

Makranczi Ádám

Káderpolitika a szocializmus éveiben és a lehetséges alternatívák

Staffing Policy During Socialism and Alternatives



Összefoglalás

Jelen tanulmány célja nagy vonalakban bemutatni a magyar köztisztviselői kar társadalmi összetételét a szocializmus 70-es éveiben, legfőbb szociológiai jellemzőit, valamint azokat a vonatkozó reformjavaslatokat, amelyeket a 70-es és 80-as években a téma hazai szakértői publikáltak. A tanulmány egyben arra a kérdésre is keresi a választ, hogy az állam és az államigazgatás milyen módon kapcsolódott egymáshoz, vagy mit tartottak volna akkoriban ideálisnak.

Summary

The aim of the study is to present the composition of Hungarian civil servants in the 1970s, their major sociological characteristics, and the proposed reforms published by Hungarian professionals. The interrelationship between government and public administration and the interrelationship considered ideal at the time are also investigated.

A magyar köztisztviselői kar személyi állományának bemutatását szociológiai megközelítésből, az 1980-ban publikált kérdőíves felmérések eredményeivel támasztom

MAKRANCZI ÁDÁM, politológus, igazgatásszervező, NKE Közigazgatástudományi Doktori Iskola hallgatója.

alá. A téma jobb megértését a szociológiai módszerek teszik lehetővé, ugyanis azt kutadják, hogy a jogalkotó által kívánatosnak tartott funkciókat a jogi szabályozottság kellőképpen ellátja-e, emellett célokat és jelzéseket ad arra vonatkozóan, hogy a jogi szabályozottság mennyire alkalmazkodik a változó társadalmi, gazdasági, politikai környezethez.

A SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY FŐBB ADATAI

Az államigazgatási dolgozók létszáma 1980-ban 55 ezer fő körül mozgott, amely az összlakosság 0,55%-át tette ki. Ez a szám elmaradt a korabeli fejlettebb, nyugati országok százalékos arányától. Ebből az adatból levonható az a következtetés, hogy minél fejlettebb egy ország gazdasága, annál többen dolgoznak a közigazgatásban. Az 55 ezer fő 25%-át központi szerveknél, 75%-át a tanácsi apparátusban alkalmazták. Érdekes adat, hogy a szakma „elnőiesedése” az 1980-at megelőző 10-15 évben kezdődött. Az 1961-es 37%-ról számuk 1975-ben már több mint 50%-ra nőtt. Az államigazgatási dolgozók iskolai végzettség szerinti összetétele érdekes képet mutat (1. táblázat).

1. táblázat: Az államigazgatási dolgozók iskolai végzettség szerinti megoszlása igazgatási szintenként (%-ban)¹

Igazgatási szintek	8 általános	Középiskola	Főiskola, egyetem
Minisztérium	–	20	80
Fővárosi tanács	2	33	65
Kerületi tanácsok	6	60	34
Megyei tanácsok	1	36	63
Megyei városi tanácsok	3	25	72
Városi tanácsok	–	65	35
Nagyközségi tanácsok	19	69	12
Községi tanácsok	19	76	5
Összesen	10	54	36

Látványos különbség mutatkozik a községi és a miniszteri dolgozók képzési szintje között. A minisztériumi dolgozók 80%-a rendelkezik felsőfokú végzettséggel, ezzel szemben a községi tanácsok dolgozóinak 5%-a. Szintén kiugró adat, hogy a nagyközségi és községi tanácsok személyzetének közel 40%-a 8 általános iskolát végzett.

2. táblázat: A dolgozók életkori megoszlása (%-ban)²

18–30 év	31–40 év	41–50 év	51–60 év	60 éven felett
28	31	26	14	1

Az életkori megoszlást vizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy viszonylagos ideáltipikus állapot volt jellemző. Az arányok inkább a fiatalok irányába tolódnak el, az 51 évnél vagy annál idősebbek pedig csak 15%-át adják a megoszlásnak.

A FLUKTUÁCIÓ JELLEMZŐI

A fluktuáció legfőbb kiváltó okaként a nem megfelelő anyagi ösztönzést szokták megnevezni. A téma ennél azonban összetettebb, a fluktuáció maga „egy sok tényező által kiváltott következmény, a személy reakciója a konkrét szervezeti viszonyokra”.³ Az elégedetlenségi tényezők vizsgálata érdekes megállapításokat eredményezett.

