

LAKY TERÉZ

Szakma és képviselet

KÖZSÉGI TANÁCSOKNÁL VÉGZETT FLUKTUÁCIÓS VIZSGÁLAT NÉHÁNY TAPASZTALATÁRÓL

A címben jelzett vizsgálatot 1963 és 1966 között végeztük három megyében a községi tanácsok végrehajtó bizottsági vezetőinek fluktuációjáról.¹ Az adatok feldolgozását nemrég fejeztük be. Tudjuk, hogy a következtetések kellő óvatosságot kívánnak, hiszen az adatok nem 19, hanem csupán három megyére s viszonylag rövid időszakra vonatkoznak. A tapasztalatból ismert jelenségek számokba, százalékokba sűrített tényei azonban — ha érvényességüket csak a vizsgált megyékre korlátoznánk is — az államszervezet alsó szintjein kimutathatóan végbemenő, figyelmet érdemlő folyamatokra utalnak.

I. A vizsgálat néhány adata

Az egyik ilyen tény: a két választás közötti időszakban zajló — a három megye községi tanácsi vezetőinek 24%-át érintő — fluktuáció csak részben történik az egyének kívánságára; nagyobbik részét az államigazgatási szervezet kezdeményezte. Az arány: 45 : 55.

A teljes fluktuáción belül négy, egymástól teljesen különböző irányú mozgásfolyamat ment végbe:

1. táblázat

Vezető funkcióból távozását			
A) az egyén kezdeményezte		B) nem az egyén kezdeményezte	
és a volt vezető			
A. 1.	A. 2.	B. 1.	B. 2.
az apparátusban maradt	kivált az apparátusból	az apparátusban maradt	kivált az apparátusból
7%	38%	28%	27%

A táblázat — s a későbbiek — megértéséhez itt csupán annyit:

— Az A.1. csoportban jelentkezik az a természetes mozgás, amely minden, emberekből álló organizmus velejárója: bár az egyén a személyi körülményeiben bekövetkezett különféle változások (házasságkötés, válás, elköltözés, egészségi okok stb.) miatt az adott funkcióból kénytelen megválni, a szervezetet nem kívánja elhagyni, hanem annak más posztján kéri beosztását. A mozgás tehát befelé irányul.

— Az A.2. csoporthoz azok tartoznak, akik saját elhatározásukból váltak meg a tanácsapparátustól. A csoporthoz tartozók egyharmadát máshova vezető beosztásba hívták meg, esetenként jelentősen nagyobb társadalmi rangot jelentő vagy lényegesen magasabb jövedelmet kínáló (pl. tsz-elnöki) posztra. Kétharmaduk azonban alkalmazotti és fizikai munkakörbe ment, vállalva a távozás anyagi hátrányait is, a kevesebb fizetést, a szolgálati lakás feladását. Lemondásuk okai között — bár egyenként más-más vegyületben s néha önmaguk előtt is leplezve-szépítve — de mindig ott szerepel az alacsony iskolai végzettség, a szakmai gyakorlatlanság, a munkakörhöz ma már megkívánt készségek, képességek hiányának elkedvetlenítő felismerése. Legtöbbjükön nyilvánvaló, hogy nem a más munkakörben esetleg elérhető anyagi vagy egyéb előnyök vonzották, hanem az államigazgatás mai követelményei riasztották el őket.

— A B.1. csoport fluktuációja — nem az egyének kezdeményezésére — ugyancsak befelé irányul, a szervezeten belül zajlik. Egy része ún. „másodlagos mozgás” —

azaz a nyugdíjazás, elhalálozás, lemondás miatt üressé vált funkciókba valaki a vezető beosztásúak közül lép — ugyancsak fluktuáció árán. A belső kádercsere azonban nagyobb arányú, mint amit a másodlagos mozgás indokolna. Egy-egy üressé váló funkció esetenként a belső cserék egész láncreakcióját indítja meg, azzal a világos törekvéssel, hogy a képzetesebb, gyakorlottabb, jobb vezetők kerüljenek a nagyobb községekbe, fontosabb posztokra.

— A B.2. csoportban azok szerepelnek, akik nem maguk kezdeményezték távozásukat. Egy részük a kisebb községek elnökhelyettesi funkcióinak megszűnése miatt vált ki a tanácsapparátusból; másoknak pedig azért kellett távozniuk, mert különféle okok miatt alkalmatlanná vagy méltatlanná váltak funkciójukra.

Tapasztalataink szerint a fluktuáció e négy részfolyama, a kétféle kezdeményezéstől függő, befelé-, illetve kifelé irányuló mozgás valamennyi megyében végbemegy. Lehet, hogy az országos arányok némileg mást mutatnának, mint a három megye adatai.² De kétségtelen, hogy a négyféle mozgás külön-külön is, együttesen is a tanács-szervezet alakulásának fontos meghatározója.

S mindehhez tartozik egy másik tény is: a bármely ok miatt megürült vezetői posztok csaknem 60%-ára maga az államigazgatás adja az utódot; részben az addig is vezetőként dolgozók, részben pedig a járási, községi tanácsok apparátusában gyakorlatot szerzett dolgozói közül. Az új vezetők további 8%-a most ugyan „kívülről” jött, de korábban dolgozott már a tanácsapparátusban (akadt olyan is, aki több, mint tíz évet, s csak átmenetileg, egy-két évig volt tsz-elnöki poszton). A távozók helyébe lépő új vezetők csaknem 70%-a tehát „belülről” jött.

A harmadik tény: a fluktuációban részt vevők nagy része már korábban is változtatta helyét az apparátuson belül, s minél régebben tartozik a szervezethez, annál többször. A távozók mindegyikénél, s a „belülről” jött újaknál vizsgáltuk e belső mozgás méreteit:

2. táblázat

A tanácsapparátusban töltött évek száma	A vizsgálat időpontjáig betöltött munkakörök száma					Együtt 100%
	1.	2.	3.	4.	5. és több	
1-4	52	41	3	3	1	
5-8	28	46	18	3	5	
9-12	26	24	22	13	15	
és több	17	17	31	17	18	

Egy további tény: az az igény, hogy a községi vezető posztokat a közigazgatásban járatos, gyakorlott emberek töltsék be, sok más igényt megelőz. A hozzáértés kedvéért esetenként — különösen a titkároknál — például feláldozzák azt a követelményt, hogy a helyi tanács vezetője a község lakosai közül kerüljön ki. A három megyében például valamennyi távozó s a helyükbe lépő új vezetők közül működési helyén őslakos vagy régi lakos volt 49%, csak megválasztásától lakott 35%, megválasztása után sem lakott 16%.

