

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET  
HUNGARIAN INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION

BUDAPEST, IV. PÁZMÁNY PÉTER-TÉR 1.

No. 25. szám.

DIRECTOR  
MAGYARY ZOLTÁN  
IGAZGATÓ

# KÖZIGAZGATÁSI VEZÉRKAR

IRTA:

MAGYARY ZOLTÁN

9/88



BUDAPEST, 1938.

---

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCS.  
A nyomdáért felelős; Wessely Károly igazgató.

## ELŐSZÓ.

Ha a XIX. század államának jellemzésére a *jogállam* elnevezés általánossá vált, a XX. század államának megjelölésére a *cselekvés állama* kifejezést ajánljuk. Nem azért, mintha az állam eddig nem cselekedett volna, hanem azért, mert az állam most először alakítja a berendezését úgy, hogy az a nemzet egész erejével való cselekvésre alkalmas legyen.

A francia forradalom óta az alkotmány eszménye a három állami főfunkció széjjelválasztása és a törvényhozás kiemelése. A cél az abszolutizmus elleni reakcióképen a szabadság biztosítása. Ennek elérésére a törvényhozás előtérbe tolását azért tekintették a legjobb eszköznek, mert a népképviselői rendszer bevezetése által a nemzet erre a szervre szerzett legközvetlenebb és legbiztosabb befolyást. Ebből folyt a végrehajtó hatalomnak a törvényhozás alá rendelése, ami a végrehajtó hatalomnak akkor is szárnyát szegte volna, ha a népképviselői rendszerrel nem járt volna együtt a kormányzat kabineti rendszere, tehát a kormány tagjainak kiválasztásánál is a törvényhozás szempontjának, nem pedig az exekutiva szempontjának az érvényesülése.

Az a nagy technikai és gazdasági haladás, amely az alkotmányoknak XIX. századbeli átalakítása után következett be, az államra is nagy kihatású volt és abban nyilvánult meg, hogy a közigazgatás, tehát a végrehajtó hatalom feladatkörét egyre növelte. Ez odavezetett, hogy ma, a világháború után, az állam három főfunkciójának egyensúlyáról, a törvényhozó hatalom vezető szerepéről, már szó sem lehet, hanem *kétségtelen a végrehajtó hatalom túlsúlya*. Ez a súlypont-áttolódás nálunk eddig a külső látszat fenntartásával, főleg az ú. n. rendeleti kormányzás (nálunk a 33-as bizottság, a hivatalos összeállítások engedélyezése) útján történik, az olasz és a német forradalom azonban a valódi erőviszonyoknak megfelelő átalakítást nyíltan megvalósította. Megszüntették azt a helyzetet, hogy a végrehajtó hatalom a cselekvésre alkalmatlan törvényhozó testület függvénye és féltékeny

gyanakvással kísért vetélytársa legyen. A legfőbb szempont az lett, hogy a végrehajtóhatalom a cselekvés legjobb feltételeit megkapja, mert az állam számára a helyes és eredményes cselekvés a legfontosabb. A törvényhozásnak előkelő funkciója megmarad, de megszűnik az a szerepe, hogy a gyanakvással nézett végrehajtóhatalom ellenőre és gyámja legyen. A két autoritár államnak a bel- és külpolitikai cselekvés terén azóta elért eredményei igazolják a változtatást, amit a nemzetek annál könnyebben vállaltak, mert hivatásbeli szervek útján maguk is aktíve bekapcsolódtak a közigazgatásba és a végrehajtó hatalomra való befolyásnak új eszközét nyerték.

A törvényhozás gyámsága alól felszabadult végrehajtóhatalom így új lehetőségeket kapott, de egyúttal megnövekedett a felelőssége. Ha eredményei nem kilégítőek, a felelősséget ezentúl nem háríthatja másra. Az eredmények azonban igen nagy részben a vezetéstől függenek. Innen van mindenütt a *vezetés tökéletesítésére való törekvés*, egyrészt a kormány szervezetének átalakítása, másrészt a közigazgatási vezérkarok létesítése útján.

A magyar kormány szerkezete érdemben 1848. óta alig változott. *Az erős exekutiva irányába való átalakulás nálunk is elkerülhetetlen és a közigazgatási vezérkar nélkülözhetetlen.* Az e kötetben foglalt *három tanulmány* ezt az alapvető jelentőségében most kibontakozó problémát igyekszik elvileg tisztázni.

Budapest, 1938. évi november 2.

Magyary Zoltán.

## TARTALOM.

	Oldal
A közigazgatási vezérkar . . . . .	5
Rocsevált elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról . . . . .	28
A magyar közigazgatási vezérkar terve . . . . .	57

## A KÖZIGAZGATÁSI VEZÉRKAR.

I. Vezérkart eddig csak a hadseregnél találhattunk. Ezért azt a modern hadseregek különlegességének tekintettük és nem láttunk okot arra, hogy lényegével és szerepével tudományosan foglalkozzunk. Ha azonban behatóan vizsgáljuk azokat az új szerveket és alakulatokat, amelyek az utóbbi évtizedekben a legtöbb államban különböző nevek alatt megjelennek, hogy a kormányzást megkönnyítsék, a végrehajtóhatalom megsokasodott és megnövekedett ágazatai közti összhangot előmozdítsák, a közigazgatási apparátus vezetését lehetővé tegyék, akkor azt látjuk, hogy a katonai vezérkarokkal rokon szervek jelentek meg az állami élet más területein is. Abból, hogy ez lehetséges, következik, hogy a vezérkar funkciója nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye és ezért a vezérkar nélkülözhetetlen minden téren, ahol biztosítani akarjuk azt, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, amikor annak feltételei megnehezültek.

Az állami berendezéseknek ma világszerte megfigyelhető átalakulása annak a következménye, hogy az állami funkciók közül a közigazgatás méretei és súlya rendkívül megnövekedtek és ezzel arányban nehezedett a kormányzás, az állam vezetése. Amire a végrehajtóhatalom felelős vezetője korábban maga vállalkozhatott, annak elvégzésére ma szakértő segítségre van szüksége. Ezért jönnek létre a különböző segédszervei, amelyek a vezérkar szerepére vannak hol kisebb, hol nagyobb hatáskörben hivatva. A név nem mindenütt használatos, de a fogalom ismeretes. Ezt legjobban bizonyítja, hogy a *VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszus* is, amelyet 1936-ban Varsóban tartottak, a közigazgatási vezérkar témáját tárgyalta a következő címen: *A kormányfő és segédszervei*.<sup>1</sup> Ezáltal a kérdésnek elvi szempont-

<sup>1</sup> A kongresszus főelőadói jelentése magyarul is megjelent a következő címmel: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Irta Magyary Zoltán. Lásd Városi Szemle, 1936.

ból való megítélése is sokat mélyült, a gyakorlati fejlődés pedig világszerte vési a maga útját.

II. A kapitalizmusnak egyik jelensége a nagy szervezeti egységek kialakulása. Nagyüzemek, nagyvállalatok, vertikális és horizontális kombinációk jöttek létre: olyan új méretek, amelyek lehetővé és indokolttá teszik az állami organizációval való összehasonlítást. Az állam szervei közül a közigazgatás volt az, amely ugyanazoknál az okoknál fogva, amelyek a gazdasági életben a nagy egységek kialakulására vezettek, szintén rendkívül növekedett, és többszörösére fejlődött.

Ez a fejlődés nem a világháború következménye, hanem ötven-nyolcvan évvel ezelőtt megindult és ma is tart. Mindenesetre előbbre van, mint a világháború nélkül lett volna. A háború tehát nagyon meggyorsította és világosan felismerhetővé tette.

A nagy méretek kialakulásával egyidejűleg, és részben azzal összefüggésben, felismerést nyert az *organizáció* fontossága és annak keretében minden organizáció legfontosabb eleme: *az ember*. A szervezetben az ember szerepének meghatározásához és feladatának megoldásához a következő gondolatmenet vezetett:

1. A tudományos üzemvezetés, a *scientific management*, jelenti annak a felismerését, hogy a különféle munkamódszerek és eljárások közt mindig van egy, amely gyorsabb és jobb, nemcsak gazdaságosabb, hanem eredményesebb is, mint a többi. Ezt a legjobb eljárást (*The one best way*) azonban fel kell fedezni és ki kell fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Ez azt jelenti, hogy minden eljárást, pl. különböző zsákhordóknak vagy kőművesnek a munkáját, egyenkint kell meghatározni mozdulatok, használt fogások, alkalmazott szerszámok és segédeszközök tekintetében és ennek az exakt ténymegállapításnak összehasonlítása és az eredményre kedvező és kedvezőtlen komponenseknek a meghatározása alapján véleményt mondani arról, hogy egy újonnan felállítandó üzem hogyan tudja a kísérletezések és az ebből származó veszteségek elkerülésével a különböző lehetőségek közül mindjárt a legjobbat választani. Ugyanez vonatkozik azonban nemcsak a fizikai munkára, hanem a szellemi munka organizációjára is.

Az eljárásra jellemző a konkrét tényekből, az egyes esetekből való kiindulás, az esetek különbözőségének felismerése és számbavétele és a véleménynek az indukció módszerével való megállapítása. Ez az eljárás azonban lehetséges és jogosult az állami életben, a közigazgatás terén is. Különböző iktatási rendszerek, iratkezelési rendszerek, a személyzet kiválasztásának, elő-

léptetésének, minősítésének, fizetési rendszerei, sőt tovább menve, különböző községek vezetése, azonos helyzetű községek polgármesterei munkája, vagy értéke összehasonlítható, rangsoruk objektíve megállapítható, van mód annak megállapítására, melyik a legjobb, melyik a második, melyik a századik. Még tovább menve, járások, vármegyék, miniszteriumok nívójának összehasonlítására ugyanez a módszer alkalmazható, egyrészt a valamely jogszabály által szabályozott kérdésben található különböző végrehajtási módok összehasonlítása és közülük a tökéletlenek kiküszöbölése, valamint az egyes helyeken található legjobb módszerek és végrehajtási módoknak általánossá tétele végett, másrészt pedig avégből, hogy valamely jogszabály tárgyi helyessége elbírállható és esetleg módosításának szükségesége és iránya kimutatható legyen.

A scientific management módszere tehát véleményeit mindig a tényekre és adatokra építi, nem pedig érzésekre és feltevésekre. A tényeknek felkutatása és gyűjtése az, amit Amerikában *research*nek neveznek. A *research*, mint módszer, állandó és alapvető, ha a kutatás tere, tárgya bármit is változik.

