- Debate social sobre la Constitución: cómo participó la población
- Constitución no definitiva: qué reformas?

Const. flexible
Permite gobernar a diversas partidos.

#Título High:
Diferencias entre Hungría y España:

a) Const. ya está escrita. Pero no será aceptada.

Pero Ley Ref. Política se incorporó con interés a C.E.

c) Monarquía constitucional y transición: ellos lo han a hacer sin monarquía.
Hungría más próxima a Portugal?
Papel Presidente

República

- Cómo se organizaba el trabajo en la Comisión Constitucional? (Procedimiento)

Monarquía Tapas en capítulo. Tuvo que retirarse.
Resto estabilidad: igualdad y libertad propia

Prev. Carácter fundular del contractualismo español?
Exposición de la ponencia.

I.

1. Tratar ¿dedicación: cada caso y estudio económico. Diferentes entre público y privado: el interés
2. Contenido de la función del Estado: se plantea en el Estado liberal. Límite es el instrumento y el límite.
3. La nueva concepción de planificación. El sistema de participación y racionalidad.

II. Condiciones de la transición:

1. Factores de estabilidad y cohesión.
2. Capacidad de negociación entre fuerzas diferentes, la preferencia del régimen anterior y de la oposición.
   Movilización sectores población y la
3. Los objetivos principales de la reforma
   o fin de cada, aceptación activa
   de los mismos.

III. La negociación:

1. Ir a la ruptura. Cada partido debe saber ganar de cara en beneficio de la colectividad.
2. Datos experiencia de la historia y no volver a repetirlos.
3. Saber bajar los objetivos: ej. la cuestión de la Monarquía.

- Consenso ↔ pluralismo político
  ¿Imposición?
- Pacto entre fuerzas opuestas
  y unidad de opinión.
  [la confidencialidad]

} Poder extranjero en Hungría.

- Aspecto estatal: cómo se ha cambiado?

Mayoría y minoría
y consenso.

Alma Mater Studiorum
Sæcularia Nona

- Classe política per lei, poden molts a viure de cop sobre la marxa.
- Fòrum Democràtic (antigovernamental) Josep Antall) (25%)
- Aliança dels demòcrates lliures (18-20%) ?
(Szabad Demokraták) (Kovács) Experiència (joves)
  - Fidesz
  - P. dels Petits Propietaris
  - P. Social Demòcrata
  - Hongria ha deixat de ser la porta oberta de tot el comunisme i ha perdut l'esperit
- Dovellaly PSH (12%) ?
- 2a tema: ... per pertànyer (Voltem ...)
- Nova classe: especuladors.
- Presència estrangera: Suzuki, Opel.
- Baixa salaris ...
- Salari ...: 18.000 ptes (?)
- Situació ...: ... també
també ...
...
...
...

MCM LXXXVIII
Alma Mater Studiorum
Sæcularia Nona

Foto Docente: Lida Kustal

Finanziato per l. D.C. della ya.

Tesi di D.C.: fase conclusiva, articolare.
Nel impatto del comp.

Altri Docenti Unibo:
Lidem. Pyöpy Konrad (esperto)
per Kim Vicepresidente V.
finanziato per convegni in Europa
per americani.
Tesi di Vedova Novel.
Certe esperienze? Più fiducia (buona fede)
primo per statistiche.

P.S.D: Anna Petrasovits.

Il Comune: Ufficio Unico Ufficio
a FT di riferimento. Tabi Alcuni.
Banda PSH un corso iniziale di riflessione
sulla Storia. Ufficio Comune di Storia.

Hungarian experiences of the democratic transition to a multiparty system

Prof.Attila ÁGH (Budapest)

I.Democratic transition in a comparative view: Latin America - Southern Europe - Central Europe

In the late 197os the democratic transitions in Latin America and Southern Europe gave a new impulse to the "revolution in the comparative politics". Within this framework a very important initiative was launched by the Woodrow Wilson International Center (Washington) in 1977 to study the similarities and differencies of the democratic transitions of these two regions connected not only by the same historical and cultural heritage but also with very intensive economic and social ties.The result was the four-volume book,Transitions from Authoritarian Rule (1986), published also in one-volume dedition as Prospects for Democracy.This book,among other parallel efforts,enables us to outline the major features of the democratic transitions in a comparative view.

The similarities between Latin America and Southern Europe in timing and targets are very important,yet with all the similarities in re-establishing the democratic order and the constitutional state in these two regions, the contrasting features or the major differences dominate. Namely there are two big differences,the first comes from the domestic developments,and the second one from the international setting or circumstances.

A.Development pattern - cyclical or evolutive ?

The historical approach to these regions shows the

marked difference between development patterns:it proves to be cyclical in Latin America,with a fragile democracy and recurring crises,i.e. returns back to the authoritaria rule; in Southern Europe it is evolutive,with a consolidated democracy,efficient crisis management system and no danger to slide back to the dictatorship.Some Latin American countries have made these transitions from authoritarian rule to democracy several times in their current history because their democratic regimes were,and still are, fragile and not well enough consolidated.The Southern European countries,however,had a long,unbroken history of the authoritarian rule from the 193os to the 197os,but their recent transition has resulted in solid and stable democratic regimes in Spain and Portugal with an economic prosperity.In Southern Europe Greece seems to be close to the Latin American type historically but by now it has completely stepped out from this course of recurring crises

B.International setting -dependence or integration ?

In the world-system or in the system of international relations Latin American countries have traditionally belonged to the sphere of interest and/or influence of the United States in a complex set of the economic,cultura and political dependence.The recent democratization of the Southern European countries have been accomplished,in turn, on the "rimland" of the European integration as an extension of this integration process to the Mediterranean region.Thus the role of the United State in the democratization process of Latin America has been both negative and positive,i.e. the United States might have bolstered the cause of democratization in the Latin American countries

in the short run and to some extent (from the political pressure to the demonstration effect etc) but the role of the United States in the long run, because of the economic and political dependence, has been largely negative or destabilizing, or at least not supportive enough. On the other side, the succesful and stable democratic transitions in the Southern European countries have taken place in an extremely favourable international setting as a new phase of the European integration, i.e. not developing asymmetrical relations of dependence in the new contacts but organizing a regional system of symmetrical relationships of interdependence and integration. These European processes of integration have been the external driving forces of the internal democratization and economic liberalization, giving, at the same time, solid guarantee for the evolutive character of the democratic transition. The economic and political standards and expectations of the West European states towards the newcomers have been very helpful and have cleared the way for domestic forces in economic liberalization and political democratization.

This is, of course, a simplified picture overemphasizing the contrast between Latin America and Southern Europe but hopefully revealing the essential features as well. The significance of the direct involvement of the Western European countries into the consolidation of Southern European countries' democratic consolidation, in my opinion, cannot be emphasized enough. It is enough to mention, e.g. their massive financial assistance and capital investment in the solution of the debt-crisis and in the acomplishment of the structural changes of their national economies. But the direct political assistance of Western European states

and parties has to be mentioned also in the consolidation of the newly emerged party system and in general, in that of the whole democratic regime. In the late 197os the European Community needed this Mediterranean extension for its own better performance in the global rivalry and these countries, on their part, needed Europe as well in their efforts to catch up with the developed countries of the world. The Europeanization has not been an empty political or ideological slogan in this situation, but an operative approach for the development projects and a safeguard against falling back to their negative historical traditions of the authoritarian rule, what might have happened to them because of a new, prolonged economic crisis followed by a mass upheaval of protests and movements - without a substantial West European assistance. The Europeanization has meant also the re-inforcement the European tradition of parliamentary and party systems with their leading role in the transition, contrasted again to the American tradition of the presidential system in Latin America (Brazil, Argentina etc.), but without the proper "checks and balances" as it has ever been in the United States, so by the presidential system providing the political framework for an "easy transition" back to the authoritarian rule.

C. Central Europe - Eastern Europe

In the late 198os a new region, Eastern Europe started its long march towards democracy and posed a still unsolved problem for the comparative politics. Eastern Europe is, in fact, a misnomer. It has been an artificial creature of splitting Europe into two parts by the Cold War (usually referred to as the Yalta system), i.e. it is not a

geographical and/or cultural entity but a political and military unit or conglomerate. This Eastern Europe completely disappeared in the 1989 Autumn revolutions, in the "year of the century". The traditional (sub)regional structure of Europe has re-emerged: Central Europe (Austria and Hungary, Czechoslovakia, Poland, with some parts of Romania, Yugoslavia, Italy culturally) and Eastern Europe proper (Romania, Bulgaria, the larger part of Yugoslavia, Albania -and possibly some Soviet republics of the Western part).

The "state socialism" or "real socialism" has covered the whole Eastern Europe, so for a new step forward in the study of the democratic transition intthe framework of comparative politics, it remains to be seen first, what have been the general features of "dictatorship" in Eastern Europe, and second, what have been the major differences between the two regions. No doubt that the whole "Eastern Europe" has suffered from the alien, Stalinist type modernization model imposed on it from outside by the Soviet Union, which created an "external empire" and forcefully homogenized all "East European" countries, as member states of WTO and CMEA. The regional differences have still resisted: Central Europe has kept is Western like structures for the last forty years in many ways, since it has ever been much more developed historically than Eastern Europe proper, not only in the industrialization and in the establishment of the constitutional state but first of all in the development of the civil society with its organizations and associations which have really resisted against the all-mighty -totalitarian or authoritarian - state. Central Europe started the democratization earlier, and it does it deeper. It has better chances to acomplish this transition, too.

II. Democratic transition in Central Europe

A. The Failure of the "Socialist Project"

"The Spring in the Autumn" in the countries of Central Europe has given a mortal blow to the postwar European order and the whole Cold War period has come to an end. In this respect, the countries of Central Europe, with their East European partners, have made an event of the "world history" with their revolutions. Although they are lagging behind Southern European states with more than a decade in their democratizations, yet they have caused more change in Europe and throughout the world than the Southern European countries with their "smooth" transitions within the same alliance system. For various reasons, the delay in the democratization and the world significance of the Central European transition to democracy are organically interconnected. The external political and economic dependence in the external empire of the Soviet Union was quite direct and re-inforced by military means (usually referred to as Brezhnev doctrine) what had been the major obstacle to the genuine modernization and democratization. Therefore the breakthrough towards democratization required the fall of the external empire and the restructuration of the whole postwar European order.

The Central European countries in such a way with their efforts for independence have been very active and instrumental in this restructuring process of the European order. The small countries of Central Europe as a semiperiphery of the European world-system have ever been on a forced-course development historically but it applies in the most brutal way to the postwar period with its Stalinist

type of modernization. Their direct, "imperial" submission to the Soviet Union in economic, political and cultural-ideological respects could not be liquidated without a major earthquake in Europe, which meant at the same time a new global set up or order, i.e. the end of the postwar bipolar world order.

The Stalinist or Soviet type of modernization is usually called "Socialist Project" although, in my understanding socialism has nothing in common with stalinism. We have to accept the fact, however, that all the Stalinist or Post-Stalinist regimes have used or misused the name of socialism. These regimes claimed to "build" socialism and for some time, before the credibility crisis of the "Socialist Project" they had attracted some support of the genuine Left. The countries of "real socialism", including its most liberal version, the Hungarian kadarism, have kept, however, the Stalinist character of power concentration in the hands of the party leadership-dictatorship.

The "Socialist Project" is, in fact, the Bolshevik way of catching up with the developed countries by concentrating all resources in the hands of a party-state for the accelerated economic development, and parallel with this, concentrating all political powers in the leadership of the state-party, which is the "vanguard of the vanguard party". After some decades it was manifested, however, that both the methods and ends of the "Socialist Project" had been false. In particular, the "Socialist Project" was oriented towards a totally outdated model of industrialization (heavy industry as the first priority and the idea "the bigger, the more socialist") and the "method" of modernization was fatally mistaken with the monopoly of power by the party leadership

to manage the forced industrialization excluding any democratic control from below, by the population. Without a popular feed-back of democratic representation and interest articulation these regimes declined to dictatorships of different sorts and with their ossified political structures they were unable to respond to the global challenge of the 197os. In sum, the "Socialist Project" presupposes not only the "postponed" consumption for the sake of a forced and outdated industrialization but also a "postponed" democracy for the sake of a planned development. So it supresses in the name of the modernization, the most important driving force of modernization : the civil society, therefore its failure is pre-programmed, i.e. unavoidable. Until the late 198os it has exhausted all internal and external resources of development and being a "cannibalistic" modernization by eating up its own preconditions for development in the infrastructure and human capital, in the natural environment and social structures, it slowed down in the 197os and it came to a complete halt and stagnation in the 198os.

The "Socialist Project" as a forced revolution from above was more alien to Central Europe with its Western traditions and developed civil society (with parliamentary and party systems dating back to, at least, the mid-19th century) than to Eastern Europe proper with the lack of an autonomous civil society and parliamentary-party organizations. Albeit the Central European autochtonous socio-political structures were ruined to a great extent in the initial phase of the Stalinist type of modernization, in the late 194os and early 195os, they could not be eliminated completely and from the 195os on the cycles of open resistance

began - in Hungary (1956), Czechoslovakia (1968) and in Poland (from 1956 to 1981 several times). The Eastern Europe proper remained silent until the late 198os.

Central Europe, consequently, as the most developed part of the external empire had suffered most because of the alien and forced modernization and it had lost most by its failure, but also it was first to regain its forces in the favourable international circumstances to return to its genuine social and political structures in the 198os. This region of Europe started its long transition towards democracy at least a decade ago with the pioneering efforts of Hungary and Poland, joined later on by Czechoslovakia, East Germany has been a totally different case being part of the "German question". The Central Europe of 1989 revolutions has to be compared to Southern Europe in its transition process to democracy, in the way we have seen it above between Latin America and Southern Europe.

B. Authoritarianism versus Totalitarianism

In the Western political science it is fashionable to differentiate between "authoritarian" and "totalitarian" regimes, at least after the famous essay of J. Kirkpatrick. In the first type, the "dictatorship" applies as an over-concentration of (uncontrolled) power only to state and political structures, in the second type, however, to all walks of life, including economy and civil society. Against this oversimplification it is enough now to mention the widespread criticism in the comparative communism about the ideological construction of "totalitarianism". (1) Albeit it is true that "real socialism" meant "extensive" regimes with their efforts to subdue the whole society, but these

efforts have been only partially succesful. In general, the theory of totalitarianism presupposes a static model and gives no explanation for the recurring crises.

The difference between "authoritarian" and "totalitarian" regimes can be, at most, only a starting point, or better to say, a journalistic oversimplification in the comparison of Southern Europe and Central Europe. As far as the economy is concerned, the (capitalist) market economy in the prewar period was better developed in the Central European region than in the Southern European one, although in Central Europe it was transformed into a command economy in the postwar period, but the political concentration of the economy and its management was very high also in Southern Europe. In such a way, in the democratic transition the major focus of transformation might have been the political sphere, but it was certainly not the only one in the Southern European countries either. It is true, again, that in Central Europe both economy and politics needed a radical and profound transformation, but in both spheres of society there had been very positive historical tranditions and antecendents.

The contrast between the two regions, however, cannot be simplified to that statement that in Southern Europe the economy was intact from the dictatorship and sound enough for the democratic transition, in Central Europe, in turn, we have to start from nothing to reconstract a market economy. It would mean to forget about the lack of the adequat structural accomodation to the global crisis and about the serious economic problems in Southern Europe in the 197os, and exaggarate them in Central Europe. The economic crisis was felt in both regions, but Southern Europe was able domestically and internationally manage it, earlier

and more efficiently, until Central Europe mismanaged it because of its rigid political structure and the paralysing effects of CMEA, so the crisis became deeper and prolonged. It should be emphasized, however, I have argued above, that even Southern Europe was unable to solve its economic problems on its own, only the the help of Western Europe, and now the same challenge is repeated for Western Europe in the case of Central Europe with its socio-economic crisis.

Southern Europe and Central Europe, the two semi-peripheries of Western Europe had been developing in a similar way for centuries, in their macro-structures and megatrends. Even Central Europe was slightly better modernized and more industrialized than Southern Europe until the World War II. The sudden change came with the postwar system, splitting Europe into two parts, when Southern Europe became integrated into the Western political and military -partially economic and social - system , and Central Europe -with the exception of Finland (1948) and Austria (1955)-into the Eastern one. Thus for the further divergencies between the two regions the external factors of the international setting have been responsible. This external setting was relatively favourable for Southern Europe in the early postwar period and extremely favourable in the 197os, at the time of their democratic transition. It was brutally unfavourable for Central Europe in the early postwar period, the region becoming part of the Soviet external empire, and turned only to a more favourable situation in the late 198os. The homogenization of the whole Eastern Europe on the base of the Soviet model crippled Central Europe and deprived it of its previous organic Western contacts not only in the field of economy and politics but also in cultural and spiritual life.

C. Central European development pattern -
evolutive and cyclical

This forced-course development in the last forty years has accumulated a tremendous crisis potential and tension in Central Europe. Since the general framework of politic social and economic structures ("what is socialism") had been fixed by military means in the external empire, from time to time only the idea of "correction" or "reform" of the system could have emerged. So within a longer cycle ("evolution" -reflecting the tendencies of a full Kondratieff cycle or "long wave") the "iron laws" of development were fixed within a very rigid dependent structure, but in the form of resistence or pseudo-break outs some shorter cycles appeared. These shorter or smaller cycles of 9-11 years show a pattern of recurring major crises, and in this sequence of crisis the 1980s were the period of the permament or prolonged crisis for Central Europe. The long crisis of the 1980s proved that not only the domestic resources of the "Socialist Project" had disappeared or had been exhausted completely because the "cannibalistic" modernization had sacrificed the developments of all social fields (agriculture, environment, human capital, infrastructure) on the altar of the outdated heavy industry, but the whole economy came to a period of stagnation and desintegration. Even the external - both military-political and economic- resources and safeguards of the reproduction of the "Socialist Project" had been exhausted by the rapid weakening of the Soviet Union itself with its own complex crisis. Finally with the growing debt crisis the further possibility of financing the dead industries as "open air technological museums" by foreign resources, loans and credits from capi-

talist countries have also disappeared.

Without new massive credits and/or "brotherly assistance" by Soviet troops the latest long cycle has ended and no new short cycle within it could start, with an "back and forth" again and again between reforms and conservative turns, between economic liberalization and return to the full command economy, as it has been the characteristic short life-cycle of Central European countries before. With the final crisis of "Socialist Project" a new long cycle has to start its course, for better or worse, but certainly not repeating the previous pattern of short cycles from reforms to conservative re-arrangements. This is why, there is now a chance in Central Europe to return to the very long historical trendlines ("longue durée") of re-building the (West)European structures and contacts which would mean a rupture with Latin American similarities in cyclical movements between more reformist and more conservative regimes within the same general political set up. This necessitates to start a new, or re-establishing the old, parallel with Southern Europe.

All depends on the external factors again. If Central Europe could join the European integration and get a similar assistance what was given to Southern Europe a decade ago, then the recent crisis can be solved and the democratic transition will be completed and consolidated until the mid-1990s. If this possibility is not given in the next future, i.e. the European Community is not ready to include Central Europe into the European integration process step by step, through some transition period and transitory forms, then Central Europe would fall back to the "authoritarian rule". This time, however, not the wellknown Stalinist type

would come back as a "state socialism",i.e. not the "leftist" one,but is opposite,the rightist-conservative regime. The biggest historical burden for Central Europe,in my view,is that the "Socialist Project",with tits pseudo-socialist and pseudo-leftist character,has discredited the real Left in these countries. The "victory of the Left" in the late 194os had been in fact a suicide for the genuine Left in Central Europe,although some representatives of the Left had not realized it for some time.The genuine Left has survived until our period only as an undercurrent,first in the form of the intra-party opposition,later on also as an open democratic opposition.Anyway,given the fact that the Left itself,as democratic socialism,has lost its credibility in and for the masses so far in the transition period, thus the contrast between Southern Europe and Central Europe appears here in the sharpest manifestation:in Southern Europe the socialist and other leftist parties have proved to be the driving forces behind the transition and its consolidation have been a victory for them.In Central Europe, just to the contrary,the transition to democracy has looked like a defeat even for the genuine Left,the socialist parties and leftist movements are defensive,so "Left" and "socialism" are most often taboos for those social forces which try to implement the fundamental values of democratic socialism.This "upside-down" or perverse character of the Central European democratization is very sharp and marked,but hopefully they are transitory,albeit nowadays it is a very important factor to reckon with.

The Central European countries themselves differ a lot in this respect.In Hungary,the most liberal version of the Post-Stalinism has allowed to safeguard the fundamental

values of democratic socialism to some extent even within the ruling party, in a form of a more or less manifest opposition, and this has been accompanied with the preservation of some parliamentary functions and that of some independence of civil society. In Czechoslovakia and Poland the whole historical process has been more confrantional, the Left had become completely discredited and excluded from the ruling parties. Therefore Hungary started the transition earlier, and it has been evolutive, rather close to the Spanish model of the "reforma pactada" (or "ruptura pactada"). Even by now only Hungary has developed an articulated political life with a really functioning multiparty system and the parliamentary forms have been dominating in the transition proper to democracy.

In such a way Hungary provides a classical case for the analysis of a peaceful and gradual transition to democracy, based on parliamentary means and emerging multiparty system. The analysis of Czechoslovakia or Poland offers other advantages, namely the model of a short breakthrough by the Prague Spring in the Autumn or the representation of an well organized civil society in its all-out war against the state. But the classical model of the long, evolutive transition following the Southern European initiative is Hungary. In Central Europe it shows quite clearly the relationship of political system and society within the democratic transition, giving a full despription about the end of the one-party system by evoking progressive political traditions and building new institutions as well. The analysis of Hungarian transition gives answer to the question about the emergence of pluralist parliamentary and democratic regimes, that of a new political system with its social organizations including the birth of parties with their social support.

III. Market, parliament and parties: The special character of the Hungarian transition

A. Liberalization versus Democratization

It has been argued many times, in the most elaborated way possibly by C.B.Macpherson, that economic liberalizati and political democratization had been separated from each other historically. Namely the freedom and full rights for homo oeconomicus as economic liberalization had preceeded the same full rights for homo politicus as political democratization by centuries, even in England and France. For Central European countries this gap has been bigger if the have reached the proper democratization stage at all. These two interrelated processes were eo ipso separated by the "Socialist Project" which in clearly seen in the Hungarian history, even because Hungary was a pioneer in economic reforms, but the democratization was blocked to that extent that the postwar Hungarian history may be described by the contradictions of liberalization and democratization, i.e. economic and political reforms.

From the late 1950s on kadarism initiated a social system based on the enlarging economic freedom of private individuals but it retained the benign or "enlightened absolutism" of the ruling party in politics, although the hard core of "dictatorship" was rarely visible but very well maintained. This is why the conflict-level of the society was relatively low for a long time in Hungary, but very high in those countries where even the economic reforms were blocked. So Hungary was moving in economic cycles, e.g. Poland in political ones, the Hungarian postwar history is determined with economic cylces of mechanism-reforms, investment and economic growth etc., the Polish one, however, with

the political cycles of recurring crises and "normalizations". With all these cycles and major setbacks, the economic liberalization has been advancing in Hungary and so the Hungarian economy, by the 1980s reached the level of a quasi market-economy. Political democratization, however, remained a taboo, asking for democratic steps and measures meant raising doubts about the leading role of the party and questionning the one-party system. In the period of late kadarism, first of all between 1985 and 1988 this contradiction became sharper and sharper. By the economic liberalization through small enterprises and with a second or shadow economy becoming step by step legal, and by the decentralization of bigger firms etc. the Hungarian society has been transformed profoundly, new and new organized interest groups emerged and demanded their full social and political rights.

The growing tension between economic liberalization and political democratization - in this process of reform-cycles leading to conservative turns or re-arrangements - reached its peak in the late 197os, around 1977-1978. But at that time there was no possibility to overcome the crisis because of the extremely unfavourable international setting of the late Brezhnev period. So Hungary was forced to enter a new decade, the "eighties" between 1978 and 1988, of the prolonged and protracted crisis, amidst fears of economic collapse and political stagnation. The eighties, in fact, were the period of the crisis of the crisis management, the more they wanted to solve the crisis, the bigger crisis they generated. The kadarist regime and its leadership was unable to solve the crisis because its reason was hidden in its own nature and expressed by their unwillingness to political reforms. These mistaken efforts of crisis managemen

led to an aborted system of the very short cycles (1978-1981, 1982-1984,1985-1988) with general restriction and growing debt-burden in the economy but without the restructuration of the whole economy and relieving the "fiscal dictatorship" of the state on behalf of the bankrupted industries.Between 1978 and 1988 the amount of state subsidies grew from 32 billion forints to 232 billion,i.e.to one-third of the state budget,paralysing by this burden the dynamic part of the economy as well,and the amount of tax levied on the population was doubled in this period.

The tension between social change and political stagnation led to an open political crisis in May 1988,when the ruling party (Hungarian Socialist Workers Party) held a national conference and the previous leadership,first of all Kadar himself, was stripped of power. In May 1988 a new period of the crisis management began,switching from the course forwarding only economic reforms to that one promoting only political reforms.Since then very rapid political changes have taken place in the Hungarian society the whole system of the one-party rule has been dismantled with relative ease because these political changes had been prepared by socio-economic transformations.The economic problems,however,were relative neglected or even pushed aside in this big rush to political changes,with some exageration we may say that as a recompensation the whole Hungarian society,all its members turned to be "homo politicus" in 1988,concentrating only on the political side of transition.Among these political changes the most important are the basic reform of the parliamentary system and the emergence of the multiparty system,because these two institutions have been spearheading the political reforms and maintaining the peaceful character of the transition.

B. "Old" parliament and "new" parties

The political life in Hungary has traditionally been parliament-centred, even if the executive power had had an "overweight" or domination, the debates in the parliament still have attracted the attention of the public opinion very much. In the early postwar period (1944-47) this tradition was re-inforced by the decisive role, the parliament plaid in a system of coalition governments. After 1948 the parliament became a rubber stamp for the ruling party but its traditional prestige was not forgotten. This is way the very first, although partial, result in the fields of political reforms was reached in the regulations of the parliamentary election: the 1983 law introduced the competitiveness in all constituences, i.e. at least two candidates were necessary for elections. Based on the new law, the 1985 elections came as a landslide. 75 percent of the MPs were new and the "political mummies" were re-elected only on a newly invented "national list" containing 10 percent of the MPs.

This new-old parliament (1985-1990) has been the embodiment of all contradictions of the long transition, its positive and negative features alike. It was an active promoter of changes but at the same time its passive reflection as well. Anyway, it has completely changed during its tenure, in its role as well as in its composition. In the first years the parliament was too slow to resume its real functions but it initiated some further changes in 1987-88 and became the real driving force on its own after May 1988 with the deepening political crisis. But the increasingly assertive parliament and the growing opposition were in collusion and collision at the same time. There were only a few oppositio-

nal members or representatives in the parliament, so first the "old" parliament and the "new" party system were mostly competitive and contradictory. With all the virtues of the old-new parliament, a legitimation crisis emerged, and it concerned first of all the parliament - the new parties claimed to have a new popular and democratic legitimacy against the parliament elected, so to say, in and by the old regime.

For a long and evolutive transition to democracy, as the Hungarian one, the biggest danger is the legitimatinn crisis, in which all agents and actors of the transition consider mutually all the others as illegitimate, i.e. not authorized by law and constitution and/or by the general public by a democratic process to represent the public interest or will. The longer is the democratic transition, the deeper is the legitimation crisis. In a short transitic with a rapid breakthrough (Prague, November 1989) the old system is delegitimized and the new system is authorize "automatically" by a "revolutionary" legitimacy from the masses themselves fighting or making manisfestations in the streets. Yet, in the long transition the legitimation crisis is also an important breakthrough, in late 1988 the new parties questioned openly and publicly the legitimacy of the ruling party and "its" parliament, in Hungary.

This legitimation crisis was complicated with the fact, that not only the role of parliament was, at least partiall positive, but that of the ruling party as well, in the form of its reformwing, which was the prime mover behind politi reforms until around October-November 1989. This situation gives the unique character of the Hungarian developments,

with a ruling party containing its opposition inside which became in September 1989 the decisive majority and with the "old" parliament, pioneering in political reforms by passing democratic laws, and being a "public school" for democratic political culture. The real systemic changes came from the two major agency of the old system, but they were not enough, from the fall of 1989 more and more the new parties became the chief driving forces of the transition. But before and without a general election the new parties themselves had no real democratic legitimacy, they only claimed to have that, and dozens of new organized parties obviously had none, against a legally elected "old" parliament which made itself outdated by its own actions.

C. The multiparty system

The new multiparty system has grown out from the one-party system very slowly and through a series of the transitional forms, in which the newly emerging social organizations acquired more and more oppositional and party character. The party system consists of three "generations" of different parties, i.e. parties vary a lot in their sizes, origins and political functions, although not too much in their programs and slogans.

The first generation parties emerged from the two leading tendencies of the opposition with a long tradition in the Hungarian social and political life (urbanist and populist) The Hungarian Democratic Forum has arisen from the national-populist movement in September 1987 and the Alliance of Free Democrats as a network in March 1988, as a party in November 1988 from the urban-"cosmopolitan" movement. The Young Democrats (Fidesz, November 1988) came from the same

"democratic opposition", are close allies of the free demo- rats but retained their independent organization as a par- These three parties were the most active ones in the early period of the democratic transition, they attracted the mos- talented public figures, and also the attention and support of the national media.

The second generation parties are "historical" ones, namely they try to continue their existence after a forty-year vacuum having a nostalgy about the late 194os when they were the leading parties as the Smallholders or the Hungarian People's Party (as peasant parties) or the Social Democratic Party etc. The "nostalgy" parties have a built-in contradiction of the realities in 194os and 199o- and therefore their 6-8 basic parties, reorganized in 1989, have a constant erosion and new and new splitter groups, later on becoming independent parties, so now the Hungarian common man can choose among five christian-democratic or four social-democratic parties. So for many reasons, these second generation parties are smaller in size and attract less public opinion or media attention or talented public figures, although in the early 199o they try hard to over- come this "infantile disorder" coming from their delayed re-emergence and schizo-phrenic existence, and nowadays the- are growing grapidly.

There is a third generation of the newly organized par- ties as well, emerging even later and smallest in size, with two major types, i.e. either organized as single-issue mov- ments (the Green or the Health party) or as dwarf parties specialized on the public show (happenings, manifestations, public meetings with bigger or smaller scandals) aimed at catching the attention of the media. All in all, we have

about fifty parties before the March 1990 general elections. It is in excess to a normally working multiparty system but not a cause for worry since in Spain during the democratic transition there were several hundred parties, so it is unavoidable with a newly emerging multiparty system. Most of the small parties would soon disappear after the elections, as they did elsewhere in the consolidation period. The Hungarian election law has put a threshold of four percent of votes for the existence of parliamentary parties and this regulation would be very instrumental in eliminating the small parties.

The reformwing of the Hungarian ruling party had assisted at that time at the birth of the first generation parties, some reform politicians from the previous ruling party had even joined them, so there were two parallel processes in the party formation. The reformwing from May 1989 on becam the dominant fraction or "platform" within the ruling party and in October 1989 it dissolved the old party and formed a new reform party (Hungarian Socialist Party) which claims to be just one of the other democratic parties in a new competitive party system. On the other side, the newly organized oppositional parties formed in Spring 1989 a National Roundtable of Opposition with eight parties and social organization in order to negotiate with the ruling party about the power transition. These negotiations led to an agreement or "pact" on the fundamental law of transition, summarized as a major amendment of the Constitution in Septerber 1989 -the "Moncloa Pact" in Spain (September 1977), the central piece of the "reforma pactada" was made in a similar situation. The Amendment of the Constitution was endorsed by the October session of the parliament and by

this act even the constitutional and legitimation crisis was over.

The government in mid-October 1989 decleared itself to government of the whole nation, i.e. not directly connecte to the parties, although it consisted mostly from the memb of the newly formed Socialist Party. This old-new government for the sake of t economic stability and continuity has maintained its posit on until the next general elections, as some kind of the care-taker government. On October 23, 1989 the new Republic of Hungary was announced and by that the transition prope to democracy ended and afterwards a new, and even more com licated period of the consolidation of democracy began.

IV. New worries and new hopes in a young democracy

The process of transition to democracy usually tak place in three periods as we have seen it above:

(1) the initial crisis which is an accumulation of the contradictions and it launches the whole process,

(2) the transition proper, i.e. a mixed situation with t features of both the nold and new regimes or systems,

(3) the consolidation of the new democratic system with a dynamic stability after a long period of stagnation.

The countries of the 1989 revolutions, in my view, are still in the first period, with great efforst nowadays to enter the second one, which seems to be succesful in East Germany and Czechoslovakia, but not yet in Bulgaria and Romania is still deep in the initial crisis. Yugoslavia with its weak state versus a weak civil society, paralysin each other for a long time, is caught also in the first period, although in the early 199o there are some signs to move towards a partial multiparty system in Slovenia.

Poland with its very strong state and medium strong civil society has been caught in the second period, in the transition proper since 1981, but the new government now has good chances to start the real consolidation process of democracy. Finally in Hungary, where both the state and civil society are strong and well organized at a Central European standard, was able to move towards a consolidation process after October 23, 1989 because the long transition produced a solid parliamentary and multiparty system, which have been unique so far in the Eastern half of Europe with its pseudo-multiparty systems or fragile newly emerging pre-parties.

In the initial period of crisis and just after the revolutionary breakthrough there is a national euphoria of succes and liberation, therefore people usually think that only the beginning is difficult. But those countries which have reached the second period or try to overcome it now in the consolidation process, now taste the bitter feeling of the new contradictions and some failures as well. Sometimes the situation in these countries look chaotic but these are only the outlines of the new democratic system emerging from the darkness of the past before our eyes. We in Hungary have learned by now that not only the beginning is difficult but the consolidation period may be even more difficult. This can be illustrated by the new worries and hopes in Hungary before the March '1990 general elections.

As I have argued above, the present Hungarian party system has been built on good historical foundations of the traditional party structure and democratic political culture and it has had a long evolutive period for the present transformation. Yet even the present Hungarian party system is unmature and fragile to some extent, because it is still

overcompetitive and too fragmented, with too many parties and too sharp fights among the different parties and sorry to say, as the election campaign shows, with a much lesser level of democratic political culture than we have expected. Despite the long period of their formations, the images of the parties with their social bases and interest representations (party identity) have not made ready yet, and therefore the volatility of the electorate, according to the public opinion surveys, is still very high, i.e. people have not chosen their parties yet on a solid basis (party identification). This suggest that the March elections may not decide anything, there will be only a temporary coalition of 3-4 biggest, still middle-size parties with around 15-20 percent of votes or mandates for each. This shows that Hungary would need a longer period of consolidation with new governments, elections and parliaments, but hopefully with an increasingly dynamic socio-political stability, until the real consolidation of the new democratic system takes place with regularly changing governments and parliaments in a five-year cycle.

This is a real worry about the prolonged consolidation period but not a big one, since the same happened to Spain as well, or in the other countries of Southern Europe. The previous small scycles were also a good school of democratic political culture and organizations, educating and selecting leaders for movements and parties, even if they failed temporarily. This new short cycle as a beginning of a longer one will do the same, it will educate leaders and masses alike, to teach the almost-ready parties how to make democratic politics, this time within the coalition governments. Against the background of 1989 revolutions we can also express a new hope: all "East European" countries are moving nowadays towards democratization, they can assist each other, and without copying, they can learn from each other.

BUDAPRESS

FEATURES REPORTS INFORMATION
СТАТЬИ РЕПОРТАЖИ ИНФОРМАЦИИ
SAJTÓSZOLGÁLAT

—1426. BUDAPEST, P.O.B. 3.
—1426. БУДАПЕШТ, П/Я 3

Tel.: 753-173
Telex: 224370

122/89 (sp.)

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE HUNGRIA

La sesión de la Asamblea Nacionl húngara, celebrada en el mes de octubre de 1989, además de decretar leyes orgánicas aprobó la nueva Constitución del país. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, se trata de una modificación de la Constitución promulgada en 1949, mas esta modificación ha cambiado de tal manera las tesis jurídicas anteriores, su formulación y sus principios fundamentales que se puede hablar de una ley fundamental esencialmente reformada.

Debates constitucionales

Por efecto de los cambios económicos y sociales que se han ido desarrollando en Hungría, el gobierno comenzó a diseñar la reforma jurídica ya en 1987. El objetivo final de dicha reforma ha sido llegar a un Estado de derecho, democrático y asentado sobre el pluralismo. La concepción de la nueva Constitución ha sido el catalizador del sistema pluripartidario y del fortalecimiento de movi-

mientos políticos independientes. Dicha concepción fue debatida en el verano de 1989 por las delegaciones participantes en las negociaciones políticas paritarias, en las que estuvieron presentes el partido gobernante, las organizaciones agrupadas en la Mesa Redonda de la Oposición y la tercera parte negociadora e independiente de las dos anteriores, los representantes de diversas organizaciones de masa. Allí, todas las partes reforzaron los principios que definirían la Constitución y las nuevas instituciones. Después de estos antecedentes, se presentó ante el parlamento el proyecto de la nueva Constitución húngara. Kálmán Kulcsár, ministro de Justicia, al presentar el proyecto dijo que éste podía considerarse como "la Constitución de la transición", del cambio político pacífico. ¿En qué consiste la nueva ley fundamental? Un ejercicio del poder basado en el principio de la soberanía del pueblo, la creación de las bases constitucionales para un sistema pluripartidario, el prevalecimiento del principio de la separación de poderes, una nueva concepción de los derechos humanos y civiles y de sus garantías, y la protección institucionalizada de la Constitución.

El parlamento adoptó la nueva Constitución por una mayoría arrasadora, (333 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones) después de largos debates y de discutir cerca de 100 enmiendas.

Principios fundamentales de la Constitución

Su primer parágrafo define la nueva forma de Estado : Hungría es una república. (Anteriormente, desde 1949 era república popular.) La República de Hungría es un Estado de derecho independiente y democrático, en el que preva-

lecen tanto los valores de la democracia burguesa como los del socialismo democrático. Esta fórmula se acordó en las negociaciones políticas paritarias. La Constitución proclama el sistema pluripartidario al más alto nivel jurídico. Acorde a ello, en la República de Hungría los partidos políticos podrán constituirse y actuar libremente siempre que respeten la Constitución y las normas constitucionales. En cambio no podrán ejercer directamente el poder público y ningún partido podrá dirigir órganos estatales. Con el objeto de separar los partidos políticos del poder público, la ley fundamental enumera los puestos públicos que no podrán ser ocupados por miembros de partidos políticos. El parlamento aprobó otra ley sobre el funcionamiento y la gestión económica de los partidos políticos.

En el preámbulo de la Constitución están asentados los principios fundamentales del derecho internacional. Se expresa que la República de Hungría sienta responsabilidad por la suerte de los húngaros que viven allende sus fronteras y promueve la profundización de sus relaciones con Hungría.

La Constitución se basa en el principio según el cual los derechos humanos no son una dávida del Estado, sino derecho inalienable e inviolable de todo ser humano, ello es reconocido, respetado y protegido por la República de Hungría. Las normas relacionadas con los derechos humanos fundamentales sólo podrán ser establecidas por leyes orgánicas.

La Constitución también enuncia los principios fundamentales del funcionamiento de la economía húngara. La economía de Hungría es una economía mercantil que aprovecha las ventajas de la planificación, y en la que la propiedad pública y privada gozan de los mismos derechos y garantías. Esta tesis tiene gran importancia en la transición hacia una economía mercantil. La República de Hungría, en base al principio de la neutralidad competitiva, reconoce y respalda el derecho empresarial y la libertad competitiva. Simultáneamente, el Estado apoya el movimiento cooperativista y reconoce la autogestión productiva y la creación y funcionamiento de la propiedad municipal.

Organos supremos de la república

En Hungría, el jefe de Estado es el presidente de la república. La Constitución anuló la institución del Consejo Presidencial -cuerpo colectivo que asumía la jefatura del Estado- y constituyó la institución de presidente de la república. El presidente está llamado expresar la unidad nacional y vela por el funcionamiento democrático de las organizaciones estatales. El presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas. De acuerdo a la Constitución, el presidente de la república es elegido por la Asamblea Nacional por un período de cuatro años. Todo ciudadano húngaro que disponga de derecho electoral y que haya cumplido los 35 años de edad puede ser candidato a presidente. El presidente sólo puede ser reelegido para un segundo período. (Hasta las próximas elecciones presi-

denciales el presidente en funciones de la república es Mátyás Szűrös, ex presidente de la Asamblea Nacional.) El presidente tiene derecho a firmar acuerdos, a ejercer competencia en el nombramiento de ciertos titulares pero la mayoría de sus disposiciones deben ser refrendadas por el jefe del gobierno.

La Asamblea Nacional es el órgano supremo del poder estatal y de representación del pueblo de la república. Paralelamente a sus actividades legislativas, la Asamblea Nacional elige el Consejo de Ministros y otros altos funcionarios estatales. Después de las próximas elecciones parlamentarias también cambiará el carácter de la Asamblea Nacional, que sesionará de forma continua y en la que la mayoría de los diputados podrán dedicarse a la legislación a tiempo completo. Bajo el signo de la separación de las ramas del poder estatal, el presidente de la república podrá remitir en una ocasión la ley presentada para aprobación para ser nuevamente debatida, como también podrá enviarla al Tribunal Constitucional, en el caso de considerar anticonstitucionales algunas de sus disposiciones. El presidente de la república también puede disolver la Asamblea Nacional, en el caso de que ésta retire su confianza del Consejo de Ministros cuatro veces en el término de un año, o de que la formación de cabinete reciba moción de censura.

El Tribunal Constitucional es una nueva institución jurídica en Hungría. Está llamada a separar las ramas del poder estatal y a garantir la constitucionalidad. Esta institución podrá supervisar toda norma jurídica desde el punto de vista de la legalidad, podrá anular leyes en caso de considerarlas anticonstitucionales. La Asamblea Nacional elige a los 15 miembros del Tribunal Constitucional. Otra nueva institución en el sistema jurídico húngaro es el cargo de defensor del pueblo, cuya tarea

es indagar y promover la disposición de medidas con respecto a anomalías o irregularidades que lleguen a su conocimiento y relacionadas con disposiciones que afecten los derechos constitucionales.

La nueva Constitución ha instituido el Tribunal de Cuentas, nuevo órgano de control financiero y económico de la Asamblea Nacional. Su tarea consiste en controlar la administración de la hacienda pública, las bases del presupuesto estatal propuesto, el refrendamiento de contratos referentes al levantamiento de créditos del presupuesto, controlar las la balanza de pagos y la gestión de los bienes estatales.

Se codificará en leyes separadas el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo que velan por los derechos de los ciudadanos y el Tribunal de Cuentas.

También entran en vigor nuevas normas referentes al Consejo de Ministros. El presidente de la república, después de consultar con los partidos políticos que están representados en el parlamento y con los grupos de diputados independientes, encomienda la formación del gabinete. La Asamblea Nacional decide acerca de la elección y el programa del gobierno, y éste es responsable ante el parlamento por sus actividades. En base a las propuestas del jefe del gobierno, la Asamblea Nacional decide sobre la elección de los miembros del gabinete. Una quinta parte de los diputados puede solicitar el voto de censura frente al gobierno o alguno de sus componentes. El jefe del gobierno también puede proponer el voto de confianza hacia el gobierno.

En la nueva Constitución hay todo un capítulo que se ocupa de las fuerzas armadas y de la policía. Las fuerzas armadas sólo podrán franquear las fronteras del Estado con el consentimiento previo de la Asamblea Nacional, a excepción de las maniobras militares y para realizar acti-

vidades de fuerza de paz por solicitud de la ONU. La ley define exactamente en que casos se pueden utilizar las fuerzas armadas dentro del país. Los miembros efectivos de las fuerzas armadas y de la policía tienen limitadas sus actividades políticas y no pueden desempeñar altos cargos en partidos políticos.

La Constitución resume las normas más importantes relacionadas con los concejos, con los tribunales y con la fiscalía. Es nueva la disposición por la cual los jueces y fiscales deberán abstenerse de militar en partidos políticos, y de realizar actividades políticas.

Derechos humanos

La Constitución se ocupa ampliamente de los derechos humanos y ciudadanos. Su formulación está en completa consonancia con las normas internacionales. Merecen destacarse los derechos de libre movimiento y residencia, incluidos los relacionados con la expatriación y la repatriación. Aún antes de la aprobacion de la constitución fueron sancionadas las leyes referentes a la libertad de viajar y de emigrar, como también las nuevas normas que avalan la libertad de asociación y de reunión de los ciudadanos. El texto de la Constitución también se refiere a la libertad de conciencia, de culto, de comunicación y de opinión. Están en vías de elaboración las leyes referentes a la prensa, a la libertad de conciencia y de culto. La Constitución también reglamenta la cuestión del derecho de asilo en consonancia con la adhesión de Hungría a la convención de Ginebra. La República de Hungría protege las minorías étnicas y lingüísticas, vela por los derechos colectivos de las mismas; todo ello también será codificado en nuevas leyes. En Hungría hay derecho a la huelga, ya aprobado por el poder legislativo. En relación con la defensa patria la Constitución asegura el servicio civil como alternativa al militar, cuestión sobre las

que ya se sancionó la ley respectiva hace unos meses. La Constitución sólo contiene algunos principios fundamentales acerca de las elecciones, ya que la Asamblea Nacional aprobó una ley sobre las elecciones del sistema pluripartidario. Todos estos derechos enumerados son sólo una muestra de la lista de derecho humanos contenidos en la nueva Constitución.

La Constitución de la República de Hungría especifica la capital del país y el himno nacional, y un referendum decidirá con respecto al nuevo escudo nacional.

Posteriormente a la sesión del 23 de octubre de 1989 de la Asambela Nacional, desde un balcón del Parlamento, Mátyás Szűrös, presidente en funciones de la república proclamó la República de Hungría, ante la presencia de cientos de miles de personas.

(BUDAPRESS)

BUDAPRESS

FEATURES REPORTS INFORMATION
СТАТЬИ РЕПОРТАЖИ ИНФОРМАЦИИ
SAJTÓSZOLGÁLAT

H—1426. BUDAPEST, P.O.B. 3. Tel.: 753—173
H—1426. БУДАПЕШТ, ПУЯ 3 Telex: 224370

118/89 (sp.)

ENTRO EN VIGOR LA LEY SOBRE PARTIDOS POLITICOS

En 19 de octubre de 1989 la Asamblea Nacional aprobó el proyecto de ley sobre el funcionamiento y la gestión de los partidos políticos.

La situación para la elaboración de la Ley maduró para 1988, cuando se planteó por primera vez ante la opinión pública la posibilidad de suprimir el monopolio del POSH y dejar paso al pluripartidismo. La elaboración de la Ley fue precedida por minuciosos trabajos preparatorios. Con la entrada en vigor de la Ley sobre asociaciones el 24 de enero de 1989 -que había sido ampliamente debatida por la sociedad- crearon las condiciones para la constitución legal de partidos políticos y para su existencia en calidad de persona jurídica. Todo ello se convirtió en una guía para la elaboración de la Ley sobre partidos. El primer borrador del proyecto de ley se sometió a debate público, más tarde, en el mes de abril apareció en el diario Magyar Nemzet, órgano del Frente Popular

Patriótico, una organización social, y en el Magyar Hirlap, diario del Gobierno. En mayo se hizo público el texto modificado, en octubre se creó el Tribunal Constitucional que supervisaría a los partidos, se modificó la Constitución y de esta forma ya no existían obstáculos ante la aprobación de la ley.

La aprobación de la misma fue precedida de arduos debates. El ala centrista, radical y conservativo-liberal de la oposición que según su propia terminología reivindicaba el Estado de derecho y el pluripartidismo acosaban en tres puntos críticos al Partido Obrero Socialista Húngaro que hasta el 7 de octubre de 1989 -día de la creación del Partido Socialista Húngaro- se encontraba en una situación de monopolio. Por un lado ponían en entredicho la razón de ser de las organizaciones de partido en los centros laborales, aunque en el pasado de la izquierda húngara -incluyendo a la socialdemocracia- siempre habían funcionado en esos centros. Por otro lado, alegando la imparcialidad, la pureza moral y política pusieron en duda el derecho de los oficiales del ejército y de la policía a ocupar altos cargos en el partido. Tercero, exigían que el POSH rindiera cuentas de sus bienes, cosa nada fácil, ya que siendo el partido sinónimo de Estado, el POSH contaba no sólo con las sumas recuadadas en calidad de cuotas, sino con el derecho de utilizar y gestionar la propiedad estatal.

La Ley sobre partidos políticos aclara estas contradicciones jurídicas y financieras. Establece que los partidos tienen la misión de ofrecer margen de acción para la expresión de la voluntad popular y para la participación ciudadana en la vida política. La Ley abarca a las organización sociales que cuentan con afiliados registrados y que declararon su intención de figurar en el registro correspondiente ante el Tribunal Constitucional

situado en Esztergom, antigua sede real, y con ello se someten a la letra y espíritu de la Ley.

La cuestión relativa a la posible prohibición del funcionamiento de organizaciones partidarias en los centros laborales también fue decidida por la Asamblea Nacional. Entre las dos alternativas que figuraban en el proyecto de ley se aprobó la que decía las organizaciones del partido finalizarían sus actividades en los centros laborales 90 días antes de las elecciones parlamentarias previstas para principios de 1990. Aunque se escucharon argumentos en contra, la gran mayoría de los diputados decidió que en el futuro los militares y policías de carrera no podrán ocupar altos cargos en ningún partido. En base a ello, la ley establece la agenda de la retirada de las organizaciones del partido de los centros laborales. En el aparato oficial de la Asamblea Nacional, en las fiscalías y los tribunales, las organizaciones del partido desaparecerán en el momento de la entrada en vigor de la ley; en la administración estatal, hasta finales de año; en las fuerzas armadas y la policía, hasta el 31 de diciembre de 1990, y en el resto de los centros laborales, 90 días antes de las elecciones parlamentarias.

Quedaba la cuestión de los bienes del partido. Se enumeran las fuentes de estos bienes. Declara que órganos sostenidos por el presupuesto y empresas estatales no pueden proporcionar dinero a los partidos y los partidos no pueden aceptarlo. Por otro lado, está prohibido aceptar sumas procedentes de otros Estados o de origen desconocido. En caso de darse este caso, el partido en cuestión tiene la obligación de entregar la suma al presupuesto estatal y la misma se restará de la subvención que el presupuesto estatal asegura al partido en cuestión.

La suma de la subvención del presupuesto del Estado que se abonará a los partidos la define la Asamblea Nacional

en el plan anual del mismo. El 25 por ciento de la subvención se reparte en la misma proporción entre los partidos que tienen diputados en el parlamento, el 75 por ciento se distribuye a base del resultado de las elecciones. Evidentemente, esta regla sólo se podrá aplicar después de las elecciones, de esta forma, es la Asamblea Nacional la que decidirá sobre la subvención de los partidos hasta las elecciones.

La Ley regula con rigor la gestión de los partidos. Los partidos sólo podrán hacer uso de los locales, inmuebles y bienes muebles de su propiedad y que resulten imprescindibles para su funcionamiento, pero no podrán sacar provecho material de los que se le han confiado. El 31 de marzo de cada año, los partidos políticos tienen la obligación de hacer públicos sus datos financieros del año anterior. Si un partido desaparece mediante unificación o escisión, sus bienes serán de los partidos sucesores. La división de bienes es decisión interna del partido. No obstante los bienes en cuestión nunca podrán distribuirse entre los militantes, ni en el caso de que el partido desaparezca sin sucesor. En este caso, los bienes del partido desaparecido irían a engrosar los fondos de la fundación de la Asamblea Nacional que se destina a fines de interés común.

La Ley sobre partidos políticos fue aprobada con 323 votos a favor, 4 en contra y 13 abstenciones. La Ley entró en vigor en el momento de su aprobación.

(BUDAPRESS)

CODI TELEFÓNIC GENERAL : 36
CODI TELEFONIC BUDAPEST: 1

BALOGH, László
Ref. :President Consell Provincial de Pest: Pest Megyei Tanacs Elnöke
Adr.: Budapest V. Városház utca,7

CSALOTZKY, György,Dr.
Ref. : Hauptabteilungsleiter
Adr.treball: Ungarisches Innenministerium, Budapest,H-1903 Pf.314/19
Adr.priv.: 1063.Budapest, Szinyei Merse utca II, I Stk.Nr.13
Tel.priv.: 326-689

HARDI, Peter
Ref.: Professor (vinculat a ACLS)
Adr.: Magyar Külügyi Intézet, Bérc ut.23, 1016 Budapest
Tel.: 166-4221

KULCSAR, Kálmán ,Dr.
Ref. :Ministre de Justicia.
Adr.: H-1055,Budapest, Szalay u.16
Tels.: 120-025 / 124-453
Telex: 61 22-4998
Telefax: 328-903

MERUK, Valeria
Ref.: Intèrpret
Adr.: Budapest,1026, Gábor A'ron,2.
Tel.: 176 3030.

VANDOR, Peter
Ref.:Director Hotel, Director del "National Training and Recreational Center of the Agricultural Cooperatives",
Adr. : 1121,Budapest, Normala ut. 54
Tel. : 757-167
Telex: 22-7097 TOVüK H.
Telefax: 756-164

Embajada España:
Embajador: Luis de la Torre,
esposa : Jupe
Secretario Embajada: Gerardo Bupallo.
Dir: VI. Lövöes u., 11-B
Tel: 153-1011 / 153-2055 / 153-3308
Fax: 1530-411.

Alma Mater Studiorum
Sæcularia Nona

Dubravka Hyc Budget
Zuri de la Torre

Hyac : Itape

Secretari Abroad :
Pedro Bupallo.

Tel. 153-1011, 153-2055
Fax 1530-411.

Adreça : VI. Eötvös u. 11-B.

Room	Name	Date
412.	SOLÉ-TURA JORDI/MR	2/14 2/9

Rate		Nat.	Pers.
EXTRA		SPANYOL	1

2 szla

FORUM HOTEL
Budapest

Budapest V., Apáczai Csere J. u. 12-14.
P. O. Box 231. H—1368 Hungary

Telephone: (36-1) 117-8088
Telex: 22-4178
Telefax: (36-1) 117-9808
Cable: FORUMHOTEL BUDAPEST

GUEST ACCOUNT ★ HOTELRECHNUNG

412210-2748

A.SALDO	10.02.90	VORTRAG	0		0
MINIBAR				60	
N.SALDO	10.02.90	0	3862	5	60
A.SALDO	11.02.90	VORTRAG	7		60
TELEFON				509	
N.SALDO	11.02.90	0	4028	9	569
A.SALDO	12.02.90	VORTRAG	11		569
TELEFON				572	
N.SALDO	12.02.90	0	4256	13	1141
A.SALDO	14.02.90	VORTRAG	15		1141
TELEFON				590	
N.SALDO	14.02.90	0	5072	17	1731
PAID	DEVB			1731	1731-
				20	0

SILHOUETTE Restaurant

Forum Grill

WIENER KAFFEEHAUS

CORSO cocktail·bar

POOL BAR

BANQUET/MEETING ROOMS

FITNESS CENTER

USD 29-

HAVE YOU LEFT YOUR KEY? THANK YOU VERY MUCH!
HABEN SIE DEN ZIMMERSCHLÜSSEL ABGEGEBEN? VIELEN DANK!

Signature

International Political Science Review (1989), Vol. 10, No. 3, 183–189

The Spanish Case: Remarks on the General Theories of Nationalism

Jordi Solé Tura

Abstract. We must escape ideological bias to develop a theory of regionalism from case studies. Late capitalism often produces regional and sub-national conflicts. Two issues are to be explained: the relationships of regional marginality to new economic developments and, in turn, their relationship to centralization and/or decentralization. The term "self-determination" is no longer clear: what is the unit for "self-determining" its future? To understand the question we must have an historical perspective on each case. In Spain, Catalan and Basque marginality is cultural rather than economic—and has been challenged by the powers of the central state, leading to crisis and military dictatorship. Later, democratization produced guarantees of autonomy for the region as a practical solution.

Introduction

The main theoretical issue in the analysis of national and regional problems is whether, from case studies we can reasonably develop general patterns for a theory of nationalism and regionalism, or whether a sequence of case analyses can only give us a heterogeneous account of different situations. The issue is especially problematic in the European political tradition, where, notwithstanding the theoretical line opened by Rokkan and Urwin (1982; 1983) and other political scientists, the national problems are mainly political, and the mainstream of theory still runs through the developments of the traditional "nationalities principle," in which the essentialist approaches to the concept of "nation" predominate. By "essentialist approaches," I mean those approaches made by nationalist authors who consider "nation" as a non-temporal entity, always identical in its essential singularity. One of the consequences is that the sociological or historical analysis can hardly be isolated from the political implications of every case study; and the social scientists or the historians are often requested to become political opinion makers, and to focus their analysis on a political and ideological bias. My own experience in Spain has led me to a very strong feeling against essentialism in this field. So I think that no case study is theoretically useful if we do not overcome this approach, this ideological bias, and if general categories and doctrinal approaches do not give way to historical and empirical perceptions.

0192-5121/89/03 0183-07 $03.00 © 1989 International Political Science Association

I do not intend to discuss here all the implications of this well-known theoretical problem, but only to invoke some developments of the Spanish case, which offers a rich complexity of interactive regional and national elements, both in the ideological and in the political fields. The so-called "national problem" has been one of the main issues in Spanish political history in the last two centuries, and one of the keys to the background of the two military dictatorships that Spain has known in the twentieth century. After ten years of constitutional democracy, the problem has not been fully resolved, and conflicts about national identities and symbols arise periodically, not only as outbursts of peripheral nationalism but also as political movements linked to terrorism—as in the well-known case of the Basque separatist organization, the Euzkadi Ta Alzcatasuna (ETA). Nor has democracy solved the problem of Spanish national feeling, as the ancient Spanish nationalism was connected to militarism, clericalism and centralism and the new democracy is challenged by the urgent need to implement, develop, spread and strengthen a new national feeling linked to democracy, to decentralization and to pluralism.

First, we must ask, what is the relationship between pluralism and national and regional diversity? This problem, of course, has different roots and meanings in western developed countries and in the underdeveloped ones, not only because of their different historical, social and political backgrounds, but also because the political and constitutional concept of pluralism does not have the same meaning in such heterogeneous situations. From this point of view, the problem reveals its complexity mostly in western developed countries, where the ancient theory of nationalities was developed mainly in nineteenth-century Europe through abrupt economic and social transformations and through increasingly bloody wars. Capitalist society has once again changed the established political frontiers; and, in the process, contributed to the problems of late capitalism—that is, the new patterns of economic, social, cultural and political centralization and, consequently, new forms of territorial marginality.

This is a process that deeply affects the actual working of traditional state institutions—mainly Jacobin inspired, i.e. centralized ones—and stresses the quest for new forms of political organization and institutional functioning. Social and political conflicts rooted in the new realities of late capitalism often take the form of national and regional conflicts. And they are often theorized about in terms of traditional nationalities or even—as can be seen in Spain's Basque country—in terms of imperialism and underdevelopment. I think it most important to identify these problems and to see if nationalism and regionalism are ideological forms or even ideological disguises of other problems that have arisen through the logic of late capitalist development; or if we are really confronted with a revival of the unsolved traditional problems of nationalities in developed countries.

It is evident that the problem concerns not only western developed countries. National and regional conflicts arise and develop also in Eastern Europe, which are supposed to be strongly unified by their political systems. The Yugoslav situation is paradigmatic; but we must also consider recent developments in the Soviet Union, Romania and Poland. Some of these relate to the last redefinition of state frontiers after the Second World War. The far-reaching political reforms announced in these countries reveal very strong contradictions and open the way to new prospects in political analysis.

To focus on Europe and other developed areas is not only a theoretical option but challenge. National and regional problems in underdeveloped countries are better

understood by political scientists, easier to comprehend in a general view, as their roots—the process of colonial emancipation—are more evident and the patterns of their nation-building processes are more uniform, despite their increasing complexity. By contrast, the explosion of national and regional problems in developed countries is still awaiting an agreed-upon theoretical explanation. Once that is settled, there are two major issues to be considered: first, the relationship between new economic developments and regional marginalities; and, second, the relationship between these new economic developments and the centralization or decentralization of political institutions and cultural patterns (the mass media, language, cultural values, etc.). This is a complex field, both because it is difficult to define and because it is rapidly changing. Things that seemed evident ten or fifteen years ago are not so evident now, as national minorities and regional diversities are affected by large processes of integration—like the European Economic Community—and by the strong homogenization of cultural patterns. Explanations based only on one set of factors, economic, political or cultural, are no longer sufficient to cover the overall realities.

This returns me to my first point: the relationship between case analysis and general theory. I was myself troubled by this problem when writing the book *Nationalities and Nationalisms in Spain* (1985). As I was developing my analysis, I found it necessary to avoid two theoretical temptations. The first was abstract analysis, mere conceptual discussions about, for example, the true meaning of "nation." The second was to avoid developing a general theory from the Spanish case.

It seems to me that political concepts like "nation," "region," and "self-determination," have different meanings in Spain and Central America, in Europe and in Africa. Nor do their meanings in nineteenth-century European history apply to present-day Europe. Self-determination, for example, is a general principle, established as such in United Nations' declarations. But to understand its real meaning we must descend to concrete cases, because the most important problem is not self-determination itself as a juridical and political principle, but to identify the specific subject of self-determination.

Let me provide an example. In a meeting held in Managua in June 1986 on the autonomy of the Atlantic coast of Nicaragua, self-determination was a widely discussed item, as some participants put forward the concept as the political basis for autonomy. The theoretical problem immediately became a political problem, because the consequences of one kind or another of practical implementation were obviously bound to be extremely different; and both deeply significant from a political point of view. The problem was not to assert the theoretical principle of self-determination, but to identify the juridical subject of this general right. Was it Nicaragua as a whole they were considering? Was it merely the Atlantic coast? According to the United Nations' definition, self-determination means the enforcement of national sovereignty against foreign pressure. Atlantic coast autonomy was seen as the way to strengthen national unity between the two parts of Nicaragua, the Pacific and the Atlantic coasts. However, as self-determination is linked with the possibility of political independence and sovereignty, self-determination for the Atlantic coast could lead to the splitting up of Nicaragua as a country. Thus, the answer of the Managua meeting was very clear: the juridical subject of self-determination was not the Atlantic coast, but Nicaragua as a whole. It was, obviously, a political decision, but this is the key to the issue. The problem is not self-determination as a political or a juridical concept, but it is to identify its subject—and that means a political decision which can be explained only through an historical and political case analysis.

In Spain, a strenuous and rather bitter discussion about self-determination is also developing, and all the nationalist parties in the Basque country and the majority of those in Catalonia place self-determination as a core principle of their political programs. Also, ETA terrorism has developed in the name of Basque self-determination. Here the problem is not one of theoretical concept nor abstract discussion, but the real meaning of self-determination in our historical perspective and in our constitutional system. I shall later return to this problem.

Of course, I am not opposed to general theories. What I wish to stress is my personal conviction that there is no single theory to explain national and regional realities and conflicts, as, for example, the theory based on economic marginality. We need careful examination of individual national and regional cases. Economic marginality can explain, perhaps, regional conflict in France's Brittany and Corsica, but not those in Spain's Catalonia and Basque country, since the latter are the most economically developed regions of Spain. Economic marginality is undoubtedly one of the causes of conflict in Northern Ireland, but it seems not to be possible to explain it fully if religious and cultural factors are not also taken into account.

Last, but not least, historical perspective is absolutely necessary, not only to understand the roots of every national and regional problem, but also to understand the continuity of institutions and of the feelings of the people involved. In my opinion, this is most important. National and regional problems in Spain, for example, can only be explained in all their complexity from an historical point of view. Only through history do political and economic factors take their full shape. Let us look at the problems of nationalities and regions in Spain in this context.

The Spanish Case

As mentioned above, the strongest national and regional conflicts in Spain have developed in the most economically developed areas—Catalonia and the Basque country. Therefore, the roots of the problem do not lie in economic marginality, but in political and cultural marginality.

The building of the Spanish state through the nineteenth and twentieth centuries was not the work of an industrial and commercial bourgeoisie, as in France, but of a ruling class made up mainly of great southern landowners, bureaucratic cliques and speculative financial groups. The Catalonian industrial bourgeoisie, based on light industry, never was a dominant part of the state ruling class, but a secondary partner. The Basque bourgeoisie developed late in the nineteenth century, through the boom in heavy industry (iron, coal, steel, and machinery) and through the rapid accumulation of banking capital. This Basque bourgeoisie became the core of the Spanish financial elite, but not of the political ruling class. Moreover, Catalonia became an economic and cultural area, unified by the powerful presence of a great urban center—Barcelona. By contrast, the Basque country lacked such a unifying urban center, and the industrial city of Bilbao became a kind of liberal island in a sea of traditionalist peasant holdings. Finally, the central ruling class, the "central oligarchy," as we usually say in Spain, was able to build a Jacobinic state, but was not able to unify the whole of Spanish civil society, as the French Jacobin ruling class had been able to do.

To develop a system of light industry like that of Catalonia—which depended on the internal Spanish market and on a very severe protectionism—one political condition was needed which the Catalan bourgeoisie was never able to attain: the

control of the central state. This was not exactly the problem of the Basque country, as there, the bourgeoisie already controlled banking capital. Catalan nationalism was thus the work of an industrial bourgeoisie, powerful enough to create a modern capitalist economy in a mainly agrarian country, but too weak to seize political power. Catalan nationalism developed as a political proposal for reform and decentralization of the Spanish Jacobinic state system. Basque nationalism, by contrast, was mainly the work of peasant and intermediate urban groups, and was rooted in traditionalism and Catholic orthodoxy. It was not so much interested in leading and reforming the Spanish state, as in becoming a separate part of Spain or even a separate state.

These two different aspirations were identified as a single political problem by the central ruling class, which would not accept compromise, and whose brutal response was to order the army—recently humiliated in the war against the United States for Cuba and the Philippines—to fight the nationalists. The army then became the armed depository of the integrity of the Spanish nation and of the monarchy against all internal opposition. Catalonia and the Basque country were treated as enemies of the state. Their institutions, cultures, and languages were suppressed, and all the Catalans and Basques, regardless of social status, were confronted with the same centralist adversary. Consequently, all political and social groups and classes in the two regions faced the same external enemy. And this clash became more and more violent and radical as the crisis of the monarchy opened the way to the military dictatorships of generals Primo de Rivera and Franco, which lasted through fifty years of the present century. I underline that the ideological basis of both military dictatorships was the same: the fight against the "reds," who wanted to destroy the monarchy, and the fight against the "separatists," who wanted to destroy the unity of the Spanish nation.

The clash was especially violent under Franco's dictatorship. In Catalonia, the underground struggle against Franco combined the quest for democracy with the quest for political autonomy, and was the work of all political groups, but mainly of the left-wing parties—the socialists and communists. In the Basque country, the fight against Franco took a more radical nationalist direction. The different roots of the two problems became once again evident. In Catalonia, all political groups achieved substantial consent to develop a democratic alternative. In the Basque country, radical nationalism gave way to political movements like ETA, which soon evolved into terrorist groups.

When the transition to democracy began to develop after Franco's death in 1975, the problem of Catalan and Basque autonomy was one of the main oustanding issues. But the problem was not only one of political organization, it was also ideological. In both Catalonia and the Basque country, a very strong collective feeling of nationality had developed which was very difficult to integrate into the wider collective feeling of the Spanish nation, especially after such a strong phase of ultra-rightist Spanish nationalism as existed during the Franco regime.

In the new Spanish Constitution of 1978 there is a rather odd article—article 2—in which the concept of the Spanish nation is defined. It states that Spain is a true, united and indivisible nation. But it also states that this united nation is formed by "nationalities" and "regions" that have a right to political autonomy, recognized and guaranteed by the Constitution itself; and that the link which keeps this nation united is the rather immaterial link of "solidarity." From a theoretical point of view, article two seems to be an odd combination of heterogeneous elements; and the result is

something like a "nation of nations." But article two is not a theoretical exercise, but an attempt to find a political solution to one of the most serious and bloodiest passages of Spanish political history. Consequently, article two is the political basis of a new organization of the traditional Spanish Jacobinic system in a federal-like system of political autonomies.

I should like here to underline another side of the problem. The Spanish Constitution does not limit itself to open political autonomy for Catalonia and the Basque country, but establishes political autonomy as a general system of state organization. Here we find the other dimension of our problem, that of pluralism. Political autonomy is not seen in the Spanish Constitution as only a way to pacify the historical conflict between centralism and Catalan and Basque nationalism, but also as a way to open the system to the plurality of regional realities and as a way to find a new equilibrium between the developed and underdeveloped regions of Spain. Today there are seventeen autonomous regions, each with its own parliament and government. Their development is unbalanced and the transition from centralized to decentralized state is revealing itself not only to be very difficult, but to be threatened even by unpredictable backward-looking movements, especially with regard to the new conditions imposed by Spain's entry into the European Economic Community. But the challenge is clear: the Spanish system of autonomous regions seeks to solve the problems posed by national diversities and, at the same time, to open the way to the full expression of national and regional pluralism.

Some Conclusions

This short description of the Spanish case brings me back to my first introductory statements. Economic marginality is certainly one of the roots—and so one of the theoretical explanations—of regional and national conflicts in developed countries, but it is not, by itself, a sufficient basis for a general theory of regionalism or of national plurality. Economic factors are, of course, basic to theoretical explanations, but they are many-sided, and must be considered in their concrete reality. Historical and political factors are most important, but also must be considered as concrete elements of a specific historical development and of a specific political system. Cultural factors can also develop in complex ways, both as a result of political conflict and of ideological confrontation (linguistic conflicts, for example). But even these must be considered in their specific reality. In Spain, for example, the clash between the use of Spanish and various minority languages, such as Catalan, Basque and Galician, is mainly political. But each has had a different development, depending on the structure, the background and the strength of each language and of the national collectivity supporting it. The situation of the Catalan language is, in this sense, far better than that of the Basque. The conflict generated by national symbols, such as flags and anthems, can also be very strong as has been, and still continues to be in Spain, because of the specific political and historical conditions of the respective national confrontations. And, at the same time, national symbols can become ideological weapons, nourishing nationalist movements in an historical and political context quite different from the original one.

In my opinion, this means that a many-sided analysis and careful examination of concrete cases are absolutely necessary to cope with the complexity of national and regional problems. From these we can reasonably expect to reach some general

explanations and, going back to my preliminary observation, this is possibly the closest we shall get to general theory in our field.

Readings

Aja, E., J. Tornos, et al. (1985). *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Ed. Tecnos.

Ballbe, M. (1983). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812–1983)*. Madrid: Alianza Editorial.

Bauer, O. (1924). *Die Nationalitatenfrage und die Sozialdemokratie*. Wien.

Bloom, S. F. (1975). *El mundo de las naciones. El problema nacional en Marx*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Breuilly, J. (1982). *Nationalism and the State*. Manchester: Manchester University Press.

Carrere D'Encausse, H. (1980). *L'empire eclaté*. Paris: Flammarion.

Clark, R. P. (1985). "Spain's Autonomous Communities: A Case Study in Ethnic Power Sharing," *European Studies Journal*, 2,1: 1–16.

Clark, R. P. and M. H. Haltzel, eds. (1987). *Spain in the 1980s. The Democratic Transition and a New International Role*. Cambridge, Mass: Ballinger Pub. Co.

Davis, H. (1967). *Nationalism and Socialism*. New York, N.Y.: Monthly Review Press

Deutsch, K. (1960). *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Gunther, R., G. Sani and G. Sahbad (1985). *Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System*. Berkeley, Calif: University of California Press.

