

Dr. BENKÓ András
egyetemi adjunktus
Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
/Magyarország, Pécs/

A TERMELŐSZÖVETKEZETI ALAPSZABÁLY, MINT AZ ÁLLAMI IRÁNYÍTÁS ESZKÖZE

I.

1. Közismert, hogy a szocialista szervezetek általában nemcsak a közvetlen vezetésnek alárendelten végzik működésüket, hanem ezenfelül irányítás alatt is állanak. Ez a leegyszerűsített tudományos tétel alapvetően érvényes a szövetkezetekre, mint gazdasági-társadalmi szervezetekre, valamint a szocialista állam és a mezőgazdasági termelőszövetkezetek viszonyára egyaránt. Ez utóbbi relációban fontos szerepe van a mezőgazdasági termelőszövetkezeti alapszabálynak, amely egyfelől az állami irányítás sajátos eszköze, másfelől a termelőszövetkezeti önkormányzat jelentős megnyilvánulása. Hozzászólásom ilyen vonatkozásban kapcsolódik Molnár Imre egyetemi tanár tartalmas, gondolatébresztő előadásához.

Ami a témaválasztást illeti, azért kívánok ezzel a problémakörrel ehelyen és ezuttal foglalkozni, mert - ismereteim szerint - e téren a magyar mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog fejlődése némiképpen sajátos arculatu a többi európai szocialista ország hasonló jogintézményének alakulásához képest. Ezt a megállapítást - úgy vélem - alátámasztják az alábbi tények.

2.1. A mezőgazdaság szocialista átszervezésének első tíz évében /1948-tól 1958-ig/ a termelőszövetkezet szervezetiének, működésének, valamint gazdálkodásának legfontosabb alapokmánya a mintaszabályzat, majd később mintaalapszabály

elnevezéssel, kormányrendelet, illetve kormányhatározat jogforrási formában látott napvilágot. A mintaalapszabály kogens jellegű volt: szabályaitól helyileg eltérni nem lehetett, érvényességéhez - minden konkrét esetben - egyedi államigazgatási aktusra /miniszteri jóváhagyásra/ volt szükség. Nem kétséges, hogy a mintaalapszabály fontos szerepet töltött be a mezőgazdasági termelészövetkezetek nagyüzemi arculatának kialakításában éppenugy, mint szervezeti életük megszilárdításában. A későbbiek során azonban a mintaalapszabály már egyre inkább nehézségeket támasztott a mezőgazdasági termelészövetkezetek helyi kezdeményezései elé, főként merev szabályozása folytán.

2.2. A fejlődés következő időszakában /1959-től 1968-ig/ - amely közismerten magába foglalja a mezőgazdaság szocialista átszervezése befejezésének, valamint a termelészövetkezeti gazdálkodás megszilárdításának korszakát - az alapszabály intézményének olyan irányban kellett továbbfejlődnie, amely a működés és gazdálkodás alapokmánya kialakításában egyaránt megfelelő teret biztosít a társadalom egészének érdekeit, igényeit tükröző, általánosítható szempontoknak, mint az egyes termelészövetkezet helyi sajátosságai érvényesülésének. Ennek a rendeltetésnek az elnevezésében és jellegében is megváltozott alapszabályminta kívánt megfelelni. Jóllehet ezt az alapszabálymintát a földművelésügyi miniszter - a Termelészövetkezeti Tanáccsal egyetértésben - jogszabályi uton adta ki, azonban a mintát a mezőgazdasági termelészövetkezetek jogosultak voltak helyileg kiegészíteni. Arra is lehetőség volt, hogy az alapszabályminta rendelkezéseit - amelyek nem alapultak jogszabályokon -, az egyes termelészövetkezetek helyileg meg is változtathassák. Más kérdés, hogy a mezőgazdasági termelészövetkezetek többsége ebben az időszakban ténylegesen az alapszabálymintát minden kiegészítés nélkül fogadta el.

2.3. A legjelentősebb változtatást e téren a gazdaság-

irányítási rendszer reformjával egyidejűleg, 1968. január 1-én hatályba lépő termelészövetkezeti törvény és végrehajtási rendeletei /a továbbiakban: a törvény "Tv", a minisztertanácsi rendelet "R", a mezőgazdasági és élelmezésügyi miniszter rendelete "Vhr"/ hoztak. Lényegük a következőkben foglalható össze. Mellőzték a kötelező jellegű minta jogszabályi uton történő kiadását, ahelyett a Termelészövetkezetek Országos Tanácsát hatalmazták fel az alapszabály és a többi belső szabályzat helyi elkészítésére irányutatásul szolgáló minták kiadására. Maga a "Tv" az alapszabálynak csak a legfontosabb tartalmi ismérveit jelölte meg, egyidejűleg biztosítva azt a lehetőséget, hogy a termelészövetkezet a saját szervezetére, működésére és gazdálkodására vonatkozóan minden olyan előírást az alapszabályába felvegyen, amit a helyi viszonyok és sajátosságok indokolnak. Ezzel tulajdonképpen megteremtődött a jogi lehetőség arra, hogy valamennyi mezőgazdasági termelészövetkezet saját, önálló alapszabállyal rendelkezzen.