2. A ténymegállapító módszer vezetett az egyén értékének meghatározásánál arra a felismerésre, hogy meg kell különböztetni az *individual efficiency*-t az *operating efficiency*-től. Az *egyen eredményessége* és a *hivatal* (vagy üzem) *eredményessége* megkülönböztetésének az az alapja, hogy ha egy alkalmazott munkája nem eredményes, az nem szükségképpen az egyén alkalmatlanságából, vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafelíteleknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését. A hivatal (üzem) eredményességének ez a fogalma azt jelenti, hogy egy nagy szervezet egységeinek általános eredményessége nem az abban működők egyéni képességeinek az összege. Az eredmény a végzett munka szervezése módszerének, a vezetésnek, a fegyelmezésnek stb. is az eredménye. Ha egy üzem, vagy hivatal rosszul van szervezve és vezetve, az egyének legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni. A hivatal eredményességében tehát a főnök szerepe nyilvánul meg és így tűnik ki, hogy az alkalmazottak munkateljesítményének egyik legfontosabb faktora a főnök képessége. E gondolatiránynak nagyjelentőségű terméke volt az a jelentés, amelyet Herbert Hoover, az Amerikai Egyesült Államok későbbi elnöke, kezdeményezett. Hoover, amikor az 1920-ban alapított *Federated American Engineering Societies* első elnöke lett, bizottságot alakított azzal a feladattal, hogy az emberi társadalomra

különösen fontos hat iparágban, az építőiparban, a fémiparban, a textiliparban, a férfiruha-, cipő-, és a nyomdaiparban kimutassa a termelés veszteségességének a forrásait. A jelentés, amelynek címe *Waste in Industry*, nemcsak a veszteségesség fokát és okait, hanem azt is igyekszik kimutatni, hogy a felelősség hogyan oszlik meg a veszteségek előfordulásáért az üzemvezetőség, a munkások és egyéb tényezők közt, amelyek közé a bankok, a közvélemény, a divat stb. befolyását sorolja. A táblázatokba foglalt adatok fő eredménye annak megállapítása, hogy a veszteségességnek több, mint 50 %-áért az üzemvezetőség felelős, a munkáságra kevesebb, mint 25 %, egyéb tényezőkre még kevesebb esik. Ez a jelentés, amelynek fontosságát mutatja, hogy *Racionalizációs Manifestumnak* is nevezik, hívta fel a figyelmet a vezetésnek, tehát a főnököknek fontosságára, és döntő szerepére.

3. A gondolatmenet harmadik láncszeme a főnöki funkció tartalmának meghatározása. Ezzel a kérdéssel már 1925-ban a II., és 1936-ban a VI. nemzetközi közigazgatástudományi kongresszus és szakirodalom is (Fayol, Willoughby, Gulick) ismételt foglalkozott. A főnöki funkció tartalma ezek szerint 1. az előrelátás, 2. a szervezés, 3. a parancsadás, 4. az összhangbiztosítás, és 5. az ellenőrzés. Részletesebben kifejtve és a közigazgatásra alkalmazva a következő:

1. Amit Fayol *prévoir*-nak nevez, az jelenti elsősorban a főnök által vezetett szervezeti egység (hivatal, üzem) céljaival való tisztában lételt. Jelenti a programmot, jelenti a tervnek nemcsak a közvetlen következő időszakra, hanem hosszabb időre, pl. 5 évre, nemcsak egyes részleteiben, hanem a maga egészében való kidolgozását, a *Planung*-ot. Egy város fejlesztésének vagy rendezésének a teljes tervét, egy ország elektrifikálásának vagy energiaforrásai feltárásának, iparosításának teljes tervét, vagy el nem határolható feladatnak, amely a nemzet életével függ össze, egy átfogható korszakra való egybefoglalását, a *Raumordnung*-ot, az ország összes természeti erőforrásai felhasználásának a tervét. Ez az előrelátás, a tervesinálás, jelenti egyúttal az iniciatívát is a közigazgatási egységek feladatainak kitűzésében. A tervezéshez tartozik a költségvetés megállapítása. A tervezés megkívánja „*tho think in terms of cost*“. A tervszerűség fokozása kívánja a programnak az alárendelt szervek számára is megállapítását, annak részletekből való felépítését. A programnak előre való közzététele alapjául szolgál az ellenőrzésnek.

2. Az *organizáció* a *Planung* által megállapított célok megvalósításához szükséges személyi és dologi előfeltételek előterem-

tése és olyan struktúrába való foglalása, amely a feladat leggazdaságosabb és legeredményesebb elvégzését lehetővé teszi. Jelenti az egyes személyek közti munkamegosztást és hatáskörüik 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 rendelkezésére bocsátását, területek és épületek megszerzését, a célhoz alkalmazott módon, a legjobb műszaki tervek szerint a felszerelési és berendezési tárgyaknak, az alkalmazott eljárásoknak céltudatos kiválasztását, a könyvviteli és iratkezelési rendszerek kifejlesztését és állandó javítását, a tudománnyal való haladást, a személyzet továbbképzését, az elhasznált felszerelési tárgyak kicserélését, az elavultak kicserélését, a technikai haladás újabb eredményeinek felhasználását. Jelenti tehát mindannak a biztosítását, ami az *operating efficiency*-hez szükséges.

3. *A parancsadás*, amit Fayol *commander*-nek nevez, jelenti a mozgalmabahozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. Jelenti a szervezet működésének irányítását. 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 a közszolgálati viszonyban nem álló emberekhez. A parancsadás történhetik általános érvénnyel jogszabályok alakjában, vagy konkrét esetekre vonatkozó intézkedés, vagy határozat útján. A parancsadáshoz tartozik tehát a jogszabályok alkotása és a jogszabályokban való eligazodás lehetőségének biztosítása, az érvényes jogszabályok rendezése, egységes szerkezetek (*testi unici*) kiadása. 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. *Az összhang biztosítása*. Amit Fayol „*coordonner*”-nak nevez, a parancsadás fontos kiegészítője. Jelenti a parancs végrehajtásában közreműködő személyek és dolgok egymáshoz való



viszonyának szabályozását, a változó viszonyok állandó számon tartását (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 más szóval jelenti a főnök állandó szoros kapcsolatát a szervezet és a személyzet egész működésével. Jelenti a felelősségének állandó tudatos érvényesülését, 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. „Niemand erhielt Autorität Untergebenen gegenüber, der nicht selbst Besserkönnner der betreffenden Arbeit ist.“ (Hitler: Mein Kampf 669. l.)

5. *Ellenőrzés.* Jelenti az eredmények bírálatát. Az ellenőrzéshez elsősorban az előidézett tények megállapítása szükséges. A teljesítmények meghatározása és azután az adott parancsal és a kitűzött programmal való 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 gyarlóan van megszervezve az eredményesség (efficiency) szempontjából való ellenőrzés. A magánvállalatok ellenőrzésére Amerikában vannak *efficiency engineer*-ek. A pénzügyintézetek ellenőrzésére sok országban vannak hites revizorok. De a közigazgatás fejének nincs módja és eszköze annak megállapítására, hogy az egyes minisztériumokban a közigazgatás külső szerveinél mi történik, hogy azok a miniszterelnök, vagy a minisztertanács határozatait végrehajtják-e és egyéb, hosszabb végrehajtást kívánó ügyben kellő időben megtörténnek-e az előző intézkedések, hogy az eredmény a kitűzött időre bekövetkezhessek. A közigazgatás különböző ágaiban használt különféle tevékenységi módok meghatározásának és összehasonlító kritikájának a lehetősége nincs megszervezve. A közigazgatás javításának ez a nélkülözhetetlen eszköze még hiányzik.

III. A kormány feladata az államban kettős: egyrészt politikai, másrészt adminisztratív. Az első azt jelenti, hogy döntő szerepe van az ország politikájának irányításában, a második

pedig azt, hogy feje a közigazgatási apparátusnak. Amikor a XIX. század elején elterjedt a parlamentarizmus és a kabinet-rendszer, a kormányzat politikai szerepe dominált és alárendelt volt az adminisztráció. Abban az arányban azonban, amint növekedtek a közigazgatás feladatai és méretei, növekedett a kormányok adminisztratív funkciójának a jelentősége. Az adminisztratív funkció jelentősége ma legalább is egyenlő a politikáival. Ha a kormány nem ura a közigazgatási apparátusnak, nem tud politikát csinálni, programját nem tudja végrehajtani. A vezetés többé nem tisztán a politikai bizalom, a politikai többség megszerzésének a kérdése, hanem technikai feltételei is vannak, a vezetés szakértelmének a bírása. A nagyüzem ugyanis nemcsak a szervezet kvantitatív megnövekedését jelenti, hanem vezetőjével szemben kvalitatíve is új követelményeket támaszt.

A főnökkel szemben az államban támasztott követelések megnövekedésének azonban még egy fontos oka van: a hivatásos és szakképzett bürokrácia elterjedése. Egy szervezet tagjainak működése a szervezet többi tagjainak a működésétől is függ. Az alárendeltek legteljesebb odaadása csak akkor vezethet teljes eredményre, ha a vezető teljesítménye is hivatása magaslatán áll. Tehát *a kormány adminisztratív funkciójának jó ellátása a közigazgatási nagyüzem operating efficiency-jének legfontosabb feltétele*. Melyek a kormány adminisztratív működésének azok a feladatai, amelyek a reszortminiszterek által meg nem oldhatók, amelyeknek ellátása ezért az összkormánynak, helyesebben a kormány fejének a feladata? E kérdésre a választ a következő gondolatmenet adja meg:

A közigazgatás szerveinek a működése két csoportra oszlik. *Primair*, vagy *funkcionális működésnek* nevezzük azt, amelyet egy szerv azért végez, 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 szerződés kötése, a személyzet fegyelmezése, a betegek pótlása, a megüresedett helyek betöltése, a rendelkezésre álló hitelek felhasználása és nyilvántartása, elkönyvelése, költségvetés és zárszámadás 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. Az institutionális tevékenységet magyarul *szervi*, a funkcionális *szakirányú* tevékenységnek nevezhetjük.

Ez a kétféle tevékenység eltér egymástól nemcsak céljai tekintetében, hanem alapvető jellegében is. A szakirányú tevékenység speciális és minden szolgálati ágban különböző. Viszont a szervi tevékenység minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. Ezért a közigazgatás eredményessége érdekében kívánatos, hogy ennek a szervi tevékenységnek az elvégzése, amely minden igazgatási ágban, — mondjuk gyakorlati példa kedvéért — minden minisztériumban, egyaránt felmerül, egyöntetű legyen; mégpedig nem egyforma színvonalon, hanem a különböző lehetőségek közül a legjobbnak a színvonalán. (*The one best way*, mint ezt a scientific managementnél láttuk.) Az egyöntetűség ezen a téren nemcsak a gazdaságosság és az eredményesség érdekében szükséges, hanem azért is, hogy a különböző szervek teljesítményei egymással összehasonlíthatók és mérhetők legyenek. Ezért különösen fontos például az elszámolás (könyvvitel), a minősítés (*personnel rating*, a személyzet értékének megállapítása) és a munkateljesítményekre vonatkozó jelentés.

A szakirányú tevékenység, mivel öncél önmagában is, elvégzésével valamely közvetlen eredményt tud felmutatni. (pl. a rendőrség a közbiztonság, 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 költsékezést, itt az eredmény nagysága függ a felhasználható összegtől. Nagyobb költségvetési hitelekkel több iskolát lehet fölállítani, 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 institutionális tevékenységnél azonban ez nincs így. Mivel az institutionális tevékenység közvetlen eredményt nem produkál, kívánatos, hogy minden erőfeszítés megtörténjék avégből, hogy a teljesítmények a lehető legkevesebbe kerüljenek. Az állami berendezés, a hatóságok fenntartásának költségei tartoznak ide, ezek azok a kiadások, amelyeket az adófizetők sokaltni szoktak. Ezek azok, amelyek tekintetében a közigazgatás a háború utáni válságos gazdasági időben magát igazolni volt kénytelen, amit csak nehezen tudott tenni. A különböző és sokféle szakirányú működésnek a szervi működéstől való megkülönböztetése alapvető fontosságú a közügyek

eredményes intézése szempontjából. Elsősorban a szervei, institutionális működéssel függ ugyanis össze az eredményes közgazgatás kérdése. Bizonyos az, hogy az institutionális működésnek helyes és kielégítő biztosítása nélkül a szakirányú tevékenység terén való eredmények elérésének feltétele hiányzik, és viszont ha megfelelően van megoldva, ez az alapja a szakfeladatok terén elérhető sikernek. Az institutionális tevékenységet erre az általános jelentőségére való tekintettel az angol irodalom *general administration*-nek nevezi.