Haupt, G., M. Lowy and Cl. Weill (1974). *Les marxistes et la question nationale (1814–1914)*. Paris.

Hernandez, F. and F. Mercade (1986). *Estructuras sociales y cuestion nacional en España*. Barcelona: Ed. Ariel.

Linz, J. J. (1975). "Totalitarian and Authoritarian Regimes." In F. I. Greenstein and N. W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 3. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Linz, J. J. and J. R. Montero, eds. (1986). *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nisbet, R. (1969). *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*. Oxford: Oxford University Press.

Recalde, J. M. (1982). *La construcción de las naciones*. Madrid: Editorial Siglo XXI.

Rokkan, S. and D. W. Urwin, eds. (1982). *The Politics of Territorial Diversity*. London: Sage.

Rokkan, S. and D. W. Urwin (1983). *Economy, Territory, Identity. Politics of Western Europe Peripheries*. London: Sage.

Solé Tura, J. (1985). *Nacionalidades y nacionalismos en España*. Madrid: Alianza Editorial.

Solé Tura, J. (1987). *Autonomies, federalisme i autodeterminació*. Barcelona: Ed. Laia.

Vilar, P. (1982). *Estat, Nació, Socialisme. Estudis sobre el cas espanyol*. Barcelona: Ed. Curial.

Biographical Note

JORDI SOLÉ TURA is Professor of Constitutional Law at the University of Barcelona and was Dean of the Faculty of Law until May 1988. He is a Senator in the Spanish Parliament and is a deputy in the Catalonian Autonomous Parliament. He also served on the commission that drafted the Spanish constitution. He was awarded the Order of Isabel la Catolica by the King. He is a columnist in the Madrid paper *El Pais* and the Barcelona paper *El Periodico*. ADDRESS: Catedrático de Derecho Politico, El Pedró de la Creu, 21, ático 1^{0}, 08034 Barcelona, Spain.

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS
SZERKESZTŐSÉGE
Budapest, V., József Attila u. 2–4.
Postacím: 1093 Budapest, Pf.: 314/19.
Telefon: 1-173-023

Jordi Solé Tura Professzor urnak
Barcelona

Tisztelt Professzor Ur !

Találkozásunk alkalmával volt szives átadni közlésre kitünő előadásának szövegét. Azt lefordittattuk és a Magyar Közigazgatás mellékelt számában megjelentettük.

Engedje meg, hogy köszönetünk mellett ismételten is kifejezzük az Ön munkásságának nagyrabecsült értékét, amellyel hazai teendőinket segitette.

Szivélyesen üdvözli

Budapest, 1990. február 13.

/: Dr. Fonyó Gyula :/
főszerkesztő

Melléklet

Pallas Nyomda, Lajosmizse.

BELÜGYMINISZTÉRIUM
1903 Budapest, Pf.: 314/15

100

BELÜGYMINISZTÉRIUM
BUDAPEST
H-1903

BUDAPEST P.H. 5 I/204 90. II. 22

MAGYARORSZÁG 100 FORINT

Jordi Solé Tura professzor urnak,

El Pedro de la Creu [illegible]ático I[C]

08034 BARCELONA

X

Hungría

1. [illegible] de todos los miembros del grupo asistente de la delegación española y especialmente [illegible] Sr. Presidente.

1 bis. Felicitar a [illegible]

2. Nos felicitamos de este acontecimiento: la admisión de Hungría como [illegible] pleno derecho de la A. C. E.

Ya se ha dicho que [illegible] contenido político, pero hay que insistir en esto:

a) En la contestación política de la caída de [illegible] ocurridos en Europa.

De hecho, con la decisión de abrir las fronteras de Hungría a la ciudadanía de la RDA que pretendían [illegible] país, Hungría dio el paso que aceleró en la caída del muro de Berlín [illegible] contribuyó a acelerar el proceso.

[illegible] que Hungría sea el primer país del ex-Este en entrar en el C. de Eur. supone un reconocimiento de este papel

2/

primero.

b.) La derecha política del legislativo del C. de E. [illegible] cabido calificación [illegible] las instituciones existentes [illegible] las leyes anteriores [illegible] del C. de E. [illegible] cabio decente [illegible] para la institución [illegible] para adaptarse a la nueva situación. El imperio de Napoleón [illegible] la derecha política [illegible] de esto.

3. Este imperio [illegible] el fruto de una proceso de transición a la democracia ejemplar. Sin cambios [illegible] realizado pacíficamente, con la confirmación de consenso y de toda política [illegible] ha situado muy rápidamente [illegible] el terreno de la democracia.

Felicitación a [illegible] todas las posturas políticas, oposición. Y también a la derecha del régimen anterior [illegible] con su reforma y su decisión de dejar la frontera [illegible] de carácter decisivo [illegible] encauzamiento

3/ docente del proceso.

4. Medios y recursos para desarrollar el pobl[illegible] y sus dirigentes.

Hemos puesto en [illegible] el C. de E. creído la primera etapa de un proceso de reflexión y de práctica creciente en la escuela ~~de la~~ docente de la nueva Europa para empezar a cumplir de los cenizas de [illegible] Europa dividida y enfrentada.

COUNCIL OF EUROPE — CONSEIL DE L'EUROPE

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

Strasbourg, le 20 septembre 1990
fanpv3.42

Confidentiel
AS/NM (42) PV 3

COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES PAYS EUROPEENS NON MEMBRES

PROJET DE PROCES-VERBAL

de la réunion tenue le 14 septembre 1990
à Paris

Présents:

MM.	SAGER, Président	Suisse
	ATKINSON, Vice-Président	Royaume-Uni
	PFUHL, Vice-Président	République Fédérale d'Allemagne
	BÖHM (pour M. Abelein)	République Fédérale d'Allemagne
	BRUTON (pour M. Kitt)	Irlande
	BÜCHEL	Liechtenstein
	ERDEM	Turquie
	FORNI	France
	LAMBIE (pour M. Litherland)	Royaume-Uni
	NOERENS	Belgique
	PANGALOS	Grèce
	PROBST	Autriche
	SÄRKIJÄRVI	Finlande
	SEITLINGER	France
	SOLE	Espagne
Mme	WILLOCH	Norvège

Egalement présent:

M.	PERINAT	Espagne

Invités spéciaux:

MM.	KNEY	République Démocratique Allemande
	KOVACS	Hongrie
	PICHE	République Démocratique Allemande
	POPOVSKI	Yougoslavie

Invité:

M.	MEISZTER	Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, Hongrie

Excusés:

MM.	EISMA	Pays-Bas
	LIND	Danemark
	MEZZAPESA	Italie
	MOTA TORRES	Portugal
Mme	POLFER	Luxembourg
Mme	ROSSI	Saint Marin
MM.	RUBBI	Italie
	TARSCHYS	Suède
Mme	THORLEIFSDOTTIR	Islande
M.	ZAMMIT DIMECH	Malte

M. Sager, Président, ouvre la réunion à 9 h 30 en souhaitant la bienvenue aux participants, notamment à M. Perinat (Espagne), nouveau membre de la commission.

1. ORDRE DU JOUR <AS/NM (42) OJ 3 rév.>

Le projet d'ordre du jour est adopté.

2. PROCES-VERBAL DE LA REUNION TENUE LE 29 JUIN 1990 A INNSBRUCK <AS/NM (42) PV 2>

M. Kovacs, invité spécial hongrois, indique qu'il a été présent à la réunion du 29 juin 1990 à Innsbruck.

Avec cette précision, le projet de procès-verbal de cette réunion est approuvé.

3. SITUATION EN ROUMANIE <AS/NM (42) 9 AS/NM (42) 13>
Rapporteur : M. Noerens

Le Président rappelle que la présentation de ce rapport à l'Assemblée est prévue pour le lundi 2 octobre. Les autorités roumaines ayant invité plusieurs membres de l'Assemblée à visiter leur pays, le Bureau a décidé, à sa réunion du 12 septembre, que la composition de l'éventuelle délégation de l'Assemblée serait arrêtée après le débat sur ce rapport.

M. Noerens, Rapporteur, présente son projet de rapport sur la situation en Roumanie, en se référant notamment à l'audition d'Innsbruck.

M. Bruton approuve les orientations du rapport. Il est important de souligner que l'opposition roumaine devrait avoir un meilleur accès à la presse et que les responsables des événements de juin 1990 à Bucarest soient sévèrement condamnés.

M. Atkinson est d'avis que le rapport illustre correctement le climat de l'audition d'Innsbruck ; celle-ci n'aurait jamais été possible sous le régime Ceausescu. La délégation roumaine présente à l'audition s'est déclarée convaincue de la nécessité de se rapprocher des valeurs du Conseil de l'Europe. Toutefois, avant de proposer l'attribution du statut d'invité spécial au Parlement roumain, la commission devrait effectuer une visite sur place et organiser une deuxième audition.

M. Probst considère que la commission doit aider la Roumanie à s'engager sur la voie de la démocratie.

M. Kovacs s'inquiète de la situation des droits individuels et collectifs de la minorité hongroise en Roumanie.

Interviennent également Mme Willoch, M. Seitlinger et M. Pangalos.

Sur proposition du Président, la commission examine l'avant-projet de résolution paragraphe par paragraphe.

- Paragraphes 1, 2, 3, 4, 5 et 6: approuvés.

- Paragraphe 7:

M. Atkinson propose que la première phrase du paragraphe soit remplacée par le passage suivant: "Reconnaissant toutefois l'engagement déclaré du gouvernement roumain sur la voie de la réforme confirmé par sa délégation à l'audition d'Innsbruck, l'Assemblée accepte en principe l'attribution du statut d'invité spécial, à condition qu'elle obtienne des assurances de la part des autorités roumaines dans les domaines suivants".

Le Président met aux voix cet amendement qui est rejeté par 11 voix contre 4.

- Paragraphe 7.i:

M. Bruton propose qu'après "police et armée fiables" soient ajoutés les mots "et l'application égale pour tous de la loi".

M. Noerens préférerait l'ajout suivant: "qui serait en mesure de défendre l'ordre public".

MM. Probst et Sole suggèrent "la mise en place d'une police et d'une armée pleinement acquises aux valeurs démocratiques".

M. Seitlinger met l'accent sur l'importance d'une justice indépendante.

Pour M. Probst, c'est de séparation des pouvoirs qu'il faut parler.

Sur proposition du Président, la commission laisse à M. Noerens le soin de présenter un amendement à l'Assemblée s'il le juge nécessaire. En attendant le texte initial est maintenu.

- Paragraphe 7.ii:

Sur proposition de Mme Willoch, les mots "à la suite de" sont remplacés par "à cause de".

MM. Lambie, Seitlinger et Noerens proposent que soient supprimés les mots "violences et d'autres".

Cette proposition est acceptée par la commission et l'alinéa ainsi amendé est approuvé.

- Paragraphe 7.iii:

M. Bruton présente un amendement visant à un contrôle international des rapports d'enquête.

M. Noerens fait observer que la commission d'enquête parlementaire est composée de membres des différentes tendances politiques.

M. Bruton retirant son amendement, le texte initial de l'alinéa est approuvé.

- Paragraphe 7.iv:

M. Perinat propose la suppression du passage "compte tenu de la situation économique du pays".

M. Solé suggère que soit supprimé le mot "roumain" après "patrimoine historique et culturel".

La commission accepte ces deux amendements et approuve l'alinéa ainsi modifié.

- Paragraphe 7.v:

M. Bruton propose qu'à la fin de l'alinéa soit ajouté le passage suivant: "ainsi que l'accès convenable de tous les partis politiques aux moyens pratiques nécessaires pour diffuser leurs vues dans l'ensemble du pays".

Après des interventions de MM. Lambie, Solé et Noerens, la commission approuve cette proposition par 9 voix contre 5. L'alinéa ainsi amendé est approuvé.

- Paragraphe 7.vi:

Après des interventions de Mme Willoch et de MM. Kovacs, Perinat, Probst, Noerens et Pangalos, le Président propose que cet alinéa soit modifié comme suit: "le respect des droits politiques, économiques, culturels et religieux de toute la population, y compris les droits individuels et collectifs de toutes les minorités ethniques et nationales, ce qui leur permettra de rester dans un pays qui est aussi le leur".

Cette proposition est approuvée par la commission par 10 voix contre 5 et l'alinéa ainsi amendé est approuvé.

- Paragraphe 7.vii:

M. Atkinson souhaite que soit spécifiquement fait mention des orphelins et des victimes du SIDA.

M. Noerens préfère s'en tenir au texte initial.

Le Président met l'amendement aux voix ; celui-ci est rejeté à la majorité et le texte initial de l'alinéa est maintenu.

- Paragraphe 7.viii:

Sur proposition de M. Bruton et de Mme Willoch, la commission modifie l'alinéa comme suit: "l'organisation d'élections locales libres et démocratiques".

- Paragraphe 8.: approuvé.

Sur proposition de M. Atkinson, la commission décide à l'unanimité d'ajouter après le paragraphe 8. le nouveau paragraphe suivant: "Par ailleurs, elle suggère qu'une deuxième audition soit organisée à la lumière des constatations faites par la délégation, avant toute décision relative à l'attribution du statut d'invité spécial".

- Paragraphe 9.: approuvé.

Le Président met aux voix l'ensemble de l'avant-projet de résolution amendé, qui est approuvé à l'unanimité (une abstention).

4. DEMANDE D'ADHESION DE LA HONGRIE <AS/Pol (42) 12>

Le Président rappelle que la présentation de ce rapport est prévue pour le 2 octobre. Sur sa proposition, Mme Willoch est désignée comme rapporteur pour avis, en remplacement de M. Wilkinson qui a quitté l'Assemblée.

Le Président souhaite la bienvenue à M. Meiszter, Sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de Hongrie.

Après avoir remercié la commission, M. Meiszter rappelle que la coopération entre la Hongrie et le Conseil de l'Europe est engagée depuis plusieurs années. La Hongrie est à présent prête à devenir membre du Conseil de l'Europe. Une nouvelle constitution est entrée en vigueur en octobre 1989 et les élections municipales sont prévues pour le 30 septembre prochain. Il demande à la commission de donner son soutien à la demande d'adhésion de son pays.

M. Kovacs déclare qu'il existe un consensus en Hongrie pour l'adhésion au Conseil de l'Europe. Lui-même qui appartient à l'opposition est tout à fait convaincu de la nécessité pour son pays de devenir membre de l'Organisation.

M. Böhm se rejouit du retour de la Hongrie dans la famille européenne.

En réponse à une question de M. Probst, M. Meiszter indique que la Hongrie signera la Convention européenne des droits de l'homme quelques jours après son adhésion. La ratification interviendra dès que possible.

Le Président remercie M. Meiszter.

La commission examine le projet d'avis adopé par la commission des questions politiques.

- Paragraphes 1, 2 et 3: approuvés.

- Paragraphe 4:

Sur proposition de M. Forni, la commission considère que ce paragraphe est superflu ; elle demande à M. Forni de déposer un amendement visant à sa suppression.

- Paragraphe 5:

M. Forni estime qu'il est inutile d'énumérer les conventions déjà signées par la Hongrie.

M. Probst est d'avis que la liste illustre la volonté hongroise de se conformer aux valeurs du Conseil de l'Europe.

Par 9 voix contre 4, la commission approuve le texte initial.

- Paragraphes 6, 7 et 8: approuvés.

Le Président met aux voix l'ensemble du projet d'avis tel qu'amendé ; celui-ci est approuvé à l'unanimité.

5. DEMANDE D'ADHESION DE LA POLOGNE <AS/Pol (42) 9>
Rapporteur pour avis : M. Solé

Le Président indique qu'à sa réunion du 12 septembre, le Bureau a proposé de mettre l'adhésion de la Pologne à l'ordre du jour de la session d'automne. Le projet d'avis adopté par la commission des questions politiques figure dans les dossiers.

M. Solé, rapporteur pour avis, rend compte de la visite des trois Rapporteurs de l'Assemblée en Pologne, à l'occasion de la réunion de la commission des questions politiques des 10 et 11 septembre dernier. Les prochaines élections législatives se tiendront entre janvier et mai 1991, à une date restant à déterminer. La commission des questions politiques est parvenue à un compromis en recommandant au Comité des Ministres, lors de sa prochaine réunion, "d'inviter la République de Pologne à devenir membre du Conseil de l'Europe dès que des élections législatives libres auront eu lieu dans ce pays". Il propose à la commission d'approuver le projet d'avis.

Le Président considère qu'il faut tenir compte de l'évolution démocratique de la Pologne plutôt que des problèmes juridiques liés aux conditions d'adhésion.

M. Pfuhl approuve le projet d'avis, tout en regrettant qu'il n'y ait aucun passage sur le traitement des minorités.

Mme Willoch déplore la disparité de volume des différents rapports sur les demandes d'adhésion.

M. Forni convient que la commission des questions politiques a abouti à un compromis. Le problème réside dans l'appréciation de la condition suspensive que constitue le caractère libre des élections. Qui effectuera ce contrôle, le Comité des Ministres ou l'Assemblée parlementaire ? Il propose la suppression du paragraphe 6.ii, en attendant la tenue des élections législatives.

Le Président signale que des assurances verbales lui ont déjà été données pour que l'Assemblée puisse envoyer une délégation d'observateurs à ces élections. C'est pourquoi il préfère maintenir cet alinéa.

M. Lambie souhaite conserver le texte initial de Sir Geoffrey Finsberg, tel qu'il figure dans le document AS/Pol (42) 9: "inviter la Pologne à devenir immédiatement membre du Conseil de l'Europe".

M. Solé fait observer que, dans ce cas, la délégation polonaise pourrait comprendre des parlementaires non élus.

M. Probst se prononce en faveur du compromis élaboré par la commission des questions politiques.

M. Pangalos considère qu'il serait dangereux d'inviter à adhérer un Etat n'ayant pas eu d'élections législatives libres, car cela pourrait constituer un précédent.

Le Président partage cet avis et considère qu'il est important pour la Pologne que l'Assemblée se prononce à l'unanimité, le moment venu, en faveur de son adhésion.

La commission examine le projet d'avis.

- Paragraphe 1: approuvé.

- Paragraphe 2:

Le Président propose qu'après "elle reconnaît que la Pologne" soit ajouté le passage suivant: "a joué un rôle de pionnier dans le processus de démocratisation en Europe centrale et de l'Est et qu'elle a montré l'exemple ...".

Cet amendement est adopté par la commission, qui charge le Président de le présenter en séance plénière.

Le Président propose qu'après le paragraphe 2 soit ajouté le nouveau paragraphe suivant: "Elle rend hommage à l'impressionnante oeuvre de réforme législative réalisée par le Parlement polonais depuis juin 1990, dans le sens du renforcement de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme".

Cet amendement est rejeté à la majorité.

- Paragraphes 3, 4 et 5: approuvés.

- Paragraphe 6.i:

Après une dicussion dans laquelle interviennent MM. Lambie, Bruton, Probst, Atkinson, Särkijärvi et le Président, cet alinéa est approuvé à l'unanimité.

- Paragraphe 6.ii: approuvé.

Le Président met aux voix l'ensemble du projet d'avis tel qu'amendé, qui est approuvé à l'unanimité.

6. DEMANDE D'ADHESION DE LA TCHECOSLOVAQUIE <AS/NM (42) 5 révisé>
Rapporteur pour avis : M. Forni <AS/NM (42) 12>

Le Président indique que le rapport de M. Forni sur la situation en Tchécoslovaquie constituera la base de l'avis de l'Assemblée sur la demande d'adhésion. La commission tiendra une réunion à Prague et Bratislava du 17 au 19 octobre 1990, à l'occasion de laquelle s'effectuera la visite des trois Rapporteurs de l'Assemblée sur la demande d'adhésion.

M. Pfuhl demande que soit corrigé un certain nombre d'erreurs de caractère historique dans le projet de rapport.

Mme Willoch estime que le rapport n'est pas assez sévère à l'égard du parti communiste.

M. Solé considère qu'il faut accélerer la procédure d'adhésion de la Tchécoslovaquie et que le rapport devrait être présenté à l'Assemblée au plus tard en janvier 1991.

MM. Atkinson, Lambie et Perinat partagent cet avis.

Sur proposition du Président, la commission exprime le souhait de rencontrer, lors de sa réunion en Tchécoslovaquie, les autorités fédérales, tchèques et slovaques.

7. DEMANDE D'ADHESION DE LA YOUGOSLAVIE
Rapporteur pour avis : M. Seitlinger

Le Président rappelle que les trois Rapporteurs de l'Assemblée ont effectué une visite en Yougoslavie les 6 et 7 septembre 1990.

M. Seitlinger, rapporteur pour avis, rend compte de cette visite. Il remercie M. Popovski de l'assistance qu'il a fournie à la délégation qui a pu rencontrer les plus hautes instances gouvernementales et parlementaires du pays. La situation en Yougoslavie est compliquée, on y assiste à une révolution tranquille, par la voie parlementaire. Une nouvelle constitution prévoyant le pluralisme politique est en cours de préparation au sein de l'Assemblée fédérale. Dans les semaines à venir sera organisé un référendum sur la structure politique future du pays. S'agissant du Kosovo, le 2 juillet dernier, il a déclaré son indépendance. Celle-ci a été suivie de la dissolution du parlement du Kosovo par les autorités serbes. La Cour constitutionnelle a été saisie.

La Yougoslavie est de toute évidence un pays européen, en route vers le pluralisme, la démocratisation et l'économie de marché. Des élections se tiendront prochainement dans les six Républiques et les deux provinces autonomes. La délégation s'est déclarée favorable à l'adhésion de la Yougoslavie au Conseil de l'Europe à condition, d'une part, que les élections dans les six Républiques et les deux provinces autonomes s'avèrent libres et pluralistes et que, d'autre part, une solution satisfaisante soit trouvée pour le Kosovo. Le Comité des Ministres devrait, dès à présent, inviter la Yougoslavie à adhérer au Conseil de l'Europe sous réserve de ces deux conditions.

Le Président considère, pour sa part, qu'il faut tenir compte avant tout des élections au niveau fédéral.

M. Seitlinger ajoute qu'il a également rencontré une délégation du Kosovo, ainsi que des parlementaires croates. On ne peut nier qu'au Kosovo existent de graves restrictions à toutes les libertés.

M. Probst signale qu'on assiste également à des problèmes de droits des minorités en Slovénie.

M. Popovski se déclare satisfait de la visite des trois rapporteurs de l'Assemblée en Yougoslavie ; il attend leur rapport avec impatience.

8. SITUATION EN ALBANIE

Le Président signale qu'une proposition de recommandation sur l'Albanie (Doc. 6275) présentée par M. Steganini et plusieurs de ses collègues a été renvoyée à la commission.

Celle-ci désigne M. Pfuhl comme rapporteur.

9. COLLOQUE SUR "L'EUROPE: LES CHEMINS DE LA DEMOCRATIE - LE CONSEIL DE L'EUROPE DANS L'ARCHITECTURE EUROPEENNE" (Strasbourg, 18 - 19 septembre 1990)

Le Président rappelle que l'Assemblée y sera représentée par sa commission ad hoc des relations avec l'Europe de l'Est qui a coopté un certain nombre de représentants des autres commissions concernées. Le programme du Colloque figure dans les dossiers.

10. QUESTIONS DIVERSES

a) Structures de la coopération européenne <AS/Pol (42) 11>

Le Président rappelle que la présentation de ce rapport de la commission des questions politiques à l'Assemblée est prévue pour le 26 septembre.

M. Büchel est désigné comme porte-parole de la commission.

b) Securité et coopération en Europe: Avenir du processus CSCE <AS/Pol (42) 10>

Le Président rappelle que ce rapport de la commission des questions politiques sera également présenté à l'Assemblée le 26 septembre prochain.

M. Atkinson est nommé porte-parole de la commission.

c) Républiques baltes

Le Président indique qu'à sa réunion du 12 septembre, le Bureau a chargé la commission des relations avec les pays européens non membres de lui présenter un rapport sur la demande des trois Républiques baltes d'obtenir le statut d'invité spécial.

M. Atkinson rappelle qu'il avait préparé en début d'année un rapport d'information sur la situation dans les Républiques baltes. Pour la préparation du présent rapport, il serait utile que la commission ait un échange de vues avec des représentants des Républiques baltes.

La commission désigne M. Sager comme Rapporteur.

11. PROCHAINES REUNIONS

La commission décide de tenir ses prochaines réunions:

- le jeudi 27 septembre à 14 heures à Strasbourg;
- le mardi 2 octobre à 8 h 30 à Strasbourg;
- du 17 au 19 octobre 1990 à Prague et Bratislava.

La séance est levée à 14 h 15.

LISTE DES DECISIONS

La Commission des relations avec les pays européens non membres réunie le 14 septembre 1990 à Paris, sous la présidence de M. Sager:

- a adopté à l'unanimité un projet de résolution sur la situation en Roumanie (Rapporteur : M. Noerens);

- a eu un échange de vues avec M. Meiszter, Sous-secrétaire d'Etat hongrois aux Affaires Etrangères, désigné Mme Willoch comme rapporteur pour avis sur la demande d'adhésion de la Hongrie, et approuvé à l'unanimité le projet d'avis adopté par la Commission des questions politiques en proposant un amendement;

- a approuvé à l'unanimité le projet d'avis sur la demande d'adhésion de la Pologne adopté par la Commission des questions politiques, en proposant un amendement (Rapporteur pour avis : M. Sole);

- a eu un échange de vues sur la situation en Tchécoslovaquie (Rapporteur : M. Forni) et proposé que la visite en Tchécoslovaquie des trois rapporteurs de l'Assemblée sur sa demande d'adhésion ait lieu à l'occasion de la réunion qu'elle tiendra à Prague et à Bratislava du 17 au 19 octobre 1990;

- a entendu un compte rendu de M. Seitlinger, rapporteur pour avis, sur la visite en Yougoslavie des trois rapporteurs de l'Assemblée pour sa demande d'adhésion;

- a désigné M. Pfuhl comme rapporteur sur la situation en Albanie;

- a eu un échange de vues sur la participation de l'Assemblée au Colloque organisé par le Secrétaire Général sur "L'Europe : les chemins de la démocratie - le Conseil de l'Europe dans l'architecture européenne" (Strasbourg, 18 - 19 septembre 1990);

- a désigné M. Büchel comme porte-parole pour le rapport sur les structures de la coopération européenne et M. Atkinson pour celui sur la sécurité et la coopération en Europe, rapports qui seront présentés à l'Assemblée le 26 septembre 1990;

- a désigné M. Sager comme rapporteur sur la demande de statut d'invité spécial des trois Républiques baltes en vue de la présentation du rapport au Bureau;

- a décidé de tenir ses prochaines réunions pendant la partie de session d'automne de l'Assemblée et du 17 au 19 octobre à Prague et à Bratislava.

Propositions faites par les présidents des groupes politiques pour 1 an à partir de janvier 1995

Proposals made by political groups for 1 year as from January 1995

PRESIDENCES ET VICE-PRESIDENCES DE COMMISSION/CHAIRMANSHIPS AND VICE-CHAIRMANSHIPS OF COMMITTEES

Commission/Committee	Président/Chairman	Vice-président/Vice-Chairman
Questions politiques Political Affairs	KELCHTERMANS, PPE, Belgique/Belgium	**BÁRSONY, Soc.**, Hongrie/Hungary Lord FINSBERG, ED Royaume-Uni/United Kingdom
Questions économiques Economic Affairs	**Terry DAVIS, Soc.**, Royaume-Uni/United Kingdom	RODRIGUES, Communist, Portugal PAVLIDIS, PPE, Grèce/Greece
Questions sociales Social Affairs	**GUSENBAUER, Soc.**, Autriche/Austria	RATHBONE, ED, United Kingdom MARQUES, Lib., Portugal
Questions juridiques Legal Affairs	**Lydie ERR, Soc.**, Luxembourg	SCHWIMMER, CD, Autriche/Austria JANSSON, Lib., Finlande/Finland
Questions culturelles Cultural Affairs	Leni FISCHER, CD, Allemagne/Germany mai 1992[1] janvier 1996[2]	**De PUIG, Soc.**, Espagne/Spain Sir Russel JOHNSTON, Lib., Royaume-Uni/United Kingdom
Science et technologie Science and Technology	ROSETA, Lib., Portugal mai 1993[1] janvier 1997[2]	BIRRAUX, PPE, France **Margitta TERBORG, Soc.**, Allemagne/Germany
Environnement Environment	PARISI, CD, Italie/Italy mai 1992[1] janvier 1996[2]	**RUFFY, Soc.**, Suisse/Switzerland NEWALL, ED, Royaume-Uni/United Kingdom
Migrations	ACUIAR, Lib., Portugal	**CUCO, Soc.**, Espagne/Spain Sir John HUNT, ED, Royaume-Uni/United Kingdom
Règlement Rules	DURANT, ED, Royaume-Uni/United Kingdom mai 1992[1] janvier 1996[2]	LENTZ-CORNETTE, PPE, Luxembourg **REWAJ Tadeuz, Soc.**, Pologne/Poland
Pays non membres Non-Member Countries	SEITLINGER, PPE, France	**SOLÉ TURA, Soc.**, Espagne/Spain SEVERINSEN, Lib., Danemark/Denmark
Agriculture	**SCHEER, SPD**, Allemagne/Germany avril 1994[1] janvier 1997[2]	SZAKAL, ED, Hongrie/Hungary VAN DER LINDEN, CD, Pays-Bas/Netherlands
Relations avec les Parlements Relations with Parliaments	RAGNASDOTTIR, ED, Islande/Iceland	**ROMAN, Soc.**, Espagne/Spain COLUMBERG, PPE, Suisse/Switzerland
Budget	SPEED, ED, Royaume-Uni/United Kingdom mai 1992[1] janvier 1996[2]	**COX, Soc.**, Royaume-Uni/United Kingdom ÖZVER, PPE, Turquie/Turkey

- **A tous les membres du Groupe Socialiste/To all members of the Socialist Group**

Agreement/Accord: Présidences: 4 Soc., 4 PPE, 3 ED, 2 Lib.
Vice-présidences: 9 Soc., 7 PPE, 5 ED, 4 Lib., 1 Com.

Chairman of the Slovak delegation
to the Council of Europe Assembly
Dušan Slobodník

Bratislava, June 26, 1995

Dear Sir/ Madam,

I am very pleased to provide you with the English version of the Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co-operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary which was signed on 19. March 1995, a day before the concluding Stability Pact conference. By signing of the Agreement and by means of their integration efforts, both the republics Hungary and Slovakia confirmed their justified claim to be fully integrated into European and transatlantic economic and security structures.

For the young Slovak Republic, the Agreement is of extraordinary importance. After a civilized and peaceful split with the Czech Republic, the Slovak Republic repeatedly proved to be capable of settling the relations with neighbouring countries according to European standards and thus contributing to the stability in Europe.

Issues concerning human rights and minorities protection are an important part of the Treaty. In this respect, the Council of Europe has essentially contributed to the agreement between the two countries by means of the Framework Convention for the Protection of National Minorities which was signed in Strasbourg and constitutes a fundamental part of the Treaty.

The interest of international community in the protection of human rights as well as in the protection of national minorities rights is justified. The situation of national minorities in Slovakia, especially that of the largest Hungarian minority, has also been monitored by the Council of Europe. The reports are positive.

In order to give an objective picture of the situation of national minorities it is important to present facts and data instead of presenting personal impressions of some political representatives. This is the reason why I am sending you a comparative study on the situation of the Hungarian minority in Slovakia with respect to key international documents adopted. I would like to stress that the study reflects the actual situation of the Hungarian minority on the territory of the Slovak Republic and it clearly indicates that not only the legislation but, and I would like to emphasize this, also the Slovak minority policy are in full compliance with international standards and in many respects go beyond those standards.

Yours sincerely

Dušan S l o b o d n í k

Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co–operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary

(and statement by the Government of the Slovak on the treaty with Republic of Hungary)

&

Situation of the Hungarian Minority in the Slovak Republic

(Comparison with International Documents)

June 1995

Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co–operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary

(and statement by the Government of the Slovak on the treaty with Republic of Hungary)

&

Situation of the Hungarian Minority in the Slovak Republic

(Comparison with International Documents)

Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co–operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary

The Slovak Republic and the Republic of Hungary (hereinafter referred to as "the Contracting Parties")

Being convinced that the momentous changes that took place in Europe and in their respective countries offer unprecedented opportunities for the resolution of common tasks which flow from the development of bilateral relations in the spirit of good neighbourliness and friendly co–operation,

Wishing to contribute to building Europe, in the framework of the current integration processes, as a continent of peace, security and prosperity,

Confirming that the respect for human rights and fundamental freedoms and the principles of democracy, the rule of law and humanism and their implementation constitutes the basis of freedom, justice and peace,

Recognising that persons belonging to national minorities form an integral part of the society and of the State of the Contracting Party on whose territory they live and that they contribute to the enrichment of the life of their society and to building confidence, friendship and co–operation between their respective countries, and declaring that they feel responsibility for granting protection to and promoting preservation and deepening of national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of the minorities living within their respective territories,

Confirming their respect for the principles laid down in the Charter of the United Nations, Final Act of the Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe, Paris Charter for a New Europe of the CSCE and documents of the Organisation for Security and Co–operation in Europe,

Being convinced that the further development of friendly relations and co–operation based on new foundations meets vital interests of their respective countries and peoples,

have agreed as follows:

Article 1

The Contracting Parties shall develop their relations in the spirit of good neighbourliness, confidence and friendly co–operation and shall conduct a dialogue in all the areas of mutual interest.

Article 2

In their mutual relations and the relations with other States, the Contracting Parties shall respect the universally recognised principles and norms of international law, in particular the principles laid down in the UN Charter, Helsinki Final Act, Paris Charter for a New Europe and documents of the Organisation for Security and Co–operation in Europe.

Article 3

(1) In compliance with the principles and norms of international law, the Contracting Parties confirm that they shall respect the inviolability of their common State borders and the territorial integrity of the other Contracting Party. They confirm that they have no mutual territorial claims and neither shall they raise any such claims in the future.

(2) The Contracting Parties declare that, in their mutual relations, they shall refrain from the use of force or the threat of force aimed against territorial integrity or political independence, or from any other action or support for actions against the other Party that would be in conflict with the UN Charter or international law, and that they shall not allow a third party to use their territory for conducting such actions against the other Party. They shall settle any mutual disputes exclusively by peaceful means.

Article 4

(1) If, in the opinion of either Contracting Party, a situation has emerged in the international relations that may present a threat to international peace and security or to its own security interests, this Party may ask the other Party for consultations in order to consider possible actions with a view to the reduction or elimination of tension in conformity with the principles of the UN Charter and the principles of the Organisation for Security and Co–operation in Europe.

(2) The Contracting Parties shall conduct regular consultations at different levels concerning the questions of common interest in the field of security and defence. Upon the request of either Party, they shall provide information on the fulfilment of their international undertakings related to security and disarmament. Bilateral relations in the defence area shall be governed by a separate agreement.

Article 5

(1) With a view to the implementation of the present Treaty, the Contracting Parties shall create a corresponding framework for cooperation in each area of common interest.

(2) The Contracting Parties attach importance to the co– operation of and further extension of

contacts between the legislative and executive bodies.

(3) With the view to further development and deepening of their bilateral relations and of mutual information on their respective positions on international issues, the Contracting Parties shall hold regular consultations at different levels. Accordingly, the Prime Ministers shall hold regular annual meetings and the ministers of foreign affairs shall also meet at least once a year to assess the fulfilment of the present Treaty.

(4) Co–operation among other sectors, including regular meetings of their top representatives, shall be governed by agreements concluded between the sectors concerned.

Article 6

The Contracting Parties confirm their identical interests and efforts in connection with their integration into the European Union, North Atlantic Treaty Organisation and the Western European Union and with their relationship to the Council of Europe and the Organisation for Security and Co–operation in Europe, and they declare their determination to assist one another in this respect.

Article 7

(1) To promote their bilateral relations and to advance the process of their integration into the European Union, the Contracting Parties shall promote a mutually beneficial economic co–operation, in particular in the industry, agriculture, trade, transport and telecommunications and services.

(2) The Contracting Parties shall create conditions for developing various forms of economic co–operation in the border region, at the regional and local levels, including co–operation between legal entities and natural persons.

(3) The Contracting Parties shall attach importance to the co–operation between higher–level self–governing units, towns and villages in conformity with their competence and applying the principle of subsidiarity.

Article 8

The Contracting Parties shall promote co–operation in science and technology. They shall support the creation of prerequisites for effective co–operation in fundamental and applied research with special emphasis on modern technology, and promote the development of direct contacts between and joint initiatives of scientists and workers of research institute of the two States.

Article 9

(1) Motivated by their concern for the environment and their interest to safeguard acceptable living conditions for the future generations, the Contracting Parties shall co–operate in the area of environmental and nature protection in the interest of preventing and reducing environmental pollution, especially as regards trans–frontier pollution.

(2) In conformity with the applicable instruments and, in particular, in co–operation with the European Union and its individual member States, the Contracting Parties shall promote co–operation in the area of environmental protection and take part in the formulation and implementation of coordinated international strategy and conception of the Union.

(3) To further the adoption of specific measures for strengthening environmental protection, the Contracting Parties shall conclude a separate intergovernmental agreement regulating co–operation in accident risk reduction, the system of early warning on accidents when they occur and co–operation in the elimination of their consequences.

Article 10

(1) The Contracting Parties shall use the latest technology to further their co–operation in the development of air, railway, road, waterway, maritime, pipeline and combined transport and in the building of the infrastructure, postal and telecommunication services.

(2) The Contracting Parties confirm that the landlocked States have the right of access to the sea and freedom of transit related to such right, and declare their readiness to co–operate with other countries in this field.

Article 11

In harmony with the development of all–sided co–operation, the Contracting Parties are ready to increase the permeability of borders including the opening of new border crossings in accordance with the possibilities and the needs of the two Contracting Parties.

Article 12

(1) The Contracting Parties shall promote co–operation in culture, science and education.

(2) In the opinion of the Contracting Parties, the basic form of co–operation between their countries in the cultural, scientific and educational fields is co–operation between institutions, organisations, associations, unions, municipalities and local governments, the groups established on the basis of civic initiatives and co–operation between individuals based on mutual needs and interests. On the basis of the respective agreements and programmes, they shall promote initiatives of the State, social and private institutions, organisations, associations and natural persons serving to advance their mutual knowledge and to bring them closer to one another.

(3) The Contracting Parties shall promote co–operation between schools, other educational establishments and scientific research institutes, and the exchanges of pupils of elementary and secondary schools, students of higher education institutions, teachers and scientists.

(4) The Contracting Parties shall facilitate scientific research activities in the archives, libraries, museums and other institutions of similar nature located within their respective territories, including the granting of access to materials kept by those institutions.

(5) On the basis of the respective agreements, each Contracting Party shall recognise certificates on school and professional education and academic and research degrees of the other Contracting Party, issued in accordance with the respective domestic legislation.

(6) Each Contracting Party shall support the teaching of the language of the other Contracting Party both at the schools and in the extra–curricular institutions. To this effect, the Contracting Parties shall assist one another in linguistic training and further education of teachers.

(7) Each Contracting Party shall endeavour to expand the opportunities for learning about culture, literature and language of the other Contracting Party, and promote the Slovak and Hungarian studies at higher education institutions.

(8) Each Contracting Party shall ensure conditions within its country for activities of cultural centres of the other Contracting Party on the basis of a mutual agreement.

Article 13

(1) Each Contracting Party shall endeavour to preserve the historical and cultural monuments and the memorial sites of the other Contracting Party located within its territory.

(2) The Contracting Parties shall exchange cultural values and archival materials on the basis of agreements concluded between the ministries concerned.

Article 14

The Contracting Parties shall foster the climate of tolerance and understanding among their citizens of different ethnic, religious, cultural and linguistic origin. In agreement with their international legal commitments, the Contracting Parties shall ensure equal and effective protection of rights of any person irrespective of race, skin colour, sex, language, religion, political or other conviction, nationality or social origin.

Article 15

(1) The Contracting Parties confirm that the protection of national minorities and of the rights and freedoms of persons belonging to those minorities forms an integral part of the international

protection of human rights and, as such falls within the scope of international co–operation and, in this sense, it is therefore not an exclusively domestic affair of individual States but it is also a subject of legitimate concern of the international community. The Contracting Parties recognise that their cooperation in this area contributes to the strengthening of good neighbourly relations, mutual understanding, friendship and confidence between their countries and, at the same time, to the strengthening of international security, stability and European integration.

(2) As regards the protection of national minorities and the rights of persons belonging to those minorities, the Contracting Parties shall apply the following principles:

a/ membership of a national minority shall be a matter of free personal choice and no disadvantage shall result from the choice of such membership,

b/ all persons belonging to a national minority shall be equal before the law and have equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited,

c/ persons belonging to national minorities shall have the right, individually or in community with other members of their group, to express, maintain and develop their ethnic, cultural, linguistic or religious identity and to maintain and develop their culture in all its aspects,

d/ reaffirming their general integration policy, the Contracting Parties shall refrain from policies and practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation. The Parties shall refrain from measures which alter the proportions of the population in areas inhabited by persons belonging to national minorities and are aimed at restricting the rights and freedoms of those persons that would be to the detriment of the national minorities,

e/ persons belonging to national minorities shall have the right, in conformity with the legislation and with the objective of cultivating, developing and conveying their identity, to establish and run their own organisations, associations, including the political parties, as well as educational, cultural and religious institutions. Both Governments shall create the legislative conditions to this effect,

f/ persons belonging to national minorities shall have the right to effective participation in the decisions at the national and, where appropriate, at the regional level and affecting the minorities or the regions inhabited by the minorities in the manner which is not incompatible with the domestic legislation,

g/ persons belonging to the Hungarian minority in the Slovak Republic and those belonging to the Slovak minority in the Republic of Hungary shall have the right to use, individually or in community with other members of their group, orally and in writing, their minority language both in private and in public. They shall also have the right, in conformity with the domestic legislation and with the international commitments undertaken by the two Parties, to use their minority language in contacts with administrative authorities, including public administration, and in the court proceedings, to display the names of municipalities in which they live, street names and names of other public areas, topographical indications, inscriptions and information in public areas

in their minority language, to register and use their first names and surnames in this language, to have adequate opportunities in the framework of the State educational system and – without prejudice to the learning of the official language or the teaching in this language – for being taught the minority language or for receiving instruction in this language and the right of access to public mass media without discrimination and the right to their own media. The Contracting Parties, in conformity with their international undertakings, shall take all the necessary legal, administrative and other measures for the implementation of the aforementioned rights unless their respective legal systems already contain such provisions,

h/ pursuant to item c/ of this paragraph, they shall create conditions enabling the persons belonging to national minorities to preserve their material and architectural monuments and memorial sites that constitute their cultural heritage, history, and traditions.

(3) The Contracting Parties agree that the persons belonging to national minorities shall have equal rights and obligations resulting from their state citizenship as other citizens of the State concerned.

(4) The Contracting Parties

a/ declare that as regards the rights and obligations of persons belonging to national minorities living within their respective territories they shall apply the Framework Convention for the Protection of National Minorities adopted and signed by both Parties on 1 February 1995, unless their domestic legal systems provide for a broader protection of rights of persons belonging to national minorities than the Framework Convention, as from the date of the ratification of the present Agreement and of the above Framework Convention by the Parties in their respective countries,

b/ without prejudice to the content of the previous paragraph, item a/ and in the interest of protecting the rights of persons belonging to the Hungarian minority in the Slovak Republic and the Slovak minority in the Republic of Hungary, they shall apply the norms and political commitments enshrined in the following documents as legal obligations:

– Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 9 June 1990

– Declaration of the UN General Assembly No. 47/135 on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities

– Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1201 (1993), respecting individual human and civil rights, including the rights of persons belonging to national minorities.

(5) Nothing in this article shall be interpreted as implying any right to engage in any activity or perform any act contrary to the fundamental principles of international law and in particular of the sovereign equality, territorial integrity and political independence of States.

(6) The Contracting Parties shall co–operate to assist one another in following the application

of this article. They shall, consequently, consider the manner of exchanging information about and experience with the application of this article in the framework of mutual co–operation stipulated under article 5 para. 1 hereunder and in the spirit of mutual understanding and confidence. To this end, they shall set up an intergovernmental joint commission having the right of recommendation whose members shall be appointed as the Contracting Parties deem appropriate. In monitoring the implementation of their commitments related to the protection of national minorities, the Contracting Parties shall apply the rules of the Council of Europe and of the Organisation for Security and Co–operation in Europe that are binding for both Contracting Parties.

Article 16

(1) The Contracting Parties shall support an all–sided co–operation in the area of health, sanitary hygiene and pharmaceutical research, in particular in the area of preventing and combating civilisation and transmissible diseases.

(2) The Contracting Parties shall encourage co–operation in the area of social security and social welfare and their competent bodies shall conclude the pertinent agreements.

Article 17

(1) The Contracting Parties shall co–operate in the field of legal and consular relations and in the police activities on the basis of pertinent agreements.

(2) The Contracting Parties shall expand their co–operation in combating organized crime with special focus on terrorism, drug abuse, air piracy and illegal export of cultural, historical and museum objects and treasures.

Article 18

Recognising the importance of co–operation between the mass media, the Contracting Parties shall promote free exchange of information and any endeavour aimed at objective information that contributes to improving mutual knowledge and understanding.

Article 19

The Contracting Parties shall promote the expansion of relations between the political, social, trade union organisations, churches, religious and other organisations and between the youth, sports and other unions.

Article 20

This Treaty is not aimed against any third country. It does not affect any rights and obligations of the Contracting Parties flowing from other bilateral and multilateral agreements.

Article 21

(1) In the case of a different interpretation or application of the present Treaty, the Contracting Parties shall conduct consultations pursuant to provisions of article 5 hereunder.

(2) If such consultations fail to eliminate, within reasonable time, the difference of opinions, the Contracting Parties shall consider other possibilities of reaching this aim in conformity with the principles and norms of the international law.

Article 22

(1) This Treaty is concluded for the period of 10 years. Its validity shall be extended, always by another five–year period, unless one of the Contracting Parties denounces the Treaty in writing at least one (1) year before the expiration of its validity.

(2) This Treaty is subject to ratification and shall enter into force on the date of the exchange of the instruments of ratification.

(3) The Contracting Parties shall register this Agreement according to Article 102 of the UN Charter.

Done at ....., this ..... day of ..... in two copies, each in Slovak and Hungarian, both texts being equally authentic.

For the Slovak Republic

For the Republic of Hungary

Statement by the Government of the Slovak Republik on the treaty with Republic of Hungary

The Government of the Slovak Republic gave, at its extraordinary session of March 18, 1995 its approval for the conclusion of the Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co–operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary.

This document is the result of common endeavours of the Governments of the two countries at creating positive preconditions for a comprehensive development of Slovak– Hungarian relations. If its provisions are consistently applied, this will undoubtedly contribute to strengthening the stability and co–operation in the central European space.

The Government of the Slovak Republic considers the agreed text of the Treaty to be mutually acceptable, not putting any Contracting Party at an advantage, guaranteeing the inviolability of common State borders, precluding raising any territorial claims towards each other and creating an adequate legal framework for the implementation of the rights of persons belonging to national minorities in conformity with the domestic legislation of the two countries.

However, the Government of the Slovak Republic has noted with surprise that, even before the Treaty has been signed, misinterpretation of the text of the agreed Treaty occurs on the part of the official Hungarian representatives, namely as regards the article which regulates the status of persons belonging to national minorities. The Government of the Slovak republic refuses, in particular, those interpretations of the Hungarian Contracting Party according to which the Slovak Contracting Party accepted the recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1201 (1993) in the sense enabling the creation of autonomous minority self–governing bodies.

The Government of the Slovak republic emphasizes that it has never accepted and has not enshrined in the Treaty any formulation that would be based on the recognition of the principle of collective rights for the minorities and that would admit the creation of autonomous structures on ethnic principle. it insists that it has agreed to mention the Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1201 (1993) exclusively with the inclusion of the restricting clause, " respecting individual human and civil rights, including the rights of persons belonging to national minorities". In conjunction with other relevant provisions of the document, the Treaty consistently respects the recognised European standards based exclusively on individual rights of persons belonging to national minorities. Consequently, no other interpretation comes into question.

This Statement of the Government of the Slovak republic shall be submitted to the Government of the republic of Hungary through diplomatic channels.

Bratislava, 18 March 1995

Statement by the Government of the Slovak Republic on the treaty with Republic of Hungary

The Government of the Slovak Republic gave, at its extraordinary session of March 18, 1995 its approval for the conclusion of the Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Co-operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary.

This document is the result of common endeavours of the Governments of the two countries at creating positive preconditions for a comprehensive development of Slovak– Hungarian relations. If its provisions are consistently applied, this will undoubtedly contribute to strengthening the stability and co–operation in the central European space.

The Government of the Slovak Republic considers the agreed text of the Treaty to be mutually acceptable, not putting any Contracting Party at an advantage, guaranteeing the inviolability of common State borders, precluding raising any territorial claims towards each other and creating an adequate legal framework for the implementation of the rights of persons belonging to national minorities in conformity with the domestic legislation of the two countries.

However, the Government of the Slovak Republic has noted with surprise that, even before the Treaty has been signed, misinterpretation of the text of the agreed Treaty occurs on the part of the official Hungarian representatives, namely as regards the article which regulates the status of persons belonging to national minorities. The Government of the Slovak republic refuses, in particular, those interpretations of the Hungarian Contracting Party according to which the Slovak Contracting Party accepted the recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1201 (1993) in the sense enabling the creation of autonomous minority self–governing bodies.

The Government of the Slovak republic emphasizes that it has never accepted and has not enshrined in the Treaty any formulation that would be based on the recognition of the principle of collective rights for the minorities and that would admit the creation of autonomous structures on ethnic principle. It insists that it has agreed to mention the Recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe No. 1201 (1993) exclusively with the inclusion of the restricting clause, " respecting individual human and civil rights, including the rights of persons belonging to national minorities". In conjunction with other relevant provisions of the document, the Treaty consistently respects the recognised European standards based exclusively on individual rights of persons belonging to national minorities. Consequently, no other interpretation comes into question.

This Statement of the Government of the Slovak republic shall be submitted to the Government of the republic of Hungary through diplomatic channels.

Bratislava, 18 March 1995

SITUATION OF THE HUNGARIAN MINORITY IN THE SLOVAK REPUBLIC
(Comparison with International Documents)

Introduction

The main objective of the protection of national minorities is to create conditions for the safeguarding and promotion of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity pursuant to Article 1 of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

"States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories, and shall encourage conditions for the promotion of their identity ".

The above objective is pursued in all the applicable international documents (UN,CSCE,CE) and in the actual life of the minorities by means of individual rights granted to persons belonging to and /or claiming to belong to one or the other national minorities and conceived as an "integral part of the international protection of human rights" (Framework Convention for the Protection of National Minorities). It is very important to realize that the scope of granted rights provides adequate protection of ethnic identity of individuals and, consequently, identity of the group represented by these individuals in the ethnosociological and ethnopsychological meanings of the term. The situation of the Hungarian minority in Slovakia and the status of national awareness of persons belonging to this minority offers an example of the above.

For the comparison we selected the key documents of the UN, CSCE and CE on the rights of persons belonging to national minorities which unambiguously stipulate what could be called "the European standard of the protection of national minorities".

International Documents

UNO: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted in December 1992 (Declaration)

CSCE: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 1990

CE: Framework Convention for the Protection of National Minorities (FC)

Comparison

Conditions which are necessary for the all–rounded of national minorities include, in particular, those that represent a prerequisite for the safeguarding and promotion of ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities. These documents situate such conditions mainly into the area of linguistic rights, right to education, cultural and religious activities, participation in public life and self–government.

The extent to which minority needs in the above areas are secured attests to their situation in the society and, at the same time, mirrors the standard of national minority policy of the State concerned.

SITUATION OF THE HUNGARIAN MINORITY IN THE SLOVAK REPUBLIC
(Comparison with International Documents)

Introduction

The main objective of the protection of national minorities is to create conditions for the safeguarding and promotion of their ethnic, cultural, linguistic and religious identity pursuant to Article 1 of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

"States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories, and shall encourage conditions for the promotion of their identity ".

The above objective is pursued in all the applicable international documents (UN,CSCE,CE) and in the actual life of the minorities by means of individual rights granted to persons belonging to and /or claiming to belong to one or the other national minorities and conceived as an "integral part of the international protection of human rights" (Framework Convention for the Protection of National Minorities). It is very important to realize that the scope of granted rights provides adequate protection of ethnic identity of individuals and, consequently, identity of the group represented by these individuals in the ethnosociological and ethnopsychological meanings of the term. The situation of the Hungarian minority in Slovakia and the status of national awareness of persons belonging to this minority offers an example of the above.

For the comparison we selected the key documents of the UN, CSCE and CE on the rights of persons belonging to national minorities which unambiguously stipulate what could be called "the European standard of the protection of national minorities".

International Documents

UNO: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, adopted in December 1992 (Declaration)

CSCE: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 1990

CE: Framework Convention for the Protection of National Minorities (FC)

Comparison

Conditions which are necessary for the all-rounded of national minorities include, in particular, those that represent a prerequisite for the safeguarding and promotion of ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities. These documents situate such conditions mainly into the area of linguistic rights, right to education, cultural and religious activities, participation in public life and self-government.

The extent to which minority needs in the above areas are secured attests to their situation in the society and, at the same time, mirrors the standard of national minority policy of the State concerned.

The Rights	The Wording	Situation in the SR
1. The right to existence and recognition of the minorities and protection of their identity	**Declaration (1.1):** "States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories, and shall encourage conditions for the promotion of that identity". **Copenhagen (33):** "The participating States will protect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of national minorities on their territory and create conditions for promotion of that identity". **FC (preamble):** "Considering that a pluralistic and genuinely democratic society should not only respect the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of each person belonging to a national minority but also create appropriate conditions enabling them to express, preserve and develop this identity". Art.5.1:The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.	**Ad 1/ Art. 12 sec. 3, Art 33 and 34 Constitution of the SR** and all other legal standards governing, in one way or onother, the rights of persons belonging to national minorities (their total number is 35; the wording of some of them and their list are given below)
2. Principle of non – discrimination and equality before the law	**Declaration (4.1)** "States shall take measures where required to ensure that persons belonging to minorities may exercise fully and effectively all their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law". **Copenhagen (31):** Persons belonging to national minorities have the right to exercise fully and effectively their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law". (…)	**Ad 2/ Art. 12 par 1, 2 Constitution of the SR** "(1) All human beings are free and equal in dignity and rights (…)" "(2) Fundamental rights shall be guaranteed in Slovak Republic to every person regardless of sex, race, colour, language, faith, religion, political affiliation or conviction, national or social origin, nationality or ethnic origin, property, birth or any other status, and no person shall be denied their legal rights, descriminated against or favoured on any of these grounds." (Note: This Article fully corresponds with Article 14 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.)

	FC (4.1): "The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.	**Art . 33 Constitution of the SR** "Membership in any national minority or ethnic group may not be used to the detriment of any individual."
3. The right to freely choose one's nationality	**Copenhagen (32):** "To belong to a national minority is a matter of a person's individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice". **FC (Art. 3)** "Every person belonging to a national minority shall have the right freely to choose to be treated or not to be treated as such and no disadvantage shall result from this choice or from the exercise of the rights which are connected to that choice."	**Ad 3/ Art. 12 par. 3 Constitution of the SR** "(3) Every person has the right to freely decide which national group he or she is member of. All manner of influence or coercion that may affect or lead to a denial of a person's original nationality shall be prohibited." **Art. 33 Constitution of the SR** "Membership in any national minority or ethnic group may not be used to the detriment of any individual."
4. Linguistic rights – the right to use one's own language – the right to use a minority language in official communications – the right to use one's name and surname in a minority language – the right to use local names in a minority language	**Declaration (4.2):** "States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, except where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards. **Copenhagen (32.1, 34):** "(32.1): Persons belonging to national minorities … have the right: – to use freely their mother tongue in private as well as in public;" "(34): The participating states endeavour to ensure that persons belonging to national minorities, notwithstanding the need to learn the official language or languages of the State concerned have the adequate opportunities for instruction of their mother tongue as well as,wherever possible and necessary, for its use before public authorities, in confirmity with applicable national legislation". **FC (Art. 10.1 – 3)** " (1) The Parties undertake to recognize that every person belonging to a national minority has the right to use freely and without interference his or her minorty language, in private and in public, orally and in writing".	**Ad 4/ Art. 34 Constitution of the SR** (1) Citizens of national minorities or ethnic groups in the Slovak Republic shall be guaranteed … their right to receive and disseminate information in their mother tongue…" (2) If addition to the right to learn the official language, the citizens of national minorities or ethnic groups shall, under provisions fixed by law, also be guaranteed: a/ the right to be educated in a minority language, b/ the right to use a minority language in official communications, c/ … **Sec. 6 par. 2 Law on the Official Language in the SR No. 428/199** "(2) If members of a national minority constitute at least 20% of the population of a town or villages, they may use their language in official communication in those towns and villages. **Sec. 7 par. 3 Law on Courts and Judges No. 335/1992** "(3) Everybody may act before the courts in his or her mother tongue. The law shall specify when the costs relating to the use of an interprete are to be borne by the state."

	"(2) In areas inhabited by national minorities traditionally or in substantial numbers, if those personss so request and where such a request corresponds to a real need, the Parties shall endeavor to ensure, as far as possible, the conditions which would make it possible to use the minority language in relations between those persons and the administrative authorities. "/(3) The Parties undertake to guarantee the right of every person belonging to a national minority to be informed promptly, in a language which he or she understands, of the reasons for his or her arrest, and of any accusation against him or her,and to defend himself or herself in this language, if necessary with the free assistance of an interpreter/" **FC (Art. 11. 1 – 3)** "(1) The Parties undertake to recognize that every person belonging to a national minority has the right to use his or her surname (patronym) and first names in the minority language and the right to official recognition of them, according to modalities provided for in their legal system". "(2) The Parties undertake to recognize that every person belonging to a national minority has the right to display in his or her minority language signs, inscriptions and other information of a private nature visible to the public". "(3) In areas traditionally inhabited by substantial numbers of persons belonging to a national minority, the Parties shall endeavour, in the framework of their legal system, including, where appropriate, agreements with other States, and taking into account their specific conditions, to display traditional local names, street names and other topographical indications intended for the public also in the minority language when there is a sufficient demand for such indications."	**Sec. 18 Code of Civil Procedure No. 70/1992** "All the parties to a civil procedure have equal status. They have the right to act before the court in their mother tongue. The court must guarantee that they have equal opportunities for the exercise of their rights." **Sec. 2 par. 14 Law on Penal Procedure before the Court No. 158/1992** "Everybody has the right to use his or her mother tongue in the procedures before bodies active in criminal proceedings." **Sec. 23 Law on the Organisation of the Constitutional Court of the SR, procedures before this Court and the Status of Its Judges No. 38/1993** "Natural persons have the right to use their mother tongue in verbal proceedings or in other proceedings. Costs of interpreting are born by the Constitutional Court." **Art. 5 par. 2 European Convention for the Protection of the Human Rights and Fundamental Freedoms in the wording of Protocols No. 3, 5 and 8** "(2) Everyone who is arrested shall be informed promptly, in a language which he or she understands, of reasons for his or her arrest and of any charge against him or her." **Art. 6 par. 3 item a, e European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the wording of Protocols No. 3, 5 and 8** "/3) Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights: a/ to be informed promptly in a language which he or she understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him or her; b/… c/… d/… e/ to have the free assistance of an interpreter if he or she cannot understand or speak the language used in the court." **Note:** The Constitution of the SR states in Art. 11: "International instruments on human rights and freedoms ratified by the SR and promulgated under statutory requirements shall take precedence over national laws provided that the international treaties and agreements guarantee greater constitutional rights and freedoms."

		Sec. 3 par. 1 Defence Law no. 309/90 "(1) The units of the armed forces are completed without distinction of nationality. The service languages are the Czech and Slovak languages; in contact with troops who do not speak a service language, it is possible to use also the respective mother tongue." **Sec. 18 Law on the Rules of Procedure of the Slovak National Council** "A deputy has the right to speak in the language of his or her national minority. If he or she does not speak in the Slovak or the Czech languages, his or her speech is translated into the Slovak language." **Sec. 2 par. 1 Law on the Names And Surnames No. 300/1993** "(1) The person born on the territory of the SR may be given, according to the procedure and conditions stipulated in Sec. 1, several names including foreign language ones; the maximum, however, are three names" **Sec. 4 par. Law on the Names and Surnames No. 300/1993** "(4) The surname of a female person in the Slovak language is formed and used with the pertinent ending in accordance with the Slovak grammar rules. Such name, when used in other than Slovak language, can be used without that ending" **Sec. 15 par. 2 Law on the Registry No. 491/94** "(2) The surname of a female person shall be entered without the ending for a female name according to the Slovak grammar rules a/ if the parents ask for it when entering the surname of their female child into the registry b/ if the woman asks for it when entering the conclusion of the marriage into the registry c/ if a women asks for in connection with the Entry of the Change of the Surname Decision **Sec. 18 par. 4 Law on the Registry No. 491/94** "(4) In the birth certificate or the marriage certificate of a woman for whom this registry extract is executed, her name is written without the female surname ending according to the Slovak grammar rules if she so requests in writing; a respective entry is made in the registry to this effect. All other official extracts and certificates bearing registry data are executed with the surname having the form as above."

Sec. 1, par. 1 Law on the Names of Municipalities in the Language of the National Minorities

"(1) The names of municipalities in which members of a national minority constitute at least 20 % of the population ("municipality" hereinafter) are written in the language of the national minority on the free–standing roadsigns designating the limits of the municipality."

Information from an empirical survey: According to empirical survey of 1990, the average of 71% of persons belonging to the Hungarian national minority use their language in private life, at work and public. (The development and status of the Hungarian national minority in Slovakia after 1948, Proceedings, Košice 1990)

5. Rights in the area of education and instruction: **– the right to learn a minority language at school** **– the right to receive education in a minority language** **– the right to set up minority educational institutions**	**Declaration (4.3, 4):** "3. States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue". "4. States should, where appropriate, take measures in field of education, in order to encourage knowledge of the history, traditions, language and culture of the minorities existing within their territory. Persons belonging to minorities should have adequate opportunities to gain knowledge of the society as a whole". **Copenhagen (32.2, 34)** "(32.2) Persons belonging to national minorities…have the right: – to establish and maintain their own education, cultural and religious institutions, organizations or associations which can seek voluntary financial and other contributions as well as public assistance, in conformity with national legislation" "(34) The participating States will endeavour to ensure that persons belonging to national minorities … have adequate opportunities for instruction of their mother tongue or in their mother tongue… **FC(Art. 13.1):** " (1) Within the framework of their education systems, the Parties shall recognize that persons belonging to a national minority have the right to set up and to manage their own private educational and training establishments " **FC (Art. 14.1) :** " (1) The Parties undertake to recognize that every person belonging to a national minority has the right to learn his or her minority language" **FC (Art. 14.2):** " (2) In areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, if there is sufficient demand, the Parties shall endeavour to ensure,as far as possible and within the framework of their education systems, that persons belonging to those minorities have adequate opportunities for being taught the minority language or for receiving instruction in this language."	**–Ad 5/ Art. 34 par. 2 Constitution of the SR:** Citizens belonging to national minorities or ethnic groups in the SR shall be guaranteed … under conditions fixed by law … a/ the right to be educated in a minority language … : **Sec. 6 par. 1 item e Ordinace of the Ministry of Education, Youth and Sports of the SR on School Inspection** "(1) School inspection oversees: … e/ the fulfilment of rights and conditions for education in one's mother tongue and in the official language …" ——————— The system of national minority schools in the SR comprises all educational levels in national minority languages starting from kindegartens up to university studies; depending on specific characteristics of a concrete national minority (situation of ethnic and national awareness, language development, number, etc.), there are three types of national minority schools and classes: – unilingual schools and classes in which the only language of education and instruction is the language of the particular minority – bilingual schools and classes in which certain subject are taught in the official language and other subject in the language of the minority – schools (classes) with the teaching of minority language as a facultative subject. The Hungarian minority school system is of the type 1. **Private and Church Schools**: The Hungarian minority has its disposal one private grammar school with Hungarian as the teaching language, one private Hungarian–only secondary school and another mixed private secondary vocational school; i.e. in addition to Slovak classes there are Hungarian–only classes and five private Hungarian–only secondary occupational training schools. Moreover, there is one church grammar school. **<u>Public Schools</u> (the data are for the school year 1993/1994)** **Kindergartens:** In the SR are 291 independent kindergartens with Hungarian as the language of instruction and 114 mixed kindergartens which, in addition to Slovak classe, also have Hungarian instruction language is 609;

they are attended by 12,808 children representing approx. 77% of the total number of children of Hungarian nationality attending schools in the SR.

Elementary schools: In the SR are 269 independent elementary schools with Hungarian as the teaching language and 31 mixed elementary schools, i.e. those with Slovak classes besides Hungarian ones. The total number of Hungarian classes is 2,101; they are attended by the 49,280 pupils who represent approx. 80% of the total number of pupils of Hungarian nationality at the elementary schools in the SR.

Grammar schools: In addition to the above mentioned private and church grammar schools, in the SR there are 11 independent grammar schools with Hungarian as the teaching language and 8 mixed grammar schools with Slovak and Hungarian classes. The total number of classes is 154 with 4,529 pupils representing approx. 81% of all grammar school students belonging to the Hungarian minority in the SR.

Secondary vocational schools: In addition to the above private secondary vocational school, in the SR there are 6 independent secondary vocational schools with Hungarian as the teaching language; Hungarian classes are set up within another 16 secondary vocational schools. The total number of Hungarian classes is 171 and their enrollment of 4,801students represents approx. 77% of the total number of the Hungarian minority students of secondary vocational schools in the SR

Secondary occupational training schools: In addition to the above 5 private secondary occupational training scools, in the SR there are 4 independent Hungarian secondary occupational training schools and 21 mixed ones with bilingual Slovak– Hungarian teaching. In this specific type of schools, the proportion of Hungarian minority pupils taught in their mother tongue is lagging behind other types of schools. 5,431 pupils study in 215 classes, amounting to approx. 41% of the total number of Hungarian minority pupils of secondary occupational training schools in the SR.

Universities and colleges: The system of minority schools in the SR does not comprise institutions of higher education in the sense of independent or mixed national minority universities or colleges.

Besides the Hungarian Language

6. Rights in the area of culture – the right to promote and expres minority culture, language and customs – the right to request public financial or private assistance – the right to set up and maintain minority associations – the right to to disseminate information in the minority language – the right to acces to mass media – the right to minority's own mass media – the right to set up minority's own religious institutions	**Declaration (2.2, 4):** "(2) Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life". "(4) Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain their own associations". **Declaration (4.2):** " (2) States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, expect where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards".	Department at Faculty of Philosophy, Comenius University, there is a Hungarian Section at the University of Education in Nitra which provides the training in the Hungarian language to teachers of schools with Hungarian as the teaching language. In the school year 1993/94, this Section had 535 full–time students and 176 part– time students. The average of 120 graduates leave this Section annually. As from the school year 1994/95, the Institute of Education and Cultures of National Minorities is set up within the University of Education in Nitra as the nucleus for the future faculty of national minority cultures of the University of Education (it is planned to be launched in the school year 1996/98). The role of this Institute (and the Faculty) will be, in addition to teaching (training students for minority schools and cultural workers), to do research (study of history and cultures of national minorities). **Ad 6/ Art. 34 par. 1 Constitution of the SR** (1) Citizens of national minorities or ethnic groups in the SR shall be guaranteed their full development,particulary the rights to promote their cultural heritage with other citizens of the same national minority or ethnic group, receive and disseminate information in their mother tongues, form associations, and create and maintain educational and cultural institutions. Details thereof shall be fixed by law." **Sec. 31, item f Law on Theatrical Activities No. 36/1978:** "... In managing and organizing theatrical activities, the Ministry, in addition to the tasks that follow from the previous provisions of this law ... , carries out the following tasks: f/ promotes interests of the national minority related to theatrical activities and creates prerequisites for the satisfaction thereof." **Sec. 9 par. 2 item c law on the Operation of Radio and TV Broadcasting No. 268/1993:** "(2) the ex lege operators are obliged: ... c/ to produce or have a significant proportion of transmitted programmes produced in such a way so as to preserve and promote cultural identity of the nation, national minorities and ethnic groups of the SR...". **Sec. 6 item d Law on the Slovak Radio No. 270/1993:**

Copenhagen (32.2, 3, 6):
"(32) Persons belonging to national minorities … have the right:

(2) – to establish and maintain their own educational, cultural and religious institutions, organizations or associations which can seek voluntary financial and other contributions as well as public assistance, in conformity with national legislation;

(3) – to profess and practice their religion including the acquisition, possession and use of religious materials, and to conduct religious educational activities in their mother tongue;

(6) – to establish and maintain organizations or associations within their country and to participate in international non – governmental organizations".

FC (Art. 5.1):

" (1) The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage".

FC (Art. 9.1 – 4)

"(1) The Parties undertake to recognise that the right to freedom of expression of every person belonging to a national minoritiy includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas in the minority language, without interference by public authorities and regardless of frontiers. The Parties shall ensure, within the framework of their legal systems, that persons belonging to a national minority are not discriminated against in their access to the media.

(2) Paragraph 1 shall not prevent Parties from requiring the licensing, without discrimination and based on objective criteria, of sound radio and television broadcasting, or cinema enterprises.

(3) The Parties shall not hinder the creation and the use of printed media by persons belonging to national minorities. In the legal framework of sound radio and television broadcasting, they shall ensure, as far as possible, and taking into account the provisions of paragraph 1, that persons belonging to national minorities are granted the possibility of creating and using their own media.

The Slovak Radio fulfils, in particular, the following tasks:
…
d/ it contributes with radio broadcasting to the promotion of national culture and cultures of national minorities living in the SR and to the mediation of cultural values of other nations".

Sec. 3 par. 3 Law on the Slovak Television No. 271/1993:
"(3) The Slovak television secures, through TV broadcasting in the mother tongue, also the assertion of interests of national minorities and ethnic groups living in the SR".

Sec. 6, item j Law on the Slovak Television No. 271/1993:
"The Slovak television fulfills the following tasks"
…
j/ it contributes, through TV broadcasting, to the promotion of national culture and cultures of national minorities living in the Slovak Republic and to the mediation of cultural values of other nations".

The following are basic facts and figures concerning the standard of cultural life of the Hungarian minority in the SR including financial assistance (subsidies) for 1994.

the Hungarian minority (566,741 citizens) have at their disposal:

– a cultural union, CSEMADOK – Democratic Union of Hungarians (subsidy: 10.5 mil. Sk)
– two theatre companies: M.Jokai Theatre at Komarno and Thalia Theatre in Košice (subsidy: 5.644 mil. SK + 5.363 mil. Sk)
– song and dance esemble "The Young Hearts"

(Note:The Hungarian theatres give 10 to 12 first nights and over 300 performances a year. The ensemble "The Young Hearts" gives one first night and over 150 performances a year.)

