

A KÜLDÖTTRENDSZER HATÁSA A KÖZSÉGI
KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÉS A
SZAKSZOLGÁLATOK HELYZETÉRE

I.

Szocialista öngazgatású politikai rendszerünkben jelentős szerepet játszanak a közigazgatási szervek és a szakszolgálatok mind a politikai hatalom gyakorlásában, mind pedig a társadalmi tevékenységek irányításában. Alkotmányunk pontosan meghatározza helyzetüket és szerepüket, nem foglalkozik azonban részletesen a küldött-testületek és az öngazgatású társadalmi alap iránti kötelezettségeikkel. Az öngazgatású szocialista viszonyok eddigi fejlődése folyamán ugyanis a közigazgatási apparátus állandó erősödési irányzatot mutatott. „Ezt a veszélyt pedig — hogy az utóbbi időben ismét megerősödött a közigazgatási apparátus — nem szabad lebecsülni, kiváltképp most, amikor küldöttrendszerünk még csak kialakulóban, egész társadalmi berendezésünk pedig már átalakulóban van.”¹

A községi képviselő-testületeknek a küldöttrendszer szellemében történő átalakításával, a küldöttségi döntéshozatallal és a községi végrehajtó tanácsok megalakításával jelentősen növekedett a községi közigazgatási szervek munkájának mennyisége és tekintélye.

Rendes munkájuk mellett a községi közigazgatási szervek szakfeladatokat is végeznek a községi képviselő-testületnek és annak végrehajtó szervének. A Társult munka törvényének hatályba lépésével a községi hatalmi és öngazgatási szervek még nagyobb szerepet kapnak a törvényhatározatok végrehajtásában. A községi képviselő-testület mint társadalmi öngazgatási szerv és mint a község legfőbb hatalmi szerve olyan szolgálatokat létesít, amelyek a szkupstinának végzett szervezési, műszaki és szakmunkákon kívül a Társult munka törvényének életre hívásáról is gondoskodnak.

Az alkotmányos és az alapszabályzati meghatározás értelmében a községi képviselő-testület és a végrehajtó tanács társadalmi-politikai felelősséggel is tartozik munkája minőségéért. Érthető tehát, hogy a hat-

hatós munka érdekében szakszolgálatokat és közigazgatási szerveket alakít.

Jellemző, hogy a községi közigazgatási szervek főként a képviselő-testületeknek és a végrehajtó tanácsoknak végeznek szakmai, műszaki és szervezési munkát; az elsődleges feladatuk: a közigazgatás pedig háttérbe szorul. A gyakorlat azt sürgeti, hogy mielőbb pontosan határozzuk meg: mely szolgálatok állnak szoros összefüggésben a közigazgatási ügyintézésel, hogy csak ezeket végezzék a közigazgatási szervek és szakszolgálatok a községi képviselő-testületeknek és végrehajtó tanácsoknak. A gyakorlat tehát lényeges változásokat követel a szakszolgálati tevékenységben.

Amely községben nem alakítottak megfelelő szakszolgálatot, ott ennek a munkáját teljes egészében a közigazgatási szervek vették át. Ez pedig nagyon megnehezíti munkájukat, ill. hátráltatja őket közigazgatási ügyintézésükben, sőt még a küldöttségi döntéshozatalt is károsan befolyásolja. Alkotmányunk sem kategorikus a szakszolgálat-létesítést illetően, de szemellátható ennek vagy valamely más megfelelő szervezési formának a hiánya. A szakszolgálatok átalakítása ill. újak alakítása azonban számtalan problémát vet felszínre: miként és milyen előírásokkal határozzuk meg helyzetüket és feladataikat; milyen társadalmi-gazdasági helyzetbe kerüljenek; dolgozóik jogainak és kötelezettségeinek a meghatározása; kinek az illetékességébe tartozzon a megalakításuk; miként válasszuk el a szakszolgálatok munkáját a közigazgatási szerveké-től stb.