Ebből, a szakirányú és szervei tevékenységek közti megkülönböztetésből következik, hogy azok elvégzését különböző szervezeti egységekre kell bízni a következő okokból: Először is nagyon 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, ezen kívül gyakran megtörténik, hogy olyan egyén, aki szakmájában kiváló, pl. jó pedagógus, kevésbé alkalmas az adminisztrációra, a vezetésre, az igazgatói funkcióra. Másodsorban még fontosabb, hogy az institutionális 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 institutionális tevékenységben szakképzettséget és tapasztalatot szereztek, illetve annak szakértőivé lettek. Egyetlen nagy közigazgatási egység feje sem tudja annak vezetését segítség nélkül elvégezni. Ehhez segédszervre van szüksége. Azt a szervet, amely ezeknek az institutionális funkcióknak, a *general administration*-nek, elvégzésére van rendelve, az amerikaiak *Bureau of General Administration*-nek nevezik. Akkor sem győznék, 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 minisztereknek, kiválasztása nem adminisztratív szakismeret és tapasztalat, hanem attól teljesen független szempontok szerint történik.<sup>1</sup> Akkor ugyanis maga a főnök sokszor nem tartozik azok közé, akik az institutionális tevékenységben speciális szakértelemmel bírnak. Mint Fayol

<sup>1</sup> L. Rudai Rezső cikkét. Közigazgatástudomány. 1938. 505. l.

mondta: „A főnökök, bármilyenek is legyenek a képességeik és a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel a főnök esetleg nem rendelkezik.“ Ez a csoport az igazgatás vezérkara: a *General Staff* a *General Administration* végzésére.<sup>2</sup>

Vannak funkciók, amelyek a közigazgatás egészét, tehát valamennyi tárcát, vagy több tárcát együtt, mondjuk a gazdasági tárcákat, vagy a katonai tárcákat együttvéve érdeklik. Ezt az institutionális tevékenységet nem láthatja el resszortminiszter, akinek funkcionális feladatai vannak, hanem az a közigazgatási apparátus fejének speciális hatásköre. A kormány operating efficiency-jének biztosítása tehát megkívánja, hogy magának a kabinetnek is legyen főnöke, tehát a kormányelnök ne csak *primus inter pares* legyen.

IV. Milyen legyen a közigazgatási vezérkar (*Bureau of General Administration*) jogállása? Közvetlenül a szervezeti egység főnökétől kell függnie, mert az ő főnöki funkciójának a megkönnyítésére van hivatva. Tevékenysége a funkcionális tevékenységet végző szervektől fogalmilag és lényegileg különbözik, azért azoktól függetlennek kell lennie. A főnök segítségére és szolgálatára lévén rendelve, ne legyen magának külön hatásköre, hanem a hatáskör a főnöké legyen. Annak részére, annak nevében, az általa átruházott hatáskörben járjon le. Institutionális 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. (Operating services.) A vezérkarnak magának nincs parancsadási 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.

<sup>2</sup> L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles. 1925. Comptes rendus des Séances du Congrès. Bruxelles. Goemaere, Éditeur. P. 15 et suiv.

Kétségtelen, hogy a fejlődés a posztindusztriális államban mindenütt a közigazgatás fejének egyéni felelőssége felé megy, ott is, ahol előbb kollégiális megoldás volt.

A nagyhatalmak közül a legrégebb ilyen megoldást az amerikai Egyesült Államokban találjuk, ahol az 1787. évi alkotmány óta az Unió elnöke kormányfő és államfő egy személyben, független a kongresszustól és a kormány tagjai neki alá vannak rendelve, a kongresszusnak pedig nem felelősek. Ezt az amerikai irodalom a *Strong Executive* (erős végrehajtóhatalom) rendszerének nevezi. Az orosz, az olasz és a német forradalomnak egyik közös vonása, hogy az executivát mind a három hatalom átvételének pillanatában függetlenné tette a legislatívától. Az, hogy a legislatívának milyen szervezetet adtak, meghagyták-e parlamentáris alakját, vagy egészben vagy részben megváltoztatták, ebből a szempontból közömbös, a lényeg az, hogy a *Strong Executive* rendszerét megvalósították. A parlamentáris rendszer megtartása nem zárja ki ezt a fejlődést. Erre példa egyébként maga az Egyesült Államok.

Különleges a helyzet Angliában, ahol módot találtak arra, hogy a Treasury a Bureau of General Administration funkcióját elvégezhesse.<sup>3</sup> Ez a hatásköre különösen 1919 óta fejlődött ki. Ez azt mutatja, hogy a parlamentarizmus eredeti termőtalajában a továbbfejlődésnek és a saját korrektívumai kitermelésének a képességét megőrizte. Az európai kontinensen a parlamentarizmus averziója a kabinetrendszernek ezzel a továbbfejlesztésével szemben mindenütt megnyilvánul és az ezirányú evolúciót mindenütt meg is akadályozta. E tekintetben legjellemzőbb az utolsó husz év története Franciaországban, ahol azonban *Tardieu, Doumergue, Flandin* alatt ismételt kísérletek voltak, amelyek mutatják, hogy a kormányelnök ezt a problémát ott is akutnak érzi. Ugyanennek a tendenciának teljes tudatosságát mutatja az 1935. évi lengyel alkotmány, mely a miniszterelnök jogállásának igen messzemenő kiépítését valósította meg, forradalom elkerülésével.

IV. A fejlődés iránya tehát abban a tekintetben világosan kialakultnak tekinthető, hogy a kormány adminisztratív funkciójának betöltése megkívánja a kabinetrendszer kollégiális módja helyett a kormányfő jogállásának hierarchikus kiépítését és speciális hatáskörének a General Administration ellátását látja.

Kevésbé alakult azonban még ki a General Administration feladatát ellátó segédszerv hatásköre és jogállása. A közigazgatási

<sup>3</sup> L. szerző cikkét a Közigazgatástudomány 1938. évf. 4. sk. 1.

vezérkar szükségességének tudata kétségtelenül a legerősebb az Északamerikai Egyesült Államokban.

A *Chief Executive* állása Amerikában az utóbbi 25 év alatt mind a federális, mind az állami, mind a nagy municipiális kormányzati egységekben rendkívüli fejlődésen ment keresztül.<sup>4</sup> Ez főleg két okra vezethető vissza. Egyrészt ama közigazgatási ügyek számának növekedésére, amelyekért a Chief Executive felelős, másrészt a Chief Executive állásának eltolódására, amely 1900 előtt tisztán politikai szerv volt, most pedig olyan szerv, amelynek politikai vezetőszerpén kívül tekintélyes adminisztratív hatásköre is van. A fejlődés tehát ennek az adminisztratív hatáskörnek a kifejlődéséből áll, mert a másik hatásköre a politikai, régen, elejétől kezdve megvolt. Így is egy kivételt kell tenni: a *City Manager*-ek és a *County Manager*-ek, akiket ma kb. 450 amerikai városban (kicsiben és nagyban) és kb. 20 countyban találunk,<sup>5</sup> olyan Chief Executivok, akik kizárólag adminisztratív funkciót látnak el, politikai vezetőszerpén nélkül. A Chief Executive, adminisztratív hatáskörének e nagy megnövekedése miatt és azért, mert az adminisztrációban nagy gazdaságosságot és eredményességet kívántak, mind az Unió, mind az államok, mind a nagy municipiumok élén, kénytelen volt a maga számára segédszerveket kreálni. Az Amerikai Egyesült Államok egy 1903-ban alkotott törvénnyel szervezte 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 közigazgatásban még kifejlesztésre vár, bár annak számos eleme a Chief Executive segédszervei alakjában időközben kifejlődött.

A Chief Executive segédszerveinek problémáját átfogó módon először a William H. Taft elnök által 1911-ben alakított *Commission on Efficiency and Economy* tárgyalta. Ez a kongresszusi bizottság 1911-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 in-

<sup>4</sup> L. Szerző: A közigazgatás legfőbb vezetése stb. 113 sk. 1.

<sup>5</sup> L. Szerző: Amerikai államélet. Egyetemi Nyomda, 1934. 74. 1.

dítványokból tevődött össze. A Budget-nak az előkészítésére a javaslatok egy *Bureau of the Budget* létesítését ajánlották, amely a Chief Executive mellett már koordináló segédszerveként volt kontemplálva. A javaslatok megvalósítása húzódtott, a világháború tapasztalatai azonban és az állami kiadásoknak és adósságoknak a háború következtében való megnövekedése, megérlelte e javaslat megvalósulását. 1920. óta az Unióban ez irányban sok történt, de a fejlődés még nem ért véget. A vezérkari munkának sok eleme megvan, jelentékeny számú olyan adminisztratív szerv működik, amelyeknek feladata részben ilyen természetű. Ilyenek a *Civil Service Commission*, amely 1883-ban alakult, a *Bureau of Efficiency* (1913), a *Bureau of the Budget* (1921), a *Council of Personnel Administration* (1931), a *National Emergency Council* (1933), a *National Resources Board* (1933), a *Procurement Division of the Treasury* (1933) és a *Central Statistical Board* (1933).

Ezek közt a legnagyobb fontosságú a Bureau of the Budget, amelyet az 1921-ből való *Budget and Accounting Act* állított fel. 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 ismervé, 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 útján 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 rendelkezésére arra, hogy adminisztratív tekintetben politikáját sikeresen érvényesíthesse. Az árok, amely az 1920. év előtti évtizedeknek aránylag szervezetlen és rendszertelen közigazgatási eljárásait elválasztja az 1920. év utáni lényegesen integrált és koordinált eljárásoktól, mély és széles.

Annak dacára, 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 hatalmát, amellyel rendelke-



zett, 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 Budgetnek a Bureau of General Administration-né 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 létszámcsökkentés és takarékoskodás terén példát akart adni a többi department-eknek és szerveknek.

Az amerikai nemzeti bizottságnak a VI. Nemzetközi Közigazgatási Kongresszus számára írt jelentése 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, hogy habár az utolsó 25 évben jelentékeny a fejlődés, az Unió közigazgatásának nincs tulajdonképeni közigazgatási vezérkara. A vezérkari munkának 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 elnökének nincsenek eléggé alárendelve. A koordinálóknak sokkal szorosabb koordináltságot kell elérniök, 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.“

A szakirodalomban már vannak támpontok arra nézve is, hogy a közigazgatási vezérkar vezetésének megoldását milyen formában keresik. Leonard P. *White, Trends in Public Administration*<sup>1</sup> c. igen szuggesztív könyvében a következő nyilatkozatot tette: „Még nem tétetett eddig javaslat arra, hogy egy közigazgatási alelnök (elnökhelyettes) állása szerveztessék.“ Ezzel egy-

<sup>1</sup> A Series of Monographs Prepared under the Direction of the Presidents Research Committee on Social Trends. New York, 1935. Mc Graw Hill. White. Trends in Public Administration. 149. l.

értelmű az, hogy a National Resources Board alelnökét Executive Vice President-nek vagy Assistant President-nek nevezték el. Ez tanulságos utalás arra, hogy a közigazgatási vezérkar vezetőjének megoldását abban az alakban keresik, hogy az elnök tradicionális történeti 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 pares-nek lennie, hanem közvetlenül az elnök után kell következnie. Így lesz az csak „une véritable extension de la personnalité du chef du gouvernement.”<sup>1</sup> 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, amely feladatra a legkiválóbb közigazgatási szakember lesz hivatva.