– 17 publishing houses, 10 of them republic–wide and 7 regional (subsidy: 7 mil. Sk)
(Note: in addition, literature in the Hungarian language is also published by 4 Slovak publishing houses)
– 26 titles of periodicals, 10 of them regional
(subsidy: 17.550 mil. Sk)
– Danubian Museum at Komárno
(subsidy: 3.365 mil. Sk)
(Note: It also deals with research in the area of folk culture, history, customs and

	(4) In the framework of their legal systems,the Parties shall adopt adequate measures in order to facilitate access to the media for persons belonging to national minorities and in order to promote tolerance and permit cultural pluralism."	rites of the Hungarians in Slovakia) – a wide network of liberaries and centres of culture on the ethnically mixed territories (subsidy: 52.109 mil. Sk, out of it the share for the needs of the Hungarian minority is 13.480 mil. Sk /this accurately reflects its percentage in individual districts of ethnically mixed territories/ + 24.577 mil. Sk, out of it the share for the Hungarian minority is 7.177 mil. Sk) – radio broadcasting: the Slovak Radio features daily broadcasts in Hungarian. The weekly air time is 35 hours. – TV broadcasting: the Slovak Television broadcasts a "National Minority magazine" (Hirmagazin) once a week, except for the last week of the month when this broadcasting time (of the same duration) is reserved for the Ruthenians and the Ukrainians. – private radio stations: e.g. Radio LOKAL (coverage: Komárno, Nové Zámky, Hurbanovo), Radio STAR (coverage: Nové Zámky, Komárno and surroundings) and others. The broadcasting is bilingual. – private TV broadcasting : TV SR Council for Radio and TV Broadcasting has received several applications for setting up culture–broadcasting studios such as the Municipal TV studio Gbelce (with 83% of ethnic Hungarians living in the town) – broadcasting will be bilingual or the TV studio PROMETEUS with the seat at Komárno – the broadcasting will also be bilingual. In so far as the religious needs of the Hungarians are concerned, one specific phenomenon should be mentioned: the Reformed Christian Church whose members are Calvinists believers. Out of 82,545 Calvinists in Slovakia, 63,533 are Hungarians and 17,572 Slovaks. It is, therefore, a prevailingly Hungarian church organisation. As to 30 Sept. 1992, this church had 121 priests; in 1993 it had approx. 145 priests, i.e. 1 priest per 586 believers on the average (for comparison: similar ratio in the Greek Catholic church is 1:913, in the Evangelical church 1:1,144, nad in the Roman Catholic 1:2,113). In 1992, the church obtained a subsidy of 8.972 mil. Kčs. The church has its publishing House "KALVIN", it publishes a monthly "Kalvinista szemle" and "Kalvínske hlasy" (Calvinist Voices).
7. Right to establish contacts with members of other groups and freedom of movement	**Declaration (2.5)** "(5) Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other	**Ad 7/ This right is one of the fundamental rights and freedoms of citizens of a democratic State.** **Art. 12, par. 2 Constitution of the SR:** "(2) Fundamental rights shall be guaranteed in the Slovak Republic to every person regardless of sex, race,

states to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties".

Copenhagen (32.4)
"Persons belonging to national minorities have the right

(4) – to establish and maintain unimpeded contacts among themselves within their country as well as contacts across frontiers with citizens of other states with whom they share a common ethnic or national origin, cultural heritage or religious beliefs;"

FC (Art. 18):

"The Parties undertake not to interfere with the right of persons belonging to national minorities to establish and maintain free and peaceful contacts across frontiers with persons lawfully staying in other States, in particular those with whom they shares an ethnic, cultural, linguistic or religious identity, or a common cultural heritage".

colour, language, faith, religion, political affiliation or conviction, national or social origin, nationality or ethnic origin, property, birth or any other status, and no person shall be denied their legal rights, discriminated against or favoured on any of these grounds."

Art. 23, par. 1,4 Constitution of the SR:
"(1) Freedom of movement and residence shall be guaranteed"
...

"(4) Every citizen is free to enter the SR. No citizen may be forced to emigrate or be expelled from his or her native country or be extradited to a foreign country."

Art. 34, par. 1 Constitution of the SR:
"(1) Citizens of national minorities or ethnic groups of the SR shall be guaranteed their full development, particulary the rights to promote their cultural heritage with other citizens of the same national minority or ethnic group, receive and disseminate information in their mother tongues, form associations, and create and maintain educational and cultural institutions. Details thereof shall be fixed by law."

Contacts of persons belonging to the Hungarian minority with their mother nation – also at the level of political cooperation – are practically unlimited, just as are the contacts with the representatives of the Hungarian and also non – Hungarian minorities in other countries. Some examples:
10 Sept. 1993: meeting of the representatives of Hungarian minorities in the neighbouring countries at the Office for Hungarian Compatriots of the Hungarian Republic
(note: in connection with the Stability Pact in Europe)
– 17 May 1994: another meeting of the representatives of Hungarian minorities in the neighbouring countries at the Office for Hungarian Compatriots of the Hungarian Republic (note: also in connection with the SPE)
– active participation of the representatives of Hungarian minorities in the SR in the Congress of the World Union of Hungarians which was held in 1992 in Budapest, including holding the post of the regional president of the World Union of Hungarians by a person belonging to this minority
– membership in one of the most representative non–governmental minority organisations – in the Federalist Union of European National Minorities

8. The right of participation in public life and in the running of minority–related affairs	**Declaration (2.2, 3):** "(2) Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious social, economic and public life". (3) Person belonging to minorities have the right to participate effectively in decision on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation". **Declaration (4.5):** "(5) States should consider appropriate measures so that persons belonging to minorities may participate fully in the economic progress and development in their country". **Copenhagen (®l. 35a):** "The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities. **FC (Article 15):** The Parties shall create conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those effecting them".	**Ad 8/ Art. 34 par. 2 Constitution of the SR:** "(2) In addition to the right to learn the official language, the citizens of national minorities or ethnic groups shall, under provisions fixed by law, also be guaranteed: a/... b/... c/ the right to participate in decision – making in matters affecting the national minorities and ethnic groups." **Art. 30 par. 1 Constitution of the SR:** "(1) Citizens shall have the right to participate in the administration of public affairs directly or be freely elected representatives." **Sec. 1 par. 1 Law on Association into Political Parties and Political Movements No. 424/1991:** "(1) Citizens have the right to asociate into political parties and political movements ("parties and movements" hereinafter). The exercise of this right aims at securing the participation of the citizens in the political life of the society, particularly in the creation of legislative bodies and local self – government authorities". – the Hungarian minority has at its disposal 4 political parties or movements (Co – existence, Hungarian Christian Democratic Movement, Hungarian Civic Party, Hungarian People's Party), three of which are represented in the parliament as a coalition (Co – existence – HCDM – HCP); – 17 members of the Hungarian minority are deputies in the National Council of the SR, i.e. 11.3% of all deputies (note: the percentage of the Hungarians in the population of the SR is 10.7%) – according to information from the SR Ministry of Interior, district and sub – district public administration authorities employ approx. 9.5% of the hungarian minority staff – exact data on the structure of local self– government authorities by nationality origin are not available; in general, however, municipal elections which followed the so–called majority as opposed to the proportional principle strongly reinforced the self–government status of the Hungarian minority at the level of towns and villages; everywhere where Hungarian minority citizens are (even in a slim) majority, they gained control in the self–governing bodies; the same goes for a considerable number of municipalities in which they are in a minority

		– persons belonging to the Hungarian minority are represented in the Council of the SR Government for National Minorities, in the commission for national minority policy at the Office of the President of the SR, in the specialized advisory and decision – making bodies for education, culture, religion and regional development such as: Advisory Corps for the Questions of National Minority Schools, Advisory Body for the Hungarian Non–periodical Press, Advisory Corps for Periodical Press and others – lord – mayors, mayors and deputies of municipal representative bodies of the Hungarian minority coordinate their activities and co–operate also within the regional organisation (Association of Towns and Villages of the Wheat Island) – Hungarian minority citizens participate in the public life also through setting up foundations whose role is to assist in the professional upgrading of lord–mayors, mayors, and deputies in the ethnically mixed districts of Southern Slovakia and in the resolution of specific local problems (such as the Foundation CIVITAS set up in January 1994)
9. The right to effective remedy	**Copenhagen (40.5):** "(5) The participating States … recognize the right of the individual to effective remedies and endeavour to recognize in conformity with national legislation, the right of interested persons and groups to initiate and support complaints against acts of discrimination, including racist and xenophobic acts".	**Ad 9/** Each citizen of the SR, regardless of his or her nationality origin, has the right to effective protection from acts violating his or her human and civil rights including rights resulting from his or her belonging to a national minority and, naturally, to effective remedy before the courts (see the list of legal standards governing to national minorities). Moreover, the SR as a State which acceded to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms grants each citizen the rights to address the European Court of Human Rights and, through this institution, seek a remedy in the event of having failed to win a case before the national courts.

10. The question of the right to autonomy	**Copenhagen (35b):** "The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims,appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned".	**Ad 10/** Relevant international documents (e.g. Declaration, FC) either do not make any mention whatsoever of the right of persons belonging to national minorities to autonomy as a legitimate claim (see the right 1 – 9 of this Comparison) or they only note that in some countries such right is granted and exercised as one of the possible means (besides others) to reaching the main objective of the protection of national minorities, i.e. the safeguarding of their identity (e.g. Copenhagen, Geneva: IV. 8 – 3) Consequently, this right cannot be claimed as a legitimate entitlement! In the SR, the right to a relatively autonomous decisio–making is exercised through local self–governments (in the future, also regional self–governments) which are granted an optimum scope of powers and are systematically developed on the principle of civic integration (Note: the CE experts for this question also agreed with this philosophy of setting up territorial self–governments during their visit to Bratislava in January 1994.) This right can also be asserted through various above mentioned advisory and decision–making bodies.

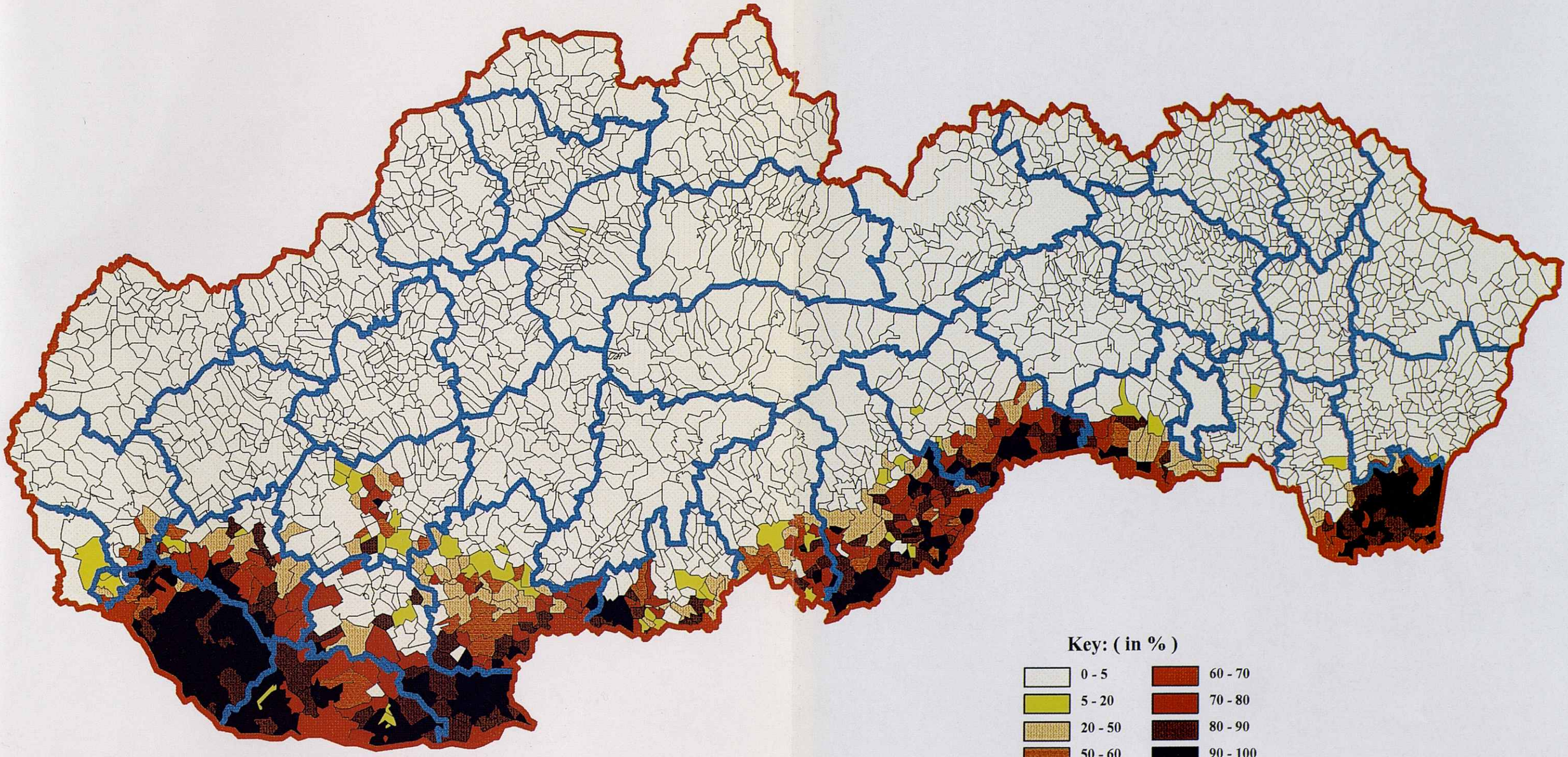
List

of Legal Standards Governing the Rights of Persons Belonging to National Minorities in the Slovak Republic (S)

1. Constitution of the Slovak Republic No. 490/1992
2. Governmental Decree on the Restoration of Czechoslovak Citizenship to Persons of German Nationality No. 252/1949
3. Ordinance of the Minister of Foreign Affairs on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination No. 95/1974
4. Ordinance of the Minister of Foreign Affairs on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights No. 120/1976
5. Ordinance of the Federal Ministry of Interior issuing more detailed regulations on the Registry Law No. 22/1077
6. Law on Theatrical Activities No. 36/1078
7. Law on the System of Elementary and Secondary Schools No. 29/1984
8. Law on the Rules of Procedure of the Slovak National Council No. 44/1989
9. Law on the Association of Citizens No. 83/1990
10. Law on the Assembly Right No. 84/1990
11. Law on the Petition Right No. 85/1990
12. Defence Law No. 309/1990
13. Law on the Municipal System No. 369/1990
14. Law on the Official Language in the Slovak Republic No. 428/1990
15. Employment Law No. 1/1991
16. Constitutional Statute Introducing the Charter of Human Rights and Freedoms No.23/1991
17. Law on Extra–judicial Rehabilitations No. 87/1991
18. Ordinance of the Ministry of Education, Youth and Sports of the Slovak Republic on School Inspection No. 293/1991
19. Law on Courts and Judges No. 335/1991
22. Code of Civil Procedure No. 70/1992
23. Law on Penal Procedure Before the Court No. 158/1992
24. Announcement of the Federal Ministry of Foreign Affairs on the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms No. 209/1992
26. Penal Law No. 392/1992
27. Labour Code No. 451/1992
28. Law on the Organization of the Constitutional Court, Proceedings before It and Status of Its Judges No. 38/1993
29. Announcement of the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic on the Treaty between the Slovak Republic and the Czech Republic on Good Neighbourly Relation, Friendship and Cooperation No. 221/1993
30. Law on the Operation of Radio and TV Broadcasting No. 268/1993
31. Law on the Slovak Radio No. 270/1993
32. Law on the Slovak Television No. 271/1993
33. Law on the Names and Surnames No. 300/1993
34. Law on the Registries No. 154/1993
35. Law of the National Council of the Slovak Republic on the Names of Municipalities in the Languages of National Minorities No. 191/1994

Slovak republic

Proportion of Inhabitants of Hungarian Nationality



Key: (in %)

0 - 5	60 - 70
5 - 20	70 - 80
20 - 50	80 - 90
50 - 60	90 - 100

border of Slovak republic

borders of districts

borders of communities

Copyright © 1995, ErasData, Ltd., Nitra, Slovakia

Hungarian Socialist Workers' Party



On October 7 last year, the majority of the 1,279 delegates to the 14th Congress of the then ruling Hungarian Socialist Workers' Party MSZMP of the late János Kádár voted their old party out of existence after 33 years of monopolistic rule, and launched the Hungarian Socialist Party MSZP as the 700,000-member MSZMP's legal successor. Since the vote and the subsequent split could not seal the long-standing antagonism between reformists and fundamentalists within the ruling party, and it also could not convince those hundreds of thousands whose party membership had long hinged on misgivings about the possible consequence of withdrawal, the outcome was a 60,000-member Socialist Party and a purportedly 80,000-strong "new MSZMP" which rallies the "communist hard core" under the original Communist Party banner.

The split, according to some political analysts, failed to produce a clear-cut division between the two parties, and the result is wide-spread suspicion cast on the possible overlaps in personnel, social role and political line alike.

"The rhytmic applause at the 14th Congress expressed an identity of views among the guiltless members of a party that breaks radically with the mistakes of the past... The new MSZMP is not a new beginning for the bankrupt leaders — instead, it is a revival by the members themselves." (Reader's letter in the daily Magyar Nemzet, Feb 6, 1990.)

On December 17 the "revived" MSZMP held another 14th Congress where a newly-elected 84-member Central Committee declared the MSZMP alive and kicking, and on January 27 this year a follow-up meeting charted a political platform.

Both the MSZMP (which is widely seen by the opposition as a "haven for aged, unrepentant orthodox communists") and the other opposition parties (which the MSZMP sees as "champions of capitalist restoration") reject the party-state of the past three decades notwithstanding that they depart from squarely opposed viewpoints. While the self-styled "democratic opposition" parties and movements see socialism as the ultimate cause of all this country's problems, and the party-state (i.e. the monopoly of the MSZMP) as the root of all evil, the members of the MSZMP insist that socialism is in fact the cure now and that there was no such thing as a party-state after 1956. As Károly Grósz, the general secretary of the pre-October MSZMP and a leader of the post-October one, put the other day, "the MSZMP's decisions were binding for the party's members only, but not for the state bodies. There is no denying the fact," he went on in an election rally speech, "that the MSZMP's role had been prevalent, and that it wanted to have a say in everything. So it is quite understandable that changing this situation became an objective necessity — and this is why the MSZP backed the introduction in Hungary of party pluralism."

Analysts have long been arguing that the seemingly monolithic historic MSZMP had always been partitioned (to varying degrees) by deep cracks behind the surface, which pitched a series of different interest groups against each other. In other words, party pluralism had always been there, neatly hidden behind single-party rule, and thus the incentive came from within as well as from without to accept the emergence of other parties.

Today, the MSZMP presents an ostensibly united front again, definitely to the left of the now ruling MSZP and in what they term "constructive opposition". It defines itself as the party which "represents the political interests of the workers and peasants, the physical and intellectual workers, which regards socialism as the promise of development and seeks the answers to the questions of our present and past through the scientific theory of Marxism." The slogan of the party demands "Work, Livelihood, Freedom, Security!"



PHOTO MTI — LÁSZLÓ VARGA

HE WHO LAUGHS LAST: In the piping days of peace, the newly elected members of the MSZMP Presidium outlined the tasks ahead at an international press conference on June 26, 1989. Since then they have parted company (from left): Károly Grósz, the former general secretary of the former MSZMP, is now a founding and leading member of the "new" MSZMP; former party spokesman László Major is now about to take up an ambassadorial post in South America; MSZMP President Rezső Nyers has retained his title, but now he is heading the Socialist Party; Prime Minister Miklós Németh, whose ties with the Socialists are seen as loosening these days; and Imre Pozsgay, who the MSZMP "hard core" considers one of the culprits behind the party split and who now acts as minister of state on the Socialist label.

Assessing the current situation of the country, the MSZMP's platform states that there is a grave economic and political crisis, and admits that the former MSZMP leadership is "partly to blame for its mistaken economic policy, bureaucratic and anti-democratic conduct, ossified conservatism and unprincipled concessions."

"The new-old MSZMP remains to raise the spectre of state socialism unless it undertakes — as a 'communist' party — to represent the interests of certain specific strata and principles... The MSZMP still pretends to be something other than what it really is." (Political scientist Attila Ágh, in the weekly Figyelő, Feb 1).

It continues by making it plain that "the majority of the (over 700,000 former) MSZMP members bear no responsibility for the mistakes and crimes of the narrow circle of leaders." Lashing out at the "self-conceit and incompetence" which they admit were characteristics of the pre-split MSZMP bigwigs, the platform declares that "the vast majority of the party's members had duly raised their voice against these distortions."

The platform programme, which teems with toughly-worded verdicts on the "retrograde right-wing forces" who "create mass-psychosis and employ shrewd rhetorics and political demagoguery" to further "bourgeois restoration" here, rejects what it terms as today's "general drift towards the right and on open anti-communist campaign."

The problem here was not with socialism but instead with the way it was practiced, the party believes.

The MSZMP reproves the government of Miklós Németh (for yielding ever more ground to the opposition and failing to represent the interests of the workers), the country's Parliament (for passing "crucial laws" that pave the way for capitalist restoration), the press (for ignoring the MSZMP's views while giving room to anti-communist hoaxes) and even the MSZP (for the failure of some of its leaders to counter the rightists' assault).

The widely-sought creation of a market economy in Hungary the MSZMP considers a mission impossible. While the "democratic opposition" blames the MSZMP for ruining the economy, the communists tend to ascribe rocketing inflation, growing unemployment and the nosediving living standards to the ongoing drive for a market economy. "People now remember that in the past forty years they could feel safe in this country and that there was full employment," MSZMP President Gyula Thürmer stressed in a recent interview.

According to the platform statement, the MSZMP is a "modern Marxist political party with a realistic approach" towards the past, present and future.

As regards the past, it wants to subject it to "scientific analysis". It dissociates itself from the earlier mistakes (which the party's leaders only rarely personify), but it is laid down in so many words that the MSZMP would not deny the past's underlying Marxist and communist principles.

The party sees as a priority task today to regain moral credibility and to rid itself of all forms of corrupt conduct. "The structure and operation of the party are thoroughly democratic," the programme declares.

This MSZMP is not that MSZMP." (MSZMP spokesman László Udvarhelyi, in the daily Mai Nap, Dec 19, 1989.)

The tasks ahead are all related to a "drive to halt further decline and to ward off a national catastrophe". Accordingly, the MSZMP demands that

- a new medium-term **economic programme** be adapted to align our future course with the interests of the workers. This proposed new programme resembles that of practically all the other political parties in that it wants to halt inflation, eliminate economic restrictions and create a balance between prices and wages. However, it plainly rejects the "non-existent, illusory" concept of a pure and free market economy. "We do not accept dependence upon, and exploitation by, the world market which is dominated by the big capitalist monopolies," the programme states;
- a decisive majority of the means of production be placed in **social ownership.** While accepting the viability of mixed ownership and private enterprise, the MSZMP sees the dominance of social ownership as the only guarantee for enforcing workers' interests;
- under the principle that "socialism is the ultimate form of democracy for the workers," people be given **a real say** in public affairs. Instead of today's "behind-the-scenes political dealings by the new power elite," the MSZMP wants to enforce people's democracy and genuine self-government.

The MSZMP wants to forge a unity among the progressive, left-wing forces, and to this end it is open to a coalition with the Socialist Party. However, the MSZP has so far balked at the idea.

In the first round of the elections, the MSZMP wants to run it alone, while in the second round it plans to pool its forces with the MSZP, the trade unions, the leftist organizations and alternative groups or with the Ferenc Münnich Society (a left-wing group with a claimed membership of over 10,000).

In the long run, the MSZMP promises its voters the creation of a socialist society which is devoid of all forms of exploitation and social oppression and ensures freedom for the individual and the community alike.

Until then, the polls predict a hard time ahead for the Communists. It appears that the voters, one third of whom are still undecided about their choice, are more or less united under a summary conviction that communism has already proved its worth.

However, asked in a newspaper interview how he saw his party's chances at the polls, MSZMP spokesman László Udvarhelyi replied: "Brighter than the bourgeois parties would like it to be."

What surprised many people at the MSZMP's Congress last December was that the party, often associated with more aged members, chose as its president 36-year-old GYULA THÜRMER. Thürmer (above) recalled that in the first "stage" of the election process many elderly names were put forward by the nomination committee. However, a young woman stood up and asked Frigyes Puja, an MSZMP nomination committee member well over 60: "Comrade Puja, don't you think it's time to hand over the steering wheel to the young ones?" Her one-sentence "address" tilted the scales.

Born in Budapest, Thürmer studied at the Moscow-based "Institute of International Relations". Upon completion, he worked at the Foreign Ministry, then at Hungary's Moscow Embassy.

"Those years —1980-1982— marked the end of the Brezhnev era and the advent of Andropov and later Gorbachev. Terribly conclusive years."

Following a period in the MSZMP's foreign relations committee General Secretary Károly Grósz chose him as his political adviser. After the October 1989 congress Thürmer remained in the MSZMP (although he says that Rezső Nyers asked him to join the MSZP). "For Nyers, I would have done so, but there were other MSZP leaders whom I would not have joined..." He did not elaborate...

Our reporter Pál Herskovits spoke to Thürmer about the party:

"Don't you feel that the MSZMP represents a bygone stratum of Hungarian political life?"

"No, my feeling is completely different. And reality is different, as well. There are many aged people in our party, which is natural because there are 2.5 million old-age pensioners in Hungary and, on the other hand, pensioners are still active politically. We have a membership of about 80,000, representing two generations; 45 per cent are below 50 years old with those in their 30s and 40s in the majority."

"The term 'the renewed' MSZMP is often used. In what senses?"

"This refers to the very motives of why people join our party; they do not do it for career opportunities, but wish to serve the community. There is also a renewed leadership. But I would say there is a conceptual renewal too."

"Don't you think that past mistakes, crimes and corruption etc. represent a great load?"

"Problems related to the past must be closed. Values must be preserved; such are the national wealth, community spirit, cooperative movement, free education, public health and an open foreign policy, to mention but a few... I must declare: in this party, there will never again be abuse of power, the members of the central committee can be controlled and can be recalled if need be."

"What would you say about the successive statements by various political parties which are unwilling to cooperate with you?"

"Whatever we do in trying to demonstrate our renewal, this will be unacceptable for parties like Fidesz, the Free Democrats and perhaps the Democratic Forum. But I would not say that this is valid for every party. Why? Because there are differences on basic issues. We represent the interests of the working people—the workers, coop peasants and intellectual workers—and, I think, the problem of ownership hides behind the spectacular slogans. The lesson of the past is not related to whether collective ownership is bad, but that the very environment in which that ownership functioned was bad. And we have started to change that environment, which was bad because of bad leaders, bureaucratic systems, and the suppression of entrepreneurial efforts."

"Would you say that the MSZMP has an economic programme?"

"Look, today no party could claim that—within a short time—it can promise welfare for the Hungarian nation. No one has a recipe, and more promises are irresponsible. The opposition parties propose one thing—the restoration of capitalist ownership, because in many countries of the world it had achieved good results. This may well be true in parts of the world, but untrue over the major part of the globe. On the other hand, there is no evidence to prove that capitalist restoration in Hungary would bring welfare. Today's experiences illustrate increasing social differences, unemployment etc. And don't forget: Hungarian private capital is relatively poor. Our greatest national treasures — factories, hotels etc. — are being sold for pennies. And we applaud when Hungary's Tungsram, which represents 6 pc of the world's lamp output, is sold for a trifle. In my view, that buyup meant that the Western buyer bought up its own business rival. We are for the setting up of workers' councils, factory committees which control the process of production and distribution. Let there be workers' shares and so on and this mechanism could well be turned operational."

"How do you see the election campaign just five odd weeks ahead of Hungary going to the polls?"

"I consider it worrying. Election preparations are going on in a bad amosphere. People are afraid. There won't be a democratic election if people are not able to cast their votes on the basis of their conviction. And there won't be a fair, decent election if the main target is to do down the other. Not to tear down each other's election posters and break into each other's party branch offices, but to keep ethical norms, enabling citizens to be able to compare the party programmes — as in America — in the frame of open TV debates."

THE 'GENUINE' LEFT

The Hungarian Institute for Public Opinion Research has been conducting regular polls on the likely results of the forthcoming elections. The 1,000-strong sample represents the make-up of Hungary's population according to sex, age and education. The conclusions were drawn by Marianna Szemerszki.

In the wake of the "first" 14th Congress of the historic Hungarian Socialist Workers' Party, which resulted in a split that launched the Socialist Party and the "revival" of the MSZMP, the question that most concerns potential voters for the MSZMP is what effect the split has had on the largest political party on the extreme left.

The following indicates the trend of support for the MSZMP as a percentage of eligible voters:

	1989						1990
	Sept 15-20	Sept 29-Oct 6	Oct 12-18	Oct 26-Nov 2	Nov 13-20	Dec 14-19	Jan 25-31
MSZMP	23	24	–	6	7	5	4
MSZP	–	–	35	25	16	16	11

(After mid-October, MSZMP denotes the revived party.)

According to research conducted in the period following the October 1989 congress, some 25 per cent of those sympathizing with the pre-split MSZMP remained "faithful" to the revived party. Asked to explain their stance, most of those questioned replied that they accept and support socialism, and in their view this party is best suited to represent the interests of the workers in the future as well. Several of the "new" MSZMP's potential voters cited party membership and the force of habit as reasons for staying. These facts presumably explain why the supporters of this party are relatively less enthusiastic about the emergence of other political parties, and are more wary of potential eventual 'chaos'.

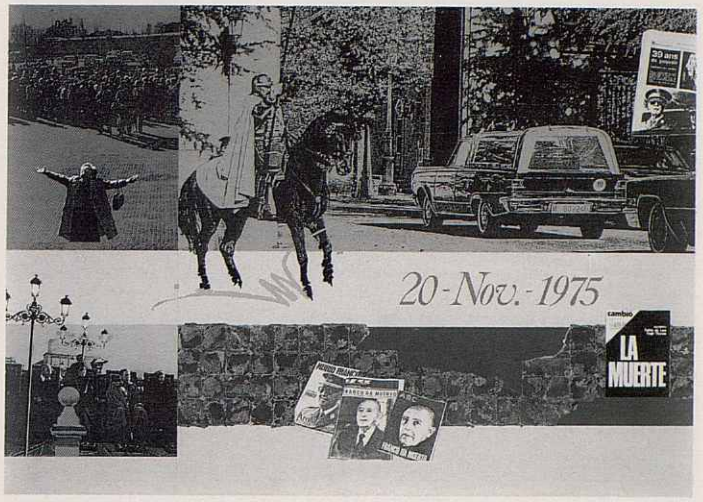
Likely MSZMP voters include a higher-than-average number of rural people, and also people aged 50 or more. The vast majority of these people have only primary school education or work as unskilled physical workers.

The MSZMP is one of those parties whose small projected voter support neither allows for, nor excludes the possibility that it will land its deputies in Parliament from the national list. In the fight for mandates, real competition will be presented by the Hungarian Socialist Party and the Social Democrats, as the vast majority of MSZMP supporters accept the views of these parties after those of the MSZMP.

Address: 1092 Budapest, Köztelek u. 8. Phone: 141-5897.
Spokesman: László Udvarhelyi. Claimed membership: 80.000.
Pre-election budget support: Ft 15 million

NOV. 20TH, 1975

20 Nov. 1975



ORGANISED BY:
NATIONAL COMMISSION FOR THE QUINT CENTENARY
INSTITUTE FOR SPANISH-AMERICAN CO-OPERATION
SPANISH CENTRE FOR LATIN AMERICAN STUDIES
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
DIRECTORATE GENERAL OF CULTURAL RELATIONS
SPONSORED BY:
CONGRESS OF DEPUTIES
SENATE
STATE COMPANY FOR THE QUINT CENTENARY



ORGANISATOREN:
NATIONALE KOMMISSION FÜR DIE FÜNFHUNDERTJAHRFEIER
INSTITUT FÜR IBEROAMERIKANISCHE KOOPERATION
SPANISCHES ZENTRUM FÜR LATEINAMERIKA-STUDIEN
AUBENMINISTERIUM
GENERALDIREKTION FÜR KULTURELLE BEZIEHUNGEN
UNTER DER SCHIRMHERRSCHAFT VON:
ABGEORDNETENHAUS
SENAT
GEMEINDE VON MADRID
STAATLICHE GESELLSCHAFT FÜR DIE FÜNFHUNDERTJAHRFEIER

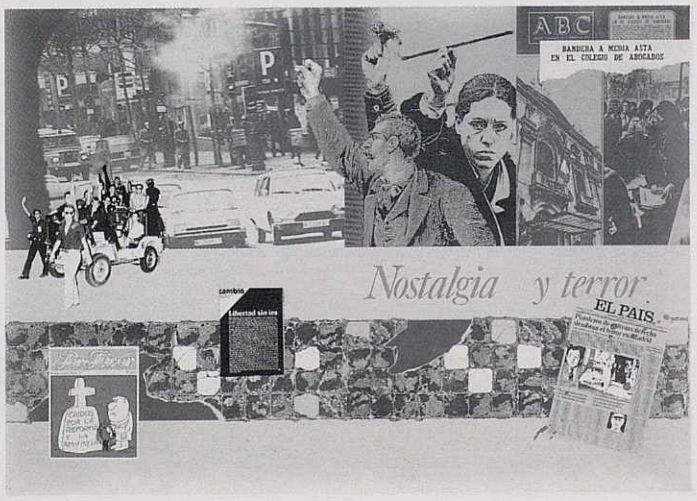


22/11/75: Juan Carlos I takes the oath before the Cortes.
05/12/75: Carlos Arias, Francos's last Premier confirmed as head of the first Government under the Monarchy.
Jan. 76: Cortes prorogued for one year. Adolfo Suárez new Cabinet Member for the Movement.
July 76: Carlos Arias resigns.
A King for the Transition.

22.11.1975
Juan Carlos wird vor dem Parlament vereidigt.
05.12.1975
Carlos Arias, letzter Regierungschef unter Franco, wird in seinem Amt an der Spitze der ersten Regierung der Monarchie bestätigt.
Januar 1976
Verlängerung der Parlamentsperiode um ein Jahr. Adolfo Suárez, neuer Rat der spanischen Partei "Movimiento".
Juli 1976
Carlos Arias reicht seinen Rücktritt ein.
Ein König für die Übergangszeit.

NOSTALGIA AND TERROR

Nostalgie und terror.



Reform at last.

18-11-76: The Cortes pass the Law of Political Reform.



Die Reform ist erreicht.

18. Nov. 1976
Das Parlament verabschiedet das Gesetz für die Politische Reform.

15. Dez. 1976.
Referendum über die politische Reform.

Reform on the move.
May 76: The Cortes approve Right of Assembly.
June 76: Political parties legalised, except communists and separatists.
7-76: Adolfo Suárez Premier.
8-76: First contacts between Adolfo Suárez and Felipe González.
9-76: Cabinet approves Political Reform Bill.
10-76: Manuel Fraga forms Alianza Popular party.



Die Reform ist im Gange.
Mai 1976
Das Parlament bestätigt das Recht auf Versammlung.
Juni 1976
Legalisierung des politischen Parteien (ausgenommen die Kommunistische Partei und separatistische Parteien).
Juli 1976
Adolfo Suárez, Ministerpräsident.
August 1976
Erste Kontakte zwischen Adolfo Suárez und Felipe González.
Erste Kontakte zwischen Regierung und Gewerkschaften.
September 1976
Der Ministerrat verabschiedet den Gesetzentwurf für die Politische Reform.
Oktober 1976
Manuel Fraga vereinigt die "Alianza Popular".

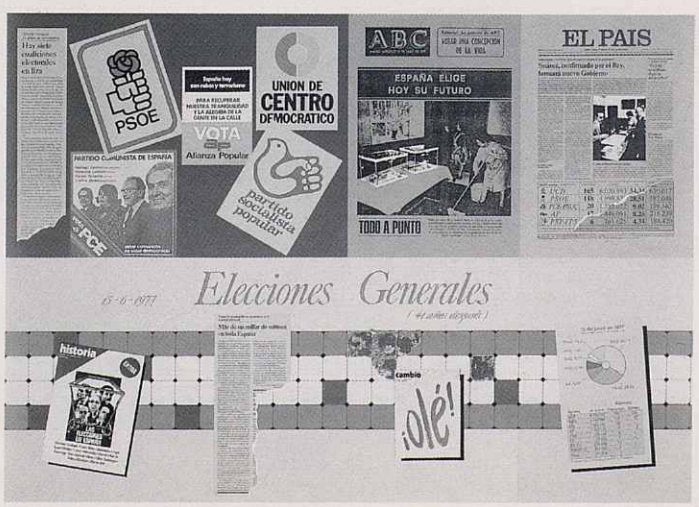


Protest and faith in the future.

Protestieren und auf die Zukunkt setzen.

15-6-77: General Elections

(41 years on)

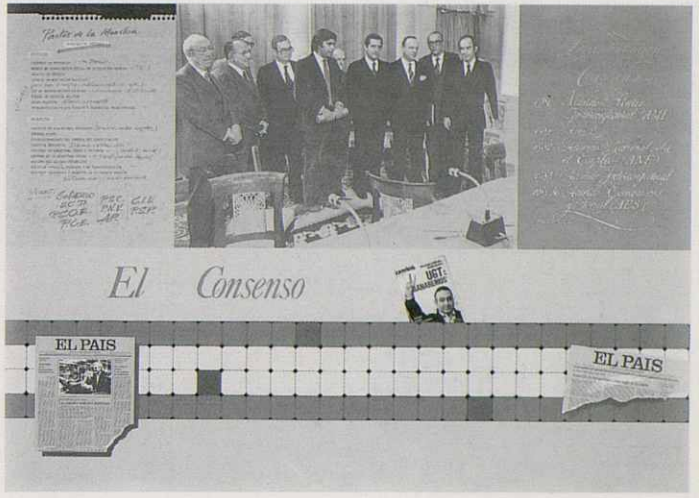


15. Juni 1977 Allgemeine Wahlen

(nach 41 jahren)

CONSENSUS
MONCLOA PACTS
SUBJECTS FOR
POLITICAL
ECONOMIC

The consensus continues
1980. General Interconfederal Agreement (AMI).
1981. AMI 2.
1982. National Employment Agreement (ANE).
1983. Interconfederal Agreement.
1985-86. Social and Economic Agreement (AES).



Der Konsens.
Moncloa-Pakte.
Themen des Konsenses.
Politik
Wirtschaft

Fortbestehen des Konsenses.
1980 Rahmenabkommen zwischen den Konföderationen (AMI).
1981 AMI 2.
1982 Nationales Arbeitsabkommen (ANE).
1983 Abkommen zwischen den Konföderationen.
1985-86 Wirtschafts und Sozialabkommen (AES).

Tax Burden 1975-85

In the Democratic Cortes, 1977-78.

All together towards the Constitution



Steuerdruck

Im demokratischen Parlament, 1977-1978.

Die gemeinsamen Bermühungen um eine Verfassung.



CONSTITUTION

Proposal

Commission To harmony Debate

Die Verfassung.

Sachbericht

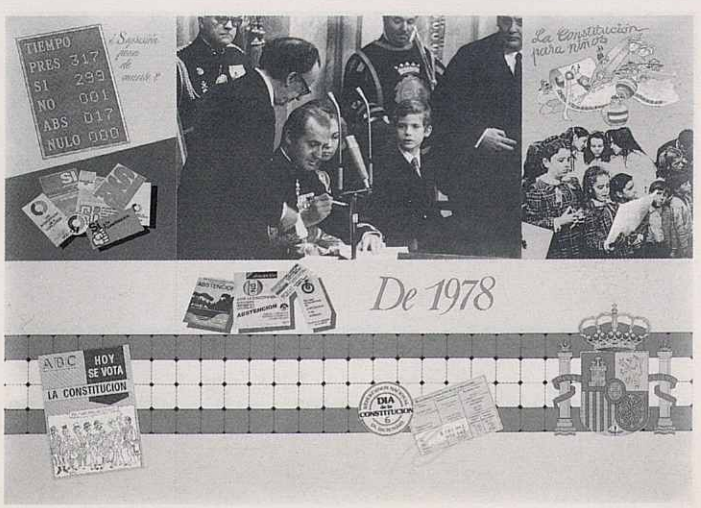
Kommission Für die Eintracht Debatte

1978.

Abolition of the death penalty?

Von 1978

Abschaffung der Todesstrafe?



Democratic Municipalities

3-4-79



Demokratische Gemeinden

(3.4.1979).

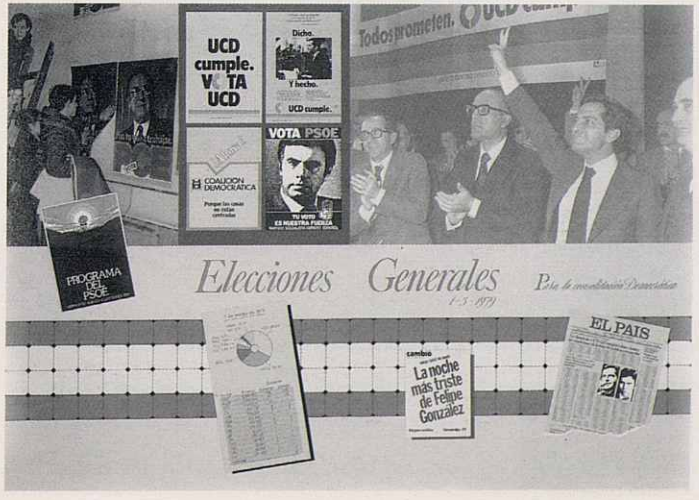
General Elections
1-5-79

Towards a consolidated democracy

March 1st 1979

Others 9.89
UN 2.07 UCD 35.05

PSA 1.81
PNV 1.65
CiU 2.64 PCE 10.47
CD 5.96 PSOE 30.49



Allgemeine Wahlen
(1.3.1979).

Zur Konsolidierung der Demokratie.
1. März 1979



Agreements signed between the Government and the PSOE to homogenise autonomy processes. April-July 1981.

Democracy at Bay

Civilians 289	Armed Forces
Ertzantza* 2	officers and NCOs 36
Civil Guard 135	Armed Forces
	Senior Officers 13
	Plain Clothes Police 26
	Municipal Police 18
	National Uniformed Police 86

Total victims 610

* Basque Autonomous Police

Unterzeichnung der Abkommen zwischen der Regierung und der PSOE zur Harmonisierung der Autonomieprozesse. April-Juli 1981.



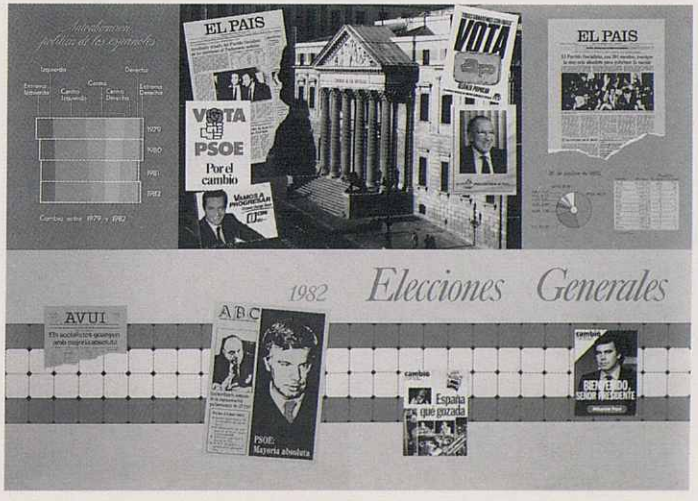
Die Demokratie gerät in Gefahr.
Die Opfer des Terrorismus.
1976-1986
Zivilpersonen.
Ertzantza (Autonome baskische Polizei).
Guardia Civil.
Opfer insgesamt.
Offiziere und Subalternoffiziere der spanischen Streitkräfte 36.
Oberkommandos der spanischen Streitkräfte 13.
Hohe Polizeibeamte 26.
Städtische Polizisten 16.
Nationale Polizisten 86.

The new integration
Municipalities
Senate, Chamber of
Territorial Representation
Elected 208 Appointed by Autonomous Communities 46
254 Senators Territorial Groups
Parliamentary Groups
Autonomous Communities
CONSOLIDATION OF THE STATE BASED ON AUTONOMOUS COMMUNITIES
HISTORIC COMMUNITIES
AUTONOMY STATUTES APPROVED
ELECTIONS FOR FIRST AUTONOMOUS PARLIAMENTS UNDER DEMOCRACY



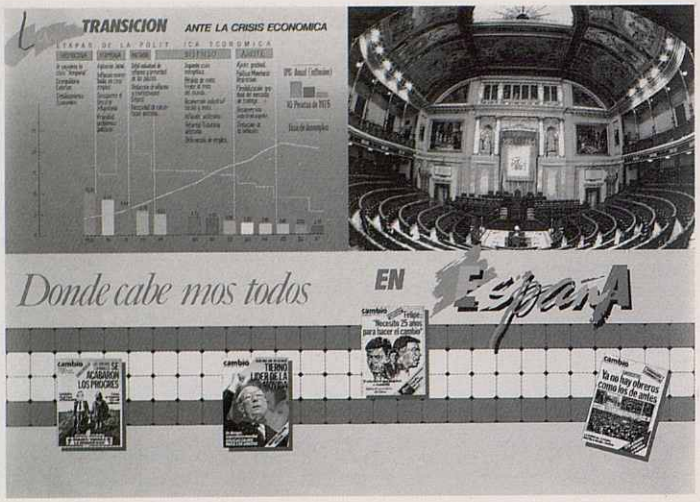
Die neue Integration.
Gemeinden.
Senat, Abgeordnetenhaus
Gewählt: 208. Von den Autonomen Gemeinden ernannt 46.
254 Senatoren
Parlamentsgruppen Landesgruppen
Autonome Gemeinden.
Konsolidierung des Autonomiestaaten
Historische Gemeinden

1982 General Elections
How the Spanish people define themselves politically
Left Centre Right
Far Left Centre Left Centre Right Far Right
Development from 1979 to 1982.
October 28th 1982
Others 8.92 PCE 3.87
PNV 1.91 UCD 7.26
CiU 3.73 CD 25.35
CDS 2.89 PSOE 46.07



1982. Allgemeine Wahlen.
Politische Zugehörigkeit der Spanier.
(Selbsteinschätzung).

Linke Mitte Rechte
Extreme Linke Linke Mitte Rechte Mitte Extreme Rechte
Wandel zwischen 1979 und 1982.
28. Oktober 1982



THE TRANSITION
RESPONSE TO THE ECONOMIC CRISIS
PHASES OF ECONOMIC POLICY
RESTRICTIVE PERMISSIVE PACTS
DISSENT REORIENTATION
ANNUAL CPI RATE
(Inflation)
10 1975 Pesetas
UNEMPLOYMENT RATE
Room for all in Spain.

GROWTH OF GDP

World Recession	Suárez Governments	Calvo Sotelo Goverment		F. González Governments Spain in EEC.
Restrictive Policy	Permissive Policy	Pacts	Policy of Dissent	Policy of adjustment to crisis

At the signing of the Treaty of Adhesion.
Europe; acount settled and new challenge

Übergang angesichts der Wirtschaftskrise.
Etappen der Wirtschaftspolitik.
Restriktiv. Permissiv. Politik der Pakte.
Dissens. Anpassung.
Jährlicher Verbraucherpreisindex (Inflation).
10 Peseten in 1975.
Arbeitslosenrate.
Wo für alle Spanier Platz ist.

Anstieg des Bruttoinlandsproduktes.
Weltweite Rezession.
Regierung unter A. Suárez.
Regierung unter L. Calvo Sotelo.
Regierung unter F. González.
Spanien in der EG.
Restriktive Politik.
Politik der Pakte.
Politik des Dissenses.
Politik der Anpassung an die Krise.

Während der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages.
Europa. Offene Fragestellungen und
Herausforderung.



Barcelona
XXV Olympic Games

Seville
Universal Exhibition

Madrid
European Cultural Capital

Act of European Union

Spain, 1992

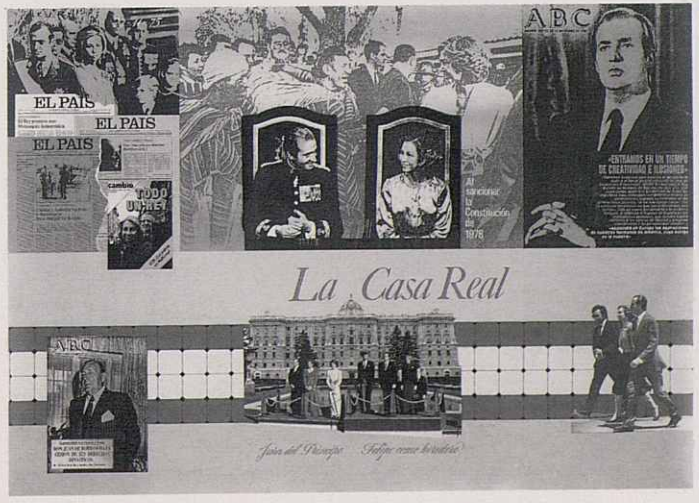


Spanien 1992.
Barcelona
XXV. Olympiade.

Sevilla
Weltausstellung.

Madrid
Kulturelle Hauptstadt Europas.

Unterzeichnung der Europäischen Einheitsakte.



The Royal House

PRINCE FELIPE TAKES THE OATH OF SUCCESSION

Das Königshaus.
Kronprinz Felipe wird als Nachfolger vereidigt.

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

XL. évfolyam 1. szám ● *1990. január*

ÁRA: 40 FORINT

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

TARTALOMJEGYZÉK

Tisztelt Olvasó 1
Dr. Zongor Gábor: Gondolatok a helyi-területi érdekérvényesítés mechanizmusáról..... 2
Péteri Gábor: Körzeti szolgáltatások finanszírozása 13
Dr. Csépainé Széll Pálma—Dr. Fogarasi József: A közszolgálat tudatos választása és a pályaválasztási motivációk közötti néhány összefüggés 21
Jordi Solé Tura: Spanyolországban átmenet a demokráciába és a stabilitásba 30
Dr. Komáromi László: A tartományok helye és szerepe az osztrák közigazgatásban..... 39

FÓRUM

Mányoki László: Fluktuáció Komárom megye tanácsi apparátusaiban 47
Dr. Farkas László—Trieber Géza: A tanácsi számítástechnikai alkalmazás és oktatás Tolna megyében..... 53
Pataki József: A művelődési ágazat helyi-területi irányítása Szabolcs-Szatmár megyében . 60
Dr. Menyhért Béla—dr. Mészáros Miklós: Az encsi városkörnyéki koordinációs bizottság 67
Pasztner Frigyes: A kétszintű művelődés igazgatás Fejér megyében..... 73
Dr. Erdélyi Gyula: A belső vagyoni és vállalkozási viszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál 79
KÖNYV- ÉS FOLYÓIRATSZEMLE..... 83
BELÜGYI SZEMLE 95

Előfizetési díj fél évre: 240 Ft, egész évre: 480 Ft, egyes szám ára: 40 Ft. Megjelenik havonként. A szerkesztőbizottság elnöke: DR. VEREBÉLYI IMRE; főszerkesztő: DR. FONYÓ GYULA. Szerkesztőség: Bp. V., József Attila u. 2—4. Postafiók: 314. 1903. Telefon: 117-3023. Kiadja a Lapkiadó Vállalat, Bp. VII., Lenin krt. 9—11. 1973. Telefon: 122-1285, levélcím: Bp. Pf. 233. 1906.
Felelős kiadó: NÉMETH JENŐ, a Lapkiadó Vállalat vezérigazgatója
Terjeszti a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Hírlap-előfizetési és Lapellátási Irodánál (HELIR), Budapest XIII., Lehel u. 10/A. 1900 közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a HELIR 215—96 162 pénzforgalmi jelzőszámra.

HU ISSN 0324—7171

90. 920407 — Petőfi Nyomda, Kecskemét. Felelős vezető: Birkás Béla vezérigazgató.

1990. JANUÁR

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Tisztelt Olvasó!

Ez év januárjától a korábbi Állam és Igazgatás élére új szerkesztőbizottság került. A szakmai folyóirat a jövőben új címmel, elképzeléseink és reményeink szerint fokozatosan megújuló tartalommal jelenik meg.

A szerkesztőbizottság folytatni kívánja az elődei által kialakított és bevált szakmai szerkesztési hagyományokat. Megőrizzük a korábbi folyóirat azon alapvető küldetését, hogy a helyi igazgatás témaköreiben a helyi testületek, valamint azok szakapparátusai igényes szakmai elemzéseket ismerhessenek meg. Ugyanakkor e területeken nagyobb szerepet szánunk a többpártrendszer működéséből származó változások bemutatásának, az érdekpluralizmust kifejező és egyeztető önkormányzati működés kérdésköreinek. Tekintve, hogy hazánkban a valódi önkormányzati rendszer most van kialakulóban, nagy súlyt helyezünk a készülő önkormányzati törvény alapdokumentumainak és nemzetközi összehasonlító háttéranyagainak a publikálására, a folyóirat hasábjain teret adunk és ösztönözzük az előkészítő anyagok feletti szakmai vitákat. A törvény megjelenése után pedig törekszünk az új megoldások szakmai-társadalmi lényegének a jobb megvilágítására.

A szakfolyóirat felvállalja, hogy tematikájában nagyobb szerepet kapnak a központi közigazgatás kérdései, valamint a közigazgatást átfogóan érintő olyan témakörök, mint például a bürokratizmus elleni küzdelem, az igazgatásimunka-szervezés, a közszolgálati rendszer, az igazgatás közigazgatási bírósági és alkotmánybírósági felügyelete.

A folyóirat a közigazgatásért átfogóan felelős Belügyminisztérium anyagi támogatásával jelenik meg, ami nem jelenti azt, hogy teljes mértékben függetlenedni tudunk a nyomdai előállítás és terjesztés árainak piaci változásától. A minisztérium anyagi támogatása ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a szerkesztőbizottság a minisztérium közvetlen, napi irányítása alatt állna. Természetesen előmozdítjuk azt, hogy a minisztérium szakmai álláspontja — igény szerint a lapban — fórumot kapjon, de ekkor is törekszünk az ettől eltérő szakmai álláspontok felkutatására és közzétételére. Kérjük széles olvasótáborunkat, továbbra is támogassák törekvéseinket.

Budapest, 1990. január

Dr. Verebélyi Imre,
a szerkesztőbizottság
elnöke

DR. ZONGOR GÁBOR

Gondolatok a helyi-területi érdekérvényesítés mechanizmusáról (avagy miért vergődnek a tanácstestületek?)

A mai magyar politikai intézményrendszer az átalakulás időszakát éli. A változások — és változtatási igények — leginkább a központi szerveket, a legfőbb hatalmi gócokat és mechanizmusokat érintik. A közgondolkodás iránya is az országos ügyekre koncentrál, miközben a helyi (és területi) hatalom, valamint a hatalomgyakorlás ügye háttérbe szorul. A központi hatalom, a látszat nemzeti egység lebontása természetesen a központosítás rendszerének feloldását és újrarendezését igényli, ugyanakkor nem nélkülözheti a helyi, területi helyzet és szerveződések vizsgálatát.

A jogállamiság megteremtésére irányuló alkotmányozási folyamatban régi-új elvek rehabilitálódnak (hatalmi ágak megosztása, népfelség elve) és régi-új szervezetek jönnek létre (alkotmánybíróság, legfelső számvevőszék, köztársasági elnök, közigazgatási bíróság), valamint régi-új eljárások, módszerek nyernek teret (népszavazás és népi kezdeményezések, lajstromos választás, koalíciós kormányzás, bizalmatlansági indítvány).

Mindezen elvek, szervezetek és eljárások elsődlegesen a központi hatalom tekintetében kerültek végig- és átgondolásra, kimunkálásra, miközben helyi-területi szinten nem történt meg a felülvizsgálat és az országos folyamatokhoz való igazításuk. A politikai intézményrendszer országos átalakítása viszont csak a központi és helyi viszonyok egészének egységes szemléletű megközelítésében lehetséges.

Az átalakítás folyamatának, fokozatainak és módszereinek kimunkálása nélkülözhetetlenné teszi az átalakítandó, megváltoztatandó helyzet alapos sokoldalú elemzését, áttekintését.

Dolgozatomban a helyi-területi politikai intézményrendszer teljes körű bemutatására nem vállalkozhatom, csupán a helyi és megyei tanácsi döntéshozatali rendszer szubjektív megközelítésű — át- és megélt élményekre építkező vázlatos, szemelvényekkel tarkított — bemutatására.

I.

Elvileg, a legalábbis az absztrakt jogi szabályozás szintjén — értem ez alatt a jelenlegi alkotmányi és tanácstörvényi szabályozást — a tanácstestületek meghatározó szerepe érvényesül a tanácsi döntéshozatali mechanizmusban. Ténylegesen, a gyakorlatban a tanácstestületek szerepe még ma is jelentéktelen, pontosabban továbbra sem a tanácsok és az ügy valódi urai, vagyis a helyi önkormányzatiság letéteményesei.

Felmerül a kérdés helyi szinten is, hogy mennyiben alkalmasak a tanácstestületek összetételüknél fogva jelentős, meghatározó döntések meghozatalára?

Az 1985-ös választás a tanácstagok vonatkozásában nem hozott olyan jellegű áttörést, mint amilyen az Országgyűlés tekintetében bekövetkezett. A kötelező kettős jelölés intézménye ezen a szinten sok tekintetben még a „hivatalos" jelöltállításnál is gondot okozott (vállalják-e egyáltalán a jelöltek a párba állítást?) és nem volt megfigyelhető jelentékeny nyomás a hivatalos jelöltekkel szemben. Ez adódott abból is, hogy az állampolgárok pontosan érzékelték a tanácstestületek súlyát, valamint a tanácstagok szerepét. Ebből adódóan a helyi tanácstestületek összetételében lényegi változások nem következtek be (a tanácstestületek létszámának csökkentése is szemérmesen kismértékű volt), az egyéni választókerületi rendszer felhasználásával valamiféle vélt vagy valós rétegérdekarányok jelentek meg a testületekben.

A ki kit képvisel kérdésre továbbra sem adatott érdemi válasz.[1]

Ezek után röviden tekintsük át a jelenlegi tanácstestületek vázlatos működési gyakorlatát.

E kérdéskör vizsgálatánál tudni kell, hogy a tanács mint testület működési elveit és főbb módszereit a tanácstörvény meglehetősen részletesen (némely tekintetben ma már merevnek tekinthető módon) szabályozza.[2] Amit nem szabályoz a központi jogszabály, azt a helyi „tanácsi alkotmány", a szervezeti és működési szabályzat rögzíti. Ezek a helyi szabályozások azonban meglehetősen sematikusak, lényegében az 1988-ig élő központi (MTTH-s) iránymutatások leképezései. Szerepük többnyire formális, sok tekintetben nem is alkalmazzák ténylegesen, míg más esetekben arra jók, hogy valamely döntés, vagy tárgyalás kizárható legyen.[3]

1950 óta azonban beépült a testületi gyakorlatba és annak szervezésébe egy hagyományos előkészítési és tárgyalási rendszer. Lényegében a tanácstestületek a „döntési" helyzet tekintetében kétféle ügyet tárgyalnak. Egyrészt az ülések középpontjába helyezve az ún. fő napirendeket, másrészt az ülések végén a vegyes ügyeket, bejelentéseket. A fő napirendek tárgyalása előre tervezett módon történik. Az éves munkatervben rögzítik a kötelező négy ülés fő napirendjeit, amelyek többnyire átfogó jellegűek. Az ülések tartalmi tervezésében a jelenlegi gyakorlat szerint a tanácstagok aktívan közreműködhetnének, csakúgy, mint a lakosság és a településen működő egyéb szervezetek. Gyakorlatilag azonban a fő napirendek meghatározása a tisztségviselők kezében van. Ez községi szinten abból is adódik, hogy az apparátuson kívüli javaslatok száma elenyésző, vagyis az apparátus kényszerül kezdeményezni témákat. Ez a formális helyzet formális napirendeket is eredményez. Kényszerű beszámolók és beszámoltatások évente visszatérő sorozatával találkozhatunk döntően a községi munkatervekben. Mindezek ellenére elkészül-

1 Az 1985-ös tanácstagi választások kapcsán létrejött tanácstagi összetételről lásd bővebben Dr. Zongor Gábor: Tanácstagok és tisztviselők Állam és Igazgatás 1987. évi 7. szám 624. oldal, valamint Dr. Zongor Gábor: Kik képviselnek bennünket? Figyelő 1987. május 28-i száma 5. oldal.

2 Lásd a többször módosított 1971. évi I. törvény IV. fejezetét (A tanács működése 27-34 §-ok és a Vhr 24-32 §-ai) és a VI. fejezetét (A végrehajtó bizottság működése: 48-50 §-ok és a Vhr 47-51 §-ai).

3 Az utóbbi időben több helyen gondot okozott a titkos szavazás kérdése. A tanácstörvény (31. § [5] bek.) a következő szabályozást tartalmaz:
„A tanács rendelkezéseit — ha jogszabály másként nem rendelkezik — nyílt szavazással hozza. Titkos szavazással dönt:
— a tanácselnök, a tanácselnök-helyettes megválasztásáról;
— a végrehajtó bizottság tagjainak megválasztásáról."
Tekintettel arra, hogy az SZMSZ-ek jórésze, mint jogszabály e kérdéssel nem foglalkozik, így a titkos szavazás köre a törvényi szabályozásra szorítkozik.
Ugyanakkor a gyakorlatban egyre gyakrabban merül fel döntően személyi ügyek kapcsán a titkos szavazás igénye. Ilyen esetekben a tanácstestületek határoznak, noha SZMSZ módosításra lenne szükség a korlátozójogi szabályozás miatt.

nek a zömében írásos előterjesztések, melyeket megkapnak a tanácstagok és egyéb meghívottak.

A fő napirendek túlnyomó része jellegénél fogva nem alkalmas arra, hogy a helyi tanácstestület döntsön az ügyben, ugyanis többnyire nincs a testület döntési helyzetben, vagyis az objektív körülmények megváltoztatására, befolyásolására nincsen lehetőség. Ezért korábban az ilyen jellegű előterjesztések zöme ünnepélyes hangvételű és pozitív helyzetértékelést tartalmazó reprezentatív bemutatását tartalmazza egy-egy kérdésnek, míg napjainkban lényegesen reálisabb helyzetértékelés mellett jelenik meg a pénzügyi feltételek hiánya, vagyis ma már egyre nyilvánvalóbb, hogy mi van, csak éppen a testületeknek nem áll módjában a helyzeten radikálisan változtatni.

Ugyanakkor jelentős mértékben „fejlődött" a testületi ülések előkészítésének gyakorlata, a fő napirendek színvonala. Mégis az mondható, hogy a tanácstestületek nem kerülnek igazi döntési pozícióba, a testületi tagok nem képesek — nem lehetnek képesek a rájuk zúduló információk gyors feldolgozására.[4] Ma még a testületi előterjesztések zöme apparátusi indíttatású, vagyis az előkészítő szakaszban a tanácstagok — és rajtuk keresztül, vagy tőlük függetlenül az érintett lakosság — ritkán vesznek részt. A manapság szervezett társadalmi és rétegviták nem hozzák meg a vélt eredményt, nem járulnak hozzá a döntéstervezet differenciáltságához. Így a kétségek, ellenvélemények, tiltakozások érdemi döntés esetén a döntés meghozatalát követően — gyakran időben és meglehetősen későn — a végrehajtási szakaszban jelennek meg. Ebből adódóan egyre gyakoribb, hogy egy-egy korábbi körültekintőnek hitt (és egyhangúlag meghozott) döntésnek a felülvizsgálatára van szükség. Az újra értékelendő és tárgyalandó ügyek zöme rendezési tervvel, költségvetéssel kapcsolatos, illetve vegyes ügyek keretében született. A döntési mechanizmus általános jellemzői érvényesek a tanácsrendelet-alkotás folyamatára is.

A szervezeti és működési szabályzat speciális — egyben formális — szerepéről már volt szó. Itt csupán annyit, hogy a szabályozási fogyatékosságok más konkrét ügyek kapcsán jelentkeznek. Gondoljunk csak a titkos szavazás szabályozási megoldásaira.

A jelenlegi szmsz-ek sem a szervezetre, sem a működésre vonatkozóan nem adnak igazi meghatározó eligazítást. Ugyanakkor felmerül a gondolat a tekintetben is, hogy milyen mélységben indokolt tanácstestületi döntésre bízni a szakigazgatási szervezeti rendszer kialakítását. Ezt a kérdést még nem válaszolták meg, annak ellenére, hogy a megyei tanácsok sorozatban döntöttek (?) szakigazgatási szervezetük „korszerűsítéséről".[5] Ez a témakör az, ahol nagyon élesen jelenik meg az önkormányzatiság és az igazgatás elhatárolódásának kérdése és az elhatárolás igénye.

4 A Veszprém megyei tanácstagok tanácsülési előterjesztésként a következő mennyiségű anyagokat kapták az elmúlt években:
1985-ben 523 oldal (egy ülés átlaga: 130)
1986-ban 859 oldal (egy ülés átlaga: 215)
1987-ben 529 oldal (egy ülés átlaga: 132)
1988-ban 500 oldal (egy ülés átlaga: 125)
Ebben az időszakban az 1989. évi I. negyedévi ülés anyaga volt a legterjedelmesebb, összesen: 348 oldal.

5 A megyei tanácsok szakigazgatási szervezetének „korszerűsítése" ez évben kampányjelleggel söpört végig az országon. A központilag sugallt változtatási igény lényegében valós társadalmi igénnyel találkozott. Ugyanakkor a végrehajtás folyamatában a megyefunkció mentése került előtérbe, mintegy a régi elavult struktúra és működés némileg kisebb létszámmal történő tovább éltetése. Ehhez a látszatkorszerűsítési folyamathoz a legtöbb megyében a tanácstestületek asszisztáltak. Döntöttek az „új" struktúráról, sőt a szakigazgatási szervek belső felépítéséről, feladatkörök átcsoportosításáról stb., vagyis mindarról, amit a tisztségviselők előterjesztésében az apparátus előkészített saját működésének „megújítására". A testületek a változás igényének hitelével adták egyetértésüket az új szervezetre.
Ugyanakkor a döntés meghozatalánál néhány, a testület döntési körébe tartozó kérdés vizsgálata elmaradt, így annak áttekintése, hogy mennyibe kerül a jelenlegi megyei tanácsi szervezet működése és mennyivel válik olcsóbbá az átalakítás után. Milyen feladatokat lát ma el a szervezet és mely feladatok ellátására van társadalmi igény? Az ellátandó feladatok és a szervezet működési költsége arányban áll-e? Milyen speciális igénye van a testületnek és milyen sajátos igénye van az apparátusnak? Egyáltalán mi a helye, szerepe és funkciója a megyei tanácsnak?

A mai tanácsrendeletek zöme központi jogszabályban megfogalmazott — és az irányítás csatornáin kikényszerített — elvárások alapján született. Ez a körülmény már önmagában is jelzi, hogy az előkészítés döntően apparátus-centrikus és szakmai jellegű. Lényegében a sok vitát és vihart megért településfejlesztési hozzájárulás ügyében nyílt első ízben lehetősége a testületeknek arra, hogy arról döntsenek, alkotnak-e rendeletet, vagy sem. A tanácstestületi álláspont kialakítását ebben az esetben érdemben befolyásolta az előzetes lakossági „szavazás". A mostani teho-t megszüntető, hatálytalanító rendelethullám még itt is azt jelzi, hogy az elfogadott rendeletek jelentős része sem volt igazán megalapozott. (Természetesen ez a téma ennél összetettebb.)

A helyi önkormányzatok normaalkotó tevékenységének lényegében a település, vagy településegyüttes szabályozási igényén, illetve önkorlátozásán kellene alapulnia. A jelenlegi helyi jogalkotás nem más, mint a központilag részletező jogszabályok nagyon szűk keretek közötti — behatárolt mérlegelésű — végrehajtási jellegű leképezése.

A tanácstestületek döntéseinek vizsgálatával arra a megállapításra kell jutnunk, hogy mind önkormányzati, mind népképviseleti szerepkörüket lényegében esetlegesen képesek csak ellátni. Ebben a folyamatban nem jelent érdemi áttörést az ún. alternatív szervezetek és a lakosság közvetlen jelenléte a testületi üléseken. Jelenleg ezek a szerveződések a külső társadalmi kontroll szerepet erősítik, míg a döntéselőkészítést és a döntések fő irányát nem tudják befolyásolni. Ez a mai sajátos helyzet nem a nyilvánosság kritikáját jelenti, hanem a tényleges érdekek torz képviseletének következménye. A tanácstestületek működésében — a jelenlegi működtetési mechanizmus felváltásaképpen — érdemi áttörést a valódi érdekképviseleti testületek megalakulása hozhat majd a következő, új típusú választások után.

II.

Ma már egyértelmű, hogy azok a szervezési és működési eljárások és törekvések, amelyek a tanácstestület túlsúlyát kívánták biztosítani, a végrehajtó bizottsággal szemben alapvetően nem jártak sikerrel. A végrehajtó bizottságok helyi tanácsi és megyei tanácsi szinten egyaránt jelentős politikai döntési fórumként hatnak. Működési rendjében és döntéseiben keverednek az önkormányzati és igazgatási elemek, de döntéseinek alapvető szempontjai politikai indíttatásúak. A korábbi évek nem eléggé végiggondolt hatáskörtelepítési gyakorlata következtében nagyon sok olyan saját jogköre keletkezett a végrehajtó bizottságnak, amelyek a tanácsi tevékenység érdemi befolyásolását lehetővé tették.

A helyi végrehajtó bizottságok kulcsszerepét erősítette, hogy a megyei végrehajtó bizottság alárendeltségében is működtek, így a megyei „politika" végrehajtását is elvégezték. A megyei politika megfogalmazása viszont legkevésbé a megyei tanácstestület által történt.[6]

A végrehajtó bizottságok politikai fórum jellegét jól tükrözi összetételük. Az állampárt konstrukció leginkább ott ragadható meg, hiszen a kölcsönös testületi képviselet

6 A megye helye és szerepe az utóbbi időszak egyik politikai jelentőségű, de a közigazgatás fejlesztésére is kiható kérdése. Megítélésem szerint a jelenlegi megyék semmilyen tekintetben nem tekinthetők valódi önkormányzatoknak. Átmeneti jelleggel elképzelhető, hogy szükség van a helyi önkormányzatok feletti területi szinten működő felügyeleti szervére (megyei hivatalra) és annak viszonylagos kontrollját megteremtő, a helyi önkormányzati érdekeket integráló képviseleti testületre, a helyi tanácsi önkormányzatok megyei szövetségére.
Valódi helyi önkormányzatok esetén azonban elképzelhetetlen, hogy egy mesterséges területi egység (a megye) önálló politikát alakítson ki a helyi és a központi politika között. Az önálló megyei érdek kialakítására irányuló törekvés veszélyezteti a valódi érdekek szabad szövetségét.

intézményesült, a helyi hatalmat gyakorlók és befolyásolók köre meglehetősen szűk csoportot alkot a többszörös testületi áttétel következtében. Az 1985-ös választások ugyan némi változást eredményeztek a végrehajtó bizottságok összetételében amennyiben végrehajtó bizottsági tagok elvesztették tanácstagságukat, azonban az szmsz-i előírások lehetővé tették a nem állami hatalmi szervezetek részvételét a testületi üléseken.

A végrehajtó bizottságok fő napirendjeinek vizsgálata során nehéz eldönteni, hogy a témák túlnyomó részét miért nem a tanácstestület vitatja meg.[7] Ugyanakkor nem jártak még egyértelmű eredménnyel azok a kísérletek sem, amelyek arra irányultak, hogy eredetileg végrehajtó bizottsági napirendeket sűrűbb ülésezéssel a tanács vitasson meg.[8] Látszat eredményre vezetett az a gyakorlat, hogy közérdeklődésre számot tartó (tartható) vb előterjesztéseket utólag a tanácstagok megkapták.[9]

A végrehajtó bizottsági döntések túlnyomó többsége azonban — hasonlóan a tanácséhoz, de annál jelentősebb arányban — nem a fő napirendek kapcsán születik. A végrehajtó bizottságok erős befolyásoló szerepe a hozzá telepített egyedi, konkrét ügyek következtében érvényesül. A látszólag apró vegyes ügyek jelentik a testületek folyamatos befolyásoló és alakító szerepét a települések életében.