3. táblázat: A távozás indítékainak rangsora⁴

A kilépni nem szándékozóknál	A kilépni szándékozóknál
Anyagiak (68%)	Anyagiak (45%)
Munka nehézsége (11%)	Egyéb (32%)
Munkakörülmények (7%)	Munka nehézsége (20%)
Munkahelyi légkör (2%)	Munkakörülmények (13%)
Erkölcsi megbecsülés (2%)	Vezetés (7%)

Az anyagi okok mellett nagy százalékban szerepel a munka nehézsége, a munkakörülmények és egyéb, feltáratlan okok.

A TÁRSADALMI ÖSSZETÉTEL

Az 1970-es évekre többé-kevésbé kialakultak a szocialista hatalomátvételt követő gazdasági és társadalompolitikai változások is. A közigazgatás személyi állománya is látványos hatalompolitikai jegyeket viselt magán. A minisztériumi dolgozók közel 60%-a munkás-paraszt származású, és közel ugyanilyen arányban párttagok. Különösen kiugró a vezetők 77%-os párttagság aránya.

4. táblázat: A minisztériumi dolgozók megoszlása az apa foglalkozása szerint (%-ban)⁵

	Vezető	Ügyintéző	Együtt
Fizikai	54	40	48
Mezőgazdasági fizikai	12	9	10
Vezető értelmiségi	14	26	17
Adminisztratív	20	25	25

5. táblázat: Minisztériumi dolgozók megoszlása az apa és a saját iskolai végzettség szerint (%-ban)⁶

	Az apa iskolai végzettsége	Saját iskolai végzettsége
8 általános	45	–
Középiskola	28	20
Főiskola, egyetem	27	80

A számadatok azt támasztják alá, hogy a késő Kádár-érában a politikai megbízhatóság és a képzettség kettős követelménye volt a vezetőkkel szemben támasztott elsődleges elvárás.

PSZICHOLÓGIAI VIZSGÁLATOK

A következő fontos kutatás elsősorban az emberi magatartást befolyásoló tényezőket tárta fel. A téma politikai tartalmat is kap, ugyanis például a közalkalmazottak nemcsak adminisztratív ügyintézővel foglalkoznak, hanem egyben politikai nevelőmunkát is végeznek. A pszichológia hozzájárul a káderkiválasztáshoz, -képzéshez, munkaszervezéshez, de említhető az erkölcsi és anyagi ösztönzés is. A témában végzett legérdekesebb kutatás arra kereste a választ, hogy ki miért dolgozik szívesen a munkakörében.⁷

6. táblázat: Miért szeretem a munkakörömet?

Érdekel a munkám	87%
Szeretem a munkahelyemet	78%
Munkatársaim megbecsülnek	65%
Vezetőim elismernek	54%
Szakképzettségemet fel tudom használni	53%
Képességeimet kifejthetem	53%
Jó a kollektív szellem	52%
Lehetőségem van sok emberrel beszélgetni	49%
Anyagilag elismernek	35%
Nyugodt munkakör	13%

Az adatokból a kutatók arra a következtetésre jutottak, hogy „a közigazgatásban dolgozók szemléletét jelentősen befolyásolják azok a normák, szabályok, ideológiai és politikai vélemények”, amelyek a közigazgatás kollektívájából erednek. Pozitívum, hogy a közigazgatási munkát egyfajta közösségi munkának írták le, ahol olyan emberek dolgoznak, akik tudnak azonosulni a feladataikkal és környezetükkel.

A SZEMÉLYZETET ÉRINTŐ REFORMJAVASLATOK

A korabeli szakértők írásai szemléletesen vetítik előre az 1989-től 1992-ig (a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény elfogadásáig) tartó folyamatokat. Leegyszerűsítve azt is

mondhatnánk, hogy a rendszerváltás utáni köztisztviselői kar már 1980-ban, a Kádár-rendszer keretei között megalapozódott.

Lőrincz Lajos 80-as években írt tanulmányában rámutatott, hogy minőségi változást csak a személyi állomány összetételében, képzettségében, valamint hivatásszeretében bekövetkezett fejlődés eredményezhet.⁸