A kérdést az Amerikai Egyesült Államokban a megoldásnak új, fontos stádiumába juttatta Roosevelt elnöknek az az intézkedése, hogy 1936. év nyarán háromtagú bizottságot küldött ki a közigazgatás vezetésének megoldására, (*The President's Committee on Administrative Management*), amelynek elnöke Louis Brownlow, a Public Administration Clearing House igazgatója, tagjai pedig Charles E. Merriam chicagói egyetemi tanár és Luther Gulick, a Columbia egyetem tanára és a newyorki *Institute of Public Administration* igazgatója voltak. Közülük a két első résztvevett a varsói Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson. A bizottság jelentését és javaslatát 1937. január 8-án terjesztette Roosevelt elnök elé, aki azt változatlanul magáévá tette és nyomban a kongresszus elé terjesztette. A javaslat egyelőre nem emelkedett törvényerőre, mert a szenátus megbuktatta. A szenátus azonban 1938. őszén új választás alá kerül és az amerikai tapasztalat szerint a törvényhozás ilyen időpontban nem szeret nagy horderejű alkotásokat tető alá hozni. A javaslatot azonban a szenátus újráválasztása után újból be fogják nyújtani és elfogadására számítanak. Maga a javaslat benyújtása és a jelzett módon való előkészítése azonban világosan mutatja, hogy a közigazgatási vezérkar problémája az Egyesült Államok

<sup>1</sup> L. Fayol i. h.

számára a sürgősen megoldandó és megoldásra érett kérdések sorába tartozik.<sup>1</sup>

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

Sajátos alkotmányjogi állása következtében a Treasury-t bízták meg azzal a feladattal, hogy Ófelsége kormánya nevében járjon el mindazokban az ügyekben, amelyek a közszolgálatot, mint egészet, érdeklik és amelyek annak általános felülvizsgálatára és a közszolgálati ellenőrzésre vonatkoznak. A *First Lord of the Treasury* a miniszterelnök, a *Second Lord a Chancellor of the Exchequer* (pénzügyminiszter). A miniszterelnöknek a Treasuryval való kapcsolata nemcsak formai. Ez kitűnik többek közt abból, hogy az angol állami költségvetésben miniszterelnöki fizetés nincs előírva, hanem a miniszterelnök a *First Lord of the Treasury* fizetését húzza.

A Treasury adminisztratív államtitkára (*Permanent Secretary*) egyúttal a közszolgálat főnöke (*Permanent Head of the Civil Service*), 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 szükségképpen a Treasury-ből veszik. Ez az elv a többi Permanent Secretary-k kinevezésénél is, akiket szívesen vesznek más minisztériumok testületéből.

A közigazgatási vezérkar intézménye tehát a két angolszász államban a tudatos fejlesztésnek igen előhaladott fokán van. 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 nehézségbe ütközik a közigazgatási vezérkar létesítése és a kormányelnöknek annak vezetése által kiemelkedő jogállás adása. Ang-

<sup>1</sup> L. a következő cikket: Roosevelt elnök javaslata a közigazgatási vezérkarról.

liában azáltal, hogy a kormányelnök a Treasury-val intézményes kapcsolatban van, nem volt szükség külön vezérkar szervezésére, hanem ezt a szerepet a Treasury vette át. Így a Treasury-nek az „erszény” révén mindenütt meglévő tényleges súlyát állandóan fokozták a miniszterelnök politikai súlyával és ez a két tényező együtt elérte azt, hogy jogilag is megoldották azt a nehézséget, amelynek elhárításárára a parlamentek és a kabinetek a kontinensen eddig nem találtak módot.

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 Treasury 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 szükséges.

Az angol Treasurynek nincsenek szakirányú feladatai, csak institutionális tevékenységet fejt ki. Mint egy amerikai vizsgálója hangsúlyozza: „nehéz tulbecsülni ennek a ténynek a jelentőségét.” A Treasurynek nincs közvetlen dolga a közönséggel, azt a többi Departmentek csinálják.

A Treasurynek a többi minisztériumokkal való kapcsolata az azokban szervezett *Departmental Establishment Branch*-ok és *Divisionok* útján történik.

A pénzügyminisztérium Establishment Division-je, amely az összes többi minisztériumok és alárendelt szerveik institutionális problémáit ismeri és az Establishment Branch-on keresztül azokkal állandó kapcsolatban van, az egész közigazgatás tapasztalatainak letéteményese. Ezáltal abban a helyzetben van, hogy e téren minden más minisztériumnál több és különb tapasztalattal rendelkezik és a szervi kérdések Clearing House-aként működik. Így alkalmas az átfogó kérdések megoldására, a közszolgálat állandó tökéletesítésére.

A Treasury Establishment Division-jának van alárendelve a *Civil Service Commission* is, amely az egész közszolgálat felvételi vizsgálóinak lebonyolítására van hivatva.

A Szovjet Unióban a *machinery of government* problémája tanulságos két okból. Egyrészt azért, mert a világ legnagyobb állama, másrészt mert a termelési eszközök szocializálása következtében az állam feladata a termelés irányítása, tehát ez az az állam, amely a legtöbbször vállalkozik, amely a feladatainak a körét a legszélesebben állapítja meg. Azok közül a szervek közül, amelyek a General Administration feladatának megoldására lé-

tesültek, különösen kettő bír fontossággal. Az egyik a *Gosplan*, a másik a Népbiztosok Tanácsa mellett működő *Sovjet Kontroll Kommission*. Az első az egész nemzetgazdaság irányítására van hivatva és ebben a keretben gondoskodik az állami apparátus költségeinek megszabásáról is. A második szerv pedig a gazdasági életet is magában foglaló állami apparátusnak eredményesség (efficiency) szempontjából való ellenőrzésére szolgál. Szervezeti szempontból érdekes elvi álláspontra mutat az, hogy mindkét szervnek az elnöke a Népbiztosok Tanácsa elnökének a helyettese, tehát rangban a népbiztosok fölé van helyezve.

Franciaországban a sűrűn váltakozó kormányok megalakítása alkalmával csak ötletszerű megoldások jönnek létre, ezért nem is állandók. Jellemző és az általános fejlődés irányában van az a megoldás, hogy az 1938. évi *Daladier* kormányban a miniszterelnöknek van helyettese és annak címe: *vice-président du Conseil et coordination*.

Olaszországban a fasizmus latin luciditással oldotta meg a problémát azáltal, hogy az 1925. évi december hó 24.-i törvénnyel a miniszterelnököt *Presidente del Consiglio* helyett *Capo del Governo*-vá tette. A *Capo del Governo* csak a királynak, a miniszterek pedig a királynak és a *Capo del Governo*-nak felelősek. Egyik sem felelős tehát többé a parlamentnek. Ezáltal egyúttal a *Capo del Governo* hierarchikus chef-jévé lett a minisztereknek. E rövid 2—3 §-sal az államfőhöz való közvetítés, a vele való közvetlen érintkezés is kizárólag a *Capo del Governo* hatáskörébe került. 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 tartozhatik valamely minisztérium hatáskörébe, főleg 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 Governo*-nak azt a jogát, hogy neki utasításokat adhasson, amelyeknek kötelező erejük van. A hierarchia és alárendeltség elvét tehát, amely nélkülözhetetlen eleme minden cselekvésre hivatott szerv fegyelmezett működésének, elsősorban az állam legfőbb szervére, a kormányra alkalmazták.

Későbbi törvények a *Capo del Governo* állását mégjobban kiépítették. A *Capo del Governo* személyesen átveheti mindazoknak a funkcióknak az ellátását, amelynek momentán fontossága, vagy sürgőssége ezt az ő megítélése szerint, indokoltá teszi. Királyi rendelettel magához vonhat bármely ügyet, amely egy

vagy több minisztérium hatáskörébe tartozik, valamint teheti azt is, hogy több minisztérium vezetését átveszi. Előfordult az, hogy a tizenöt minisztérium közül nyolcat ő vezetett, köztük rendszerint a legfontosabbakat és váltakozva valamennyit. 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 állami tanácsot, amely korábban a belügyminiszter alá tartozott, az állami számvevőszéket és az *Avvocatura Generale dello Stato*-t, amelyek korábban a pénzügyminiszter alá tartoztak, a Capo del Governo alá rendelte, mert mind a három szerv olyan, hogy hatásköre az összes állami szervekkel kapcsolatos.

A Capo del Governo-nak fontos hatásköre, hogy elnöke a *Gran Consiglio del Fascismo*-nak, a kormányelnök rendelete állítja fel a Corporációkat, a Capo del Governo feladata a nemzeti háborúra való előkészítésnek legfőbb irányítása és a fegyverviselők különböző alakulatainak egységes szervezése. Az 1928. dec. 24-i törvény szabályozza a katonai vezérkar főnökének hatáskörét, akit a Capo del Governo-nak közvetlenül rendel alá.

Látjuk tehát, hogy Olaszországban a General Administration hatásköre a Capo del Governo kezében oly mértékben van egyesítve, hogy arra másutt példát még nem találunk és amely a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosításához szükséges összes feltételeket biztosítja. Erre a célra közigazgatási vezérkar azonban még nem áll rendelkezésre. Hogy Mussolini a Capo del Governo gigantikus hatáskörét mégis el tudja látni, annak az a magyarázata, hogy egyénileg kivételes képességekkel, a munka és az időbeosztás páratlan tudományával rendelkezik. Hasonló a helyzet ahhoz, hogy Napoleonnak nem volt szüksége katonai vezérkarra, amely az ő munkájának elvégzésére az utódai idejében fejlődött ki. Mussolini is ilyen óriási feladatot tud önmaga ellátni, aminek folytatására utána előrelátólag egész külön civil-vezérkarra lesz szükség.

*Németországban* az eszme otthonos, hiszen a katonai vezérkar megvalósítása a 19. században német organizációs teljesítmény volt. A Harmadik Birodalomban a birodalmi belügyminisztériumot nevezik a szervezési minisztériumnak, amely „federführend“ a közigazgatás szervezetét érintő kérdésekben, de a közigazgatási vezérkar hatáskörével egyébként nem rendelkezik, különösen nincs módja az egész közigazgatás működésének ered-

ményesség szempontjából való ellenőrzésére, és nem is áll a többi minisztérium fölött. Közelebb áll a vezérkar szerepéhez, de gazdasági téren, a négyéves terv megvalósítására Göring porosz miniszterelnök, tábornagy vezetése alatt létesített szervezet.<sup>7</sup> A vezérkar funkciójának egyes elemeit megtaláljuk az államfő (Führer), mint kancellár mellett működő Reichskanzlei hatáskörében, valamint ellenőrzés tekintetében a Nemzeti Szocialista Párt (NSdAP) szerepében, de az összes elemeknek egységbe foglalása és a Führer személyes irányítása alá rendelése, mint ahogyan azt Mussolininél látjuk, még nem történt meg. Figyelembe kell azonban vennünk azt, hogy Hitler csak 1933-ban vette át a hatalmat, míg a fasizmus már 16 év előtt.