Az utolsó tanácsciklusban jelentősen visszaszorult a tanácsi hatáskör gyakorlásának a végrehajtó bizottságra való átruházása. Mégis az átruházás lehetősége, valamint az átruházott hatáskörben történt döntés utólagos elfogadtatása a végrehajtó bizottságok döntési pozícióját erősíti.

A tanács és a végrehajtó bizottság közötti — központi jogszabályok által meghatározott — hatáskör megosztás jellege miatt a végrehajtó bizottságok a konkrét, részterületekre vonatkozó napi döntéseikkel lényegében meg tudják változtatni a tanácstestületek átfogó, koncepcionális hosszabb távra szóló elhatározásait.

III.

A tanács tisztségviselőinek a testületek döntéshozatalára a befolyásuk még jelenleg is meghatározó. A tanácselnök és a vb. titkár jogállása, helyzete és hatásköre elvileg — legalábbis a jogi szabályozás szintjén — jelentősen eltér, viszont a gyakorlatban a tevékenységükre az egymásra utaltság a jellemző. A tisztségviselők — a vezetés egysége, még látszat egysége is — biztosítja számukra a hatalmat és a testületek feletti uralmi pozíciót.

A tanácselnök szerepére és helyzetére — a tanácstörvényi konstrukcióból adódóan — a megkettőzöttség, a kétirányú befolyásoltság a jellemző. A helyi tanácselnök egyrészt függ a helyi körülményektől (a tanácstagi választókörzete polgáraitól, a tanácstestülettől, a helyi hatalmi körtől, a vb. titkártól és a szakigazgatási apparátustól), azaz a képviseleti-önkormányzati közegtől. Másrészt függ a megyei tanácstól (korábban a járási és városi irányító tanácsi szervektől) azaz közvetve a megyei hatalomtól.

7 Így például több községi közös tanácsnál előfordult, hogy a végrehajtó bizottság munkatervébe ütemezték az elöljáróság beszámoltatását.

8 Zirc város tanácsánál 1988. második felében tettek kísérletet a napirendek átcsoportosítására, majd már az 1989. évi munkatervben eleve megduplázták a tanácsülések számát (4-ről 8-ra) és csökkentették a végrehajtó bizottság elé kerülő fő napirendek körét. A tapasztalatok összegzése még zajlik, így nem lehet a kísérlet eredményét minősíteni.

9 Veszprém megyei tanácson több éves gyakorlat, hogy szélesebb érdeklődésre számot tartó végrehajtó bizottsági előterjesztéseket a tanácstagok utólag megkapják. Nem a megye egészét érintő előterjesztéseket csak az érintett tanácstagi csoportok kapták meg. Az anyagok kiküldésének a tapasztalatok szerint különösebb — a tanácstestület működésében, a megyei tanácstagok tevékenységében — érzékelhető haszna nincsen.

A két főirányú függőségi helyzet törvényesített skizofrén állapotán az elmúlt években némi változás figyelhető meg a helyi hatás erőteljesebb érvényre jutása tekintetében. A probléma egyértelmű megoldása (feloldása) a jelenlegi jogi keretek között már nem lehetséges. Ezt jól példázza a helyi tanácselnökök fizetésemelési és jutalmazási procedúrája.[10] A javaslatot a megyei tanácselnök teszi meg és a helyi tanács dönt. A javaslat és a döntés szempontrendszere eltérő és összeegyeztethetetlen. A kétirányú igényeknek való együttes megfelelés nem ad (nem adhat) választ arra a kérdésre, hogy kit képvisel a tanácselnök?

Az elnök szerepe a helyi befolyásoltsági szinten is alapvetően kétirányú. Egyrészt a tanácstestület első számú embereként a település (településegyüttes) közösségének képviselete szerint kellene eljárnia, másrészt a tanácsi apparátus vezetőjeként a szakigazgatási szerv hivatali, igazgatási szemléletének is érvényt kell szereznie. Ez a fajta összemosódott helyzet is szerepet játszik a testületek működésének formalizmusában, vagy látszat tevékenységében.

Az, hogy az elnök tevékenységében mikor milyen szempont dominál, az lényegében a tanácselnök elhatározásától függ. Az elnöki álláspont testületi szentesítését lehetővé teszi a tanácselnöknek a testületi üléseken gyakorolt túlsúlyos szerepe. A valódi alternatívák hiánya a képviseleti testületek összetételi problémáin túlmenően arra is visszavezethető, hogy a tanácselnökök — a mögöttük álló apparátus véleményére támaszkodva — ritkán gondolkodnak valódi döntési variációkban. Ma még a testületi döntési mechanizmusban az előzőekben írt okok miatt spontánul ritkán merül fel tényleges realitást tartalmazó ellenjavaslat. Az apparátus pedig a variációk nélküli testületi előterjesztésben érdekelt.

Ma még a tanácselnökök többsége az apparátussal együtt a testületek működtetését végzi és nem a működő önkormányzati testület képviseletét látja el.

A testületek döntéshozatali mechanizmusa szempontjából a vb-titkár speciális helyzetben van. Egyrészt jelentős befolyással bír — a községek esetében szakigazgatási szerv vezetőként — a szakigazgatási tevékenységre, így a testületi előterjesztések túlnyomó többségének legalább közvetett részese, másrészt felel a testületek működésének és rendelkezéseinek törvényességéért, harmadrészt tagja a végrehajtó bizottságnak, vagyis konkrét részese e tekintetben a döntéshozatalnak is.

Jogállását tekintve erőteljes kettősség érvényesül, egyrészt azáltal, hogy a megyei végrehajtó bizottság jelöli és felügyeli szakmai tevékenységét, másrészt a helyi tanács nevezi ki. Ebben a konstrukcióban a vb-titkár befolyásoltsága helyi szintről erőteljesebb, sok esetben korlátozza a „törvényesség őre" szerepkörét. A jelenlegi helyzetben nincs biztosítva alapvetően egzisztenciális szempontból a helyi érdekektől való függetlensége a vb. titkárnak.[11] Ehhez járul hozzá az előzőekben írt, a vezetés egységére való törekvés és azonosulási igény.

10 Az újonnan bevezetett tanácselnöki béremelési és jutalmazási rendszer meglehetősen sok vitát váltott ki. Mindenesetre általánosnak tekinthető, hogy a helyi tanácstagok és rajtuk keresztül a lakosság megdöbbent a tisztségviselők viszonylag alacsony bérén. Azokban az esetekben, ahol a megyei átlagjavaslattól jelentősen eltértek, többnyire helyi gazdálkodószerv (tanácstag) képviselője javaslatát fogadták el az emelésnél.
Különösen a városi tanácselnökök esetében bekövetkezett jelentős béremelések pedig irritálták a megyei vezetést.
A tanácselnöki béremelések kapcsán nőtt a feszültség az elnöki és vb.-titkári fizetések között. A probléma egységes szemléletű kezelése a jelenlegi jogi keretek között megoldhatatlan.

11 Megítélésem szerint elhibázott volt az a törekvés — még az 1985-ös választásokkor is —, hogy a vb.-titkárok is induljanak a tanácstagi választásokon. A képviselet és az igazgatás ilyen mértékű egységesítése teljesen lehetetlenné teszi a vb.-titkár szükséges autonómiá

Sok esetben megfigyelhető, hogy a vb-titkár a helyi jó kapcsolatok fenntartása miatt nem avatkozik be a nem jogszerű (törvénysértő) intézkedésbe, melynek következtében a testületek törvényesnek vélik döntéseiket.

Ehhez társul az a jelenség, mely szerint a jogi szabályozás leértékelődik, vagyis vezetői és apparátusi előkészítés után a testület az önkormányzatiságra hivatkozva eltekint a szabályoktól és saját (sajátos, de helyileg sem rendezett) álláspontja szerint dönt.

Ez a tünet is jelzi azt az igényt, hogy szükséges pontosan elhatárolni az önkormányzati típusú hatásköröket a tanácsok igazgatási hatásköreitől.[12] Jelenleg a markánsan még nem létező önkormányzatiságra hivatkozva a helyi hatalom képes a tipikusan önkormányzatmentes igazgatási teendőket is helyi érdekeknek alárendelten kezelni. Mindez pedig az igazgatás és a szakszerű ügyintézés további leértékelődéséhez vezethet.

A tanácsi testületek döntéshozatali mechanizmusában látszólag mögöttesen van jelen a szakigazgatási apparátus. Ténylegesen a tisztségviselők vezetésével meghatározó szerepük van a szakigazgatási szerveknek a testületek működtetésében. Ez a jelenleg is ható fordított működtetési rendszer azt eredményezi, hogy az apparátus saját maga számára fogalmaz meg feladatokat, ami egyben lehetővé teszi számára a felelősség áthárítását a testületre.[13]

IV.

A helyi döntéshozatali mechanizmus vázlatos vizsgálata[14] esetén sem tekinthetünk el a tanácsi testületi és szervezeti rendszeren kívüli fórumok és módszerek szerepétől.

E tekintetben a legismertebb és legrégibb közvetlen fórum a falugyűlés. A falugyűlés már több mint egy évtizede zömében utólagos kontrollszerepet játszott a tanácsi döntésekkel kapcsolatban, illetve egyfajta igényfelmérésre nyújtott lehetőséget. Az utóbbi időben egyre gyakoribb, hogy a falugyűlés álláspontját a testületi döntést megelőzően kikérik, így az döntési hatáskör nélkül, de jelentős befolyásoló szereppel bír. A közvetlen demokrácia — kiforratlan jegyeit magában hordozó — ezen fórumánál így megnövekedett az előzetes tájékoztatás, a megfelelő időpont és helykiválasztás szerepe. Ugyanakkor a falugyűlés quasi döntési képességének szempontjai meghatározatlanok, így sok esetben felmerül a falugyűlési álláspont elfogadhatóságának a kérdése is. A jövő tekintetében a falugyűlésre vonatkozó eljárási, hatásköri szabályokat indokolt lenne helyi normában rögzíteni a közvetlen demokrácia intézményrendszerének fejlesztésével összhangban.

Az utóbbi évek gyakorlatában egyre erőteljesebben jelenik meg a helyi népszavazás intézménye. Az eddigi helyi szavazások túlnyomó többsége területszervezési kérdésekhez kapcsolódott, az önálló községek, községi tanácsok létrehozását igényelte ebben a formában a lakosság. A helyi szavazások elszaporodása következtében — no meg országos kérdések vitatottá válása miatt is — került sor a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvény megalkotására.[15]

12 Külön elemzést igényelne a tanácsi önkormányzat és a településen lévő egyéb önkormányzatok viszonya. Ma gyakorta a tanácsi önkormányzat nevében a tanácselnök bele kíván szólni az intézményi önkormányzat pl. az általános iskola belső ügyeibe (jutalmazás, fizetésemelés stb.).

13 A testületi határozatok végrehajtásáért felelősök körének elemzésekor kitűnik, hogy községi szinten túlnyomórészt a tisztségviselőkre és szakigazgatási szerv vezetőkre hárul a döntések végrehajtása. Így aztán sokszor a végrehajtás a végrehajtásról szóló jelentésben kimerül.

14 Dolgozatomban a fő irányok és jellemzők kiragadása érdekében tudatosan nem foglalkoztam a döntési mechanizmusban résztvevő elöljáróságokkal, tanácsi bizottságokkal és tanácstagi csoportokkal. Lényegében néhány pozitív irányú kezdeményezéstől eltekintve e szervezetek szerepe a döntések kialakításában ma még formálisnak mondható.

15 Lásd: a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt.

Ezek a spontán kezdeményezések egyben a helyi önszerveződő csoportok kialakulását is jelentették. A demokrácia iránti igény is kifejeződött a helyi szavazásokkor és szimpatikus módon többnyire az egyszerű többségi akarat helyett minősített többséget írtak elő saját maguk számára az érintett lakosok. Ugyanakkor a törvényi szabályozás megelégszik az egyszerű többséggel.[16] Ez a szabályozási mód azért helytelen, mert ebben az esetben a szavazásra feltett kérdés ellenzőit passzivitásra kényszerítik, hiszen azzal érhetnek el nagyobb eredményt, ha nem vesznek részt a szavazáson. Így a tartózkodások és ellenszavazók egy tábort alkotnak. Természetesen mint minden demokratikus eljárásnak, majd ennek is kialakulnak a maiaknál finomabb, árnyaltabb játékszabályai.

V.

A helyi-területi érdekérvényesítés mechanizmusában, valamint a tanácsi önkormányzati testületek tevékenységében jelentős változások előtt állunk. A változások és változtatási irányok megfogalmazásánál azonban nem tekinthetünk el az eddigi gyakorlat tanulságaitól és a központi elmozdulások irányaitól.

A pártállamra jellemző hatalmi, szervezeti, személyi, döntési és felelősségi összemosódottságot valamennyi szinten fel kell számolni.

A szervezeteket egymástól tudatosan el kell határolni a különféle célok és funkciók szerint. A pártoknak és érdekképviseleti szerveknek az állami döntések kialakítására és ellenőrzésére irányuló befolyásoló szerepét nyílttá kell tenni.

A hatalmi befolyásoltságon alapuló állami döntések meghozatalára hivatott szerveknek a döntésekhez szükséges valamennyi feltétellel és kompetenciával rendelkezniük kell, egyben biztosítva a döntések társadalmi következményeinek ellenőrzését és nyilvánosságát is.

Ennek a működési elvnek megfelelően a helyi tanácstestületeknek — mint a települési önkormányzat szervezett letéteményesének — oly módon kell kialakulnia a választásokkal, hogy képessé váljék a sokszínű érdekek kifejezésre juttatására, képviseletére és integrálására.

Ma a politikai párttá válás folyamatát, a pártok alakulásának időszakát éljük. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a települések, településegyüttesek érdekeinek kifejezésében nem csak a pártoknak lehet szerepe. Biztosítani szükséges — a választójog szintjén is — a politikai pártok, érdekképviseletek és -szövetségek, társadalmi szervezetek és mozgalmak, egyesületek, állampolgári közösségek és független jelöltek indulását a választásokon. Helytelen lenne csak pártokra koncentráltan szűkíteni a heterogén érdekstruktúrát. Természetesen a sokszínű érdekszerveződés kialakulását követően minden bizonnyal a választási sikerek céljából — szorosabb vagy lazább — érdekszövetségek jönnek majdan létre.

A politikai, a réteg- és korporatív érdek mellett különösen a területi érdek képviseletében, helyi szinten fontos a független tanácstagi működés lehetővé tétele.

Az érdekképviseleti rendszer szabad kiépülésével egyidejűleg biztosítani szükséges a közvetlen demokrácia fórumrendszerének, módszereinek kifejlődését is. A különféle spontán önszerveződések nem csupán az intézményesített hatalom kontrollját látják el, hanem biztosítják az érdekképviseleti szerveződések társadalmi ellenőrzését is.

16 1989. évi XVII. törvény 28. §-a.

A sokszínű érdekre építő választási szisztéma alapján létrejövő tanácsi képviseleti testületeknek a létszámát indokolt lenne jelentősen korlátozni. A jelenlegi túlzottan és ésszerűtlenül tagolt választókerületi rendszer helyett a listás választás rendszerére kellene áttérni. A listákat területi elv alapján kellene meghatározni, vagyis egy-egy elkülönülő területi egység (község, községrész, városrész, kerület) lenne az alapja a lista szerveződésének. Ezáltal biztosíthatóvá válna, hogy a jelenleginél komplexebb — vagyis az önkormányzat területének egészére is figyelmet fordító — szemléletű képviselőket választanak, akik képesek az egyéb érdekszempontok érvényesítésére is. A listák területi szerveződésének határát és ezzel együtt a számát, valamint a képviselő-testület összlétszámát a helyi önkormányzat állapítsa meg. Ehhez központi korlátozó normatívákra nincs is szükség.

A helyi önkormányzati képviselő-testületek vezetőjét (tanácselnököt, elöljárót) az érintett település(ek) lakói közvetlenül válasszák meg[17] a jelöltek önkormányzati programja alapján.

A települési önkormányzat kialakulása nem nélkülözheti a településen működő önkormányzati típusú szervezetek, intézmények belső önkormányzatának kiteljesedését.

Ugyanakkor elméletileg is szükséges kimunkálni a települési önkormányzati lét minimumának feltételrendszerét, melyet törvényi szinten szükséges rögzíteni garanciarendszerével együtt.

Az önkormányzatok gazdasági és szervezeti önállóságán túl — a fokozatosan kialakuló önkormányzati közösségi tudatra építetten — olyan önkormányzatbarát központi és helyi normarendszer kialakítására is szükség van, amely széles mozgásteret biztosít az önkormányzatok számára, ugyanakkor lehetővé teszi az állami funkciók érvényesülését is.[18]

Ezáltal a települési önkormányzatok között a képességek és lehetőségek elve alapján objektív differenciálódások érzékelhetők. Nem mindegyik helyi önkormányzat képes teljes körű államigazgatási szervezetet fenntartani és működtetni. Ebből adódóan a települési önkormányzatok önkéntesség és közös érdekeltség alapján szövetségekbe társulhatunk majd.

Szükséges elvégezni az önkormányzati és államigazgatási jellegű hatáskörök pontos elhatárolását és egyben a feladatok ellátásának szervezeti elkülönítését is. Ugyanakkor az államigazgatási hatáskörökön belül eltérő megközelítést és testületi hatást igényelnek az ún. önkormányzati típusú államigazgatási ügyek. Természetesen ezen ügytípusoknál is a testület döntően normatív és elvi jellegű ráhatással tudja érvényesíteni az igazgatásnál az önkormányzati szempontokat. Míg a tipikusan igazgatási jellegű ügyeknél az egységes állami szempontoknak kell következetesen érvényesülnie. Mindez nagyon differenciált és következetes jogi szabályozást igényel. Csak így biztosítható, hogy az állami keretek között az önkormányzati testület a helyi érdekek alapján döntsön és garantált legyen az igazgatás szakszerűsége, törvényessége.

17 A tanácselnökök közvetlen választásának gondolata már több éve szerepel a közgondolkodásban. Újabban azonban felmerült éppen a pártelvű választás kapcsán, hogy helyesebb lenne az önkormányzati testületre bízni az elnök választását. Ennek indoka, hogy a nyertes párt jelölhesse az elnököt és az összhang biztosítva legyen a képviselő testület, valamint az elnök között. Megítélésem szerint ez a fajta közvetett választás többpártrendszerű politikai helyzetben is alárendelné a település egészének érdekét a pártérdeknek, ami nem szolgálná az önkormányzatok demokratikus fejlődését, ismételten pártpolitikai hatalmi koncentrációhoz vezetne.

18 A mai társközségi önállósulási törekvéseknél döntően az elszakadáshoz fűződő érzelmi okok dominálnak. Tekintettel arra, hogy nincs rögzítve (sőt még körvonalazva sem) az önkormányzati lét minimuma, így teljességgel bizonytalan, hogy egyes önállóvá váló községi tanácsok képesek-e megteremteni az állami és államigazgatási feladatok feltételrendszerét. Márpedig vannak olyan államigazgatási teendők és szolgáltatások, amelyek nem önkormányzati típusúak, mintegy állampolgári jogként kellene érvényesülniük.

A képviselet és igazgatás elkülönítése, valamint a kölcsönös egymásra hatás pontos meghatározottsága révén valósítható meg helyi szinten is a hatalmi ágak elhatárolása.

Természetesen a helyi önkormányzati képviseleti testület döntésétől függ az, hogy létrehoz-e tagjaiból szűkebb képviseleti testületet, illetve milyen szakigazgatási apparátust működtet. Ez utóbbinál központi normában szükséges rögzíteni az államigazgatási minimum feltételrendszerét, melyet az önkormányzatnak garantálnia kell.

Az itt jelzett szervezeti és munkamegosztásbeli együttműködésben megvalósuló elkülönülés egyben biztosítja a képviselet és a szakigazgatás vezetőjének egyértelmű elkülönülését is.

Megítélésem szerint a képviselő-testület elnöke feladatát még a kisebb városokban is társadalmi megbízatásban láthatná el. Természetesen ennek eldöntése — akár csak az esetleges elnökhelyettesek számának és feladatának meghatározása — a képviseleti testületre tartozik. Ebből adódóan a képviselő-testület önállóan — gazdasági helyzetének ismeretében — dönt az elnök béréről, tiszteletdíjáról, jutalmáról és egyéb javadalmazásáról.

A szakigazgatási apparátus vezetőjénél, osztott szakigazgatás esetén a szakigazgatási hivatal vezetőjénél, indokolt fenntartani a szakmai-igazgatási-képesítési előírásokat és bizonyos értelemben, a törvényesség érdekében a helyi hatásoktól való egzisztenciális függetlenséget. Ennek érdekében helyesnek tűnik, hogy a helyi igazgatási vezetőt a megyei hivatal vezetője jelölje és a helyi képviseleti testület nevezze ki határozott időre. A letelepedés feltételét a helyi önkormányzat az állás betöltéséig biztosítsa.

A szakigazgatási szerv (hivatal) vezetőjének bérét és előmenetelét a többi apparátusi dolgozóéval együtt központi jogszabály rögzítse, melyet valamennyi önkományzatnak biztosítania kell. Természetesen az igazgatási szervezetre a központi normákkal azonos mértékben kötelező a helyi normák betartása és végrehajtása. Mindazonáltal az igazgatás működésénél a meghatározó a törvényesség elve. Az önkormányzati érdek az igazgatásban csak helyi normán keresztül érvényesíthető.

A pontos cél- és feladatelhatárolás garantálja, hogy kialakuljon differenciált felelősségi rendszer mind a képviseleti, mind az igazgatási munkában.

A helyi és a központi változások minden bizonnyal jelentős mértékben kihatnak a megyék szerepére és helyzetére is.

Amennyiben a központi szabályozás önkormányzatbarát normarendszert alakít ki és a helyi önkormányzatok rendelkeznek az önálló létezés feltételrendszerével, abban az esetben megszűnik az igény az irányító, igazgató megyei szerepkör iránt.

A megye mint közigazgatási egység nem önálló önkormányzati terület, hanem a helyi önkormányzatok szövetségére hivatott. Természetesen ezen szövetségen belül is számtalan — állandó vagy időszakonkénti — érdekellentét és egység fejeződik ki. Mindenesetre a jelenlegi megyei tanáccsal ellentétben a cél nem bizonyos megyei szintű javak elosztása, hanem a szövetséget alkotók közötti együttműködés kialakítása, erősítése és a helyi önkormányzatok érdekeinek megyei integrálása, valamint az országos döntéshozatali mechanizmusra való hatásának erősítése.

Ugyanakkor megyei szinten továbbra is fennmarad a helyi tanácsi önkormányzatok és igazgatás feletti felügyelet. E felügyelet alapvetően törvényességi jellegűvé alakul át. Megmarad — legalábbis a nem tipikusan önkormányzati jellegű — államigazgatási hatósági határozatok elleni jogorvoslat megyei elbírálása, valamint módszerében, eljárásában átalakul az önkormányzatok megyei törvényességi felügyelete. A jelenlegi szakmai irányítás és felügyelet minden bizonnyal kivonul a tipikusan tanácsigazgatási szervezeti rendből, míg a módszertani, ajánló jellegű megyei tevékenység formáját a helyi önkor-

mányzati igények fogják meghatározni. (Ebbe a körbe tartozik a megyei tanácsi bank, vállalkozást segítő menedzseriroda stb.)

Megyei szinten a helyihez képest még erőteljesebben fog elválni egymástól a képviselet (megyei önkormányzati szövetség) és az igazgatás (megyei hivatal). Az elválás ellenére a képviselő-testület feladatokat, elvárásokat megfogalmazhat az apparátus számára, egyben biztosítva a tevékenység fetételrendszerét. Míg a tipikusan állami érdekeket megjelenítő igazgatási feladatok ellátásának fedezetét a központi költségvetés biztosítja. A kétirányú feladatmeghatározottságot a megyei hivatal — élén a hivatal vezetőjével — a törvényesség elvének mindenek fölötti érvényesítése útján tudja megvalósítani.

A helyi-területi képviseleti testületek tevékenységében tényleges érdemi változás csak a valódi társadalmi-gazdasági-politikai igényekhez igazodó választójogi és önkormányzati törvény életbe lépése után következhet be a gyökeresen megváltozó helyi érdekegyesítési mechanizmus szerves részeként.

PÉTERI GÁBOR

Körzeti szolgáltatások finanszírozása

Hosszú időn keresztül a nem helyi szolgáltatásokra a „középfokú ellátás" kifejezés volt használatos. Ez a tanácsi-tervezői szakszó pontosan megfelelt annak a hierarchizált szemléletnek, amely a közszolgáltatási-állami szféra egészére jellemző. Eszerint ugyanis van alsó-, sőt egy ideig, a központi keretek csökkenésekor, alapfokú ellátás, létezik közép- és felsőfokú intézményhálózat.

A szintenkénti tagolás abból indul ki, hogy az állam infrastruktúrára fordított eszközei szűkösek, ezért az elosztáskor valamiféle arányosságot, ha lehet *technikai-földrajzi racionalitást* kell követni. Ennek a gondolatrendszernek az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció volt a legjobban szembetűnő példája, de valójában a teljes tervhivatali-pénzügyi apparátus elfogadta és alkalmazta a vertikális tagoltságra épülő tanácsi fogalom- és elosztási érvrendszert.

A hierarchizáltság a közszolgáltatások *központi költségvetési függőségével* magyarázható. Amikor a jóléti ellátó rendszerek alapvetően egy jövedelemtulajdonosra, az állami költségvetésre épülnek, akkor nyilvánvaló a központ felé fordulás. Ha az innen származó támogatások egy csatornán, „kiegészítő" és céltámogatásként jutnak el a tanácsokon keresztül az intézményekig, akkor méginkább érthető, hogy mindenki azonosul a központ „racionalitásával".

A hierarchizáltságot magyarázó központi függés egy másik oldala az ellátás *rugalmatlan szervezeti rendje*.A közszolgáltatások legnagyobb részét állami költségvetési intézmény biztosítja. A jövedelemelosztási arányokból következően szükségképpen egyszektorú ez a gazdálkodási szféra, mivel a központi költségvetésen (és az általa erősen támogatott tanácsokon) kívül más „megrendelő" nem jelenik itt meg. Az állam pedig miért is hagyatkozott volna eddig éppen ezen a területen a piacra, az ott létrejövő változatosabb szervezeti formákra.

A szintenkénti tagolás az ellátásnál az egyes településeken megjelenő *igények homogenizálásával* is együttjár. Ma egy tanács csak akkor „léphet" felsőbb szolgáltatási szintre, ha az alsófokú intézményhálózat többé-kevésbé teljes és általában a közigazgatási státusz módosítása is szükséges ehhez a változáshoz. A hierarchikus rendből nincs kitörés, sokáig középiskola építés támogatása csak városban volt elképzelhető, a fogászati rendelő már „középfokú intézmény" volt, tehát nem mindenhol részesülhetett a központi hozzájárulásokból.

Nehezen követi ez a kategorizálás az igények és a szolgáltatások *időbeni változását*. A szakma fejlődésével, az ellátás tartalmának minőségi átalakulásával ugyanis lehetőség nyílik néhol korábban „középfokúnak" tartott szolgáltatások helyben történő nyújtására, miközben az állami ellátórendszer egésze változatlan marad. A „középfokú" szolgáltatások fogalmának használatát és az ebben tettenérhető hierarchikus tagoltságot, tehát az intézményhálózat központi költségvetési függése okozza.

Ettől függetlenül természetesen azt azért tudomásul kell venni, hogy az infrastruktúra területén vannak olyan szolgáltatásfajták, amelyek igénybevétele *kevésbé gyakori*, a

beruházási és a működési költségek csak *nagyobb* igénybevevői *kör esetén optimalizálhatók*. Ezekre azonban sokkal inkább a *körzeti ellátás* fogalma használható, mivel általában több település fogyasztói számára épülnek ki a szolgáltatások, és nem valamiféle „magasabb" („közép-" vagy „felsőfokú") értéket hordoznak ezek az intézmények.

A következőkben arra a napjainkban több helyen is megfogalmazódó kérdésre keresem a választ, hogy *milyen módon lehet megszervezni, finanszírozni* a nem csak egy településhez kötődő tanácsi-közösségi szolgáltatásokat. A tisztánlátás érdekében először röviden bemutatom és minősítem az önkormányzati törvény kidolgozása és a költségvetési reform során megfogalmazódó, erre vonatkozó alapdilemmát, majd adatok alapján értékelem a ma kulcsszerepet betöltő megyék helyzetét. Végül pedig javaslatokat próbálok tenni a körzeti szolgáltatások pénzügyeinek megoldására.

Helyi önkormányzat, központi költségvetés

A körzeti szolgáltatások pénzügyi problémái összefonódnak a megyerendszer átalakításával és ebből következően egyszerre érintenek két napjainkban folyó reformot: a területi önkormányzatokról szóló törvény kidolgozását és az államháztartási-költségvetési rendszer átalakítását. Az ezekben megjelenő kétféle értékrend és szemléletmód végigvonul a körzeti szolgáltatások finanszírozására vonatkozó eddigi elképzeléseken, javaslatokon.

A költségvetési reform indulásakor úgy tűnt, a *tanácsi szabályozórendszer* — az alaposabb és hosszabb ideje folyó előkészítés miatt — viszonylag pontosan meghatározható és elfogadható lesz. Sikerült rövid idő alatt túljutni azon a gondolaton, hogy a tanácsi szolgáltatások kettéválaszthatók állami és önkormányzati jellegű ellátási feladatokra. (Ebben a rendszerben egyébként a körzeti, nem helyi szolgáltatások fedezete normákkal vagy közvetlenül elosztott állami támogatás lett volna.) Kialakult egy olyan elképzelés, amely önkormányzatoknak juttatott normatív állami hozzájárulásokkal, céltámogatásokkal,széles körű helyi bevételekkel számolt.

Ezt a modellszámításokig végigvitt rendszert azonban már a költségvetési reformjavaslatok első változatai megkérdőjelezték. Akkor a munkák bizottsági-szervezeti tagoltsága miatt ez az ellentét nem derült ki egyértelműen. A *költségvetési intézményi gazdálkodásra* és a költségvetés „jóléti funkcióira" vonatkozó javaslatokkal ugyanis egy más irányú gondolkodásmód és értékrend is bekerült a költségvetési reformfolyamatba. Ennek az az ágazati és központi elvárás volt az alapja, hogy az állam a garantált közszolgáltatások fedezetét is közvetlenül biztosítsa.

Ettől a központi, intézményfinanszírozási módszertől az ágazati minisztériumok (elsősorban a művelődésügy) nagyobb védelmet remélt az intézményei számára a tanácsokkal szemben; a Pénzügyminisztérium pedig a mindig is jelenlévő technicista értékeit látta megvalósíthatónak egy intézményi szintig lenyúló támogatási forma bevezetésével. A helyzet jellemzéséhez természetesen azt is hozzá kell tenni, hogy ezen kívül még sokféle, változatos intézményfinanszírozási ötletet is alkalmazni kívántak (állami „megrendelés", non-profit szervezetek, „nulla bázisú költségvetés").

Ez a kettősség, tehát az önkormányzati elosztás és a közvetlen intézményfinanszírozás azután a legutolsó költségvetési reformjavaslatokban már úgy jelent meg, hogy az önkormányzatok gazdálkodására háromféle modellt vázoltak. Az *önkormányzati modell* tartalmazta az első idézett gondolatot, de ennek körzeti szolgáltatásokra vonatkozó része nem a költségvetési reformanyagokban, hanem a területi önkormányzatokról szóló törvény szabályozási koncepciójában volt megtalálható. A második irányzat *intézményi*

modell néven igénybevevők és feladatmutatók számával arányos, nem teljes fedezetet nyújtó, közvetlen állami támogatást képzelt el. Végül, mintegy ezek ötvözeteként a *vegyes modell* az alapellátásra az első változatot, a körzeti feladatokra, 100%-os támogatásnormával a másodikat kívánta alkalmazni. A tanácsi szabályozórendszerre vonatkozó próbaszámítások is ezzel a kettősséggel indultak meg.

A körzeti szolgáltatások finanszírozási rendjének bizonytalanságaival tulajdonképpen a *megyerendszer* jövőjére vonatkozó kétségek is együtt jelentkeztek. Eleinte ez úgy fogalmazódott meg, hogy „önkormányzati" vagy „hivatali típusú" megye jöjjön-e létre, majd az önkormányzati jelleg kapott két különböző értelmezést.

Ezek szerint a *megye önkormányzatként* működik, úgy, hogy saját képviselő-testülettel rendelkezik és saját adó kivetésén kívül minden más önkormányzati forrás és gazdálkodói jog megilleti. A megújuló, önkormányzati megye melletti érvek a regionális szintű területi politika szükségességére, a községi apparátus szakmai segítségének kényszerére és a körzeti szolgáltatások megszervezésének indokaira hivatkoznak. Erről a megyéről, lehetőség szerint, mindenféle újraelosztási, irányítási-felügyeleti feladat le van választva, viszont hallgatólagosan érdekképviseleti, központi érdekérvényesítési funkciót ellát. A másik megye — jobb elnevezés híján — a célszövetségként, *területi társulásként* írható le.[1] Abból indul ki ez a koncepció, hogy a hatósági másodfokú ügyintézésben, a törvényességi felügyeletben érvényesülő viszony soha nem választható el teljesen a körzeti szolgáltatások megszervezésének módszereitől, tehát az alá-fölérendeltség mindig jelen lesz a regionális önkormányzat működésében, pénzügyi döntéseiben. Így a középiskolákat, a kórház-rendelőintézeteket és a szociális ellátást célszövetségi társulásban kell működtetni; a megyei hivatali funkciókat pedig ettől teljesen eltérő állami területbeosztást és igazgatásszervezési racionalitást követő hálózat látja el.

A kétféle megye, mint igazgatási-szervezeti forma közötti választás — a szoros logikai összefüggés ellenére — azonban nem dönti el a költségvetési reform során kialakult alapdilemmát. Elvileg az önkormányzati megye intézményeit bármelyik finanszírozási modellel működtetni lehet és a célszövetségi forma sem zárja ki automatikusan valamelyik módszert, bár gondolatilag az intézményfinanszírozási rendszertől távol áll. Mindezek alapján úgy tűnik, csak a tanácsrendszeren belül, az önkormányzati körben mozogva és a központi költségvetés, az állam működését változatlanul hagyva a körzeti ellátások finanszírozási problémáit a megyére vonatkozó döntés nem oldja meg. A továbblépés érdekében először röviden nézzük végig, hogyan jellemezhető pénzügyi szempontból a megye, mint ma a körzeti szolgáltatásokért elsősorban felelős szervezet.

Mit csinál a megye?

A megyei tanácsok 1988-ban 35 milliárd forintnyi költségvetéssel gazdálkodtak, ami azt jelenti, hogy vidéken a *tanácsi pénzek 17%-ával* rendelkeztek.[2] Ez az összeg kétféle kiadási tételt tartalmaz: egyrészt a saját intézményhálózat működési és fejlesztési költségeit, másrészt a helyi tanácsokhoz eljuttatott céltámogatásokat. Az utóbbi kiadás nem fedi le a teljes megyei újraelosztási feladatkört, mivel ezen kívül más támogatásokról is dönt a megye (pl. fejkvóta).

1 Ezt a koncepciót Horváth M. T. javasolta. Lásd: „A túlélés veszélyei. A megyerendszer közigazgatási és hatalompolitikai összefüggései Magyarhonban. Tér és társadalom, 1989., megjelenés alatt.

2 A pénzügyi adatok forrása: PSZTI és „A megyei tanácsok 1988. évi tényinformációinak összesítése" OT—PM 1988 május.

A tanácsi kiadások megyei-helyi arányait tekintve az átlagérték mögött viszonylag nagy területi szóródás van (Heves, Vas, Veszprém megyében a megyei tanács a kiadások 31%-a felett rendelkezik). Ez a tény azt jelzi, hogy a megyei funkciók és a körzeti szolgáltatások pénzügyeinek tisztázásakor már eleve a jelenlegi gyakorlat sokszínűségéből kell kiindulni.

Az intézményhálózati arányokat jobban tükröző *működési költségekben* több, mint kétszeres eltérések vannak. A tanácsi működési költségeknek csak 14%-a van a megyénél Csongrádban, 18%-a Pest és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, míg Vas (34%) és Nógrád (32%) megyében ez az arány jóval nagyobb. A *fejlesztési kiadások* alapján a különbségek még nagyobbak. Ahol a beruházási döntések nagyobb részét tartották megyei szinten, ott a tanácsi fejlesztési eszközök 36%-a is a megyéhez kerül (Veszprém), míg a decentralizáltabb, városi intézményhálózatra hagyatkozó megyékben ez az arány 9—12% (Pest, Bács-Kiskun, Baranya).

Ha arra keressük a választ, hogy a megyei tanácsok *milyen típusú feladatokat* látnak el, akkor az ágazatonkénti költségarányok igazítanak el. A működési költségeket tekintve a viszonylag kis tanácsi költségvetési súlyú kereskedelmi, ipari, építőipari szakfeladatok költségeiből jut a legtöbb a megyére, valamint az egészségügyi ellátásban meghatározó a regionális szint (a költségek 46%-a a megyénél jelentkezik). Magas a közművelődési és az igazgatási költségek megyei részesedése is, viszont a megyerendszert érintő viták egyik legfontosabb területén, az oktatásügyben meglepően alacsony a megye súlya. A fejlesztési kiadások tanácsszintenkénti arányait vizsgálva, többé-kevésbé hasonló feladatszerkezet látható, mint ami a működési költségek alapján érzékelhető. Jelentős különbség csak a kereskedelmi, idegenforgalmi fejlesztések területén van (csak 9% a megye súlya), míg a szociális ellátásban jóval nagyobb a megye beruházói-fejlesztői kötelezettsége (52%). (Lásd 1. táblázat)

1. sz. táblázat

*A megyeközpont részesedése a tanácsi költségvetésből**

%

Szakfeladatok (ng. ág, ágazat)	Működési költségek (1987)	Fejlesztési kiadások (1988)
Ipar, építőipar, mezőgazdaság (1—3)	50,3	9,3
Közlekedés, posta, távközlés (4)	17,7	9,0
Kereskedelem (5)	80,1	25,3
Vízgazdálkodás (6)	7,4	12,8
Egyéb anyagi tevékenység (7)	12,5	5,6
Egészségügyi szolgáltatás (82)	46,2	67,7
Szociális ellátás (83)	19,9	51,8
Oktatás (84)	14,0	12,5
Kultúra, sport (85, 86)	38,9	35,5
Közösségi, közigazgatási szolgáltatás (9)	39,3	35,5

* Budapest nélkül

Forrás: PSZTI A megyei tanácsok 1988. évi tényinformációinak összesítése OT-PM 1988. május

Ezt a feladatkört a megyei tanácsok csak egy jóval nagyobb arányú állami támogatás mellett képesek ellátni. A megyei érdekeltségi bevételek aránya mindössze 13%, a szabályozott bevételi arányt pedig — átmenetileg — a normatív SzJA-elosztás biztosítja és még így is a források 48%-a állami támogatás. (2. táblázat)

2. sz. táblázat

*Tanácsi forrásszerkezet**
(1988, vidék)

%

Bevételek	Megyei tanácsok	Helyi tanácsok
Szabályozott bevétel	39	40
Állami támogatás	48	41
Egyéb bevétel	13	19
Összesen	100	100

* Budapest nélkül
Forrás: A megyei tanácsok 1988. évi tényinformációinak összesítése OT-PM 1988. május

Az intézményműködtetési, -beruházási feladatok mellett a megye közvetlen *újraelosztó szerepét* a helyi szintre utalt támogatások alapján követhetjük nyomon. Ezek szerint a megyei kiadások ötöde megy a helyi költségvetésbe, elsősorban céltámogatásként, valamint részben a működési kiadások támogatásaként. A céltámogatások helyi költségvetési szerepe fontos, elsősorban a lakás- és középiskola-építésekhez, valamint a közművekre adnak támogatást. A működésben a lakóház-javítási és az út-híd felújítási hozzájárulás összege jelentősebb. (3. táblázat)

3. sz. táblázat

*Közvetlen megyei újraelosztás**
(1988, vidék)

Megyei támogatási célok	A támogatás összege (MFt)	A támogatás aránya a megfelelő tanácsi kiadáshoz viszonyítva (%)	
		megyei	helyi
Helyi tanácsi feladatok támogatása összesen	7751	22	7
Helyi fejlesztések céltámogatása	5493	82	18
Ebből:			
— lakásépítésre, gazdálkodásra	1629		
— középfokú oktatásra	1286		
— közművekre	1071		
— általános iskolára	898		
— egyéb célra	610		
Helyi működési kiadások támogatása	2258	9	3
Ebből:			
— lakóházjavítás	679		
— út, híd felújítás	628		
— megyei, céltámogatásos fejlesztés fenntartása	345		
— egyéb	605		

* Fejkvóta nélkül, vidéken
Forrás: A megyei tanácsok 1988. évi tényinformációinak összesítése OT-PM 1988. május

Az adatokból tehát az derül ki, hogy önmagában a megyei kiadások súlya nem túlságosan nagy. Az átlagosan egyötödös részarány mögött azonban a tanácsi decentralizációs és városokra irányuló dekoncentrációs folyamat csak jelentős eltérésekkel zajlott le. Ez a tény *megkérdőjelezi bármilyen uniformizált megyei szervezet* és körzeti szolgáltató hálózat *kialakítását*. Térségenként más és más feladat van megyei szinten, különböző finanszírozási-tervezési módszerek használatosak.

A tanácsi feladatok közül közvetlen intézményfenntartói és fejlesztői kötelezettsége a megyének ma elsősorban az egészségügyi szolgáltatások területén, valamint a kulturális ágazatban van. Ezeket a feladatokat nyilvánvalóan csak magasabb arányú központi forrás birtokában képesek ellátni a megyei tanácsok.

A megyei újraelosztási funkciók módosítása a most formálódó szabályozórendszerben remélhetőleg megtörténik. A forrásszerkezet és a támogatási módszerek átalakításával automatikusan megszűnnek azok a „megyei", középszintű redisztribúciós feladatok, amelyek ma például egy megyei pénzügyi osztály működésére jellemzők. Ha megnézzük, hogy a jogszabályok szerint (112/1986. PM. sz. ut.) valójában mit is csinál a megyei pénzügy, akkor elsősorban közvetítői feladatokat találunk itt. A pénzügyi szakigazgatási szerv kötelezettségeinek leírásakor a feladatok háromnegyed része általános és konkrét *közreműködői szerepet* szán a megyének („összehangol", „egyeztet", „iránymutatást ad", „értékel" stb.). Csak az előírások negyed része kapcsolódik valamilyen meghatározott feladathoz, jogkörhöz. Ezen a helyzeten viszonylag könnyű változtatni, mert egyes megyei jogosítványok megszüntethetők, mások az önkormányzati szövetséghez telepíthetők.

Finanszírozási lehetőségek

Az eddigiekben vázolt helyzetkép alapján kialakíthatók azok az alapelvek és módszerek, amelyek a körzeti szolgáltatások finanszírozására alkalmazhatók. Az első legfontosabb feltétel az, hogy a közszolgáltatási rendszer ezen elemének módosítása valószínűleg nem oldható meg egységes és egyszeri döntéssel. Sokkal inkább a tanácstörvény és az államháztartási reform során az átmenetiséget, a kísérlet és a korrekció lehetőségét kellene a rendszerbe beépíteni. Ezért a politikai kényszerből meghozott 1990. évi szabályozórendszeri változásoknak sokkal nagyobb nyitottságot kellene hagyniuk a szóbajövő finanszírozási modellek közötti választásra. Az átmenetiség természetesen nem jelentené az alapcélok feladását, hanem csak a megfelelő gyakorlat kipróbálását segítené elő. Így nem lenne célszerű a költségvetési reformmal kialakított tanácsi finanszírozási lehetőségek közül egyet, méghozzá a „vegyes" modellt kiválasztani, mivel az gyakorlatilag kizárná az „önkormányzati" modell előnyeinek érvényre juttatását. A körzeti szolgáltatásokra sokkal inkább egy olyan formulát kellene — átmenetileg — alkalmazni, amely figyelembe veszi még a megyei önkormányzat létét, de az elosztást mégis normatív pályára tereli.

Ez a módszer általánosan, több ágazatra vonatkozóan úgy írható le, hogy a körzeti szolgáltatások után járó normatív állami támogatás két részre oszlik: az intézményt fenntartó tanács közvetlenül megkapja a saját területén élő igénybevevők után járó részfejkvótás támogatást; a megyei tanács pedig azt a normatív támogatást, ami a középfokú intézményekkel nem rendelkező — jellemzően községi, nagyközségi — korcsoportos népesség alapján a megyében lévő többi helyi tanácsnak jár. Ezt az összeget azonban normatívan (pl. bejárók száma, férőhelyek), vagy egyedi döntéssel elosztja az intézmény fenntart fenntartó tanácsok között.

E mögött az az általános finanszírozási alapelv húzódik meg, hogy a közszolgáltatá-

sok területén nem lehet elkülöníteni egyértelműen az állam és az egyes önkormányzati szintek ellátási, pénzügyi felelősségét. Mindannyian egyformán felelősek a közösségi szolgáltatásokért, de ugyanakkor feladataik már eltérőek, egymást kiegészítőek. Minden egyes szinten olyan funkciót kell ellátni, amelyre ott a szolgáltatás szempontjából legnagyobb szükség van: így a központ normatív támogatásokat nyújt és kezeli a térségi, ágazati problémákat, a regionális szint tervezési, koordináló és információs szerepet tölt be, a helyi önkormányzatok pedig a közvetlen fenntartói feladatokat látják el.

Az itt vázolt alapelv és általános támogatási-elosztási módszer alkalmazása egységesen, minden ágazatra egyformán nem lehetséges. Így az *egészségügy*, mint a legnagyobb súlyú megyei szolgáltatás finanszírozásakor állandóan szem előtt kell tartani a társadalombiztosítási rendszer átlakulását. A fekvőbeteg-ellátásra kialakított homogén betegségcsoportokat követő finanszírozás közeljövőben várható bevezetése, a szakrendelések teljesítményhez kötött, biztosítási alapon ellentételezett díjtételei újfajta önkormányzati befolyásolási módszereket igényelnek. Az egészségügyben működő szakmai-szervezeti integráció a körzeti orvosi, helyi ellátás önkormányzati függését is csökkenti. Ebben a feltételezett rendszerben a tanácsok befolyása közvetetté válik. Jó lenne elkerülni olyan feladatmegosztási rend létrejöttét, amelyik a szakmai (bér, műszer) kiadásokat és a fenntartási, üzemeltetési terheket osztja meg a finanszírozók között. Ezek ugyanis nem különíthetők el egyértelműen, a felelősség mindig közös. Így sokkal inkább a tervezés átalakítása, a kollektív elosztási módszerek létrehozása segíthet hozzá a társadalombiztosítás és az önkormányzatok viszonyának kiegyensúlyozásához.

Az átmeneti időszakban pedig a megyei kórház és a megyei egészségügyi ellátási feladatok költségeinek fedezetét a megyei szintre juttatott részfejkvóta és az ott képződő saját bevétel teremti meg; a városi kórház—rendelőintézet saját lakónépességére számított normatív támogatást kap, amit a megye kiegészít a körzeti szolgáltatásokra folyósított, állami hozzájárulásokkal. Az egészségügy sajátossága a szakmai integráció és az ebből következő relatív függetlenség, az ezzel járó jobb információs rendszer és a másfajta értékrend, döntési viszonyok. Ezt a reformnál nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A *szociális ellátásnál* ne csak a mai szociális otthoni rendszerből induljunk ki. Feltételezhető, hogy ennél a drága formánál olcsóbban is meg tudja oldani egy helyi tanács a problémát. Ha az „időskorú" részfejkvótával megkapja a helyi tanács a szociális feladatokra szánt állami támogatást, akkor a megye térítéses alapon is működtetheti ezeket az intézményeket, tehát a mai beutalásos rendre és a megyei fenntartásra nincs szükség, hanem egyszerűen a pénzükkel fognak sorbaállni a helyi tanácsok és nem az igényléseikkel. Ez a helyzet más ellátási formák kialakítását is elősegíti.

Az *oktatás* esetében a jelenlegi szabályozórendszeri elképzelések szerint a 14-18 évesek száma alapján juttatott központi támogatás biztosítja a középiskoláztatás állami jellegét. Itt a központi részfejkvóták a szolgáltatás költségeinek 80%-át fedezik, szemben az átlagos 40-50%-kal. Mivel a középfokú továbbtanulás csaknem általános, elképzelhető egy olyan finanszírozási-irányítási munkamegosztás, hogy a középiskola székhelye szerinti tanács (jellemzően a város) megkapja a *14-18 éves korú* népessége után járó támogatási fajlagost és ezt a *saját bevételeivel*, illetve további *megyei hozzájárulásokkal* egészíti ki.

A regionális szintről kapott támogatások elosztása többféle módon történhet: a megye megkapja a középiskolával nem rendelkező településeken élő, feltételezhetően továbbtanuló 14-18 évesek száma alapján juttatott állami támogatást és ezzel *kiegészíti* a bejárókat fogadó iskolák/tanácsok költségvetését; ismerve a bejárási számokat, meghatározza a „címet", ahova a pótlólagos támogatási normát az állami költségvetésnek küldenie kell; kiszámítja egy-egy képzési irány költségigényét (támogatástartalmát) és

ezekre a központi megyei forrásokból képzett *programokra pályázatot* ír ki. Nem kizárt néhány speciális képzési irányban közvetlen *megyei finanszírozású* szakképző intézmény vagy képzési irány léte sem. Ebben a rendszerben a kollégiumok támogatása ugyanezt az elvet követi, viszont az általános iskolai bejárás miatti és a diákotthoni szolgáltatás már a helyi tanácsok átutalásaira épül.

A *közművek* területén jelentkező körzeti feladatok átalakítása még az eddigieknél is mélyebb változásokat feltételez. A víz- és csatornamű vállalatok megyei rendszerének áttörése, az út-hídfelújításban kialakult munkamegosztás módosítása a tanácsi tulajdonosi magatartás reformját igényli. Csak akkor tisztázódik a felelősségi, függőségi rendszer, ha a műszaki-technikai racionalitást ezen a téren ellensúlyozni tudja az önkormányzati-pénzügyi logika. Ezek a nagyvállalatok ugyanis tipikusan helyi feladatokat látnak el, úgy, hogy az önkormányzatnak csak nagyon áttételes befolyása van rájuk. Ha a szervezetirányítási jogosítványok átkerülnek az érdekelt tanácsok társulásaihoz, akkor ezek a közművállalatok szükségszerűen szétbomlanak táji-természeti adottságokat követő helyi-kistérségi vállalatokká. Ezt pedig már a finanszírozási, támogatási rendszer is követni tudja.

Nehezen illeszthető be viszont az eddigiekbe a *regionális területi politika* gyakorlása. (A „megyei" múzeum, könyvtár, művelődési ház, levéltár problémája véleményem szerint nem tanácsi ügy, hanem állami-központi kérdés.) A közművek (pl. vízminőség-védelem), akár az elmaradott térségek vagy a műemlékvédelem gondjai sok esetben felvetnek olyan problémákat, amelyek se központi, se helyi szintről nem oldhatók meg, hanem tipikusan regionális-térségi kompetenciába tartoznak. Ezek a feladatok az önkormányzatiság sérelme nélkül csak úgy láthatók el, ha a központi támogatási módszerek változnak meg.

Egyébként is az itt javasolt körzeti finanszírozási lehetőségek feltételezik az *állami-központi költségvetési magatartás megújítását*. A fejezeti rendre épülő költségvetési törvénykezés, az ágazati minisztériumok tevékenységében keveredő politikaformáló és -elosztó intézmény-finanszírozó szerepek kizárják a most alakuló új önkormányzati pénzügyi rendszer létrejöttét.

Amíg a tanácsi intézményeket egyszerű „állami ellátó hálózatnak" tekintik a minisztériumok, addig nem várható egy változatosabb, feladatokhoz igazodó központi támogatási gyakorlat kibontakozása. Így nem képzelhető el sem a többszektorú közszolgáltatási rendszer, sem a fogyasztót, igénybevevőt támogató piacépítés. A körzeti szolgáltatások alapkérdéseinek megoldásában csak egy másfajta állami magatartás kialakítása vihet új szempontokat a tanácsszintek problémájában gondolkodó önkormányzati vitába.[3]

Végül az uniformizált megoldások, a hagyományos költségvetési módszerek ellen hat az is, ha nem csak ágazatonként alkalmaz a költségvetési reform eltérő finanszírozási szabályokat, hanem az önkormányzati törvény is nyitva hagyja az elvileg elképzelhető formák közötti választás lehetőségét. Ha az örkormányzati törvény bevezetése folyamatos, rugalmas lesz, akkor valószínűleg országrészenként, területenként más-más modellt alakítanak ki a tanácsok. Nyilván mindenhol mások a településhálózati viszonyok, a helyi önállósodási törekvések, vagy egyszerűen a kommunikáció fizikai lehetőségei, tehát ebből következően másfajta regionális szintű szervezetre lesz szükség.

3 Az állami költségvetési rendszer megújítási lehetőségeiről lásd Péteri G.: A közszolgáltatások költségvetési finanszírozása. Tervgazdasági Fórum, 1989. évi 1. szám.

DR. CSÉPAINÉ SZÉLL PÁLMA—DR. FOGARASI JÓZSEF

A közszolgálat tudatos választása és a pályaválasztási motivációk közötti néhány összefüggés

A problematika körvonalazása

1. A közigazgatás személyi állományával az utóbbi hat évben számos cikk foglalkozott e folyóirat oldalain. Többségük azonban a már meglevő, működő apparátusra koncentrált és kevésbé vagy egyáltalán nem érintette azokat a problémákat, amelyek a közszolgálat vállalásával kapcsolatosak. Pedig a közigazgatási szakemberképzéssel szemben támasztott társadalmi igények növekedése egyre sürgetőbbé teszik az olyan kutatások felerősítését és meggyorsítását is, amelyek a közigazgatási pálya követelményeivel, az arra való képezhetőséggel, a pályán való beválással, illetőleg ezek összefüggéseivel foglalkoznak. Bár az utóbbi években történtek kezdeményezések a közigazgatási szakemberképzés feszítő gondjainak megszüntetésére — vagy legalábbis enyhítésére —, de ezek túl általánosak voltak, avagy hatástalanok maradtak. Mindez azt sugallja, hogy tovább kell folytatni a megkezdett kutatásokat és fel kell gyorsítani azok eredményeinek hasznosítását, gyakorlati megvalósítását.[1]

A feltétlen folytatandó kutatások közé soroljuk a közigazgatási pálya követelményrendszerével, presztízsével, indítékával, a pályatükörrel, a pályához kapcsolódó szerepmodellel stb. foglalkozó kutatásokat. E kérdéskörök kutatását állította tudományos és publikációs tevékenységének középpontjába Szabó István[2] kollégánk. Cikkünkkel egyrészt szeretnénk tovább gazdagítani az általa elért és közzétett eredményeket, másrészt szeretnénk ismételten a figyelem középpontjába állítani a közigazgatási pályaválasztás megoldatlan gondjait, problémáit.

2. A megoldáshoz vezető út egyik lehetséges fő iránya egy új alapokra helyezett közszolgálati (személyzeti) törvény megalkotása, melynek középpontjában az ún. karrier (pálya) rendszer áll. Enélkül ma már egyre kevésbé képzelhető el a „külső" pályázó érdekeltségének felkeltése e sajátos követelményeket támasztó szakma (hivatás?) önkéntes és tudatos vállalása. Ez a tény egyre jobban érzékelhető azoknál a fiataloknál is, akik felvételi kérelmüket az államigazgatási főiskolára nyújtották be, illetőleg ott folytatnak tanulmányokat. Bár az egyes felvételi kérelmekhez csatolt önéletrajzok szinte kivétel

1 Valamennyi megyére kiterjesztendő kutatásnak tekintjük a munkahelyi beilleszkedéssel foglalkozó, a Fővárosi Tanács VB Oktatási és Továbbképző Intézete által végzett vizsgálatot.
Ld. erről bővebben: Tóth József János: „Munkahelyi beilleszkedés a fővárosban elhelyezkedő közigazgatászok körében" című cikkét (Állam és Igazgatás 1988/5. szám).

2 Ld. többek között: Elsőéveseink szakmai orientációjának sajátosságai a pályaindítékok tükrében. (Felsőoktatási Szemle 1985/9. szám); Az igazgatásszervezők pályaképe. (Felsőoktatási Szemle 1987/1. szám); A leendő igazgatásszervezők pályaigényei. (Állam és Igazgatás 1987/4. szám); A felvételi vizsgáztatás időszerű kérdései. (Állam és Igazgatás 1987/7. szám)

nélkül arról tanúskodnak, hogy a jelentkezett hallgató továbbtanulási szándékának fő motivációja a közigazgatásban való feladatvállalás, a „közszolgálat iránti mély és tartós elkötelezettség" (néhol „elhivatottság érzése"), mégis a gyakorlat azt igazolja, hogy ez a nemes értelemben vett eltökéltség a főiskolára való bejutást követően, sőt gyakran a diploma megszerzésekor meg is szűnik.

Ez utóbbival függ össze a megoldás másik fő iránya. Igaz, tudjuk, hogy a benyújtott önéletrajzok — egy merev, központilag meghatározott felvételi keretszámokat előíró, önmagát túlélt felvételi rendszer következtében — csak egyetlen alkalomra — a felvételre — készültek, és egészen ritkán tükröznek egy életre szóló elhatározást; mégis elgondolkodtató, hogy ez az elhatározás miért és miként válik ellenkező előjelű folyamattá. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy milyen tényezők játszanak szerepet a pályaválasztási motiváció megváltozásában az oklevél birtokában vagy azt követően a közigazgatási pálya elhagyásában. Mivel ezek az okok összetettek, egymással bonyolult és összefüggő viszonyrendszerben állanak, ezért célszerű közülük csak egyetlen „köteget" kiragadni és azt „mikroszkóp" alá helyezni. Ez pedig nem más, mint az államigazgatási főiskola közigazgatási pályaorientációt kialakító, fenntartó; azt erősítő vagy gyengítő — esetleg kioltó — szerepe. Továbbá meghirdetett képzési célja összhangban áll-e az oktatott diszciplinák elméleti és gyakorlati törekvéseivel, a társadalom és a közigazgatás elvárásaival, illetőleg az igazgatásszervezői oklevél értéke, konvertálhatósága következtében hol helyezkedik el a diplomák képzeletbeli rangsorában.

3. Mivel elég magas a főiskolát végzett hallgatók között a közigazgatási pályára nem lépő, illetőleg az azt elhagyó[3] igazgatásszervezők száma — és nélkülük nem valósítható meg „a kisebb létszámú, de kvalifikáltabb apparátus" követelménye, ezért a már említett kutatások adataira és megállapításaira is támaszkodva elhatároztuk, hogy interjúval kombinált, irányított kérdőíves lekérdezéssel megpróbáljuk feltárni azokat a jelentősebb okokat, amelyek napjainkban közrehatnak, illetőleg rábírják hallgatóinkat az „általuk választott" pálya elhagyására.

E hosszabb lélegzetet igénylő feldolgozási és értékelési munka érdekesebb, közérdeklődésre is számot tartó — néhol elgondolkodtató — részeredményeit, egyes összefüggéseit tesszük itt közzé, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy megelőzve a vizsgálat teljes eredményének publikálását már a részeredményekkel is befolyást gyakoroljunk a felsőoktatás, ezen belül a főiskolán is megindult, illetőleg a közigazgatás személyi állományával kapcsolatos reformfolyamatokra.

A kutatási részeredmények

1. Az elmondottakból következően itt most nincs módunk az általunk felvázolt kutatási problematika teljes és részletes ismertetésére. A kérdőív, valamint az interjúkban feltett kérdések közlésére sincs lehetőségünk. Csupán a közölt részeredményekben való eligazodást megkönnyítő néhány adatot tudjuk itt közzétenni.[4] Ennek alapján megálla-

3 Az Államigazgatási Főiskola tízéves fennállása alatt — a kiegészítő képzésben részesültekkel együtt — eddig mintegy ötezer diplomát adott ki a hallgatóknak. Ezzel szemben közülük minden harmadik elhagyta a pályát. (Magyar Hírlap 1989. október 3., 4. oldal)

4 A vizsgált évfolyam: 1988/89. tanév II. évfolyamos nappali és esti tagozatos hallgatói. Közülük a kérdőívet kitöltötte és visszaadta: a nappali tagozaton az évfolyam 58,6%-a; az esti tagozaton az évfolyam 48,3%-a. Az így kialakult minta korszerinti megoszlása: a nappali tagozat esetében valamennyien — az általunk felállított I. korcsoportba (18-25 év) tartoztak; az esti tagozaton az I. korcsoportba tartozók aránya 37,5%; a II.-ba (26-30 év) 21,2%; a III.-ba (31-35 év) 31,2%; a IV. be (36-40 év) 10,1% volt. A nemek szerinti megoszlás: nappali tagozat esetében: nő 72,2%; férfi 27,8%; esti tagozat esetében: nő 62,5%; férfi 37,5%. A mintában szereplő estis hallgatók közül 50% volt házas; a nappalisoknál házas nem volt. Az estisek közül munkaviszonnyal valamennyi mintában szereplő hallgató rendelkezett, míg ez a kategória értelemszerűen a nappalisoknál hiányzott. A meginterjúvoltak aránya: az 1989-ben végzett nappali-esti tagozat létszámának 10%-a.

pítható, hogy a kialakított minta nem foglalja magában az érintett évfolyamok teljes hallgatói létszámát. Elsősorban arra törekedtünk, hogy az adatfelvétel legalább azon tanulócsoportoknál legyen teljes körű, amelyekben oktattunk. A kellő mértékű reprezentációt azonban így sem sikerült elérnünk, mivel a kérdőív kitöltése és leadása nem volt kötelező. A kérdőíveket név nélkül töltötték ki. A felmérést először a nappali tagozaton végeztük el, majd a felvétellel kapott adatokat értékeltük és összehasonlítottuk korábbi — hasonló témájú — felméréseink, illetőleg más, témához kapcsolódó kutatások eredményeivel. Ezt követően döntöttünk a felmérés esti tagozatos hallgatókra való kiterjesztéséről.

Ez utóbbit tettük azért is, mert más kutatók az összehasonlítás ezen lehetőségével nemigen éltek; másrészt mivel oktatói tevékenységünknél azt tapasztaltuk, hogy az estis hallgatók lelkesebbek, aktívabbak; együttműködésre hajlandóbbak, mint nappalis kollégáik; illetőleg a nappalis hallgatók körében jelenséggé vált a teljesítmény-visszafogás, a „csak annyit teljesíteni, amennyi a továbbhaladáshoz minimálisan szükséges" mentalitás. Ennek következtében azzal a paradox helyzettel szembesültünk, hogy míg a közigazgatásnak a minőség, a hatékonyság követelményének kell megfelelnie, addig a pályára képző intézmény nappalis hallgatóinál a színvonal, a minőség helyett egalizáló, nivelláló tendenciák erősödtek fel. Mindezek talán már érthetővé teszik az összehasonlítás ezen kínálkozó lehetősége iránti kíváncsiságunkat. Ezzel azonban tovább bonyolítottuk és késleltettük a végső eredmény megszületését. A már ismert részeredmények viszont azt igazolják, hogy a kitérő nem volt hiábavaló.

2. A kérdőívben és az interjúban megfogalmazott kérdések, valamint az azokra adott válaszok alapján kialakított kérdés—válasz csoportok motivációs összefüggéseinek első csoportjába *általában a tanulással* kapcsolatos hallgatói motivációkat soroltuk. E zárt rendszerű kérdéskörben az egyes motiváló tényezőket a válaszolók 0—5-ig terjedő pontszám adásával értékelhették, majd ezt követően rangsorolhatták azokat.

a) A *„szeretem az újat megismerni"* állítást a mintában szereplő estis hallgatók 68,7%-a a legmagasabb pontszámmal jutalmazta, de a rangsorolást követően csak a középmezőnyben helyezte el. Ebben az esetben a nők és a férfiak aránya viszonylag azonos volt. Valamivel kevesebbre értékelte ezt az állítást a válaszolók 17,3%-a, de náluk ez a 4 és 1 pontérték között szóródott. A fennmaradó 14% nem adott pontszámot erre a motivációra. A nappali tagozaton ezt a motivációt 87,5%-ban értékelték 5 ponttal, de itt érdekesebben alakult a nemek aránya: a férfiak közül csak 10% (a nőknél 36%) jutalmazta a legmagasabb ponttal ezt az állítást. A rangsorolásban viszont a hölgyek jóval előbbre sorolták ezt a motivációt, mint a férfiak.

b) A *„ha tanulok, majd több pénzt fogok keresni"* állítást az esti tagozat képviselői a lehetséges összpontszámból (160) csak 38-at osztottak ki. Ez az arány más kérdésekre adott válaszokkal összevetve azt is érzékeltette, hogy a válaszolók tisztában vannak a főiskolai diploma alacsony társadalmi, szakmai presztízsével, valamint azzal is, hogy megszerzése nem eredményez azonnal és automatikusan jelentős fizetésemelést az adott munkahelyen. A nappali tagozatosok viszont 72 ponttal jutalmazták ezt az állítást. Náluk tehát úgy tűnik, hogy a materiális motiváció előkelőbb helyet foglal el a motivációk hierarchiájában. Más összefüggések viszont azt jelzik, hogy a „több pénz" csak a jelenlegi anyagi helyzetükhöz (családi-egzinsztenciális függőséghez) képest értelmezhető.

c) Az estis hallgatók 76,2%-a jutalmazta 5 ponttal *„a tanulás fontos és nélkülözhetetlen saját fejlődésemben"* állítást. A felvett interjúk is azt tükrözték, hogy ők valóban tudatában vannak ezen állítás jelentőségével. Ezt a megállapításunkat az előrelépés, karrier motivációval való szoros kapcsolat is alátámasztja. A nappalis minta 78,6%-a osztályozta 5-tel ezt a tényezőt, ami azt mutatja, hogy ezen motiváció megítélésében

nincs nagy különbség a két tagozat között. Feltűnő viszont a nappalisoknál az értékelés nemek közötti jelentős eltérése: a válaszoló nők 78,6%-a, míg a férfiaknak csak 12,3%-a osztotta ki itt az ötös osztályzatot.

d) A rangsorban az elsők közé került a tanulással összefüggésben *„a fel akarok készülni a hivatásomra"* motiváció. Itt viszont a férfiak jeleskedtek az esti tagozat részéről, mivel a minta 81,3%-a nemcsak a legmagasabb pontszámot adta ezen állításnak, hanem egyben az első helyre is sorolta ezt. A nappalisok közül szintén sokan (79%) adtak 5 pontot erre a motivációra, de közülük a nők voltak többségben (74,2%), akik a hierarchia csúcsára juttatták ezt. A két tagozat nemek szerinti eltérése ellenére — más válaszokból levezethető összefüggések alapján — is azt mutatja, hogy a hölgyek a tanulásban általában motiváltabbak, mint férfi kollégáik.

e) Az esti tagozatos mintának 53,7%-a csak 1 ponttal értékelte a *„méltó helyet akarok elfoglalni munkatársaim között"* válaszlehetőséget. Mindez azt is tükrözi, hogy ez az inspiráció nincs, vagy alig van jelen a tanulást eredményező motivációban. Általában azt tükrözi a vizsgálat, hogy a tanulásról, illetőleg annak osztályzatban kifejezett értékeléséről a hallgató nem informálja munkahelyi környezetét, bár van, ahol a leckekönyvet be kell mutatni a személyzeti vezetőnek. A nappali tagozaton ez a választás a nemek függvényében mutatott igazán érdekes képet. A férfiak ezt a tényezőt — hallgatótársaikra vonatkoztatva — nem ítélték jelentősnek és ennek megfelelően csak 1-2 pontot osztottak ki; a hierarchiában is a végére tették ezt az állítást. Ezzel szemben a nő hallgatók igen nagy számban (54,5%) a legmagasabb öt ponttal ismerték el e motiváció jelentőségét, és a rangsorban ennek megfelelő helyet adtak neki. Ez a nemek között tapasztalt ellentét a hölgyek — eddig is tapasztalt — magasabb motiváltságával volt magyarázható. Esetünkben közöttük a rivalizálás is sokkal hangsúlyosabb tényező, mint a férfiaknál.

f) Mindkét tagozaton azonos eredményt mutatott az *„azt akarom, hogy munkatársaim (hallgatótársaim) jó véleménnyel legyenek rólam"* állítás pontszáma és rangsorbeli helye. Azonban itt is a nők osztották ki a maximális öt pontot. A férfiak viszont ezen állításnak kevésbé tulajdonítottak jelentőséget és csak a középmezőnybe sorolták.

g) A nappali tagozati minta valamennyi alanya *„a családi ösztönzést"* mint tanulási motivációt igen magas arányban (91,3%) részesítette a legmagasabb pontszámban. Joggal feltételezhetjük tehát, hogy a szülői ösztönzés meghatározó szereppel bír a tanulásban, továbbtanulásban. Az estis válaszolók 75%-a jutalmazta ötös osztályzattal ezt a tényezőt, de esetükben szorosan összekapcsolódott ez a motiváció a „azt szeretném, hogy a családom elégedett legyen velem" válaszlehetőséggel. Mivel e tagozat hallgatóinak 50%-a a házas kategóriába is besorolható (többségüknek gyermeke is van), így valószínű, hogy az értékítéletben (különösen a II.—III. korcsoport tagjai esetében) a gyermek előtti példamutatás is belejátszott a választásba. Ezt bizonyítja, hogy a minta összes nő tagja a hierarchia elejére tette ezt a motivációt.