Ugyanakkor — egy sokoldalúan bizonyítható további tényként — mind a fluktuációban, mind az új vezetők kiválasztásánál jelentős szerepet kaptak az igazgatás szakszerűbbé, hatékonyabbá válását biztosító tényezők: a funkcióban ma már elvárt iskolai végzettség (mint az általános műveltség szokásos mércéje) s a szakmai gyakorlat (mint a speciális — szakmai — műveltségnek az adott körülmények között rendelkezésre álló mércéje). A vezető káderekkel kapcsolatos alapvető kívánalmakat a párt kongresszusai határozzák meg. Az alapelvek — a politikai alkalmasság kritériumainak elsődlegessége mellett — szakmai és általános vezetői kritériumokat tartalmaznak. A politikai alkalmasság követelményeinek teljesülését kiinduló feltételnek

tekintettük, mint olyat, amely nélkül a személy a funkcióra számításba sem jöhet. Vizsgálatunk a politikai alkalmasság kérdéseit nem érintette. Amire itt utalunk, az a politikai alkalmasságot követő kritériumok szerepe.³

A fluktuáció két aktusának (távozások, majd a vezető posztok betöltése) lezajlása után jelentősen javult például az iskolai végzettség mérlege:

3. táblázat

Iskolai végzettség	Távozó	Újak	Aránytoldódás
8 általánosnál kevesebb	14	4	-10} = -22%
8 általános	48	37	-11}
Középiskolában tanult és érettségizett	33} = 38	54} = 58	+21} = +20%
Egyetemen tanul és végzett	5}	4}	-1}
Együtt	100	100	

Hangsúlyozzuk: a vizsgálat adatainak ismerjük a korlátait. A gyakorlati tapasztalatokkal összhangban azonban még ezek a nem országos, sőt: összefüggéseikből is kiragadott, magyarázatra szoruló tények is jelzik, hogy a vezetők cserélődésének látszólag spontán esetei mögött határozott tendenciák érvényesülnek.

Érvényesül mindenekelőtt az államigazgatás erőteljes törekvése saját szervezete tökéletesítésére, arra, hogy a helyi tanácsokat alkalmasabbá tegyék feladataik ellátására. A szakszerű, hatékony igazgatás kifejlesztését részben külső tényezők sürgetik: a társadalmi-gazdasági struktúra változásából következő általános specializálódás, s a társadalomnak a korszerű igazgatás iránti igénye. Belső tényezők is ösztönzik: az államigazgatási szervezet saját törekvése, hogy megfeleljen a társadalom várakozásának.

A szakszerű, gyors, pontos, hatékony igazgatás kifejlesztésének erőteljes törekvésével párhuzamosan azonban megjelennek a képviseleti elv érvényesítésének problémái is. Például az, hogy noha a vezetők választás révén kerülnek funkcióba, a ciklus négy évi időtartamára, sokan 17 év óta vezetők, esetleg negyedik-ötödik helységben, hol elnöki, hol elnökhelyettesi vagy titkári poszton. De nemcsak a „régis gárda” tagjai közül váltak sokan „hivatásos vezetővé”, hanem általános a törekvés, hogy „profivá” nevelődjenek mindazok, akik a ciklus során rátermettnek bizonyultak. Az ilyen választott vezetőket az igazgatás igyekszik „saját embereként” kezelni, s mint vizsgálatunk is tanúsította, a ciklusok időtartama alatt is más, részben ugyancsak választással betöltött posztra, részben pedig a kinevezett alkalmazottak körébe „viszi át” a szervezet igényeinek megfelelően. A hivatásos, a ciklusok időtartama alatt is munkakört cserélő, esetenként a községben csak „munkaidejét” töltő, s másutt élő vezetőtípus azonban nehezen egyeztethető össze a képviseleti elv klasszikus értelmezésével.

II. Az ellentétes tendenciák megjelenése a magyar államszervezetben

Bár az összefüggéseikből kiragadott tények, tisztázatlan fogalmak magyarázatával még adósak vagyunk, még egyet előre kell bocsátanunk: noha magyar tanácsi példákat idézünk, a problémakör, amivel szemben állunk, távolról sem csak „magyar” vagy „tanácsi”. Világszerte ismert problémákról van szó; a tradicionális képviseleti formák és a szakágakra tagolódott (és megállíthatatlanul további, speciális részekre ágazódó) modern igazgatás, más szóval a demokrácia és szakértelem már nem is friss keletű ellentmondásáról.

A jelenségeket — amelyeket itt ugyan a magyar községi tanácsok példáján illusztrálunk — már kimutatták a legkülönbözőbb képviseleti elveken alapuló szervezetekben. A problémán az utóbbi ötven évben a szociológia, az igazgatás, a szervezés, a vezetéstudomány számos nagy nevű művelője dolgozott, s mondott ki azóta

sem cáfolt megállapításokat, amelyeket az egyre szélesebb körű empirikus kutatások csak aláhúztak és világosabbá tettek.⁴ Rögtön hozzá kell tennünk: noha a tudomány elég pontos diagnózist adott, a szervezetek — jórészt a képviseleti elv tradícióinak jogos féltése miatt — mindeddig nagyon kevéssé merték vállalni a változtatás kockázatát.

Mi indokolja akkor, hogy ennyire közismert — és ennyire megoldatlan — probléma magyar analógiáit tárgyaljuk? Az egyik indok, hogy a képviseleti elv és a szakszerű igazgatás ellentmondásos jelenségei nálunk csak most válnak jól felismerhetővé. Magyarországon annyira fiatal — mindössze 17 esztendő — a helyi tanácsok rendszerére épülő államszervezet, hogy néhány évvel ezelőtt még nem lehetett sem pontosan meghatározni, sem megállapodottnak tekinteni tevékenységének tartalmi jellegzetességeit. Mára azonban a tartósnak bizonyult tendenciák, a kialakult szervezet állandósult tartalmi és formai jegyei lehetővé teszik mind a működés pontosabb leírását, mind pedig a további fejlődés irányvonalának felismerését.

