

A  
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS  
GAZDASÁGOSSÁGÁNAK ÉS  
EREDMÉNYESSÉGÉNEK BIZTOSÍTÁSA

A M. KIR. MINISZTERELNÖK ÚR ELÉ TERJESZTETT

JAVASLAT

ÍRTA  
MAGYARY ZOLTÁN  
EGYETEMI TANÁR,  
A KÖZIGAZGATÁS RACIONALIZÁLÁSÁNAK KORMÁNYBIZTOSA

ATHENAEUM  
IRODALMI ÉS NYOMDAI R.-T., BUDAPEST  
1931

54670. — Athenaeum r.-t könyvnyomdáia, Budapest.

*Nagyméltóságú*

**KÁROLYI GYULA** gróf

*m. kir. miniszterelnök úrnak,*

**BUDAPEST.**

**KEGYELMES URAM!**

A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a közigazgatást, amelyet megszoktunk történelmi produktumnak tekinteni, egy adott időpontban, mint eredményt, a maga egészében vesszük szemügyre és a teljesítményeinek mérlegén vizsgáljuk. A magyar közigazgatás ilyen szempontból való vizsgálat alá 1867 óta most először került. Közigazgatásunk megmértett és könnyűnek találtatott. És ez nemcsak a laikus közvéleménynek az ítélete, hanem ezt a közigazgatás maga is kénytelen helyesnek elfogadni. Amikor a békeszerződés által okozott helyzetben és a gazdasági válság súlya alatt a közigazgatás a közvéleménynek azzal a kételyével találta szemben magát, hogy a közigazgatás méretei szükségesek, módszerei és eredményei kielégítők-e, nem tudta magát kellőképpen igazolni. Az érvek nem álltak rendelkezésére, mert a történeti fejlődés kényelmes öntudatlanságában megfélemedkezett arról, hogy mindent csak akkor és csak addig tegyen, amíg az a köz<sub>A</sub>e hasznos és hiányzott arranézve is a biztonságba, hogy a közigazgatás fejlődése az ország teherbíró képességének kereteiben mindig lépést tartott-e a korszerű fejlődéssel. Mivel pedig a közigazgatás a közvélemény kételyére a válasszal adós maradt, el kellett vesztenie a bizalmát önmaga és a nemzetnek bizalmát közigazgatása iránt. Ezen a téren is tehát bizalmi válság van, amelyet megszüntetni, a nemzet bizalmát közigazgatása iránt visszaadni, csak a közigazgatás olyan átszervezése útján lehet, amelynek eredménye az

adófizető közönséggel és a külföld szakszerű kritikájával szemben egyaránt védhető.

A gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931. évi XXVI. t.-c. alapján kiküldött 33-as Országos bizottság 6-os albizottsága jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy «törekedjék a legnagyobb eréllyel az államháztartás kiadásainak a jövőben való lényeges csökkentésére, mert az állami kiadások magassága okvetlenül ésszerű arányba hozandó az állampolgárok teherbíró képességével». «Az állami kiadások csökkentésének» a bizottság által már javasolt megtakarításokon felül «további lehetőségei, amelyekkel a bizottság megbízatásából folyólag ezentúl szándékozik foglalkozni: egyrészt intézmények megszüntetése, szüneteltetése, vagy leegyszerűsítése, másrészt az *állami élet terén gyökeres szervezeti változtatások.*»

Méltóságod hivatali elődje a 370/1931. M. E. sz. kormányrendelet alapján 1931. évi január hó 24-én méltóztatott a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére kormánybiztossá kinevezni. A kormánybiztos hatásköre úgy van megállapítva, hogy feladata az állami és önkormányzati közigazgatásnak, beleértve a közüzemeket is, csak tanulmányozása és a racionalizálásra vonatkozó javaslatok előkészítése, valamint a reformok életbe való átvitelének figyelemmelkísérése. Egyetemi tanári kötelezettségeimnek teljes ellátása mellett igyekeztem a kinevezés által nyújtott lehetőséget a közigazgatás tanulmányozására bőven kihasználni és a kérdésre vonatkozó külföldi tapasztalatoknak és a tudomány eredményeinek is figyelembevételével vizsgáltam közigazgatásunk hiányait és kerestem közigazgatásunk szervezetében és működésében a gazdaságosság és eredményesség biztosításának feltételeit.

Tanulmányaim eredményeképpen az a meggyőződésem alakult ki, hogy az állami élet terén tervezett gyökeres szervezeti változtatások, amelyekkel a 6-os bizottság most készül foglalkozni, két különböző csoportra oszlanak: az egyik a közigazgatás egészére, a másik a közigazgatás különböző ágaira vonatkozik. A két csoport közti különbség az, hogy az elsőt csaknem egészében újonnan kell csinálni, mert eddig hiányzik, a másik pedig a meglévő szervezet átalakítására vonatkozik. Az elsőnek megoldása nélkül azonban a második a kellő eredményre nem vezethet. Ennek a véleményemnek indokolását és a megoldásra vonatkozó javaslatomat az alábbiakban bátorodom Nagyméltóságod elé ter-

jeszteni. Egyúttal legyen szabad megjegyezni, hogy javaslatom megvalósításához nem pénz és új állások, hanem közigazgatásunk problémáinak szakszerű megítélése és szervezési akarat szükségesek.

A magyar köztisztviselő éppoly kii .nő emberanyag, mint a magyar katona. Jó vezetés mellett a legmagasabb teljesítményekre képes. Meggyőződésem szerint annak, hogy a közigazgatás bizalmát önmaga és a nemzet közigazgatása iránt visszanyerje, és ezáltal mindazok az eredmények elérhetők legyenek, amiket a közigazgatás racionalizálásától várunk, első és nélkülözhetetlen feltétele, hogy, mint javaslom, mondassék ki a miniszterelnök felelőssége a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságáért és jóságáért. A közigazgatás így megkaphatja, hogy egy feje legyen, ami a nagyüzem sikeres vezetésének sine qua nonja.

Fogadja Nagyméltóságod kiváló tiszteletem őszinte nyilvánítását.

Budapest, 1931. évi november hó.

*MAGYARY ZOLTÁN.*

## I.

### A kormánybiztos eddigi munkája és megállapításai.

A kormánybiztos, akihez eddig mindössze egy fogalmazási karbeli tisztviselő van teljes munkaidőre és egy törvényszéki bíró részben beosztva, eddigi munkáját és főbb megállapításait a következőkben ismerteti:

1. Grafikai ábrázolást készített a magyar közigazgatás szervezetének vázlatáról (I. sz. melléklet), amelyből szemléltetően kitűnik, hogy

a) a magyar közigazgatásban az állami és önkormányzati szervek közt oly szoros kapcsolat és Összefonódott munkamegosztás van, hogy sem csak az állami, sem csak az önkormányzati közigazgatásnak önmagában való szemlélete és tárgyalása helyes szempontokra és megítélésre nem vezethet, hanem a közigazgatás egészét mint egységet kell minden kritikánál szem előtt tartanunk;

b) egységes szervezési szempont közigazgatásunk fejlesztésében 1867 óta nem érvényesült;

c) az eredmény gazdaságosság szempontjából nem kielégítő és a közigazgatás működésének eredményességét sem mozdítja elő.

A minisztériumok szervezetének egy másik lapon (II. sz. melléklet) feltüntetett vázlata mutatja, hogy a minisztériumokban 198 szervezeti egység van. Egyébként is a minisztériumok mérete, személyzete, ügyforgalma és szervezeti felépítése közt oly nagy különbségek, a szervezési tapasztalatok kölcsönös felhasználásának olyan hiánya állapítható meg, hogy ez magában is alkalmas annak megmagyarázására, hogy a magyar közigazgatás szervezete miért alakulhatott az I. számú mellékleten feltüntetett módon.

2. Közigazgatásunk szerveinek területi beosztása, szintén az egységes szervezési szempont hiánya miatt, oly változatosan alakult, hogy két teljesen egyenlő beosztás nem található. Ennek hátrányait a közigazgatás működésének gazdaságossága és jósága (efficiency) tekintetében nem kell részleteznem. A helyzet tarthatatlanságának meggyőző bizonyítása céljából elkészítettem a különböző állami szakigazgatási szervek területi

egyetemi ny. r. tanárával érintkezésbe léptem avégből, hogy a racionalizálás alapjául a geográfiai adottságokkal számoló szakvélemény álljon rendelkezésre. Kívánatosnak látszott ennek a munkálatnak nyomtatásban való közzététele. A kiadvány, *A magyar közigazgatás területi alapjai* címmel (Athenaeum, Budapest 1931.) egyidejűleg megjelent.

Ez a kiadvány azonban nem foglalkozik a megye, a járás és a község területi beosztásának kérdésével, amely téren szintén nagyszámú törté-

netileg kialakult olyan abszurd helyzettel találkozunk, amely nemcsak a közigazgatás gazdaságossága és jósága követelményével ellentétes, hanem az állampolgárok nagyrészét is megfosztja attól az elemi jogától, hogy saját kézségének előjáróságával és annak önkormányzati felettes hatásaival nehézség nélkül érintkezni tudjon. Az e téren kifogás alá eső összes eseteknek feldolgozása a Központi Statisztikai Hivatal által szolgáltatott 1930. évi népszámlálási adatok felhasználásával folyamatban van.

3. Közigazgatásunkról statisztikailag alig tudunk valamit. A statisztikai évkönyv és az évi kormányjelentés a közigazgatással néhány sorban végeznek. Kétségtelen, hogy ennek az állapotnak oka elsősorban maga a közigazgatás, amely nem vette eléggé figyelembe, hogy a közigazgatás nagyüzemmé fejlődött, a nagyüzem áttekintése és vezetése pedig statisztika nélkül nem lehetséges. Van statisztika arról, hogy mennyi házinyúl van az országban, de nincs adat arról, hogy hány gyámoit van az árvaszékek gondozásában. Van statisztika az öngyilkosságok valószínű (!) okairól, de nincs hozzáférhető adat az adóvégrehajtásokról. Kimutatják azt, hogy az üzemi balesetekből hány történt hétfőn, kedden, vagy a hét többi napjain, de nincs sehol rendszeresen, közzétett adat arról, hogy mennyi önkormányzati, (varmegyei, városi, községi) alkalmazott van az országban, jennyit tesz ki a törvényhatóságok és községek költségvetése, pótdadjának terhe, valamint nincs statisztikai adat a közigazgatás tevékenységéről, amint az igazságügyi statisztika viszont mintaszerűen ki van fejlesztve.

A magyar törvényhozás 1868 óta önmagában tárgyalja az állami költségvetést. Pedig kétségtelen, hogy annak megítélése biztosabb és helyesebb volna, ha ugyanakkor a törvényhozás rendelkezésére, állának a törvényhatósági és községi, különlízó érdekképviseleti és lehetőleg az egyházi közterhekre és a nem állami közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó statisztikai adatok is, mivel valamennyinek' költségei ugyanazoknak az adófizetőknek vállain kumulálnak.

A kormánybiztos a Központi Statisztikai Hivatallal egyetértésben megtervezte a közigazgatási statisztikai adatgyűjtést, amely az egész (állami és nem állami) közigazgatás személyzetére, működésére és költségeire vonatkozó adatokat fogja tartalmazni. A felvétel már az 1931. évi december hó 31-iki állapotra nézve meg fog történni és a következő év végével teljesen kiépíthető lesz. A közigazgatási statisztikának a költségei pedig akként nyerne fedezetet, hogy több más adatgyűjtés egyszerűsítése, valamint az eddiginél hosszabb időközökben való megismétlése útján elérhető megtakarítások teszik lehetővé a szükséges új adatgyűjtések biztosítását.