Az 1980-as években a specialisták szerepe volt domináló a közigazgatásban. Az állam növekedésével, feladatainak bővülésével egyre nagyobb számban jelentek meg a közép-, illetve felsőfokú végzettséggel rendelkezők, akik bár saját területüket ismerték, azonban csak azt. A szakmabeli közgazdászok, építészek, mezőgazdasági szakemberek által a közigazgatás intézkedéseinek szakmai megalapozottsága nagymértékben növekedett. A specialista személyzet valódi hátránya abban fedezhető fel, hogy bár saját szakmai munkájában elmélyül, azonban az őt körbevevő igazgatási környezetre érzéketlenné válik. Ezt elkerülendő irányítói, vezérlői funkciókra ún. generalista, általános igazgatási, igazgatáspolitikai, igazgatásszociológiai, szervezési ismeretekkel rendelkező funkcionáriusok szükségesek. Akkoriban a nyugati és keleti blokk országaiban ezt a szerepet jogi végzettségű emberekkel játszották. A jogi képzés egyoldalúsága miatt azonban szükséges volt olyan generalisták képzése, aki teljes körűen átlátták a jóléti, szolgáltató aktív közigazgatást. A generalisták megjelenésével a specialisták igazgatási terheiktől megszabadulva, alkotóbb jellegű munkát végezhettek.

Lőrincz Lajos szerint a közigazgatás fejlődéséhez az ország egész szellemi elitjének aktív közreműködése szükséges. Természetesen a tanulmány írója is tudta, hogy közigazgatás mint főhivatás nem mindenki számára vonzó. Ennek az ellenkezésnek a természetes oka, hogy a közigazgatás, egyes sajátosságainál fogva, nem lehet a szakértőknek szakmai karrierjük csúcsa. A sajnálatos okok között pedig szerepelt az illetmények versenyképtelensége, a pályafutás rendezetlensége. A cél, hogy a már meglévő személyi állomány ezen okok miatt ne hagyja ott a közigazgatást, ezzel együtt a szakemberállomány minősége javuljon. Ideális megoldásnak látta Lőrincz a specialisták másodállás, óraadás keretében történő alkalmazásának lehetőségét. Ehhez kapcsolódóan csökkennek az igazgatás költségei, főként a részfoglalkoztatás miatti kevesebb bér okán, de említendő a fluktuáció mértékének csökkenése, ugyanis a specialistáknak sokkal szimpatikusabb lehet ez az alkalmazási forma. Bizonyos állami jellegű feladatoknak ki kell kerülnie a közigazgatás szférájából. Meg kell változtatni a feladatok jellegét és a végrehajtás módszerét, ezzel érhető el az igazgatási munka hatékonysága. Mindenképpen elengedhetetlennek tartotta egy, az operatív irányítás alól felmentett tanácsadói hálózat kiépítését. A tanácsadónak a csúcspozícióban lévő bizalmi szakértőjének kell lennie, aki a tudományt és annak eredményeit közvetíti a vezető felé.

A legfontosabb kívánalomnak azt tartotta, hogy egységes, centrumból vezérelt személyzeti politika alakuljon ki. Példaként szerepel, hogy még a közigazgatás a lehető legcentralisztikusabban épül fel, addig a kiválasztás erősen decentralizált. Központi személyzeti igazgatás nélkül elképzelhetetlennek látta Lőrincz a minőség javítását. Ésszerű továbbképzési rendszer, egységes fizetési rendszer, objektív alapú minősítés, korszerű előléptetési rendszer megteremtése: többek között ezek azok a tényezők, amelyeket Lőrincz Lajos tanulmánya szerint egy központi szerv könnyedén meg tud oldani.

Csáki László 1980-ban megjelent műve alapján a tanácsi szervezet legnagyobb gondja a jól képzett szakemberek nagymértékű fluktuációja. Javasatai a képzett és jó képességű munkaerő stabilizálására irányultak. Az első megoldás, hogy a megüresedett munkakörökbe csak a megfelelő iskolai végzettséggel és képesítéssel rendelkező munkavállalókat lehessen kinevezni. Véleménye szerint a tanácsi dolgozók munkaviszonyának létesítését és megszüntetését a Munka törvénykönyvétől eltérően, szigorúbban kell szabályozni. Vissza kell szorítani a szubjektív elemeket, ugyanis a kutatási adatokból az derült ki, hogy a munkahelyet változtató tanácsi dolgozók 30%-a ugyanolyan munkakörben folytatta pályafutását, amiből kiolvasható, hogy a korábbi vezetéssel és munkahelyi légkörrel voltak csak problémák. A tanácsi bérrendszert meg kell változtatni, ugyanis az nem motivált jobb munkavégzésre. Csáky szerint, ha valaki nem az elvártak szerint dolgozott, azt felelősségre kellett vonni, és ki kellett mondani az alkalmatlanságát. A címek kiosztásának rendszere hibás, mert csak a dolgozók szűk körére terjedt ki. A megszerzett képesítések és bizonyos eltöltött munkában töltött év után alanyi joggá kell tenni a címek elnyerését.

