency szempontjából való ellenőrzést oldja meg. Az ellenőrzés szervezete tekintetében különös jelentőséggel bír az, hogy a Szovjet Ellenőrző Bizottság elnöke a népbiztosok tanácsának szintén helyettes elnöke, ami tehát annyit jelent, hogy a népbiztosok tanácsában nemcsak állandóan jelen van, hanem kiemelkedő jogállása van, a népbiztosok (miniszterek) felett áll. Határozatok meghozatalakor közvetlen megbízást kap az ellenőrzésükre, ha azt szükségesnek tartják és viszont tapasztalatairól és véleményéről saját kezdeményezéséből is mindig beszámolhat. Ilymódon a közigazgatási szervezetnek és működésének tökéletesítésére állandóan ösztönözhet. A bizottság tekintélyének biztosítása végett tagjainak kijelölése akként történik, hogy azokat a kommunista-párt végrehajtóbizottsága, tehát a legfontosabb politikai szerv, választja és őket a népbiztosok tanácsa, valamint az USSR központi végrehajtóbizottsága erősíti meg.

[1]) *Stalin:* u. o. 95. l.

A Szovjet Ellenőrző Bizottságon kívül egyidejűleg egy Párt Ellenőrző Bizottságot is szerveztek, amelynek feladata, hogy a közigazgatás embereit pártszempontból ellenőrizze minden fokon, fel a legmagasabbakig.

34. A fejlődés általános iránya.

Áttekintettük a Chief Executive állásának és hatáskörének az alakulását különféle államokban. Köztük voltak az európai kontinens és a földkerekség legnagyobb államai és kis államok is, monarchiák és köztársaságok, egységes államok és federálisak, régi államok és újak. A tendencia — mint láttuk — valamennyinél egyirányú és arra mutat, hogy a posztindusztriális államban a kormányfő funkciói közt a politikainak fontosságát utolérte az adminisztratívé. A politikai programmok és a politikai sikerek az adminisztratív lehetőségektől, az adminisztráció efficiency-jétől függnek. Ennek felismerése azonban nem mindenütt egyforma. A megoldások szétágazók és a fejlettségnek is különböző fokain vannak. De az a három nagy hatalom, amely mélyreható forradalmon ment a háború óta keresztül, kivétel nélkül megvalósította az executiva hatáskörének a fokozását, sőt a többi állami funkciók, főleg a törvényhozás fölé való emelését. Ugyanezt evolúciós úton megoldotta Anglia és a »strong executive« rendszerénél fogva meg tudják oldani az Amerikai Egyesült-Államok. Az a kérdés, hogy a többi államok az alkotmányjogi evolució vagy revolució útját választják-e?

A parlamentáris kabinetrendszer az abszolút monarchia rendszerét váltotta fel. Azok a viszonyok azonban, amelyek közt a kabinetrendszer használható volt és az előző abszolút monarchikus rendszerhez képest haladást is jelentett, az ipari forradalom és az azt követő népszaporodás következtében lényegesen megváltoztak. Az egész változás az exekutiva javára szolgált. A technikai haladás és a kapitalizmus fejlődése révén a szervezeti egységek megnövekedtek. Az állami apparátus mérete meghatványozódott és a quantitativ növekedéséből a vezetésre vonatkozó qualitativ új követelések is keletkeztek. A nagy méretek organizáció nélkül nem tudtak sem létre jönni, sem életben maradni. Az organizáció azonban embereknek és anyagi eszközöknek összefoglalása lévén, a vezetést, a főnököt nem tudja nélkülözni. Az organizáció problémája tehát egyértelmű a főnök problémájának a felvetésével. Régi organizációs tapasztalat, hogy cselekedni és parancsolni csak az egyén tud, a testület azonban nem. Az állami exekutiva egyéni kézben volt, amíg az államfő nemcsak uralkodott, hanem kormányzott is. Ezt az állapotot a parlamentáris kabinet rendszer a XIX. sz. elsőfelében úgy módosította, hogy a kormányzást testületre bízta: a kormányra. Ez korrollárium volt az egyéni abszolutizmusról az alkotmányos demokráciára való áttérésnek. De az államnak az ipari forradalom következtében való