4. A közigazgatási hatáskörök kérdése rendkívül kusza és az 1929: XXX. t.-c. óta sem tiszta. A közigazgatási szervezet és eljárás egyszerűsítésének a hatáskör kérdéséből kell kiindulnia. A közigazgatás a háború alatt és után a hatáskörébe vont számos olyan kérdést, amelyekkel azelőtt nem foglalkozott. Centralizálva vannak olyan ügyek, amelyek kár nélkül, sőt előnyösebben decentralizálhatók. Kormányzati hatáskörben tartunk ügyeket, amelyekben a jogállam megkívánja a közigazgatási bírói jogvédelmet.

A kormánybiztos az igazságügyminisztérium részéről hozzá beosztott törvényszéki bíró és az egyes minisztériumoknak a Racionalizálási Tárcá-

közi Bizottságba kiküldött képviselői részvételével elvégezte a jelenlegi helyzet hiteles megállapítását. E munkálat céljára gyűjtőlapok szolgáltak, amelyeket már az összes minisztériumok egész ügykörükre nézve kiállítottak, és a kormánybiztoshoz november elején beszolgáltattak. Az ezekre menő gyűjtőlapok adatainak táblázatokba foglalása folyamatban van. A táblázat oszlopai fel fogják tüntetni, hogy a különböző közigazgatási ügyekben milyen közigazgatási szervek hivatottak eljárni. Az oszlopok áttekintése módot fog adni annak a megállapítására, hogy a közigazgatás különböző szervei milyen természetű ügyekkel foglalkoznak. A már említett közigazgatási statisztikai adatgyűjtés lesz hivatva tájékoztatni arról, hogy a különböző közigazgatási ügyek milyen számban fordulnak elő az egyes közigazgatási hatóságoknál. Ezeknek a statisztikai adatoknak egybevetése a most tárgyalt hatáskörmegállapítással lehetővé fogja tenni az eligazodást abban a tekintetben, hogy az egyes közigazgatási hatóságok a különböző közigazgatási ügyekkel hogyan vannak megterhelve. Ezek a táblázatok a megfelelő mutatóval ellátva könyv alakban fognak megjelenni és ezáltal nemcsak a közigazgatás különböző szerveinek működésére vonatkozó olyan hiteles tájékozást nyújtani, amilyen eddig nem állt rendelkezésre, hanem a munkálat alapul fog szolgálni több fontos reformjavaslat kidolgozásánál is. így a bonyolult hatásköri rendszerek egyszerűsítésére, a közigazgatási bírósági hatáskör kiterjesztésére és ennek keretében az alsófokú közigazgatási bírászkodás megszervezésére irányuló javaslatlételre stb.

5. Közigazgatásunk racionalizálásának kívánalma a közvélemény részéről elsősorban abban az alakban jelentkezett, hogy a jogszabályok tömege áttekinthetlenné vált és az abban való eligazodás alig lehetséges. Kétségtelen, hogy az Országos Törvénytár, a Rendeleték Tára és a különböző minisztériumok hivatalos közlönyei már olyan terjedelemre rúgnak, hogy annak ismerete nem lehetséges. Az érvényes jogszabályok tömege azonban kisebb, mint általában hiszik. így például az Országos Törvénytárba 1867-1930. években összesen 2559 törvénycikk került. Ezekből több mint 2000 közigazgatási vonatkozású, a ma is érvényes közigazgatási vonatkozású törvények száma azonban alig több, mint 400 és ezek közt az 1918 előtti időből valók száma kevesebb, mint 200.

Mindez mutatja, hogy a jogszabályok közül még a törvények is aránylag gyorsan elévülnek és különösen tisztában kell lennünk azzal, ami eddig kellő figyelemben nem részesült, hogy az ország feldarabolása következtében jogszabályainknak igen nagy része elantikválódott. Ezért a közigazgatás racionalizálásának hálás területe az érvényes közigazgatási vonatkozású jogszabályok új kiadásának akként való előkészítése, hogy az ugyanegy kérdésre vonatkozó érvényes törvényes rendelkezések egységes szerkezetbe foglaltassanak amintez az egyenes adókra vonatkozó hivatalos összeállítások alakjában az 1924: IV., illetve 1927: V. t.-c. által adott felhatalmazás alapján már megtörtént és teljes mértékben bevált. A kormánybiztos ennek a munkának "megszervezésére vonatkozó tanulmányokat már megindította. A fejlődés ugyanis jogszabályaink kodifikálásának szervezése terén sem jutott még kielégítő megoldásra.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Lányi Bertalan*: A kodifikáció szervezete. Jogi dolgozatok a Jogtudományi Közlöny 50 éves fennállásának emlékére. 1926. 408. sz. 1.



A rendeleti anyag nagy részére nézve is érdemes lesz ugyanezt a munkát elvégezni.

A közigazgatás önbizalmának növelése szempontjából nem szabad lebecsülni azt a pszichológiai hatást, ami annak kimutatásától várható, hogy az érvényes jogszabályok tömege nem megfélemlítő. E kérdésnek azonban másik oldala is van. Ez a jogszabályalkotás láza, amely a közvéleményt és a sajtót is elfogta. A törvényhozást szemrehányással illetik, ha nincs állandóan együtt és nem gyártja szakadatlanul az új törvényeket. Ez túlzásokra és elhamarkodott kodifikációra, gyakori változtatásra, ily módon bizonytalanságra és zavarra vezet. Ezért nem jogosulatlan, hogy a németek *Rationalisierung der Gesetzgebung*-ről is beszélnek.<sup>2</sup>

6. A köztisztviselési jog" ténen a jogállam irányában való fejlődés a közigazgatási bíráskodás fejlesztésére törekszik, ami azt jelenti, hogy amint az igazságszolgáltatásban a jog alkalmazását független és elfogulatlan bírák gyakorolják, a közigazgatás is kötve legyen a jogszabályokhoz és az érdekelt magánfél, vagy jogi személy (autonómia) és a közigazgatás közt felmerülő közigazgatási jogvitát is az érdekelt közigazgatás helyett független bíróság döntse el. A közigazgatási bíráskodás eszméjét már minden modern állam befogadta jogrendszerébe és azt a magyar törvénytarban is az 1896: XXVI. t.-c. képviseli. Az a kérdés azonban, amely körül a fejlődés még nincs nyugvóponton, a közigazgatási bíráskodás terjedelmének kérdése. Franciaország jár e ténen legelői. Már 1864-ben bevezette a Conseil d'Etat-hoz intézhető recours pour excès de pouvoir-t elvi alapon és a hatáskörtúllépést a judikatura oly tágan értelmezi, hogy az excès de pouvoir-t megállapítja akkor is, ha valamely hatóság hatáskörének korlátait nem is lépi át, de intézkedésében közérdekűnek el nem fogadható motívumok is érvényesülnek. (Például a közszállításoknak pártpolitikai szempontok szerinti odaítélése). Mint-hogy pedig a hatóság hatáskörét átlépheti úgy is, hogy valamely ügyben nem intézkedik és ezáltal a felet megfosztja a jogorvoslat jogától, ami számára még kedvezőtlen döntés esetén is nyitva van, az 1900. évi július hó 17-iki törvény kimondotta, hogy recours pour excès de pouvoir-nak van helye akkor is, ha a hatóság valamely ügy érdemében négy hónapon belül nem intézkedik. Ehhez hasonló az 1925. évi osztrák Verwaltungsverfahrensgesetz-nek az a rendelkezése (73. §.), hogy a hatóságok kötelesek, hacsak közigazgatási jogszabályokban más előírva nincs, a felek javaslatait és felebbvitelét felesleges késedelem nélkül, legkésőbb azonban j6J?ónapt alatt érdemben elintézni. Ha a félnek ez alatt az idő alatt a határozatot nem kézbesítették, a hatáskör a fél írásbeli kérelmére átszáll a mulasztó hatóság felettes hatóságára. Ezek a példák mutatják, hogy hol jár a nyugateurópai jogfejlődés. Ehhez járul az alkotmányjogi bíráskodásnak fejlesztése, részben külön Verfassungsgerichte útján.

Közigazgatási bíráskodásunk 1896-ban csak csonkán, mint egyfokú szervezet valósulhatott meg. Hatásköre is csak taxatív van megállapítva, és ezért hatáskörének kitégítása és a közigazgatási bíráskodás gazdaságos megoldása végett az szükséges, hogy alsófokú bíróság is létesüljön és ne kerüljön minden ügy a királyi kúriával egyenlőrangú bíróság elé.

<sup>2</sup> L. Schlegelberger: *Zur Rationalisierung der Gesetzgebung*. Berlin, 1928. Verlag von Franz Vahlen.

Ha nem is juthatunk egy lépéssel el oda, ahol Franciaország már van, hogy a bíróság hatásköre elvileg és minden ügyre nézve ki van mondva, el kell odáig jutnunk, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre elvileg legyen kimondva, és csak a kivételeket kelljen taxatív felsorolni. A 4. alatt említett munkálat az erre vonatkozó törvényjavaslat szabatos elvégzését is lehetővé fogja tenni.

7. A közigazgatás szervezeti formáinak szaporodásával állunk szemben világszerte a korábban tisztán magánjogi vállalati formáknak az állami és más közületi érdekelttség különböző bekapcsolása útján való felhasználása útján. Ilyenek a közüzemek, a nyilvánjogi jellegű pénzintézetek (szövetkezeti központok, községi takarékpénztárak, földbirtokrendezési intézetek) stb. Ez a típus a háború alatti központok létesülésével jutott nagy jelentőségre. Azoknak a száma ugyan csökkent, de a változatok száma azóta annál jobban megszorodott. És e téren elsősorban jogilag uralkodik káosz. Maga az állami üzemek önálló jogi személyisége sincs tisztázva. A közüzemek kérdésébe a törvényhozás újabban incidentaliter már többször belenyúlt (1930: XVIII., 1931: XVII. t.-c, az önkormányzati háztartások rendezéséről szóló törvényjavaslat). De az átfogó szempont nincs tisztázva, az nyilvánvalóan hiányzik. Ebből pedig több súlyos következmény származik államháztartási és alkotmányjogi szempontból.

Államháztartási szempontból kiszámíthatatlan és előre nem látható konkvenciák hárulnak az államkincstárra, amelyeknek megelőzésére többnyire nincs lehetőség. (Lásd a földművelésügyi minisztérium akcióit.)