Lengyelország példája szintén nagy figyelmet érdemel annak következtében, hogy 150 évi szétdaraboltság után 1919-ben nagyhatalmi keretben nyerte vissza függetlenségét és épségét. Az a feladat hárult reá, hogy egy harmincemillió nemzetet újra szervezzen. Bár voltak kötöttségek a korábbi tradíciók alapján, viszont voltak olyan lehetőségei, amelyek csak ilyen rendkívüli helyzetben fordulnak elő. A munka még folyamatban van. Maga a lengyel alkotmány is már több változáson ment keresztül. A General Administration ügykörének a miniszterelnök kezében való koncentrálására tudatosan törekszenek és már sokat el is értek. Egy 1933-ban készített memorandum következő részei mutatják az e téren való nagy céltudatosságot:

„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 feletti felügyeletet, valamint a közigazgatás egész működése feletti felügyeletet a miniszterelnöknek kell fenntartani a következő okokból:

„A közigazgatás szervezetétől és munkamódszereitől függ a közigazgatás 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 amelyekért a miniszterelnök, úgysis, 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 köz-

<sup>7</sup> L. Meznerics Iván cikkét. Közigazgatástudomány. 1938. évf. 44. l.

igazgatási 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 fölött. Ennek a központi szervnek közvetlenül a miniszterelnöknek kell alárendelve lennie és ezért a miniszterelnökséghez kell tartoznia.“

Az 1935 évi lengyel alkotmány 72. §-a szerint, „Az állam közigazgatása közszolgálat. A közigazgatást végzik:

- a) az állami szervek;
- b) a területi önkormányzatok szervei;
- c) a testületi önkormányzatok szervei.“

A közigazgatási személyzet adminisztrációjának és az organizációnak kérdéseit a miniszterelnök hatáskörében foglalták össze, akinek jogállását az 1935. évi alkotmány szintén nagyon emelte. Ez azt mutatja, hogy Lengyelország azok közé a kontinentális államok közé tartozik, amelyekben a közigazgatási vezérkar problémája tiszta fogalmazásban áll az előtérben és amelynek jelentékeny részét már meg is valósították.

Nem érdektelen ebben a vonatkozásban az új, 1938. évi román alkotmánynak az a rendelkezése (84. §.), hogy az állami számvevőszéken kívül egy más legfőbb ellenőrző szervet is létesített, amely a minisztertanácsnak van alárendelve és a miniszterelnök utasításai szerint jár el, feladata pedig az, hogy ellenőrizze és vizsgálja az összes közigazgatási szervek működésének törvényességét és pontosságát. Itt is tehát külön szervet létesítettek a miniszterelnök rendelkezésére a közigazgatási apparátus fölötti uralmának fokozására, bár úgy látszik, hogy a román törvényalkotó a kérdés egész jelentőségét nem gondolta át.<sup>8</sup>

Az előadottakból kitűnik, hogy az állami exekutiva szervezetében mindenütt átalakulás folyik. Azok a nagy méretek, amelyek a posztindusztriális államban többszörösére megnövekedett közigazgatási apparátus, és a hivatásos és szakképzett közszolgálat, továbbá a gazdasági feladatok állami irányítása alá jutása következtében kifejlődtek, valamint a gazdasági élet tapasztalainak befolyása, a fejlődést abba az irányba viszik, hogy az ál-

<sup>8</sup> L. Közigazgatástudomány. 1938. évf. 548. l.



lami gépezet szervei funkcióinak megoldása és szabatos ellátása nélkülözhetetlenné vált. A megoldás halogatása kárára van a szakirányú tevékenységeknek azért, mert az exekutíva túlfejlődött a többi állami főfunkciókon, és a legislatíva, a parlament ellenőrzése alól is kinőtt. Ezáltal azonban megnövekedett az exekutíva felelőssége is a saját működéséért és azért, hogy annak ellenőrzését és eredményességét saját szervezetében intézményesen biztosítsa. A megoldás éppúgy, mint az a nagy gazdasági fejlődés, amely az ipari forradalmon keresztül a mostani állami válsághoz vezetett, az emberiség kollektív erőfeszítésének lesz az eredménye. Különböző államok a megoldás különböző elemeit termelték már ki, amelyekből ki fog alakulni a szintézis: a „Chief Executive” egyéni képességét és munkaerejét megsokszorozó egységes *közigazgatási vezérkar intézménye, mint a hivatásos közszolgálat továbbfejlődése.*

A közigazgatási vezérkar nélkülözhetetlen, ha magas igényeink vannak a kormányzás eredményessége (efficiency) tekintetében. A miniszterelnök, ha az *one best way*-t keresi, nem mondhat le a vezérkar segítségéről. A mai állami apparátus méretei a legkiválóbb képességű kormányelnök egyéni munkabírását is leküzdhetetlen feladatok elé állítják, de azonkívül is az országoknak szükségük van intézményes biztosítókra arra az esetre is, amikor a kormányfő személyében a kiváló vezetésnek különböző feltételei hiányzanak. Ha mégis azt látjuk, hogy a közigazgatási vezérkar eszméjének a megvalósulása még bizonyos nehézségekkel küzd, ez nem azt a megállapítást cáfolja, hogy a kormányzás efficiency-je a közigazgatási vezérkar nélkül nem biztosítható, hanem legfeljebb azt mutatja, hogy a népek maguk, vagy egyes hatalmon levő tényezők, az efficiency-t nem akarják. A nemzetek egymással való küzdelme a boldogulásért és a jövő fejlődésükért azonban az efficiency-n dől el.

V. Lehetséges, hogy a nagy kiterjedésű és főleg nagy személyzettel bíró igazgatási ágaknak külön vezérkarra van szükségük és azt megvalósítják tekintet nélkül arra, hogy létrejön-e az más területeken, vagy létrejön-e maga a nagy közigazgatási vezérkar. Ilyen a *katonai vezérkar*, amely a legrégebbi és ma már kipróbált megoldását jelenti a problémának.

A katonai vezérkar<sup>1</sup> kérdését, szervezetét és működését elég ismertnek tételezem fel ahhoz, hogy a közigazgatási vezérkar szá-

<sup>1</sup> L. Julier Ferenc: A katonai vezérkarok szervezete és működése. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 7. sz. 48. l. 453.

mára használható analógiaként rámutassanak a következő megoldásaira: a katonai vezérkar hatásköre kifejezetten és kizárólag az, amit a *General Administration* tartalmának elfogadtunk: előrelátás, szervezés, parancsadás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. Ezeket végzi a hadsereg főparancsnoka oldalán és nevében, hogy annak számára lehetővé tegye a főnöki funkció optimális betöltését.

A vezérkar élén per definitionem a hadsereg legkiválóbb tábornokának kell állnia, aki a főparancsnoknak közvetlenül van alárendelve. A vezérkari tisztek nemcsak a vezérkar központi szervénél teljesítenek szolgálatot. Vezérkari tisztek vannak a külső végrehajtó központoknál, a magasabb (hadsereg-, hadtest-, hadosztály- és esetleg dandár-) parancsnokságoknál is. A magasabb parancsnokságokhoz beosztott legmagasabb rangú vezérkari tiszt, a vezérkari főnök, az illető magasabb parancsnok első közege, és feladata, hogy a magasabb parancsnokság ügymenetét a nagyvezérkar szellemében irányítsa és ott a vezérkar befolyását biztosítsa. Ezért ezek a vezérkari főnökök kettős alárendeltséggel bírnak. Szolgálati tekintetben alárendeltjei annak a magasabb parancsnoknak, aki mellé beosztattak, a belső vezérkari szolgálat ellátása tekintetében azonban a vezérkar főnökének maradnak közvetlen alárendeltjei, aki a vezérkari tisztekkel ezekben az ügyekben közvetlenül érintkezik.

A vezérkarnak ezzel a magas rendeltetésű hivatásával függ össze a magas igény a vezérkar tagjainak kiválogatásában, és továbbképzésében. A vezérkar tagjai fizikai és szellemi teljesítő-képesség tekintetében a tisztikar legjelesebbjei, akik a hadsereg minden fegyvernemében való tájékozottságot és állandó továbbképzést kötelesek szerezni és állandóan ellenőrzés alatt állanak abban a tekintetben, birtokában vannak-e mindazoknak a szellemi képességeknek, amelyekre szükségük van. Hasonló szigorú szelekció és egyöntetű magas színvonalú szakképzés megkövetelése nélkül a közigazgatási vezérkar sem fog megvalósulhatni.

Amióta az államok a gazdasági élet irányítását egyre nagyobb mértékben kénytelenek vállalni, e feladat megoldására új szervekre szorultak. A háborús központokat és a háború utáni gazdasági tanácsokat, átfogó gazdasági szervezetek váltják fel, amelyek az állami organizációnak, szorosabban a közigazgatásnak integráns részei, mint a Korporációk, vagy az Organischer Aufbau der Deutschen Wirtschaft. A kormány, illetve a kormány feje azonban, aki a közigazgatási apparátus vezetésében is a közigazgatási vezérkar támaszára és közreműködésére szorul, ezt a

feladatát sem tudja másként megoldani, mintha e célra az előrelátás, organizálás, parancsadás, összhangbiztosítás és ellenőrzés céljára alkalmas szervvel rendelkezik. Így jön létre a *gazdasági vezérkar*, amelynek eszméje különböző alakban már jelentkezik. Szovjetországban a Gosplan, Olaszországban a Consiglio Nazionale delle Corporazioni, Németországban a Vierjahresplan és az annak irányítására hivatott szervezet, Amerikában a New Deal Agency-k ideiglenes, kezdetleges központjuk gyanánt a Brain Trust-tel. Kétségtelen, hogy itt is olyan új állami szükséglettel, feladattal állunk szemben, amely állandó marad és amelynek a problematikája a kapitalisztikus gazdálkodás nemzetköziségénél fogva közös, tehát az államok a megoldás terén egymástól tanulhatnak. A tudomány pedig vizsgálódásait és megállapításait nem korlátozhatja egyes esetek ismeretére, hanem hivatva lesz az átfogó szemlélet és az elvi szempontok kidolgozására.

## ROOSEVELT ELNÖK JAVASLATA A KÖZIGAZGATÁSI VEZÉRKARRÓL.

I. Az *Amerikai Egyesült Államok* az állami feladatok szaporodását és rohamos növekedését éberem figyelemmel kísérik és az állami szervezet megfelelő tökéletesítésével törekszenek a követelmények növekedésével lépést tartani. A mód, amellyel a célt elérik, az ottani demokratikus politikai légkörnek megfelelő: a nemzeti közvélemény előzetes felvilágosítása és megnyerése. Ez a felvilágosítás az ország legkiválóbb szakemberei által készített jelentések vagy memorandumok készítése és nyomtatásban való elterjesztése útján történik, ami az amerikai közönség reálpolitikai érettségének és a közigazgatás megítélésében való fejlett érzékének a jele.

Most a legújabb és rendkívül fontos ilyen akcióról óhajtók beszámolni, amelyet *Roosevelt* elnök vezet azért, hogy az Egyesült Államok elnökének a megnövekedett közigazgatási apparátus szervezéséhez és vezetéséhez szükséges lehetőségeket biztosítsa. Az Egyesült Államok alkotmánya szerint az elnök hatásköre már 150 év előtt olyan megállapítást nyert, amely korát messze meghaladta. Az ú. n. *strong executive* rendszer szerint az elnök a végrehajtó hatalomért egyedül felelős és a miniszterek neki alá vannak rendelve anélkül, hogy a kongresszus által szintén felelősségre vonhatók volnának. Ez tehát a kabinetrendszer

kollegiális szisztémájával szemben az egyéni felelősségnek a rendszere. Roosevelt elnök javaslata nem ennek a hatáskörnek a tágítására, hanem arra vonatkozik, hogy megkapja az irányítás újabb eszközeit és a munkamegosztás hatáskörét úgy, hogy az elnök abba a helyzetbe jusson, hogy az új fejlődés után is valóban gyakorolhassa mindazt a hatáskört, amellyel az alkotmány jogilag felruházta.