A fejlődés egyik, ma már tényszerűen is sokoldalúan bizonyítható tendenciája: az államigazgatási szervezet szakszerű vonásainak erősödése. A tizenhét évvel ezelőtti, a proletárdiktatúra hatalmát reprezentáló, de funkcióinak ellátásában teljesen járatlan tanácsokból mára korszerű igazgatási szervezetek váltak. Ez egyértelműen jellemző a felső szintekre, s ha a községi tanácsoknál sok ok miatt lassúbb is a fejlődés, a tendencia jól érzékelhető.

S az is jól látható már, hogy a törekvés további erősödésével kell számolnunk. A szocialista társadalom minden más társadalmi rendszerénél több tevékenységet végez „állami feladatként”, tehát államszervezetén keresztül. E tevékenységek — közvetlen és közvetett társadalmi-gazdasági hatásaik miatt is — tökéletesen működő, hatékony államigazgatást követelnek. Lenin meghatározása szerint: egy szocialista állam számára az az igény, hogy apparátusa a legjobb nyugati államapparátusokkal is felvehesse a versenyt, túlságosan szerény célkitűzés; államapparátusával szemben olyan követelményekkel kell fellépnie, „amelyek méltók és illenek egy olyan országhoz, amely feladatául azt tűzte ki, hogy szocialista országgá fejlődjék”.⁵

Abban az ütemben azonban, ahogy az államigazgatás speciális ismereteket kívánó tevékenységgé, „szakmává” válik, szükségképpen megerősödik a nem kívánt, de átléphetetlen árnyék: a szakszerűség ellentmondása a képviseleti elv hagyományos formáival. A közfigyelmet Erdei Ferenc irányította rá,⁶ de hogy e két párhuzamos tendencia létezik, azt évek óta, sokféle részletében érzékelhettük. Vizsgálatunk is tulajdonképpen csak tényszerűen kimutatott, s pontosabban megfogalmazhatóvá tett ismert jelenségeket.

S ez vezet el a téma tárgyalásának második indokához: a szocialista társadalom a felismert tendenciákat képes befolyásolni, megváltoztatni, fejlődésének szolgálatába állítani. A tudatos befolyásolás természetesen nagy felelősséggel jár s nagy óvatosságot kíván, hiszen minden egyes lépés megannyi — tudati, gazdasági, jogi stb. — tényező egymással szoros kölcsönhatásban álló rendszerén át vezet. Mégis szükséges keresni az új lehetőségeket, amelyekkel — túljutva a régebbi formákon — új összhangot találhatunk a ma még ellentmondásos jelenségek között.

III. A képviseleti és a kinevezési szisztéma tiszta típusai

A szakszerűség, illetve a képviseleti elv együttes érvényesítésének igénye széles felületen ütközik. E szerteágazó témának itt csupán egyetlen kérdését érintjük: a vezetők választottságának és a szakértelem együttes igényének ellentmondásait.

Az ellentmondásokat talán jobban megközelíthetjük, ha a választott vezetők szervezeten belüli helyzetét a másik vezetőtípussal, a kinevezett vezetők helyzetével hasonlítjuk össze.

Mint közismert, a társadalom különféle szervezeteinek (intézményeinek) több típusában deklarátíven megkülönböztetik a vezető posztok betöltésének módját.

A szervezetek egy részében deklaráltnak *választás útján* töltik be a vezető posztokat, vagy azok egy részét. (Szakszervezetek, részvénytársaságok, politikai pártok, közigazgatási testületek, mint pl. Magyarországon a helyi tanácsok, termelési szervezetek, mint pl. a magyar mezőgazdasági termelészövetkezetek stb.) Más szervezetekben deklaráltnak nem választás, hanem *kinevezés útján* (hadsereg, többféle egyház, üzemek belső szervezete stb.).

Noha a két szisztéma egymástól alapvetően különböző elveken alapul, jellemzőik határozottan eltérnek, a valóságban mégsem találkozunk „tisztá” típusaikkal, hanem csak a két szisztéma többé vagy kevésbé kevert formáival. A kombináció, a keveredés jellegzetességeire még visszatérünk, de előbb — az elméleti összehasonlítás érdekében — felvázoljuk a két szisztéma *tiszta típusának* néhány fontos ismervét.⁷

A	B
A képviseleti (választási) szisztéma	A kinevezési szisztéma
tisztá típusa	
Olyan szervezetek vezető kiválasztási rendszere, amelyek önállóak (egysejtűek), nem tartoznak bele más szervezetek hierarchikus rendszerébe (egyszintűek);	Olyan szervezetek vezető kiválasztási rendszere, amelyek egy nagyobb (több sejtű), hierarchikusan tagolt (több szintű) szervezet részei:
a) A választással betöltendő poszt mindig szuverén, önálló egység, s nem része a szervezeti hierarchiában egymás alá-fölé-mellé rendelt posztoknak. Betöltőjét tehát nem lehet más posztokra áthelyezni;	a) A kinevezéssel betöltött poszt a szervezeti hierarchia része. A kinevezett vezető a szervezeten belül áthelyezhető, illetve nyitva állnak előtte a ranglétrán következő posztok;
b) A szervezet tagjai (választójogosultak) előre meghatározott feltételek között, <i>maguk közül</i> választanak vezetőt. A választásban csak a szervezet tagjai vehetnek részt (kívülálló nem);	b) A vezetőt a szervezeti hierarchia magasabb posztjain lévő, — kinevezési jogkörrel rendelkező, esetleg egyetlen személy — nevezi ki a hierarchia alacsonyabb posztjaira;
c) A választással a választók vezetőt emelnek maguk <i>főlé</i> , akinek — a szervezet céljai által meghatározott tevékenységi körben — magukat alárendelik;	c) A kinevezők a vezetőt mindig maguknak <i>alárendelik</i> ;
d) Bárki lehet vezető, aki az adott közösség kialakult vagy tételes normatíváinak megfelel;	d) Vezető csak az lehet, aki az adott posztra meghatározott feltételekkel rendelkezik;
e) A jelölteknek elsődlegesen a morális-etikai tulajdonságok meglétét kívánják meg (elvhűséget, feddhetetlenséget, áldozatkészséget stb.), és kevés az alkalmasságot formálisan is meghatározó (nem, kor, vagyoni helyzet, iskolai végzettség, speciális képzettség stb.) feltétel;	e) A jelölteknek megkívánják az adott posztra meghatározott feltételek (nem, életkor, szolgálati idő hossza, általános és speciális képzettség stb.) meglétét, s ezek formális (dokumentált) bizonyítását;
f) Az alkalmasságot a választójogosultak ítélik meg, elfogadó vagy elutasító szavazatukkal;	f) A feltételek fennállása esetén az alkalmasságot a kinevező ítéli meg;
g) A vezető megválasztásához meghatározott arányú többségi szavazat szükséges;	g) A kinevezéshez elegendő a kinevezési jogkörrel rendelkező személy döntése;