Alkotmányjogi szempontból pedig növekszik az államháztartás és más közháztartások áttekinthetlensége, csökkenik az ellenőrizhetősége és kifejlődik egy államháztartási okkultizmus. Nagy kihatása van ennek a Legfőbb Állami Számvevőszék közjogi szerepére is. Amikor az 1870: XVIII. t.-c. a Számvevőszék intézményét külföldi példák alapján megalkotta, hatáskörét az akkori közigazgatás egész területére kiterjesztette, világosan kimondván, hogy a Legfőbb Állami Számvevőszék ellenőrzése az összes állami bevételek, az összes állami kiadások, az államvagyon, az állami adósságok és az állam számvitelének ellenőrzésére vonatkozik. Ez a felsorolás kimerítő akart lenni és kimerítő is volt az akkori viszonyok között és tovább is sokáig. Az utóbbi évtizedekben bővült azonban a közigazgatás számos közgazdasági vállalkozással, közüzemekkel, stb. Amint az állami zárószámadás tanúsítja, a Legfőbb Állami Számvevőszék ezeknek ellenőrzésével vagy egyáltalán nem, vagy legalább kisebb mértékben foglalkozik, mint a költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzésével, pedig ezek is a közigazgatás működésének területére esnek, csak új szervezeti formát és többnyire a kettős könyvvitelt alkalmaznak. Ilymódon a Legfőbb Állami Számvevőszék ellenőrzési jogának teljessége megszűnt és ezáltal az országgyűlés bepillantásának lehetősége is csorbult. Tulajdonképpen a kormány elhatározásán múlik, hogy valamely közfeladat megoldását tisztán költségvetési keretben, az eddigi bürokratikus szervek útján, tehát a Legfőbb Állami Számvevőszék ellenőrzésének alávetve kívánja-e megoldani, vagy célszerűbbnek tart-e kereskedelmi vállalati formát, ami azonban egyértelmű az illető működésnek a Legfőbb Állami Számvevőszék ellenőrzése alól való elvonásával. Nem ahhoz a kérdéshez kívánok itt hozzászólni, hogy ezeknek a vállalati formáknak alkalmazása

elkerülhető-e, vagy nélkülfezhetetlen-e ezeknek a feladatoknak a megoldására, csak arra óhajtoki rámutatni, hogy itt is a közigazgatási nagyüzem kifejlődéséből és a gazdasági vonatkozásokkal való erősebb átszövődésből kifolyólag nagyfontosságú és eddig elhanyagolt alkotmányjogi szervezési probléma áll elő. Vagy a Legfőbb Állami Számvevőszék hatáskörét kell az új fejlődésnek megfelelően kiegészíteni és a kettős könyvvitelrel dolgozó nyilvánjogi jellegű vállalatok revíziójára alkalmassá tenni, vagy a Számvevőszék eddigi hatáskörének kiegészítésére egy más szervet alkotmányosan megbízni, mert enélkül a Számvevőszék tekintélye elenyészik és a parlamenti ellenőrzés joga is fikciává lesz.

8. A közigazgatás racionalizálásának vannak technikai segédeszközei. Ilyen elsősorban a grafikai ábrázolás: *a)* a szervezet felépítése (I. I. és II. melléklet), *b)* munkamenetek, a munkateljesítmények és *d)* összehasonlítások szemléltetésének céljára. Ezek az ábrázolási módokba vezérekarnál, valamint a műszaki körökben már régen használatosak, a közigazgatás keretében azonban csaknem ismeretlenek. A szervezet és eljárás különböző megoldásainak összehasonlítására és köztük a jobbnak és olcsóbbnak kiválasztására ez sokszor a leghasználhatóbb eljárás. A grafikai ábrázolásnak azonban különböző módszerei vannak. Szükséges, hogy a közigazgatásba az összehasonlíthatóság végett egységes eljárást vezessünk be, tehát a grafikai ábrázolást szabványosítsuk. E téren is a megindulásnak előfeltétele a tájékoztatás. Ezért a kormánybiztos előkészítette egy a grafikai ábrázolásoknak a közigazgatásban való használatosságára vonatkozó kiadvány közzétételét, amelynek megjelenése 1932. év elejére várható.

A technikai segédeszközök másik csoportja a munkahely racionális szervezésére, többek közt a bürógépek és más modern büróberendezések bevezetésére vonatkozik. E téren a külföld már sok kipróbált eredményhez jutott. 1931. év nyarán Berlinben Internationale Büroausstellung is volt, amelyet a magyar szakemberek is meglátogattak. Ezekkel a kormánybiztos érintkezést tart fenn és közigazgatásunk tájékoztatása végett erről a témáról egy másik füzet kiadása van előkészítés alatt.

Egy ideiglenes bürótechnikai kiállítás a legközelebbi nemzetközi áru-mintavásár keretében, később egy állandó kiállítás a megalakulóban lévő Magyar Racionalizáló Bizottsággal karöltve remélhetőleg megvalósulhat és e téren hasznos szolgáltatásokat fog tehetni.

9. A közigazgatás feladatai az utolsó 100 évben mind mennyiségi, mind minőségi értelemben nagyon megváltoztak. Amíg az állam lényeges feladatainak sokáig csak a belső rend fenntartását (rendészet), az igazságszolgáltatást és a külső ellenség elhárítását tartották, addig az utolsó 100 évben ezekhez a negatívnak nevezhető feladatokhoz pozitív: kulturális, gazdasági és szociális feladatok járultak, amelyek máris többszörösen túlszárnyalják az előbbi feladatok méretét és még beláthatatlan további fejlődési lehetőségeket mutatnak. A két feladatsóport közt azonban az a lényeges különbség, hogy míg a rendészet, bíraskodás és önvédelem az állami hatalom, az impérium gyakorlásának tipikus területei, addig az utóbbiak parancsolással el nem intézhetők, hanem gazdasági-kulturális és szociális teljesítményeknek szakszerű létrehozásából állanak. Azóta, hogy a közigazgatás feladatai a múlthoz viszonyítva

ennyire megnehezültek, a puszta józan ész, a tapasztalat, a dilettantizmus segítségével feladatának magaslatára nem emelkedhetik. A köz nem érheti be akármilyen megoldással. Szüksége van a tudomány útmutatására, amelynek hasznára jellemző példa *A magyar közigazgatás területi alapjai* című munka. Magának az igazgatásnak is kifejlődött a maga tudománya, mint azt *A magyar közigazgatás racionalizálása* cím alatt az akkori m. kir. miniszterelnök úr elé 1930. év őszén terjesztett memorandumomban kifejtteni igyekeztem. A merő empiria előbb-utóbb mindig kimerül; ilyenkor felfrissülést és ötletet csak a tudományból meríthet. Ha közigazgatásunkat magasabb szempontból vizsgáljuk, alig zárkozhatunk el annak elismerése előtt, hogy azt 1867. év óta kevés ötlet, részben elmaradottság, ingadozás, szakkérdéseknek nem egyszer tárgyi érvek helyett hatalmi, vagy presztízs szempontok szerint való eldöntése jellemzik, aminek magyarázata az elvi szempontokig való emelkedés hiánya, a mélyebb tudományos elmélyedés elmulasztása.

Ebberri az összefüggésben nem tanulság nélkül való Kossuth Lajosnak, mint pénzügyminiszternek 1848. évi augusztus hó 1-én az országgyűlés elé terjesztett jelentésében az akkori magyar adórendszerre vonatkozó következő nyilatkozata:

«Az eddigi adórendszernek az volt legrosszabb oldala, hogy a helytelen kivetésnek minden hibája másoknak vált terhére és egy adózó a másikért fizetett. Az országgyűlésileg meghatározott adó a törvényhatóságokra minden adat nélkül, önkény szerint vettetik ki. Az állandó katonaság behozatalakor éreztetvén az adófelosztási kulcs szüksége, tételt portális összeírás; de a törvényhatóságok közti felosztás szerencsétlen elve a kérdést megye és megye közti párbajjá tévé. mely két viharos országgyűlést foglalkoztatott siker nélkül és a felajánlott adó végre önkény szerint lón felosztva . . . Egy századon át nem is gondoltak az összeírásra s csak hányták az ideális porták szerinti felosztást önkény szerint, az nézetvén a legderekabb követnek, aki legtöbb portaszámot bírt megyéjéről le- s másokra fellármázni.»<sup>3</sup> Adóügyi közigazgatásunk azóta nagyot fejlődött, de ha meggondoljuk a közigazgatási statisztikának fentemlített hiányait, a közigazgatási szervek területi beosztásának ötletszerűségét és közigazgatásunknak a fentiekben nem is érintett számos tökéletlenségét, be kell látnunk azt, hogy közigazgatásunk sok tekintetben ma is a Kossuth által joggal kifogásolt helyzetben van és számos kérdést nem szakszerűen, hanem a «fel- és lelármázás» módszereivel döntünk el.

A tudomány útmutatásainak a közigazgatás kritikájában, fejlesztésében és egész működésében való nélkülözhetetlenségét a külföldön már évtizedek óta annyira felismerték, hogy evégből külön kutatóintézeteket tartanak fenn és azokat állandóan fejlesztik. Az alábbiakban hivatkozni fogok a washingtoni *Institut for Government Researchre* és a közleményeiből való néhány idézet fogalmat adhat működésének irányáról és természetéről. Látva, a magyar közéletben is a problémák tömegét, amelyek szintén csak hasonló célú tudományos kutatások segítségével oldhatók meg, a budapesti kir. m. Pázmány Péter tudományegyetem jog- és államtudományi kara 1931. év elején elhatározta *Magyar Közigazgatástudo-*

<sup>3</sup> L. Magyarország pénzügyei 1848-ban. 1848. és 1849. évi költségvetések és javaslatok. A képviselőház könyvtárában.

*mányi Intézet* felállítását, amely a közigazgatás racionalizálása kormánybiztosának igazgatása alatt már működik is. Az egyetem ennek az intézetnek a külföldi hasonló irányú intézetekkel való érintkezése útján is igyekszik a nemzetnek szolgálni abban az irányban, hogy mutassa az utat és az eszközöket közigazgatásának a nemzet közszükségleteivel és egyúttal anyagi eszközeivel mindig számoló korszerű tökéletesítésére. Azok a kiadványok, amelyekről az előző pontokban volt szerencsém beszámolni, jórészt szintén a Magyar Közigazgatástudományi Intézetben készülnek.

10. A közigazgatás a tisztviselőkön fordul meg. A közigazgatás racionalizálásának főproblémája a közigazgatás színvonalának a kérdése.

A magyar közszolgálati alkalmazottak és főleg a tisztviselői kar ismerői egyet kell, hogy értsenek abban, hogy ez a tisztviselői kar olyan szellemi és jellembeli tulajdonságokkal rendelkezik, amelyek őt a legmagasabb fokú teljesítményekre képesítik. Arra a kérdésre azonban, hogy a tisztviselői kérdés gondozása az 1867 óta eltelt egész idő távlatából nézve, szem előtt tartotta-e mindig azt, hogy a tisztviselők teljesítőképessége és szaktudása az új idők új követelményeivel lépést tart-e fenn, lehetetlen igennel felelni. E téren nem lehet elzárkózni több kritikai megállapítás elől. A legfontosabbak közé tartoznak a következők:

a) *a közszolgálati alkalmazottak számának állandó növekedése.* A közigazgatással szemben felmerülő új követelmények kielégítésének módját rendszerint nem a meglévő tisztviselők szakképzettségének emelésében, munkájuk intenzitásának fokozásában, hanem rendszerint a munkaerők szaporításában, tehát extenzív irányban keresték. Ennek egyik jellemző példája a legújabb időkből is az 1925. évi 230.000. B. M. számú körrendelet a tűzrendészet ügyében, amely megállapítja azt, hogy a tűzrendészet hiányai nem annyira a rendelkezések hézagaiban, mint inkább azok végrehajtásának hiányaiban találhatók, ahelyett, hogy a talán hiányzó szak-képzettség megszerzését követelte volna a meglévő tisztviselők egy részétől, rendszeres közszolgálati illetménnyel ellátott vármegyei tűzrendészeti felügyelői állások szervezését rendeli el, azoknak kvalifikációjára nézve azonban mást, mint «főiskolai képzettséget» nem ír elő. Ezért található orvos is a tűzrendészeti felügyelők közt. így és ehhez hasonló módon növekedett meg a közszolgálati alkalmazottak száma fokozatosan oly nagyra, hogy az ma tömegénél fogva politikai tényező és közgazdasági probléma és a közigazgatás jóságával szemben mégis van jogos panasz. Az emberek tódultak a tisztviselői pályára, mert a boldogulás sehol oly könnyű nem volt, mint ott. Akit egyszer kineveztek, az ha többé semmit sem is tanult, magától emelkedett.