átalakulása arra kényszerít, hogy a kormányzásban a testület helyett újból az egyénhez kell visszatérni. Ez nem összeegyezhetetlen sem az alkotmányos demokráciával, sem a parlamentárizmussal. Ami összeegyezhetetlen, az a közigazgatás mai méretei és a testületi kormányzás. A közigazgatás gazdaságossága és eredményessége a general administration, az institucionális tevékenység megoldásán fordul meg. A general administration-ért pedig a Chief Executive-nak kell felelősnek lennie. És ez föléje emeli minisztertársainak. A kabinetrendszert tehát úgy kell átalakítani, hogy a chef ne legyen többé primus inter pares és a Service of general administration főnöke legyen a helyettese.

A másik fontos indok, amely a figyelmet eddig többnyire elkerülte, az, hogy hivatásos és szakképzett személyzet, amelyre pedig a közigazgatás kénytelen volt az egész vonalon áttérni, csak szakképzett és szuperioris vezetés alatt tudja képességeit teljesen kifejteni. Az »operating efficiency«-hez szakképzett személyzetnél hozzátartozik a szakképzett főnök, a különb főnök az egész vonalon. Ezt látjuk a hadseregben, ahol a vezérkar főnöke a hadsereg legkiválóbb tábornoka. Háború esetén vagy maga a parancsnok, vagy ha a fővezérséget az államfő tölti be, akkor a vezérkar főnöke a helyettese, de akkor is érdemben irányítja a hadsereg vezetését. Ugyanezt látjuk a római katolikus egyházban, ahol a Codex Juris Canonici 232. canonja úgy rendelkezik, hogy az egyház kormányzatában az egyházi adminisztráció élén álló kardinálisoknak »viri . . . doctrina, pietate ac rerum agendarum prudentia egregie praestantes«-nek, tehát az egyházi igazgatásban kiválóknak kell lenniök.[1]) A kabinetrendszer azonban a kormány tagjainak kiválasztásánál tudatosan a politikai szempontokat helyezi előtérbe. A miniszteréknél a közigazgatási szakértelem teljesen hiányozhatik és ha meg is van, a gyakori miniszterváltozások miatt közigazgatási tapasztalatot nehezen szereznek. Ennek hátránya kisebb volt addig, amíg a miniszterek kétféle funkciója közül a politikai volt a kizárólag vagy a túlnyomóan fontos. A XIX. század vége óta azonban a közigazgatás növekedésével együtt egyre növekedik a miniszteréknek az a szerepe, hogy a közigazgatás legfőbb vezetői és a szakképzett, hivatalos alkalmazottak főnökei. A közszolgálatnak is kell személyes fejének lennie, főnök pedig csak szellemi vezér lehet, akire felnéznek. A hivatásos közszolgálatnál ez csak szakember lehet: a közszolgálat legkiválóbb tagja. Annak pedig ebben az állásban állandónak kell lennie. »Az állandóság hiánya a legnagyobb akadálya demokráciákban az értelmes közigazgatásnak.«[2])

A chief executive által végzendő adminisztratív funkció, amelynek ellátása egyúttal adminisztratív segédszervének a hatáskörét jelenti, az

[1]) L. a X. ábrát.

[2]) L. *W. R. Sharp:* The Chief Executive and his Auxiliary Agencies in the State of Wisconsin. Az Amerikai Egyesült-Államok nemzeti bizottságának jelentésében.

institucionális tevékenységek végzése vagy a general administration, amelynek tartalmát elvileg meghatároztuk.

A general administration funkciójának legfőbb perszonifikálása és irányítása a chief executive által kell, hogy történjék, és az ő adminisztratív szervénél (Bureau of General Administration, vagy civil vezérkar) kell, hogy központosítva legyen. Ezenfelül azonban szükséges, hogy az egyes miniszteréknek és a többi nagy közigazgatási egységek vezetőinek is legyen korrespondeáló szakszervük, amelynek vezetője, mint a hadosztályvezérkari főnök ugyanazzal a szakképzettséggel, de kettős alárendeltséggel bír, egyrészt a chief executive director of general administration-jével, másrészt a saját főnökével szemben.