A szövetkezeti önkormányzat szerves részét képező belső szabályozási jogkör szélesedése is indokolta, hogy az állam átfogó garanciarendszert építsen ki abból a célból, hogy a mezőgazdasági termelészövetkezetek egyfelől megfelelően élhessenek az önszabályozás lehetőségével, másfelől pedig törvényes alapszabály alapján működjenek. Ezek a biztosítékok három síkon is jelentkeznek:

- az állam már az alapszabály-alkotás előtt, a jogi normában kialakítja, meghatározza azokat a mozgáspályákat, amelyekben belül a termelészövetkezeti alapszabály funkcionálhat. E vonatkozásban kiemelt figyelmet érdemelhet a jogi szabályozás módszere és tárgya;

- a jogszabályok az alapszabály megalkotásánál /módosításánál/, a többi termelészövetkezeti normatív testületi aktyhoz képest különös, megszorító szabályok érvényesülését írják

elő, s

- végül a garanciarendszer harmadik eleme az utólagos állami jóváhagyás, amely egyben az alapszabály érvényességének is a feltétele.

Az említettekben hozzászólásomban kizárólag az elsővel kívánok foglalkozni, nevezetesen az alapszabállyal kapcsolatos állami /külső/ szabályozás módszerével és tárgyával, mégpedig a belső szabályozási jogkör terjedelme aspektusából. Tételesjogi szempontból tehát azzal, hogy mit jelent közelebbről: a mezőgazdasági termelészövetkezet az alapszabályát a jogszabályok keretei között alkothatja meg.

II.

1. A jogi szabályozás módszeréről. E kérdéskör homlokterében az állami /külső/ és az alapszabályi /belső/ szabályozás viszonya áll; hozzászólásom szempontjából annak vizsgálata, hogy ebben a relációban milyen sajátosságokat mutat a hazai termelészövetkezeti jogfejlődés.

Ugy vélem, hogy a jogalkotással szembeni elvi kívánalom e téren az lehet, hogy változatos megoldási módokat dolgozzon ki és alkalmazzon attól függően, hogy adott esetben - a társadalmi érdek érvényesülése szempontjából - milyen mélységig indokolt külső szabályozással az államnak a termelészövetkezeti életviszonyokba beavatkoznia. A külső és a belső szabályozás közötti szoros kapcsolatból következik, hogy a jogi szabályozás alkalmazott módja egyben az önszabályozás mozgásterét is meghatározza.

A tételesjogi szabályok elemzése alapján nálunk a következő főbb szabályozási módokról lehet említést tenni.

2. A legszélesebb az önszabályozás mozgáspályája azokban a szabályozási kérdésekben, amelyeket a termelészövetkezet minden állami orientáció nélkül, a saját szervezetre,

működésre és gazdálkodásra nézve, a helyi viszonyokra és sajátosságokra tekintettel rendezhet alapszabályában. Ennek az "R" 3. § /1/ bekezdés rendelkezésén nyugvó felhatalmazásnak egyetlen objektív korlátja a törvényesség feltételének az érvényesülése.

3. Ugyancsak elterjedt módozat, hogy a külső norma csupán az önszabályozás tárgykörére utal, a helyi megoldáshoz azonban semmiféle további direktívát nem nyújt. Ebben a megoldásban tulajdonképpen az jut kifejezésre, hogy az állam indokoltnak tartja az adott téma szabályozását, viszont eleendőnek itéli annak helyi, - központi mérlegelési szempontok meghatározása nélküli - rendezését. Talán megfelelően szemlélteti ezt a módozatot a háztáji gazdaságban tartható állatállomány szabályozásának a "Tv" 71. § /2/ bekezdésén alapuló alapszabályi rendezésre történő utalása.