h) A választás meghatározott időtartamra történik, tehát a megbízatás az időtartam végeztével lejár;

i) A vezető tevékenységéért a választóknak felel. A funkcióból — ciklus közben — csak a választók hívhatják vissza, meghatározott okból, meghatározott feltételek között;

j) A vezető számára a megbízatás nem fő foglalkozás jellegű; éppen ezért a megbízatásnak nem feltétele valamilyen szakképzettség (szakismeret) megléte;

k) A vezető tevékenységét a körülményekhez igazodó időbeosztással végzi (fő foglalkozása mellett, szabad idejében), de nem kötik időbeli előírások (pl. meghatározott munkaidő, hivatalos idő, előírt óraszám stb.);

l) A vezető nem kap javadalmazást; tevékenységét kizárólag a közösség elismerése honorálja;

m) Az alkalmi, nem főhivatásszerűen végzett, speciális képzettséghez nem kötött, munkafeltételekkel nem szabályozott, a tevékenységet bér jellegű juttatással nem honoráló választott vezetői funkció az egyénnek nem nyújt életpályát.

h) A kinevezés meghatározatlan időtartamra szól;

i) A vezető tevékenységéért felelteseinek, a hierarchia magasabb posztján állóknak felel. A kinevező jogában áll a vezető tevékenységének felülbírálása s ennek megfelelően előléptetése, áthelyezése, elbocsátása;

j) A vezető számára a megbízatás fő foglalkozás jellegű; éppen ezért a megbízatásnak is feltétele a funkcióhoz előírt szakképzettség (szakismertek) megléte;

k) A vezető tevékenységét meghatározott feltételek között (munkahelyen, munkaidőben) végzi;

l) A vezető tevékenységéért a munkakörre megállapított anyagi ellenszolgáltatást kapja;

m) A vezető számára a megbízatás életpályájának (szakmájának, hivatásának) egyik — esetleg egész életre szóló — állomása.

Noha, mint jeleztük, tisztá típusok a valóságban nem léteznek (az A típushoz legközelebb talán egy középkori városi tanács szervezete és vezető kiválasztási rendszere állott, a B típust pedig leginkább egy katonai szervezettel illusztrálhatjuk), a két szisztémának megmaradtak az alapvető, elvi különbségei:

1. A funkció helye a szervezeten belül (a)
2. A jelöltekre vonatkozó kritériumok (d, e, j)
3. A funkció időben korlátozott vagy nem korlátozott volta (h)
4. A funkció életpálya jellege (h, j, k, l, m)
5. A döntésben résztvevők száma (b, f, g, i)
6. A függőségi viszony iránya (b, c, i)

Mint említettük, a valóságos szervezetekben a két szisztéma ismérvei a legkülönbözőbb kombinációkban, keresztezésekben, átfedésekben jelennek meg. E mellett a két szisztéma azonos szervezeten belül egyidejűleg is létezhet: pl. a részvénytársaság igazgatótanácsát választják, de a szigorúan hierarchikusan felépített termelési szervezet vezető posztjaira az alkalmazottakat kinevezik.

A kombináció a magyar közigazgatási szervezetben: a szervezet felülről lefelé hierarchikusan tagolt. A területi egységek (megye — járás — város és község) vezetőit helyben, illetve területi egységenként választják. A választott vezető testület a végrehajtó bizottság, amelynek 2—3—7 tagja állami alkalmazottként, „függetlenített” vezetőként dolgozik, többi tagja pedig a választottság kritériuma szerint. A végrehajtó bizottság mellett ugyancsak hierarchikusan tagolt hivatali apparátus működik, meghatározott pontjain (pl. osztályok élén) kinevezett vezetőkkel.

Az, hogy a képviseleti, illetve kinevezési szisztéma milyen arányokban keveredik, melyik milyen erősségű az adott szervezetben, alapjában a szervezet funkciója, illetve az ebből következő struktúra (belső szerkezet) függvénye. A mai szervezeti struktúra-típusok hosszú történeti fejlődés eredményei, s a szervezeti formák az időben tovább változnak, számos tényező hatására. Elsődlegesek a funkcióban, a tevékenységi körben bekövetkező változások (a közigazgatásban például az oktatás, az egészségügy stb. állami feladattá válása vagy a helyi kommunális szolgáltatások széles körének magára vállalása). A struktúra átalakulásának ütemére — egyebek között — hatnak a tradíciók is; rendszerint fékezően, a régi struktúra fenntartásának igényével. Gyorsítón hat a munkamegosztás szükségessége; az elkülönült feladatokon, ügykörökön épül fel a leggyorsabban, a legszilárdabban a szervezeti hierarchia középső és felső irányító szintjeivel. Befolyásolja a struktúra alakulását az öntevékenység, illetőleg a központi elhatározások lehetősége és szükségessége, a szervezet tevékenységében a fegyelem fontossága stb.

IV. A szervezeti struktúra átalakulásának hatása a választási szisztémára

A szervezeti struktúra átalakulása messzemenően megszabja a választási szisztéma alkalmazásának lehetőségeit.

Világjelenség, hogy a korábban tradicionálisan képviseleti (a közigazgatásban: önkormányzati) elveken alapuló szervezetek fokozatosan felülről lefelé hierarchikusan tagolt szervezeti rendszer részévé váltak vagy válnak, s hasonlóan átalakul belső szerkezetük. A tendencia általános — az adott pillanatban legfeljebb a hierarchikus szervezettség foka szerint van közöttük különbség. A korszerű államszervezetekben — s különösen a társadalmi feladatok legszélesebb skáláját magára vállaló szocialista államszervezetekben — egyebek között éppen a központi elhatározásokon alapuló igen sokféle tevékenység egységes végrehajtása, az egységes igazgatás érdekében alakultak ki a hierarchikus struktúrák.