b) *A közszolgálati alkalmazottak közigazgatási jogállásának rendszeres szabályozása:* jogaiknak és kötelességeiknek, fegyelmi és vagyoni felelősségüknek meghatározása, a szolgálati pragmatika megalkotása mind-éddig késik, de nemcsak ez az általános, a közszolgálat egészére nagyfontosságú rendezés hiányzik, hanem vannak fontos szolgálati ágak, amelyek szolgálati szabályzattal egyáltalában nem rendelkeznek. Így részben a közigazgatás legfőbb szervei a minisztériumok. A pénzügy-; minisztérium ügykörére vonatkozólag készültek ugyan szolgálati szabályok s gyűjteményük utolsó kiadása 1896-ban jelent meg. A többi minisztériumoknak azonban szolgálati szabályzataik nagyrészt nincsenek, hanem

a minisztertanács 1902-ben ennek a pénzügyminiszeri szolgálati szabályzatnak hatályát terjesztette ki a többiekre is. Ennek számos rendelkezése természetesen elejétől kezdve sem volt a többi minisztériumban alkalmazható, de alkalmazható részeiben is azóta sok tekintetben elavult, más pontokban módosult, részben pedig csonka. Például az előszó a következő módon végződik: «A fegyelmi rész a gyűjteményből azért hiányzik, mert célszerűnek látszik a ma érvényben lévő fegyelmi szabályokat és fegyelmi eljárást egy külön füzetben egybefoglalva kiadni». Ez a külön füzet azonban 1896 óta máig sem jelent meg és ezért nincs az állami alkalmazottak fegyelmi joga szabályozva. Az 1929: XXX. t.-c. az ön-, kormányzati (törvényhatósági és községi) alkalmazottak fegyelmi jogát újból szabályozta, sok tekintetben modernebbül és a szolgálat szempontjából is célszerűbben, mint amilyen az állami alkalmazottakkal szemben fennálló helyzet. Az 1930: XVIII./t.-c. ezeket a fegyelmi rendelkezéseket a székesfőváros alkalmazottaira is kiterjesztette. Ez azonban nem az egyetlen példa arra, hogy a törvényhozás, illetve a kormány előbb gondoskodott az önkormányzati alkalmazottak jogviszonyainak szabályozásáról, mint az államiakéről.

c) *A fogalmazási tisztviselők képzettségének emelése.* A modern közigazgatási tisztviselőt és főleg annak legmagasabb kategóriáját, a fogalmazási kart, az impérium gyakorlásának korábban domináló szempontja helyett a fentemlített pozitív feladatok megoldásában álló *service public* szellemének kell betöltenie. A mai közigazgatási tisztviselőt ne az definiálja, hogy az övé a legbiztosabb egzisztencia és különleges hatalmi jogállás, hanem különleges hivatottság jellemezze egyénileg és mint testületei a mai közügyek legjobb intézésére.

A fogalmazási tisztviselő új típusának kitermelésében szükség van a közigazgatási gyakorlati vizsga rendszeresítésére, amit az 1929: XXX t.-c. imperative meg is kíván. Ez egyúttal összefügg a jog- és államtudományi tanulmányi és vizsgarend revíziójával is, amely a reform; szintén megérett.

d) A fogalmazási ügykört kizárólag jogászai képzettségű tisztviselők nem láthatják el és vannak orvosi, tanári, mérnöki, gazdasági stb. irányú főiskolai képesítéssel bíró tisztviselők is. Hiányzik azonban az objektív vizsgálata annak, hogy melyek azok az állások és szolgálati beosztások, amelyekben a jogász, és melyek azok, amelyekben valamely szakképzettségű tisztviselő állhatja meg jobban a helyét, és különösen hiányzik az arról való gondoskodás, hogy a közigazgatás legfőbb foka intézésében való részvételre hivatott jogi képesítésű tisztviselőknek kellő gazdasági, szociális, műszaki és pedagógiai irányban való tájékozottsággal, másrészt pedig a hasonló vezetőállásokban működő orvos, mérnök-tanár, gazda stb. jogi, illetőleg közigazgatási képzettséggel rendelkeznek. Ezen a téren is tehát tervszerű intézkedésre van szükség.

A „kormánybiztos az 1931. évi március hó 13-án tartott minisztertanácstól megbízást kapott a tisztviselőkérdést rendszerbe foglaló néptörvényjavaslat, illetve rendelettervezet: 1. minősítési törvény, 2. a jog és államtudományi oktatás reformja, 3. a gyakorlati közigazgatási vizsga és általános szolgálati szabályzat és pragmatika egységes elgondolat szerint és ha nem is egyszerre megjelenő, de egymást szervesen kiegészített jogszabályok alakjában való elkészítésére. A kormánybiztos e megbízás

alapján már elkészítette, a.2.. és 3. pont alatt felsorolt javaslatait: Az 1. és 4. alatt felsoroltak előkészítés alatt vannak.

e) A fogalmazási kar problémáján belül külön kérdés a *minisztériumok személyzetének* összeállítása. A minisztériumok közül a pénzügy- és az igazságügyminisztérium szelektálja egész személyzetét a külső szolgálatban kipróbált legjobbakból. A többi minisztérium ki nem próbált, többnyire, protekció útján kijelölt emberekből egészíti ki "magát s akiket egyszer bevett, azok mindvégig ott maradnak, akár beválnak, akár nem. Nyilvánvaló, hogy a kettő közül az előbbi rendszer a jobb. 60 év tapasztalata azonban nem volt elég ahhoz, hogy azt valamennyi minisztériumra kiterjesztették volna. Újabban ugyan történt félintézkedés azáltal, hogy az 1925. évi 7.001...M. E. számú rendelet 6. pontja kimondta, hogy a minisztériumokban alkalmazott főiskolai minősítésű tisztviselők részére a jövőben a VIII. fizetési osztályba tartozó állás lesz a legkisebb és ilyen állásra csak azt lehet kinevezni, aki a főiskolai tanulmányok befejezése után legalább nyolc évet töltött bármilyen polgári közszolgálatban. Hozzáteszi azt is, hogy az olyan minisztériumoknak, amelyeknek külső hatóságai nincsenek, a más minisztériumok alá tartozó hatóságok főiskolai minősítésű tisztviselői közül kell a kinevezéseket eszközölniök, de nem gondoskodik sem arról, hogy ezt a rendelkezést megkerülni ne lehessen, sem arról, hogy ezek a minisztériumok kellő számban megismerjék az esetleg más szolgálatban lévőket, hogy azoknak legjavát a minisztérium személyzetébe átvehessék.

f) *A vezetőtisztviselők képzése.* A racionalizálás elméletének fejlődése során két úttörő érdemű, kiváló egyéniség jutott arra a megállapításra, hogy minden nagyüzem eredményes működésében a legnagyobb fontossága a vezetésnek van. Az egyik *Hoover*, az Amerikai Egyesült Államok mai elnöke, aki az ipari termelés veszteségességének okait kutatva megállapította, hogy annak több mint 50%-áért az üzemvezetőség felelős. A másik pedig *Fayol*, aki Idmutatta, hogy minden nagyüzemnél a vezetésben az admmTsztratív képesség dominál a technikai és más szakértelem felett. A magyar közigazgatás racionalizálásáról a miniszterelnök úr ele terjesztett memorandumomban úgy fejeztem ki magam, hogy «Fontosnak látszanak ezek a vélemények azért, mert nehéz volna annak bizonyítása, hogy ezek a tételek az állam igazgatására nézve nem volnának érvényesek, tehát a racionalizálás eredményessége több mint 50%-ban itt is a vezetés racionalizálásán fordul meg».

A vezetőtisztviselők kiválasztása és képzése tekintetében azonban mi a probléma felismerésénél is alig tartunk és ebben a tekintetben még semmi sem történt. A közigazgatás racionalizálásának ez egyik legnagyobb jelentőségű feladata, amely azonban nem rendeletekkel, hanem egyéni kiválasztással és a tehetség és szorgalom tekintetében kiváló legkedvezőbb fejlődési feltételeinek gondos biztosításával érhető csak el. Ehhez azonban a valamennyi minisztériumra kiterjedő egységes gondoskodás, egyenlően magas igény és mindenütt egyenlő éberség szükséges, mert a tehetségek száma sohasem túlnagy és azoknak helyes felhasználása sem lehetséges másként, mint, ha gondoskodás történik a közigazgatásnak a maga egészében való állandó szemmel tartásáról.

## II.

### **Közigazgatásunknak nincs egységes vezetése.**

A közigazgatás racionalizálása a fentiekén kívül az összes tárca ügykörében számos konkrét egyszerűsítést, szervezeti változtatást, javítást tesz szükségessé. A hatos bizottság az összes tárcákkal ezeknek a költségvetési megtakarítást csak idővel jelentő racionalizálási szükségleteknek megállapítása végett részletesen fog foglalkozni. Ez azonban szizifuszi munka volna akkor, ha a közigazgatás egészét, mint egységet érintő fent felsorolt munkálatok annak előfeltételül el nem végeztetnek, vagy elvégzésük megszervezése legalább is egyidejűleg meg nem történik. A közigazgatás valamely szervének szükségessége, vagy nélkülözhetősége kérdésében, vagy abban a tekintetben, hogy pénzügyigazgatóság, tanfelügyelőség, állampépítészeti hivatal stb. minden megyében legyen-e<sup>^</sup> hogy királyi tábla öt legyen-e, vagy négy, hogy a különböző minisztériumok hatáskörébe tartozó közép fokú szervek területi beosztása hogyan oszoljék meg stb., ebben a kérdésben nem lehet szakszerűen védhető, a lokális és választókerületi érdekeknél mélyebben indokolt álláspontot elfoglalni, például közigazgatási statisztika, politikai földrajzi tanulmány, valamint a hatáskörök és az eljárás rendszeres vizsgálata nélkül. És különösen hiábavaló a munka akkor, hogyha a hatos bizottság nem tud megfelelő javaslatot tenni arra nézve, hogy a közigazgatás szervezése és vezetése tekintetében a most kidolgozandó racionális terv ne bontassék meg nyomban azáltal, hogy legközelebb újra kezdik új szerveknek vitatható érvek alapján való létesítését és hatáskörüknek megint egy ügyosztály szempontjainak korlátolt keretei szerint minden egyébre való tekintet nélküli megállapítását.

A közigazgatás racionalizálása nem egyszeri művelet, mint azok a költségvetés komprimálására irányuló akciók, amelyek az államháztartás szanalása óta minduntalan ismétlődnek, de mindig a felületen mozognak és a bajok forrásait meghagyják. A racionalizálás a közigazgatás szervezetében és működésében a gazdaságosság és eredményesség szempontjának állandó érvényesítését van hivatva bevezetni, tehát nem egy egyszeri aktust, hanem új módszert jelent. Aki azonban ismeri a közigazgatás vis inertiae-ját, az tisztában van azzal, hogy a racionalizálás szempontjának az egész közigazgatásban való elfogadása és módszerének állandó érvényesülése nem érhető el intézményes biztosíték nélkül, amely intézményes megoldással megvalósítható az, hogy valaki a ráháruló felelősségnél fogva szívósan örködjék és kitartóan hasson abban az irányban hogy közigazgatásunk szervezete, mint egységes egész, folyton tökéletesíthessék és működése minél gazdaságosabb legyen.