Községeink egy részében küldött-testületi határozattal alakították meg a szükséges szakszolgálatot. Eddigi tevékenységük alapján az a következtetés vonható le, hogy csak látszólagos igazgatási státusuk van mind a hatalomgyakorlás, mind pedig az önzagzatás megszervezésében. Szabatosan meg kellene tehát határozni helyzetüket és feladataikat, kiváltképpen pedig a küldötttestületi rendszerben betöltendő szerepüket. A szakszolgálatok létjogosultsága ugyanis akkor igazolt, ha elősegítik a küldöttségi viszonyok kialakítását, a küldöttrendszerünk, a képviselő-testületek, a végrehajtó tanácsok és a községi közigazgatási szervek hatékony munkáját és működését.

A küldöttrendszer elmúlt időszakában aránylag kevés községben alakítottak szakszolgálatot. Ahol azonban léteznek, ott fontos feladatokkal bízták meg őket: teljes egészében azok végzik a szakmai, műszaki és szervezési tevékenységet a képviselő-testületnek, a végrehajtó tanácsnak, az elnökségnek, sőt még a munkacsoportoknak is. A szakszolgálatok tehát a képviselő-testületek, nem pedig a küldöttségek szolgálatában és rendelkezésére állnak, holott fordítva kellene lennie. A küldöttségi viszonyok fejlődése, a társadalmi döntéshozatal térhódítása és a szervezett szubjektív erők frontális tevékenysége ugyanis napról napra felveti az említett szolgálat fontosságát.

Tevékenységük szerint a meglévő községi szakszolgálatok a következőképpen csoportosíthatók:

1. képviselő-testületi szakszolgálat,
2. képviselő-testületi és végrehajtó tanácsi önálló szakszolgálat,
3. a képviselő-testület és a végrehajtó tanács egységes szakszolgálat.

A szakszolgálatok valamennyi formájában számtalan szervezési és egyéb probléma adódik. Példaként csupán néhányat említünk: a szakszolgálatok irányítása és vezetőségének szervezeti felépítése; a szakszolgálati dolgozók helyzete; a dolgozói közösségek vezetőinek helyzete; a dolgozói közösség jogai és hatásköre; a dolgozói közösségek öngazgatási jogszabályainak tartalma és elnevezése stb. Ezeket a kérdéseket idejekorán meg kell oldani, nehogy a küldöttrendszer és a küldöttségi viszonyok kerékkötőivé váljanak.

Mint már említettük, ahol nem létesítettek községi szakszolgálatot, ott a közigazgatási szervek töltik be a szakszolgálat szerepét.

II.

Tágabb értelemben a közigazgatási szervek és szakszolgálatokat szocialista öngazgatású társadalmunk szervezett szubjektív erői közé soroljuk, tehát alkotórészei az egységfrontnak. Ebben a minősítésben pedig kettős szerepet játszanak szocialista öngazgatásunk politikai rendszerében: 1) felelnek a saját munkájukért és az illetékességükbe tartozó községi állapotokért, 2) alkotóelemei szocialista öngazgatású demokráciáknak. A küldött-testületi rendszerben a közigazgatási szervek és a szakszolgálatok az öngazgatású döntéshozatali gépezet (kezdve az öngazgatású alapszervezettől és közösségtől a községi képviselő-testületig) sajátos szerveivé válnak. Ez pedig a közigazgatási szervek és szakszolgálatok új munkamódszerének kidolgozását teszi szükségessé. Ennek elhanyagolása ugyanis az öngazgatású szocialista demokrácia megtorpanásához vezethet. A közigazgatási szerveknek és szakszolgálatoknak folyamatos együttműködést kell kiépíteniük, sokoldalú kapcsolatot kell teremteniük az öngazgatási bázissal. Ezen szervek elsődleges feladata a helyzet felmérése és figyelemmel kísérése egy bizonyos területen, de jelentős szerepet játszanak a községi politikai célkitűzések valóra váltásában és az előírások betartásában is. A közigazgatási szervek és szakszolgálatok új munkamódszere olyan konkrét kezdeményezési lehetőséget biztosít majd, amellyel elejét lehet venni a nemkívánatos társadalmi jelenségeknek és viszonyoknak. Ezzel párhuzamosan közigazgatási szerveink és szakszolgálataink az alkotmány és a törvények tiszteletben tartását, valamint a társadalmi felelősség további fokozását szorgalmazzák.