A szervezet hierarchikus tagolódásának következménye, hogy vezetőinek kiválasztásánál erőteljesebben érvényesülnek a kinevezési szisztéma jellegzetes vonásai, s gyengülnek, válnak formálissá a képviseleti szisztéma jellemzői. Ennek a magyar államszervezetben érzékelhető jelenségeire itt csak röviden utalunk; azon a 6 ponton végighaladva, amelyekben korábban a választási és a kinevezési szisztéma különbségeit összefoglaltuk:

1. *A funkció helyének megváltozása a szervezetben.* A magyar közigazgatás szervezeti hierarchiája a tanácsok megalakulásakor épült fel: a helyi államigazgatási egység egy nagyobb területi egység (járás, megye, ország) része.⁸ A belső szerkezet a hagyományos és az újszerű állami feladatok igényei szerint, folytonos változások, módosulások közepette alakult ki, s változik ma is az új igényeknek megfelelően. (A hierarchia megmerevítéséhez nagymértékben hozzájárult a gazdaságirányítás túlzott központosítása, amely azzal is fokozta az alsóbb egységek függését a felsőktől, hogy az állami feladatok végrehajtását szolgáló gazdasági eszközök elosztását, illetve az ehhez alkalmazkodó döntési jogköröket a hierarchia felső szintjein helyezte el.)

A szervezet hierarchikus felépítése a vezetők kiválasztása szempontjából az évek során kétirányú változást is hozott. Egyrészt a szervezet nagyobb egységei — még a járáson belül is a nagyobb községek — tapasztaltabb, jobb vezetőket igényeltek, mint a kisebbek. Ez magával hozta a kádercseréket, a vezetők cserélődését a terület kisebb és nagyobb egységei s a három vezetői poszt (elnök, elnökhelyettes, titkár) között. Korábban nem vizsgálták e belső kádercsere méreteit. Számos tény utal azonban arra, hogy ez a tanácsok megalakulása óta folyamatosan zajlik; mint ahogy ezt jelzi 2. táblázatunk is.

A változás másik iránya: a funkció „beépülése” a hierarchia egészébe. Noha hivatalosan mindenkor határozottan megkülönböztették a választott vezetőket az államigazgatás alkalmazottaitól, az apparátushoz tartozók tudatában az évek során mind az egységek, mind a vezető posztok rangsorba helyeződtek. A rangsor a szakigazgatási egységek munkaköreivel párhuzamosan alakult ki, az összehasonlítható jogkörök, a fizetések közös skáláján mérhetően. S ahogy az apparátus rátermett kinevezett alkalmazottjából lehet választott vezető, a választott vezetőből is lehet a felsőbb szinten, a járási tanács egyik osztályánál kinevezett vezető. Az ilyen cseréket — ki-ki a rangsorban elfoglalt helyének megfelelően — tekinti előre- vagy visszalépésnek.

2. *A jelöltekre vonatkozó kritériumok átalakulása.* A tevékenységi körhöz alkalmazkodó szervezeti szintek kialakulásával párhuzamosan előtérbe kerülnek a szervezet adott posztján elvárt általános és speciális ismeretek mint az „alkalmasság” fontos meghatározói.

Nálunk a vezető posztokra választhatóságnak nincsenek korlátozó előírásai — mindenki megválasztható, aki választójogosultsággal rendelkezik, életkorra, nemre, fajra, nemzetiségre, vallásra, vagyonna, foglalkozásra vagy műveltségre tekintet nélkül. Maga a fejlődés azonban számos korlátozó tényezőt léptetett életbe.

A tanácsok megalakulásakor — a történelmi helyzetből következően, az „alkalmasságnak” lényegében egyetlen kritériuma volt: a politikai megbízhatóság, a rendszerhez való hűség. S bár a közigazgatásban kerülő sok ezer munkás és paraszt közül a lehetőségekhez mérten igyekeztek minél többet jegyzőtanfolyamokon, közigazgatási iskolákon új feladataikra előkészíteni, az új szervezetben tulajdonképpen mindenki egyformán kezdő volt. Az egymást követő ciklusok során azonban — jórészt azzal párhuzamosan, s annak eredményeként —, ahogy a kezdők lépésről lépésre megszerezték a szükséges ismereteket, kialakult a stabil államigazgatási szervezet, körülhatárolódott tevékenységi köre, kiforrtak eljárás szabályai és a mindennapos munkamódszerei. Ez a kialakult szervezet ma már számot tart a hozzáértésre.

A szakmai ismereteket azonban, a választójogi törvényből is következően (bárki megválasztható) a nem jogász végzettségűek tulajdonképpen csak a gyakorlatban sajátíthatják el. A speciális ismereteket nyújtó tanácsakadémiákon nincs előzetes képzés, csak a már megválasztott vezetőket oktatják. Ezért kényszerül arra a szervezet, hogy részben a nagy gyakorlattal rendelkező régi vezetőit, részben pedig az apparátus különböző posztjain jártasságot szerzett, az igazgatáshoz értő alkalmazottait jelölje vezetői funkciókra. Ez a magyarázata annak is: miért került ki a vizsgált három megyében a „saját gárdából” az új vezetők csaknem 70%-a. S bár nincsenek pontos adataink, tapasztalataink szerint az 1967. évi választások idején még jobban megerősödött ez a tendencia: tömegesen választottak vezető posztra addig a községi, illetve a járási tanácsnál dolgozó alkalmazottakat. (Ez ugyanakkor a kiválasztás egyik legszerencsésebb formájának tűnik: nemcsak az új vezetők ismerik a községi tanácsoknál intézett államigazgatási ügyeket, hanem — és éppen tanácsi munkakörükben — ismerhette meg őket a község lakossága s alkotott véleményt munkájukról, emberi tulajdonságaikról, magatartásukról.)