Lőkkös János közgazdasági szempontból elemezte a köztisztviselők korabeli helyzetét, ennek megfelelően javasatai főként a bértáblára vonatkoztak. Az ő álláspontja szerint is jobban kell differenciálni a címrendszert, ezzel erkölcsileg nagyobb elismerést biztosítani a személyi állomány tagjainak. Célszerű rögzíteni és egységesíteni az egyes munkakörökhöz tartozó besorolásokat, ezzel párhuzamosan pedig meg kell szüntetni a minisztériumokban az ügyintézői besorolás középfokú végzettségének oszlopát. Kritikával illette a jubileumi jutalmat, az ugyanis csak legalább 25 munkaviszonyban töltött év után járt, ami nem ösztönözte kellő mértékű ragaszkodásra a munkavállalót.

Fekete György az alapképzéssel szembeni igények újraértékelését javasolta 1980-ban, és indokoltnak találta a közigazgatási közgazdászképzést. Szerinte nem szabad az igazgatási-jogi ismereteket egysíkúan a jogászképesítésre hárítani. A politikai iskolázottságnak is különös fontosságot szánt, amelyet továbbképzésekkel lehet elsajátítani. A hatóságok munkáját kutatóintézeteknek és más, nem hatósági jogkört gyakorló szervezeteknek kell segítenie, ugyanis a szellemi kapacitás növelése elengedhetetlen a korszerű, modern közigazgatás létrehozásában. Érdekes meglátás, miszerint indokolt lehet a tehetséges, néhány éves tapasztalattal rendelkező vállalati szakemberek egy részének kiemelése és közalkalmazotti szolgálatra „vezénylése”. Ugyanez vonatkozik a nyugdíjazott, különleges szaktudású vállalati vezetőkre.

AZ ÁLLAM ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS LEHETSÉGES VISZONYA

Összegezve azt lehet mondani, hogy az 1970-es években az állam összetevékenysége a közigazgatásban koncentrált módon jutott kifejezésre. A szocializmus természetéből fakadóan, miként az állam a legfőbb tulajdonos, a közigazgatás szerepe is megnő, minőségi változáson megy át. Az enyhülés éveiben a korabeli tanulmányok hasznosnak és eredményesnek minősítették az állam szolgálatát a szocializmus építésének ügyében. A szakértők felismerték, hogy a korszerűen megszervezett társadalom irányításában az államnak egyre nagyobb szerepet kell szánni. Érdekesség, hogy a tanulmányok

óva intenek a bürokrácia növelésének mint az állami növekedés elérésének egyik lehetséges eszközétől. A célokat nem direkt állami szabályozással, hanem decentralizált szakirányítással és társadalmi elemekkel kívánták elérni. A közigazgatást javíthatónak ítélték azáltal, hogy tisztázzák, pontosan mit kell és mit célszerű igazgatási eszközökkel megoldani, tehát meg kellett határozni a közigazgatás társadalmi helyét. Az egyik megoldás a tanácsi önállóság növelése.

Az MSZMP korabeli álláspontja szerint a mozgalmi eszközök alkalmazására nagyobb gondot kell fordítani, és ügyelni kell rá, hogy a különböző jellegű tevékenységek ne fonódjanak össze.

Meglepő, hogy egyes gondolkodók szerint a 70-es, 80-as évekre az államigazgatási tevékenységek újabb területekre való becsatornázását károsnak ítélik. A legtöbb vélemény szerint a felmerülő gazdasági problémákra nemcsak igazgatási úton kellene reagálni. Az igazgatási tevékenységeket társadalmiasítani kell, amivel megváltozna a feladatok jellege és a végrehajtás módszere is, és mindezekkel növekednie kell a hatékonyságnak, ezzel együtt az apparátus tehermentesül. Szűkíteni kell a jogalkotással megbízott szervek és szervezetek körét. Az állam és államigazgatás viszonyát fokozatosan át kell alakítani oly módon, hogy a polgári jog eszközeinek szélesebb körű alkalmazása váljon megszokottá. Erősíteni kell a demokratikus ellenőrzést, értve ez alatt az államigazgatás társadalom általi ellenőrzését.