Az elmondottak azonban csak az egyik okára mutatnak rá annak, hogy a közigazgatás racionalizálásának súlypontja nem különböző tárcák ügykörében tehető konkrét intézkedésekre vonatkozó javaslatok tömegén, hanem azon van, hogy biztosíttassék azoknak mindenütt egyaránt való megvalósítása. Van ennek egy másik nagyfontosságú oka is, és pedig a következő: A racionalizálás kormánybiztosa által eddig munkába vett és I. alatt felsorolt összes kérdések olyanok, amelyek a közigazgatás egészét érintik és alapvetők, amelyek nélkül a tárcák ügykörében végzendő részletmunka gazdaságosan nem volna végezhető. De fel kell tűnnie annak, és magyarázatra szorul, hogyan történhetett az, hogy ezeknek az alapvető kérdéseknek ilyen sora, amely pedig még nem is kimerítő, 1867-től máig megoldatlanul maradhatott? Egyszerűen úgy, hogy mindezek a kérdések meghaladják bármelyik tárca ügykörét. Egyikbe sem férnek be teljesen. Például a tisztviselőkérdéssel az önkormányzati alkalmazottakkal való kapcsolatánál fogva a belügyminiszter, pénzügyi összefüggéseinél fogva pedig a pénzügyminiszter bajlódik, de kellő siker nélkül. Elsősorban egyik sem érezte a kérdés megoldásáért a teljes felelősséget, mert kisebb-rSgyőbb részben a hatáskört más miniszterek is arrogálták maguknak. Azonkívül minden miniszter csak a saját nézőpontjából ítélhette meg a kérdést és így hiányzott a közigazgatás egésze szempontjának érvényesítése. A rezzortfeltékenységeknek is megvolt a maguk történelmi szerepük az elmúlt több mint 60 évben, amelyet a közigazgatás szervezése terén alig menthető mulasztások terhelnek.

Szervezeti hiányra kell visszavezetni ezeket a mulasztásokat, amely hiány abban áll, hogy *a köz igazgatásnak nincs szellemi közponija*, amely a közigazgatást a maga egészében tartaná mindig síemélőtt és a közigazgatás egységes gépezetének irányítására befolyást gyakorolhatna. Ezzel szemben kézenfekvőnek látszik az az ellenvetés, hogy a minisztertanács van hivatva ennek az integrálási szempontnak érvényesítésére. Az eredmény azonban azt bizonyítja, hogy a minisztertanács ezt a szempontot nem mindig látja, vagy érvényesítésére nem mindig alkalmas, mert különben nem történhetett volna meg például az, hogy a közigazgatás szerveinek területi beosztása akként alakuljon, hogy 40 között két egyforma nincs.<sup>1</sup>

A közigazgatás racionalizálásának kiindulási pontja nem lehet más, mint az, hogy a közigazgatást egységes egésznek tekintjük és mint ilyent vizsgáljuk. A közigazgatás egysége azonban eddig főleg két okból hiányzik. Az egyik az, hogy a közigazgatás miniszteri ügykörönként széttöredezett. A másik ok az, hogy nincs kellő összhang a törvényhatóságok és az 1867 óta kifejlesztett állami külső szakigazgatási szervek között.

Mindkét oknak közös magyarázata pedig abban a gyakorlatban található, amely az 1848: III. t.-c. alapján a kormány részéről kialakult, bár mint az alábbiakban bátor leszek kimutatni, a törvény alapján más gyakorlatnak is helye lehet.

Magyarország közigazgatásának éppúgy, mint minden más államé-  
nak méretei az utolsó 100 évben rendkívüli mértékben megnövekedtek. Mint «*A magyar közigazgatás racionalizálása*» című memorandumomban kifejtettem, Csonka-Magyarország közigazgatásának méretei és viszonyai

<sup>1</sup> L. A magyar közigazgatás területi alapjai c. művet.

is messze túlhaladják Nagy-Magyarország közigazgatásának 1848-iki, sőt az 1867-iki méreteit és helyzetét is. Ez azonban más szóval azt jelenti, hogy ez alatt az idő alatt a közigazgatás technikai szempontból nagyüzemmé lett, ami magával hozta a nagyüzem szervezésének és vezetésének hasonló problémáit, mint amilyenekkel a párhuzamosan kifejlődött gazdasági nagyüzemek, valamint az állami funkciók közül a hadseregek a vezérkar szervezése útján márijjórészt eredményesen megküzdöttek. A hadseregek vezetésében a közüemény előtt is közismert, de minden más szervezetben hasonlóképpen *nélkülözhetetlen követelmény a szervezés egysége és a szervezet egészét érdeklő akaratelhatározás és parancsadás egysége*. Ez azonban az államnál hiányzik, ahol az 1848: III. t.-c. alapján az a gyakorlat fejlődött ki, hogy a közigazgatással kapcsolatos ügyekért vagy valamely szakminiszter, vagy az összkormány, tehát egy tíztagú testület felelős. A miniszterelnök tulajdonképpen a politika általános irányáért viseli csak a felelősséget, egyébként a közigazgatás tekintetében a minisztertanácsnak csak elnöke, primus inter pares, nem pedig hierarchikus főnöke a minisztereknek. így adódott az is, hogy a közigazgatás egészét érdeklő ügyekért való felelősség is vagy valamely szakminisztert, vagy a minisztertanácsot terheli, holott a nagyüzem méretei között szükség van arra, hogy a szervezetnek egy fizikai feje legyen, aki az egészet érdeklő ügyekért a személyes felelősséget is viseli. *A közigazgatás racionalizálása tehát szerény véleményem szerint nem járhat a kívánt eredménnyel akkor, ha a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságáért és eredményességéért ezentúl a miniszterelnök személyes felelőssége ki nem mondatik*. Ennek az 1848: III. t.-c. nem is áll útjában. E törvénynek a miniszterek felelősségére vonatkozó rendelkezései a következők:

3. §. Ő Felsége, s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar minisztérium által gyakorolják, s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek *egyike* által is aláíratnak.

4. §. A minisztériumnak mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.

10. §. A minisztérium áll egy elnökből, s ha az maga tárcát nem vállal, kivülről még nyolc miniszterből.

14. §. A minisztériumnak azon tagján kívül, amely a Felség személye körül a 13. §-ban említett ügyekre ügyelend, következő osztályai lesznek:

a) belügyek, b) országos pénzügy, c) közmunka és közlekedési eszközök és hajózás, d) földművelés, ipar és kereskedelem, e) vallás- és közoktatás, b) igazságszolgáltatás és kegyelem és g) honvédelem osztályai.

16. §. A kebelébeni ügykezelés módját a minisztérium maga határozza meg.

18. §. Mindegyik miniszter azon rendeletért, melyet aláír, felelősséggel tartozik (v. ö. 4. §.)

29. §. A miniszterek az országgyűlés mindegyik táblájánál annak kívánatára megjelenni, s a megkívántató felvilágosításokat előadni tartoznak.

Ezeknek a rövid és a hevenyészett fogalmazás nyomait magukonviselő rendelkezéseknek alapján nem lehet azt állítani., hogy a törvényhozás állást foglalt volna abban a kérdésben, hogy a miniszterelnök

egyéni felelőssége a közigazgatás egészét érintő és az egyes tárcák hatáskörét meghaladó ügyekért, amelyek különösen a közigazgatási nagyüzem kifejlődése óta állandóan növekvő jelentőségűek, kimondható ne legyen. Az 1848: III. t.-c. intenciója vitán kívül az volt, hogy a kormányzás és közigazgatás minden tényeért a kormány valamely tagjának felelősségét kimondja (3. §.), de nem lehet belemagyarázni azt, hogy a miniszterelnök felelősségét kevesebbre akarta volna becsülni bármely szakminiszter felelőségénél. A felelősség erkölcsi odaítélését helyesen akként szabályozta, hogy minden miniszter a saját hivatalos eljárásáért és azért a rendeletért tartozik felelősséggel, amelyet aláír. Ha tehát bizonyos ügyeknek a miniszterelnök hatáskörébe való utalása megtörténik, az azzal kapcsolatos rendeletekért való felelősséget ő fogja vállalni és ezáltal a szakminisztereket attól mentesíteni. Ezzel a hatáskörváltoztatással szemben tehát az az esetleges érv sem állhat meg, hogy ez a miniszterek parlamenti felelőségével össze nem egyeztethető. Ennek a miniszterek és a miniszterelnök közti hatásköri eltolásnak alkotmányjogi jelentősége nincs is, mert az csak a közszolgáltatón belül érvényesül.

Ebben az összefüggésben azonban figyelembe kell venni azt az esetleges ellenvetést, hogy nincs szükség a miniszterelnök hatáskörének erre a tágítására, mert a miniszterelnöknek módjában van azt a minisztert, aki intencióinak nem mindenben felel meg, bármikor felmenteni és mással kicserélni. Ez a felfogás azonban nem helytálló, mert a gyakorlat azt mutatja, hogy a közigazgatás jóságára és gazdaságosságára, valamint a közszolgálat szellemére és fejlesztésére számos olyan intézkedés vagy olyan mulasztás is kihatással lehet, amelyek önmagukban nem indokolják a politikai kihatású, miniszterváltoztatást. Látunk olyan eseteket is, amikor a miniszterváltoztatásra talán kielégítő tárgyi ok lett volna, de pártpolitikai összefüggések és konstellációk miatt az mégsem volt végrehajtható. Az egyes minisztériumok működése és színvonala közt különbségek vannak. Ugyanannak a minisztériumnak a színvonala is időnként változik. Színvonaluk és működésük összhangja azonban a kormányzásra igen nagyjelentőségű. A miniszterelnökre, aki a kormány politikájáért felelős, nemcsak az bír fontossággal, hogy a minisztériumok politikai irányításában bízhatók, hanem az is, hogy azok szakszempontról is a teljesítőképességnek mindig magas fokán legyenek, mert ha közülük egy is elmarad, az a kormányzás összeredményére nagy kihatással lehet. A miniszterelnök hatáskörének javasolt kitégítésére tehát azért is szükség van, hogy a minisztériumok közti színvonal kiegyenlítésére befolyást gyakorolhasson anélkül, hogy emiatt a miniszterváltoztatásnak politikailag kényes, vagy sokszor járhatatlan útjához legyen kénytelen fordulni.

A miniszterelnök felelősége tehát a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságáért és eredményességéért kormányrendelettel kimondható és ebbe a rendeletbe felvehető mindazok a rendelkezések, amelyek szükségesek annak a szolgálatnak új állások létesítése nélkül való megszervezésére, amelynek segítségével a miniszterelnök politikai feladatának további betöltése mellett a közigazgatás személyes legfőbb vezetésének funkcióját is el tudja látni.

### III.

#### A külföldi fejlődés tanulsága.

A legújabbkori külföldi jogfejlődés, valamint az újabb szakirodalom amellet tanúskodik, hogy mindenütt felismerték annak szükségességét, hogy a közigazgatásnak szellemi központja és annak egységes irányítása biztosítva legyen.

I. A francia irodalomból hivatkozom Henry Fayolnak *«La doctrine administrative dans l'Etat»* című előadására, amely az 1923-ban Brüsszelben tartott II. nemzetközi tudományos igazgatási kongresszuson a tanácskozások központjában volt és amelyet a magyar közigazgatás racionalizálásáról készített memorandumomban részletesen ismertettem (17. s köv. lapok). Felfogásának lényege a következő:

Abból indul ki, hogy a kormánynak, mint a közigazgatás vezetőjének szervezete minden modern államban körülbelül ugyanaz: esetleg eltérő nevek alatt találunk mindenütt miniszterelnököt, minisztereket és direktorokat. Ezután kifejti először elméletben, hogy a szervezetnek és működésének milyennek kell lennie.