A chief executive, illetve a kormányfő jogállásának és a koordináló szervek létesítésének minden országban nehézségei vannak. Az amerikai jelentés (15. és 41. lap) kiemeli a department-ok ellenállását a Bureau of the Budget-vel szemben, valamint azt, hogy a Civil Service Commission-t sem akarták eleinte (1873—1875.) elfogadni. Ugyanezt kiemeli a belga jelentés és kiemeli Olaszországra nézve Corsini a könyvében,[1]) valamint a magyar jelentés is. A politikai történelem mindenütt sok példát tud erre felmutatni. Ugyancsak megvolt mindenütt a parlamentek ellenállása, amelyet Corsini hangsúlyoz.

Ha a politikai tudomány ennek a szervezeti továbbfejlődésnek szükségességét a már nagyszámú tapasztalat alapján, amelyet ez a jelentés volt hivatva összefoglalni, el fogja ismerni, ez várhatólag meg fogja könnyíteni az evolúciót a többi államokban. Ez lesz azonban a döntő lépés ahhoz, hogy a praeindusztriális állam posztindusztriális szervezetet kapjon és közigazgatásában az eddigi puszta empirizmus helyett a scientific management által kijelölt »one best way«-re térjen mindenütt át. A kormány állandósága és kompetenciája hiánya miatt, amit a parlamentáris rendszer okoz, a közigazgatás módszereiben a fejlődés és visszaesés oszcilláló jelenségét látjuk. A scientific management segítsége és a Service of General Administration állandósága lehetővé fogják tenni a fokozatos haladást, azt, hogy változtatás csak in melius történjék.

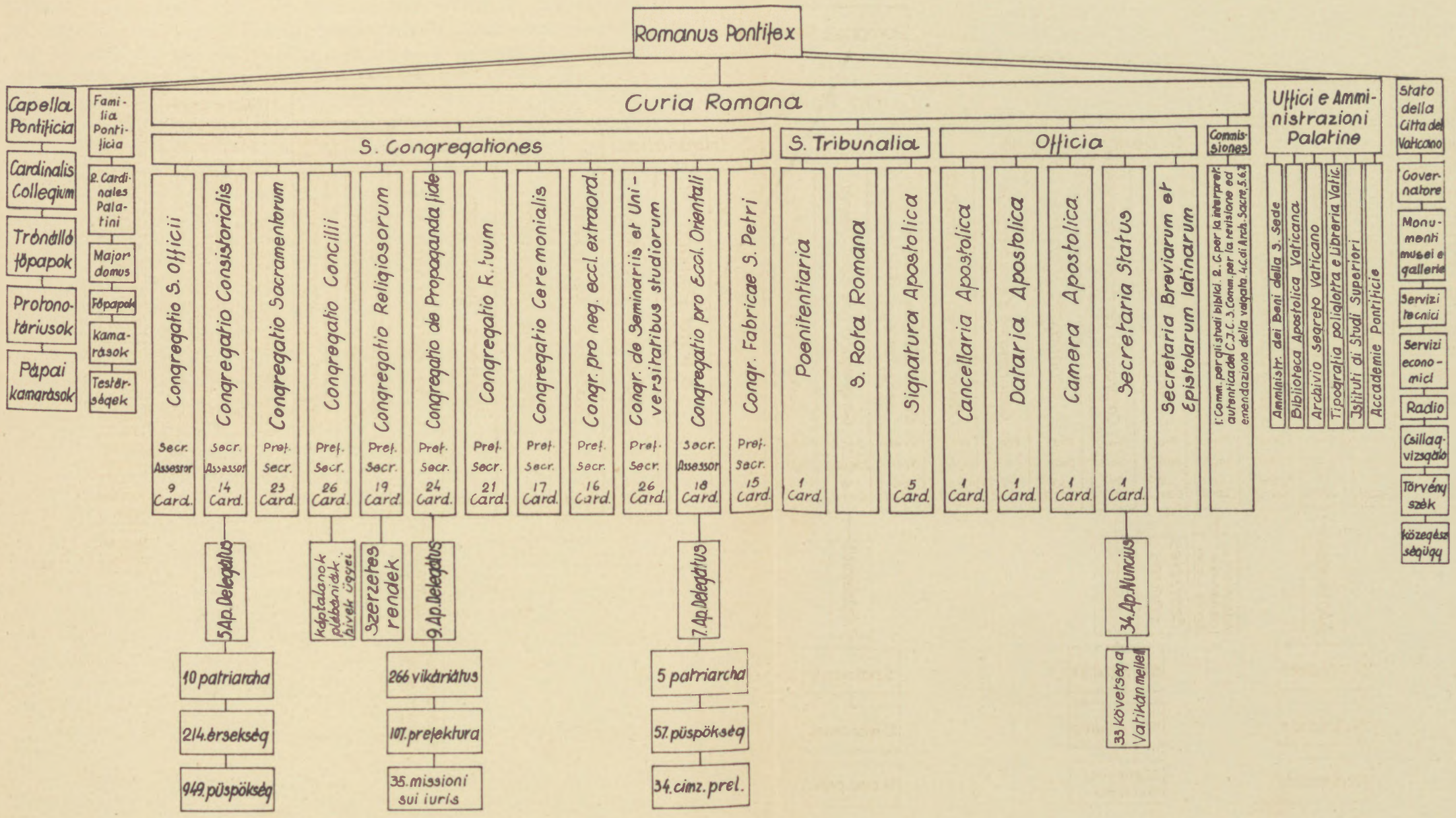
35. Befejezés.