3. A második kérdés-válasz csoportban a *„miért tanul felsőoktatási intézményben"* kérdéskörhöz kapcsolt válaszokat gyűjtöttük egybe és vizsgáltuk, egyrészt az egyes válaszok kérdéskörön belüli, másrészt más — kérdéskörön kívüli — kérdésekre adott válaszokkal való összefüggéseit.

a) A nappali tagozatos hallgatóknak csak 27,2%-a látta az életben való *„előrelépést"*, a *„karrier lehetőségét"* a felsőoktatási intézményben való továbbtanulásban. Ez az arány mindenképpen elgondolkodtató, különösen akkor, ha összevetjük ezeket a számszerűségeket a diploma materiális értékére adott válaszokkal. Ebből azután az is magyarázhatóvá válik, hogy miért uralkodott el a főiskolán *„a legkisebb befektetéssel a legnagyobb eredményt elérni"* mentalitás. A diploma a minta alanyainak egy részénél

(12%) csak státusszimbólum (ez egyes esetekben a nőknél „úgyis férjhez megyek" elhatározásból is kitűnik). Csak kevesen (23,8%) érezték úgy, hogy a diploma az „életbe való belépés" karrierjét könnyíti meg. Az esti tagozatosoknál ez a motivációs érték egyrészt megegyezik a nappalisokéval (az I. korcsoportba tartozóknál 37,5%-ban), másrészt — főleg a III. korcsoportbeliek esetében 31,2%-ban — a karrier a már meglevő munkahelyeken (közigazgatásban) való előmenetelt jelenti.

b) Az *„egzisztenciális tényezők"* egyértelműen jobban motiválják az estiseket (37,5%), mint a nappalisokat (14,7%). Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy az esti tagozaton tanuló hallgatók 50%-a házas és többségüknek van legalább egy gyereke. A nappali tagozat viszonylag gyenge részesedése e motivációból összefügg a már többször is emlegetett diploma-elértéktelenedési kérdéskörrel is. Az anyagi tényezők, a biztos szülői háttér ismeretében a nappalisok 39,2%-ánál pedig egyáltalán nem is jelentkezik motivációs elemként.

c) A *„hivatásra való felkészülés"* állítás e kérdéscsoportban már jóval hangsúlyosabb motivációként szerepelt az estiseknél (37,5%), mint az előző kérdéscsoportban. De nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy ezt nagyobbrészt azon hallgatók választották, akik az I. korcsoportba tartoznak. Itt a magasabb arány az életkorral is összefügg. Ők azok, akik jelenlegi munkahelyüket nem tekintik véglegesnek. Ők nem a jelenlegi munkakör megtartásáért, hanem a hivatásra való felkészülés és szakmai karrier miatt tanulnak felsőoktatási intézményben. Az esti tagozatos mintában a magasabb (III., IV.) korcsoportosok 31,2%-a már legalább tízéves munkaviszonnyal rendelkezik. Ezért, érthetően, náluk erősebb a főiskolán való továbbtanulásban a jelenlegi munkakör megtartásának (9,3%), mint az előrelépés motivációja, mivel itt a diploma megszerzése egy, már megelőlegezett bizalom zálogaként is értelmezhető.

d) A *„presztízs"* mint továbbtanulási motívum ebben a kérdésben csekély értéket képvisel úgy az estisek (2,5%), mint a nappalisok (5,4%) között. A többi motívumhoz képest is hátrébb foglal helyet. Itt a kiszámított mutatók nem tükröztek lényeges eltérést a nők és a férfiak között sem. Úgy tűnik, hogy ez a motivációs tényező önmagában kevésbé értékelhető.

e) A *„kényszermotiváció"* a nappalis mintában önmagában elhanyagolható (3,7%), az estiben viszont magasabb (9,3%). Ennek a különbségnek a figyelemfelhívó szerepe abban mutatkozik meg, hogy ezt a tényezőt a magasabb korosztálybeliek választották — ilyen pedig csak az estiseknél volt —, akik közül sokan a jelenlegi munkakörük megtartásaként, kényszerből, illetve egzisztenciális okokból kénytelenek felsőoktatási intézményben továbbtanulni. Összehasonlítva a két tagozat arányeltolódását, az is kimutatható, hogy itt már nincs jelen a korábbi „biztos" szülői háttér, sőt a saját család eltartásának kötelezettsége halmozott formátumú kényszerként hat.

f) Az esti tagozaton a *„tanulási vágy"* más motívumoktól függetlenül nem fejti ki hatását. Szinte csak a presztízzsel megegyező gyakoriságú. Ez a motiváció viszont nem korcsoporttól függően viselkedik; inkább a diplomaszerzéssel összefüggésben mutatott erőteljesebb korrelációt. Ebben a kontextusban viszont a munkahely megtartásának motivációja is szerephez jutott. A nappalisok esetében a tanulási vágy önállóan és markánsan is jelen volt (23,8%-ban). Emögött azonban gyakran a családi (szülői) ösztönzés meghúzódása — „legyen a gyerekem több mint én" — is felfedezhető volt. Így e motiváció nem minden esetben mondható tudatosnak. Ez az állítás inkább a minta férfi tagjainál volt igaz.

g) Úgy tűnik, hogy *„a korábbi művelődés során kialakult érdeklődés"* mint motiváció tagozat- és korcsoport-semleges. Ez azzal magyarázható, hogy a korábban megszerzett ismeretek és a továbbtanulási szándék egymást felerősítik, különösen az érdeklődési

körnek megfelelő diszciplinában való további ismeretek gyarapítása esetében. Viszont a motiváció mögött is tetten érhető a szülői irányítás, elsősorban a nappalisok és az I. korcsoportba tartozó estisek körében.

h) A *„diplomaszerzés"* motivációja az estis mintában mutatott egyértelmű magas, (50%-os), részesedést. Ebben az I. korcsoport mellett jelentős mértékben volt képviselve az idősebb (II.—III.) korosztály is. Ez utóbbiaknál ez a választás egyértelműen a jelenlegi munkahely megtartására, illetőleg az előrelépés reményére volt visszavezethető. A másik 50%-os rész viszont nagyon szoros kötődést mutatott — főleg az I. korcsoportbelieknél — az egzisztenciális motívumokkal, valamint a meglevő helyett egy új munkahely (munkakör) találásának lehetőségével. A nappali tagozati magas arány (31,8%) egyrészt a családi ösztönzéssel, másrészt — a kérdőíven szereplő egyik kérdésre adott válaszban fogalmazódott meg —, hogy „diploma nélkül nem lehet ma már érvényesülni". A diploma a minta 23,8%-ánál az életbe való önálló belépéssel volt egyenértékű. A diplomaszerzés mint „öncél" 2,3%-os aránya szorosan összefüggött a közigazgatási pályát — házasodás miatt elhagyó — „hölgymintákkal". Sokan (18,9%) kötötték össze ezt a motívumot a „tanulási vágy"-gyal. Közöttük (75%) jelentős számban rendezett családi (külön szoba) körülmények mellett választották a „hobbinak" ezt a költséges formáját.

i) Az esti tagozat esetében volt csak értelmezhető *„a jelenlegi munkahely, munkabér megtartása"* miatti továbbtanulás. A viszonylag magas arány (29,3%) egészen szoros és közvetlen kapcsolatot mutatott a kényszermotívummal. Különösen ez volt megfigyelhető a III. korcsoportba tartozó családos férfiak esetében.

4. Az összehasonlítás — számunkra legizgalmasabb — összefüggéseit a harmadik *„miért az államigazgatási főiskolát választotta"* c. kérdés-válaszkör csoport mutatta. Ide azokat a válaszokat soroltuk, amelyek az előzőekben már tárgyalt motívumokból a főiskolával is kapcsolatba kerültek, illetőleg, amelyek kizárólag vele voltak összefüggésben.

a) A két tagozat közötti legszembetűnőbb különbséget a *főiskola választását* motiváló tényezők tükrözték. Az esti tagozatos hallgatók nagy részének (72,5%) választási motivációjában a közigazgatásban való hosszabb-rövidebb ideje meglevő munkaviszony játszotta. Mások azáltal voltak motiválva, hogy erre a pályára készültek. Ez utóbbiak 38,2%-a a diplomát és a korábbi beosztásokhoz képest remélt karriert tekintették motiváló tényezőnek. Az már nem is okozott meglepetést, hogy ők valamennyien az I. korcsoportba tartoztak. A III.—IV. korcsoportosok 89,3%-ánál viszont a kényszer diktálta motívum miatt választották a főiskolát. Közülük 80% jelenleg is a közigazgatásban dolgozik és a diplomaszerzés végső céljául a „bentmaradást" jelölték meg. Ők tehát a „bentmaradhatóságból" eredő kényszer hatására választották tudatosan a főiskolát. A diploma elengedhetetlen követelményként lett velük szemben megfogalmazva a munkakör és a — végzettségükhöz mérten — viszonylag magas fizetés megtartása ellenében.

A nappali tagozaton a minta 38,6%-a a főiskola kiválasztásában a családi háttér ösztönzését jelölte meg elsődleges tényezőként. Sokan (42,1%) a felvételi tárgyak (magyar—történelem, igazgatás) miatt jöttek hozzánk. Ez a választás összefügghet bizonyos készségek hiányával (pl. matematikai-logikai) is. További motiváló tényezőként szerepeltek (21,8%) a „csak ide vettek fel" vagy „ide biztos voltam, hogy felvesznek" megfogalmazású válaszok. Ezekből a tényekből az is kiderül, hogy a közigazgatási pálya alacsony presztízse kihat a főiskolára is. A főiskola azonban a jogi egyetemekhez képest is alacsonyabb értéket képvisel a felvételizők megítélésében. Továbbá sokan ismerik a közigazgatási (különösen a tanácsi) munkahelyek jogi diplomát előtérbe helyező mentalitását. Az esti tagozat I. korcsoportjába tartozó fiatalok 86%-a azzal is tisztában volt, hogy felkészültsége alapján legfeljebb az esti tagozatra juthat be.

b) Elgondolkodtatóak azok a válaszok is, amelyek az *„erősítette-e a főiskolán tanult tárgyak közigazgatási pálya iránti vonzalmát"* kérdésre születtek. Ezekből egyfajta csalódás érződik ki, amely azt tükrözi, hogy a hallgatók korábbi motivációs készsége az egyes tantárgyak alapján csökkent vagy éppen teljesen megszűnt. A magyar—történelem felvételi tárgyak után a különböző diszciplinák nyelvezete száraznak és egyes esetekben elsajátíthatatlannak tűnt számukra. Az is kiderült az interjúk során, hogy a középiskolában kialakult, (kialakított) pályaképüknek vajmi kevés köze van a valósághoz.

c/ A következő feltett — *„a főiskolára való jelentkezéshez képest változott-e az elképzelése, hogy a diploma megszerzését követően hol kíván dolgozni"* — kérdésre az esti tagozatosok 12,5%-a, a nappalisoknak pedig 51,2%-a (!) igennel válaszolt. Ez az igen pedig esetünkben azt jelentette, hogy „bárhova szívesen mennek dolgozni, csak az ne a közigazgatás legyen." Ezek a válaszok ismételten azt bizonyítják, hogy a pálya társadalmi megítélése, szakmai presztízse olyan alacsony mértékű, hogy a felvett hallgató közelebb kerülvén hozzá még a pályára lépés gondolatától is „hideglelést" kap. Az esti tagozatosok 12,5%-os aránya sem tekinthető abszolút értelemben pozitívnak. Egyrészt, mert a korábbiakban kifejtettekből tudjuk, hogy ők már egy adott — gyakran nem tudatosan választott — munkahelyen dolgoznak, ahol a pályán való maradás egyetlen esélyét a diploma megszerzése biztosíthatja; másrészt az egzisztenciális kényszer és a „máshova úgy sem vettek volna fel" hozzáállás beárnyékolja ezt a képet. Ez pedig attól sem válik felhőtlenné, ha tudjuk is, hogy közülük sokan a munka melletti diplomaszerzést egyfajta karriernek tekintik. Ez a karrier azonban gyakran a tanulmányi szerződésben kikötött kemény feltételek miatti és nem egy belső önmegvalósítást kiváltó motivációban ölt testet. Jól tükrözi ezt a külső kényszert a nappalis hallgatók másik 48,8%-a, akik a kombinált kérdésekre adott válaszokban konkrétan megfogalmazták, hogy „a diploma megszerzését követően ugyan maradnak a közigazgatási pályán, de a kötelező három év letelte után nem kívánnak ottmaradni."

Az is egyértelműen kitűnik az interjúkból, hogy nemcsak a tanított tantárgyak nem tudnak hatni a hallgatók motivációira, hanem az oktatói kar sem. Néhányan ugyan egyéniségükkel enyhíteni tudják, de közömbösíteni nem a külső tényezők által közvetített negatív pályakép kialakulását.

d/ A kérdőív utolsó *„ha most kellene jelentkeznie felsőoktatási intézménybe, akkor hova nyújtaná be felvételi kérelmét"* kérdésre adott válaszok a legmegdöbbentőek. Az esti tagozatos hallgatók közül csak 4,2% nem jelentkezne ebben az esetben sehova sem, egyébként ők azok, akik a III.—IV. korcsoportból „kényszerből" tanulnak tovább jelenleg is. A minta 25%-a ugyan továbbtanulna, de már nem az államigazgatási főiskolát választaná. A nappalis minta valamennyi alanya ugyan ismételten jelentkezne felsőoktatási intézménybe, de közülük 93% (!) már nem hozzánk jönne. Úgy gondoljuk, ez az arány mindenképpen elgondolkodtató a főiskola jövőjét alakító reformerek számára. A kép akkor válik még sötétebbé, ha ezt az arányt (93%) nemek szerint tovább bontjuk. Ebből az is kiderül, hogy a férfiak közül ismételten már senki sem jelentkezne a főiskolára. Ez nem csak a pálya elnőiesedését tükrözi, hanem az „anyagiak" kivonulását is mutatja. Empirikus vizsgálatok sora bizonyítja, hogy egy pálya általában akkor nőiesedik el teljesen, ha annak társadalmi presztízse, anyagi megbecsülése jelentősen lecsökken.

Összefoglaló következtetések

1. A részeredményekből világosan kitűnik, hogy ha nagyon rövid időn belül nem sikerül a közigazgatási pálya társadalmi presztízsét jelentősen növelni, akkor a legképzettebb generalisták nem ezt a pályát fogják választani karrierjük céljául. Ebben a presztízsnövelésben a legfontosabb összetevők: a közigazgatás szakmai és anyagi elismertsége és megbecsültsége. Ehhez tudná az utat megteremteni egy új személyzeti (közszolgálati) politika kidolgozása és a karrierrendszer bevezetése, a képesítési előírások felülvizsgálata és jelentős mértékű ésszerűsítése.

Ez azonban nem járhat együtt — a pillanatnyi gondok miatt — a követelményszint leszállításával, egyes kulcsfontosságú posztok, tevékenységek alacsonyabb szintű végzettséghez kötésével.

2. A társadalmi és a tanulmányi szelekció közötti összefüggés, az iskolarendszer jelenlegi struktúrája, a középiskolák különböző képzési célja stb. erősen befolyásolják a főiskola merítési bázisát, amely sok szempontból illuzórikussá teszi a kívánatos kiválasztási mechanizmust: a képességek, motivációk alapján történő válogatás következetes érvényesülését. Évről évre joggal merül fel az a kérdés, vajon az elutasítottak között milyen arányban szerepeltek megfelelő képességekkel és erős hivatástudattal rendelkezők. Nem rendelkezünk olyan felvételi eljárással sem, amely a jelölt szaktárgyi felkészültsége színvonalának megállapításán jóval túlmenő információt képes adni, amely segítségével a pályakövetelmények alapján kialakított főiskolai beválás az eddiginél nagyobb biztonsággal jelezhető előre.

A valóságos helyzet az, hogy — főképpen — a nappali tagozatos hallgatók esetében a döntés mögött a szülők elképzelései, illetve számos, ezeket befolyásoló, de a hallgató tényleges képességeitől független (családi, települési, környezeti, műveltségbeli, anyagi stb.) tényező húzódik meg. Szembe kell nézni azon ténnyel is, hogy — zömmel — a preferált karokra és szakokra való pályázástól visszariadt (vagy onnan elutasított) jelöltek közül kell a főiskolának választania. (A felvételi tárgyak iránti vonzódás, mint motiváció, valamint a melyik felsőoktatási intézménybe jelentkezett volna kérdésre adott válaszok — elsősorban bölcsészkarra, jogi egyetemre, tanárképző főiskolára jelentkeznének — közötti összefüggés is ezt támasztja alá.)

A közigazgatási munka alacsony társadalmi presztízse összefügg azzal a ténnyel, hogy a közigazgatás pályavonzása alacsony. Még annak sem sikerül azonosulnia az igazgatási munkaterülettel, aki az Államigazgatási Főiskolán tanul. Az otthonról hozott, közigazgatást opponáló és alulértékelő attitűdöket a főiskola a képzés ideje (nappali tagozaton 3 év; estin 4 év) alatt egyáltalán nem, vagy csak részben tudja megváltoztatni. Az a társadalom, amelyik nem becsüli meg a diploma értékét, nem csodálkozhat azon a hallgatói beállítódáson, amely a „nem baj, hogy milyen, csak diploma legyen" motivációban ölt testet.

3. Jótékonyan hatna a közigazgatási szakemberképzésre az Államigazgatási Főiskola képzésének egyetemi szintre emelése, valamint a képzési cél és a foglalkozási szerepre való felkészítés összhangjának megteremtése[5] is. A főiskolai reformmal a diploma — igazgatásszervező — elnevezésének megváltoztatását is meg kellene vizsgálni, annak érdekében, hogy az kifejezi-e a közigazgatási pálya jellegét. Ugyancsak meg kellene fontolni a jelenlegi felvételi vizsga eltörlését és helyette egyfajta pályaalkalmassági szűrőnek a bevezetését.

5 Ld. Szabó István: A tanácsi igazgatásszervező szerepmodellje. (Állam és Igazgatás 1988/11., 1023. oldal)

4. Ezt indokolja az a tény is, hogy mivel — álláspontunk szerint — az estis és levelezős képzés hatékonyságában és színvonalában nem éri el a nappaliét, ezért a graduális képzésből ki kellene váltani ezt a formát, mivel azt az első diploma célját tekintve, csak pótmegoldásként célszerű elfogadni. Egyetértve azokkal az álláspontokkal, miszerint minden ember számára biztosítani kell a munka mellett megvalósítható képzéssel való teljes vagy részleges pályakorrekció lehetőségét és szabadságát, mégis felméréseink alapján azt mondhatjuk, hogy az esti-levelező tagozatos hallgatók pszichés és kognitív termelhetőségei, időbeosztásuk objektív korlátai is a nappali képzés létszámának és színvonalának emelését indokolják az estis-levelezős képzés kereteinek bővítése helyett. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy napjainkban tovább csökkent az esti és nappalis hallgatók szociális és főleg életkori összetételének eltérései. Egyre több azok száma is, akik — miután sikertelenül kísérleteztek a nappali tagozaton — már a következő évben az esti vagy levelező tagozatra jelentkeznek. Márcsak erre tekintettel sem indokolt növelni az esti és levelező tagozatra felvett hallgatók számát. Félő, hogy az esti tagozati képzési forma — a levelező tagozathoz hasonlóan — kontraszelekciós gyűjtőmedencévé válik.

Azonban figyelemmel arra, hogy a jelenlegi hatályos tanácsi képesítési előírásoknak a személyi állomány nagy része nem felel meg, illetőleg, hogy az érdemi közigazgatási munkát végzők mintegy 40%-a rendelkezik csak felsőfokú iskolai végzettséggel[6], valamint hogy magas a nappali tagozaton diplomát szerzett hallgatók között a pályaelhagyók száma, ma még — sajnos — nem lehetséges az esti tagozat létszámának jelentős mértékű visszaszorítása. Annál is inkább, mivel az eredmények is azt bizonyítják, hogy a nappali tagozatos hallgatókban „. . . . nem lobban lángra a közjó fenntartása érdekében a különleges serénység tüze . . .”[7] Így építve az esti tagozatos hallgatók magas motivációjára — s figyelemmel a nappali tagozatos hallgatók pályaelhagyására — a további időszakban is objektív szükségszerűségként jelentkezik még egy ideig a munka mellett tanulók főiskolai képzése. Mindezekre tekintettel a közigazgatási szakemberképzés feszítő gondjait a munka melletti továbbtanulás fenntartásával — de a tanácsi igazgatásszervezői oklevél tudásfedezetének megőrzésével (vagy feltornázásával?) a színvonalcsökkenés megállításával — lehet egyelőre csak enyhíteni.

6 Lőrincz Lajos: Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektívák. (Jogtudományi Értekezések. Akadémiai Könyvkiadó, Bp. 1988. 16. oldal)

7 Raft Miklós: A személyi állomány szerepe a közigazgatás korszerűsítésében. (Állam és Igazgatás 1983/2., 99. oldal)

JORDI SOLÉ TURA

Spanyolországban átmenet a demokráciába és a stabilitásba*

A demokráciába való átmenet folyamatainak tanulmányozásakor el kell kerülni egy általános érvényű modell felállításának a kísértését. Ez a kísértés különösen látható volt Spanyolországban a demokráciába való átmenetkor mind a spanyolok, mind Közép- és Latin-Amerikában politikus és szakértő részéről. Egyik és másik csoport is megpróbálta — helyesebben megpróbáltuk — a spanyol esetet úgy tekinteni, mint egy általános érvényű modellt, még pontosabban, mint egy olyan modellt, amit alkalmazni lehet Latin-Amerika eltérő helyzetében.

Ezzel a kísértéssel szemben a gyakorlat azt mutatja, hogy nincs egyetemes érvényű modell, de még olyan sincs, amely alkalmazható geopolitikai különbségeket mutató körzetekben, mint amilyen Amerika déli csücske. Minden demokratikus átmenetet önmagában kell elemezni és értelmezni, vagyis olyan történelmi, politikai és szociológiai keretek között, melyek a másokkal mutatott hasonlóságok ellenére önmagukban megismételhetetlenek.

Nem létezik, tehát, a demokráciába való átmenet általános elmélete. Vannak azonban különböző folyamatok, melyek eredményei szintén különböznek, de ezekből jelentős tanulságokat lehet levonni — pozitívakat és negatívakat egyaránt — a jövőbeli megoldásokhoz. Lehet bizonyos összehasonlító jellegű elemzéseket végezni, amik révén felállítható néhány általános politikai kategória. De ha ezen túl akarunk menni, akkor fennáll az a veszély, hogy valóságos politikai katasztrófát váltunk ki.

Spanyolországban a demokráciába való átmenet nagyon fontos politikai esemény volt, de azt gondolom, hogy hiba lenne egy zártmodellé alakítani és az exportjával próbálkozni. Még Spanyolországban sem elemeztük a folyamat ellentmondásosságát és még nem rendelkezünk a kellő történelmi távlattal ahhoz, hogy értékelni tudjuk minden eredményét.

Ezért az alábbiakban csak a szándék lehet meg, hogy megvizsgáljuk ennek az átmenetnek az alapvető problémáit, ezzel is hozzájárulva a szükséges összehasonlítás átgondolásához. Ebből kiindulva, vagyis a különböző tapasztalatok adatainak egybevetéséből, talán föllelhetünk hasznos elemeket a jövőbeli kísérletekhez, mint a chilei. De soha nem szabad elfelejtenünk, hogy bármennyi elméleti elemmel látjuk is el őket, mégis maguknak a főszereplőknek kell szembenézniük a konkrét és megismételhetetlen problémákkal, a demokráciába való átmenet folyamatában.

* Magyar Jogász Szövetség közigazgatási tagozata vezetőségének és Pest megyei szervezetének rendezésében 1989. október 4-én tartott előadást a szerző lapunknak publikálásra átadta. Fordította: Meruk Valéria.

Általános vonások

A spanyol francoista állam valójában nem volt egy új állam, hanem sokkal inkább a folytatása volt annak az államnak, mely a XIX. és XX. században jött létre Spanyolországban. A francoizmus néhány jellegzetes elemet adott ehhez az államhoz, de nem módosította sem struktúráját, sem alapvető orientációját. Viszont a végsőkig elment az állam önkényeskedő, bürokratikus és centralista vonásainak hangsúlyozásában és antidemokratikus tartalmát emelte ki.

Erre fontos rámutatni, mert ilyen volt az az állam, amit szinte érintetlenül találtak a demokratikus erők, amikor megkezdődött a diktatúrából a demokráciába való átmenet. Mivel Spanyolország ezt az államot örökölte, a demokráciába való átmenet jellegzetes vonásokat és tartalmat hordozott, ami két tény együttes hatásának volt köszönhető: 1. a francoizmus képtelen volt fennmaradni Franco tábornok halála után, a hatvanas és hetvenes években felhalmozott megoldatlan ellentmondások következtében; 2. a politikai és szakszervezeti élcsapat, mely hősiesen harcolt a francoizmus ellen, alkalmatlan volt arra, hogy átváltoztassa ezt a harcot egy nagy tömegmozgalommá, amivel megdönthető a diktatorikus rendszer.

A francoizmus ellen folytatott hosszú illegális harc lehetővé tette, hogy újjáépítsék a baloldali politikai és szakszervezeti élcsapatot, amit a polgárháború utáni elnyomás szétzúzott. Az egyetem a politikai és kulturális szabadságért folytatott harc fókuszává vált és itt tanultak sokan a demokrácia későbbi vezetői közül. Katalóniában és Baszkföldön a demokráciáért folytatott harcot összekötötték a nemzeti szabadságért folytatott harccal és egy új nemzeti kultúra kibontakozásával.

A francoizmus ellenzéke sem tudott ezen a helyzeten túllépni, nem vált szervezett és elimert vezetők által irányított széles tömegmozgalommá. Különböző tényezőkkel lehet ezt magyarázni, közülük kétség kívül az első a szörnyű elnyomás, amivel a francoizmus kiirtotta a baloldal munkás- és szakszervezeti kádereit közvetlenül a háború után és hosszú évekig megakadályozta káderek nevelését. De voltak más tényezők is, melyek magából a spanyol társadalomnak a francoizmus idején bekövetkezett fejlődéséből adódtak, amelyekről még szólok. Azt hiszem, hogy jelentős tényező volt a polgárháború emléke is, amit a francoizmus fenntartott és ápolt az utolsó pillanatig és az ellenzék sem tudta azt eltörölni. A rettenetes küzdelem emléke a spanyolok döntő többségének kollektív lelkiismeretét nyomta, mint egy elkerülendő trauma, és azt gondolom, hogy ez a tényező akadályozta leginkább a mozgósítást egy politikai szakítás érdekében, mert ezt sokan úgy értelmezték, mint egy újabb polgári konfliktust.

Mindennek egyik politikai eredményeként nagyon nehéz volt egy valódi egységes alternatívát felállítani. Az említett korlátok dacára az ellenzék egy részének sikerült jelentős politikai tért nyerni, nyílt ideológiai harcot folytatnia, a lakosságot érintő konkrét problémákra javaslatokat és alternatívákat kínálni — legyen elég emlékeztetni a lakóhelyi és az egyetemi mozgalomra, a folyóiratokban, könyvekben, szószékeken folytatott ideológiai harcra, és mindenek fölött, a szakszervezeti mozgalomra. De ez a politikai és társadalmi térnyerés nehezen hozta létre a francoista rezsim alternatíváját. Tény, hogy a hetvenes évek elején még alig voltak ellenzéki erők, amik kellő bázissal rendelkeztek és elég szervezettek lettek volna egy átfogó egységes alternatívához.

Másrészt, a francoizmus nem tudott választ adni a spanyol társadalomban felmerült új problémákra és a lakosság széles rétegeinek törekvéseire, a hatvanas évek viharos gazdasági fejlődése okozta megrázkódtatás és a hetvenes évek elején kezdődő nagy gazdasági válság után. Valójában a francoizmus önmaga és vezetőinek akarata ellenére kezdett változni. Így például az új gazdasági feltételek, a politikai és gazdasági élcsapatok

újjászületése megtörték a rendszer merevségét a fix bérek és a vertikális szakszervezet egységének kérdésében, kikényszerítettek bizonyos szakszervezeti pluralizmust és tárgyalásokat a kollektív szerződésekről. Ugyanez mondható el a társadalmi élet más területeiről is, ahol a francoizmus merevsége túlhaladottá vált az új realitás nyomása alatt, anélkül, hogy a francoizmus lényegében változott volna. Ezért, magán a francoista rezsimen belül keletkeztek ellentmondások és nézeteltérések a különböző csoportok között — például az összeütközés a Falange és az Opus Dei között — és lassan elváltak egymástól a változást nem akarók és a reformisták.

Amikor Franco tábornok 1975-ben meghalt, a francoizmus és az ellenzék bizonyos csoportjai által képviselt reform és az ellenzék legfőbb csoportjai által képviselt, különböző árnyalatokat kifejező mozgalmak között a harc a szó szoros értelmében mondhatjuk, hogy döntetlennel végződött. A reformnak sokkal messzebb kellett mennie, mint amennyire ezt sok támogatója előre látta, egészen a demokratikus szabadságjogok teljes helyreállításáig, az autonómiák elismeréséig és az összes politikai párt legalizálásáig. Ugyanakkor a szakítás sem érte el a kitűzött alapvető célokat, vagyis a fennálló rendszer teljes megdöntését és egy demokratikus folyamat megnyitását, mely mentes az előző időszak adta feltételektől.

Mindennek az lett az eredménye, hogy a francoista rezsim, mint olyan, valóban eltűnt, de az állami apparátus és intézmények többsége érintetlenül fennmaradt.

Eltűnt az egyetlen párt — a Nemzeti Mozgalom —, az organikus parlament, a vertikális szakszervezet és a francoizmus jogi rendszere — az Alaptörvények — és velük együtt az államfő kezében koncentrálódó totális hatalom.

Helyükbe léptek a demokratikus szabadságjogok, a politikai pártok, a szakszervezetek, a szabadon választott parlament, a parlamenti rendszer.

De a hadsereg, a biztonsági erők, az igazságszolgáltatás apparátusa, a közigazgatás minden szintje, a jogrendszer legnagyobb része, a közüzemek és a hatalom minden központja, mely kapcsolatban állt a magánvállalatokkal, érintetlen maradt és mint ilyen került át az új demokratikus rendszerbe.

A demokráciába való átmenet alapvető problémája az új rendszer konszolidációja volt, támogatóinak megerősítése, biztosítva ugyanakkor, hogy az állam nagy apparátusai és nagy intézményei megrázkódtatások és polgári összeütközések nélkül csatlakozzanak a demokratikus rendszerhez.

A koronán kívül a demokratikus átalakulás főszereplői a politikai pártok és a szakszervezetek voltak. De egyik is, másik is gyenge volt. A pártok többsége új és kevés tapasztalattal rendelkező vezetők körül alakult ki.

Talán a szakszervezetek jelentkeztek nagyobb erővel, főleg a munkásbizottságok (CC.00.), melyek a legfontosabb szerepet játszották a francoizmus idején, de az UGT, ELA-STV és más szakszervezetek is. A dolgozók között a szakszervezetek erősebb gyökerekkel rendelkeztek, mint a pártok, vezetőik a munkásharcokban nevelődtek, ezért ismertebbek voltak a munkahelyeken. De a szakszervezeti tagok száma alacsony volt, nem álltak rendelkezésükre gazdasági eszközök és megosztottak voltak. Kétségtelenül a szakszervezeti megosztottság volt a demokratikus erők egyik legnagyobb hiányossága.

Kezdetben tehát, a demokratikus változás legfőbb erői gyengék voltak. Ugyanakkor jelentős támogatást kaptak. A legfontosabb a nép többségének a demokratikus átalakulásra irányuló akarata volt, mely világosan megmutatkozott az 1977. júniusi első választáson. A másik, nem kevésbé fontos támogatás, a gondolkodásmód változása és a szokások modernizálódása volt, ami lassan és ellentmondásosan tört utat magának a spanyol társadalomban, a francoizmus nem tudta ezt megakadályozni, sőt még a hatását is érezte. Természetesen a gondolkodásmód változása kihívás volt az illegalitásból előlé-

pő politikai pártok számára is. Egyrészt, tovább élt a múlt emléke, a hagyományok a vidéki mértékben a kommunistáknak is, egy korlátozott, de biztos kiindulási alapot jelentett. Másrészt a polgárháború és a francoizmus legsötétebb pillanatainak emléke előidézte, hogy a lakosság legfontosabb rétegei visszautasítottak mindent, ami aktív vagy passzív formában újjáéleszthetné ezt a múltat. Végül, új nemzedékek léptek színre, saját vágyaikkal és értékeikkel, kevés közük volt a spanyol baloldal hagyományaihoz és zavarosan követeltek egy másik baloldalt.

Mindehhez még hozzá kell tenni, hogy a spanyol jobboldal teljesen zavartan lépett a Franco utáni időszakban. A francoizmus kijátszotta utolsó kártyáját és ha kivételnek tekintjük azt a csoportot, mely a francoizmus centrumából ösztönözte az UCD létrejöttét, képtelen volt egy alternatívát kidolgozni a helyzet további ellenőrzésére.

Másrészt, nem szabad megfeledkezni arról az erős befolyásról, amit a spanyol átmenetre gyakorolt a nemzetközi politikai helyzet, egy olyan időszakban, amikor jelentősen megnőtt a feszültség a két nagy katonai tömb között és érezhetőbbé vált a hidegháborús légkör. Mindez korlátot és feltételeket jelentett a demokratikus erők mozgásterének meghatározásában, egyeseknek nagyobb mozgási szabadságot adott, de mások szabadságát korlátozta. Utaljunk csak az USA kormányának ellenkezésére a kommunisták legalizálásával szemben.

Ilyen körülmények között egyes pártok másoknál jobban alkalmazkodtak, radikálisabban meg tudták újítani tagságukat és programjavaslataikat. Mivel az antifrancoizmus nem győzött világosan, egyik antifrancoista erő sem tudott ebből tőkét szerezni.

Tény, hogy az 1977. júniusi választásokon a lakosság nagy többsége az új pártokra szavazott, melyek nem emlékeztették sem a francoizmusra sem az antifrancoizmusra.

Az volt a nagy probléma, hogy megtudják: az általános akarat a demokratikus változásra elégséges-e; hogy ezek a pártok és szakszervezetek ugyanettől az akarattól vezérelve, de különböző erővel rendelkezve az akarat tettekre váltásához alkalmasak-e, a demokratikus folyamatot ösztönözni, visszafordíthatatlanná tenni tudják-e, meg tudják-e szilárdítani az új demokratikus intézményeket és felül tudnak-e kerekedni az ellenálláson és az involúciós tendenciákon. A francoista állam apparátusa és intézményei érintetlenek voltak és az volt a nagy kérdés hogyan fognak viselkedni az új helyzetben. A hadsereg legfelső vezetése általános magatartásáról az első jelet akkor adta, amikor nyíltan állást foglalt a Kommunista Párt legalizálása ellen. Köztudott volt, hogy léteznek csoportok az állami apparátuson belül és kívül, melyek készen állnak erőszak alkalmazására a demokratikus folyamat meghiúsításához. Emlékezzünk a madridi Atocha utcában meggyilkolt munkajoggal foglalkozó ügyvédekre és a különböző szélsőséges csoportok erőszakos akcióira.

Jelen volt ezek mögött a spanyol gazdaság válsága, amitől az ország szenvedett a francoizmus eltűnésekor. Ez a válság valójában két válságot jelentett: egyrészt a nyugati tőkés országok általános válságát, amit erősített a kőolaj árának növekedése. Bár ez valójában radikális változás volt a hatvanas évek ipari fejlődési modelljével szemben, ellentmondásos és megrázkódtatásokkal teli kezdete volt egy új szakasznak, a felhalmozás új modelljének, mely jelentősen módosítja, nem csak a termelési viszonyokat, hanem nagyrészt a meglevő társadalmi értékeket is.

Másrészt, ez a francoizmus hatvanas évekbeli kaotikus fejlődésének a válsága volt, egy alapvetően spekulatív spanyol kapitalizmussal, alig rentábilis állami vállalatokkal, melyek inkább a minisztériumok meghosszabbítását jelentették, főként mesterséges fejlődéssel és olyan külföldi beruházásokkal, melyek révén Spanyolországban megjelentek azok a problémák, amelyek a beruházó országokban voltak jelen és alig volt eszközünk, hogy ezeket enyhítsük. A francoizmus gyakorlatilag semmit sem tett a hetvenes

években a két válsággal szemben és az lett az eredmény, hogy ezek teljes súllyal az új demokratikus rendszerre zuhantak, vagyis az első lépéseket több, mint egymillió munkanélkülivel kellett megtennie, a világon az infláció 30 százalék felé haladt és az államadósság óriási volt.

Ilyen körülmények között a demokráciába való átmenet csak úgy lehetséges, ha jelen van három elem. Az első elem a hatalmi, személyi vagy intézményi stabilitás. A második a tárgyalási képesség a különböző jelenlevő erők között és az összes jelentős erő egybefogásának képessége egy vitafolyamatban és egy konszenzusban. A harmadik, a nagy társadalmi erők mozgósítása ugyanezen célok érdekében.

Spanyolországban megvolt az első kettő és sokkal kisebb mértékben a harmadik. A stabilitás legfőbb tényezője a monarchia volt, a legfontosabb és egyetlen híd ahhoz, hogy az előző állam apparátusa — első helyen a hadsereg, — akár passzívan is elfogadja az új helyzetet.

A tárgyalásra való képesség csekély volt a királyság első kormánya alatt — Arias-Fraga-kormány — és főleg ez okozta kudarcát a lakosság növekvő követeléseivel és mozgolódásával szemben. Viszont ez volt a legjellemzőbb vonása a Suárez-kormánynak, miután világossá vált, hogy a haladás útja nem a szakítás, hanem a reform.

A kezdeti tárgyalások a kormány és az ellenzék között lehetőséget adtak arra, hogy túllépjenek a kezdeti korlátokon, amiket az előző rendszer reformizmusa állított, ezt világosan példázta a Kommunista Párt legalizálása, ez volt a próbaköve a megkezdett reformfolyamatnak. Az 1977-es választások után ez a tárgyalás lett az alapja a fő parlamenti erők közti konszenzusnak.

A lakosság mozgósítása a legfontosabb demokratikus célok elérésére azonban bizonytalanabb volt, vagy legalábbis egyenlőtlen. Katalóniában, például nagy mértékben lehetett mozgósítani a tömegeket az autonómia érdekébe. A fasiszta provokációk elleni mozgósítások is jelentősek voltak Spanyolország más részein. De általában nem állt arányban a pártok politikai konszenzusa és a lakosság mozgósítása, így az átmenet nagy céljait főként a nagyobb pártok irányító szervei kezdték megvalósítani anélkül, hogy valódi kommunikáció létezett volna a közvéleménnyel vagy akár a főszerepet játszó pártok tagságával. Kétségtelenül ez volt az átmenet legnagyobb gyengesége és az egyik fő oka azoknak a problémáknak, melyek rögtön felmerültek az alkotmányozási folyamat befejezése után.

Az is igaz, hogy a fő politikai erők közti konszenzust rosszul értelmezte a közvélemény, a kommentátorok és a hírközlő szervek többsége. Talán az előző restaurációs rendszer hamis parlamenti életének rossz emléke miatt és mert nem létezett a jelenkori Spanyolországban valódi demokratikus hagyomány és többpártrendszer, olyan tendenciák jelentek meg, amelyek összekeverték a konszenzust az időhúzással, a jól jövedelmező állások szétosztásával és az elvtelen egyezségekkel.

Mindehhez hozzájárult még a pártvezetőségek magatartása, mert saját szervezeteik gyengesége miatt aggódtak és képtelenek voltak vagy kevés eszközzel rendelkeztek — vagy egyszerre mindkettő — ahhoz, hogy a közvéleménynek elmagyarázzák a valódi helyzetet.

Ennek ellenére a konszenzus valóban történelmi tény volt, ékesen bizonyította a résztvevők realitásérzékét és történelmi felelősségtudatát, bár nem mindenki támogatta egyforma lelkesedéssel.

Legfontosabb eredménye az 1978-ban kidolgozott és elfogadott alkotmány volt. Másik, kevésbé szilárd és hatékony eredménye a Moncloa-paktumok létrejötte. Fontos eredmény volt még a politikai amnesztia jóváhagyása és az autonómiák elindítása vagy legalábbis elismerése.

Az alkotmányos konszenzus jelentősége

Az eddigiekből is kitűnik, hogy a demokráciába való átmenet legnagyobb problémája és ezért az alkotmányozási folyamat legfontosabb feltétele a demokrácia stabilizálásának szükséglete volt, melynek a gyökerei gyengék és sok akadállyal találták szembe magukat.

Ha kitartok amellett, hogy a francoizmus nem volt egy új állam, hanem az előző évtizedekben és évszázadokban kialakított állam diktatórikus csúcspontja, ez azért van, mert amikor az alkotmány szövegének a szerkesztése megkezdődött, célja a francoista alaptörvények megszüntetése és egy új legitimitás kialakítása volt. Ugyanakkor szembe kellett nézni az örökségként maradt nagy történelmi problémákkal és konkrétan azokkal, melyek tragikusan megosztották a spanyol társadalmat és ideológiai alapot jelentettek a két katonai diktatúrának, melyek gyötörték Spanyolországot ötven éven át a XX. században. Spanyolország politikai története a XIX. és XX. században két nagy nézeteltérés vagy viszály története: viszály a politikai modell miatt: királyság vagy köztársaság, és viszály a nemzet fogalma miatt: egyetlen vagy plurális nemzet.

Egyezség a királysággal kapcsolatban

A modern spanyol állam a társadalom oligarchikus és legzártabb csoportjainak egyeduralma alatt jött létre és mint centralista állam minden demokratikus reformnak ellenállt. Jelenkori történelmünk demokratikus időszakai rövidek és bizonytalanok voltak, mindannyiszor katonai államcsínnyel végződtek, és ezek szétzúzták a megindított kisszámú demokratikus reformot. Egy parlamenti rendszer látszata mögött létrejött egy militarista és klerikális királyság, amelynek alapja négy fő tengely volt: a korona, a földbirtokos- és finánccoligarchia, a hadsereg és az egyház.

Ezzel az állammal szemben az összes demokratikus ideológia távol állt az állam megreformálásának lehetőségétől, nemcsak az államon kívül, hanem azzal szemben működtek. Közös vonásuk volt a köztársasági érzület, az antimilitarizmus és az antiklerikalizmus. A spanyol politikai erők közti szakadás a „királyság" vagy „köztársaság" kérdésében nemcsak politikai, hanem ideológiai megosztottság is, amely radikális különállásban jutott kifejezésre még olyan jelképekben is, mint például a zászló és a himnusz. A történelmi királyság nem integráló, hanem kizáró erő volt, és bár az állam hivatalos zászlója a királyi zászló volt, ez valójában a spanyolok egy részének volt a zászlója a többiekkel szemben.

A baloldal erői a köztársaság visszaállítását követelő programokkal és hagyományokkal léptek a demokráciába való átmenetbe. De az átmenet egy meglévő és a francoizmus által restaurált királysággal kezdődött, feladata a diktatúra folytatása volt Franco tábornok után, ezért egy olyan törvényességen nyugodott, amit nemcsak visszautasított az állampolgárok döntő többsége, de az új demokrácia is készen állt a megváltoztatására.

Másrészt magától értetődő volt, hogy az akkori helyzetben a még gyenge demokratikus erőkkel és a még érintetlen állami apparátussal szükséges a stabilitás egy szilárd eleme, ami megkönnyíti a reformista csoportok csatlakozását a demokráciához és semlegesíti a legmakacsabbakat. Csak a korona jöhetett számításba ilyen stabilizációs tényezőként. Kétségtelen volt, hogy a fegyveres erők, a biztonsági erők, a közigazgatási testületek és az igazságszolgáltatás szerveinek többsége egyenlőtlenül csatlakoznak a demokra-

tikus rendszerhez és csak azért fogadnák el legitimitását, mert a király áll az élén és nem azért, mert elfogadják a politikai pártok és azok vezetőinek irányítását.

Másrészt a koronának is szüksége volt a baloldali erőkkel kötött egyezségre az új, demokratikus legitimitás érdekében, mert máskülönben kénytelen lett volna fenntartani a francoista legalitást — ahonnan eredt —, és ezzel együtt a diktatúrát.

Tehát a koronának szüksége volt a demokratikus erőkre és ezeknek a koronára. Tudták, hogy a kompromisszum nélkülözhetetlen a demokráciába való átmenet stabilizálására, de azért is szükséges, hogy a történelmi per befejeződjék, mert ez tragikus nyomot hagyott a spanyol társadalomban és a korábbi kísérletek kudarcot vallottak egy demokratikus rendszer létrehozásához. A korona számára, ha a korábbiak szerint folytatódik minden, akkor újra elindul a politikai összecsapások spirálja, ami csak egy új polgárháborúhoz vezethet és hosszabb vagy rövidebb időn belül biztosan a királyság megdöntéséhez. A demokratikus erők — különösen a baloldal — számára szükséges volt túllépni identitásuk egyik legmélyebben gyökerező, de leginkább téves vonásán, mert a választóvonalat a „királyság vagy köztársaság" kérdésénél húzták meg és nem a „diktatúra vagy demokrácia" kérdésénél, ami minden szempontból alapvető volt.

Az alkotmány kompromisszuma a parlamentáris királyság intézményesítésén alapult, vagyis egy olyan királyságon, amely elismeri a demokratikus szabadságjogokat, a parlamenti rendszert, az autonómiákat, ahol a király uralkodik, de nem kormányoz. Ez nem konjunkturális egyezség volt a demokráciába való átmenet biztosítására, hanem, főként történelmi egyezség, mely először teszi lehetővé a spanyol politikatörténet egyik legnagyobb és legtragikusabb választóvonalának átlépését és addig homlokegyenest ellentétes érdekeket sikerül egybefoglalni.

A nemzeti kérdés

A második nagy történelmi probléma az volt, hogy a centralista állam nem tudta valójában egyesíteni a spanyol társadalmat, melyre jellemző a társadalmi, kulturális és nyelvi sokszínűség, szemben a Spanyolországban utánzott modellel, a francia burzsoázia centralista államával.

A XIX. század vége felé, a XX. század elején, amikor Spanyolország veresége az Egyesült Államokkal Kubáért és a Fülöp-szigetekért vívott háborúban az úgynevezett restaurációs rendszer felbomlását okozta, nagy erővel felszínre kerültek az addig rejtett ellentmondások és ezek között az ország valódi sokszínűsége és a hivatalos egység közti ellentmondás is. Akkor jelent meg a katalán és baszk nacionalizmus, ezek egymástól nagyon különböznek, de a kezdeti időszakban a helyi burzsoázia vezetése alatt álltak. A nacionalizmusok reformista követeléseivel szemben — főleg a katalánéval, mely csak az állam decentralizálását kívánta — a központi hatalom erőszakkal reagált és a hadseregre bízta minden nacionalista megnyilvánulás elfojtását és a „spanyol nemzet szent egységének" a védelmét. Így a hadsereg lett a legfőbb letéteményese az egyetlen és kirázólagos spanyol nemzet eszméjének, mely a centralista államban öltött testet, szemben azokkal a nacionalistákkal vagy federalistákkal, akik kételkedtek az említett egységben, a spanyol nemzetet másféle felfogásban pluralista és összetett nemzetnek tekintették.

Ez a nézeteltérés nem mindig esett egybe az előzővel, a „királyság vagy köztársaság" kérdésével. A republikánus liberalizmus és a szocializmus fontos erői például támogatták a centralizmust, mert a nacionalizmust a katalán és baszk burzsoázia politikai manőverének tartották. Ugyanakkor ez a burzsoázia osztályérdekek miatt összeütközött a szocia-

listákkal, az anarchistákkal, a kommunistákkal és a radikális republikánusokkal. De a központi hatalom durva reagálása eltüntette mindkét ellentétet. A munkásosztály és a kispolgárság jelentős csoportjai támogatták a katalán és baszk nacionalizmust, elfoglalták ezek irányításában a burzsoázia helyét. A szocializmus és a kommunizmus pedig újra fölfedezte a régi szövetségi hagyományt. Mindezekkel szemben a hadsereg az oligarchia legfontosabb eszközévé vált hatalmának megtartásához, és kidolgozta ideológiáját a „haza" és a „nemzet" védelméről, a különböző ideológiai és politikai beállítottságú republikánusok, szocialisták, kommunisták, anarchisták és nacionalisták fenyegetéseivel szemben. Ez volt a XX. századi Spanyolország két katonai diktatúrájának az ideológiai alapja.

A francoizmus elleni demokratikus harc egyik lényeges vonása az autonóm szabadságjogok követelése volt, főleg a történelmi nemzetiségek területein, Katalóniában és Baszkföldön, ahol már a II. köztársaság idején statútumok alapján működött az autonómia.

A francoizmus brutálisan szétzúzta az autonómiát és kérlelhetetlenül üldözte a katalán és baszk identitás jeleit. Üldözte a katalán, baszk és gallego nyelvet, betiltotta a kulturális megnyilvánulásokat és minden nemzeti sajátosságot tagadott a „spanyol nemzet szent egysége" és a centralizmus nevében. Ezért Katalóniában, Baszkföldön és később Spanyolország más vidékein is ötvöződött a demokráciáért és az autonómiáért folytatott harc. Az autonómia követelése a katalán és baszk közösség nemzeti jellegének megerősödéséhez kapcsolódva nem csak a burzsoá nacionalizmus főszerepét jelentette. Valójában a döntő erők — főleg Katalóniában — a baloldal illegális pártjai voltak, a kommunisták és a szocialisták. Ennek következtében az antifrancoista harc Katalóniában és Baszkföldön egységesebb és tömegesebb volt.

A demokráciába való átmenet kezdetén az autonómia kérdése döntő fontosságú volt. A katalán, baszk, galíciai, andalúz és más vidékek politikai és társadalmi erőinek követeléseit ki kellett elégíteni és ugyanakkor véget kellett vetni a spanyol nemzet értelmezése körüli történelmi vitának, olyan politikai keretek kialakításával, melyek közt Spanyolország egységét problémák nélkül össze lehet egyeztetni a nemzeti sokféleség elismerésével. Ezt a kérdést próbálják megoldani a spanyol alkotmány 2., 3. és 4. cikkei. A 2. cikk Spanyolországot úgy határozza meg, mint egy megbonthatatlan egységben lévő nemzetet, majd ezután kimondja, hogy ez a nemzet „nemzetiségekből és területekből" áll, amelyeket a szolidaritás szálai egyesítenek és ezeknek a nemzetiségeknek és területeknek természetes joguk van az autonómiához, amit elismer és biztosít az alkotmány. Végül a VIII. rész kimondja, hogy az autonómiák rendszere — az autonóm közösségek — jelenti a spanyol állam szervezetének általános formáját. Tehát az alkotmány úgy határozza meg Spanyolországot, mint „nemzetek nemzetét", így próbálja lezárni a történelmi vitát, legitimitást adva a spanyol nemzetről alkotott minden felfogásnak, melyek addig szemben álltak.

Befejezésként

Úgy gondolom, hogy ez a két példa mutatja: mennyire mély az alkotmányos konszenzus értelmezése. De ugyanezt el lehet mondani más fontos vitákról is, amelyeket az 1978-as alkotmány próbál eldönteni, mint az állam és az egyház szétválasztása, a halálbüntetés eltörlése, a 18. év betöltésekor történő nagykorúvá válás, a szakszervezeti és sztrájkszabadság, a politikai pluralizmus elismerése és megerősítése mintegy alapvető értékként, a nemek teljes egyenjogúsága, a szólásszabadság stb.

Ezzel azt akarom mondani, hogy az alkotmánnyal kapcsolatos konszenzus, a demokráciába való átmenet kulcskérdése, nemcsak egy módszer vagy egyezség volt a parlamenti pártok közt, a Népi Szövetségtől a Kommunista Pártig. Valóban ez is fontos volt, de a konszenzus célja mindenekelőtt az volt, hogy megpróbálja összefogni a lehető legtöbb erőt és akaratot az új demokrácia stabilizálására, lezárja az utat a diktatúrát visszaállítani kívánó kísérletek előtt és eldöntse a nagy történelmi vitákat, melyek eddig gátolták a demokratikus próbálkozások stabilizálódását és táptalajt jelentettek a diktatúrák számára.

A demokráciába való átmenetnek voltak speciális és megismételhetetlen vonásai, mert a felmerült problémák is ilyenek voltak. A választott megoldások és az elérésükhöz követett módszerek hasznosak lehetnek más kísérleteknél, de csak ha nem válnak elvont kategóriákká és az adott folyamat konkrét valósága szerint értelmezik őket. És persze, ha nem idealizálják.

Végül szeretnék kitérni erre az utolsó pontra, az idealizálás veszélyére, mert minden átmenet folyamatának megvan az ára, amit minden főszereplő megfizet. Ez az ár olyan nagy is lehet, hogy néhány demokratikus erő esetében fennáll annak a veszélye, hogy ezt nem tudják megfizetni, vagy, ha meg is fizetik, pártszakadás történik vagy a párt felmorzsolódik. Csak két dologra emlékeztetek: 1) szükség van drasztikus ideológiai és programrevízióra, amelyhez gyakran kevés idő áll rendelkezésre és erős a nyomás előre nem látott taktikai döntések kényszere miatt; 2) siker és gyors hatalomra jutás esetén szükséges intézkedni az államapparátusról, melyet történelmileg más erők hoztak létre, akár a megdöntött diktatúra, és erősen jellemzi a kontinuitásra való hajlam.

Mégis egyetlen demokratikus erő sem futamodhat meg egy ilyen kihívás elől, mert ha ezt teszi nem teljesíti az átmenet hajtóerejének feladatát. Ez a felelőssége és szolgálata.

DR. KOMÁROMI LÁSZLÓ

A tartományok helye és szerepe az osztrák közigazgatásban*

Ausztriát, mint szövetségi államot, kilenc önálló tartomány (Land): Burgenland, Karintia, Alsó-Ausztria, Felső-Ausztria, Salzburg, Stájerország, Tirol, Vorarlberg és Bécs szövetsége alkotja. A tartományok egyfelől területi-önkormányzati szervek, másrészt az Osztrák Köztársaság középszintű közigazgatási egységei. Területük járásokra oszlik, amelyek azonban önkormányzat nélküli állami-igazgatási egységek. Valamennyi tartományban a települések — aprófalvaktól a nagyvárosokig — azonos jogokkal rendelkeznek. A tartomány ellensúly a központosítás esetleges túlzásaival szemben, de ugyanakkor maga is centralizál: összefogja, mederben tartja a helyi önszerveződési folyamatokat. Cselekvési terét, mozgáspályáját az évszázados hagyományok mellett rendkívül figyelemre méltó, újszerű vonások teszik változatossá.

I.

A hatalommegosztásban rejlő előnyök hatékony kihasználása érdekében a szövetségi alkotmány 10—15. cikkei kimerítően szabályozzák azt, hogy mely feladatok tartoznak a szövetség, illetve a tartomány hatáskörébe. Általános klauzulának tekinthető a szövetségi alkotmány 15. cikkének (1) bekezdése, amely szerint, ha valamely ügyet a szövetségi alkotmány útján nem ruháznak át kifejezetten a szövetségi törvényhozásra vagy végrehajtásra, akkor az a tartomány önálló hatáskörében marad. A szövetségi alkotmány azt is előírja, hogy a közigazgatás csak törvények útján gyakorolható.

A tartomány és a szövetség kapcsolatrendszerében kiemelkedő helyet foglal el a *törvényhozás*. A szövetség ugyanis nem vállalta magára teljes egészében a közigazgatás törvényi szabályozását, hanem a következő konstrukció alakult ki. Vannak életviszonyok, amelyek törvényi szabályozását teljes egészében a szövetség végzi. (S az ebből származó közigazgatási feladatokat is közvetlenül látja el.) Ilyenek többek között: alkotmányozás és a parlamenti választások; külügyek; személyi állapot és az állampolgársági ügyek; pénz- és banküggyek; közrend és közbiztonság szabályozása, ipar-szabadalom-közlekedésügy; bányászat és erdőgazdálkodás; munkajog; egészségügy; rendőrség és a csendőrség szervezése, irányítása; honvédelem; közszolgálati jog; a népesedéspolitikával kapcsolatos kérdések. Az ügyek más csoportjaira nézve olyan megoldás alakult ki, amelyben a törvények megalkotása a szövetség, azok végrehajtása pedig a tartományok feladata. Erre példa: lakásügy; közlekedésrendészet, belföldi hajózás. Egy további ügycsoportban a szövetség csak kereteket, alapelveket állapít meg, a részletkérdések

**Forrás:* Seminar für den Gehobenen Rechnung- und Verwaltungsdients, (Eisenstadt, 1989.)

törvényi szabályozása (és az ebbéli teendők végrehajtása) a tartományok feladata. A tárgyalt esethez tartozó főbb életviszonyok a következők: szegényügy; népjóléti intézmények, anya-, csecsemő- és ifjúságvédelem; gyógyító és gondozóintézetek; fürdőhelyekkel, gyógyintézetekkel, valamint gyógyászati intézményekkel szemben egészségügyi szempontból támasztható követelmények; természetes gyógyforrások; közintézmények a viták bíróságon kívüli rendezése; földreform, különös tekintettel a mezőgazdasági vállalkozásokra és az ismételt betelepítésekre; betegségek és kártevők elleni növényvédelem; munkajogi, továbbá népesedéspolitikai és villamosenergia-ügyek akkor, ha esetkörei nem tartoznak a kizárólagos szövetségi törvényhozás tárgykörébe. Az eddig említett eseteken túli életviszonyok törvényi szabályozásában a tartományok önállóan járhatnak el. Tartományi törvényeket alkottak például: alsófokú oktatás, óvoda- és bölcsődeügy, szakiskolák részletszabályainak megállapítására, színházakra és mozikra vonatkozó szabályok kimunkálása érdekében, építésügyben, községi reformok és a községi területszervezés terén.

A tartomány törvényhozó szerve a *tartományi tanács*, amelynek feladata egyfelől a már említett „végrehajtó jellegű" törvényhozás, másrészt a saját hatáskörben történő eljárás. Tevékenységét korlátozó jellegű szabályok is behatárolják. Ha a szövetségnek csak az alapelvekről szóló törvényalkotás marad fenn, akkor a szövetségi törvény a tartományi törvény megalkotására határidőt állapíthat meg 6—12 hónapig terjedő időtartamban. A határidő túllépte esetén a végrehajtási törvény kibocsátásának tartományi hatásköre átszáll a szövetségre. A késedelem azonban nem jogvesztő jellegű, mert ha a tartomány kibocsátotta a végrehajtási törvényt, a szövetség végrehajtási törvénye hatályát veszti. Amennyiben a szövetség az adott életviszony szabályozására nem állít fel alapelveket, akkor a kérdéskörben a tartományi törvényhozás szabadon és önállóan járhat el. E „szabadság" járulékos, mert ha a későbbiekben a szövetség az alapelveket szabályozza, akkor a tartományi törvényben foglaltakat a szövetség törvényében kitűzött határidő alatt hozzá kell igazítani az alapelvtörvényhez. A tartományi törvény létrejöttéhez a tartományi tanács határozata, a tartományi alkotmány rendelkezéseinek megfelelő hitelesítés és ellenjegyzés, valamint a tartományfőnök által a tartományi hivatalos közlönyben való kihirdetés szükséges. Mindehhez az is hozzátartozik, hogy a tartományi tanácsok valamely törvény elfogadását kimondó határozatát a tartományfőnök általi kihirdetést megelőzően a Szövetségi Kancellári Hivatal tudomására kell hozni. A szövetségi kormány a beérkezéstől számított 8 héten belül — a szövetségi érdekek veszélyeztetése címén — indokolással ellátott vétóval élhet. Tartományi törvény megalkotását a tartományi kormány, továbbá a tartományi tanács tagjai illetve lakosság is kezdeményezheti. Az elsőnek említett esetben egy előzetes egyeztetési eljárás zajlik le, amelynek folyamatában adott a lehetőség a szövetségi érdekek megfelelő védelmére. Így a vétó nem csak a törvényesség védelmét, hanem az esetleges lokális szerveződések mederbentartását is szolgálja. Ám a folyamat ezzel még nem zárul le, mivel a tartományi törvény ilyen esetben ismételt megerősítés után kihirdethető, de a szövetségi kormány ekkor jogosult az alkotmánybíróság előtt eljárást kezdeményezni.

II.

Igen sokrétű a szövetség és a tartomány között *a közigazgatási feladatok végrehajtásakor* kialakuló kapcsolatrendszer. A szövetség közigazgatásának végrehajtó szervei: a szövetségi elnök, a szövetségi kormány (a szövetségi kancellár, szövetségi miniszter). A tartományi közigazgatás legfelsőbb szerve a tartományi tanács által választott tarto-

mányi kormány, amely a tartományfőnökből, a szükséges számú helyettesből, valamint további miniszterekből áll. A kormány tagjai — kivált a tartományfőnök — a tartományi választásokon legtöbb mandátumot (a tanácsban üléshelyet) szerzett párt tagjai sorából kerülnek ki. Burgenlandban például nincs lehetőség az oppozícióra, a koalíciós jellegű kormányzás a tartományi alkotmány rendelkezéséből következik. A tartományfőnök a szövetségi elnök előtt, a kormánytagok pedig a tartományfőnök előtt tesznek hivatalba lépés előtti fogadalmat a szövetségi alkotmányra. A szövetségi alkotmány megengedi a fogadalomhoz a vallási eskü hozzákapcsolását. A tartományi kormány munkáját — mint kisegítő szerv — a tartományi kormányhivatal segíti, amely osztályokból álló szervezet.

A közigazgatási feladatok szabályozásának sajátossága az, hogy a szövetségi állam saját feladatai hatékony teljesítése érdekében egyes hatáskörök ellátását tartományi szintre telepítette. A szövetségi alkotmány 10. cikke taxatív felsorolással határozza meg azokat a közigazgatási feladatokat, amelyek ellátásával közvetlenül a szövetségi közigazgatási szerveket bízza meg. Ilyenre példa: alkotmányozási kérdések, népszavazás, külügyek, szövetségi pénzügyek, polgári jogi ügyek, kereskedelemmel és iparral kapcsolatos feladatok. Az említett szabályozásnak a következő vonulatai emelhetők ki. A tartományban, amennyiben nincs saját szövetségi hatóság (tehát a szövetségi közigazgatás közvetlenül nem teljesíthető), akkor a szövetségi végrehajtást a tartományfőnök, valamint a neki alárendelt tartományi hatóságok végzik. E körben a tartományfőnök kötött a szövetségi kormány, valamint az egyes szövetségi miniszterek utasításaihoz, sőt az eredményesség érdekében arra is alkotmányi felhatalmazása van, hogy neki, mint a tartomány önálló hatáskörű szervének rendelkezésére álló eszközöket alkalmazza. A szövetségi alkotmány arra is lehetőséget ad, hogy meghatározott közvetett szövetségi ügyekben elsőfokon ne a tartományfőnöknek közvetlenül alárendelt tartományi közigazgatási szervek, hanem közvetlen szövetségi közigazgatási szervek — különösen a szövetségi rendőrhatóságok — intézkedjenek. Ettől azonban az idevágó ügyek közvetett szövetségi végrehajtási jellege nem változik meg, mert ebbéli eljárásban a szövetségi közigazgatási szervek a tartományfőnök alárendeltségébe kerülnek, utasításait betartva járnak el, s neki hivatali tevékenységükért felelősséggel tartoznak. A tartományfőnök utasításainak teljesítése csak akkor tagadható meg, ha kétséget kizáróan megállapítható, hogy az utasítás nem tőle származik, illetve ha annak teljesítése büntetőjogi előírásokba ütközik.

Arra is lehetőség van, hogy a tartomány önálló hatáskörébe tartozó ügyekkel való dologi összefüggés folytán a közvetett szövetségi végrehajtásba tartozó ügycsoportokat intézzék a tartományi kormány egyes tagjai. Eljárásuk ilyen esetben a tartományfőnök nevében történik. Az önállóság tehát korlátozott, mert az ügyben eljáró tartományi miniszterek kötelesek a tartományfőnök, továbbá a szövetségi kormány vagy az egyes szövetségi miniszterek utasításainak engedelmeskedni. Az utasítások ebben az esetben is a tartományfőnökhöz érkeznek, s nem az illetékes tartományi kormánytaghoz irányulnak. A tartományfőnök — amennyiben a közvetett szövetségi igazgatás körébe tartozó ügyet nem maga intézi — a kapott utasítást haladéktalanul, változatlan formában, írásban köteles a tartományi kormány érintett tagjainak továbbítani. Ha a rendelkezések ellenére a tartományi kormány intézkedésköteles tagja az utasítást nem tartja be, akkor a tartományfőnök jár el helyette. Erre az esetre alakult ki az a felelősségi szabály, mely szerint a szövetségi kormány az alkotmánybíróság előtt panaszt emelhet az érintett kormánytag ellen, de vádját a tartományfőnökre is kiterjesztheti. A végrehajtás eme sajátos esete ellen a tartományi kormány akként „védekezhet", hogy ügyrendje megálla-

pításakor kizárhatja lehetőségét, de egyébként bevezetését, alkalmazásának eseteit is az ügyrendben kell rögzíteni.

A szövetség hatáskörébe tartozó magánjogi — elsősorban vagyonjogi és gazdálkodási — feladatok végrehajtásában a szövetségi alkotmány rendelkezése következtében csak közvetlen szövetségi közigazgatási szervek járhatnak el. A szövetségi vagyon igazgatásával megbízott — az adott gazdasági feladatot ellátó — szövetségi miniszternek jogában áll az ilyen ügyek intézését a tartományfőnöknek, valamint a neki alárendelt tartományi hatóságoknak átengedni. A feladat ellátásának megszervezését a tartományi kormány ügyrendjében általában a közvetett szövetségi végrehajtással analóg módon szabályozza. Ám az átengedett hatáskörben történő intézkedésre vonatkozó szövetségi, miniszteri megbízás bármikor — részben vagy egészben — visszavonható. Kivételes esetekben azonban a szövetség köteles az ügyintézéssel összefüggésben felmerült tartományi kiadásokat megtéríteni.

A szövetségi alkotmány előírásai alapján arra is van lehetőség, hogy szövetségi közigazgatási szervek működjenek közre a tartományi törvények végrehajtásában. Ezt az esetet nevezi az osztrák alkotmányos gyakorlat közvetett tartományi végrehajtásnak. Ha valamely tartományi törvény előirányozza a szövetségi szervek végrehajtásban történő közreműködését, akkor ehhez szükséges a szövetségi kormány jóváhagyása. Ez megadottnak tekinthető akkor, ha a tartományi törvény elfogadását kimondó határozat a Szövetségi Kancellári Hivatalba történő beérkezésétől számított 8 napon belül a szövetségi kormány nem közli a tartományfőnökkel azt, hogy a szövetségi szervek a közreműködést megtagadták. E határidő lejárta előtt a törvény elfogadását kimondó határozat kihirdetése csak akkor megengedhető, ha ehhez a szövetségi kormány kifejezetten hozzájárul. Létezik egy olyan gyakorlat is, mely szerint a tartományi törvényalkotást megelőzően tájékozódnak annak fogadtatását illetően.

Az eddig említetteken kívül figyelemre méltó az az eset, amikor a tartományfőnök a szövetség helyett intézkedik. Ha például a tartományban a közvetlen szövetségi közigazgatás alá eső ügyben egy közelgő, a közösség számára jóvátehetetlen kár elhárításához intézkedések azonnali megtétele válik szükségessé olyan időben, amikor a szövetségi közigazgatás legfelső szerveinek nem áll módjában intézkedni, a tartományfőnök köteles azt megtenni. A szövetségi alkotmány arra is lehetőséget ad, hogy a szövetségi és tartományi szervek egymással megállapodásokat kössenek a hatáskörükbe tartozó ügyek ellátására, megosztására. A megállapodás aláírására a szövetségi kancellár vagy a tárgy szerint illetékes szövetségi miniszter illetve a tartományfőnök jogosult.

III.

A tartományi *önkormányzat legfőbb szerve* a tartományi tanács, amelynek tagjait a tartományi választási szabályzat szerint valamennyi választásra jogosult, a tartományban állandó lakhellyel rendelkező férfi és nő, a szövetségi állampolgárt megillető egyenlő, közvetlen, titkos és egyéni arányos választójog alapján választja. Választási szabályzatát a tartomány törvényben állapítja meg, s arra is lehetőség van, hogy választási kötelezettséget írjon elő. A választók jogaikat a zárt területi egységekben a választókerületekben gyakorolják. A tartományi képviselők számát, a választókerületek között, az állampolgárok számával arányosan határozzák meg. Az önálló tartományi lét alapját a tartományi alkotmány és a tartomány pénzügyi alkotmánytörvénye határozza meg, amelyeket a tartományi gyűlés tagjai felének jelenlétében és a leadott szavazatok kétharmados többségével kell elfogadni. A tartományi tanácsot a szövetségi kormány indítványára,

a Szövetségi Tanács jóváhagyásával a szövetségi elnök oszlathatja fel. Erre azonban ugyanazon okból csupán egyszer kerülhet sor. A Szövetségi Tanács a feloszlatást tagjai felének jelenlétében, a leadott szavazatok kétharmados többségével rendelheti el, de a szavazáson nem vehetnek részt a szóban forgó tartomány képviselői. Feloszlatás esetén három héten belül új választásokat kell kiírni, s az újonnan megválasztott tartományi tanács a választást követő négy héten belül hívják össze. A tartományi tanács évente általában 4 alkalommal tart ülést (míg a végrehajtó szerv: a kormány heti rendszerességgel ülésezik), s napirendjein az éves költségvetés, illetve a zárszámadás elfogadása mellett további törvények megalkotása szerepel.

A tartomány önkormányzati szerepének az önálló jogalkotás széles körű lehetőségén kívül a *viszonylagos gazdasági önállóság* is jellemző vonása. Az idevágó szabályozás alapjait — a centralizáció igényét is markánsan tükröző — szövetségi pénzügyi alkotmányi törvény és a pénzügyi kiegyenlítő törvény adja meg. Az előző főképpen a bevételi forrásokra, az utóbbi pedig a bevételekből való részesedésre tartalmaz szabályokat. A bevételek számottevően adókból képződnek, amelyek vagy kizárólag a szövetséghez folynak be, vagy lehetnek közösségiek (azaz megosztásra kerülnek), de a tartomány és a község is rendelkezhet kizárólagosan felhasználható bevétellel. A részesedés jogának meghatározása a szövetséget illeti úgy, mint az is, hogy tartománytól, községtől adót vonhat el, vagy azt nekik átadhat.

Ausztriában hol nyíltabban, hol burkoltabban, de különbséget tesznek gazdaságilag erős és gyenge tartományok között. A legelterjedtebbnek tekinthető csoportosítás szerint az erősek közé Bécs, Salzburg, Vorarlberg és Tirol tartozik, míg a többi tartományt a gyengékhez sorolják. E felosztásnak amiatt tulajdonítható jelentőség, mivel a közösségi bevételek megosztása tekintetében a törvényalkotást megelőző tárgyalások és érdekérvényesítési mechanizmusok folyamata igencsak jellemző, ahol és amelyben a tartományok ütközése, egyeztetése zajlik, s a gazdaságilag gyengébb tartományok minél nagyobb mértékű kiegyenlítést igényelnek. A közösségi bevételek közül a legszámottevőbb a bér-, forgalmi és jövedelemadó. A jelenlegi időszakban a személyi jövedelemadóból befolyt bevételek 48,5%-a illeti a szövetséget, a tartomány 27,3%, a község pedig 24,2% részesedést tudhat magáénak. A forgalmi adónál a bevétel 69%-ával rendelkezik a szövetség, a tartományé 19%, a község a megmaradó 12%-ot kapja meg. Említeni szükséges azt is, hogy a község nem minden közösségi bevételből részesedik, így például a járműnagyság után bélyegben lerovandó adóból sem.