Az alkalmasság hasonló mércéjévé vált az iskolai végzettség mint a vezető funkció ellátásához nélkülözhetetlen általános műveltség biztosítója. A KSH még 1957-ben készített egy felmérést az igazgatásban dolgozókról. Adataik szerint a vb-elnökök 95,2, a titkárok 67,8%-ának 8 általános vagy annál kevesebb volt az iskolai végzettsége.⁹ Néhány év alatt — a társadalmi-gazdasági átalakulással párhuzamosan — jelentősen megváltozott a helyzet. 3. táblázatunk adata arról, hogy az új vezetők 58%-a érettségizett, egyetemen tanul vagy végzett, cseppjében a tengert tükrözi: a régiékek szívós tanulásának beért eredményeit, s az újaknál következetesen érvényesített igényt.

3. *A funkció időbeni korlátai.* Bár a tanácsi vezetők megbízatása négy évre, egy-egy ciklus időtartamára szól, a jogszabályok nem teszik kötelezővé az időszaki

konkenti rotációt: az alkalmas vezetőket ismételtén újra lehet választani. (A vizsgálatainkban szereplő teljes sokaság — távozók + új vezetők — negyede az első választáskor, illetve az első tanács-ciklus idején lett vezető, további csaknem 20%-uk 1955 és 1958 között. Azaz: a mostani fluktuációban részt vevők csaknem fele az első két ciklus óta tevékenykedik.) Az újraválasztás lehetősége egyúttal magában hordja az ellentétpár: a szakértelem és a választottság megannyi, kívánt és nem kívánt következményét.

Minderre — s a következő jellegzetességekre — később részletesebben visszatérünk. Itt inkább csak az összefüggést kívánjuk érzékeltetni; hogyan következik az előzőkből is

4. *a funkció életpályává válásának számos vonása.* Ezt a problémát sokoldalúan elemzi a szociológiai irodalom.¹⁰ A szervezetekben lényegében megakadályozhatatlan folyamat a magyar tanácsi vezetők esetében azzal is kiegészül, hogy megválasztásuktól állami alkalmazottakká válnak; fizetésüket központilag megállapított kulcsszámok szerint kapják.¹¹

5. *A döntésben ténylegesen részt vevők arányának megváltozása,* azaz a döntést megelőző kiválasztási eljárás determináló hatásáról itt csak annyit: amikor a funkció a szervezeti hierarchia része, ahol meghatározott teendőket szakszerűen el kell látni, akkor a szavazók közösségének értékítéleteit szükségképpen megelőzi az előzetes értékelés: a jelölt személyének vizsgálata a *munkakör* kívánalmi szerint. Ez szükségessé vált a tanácsi igazgatásban is. Ezért például több esélyes jelölt között a felettes vezetés eleve szelektál, s rendszerint a legkönnyebben hozzáférhető mértékegységek (bizonyítványok, minősítések, életkor stb.) súlyrendszerével határozza meg, hogy melyik közülük a legjobb. Azoknál pedig, akik már vezetőként dolgoztak, a szakmai teljesítményt ugyancsak a felettes szinten értékelik, s a ciklusok végén — a kiválasztás egyik formájaként — a felettes tanács vezetői közlik a helyi vezetővel: javasolják-e újra jelölését.

S mindebből következik

6. *a függési viszony megváltozása,* a választott vezető függésének gyengülése a választóktól, függésének erősödése a hierarchia magasabb posztjain állóktól.

E sokoldalúan determinált helyzetre utalt vizsgálatunk egyik megállapítása is. Mindhárom megyében voltak vezetők, akiknek alkalmatlanság vagy méltatlanná válás miatt el kellett hagyniuk funkciójukat. A visszahívásukra, leváltásukra okot adó tényezőket az esetek 70%-ában a felettes szerv hivatali vizsgálata, a belső ellenőrzés fedte fel; a lakosság s a helyi szervezetek csak az esetek 16%-ában jeleztek — elsősorban erkölcsi, magatartási normákba ütköző — cselekedeteket.

A függési viszonyt még egyoldalúbbá teszi a visszahívási rendszer nehézkessége. Noha a választási törvény 1966-ban újból szabályozta a tanácstagok — s köztük a soraikból választott vezetők — visszahívásának módját,¹² a gyakorlati végrehajtás továbbra is körülményes maradt. Az új jogszabály gyakorlati alkalmazására tudomásunk szerint még egyetlen tanácsnál sem került sor. De a régebbi szabályozás érvényességi ideje alatt is inkább más formák között fosztották meg tisztségüktől a vált kötelezettségeiket elhanyagoló vagy a megbízásra más okból méltatlanná vált tanácstagokat.¹³

Hasonló a helyzet a vezetők esetében. Noha a tanácsok megalakulása óta elég számottevő a fluktuáció a tanácsok választott vezetői körében,¹⁴ a ciklus közbeni cserélődések — mint arra I. táblázatunk is utal — csak nagyon áttételesen kapcsolódnak a helyi választók közösségének aktív tevékenységéhez. Természetesen számos lemondás s belső csere mögött felfedhető a lakosság értékítélete is. Az aktív értékítélet azonban — amely a ciklusok lejártával sokkal közvetlenebbül jelentkezik — a két választás közötti fluktuációban kevésbé kap szerepet.

V. Konfliktus-tényezők és konfliktus-helyzetek

A képviseleti szervek vezető kiválasztásának általános problémái mélyén alapvető belső konfliktus-helyzetek húzódnak meg, s mind a helyzetek, mind pedig az azokat létrehozó konfliktus-tényezők szoros kölcsönhatásban állnak egymással.¹⁵

Véleményünk szerint a három legalapvetőbb belső konfliktus-helyzet: a szervezet, a választók, illetve a vezetők konfliktusa.

I. A szervezet konfliktusa: célok és szakértelem

A célok: azoknak a feladatoknak összessége, amelyek megvalósítása érdekében a szervezet létrejött. (Részvénytársaság: valamely rentábilis gazdasági tevékenység; szakszervezet: a szervezethez tartozó tagok érdekvédelme stb.) A magyar — és sok más — államigazgatási szervezet speciális vonása, hogy egyszerre szerve a központi államhatalomnak s a helyi választók közösségének. Ez a szervezeti kettősség — a vizsgált kérdés szempontjából — csak motiválja a feladatokat; a szervezetnek egyaránt célja marad mind a központi államhatalom előírásainak érvényesítése, mind pedig a választók közössége által meghatározott helyi feladatok végrehajtása.