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

Majd így folytatja: «A miniszterelnök felelős az egész közigazgatási gépezetért. Neki kell azt célja felé vezetni, keresve, hogy miként tudja a rendelkezésre álló eszközökkel a legjobb eredményt elérni. Neki kell biztosítani minden lényeges működésnek zavartalanságát. Ő a miniszterek feje. Minden miniszter viszont felelős a közigazgatás bizonyos részének működéséért. Ő a feje a minisztériumához tartozó igazgatóknak. (A *directeur* fogalma a francia minisztériumban megfelel az osztályfőnök, a Ministerialdirektor, nálunk a revízióval megbízott államtitkárok vagy miniszteri főtanácsosok fogalmának.) Minden igazgató felelős a rábízott ágazat működéséért. Ő a feje az abban az ágazatban működő összes alkalmazottaknak ».

«Tételezzük fel, — mondja Fayol, — hogy az igazgatók, miniszter és miniszterelnök, mind hivatásuk magaslatán állanak. Kérdés, hogy ez elég-e ahhoz, hogy az egész közigazgatás jól működjék? Habozás nélkül azt felelem, hogy nem.»

«Nem, mert mindezeknek a vezetőknek szükségük van *ouillage administrative-rs.*: a rájuk bízott igazgatási ág szervezetének és programjának, valamint működésének mindenkori állapotát szemléltető nyilvántartásra, továbbá a főnökökön kívül kell egy nagyüzemnél és főleg az államnál is *vezérkor*. A főnökök, bármilyen legyen is a képességük és a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak egynéhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amivel a főnök esetleg nem rendelkezik: ez a csoport a közigazgatási vezérkar. Ez segítsége, támasza a főnöknek, bizonyos felfokozása a főnök személyének, ami által megkönnyíti annak, hogy minden kötelezettségének eleget tehesen.»

Ez a teória. Ezzel szembeállítja Fayol előadásában a tényeket, vizsgálja, hogy a kormány, mint a közigazgatás vezetője, miként van szervezve és miként működik a gyakorlatban saját hazájában, Franciaországban és hozzáteszi, hogy megállapításai kevés változással a legfőbb mentáris kormányra bizonyára alkalmazhatók.

A francia miniszterelnök, mondja, rendszerint igen kiváló és nagytekintélyű egyéniség, de a miniszterelnökség nincs úgy megszervezve, hogy őt képessé tegye az *állami közigazgatás személyes legfőbb vezetésére*. Mint a kormány fejének, ez egyik, más által el nem végezhető személyes feladata. Nem rendelkezik közigazgatási vezérkarral. Amellett, habár a főfunkcióját a francia miniszterelnök nem tudja jól betölteni, rendszerint még egy tárcát is vállal. Azonkívül oly nagy a minisztériumok száma, hogy azokat nem bírja dirigálni. Fayol szerint egy miniszternek vagy magasállású főnöknek ne legyen több közvetlen alárendeltje, mint 5-6.

Avégből, hogy az egyes minisztériumok közigazgatása jól működjék, a miniszternek értenie kellene az igazgatáshoz. A valóságban, ezt Fayol mondja, a miniszter ehhez ritkán ért, mert rendszerint nem tanulta meg, hogy miből áll az előrelátás, szervezés, parancsadás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. Ritkán van kiképezve azokra a feladatokra, amelyeket vállalt. A miniszter, aki elmerül sokféle elfoglaltságában és nem ismeri az ügyeket eléggé ahhoz, hogy szakszerűen döntsön, többnyire lemond arról, hogy döntőszerepet játsszék, és nem lehet tudni, nem rosszabb-e, ha aktív szerepet visz, mintha semmit sem csinál. Az ügyek rendes menetét úgy, ahogy biztosítják az igazgatók, akik egymástól függetlenül, összhang nélkül járnak el, amint az összhang hiányzik a miniszterek közt is. Az igazgatóknak ugyanazokkal a tulajdonságokkal kell bírniuk, mint egy nagy magánvállalat főnökeinek: adminisztratív tehetséggel, szakmabeli hozzáértéssel és állandósággal. Ezek a tulajdonságok a direktorokban némelykor előfordulnak, de sokszor teljesen hiányzanak. Fayol szerint egy direktor akkor tekinthető állandónak, ha legalább 10 évig betölti hatáskörét.

Fayol különös fontosságot tulajdonít a közigazgatás tökéletesítéséről való állandó gondoskodásnak. Állandó szervre van szerinte szükség, amelynek feladata, hogy állandóan kutassa a szervezete működése tökéletesítésének összes lehetőségeit és azoknak megvalósítását a közigazgatás fővezetőjének: a miniszterelnöknek támogatása és tekintélye mellett keresztülvigye. Annak az ellenállásnak a leküzdésére, amellyel, minden reform a tájékozatlanság, a megszokás és az egyéni érdekek miatt talál-

közös akaratra és állandó erőfeszítésre van szükség. Múló megnyilvánulások, rendeleteknek a publikálása anélkül, hogy azoknak az, életbe való átvitelét figyelemmel kísérik, nem vezethetnek komoly eredményre. Ilyen állandó erő kifejtés azonban nem lehetséges erre való külön szerv nélkül.

Fayol, aki kívül állott a gyakorlati politikán, kritikai és tudományos alapon állapította meg a fenti szükségleteket, amelyeket messze hangzó szóval és általános sikert aratva fejtett ki az említett nemzetközi kongresszuson.

Hogy azonban Fayol meglátása a problémát a lényegén fogja meg, arra mutat a legújabb francia fejlődés is, amely kitűnik a következőkből:

A francia miniszterelnök a háborúig csak a minisztertanács elnöke volt és külön miniszterelnökségi hivatal nem is volt, hanem abban a minisztériumban látták el a miniszterelnök elnöki teendőinek technikai részét, amelynek vezetését magának megtartotta. A háború alatt azonban egyre több nehézséggel járt a minisztériumok összhangzó működésének biztosítása, valamint különböző új és az egész közigazgatást érintő feladatok ellátása, úgyhogy a változó kormányok különböző megoldásokat találtak és külön *secrétaire général*-t vagy *sous-secrétaire d'État* neveztek ki ezeknek végzésére. Ez az ingadozó megoldás fokozatosan kifejeződött és 1925. óta végleges jelleget nyert. A miniszterelnök első sorban 1925. év július havában körlevéllel értesítette minisztertársait, hogy szükségesnek bizonyult a minisztertanács elé vitt ügyeknek kellő előkészítése és a különböző minisztériumokkal felesleges munka kerülésével való letárgyalása. És ezért közölte velük, hogy «zentúl a minisztertanácsban előadandó minden fontosabb ügyet előre annak napirendjére kell tűzni; azoknak előkészítését a miniszterelnökség fogja végezni és a hozott határozatokat a miniszterelnök átirattal fogja a miniszterekkel közölni».<sup>1</sup>

Az 1925. évi szeptember hó 29-én kelt rendelet pedig gondoskodik arról, hogy a miniszterelnökségre megfelelő személyzet osztassék be. Ezenfelül azonban a miniszterelnökségnek hatékony eszköze van a minisztériumok közti összhang biztosítására azáltal, hogy a nemzeti honvédelmi tanács (*Conseil Supérieure de la Défense Nationale*), a nemzeti gazdasági tanács (*Conseil National Economique*), amelynek felállítását egy 1925. évi január hó 16-án kelt dekrétum mondotta ki és más hasonló minisztériumközi bizottságok szintén a miniszterelnökséghez vannak kapcsolva.<sup>2</sup>

Hogy azonban ezt a megoldást még nem tekintik kielégítőnek, az kitűnik a francia közigazgatási jogtudomány egyik tekintélyének, Hauriou-nak két évvel később kelt következő nyilatkozatából: «Il ne faut pas se dissimuler que la centralisation à subi ces dernières années une forte crise et qu'elle ne durera dans de bonnes conditions que si des réformes opportunes sont opérées».

<sup>2</sup> «Désormais, toutes les affaires importantes seront inscrites à l'avance à l'ordre du jour du conseil des ministres; l'instruction en sera faite par les services de la présidence du Conseil et les décisions prises seront rappelées ensuite par une lettre du président du Conseil aux ministres intéressés.»

<sup>2</sup> *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*. 1925 évfolyam, 678. s. köv. lap. (Les services de la Présidence du Conseil.)

«Le régime politique doit trouver le moyen de développer l'institution de la présidence du conseil de façon à en faire un rouage du gouvernement central coordonnant tous les ministères dans l'intérêt national.»<sup>5</sup>

A francia politikai fejlődés tehát valóban abból a szükségletből indult ki és abba az irányba halad, hogy a miniszterelnökök a miniszterek közül való kiemelése, hatáskörének tágítása nélkül a kormányra háruló új feladatok megoldása nem sikerülhet.

2. A másik példa az 1925. évi december hó 24-iki törvény, az *olasz kormányfő hatáskörének megállapításáról*.<sup>4</sup> Ennek idevágó fontosabb rendelkezései: A miniszterelnök a kormány feje. (1. §.) A miniszterek felelősek a királlyal és a kormány fejével szemben minisztériumuk minden tettéért és intézkedéséért. (2. §.) A kormányfő vezeti és egyeztetni össze a miniszterek munkáját, dönt a köztük felmerülhető ellentétben ügyében, összehívja a minisztertanácsot és abban elnököl. A minisztériumok számát, szervezetét és hatáskörét a kormányfő javaslatára királyi rendelet állapítja meg. (4. §.)<sup>4</sup>

Ezek a rendelkezések mind jellemzően juttatják kifejezésre a fentebb kifejtett probléma megoldására való törekvést. Azáltal, hogy a miniszterelnök *Présidente del Consiglio*-ból *Capo del Governo* lett, és hogy kifejezetten kimondták, hogy a miniszterek nemcsak a királlyal, hanem a kormányfővel szemben is felelősek, ezáltal biztosították azt, hogy a közigazgatásnak nem nagyszámú koordinált miniszterből, hanem egy egyetlen fizikai személyből álló feje van. Ugyanezt juttatja kifejezésre, hogy a miniszterek munkáját irányítani és összeegyeztetni, a köztük felmerülhető ellentéteket eldönteni nem a minisztertanács, hanem a kormányfő van hivatva. Annak a rendelkezésnek értékét pedig, hogy a minisztériumoknak számát és hatáskörét, valamint szervezetüket a kormányfő előterjesztésére a király állapítja meg, az tudja legjobban méltányolni, aki meggondolja, hogy a több minisztérium közt megosztott ügyköröknek egyesítése nálunk mióta van napirenden és racionális megoldásuk a reszortféltékenységek zátonyán mindig megfeneklik, vagy aki pillantást vet all. számú mellékletre, amelyből kitűnik a minisztériumok szervezetének felesleges változatossága, ahol még a szervezeti egységeknek elnevezése is minisztériumként különböző.

3. *Angliában* már a háború előtt különleges megoldás alakult ki a közigazgatás egészét érintő kérdések gondozása céljára azáltal, hogy a kincstári *hivatal (Treasury)* fokozatosan olyan hatáskört nyert, amely számára a többi minisztériumok feletti jogállást jelent. Ilymódon az angol Treasury neve kevesebbet mond, mint hatásköre, mert az kitűnő

<sup>3</sup> Précis de Droit Administratif et de Droit Publique. 11. kiadás. 1927. 49. 1.