A kizárólagos tartományi bevételek közé tartozik például a tűzvédelmi adó (fizeti mindaz, aki lakóházat biztosít), a közigazgatási illeték, továbbá a kulturális műsorok megrendezéséért fizetendő „kultúrschilling", valamint a tv és rádió műsorának vételéért fizetendő járadék. A tartományi bevételből a községek is részesedhetnek, de tartományi újraelosztó szerepkör erőteljes differenciálódást tesz lehetővé. Az említett bevételekből a tartomány évről évre számottevő összeget tarthat vissza, amit azután a települések közötti különbségek kiegyenlítésére, illetőleg támogatásokra fordíthat. A tartományi bevétel része még az a fejkvótaszerű összeg, amelyet a szövetség biztosít a tartományoknak, amelyek azt kötelesek a kedvezőtlen adottságú (elmaradott) térségeik fejlesztésére fordítani. A tartomány bevételeinek beszedéséért, amennyiben nem a saját hatósága, hanem a szövetségi pénzügyi hivatal útján végzi, a „közreműködésért" ellenszolgáltatást köteles fizetni. A bevételek körülbelül 70:30%-os arányban közösségiek, illetve kizárólagosak. A kiadások tekintetében az összkép rendkívül sokszínű. Beruházások, hozzáépítések esetében az az alkotmányos gyakorlat, hogy társulati egyezmények határozzák meg a költségviselés nagyságát. Tehát itt mindig csak adott esetekről lehet beszélni azzal az általánosíthatósággal, hogy a közigazgatási feladat végrehajtásának kötelezettje és a

tárgyban érdekelt koordinációjáról (egyezkedéséről) lehet említést tenni. Az intézmények fenntartásához a szakmunkásképző intézetek, valamint a tartományi kórházak is számottevő összegeket igényelnek. Nem elhanyagolható nagyságrend a havi minimális öregségi ellátást (9000 ATS) el nem érő személyek nyugdíjának kiegészítése. A különbözetet ugyan a község biztosítja, de annak 30%-át áthárítja a tartományra. Ismert a tartományok közötti arányos költségviselés. Ha például a fiatal egy másik tartomány szakmunkásképző intézetében tanul — mert ilyen képzés saját tartományában nincs —, akkor a tanulmányi idő szövetségi szinten megállapított költségét az érintett tartomány átutalja a másiknak. A tartományi önállóságnak újszerű vonásai fedezhetők fel a nemzetközi kapcsolatokban, említve közülük a „mikrodiplomáciát", az Alpok—Adria Munkaközösségben való részvételt, a határ mentén kialakult együttműködést a szomszédos területi-igazgatási szervekkel. A tartománynak 1989-től kezdve arra is lehetősége van, hogy a hatáskörébe tartozó feladatok ellátására önálló nemzetközi szerződéseket kössön.

IV.

A tartomány nemcsak törvényein keresztül, hanem *felügyeleti jogosítványaival* is alapvetően befolyásolhatja a községek össztevékenységét. A felügyeleti jog annak ellenőrzését foglalja magába, hogy a községek saját hatáskörük ellátásával nem sértik-e meg a törvényeket és a rendeleteket, nem lépik-e túl hatáskörüket, teljesítik-e a törvényesen reájuk ruházott feladatokat. A tartományt továbbá megilleti az a jog, hogy a községi pénzkezelést takarékosságra, a gazdaságosságra és a célszerűségre tekintettel felülvizsgálja. Amennyiben a község önálló hatásköre magában foglal egyes, a szövetségi végrehajtás körébe tartozó ügyeket, a felügyeleti jog, valamint annak törvényi szabályozása a szövetséget egyébként pedig a tartományokat illeti. A felügyeleti jogot az általános államigazgatósági hatóságok gyakorolják. A tartományi kormányhivatalokon belül erre a célra hozták létre *a községfelügyeleti osztályokat*. A felügyeleti hatóság jogosult tájékozódni a község bármely ügyéről. A község köteles a felügyeleti hatóság által az egyes esetekben a kívánt felvilágosításokat megadni, valamint a vizsgálatok foganatosítását ott, helyben lehetővé tenni.

Akire a község saját hatáskörébe tartozó ügyben hozott döntése sérelmes, az a jogorvoslati fórumrendszer (I. fok: polgármester, II. fok: községi tanács) kimerítése után, a döntés meghozatalától számított 2 héten belül a tartományi kormánynál kifogást emelhet a határozat ellen. A felügyeleti jog gyakorlása itt csak jogszabálysértésre vonatkozik, az érdeksérelem nem tartozik e körbe. Ha jogsértés történt, akkor a határozat megsemmisítése mellett az ügyet ismételt elbírálás végett a községhez utalják. Az új eljárás elrendelése során kifejtett indoklás már köti a községi tanácsot. A község köteles a saját hatáskörben kibocsátott rendeleteket a felügyeletnek haladéktalanul megküldeni. Jogszabálysértés esetén — a község véleményének meghallgatása után — a rendelet egy tartományi kormányrendelettel semmisíthető meg, de ennek indokait közölni kell a községgel. Létező felügyeleti eszköz a községi tanács feloszlatása. E jogosítvánnyal a tartomány felügyeleti jogának gyakorlása során a tartományi kormány, szövetségi felügyeleti jog esetében pedig a tartományfőnök élhet. Alkotmányos előírás, hogy a felügyeleti eszközök lehetőleg harmadik személyek szerzett jogainak kímélése mellett kerüljenek alkalmazásra.

A község által saját hatáskörben hozandó intézkedések, amelyek helyi szintet meghaladó érdeket is jelentősen érintenek — különösen a kiemelkedő anyagi jelentőségűek, például hitelek felvétele —, a tartományi kormány, illetve a tartományfőnök engedélyé-

hez köthetők. Az engedély megtagadásának indokaként csupán olyan körülményekre lehet hivatkozni, amelyek a helyi szintet meghaladó érdekek előnyben részesítését egyértelműen indokolttá teszik. Az, hogy a felügyeleti eszközök mégse jelentsék a községek háttérbe szorítását, jogosultak a felügyeleti hatóság ellen a közigazgatási bíróság, valamint az alkotmánybíróság előtt panaszt emelni.

A felügyeleti jog mellett a tartomány és a község kapcsolatában lényeges elem az *átruházott hatáskör* kérdése. Ez annyit jelent, hogy a tartományi szintű feladatokat tartományi törvények értelmében, a tartomány megbízásából és utasításai alapján látja el a község. Az átruházott hatáskörbe tartozó ügyeket a polgármester intézi, ilyen minőségben kötött a tartomány illetékes szerveinek utasításaihoz, nekik felelősséggel tartozik. Törvénysértés, valamint valamely rendelet, utasítás be nem tartása miatt, amennyiben a polgármestert szándékosság vagy súlyos gondatlanság terheli, a tartományi kormány megfoszthatja hivatalától. Ez a jog a tartományfőnököt akkor illeti meg, ha a polgármester a szövetségi végrehajtás körébe tartozó területen tényked ik.

V.

A tartomány önkormányzat és közigazgatás kapcsolatában olyan garanciális felelősségi szabályok érvényesülnek, amelyek a végrehajtó szervek túlsúlyának megakadályozását, tevékenysége állandó kontrollját biztosítják. A *politikai felelősség* érvényesítésére a tartományi tanács képviselői ellenőrzést gyakorolhatnak a végrehajtó szervek általános tevékenysége és egyedi eljárásai felett. A képviselők interpellációs joggal rendelkeznek, amelynek csak az a korlátja, hogy nem irányulhat a közvetett szövetségi végrehajtás kérdéseire. A tartományi tanácsok többségének joga van vizsgálóbizottságot létrehozni a közigazgatás meghatározott területeinek felülvizsgálatára, különösen arra, hogy a kormány valamely tagja nem követett-e el törvénysértést, vagy nem járt-e el a köz érdekeivel ellentétben. A vizsgálat eredményeképpen lehetőség van a bizalom megvonására, ami egyet jelent a kötelező felmentéssel.

A tartományi tanács jogosult arra, hogy határozatban juttassa kifejezésre a végrehajtás gyakorlásával kapcsolatos kívánságait. A határozat azonban a kormányt jogilag nem köti. Erre általában akkor kerül sór, ha koalíciós kormány van a tartományban, s a pártközi tárgyalások eredményét így hozzák nyilvánosságra. A politikai ellenőrzés és felelősség legmarkánsabb lehetősége a bizalmi szavazás. A legtöbb tartományi alkotmány — amennyiben a tartományi tanács a kormány egészétől vagy a kormány egy tagjától megvonja a bizalmat — előírja a kormány, illetve a kormány érintett tagjának a kötelező felmentését. A képviselők egyötödének kérésére a bizalmi szavazás egyszeri alkalommal két nappal elhalasztható. (Lehetőség a háttérben történő alkudozásra.) A bizalmi szavazásnak megítélésénél figyelembe kell azonban venni azt, hogy a tartományi tanácsban a többséget és ennek megfelelően a tartományi kormányt ugyanazon politikai párt, illetve pártkoalíció képviselői alkotják, így ezen politikai eszköznek tulajdonítható hatékonyság erősen megkérdőjelezhető.

A *végrehajtó hatalom feletti pénzügyi* ellenőrzést a tartományi tanácsok közvetlenül és közvetve gyakorolják. A közvetlen pénzügyi ellenőrzést a tartományi éves költségvetés és a költségvetési zárszámadás elfogadása jelenti. A folyamatos ellenőrzését a nemzeti tanács segédszerveként működő, annak közvetlenül alárendelt szövetségi számvevőszék végzi. Ellenőrzési tevékenysége kiterjed a tartományok egész költségvetési, államgazdálkodási tevékenységére, illetve a tartományi szervek vagy az azok megbízása alapján magánszemélyek által igazgatott alapítványok, alapok és intézetek pénzügyeire, a tarto-

mányi tulajdonban (tulajdonhányadban) levő vállalatok pénzügyi tevékenységére. A vizsgálat eredményét a számvevőszék közli az érintett és a közvetlen fölérendelt szervekkel. Az említetteknek a meghozott intézkedések közlésétől számított három hónapon belül állást kell foglalniuk a vizsgálati megállapításokat illetően. A vizsgálatok eredményeit a számvevőszék köteles mindig közölni az illetékes szövetségi miniszterrel is.

A *jogi felelősség:* a szövetségi alkotmány értelmében a közigazgatási szervek dolgozói hivatali tevékenységük során elkövetett jogszabálysértésekért és az okozott károkért büntetőjogi és magánjogi felelősséggel tartoznak. A fegyelmi felelősség csak a hivatásos közszolgálati alkalmazottakra terjed ki. Az államjogi felelősség a végrehajtási tevékenység alkotmányosságának, a végrehajtási aktusok törvényességének vizsgálata útján, a közigazgatási és alkotmánybíráskodásban jut kifejeződésre. Ausztriában a közigazgatási és alkotmánybíráskodás határvonalai a szervezetileg teljesen elkülönült közigazgatási bíróság és alkotmánybíróság ellenére csak viszonylag válnak el határozottan egymástól, ami elsősorban abban fejeződik ki, hogy az alkotmánybíróság hatáskörébe közigazgatási bíráskodási jellegű hatáskörök is tartoznak. A két bírói szerv közötti hatásköri kérdésekben általában az alkotmánybíróság dönt.

MÁNYOKI LÁSZLÓ

Fluktuáció Komárom megye tanácsi apparátusaiban (Egy felmérés és tanulságai)

Az utóbbi két évtized politikai, gazdasági, társadalmi változásai érzékenyen érintették a megye tanácsi szervezetét is. A városkörnyékiség bevezetése, majd a járási hivatalok megszűnésével a közigazgatás korszerűsítése és a kétszintű államigazgatásra való áttérés egyre sürgetőbben veti fel mind a szervezet, mind a személyi feltételek átalakítását.

A napjainkban bekövetkezett politikai, gazdasági és társadalmi fordulópont megváltoztatja a közigazgatás funkcióját és feladatait. Ennek egyik jellemzője a hol erősödő, hol gyengülő *fluktuáció,* amelyet vizsgálva megállapítható, hogy — összefüggésben a már említett közigazgatási korszerűsítéssel — kiugró változást az 1984. és 1987. esztendő mutat. Ekkor a megyei tanácstól a személyi állomány 12,8, illetve 16,7 százaléka, a városi tanácsoktól 1987-ben az 1984. évinek kétszerese, 18,2 százaléka távozott. Ugyanakkor a községekben éppen fordított helyzet alakult ki, mivel 1987-ben az 1984. évi távozások alig fele — 7,2% — volt az arány.

Az elmúlt nyolc évben (1980—1987-ig) a megye tanácsi apparátusaiban a dolgozók 68,1 százaléka változtatott munkahelyet. Különösen szembetűnő a 35 év alatti, felsőfokú végzettséggel rendelkezők mozgása, amely 1987-ben a korábbi évek 10—11 százalékáról 14,6 százalékra emelkedett. Érzékeny a veszteség az államigazgatási főiskolát végzett szakemberek (25,6), valamint a pedagógiai (18,5) és a jogi végzettséggel (16,2) rendelkezők körében.

Az eltávozók túlnyomó többsége — 62,6 százalék — áthelyezéssel távozott, de figyelemre méltó — 21,2 százalék — a nyugdíjazottak száma is. Ez utóbbi annál is inkább, mivel az ezredfordulóig a nyugdíjazás miatt távozók — 28,4 százalék — további erőteljes fluktuációt jeleznek, melyet valószínűleg egyéb személyi mozgás is követ majd.

Az így kialakult helyzetet mérlegelve született az az elhatározás, hogy felmérve, képet kapjunk azokról az egyetemet végzett, 35 év alatti szakemberekről, akik a fenti időszakban a tanácsi szervezetben helyezkedtek el, illetve akik ebben az időszakban a tanácstól eltávoztak.

A feltett kérdésekre a tanácsnál elhelyezkedett 114 főből 41,2% válaszolt, az eltávozott 85 főből 34% küldte vissza kitöltve kérdőívét. Ez a válaszolási arány kérdőívekre jellemzőnél valamivel jobb, ugyanakkor az eltávozottak köréből visszaküldött viszonylag kevés kérdőív az általánosítások levonásánál óvatosságra int.

Nemek, életkor, családi körülmények

A válaszok is tükrözték azt az állapotot, amely a felszabadulás után a nők társadalmi munkamegosztásba való bekapcsolódásával hazánkban kialakult. Ez nem volt mentes a munkaerőpiacon érvényesülő ellentmondásos viszonyoktól, amelyet a mindenkori bérpolitika is erősített. Így alakulhatott ki a férfi és női munkaerő közötti bérkülönbség, amely aztán a fizikai és szellemi munka közötti bér kiegyenlítődéséhez vezetett. Az eredmény az lett, hogy a szellemi munkában egyre több nőt foglalkoztatnak. Ez az 50-es évek végén az államigazgatásban a személyi állomány 1/3-át, a 70-es évek végén több mint 50%-át jelentette, s ez a tendencia a mai napig sem állt meg. Ezt igazolta mintánk is, hiszen a tanácsnál elhelyezkedett válaszolók 68%-a, míg az eltávozottak 48%-a a „gyengébb nemhez" tartozik.

A családi körülményekről szóló válaszok azt mutatták, hogy mindkét csoporthoz tartozóknál a tanulmányaik befejezése után az önálló egzisztencia alapjainak lerakása — munkavállalás, családalapítás, lakás — legtöbbjüknél adott.

		Tanácsiak %	*Eltávozottak %*
Életkor	24 év alatt	19	—
	24—29 év között	43	7
	30—35 év között	38	62
	35 év felett	—	31
családi állapot			
	házas	83	86
	nem	17	14
gyermekek száma			
	nincs	34	21
	1 gyermek	40	35
	2 gyermek	21	41
	3 gyermek	4	3
önálló lakás			
	van	81	97
	nincs	19	3

Ez a helyzetkép — összehasonlítva más, hasonló korosztályú, végzettségű társadalmi rétegekkel — kedvező. Viszont az is igaz, hogy ezeknek a feltételeknek a megteremtése stabil, egyre javuló anyagi helyzetet igényel. Ennek ma már országosan kialakult módja a gyakori munkahely-változtatás. Sőt megkockáztatom az egzisztenciális alapozáshoz szükséges anyagi feltételeket csak így lehet megteremteni.

A tanácsnál elhelyezkedők többségénél *első* és *második* munkahelyesekről van szó, míg az eltávozottak nagyobb része már *negyedik* munkahelyén dolgozik, s ez meghatározza a mintában részt vevők munkavállalói mentalitását, a munkához és a munkahelyhez való viszonyát is. A szolgálati időt tekintve — az érintettek feltételezhető 10-12 éves munkaviszonyt alapul véve — a pályán eltöltött idő meglehetősen differenciált.

Munkahelyek száma:

	első	*második*	*harmadik*	*negyedik*	*ötödik*	*ennél több*
tanácsiak %-ban	32	36	23	9	—	—
eltávozottak %-ban	—	24	27	35	7	7

Ez a mozgás mindenképpen összefüggésben van a tanácsi szervezet mai helyzetével (bérviszonyok, a munka megbecsülése, munkahelyi közérzet, előmeneteli lehetőségek stb.). Részletezésére később visszatérek.

Munkahely, munkakör, munkahelyi közérzet

A felmérésnél — a már említett szervezetközi mobilitás gyakorisága miatt — fontos kérdés volt, hogy milyen indítékból vállaltak a tanácsi szervezetben munkát, illetve milyen ok (okok) miatt mentek el a tanácstól a megkérdezettek.

A tanácsnál elhelyezkedők többsége első helyen a tanulmányi szerződést mint legfontosabb kötődést jelölte meg, utána rögtön az anyagi lehetőségek következtek, majd harmadikként az emberekkel való foglalkozás lehetőségét.

Az eltávozottak viszont az első helyen az alacsony munkabért jelölték meg, azt követően pedig azt, hogy a beosztása nem felelt meg a végzettségének. Azonos értékű okként említik még a közigazgatási munka megbecsülésének és a munkahelyi előmenetelnek hiányát, valamint a rossz munkahelyi közérzetet.

A munkakörrel való elégedetlenség nem társul mindenkori munkahely-változtatással, hiszen a tanácsi szervezetben elhelyezkedők 60%-a is csak részben elégedett munkakörével. Ennek okai: az anyagi és szakmai elismerés, az önállóság hiánya; szaktudása nincs kihasználva, munkáját feleslegesnek érzi; túlzott a leterhelése és rossz a munkahelyi közérzet körében találhatók meg.

Látszólag ellentmondó, hogy a válaszolók 50%-a ismét az államigazgatást választaná szakmájául. Ezzel kapcsolatban kérdeztem rá mindkét csoportnál a munkahelyi közérzetre.

Munkahelyi közérzet

	átlagnál jobb %	átlagos %	átlagnál rosszabb %
tanácsiak	11	70	19
eltávozottak	73	24	3

A munkahelyi közérzet, a beilleszkedés egyik fokmérője, amelyről tudjuk, hogy az elsősorban a munkakörben kifejeződő tényleges munkával való elégedettséget vagy elégedetlenséget tükrözi. A válaszolók a ma érvényes hivatali hierarchia szerint — előadó 15%, főelőadó 61%, csoportvezető 9%, osztályvezető 4%, vb-titkár 9%, tanácselnök 1% — munkakörben dolgozik. Ez a rendkívül szegényes előmeneteli lehetőség, a hosszú távú, hatékony foglalkoztatáshoz a munkakör és a képzettség formális egybeesése esetén is kevés. Hiszen nem mindegy, hogy a szakemberek „csupán" azt végzik, amihez értenek vagy netán még szeretik is azt a tevékenységet.

Anyagi megbecsülés, jövedelemszerzés

Amint erre már korábban is utaltam a munkahely-változtatás a munkavállalói érdekérvényesítés leghatékonyabb módja. Ezt bizonyítják az anyagi megbecsüléssel kapcsolatos válaszok is.

A tanácsnál elhelyezkedők 43%-a elégedetlen, 38%-a részben elégedett, az eltávozottak 31%-a elégedett és 55%-a részben elégedett munkabérével. Ha összevetjük a két csoport jelenlegi bérszintjét, szembetűnő a különbség, amelyet a tanácsiaknál az utóbbi két évben kapott béremelés és az eltávozottak fizetésének emelkedése még inkább hangsúlyoz.

Tanácsiak Ft	%	*Eltávozottak:* Ft	%
5 000— 7 000	27	8 000	35
7 001— 9 000	45	8 001—10 000	14
9 000—10 000	11	10 001—15 000	27
10 000— felett	17	15 001—20 000	18
(max. 11 300)		20 000 felett	14

tanácsiak béremelése Ft	%	*eltávozottak fizetése* Ft	%
nem kapott	4	ugyanennyi	10
—500 alatt	28	—500	14
501—1000 között	17	501—1000	7
1001—2000 között	25	1001—2000	3
2001—3000 között	17	2001—4000	24
3000 felett	9	4000 felett	42

A különbséget már eleve meghatározza az alapfizetések közötti differencia, ennek kiegyenlítési mértékére a tanácsnál elhelyezkedők a következő választ adták:

Jelenlegi bér +

—1000 Ft	6%
1000—2000 Ft között	15%
2000—3000 Ft között	34%
3000—4000 Ft között	4%
4000—5000 Ft között	4%
—7000 Ft-t	2%
—9000 Ft-t	2%

Figyelemre méltó, hogy a túlnyomó többség — 2-3000 Ft-ban jelölte meg az általa elfogadható béremelkedést. Ez, nagyságát tekintve, alatta marad az eltávozottak több mint felénél bekövetkezett béremelésnek, mintegy bizonyítva azt a nemzetközileg is elfogadott állítást, hogy a munkahelyhez való viszonyulás elsődleges meghatározója *nem* a fizetés!

Egyébként a tanácsnál elhelyezkedők 87%-ának, az eltávozottak 79%-ának nincs a fizetésén kívül egyéb jövedelme, és több mint a fele nem is vállalna másod- vagy mellékállást.

Szakmai végzettség, felkészültség, továbbképzés

A felmérésben érintettek szakmai felkészültségét a munkahely szabta elvárások függvényében lehet megítélni. Ez természetesen összefügg azzal is, hogy a munkakör mennyiben felel meg az egyén érdeklődésének és szakmai ambícióinak.

A tanácsnál elhelyezkedettek többsége (79%) felsőfokú végzettségét szükségesnek tartja munkakörének ellátásához. Ez eltér az országosan megfigyelhető „alulfoglalkoztatás" tendenciájától.

Örvendetes az a szándék is, hogy a válaszolók 90%-a fontosnak tartja saját továbbképzését, amely egyben a megújulási készség egyik bizonyítéka. Továbbképzésüket az államigazgatás, a jog, a pénzügy területén és a számítástechnikában látnák a legfontosabbnak. Ha ezt a munkaszervezetben elfoglalt hely, illetve a munkahely és a munkavállaló pszichológiai egyezsége szempontjából vizsgáljuk, akkor ez nemcsak a szakmai gyarapodást célozza, hanem a már említett érdekérvényesítési képesség növelését is szolgálja.

Ezzel összefüggésben figyelemre méltóak azok a válaszok, hogy mit tartanak fontosnak a közigazgatási munkában. A legfontosabbak sorrendben a következők: — szakmai végzettség, — emberekkel való bánnitudás, — helyi ismeretek, — etikus magatartás, — felelősségtudat, — gyakorlati tapasztalat, — önálló gondolkodás.

Ezt követően azonos értékűen fontosnak ítélték még a megbízhatóságot, az áttekintőképességet és a határozottságot.

A közigazgatási munka tekintélye, megbecsülése

A közigazgatási szervek sajátos helyet foglalnak el a társadalmi munkamegosztásban, s ezért a szervezet hatékony működésénél különös jelentőségű, hogy az állampolgárok tudatában, a közvéleményben milyen vélekedés alakul ki róluk. Az utóbbi két évtizedbe bekövetkezett kedvező és presztízsnövelő változások ellenére a közigazgatás társadalmi megbecsülése nem érte el a kívánatos értéket, sőt fokozatosan csökkenő tendenciájú. Ennek következtében az apparátus presztízsérzete is csökkent. A megkérdezettek többsége a közigazgatási munka tekintélyét alacsonynak tartja, illetve bizonyos területen elfogadhatónak, az állampolgárok nem becsülik. A helyi párt, társadalmi szervek és a tömegkommunikáció részéről is megoszlóak a vélemények.

Közigazgatási munka tekintélyének megítélése

nagy a tekintélye	2%
bizonyos területen nagy	40%
alacsony, nincs tekintélye	46%
nem tudja	6%
más a véleménye	4%

Közigazgatási munka megbecsülése

	állampolgárok részéről	helyi párt	társ. sz. %	tömegkom.
általában becsülik	14	48		34
csak egyes területeit	17	23		8
nem becsülik	61	21		42
egyáltalán nem becsülik	6	6		14

Ebben az értékelésben az a kölcsönhatás fejeződik ki, amely az államigazgatásban dolgozók önértékelése, az állampolgárok véleménye és a hivatalos közvélemény között kialakult. A tanácsok a társadalom irányításában, mint a központi akarat képviselői vesznek részt, a róluk kialakított véleményt alapvetően meghatározza, hogy feladatainak végrehajtásában az állampolgárok érdekeit előnyösen érintő vagy elmarasztaló magatartást tanúsít. Az is igaz, hogy az állampolgárok tudatában az irányítás különböző szintjei nem különülnek el élesen egymástól, s nem egyszer egy-egy központi intézkedésre reagálva dicsérő vagy elítélő véleményüket a velük közvetlen kapcsolatban álló szervezettel közlik. Figyelmeztető, hogy esetleg így alkotnak véleményt a politikai-állami berendezkedés egészéről is.

Összefoglaló

Összefoglalva a felmérés tanulságait megállapítható, hogy a megyei tapasztalatok általában azonosak az országosan megismert konzekvenciákkal. A fluktuáció mértéke míg korábban megyei szinten még elviselhető 10% körül mozgott, addig az elmúlt évben már átlépve ezt a határt, a megyei tanácsnál, valamint a városokban erőteljesen megemelkedett. Közöttük is a felsőfokú képzettséggel rendelkező szakemberek jelentős számú távozása okoz gondot.

Tudomásul kell venni, hogy a különböző kényszerítő lehetőségek mellett a közigazgatási hatalom valós alapja a szakértelem, s ebben a párosításban a szakmai hozzáértés szintje javításra

szorul. Különös jelentősége van ennek napjainkban, mivel a megyében is a tanácsi szervezet átalakítása van napirenden. A cél csakis a kisebb létszámú, de jóval képzettebb apparátus kialakítása lehet. Ennek megvalósításához a megyei és országos intézkedések megtételén át vezet az út.

Talán nem túlzás annak hangsúlyozása, amelyet a felmérés is megerősített, hogy a jövőben jelentősen kell fokozni az államigazgatásban a *pályára irányítás* és a *megtartás* képességét. Ma még a pályára kerülés esetleges és előkészítetlen, a kiválasztás helyett inkább a kényszerű alkalmazás érvényesül.

Meg kell teremteni tehát a pályára irányítás feltételeit, gondolok itt a *tanulmányi szerződéseknek* az eddiginél intenzívebb alkalmazására, a meglévő *ösztöndíjrendszer* továbbfejlesztésére, a tanácsi szervezethez való kötődés sokszálú kialakítására.

Nagyon fontos elem az *anyagi ösztönzés* szintjének emelése. Ez presztízsténvező, amely a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt hely egyik mutatója és kifejezi a szervezet megbecsülését is, nem beszélve a pályára gyakorolt vonzó hatásáról. Még akkor is így van ez, ha a felmérés azt is bizonyítja, hogy a munkahelyhez való kötődésnek nagyon fontos része a fizetés, de nem egyértelmű meghatározója.

Ez átvezet egy másik elsősorban központi intézkedést igénylő hiányosság felvetéséhez, a szakismereteket jobban tükröző, a személyes megbecsülést markánsabban kifejező és a hivatali előmenetelt jobban biztosító *karrierrendszer* kidolgozásához és bevezetéséhez. A személyzeti munkában meg kell változtatni azt a gyakorlatot, amely elsősorban a vezetőkre koncentrál, ebből következően az érvényesülésnek szinte egyetlen útja a vezetővé válás. Szűkíteni kell a kontraszelekció lehetőségét.

Csak pozitívan értékelhető a felmérésnek az a tapasztalata, hogy valamennyi válaszoló fontosnak tartja *szakmai továbbképzését,* ezt a jövőben tervezett szervezeti átalakításnál feltétlen méltányolni kell, még akkor is, ha ez a munkavállalók személyes érdekeinek érvényesítését is segíti.

Végül szükséges egy a követelményeket, a jogokat magába foglaló *közigazgatási pályakép* felvázolása, amely ennek az értelmiségi szakmának mindazokat az elemeit magába foglalja, amely a pályát választó állampolgár, az államigazgatásban tovább dolgozni akaró szakembernek személyes elképzeléseivel összhangban van és egyéni érdekeinek is megfelel.

DR. FARKAS LÁSZLÓ—TRIEBER GÉZA

A tanácsi számítástechnikai alkalmazás és oktatás Tolna megyében

Az állami élet és a gazdaságirányítás korszerűsítési folyamataival összhangban a tanácsi igazgatási munka és az ügyvitel korszerűsítése az elmúlt években megyénkben is folytatódott. Eredményeket értünk el a tartalmi munka javítása, a hatósági tevékenység törvényessége és gyorsítása, a tanácsi munka technikai feltételeinek biztosítása terén.

A korszerű közigazgatás egyik kulcskérdése a korszerű információáramlás és nyilvántartás megvalósítása. A számítástechnikai eszközök lehetővé teszik az információs folyamatok egységének helyreállítását, több egységen átmenő folyamatok összefogását, figyelését, a párhuzamosságok elkerülését. A kétszintű igazgatásra való áttérés kapcsán ugrásszerűen megnövekedő feladatok kikényszerítik a számítógépekre alapozott információáramlást.

1. A számítástechnika helye, szerepe, alkalmazásának megyei tapasztalatai

Megyénkben a tanácsi informatika korszerűsítési törekvései, a számítástechnikai alkalmazások csak néhány éves múltra tekintenek vissza. A tanácsigazgatás megyei szintjén az első számítógépre alapozott korszerű információfeldolgozás bázisa a Tanácsi Költségvetési Elszámoló Hivatal volt. Feladatait a pénzügyi információrendszer keretében a bérelszámolás, társadalombiztosítási ellátások teljesítése, a lakossági adó- és a költségvetési elszámolások feldolgozása alkotta. A tanácsigazgatási információrendszer 1986. évig gyakorlatilag gazdátlan volt. A megye tanácsainál az információs munka jórészt a hagyományos manuális feldolgozásokon alapult. Az akkori megyei tisztségviselői döntés eredményeként jelentős fordulat következett be. Számítástechnikai fejlesztési koncepció keretében meghatároztuk a fejlesztések irányát, lépéseit, eszköz és feltételrendszerét.

Alapvető célkitűzésünk volt, hogy 1991-ig a megyei tanácson, valamint a helyi tanácsoknál a korszerű információfeldolgozás eszközei beépüljenek a munkafolyamatokba, támogatva a szakigazgatási feladatokat, az irodai-ügyviteli folyamatokat, a döntéselőkészítést, a vezetői és lakossági tájékoztatást.

Az 1986-os évben jelentek meg az első IBM kompatibilis, professzionális személyi számítógépek Szekszárd és Bonyhád város tanácsainál, elsősorban titkársági feladatok támogatására. A megyei tanács szervezési és jogi osztályán fejlesztési és oktatási tevékenységre, nyilvántartások és vezetői információk tárolására, a tervosztályon statisztikai feldolgozásokhoz, tervinformációk előállításához, a pénzügyi osztályon különböző elemzések és feldolgozások segítésére került egy-egy mikrógép telepítésre. Természetesen nálunk is volt példa Commodore—64-es alkalmazásra, egyszerűbb nyilvántartások vezetésére, de főleg tanulás céljából.

Az informatikai fejlesztések gazdátlansága is megszűnt. Megalakult a szervezési és jogi osztály keretében az informatikai és számítástechnikai csoport. E csoport feladata volt és ma is az a megyei informatikai fejlesztési célkitűzések megvalósítása, koordinálása, továbbá számítástechnikai eszközök telepítése, rendszerek fejlesztése, adaptálása, bevezetése és az oktatás.

1987. évben a központi eszközbeszerzési pályázat keretében kapott támogatás számítástechnikai fejlesztéseinknek új lendületet adott. A helyi tanácsoknál növekedett a számítástechnikai alkalmazások száma. Ma már valamennyi város tanácsánál üzemel három, vagy több mikroszámítógép — némelyiknél ezek hálózatba kötve — továbbá nyolc nagyközségi és községi tanácsnál. Tanácsonként egy gép a pénzügyi, gazdálkodási feladatokat támogatja, a többin az alábbi központi vagy saját fejlesztésű igazgatási tevékenységeket segítő rendszerek üzemelnek:

— ügyiratnyilvántartás, hatósági statisztika,
— tanácstagi nyilvántartás,
— kisiparosok nyilvántartása,
— magánkereskedők nyilvántartása,
— személyzeti nyilvántartás,
— lakók és ingatlanok nyilvántartása,
— lakásgazdálkodás rendszere,
— közműtársulatok nyilvántartása,
— tanácstestületek komplex adatrendszere.

A helyi tanácsoknál ma összesen 43 db IBM kompatibilis mikrógép üzemel, közel 15 millió Ft bruttó értékben.

A megyei tanácson 1987. júliusától üzemel egy SZM—1420 típusú miniszámítógép. E gépen üzemel a KSH adatokra épülő — Bács-Kiskun megyétől átvett — Területi Adáttár rendszere, a SZÜV gépparkjáról átvett megyei egységes útnyilvántartás rendszere, a megyei hatósági statisztikai rendszer. Szinte valamennyi osztály rendelkezik az SZM —1420 termináljaként is működő IBM kompatibilis mikrószámítógéppel. Az itt lévő számítástechnikai eszközök bruttó értéke közel 18 millió Ft.

A számítástechnikai alkalmazások alakulásában a pénzügyi feltételrendszer alapvető fontosságú. Az egységes géppark kialakításában a központi támogatásnak jelentős szerepe volt. A fejlesztések gyorsítása érdekében a megyei tanács pályázat keretében további számítástechnikai eszközöket juttat a helyi tanácsok részére. A tanácsi pénzügyi források, keretek beszűkülése azonban komolyan veszélyeztetik a tervezett számítástechnikai fejlesztéseket. Az új technika megjelenése új típusú — a meglepetés erejével ható — ráfordításokkal járt együtt, amely a helyi tanácsi költségvetésekben nehezen tervezhető.

Az alkalmazások személyi feltételrendszerének biztosítása a helyi és megyei szinten még nem teljesen megoldott. A megyei tanács vb szervezési és jogi osztálya keretében 5 fős informatikai és számítástechnikai csoport dolgozik. Már előzőekben vázolt feladatok e csoport kapacitását messze meghaladják. A helyi tanácsoknál a számítástechnika alkalmazását továbbra is nehezíti a szakemberek hiánya.

Az alapnyilvántartások és a meglévő adatvagyon kihasználása szükségessé tette egy viszonylag hosszabb távú informatikai koncepció testületi elfogadását. Erről a megyei tanácstestület 1988 márciusában döntött. Az elfogadott fejlesztési célkitűzések 1991-ig rögzítik a Tolna megyei tanácsi számítástechnikai feladatokat. A fejlesztési célkitűzések között szerepel a községi, nagyközségi tanácsok informatikai fejlesztéseinek folytatása, a kétszintű irányítást támogató informatikai rendszerek bevezetése, valamint az állami népesség-nyilvántartás decentralizálása a városokhoz.

Hosszú távú célkitűzésünk az állami népesség-nyilvántartás megyei decentrumának átvétele saját eszközbázisra, valamint közvetlen kapcsolat kiépítése az SZM—1420 és a KSH Tolna Megyei Igazgatósága TPA-számítógépe között, a rendszeres adatkommunikáció megvalósítása.

2. Számítástechnikai oktatás

A számítástechnikai fejlesztésekben az alkalmazások számának és hatékonyságának növelésében döntő jelentőségű az informatikai képzés megvalósítása a tanácsi dolgozók körében.

Mindez kettős problémát vet fel:

— egyrészt alapvetően biztosítani kellene valamennyi dolgozónk informatikai alapismeretekkel való ellátását, ezzel egy ilyenfajta szemléletmód kialakulását segítve,

— másrészt tematikus számítástechnikai képzést nyújtani az apparátusban a potenciális számítástechnikai alkalmazók részére.

Megyénkben a tanácsi dolgozók létszáma 1020 fő, amelyből éves szinten közel 500 fő vesz részt valamilyen szervezett oktatásban és továbbképzésben. Az utóbbiaknak mindössze 30-35%-a, míg az összlétszámnak évente 15-20%-a vett részt valamilyen szintű informatikai ismereteket nyújtó tanfolyamon.

Ugyancsak döntő jelentőségű — valamennyi szinten — a tanácsi vezetők megnyerése a számítástechnikának. Ehhez azonban szervezett oktatási vagy továbbképzési formában biztosítani kell a fogadókészség kialakulását. A vezetők hozzáállása meghatározója az egész megye tanácsi számítástechnikai helyzetének.

Nem tévészthetjük szem elől a nehézségek árán szolgálatba állított kis létszámú számítástechnikai szakembergárdát sem. A napjainkban rohamosan fejlődő technikával való lépéstartásuk megköveteli, hogy részükre is a legfrissebb információkat nyújtó továbbképzéseket, szakmai fórumokat biztosítsunk.

Nem szóltunk még az Államigazgatási Főiskolát frissen végzettek mint a legalapvetőbb utánpótlás helyzetéről. A főiskolán kapott informatikai és számítástechnikai ismeretek nem teszik lehetővé, hogy munkába állva valamely helyi vagy megyei szintű fejlesztés motorjai lehessenek. Pedig az optimális az lenne, ha az Államigazgatási Főiskolát végzettek azonos szintű államigazgatási szervezői és számítástechnikai ismeretekkel rendelkeznének. Jelenleg a legnagyobb gondot a tanácsoknál az olyan szakemberek hiánya jelenti, akik egyformán fel tudják mérni az államigazgatás informatikai igényeit és azok számítástechnikai megoldási lehetőségeit is.

Megyénkben a számítástechnikai oktatások szervezése az első mikrogépek beüzemelésére tekint vissza. Kezdetben (1986. év) a megyei tanács épületébe koncentrált eszközbázison tartottunk oktatást az első potenciális felhasználóknak, valamint a megyei szakigazgatási szervek informatikai feladatokat is ellátó ügyintézői számára. Természetesen ezen tanfolyamokon csak alapvető gépkezelési ismeretek oktatására kerülhetett sor.

Továbblépést jelentett a *Tengelici Oktatási és Továbbképzési Központ* nyújtotta lehetőségek kihasználása. Az intézet 40 fős kis előadótermeivel és egy 150 fős nagy előadójával, az audiovizuális igényeket kielégítő felszerelésével, teljes ellátást nyújtó 80 férőhelyes szállodai kapacitásával kiválóan alkalmas szervezett, többnapos oktatások megtartására.

1987. évtől a számítástechnikai oktatásokat új formában szerveztük. A központi eszközbeszerzés keretében vásárolt mikroszámítógépeket még a tényleges felhasználást

megelőzően az intézetben helyeztük üzembe, kialakítva így egy 20 fő képzésére alkalmas oktatótermet. Az oktatási tematikánk négy fő részre tagozódott, úgymint:

1. számítástechnikai alapismeretek,
2. mikroszámítógép-kezelési ismeretek,
3. alkalmazásgenerátorokkal kapcsolatos ismeretek,
4. tanácsigazgatási rendszerek üzemeltetési ismeretei.

E tematikára épülő többnapos bentlakásos képzési formában 1987—88. évben 380 fő tanácsi dolgozó vett részt.

A tanfolyamok meghirdetésénél semmilyen kikötésünk nem volt, azokon elsősorban leendő potenciális felhasználók, illetve a lehetséges második vonal, valamint a téma iránt érdeklődők vettek részt.

Kezdő lépéseket tettünk a tanácsi vezetők informatikai képzése irányába is. Tanfolyamot tartottunk a megyei tanács tisztségviselői és osztályvezetői részére, melyen informatikai ismeretekről, a számítástechnikai alkalmazásában rejlő lehetőségekről szóltunk, s bemutattunk néhány vezetői információs rendszert, amelyeket a vezetők azonnal kipróbálhattak az asztalaikon elhelyezett mikrogépeken. Gyakorlattá igyekszünk tenni, a helyi tanácsi vezetők és ügyintézők évente esedékes továbbképzésekor egy tanfolyami napon a számítástechnika szerepel.

Eddigi tapasztalataink megerősítettek abban, hogy szükség van a tanácsi dolgozók körében a folyamatos, átgondolt tematikára épülő, hazavihető segédanyagra támaszkodó számítástechnikai képzésekre. Az oktatás, ha azt jól akarjuk végezni, alapos felkészülést kíván (megfelelő demonstrációk, segédanyagok) és sok energiát vesz el. Ez azonban meghaladja egy kis létszámú informatikai és számítástechnikai csoport kapacitását. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy egyetlen tanfolyami képzésben való részvétel legfeljebb az érdeklődés felkeltésére, a korszerű információfeldolgozás iránti szimpátia kialakítására alkalmas. Tehát biztosítani szükséges a folyamatos továbblépés lehetőségét az ismeretek terén, gépközelséget a napi tevékenység során. Bebizonyosodott, hogy a tanácsigazgatási informatikai rendszerek üzemeltetési ismereteivel egyszer felvértezett alkalmazók körében a célzatosan szervezett későbbi továbbképző tanfolyamoknak igen nagy jelentősége van.

3. Regionális számítástechnikai oktatóbázis kialakítása, a tevékenységének tapasztalatai

1986. évben a Központi Statisztikai Hivatal, a Művelődési Minisztérium, az Ipari Minisztérium, a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium, az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium, valamint a Belkereskedelmi Minisztérium pályázatot hirdetett meg az Elektronizálási Központi Gazdaságfejlesztési Program (EGP) keretében megoldandó tanfolyami oktatással kapcsolatos fejlesztési feladatok megoldására. E felhívásra a Tolna megyei tanács pályázatot nyújtott be az államigazgatásban dolgozók számítástechnikai képzési módszereinek kidolgozására.

Pályázatunk célja a tanácsok vezetőinek, dolgozóinak, szakembereinek számítástechnikai alapozó- és alkalmazói képzésének és továbbképzésének megvalósítása, e célra a tanácsi dolgozók regionális számítástechnikai oktatóbázisának kialakítása Tolna megyében, Tengelicen.

A pályázat tartalmazta a számítástechnika kiképzés és a továbbképzés oktatási rendszerét.

— a tananyagok, segédletek, technikai eszközök felállítását,
— az oktatóbázis kialakítását,
— az oktatások várható eredményét,
— a kifejlesztett oktatási módszerek, tananyagok átadását, alkalmazását további tanácsi oktatási központokban.

Megfelelő módosítással a pályázatot a bírálóbizottság elfogadta. A feladatok megvalósítása érdekében a Belügyminisztérium és a Központi Statisztikai Hivatal mint megbízó és a Tolna megyei tanács, valamint az Államigazgatási Számítógépes Szolgálat mint megbízott között állami megbízási szerződés jött létre. A szerződés értelmében a megbízottaknak alapvetően hármas feladata van: a tananyagfejlesztés, az eszközbeszerzés és az oktatás.

A megbízási szerződés keretében megkezdődött az oktatás előkészítése, szervezése, az oktatási tematikának megfelelően. Kialakítottuk az oktatóbázist 12 munkahelyes mikrogépes hálózattal, mely 24 tanfolyami hallgatónak biztosít gépi környezetet.

Az oktatási tevékenység 1988 IV. negyedévében kezdődött meg. A tanfolyamokról szóló felhívásokat — pontos téma, érdekeltek köre, időpont megjelölésével — a Belügyminisztérium juttatta el a fővárosi tanácsnak és a megyei tanácsoknak. Az ezt követő beiskolázási és szervezési feladatokat a BM valamint az Államigazgatási Számítógépes Szolgálat közösen végezte.

1989 júniusáig a szervezett oktatási formában 12 tanfolyamot rendeztünk az alábbi témákkal és időtartammal:
— tanácsi információrendszerek fejlesztése (5 nap),
— IBM-kompatibilis mikrogépek alkalmazása a tanácsoknál (5 nap),
— irodaautomatizálás (5 nap),
— tanácsi informatikai gyakorlat (4 nap),
— hálózati ismeretek (5 nap),
— az informatika személyzeti, oktatási kérdései (3 nap),
— helyi tanácsok információs rendszerei (3 nap).

E tanfolyamok keretében összesen 46 témában hangzott el előadás, folyt gyakorlat. Az előadók valamely felügyeleti szerv vagy intézet munkatársai, illetve az adott témát kiválóan ismerő, művelő tanácsi szakemberek, számítástechnikai szervezetek képviselői voltak. A tanfolyami hallgatóság tanácsi vezetőkből, igazgatásszervezőkből, ügyintézőkből, valamint számítástechnikai szakemberekből állt. A közel 400 főre tervezett tanfolyamsorozaton összesen 201 fő vett részt. A tanfolyamokon a tárgyalt témával összefüggő szakirodalmat és segédanyagokat kiosztottunk.

A tanfolyamokról a részt vevő Tolna megyei hallgatók véleménye megoszló. A tartalmas előadások, illetve gyakorlatok, látványos bemutató dicsérete mellett kritikával illették az egymást átfedő, ismétléseket tartalmazó előadás-sorozatokat. Továbbiakban jelentős feladat a beiskolázással, az oktatókkal kapcsolatos szervezési tevékenység javítása, megfelelően módosított tematikára épülő oktatócsomagok fejlesztése. A tanácsi számítástechnika oktatása terén tett első lépések tapasztalatai megfelelő alapot nyújthatnak egy sikeresebb folytatáshoz.

4. További megyei feladatok

Talán nem túlzó, ha a számítástechnika tanácsi alkalmazása szempontjából a megyék rangsorában Tolna megyét az első felébe soroljuk, annak elismerése mellett, hogy az igazán élenjárók mögött mind a gépi ellátottságban, mind pedig az alkalmazásoknál lemaradás van.

Alapvető feladatnak a helyi tanácsok felzárkóztatását tekintjük. A megyei lehetőségeken belül — míg ezek adottak — segíteni igyekszünk az egységes gépbeszerzést, ösztönözve a helyi erőforrások ilyen irányú felhasználását is. Az elmúlt időszakban a központi és a megyei programfejlesztések a községi igényekkel kevésbé számoltak. Jó lenne a községeknél elkerülni azokat a buktatókat, amit a programok sokfélesége, sokszor megbízhatatlansága a megyéknél és a városoknál előidézett. A helyi önkormányzatok működését érdemben támogató, a ténylegesen szükséges adattartalmat feldolgozó programok még többségében hiányoznak. Az ilyen programok fejlesztése csak az alkalmazók bevonásával történhet.

Tolna megyében jelenleg — a városok mellett — kilenc nagyközségi és 5 községi tanács és szervei tartoznak közvetlen megyei irányítás alá. A teljes két szintre való áttérésre fokozatosan, a személyi és tárgyi feltételek függvényében kerül sor. E feltételek körébe soroljuk a számítástechnika kialakítását is, bár az eddigi megyei irányítás alá vont tanácsoknál sincs még mindenütt számítógép. Megyei feladatnak elsődlegesen a helyi tanácsi fogadókészség kialakítását tekintjük.

A közvetlen megyei irányítást a megyei apparátusnak korszerűsített szervezettel és csökkentett létszámmal kell elősegítenie, addig is, míg a mai értelemben vett megyei irányításról egyáltalán beszélhetünk. A viszonylag megnövekvő feladatokból és a csökkent létszámból adódó ellentmondást csak a számítástechnika nagyobb léptékű fejlesztésével és alkalmazásba állításával lehet kiküszöbölni. Példaként említhetjük a helyi testületi tevékenység törvényességi felügyeletébe a számítástechnika bekapcsolását.

Az eddigi gyakorlatunk szerint megyénkben a számítógépek többségében adattárolási, nyilvántartási szerepet kaptak, erre irányultak a programfejlesztéseink is. Ez részben azzal magyarázható, hogy a számítástechnikai szakembergárdánál hiányzik az államigazgatási ügyintézési szakismeret és gyakorlat. Ezen is túl kell lépni és a számítástechnikát — a fővárosi XX. kerület példáját követve — egyre inkább a napi ügyintézésben is fel kell használni.

Az előzőekben már részletesebben szóltunk a számítástechnikai oktatás megyei helyzetéről. Úgy gondoljuk, hogy az elkövetkező időszakban az egész tanácsi oktatási és továbbképzési rendszert elsődlegesen szinte majdnem minden ágazatban a számítástechnikának kellene alárendelni. Szükségesnek tartjuk, hogy már az egységes államigazgatási szakvizsgának is része legyen a számítástechnika, persze ehhez az egész vizsgaelőkészítő tanfolyami rendszert is korszerűsíteni kell. Az informatikai és számítástechnikai oktatáshoz az adottságok megyénkben az előzőekben vázoltak szerint nagyon jók. Ezt a lehetőséget az elkövetkező időszakban sokkal hatékonyabban ki kell használni, még akkor is, ha az intézet és az oktatás szervezésére, bonyolítására létrejövő gazdasági társaság a Tolna megyei tanácsi szervekkel szemben is mint önelszámoló gazdasági szervezet jelenik meg, magyarul az oktatás, továbbképzés a tanácsoknak sokkal többe fog kerülni.

A háttérintézmények felülvizsgálatára vonatkozó minisztertanácsi határozat, valamint a Tolna Megyei Tanács V. B. szakigazgatási szervezete átszervezésének előkészítése (különösen az átszervezés elhúzódása) a megyében az egységes számítástechnikai szervezési és informatikai szervezet kialakítását hátráltatta, és jelenleg is hátráltatja. A pénzügyi elszámolási és igazgatásszervezési szervezet egymástól függetlenül, a személyes kapcsolatok alapján kialakult koordináció mellett működik. A szervezési és jogi osztály keretében dolgozó számítástechnikai csoport lehetőségeit a feladatok már messze meghaladják. Az átszervezés teremtette hosszú bizonytalansági helyzetben eretnekségnek tűnik létszámfejlesztésről beszélni, pedig a jövőben — a megyei testület lététől és az apparátus szervezeti formájától függetlenül — a korszerű államigazgatás egyik alapkérdése a

gépesítés és a számítástechnika. A korszerűsítés egyik szempontja, hogy hosszú távon a számítástechnika a létszámmegtakarítás eszköze is lehet. Megyénkben a továbblépés személyi feltételeit sürgősen javítani kell, a városokban, nagyközségekben pedig ki kell építeni. Ez a helyi vezetők többségénél szemléletváltozást követel meg, a közvélemény által igényelt tanácsi létszámcsökkentés nem lehet a számítástechnikai hálózat kialakításának akadályozója.

Végezetül — mint már mai feladatról — szólnunk kell a soron következő választások számítástechnikai előkészítéséről. Megyénkben — a TAKEH-val való összefogással — különösebb gond nélkül megvalósítható az az elképzelés, hogy az országgyűlésiképviselő-választások eredményeit az egyéni választókerületek székhelyén és a megyeszékhelyen számítógéppel dolgozzák fel. A felállításra kerülő számítástechnikai stáb létszámát illetően nem szabad azonban maximalista igényeket támasztani, mert a nagyközségekben külső szakemberek bevonására számítani nem lehet.

PATAKI JÓZSEF

A művelődési ágazat helyi-területi irányítása Szabolcs-Szatmár megyében

Az államigazgatás reformjának közel két évtizedes folyamata napjainkra jelentős fordulóponthoz ért. Mindaz, ami eddig történt, a helyi önkormányzat autonómiájának előkészítéseként is felfogható. A kétszintű igazgatásra történő áttérés mutatja legmarkánsabban ennek lényegét, bár a járási tanácsok, majd később járási hivatalok — egyáltalán a járási igazgatási szint — megszűnése is ennek a helyi önállóságnak az előkészítése érdekében történt.

A változtatási folyamat ütemén ma is éles viták folynak. Többen elhamarkodottnak, sőt károsnak ítélik a kétszintű irányítás bevezetését, mások pedig már a megyei szintet is felesleges visszafogó erőként definiálják. E sorok írójának nincs kompetenciája a vitát eldönteni, de határozott meggyőződésem, hogy a tanácsrendszer torz bevezetéséből következő, nem elhanyagolható hiba volt a faluközösségek „szétverése", a helyi önkormányzatok elfojtása. Az is tény ugyanakkor, hogy — főleg a kis településeken — nincsenek meg a helyi tanácsoknál maradéktalanul azok a szakmai feltételek, amelyek az autonómia horizontális kiterjesztését lehetővé tennék.

A helyi hatáskörök növelésének sürgetése esetenként azt is figyelmen kívül hagyta, hogy megvan-e a szükséges érdekeltség. Így kerülhetett sor a — ma már nyilvánvalóan elhibázott — középfokú szerepkörű intézmények helyi tanácsi hatáskörbe utalására, holott az itt jelentkező térségi feladatok messze túlmutatnak az adott település határain. Így fordulhatott elő, hogy a fenntartó helyi tanács nem tartotta fontosnak egy szakközépiskola megépítését, mivel oda saját lakosai gyermekeinek csak töredékét iskolázhatja be. A helyi érdekeltség hiánya akadályozhatja a térségi feladatokat ellátó intézmények működési feltételeinek — géppark, szemléltető eszközök stb. — fejlesztését is.

Amikor tehát arról kellett gondolkodnunk, hogy a kétszintű irányításra való áttéréskor milyen problémákkal számoljunk, a kulturális ágazatban az alábbiakat feltétlen figyelembe kellett vennünk:

— a helyi tanácsi apparátus szakmai felkészültségének szintjét,
— a helyi önkormányzat érdekeltségi viszonyait,
— a megyei szakapparátus hozzáállását a helyi hatáskörök erősítéséhez.

A helyi tanácsi apparátus felkészültsége

A járási irányító szint megszüntetésével egyi dőben a városi tanácsok szakigazgatási szervei „közreműködői" szerepkör betöltésére kaptak megbízást. E szerepkör a volt járási feladatok részbeni vagy teljes átvételét jelentette, amelyet az adott városi szakigazgatási szerv megyei felhatalmazás alapján, lényegében a megyei szervek helyett végzett. A kulturális területen — miniszteri intézkedés alapján — minden járási feladat a városok

művelődési szakigazgatási szerveihez került. Ez az intézkedés mutatja, hogy a központi szervek sem bíztak abbban, hogy a községi tanácsok képesek irányítói feladatokat ellátni.

A községi, nagyközségi és a városi szakigazgatási szervek szerepköre ekkor az egységesülés helyett a differenciálás irányába haladt.

Időközben megszületett az új oktatási törvény, amely a helyi és területi irányítás keretében szándékozta szabályozni az oktatás feladatait. Ehelyett a gyakorlatban helyi tanácsként léteztek a községek és nagyközségek intézményfenntartói feladatokkal, és a városok fenntartói helyi és területi irányítói feladatokkal. A helyzetet még bonyolította, hogy a megyei tanácsok is elláttak minden fajta feladatot. Az irányítás sokszínűsége a változatosság helyett a kuszáltság benyomását keltette, ami elsősorban az intézmények dolgát nehezítette meg. Túl sokfelé és sokféleképpen kellett alkalmazkodni, ami a lényegtől, a szinvonalas intézményi munkától vonta el a figyelmet.

A városi művelődési szakigazgatási szervek eközben belső integráción estek át, de továbbra is végezniük kellett a járási feladatokat is, járási elődjeiknél lényegesen korlátozottabb hatáskörrel. Ugyanakkor a korábbiakhoz képest dinamikusabb városfejlesztés nagyobb szakigazgatási energiákat is igényelt.

Ebben a helyzetben a városi szakigazgatás választ elé került. Vagy a saját területe által támasztott — megnövekedett — igényeket elégíti ki maradéktalanul — és ebben az esetben igen kevés energiája marad a közreműködői szerepkörre —, vagy teljesíti „járási" kötelezettségeit vállalva saját tanácsi testülete elmarasztaló ítéletét a "túlzott" területi munka miatt. A 80-as évek utolsó éveire nyilvánvalóvá vált, hogy az irányítás közreműködőkkel megtűzdelt rendszere működésképtelen.

A községi, nagyközségi tanácsok szakigazgatási apparátusa a jelentkező konkrét feladat diktálta irányba fejlődött. Növekedett a pénzügyi szakemberek száma, gazdálkodó szervezetek kezdtek működni az intézmények felett — jobb esetben mellettük. A Pénzügyminisztérium által ajánlott Gazdasági- Műszaki- Ellátó Szervezetek (GAMESZ) jó alkalmat kínáltak a tanácsoknak arra, hogy az intézményfinanszírozás nem könnyű munkáját a tanácsi apparátuson kívülre telepítsék, mentesítve ezzel a tanácsi szakigazgatást egy sor gazdálkodási feladattól. A GAMESZ-ek megszervezésének körülményei több településen igazolták, hogy az intézmények szakmai érdekei nem játszottak szerepet az új szervezet létrehozásában. Így vált számos konfliktus forrásává az intézmények és a tanács között ez a gazdálkodó — és nem szolgáltató — szervezet. Megyénk tanácsainak többsége ezeket a konfliktusokat az intézményi érdekeket figyelembe véve igyekezett feloldani, módosítva a GAMESZ működési rendjét. Néhány helyen a szervezet megszüntetése mellett döntöttek és növelték az intézmények gazdasági önállóságát. Összességében — ha nem is zökkenőmentesen — nőtt a helyi tanácsok felkészültsége a fenntartói feladatok ellátását illetően, ami azt mutatja, hogy konkrét felelősség szakértelmet képes teremteni.

Mivel a kultúra helyi irányítását illetően ez a konkrét felelősség hiányzott, sőt részben napjainkban is hiányzik, az ehhez nélkülözhetetlen szakértelem sem alakulhatott ki. Ha kiiktatjuk a közreműködőket és a helyi, területi irányítás tisztább frontját teremtjük meg, a szakértelem sem várat sokáig magára. Ha jól ki tudjuk használni a helyi érdekeltségeket, nem okozhat gondot a kétszintű irányításra való áttérés.

A helyi önkormányzat érdekeltségi viszonyai

A helyi önkormányzatok érdekeltségi rendszere igen sokrétű, ezért annak mindenre kiterjedő elemzésére nem vállalkozom, annál is inkább, mert kellő ismeretem nincs ehhez. A sokrétű érdekeltségi rendszerből a kulturális ágazatban jelentkezőket azért is érdemes kiragadni, mert irányítási rendszerünk néhány fogyatékosságára is rá lehet világítani ezáltal.

Valamennyi helyi tanács érdekelt abban, hogy lakossága művelődési, szórakozási igényeit a lehető legteljesebb mértékben kielégítse. Ezeknek a szolgáltatásoknak a hiánya közérzetet befolyásoló tényező, amely a tanácsi testület munkájának megítélését is módosíthatja.

Ezért eleve elhibázott az az elképzelés, mely szerint a közművelődés helyi irányítását valamilyen — a településen kívüli — központból kell ellátni. A lakossági igények akkor elégíthetők ki a legteljesebb mértékben, ha felmerülésük helyén az igényeket támasztók összefogásával — esetleg anyagi közreműködésükkel is — megvalósulnak a kielégítés feltételei. Ha ehhez kívülről, felülről kell jóváhagyást szerezni, mert valakik azt is vizsgálják, hogy ez beleillik-e egy „központi koncepció" keretébe, az ügy megoldásának esélyei jelentősen csökkennek. Az ilyen felülről vezérelt mechanizmusokban engedélyezési procedúrák kezdenek működni, amelyek növelik a bürokráciát. De nő az időveszteség is, mert a kezdeményező az ügyintézői határidők csapdájába esik. Ha van elég kitartása, kezdeményezése megvalósulhat, ha nem bírja türelemmel, a felülről jövő „javaslatok" szerint módosítja az elképzelést, amely ugyan már nem a lakossági igény által motivált, de mégis több a semminél. Jóllehet a lakosság az így „módosított" elképzeléseket nem preferálja, a közművelődés „működik".

A látszattevékenység elkerülése érdekében — amelyre főleg a felülről vezényelt amatőrmozgalom területéről lehetne sok példát hozni — a közművelődés helyi irányítását a település önkormányzatának kell végeznie, amely a fenntartói feladatokon túl a tartalmi tényezőket is magában foglalja. Nem nélkülözhető egyetlen településen sem a testület mellett működő — a testülettől kapott felhatalmazás alapján döntési jogosítvánnyal rendelkező — olyan bizottság, amely a település kulturális, szórakozási igényeit hangolja össze a település lehetőségeivel. A település közművelődési intézményeinek e bizottság irányítása alatt kell dolgoznia, megfelelő viszonylagos önállósággal. De ez a bizottság kell, hogy irányítsa a közművelődés tanácsi szakigazgatási munkáját is. Ebben a bizottságban akkor lehet garancia, ha a szakmai és a lakossági képviselet egyaránt jelen van.

A helyi hatáskör ilyentén megvalósítása feleslegessé teszi a „közreműködői" szerepkört, de nem teszi indokolatlanná a szakmai segítségnyújtást. Ez a szakmai segítség irányulhat — igény esetén — a tanácsi szakigazgatási munkára, de az intézményi tevékenységre is. Az előbbiről a megyei szakigazgatási szerv közvetlenül kell, hogy gondoskodjék, az utóbbiról a módszertani intézmények által.

A módszertani intézmények gondosan kiépített hálózata található Szabolcs-Szatmár megyében is. Ebből a hálózatból azonban éppen a lényeg hiányzik, a differenciált szakmai tevékenység. Minden körzeti könyvtárunk, művelődési központunk ugyanarra a módszertani segítségadásra alkalmas — legfeljebb eltérő színvonalon. „Általában" tudnak segítséget adni, de mert nincs minden szakágban kiválóan felkészült és dolgozó szakemberük, a szakmai segítség konkrét esetei ritkán valósulnak meg.

Ez arra késztette a megyei szakirányítást, hogy felülvizsgálja a szakmai-módszertani központok működésének hatékonyságát. A felülvizsgálat még nem fejeződött be, de az már most is látszik, hogy nem módszertani intézményekre, hanem alkotóműhelyekre van

inkább szükség, ahol segítséget gyakorlati példát talál az érdeklődő. Ezzel feloldhatóvá válik az önmagáért való szakmai — módszertani tanácsadás, amelyet többen a státusz becsületéért és nem a szükségességéért végeznek.

Nagyon határozott érdeke fűződik a helyi lakosságnak ahhoz, hogy a településen gyermekintézmények működjenek. Jól mutatta ezt a 70-es években kibontakozott óvodaépítési kampány, amely a lakosság társadalmi összefogása révén a mi megyénkben is közel 20 000 új óvodai férőhelyet produkált. Ugyanígy mutatta a lakosság érdekeltségét a 80-as években fellendült általánosiskola-építés is. Még ha figyelembe vesszük is az általános iskolai céltámogatás ösztönző hatását, megállapítható, hogy a lakosság nagy tehertételeket vállalt és vállal az általános iskolák építése érdekében. Ugyanez az érdekeltség már nem mutatható ki a középfokú oktatási intézmények létesítésénél.

A helyi lakosságnak ahhoz is érdeke fűződik, hogy a településen jól működjenek a gyermekintézmények. Ebből fakadóan meg kell kapnia a jogot ahhoz, hogy időnként tájékozódhasson az adott intézmény működéséről és megfogalmazhassa elvárásait is. Ezért a fenntartói feladatok mellett szükségszerű a helyi irányítás lehetőségeinek a biztosítása is. A lakosság a helyi irányítást a választott testületen keresztül gyakorolja, a testület pedig szakemberek bevonásával tehet eleget a követelménynek.

A községekben általában, a nagyközségekben többnyire hiányoznak azok a szakemberek, akik a tanácsi apparátusban fejthetnék ki irányítást segítő tevékenységüket. A helyi irányítás decentralizálása felvetette azt az igényt, hogy a városi szakigazgatási szervekhez hasonlóan a községi és nagyközségi tanácsokon is dolgozzanak oktatási szakemberek. Ezt a verziót később a legtöbb nagyközségi tanácson elvetették. Hatékonyabb munkaformának bizonyult a rendszeres vezetői fórum, ahol az érdekelt intézményvezetők és a tanács tisztségviselői minden lényeges irányítói feladatban megegyezhettek. A hatósági ügyeket pedig bármelyik államigazgatási végzettséggel rendelkező tanácsi dolgozó el tudja látni, éppen azok kis száma és ritka előfordulása miatt.

Az irányítás ilyen megszervezése kedvezően hatott az intézményi önállóság növelésére is. Az intézményvezetők nagy része megkapta az önálló bérgazdálkodási jogkört, sőt többen a teljes gazdálkodási önállóságot. Ezeknél az intézményeknél a szakmai szempontok sokkal inkább előtérbe kerültek, mint ott, ahol a gazdálkodásról másutt döntenek, mint a szakmai munkáról.

A decentralizáció vitatható eredménye az intézményvezetők megbízásának jelenlegi rendje. Az ügyben érdekelt helyi tanácsi testületek tagjai nem minden alap nélkül kifogásolják, hogy a központi rendelet éppen azokat fosztja meg az intézményvezető kiválasztásának jogától, akik a legérdekeltebbek az intézmény magas színvonalú működésében, a szülőket.

A jelenlegi rendelet a tantestületeknek adja a kizárólagos jogosítványt, ha jól megszervezik a „titkos véleménynyilvánítást". A tanácsi testület tudomásulvételre és formális döntésre kárhoztatott, ha a tantestületi szavazatok egy pályázóra voksolnak meggyőző többséggel. Ez nem is okoz gondot ott, ahol a pedagógusok többsége a hivatásának él legfontosabb célja az intézmény magas színvonalú szakmai munkája. Az ilyen intézményben biztos, hogy igényes vezetőre voksol a többség. Más a helyzet az olyan intézményben, ahol nem a színvonalas pedagógiai munka, hanem az iskolán kívüli egyéb kereső foglalkozás áll az érdekközpontban. Ebben az esetben ugyanis az válik „ideális vezetővé", aki garantálja a langyos pedagógiai munka szabadságát. Ezen a ponton a pedagógus és az igényes szülői elvárás összeütközésbe kerül, de a szülői igényt — mint lakossági elvárást — megjelenítő tanácsi testület ekkor is tehetetlen a többségi pedagógusszavazattal szemben.

A körülmények esetlegességének kiküszöbölése érdekében az intézményi döntés kizárólagosságát korlátozni lehetne egy, a tanács mellett működő társadalmi bizottságnak (iskolatanács) a tantestületéhez hasonló szavazásával. A két testület (a tantestület és társadalmi bizottság) egyidejű szavazása visszaadná a tényleges döntési lehetőséget a tanács testületének. Egyetlen pályázó esetében is nyilvánvaló lehetne, hogy a lakosságot képviselő társadalmi bizottság és a tantestület egyetértésben van-e. Ha igen, a tanács nyugodt lelkiismerettel szentesíthetné az egyetértő javaslatot. Ha nem, a tényleges döntési helyzet arra késztetné a tanácsot, hogy további információkat szerezzen be, mielőtt határoz. Valójában így kerülhetne a helyi irányítás kulcspozíciójába az intézményvezető, aki a pedagógiai munka megszervezésénél a közvetlenül érdekelt lakossági igényeket is mérlegelné, és aki ugyanakkor képviselné pedagógusai érdekeit a helyi lakosság előtt, akár anyagi, akár erkölcsi természetűek azok.

A helyi lakosságot — a közművelődéshez hasonlóan — megjelenítő társadalmi bizottság kompetenciája az intézmény norma feletti finanszírozásával összefüggő döntésekre is kiterjedhetne, mert ez növelné saját felelősségét, de az intézményt is arra késztetné, hogy a legteljesebb körű információval lássa el a bizottságot.

A középfokú oktatási intézmények fenntartói feladatának decentralizálása — főleg a nagyközségek esetében — inkább visszaesést eredményezett. A fenntartó tanácsok többsége abból indult ki, hogy az adott intézmény csak részben old meg helyi feladatokat, így annak főleg az érdekeltségben jobban elhelyezkedő alapfokú intézményhez viszonyított — magasabb szintű finanszírozása nem indokolt. Ezzel magyarázható az a helyi tanácsi törekvés, hogy a középfokú oktatási intézményeknél is meg kell szüntetni a — jól kiépített és működőképes — gazdasági önállóságot. Az integrált gazdálkodás keretében pedig indokolt megszüntetni a „bérfeszültségeket" az egyes intézménytípusok között. Így esett áldozatul sok középfokú oktatási intézmény — főleg szakközépiskolák és szakmunkásképzők — viszonylag magasabb bérszínvonala a nivellálási törekvéseknek.

Ennek nem mond ellent, hogy a fejlődő — főleg városiasodó — települések rangjuk növelése eszközeként kezelik a középfokú oktatási intézményeket. Azok létesítése érdekében erejüket is meghaladó anyagi áldozatokat vállalnak. A működtetés, a fenntartás anyagi tehertételei azonban számukra sem elviselhetők, így ezeket a gondokat érthető módon igyekeznek továbbhárítani.

A térségi feladatokat ellátó középfokú intézmények szakmai színvonalában sem igazán érdekelt a fenntartó település. Annak megítélését csak ritkán igényli, erre külön anyagiakat nem is hajlandó áldozni. Ezért komolyan kellene foglalkozni a középfokú oktatási intézmények helyi irányításának (beleértve a fenntartói feladatokat is) megyei szintű megvalósításával, ami a területi irányítást értelemszerűen a minisztériumok hatáskörébe utalná. Ezzel el is érkeztünk a területi irányításban érdekelt megyei szakapparátus-kérdéshez.

A megyei szakapparátus és a helyi irányítás

Napjainkban különösen sok szakcikk foglalkozik a megyék helyzetével, illetve az irányításban betöltendő jövőbeni szerepével. Valamennyi szakíró — bármilyen megközelítésben is foglalkozik a megyei igazgatással — abban egyetért, hogy térségi feladatok megoldását továbbra is a megyéknek kell végezniük és a törvényességi felügyeletben is lesz szerepük. Mi abból indultunk ki, hogy a helyi önkormányzatoknak a közoktatás és közművelődés helyi irányításához még egy ideig szükségük lesz igazgatási segítségre. Hosszú távon sem nélkülözhetik az általuk irányított intézmények szakmai megítéléséhez

egy kívülálló szakmailag képzett apparátus minősítését, szakmai javaslatait. Végül a térségi feladatokat ellátó intézmények fenntartásában, helyi irányításában előbb-utóbb megnövekszik a megyei önkormányzat szakigazgatási feladata. Ezek figyelembevételével — a hatályos jogszabályokra is tekintettel — alakítottuk a megyei szakapparátus szerkezetét és feladatrendszerét.

A helyi irányítás szakmai segítésére kiépítettük a területi felelősi hálózatot. A megyét hat körzetre osztottuk fel úgy, hogy megközelítőleg azonos nagyságú területeket kapjunk. A terület természetes körzetközpontjában kerestünk olyan szakembereket, akik kellő jártassággal rendelkeznek a kulturális igazgatás területén. Döntő többségük a városi művelődésügyi irányításban végzett korábban területi feladatokat. A területi felelősök a közvetlen összekötő kapcsot jelentik a helyi tanácsok szakigazgatási szervei és a megyei szakigazgatás között. Segítségükkel gyorsabban áramlik az információ mindkét irányban, így hamarabb kapnak választ a helyi irányítók problémáikra. Konkrét hatósági ügyekben — különösen ott, ahol ilyenek igen ritkán fordulnak elő — a végrehajtást megkönnyítő gyakorlati segítséget is nyújtanak.

A helyi irányítás alá vont intézményeknél történő látogatások pedig arra adnak alkalmat, hogy kiegyenlítődjenek a még meglévő nézetkülönbségek az intézmények és közvetlen irányítóik között. A területfelelősök, elemző tevékenységük eredményét a helyi irányítást végző tanácsok rendelkezésére bocsátva, elősegítik a feladatok meghatározását is.

Az eddigi — alig egyéves — tapasztalat azt mutatja, hogy a tanácsok szívesen fogadják az ilyen szellemű segítséget. Ez azzal magyarázható, hogy a segítségnyújtás differenciált. Nagyvonalúbb azoknál a tanácsoknál, ahol az irányítás rendszere már jól kiépült. Részletekbe is belemenő ott, ahol a szakértelem hiánya ezt indokolja.