Lakos Sándor szerint az államigazgatási munka eredményeként megszülető döntés-előkészítő anyagok szinte azonos formában kerülnek elfogadásra, ezzel egy de facto ellentmondás alakul ki a hatalmi ágak között. Ennek kiküszöbölésére a testületi jelleget kell erősíteni, valamint ki kell emelni az érdekegyeztetések fontosságát. A szakértő szerint a közigazgatási munka hatékonyabbá tétele érdekében növelni kell a technikai feltételeket, valamint az eljárásokat le kell egyszerűsíteni. Már 1980-ban felmerül a szubszidiaritás igénye, amely következetesen járul hozzá a hatékonyság növekedéséhez és a közigazgatás terheinek csökkentéséhez. Növelni kell a központi szervek felelősségét és önállóságát. Ezzel párhuzamosan a központi szervezeteknek együtt kell működniük. Ehhez természetesen a hatásköröket pontosan körül kell határolni.

KONKLÚZIÓ

A rendszerváltás után szocializálódott és a közigazgatás-tudomány iránt érdeklődők vagy azt kutatók szemében – ahogy jelen tanulmány szerzőjét is – egyfajta különös misztikum lengte körül a szocialista közigazgatási dolgozó személyét, körülményeit, lehetőségeit. A témában megismert tanulmányok, adatsorok közelebb hozzák jelenünk közigazgatási dolgozóihoz a valóságot.

Az elvitathatatlan, hogy a korabeli írásokban megtett javaslatok nagy része mára megvalósult, vagy legalábbis azok elvi lehetőségei adóttak. A technikai fejlődés magával hozta a hatékonyság növelésének legegyszerűbb eszközeit. Bár az 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról akkoriban mérföldkőnek számított, azonban a mai magyar közigazgatás és személyi állományának körülményei sajnálatos módon nem változtak érezhetően, bizonyos tényezőket figyelembe véve pedig erősen romlottak.

A manapság közigazgatást tanulók és a szférában elhelyezkedni kívánók nagy százaléka tisztában van vele, hogy a szakmája hátrányból indul a versenyszférával szemben. Ezen hátránynak a leküzdésében a mindenkori törvényhozás és kormányzás felelőssége vitathatatlan.

JEGYZETEK

- ¹ Kulcsár László: *Az államigazgatási dolgozók személyi állományának és anyagi-erkölcsi ösztönzőrendszerének szociológiai vizsgálata*. In: A közigazgatás személyi állománya. Szerk.: Fonyó Gyula, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 243. o.
- ² Uo. 245. o.
- ³ Uo. 247. o.
- ⁴ Uo. 248. o.
- ⁵ Bély László: *A minisztériumok személyi állományának társadalmi összetétele és anyagi-erkölcsi ösztönzőrendszere*. In: A közigazgatás személyi állománya. Szerk.: Fonyó Gyula, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 315. o.
- ⁶ Uo. 316. o.
- ⁷ Bartha Lajos: *Az államigazgatási dolgozók személyi állományának és anyagi-erkölcsi ösztönzőrendszerének pszichológiai vizsgálata*. In: A közigazgatás személyi állománya. Szerk.: Fonyó Gyula, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 344. o.
- ⁸ Lőrincz Lajos: *A magyar közigazgatás helyzete, fejlődésének lehetséges irányai*. Állam- és Jogtudomány, XXVI/1., Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983, 65. o.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Csáki László: *A tanácsi vezetők és ügyintézők képesítettsége és fluktuációjának jellemzői*. In: A közigazgatás személyi állománya. Szerk.: Fonyó Gyula, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 109–158. o.
- Fekete György: *A közigazgatás távlati létszámszükségletének koncepciója*. In: A közigazgatás személyi állománya. Szerk.: Fonyó Gyula, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 217–224. o.
- Kilényi Géza: *Az ügyfél és a hatóság kapcsolatának jogi és politikai aspektusa*. In: Közigazgatás és politika. Szerk.: Bihari Mihály, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 217–235. o.
- Lakos Sándor: *Közigazgatás és társadalom*. In: Közigazgatás és politika. Szerk.: Bihari Mihály, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 5–23. o.
- Lakos Sándor: *A tanácstörvény a gyakorlatban*. In: Közigazgatás és politika. Szerk.: Bihari Mihály, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 24–72. o.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás és határai*. In: Közigazgatás és politika. Szerk.: Bihari Mihály, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 73–84. o.
- Szamel Lajos: *Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása*. In: A közigazgatás személyi állománya. Szerk.: Fonyó Gyula, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 19–76. o.
- Verebély Imre: *Helyi önállóság – felsőbb irányítás*. In: Közigazgatás és politika. Szerk.: Bihari Mihály, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 150–167. o.