A politikai tudomány a tapasztalati tudományokhoz tartozik. Az állami élet jelenségeit és változásait vizsgálja és magyarázza. Az állami élet jelenségei azonban többnyire gyakorlati okokból jönnek létre és a tudománynak aránylag kevés a szerepe új irányok indításában. Amikor azonban elegendő számú új tapasztalat áll rendelkezésre, amelyek elvi szempontokból rendezhetők és magyarázhatók, a tudomány nagy szolgálatokat tehet a kritikával, a rendszerezéssel és a további fejlődés irányának a tisztázásával.

[1]) *Corsini:* La Presidenza del Consiglio dei Ministri.

VÁROSI K. N. TÁR.
TATA

X. A pápai hatalom szervezete



Tervezte: Magyary Zoltán 936 febr.
Rajzolta: Antal Sándor.

Azok az állami berendezések, amelyek a XIX. század első felében kialakultak és amelyek alapján az a tudományos rendszer felépült, amely egészen a világháború utáni évekig kizárólagosan érvényesült, fokozatosan, jóformán észrevétlenül megváltoztak. A változások száma és gyorsasága azonban a háború alatt nagyon megnövekedett és mindenki számára nyilvánvalóvá lett. Kétségtelenné vált az is, hogy az új jelenségek a tudomány régi tételeivel kielégítően nem magyarázhatók, a változások azonban nehezen voltak megfigyelhetők a végből, hogy azokat a tudomány vizsgálat alá vehette volna.

Ezeknek a változásoknak — úgylátszik — kulcsproblémája a végrehajtó hatalom helyzetének megváltozása és abban a végrehajtó hatalom fejének megnövekedett fontossága. A *Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet* célja azzal, hogy ezt a témát a *VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus* tárgyául kitűzte,[1]) az volt, hogy provokálja annak a tudományos adatgyüjtésnek és munkának elvégzését, amely szükséges ahhoz, hogy állást lehessen foglalni abban a tekintetben, hogy kialakíthatók-e már új szempontok és azok melyek?

Az adatgyüjtés részben nemzeti jelentések útján, részben pedig a főelőadó által Angliában (1932.), Franciaországban (1935.), a fasiszta Olaszországban (1936.), a Vatikánban (1936.), a nemzeti szocialista Németországban (1935.), a Szovjet Unióban (1935.), és az Amerikai Egyesült-Államokban (1932/33.) végzett személyes kutatások és tanulmányok alapján történt.

A főelőadó teljes tudatában volt ama nehézségeknek, amelyet feladata magában rejt.