A szervezet a célok megvalósítása érdekében fejti ki tevékenységét. A tevékenységben ritkán vesz részt a szervezet egész tagsága; megbízásukból folyamatosan egy végrehajtó apparátus dolgozik, amelyet a választott vezető (vezetőség) irányít.

A szervezet akkor működik jól, ha a célok valóra váltása érdekében a végrehajtó apparátus ismeri és hatékonyan használja fel az eredményre vezető eszközöket, módszereket. Minél járatosabb ezekben maga a vezető, annál eredményesebben irányíthatja a közreműködőket. Ezért a szervezet érdeke, hogy a vezető minél több ismerettel rendelkezzen a szervezet múltbeli (előző ciklusokban végzett) tevékenységéről, az eredmények és a kudarcok okairól; a szervezetnek a külvilághoz fűződő kapcsolatairól (szövetségesek, ellenfelek, a környezet változásaiból adódó teendők, lehetőségek); a szervezet belső rendjéről, rendszeréről; adott és potenciális erőiről (anyagforrások, eszközök, emberek); a tevékenységet meghatározó speciális tényezőkről (ügymenet, működési formák) stb., mert csak így szolgálhatja eredményesen a szervezet céljainak megvalósulását. A szervezetnek tehát alapvető érdeke, hogy a tevékenységet sokoldalú és alapos ismeretekkel rendelkező vezető irányítsa.

A folyamatosan működő apparátus hozzáértő irányítása azonban gyakorlatilag — és egyre inkább — csak főhivatásszerűen végezhető. Ez az egyik belső konfliktus-tényező, amely kihat a választókra, a vezetőkre (ezekről később) s magára a szervezetre is.

A szervezetnek a szakszerű, hozzáértő vezetésre vonatkozó alapvető érdeke a „szakértők uralmához” vezethet, a szakértelem a hatalom egyik formájává válhat. Minél szakértőbb a vezető, annál jobban uralja a vezetése alatt álló apparátust; annál kevésbé ellenőrizhető tevékenysége a szervezet laikus tagsága által; annál inkább alárendelheti törekvéseinek az eredetileg a tagság által meghatározott célokat; vagy — mint a magyar államigazgatási szervezetben is — a kettős cél közül az egyik, a központi elhatározások teljesítése válik dominálóvá. A régi gazdaságirányítási rendszer egyébként önmagában is elég lett volna ahhoz, hogy a szervezetek tevékenységét egy irányba vigye. A mai körülmények között tulajdonképpen lehetetlen kiszűrni, hogy az egyoldalúvá válásból mennyi írható a gazdaságirányítási rendszer számlájára. A központi elhatározások teljesülését szigorú keretgazdálkodás kívánta biztosítani, amely a különböző programokra szánt, helyben felhasználható összegek nagyságát, rendeltetését felső szinteken döntötte el. A helyi tanácsok a meghatározott összegeket csak meghatározott célra fordíthatták, még az esetleg megtakarított, megmaradt pénzt sem használhatták fel más, szükséges, sürgető célra. Ez önmagában is nagyon szűk keretek közé szorította a helyi programokat, kezdeményezéseket, tö-

rekvéseket. Emellett a központi feladatok szakszerű teljesítését a felettes szintek a vezetőktől rendszeresen számon kérték, ellenőrizték, miközben a helyi törekvések valóra váltásának gyakran hiányoztak a tényleges — elsősorban anyagi — feltételei.

2. A választók konfliktusa: valóságos és formális jogok

Mint már jeleztük: a szervezet tagjai mint választójogosultak is ellentmondásos helyzetbe kerülnek a szakszerű vezetés igényének érvényesítésével.

a) Minél inkább törekszenek arra, hogy a vezető a szervezetet illetően minél alaposabb és sokoldalúbb ismeretekkel rendelkezzen, annál jobban szűkítik a vezetésre kijelölhető körét. A szervezet laikus tagjainak széles köre helyett már csak a tevékenységben sokoldalúan járatos emberek szűkebb csoportja válik esélyessé. A legesélyesebbek közé tartozik az alkalmasnak bizonyult korábbi vezető. Újraválasztása kedvezőbb a szervezet, s a tagok szempontjából egyaránt, mint a kísérletezés az ismeretlen, új vezetővel. Ez ugyanakkor a cserélődés ellen ható tényező, s egyúttal formálissá teszi a megbízás egyszerű, alkalmi voltát.

Esélyessé válnak továbbá a szervezet alkalmazottai mint az ismeretek birtokosai. Funkcióba kerülésükkel ugyanakkor ismét a szűkebb, végrehajtó apparátus befolyása erősödik.

b) Az esélyesek kijelölése szükségképpen a szűkebb vezetőcsoport (felettes vezetők) kezébe kerül. Ennek két lényeges oka:

— Az atomizált választóknak nincs áttekintése a jelölhető személyekről; jobbra csak a vezetésben résztvevőket, illetve a saját környezetükben levőket ismerik. (Tanúsítják ezt a legutóbbi választást megelőző jelölő gyűlések is. A jogszabályok módját adták arra, hogy a választóközösség a Hazafias Népfront jelöltje mellett vagy helyett más jelöltet szerepeltessen.¹⁶ Egy-egy választókörzet tagjai azonban — különösen a városokban — rendszerint egymást sem ismerik. Ezért a második jelöltre vonatkozó javaslat gyakran csak pillanat szülte ötlet volt, s nem komoly megfontolás, mérlegelés eredménye. Esetenként a második jelölt egyetlen előnye az volt, hogy azt ismerték személyesen vagy jobban.)

E mellett a választóknak rendszerint nincs pontos ismeretük arról sem, hogy milyen szakmai és egyéb ismereteket igényel az a vezetői munkakör, amelyre a jelöltet megválasztani kívánják. Ezért kénytelenek rábízni a mérlegelést azokra, akiknek módjuk van arra, hogy a személy adottságait a munkakör kívánalmaihoz mérjék. (A tanácsoknál a vezetőket a tanácsstagok választják saját soraikból. De még ennek a szűkebb közösségnek is csak hozzávetőleges elképzelései vannak a vezetők s a hivatali apparátus feladatairól.)