A küldött-testületi rendszer új tartalmi gazdagításában mind nagyobb felelősség és szerep hárul a közigazgatási szervekre és a szakszolgálatokra. „Minden öngazgatási és társadalmi szubjektumnak joga van a tudományra és szakszolgálatra, de nem abban az értelemben, hogy mindenki tudományos kutatómunkát végezzen és szakszolgálatot létesítsen, a saját szervezetében.”² Egyértelmű tehát, hogy a község területén levő külön-

bőző társadalmi és öngazgatási szubjektumok közigazgatási ügyintézését és szakszolgálatát tömöríteni kell, célszerűbben kell megszervezni, hogy egy helyen és közösen dolgozzanak. Az összpontosítással egységes ügyintézés végezhetnek majd valamennyi községi szervek, társadalmi-politikai szervezetnek, egyes öngazgatási szervezeteknek és közösségeknek is.

A községi közigazgatási szervek csak olyan mértékben gyakorolnak politikai hatalmat, és irányítják az egyes társadalmi tevékenységet, amilyen mértékben ezt a munkásosztály és a dolgozók igénylik. Ezt a tételt alaposan és körültekintően ki kell dolgozni a kommunarendszer továbbfejlesztése során: védőgáttá kell kiépíteni a községi bürokráciával szemben. A küldöttrendszer alapjukban rendíti meg a közigazgatási szerveket és szakszolgálatokat, nemcsak formális, de gyökeres tartalmi változásokra is készíti őket.

A közigazgatási végrehajtó szervek döntéshozatala alkotórészévé válik a küldöttségi döntéshozatal egységes folyamatának. Ez a döntéshozatali forma teremti meg a kapcsolatot az öngazgatási bázissal — új munkaviszonyokat alakít ki a községi képviselő-testület, a végrehajtó tanács, a közigazgatási szervek, a társadalmi-politikai szervezetek, valamint az öngazgatási alapszervezetek és közösségek között. Ezek az új viszonyok pedig a küldöttrendszer továbbfejlesztésének alkotóelemei.

A közigazgatási szervek és a szakszolgálatok visszás helyzete abból adódik, hogy egyrészt az államapparátus maradványai másrészt pedig a szervezett szocialista erők egységfrontjának alkotórészei. Államszervi minősítésben még nincsenek az öngazgatás közvetlen befolyása alatt, az egységfrontban elfoglalt helyük és szerepük pedig még sem elméletileg, sem gyakorlatilag nincs szabatosan meghatározva. Ebből is az világlik ki, hogy részletes kidolgozásra vár az egységfront szubjektumainak viszonya, mert ezek a viszonyok kölcsönhatást mutatnak. Ezt a kölcsönhatást pedig eddig figyelembe sem vette a társadalomkutatás.

A szubjektív erők frontális szervezete állandó kapcsolatot feltételez a közigazgatási szervek és szakszolgálatok, valamint a társadalmi-politikai szervezetek között. A közigazgatási szervezeteknek és szakszolgálatoknak a következőkről kell tájékoztatniuk a társadalmi-politikai szervezeteket: miként látják el feladataikat; a szélesebb társadalmi jelentőségű helyzetéről és jelenségekről; bizonyos társadalmi állapotok és viszonyok áthidalási lehetőségeiről stb. A közigazgatási szervek és szakszolgálatok a társadalmi-politikai szervezetek munkaprogramját és tevékenységét, a társadalmi-politikai szervezetek pedig a közigazgatási szervek és szakszolgálatok munkáját és társadalmi ellenőrzését befolyásolják jelentősen. Ez a kölcsönhatás azonban nem zárja ki a közigazgatási szervek és szakszolgálatok önálló és felelősségteljes munkáját.

III.