<sup>4</sup> Legge 24 dicembre 1925, n. 2263. Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo, Primo Segretario di Stato.

Art. 1. Il Primo Ministro è Capo del Governo.

Art. 2. I Ministri Segretari di Stato sono nominati e revocati dal Rè su proposta del Capo del Governo Primo Ministro.

Essi sono responsabili verso il Rè e verso il Capo del Governo di tutti gli atti e provvedimenti dei loro Ministeri.

Art.3. Il Capo del Governo Primo Ministro dirige e coordina l'opera dei Ministri, decide sulle divergenze che possono sorgere tra di essi, convoca il Consiglio dei Ministri e lo presiede.

Art. 4. II numero, la costituzione e le attribuzioni dei Ministeri sono stabilité per decreto Reale, su proposta del Capo del Governo.

példája a *Bureau of General Administration*-nak (1. alább).» A Treasury közigazgatási feladatokat nem végez. Egyetlen feladata, hogy mint az általános irányítás, felügyelet és ellenőrzés szerve működjék közre a közigazgatás szervei felett. A Treasury-nak nagy hatásköre van a parlament elé felterjesztendő költségvetés megállapításában. Bármily fontos azonban ez a feladat, csak egyik vonása, egyik megnyilvánulása annak a sokkal szélesebb hatáskörnek, hogy a Treasury felülvizsgálja és ellenőrzi nemcsak a kormány minden pénzügyi műveletét, hanem a gyakorlatban minden utalványozást és minden kötelezettségvállalást, amit együttvéve a kormány ügyviteli működésének lehet nevezni, szemben az egyes minisztériumok szakirányú működésével. Rá hárul a kötelesség és a felelősség azért, hogy eldöntse, milyen legyen az egyes minisztériumok szervezete, mennyi személyzetre, van szükségük, mi legyen a fizetésük, micsoda, új kezdeményezések történhessenek, milyen Költségvetési KitéTéket kérjenek a parlamenttől, mi legyen a kormány munkaprogramja, stb. Hogy ezt a feladatot elláthassa, kénytelen gondoskodni arról, hogy behatóan tájékozva legyen a különböző kormányzati ágak állapota és szükséglete felől és a legnagyobb gonddal kell néznie arra, hogy a kormányzat egész működése a legnagyobb eredményességgel és gazdaságossággal folyjék; más szóval a Treasury az a hatóság, amelytől a parlament és a közvélemény egyaránt várja, hogy a közigazgatás gazdaságos és eredményes legyen. És különösen hangsúlyozni kell, hogy a Treasury ezt a széles hatáskörét ahelyett, hogy egy évben csak egyszer, a költségvetés összeállításakor gyakorolhatná, napról-napra az egész éven át kifejti. Még fontosabb körülmény, hogy a Treasury-nak az, hogy a közigazgatás általános ellenőrzőjeként működik, nemcsak egyik, hanem gyakorlatilag egyetlen funkciója. Nehéz ennek a körülménynek fontosságát túlbecsülni. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az angol Treasury-nak nincs szakigazgatási hatásköre. Feladata kizárólag kiegészítő és ellenőrző: vizsgálja a többi minisztériumok pénzügyi és technikai intézkedéseit. Ennélfogva különállása van, amely nem mellé, hanem fölérendelt a többi minisztériummal szemben és azt lehet mondani, közvetlenül a köznek .tesz. szolgálatot anélkül, hogy a közönséggel magával közvetlenül érintkeznék».<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Nagyobb súly és meggyőző erő kedvéért ide iktatom az eredeti idézetet: «The British Treasury has a status distinct from, and, as regards matters of general administration, superior<sup>1</sup> to the so-called spending services. Its sole function is that of acting as an agency of general direction, supervision, and control over those services which have operating duties.» «Important as is the power of the Treasury in respect to estimates, it constitutes but one feature, one manifestation of the far broader power that the Treasury has to supervise and control not only all matters relating to the financial operations of the government but practically all matters of acquiring funds and property and all matters of incurring obligations—which may be called the business functions as distinguished from the public service activities of the government. Upon it fell the duty and responsibility for the final determination of what form of organization the several departments of the government should have, what personnel was needed, what compensation should be paid, what new undertakings should be authorized, what changes should be made in the employment of funds as provisionally allotted by Parliament, what new grants Parliament should be asked to make, what the works program of the government should be, etc.; that in discharging this function it was its duty to keep itself thoroughly informed regarding the condition and needs of the several services and use its utmost endeavor to see that the government operations were conducted with the maximum of efficiency and economy; that, in a word, the Treasury was the one authority to which Parliament and the public looked to see that public affairs were administered in an economical and efficient manner. These broad powers of the Treasury,



A fenti idézet egy amerikai tanulmányból való és a külföldnek a véleményét mutatja. «Ugyanígy ítélik meg azonban a Treasury helyzetét az angolok maguk is. *Herman Finer The British Civil Service* című 1927-ben megjelent művében a következőképpen nyilatkozik: «A Treasury a világ bármely országában párját nem találó szigorúsággal felelős a polgári közigazgatás költségvetésének a parlament elé való terjesztéséért és hogy ezt a súlyos felelősséget valóban viselhesse, hangsúlyozott és nem vitatható fölényes pozícióra van szüksége a többi minisztériumokkal szemben. Ezt meg is szerezte kormányzati rendszabályok és a szokás erejének kombinálásával ... A Treasury pénzügyi felelősségéből kiindulólag mindennapos érintkezésben van a minisztériumokkal, részletesen vizsgálva új hitelek iránti igényeiket és kielégítő indokokat kérve, nemcsak a hitel minden emelésére, hanem az előző évi hitel fenntartására is. A Treasury állandó államtitkárának címe: *a közszolgálat főnöke. (Head of the Civil Service)*. «A Treasury sajátos szervezete, amellyel, kivéve a fegyelem fenntartását, ami célszerűbben marad meg a minisztériumok kezében, az általános ellenőrzést eredményesen végezheti, régóta magára vonta a figyelmét a különböző tanulmányi bizottságoknak. A kérdést különösen helyesen világítja meg az 1914-beli királyi bizottság jelentése. ^Royal Commission on the Civil Service. 4th Report): «A főcél — mondja többek közt a jelentés — a közszolgálat feletti általános áttekintés avégből, hogy annak teljesítőképességét és alkotórészeit a legeredményesebben használhassák fel, a különböző helyen és időben felmerülő követelmények megoldására; továbbá avégből, hogy a személyzet úgy legyen kiegészíthető és szervezhető, amint az az esetnek legjobban megfelel, és időről-időre alkalmazkodják az egyes minisztériumok munkájának fejlődéséhez és az ország műveltségi és társadalmi viszonyaihoz stb.»<sup>8</sup>

instead of being exerted once a year when the estimates are brought under consideration, are exerted from day to day throughout the year. Still more important is the fact that not only has the Treasury this important duty of acting as a general organ of administrative control, but this duty constitutes practically its exclusive function. It is difficult to overestimate the importance of this fact. It cannot be stated too emphatically that the British Treasury is, properly speaking, not a public service department at all. It has no public service duties of its own. Its functions are entirely auxiliary and controlling, restricted to looking after the financial and physical measures and to the supervision and control of other departments. It thus stands in a class by itself as a service superior to, and in no sense coordinate with the departments, which render services direct to the public, properly speaking. In fact it does not deal with the public.»

<sup>6</sup> The System of Financial Administration of Great Britain, by W. F. Willoughby, W. W. Willoughby and S. M. Lindsay. Institute for Government Research. Studies in Administration. 1917.

Principles of Public Administration. By W. F. Willoughby. Institute for Government Research. 1927. 58. sz. 1.

<sup>7</sup> London, The Fabian Society. 25 Tothill Street. Westminster, S. W.

<sup>8</sup> «The Treasury is, with a stringency unparalleled in any other country in the world, responsible for presenting the estimates of the Civil Departments to Parliament, and to achieve this heavy responsibility effectively, it needs a position of emphatic and unquestioned authority over the Departments. This it has won by the combination of governmental rules and the power of tradition. Arising out of its financial responsibilities the Treasury is in everyday contact with the Departments, minutely examining their claims for appropriations and demanding adequate reasons not only for any increase in expenditure, but for the maintenance of even the previous year's total. Its Permanent Secretary is called the «*Head of the Civil Service*». «The proper organisation of the Treasury for the effective carrying out of general control, apart from discipline, which is best left to the Departments, themselves,

A legvilágosabb azonban magának a *Treasury*-nak egy hivatalos kiadványában<sup>9</sup> foglalt következő kijelentése: «A Treasury (amelynek a miniszterelnök, mint First Lord of the Treasury, a vezetője), a maga különleges alkotmányjogi helyzetéből kifolyólag azt a feladatot tölti be, hogy Ő Felsége kormánya nevében járjon el azokban az ügyekben, amelyek a közszolgálat egészét illetik és felelős legyen a közszolgálat általános felügyeletéért és ellenőrzéséért».<sup>10</sup>

Angliában tehát van külön pénzügyminiszter (*Chancellor of the Exchequer*), a miniszterelnök viszont *Prime Minister, First Lord of the Treasury* és mint ilyen illeti meg a fent vázolt fontos hatáskör a közszolgálat egységes szervezésére és működésének állandó ellenőrzésére.

4. *Az Északamerikai Egyesült Államok.* Ezek a példák mutatják, hogy ezt a szükségletet már számos állam felismerte és részben már a háború előtt (Anglia), részben a háború alatt és óta a maga viszonyainak és sürgető szükségleteinek megfelelően, különböző mértékben megoldotta. Minden országnál azonban tudatosabb ez a szükséglet az Északamerikai Egyesült Államokban, ahol főleg a már említett *Institute for Government Research* a kérdés elméleti részével nagy kitarással és elmélyedéssel dolgozik. De nem véletlen az, hogy ennek az intézetnek figyelmét ez a kérdés annyira lekötötte. Ennek oka abban található, hogy az Egyesült Államok olyan lazán szervezett központi kormánnyal és közigazgatással léptek be a világháborúba, amely a hadviselés követelményeit kielégíteni nem tudta és a háború után, okulva a tapasztaltakból, végleges és a modern követelményeket kielégítő új szervezettel igyekeznek felváltani a háború alatti rögtönzéseket. Az egyik legjellemzőbb körülmény, ami megmagyarázza az ottani nehézségeket az, hogy egészen 1921-ig nem volt az Egyesült Államoknak egységes költségvetésük, hanem csupa különálló alappal gazdálkodtak. Ezért nagy eredmény volt, hogy 1921-ben létrejött a *Budget and Accounting Act*, amely ott is bevezette az egységes állami költségvetést. Ugyanakkor megvalósították a *Bureau of the Budget*-et, amely azonban csak névleg van a pénzügyminisztériumnak alárendelve, mert a gyakorlatban, hasonlóan az angol Treasuryhoz, mint önálló szerv működik közvetlenül alárendelve a köztársaság elnökének, aki ott egyúttal a kormány feje. A Bureau of the Budget főnökét és annak Helyettesét is közvetlenül az elnök nevezi ki és menti fel. Bár ennek a szervnek elsőföndű feladata az állami költségvetésnek az elnök számára való elkészítése, részben a törvény kifejezett rendelkezésénél fogva, részben pedig a törvény által való felhatalmazásnak az elnök részéről való gyakorlati módjánál fogva ellátja egy *Bureau of General*

has long engaged the attention of the various commissions of inquiry. The objects in view were very well stated by the Royal Commission of 1914.» «The first object is the general oversight of the Civil Service, in order that its strength and its component parts may be most effectively employed to meet the requirements of time and place; and in order that it may be recruited and organised on lines appropriate to each case, and adapted from time to time to meet developments in the work of the Departments and in the educational and social condition of the country». (26. lap.)