— A szervezet tényleges tevékenységéről, feladatairól valóban csak a szűkebb, felettes vezető csoportnak van pontosabb áttekintése, kellő informáltsága s lehetősége arra, hogy az egyének adottságait összevesse a szervezet kívánalmaival, a számításba vett személyeket egymással. Ez egyfelől valóban lehetővé teszi az alkalmasabb személyek kiválasztását, de lényegében el is dönti: ki lehet a vezető. Ily módon a választás aktusa tulajdonképpen már egy eldöntött tény szentesít.

Az előzetes kiválasztás gyakorlata is erősíti a vezetők függését az őket kijelölőktől, s gyengíti függésüket a választóktól.

3. A vezetők konfliktusa: alkalmi megbízás és hivatás

Míg a kinevezett vezető számára az adott poszt életpályájának (szakmájának) egyik állomása, addig a választott vezető esetleg addigi életpályáját, szakmáját szakítja meg — meghatározott időre —, amíg a funkciót betölti. Ez a körülmény önmagában is az esélyesek körének szűkítésére hat, mert még az egyébként alkalmas személyek

közül sem mindenki vállalja eredeti életpályájának megszakítását. (Vizsgálatunk is megállapította: a vezető funkciók betöltésekor előzetesen több személytől megkérdezték, hogy elvállalná-e. A megkérdezettek jó része azzal hárította el a felkérést, hogy nem kívánja szakmáját elhagyni.)

Hozzájárul ehhez, hogy a megbízás időtartama szempontjából a más hivatású egyének a rövidebb, a szervezetnek azonban a hosszabb időtartamú megbízás az előnyösebb. Az egyének feltehetően könnyebben elvállalnák a rövidebb időtartamú megbízást, a szervezetnek azonban — a folyamatos és hatékony tevékenység érdekében — előnyösebb, ha a vezetők nem cserélődnek túl gyakran s a tevékenységet nem gyengíti az új vezetők és a szervezet kölcsönös egymáshoz adaptálódásának folyamata.

Az egyén szempontjából a hosszabb időtartam vállalása kettős hatású: minél hosszabb az időszak, annál jobban elszakad eredeti hivatásától, ismeretei elavulnak, személyi kapcsolatai meggyengülnek stb., s annál nehezebb az újra beilleszkedés. Ugyanakkor: a vezetői funkció új ismeretek megszerzésének forrása. Minél hosszabb ideig tölti be az egyén, annál több speciális ismeret birtokába jut. Ez az ismeretanyag kizárólag vagy elsősorban az adott szervezetben hasznosítható, s minél nagyobb a mértéke, annál inkább predesztinálja az egyént a szervezetben maradásra. Más oldalról: minél nagyobb az egyén speciális ismeretanyaga, annál inkább érdeke a szervezetnek is, hogy a funkcióban megtartsa (ha egyébként is alkalmas).

Ezeknek a kölcsönhatásoknak következményeként alakulnak ki a választott funkció körül az *életpálya-jellemzők*. Noha a funkció nem ígért életpályát s a ciklusonkénti választással tulajdonképpen mind a szervezet, mind az egyén számára fenntartja a megválás lehetőségét, a szervezet, s az egyének érdeke egyaránt az életpálya-jellemzők biztosítását kívánja.¹⁷ Ennek egyik feltétele az újraválasztás lehetősége s a vezető biztonsága afelől, hogy — megfelelő teljesítmény esetén — tartósan a szervezetben dolgozhat. (Ez ismét függését erősíti azoktól, akik teljesítményét mérvadóan elbírálják.) A tanácsoknál a negyedik-ötödik tanács-ciklusban újraválasztott, de akárcsak 8—10 éve funkcióban levő választott vezető is már joggal tekinti életpályájának az államigazgatást. Régi foglalkozásához nehezen térhetne vissza, de egyéni érdekei is a funkcióban maradást diktálják.

Az életpálya feltételeit jelenti — ebben az összefüggésben — a funkció tényleges helyének átalakulása is a szervezeten belül. Noha formailag továbbra sem érvényesek rá a szervezeti hierarchia alá- és fölérendelési szabályai, a gyakorlatban számos módja van annak, hogy a vezető a szervezet más posztjára kerüljön. A kölcsönös kötődést jelzi, hogy pl. az olyan választott vezetők, akiket egyéni, családi körülményeik működési helyük elhagyására kényszerítnek (mint vizsgálatunkban az A. 1. csoport tagjai), az apparátus más posztján, néha az ország egész más vidékén kéri beosztásukat. A szervezet pedig igyekszik megfelelő helyet találni számukra, hogy megtarthassa gyakorlott embereit.

A tartós megbízás révén a szervezethez kötődött egyén számára (különösen pl. idősebb korban, amikor a régi munkakörébe visszatérés vagy a másutt újrakezdés más sokkal nehezebb) megnyugtató a szervezethez tartozás tudata. De kész a szervezet igényeihez alkalmazkodni egyébként is, ha az életpálya feltételei kellően biztosítottak számára. Ennek egyik jele, hogy a vezetők szívesen elfogadják a számukra felkínált posztokat akkor is, ha más helységbe kell költözniük vagy naponta utazgatniuk, ingázva lakó- és működési helyük között. A 3. oldalon ismertettük, hogy a vezetők közül mennyien laktak előzőleg adott működési helyükön. Kiegészítésként hozzátesszük: még jellemzőbb, hogy milyen nagy az aránykülönbség a már a szervezethez kötődők és az új vezetők között: az 1963—66-ban első ízben vezetővé választottak közül azoknak, akik előzetesen nem az államigazgatásban dolgoztak, 72%-a volt öslakos vagy régi lakos; azoknak pedig, akik előzetesen az államigazgatásban dolgoztak, mindössze 37%-a lett abban a községben vezető, ahol élt.

Vallósság

A TARTALOMBÓL

Kende István:
Új vonások a fejlődő országokban

M. A. Lifsic:
Herzen olvasása közben

Garai László:
Az emberi szükségletek
kutatásának dilemmái

Márkus István:
Mezőgazdaságfejlesztés
és helyi erőviszonyok

Laky Teréz:
Szakma és képviselet

Konrád György—Szelényi Iván:
Új lakótelepek
szociológiai vizsgálata
Könyvekről — Külföldi folyóiratokból

688

2