A helyi közösségeknek, akárcsak a többi öngazgatási alapszervezetnek és közösségnek saját szakszolgálatuk van. Feladataik és munkakörük a helyi közösségek alkotmányos helyzetéből és öngazgatási jellegéből ered. Küldött-testületi rendszerünk egyik alapsejtjét a helyi közösségek képezik, s ez a szakszolgálatoknak is sajátos jelentőséget kölcsönöz: fontos szerepet játszanak tehát az öngazgatásban. A küldöttségek sikeres ténykedése ugyanis csakis a szakszolgálatokban készült anyagok alapján lehetséges.

A helyi közösség aránylag új alkotmányos intézmény: a legutóbbi alkotmánymódosításkor nyert intézményes jelleget, s ennél fogva szakszolgálatára sem szerezhették még gazdag tapasztalatokat. A helyi közösségek szakszolgálatának az összehasonlítása a többi öngazgatási alapszervezetek és közösségek, a társadalmi-politikai szervezetek és az öngazgatási érdekközösségek szakszolgálatával szintén teljesen értelmetlen, hisz kevés a rokon vonásuk; típus, jelleg, tevékenységük tartalma és felépítésük szempontjából is lényeges különbségek vannak közöttük.

A helyi közösségi szakszolgálatok tevékenysége gyakran ütközik a helyi hivatalokéival, különösen ott, ahol a helyi hivatalok még a közösségi közigazgatás kirendeltségei. Hátravan tehát még a helyi hivatalok és a szakszolgálatok viszonyának gyakorlati rendezése. Az alkotmányhatározatok végrehajtásával ugyanis ez a tevékenység mindinkább a helyi közösségekben összpontul majd, ami azonban nem jelenti azt, hogy a helyi közösségek öngazgatási közösség helyett társadalmi-politikai közösséggé válnak. A helyi közösség, noha keretében integrálódik a közigazgatási ügyintézés, a szakszolgáltatás és a politikai tevékenység, mégis öngazgatási asszociáció marad. Sokrévű és sokoldalú tevékenységük (a dolgozók és polgárok szervezett öngazgatási igényeinek és szükségleteinek kielégítése; a helyi közösségi tanácsok, bizottságok, békéltető tanácsok, küldöttségek stb. hatékony munkája) folytán állandóan fokozódik a helyi közösségek szerepe és jelentősége. Ugyanakkor a helyi hivatalok hatásköre lassan beolvad a helyi közösségek öngazgatási funkciójába.

Jelenlegi fejlettségi fokukat tekintve háromféle helyi közösséget különböztetünk meg: fejlett, illetve kezdetleges szakszolgálattal rendelkezőt és szakszolgálat nélkülit. Szocialista öngazgatásunk politikai rendszerében tehát most már nem az a kérdés, hogy szükség van-e vagy sem a helyi közösségi szakszolgálatokra, hanem hogy milyen szakszolgálat segítségével tölthetné be leginkább a helyi közösség öngazgatási szerepét, ill. mi felelne meg legjobban az öngazgatású küldöttségi bázisnak. Ezenkívül a községi helyi közösségek ügyintézését (számvevőségi-pénzügyi, analitikai-tervügyi, jog stb.) lehetőleg közösen kell végezni. Sajnos, a helyi közösségek bizonytalan és kiegyensúlyozatlan pénzelése miatt a szakszolgálatok megalakítása számtalan akadályba ütközik. Ezért a he-

lyi közösségekben további erőfeszítéseket kell tenni, szervezési és jogi mértékszabályokkal elő kell segíteni a szakszolgálat megalakítását és tevékenységének fellendítését a szocialista demokrácia kiegészítése céljából.

Fordította *Tumbász Erzsébet*

Jegyzet

- ¹ E. Kardelj: Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, (A szocialista öngazgatás politikai rendszerének fejlődési irányai), Komunist, Bgd., 1978. 186. old.
- ² E. Kardelj: Uo., 218. old.