<sup>9</sup> Royal Commission on the Civil Service (1929). Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. 1930. 23. 1.

<sup>10</sup> «As a result of its special constitutional position the Treasury (of which the Prime Minister, as First Lord, is the titular Head) has come to be charged with the duty of acting on behalf of His Majesty's Government in matters affecting the Civil Service as a whole and with responsibility, for the general supervision and control of the Civil Service».

*Administration* szerepét, amely utóbbinak fogalmát és hivatását szintén Amerika tisztázta és vitte ezzel előbbre a közigazgatási organizáció tudományát.<sup>11</sup>

A közigazgatás legfőbb vezetője, ha nem is volnának politikai és más irányú kötelezettségei, ezt a legfőbb vezetést egyedül, segítség nélkül nem tudná ellátni, és ezért külön szervet kell mellette létesíteni a szükséges segédkezés céljára. Ezt a szervet az amerikaiak *Bureau of General Administration*-nak nevezik, megfelel azonban annak, ami Angliában a *Head of the Civil Service*, vagyonnak, ami a hadseregben a *vezérkar*, illetve a vezérkar főnöke.\* Ez a Bureau of General Administration gondoskodik arról, hogy az elnök számára a közigazgatás minden szervének szervezetére, állapotára, működésére és programjára nézve szükséges felvilágosításokkal mindig szolgálhasson, evégből állandó összeköttetésben is kell lennie a közigazgatás minden ágának működésével, hogy az elnök ott és akkor avatkozhassek be, amikor az, szükséges, és megtegyék mindazt, amire a közigazgatás egészének harmonikus működése érdekében szükség van. Az elnök ennek a szervnek segítségével tud állástfoglalni az egyes minisztériumok új terveinek és igényeinek, személyi és dologi szükségleteinek a közigazgatás egésze szempontjából való elbírálása tekintetében. Ez a Bureau of General Administration, nem önálló, nem bír önálló hatáskörrel, hanem az elnöknek van közvetlenül alárendelve és vezetője az elnök által neki kijelölt hatáskörben járhat el. Ügyköröknek közvetlen intézésével ez a szerv nem foglalkozik, felekkel közvetlenül nem érintkezik. Bármit tesz, az elnök utasítása vagy felhatalmazása alapján teszi. Feladata annak előmozdítása, hogy a közigazgatás a maga egészében mindig jól működjék.

A Bureau of the Budget már megvalósult és nagy haladást jelent a múlthoz képest. Kívüle azonban vannak az Egyesült Államokban más, szintén a közigazgatás egészét szolgáló szervek, amelyeknek összefogása és az elnök irányítása alatt közös akcióra való egybeolvasztása látszott kívánatosnak. Ezek a Bureau of the Budget-en kívül főleg a Bureau of Efficiency, a Civil Service Commission, a Personnel Classification Board, a General Supply Committee, a Public Buildings Commission, a Pension Office stb. Ezeknek egybefoglalásáról és így tehát a Bureau of the Budget továbbfejlesztéséről szóló törvényjavaslat 1929-ben el is készült. Címe: *A Preliminary Draft of a Proposed Bill for an Act to consolidate certain existing services into a Service of General Administration in order to enable the President more effectively to exercise his functions as Chief Executive and for other purposes.*<sup>12</sup>

E javaslatnak indokolása tömören fejti ki azt a gondolatmenetet, amely a közzolgálat vezetésének központi szervét indokolja.

Abból indul ki, hogy ha a közigazgatás egészének szervezetét, feladatait és működését tanulmányozzuk, azok két világosan megkülönböztethető csoportra oszthatók:

1. olyanokra, amelyekre az összes szerveknek szükségük van avégből, hogy mint munkaképes szervezet, vagy intézmény fennállni és működni tudjanak;

<sup>11</sup> L. Principles. 62. lap.

<sup>13</sup> L. Public Personnel Studies. Published Monthly by the Bureau of Public Personnel. Administration. New York. 1929. December. 166. s k. 1.

2. olyanokra, amelyeket azért kell végezniük, hogy azt a különleges feladatot megoldják, vagy hivatást betöltsék, amelynek kedvéért létesíthettek, vagy fennállanak. Az elsőt röviden szervi, a másodikat szakirányú működésnek lehet nevezni. A szervi működéshez számitanak mindazok, amelyek valamennyinél előfordulnák és mindnél hasonlóak, így ajzemélyzet kiegészítésének és szakképzésének, szolgálati és fegyelmi szabályzatának, a számvitel, ügykezelés, közigazgatási eljárás kérdésének; a közigazgatás jogszerűségének és bírói ellenőrzésének, a közigazgatási szervezet területi beosztásának és a közigazgatási statisztikának, a közszállítások irányításának, a dologi Szükségletek beszerzésének kérdése stb. A szakirányú működés pedig jelenti azoknak a különböző feladatoknak a megvalósítását, amelyeknek kedvéért a különböző szervek létesültek; rendészet, igazságszolgáltatás, oktatás, gyógyítás, közlekedés, gazdálkodás stb., amely utóbbi céloknek a száma a közigazgatás fejlődésével egyre szaporodik. Ezek a szakirányú feladatok a közigazgatás tulajdonképpeni céljai, a szervi működések pedig eszközök ezeknek a céloknek elérésére.

A szervi és szakirányú működésnek ez a megkülönböztetése alapvető fontosságú a közügyek eredményes intézésének szempontjából. Elsősorban a szervi működéssel függ ugyanis össze az eredményes közigazgatás problémája. Bizonyos az, hogy a szervi működésnek' helyes és kielégítő biztosítása nélkül a szakirányú működés terén való eredmények elérésének feltétele hiányzik. És viszont, ha megfelelően van megoldva, ez az alapja a szakfeladatok terén elérhető sikernek. A működésnek ez a két iránya nemcsak céljaiban, hanem alapvető jellegében is különbözik. A szakirányú működés speciális és minden irányú feladatra nézve különböző. A szervi működés ezzel szemben a közigazgatás minden ágában hasonló, sőt többnyire azonos. Ezért szokták általános közigazgatásnak (general administration) nevezni. Hogy ez a szervi működés amennyire csak lehet, egységes legyen az egész közigazgatásra nézve, az nemcsak a gazdaságosság és eredményesség érdekében kívánatos, hanem azért is, hogy a közigazgatás különböző ágai egymással összehasonlíthatók és teljesítményeik objektíve összemérhetőkj legyenek. De különös jelentősége van ennek a közigazgatással érintkező közönség szempontjából is, amely ilyen módon a közigazgatást nem fogja útvesztőnek tartani, és a közigazgatási tudományokat az okkult tudományokhoz sorolni.

Végül, mondja az indokolás, a szervi működéseknek az egész közigazgatásban való ebből a hasonlóságából és abból az érdekből kifolyólag, hogy azok egyöntetűen legyenek szabályozva és végrehajtvajkivánatos, hogy ennek a szabályozásnak és irányításnak, valamint ellenőrzésnek céljára külön központi szerv létesüljön, amely a közigazgatás minden ágában működő szervekre befolyást gyakorolhat. Ez a központi szerv, mivel általános hatáskörének kell lennie az egész közigazgatásra, nem lehet más, mint annak a feje, Amerikában a köztársaság elnöke, az európai kontinentális államokban a miniszterelnök. Ezért a közigazgatás racionalizálása iránti modern mozgalom legjellemzőbb vonása a növekvő felismerése annak, hogy a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságát és eredményességét nem lehet másként elérni, mint ha a közigazgatás feje (chief executive) nemcsak neve szerint, hanem a valóságban is annak igazi vezetője lesz. Ez a mi viszonyaink közt azt jelenti, hogy a miniszterelnök eddigi nagyfotosságú politikai feladata mellett

az általános közigazgatásnak legfőbb vezetését is ellássa. Errenézve mondja az indokolás, hogy «Ez a változás, amely az elnök hatásköre tekintetében beállott, igen örvendetes, de egyúttal sürgős alakban felveti a kérdést, hogy milyen segítséggel kell az elnököt felruházni, hogy ezt a megnövekedett hatáskört és felelősséget ellátni tudja. Nyilvánvalóan nem tudja személyesen közvetlenül ellátni, hanem külön szervezetre van szükség. Ezt a szervet hívják *Bureau of General Administration*-nak, amelynek kezdetlegesebb formája Amerikában a Bureau of the Budget és ennek tökéletesebb megszervezésére irányul az érdekes, új javaslat.

A fent előadottak azt bizonyítják, hogy olyan irányú fejlődés van mindenütt a *vezető* államokban folyamatban, amely felismerve a közigazgatás megnövekedett méreteinek követelményeit, tudományosan már megtalálta és gyakorlatilag is különböző mértékben már megvalósította az evégből szükséges szervezeti megoldásokat. **Kétségtelen azonban, hogy ez az új szervezeti megoldás mindenütt éppúgy el fog terjedni, mint ahogyan a parlamentáris kormányrendszer elterjedésével a múlt évszázad közepétől kezdve, minden országban keletkeztek a kormánytól független állami számvevőszékek, A parlament költségvetési jogának sikeres gyakorlásához nélkülözhetetlen volt ez a szervezeti megoldás, mert anélkül a parlamentnek a költségvetési törvény betartására vonatkozólag kellő áttekintése és hiteles informáltsága nem lett volna. Most viszont a kormányzat oldalán jelentkezik új szervezeti megoldásnak szükségessége, amely nélkül a közigazgatási nagyüzemet eredményesen vezetni és a gazdaságosság kellő fokára emelni nem lehet.** Ez azonban nemcsak a közigazgatás technikájának, hanem a parlament ellenőrzési jogának is kérdése, mert ha a parlament gazdaságos és eredményes kormányzást követel, elsősorban ennek a feltételeit kell követelnie. Ha a parlament engedi, hogy a közigazgatás méreteinek növekedésével annak szervezeti tökéletesedése lépést ne tartson, akkor lemond annak erkölcsi lehetőségéről, hogy a kormányt a közigazgatás működésének és eredményességének hiányaiért felelőssé tehesse.

Ma már a közigazgatás szervezése és a kormányzás is szakkérdés. A legtöbb kérdés konkrét megoldásának többféle lehetősége van, amely lehetőségek azonban nem mind egyformán jók és közülök egyik a legjobb. A közigazgatás racionalizálása azt jelenti, hogy a munka tudományos megszervezésének (scientific management) módszereivel keressük a lehetőségek közül a legjobbat, mert a nemzetnek joga van elvárni azt, hogy közigazgatása a kor igényeihez és saját anyagi erejéhez mérten a legjobb legyen. Hatalmas országok és nagy világbirodalmak is sikeresen tudnak közigazgatásuk problémáival megbirkózni. Közigazgatásunkat azon a ténynyi területen, amit a mohó békeszerződés Magyarországnak meghagyott, mintaszzerű színvonalra kell tudnunk emelni, ami természetesen nem megy máról-holnapra. Ha azonban ezt nem tudjuk elérni, annak okát nem fogjuk másra áthárítani, hanem magunkban és saját szervezetünk hibáiban fog kelleni keresnünk.

## TARTALOMJEGYZÉK.

	Oldal
1. A kormánybiztos eddigi munkája és megállapításai .....	7
II.A közigazgatásunknak nincs egységes vezetése .....	17
III. A külföldi fejlődés tanulsága .....	21