Az első nehézség az, hogy a jelentés centrális, az aktuális politikát is érintő, tehát kényes kérdéssel foglalkozik. Ezért igyekezett mindenütt tényekre és irodalmi adatokra hivatkozni, bírálattól pedig tartózkodni, de különös súlyt vet annak kifejezett kijelentésére is, hogy nem volt szándéka sem a meglévő állami berendezéseket bírálni, sem államoknak és kormányoknak jövő elhatározásukra tanácsokat adni. Az volt a célja, hogy összegyüjtse és rendszerezze az adatokat és tényeket, amelyek együttvéve kétségtelenül mutatják, hogy a vizsgálat tárgyává tett kérdés mélyreható és előrehaladott átalakulásban van. Nem törekedett az adatgyüjtés teljességére, a részletek szaporítására, inkább a nagy vonalaknak, a fejlődés irányvonalának a tisztázására.

A jelentés készítésének másik nagy nehézsége pedig az volt, hogy egységes képbe kell foglalnia és lehetőleg közösen érthető tudományos nyelven kifejeznie oly távol álló és eltérő felfogásokat, mint amilyen távolságok vannak a kontinentális európai és az amerikai felfogás közt, valamint a

---

[1]) L. *Z. Magyary:* L'Organisation Scientific du Travail dans l'Administration Publique. Revue Internationale des Sciences Administratives. Bruxelles. 1933. No. 4.

kapitalista államok és a Szovjet Unió között. Ha sikerült ezt a célját valamennyire megoldania, abban döntő szerepe mindenesetre annak volt, hogy személyes átélés, helyszíni tanulmány és a helyszínén gyüjtött legjobb irodalmi források alapján nyult a szintézis munkájához. A jelentés olvasóit ezért arra kéri, hogy ha a szintézis némely helyen túl bátornak, vagy váratlannak tűnik fel előttük, bírálatuk vagy eltérő nézetük megformálásánál vegyék mindazokat a tényeket és adatokat számításba, amelyeken a jelentés felépült.

VÁROSI KÖNYVTÁR
86447
TATA

TARTALOMJEGYZÉK.

Oldal

1. Bevezetés 3

I. Az állam átalakulása.

2. Az állam az ipari forradalom előtt 4
3. A XIX. századbeli állam jogi szempontból nézve 5
4. Az ipari forradalom 8
5. A tudományos munkaszervezés. Taylor 11
6. A racionalizálási manifesztum. Hoover 17
7. Fayol elmélete 18
8. Az állami feladatok megszaporodása 22
9. Az állami szervezet válságának jelei 26
10. Az ipari forradalom utáni állam kialakulása 31

II. A közigazgatás átalakulása.

11. A közigazgatás átalakulásának két iránya 31
12. A közigazgatás megnövekedése 32
13. A hivatásos bürokrácia kifejlődése 34
14. A bürokrácia fejlődése az abszolút monarchiában 35
15. A bürokrácia fejlődése az alkotmányos államban 38
16. A hivatásos közszolgálat kifejlődése Angliában és az Amerikai Egyesült-Államokban 40
17. A háború utáni fejlődés Olaszországban és Németországban 45
18. A fejlődés a Szovjet-Unióban 46
19. A közszolgálat kereteinek kitágítása az új osztrák és lengyel alkotmányban 51
20. Az »egyetlen párt« szerepe 52
21. A praeindustrialis vonások túlsúlya az európai kontinens államainak közszolgálatában 56
22. A közszolgálat postindustrialis típusának kifejlődése az angol-szász államokban 57

III. A kormányfő és segédszervei.

23. A kormány kettős feladata 68
24. A kormány politikai funkciója a parlamentáris államokban 68
25. A kormány politikai funkciója az autoriter államokban 79
26. A kormány, mint a közigazgatás vezetője 92
27. Az »általános igazgatás« elmélete 93
28. A »Bureau of general Administration« és hatásköre 99
29. A katonai vezérkar 105
30. A miniszter »kabinet«-je 112
31. A »Chief Executive« segédszervei az Amerikai Egyesült-Államokban 113
32. Az angol Treasury 126
33. A kormány közigazgatási működésének szervezete a többi államokban 132
34. A fejlődés általános iránya 148
35. Befejezés 150

50—

15 987/8

Felelős kiadó: dr. Illyefalvi I. Lajos.