Rezime

Uticaј delegatskog sistema na položaj organa uprave i stručnih službi u opštini

Uvođenjem delegatskog principa u konstituisanje skupština opština delegatskog načina donošenja društvenih odluka i formiranjem opštinskih izvršnih veća u velikoj meri je porastao obim, sadržina i autoritet rada opštinskih organa uprave. Karakteristično je da se opštinski organi uprave sve više u svom radu angažuju na stručno-tehničkim i organizacionim poslovima za potrebe opštinske skupštine i opštinskog izvršnog veća. U pojedinim opštinama međutim, koje nisu formirale odgovarajuće stručne službe, postojeći organi uprave obavljaju sve neophodne stručne poslove za potrebe opštinske skupštine iz opštinskog izvršnog veća.

Od uvođenja delegatskog sistema do danas u relativno malom broju opština su formirane stručne službe. Međutim u onoj meri u kojoj se svakdnevni delegatski odnosi budu više razvijali, sadržaji društvenog odlučivanja bogatiji i razvijeniji, a delovanje organizovanih subjektivnih snaga dosledno frontovski postavljeno, utolkio će takvi organizacioni oblici biti društvu sve potrebni. U delegatskom skupštinskom sistemu organi uprave i stručne službe postaju svojevrsni servisi celokupnom mehanizmu samoupravnog odlučivanja od osnovnih samoupravnih organizacija i zajednica, do skupštine opštine. Sve ove poslove treba ubuduće adekvatnije i racionalnije organizovati, kako bi se zajednički, na jednom mestu obavljali.

Složenost položaja organa uprave iz stručnih službi: ogleda se u tome, što su oni istovremeno ostaci državne uprave, istina u odumiranju, ali a sastavni deo fronta organizovanih socijalističkih snaga društva.

Stručne službe mesnih zajednica imaju važnu ulogu u samoupravnoj aktivnosti i stvaranju potrebnih uslova i pripremanju odgovarajućih materijala za uspešan rad svake delegacije u mesnoj zajednici. Delatnost stručnih službi mesnih zajednica često se podudara sa poslovima mesnih kancelarija. Organizaciona i funkcionalna koncentracija stručnih poslova na nivou mesne zajednice ne treba istovremeno da znači i njihovo prerastanje u samoupravno-političku zajednicu. Mesne zajednice mogu, i treba i dalje da ostanu samoupravne asocia-

cije. U mesnim zajednicama treba ulagati dalje napore i preduzimati organizacione, pravne i druge mere u pravcu organizovanja stručnih službi i njihovog uključivanja u ostvarivanju novih sadržaja samoupravne socijalističke demokratije.

Summary

The Influence of Delegate System on the Position of Management Organs and Special Services of the Community

Introduction of delegate principles to the constitution of the parliament of communities for making social decisions and for forming community executive councils, contributed to the growth of the volume and authority of the community management organs' work. It became characteristic that community management organs got more and more engaged with works of special, technical and organizing kind to satisfy the needs of the parliament and executive council of the community. However, in some of the communities which have not formed the required special services the existing management organs had to do the necessary special work for the need of the parliament and executive council of the community.

Since the introduction of delegate system till today special services have been formed in a relatively small number. However, if the everyday delegate relations continue their development the contents of social decisionmaking will become richer and the activity of subjective power will be formed by a frontal principle, these organizational forms will be more and more necessary. In the delegate parliamentary system, management organs and special services will become a service of the entire mechanism of selfmanagement decisionmaking starting from the basic selfmanagement organization and community, to the parliament of the community. All these activities have to be organized in a more adequate and rational way, so that they can be done at one place and for all.

The complexity of the position of management organs becomes evident when analyzing that they are the remains of government, and a part of the front of organized social power of the society at the same time.

Special services of local communities play an important role in selfmanagement activity and in creating the necessary conditions for preparing required materials for the successful work of each delegation in the local community. The activity of special services of local communities very often becomes identical with the work of local offices. The organizational and functional concentration of special work on the level of a local community doesn't mean that they have to change into a selfmanagement political community. Local communities can and must continue to put an effort into taking the organizational, legal and other measures, for organizing special services and adapting them to the realization of the new contents of selfmanagement social democracy.