A helyi irányítás fontos eszköze az intézmények szakmai értékelése. Nagyon lényegesnek tartjuk, hogy a helyi tanácsok konkrét információk birtokában értékeljenek és hozzák meg döntéseiket. A testületi ülések intézményi munkát értékelő napirendjeihez a megyei pedagógiai intézet, illetve a megyei könyvtár vagy művelődési központ — a szaktanácsadók (szakfelügyelők) tapasztalataira, eredményvizsgálataira alapozva — az adott intézmény szakmai munkájának eredményeiről (az intézmények közötti szakmai rangsorban elfoglalt helyéről) tájékoztatja a testületet, ha erre igény van. Így a helyi tanács saját tapasztalatait — amelyeket főleg a szülők és a lakosság révén szerez —, az intézmény önértékelését, továbbá a megyei intézmények tájékoztatóját összevetve többoldalúan elemezheti az intézmény szakmai eredményeit.

Ehhez az elemzéshez a megyei szakigazgatási szerv területfelelőse is hozzájárulhat tapasztalataival. E többoldalú elemzés megalapozott döntések meghozatalát teszi lehetővé, ami az intézmény további szakmai munkája szempontjából sem közömbös. Ezek a döntések akkor igazán perspektivikusak, ha a fejlesztés stratégiájára és nem a munka részletkérdéseire irányulnak. Így érvényesülhet a helyi irányítás akarata anélkül, hogy mechanikus végrehajtóvá degradálná az igazgatót, mentesítve egyúttal személyes felelősségétől is.

Nem tekinthetők a helyi irányítás alá vont intézményeknek a középfokú iskolák. A jelenlegi jogi szabályozás a fenntartói feladatok helyi hatáskörbe adásával sem tudta feloldani az érdekeltségből fakadó ellentmondásokat. Jóllehet a megyei testület igyekezett olyan ösztönzőrendszereket beépíteni, ami növeli a helyi érdekeltséget is, teljes sikerről nem lehet beszámolni.

Annak ellenére, hogy a beruházások megyei céltámogatását gimnáziumok esetében 5, szakképző intézményeknél 6 millió forintban állapította meg tantermenként, nem sikerült a fejlesztések időarányos teljesítése. Az intézmények felszereltségének szintentar-

tását sem tudtuk elérni, hiába létesítettünk megyei gép-műszer keretet. A fenntartó tanácsok kizárólag ennek a keretnek a terhére kívánták iskoláik gép-műszer parkját gondozni. Összességében a fenntartói feladatokat tehertételként élték meg, s továbbra is megyei intézményekként kezelték ezeket az iskolákat.

A kisebb települések — ahol az anyagiak igen szűk csatornákon folydogálnak — különösen sokat küszködnek a középfokú intézmények fenntartásával. Gyakorlatilag minden jelentősebb ráfordítást (felújítás, fejlesztés stb.) a megyei testülettől igényelnek, vagyis a feladatok most már egy áttételen keresztül jelentkeznek ugyanott, ahol korábban is akkumulálódtak.

Ezek a tények indítottak bennünket arra, hogy a helyi irányítás feladatait továbbra is ellássuk a középfokú intézmények esetében, sőt távlatosan is erre rendezkedjünk be.

Mostanában arról is szó esik, hogy a megyei irányítás befolyásolható hatását a finanszírozás módosításával is csökkenteni kell. Egyetértve a megye elosztó szerepének megszüntetésével, fontos leszögezni, hogy komoly hiba lenne a megyei támogatási rendszer teljes kiküszöbölése. Minden amatőr közművelődési mozgalom halálra lesz ítélve, ha nem kap bemutatkozási lehetőséget. A megyei találkozók megszervezése pénzbe kerül, támogatás nélkül — amíg a lakosság életszínvonala nem emelkedik jelentősen — elsorvad.

A nemzetközi kapcsolatok a mi megyénkben is fellendülőben vannak. Az erre fordított megyei támogatás az utóbbi 5 évben hatszorosára növekedett. A keret felszámolása, vagy a helyi tanácsok közötti elaprózása feltétlen visszaesést eredményezne.

Kibontakozóban van a tehetséggondozás megyeileg koordinált rendszere. Ennek jelentőségét — gondolom — senki nem vonja kétségbe. Talán az is nyilvánvaló, hogy a helyi érdekeken messze túlmutató tevékenységrendszerről van szó, aminek teljes anyagi finanszírozása sem hárítható át a helyi tanácsokra.

A felsoroltakon túl is említhetők olyan tevékenységi formák, amelyek még sokáig igénylik a központi, vagy regionális állami támogatást. Kétség kívül igaz, hogy ezekkel a támogatásokkal is befolyásolhatók a helyi önkormányzatok. De a modern polgári társadalmakban is megadják a központi és területi szerveknek a jogot hatásrendszereik érvényesítésére.

A területi irányítás — amelyet törvény is deklarál — eszközrendszer nélkül csak fikció lehet. Ezért szerveztük meg a területi irányítás eszközi feltételeit is céltámogatási pályázati alapokkal. A pályázati feltételek konkrétak, behatároltak, így minimálisra csökkenthető a szubjektivitásból fakadó döntés kockázata, amely személyek presztízsét növelhetné. Ugyanakkor az indirekt irányítás logikájából fakadóan megvan az a rugalmassága is, hogy helyi kezdeményezéseket karoljon fel, ha abban fantázia van. A korábbi finanszírozási gyakorlattól eltérően ezekből az alapokból nem szervezeteket, intézményeket, hanem tevékenységeket, konkrét kezdeményezéseket támogatunk, így az eredmény, a befektetés haszna is könnyebben lemérhető.

A kétszintű helyi-területi irányítás megyei rendszerének kiépítésével igyekeztünk figyelemmel lenni a napjainkban zajló folyamatokra. A bemérhetőség szűk határai azonban arra késztetnek, hogy készek legyünk további módosításokra is.

DR. MENYHÉRT BÉLA—DR. MÉSZÁROS MIKLÓS

A városkörnyéki koordinációs bizottság

Az 1984. évi közigazgatási átszervezést követően a város vonzáskörzete településeinek tervszerű és hatékony együttműködését elősegítő városkörnyéki koordinációs bizottság (a továbbiakban: bizottság) alakult, amely nem utasításra, hanem felismert szükségszerűség alapján történt, hiszen a gondok közel azonosak (aprófalvas jellegű, többszörösen hátrányos helyzetű térségbe tartozunk, ahol természetes vonzáskörzetek alakultak ki, s a területen a mezőgazdasági termelés dominál).[1]

A működés alapelve az önállóság, egyenlőség és a kölcsönösség tiszteletben tartása. A testület mielőbb elérendő célként határozta meg a közös érdekeken nyugvó, a területet érintő társadalmi-gazdasági kapcsolatok ápolását, az együttműködés feltételeinek és időszerű feladatainak rendszeres vizsgálatát, kialakítását és fejlesztését.

Az eltelt fél évtized tapasztalatai sok tekintetben igazolták várakozásainkat, de közben számos olyan probléma is felmerült, amelyeknek a megoldása még várat magára. A bizottság munkáját terjedelmi okok miatt nincs módunkban részletesen elemezni, elsősorban az elért eredmények, a további feladatok, valamint a gondok összefoglalására szorítkozunk.

1. Az *ügyrend* igen tudatosan szolgálja a bizottság tervszerű, egyszersmind rugalmas keretek között való működését a lehető legkevesebb kötöttséggel.[2] *Éves munkaprogramjaink* a közös érdekű vizsgálatok, tájékoztatók mellett igen nagy súlyt helyeznek az aktuális tennivalók megbeszélésére. Előre beütemezett napirendként csak néhány, a terület egészét érintő témakört, feladattervet vitattunk meg. Ez utóbbiak csak ajánlásokat tartalmaztak a helyi tanácsok számára (pl. a hosszú távú területfejlesztési terv, a felzárkóztatási program, az idegenforgalom és a turizmus). Rendszeresen vizsgáltuk az együttműködés további lehetőségeit és területeit (pl. az igazgatási társulások létrehozása, a köztisztasági feladatok közös megoldása ügyében). Több téma, illetve feladatterv előzetes megvitatására, véleményezésére a társadalmi és tömegszervezetek ajánlására került sor. Üléseink igen aktívak, bár az utóbbi időben a részvételi arány sajnos alig haladja meg a 70%-ot.[3] A tapasztalatcserék jelentőségét felismerve már három éve — önkéntes jelentkezés alapján — a városkörnyéki településeken tartjuk üléseinket. Ez alkalmat ad egy-egy aktuális kérdés helyi viszonyokra vetített, gyakorlatias megvitatására, az emberi kapcsolatok ápolására is. A tanácskozások soros elnöke mindig a házigazda tanács tisztségviselője. Üléseinkre rendszeresen meghívjuk a megyei tanácstagi csoport vezetőjét, az országgyűlési képviselőket és a tárgyalt témában érintett megyei

1 A városkörnyékhez ebben az időszakban 22 községi tanács és 77 település tartozik, az állandó népesség száma mintegy 55 000 fő.

2 Évi két alkalommal és szükség szerint tart ülést; a tárgyalt témák zömét az aktuális feladatok adják; határozatai az érintett testületekre nézve ajánlásjellegűek.

3 Néhány tisztségviselő vélhetőleg úgy gondolja, hogy az önkéntesség elvébe a rendszeres távolmaradás is belefér.

szakigazgatási szervek vezetőit.[4] A bizottság állandó és soros elnök megválasztását hagyta jóvá. Az állandó elnök jelenleg a városi tanács elnöke, a soros elnök annak a tanácsnak a tisztségviselője, ahol az üléseinket tartjuk. A bizottságot minden esetben az állandó elnök hívja össze, amit rendszeres és széleskörű konzultáció előz meg. (A később említett URH-hálózat nagyon alkalmas ilyen megbeszélésekre.) A napirendre kerülő előterjesztéseket a városi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei készítik elő, az adminisztrációs munkát ugyanezen szervezet titkársága látja el a vb-titkár irányítása, és a tanácselnök — mint a bizottság elnöke — ellenőrzése mellett.

2. A *gazdasági együttműködésben* véleményünk szerint csak a kezdeti lépésekig, elsősorban az elképzelések szintjén járó tárgyalásokig jutottunk el. Ennek okát elsősorban abban látjuk, hogy évtizedekig inkább a tanácsok (települések) érdekellentéte (szembenállása) volt a jellemző. Az együttműködés igénye konkrét formában csak ritkán jelentkezett, jóllehet a többszörösen hátrányos helyzet azt messzemenően indokolta volna. Ebben — az évszázados ellentétek mellett minden bizonnyal nagy szerepet játszottak az elosztó funkciót gyakorló területi (megyei, járási) testületek, szakigazgatási szervek. (A közös feladatvégzést egyrészt nem is igényelték, másrészt az érvényben lévő terület- és településfejlesztési koncepció minősítése eleve szembeállította a településeket a különböző fokozatok hangsúlyozásával.)

— A közösnek ítélt feladatok egy része megoldásának segítésére már 1985-ben *városkörnyéki alapot* hoztunk létre, s azt 10 Ft/főben állapítottuk meg.[5] Ebből finanszíroztuk a városkörnyéket bemutató videofilmet, a rendkívül rossz színvonalú távközlési hálózatot részben pótló URH-rendszer kiépítését; egy részletes tanulmányt készíttettünk a Városépítési Tudományos és Tervező Intézettel az iparfejlesztés lehetőségeiről. Vissza nem térítendő támogatást adtunk pl. a halmaji gyógyszertár, a gönci egészségügyi központ építéséhez, a telkibányai úttörőtábor felújításához, a novajidrányi beruházások pénzügyi gondjainak enyhítéséhez. Ugyancsak az alapból biztosítottuk az építészeti értékeink állaga vizsgálatának költségeit is. A bizottságban résztvevők többségének anyagi hozzájárulásával működtetjük a családi irodát, amely a társadalmi rendezvények megszervezésében is eredményesen működik közre. Csak javaslat maradt az az elképzelés, hogy a területi jelleggel működő szolgáltató szervezeteket fejlesztési pályázataik esetében kamatmentes kölcsönnel segítsük (pl. elektromos készülékek javítása, a Patyolat tevékenységi körének bővítése, autószerviz-szolgáltatás szélesítése). Két éve az a jellemző, hogy inkább az egyes tanácsok igényléseit támogatja a bizottsági tagok többsége, mondván: a tanácsoknak is van elég bajuk, azokon segítsünk! Az alapból való részesedés pályázati rendszer keretében történik. Az elosztásról a bizottság minősített többséggel dönt. Odaítélésének szempontjairól minden évben külön határoz, s a pályázatokat ennek megfelelően rangsorolja. A bizottság indokoltnak tartaná a megyei tanács hozzájárulását is az alaphoz, hogy azt regionális célok megvalósítására vagy azok segítésére fordíthassuk.[6]

Az elmúlt évben döntött a bizottság egy *városkörnyéki kölcsönös támogatási alap* létesítéséről is. Az igen jónak vélt kezdeményezés a várt szerepkörét a pénzeszközök

4 Őszintén el kell mondanunk: csak a megyei tanács végrehajtó bizottságának személyzeti és oktatási osztálya képviselteti magát rendszeresen. Örvendetesnek tartjuk viszont, hogy egyre gyakrabban és egyre többen vesznek részt a tanácskozásainkon a községi társadalmi és tömegszervezeti vezetők.

5 Sajnos, ez ideig ezt az összeget nem sikerült növelnünk. Az ügyrend forrásként jelöli a gazdasági szervektől átvett pénzeszközöket is, de a mezőgazdasági termelőszövetkezetek egyre növekvő anyagi gondjai miatt erre nem került sor. A területen működő néhány üzem pedig gazdaságilag nem önálló.

6 A kezdeményezéssel a megye vezetése egyetértett, de eddig pénzügyileg nem támogatta. Mi egy 50 százalékos központi támogatást tartanánk elfogadhatónak.

hiánya, az OTP sokkal magasabb kamatai és a már jelzett bizalmatlanság következtében nem töltötte be.[7] A lényegében 6%-os kamatozású kölcsönalapra 1988-ban mintegy félmillió forint érkezett, de az év végén a közös kassza kiürült, s az 1989-es év e tekintetben már teljesen eredménytelen lett.[8]

— Mindenképpen megemlítendő az együttműködésnek az a formája, amely a korábbi időszakban — igaz, joggal vitatott körülmények között — rendkívüli eredményeket hozott. A városkörnyék településeinek összefogásával, Encsen 1983-ban sportcsarnok épült, s 1988-ban megnyithattuk az ehhez kapcsolódó (tan)uszodát.[9] Mindezek „ellentételezése" pl. a városi tanács támogatásával létrehozott telefonközpont, mely viszont a vonzáskörzetnek is biztosítja az országos távhívóhálózatba történő bekapcsolódás gyors lehetőségét, az automata alközpontok kialakítását. Hasonló funkciót fog ellátni a szakrendelő is, amelynek építését ez évben kezdjük meg.

— Csak a kezdeti lépések történtek meg a kisebb térségek közötti összefogás lehetőségeinek megteremtésében. Sikertelen és alig egy-két évig élő kísérlet zajlott le a közös Gameszok[10] létrehozásával. Hamarosan bebizonyosodott, hogy ezek az intézmények elsősorban ott működnek jól, ahol nincs külön vezetés, a néhány szakmunkást a tisztségviselők irányítják; a közös intézményfenntartás a tanácsok között rendszeres vitát szült, a torzsalkodás nem a színvonalnövekedést szolgálta, hanem személyeskedésbe fajuló örökös vitát okozott. Lényegesen nagyobb egyetértés alakult ki ki viszont két területen: több tanács kötött együttműködési megállapodást a kommunális hulladékok és a házi derítőkből kikerülő szennyvíz gyűjtését és elhelyezését biztosító lerakó és tisztító létesítmény kiépítésére.[11] Jó példaként említhető az Encs városi és Forró községi közös tanács összefogása a két település közötti kerékpárút megépítésében, s az „ipartelepi út" ez évben induló kialakításában. Hasznosnak ítéljük azt az együttműködési formát — bár az a megyei tanács szakigazgatási szerveinél rosszallást váltott ki —, amelyben a körzeti feladatokat ellátó fogászati rendelők felszerelésének javítására és bővítésére az érdekelt tanácsok külön alapot hoztak létre.[12]

Igen kedvezőnek tartjuk, hogy a közalkalmazottak szakszervezeti bizottsága jelenleg is városkörnyéki, területi jelleggel működik. Ez lehetővé tette, hogy a tanácsok jelentős anyagi támogatásával önköltséges üdültetést szervezzünk a tanácsi dolgozóknak. Az elmúlt évben a Kassai Járási Nemzeti Bizottsággal és az illetékes szakszervezeti szervével olyan megállapodást kötöttünk, amely rendszeres csereüdültetést tesz lehetővé. Változó eredményességgel és hatékonysággal egyeztetjük fejlesztési elképzeléseinket és javaslatainkat a kormány által jóváhagyott területfejlesztési és foglalkoztatási alap elnyerésére benyújtott pályázatoknál. A megyei tanács nem tette lehetővé, hogy az elmaradott térségek fejlesztésére kapott összegre infrastrukturális célú pályázat is benyújtható legyen, így a bizottság tagjainak eléggé kedvezőtlen a véleménye az anyagiak felosztásával kapcsolatosan.[13] A foglalkoztatási alapból való részesedés nagyobb arányát alapvetően két tényező nehezíti: a gazdálkodó szervezetek többnyire nem rendelkeznek a pályázathoz szükséges saját erőforrással, a területen kívüli szervezetek pedig az ún. „zöldmezős"

7 Nemcsak az OTP, hanem más pénzintézetek is valósággal „harcolnak" a számottevőnek nem tekinthető összegekért.

8 A rendelkezésre álló alap sem került felhasználásra, mivel ilyen mértékű igény nem jelentkezett. A kamatot is a városkörnyéki alapból fizettük ki.

9 Példaként a (tan)uszodát említjük: alig 35 millió forintért egy 80 millió forint értékű létesítmény épült, amely a vonzáskörzet gyermekei úszásoktatását — órarend keretében — térítés nélkül megoldja.

10 Gazdasági—műszaki ellátó és szolgáltató szervezet.

11 Utóbbit a megyei tanács is mintegy 4 millió forinttal támogatta.

12 A tanácsok 2 Ft/fő támogatást szavaztak meg.

13 Ismereteink szerint e döntés megváltoztatására újabb javaslatok születtek. Mint jellemző tényt említhetjük: az elmaradott térségbe sorolták be Encs várost és a vonzáskörzetéhez jelenleg tartozó mind a 63 települést is.

beruházásra csak igen ritkán vállalkoznak, s a munkaerő összetétele sem a fejlett ipar idetelepítését sèrkenti.

3. *A testületek közötti együttműködésre* kezdettől fogva igen nagy gondot fordítunk; a városi tanács és a végrehajtó bizottság munkájában érezhetően és értékelhetően tükröződik a városkörnyékért érzett felelősség. A *tanácstestület* elvárja, hogy a vonzáskörzet egészét vagy nagyobb részét érintő, illetve az egy-egy ágazatról szóló előterjesztésekben a tájékoztatást adó szervek számoljanak be arról is, hogy milyen módon és milyen hatásfokkal vesznek részt a területi igények kielégítésében. Ez elsősorban a kulturális, az egészségügyi, a kereskedelmi, a kommunális feladatok és a szolgáltatások területére jellemző.[14] Csak a szándék kinyilvánításáig (egyeztetés) és a felkérésig jutott el az a kezdeményezésünk, hogy az előterjesztést készítő szervek, intézmények beszámolói (tájékoztatói) tartalmazzák a városkörnyéki tanácsok véleményét, javaslatait, elképzeléseit is.[15] Ennek hiányában elsősorban az a gyakorlat alakult ki, hogy az ilyen témák tárgyalása előtt csak néhány tanácselnöktől kérünk tájékoztatást, majd a véleményüket összegezve a legjellemzőbb felvetéseket ismertetjük a testülettel és a beszámoltatott szervezettel.[16] Még nem vált általános gyakorlattá az az elképzelésünk, hogy ezeken az üléseken a községi tanácsok tisztségviselői is részt vegyenek. Ebben elsősorban a városi tanácsnak kell kezdeményezőbb szerepet vállalnia. Már az éves feladattervben megjelölhetők lennének azok a témák, amelyek tárgyalására az érintett tanácsok képviselői is meghívandók. El kellene érnünk azt is, hogy a községi tanácsok (végrehajtó bizottságok) se feledkezzenek meg erről a kezdeményezésről, hiszen pl. az igazgatási társulásokban ellátott feladatok értékelésekor helyes lenne, ha abban tanácskozási joggal részt vehetne az illetékes szakigazgatási szerv vezetője és a tanácselnök is. Nem kezdeményeztük kellő hatékonysággal azon célunk megvalósítását sem, hogy a városi tanács munkatervének összeállításakor a városkörnyéki tanácsok javaslatait is kikérjük a vizsgálandó témák körében. A végrehajtó bizottság a kétszintű helyi-területi tanácsigazgatás bevezetése ellenére megköveteli a szakigazgatási szerveitől, hogy éves munkaprogramjaikban rögzítsék a vonzáskörzetbeli tanácsok szakigazgatási szervei munkájának — a lehetőségekhez és igényekhez igazított — segítését. A célunk az, hogy valamiféle „szolgáltatás" jöjjön létre — de kölcsönösségi alapon. Az ügyrendünk lehetővé teszi azt is, hogy egyes kérdések megvitatására együttes testületi ülést tartsunk, sőt közös tanácsrendeletet is alkossunk. Erre ez ideig nem került sor sem a város és községek, sem a községek között.

4. A *kétszintű helyi-területi tanácsigazgatás* 1989. január 1-jétől történt *bevezetése*[17] több lényegi változást eredményezett a tanácsok és a települések kapcsolatában, de a bizottság működésében is.

— A községi tanácsok egyre bővülő, s ez időponttól lényegesen megnövekedett feladatainak szakszerű ellátása több területen csak *társulások* formájában volt lehetséges. A vártnál hosszadalmasabb, több hónapig tartó vita után egyes igazgatási, egészségügyi és oktatási hatáskörök gyakorlására a város és a vonzáskörzet községi tanácsai együttműködési megállapodást kötöttek.[18] A megegyezést követően Encs városi székhellyel jöttek létre társulások két-két fő létszámmal: általános igazgatási és művelődési területeken. A társulások a városi tanács végrehajtó bizottsága szakigazgatási szerveinek

14 Például: a területi feladatokat is ellátó művelődési központ és a könyvtár munkájáról szóló beszámolók, vagy a kenyérgyár tájékoztatója.

15 A tisztségviselők általában arra hivatkoznak, hogy ezekben az esetekben csak a személyes véleményüket mondhatják el, mert a jelzett határidőig nem lesz testületi ülés.

16 Amennyiben arra mód van, ezeket igyekszünk már a testületi ülés előtt eljuttatni az előterjesztés készítőjének.

17 A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei tanács II/1988. sz. rendelete.

18 Vita elsősorban arról volt, hogy a községek egymás között kiskörzetekben, vagy a várossal társuljanak.

részeként működnek, dolgozóikat e szervezetek vezetői nevezik ki és mentik fel.[19] A létrehozott társulások dologi feltételeit a megyei tanács biztosította. A működés tapasztalatai kedvezőek. Ehhez talán hozzájárult az is, hogy a bizottság ez évben kétszer is napirendjére tűzte annak működését, s a felmerült legtöbb problémát már azok keletkezése idején orvosolta. A közel egy év tapasztalatát elemezve a bizottság és a szakmai felügyelet is kedvezőnek ítélte meg a feladatellátás e módját. Megállapítottuk, hogy a helyi tanácsok önállóságának, öntevékenységének kibontakoztatása, munkájuk hatékonyságának növekedése e szervezet létrehozásával erősödött. Ehhez a kedvező tényhez minden bizonnyal hozzájárult az is, hogy hasonló pozitív tapasztalatai voltak a már több éve három kiskörzetben funkcionáló építésigazgatási és az encsi székhellyel működő árellenőrzési társulásoknak is.[20] A területünkön állandósultnak tekinthető szakemberhiány (vb-titkár is) következtében a tisztségviselők napjainkban erőteljesen szorgalmazzák a szabálysértési és gyámügyi feladatok kiskörzetben történő ellátását. Ehhez azonban — éppen az előzőekben említett okok miatt — nincsenek meg sem az anyagi, sem pedig a személyi feltételek.[21]

— A közvetlen megyei irányítás bevezetése átrendezte a szakigazgatási szervek és a tisztségviselők kapcsolatrendszerét. A városi tanács szakigazgatási szerveinek a megyei feladatokban való közreműködése megszűnt ugyan, de megmaradt az a korábbi természetes kapcsolat, amely az egyes ügyek megoldásában az együttműködést jól biztosította. A városi és a községi tanácselnökök tényleges mellérendeltségével erősödött, elmélyült a tisztségviselők kapcsolata. Ez elsősorban a gondok kendőzetlen, őszinte feltárásában, a célok sokoldalú vitában történő megfogalmazásában, a közvetlen, emberi kapcsolatok kialakulásában jelenik meg. Ez nem bizalmaskodás, hanem olyan kölcsönös bizalom, amelyre hosszabb távon alapozni lehet.[22]

— A kétszintű tanácsigazgatásra való áttérés időpontjának megválasztása még ma is téma, sokan tartják elsietettnek.[23] Hasonlóan fel-felbukkan az a nézet, mely szerint Borsod-Abaúj-Zemplén megye túlságosan nagy ahhoz, hogy a közvetlen kapcsolatok ténylegesen kialakulhassanak, s emellett a borsodi régió problémái elterelik a figyelmet (az anyagiakat) az abaúji gondok megoldásáról.[24] A megyei tanácstagi csoport nem tudja képviselni kellő hatékonysággal a területi érdekeket, így érthető, ha a vonzáskörzet települései minden lehetőséget megragadnak e hiányzó láncszem pótlására. Rendkívüli aktivitással jött létre a terület képviseletét, problémáinak feltárását és az érdekképviseletet is felvállaló Csereháti Településszövetség.[25] Nem volt szükség különösebb agitációra azon az ülésünkön, amely a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége létrehozásának kérdésével foglalkozott. A jelenlévők, a belépési szándékukat azonnal kinyilvánítva, határoztak arról is, hogy e szövetségen belül az előzőekben is hangoztatott célok — elsősorban az érdekvédelem — érdekében mielőbb létre kell hozni annak abaúji (Encs környéki) tagozatát.

19 A társulás dolgozója köteles az együttműködő tanácsok székhelyein rendszeres ügyintézést és ügyfélfogadást tartani. A hatáskörébe tartozó ügyek iratait a helyi tanácsokon iktatják, intézik. A kiadmányozási jogot a helyi tanácsok vb-titkárai gyakorolják. A társulás szakmai felügyeletét a megyei tanács végrehajtó bizottságának igazgatási főosztálya látja el.

20 Érdekességként említhetjük, hogy az 1970-es években létrehozott „adókörzeteket" hasonló céllal alakították meg, de néhány éves vegetálás után fokozatosan megszüntek.

21 A 17 községi tanácsnál csak 3 államigazgatási főiskolát végzett ügyintéző dolgozik. Bizonyára befolyásoló tényező az is, hogy a megyei tanács az újabb társulások létrehozását elvileg támogatja ugyan, de azok működési költségeit már nem biztosítja.

22 Nagyon nyíltan és őszintén vitatjuk meg a kérdéseket a megyei vezetőkkel való kapcsolattól a választásokon várható eredményekig.

23 Ezt az érzést felerősítette a megyei tanács szakigazgatási szervezetének elhúzódó átszervezése, amely a közvetlen megye-község kapcsolat tényleges kiépülését nagymértékben hátráltatta.

24 Az encsi és a szikszói városkörnyék gyakorlatilag az abaúji térséget jelenti.

25 A szövetség csak részben öleli fel Abaujt és az encsi városkörnyéket, annál szélesebb körben szerveződik.

Nem hallgatjuk el, hogy az eltelt időszakot — minden eredménye ellenére — nemcsak a terület, a körzetek, hanem az egyes települések saját érdekeitől vezérelt gondolkodásmód is jellemezte. Meggyőződésünk azonban, hogy a helyi tanácsok közötti együttműködésnek, a célok egyeztetett megvalósításának, egyáltalán: az összefogáson alapuló kapcsolatoknak az elkövetkezendő években még nagyobb, sőt meghatározóbb szerepe lesz térségünkben, mert a ránk háruló feladatokat enélkül nem leszünk képesek megoldani, nem tudunk megfelelni a kor követelményeinek, a lakossági elvárásoknak.

PASZTNER FRIGYES

A kétszintű művelődésigazgatás Fejér megyében

Az elmúlt években felgyorsultak az államigazgatás korszerűsítésének folyamatai. E folyamatban jelentős lépés volt a járási hivatalok megszüntetése, melynek feladatait döntően a városi és városi jogú tanácsok, illetve szakigazgatási szerveik vették át. A folyamat további állomásaként értékelhetők a közvetlen megyei irányítású nagyközségek rendszerének kiépítése, illetőleg a törvényességi felügyelet megyére telepítése.

A korszerűsítési folyamat összhangban volt a társadalom demokratizálási törekvéseinek, a helyi önkormányzatok erősödésének igényével. Fontos célként fogalmazódott meg, hogy a korábbinál korszerűbb, kevesebb áttétellel működő, egyúttal a lakosság érdekeit is jobban szolgáló közigazgatás jöjjön létre. Ennek lehetőségét kínálja a kétszintű igazgatás megteremtése, mely erősíti az irányítás normatív jellegét és hozzájárul a feladat- és hatáskörök további decentralizálásához. A kétszintű igazgatás bevezetésével célként fogalmazódott meg az is, hogy a megye és a községek közé ne ékelődjék be igazgatási funkciójával a város, a helyi tanácsok — városok és községek — egymással minden tekintetben egyenrangú viszonyban, mellérendeltségi kapcsolatban álljanak.

A Minisztertanács 1060/1987. (XII. 2.) Mt. h. számú határozat alapján négy megye — köztük Fejér megye is — áttért a kétszintű igazgatásra.

Az áttérés előkészítésének folyamatában már elég korán elkülönült a megyei művelődési irányítás képviselőinek véleménye az általános megítéléstől. Míg az előkészítésnél más szakigazgatási szervek főként igazgatási társulásokban gondolkodtak, a művelődés irányítói a feladatot az ún. helyi irányítási feladatok községi, nagyközségi telepítésében látták. Végül is a megyében a más ágazatokban tervezett 25 társulásból — tekintettel az önállóságra és önkéntességre — 17 igazgatási társulás alakult meg. A művelődés területén a kétszintű igazgatásnak társulás nélküli bevezetését támogatta a testület.

A művelődés kétszintű igazgatása legjelentősebb változást a községek és nagyközségek munkájában hozott, melyek feladatai e döntéssel nagymértékben megnövekedtek. E települések a kétszintű igazgatás bevezetéséig lényegében intézményfenntartói feladatokat láttak el, fenntartói-irányítói szerepük volt, s az új irányítási rendben a helyi közoktatási és közművelődési intézmények ún. helyi irányítása is feladatuk lett.

A helyi irányítás fogalmát lényegében az oktatási törvény születésekor ismerték meg az intézmények és az irányítók. Korábban fenntartói és szakmai irányításról beszéltünk. A változás nem csupán névváltozás, nem formai, lényeges irányításváltási koncepció is húzódik meg mögötte. Az 1985. évi I. törvény értelmében az oktatási intézmények szakmailag önállóak, az egy sor kérdésben elsőfokú döntési jogkörrel rendelkeznek, mindezek után nyilvánvaló, hogy szakmai szempontból az államigazgatási szervek semmilyen szerepet nem töltenek be. Ez természetesen a korábbi irányítástól olymértékben eltérő új elem, mellyel az irányítás egyetlen szintjén sem tudtak még teljes mértékben azonosulni. Azokon a szinteken, ahol tudati azonosulásról már beszélhetünk, ott is néha működnek a régi reflexek.

A községek szerepe tehát a fenntartói feladatok ellátásán túl az intézmények törvényes működésének biztosítása. Leírni egyszerű, de ahhoz, hogy jó színvonalon ellátható legyen a mai még mindig túlszabályozott művelődésirányítás, jelentős jogi és intézményvezetési, szakmai ismeretre van szükség. A községi, nagyközségi szakigazgatás dolgozóinak ismernie kell az oktatás- és közművelődés-igazgatás alapszabályait, az intézmények — óvoda, általános iskola, zeneiskola, könyvtár,

művelődési ház, diákotthon — feladatát, belső életét, működési mechanizmusát. Ezek hiányában nem beszélhetünk irányításról, hanem csupán egy jó szándékú törekvés kudarcáról.

A helyi irányítás legfontosabb feladatait számba véve, alapvetően négy feladatcsoportról beszélhetünk

a) *Hatósági és nyilvántartási feladatok.* Első fokú hatósági jogkörében a helyi tanácsi szakigazgatás csupán néhány esetben jár el (fogyatékos óvodába, iskolába helyezése, műsor-engedélyezés), a másodfokú hatósági ügyek száma sem sok (intézményi felvétel, tankötelezettségi ügyek stb.). Hatósági jogkörében fontos feladatot teljesít a helyi szakigazgatás a működési szabályzatok jóváhagyásával, körzethatárok kijelölésével és más kisebb feladat ellátásával.

b) *Az intézmény működése törvényességének ellenőrzése.* Az intézményi önállóság törvényi deklarációjával a nevelőtestületek, szakmai és gyermekközösségek gyakorolják az intézmény belső szakmai és szervezeti működésével összefüggő jogok döntő többségét. Sem az intézménynek, sem az ott dolgozóknak, tanulóknak, de a tanácsnak sem közömbös, hogy az intézmény hogyan felel meg alapfeladatának. Ugyanis nemcsak abban van felelőssége, hogy az anyagi fedezetet biztosítsa a működéshez, hanem abban is, hogy azt hogyan, mire használják, s az intézmény egyes részeiben, illetőleg összességében a hatályos jogi szabályozások érvényesítésével dolgozik-e.

A helyi intézmények helyi irányítói tehát vizsgálják, hogy a már jóváhagyott és törvényességi alapon ellenőrzött működési szabályzat szerint folyik-e a munka, működik-e az intézmény (a dolgozók és közösségek jogaikkal élhetnek-e, a fórumok működnek-e, mennyire felel meg első fokú tanügy-igazgatási hatósági szerepkörük a jogszabályi kívánalmaknak stb.). A község, nagyközség tehát alkalmanként az említettek mellett ellenőrzi az éves munkatervet, házirendet, munkaügyi szabályzatot, munkavédelmi és tűzvédelmi szabályzatot, ifjúságvédelmi tervet, a vezetői döntések törvényességét, a döntések körülményeit, a megvalósítás, megvalósulás módozatait. Természetesen a szakmai dokumentumok tartalmi ellenőrzését a pedagógiai szaktanácsadás végzi.

E témakörhöz tartozik az intézmények ügyviteli ellenőrzése, a különböző tanügy-igazgatási dokumentumok (beírási napló, törzslap, bizonyítvány stb.) ellenőrzése.

c) *A vezetői, igazgatói munka színvonalának megítélése* terén a pedagógiai intézet szaktanácsadói gyűjtik és összegzik a véleményeket, illetőleg segítik is az intézményeket. Természetesen a helyi irányítás is vizsgálja, ha szükséges a vezetői döntések előkészítését, megalapozottságát, egyértelműségét; a végrehajtás megszervezését, a vezetői munka megosztását; a vezető ellenőrző, elemzőmunkáját; a közösségek bevonását a feladatok végrehajtásába; a vezető belső és külső kapcsolatait (testület, tanulóközösség, szülők gazdasági és társadalmi környezete).

Fontos feladat a munkáltatói jogok gyakorlásának ellenőrzése, ennek során a dokumentációs rend biztosíttatása (okmányok, munkaköri leírások, nyilvántartások stb.). A vezetői munka szerves része a személyi ügyekkel való foglalkozás, melynek keretén belül vizsgálandó a beosztottak szakmai előmenetele, továbbképzések szervezése vagy támogatása, minősítések, jutalmazás, béremelés, kitüntetések stb.

A vezetői munka részeként elemezni és értékelni kell az intézmény működtetését, szervezettségét, rendjét, a gazdálkodását, a költségvetés felhasználási és oktatásgazdálkodási szemléletét, természetesen a gazdálkodási típus függvényében.

d) *A nevelési-oktatási, közművelődési intézményben folyó munka minősítésének forrásai* a helyi tapasztalatokon túl a megyei pedagógiai intézet, a megyei közművelődési intézmények szaktanácsadói, valamint a területi irányító megyei művelődési osztály ágazatpolitikai elveinek megvalósulásáról alkotott véleményeivel teljesednek ki.

A városi művelődésigazgatás területén bekövetkezett változás lényege, hogy a helyi szakigazgatási szervek megszabadultak a területi munkától, s minden tudásukkal, tapasztalatukkal érvényt szerezhetnek fenntartói és helyi irányítási feladataiknak, jogaiknak — saját közigazgatási területükön belül.

A városokban a nagyközségek egy részében is gond a középfokú oktatási intézmények irányításában meglevő ellentmondás, mely szerint a városi, nagyközségi tanács látja el a fenntartói feladatokat, a helyi irányítás feladatait viszont a megyei szakigazgatási szerv. E csaknem tízéves és sok ellentmondással terhelt állapotnak a megszüntetése a központi művelődési igazgatás feladata. Gondolom, hogy olyan megoldás keresése indokolt, melyben a két irányítási szerepkör (fenntartói —helyi) egy szinten érvényesül. A feltételek megléte esetén ez néhol talán a város lehetne. Ha viszont

a középfokú oktatás társadalmi szerepe oldaláról vizsgáljuk e kérdést, célszerűbb az önkormányzati törvény koncepciójának valamelyik változatát megvalósítani.

A kétszintű igazgatás bevezetésével a *megyei szakigazgatási szerv is új helyzetbe került.* Abban nem történt változás, hogy a megyei szakigazgatási szerv alapvető feladata a területi irányítás, s továbbra is ellát — megyei intézmények vonatkozásában — fenntartói irányítási és helyi irányítási feladatokat is. A megyei osztály irányítja a fogyatékos gyermekek nevelését ellátó óvodákat, általános iskolákat és diákotthonokat is függetlenül attól, hogy a fenntartója a község, nagyközség vagy város.

A változás abban következett be, hogy míg korábban a megyei osztály a községekkel, nagyközségekkel közvetett kapcsolatot tartott, az új irányítási rend bevezetésétől a kapcsolat valamennyi helyi tanáccsal közvetlenné vált. Tehát közvetlen kapcsolataink az addigi hat városi tanácson kívül, további 70 községi és nagyközségi tanáccsal bővültek.

Ez a széles kapcsolatrendszer jelentősen módosította a megyei művelődési szakigazgatási szerv munkarendjét, munkastílusát, munkamódszereit, sok szempontból módosította a munka jellegét is és növelte a munka mennyiségét.

A helyi irányítás feladatait a már vázoltak szerint a helyi tanácsok látják el. E tekintetben a megyei osztály a 7/1988. (III. 18.) MM rendelet megjelenése után csupán egy feladatot kapott a megyei végrehajtó bizottság útján: a községi és nagyközségi általános iskolák tantárgyfelosztásainak törvényességi vizsgálatát. Ennek oka az volt, hogy egyrészt a tantárgyfelosztás egy iskola életének hű tükre, sok-sok alapinformáció hordozója, másrészt szakszerű minősítésének községi és nagyközségi feltételei nem adottak.

Miben láttuk, látjuk a kétszintű művelődésigazgatás feltételeit, melyek ma még nem teljes mértékben adottak, de fokozatos megteremtésük erősíti mind az intézményi, mind pedig a helyi önkormányzatok önállóságát.

1. Mindenekelőtt fontosnak tartjuk, hogy az intézmények önállósága sem szakmai, sem jogi szempontból nem csökkenhet, csak erősödhet. A szakmai és működési önállóság hangsúlyozása nem véletlen, hiszen nem minden intézmény fogadta kedvezően a községi szakigazgatás új feladatait, megnövekedett hatáskörét, melytől az addiginál is erősebb beavatkozástól tartottak. Tapasztalataink igazolták is a feltevéseket: néhol előfordult, hogy a helyi tanács beleszólt a tantárgyfelosztásba, szerette volna befolyásolni ki mit tanítson, hány órája legyen, sőt előfordult, hogy a munkaerőgazdálkodási jogkört is korlátozni szerették volna. Mindkét eset hatáskörelvonás az iskolától, az intézmény vezetőjétől. A szélsőséges eseteket meggyőzéssel sikerült feloldani, s a törvényes működést biztosítani.

2. Cél, hogy a nagyközségi fenntartói és helyi irányítás ne csupán adminisztratív tevékenység legyen. A helyi szakigazgatási szerv ne csak első és másodfokú hatóságként lépjen fel. A helyi szakigazgatás segítse elő, hogy a közoktatás és közművelődés helyi intézményeinek munkája a tervezéstől az értékelésig kapjon helyben nagyobb nyilvánosságot, a lakosság értékítélete hasson a testületek útján az intézmények munkájára. Fontosnak tartjuk, hogy a helyi döntések előkészítésében részt vegyenek a helyi szakemberek is, annak érdekében, hogy az irányítók szakmai szempontból is megfelelő döntéseket hozzanak.

3. Az új irányítás személyi feltétele, a jogszabály szerint, felsőfokú végzettségű szakember munkába állítása. A helyi tanácsok szakigazgatási apparátusában a vb-titkárok lehetnek az iskolák legfontosabb partnerei és irányítói. Előfordult, hogy a tanácselnök, szerepkörének csökkentését vélte e változásban, pedig az ő feladata elsősorban a helyi önkormányzat munkájának szervezése, vezetése, az önkormányzati érdekek képviselete, a község, nagyközség céljainak megfogalmazása, az önkormányzattal és a lakosság mind nagyobb részével közös megvalósítása. Az intézmények helyi és fenntartói irányítása a szakigazgatási szerv feladata, melyet a vb-titkár természetesen munkatársainak a bevonásával lát el.

4. Fontos, hogy minden településen jól működő telefon legyen egyrészt helyben, másrészt a területi irányító szervekkel. Kívánatos lenne valamennyi tanáccsal a telex-összeköttetés kiépítése is.

5. Az új irányítás fontos eleme, hogy jól működjék a helyi szakigazgatási tevékenység folyamatos ellenőrzése, a felülvizsgálati mechanizmus. A megyei szakigazgatási szerv, a pedagógiai intézet, a megyei könyvtár és művelődési központ munkatársai adjanak folyamatos segítséget a helyi szakigazgatásnak, a helyi nevelési-oktatási és közművelődési intézményeknek.

Hogyan alakul a kétszintű igazgatásban *a kapcsolatrendszer,* milyen hatásmechanizmusok működnek?

1. A Megyei Tanács végrehajtó bizottságának művelődési osztálya folyamatosan kapcsolatot tart a helyi tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervével, információkat, feladatokat juttat el a részükre, azokra választ, intézkedést vár. E folyamatban közvetlenül hat helyi szakigazgatási szervre, közvetetten az intézményekre. Fontos e téren, hogy a helyi tanács gyorsan intézkedjék, továbbítsa az információt, mert késése jelentős zavart kelthet a megyei munkafolyamotokban.

2. Az intézmény mint elsőfokú tanügyigazgatási hatóság dönt a hatáskörében levő ügyekben, a helyi szakigazgatási szerv, ha szükséges másodfokon intézkedik (elbírál jogorvoslati kérelmet, fellebbezést hatósági kötelezési és engedélyezési ügyekben). A megyei osztálynak felülvizsgálati joga van.

3. A szakmailag önálló intézmény (óvoda, iskola, művelődési ház, könyvtár) munkáját a pedagógiai intézet, a megyei művelődési központ és a megyei könyvtár szaktanácsadó hálózata segíti. A szaktanácsadó hálózatok folyamatosan dolgoznak, segítenek, gyűjtik az információkat, de dolgozhatnak megrendelésre is. Például, amikor a helyi tanács az intézmény vezetőjét beszámoltatja — szakmai véleményt kér az iskola, az óvoda, a művelődési ház, a könyvtár munkájáról. Az önbeszámoló szakmai háttérintézeti és területi irányítási tapasztalatai, a kontroll értékelés megalapozottabbá teheti a döntést, a vezető minősítését.

A kapcsolatok, illetőleg a hatásmechanizmusok jól mutatják, hogy a feltételek megléte esetén a jelentkező feladatok jó színvonalon elláthatók. A vita Fejér megyében is főként abban volt, hogy a kétszintű igazgatás bevezetésével az irányítás szakmaisága gyengül-e. Annak érdekében, hogy ez ne következzék be, a pedagógiai intézet mellett létrehoztuk a pedagógiai tanácsadói hálózatot.

A kétszintű igazgatás bevezetésével, a helyi önállóság erősödésével több helyen felvetődött, ha a helyi tanácsok önállóak, ki-ki oldja meg helyben a művelődés valamennyi feladatát. Ez természetesen nem lehetséges, hiszen valamennyi szükséges intézménytípust minden tanács nem is létesíthet. Éppen ezért erősítette meg jogszabály is, a korábban területi feladat ellátására létesült intézmények a jövőben is területi feladatokat lássanak el. Ilyen intézmény a pedagógiai intézeten, a megyei művelődési központon, a megyei könyvtáron kívül a megyei szakértői bizottság, mely egész megyére kiterjedően végzi a szakmai vizsgálatokat a fogyatékos gyermekek megfelelő iskolatípusba helyezéséhez, a városi, nevelési tanácsadó intézetek, melyek a volt körzetekben működnek közre az iskolaalkalmasság elbírálásában, a központi műhelyek, melyek a technika tantárgy tárgyi feltételeit biztosítják, a városi művelődési központok és könyvtárak, melyek módszertani segítő funkciók töltenek be a volt körzetek megfelelő intézményeiben.

Ma több forrásból hallható, hogy a megyei művelődési központok és könyvtárak megyei fenntartása indokolatlan, ezek elsősorban a művelődési házak és könyvtárak, ezért célszerűbb fenntartásukat a székhely város tanácsának adni. Felfogásunk szerint, miként látható, az irányítás és segítés szakmai aspektusai három pilléren — padagógiai intézet, megyei művelődési központ és megyei könyvtár — nyugszanak. Ha közülük az utóbbi kettő városi fenntartásba kerülne, meggyőződésünk szerint alapfunkciójuk is hátrányt szenvedne, s a legrászorultabbak, a községek és nagyközségek esnének el olyan szakmai segítségtől, melyet mástól megkapni nem tudnak. Aggódásunk nem véletlen, hiszen a folyamat a városi módszertani intézmények esetében egyértelműen érzékelhető. Természetesen vitatni lehet, hogy erre a segítségre ma szükség van-e, illetőleg egy új koncepciójú közművelődés az említett két szakmai háttérszervezet segítő munkájára igényt tart-e, vagy munkája nélküle is eredményes lehet.

A kétszintű igazgatás bevezetése óta az irányítás hatékonyságának növelése érdekében az alábbi munkamódszer, munkastílusbeli elemeket erősítettük, illetőleg módosítottuk:

1. a kétszintű irányítás feladatainak végrehajtására tanfolyamot szervezett a megyei tanács, melyen a vb-titkárokat felkészítettük a művelődés igazgatás feladataira is.

2. Elnöki és vb-titkári értekezleteken folyamatosan értékeljük az új irányítás tapasztalatait, vitás kérdésekben tanácsokat adunk, állást foglalunk.

3. A vb-titkárok a kétszintű igazgatás bevezetése óta részt vesznek a hagyományos megyei tanévnyitó és záró értekezleteken, ahol tájékoztatást kapnak az intézmények legfontosabb feladatairól, a tanév fő feladatairól, az esetleges változásokról, fontosabb új jogi szabályozások értelmezéséről, gyakorlati alkalmazásáról.

4. Az intézményvezetők főként továbbképzési céllal körzeti munkaközösségekbe tömörülnek. A megyei szakigazgatás — ha ez indokolt — e fórumokon rendszeresen ad tájékoztatást olyan feladatokról, melyek körültekintő intézkedést igényelnek, vagy főhatósági véleményeket juttat el különböző, az intézmények működésével kapcsolatos kérdésekben.

5. A megyei szakigazgatási szerv dolgozói a korábbinál céltudatosabban és gyakrabban látogatják a községeket, nagyközségeket, vesznek részt helyi testületi üléseken. A részvétel történhet a helyi tanácsok kérésére, de indokolhatja a központi vagy szakmai cél megvalósulása is, melyhez személyes jelenlét és meggyőzés szükséges.

6. A községek, nagyközségek munkájának segítése érdekében ágazati referensi rendszert hoztunk létre. Az ágazati referens — az osztály dolgozója — helyben tájékozódik a tanács és az intézmény munkájáról a tanácsnál, nem a helyi szakigazgatás helyett dolgozik, segítséget nyújt, ellenőriz, információt közvetít. Azokban a kérdésekben, melyekhez személyesen nem ért, a megyei szakigazgatási szerv illetékes munkatársát tájékoztatja és kéri intézkedését.

7. Változott a komplex felügyeleti vizsgálatok rendszere. Megszüntettük az úgynevezett ágazati komplex vizsgálatokat, s a megyei tanács községi komplex vizsgálataiban való részvételünket erősítettük. A megyei tanács változtatott a vizsgálatok eddigi gyakorlatán úgy is, hogy nem mindenhol, mindent teljes mélységben vizsgálunk, hanem egyrészt differenciáltan, másrészt nem minden területre kiterjedően, az adott település egy-egy fontosabb feladatára, gondjára koncentrálva. A komplex vizsgálatokban, ha a községi vizsgálat indokolja, vagy azokban olyan tények kerülnek felszínre, az intézményeket is látogatjuk. Ha a szakmai munkáról kedvezőtlen jelzéseket kapunk és a község nem kérte, akkor mi kérjük a pedagógiai intézet szaktanácsadóktól begyűjtött, összesített véleményét. Indokolt esetben a helyi tanács végrehajtó bizottságát az intézmény ellenőrzésének tapasztalatairól tájékoztatjuk és természetesen intézkedést is kérünk.

8. A törvényességi felügyeleti munkában a már korábban kialakított rend szerint csupán a törvényességet vizsgáljuk, célszerűségi okokból sem a helyi tanács, sem az intézmények döntéseit nem kifogásoljuk. Mégis szóvá kell tenni, sok olyan eset van, amikor a döntés törvényes, de tartalma célszerűtlen, sőt esetenként káros is. Például a gazdasági integráció esetében, a helyi tanács dönt az integráció mellett, az intézmény pedig elveszti a teljes önállóság egyik fontos alapfeltételét. A helyi tanács e döntését nem vitathatjuk, legfeljebb meggyőzéssel erősíthetjük, hogy közös érdekünk a jól működő intézmény, ennek pedig feltétele a gazdálkodói önállóság is.

9. Fejér megyében már régebbi gyakorlat volt, bizonyos ügyfajták intézésére úgynevezett ügymenetmodelleket készítettünk. E modelleket tartalmukban az új helyzethez igazítottuk, s a községek rendelkezésére bocsátottuk. Az ügymenetmodell különösen ott hasznos, ahol új gyakorlatlan vb-titkár ügyintéző látja el a feladatot.

10. A községi tanácsok szakigazgatási szervei számára ajánlást készítettünk a helyi intézmények helyi irányítási feladatairól. Az ajánlás a 14/1988. MM sz. rendelet alapján sorolja fel a feladatokat és fogalmazza meg, hogy azokban a helyi szakigazgatási szervnek konkrétan milyen intézkedési jogosítványai vannak. Az ajánlás a szakigazgatás dolgozóját megismerteti az intézmények belső feladataival, főként azokkal, melyek segítésében, ellenőrzésében a helyi szakigazgatásnak szerepe lehet.

11. A megyei szakigazgatási szerv folyamatosan ösztönözte a helyi tanácsokat az intézmények gazdasági önállóságának megteremtésére. Hatására az elmúlt évben tovább nőtt a bérgazdálkodói jogkörrel is felruházott intézmények száma.

A kétszintű igazgatás tapasztalatairól egy év eltelte után egyértelmű képet adni nehéz. Ennek ellenére tapasztalataink összességében kedvezőek.

A községek a kétszintű igazgatás keretein belül változó mértékben felelnek meg feladataiknak. A helyi szakigazgatási szervek mintegy harmada jól látja el a feladatát, jól él a kapott segítséggel, lehetőségeivel, kb. egyharmada a legfontosabb törvényességi feladatot ellátja, de az intézmények munkájának ellenőrzésére még nem futotta erejéből. Hasonlóan kb. harmadot tesz ki azon tanácsoknak a sora, amelyeknél a személyi feltételek nem megfelelőek, illetve a vb-titkár személyében az elmúlt egy-másfél évben változás történt.

A nagy fluktuáció mindenképpen felhívja a figyelmet két dologra, egyrészt a feladatra való felkészítésre, melynek terén elmondható, hogy a vb-titkár lényegében továbbképzéseken és munkája mellett kell hogy a vonatkozó ismereteket megszerezze. Az Államigazgatási Főiskola — vélemé-

nyünk szerint — a jövőben nagyobb figyelmet fordíthatna a művelődésigazgatási feladatok ellátásának felkészítésére. A másik, amire fel kell figyelni, a községi szakigazgatás dolgozóinak bérhelyzete. Nyilvánvaló, hogy ezzel is magyarázható a nagy fluktuáció, hiszen az ismert eltávozási esetek többségében jóval nagyobb anyagi elismerésért távozott a volt vb-titkár. A vb-titkár az igazgatás kulcsembere, erkölcsi és anyagi megbecsülése államigazgatási érdek, sokoldalúan felkészült személyisége a tanácsi igazgatás és önkormányzat fejlesztésének egyik feltétele.

A meglevő személyi gondok ellenére is állítható, hogy erősödött a helyi szakigazgatás felelőssége saját munkája és az intézmények tevékenysége segítésében, ellenőrzésében, a törvényes működésben.

Az egységes községi szakigazgatási szervek feladataikat alapvetően jól megoldják, ha bizonytalanok, a megyei szakigazgatás segítségét, tanácsát kérik. Az intézmények ellenőrzésében sok helyen még az ismerkedés szakaszában vannak, előfordul ügyintézésükben pontatlanság, késés. Bár általában jó a kapcsolatuk az intézményvezetőkkel, a személyi ügyekkel mégis körültekintőbben kell foglalkozni (jutalom, kitüntetés, feljebbsorolás, pályázati feladatok).

A kétszintű igazgatás általunk gyakorolt változata a megyei osztályra is nagy felelősséget hárít, aminek csakis többletmunkával tudunk megfelelni. Véleményünk szerint a kétszintű művelődésigazgatás megyei gyakorlata a feltételek fokozatos javulásával, az irányításban közreműködők és segítők hatékony munkájával hozzájárul ahhoz, hogy egy idő után a cél, hogy a községeket az önállóság helyzetébe hozzuk — valóság lesz. Ennek érdekében foglalkozunk ma többet a helyi tanácsi és intézményi vezetőkkel, szülőkkel, a társadalmi környezet képviselőivel, sok-sok operatív feladattal, természetesen nem elhanyagolva a területi irányítás feladatait. Bízunk abban, hogy a főhatóságoknál elindult deregulációs folyamatok tovább egyszerűsítik a művelődési igazgatást is, illetve az önkormányzati törvény a megyei és helyi tanácsi szakigazgatási szervek feladatainak ismételt áttekintését és újraszabályozását hozza magával, mely újabb lendületet adhat a kétszintű igazgatás megerősödésének is.

A belső vagyoni és vállalkozási viszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál (Doktori értekezés vitája)

A magyar gazdaság piacszerkezetű átalakítása napjaink égető feladata. A piacszerkezetű átalakítás lehetséges irányait keresi a jogtudomány is. Ennek egyik bizonyítéka *Prugberger Tamás*-nak A belső vagyoni és vállalkozási viszonyok az önkormányzati jellegű vállalatoknál című, 1989. április 26-án sikeresen megvédett, akadémiai doktori disszertációja.

A doktori értekezés vitája a Magyar Tudományos Akadémián zajlott le. Opponensek *Novotni Zoltán* és *Hegedüs István*, az állam- és jogtudomány doktorai, egyetemi tanárok, valamint *Süveges Márta* kandidátus, egyetemi docens voltak.

Prugberger Tamás benyújtott értekezése tulajdonképpen négy részre oszlik. Az első részben a szerző fogalmi kérdéseket tárgyal, kimutatva azt, hogy az önkormányzati vállalathoz az olyan jellegű gazdálkodó szervezetek tartoznak, amelyekben a szervezet irányítását részben maga a dolgozókollektíva, vagy olyan tagsági csoport végzi, amely a maga személyes közreműködésével is hozzákapcsolódik a szervezethez. Éppen ezért az ilyen gazdálkodó szervezetek, ha nem is szövetkezetek, de mindenképpen a szövetkezeti társaságokhoz hasonló működést folytatnak, és belső szervezetük is a szövetkezetekéhez hasonló. Az állami vállalatok között ilyen jellegű szervezet ma a közgyűlésben működő önkormányzati vállalat, és felerészben ehhez a vállalati típushoz közeledik a vállalati tanáccsal működő állami vállalat is. A továbbiakban a szerző arra mutat rá, hogy miképpen kapcsolódnak egymáshoz a kollektíván belül a tagjaiknak a vállalathoz fűződő vagyoni kapcsolatai, valamint a vállalaton belüli vállalkozási viszonyai. Ezek a kérdések is lényegesek és időszerűek, mert ez is egy mód arra, hogy a gazdálkodó szervezetek belső szerkezete és működése egy nyitott piaci gazdálkodási rendszerhez igazodjék.

Rátérve konkrétan a probléma összefüggéseire, utalni kell arra, hogy egy vállalatnak nem kell szükségszerűen szervezeti értelemben is munkahelynek lennie, hanem a vállalat lényegében egy vállalkozást szervező iroda is lehet, amely különböző vállalkozásokat koordinál, és így mint vállalkozó szerv lép ki a színre a piacon. Ehhez szükség van arra, hogy ez a vállalkozásszervező, -finanszirozó szervezet megfelelő vagyoni alapokkal rendelkezzék. Ehhez összegyűjti azokat a pénzeszközöket, amelyeket az egyes vállalkozók — akik — egyúttal a szervezet tagjai a vállalkozás finanszírozásához — adnak.

Ez a második része a disszertációnak, amely a problémával foglalkozik, hogy miként kerülhet be egy vállalat, valamint egy szövetkezet vérkeringésébe dolgozójának, vagy más módon személyesen közreműködő tagjának vagyoni hozzájárulása a vállalat vállalkozási vérkeringésébe. Ezen belül a szerző kimerítően foglalkozik a szövetkezeti tagok kötelező és önkéntes vagyontárgy bevitelével az apporttal, továbbá a kötelező és önkéntes pénz-hozzájárulási formákkal, ide értve a részjegyet, a célrészjegyet és a tagsági kölcsönt. Ezek tárgyalásánál a szerző kimutatja a szövetkezeti szabályozásban található különböző ellentmondásokat, amelyek elsősorban a tűzoltó jellegű, praktikus pénzügyi rendezés miatt állnak fenn. Ugyanakkor azonban rámutat arra is, hogy a szövetkezetekben kialakult vagyoni kapcsolati rendszer jogelméleti rendszere megalapozott, hiszen az legalább másfél évszázados társasági jogi szabályozás eredménye, ezért a szövetkezetekben kialakult vagyoni kapcsolati intézmény rendszer nyugodtan átvihető az egyéb önigazgatási rendszer vállalati kapcsolatrendszerére is. Ezért ennek figyelembevételével kívánja a szerző az állami vállalatoknál is kialakítani a dolgozói vagyoni hozzájárulási formákat. Így a dolgozói vagyonjegyet válthatnak, amelyet

a jogalkotás csak azért különböztet meg a szövetkezeti célrészjegytől, hogy elkülönítse azt a szövetkezeti vagyoni hozzájárulás intézményrendszerétől. Végezetül ebben a körben kimutatja a szerző, hogy az újonnan szabályozott részvénytársaságnál a bevezetett dolgozói részvény és a szövetkezeti célrészjegy között tartalmilag szinte semmi különbség nincsen.

Értekezésének második részében a disszertáns a vállalaton belül kialakuló vállalkozási rendszerekkel foglalkozik. Utal arra, hogy ezek elsősorban a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben alakultak ki, azonban később átvette őket az ipari szövetkezeti mozgalom, és ma már szép számmal megtalálhatók állami vállalati szférában is. Lényegük az, hogy ezek olyan belső vállalkozó szervezetek, amelyek egy vállalat keretei között működnek. Bizonyos szervezeti vagyoni és gazdálkodási önállósággal rendelkeznek. Ők maguk választhatják meg vezetőjüket, aki az egész vállalkozást menedzseli. A vállalkozás jövedelmét, a saját döntése alapján, maga a vállalkozói kollektíva osztja szét tagjai között. Mindezekbe a vállalati vezetés nem szól bele. Ebben a rendszerben a vállalati vezetés — mint fővállalkozó — lényegében alvállalkozói szerződéseket köt az egyes vállalkozóegységekkel, bizonyos vállalkozási feladatok elvégzésére.

A csoport vállalkozási rendszereken belül további alvállalkozásokat lehet kötni, amelyeket néha lebontanak a vállalkozási csoportok egyes tagjaira. Így egy csoport vállalkozása gyakran több egyén vállalkozását koordinálja, fogja át és közvetíti a központi, illetve a generálvállalkozó, vagyis a vállalati vezetéshez. Az is előfordul — ez szintén a szövetkezeti kereteken keresztül alakult ki, de ma már állami vállalatok is átveszik —, hogy a vállalaton belül közvetlenül egyes személyi vállalkozások állnak kapcsolatban a központtal. Gyakran ezt a központ úgy szervezi, hogy egyes termelőeszközeit a *Liska Tibor* által kialakított modell alapján, mintegy árverésre bocsátja, és amelyik vállalati belső vállalkozó a legnagyobb „használati díjat" garantálja a vállalatnak, illetve a szövetkezetnek, az kapja meg a nagyobb termelőeszközt. Ezt a formát a Szentesi Felszabadulás Mtsz alakította ki. Míg a nagycsoportos vállalkozási formát a Baksi Ezüstkalász. E kettő szintéziseképpen alakult ki egy közép-kiscsoportos, átlag 15 főből alakuló vállalkozási forma, a nemesvámosi Balatonfüredi Csopaktája Termelőszövetkezetnél, amely most országszerte terjedőben van.

A jogi szabályozás a szerző szerint egyáltalán nem konzistens, kullog az élet igényei és ezért széttöredezett alacsony jogforrásokban jelenik meg. A szerző rámutat arra, hogy ezek a vállalkozási formák teljesen átalakítják a munkajogot, amelyben nem a munkáltatói utasításjellegnek kell dominálnia, hanem az egyes dolgozók saját munkaszerveződésének és ezért a hagyományos, felülről irányított munkajogi tartalom helyett egy önszerveződésű eredmény kötelmi jellegű vállalkozási tartalomnak kell kialakulnia. Ez oda hat, hogy az egész kártérítési, fegyelmi rendszert át kell alakítani. A fegyelmi jellegű büntetőrendszer helyett a bizalomvesztésen alapuló vállalkozásból való kiközösítési-kizárási rendszer meghonosítására van szükség. A munkajogias kártérítési rendszernek pedig az általános kártérítési felelősségi rendszerhez kell közelednie.

Áttérve a disszertáció harmadik részére a szerző olyan vállalkozási formákkal foglalkozik, amelyek nem a vállalat keretén belül alakulnak ki, hanem azon kívül, de szorosan kapcsolódnak a vállalathoz. Ilyen formájú a szövetkezeti szakcsoport, vagy az állami gazdaságoknál is kialakított mezőgazdasági szakcsoport, amelynek tagjai nem biztos, hogy egyúttal szövetkezet tagjai, vagy az állami gazdaságnak is dolgozói. A szakcsoport egyben szerződéssel kapcsolódik a szövetkezethez. Önállóan elkülönített vagyona, elszámolása van, mivel azonban jogi személyiséggel nem rendelkezik, képviseletét a gesztorvállalat látja el.

Ez a rendszer éppen úgy, mint az állami vállalatoknál hasonló módon kialakított vállalati munkaközösségek egy sor ellentmondást takarnak, mert saját kockázattal gazdálkodnak, ugyanakkor a gesztorvállalatnak kell tevékenységükre kezességet vállalnia. Jóllehet, hogy a szakcsoportnak van rendelkezésükre álló vagyona, de tulajdonjog nem illeti meg. Ezért a szakcsoport vállalkozói működése a gesztorvállalat bizonyos önkényességének ki van téve. Helyesebb lenne ezért tiszta helyzetet teremtve mind a szakcsoporti vállalkozási rendszert, mind a vállalati gazdálkodási rendszert belső csoport vállalkozásaként kezelni és a reájuk vonatkozó szabályozást kialakítani, mivel ez egyúttal a jogrendszer egyszerűsítéséhez is hozzájárulna.

Hasonló vállalati vállalkozói rendszerhez kívülről szorosan kapcsolódó külső vállalkozási rendszernek tekinthető a mezőgazdasági termelőszövetkezeti és szakszövetkezeti tagok háztáji gazdasága. Az ide vonatkozó szabályozás jó, de azt ki lehetne terjeszteni az ipari szövetkezeti tagok

egyéb, sőt az állami vállalat dolgozóinak saját házi műhelyére is, ami hasznos módon kapcsolhatná be a nemzetgazdaság vérkeringésébe a jelenleg illegális többletmunkát.

A szerző összefoglalásként a negyedik részben szintézisképpen levonja konzekvenciáit: indokolt, hogy az egyes vállalkozási csoportok valóban anyagi önállósággal működhessenek. A tanulmány második részében tárgyalt kötelező konkrét hozzájárulási formákat ki lehetne alakítani az egyes csoport vállalkozásokon belül is, hogy az egyes belső vállalkozások is saját vagyonnal és esetleg tulajdonnal is rendelkezhetnek. Ez egyúttal megkívánja azt is, hogy elismerjék e belső vállalkozási csoportok korlátozott jogi személyiségét. Ily módon elképzelhető, hogy egy-egy állami vállalaton belül egy-egy belső vállalkozási csoport saját tagjai vagyoni hozzájárulása alapján esetleg szövetkezeti formában is működhessen. Ilyenre már egyébként a gyakorlatban van is példa! A Miskolci Lenin Kohászati Műveknél, ahol a vállalat néhány belső részlege tartós kooperációval szövetkezetként működik.

Végezetül a szerző utalt arra, hogy a vállalati jogi szabályozókat ezek figyelembevételével és a mesterséges különbségek eltüntetésével integrálni kellene. Előtérbe kellene helyezni egy kereskedelmi-társasági jogias és szerződéses vállalkozási alapon álló polgári jogi szemléletet. Az opponensek egybehangzóan kiemelték, a témaválasztás időszerűségét és az értekezésben feldolgozott kérdéskör iránt megnyilvánuló szakmai és társadalmi érdeklődést. A felkért bírálók elismeréssel szóltak arról is, hogy a doktori értekezés szerzője interdiszciprinális módon közelítette meg a témát és a jogtudományi elemzések mellett támaszkodott a közgazdasági és szociológiai kutatásokra. Ugyanakkor egyöntetűen vetették fel a bírálók azt is, hogy a disszertáció figyelmen kívül hagyja — az 1988. szeptemberében elfogadott — gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény kapcsán kialakult új vállalat elméleti helyzetet.

Novotni Zoltán opponensi véleményében — a fent jelzett elismerés mellett — hiányérzetének adott kifejezést, mert az értekezésben a szerző alapvetően a szövetkezeti jog elveire a magyar szövetkezeti fejlődés során kialakult lehetőségek kiszélesítésére építve kívánja szélesíteni az állami vállalatok lehetőségeit és csak egy szövetkezeti-állami vállalati vegyes struktúra kiépítésében látja a jövő útját. Ugyanakkor figyelmen kívül hagyja a szerző az újonnan megnyitott társasági formákban jelentkező széles.körű lehetőségeket. Ennek ellenére nem tartja haszontalannak az ez irányban tett erőfeszítéseket. A disszertáció címében szereplő „vállalat" kifejezést megtévesztőnek tartja, mert a feldolgozás nem öleli fel teljes körűen azokat a gazdálkodó szervezeteket, amelyek a tényleges vállalkozás folytán még bevonhatók lennének ebbe a körbe. Ilyen például a gazdálkodó társulás, vagy a jogi személyiséggel felruházott társaság. Az opponensi elemzésből csak kiragadva meg kell említeni azt, hogy Novotni Zoltán többek között rámutatott arra is, hogy Prugberger Tamás a mű megírásakor még az állami vállalatok részjegykibocsátásával számolt. Az új kodifikáció azonban a vagyonjegyek kibocsátását preferálja. Ez a tény azonban nem csökkenti a disszertáció értékét, mert mindenképpen jelentős az az egyéni látásmód, amely szerint feltétlenül időszerű a szövetkezeti tagok, alkalmazottak, vállalati dolgozók vagyoni érdekeltségének megteremtése és ezzel együtt tulajdonosi érdekeltségük rendezése is.

Hegedüs István opponens azt emelte ki, hogy Prugberger Tamás disszertációjának különös jelentőséget ad a belső vállalkozások helyzetének elemzése és a kutatásokból levont általános megállapítások tudományos értéke. Ezeket ugyanis a belső vállalkozások továbbfejlesztésénél mindenképpen figyelembe kell venni. Továbbra is perspektivikusnak látja az önigazgatási vállalati megoldásokat. Ugyanakkor az opponens észrevételezte, hogy a disszertáció sok tényanyagot dolgoz fel és részjavaslatokat is tesz, de a kollektívatagok belső vállalati-szövetkezeti vagyoni jogviszonyaival összefüggő elméletileg jelentős és lényeges karakterisztikus vonások véleménye szerint az értekezésben nem domborodnak ki. A disszertáció témamegközelítése túl prakticista, a szerzőnek jobban kellett volna szintetizálni.

Süveges Márta opponens kifogásolta, hogy Prugberger Tamás a disszertációban a szövetkezet fogalmát azonosítja a társasággal. Arra is felhívja a figyelmet, hogy az önigazgató vállalat elavult kategóriává vált, sőt magát a dolgozói önigazgatást is olyannak tartja, amivel a mai körülmények között hatékony vállalatot és eredményesen működő gazdaságot szervezni nem lehet. Azért is bírálta a disszertációt, mert véleménye szerint a szerző torzítva és tendenciózusan válogatva mutatta be a vonatkozó külföldi joganyagot. Sikeresnek tartja az opponens az értekezésnek a belső vállalkozói viszonyokkal kapcsolatos feldolgozását.

A hallgatóság aktív érdeklődését tanúsítja *Gyenes Antal* kandidátus, a Szövetkezeti Kutató Intézet nyugdíjas igazgatójának és *Fekete Ferenc* közgazdaság-tudományok doktora egyetemi tanárnak a hozzászólása.

Gyenes Antal hozzászólásában rámutatott arra, hogy a szövetkezet fogalma még ma sem tisztázott pontosan. Ennek ellenére a vita többek között mégis a szövetkezet fogalmával kapcsolatban bontakozott ki Süveges Márta és Prugberger Tamás között. A szövetkezet fogalmánál a kölcsönös támogatás és a személyes közreműködés hangsúlyozott. A kölcsönös támogatás azonban sokkal fontosabb a fogalom kialakítása szempontjából, mint az egyéb kérdések. Csak a kölcsönös támogatás alapján lehet a különböző szövetkezeti fajtákat közös nevezőre hozni. Nagyon fontos a szövetkezeteknél a tulajdoni jelleg fenntartása, de ezt nem úgy gondolja, mint azok akik 5000 Ft-os vagyonjegyet kívánnak szétosztani a tagok között. Ezzel ugyanis a tag nem a szövetkezet vagyonának lesz a tulajdonosa, hanem csak az 5000 Ft értékű vagyonjegy tulajdonosának fogja érezni magát. A tulajdonosi tudat kialakításánál lényegesnek érzi a disszertációnak azokat a megállapításait, amelyek a vállalaton és szövetkezeten belüli kisközösségek, „fais tu fais" csoportok kialakulásával foglalkoznak. A jog feladata, hogy szabad utat nyisson a vállalkozásoknak, a kísérleteknek és a kísérletek eredményéből kell levonni a jogi konzekvenciákat.