A javaslatot ezúttal is bizottság készítette, amelyet az elnök 1936 március 20-án nevezett ki és amelynek tagjai a közigazgatási tudományok három kiváló, az Egyesült Államok határain túl is ismert szakértője. Jelentésüket 1937. január 8-án terjesztették Roosevelt elnök elé. Az elnök a jelentést már január 12-én a kongresszus elé terjesztette és azt kísérelő üzenetében maga is „állandó értékű fontos írásnak“ (*a great document of permanent importance*) nevezte.<sup>1</sup> Mind a jelentés, mind az elnök üzenete, nagy fontosságúak nemcsak egyes megállapításaik és értéktételeik miatt, hanem főleg témájuk kiválasztása és elhatárolása által, ami tökéletesen egyezik a közigazgatási vezérkarnak előbbi cikkünkben meghatározott fogalmával.

II. A jelentés abból indul ki, hogy a végrehajtóhatalomnak az amerikai alkotmányban való megoldása a legnagyobb szolgálatok közé tartozik, amelyeket nemzetük a modern demokrácia kifejlődésének tett. Az amerikai elnök állása irigyelt a világban, mert három fontos funkciót egyesít: először is politikai vezető, azután államfő és végül a végrehajtóhatalom feje és adminisztrátor (Chief Executive). A legtöbb országban ezeket a funkciókat különböző személyekre ruházzák, legalább is nem valamennyit bízzák egyre. A bizottság jelentése és az elnök javaslata az elnöknek csak erre a harmadik funkciójára, a közigazgatás legfőbb vezetésére és annak szervezetére vonatkozik.

Az Egyesült Államokban időnként meg szokták vizsgálni a kormányt abból a szempontból, hogy alkalmas-e a közügyek lehető legjobb rendjének és a nemzet összes lehetőségei legjobb kihasználásának, a demokrácia céljainak elérésére. A haladás irányában való állandó változásra törekszenek, hogy lépést tartsanak a viszonyoknak állandó változásával, amely ott gyorsabb, mint más országban.

A kormányzatnak eredményesnek kell lennie és ez az ered-

<sup>1</sup> The President's Committee on Administrative Management. Report with Special Studies. United States Government Printing Office. Washington. 1937. 584 l.

ményesség két tényezőtől függ: egyrészt a kormányzottak rokonszenvétől, másrészt a közigazgatás jó vezetésétől. A közigazgatás eredményessége csak úgy érhető el, ha a szervezet olyan, hogy abból folyik az eredményesség (operating efficiency). A közigazgatás eredményességének ezek a szervezeti alaptörvényei a következők: felelős és hatékony kormányfő, mint az erélynek, irányításnak és a közigazgatási szervezetnek központja; az összes tevékenységnek a kormányfőnek alárendelt szakképzett személyzet által való rendszeres végzése; és a kormányfőnek a közigazgatás legfőbb vezetését megkönnyítő vezérkar létesítése (staff agencies). Az Egyesült Államok kormányát az eredményesség e követelményeinek mérlegén mérve a jelentés arra a megállapításra jut, hogy a végrehajtóhatalom rosszul van szervezve, és az annak irányítására szolgáló szervek gyengék és elavultak; hogy a közszolgálatban nincs elég kiváló képességű és jellemű ember; végül, hogy a számvitelnek és számszéki ellenőrzésnek szervezete nem megfelelő. Mindezek a hiányok a kormányzást annyira érintik, hogy megoldásuk a végrehajtóhatalom fejének állásával kapcsolatosak. Az elnök adminisztratív funkciójának szervezete nincs arányban a felelősségével. Nem új elvekre, hanem a közigazgatás vezetésének a könnyítésére szolgáló szervezetnek (equipment) modernizálására van szükség. A jelentés a javaslatokat öt pontban foglalja össze.

1. *Az elnöki kabinetiroda (White House Staff)* eddig három titkárból állott. A javaslat szerint még szükség van további hatra, akik a közönséggel, a kongresszussal, a sajtóval és a rádióval való kapcsolatot biztosítanák. Ezek állandóan a háttérben maradnának, az elnök számára a döntéshez szükséges információkat a minisztériumoktól beszereznék, a döntést pedig azokkal gyorsan közölnék.

A kabinetiroda segítségén kívül az elnöknek szüksége van arra, hogy neki közvetlenül alárendelve és saját irányítása alatt működjenek három szerv, amelyek a közigazgatás egészét, valamennyi minisztériumot, érintő igazgatási funkcióknak (the great managerial functions of the Government which affect all of the administrative departments) az elnök által való ellátását lehetővé teszik. Ez a három szerv a következő: a) A közszolgálat hivatala (*Civil Service Administration*), b) a költségvetési hivatal (*Bureau of the Budget*) és a c) Nemzeti tervezési hivatal (*National Resources Board*). Ezek együttvéve alkotnák a *közigazgatási vezérkart*, illetve annak egyes osztályait.

2. *A közszolgálati hivatal.* Az Amerikai Egyesült Államok a

világ legnagyobb munkaadója. A federális közszolgálatnak 1936 év közepén 824.259 alkalmazottja volt. Ezek közül 498.725 az állandóan, és 325.534 a nem állandóan alkalmazottak száma.

Az amerikai közszolgálatnak forduló pontja az ú. n. *merit system* bevezetése 1883-ban.<sup>1</sup> Addig az ú. n. zsákmány rendszer volt elterjedve, amelynek idején az összes közigazgatási alkalmazottak politikai alkalmazottak voltak, akiket új elnökválasztás után elbocsájthattak és a hatalomra került új párt minden állást saját tagjaival tölthetett be és ez 4 évenként, az újabb elnökválasztás után ismétlődhetett. Ezzel szemben a *merit system* a hivatalos és szakképzett közszolgálati alkalmazást jelenti, versenyvizsga alapján, tehát érdem szerint, való felvétellel. A vizsgát a *Civil Service Commission* előtt kell letenni. Ez a bizottság három tagból áll, és tagjainak nem szabad ugyanahhoz a politikai párt-hoz tartozniok. 1883 óta a *merit system* alá tartozó állások számát fokozatosan szaporították, illetve egyre több állásra terjesztették ki a *merit system* szabályait. A Rooseveltnél által az 1929-ben kitört világgazdasági válság leküzdésére létesített nagyszámú *New Deal* szerv a válság idejére szánt ideiglenes szerv volt és ezért személyzetükre az állandó alkalmazást feltételező *merit systemet* nem terjesztették ki. Ma azonban már nyilvánvaló az, hogy az Unió kormányának gazdasági feladatai véglegesen megszaporodtak és ezeknek a válság által létrehozott szerveknek jelentékeny része állandóan meg fog maradni. Ezért töreksenek arra, hogy most már ezek személyzetére is kiterjeszszék a *merit systemet* és a 498.725 és 325.534 számok közti arányt a *merit system* javára erősen eltolják. Ezért követeli a jelentés a *merit systemnek* felfelé, lefelé és szélességben való kiterjesztését; magas állásokra, melyek eddig már nem, alacsony rendű állásokra, (altiszti, kezelői stb.) amelyek eddig még nem tartoztak alája és olyan szolgálati ágakra, amelyek eddig teljesen ki voltak alóla véve. A javaslat szerint a *merit system* alól csak a kifejezetten politikai állások volnának kivendők, amelyek a legmagasabbak (*policy determining positions*).

A közszolgálati hivatal élén egy, a személyzeti ügyekben kiválóan tapasztalt és kvalifikált szakember álljon. Őt az elnök a szenátus hozzájárulásával nevezné ki, ami a legmagasabb állásokra van előírva. Kiválasztása a *Civil Service Board* (közszolgálati tanács) előtt leteendő különleges nyilvános versenyvizsga

<sup>1</sup> L. Magyary. Amerikai államélet. Egyetemi Nyomda. Budapest. 1934. 170. sk. 1.

alapján történnék. Az eddigi Civil Service Commission hatáskörét ez a tisztviselő venné át, tehát itt is a testületi igazgatást az egyéni hatáskör váltaná fel. Mellette szerveznének egy hét tagból álló közszolgálati tanácsot (Civil Service Board), amelynek tagjai fizetés nélkül látnák el tisztjüket. Főfeladatuk volna, hogy őröködjenek „házőrző eb módjára“ a merit system betartása felett és a közérdeket képviseljék a közszolgálat állandó javítása terén.

A javaslat részletesen foglalkozik azzal a problémával is, hogy a közszolgálat magas képezésű egyéneket nem tud megtartani, mert az adott fizetés 100—500 %-kal alacsonyabb, mint amit a kiváló képességű vezető alkalmazottak nem állami szolgálatban elérnek. A javaslat szerint a közszolgálatnak nagy problémája, hogy állandóan hiány van 25.000 dollárt érő emberekben azért, mert csak 10.000 dollárt tudnak nekik fizetni. Ezért javaslatot is tesznek a vezető állások fizetésének 20.000, 15.000—12.000 dollárban való megállapítására.

3. *A költségvetési hivatal.* A végrehajtó hatalom központi irányítása terén eddig legfontosabb intézkedés a *Bureau of the Budget*-nek 1921-ben való szervezése volt.<sup>1</sup> Közvetlenül az elnöknek van alárendelve és hatáskörénél fogva abban a helyzetben van, hogy a közigazgatás minden ágával állandó és közvetlen kapcsolatban van és annak működésébe betekintést szerezhet. A jelentés azt ajánlja, hogy a Bureau of the Budget hatásköre eddigi működésén kívül terjesztessék ki akként, hogy a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének állandó kutatásával és vizsgálatával (efficiency research), és a közigazgatás szervezetének ennek megfelelő állandó tökéletesítésével bizassék meg. Tévedés azt hinni, hogy a közigazgatás szervezete egyszer s mindenkorra megállapítható. A szervezés állandó funkció és külön szakértelmet kíván. Az elnök tekintélyével és az összes minisztériumokkal való kapcsolatánál fogva ez a szerv alkalmasabb lehet erre a feladatra, mint bármely más. Így tehát azt a hatáskört kapná meg, amit az angol *Treasurynak establishments department*-jei látnak el.

Ehhez a funkcióhoz járulna még a javaslat szerint, hogy a kormány *törvényelőkészítő szerveként* működne. Készítené a közszolgálat egészét és a közigazgatás minden ágát érintő jogszabályokat, és tanácsadóként működne az egy-egy minisztériumot érintő kodifikációkban.

4. *A nemzeti tervező hivatal.* Legfelsőbb tervező hivatal léte-

<sup>1</sup> L. Magyary i. m. 155. sk. 1.

sítésére azért van szükség, mert részleges hatáskörrel már nagyszámú ilyen hivatal működik. Vannak egyes minisztériumok keretében, 47 államban, 1100 városban, 400 megyében és vannak egyes, több államot magukban foglaló, tájak részére tervező hivatalok vagy bizottságok is. (*Pacific Northwest Regional Planning Commission, New England Regional Planning Commission, Ohio Valley Regional Planning Commission*). Mindezek a szervek foglalkoznak kutatással, ténymegállapítással és tervezéssel, úgy, hogy ezek együttvéve nagy kiterjedésű értékes anyaggal rendelkeznek. Arra van szükség, hogy alkalmas szervezet a kutatásnak és tervezésnek nemzeti mértékben való megoldása keretébe ezek munkáját és anyagát is beillesse. A jelentés ezért állandó Nemzeti Tervező Hivatal (*National Resources Board*) felállítását javasolja. Egy ilyen bizottság már működött 1933 óta. A Közmunkák kormánybiztosa (*Public Works Administrator*) alakította avégből, hogy „előkészítsen az elnök elé terjeszhető programot és eljárási tervet a kormányzati politikának gazdasági vonatkozásaira nézve, a földnek, víznek és más nemzeti erőforrásoknak kifejlesztése és felhasználása céljára.”