Fekete Ferenc kitért a doktori értekezés főbb pozitívumaira és elsősorban a téma többlépcsős megközelítésére. A disszertációban három szintet lehet elválasztani egymástól. Prugberger Tamás disszertációja nem a politikai megközelítését adja a problémának, hanem egy mélyebb megközelítését. A téma feldolgozása lényegre törő, a megállapításokat fegyelmezetten adja elő.

Prugberger Tamás válaszában többek között arról beszélt, hogy a dolgozat megírása és benyújtása idején 1987 augusztusában az 1988. évi VI. törvény, amely a társaságról szól, még csak embrionális előkészítési szakaszban volt és az sem dőlt el, hogy a magyar vállalati struktúra, valamint a teljes dolgozói önigazgatás továbbfejlesztésének irányában, vagy pedig a tőketársulási konstrukció irányában fog alakulni. Ebből következik, hogy a disszertáció benyújtása idején még nem lehetett látni, hogy a vállalati tanács által irányított állami vállalati formációt és esetleg a szövetkezetet is háttérbe szorítja a részvénytársasági vagy a korlátolt felelősségű társasági forma. Saját és mások kutatási eredményeire hivatkozva utalt arra, hogy hazai viszonyaink között a dolgozói önigazgatásnak jövője a kisebb méretű állami vállalatoknál továbbra is fennmarad. Egy gazdaság működése össztársadalmilag ugyanis csak akkor lehet sikeres, ha rugalmasan tud alkalmazkodni a sokrétű igényekhez. Kitért arra is, hogy elfogadja azt a bírálatot, mely szerint a disszertáció elkészítésekor figyelmen kívül hagyta az újonnan megnyitott társasági formákban rejlő lehetőségeket. Éppen ezért, a korábban említett időrendi eltolódásra is figyelemmel, a disszertációnak a Szövetkezeti Kutató Intézet közleménysorozatában publikációra történő előkészítése alkalmával, már kiegészítésképpen foglalkozik az új gazdasági társasági formákkal is, amennyiben azok a témában feldolgozott jogintézményekkel érintkeznek. (Szövetkezeti Kutató Intézet, Közlemények 206. sz. Bp., 1988. 305. p.)

Válaszának második részében a szerző, Novotni és Süveges opponensi észrevételeit felhasználva, azt mondta, hogy „a szövetkezet lényegében olyan kereskedelmi társaság, amely az rt. és a kft. között foglal helyet. A rt.-nél egyszerűbb és ellentétben a rt.-vel, nemcsak kizárólag vagyonegyesülési forma, hanem a kft.-hez hasonlóan, a vagyonegyesülésen túlmenően, bizalmi alapon nyugvó személyegyesülés is. Ugyanakkor azonban az, hogy a szövetkezetnek ez a személyegyesülési jellege a kft.-hez viszonyítva erőteljesebben érvényesül, bizonyos mértékig az egyesülethez is közelíti. Ellentétben azonban az egyesülettel, a szövetkezetnél jelentkező ez a személyegyesülés és a tagok által létrehozott vagyonegyesítés gazdasági-vállalkozási célra irányul. Ez teszi a szövetkezetet ma is gazdasági társasággá." Süveges Márta opponensi véleményét, miszerint a külföldi joganyagot tendenciózusan válogatta, nem fogadta el.

Válaszának végén a szerző megköszönte az opponensek értékes bírálatait, észrevételeit, megjegyzéseit és a hozzászólásokat. Továbbá köszönetet mondott azoknak a személyeknek és intézményeknek, akik tevékenységükkel segítették a disszertáció elkészítését.

Ezután a bírálóbizottság zárt ülésen tanácskozott, majd pedig nyilvánosan kihirdette, hogy a bizottság a doktori disszertációt elfogdta és javasolja Prugberger Tamás számára az akadémiai doktori cím odaítélését.

Dr. Erdélyi Gyula

KÖNYV ÉS FOLYÓIRAT SZEMLE

Holló András
A közigazgatás ügyészi felügyeletének államjogi alapkérdései.
Budapest: Akadémiai Kiadó 1989. 240 oldal

A magyar jogirodalom mindeddig viszonylag keveset foglalkozott az ügyészség, az ügyészi tevékenység államjogi problémáival. Ez a hiány annál is inkább meglepő lehet, mert az államjog rendszerében az ügyészség az állami szervek egyik alaptípusa, amely éppen a törvények érvényesülésének felügyeletére hivatott szakosított szerv. A fogyatékosság jórészt azzal magyarázható, hogy az alkotmányosság, illetve a törvényesség kérdései — amelyeknek az ügyészség, az ügyészi tevékenység csak egyik, ámbár fontos szervezeti és funkcionális vetületét jelenti — maguk sem kapták meg azt a tudományos figyelmet, amelyre pedig vitán felül rászolgálnak. Az alkotmányosságra sokáig a polgári jogtudomány árnyéka vetődött, s emiatt a szocialista jogtudomány ezt a kategóriát gyakorlatilag mellőzte, jogilag értelmezhető jelentését nem alakította ki. A törvényesség fogalmát a jogtudomány használta ugyan, de erősen technikai értelemben, s azon az állami fegyelem érvényesülésének speciális jogi útjait értette. A garanciális szempontok háttérbe szorulása miatt a jogtudomány nem nagyon tudott mit kezdeni azokkal a jogintézményekkel, amelyeknek elsődleges minősége éppen a garanciateremtés lett volna.

Fokozatosan és váltakozó élességgel vált világossá mára az a felismerés, hogy minden állami berendezkedésnek és annak jogának teljesítenie kell olyan követelményeket, amelyek a mértékadó politikai elveknek megfelelő jogszabályok megalkotását és néki megfelelő jogalkalmazást garantálják. Ez a felismerés és a nyomában járó igény „rehabilitálta" napjainkra az alkotmányosság fogalmát, adott teljesebb — és ebben az értelemben új — jelentést a törvényesség kategóriájának. Értelemszerű, hogy ez a fejlődés megnövelte a tudományos érdeklődést mindama intézmények iránt, amelyek az alkotmányosság és törvényesség szolgálatára alkalmasak. A felfokozott érdeklődés légkörében — ami természetszerűleg az eddig szokatlan kritikai hangnem élesedését is magával hozta — néhány olyan intézmény létjogosultságát is kétségbe vonták, amelyeket egykor funkcióik betöltésére alkalmasnak találtak, ma azonban — nem kis mértékben a funkciók átértelmezése folytán — nekik tulajdonított szerepre már nem megfelelőnek ítélnek. Éppen az ügyészség az, amelynek az alkotmányossággal, illetve a törvényességgel kapcsolatos tevékenységét illetően lényegbevágó változtatási szándékok is elhangzottak. Mindezekre tekintettel különös érdeklődésre tarthat számot Holló András könyve, mert elsőként adja monografikus feldolgozását az ügyészi tevékenység egy államjogilag alapvető fontosságú területének, mert támpontot nyújt az alkotmányosság-törvényesség problematika árnyaltabb megközelítéséhez, mert az ügyészség jövőbeli szerepével kapcsolatos olyan aktuális vita idején teszi mindezt, amely a jogintézmények garanciális oldalát hangsúlyozó jogállamfelfogás kiépülésekor hasznos tanulságokat hordoz.

Holló András vizsgálódásainak súlypontja az államigazgatás törvényessége feletti ügyészi általános felügyelet. Az államigazgatásnak — mint az államszervezet legkiterjedtebb részének — jogszerű működése mindig különleges helyet foglalt el a törvényesség problematikáján belül. Az alkotmányosság, illetve a törvényesség követelményeinek megvalósítására elsősorban maga az államigazgatás kötelezett saját tevékenységével — erre tekintettel kell az ún. belső garanciákat kiépíteni —, korán utat tört azonban az a felismerés, hogy az állam leghatalmasabb, legaktívabb szervezetrendszerében pusztán a belső garanciák önmagukban nem elégségesek, hanem szükség van az alkotmányosság biztosítékaira is. A közigazgatás jogszerű működésének érdekében — mint ezt Holló András részletesen bemutatja — a polgári jogtudomány a hatalommegosztás elvének megfogalmazásával és az e doktrínára épített jogállam-koncepció érvényesítésével lépett fel. A szocialista államelmélet — az állam egységes osztálytartalmára hivatkozva — elvetette a hatalommegosztás lehetőségét és egy lényegében erősen centralizált állam-

felfogás jegyében az egész államszervezetre kiható elvként fogalmazta meg az egységes törvényesség követelményét. A szocialista típusú államügyészségnek éppen az a rendeltetése, hogy az egységes törvényesség megvalósulásán őrködjék. Ennek az egységes törvényességi igénynek egy, a közigazgatástól független, szigorúan centralizált szervezet felelt meg a leginkább. Nem véletlen ezért, hogy az ügyészi általános törvényességi felügyeleti jogkör éppen a bíróságok hasonló hatású tevékenységének leépítésével párhuzamosan, annak ellenében alakult ki. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az állami irányítás részét képező törvényességi felügyelet feladatainak ellátására a központilag vezérelhető — s a helyi befolyásoktól éppen ennek érdekében független — ügyészség alkalmasabb szervezeti forma, mint a klasszikus értelemben független bíróság. A szocialista ügyészség eredeti felfogása tehát arra a koncepcióra épült, hogy az elsődleges törvényességi érdek, sőt, maga a törvényesség azonos jelentésű a központi állami döntések hatékony és egységes végrehajtásával.

Ez a felfogás a szocialista ügyészség létrehozásában — 1949 után — nálunk is megjelent. Holló András szerint — 1956-ig — az ügyészi tevékenységet az operativitással kevert törvényességi beavatkozás jellemezte, amely lényegében arra irányult, hogy a törvényesség megszilárdítása elősegítse a párt és az állam gazdasági és politikai intézkedéseinek sikeres végrehajtását. Mint a szerző megállapítja: „nem az állami döntések törvényességének az értékelése, hanem az állami döntések mint eleve törvényes döntések végrehajtásának elősegítése volt a kiindulási alap" (44. old). Az operativitás, a hatékonyság eleme miatt az ügyészség számára mértékadó törvényességi szemlélet is sajátos átértelmezésen ment keresztül. Jellegzetes példaként idézi Holló azt a nézetet, amely szerint a törvényesség a jogszabályoknál szélesebb fogalom; nemcsak a törvényekben kifejezésre jutó jogrenden alapul, hanem magában foglalja az állam érdekeit általában, még ha azok a törvényekben nem is tükröződnek vissza. Ezek a körülmények az ügyészi általános törvényességi felügyeletet túlnyomóan politikai funkcióvá tették, amely lényege szerint inkább volt a közvetlen politikai beavatkozás eszköze, mint valódi törvényességi garancia.

Az ügyészi tevékenységben 1956 után bekövetkezett fordulatot Holló András a „jogi törvényesség" — tegyük hozzá: az egyedüli törvényesség — koncepciójának előterébe kerülésével jellemzi. 1956 után a politikai hatalom legitimitás-igénye megnövekedett, s ebben a jogrendszernek és a jog garantált érvényesülésének is hangsúlyosabb legitimitásteremtő szerep jutott. Mindez azt jelentette, hogy a politikai döntés, annak jogi transzformációja, a jogszabály alkalmazása és a megvalósítás ellenőrzése között a direkt kapcsolatok némileg gyengültek. Ez teremtette meg a lehetőségét annak, hogy törvényességről egyáltalán beszélni lehessen és annak is, hogy a törvényesség állapota felügyelet tárgyává válhassék. Ezek a keretek jelentették a minimális feltételt ahhoz, hogy az ügyészség teljesíthesse a „dinamikus, rendszeres törvényességi felügyeleti" funkció (61. old.) szükségességéből adódó feladatait.

Ebből az aspektusból értékelendő az ügyészség 1959. évi újraszabályozása is. A második ügyészi tvr. jelentősége mindenekelőtt szimbolikus. Ez a szabályozás nyitotta meg az utat azelőtt, hogy az ügyészi tevékenység közelíthessen eredeti — valójában „hivatalosan" soha meg nem tagadott — értelméhez. Holló András az 1959-es jogi rendezés fő újdonságát abban látja, hogy az ügyészi általános törvényességi felügyeleti eljárást egy differenciált törvénysértés-fogalomra építette, amely — éppen ezért — egy differenciált ügyészi eljárásra nyújt lehetőséget. Erre alapozva bontakozhatott ki az ügyészi tevékenység új stratégiája, amelyben az egyedi törvénysértő államigazgatási aktusok elleni ügyészi beavatkozás „végső fokon" történt meg, a tipikus azonban az államigazgatás működésének vizsgáló felügyelete lett. Az ügyészi felügyelet tehát elsősorban arra irányult, hogy az államigazgatás törvényességért való saját felelősségét ne csökkentse, az igazgatási eljárás törvényességét a maga egészében értékelje, s valóban külső kontroll-szervként csak akkor avatkozzon be konkrét esetben, ha az egyedi törvénysértés különleges súlya ezt indokolttá teszi. Ez az 1959-ben kifejezetten is megfogalmazott stratégia valójában abba az eredeti ügyészi feladatkörbe illeszkedett bele, amely szerint az ügyészség fő funkciója az egységes törvényesség biztosítása. E feladat realizálásának ugyanis csak egyik, de „reparatív" módja miatt nem a hatékonyabb útja az egyedi törvénysértések kiküszöbölésében való közreműködés. A feladat valóban hatékony ellátása úgy teljesíthető, ha az ügyészség a törvénysértések megelőzésében és a törvénysértésre vezető okok felszámolásában (prevenció) közreműködik. Noha a törvényesség fogalmából ekkorra jórészt eltünt a politikai érdekek szerinti mérlegelés, a törvényességkate-

gória technikai egyoldalúsága azonban megmaradt. A törvényesség az állami fegyelemnek azt a fajtáját jelentette — továbbra is —, amelyben az állami szervek maradéktalanul teljesítik az alá-fölérendeltségi viszonyaikból származó kötelességeiket. Ebben a felfogásban tehát a törvényesség jogalkotással kapcsolatos elemei változatlanul másodlagos szerepet játszottak, s a törvényesség meghatározó oldalává az államigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége lett — állapítja meg Holló András.

Ha figyelembe vesszük az ügyészi törvényességi felügyelet preventív vonásait, valamint azt, hogy ez a forma jórészt a jogalkalmazásra vonatkozik, akkor teljesen helytálló az a realista felfogás, hogy az egységes törvényesség biztosításával kapcsolatos ügyészi feladatok ellenére sem terheli az ügyészséget kizárólagos felelősség a törvények maradéktalan megtartásáért. Ezt a konzekvenciát az alkotmány 1972. évi módosítása jogilag is rögzítette. Az alkotmány módosított szövege a jogszabályok megtartásának kötelességére — azaz egy szűkített értelmű törvényességre — nézve valamennyi állami szerv és (államjogilag szerfelett problematikusan) állampolgár kollektív felelősséget mondta ki. Ez az alkotmányos alapja az ún. közreműködő ügyészi törvényességi felügyeletnek, amely azt jelenti, hogy az ügyészség fontos, de csak egyik eleme a törvényességi garanciák rendszerének. Holló András szerint a közreműködő törvényességi felügyelet alkotmányi megfogalmazása a feladat- és hatáskörök összehasonlító elemzésével értelmezhető helyesen. Úgy véli, hogy a hatáskör oldaláról soha nem volt kétségbe vonható, hogy az ügyészségen kívül más állami szerveknek is vannak a törvényességgel kapcsolatos jogosítványai. Ugyanakkor az 1972-es alkotmány alapján is állítható, hogy változatlanul az ügyészség az a szervtípus, amely az állami szervek közül kizárólagos feladatként kapta a törvényességi felügyelet ellátását. Igaz ugyan — írja a szerző —, hogy törvényességi felügyeletet más állami szervek is ellátnak, de a hatáskörébe tartozó szervekre nézve az ügyészség törvényességi felügyeleti jogköre azok törvényességi felügyeleti tevékenységére is kiterjed. Emiatt — differenciálás ellenére is — állítható, hogy az ügyészség törvényességi felügyeleti jogköre ún. „késleltetett főfelügyeleti" pozíciót jelent (88. old.). Az 1977. évi szovjet alkotmány és az ahhoz kapcsolódó szakirodalmi vélemények alapján Holló András meggyőzően érvel amellett, hogy a törvényességi felügyelettel kapcsolatos ügyészi jogosítványok minőségi különbségét — akár az alkotmányban is — kifejezésre kellene juttatni.

Az alkotmány 1972. évi módosítását követően kibocsátott ügyészségi törvény azzal, hogy ügyészségi közreműködést a törvényességi felügyelet mellett az ún. alkotmányos felügyeletben is előirányozta, annak lehetőségét is megteremtette, hogy a jogalkotás ügyészi felügyelete is hangsúlyosabbá váljék — állapítja meg Holló András. Véleménye helytálló, hiszen az alkotmányosság kérdése már csak azért sem szűkíthető le egyszerűen a jogalkalmazásra, mert az alkotmány „alkalmazása" éppen maga a jogalkotás, elsődlegesen a törvényalkotás. Nyilvánvaló tehát, hogy az alkotmányos felügyelet — akár közreműködés formájában is — szükségképpen jelenti a jogalkotás (végső soron alkotmánynak megfelelő) felügyeletét is. Az ügyészséggel kapcsolatos alkotmányossági felügyeleti — közreműködői — jog említése tehát valóban alkalmas arra, hogy a jogalkotással kapcsolatos felügyeleti jogokra terelje a figyelmet. Más kérdés, hogy a törvényesség-fogalom helyes értelmezése nyomán is arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a törvényesség is magában foglalja a jogalkotás törvényességét is, ezért az a szerv, amely törvényességi felügyeleti feladatokat lát el, jogkörének határai között a jogalkotás kontrolljára jogosult. Így végül is az 1972-es szabályozás reálisan úgy értékelhető, hogy újdonságot nem teremtett, hanem csak nyilvánvalóbbá tett egy addig is meglevő jogi lehetőséget!

Egyet kell érteni Holló András ama véleményével is, amely szerint az ügyészség részére adott alkotmányos felügyeleti közreműködői jogok az ügyészség jogkörének bővülését eredményezték. E jogosultság birtokában ugyanis az ügyészségnek lehetősége nyílik arra, hogy általános felügyeleti tevékenységét — vagy annak egyes részelemeit — olyan szervek működése tekintetében is kifejtse, amire egyébként — saját jogán — nem volna lehetősége. A magyar államjogi dogmatika szerint az alkotmányos felügyelet a jogosultságok olyan hordozóit takarja — az alkotmány szerint: az Országgyűlést és az Elnöki Tanácsot —, amelyekre az ügyészség kontrolljoga természetszerűen nem hat ki. Az ügyészi közreműködői jog — legtisztább formájában úgy, hogy a legfőbb ügyész a miniszteri rendeletnél magasabb szintű jogszabályok tervezetére törvényességi szempontból előzetesen észrevételt tesz (Ütv. 5. §. (2) b.) —, viszont e szervek vonatkozásában is lehetővé teheti az

ügyészség által képviselt törvényességi szempontok érvényesítését. A különféle jogosultságok összegezéseként látszólag az alkotmányossági felügyelet és a törvényességi felügyelet — általánosabban: az alkotmányosság és a törvényesség — viszonyáról van itt szó. Holló András úgy véli, hogy a vázolt problémában az alkotmányossági, illetve a törvényességi felügyelet hierarchikus összefüggése jelenik meg. Szerinte az alkotmányosság fogalmi megközelítése az általános törvényességi tartalmaktól elkülönült értéknek minősül, ezért védelme sajátos szervezeti feltételezéseket igényel (143. old.). Ami a sajátos szervezeti feltételeket illeti, azokat tekintve egyetértek a szerző álláspontjával. Az alkotmányossági felügyeletet gyakorló szerveknek valóban olyan államszervezeti pozícióban és államjogi státusban kell lenniük, hogy ennek alapján képesek lehessenek a teljes állami tevékenység (beleértve a jogalkotást is) alkotmánnyal való összhangjának megítélésére. E követelmények hangsúlyozása az 1972-es alkotmányreform és a rákövetkező jogalkotás kapcsán is szükséges, mert — mint Holló András részletes elemzés után megállapítja — a kormányzati szférában tényleges jogalkotás-felügyeleti gyakorlat nem alakult ki, az alkotmányosság jelentőségének kiemelése megmaradt „deklaratív fordulatnak" (144. old.). Mindez azonban nem jelenti azt — s ebben tér el véleményem a szerzőétől —, hogy az alkotmányosság és a törvényesség fogalmilag elhatárolható, elkülöníthető kategóriák lennének. A jogrendszer valamennyi elemének az alkotmány pozitív jogi kereteibe kell illeszkednie, így — éppen a jogforrási hierarchia okából — bármely jogszabály realizálása végső soron az alkotmány megvalósulását is jelenti. A jogalkotás felügyeletével foglalkozó szervek között nem az a valódi különbség, hogy alkotmányossági vagy törvényességi felügyeletet gyakorolnak-e (ebben a tekintetben tehát értékkülönbség nincs köztük), hanem az, hogy felügyeleti tevékenységüknek hol húzódik a szervi, illetve jogforrási határa. A jogalkotás felügyeletét végző szervek a jogalkotás értékelését csak kompetenciájuk keretei között végezhetik, ezért minden más jogi norma, amely felügyeleti hatókörükön kívül esik, az értékelés szempontjából adottság, melynek jogszerűségét (érvényességét) a felügyelő szerv vélelmezi, feltételezi. Arra természetesen van lehetősége a jogalkotás felügyeletét végző szervnek, hogy az ellenőrzött normákat az alkotmány alapján is minősítse. A valódi probléma azonban akkor áll elő, ha a felügyelő szerv megítélése szerint az alkotmányból más értékelési következmények lennének levezethetők egy konkrét jogszabályra nézve, mint a hierarchikusan magas rendű, ám a felügyelő szerv kompetenciáján kívül eső további részletező jogszabályokból. A jogforrási hierarchia folyományaként ilyenkor az alkotmány nem lehet közvetlen értékelési mérce a jogalkotás felügyeletét végző szerv számára. Ez azt is jelenti, hogy ha egy jogforrási rendszerben a magas szintű jogforrásoknak az alkotmányhoz való közvetlen viszonyíthatósága, az alkotmánnyal való értékelhetősége intézményesen nem biztosított, akkor a jogrendszer alkotmányossága még abban az esetben is a feltevések és a vélelmek széles körére épül, ha azok a felügyeleti intézmények, amelyeket törvényességi jellegűeknek nevezünk, léteznek és működnek. Úgy is lehetne tehát fogalmazni, hogy a törvényesség — több-kevesebb mértékben — feltételes, vélelmezett alkotmányosság, azaz korlátozott alkotmányosság. Éppen ezért a törvényességfogalomnak önálló jelentőséget nem lehet tulajdonítani.

A törvényesség, illetve a törvényességi felügyelet hazai irodalmunkban megfigyelhető túlhangsúlyozásában — úgy tűnik, hogy — éppen az játszik szerepet, hogy a valódi alkotmányossági garanciák nincsenek kellően kiépítve, illetve azok nem funkcionálnak. Ebben az esetben a törvényességproblematika mintegy hiánypótló funkcióval rendelkezik. Ennek a hiánypótló szerepnek az elvi és gyakorlati korlátai azonban mára már egyre nyilvánvalóbbak. Ez a felismerés Holló András elemzéseiben is jelen van. Ennek alapján szorgalmazza a kezdeményezői típusú ügyészi eljárások valódi joggá, azaz garanciákkal övezett hatáskörré szélesítését. Jelenleg ugyanis az ügyészi — alkotmányossági, illetve törvényességi érdekű — kezdeményezésekhez nem társul a címzettek részéről az elbírálás kényszere. Az ügyészi felügyeleti jogok bővítése érdekében — amely így éppen egy kevesebb feltételezésre épülő alkotmányosság szolgálatában állana — tesz javaslatot a szerző arra, hogy az ügyészi felügyelet klasszikus eszközei terjedjenek ki a Minisztertanács jogalkotó tevékenységére is. Holló azzal érvel, hogy a Minisztertanács államjogi pozíciója nem különbözik az ügyészi szervezetétől, mert mindkettő egyaránt az Országgyűlésnek közvetlenül alárendelt szerv (161. old.). Az ügyészi felügyeleti jogkörnek az alkotmányossági felügyelet irányába történő terjesztéseként értékeli a szerző az észrevételezé-

si jog pontosabb jogi szabályozását is. A legfőbb ügyész észrevételezési jogában megtestesülő jogosultság ugyanis 1972 óta nem egyszerűen a legfőbb ügyész tanácskozási jogából ered, hanem attól független. Más kérdés, hogy az ügyészi észrevételt lehet-e a jogalkotás alkotmányossága garanciájaként értékelni akkor, ha hiányzik az a szerv, amely az alkotmányosság kérdésében ügydöntő jelleggel járhat el. Enélkül ugyanis az ügyészi észrevétel sem több, mint egy hivatott tudományos értelmezés, amely tudvalevőleg vagy meggyőzi címzettjét vagy nem, joghatása azonban nincs. További probléma, hogy indokolt-e egyáltalán ezt a jelenlegi „halvány" előzetes kontrollformát valódi előzetes kontrollá erősíteni. Véleményem szerint a jogalkotás alkotmányosságának külső biztosítékai között az utólagos kontrollformákat kell előnyben részesíteni. A jogalkotás ellenőrzése ugyanis nem szolgálhatja a jogalkotó hatáskörrel felruházott szerv tevékenységének korlátozását vagy felelősségének megosztását. Az előzetes kontrolltípusoknak ilyen hatása mindig van, ezért helyesebb a jogalkotás alkotmányosságát hatékony utólagos ellenőrzési formák felhasználásával biztosítani. Ezért Holló András fejlesztési javaslatai közül azok az elméletileg leginkább elfogadhatók, amelyek a jogalkotás alkotmányosságának védelmi rendszerében az ügyészségnek a saját jogú eljárásán túl a közreműködői jogosítványait kívánják hangsúlyosabbá tenni. Ezek a jogosítványok — helyesen — utólagos kontroll jellegűek Holló Andrásnál. Az ügyész által felvetett alkotmányossági kifogás — amely az alkotmányvédelem fő szervei felé, vagyis az Elnöki Tanácshoz és az Alkotmányjogi Tanácshoz irányul — meg kell hogy alapozza ezeknek a szerveknek a kötelező eljárását. Helyesen mutat azonban rá a szerző, hogy ezt a követelményt jelenleg tételesjogi szinten csak az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó szabályozásban találhatjuk meg (155. old.). Az Alkotmányjogi Tanács jellegére tekintettel a szerző elképzelhetőnek tart egy olyan megoldást is, hogy a legfőbb ügyész ún. szuperóvással minden törvénysértő (azaz közvetve vagy közvetlenül alkotmánysértő) norma elbírálása érdekében az alkotmányvédő szervhez, esetünkben az Alkotmányjogi Tanácshoz fordulhasson (164. old.).

A jogalkotás ügyészi felügyeletének gyakorlata azt mutatja — állapítja meg széles körű empirikus vizsgálódások nyomán Holló András —, hogy a jogszabályok utólagos vizsgálatának alapvető módszere az ún. vizsgáló felügyelet, azaz az ügyészi vizsgálati tevékenység. Az ügyészi felügyeletnek ez a módszere a jogalkotói tevékenység átfogó elemzésére és a törvényesség (alkotmányosság) állapota szempontjából releváns tendenciák bemutatására mutatkozik alkalmasnak. Az ügyészi vizsgáló felügyelettel feltárt tapasztalatok jelentősek lehetnek a jövő jogalkotása számára. Erre tekintettel állapítható meg, hogy a vizsgáló felügyelet jobban szolgálja a jogalkotás belső garanciáinak fejlesztését, mint a külső biztosítékok megfelelőbb kialakítását. Nyilvánvaló tehát, hogy az ügyészi felügyelet a jogalkotással kapcsolatos valamennyi alkotmányossági igény kielégítésére jelentősebb továbbfejlesztése esetén sem lehet maradéktalanul alkalmas. Az is tény azonban — mint erre Holló András nyomatékkal utal —, hogy éppen a vizsgálati módszer lehetőségei miatt az ügyészségnek olyan pozitívumai is vannak, amelyeket más szerv jelenleg nem lenne képes hasonló szinten teljesíteni. Ezért a jogalkotás alkotmányossági felügyeletének biztosításában az a megoldás a legmegfelelőbb, amely az ügyészi (vizsgálati) és az aktusfelügyeleti eljárásmódokat kombinálva érvényesíti. A teljes alkotmányvédelmi rendszerben tehát az ügyészségnek csakúgy megvan a maga szerepe, mint ahogy erre a szerepre hivatkozva nem lehet más szervezeti formák alkalmazását kizárni.

Az ügyészség felügyeleti tevékenységének a másik nagy területe a jogalkalmazás. Holló András szerint az ügyészi tevékenységen belül a jogalkalmazás ellenőrzése mindeddig nagyobb hangsúlyt kapott, mint a jogalkotásé. Az ügyészi tevékenység logikájának pedig az felel meg, hogy a jogalkalmazás törvényességének felügyeleténél is domináns az államigazgatás „működésfelügyelete", míg a konkrét egyedi döntésekkel kapcsolatos, ún. aktusfelügyelet másodlagos jelentőségű (182. old.). Az államigazgatás tevékenységével kapcsolatos — működésfelügyeleti — ügyészi vizsgálatok közül elsősorban az országos vizsgálatok zárultak jelentős és általánosságban is jól hasznosítható eredményekkel. A jogalkotás minőségére is visszaható jelentőségű a legfőbb ügyész kormányzati szervek plénumain vagy az országgyűlési bizottságokban adott tájékoztatója, amelyekben egy-egy magas szintű norma többéves alkalmazásának tapasztalatairól ad áttekintést. Ilyen szerepet természetesen az alacsonyabb szintű ügyészségek tájékoztatói is betölthetnek a tanácsi jogalkotás irányában.

Az államigazgatás ügyészi felügyeletének

egyik alapvető vonása — írja Holló András — az ún. „államigazgatási (utasítási) jogosultság" hiánya (196. old.). Ez azt jelenti, hogy az ügyészség által feltárt — jogalkalmazási — törvényességi konfliktusokban kizárólag az érintett államigazgatási szerv, illetve annak felettes szerve jogosult ügydöntő jelleggel intézkedni. Ezen általános szabály alól az államigazgatás ügyészi felügyelete esetében a szabálysértési eljárás és a rendészeti igazgatás jelent kivételt, amelyeknél a személyi szabadságot korlátozó vagy elvonó igazgatási intézkedésekkel szemben az ügyészt utasítási jog illeti meg. Ez a lehetőség az ügyészi felügyelet aktusfelügyeleti vonásait erősíti, Holló András azonban egy olyan megoldás lehetőségét vázolja fel, amelyben az igazgatási eljárás vonatkozásában az aktusfelügyelet jellemzően a bíróságok jogkörévé válna, míg az ügyészi felügyelet megmaradna a tiszta működésfelügyelet (vizsgálófelügyelet) keretei között. Nézete szerint ez a megoldás szolgálná a legjobban azt a törekvést, amely a szabálysértési eljárást az igazságszolgáltatáshoz kívánja közelíteni, egyszersmind azonban az ügyészi működésfelügyelet gyakorlati értékeit is megőrizni segítené. Ez a felfogás összhangban van azzal az igénnyel, amely az államigazgatás jogszerű (alkotmányos) működését külső és belső garanciák együttesével kívánja megteremteni, illetve biztosítani. Az államigazgatás belső felügyelete nélkülözhetetlen, ám ebben a felügyeleti formában mindig rejtve vannak egy „ágazati törvényességfelfogás" elemei is, amelyhez képest éppen az ügyészség nem ügydöntő ágazatfeletti törvényességi szempontjai jelenthetik azt a korrekciós mércét, mely a belső kontroll továbbfejlődése szempontjából alapvető jelentőségűnek bizonyulhat. Mindez a belső felügyeletre irányuló szemlélet nem zárja ki, sőt éppen hogy feltételezi a külső felügyeleti formák önálló vagy hozzá kapcsolódó rendszerét.

Ebben az összefüggésben értékelhető az ügyészi jogértelmezésnek az államigazgatási jog alkalmazására gyakorolt szerepe is. Holló András szerint a Legfőbb Ügyészségnek a jogértelmező tevékenysége főleg az 1950-es évek végén és a 60-as évek elején volt meghatározó. Noha az ügyészségnek soha nem volt általános jogszabály-értelmező jogköre, éppen a belső jogszerűségre törekvés igénye magukban az államigazgatási szervekben idézte elő azt a helyzetet, hogy a belső garanciák mellett még az ügyészi jogszabály-értelmezésben rejlő biztosítékot is felhasználhassák eljárásukban. Arról van tehát szó, hogy ez az igény az államigazgatás működéséhez, eljárásához keresett fogódzókat, éppen ahhoz tehát, amelyet az ügyészség működésfelügyeleti — vizsgálati — tevékenységével vizsgálni lett volna köteles. Ez olyan helyzetet idézhet elő, amelyben a törvényességi felügyelet — mint önálló jogintézmény — felolvad a jogalkalmazó tevékenységben, s ezzel garanciális funkciója relativizálódik — állapítja meg Holló András (212. old.). Erre az anomáliára tekintettel ma már az ügyészi jogszabály-értelmezési gyakorlat is elzárkózik attól — írja a szerző —, hogy államigazgatási jogértelmezésekben közreműködjék, az értelmezés csak a törvényességi kérdések utólagos értékelésére érvényes.

Az ügyészi általános törvényességi felügyeleti jogosultságok áttekintése alapján Holló András arra a következtetésre jut, hogy az államigazgatással kapcsolatos ügyészi jogkörökön belül szét kell választani az elsősorban jogorvoslati jellegűeket, valamint a működésfelügyeleti jellegűeket. A jogorvoslati típusú felügyeleti formák tekintetében kizárólagos vagy domináns elsőbbséget kell a jövőben biztosítani a bírói útnak, a közigazgatási bíráskodásnak. Az államigazgatás ügyészi működésfelügyelete azonban változatlanul garancia, amelyet az ügyészség tapasztalatai, szervezete és szakemberállománya miatt indokolatlan lenne más szervre bízni. Meggyőzően érvel a szerző amellett, hogy „az ügyészi működésfelügyelettel kombinált bírósági kontroll . . . a bírósági felügyelet bázisát szélesítené: a kérelemre indult bírósági eljárások mellett ugyanis az ügyészi felügyelet által feltárt törvénysértő aktusokat is a bíróság elé vinné" (223. old.). Alkotmányossági szempontból az a megoldás az optimális, amelyben a közigazgatáson kívüli törvényességi ellensúly differenciált — közigazgatási bíróság és ügyészség között megosztott — rendszere épül ki.

Holló András könyvének előszavában arra vállalkozott, hogy az államigazgatás törvényessége feletti ügyészi felügyelet jelenének és jövőjének államjogi problémáit mutatja be. Ezért elemzéseinek középpontjában mindvégig a jogintézmény: az ügyészi általános felügyelet jogi szabályainak vizsgálata áll. Ez azonban soha nem jelent száraz vagy önmagáért való jogi pozitivizmust. A jogi rendezést — és annak történeti alakváltásait — mindig a gyakorlati tapasztalatok fényében tárgyalja, a jogi szabályozás hátterére jellemző elméleti tételeket is bemutatja. Így sikerülhetett, hogy az alkotmányosság,

illetve a törvényesség a könyvben mindvégig politikai valóságában van jelen, miközben az alkotmányosság politikai jelentőségű jelensége jogi fogalmakban és jogi folyamatokban is értelmezhetővé válik. Így éppen az alkotmányosság politikai és jogi „logikájának" egymásra vonatkoztatása miatt lehetséges az ügyészi általános felügyelet jelenéből — minden jogi futurológia nélkül — a reális jövőre következtetni. A következtetések jogalkotói levonásakor a Holló András könyvében foglaltakat nem lehet mellőzni.

Takács Albert

Pálné Kovács Ilona
A közös tanácsú községek

MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1989.

Az MTA pécsi Regionális Kutatások Központja a Szolnok Megyei Tanács megbízásából vállalkozott a címben szereplő tanulmány elkészítésére. A felkérés érdekes módon attól a megyétől származott, amely korántsem tipikus a közös tanácsokat illetően. A megye településeinek többsége — népességét tekintve — képes az önálló működésre, tehát közös tanácsok létrehozása nem volt mellőzhetetlen. Hogy mégis miért döntöttek közös tanácsok alakítása mellett, azt a tanulmány szerzői valósághűen fejtik ki.

A tanulmány a közös tanácsok helyzetét akként mutatja be, hogy az elemzés, a problémafeltárás és a javaslatok — még a nem tipikus megye tapasztalatainak felhasználásával is — alkalmasak általánosítható, az egész országra érvényes következtetések levonására.

A téma időszerűsége nem vitatható. A magyar tanácsrendszer a fennállása óta legjelentősebb változás, átalakulás küszöbén áll. A kutatócsoport az önkormányzatiság egyik nyitányaként a települések mintegy kétharmadát érintő közös tanácsi szervezet kialakulását, helyzetét, jövőjét vonja elemzés alá. Következésképp megállapításai egyidejűleg tényfeltáróak és a jövőbe mutatóak.

Meg kell említeni a kötet még egy aktuális témafelvetését. Nevezetesen, a települések egymás közötti együttműködését a közös tanácsok rendszerén keresztül vizsgálja. Azzal a megállapításával is egyet kell érteni, hogy a tanácsok (települések) közötti kapcsolatok — a kedvezőtlen körülmények ellenére — valójában a társult községek között a legkialakultabbak. Az önálló tanácsok (városok—községek, községek—községek) között legfeljebb esetleges, de nem szervezetszerű az együttműködés. Ez utóbbit mindenképpen figyelemre méltónak kell tartani, hiszen a kibontakozó önkormányzatok ezt a kapcsolatot végképp nem nélkülözhetik.

A tanulmány első része a korabeli joganyag széles körű elemzésével, értékes tapasztalatokat gyűjtve mutatja be a közös tanácsok létrejötte előtti állapotot, a kisközségek igazgatását. A községi integrációt az döntötte el, hogy az önkormányzat képes-e szakszerűen megoldani a hatáskörébe utalt feladatokat ott, ahol körjegyzőségbe nem szerveződtek, és önállóságukat megtartották.

A történeti áttekintés hiteles. Talán annak a feltárása hiányzik, hogy a korabeli körjegyzőség valójában a szegény községek egyesülése volt. Fenntartásukat emiatt akkor sokan ellenezték. A közös tanács gondolata többek között az anyagi eszközök szétforgácsolását kívánta megszüntetni, de később kiderült, nagyrészt eredménytelenül. Az állam mindenhatóságának előtérbe kerülésével az első tanácstörvény az önkormányzatisággal szemben a tanácsrendszer hierarchikus felépítését tűzte célul, a központi hatalom közvetlen irányítása és ellenőrzése alá vonta a helyi társadalmakat.

Figyelemre érdemes megfigyelés, hogy 1957-ben még egy kísérlet történt a kisközségek önállóságának talpra állítására. Az akkori elképzelésekben településenként önálló tanács, társadalmi megbízású tanácselnök, közös tanácstitkár és igazgatási apparátus, a helyi testületek hatáskörének kibővítése szerepelt. A társadalmi környezet változásai — a mezőgazdaság szocialista átszervezése, a más területeken is felgyorsult centralizációs törekvések — azonban inkább a községi integrációt helyezték előtérbe. A 60-as évtized közepére ismét előrelendült a közös tanácsok szervezése, az évtized második felében jogi megfogalmazást nyert a tanácsi körzetesítés, a társult községek anyagi forrásainak összeolvasztása. Mindehhez az ideológiát az 1971-es településhálózat-fejlesztési koncepció alkotta meg, a szerepkör nélküli falvak létrehozásával, a székhelyközség kiemelésével, jóllehet a harmadik tanácstörvény deklarálta a társult községek egyenlő jogi státusát. Joggal vetik fel a kutatók, hogy a településfejlesztési koncepció felülvizsgálata nyomán le kellene vonni az igazgatásszervezési konzekvenciákat is.

A tanulmánykötet értékes és hasznosítható nemzetközi tapasztalatokat gyűjtött a községi integráció, a települési együttműködés témakörében. Ezeket azzal a szándékkal mutatja be, hogy megoldást kínáljon a horizontális kapcsolatokra, korántsem a lemásolás igényével.

A legfontosabbnak az általánosítható tapasztalatok összegzését tartom:

— a települések együttműködése, a feladatok megoldásában való kapcsolata nélkülözhetetlen s független attól, hogy önkormányzati típusú vagy hierarchizált felépítésű tanácsszervezetről van szó;

— a kapcsolatok változatos formáját (társulás, szövetség, egyesülés, egyesítés, célszövetség stb.) alkalmazzák, s egyaránt megtalálható a célok elérésében az önkéntesség és kényszer, az ösztönzés közvetett formája és jogi kötelezés;

— a legtöbb törekvésben felfedezhető a helyi közigazgatás reformértékű átalakítása;

— ugyancsak általános a települési integráció valamilyen formájának megvalósítása, ez is lehet önkéntes és kikényszerített, radikális vagy mérsékelt; mindenképpen jellemző a közigazgatási egységek számának jelentős csökkenése, a szakértelmet igénylő ügyek intézésének összevonása, miközben a települési önkormányzatok önállósága megmarad, erősödik;

— a törekvések minden bizonnyal a szervezetileg, anyagilag is életképes önkormányzatok létrejöttét segítik, az erőforrások szétforgácsolását igyekeznek elkerülni, a demoratikus hagyományokra, a tradicionális kapcsolatokra azonban nagy figyelmet kell fordítani;

— a sokoldalú igyekezet ellenére a települések együttműködése, integrációja nem mentes az ellentmondásoktól, a kedvezőtlen tapasztalatoktól sem. Így pl. csökken a lakosság aktivitása, részvétele a közös feladatok megvalósításában, a közigazgatás eltávolodik a lakosságtól, továbbra is aránytalan a települések infrastrukturális fejlődése. Ezeket a hátrányokat a legkülönbözőbb módon igyekeznek ellensúlyozni (településrészek képviselete, visszakörzetesítés stb.). Minden bizonnyal a társadalmi környezet és igény módosulásához igazodó szervezeti formákat kell keresni mindenütt.

Ami mindebből a mai és a közeljövő magyar valóságára jellemző lehet:

— a valóságos érdekeken nyugvó kapcsolat eddig nem alakult ki a települések között, igaz — a közös tanácsot leszámítva — erre jogi kényszerek nincsenek, gazdasági vagy más serkentés sem érvényesül, az önkéntesség pedig alig hat;

— a települési önkormányzatok kialakulása feltehetően felerősíti az elzárkózást, a formális kapcsolatok lazulását, ugyanakkor a feltétlenül kívánatos együttműködés széles körben és egy csapásra nem jön létre, s ezt nem lehet csak a véletlenre bízni. Erre a jogi szabályozásban, az anyagi eszközök elosztásában figyelemmel kell lenni.

A községi közös tanácsokba tömörült falvakról és az elöljáróságokról szóló fejezet tényszerűen és valósághűen mutatja be a társközségek, a társulások eredményeit, gondjait. A községi közös tanács, mint ez ideig egyetlen integrációs forma, egyidős a tanácsrendszerrel. Miközben pozitívumaként említjük a települések közötti együttműködés, az egyébként nélkülözhetetlen kapcsolatok szervezeti kereteinek megteremtését, mégis az egész rendszer újragondolásra szorul. Elgondolkozva és tűnődve — a leírt elemzés nyomán — a közös tanácsok történetén, óhatatlanul felötlik a gondolat: ha mindazt tudtuk (minthogy tudtuk), ami a szervezésükben, működésükben nemcsak a mai fejünkkel gondolva hátrányos, miért nem voltunk képesek ily hosszú időn át érdemleges változtatásra? Tartok tőle, hogy csak a kibúvót jelenti, ha csupán a társadalmi környezet akkori állapotára hivatkozunk (a szerzők nem ezt teszik!). A külföldi példák is jelzik, a centrális állami irányítás is „kikényszerítheti" a települési kapcsolatok valamilyen formáját.

A legfontosabb a közös tanácsok és a társközségek problematikájában a jövőre szóló tanulságok levonása. Miközben a jogi deklaráció, de a társközségi szóhasználat is az egyenrangúságot, a mellérendeltséget rögzíti és sugallja, mégis kialakult a belső hierarchia, a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenség. A szándékokkal ellentétben nem az elmaradottság leküzdése és a felzárkóztatás került előtérbe, hanem a már meglevő különbségek elmélyítése, a „félhivatalos elsorvasztás".

Talán nem jár messze az igazságtól a megállapítás: legnagyobb hiba a közös tanácsok szervezésének demokratizmusa körül történt. A községi integráció a természetföldrajzi tényezők mellőzésén túl gyakran nélkülözte a társadalmi tradíciók, a helyi lakosság véleményének, akaratának figyelembevételét. A kényszertársulások hátrányait azután csak felerősítette a társadalmi ellenőrzést nélkülöző helyi gyakorlat, a

székhelytelepülés minden tekintetben történő előtérbe helyezése, az egyenrangúnak tartott kistelepülések elsorvasztása, a személyes ellenszenv és szembenállás.

A régóta ismert helyzet megoldását szolgálta a társközségi elöljáróság intézményeinek létrehozása 1985-ben. Az időpont — elsősorban az anyagi eszközök beszűkülése miatt — nem volt szerencsés. A fogadtatás azonban nemcsak emiatt volt felemás: viták az elöljárók, elöljáróságok jogosítványai körül, semmitmondó szabályozások, a hatáskör szűkmarkú átruházása mind-mind azt jelzi, a legtöbb helyen nem ismerték fel (talán a központi irányítás sem!) az új szervezet jelentőségét.

A következmények ugyancsak régóta ismertek. Kiválási szándékok a társközségek részéről, amelyet eleinte a központi irányítás is igyekszik visszaszorítani, „keretek között" tartani (irányelvek, települési lélekszámhoz kötés), majd később azokra bízni az elhatározást, akiket ez valóban érint.

A tanulmány értékes része az a részletes elemzés, amelyet részben a Nógrád, részben a Szolnok megyei társközségekről állítottak össze. Bemutatják azokat az objektív és szubjektív viszonyokat, körülményeket, amelyek a közös tanácsok mindennapjait körülveszik. Ebben meghatározó a társadalmi-gazdasági környezet (települési tradíciók, ellátási szerepkör, közlekedési, hírközlési helyzet), az elöljárók személye, az elöljáróságok összetétele, a partner szervezetek fogadtatása, segítőkész együttműködése. Ez utóbbit azért hangsúlyozom, mert az elkövetkező időszakban különös jelentősége lesz a valóban alulról építkező helyi társadalmi szerveződésnek.

A Szolnok megyében működő tanácsok a tanulmányban felsorolt pozitív és negatív tapasztalatokra egyaránt szolgátatnak példát. Más megyék helyzetét ismerve állíthatjuk, a szolnoki közös tanácsok példái inkább általánosak, semmint tipikusak.

A szerzők az összefoglaló részben figyelemre méltó megállapításokat tesznek, a tanácsrendszer jövőképén elgondolkozva fejtik ki javaslataikat az önkormányzati reform előkészítéséhez. Amire érdemes felfigyelni:

— az önállósodási törekvések mesterséges visszaszorítása nem indokolt, sőt, olyan elemzéseket kellene beindítani, amelyek bemutatják a települési önállóság társadalmi, gazdasági, szervezeti feltételrendszerét;

— a ma még sorvadni látszó települések gazdasági lehetőségeinek megítélésében a gazdaságiszerkezet-váltás várható hatásait figyelembe kell venni; amennyiben ugyanis jelentkezik foglalkoztatási kényszer, úgy visszaállíthatók a régi kultúrák, adott az idegenforgalmi lehetőségek kihasználása, kiépülhet falun is a régóta hiányzó szolgáltatóhálózat stb.;

— felül kell vizsgálni az alapellátás körét, helyzetét, s annak igénybevételét mindenütt a lakóhelyen kell lehetővé tenni;

— újra kell fogalmazni az elöljáróságok (képviselő-testületek) jogosítványait, a rendelkezésükre bocsátandó anyagi eszközök körét, terjedelmét, mindezt azzal összefüggésben, hogy a tanácsi pénzeszközök összvolumene a közeli években várhatóan nem nőhet a szükséges mértékben; mégis a települési önkormányzatok gazdasági megerősödése az egész magyar gazdaságra is stabilizáló tényező lehet;

— nagy gondot kell fordítani a települési képviselet személyi kérdéseire, az elöljárók és elöljáróságok választására (a szerzők az elöljáró választására a település választópolgárjait ajánlják).

A kötet tartalmának időszerűségére, szakszerű és igényes témafeldolgozására tekintettel bizonyára hasznos olvasmánya szolgál a szakmai körökben.

Ribling Ferenc

GÁSPÁRDI LÁSZLÓ

A polgári per idődimenziója

Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.

1989 második felében a címben jelzett monográfia megjelenésével értékes darabbal gyarapodott jogi — közelebbről a polgári perjogi — szakirodalmunk. Gáspárdy professzor tanulmányát talán úgy lehetne legtömörebben és legtalálóbban jellemezni, hogy széles körben végrehajtott tényvizsgálatokon nyugvó, tudományosan nemzetközi mércével mérve is megalapozott, irodalmi igényességgel megalkotott mű. Jól szerkesztett, felépítése logikus. A szerző három részre tagolta könyvét, a részek mindegyike szintén három címre oszlik.

Az első rész a polgári perek tartalmát meghatározó tényezők rendszere címet viseli. Ez foglalkozik a pertartamot befolyásoló külső és belső feltételekkel, valamint sajátos okkategóriaként a jogi normával és érvényesülésmódjával. A második rész az időtartam-dimenzió kérdését a polgári eljárástudomány alapvető elméleti fogalmaival összefüggésben vizsgálja. E helyütt egyes kapcsolódó perjogi elemek fogalmi kérdéseit tisztázza, majd megvilágítja és elemzi ezek, valamint az időtartam-dimenzió kapcsolódási pontjait. Végül a harmadik rész az alaptéma és perjogi reform kérdéskörét veszi vizsgálódásának nagyítólencséje alá. Kitekintést enged az alkotmány és a nemzetközi jog idevágó rendelkezéseire, törvényalkotási javaslatot ad a pertartam-rövidítésre, majd befejezésként taglalja a perelhúzás eseteit és azok szankcionálását.

Mondanivalóját tekintve a tanulmány figyelemre méltó lehet mind a polgári eljárástudomány művelői, mind pedig a polgári perjog gyakorlati alkalmazói számára, légyen az illető bármilyen minőségben szereplője a pernek. Az elméleti szakemberek látókörét jelentős mértékben bővítheti, további kutatásokra is adhat inspirációt. A törvény-előkészítésben munkálkodók számára minden tekintetben megalapozott javaslatokkal szolgál. A gyakorló jogászoknak pedig arra ad útmutatást, miként segíthetik elő munkájukkal a per mielőbbi befejezését. Hasznos lehet továbbá a joghallgatók képzése szempontjából, különösen arra tekintettel, hogy a szociológiai megközelítésnek köszönhetően a témát komplex módon tanulmányozhatják. A problémák hasonlósága miatt — kellő átértékeléssel — az államigazgatási eljárás azonos kérdéseinek vizsgálatához is gondolatokat ad a munka. Minek köszönhető, hogy ilyen széles körben tarthat számot az érdeklődésre a monográfia?

Annak, hogy e szellemi alkotás a nagy alapos elméleti felkészülés és az elemző módon végrehajtott széles körű peranyag-tanulmányozás remekbe szabott ötvözete. Az előbbi oldalt megalapozza, hogy mintegy kétszáz — döntő többségében jelenkori — bel- és külföldi tanulmány épült be a dolgozatba. Aláhúzandó, hogy beépült, tehát a szerző nem „meghivatkozza", hanem kritikai szemlélettel, elemző módon feldolgozza azokat. Mintegy szintézisét adja ezzel a témával kapcsolatos hazai és nemzetközi szakirodalomnak. Ezen elméleti előkészítést teszi azután színesebbé és teljessé az általa végzett vagy irányított, illetve értékelt öt tényvizsgálat gazdag tapasztalatának hasznosítása.

Úgy gondolom — és remélem: ezzel az olvasó is egyetért —, hogy ismertetésem súlyos hiányosságban szenvedne, ha vázlatosan nem mutatnám be Gáspárdy László néhány nagyon is figyelemre méltó gondolatát. Elsőként azt, hogy — merőben eltérően a bírósági statisztika papírforma szerinti befejezésre történő koncentrálásától — a pertartamon azon időtartamot érti, mely a keresetlevél iktatásától a pert jogerősen befejező határozat kiadmányai közül az utolsó kézbesítéséig eltelik. (Ehhez adott esetben hozzászámítja a fellebbezési határidőt.) Sajátos a szerzőnek a perrel kapcsolatos azon — nagyon is megalapozott és tetszetősen életszerű — véleménye, miszerint azt egy speciális társadalmi szolgáltatásnak fogja fel. Ennek megrendelői oldalán a peres felek, vállalkozói oldalán pedig a bíróságok állnak. Az előbbiek igénye és az utóbbiak kapacitása a pertartam alakulásának elsődleges meghatározója. A témával kapcsolatos vizsgálódást alapvetően befolyásoló megál-

lapítása a szerzőnek, miszerint más a per elejétől a befejezéséig pusztán eltelt idő és más ezen belül a per befejezését előmozdító perbeli cselekvésekre fordított idő, azaz a hasznos időráfordítás.

A jogalkotással kapcsolatos javaslatok közül kettőt emelek ki. Az egyiket nagyfokú életszerűsége — és bevezetése esetén feltétlen hasznossága —, a másikat pedig a perelhúzás ellen ható, alapvetően garanciális jelentősége miatt. A pénzbeni marasztalásra irányuló perek elhúzódása és a pénz inflálódása között jelenleg feloldhatatlan ellentmondás fedezhető fel, mivel azt a kamatfizetési kötelezettség nem hidalja át. Különösen így van ez, ha figyelembe vesszük, hogy kamatot jogszerű pénztartozás esetén is kell fizetni. Kompenzálhatná azonban az inflálódás a szerző azon javaslata, mely szerint a Magyar Nemzeti Bank által hivatalosan évente közölt inflációs ráta szerint kellene megállapítani a marasztalás tőkeösszegét. A másik javaslat szerint az eljárási törvénybe is be kellene iktatni a jogok társadalmi rendeltetésüknek megfelelő gyakorlásának követelményét.

Indokoltnak tartom megemlíteni a tanulmány, általam elsődlegesnek tartott, gyakorlati jelentőségét. Köztudomású és széles körben bírálat tárgya ma hazánkban a perek nagyfokú elhúzódása. Nem kétséges, hogy egy perrel szemben nem az az elsődleges követelmény, hogy gyorsan befejeződjék. Ezt a szerző sem így értékeli, kijelentve, hogy a gyorsaság követelményét maga sem tartja jogi alapelvnek. De az is vitathatatlan, hogy a mielőbbi befejezéshez erős társadalmi érdek fűződik. A szerző ezt is felismerhette akkor, amikor e témát kiválasztotta és ilyen megközelítésben úgy ítélhetjük meg, hogy a könyv megjelenése hiánypótló jelentőségű.

Befejezésül a monográfia számos eddig említett erényén túl még egyre hívnám fel a figyelmet. Ez a mű tömörsége, nem egészen száz oldalas terjedelme. Egészéből kicseng a szerző azon szándéka, hogy megírásával hozzájáruljon a perek befejezésének gyorsításához. Ebből fakadóan tehát művének terjedelmét „stílszerűen" rövidre szabta, gondosan ügyelve arra, hogy ne menjen a tudományos megalapozottság és az érthetőség rovására.

Az előbbiek sommázataként leszögezhető, hogy az itt ismertetett könyv alaptanulmányáért — melynek némiképp átdolgozott változatát veheti kézbe az olvasó — Gáspárdy Lászlónak méltán ítélték oda az állam- és jogtudomány doktora tudományos fokozatot.

Dr. Kiss György

BARTKE ISTVÁN

A társadalom és a gazdaság területi szerkezetének alapvonásai

Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989., 238. p.

Örömmel üdvözölhetjük a szerző mély elméleti összefüggéseket elemző, időszerűsége miatt nagy gyakorlati hasznosságú legújabb munkáját, amely széles körben vált ki érdeklődést.

A munka témája nem véletlen került az érdeklődés középpontjába, hisz strukturális gondjaink között a területi szerkezet különös hangsúlyt érdemel.

Bartke István a területi szerkezetet igen tágan értelmezi, ide sorolja a gazdaságon kívül a társadalmat alkotó különböző elemek területi megoszlását, egymáshoz viszonyított elhelyezkedését.

A köny a területi szerkezetet az alapokig visszanyúlva vizsgálja. Azt elemzi, hogy a szerkezet milyen komponensekből áll, a különböző komplex képződményekbe miként illeszkedik és az alkotóelemei közti kapcsolatok milyen típusú folyamatok mozgásteréül szolgál.

A szerző olyan kutatási feladatokat állít maga elé, mint a társadalmi-gazdasági folyamatok térben változó kereteinek és hatótényezőinek a feltárása, továbbá azon folyamatok elemzését, amelyek a gazdasági szerkezet átalakulásában megnyilvánulnak. Széles körű áttekintést ad arról, hogy gazdaságunk térbeli fejlesztésekor milyen mértékben vették figyelembe a társadalmi-gazdasági folyamatok regionális kereteinek optimalizálási lehetőségeit.

Az egész munkát a rendszerszerű komplex szemléletű megközelítés jellemzi.

A könyv hat nagy fejezetből áll.

Az első nagy egység olyan alapkérdésekkel foglalkozik, amelyek a gazdaság (társadalom) területi szerkezetét alkotó elemek, tényezők egymáshoz és a térhez viszonyított kapcsolatára vonatkoznak. Ezek a további fejezetekhez részben rámpontul, részben pedig következtetési alapul szolgálnak.

A második fejezet a gazdaság (társadalom) területi elhelyezkedésére ható törvényszerűségeket taglalja. Hangsúlyozza, hogy „a gazdasági rendszerek térbeli összpontosulását, mint az egyenlőtlen fejlődés megnyilvánulását, egyéb koncentráló adottságok híján segítheti valamely strukturális vetület kialakult térbeli állapota. Ilyen következménye van annak, hogy egyes strukturális vetületek más rendszer-alkotóelemeket vonzanak, és úgy további gazdasági rendszerek szerveződését segítik elő."

A harmadik fejezet azt elemzi, hogy miként alakult át a területi szerkezet. A téma elemzése kapcsán foglalkozik néhány alaptényező és kategória értelmezésével, közülük is kiemelten a hatékonysággal, annak érvényesülési szféráival, mérésének nehézségeivel stb.

A negyedik fejezet a „területi szerkezet társadalmi szabályozása" címen a rendkívül gazdag témakör egy részével, a szűkebb értelemben vett területi tervezési törekvésekkel, elsősorban mint az országos tervezéshez kapcsolódó tevékenységgel és mint a társadalmi tudatosság sajátos megnyilvánulásával foglalkozik.

Az ötödik fejezet a területi szerkezet társadalmi szabályozását szolgáló elemek funkcionálását tekinti át 1960 és 1980 közti időszakra vonatkozóan. Leszögezi, hogy ebben az időben az országos összefüggések feltárását célzó kutatásokat az jellemezte, hogy „a területi szerkezet ésszerű irányú továbbfejlesztése központi beavatkozással történik meg. Ez a tervezési felfogás tükre, és bizonyos tekintetben annak a jele, hogy a területi tervezésben hosszú átmeneti időszak kellett az irányítás decentralizáltabb módszereire való áttéréshez."

Az utolsó fejezet az összefoglalást és a következtetéseket sűríti magába oly módon, hogy először összegzi az új vagy újszerű kutatási eredményeket, majd pedig az elméleti kutatási eredmények és az elmúlt évtizedek területfejlesztési tapasztalatai alapján e tevékenység kritikáját adja és előremutató javaslatokat tesz.

A recenzens ezt a hatalmas tényanyagot feldolgozó, magas tudományos igényességgel megírt munkát az olvasóknak melegen ajánlja.

Dr. Abonyiné, dr. Palotás Jolán

Belügyi Szemle

A Belügyminisztérium központi folyóirata jelentős múltra tekinthet vissza. A lapot 1953-ban hozták létre, akkor még Rendőrségi Szemle elnevezéssel. Mai nevét 1957-ben kapta, amely a belügy egész területére kiterjedő érvényességét mutatja.

A folyóirat profilját mindmáig a mindenkori belügyi vezetés határozza meg, amelyben elsősorban a szakmai jelleg uralkodik, s így érthető, hogy a hangsúly a jogi, bűnmegelőzési, bűnüldözési, közbiztonsági helyzet bemutatásán, elemzésén, értékelésén van.

A lap bevezető cikkei többnyire a vezetés álláspontját fogalmazzák meg a belügy egészére, vagy egy-egy szakmai területre adaptálva. Példaként: az októberi szám vezércikkét dr. Kertész Imre, az állam- és jogtudomány doktora írta, Rendőrség, rendőrállam, jogállam címmel. Ugyanennek a számnak a *Tudományos élet* rovata a gyülekezések szabályozását tekintette át 1945-től napjainkig.

A novemberi szám *Fórum* rovata többek között a rendőrség büntetésvégrehajtási feladataival, az állampolgár és a rendőr viszonyával foglalkozik.

A *Vélemények* rovatban minden olyan állásfoglalás megjelenhet, amely alapvetően nem sérti a belügyi feladatok végrehajtását szabályozó törvényeket. Ez a rovat biztosítja az álláspontok ütköztetését. Volt példa arra is, hogy sokak véleményét tükröző névtelen levél jelent meg, amely személyeskedés nélkül munkahelyi problémákra hívta fel a figyelmet.

A nemrégen beállított új rovat, a *Történelem* olyan írásokat, dokumentumokat közöl — bemutatva egy-egy történelmi, társadalmi, politikai eseményt vagy személyt —, amelyek eddig nem voltak hozzáférhetőek az olvasóközönség számára.

Minden alkalommal nagy érdeklődésre tart számot a *Bűncselekmények* rovat, amely egy-egy konkrét bűnügy alapján nyomozástaktikai tapasztalatokat ad közre. Olyan emberölési, rablási, társadalmi tulajdon elleni bűnügyeket ismertet, amelyek jellegüknél, elkövetési módjuknál fogva jelentős ügynek számítanak, felderítésük különösen nagy erőket köt le és nem mondhatók azonban tipikusnak.

A *Külföld,* a *Lapszemle* és a *Tájékoztató* a nagyvilág eseményeit hozza közel az olvasóhoz, lehetőséget nyújtva az összehasonlításra.

Előfordul, hogy ún. tematikus szám jelenik meg, amely egy-egy kérdéskörrel foglalkozik. Ilyen volt a lap decemberi száma, amely a belügyi oktatás, képzés tüzetes vizsgálatát végezte el az érintett személyek megszólaltatásával, a problémák feltárásával, keresve és megmutatva a változtatás, a korszerűsítés módját, lehetőségeit.

A folyóiratban megjelenő írások műfajukat tekintve elsősorban tanulmányok, azonban a változatos tartalom — vélhetően — olvasmányossá teszi a lapot. A tudományos rovat írásai a különböző tudományos fokozatok megszerzésében a Magyar Tudományos Akadémia által elismert publikációk.

Az elmúlt évben a hazánkban végbemenő társadalmi átalakulások következtében megkezdődött és jelenleg is tart a Belügyminisztérium hatáskörének bővítése, növelése. Ezzel párhuzamosan folyik a jogállamiság kritériumainak megfelelően a belügyi tevékenység korszerűsítése, szakmai jellegének erősítése. Mindezekkel a lap a korábbiakhoz hasonlóan behatóan foglalkozni kíván. Feltételezhető, hogy a különböző rovatokban megjelenő írások így számot tarthatnak nemcsak a belügyi állomány, hanem a tanácsap-

parátus területén dolgozók érdeklődésére is. Éppen ezért 1990. január 1-jétől mód nyílik az eddig szigorúan zárt olvasói kör tágítására, a folyóirat előfizetésére. Remélhető, hogy a lap elnyeri a tanácsi dolgozók tetszését is és ugyanúgy sajátjuknak fogják tekinteni, mint az eddigi *Állam és Igazgatás* folyóiratot.

Tájékoztatjuk Olvasóinkat, hogy 1990. január 1-jétől a Belügyminisztérium központi folyóirata, a Belügyi Szemle a tanácsi dolgozók számára is megrendelhető.

Előfizetési díj negyedévre: 60,— Ft, félévre 120,— Ft, egy évre: 240,— Ft.

Közületi és egyéni megrendelések a következő címen: BM Kiadó, Budapest, 1363 Pf. 19.

СОДЕРЖАНИЕ

Д-р Габор Зонгор: Мысли по механизме Местно-территориального осуществления интересов; *Габор Петэри:* Финансирование окружных коммунальных услуг; *Д-р Чепаинэ Пальма Сель—Д-р Йожеф Фогараши:* Сознательный выбор административной службы и некоторые взаимозависимости между мотивациями по выбору профессии в свете одного репрезентативного измерения; *Хорди Соле Тура:* Переход к демократии и стабильности; положение в Испании; *Д-р Ласло Комароми:* Место и роль провинций в австрийской пувличной администрации;

ФОРУМ

Ласло Манёки: Флуктуации в аппарате советов комитата Комаром между 1989 и 1987 гг.; *Д-р Ласло Фаркаш—Геза Трибер:* Опыти по примению и обучению у советов вичислительной техники в комитате Тольна; *Йожеф Патаки:* Местно-территориальное управление культьурной отраслью в комитате Сабольч-Сатмар; *Д-р Бэла Меньхерт—Д-р Миклош Месарош:* Деътельность координационного комитета агломерации городов в области Энч; *Фридеш Пастнер:* Принципальные и практические вопросы двухстепенного управления культурой в комитате Фейер; *Д-р Дюла Эрдейи:* Внутренние имущественные и предпринимательские отношения у предприятий характера самоуправления.

INHALTSVERZEICHNIS

Dr. Gábor Zongor: Gedanken über dem Mechanismus der Durchsetzung der örtlichen-territorialen Interessen; *Gábor Péteri:* Die Finanzierung der Leistungen im Distrikt; *Dr. Pálma Széll—Csépai—Dr. József Fogarasi:* Einige Zusammenhänge zwischen der bewussten Wahl des öffentlichen Dienstes und der Motivation der Berufswall im Lichte einer representativen Aufnahme; *Jordi Solé Tura:* Übergang zur Demokratie und zur Stabilität, der Fall Speinen; *Dr. László Komáromi:* Platz und Rolle der Bundesländer in der österreichischen öffentlichen Verwaltung.

FORUM

László Mányoki: Fluktuation zwischen 1980 und 1987 im Ratsapparat des Komitats Komárom; *Dr. László Farkas—Géza Trieber:* Die Erfahrungen der Anwendung und des Unterreichts der Informatik bei den Räten im Komitat Tolna; *József Pataki:* Die örtliche und territoriale Leitung des kulturellen Sektors im Komitat Szabolcs-Szatmár; *Dr. Béla Menyhért—Dr. Miklós Mészáros:* Die Tätigkeit des Koordinationsausschusses der Stadtumgebung in der Region von Encs; *Frigyes Pasztner:* Einige prinzipiellen und praktischen Fragen der zweistufigen kulturellen Verwaltung im Komitat Fejér; *Dr. Gyula Erdélyi:* Die inneren Vermögensumstände und Unternehmungsmöglichkeiten bei Unternehmen der Selbstverwaltungen.

A szám szerzői

Dr. Zongor Gábor: Veszprém megyei tanács vb, osztályvezető; *Péteri Gábor:* BM-ÁSZI közgazdász, tudományos főmunkatárs; *Dr. Csépainé Széll Pálma:* főiskolai tanársegéd; *Dr. Fogarasi József:* főiskolai adjunktus; *Jordi Solé Tura:* barcelonai egyetem alkotmányjogász professzora; *Dr. Komáromi László:* Vas megyei tanács vb., elnöki hivatal, csoportvezető; *Mányoki László:* Komárom megyei tanács vb., személyzeti és oktatási csoportvezető; *Dr. Farkas László:* Tolna megyei tanács vb., osztályvezető; *Trieber Géza:* Tolna megyei tanács vb, számítástechnikai csoportvezető; *Pataki József:* Szabolcs-Szatmár megyei tanács vb., főosztályvezető; *Dr. Menyhért Béla:* Encs városi tanács, tanácselnök; *Dr. Mészáros Miklós:* Encs városi tanács, vb. titkár; *Pasztner Frigyes:* Fejér megyei tanács vb., osztályvezető; *Dr. Erdélyi Gyula:* jogtanácsos.

TABLE OF CONTENTS

Dr. Gábor Zongor: Ideas on the mechanism of local and territorial interest representation; *Gábor Péteri:* Financing the district-level services; *Mrs. Dr. Csépai Pálma Széll—Dr. József Fogarasi:* The conscious selection of public services and some of the relations between career choice motivations reflected by a poll: *Jordi Solé Tura:* Progress towards democracy and stability — the case of Spain; *Dr. László Komáromi:* The place and role of Länder in the Austrian public administration.

FORUM

László Mányoki: Fluctuation in the council apparatus of Komárom County 1980—1987; *Dr. László Farkas—Géza Trieber:* The experiences of counchil-level computer technical applications and education courses in Tolna County; *József Pataki:* The local-territorial management of the cultural administration branch in Szabolcs-Szatmár County; *Dr. Béla Menyhért—Dr. Miklós Mészáros:* The operation of suburban co-ordination committee in the area of Encs; *Frigyes Pasztner:* The theoretical and practical problems of the two-level cultural administration in Fejér County; *Dr. Gyula Erdélyi:* The inner property and enterprise relations at the firms of autonomous character.

SOMMAIRE

Dr. Gábor Zongor: Réflexions sur le mécanisme de la mise en oeuvre d'intérêts locaux-territoriaux; *Gábor Péteri:* Le financement des services de district; *Dr. Pálma Széll-Csépai—Dr. József Fogarasi:* Corrélation entre le choix volontaire du service public et les motivations du choix de profession au miroir d'une enquête représentative; *Jordi Solé Tura:* Passage à la démocratie et à la stabilité: le cas de l'Espagne; *Dr. László Komáromi:* Place et rôle des provinces dans l'administration publique autrichienne.

FORUM

László Mányoki: Fluctuation entre 1980 et 1987 dans l'appareil des conseils dans le comitat de Komárom; *Dr. László Farkas—Géza Trieber:* Les enseignements de l'utilisation et de l'instruction de l'informatique au sein des conseils dans le comitat de Tolna; *József Pataki:* La direction locale-territoriale du secteur culturel dans le comitat de Szabolcs-Szatmár; *Dr. Béla Menyhért—Dr. Miklós Mészáros:* L'activité de la commission de coordination suburbaine dans région d'Encs; *Frigyes Pasztner:* Questions de principe et problèmes pratiques de la direction culturelle à deux niveaux dans le comitat de Fejér; *Dr. Gyula Erdélyi:* La situation matérielle intérieure et les possibilités d'entreprise dans les entreprises des autonomies locales.