A legfőbb tervező hivatal első funkciója az volna, hogy a tervezéssel foglalkozó szervek közti *clearing house* szerepét töltsse be. A másik funkciója, hogy együttműködjen a minisztériumok, az államok és helyi hatóságok tervező szerveivel. Ennek nagy része, mondja a jelentés, „nyilvánvalóan inkább diplomácia és értelmes érdeklődés dolga, mint hatáskörnek és parancsolásnak.” „További funkciója a nemzetnek emberi és fizikai erőforrásaira vonatkozó adatok gyűjtése és vizsgálata és ezeknek az erőforrásoknak jobb felhasználására vonatkozó javaslat készítése.” „A civilizáció eredményei lényegükben a tömegek haszna. Ezt a hasznót a lehető legtisztességesebben kell szétosztani azok közt, akik azt előállították. Ha nincs egy legfőbb központi szerv, amely a helyzetet időről-időre áttekinti, vizsgálja a tényeket és javaslatokat tesz annak az egyensúlynak a fenntartására, amelyen a mi amerikai demokráciánk nyugszik, az a veszély fenyeget, hogy baj lesz belőle.” „A nemzeti tervező hivatal javaslatait megfontolás és esetleges döntés végett az elnök elé terjesztené.”

A javaslat úgy szól, hogy a Nemzeti Tervezési Hivatalnak öt tagja legyen, akiket az elnök nevez ki fizetés nélkül és meg nem határozott időre. A hivatal közvetlenül az elnöknek legyen alárendelve. Ez az öttagú bizottság alkalmaz egy igazgatót, aki fogalmazási karbeli hivatásos tisztviselő és az egész személyzet



vezetője. Szükséges, hogy a személyzet kellő számú és színvonalú legyen nehéz feladatának betöltésére. A személyzet egy része hivatásos és állandó, más része pedig az időről-időre felmerülő problémák szakértőiből kerüljön ki. „A hivatalt vezető öt tag megbízatásának fix, vagy hosszú tartama nem volna célszerű, mert az sem adna biztosítékot egy barátságtalan vagy közönyös kormánnyal és kongresszussal szemben. A hivatal és a többi hatóságok közötti rossz viszony a hivatal sikerét kétségessé tennék. A hivatalt a kongresszus bármikor megszüntethetné vagy az elnök és a kormány negligálhatná.“

5. *Az Egyesült Államok kormányának újjászervezése.* Az Unió alkotmánya csak azt mondja ki, hogy a végrehajtóhatalom az elnök kezébe legyen letéve, de a kormány szervezetét nem alapítja meg. Ez tette lehetővé, hogy a kormány szervezete időről-időre változzék és bővüljön. Az azóta eltelt 150 év eredményeként azonban az a helyzet állott elő, hogy tíz minisztériumon kívül sok más bizottság, hivatal, hatóság, testület és más szerv jött létre, amelyek nem tartoznak egyik minisztérium alá sem s ezért legnagyobb részt közvetlenül az elnöknek vannak alárendelve. Számuk együttvéve közel száz. Ezenkívül van tizenkét olyan szerv is, amelyek teljesen függetlenek és az elnöknek sincsenek alárendelve (*independent agencies*). Ezeket szokták (a törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás mellett) negyedik államhatalomnak nevezni. Ez azt bizonyítja, hogy az Egyesült Államok kormánya terv nélkül, ötletszerűen fejlődött. Ennek eredménye az elnökre vonatkozólag az, hogy a neki közvetlenül alárendelt kb. száz szerv irányítása ránézve emberfeletti terhet jelent. Ezért ezt a feladatot nem is képes egyetlen elnök sem betölteni. Azok a központi szervek viszont, amelyek az elnöknek alárendelve, számára a gondolkodást, szervezést és irányítást lehetővé tennék, tehát a közigazgatási vezérkar, vagy teljesen hiányzanak vagy fejletlenek. Az új, negyedik hatalmat alkotó szervek, amelyek senkinek sincsenek alárendelve, lehetetlenné teszik az elnök számára az executiva teljes összhangjának elérését. Ezt a helyzetet nehezíti, de ebből a szervezetről folyik viszont az is, hogy a különböző szervek, főleg alárendelt szervek, területi beosztásai 109-féle különböző alapon történnek. Ez mind a központi vezetés, mind az állampolgárok szempontjából káros.

A kormányzat újjászervezésére a bizottság javaslata a következő:

a. A minisztériumok száma az eddigi tízről tizenkettőre emeltessek. Ezek legyenek:

Külügyminisztérium (*Department of State.*)  
 Pénzügyminisztérium (*Department of the Treasury.*)  
 Hadügyminisztérium (*Department of War.*)  
 Igazságügyminisztérium (*Department of Justice.*)  
 Postaügyi minisztérium (*Post Office Department.*)  
 Haditengerészeti minisztérium (*Department of Navy.*)  
 Vagyonigazgatási minisztérium (*Department of Conservation.*)  
 Földművelésügyi minisztérium (*Department of Agriculture.*)  
 Kereskedelemügyi minisztérium (*Department of Commerce.*)  
 Munkaügyi minisztérium (*Department of Labor.*)  
 Népjóléti minisztérium (*Department of Social Welfare.*) (Új)  
 Közmunkaügyi minisztérium (*Department of Public Work.*)

(Új)

b. Az elnök hatalmaztassék fel, hogy az összes szerveket (azt a százat, amelyek neki vannak eddig is alárendelve, valamint a független szerveket is) a tizenkét minisztérium valamelyikének alárendelhesse és, hogy a minisztériumok hatáskörét is a mindenkori szükségletnek megfelelően módosíthassa.

c. Az elnök láttassék el az igazgatóshoz szükséges segítőszervvel személyzeti, költségvetési (kodifikációs és az eredményességet ellenőrző hatáskörrel is) és tervezési osztályokkal.

Ebben az összefüggésben foglalkozik a javaslat a közüzemek szervezetének kérdésével is. Azokat két csoportra osztja: egyrészt federális üzleti vállalkozásokra (*Federal business corporations*), ezekben magántőkék és vezetőségükben privát személyek is részt vesznek. Ezeket mi vegyes jellegű kereskedelmi társaságoknak nevezzük. Legnagyobb részt bank- és hitelintézetek. A második csoport a federális közüzemek csoportja, amelyek tőkéjének nagyobb része az államé s amelyeknek vezetőségében magánérdekeltség nem szerepel (*Federal governmental corporations*). Az Egyesült Államokban 1936 végén az első csoporthoz tartozó közüzem volt 14.000, a másodikhoz tartozók száma viszont csak 90. A javaslat azt kívánja, hogy a szerzett tapasztalatoknál fogva közüzemek sohase tartozzanak több minisztérium alá, hanem lehetőleg mindig csak egy alá.

A kormányznak ez az átalakítása természetesen az egyes minisztériumok hatáskörének is jelentékeny megnövekedésével fog jární, hisz az ú. n. *New Deal* szervek közül azok, amelyek véglegesülnek, a régebbi független szervekkel együtt a minisztériumok hatáskörébe kerülnek. Az újjászervezés arra is irányul, hogy az adminisztráció mindig, a legfelső fokon is, egyéni szervek kezében legyen, mert a testületek erre a célra nem váltak be. A tes-

tületek ezentúl csak tanácsadó vagy bírói (*quasi-iudicialis*) funkciókat lássanak el.

III. A kormánynak ezek a javasolt reformjai alkalmasak arra, hogy az elnököt képessé tegyék mindannak a feladatnak betöltésére, amelyért a felelősséget az alkotmánynál fogva viselnie kell. A bizottság azt volt hivatva keresni, hogy az igazgatásnak milyen formái a legalkalmasabbak a ma adott kormányzati feladatok ellátására. Kikereste azokat a módokat, amelyek véleménye szerint a közigazgatási gépezetet eredményesebbé, gazdaságosabbá és hatékonyabbá tehetik. „Az igazgatás eszköz, nem cél. Szerszám a nemzet kezében és érdekeinek szolgálatára. A javaslatok célja és igazolása egyedül az, hogy a népet jobban szolgáljuk, ha a közigazgatást jobban irányítjuk.“ „Az, hogy a kormány feje feltétlen ura legyen a közigazgatási apparátusnak, ma a demokráciának lényeges követelménye“ (*Strong executive leadership is essential to democratic government today*).

A bizottság jelentéséhez, annak fontosabb kérdéseire vonatkozólag szakértők által készített külön tanulmányok is csatolva vannak. A jelentés, miként az remélhetőleg ebből az ismertetésből is megítélhető, az állami élet centrális problémáját alapvetően, találóan és nagy szövevényessége ellenére is mesteri egyszerűséggel boncolja és oldja meg. Elvi és praktikus szempontból egyaránt gazdag anyagot nyújt mind a tudomány, mind a politika embereinek. Rooseveltnél nem túlzott, amikor a jelentést maradandó értékű nagy dokumentumnak nevezte.

A jelentés elvi és tudományos jelentőségének igazolásául csak végső konklúziójára utalok. Az, hogy a kormány fejének a közigazgatási apparátus feletti feltétlen uralmát a mai demokrácia lényeges követelményének nevezi, kapcsolatban azzal, hogy az Egyesült Államok elnökének az alkotmány böles rendelkezésénél fogva egyéni hatásköre van és, hogy a javaslat az adminisztratív hatáskörben a kollegiális szerveket egyéni szervekkel kívánja felváltani, szoros szellemi kapcsolatban van a nemzeti szocializmus Führer-rendszerével és a fasizmus reformjaival. Ebből azonban az következik, hogy a kormányfő állásának hierarchikus kiemelése és a közigazgatás eredményes vezetésére megfelelő segítséggel való képesítése, sem a demokráciának, sem pedig az autoritár rendszernek nem különleges követelménye, hanem követelménye a XX. század államának. Elfogadása ezért nélkülözhetetlen minden állam számára és a közigazgatási vezérkar ezért fog mindenütt éppen úgy megjelenni, ahogyan a hivatásos közigazgatás ma minden állam számára nélkülözhetetlen.

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI VEZÉRKAR TERVE.

I. A magyar közigazgatás azóta, hogy az 1848. évi IV. t. c. a népképviseleti országgyűlés, és az 1848. évi III. t. c. a felelős minisztérium beiktatásával alkotmányunkat mélyrehatóan átalakította, korábbi századokban soha sem látott fejlődésen ment át. Feladatai megsokasodtak, a hivatásos szakképzett alkalmazottakból álló közzolgálat létszáma 1870. óta is megtízszereződött. A kormány szervezete és a kormányzás eszközei azonban erről a fejlődésről nem vettek tudomást. Innen vannak a nehézségek, az eredménnyel való elégedetlenség, amelyek meg fogják érlelni azt a belátást, hogy van határa annak, ameddig a multhoz való ragaszkodásból a haladás előnyeiről lemondhatunk és hogy ezért kormányrendszerünk reformra megérett. A parlamentarizmus és a miniszteriális rendszer 1848-ban a külföldi, nyugateurópai jogfejlődés átvétele útján való alkotmányreformot jelentett. A világ fejlődésével lépést tartó reformra van most is szükség. Az, hogy a XIX. század követelményeinek megfelelő alkotmányreformot felvilágosodott és képzett hazafiak sürgetése ellenére is csak nagy késéssel valósítottuk meg, nem ok arra, hogy a szükséges államreformmal a XX. században is elkéssünk.

A XX. század követelményeihez alkalmazott alkotmányok főjellemvonása a végrehajtóhatalom vezető szerepe (*strong executive*). A ma esedékes alkotmányreform nem csak a kormány reformjából fog állni, de ez a sarkköve. Minden egyéb ebből folyik és ehhez igazodik: a törvényhozás szerepe és a végrehajtó hatalomhoz való viszonya, az állam és a hivatásrendekbe tömörített közönség viszonya stb. A kormány reformja két részből áll. Az új, n. erős exekutiva (*strong executive*) egyrészt megkívánja az egyéni vezetést, tehát azt, hogy a *miniszterelnök primus inter pares helyett főnökké legyen*, másrészt a *közigazgatási vezérkar szervezését*, amely lehetővé teszi, hogy a miniszterelnök, aki az 1848-as viszonyok között csaknem kizárólag politikai szerv volt, képes legyen annak az új feladatának is a betöltésére, hogy ma egyuttal az azóta kifejlődött nagy közigazgatási apparátusnak a legfőbb vezetője.

A reform első fele tisztán politikai kérdés. Azon mulik, hogy a törvényhozás akarja. Megoldható egy egyszakaszos törvénnyel,<sup>1</sup> de ha a törvényhozásnak úgy tetszenék, megoldható az 1848. III.

<sup>1</sup> Így Olaszországban az 1925. évi december 24-iki törvény kimondotta, hogy „A miniszterek a királlyal és a kormányfővel szemben felelősek.”

t. c. új értelmezése, illetve az annak alapján kifejlődött gyakorlat megváltoztatása útján. Az 1848. évi III. t. c. szerencsés fogalmazása ugyanis ennek az értelmezésnek is helyt ad.<sup>1</sup> A közigazgatási vezérkar helyes megszervezése azonban szakkérdés, amelyet lehet jól vagy rosszul, az ideálisnak 90—80, vagy 50 %-ig való megközelítésével megoldani. Az alábbiakban a reformnak csak ezzel a második részével óhajtunk foglalkozni.

II. A magyar közigazgatási vezérkar tervének kidolgozásánál a következő szempontokra kell figyelemmel lennünk: 1. Az első tanulmányban kifejtett elvi megfontolásokra, 2. a külföldi tapasztalatokra és 3. az itthoni, hazai szükségletekre. A vezérkar felállításának alapja az általános igazgatás és a szakirányú igazgatás (az institutionális és a funkcionális működés) széjjelválasztása. Általános igazgatásnak (az angolszász irodalomban *general administration*<sup>2</sup>) nevezzük mindazt, ami a közigazgatás egészét, az összes tárcákat vagy azok nagyobb részét illeti. Az általános igazgatáshoz tartozik a közigazgatásnak egységbenlátása, a közigazgatás és az emberek viszonyának alakítása. Ez a hatáskör nem tartozhatik valamely szakminiszter hatáskörébe, s ezért kell a miniszterelnök hatáskörébe tartoznia.

Az általános igazgatás a következő ügyköröket öleli fel, amelyek egyúttal a közigazgatási vezérkar osztályainak felelnek meg:

### 1. Szervezési osztály.

Hatáskörébe tartozik a közigazgatási szervezet megállapítása. Gondoskodik arról, hogy a szervezet alkalmas legyen az állami feladatok megoldására. A szervezet részeit, azok egymáshoz való viszonyát, méreteit és összetételét meghatározza. Az állami és önkormányzati igazgatás, a területi és a testületi önkormányzat közti hatáskör-megosztást alakítja.

### 2. Személyzeti politika.

A mai közigazgatás a hivatásos és szakképzett, egyúttal állandóan alkalmazott elemre van felépítve. Ezért döntő fontossága van az egész közigazgatásra a közigazgatás személyzete kiválasztásának, a vele való bánásmódnak, fizetés és előmenetel iránti igénye megállapításának, előléptetésének, minősítésének, továbbképzésének. Mindezeket a kérdéseket az egész személyzetre nézve

<sup>1</sup> L. szerző: A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. Budapest, 1951. 19. sk. 1.

<sup>2</sup> L. fenn, 7. l.

egységesen, az állami és önkormányzati közigazgatás tagjaira nézve együtt kell tárgyalni és irányítani. A kérdés nagy fontossága csak különös szakképzettséggel és tapasztalattal való kezelést bír meg és ezért van a személyzeti igazgatáson, főleg az angol-szász államokban, oly nagy súly.

### 5. Gazdasági szervezés.

A mai nemzetközi helyzet a leghatalmasabb államokat is arra kényszeríti, hogy összes emberi és anyagi erőforrásaik tervszerű kihasználásával igyekezzenek a legnagyobb erőfeszítésre. Ez vezet a 4 és 5 éves tervek bevezetésére. Nálunk az Imrédy kormány szervezett, a miniszterelnöknek alárendelten, gazdaságtanulmányi osztályt. Ez arra van hivatva, hogy a gazdasági irányban különös szakértelemmel bíró miniszterelnök részére esetről-esetre megjelölt kérdésekben szakvéleményt dolgozzon ki. Ilyen szervezeten kívül azonban kisebb gazdasági szakértelemmel bíró miniszterelnöknek fokozottabban van szüksége és az esetről-esetre felvetett kérdések vizsgálata helyett szükség van az ország összes szellemi és anyagi erőforrásainak állandó áttekintésére, mint a *National Resources Board* vagy a német négyéves terv végrehajtására Göring miniszterelnök vezetése alatt hivatott szerv teszi. Ez a szerv áttekintése alapján egyúttal az állami és összes önkormányzati költségvetések együttes összegének a nemzeti jövedelmekhez való arányát és alakulását szemmel tartja, illetve az átfogó tervezésben arra különös figyelemmel van.

### 4. A kodifikáció.

A kodifikáció a közigazgatás egészét érintő funkció. Gyakorlásának módja a közigazgatásra annál fontosabb, minél nagyobb a jogszabályok mennyisége (jogszabályinfláció) és minél jobban tolódik el a kormány rendeletalkotó hatásköre a törvényhozás rovására. Nagy fontosságú a jogszabályrendezés, a hivatalos összeállítások, egységes szerkezetek, kiadása, hogy a mindenkor érvényes, tételes jog feltalálása annyira megkönnyítettessék, hogy annak pontos alkalmazása a közigazgatástól megkívánható legyen.

### 5. Az eredményesség vizsgálata. Egységes ügyintézés.

A közigazgatás eredményessége a XX. század főkövetelménye. A jogállam által nemcsak előtérbe tolt, hanem egyetlen szempontként érvényesített jogszerűség mellett az eredményesség egyenlő fontosságú. A jog nem végcél, hanem eszköz és forma. Az eredményesség megállapítása a kitűzött célhoz, az egész szükséglet-hoz való viszonyítás, a megoldás százalékanak meghatározása út-

ján történik. A közigazgatásnak erre az új szempontra való beállítására, arra való ránevelése, azért való felelősséggel érhető el. Az eredményesség vizsgálata a különböző értékű megoldások összehasonlításával a legjobb megoldás (the one best way) kijelölésére és mindenütt a legjobb megoldás előírására és elérésének ellenőrzésére vezet. Ez nagyrészt az ügyintézés útján, annak vizsgálatával és tökéletesítésével érhető el. Nem igazolhatók és nem is tarthatók fenn a különböző miniszteriumok, a különböző szolgálati ágak közti színvonal különbségek. Úgyszintén nagy a fontossága a különböző közigazgatási egységeknek az ország különböző részeiben való egyenlő színvonalának. Ez szükségessé teszi az összes törvényhatóságok területén a közigazgatásnak a központból kiszálló és nagy áttekintésű, a többi törvényhatóságok működését is ismerő, közegek által való állandó vizsgálatát és összehasonlítását. Csak így jöhet létre a szervezet tökéletesítése, a szervezés kiépülése és az eredményességnek mindig nagyobb foka.

## 6. Vezérkari iskola.

A közigazgatási vezérkar funkciójának betöltése megkívánja, hogy erre a célra úgy, mint azt a katonai vezérkarok is teszik, a közszolgálat legkiválóbb képességű és legnagyobb munkabírási tagjai választassanak ki és ezenkívül feladatukra, látókörüik állandó szélesítése és tapasztalataik sokoldalú fejlesztése útján képessé váljanak. Szükséges ezért, hogy a központi és helyi, az állami és önkormányzati közigazgatást, egynél több miniszteriumi ágazatot és az ország minél több részét ismerjék, tehát beosztásuk váltakozzék. A katonai vezérkarok ismételt tanfolyamok és állandó vizsgák útján állandóan örködnek afölött is, hogy a vezérkar tagjai mindig birtokában vannak-e azoknak a képességeknek, amelyekre szükségük van. Mind e követelményeket a közigazgatásban már több évi szolgálatban kipróbált embereknek kiválasztása, vezérkari próbaszolgálat és a vezérkari funkcióra képesítő (a hadiiskola mintájára) esetleg többéves tanfolyam, az úgynevezett vezérkari iskola elvégzése útján lehet biztosítani.

III. *A közigazgatási vezérkar szervezete és jogállása.* A közigazgatási vezérkar főnökének közvetlenül a miniszterelnöknek kell alárendelve lennie. A miniszterekkel egyenlő rangban legyen. Lehet a miniszterelnök helyettese is, de ha rangja a miniszterekénél alacsonyabb, célját nem érheti el, mert ereje nagy részét ellenállások leküzdésére kell fordítania. A közigazgatási vezérkar főnöke vezeti az egész vezérkart, amely a közigazgatási vezérkar köz-

ponti osztályaiból, és a vezérkar külső szerveiből áll. A vezérkar-  
nak minden miniszteriumban vannak vezérkari kiképzéssel bíró és  
vezérkari tapasztalattal rendelkező tagjai beosztva, az illető mi-  
niszterek támogatására. Ezek a miniszter fő közvegei a miniszte-  
riumával kapcsolatban felmerülő általános igazgatási ügyek-  
ben (szervezés, személyzeti politika, költségvetés, kodifiká-  
ció, eredményesség ellenőrzése). Ez az ügykör az eddigi elnöki  
ügysztyályok hatáskörének felel meg elvi kiegészítéssel és minden  
miniszteriumra egyenlő hatáskörrel. Ez a tisztviselő éppúgy, mint  
a hadseregnél a hadosztály-, vagy hadtest-vezérkari főnökök,  
kettős alárendeltséggel bírna, egyrészt a saját miniszterének, más-  
részt a közigazgatási vezérkar főnökének.

Bizonyos eltérések volnának megállapíthatók a külügy és az  
igazságügy, valamint a honvédelmi miniszteriumokra vonatkozó-  
lag. Viszont a közigazgatási vezérkar főnöke állandó érintkezés-  
ben volna és szorosán együttműködnék a katonai vezérkar főnö-  
kével, és kölcsönösen beosztott közvegeik volnának.

A közigazgatási vezérkarnak ezenkívül szintén vezérkari ké-  
pesítésű, de alacsonyabb rangú tisztviselői volnának beosztva  
minden törvényhatóságba a főispán, ill. a főpolgármester mellé.  
Ezeknek is kettős alárendeltségük volna a vezérkar főnökével, ill.  
a főispánnal szemben. Feladatuk volna a törvényhatóság terüle-  
tén az egész közigazgatásnak, főleg a közönséggel való érintkezési  
felületnek a szemmeltartása az általános igazgatás szempantjából.

A mellékelt *ábrák* mutatják a közigazgatási vezérkar szerve-  
zetének vázlatát, valamint a magyar közigazgatási vezérkar he-  
lyét a magyar közigazgatás szervezetében.