4. Szűkebb az önszabályozás terjedelme viszont már azokban az esetekben, amikor a jogi normák ugyancsak az alapszabályra bizzák a konkrét téma szabályozását, azonban a döntés kialakításához már kötelezően mérlegelendő szempontokat is megjelölnek a helyi szabályozás számára. Tipikus példája lehet ennek a variációnak a munkahelyi közösségekkel kapcsolatos szabályozás. A tételesjog értelmében a munkahelyi közösségek rendszerét a termelészövetkezet a helyi viszonyok alapulvételével állapíthatja meg alapszabályában, viszont a döntésnél köteles figyelembe venni az egyes munkaszervezeti egységeket. Adott esetben itt az a jogalkotói akarat jut kifejezésre, hogy a termelészövetkezet a saját munkahelyi közösségeit ne a meglévő munkaszervezeti egységektől függetlenül, hanem arra épülve szabályozza alapszabályában.

5.1. Alkalmazott módozat az is, hogy a külső norma a belső szabályozást ugynevezett törvényi minimum előírásával határolja be, egyéb direktíva megjelölése nélkül. Ilyen a termelészövetkezet működésének normalizálása körében az a

törvényi szabályozás, miszerint az évenként tartandó közgyűlések száma küldöttgyűlés esetén évi egynél, annak hiányában kettőnél kevesebb nem lehet. Ennél a módozatnál a követelmény a termelőszövetkezet számára a "minimum" megtartása, attól felfelé minden kötöttség nélkül az alapszabályban eltérhet.

5.2. Ehhez hasonló az a megoldás, amikor a jogi norma szintén csupán a minimumot rögzíti, azonban az attól felfelé történő eltérés mellőzhetetlen szempontjait is megjelöli a belső szabályozás számára. Példa erre a vezetőségi tagok számával kapcsolatos rendelkezés, miszerint a termelőszövetkezet az operatív vezető testületébe minimálisan öt tagot köteles alapszabályában megállapítani, azonban e testület taglétszámának meghatározásakor figyelembe kell vennie a közös gazdaság nagyságát, valamint egyéb adottságait. Ez a jogalkalmazás számára azt is jelentheti, hogy például egy tízezer hektáros nagyüzem jogszerűen nem állapíthat meg alapszabályában csupán 5-7 fős vezetőségi létszámot, mert ez nem venné kellően figyelembe az üzemnagyságot.

6. Az előző megoldáshoz képest már szigorubb az állami szabályozás azokban az esetekben, amikor a külső jogi norma a belső szabályozás számára nemcsak a minimumot, hanem a maximumot is előírja. Ennél a módozatnál is kétféle részletmegoldással lehet találkozni a tételesjogi szabályok elemzése alapján.

6.1. Egyfelől gyakran alkalmazott módszer, hogy az állam a jogi normában csak a minimum - maximum kereteket határozza meg, az azon belüli mérlegelés szempontjait a helyi normaalkotásra bizza. Így például az álló- és forgóalaphoz csatolandó értékhányad nagyságát a termelőszövetkezet szabadon jogosult alapszabályában meghatározni, a jogszabályban megjelölt 20-25 %-os határok, mint keretek között.

6.2. Másfelől találkozni lehet olyan változattal, amikor a jogi norma a %-os határok, mint keretek mellett, más módon, például abszolút számokban is meghatározza a kötelezően érvényesítendő minimumot - maximumot. Így például a küldöttek száma a termelőszövetkezetekben a taglétszám 5-10 %-a között mozoghat az alapszabály döntésétől függően. Azonban ezen belül sem lehet kevesebb 25, illetve több 150 küldöttnél. Ennél a változatnál az előzőhöz képest már némileg szűkebb az önszabályozás mozgástere, miután egyidejűleg kétféle behatárolásra kell a belső normaalkotásnak tekintettel lennie.

6.3. A termelőszövetkezeti belső szabályozás további, erőteljesebb korlátozását mutatja az a többször alkalmazott jogi módszer, miszerint a jogalkotó nemcsak a minimum-maximum keretet állapítja meg, hanem az ezen belüli mérlegelés közelebbi szempontjait is meghatározza. Így például a kilépés bejelentésének határidejét az alapszabály 30 naptól 6 hónapig terjedő intervallum bármelyikében megjelölheti, azonban ezt az egyes munkakörök alapulvételével kell megtennie. Nyilvánvaló ebben a konkrét esetben a jogalkotó elvárása az alapszabállyal szemben: egyrészt a kilépési határidő megállapítása az egyes tagi csoportokra differenciált legyen, másrészt a differenciálás szempontjával a termelőszövetkezeten belüli különböző munkakörök jöhetnek számításba.

7. Gyakran alkalmazott módozat, hogy a külső jogi norma az alapszabály számára alternatívákat nyújt ezekből választ a termelőszövetkezet. Ennek a módszernek is két alfaját alakította ki a tételesjog.

7.1. Ide sorolható egyrészt az, a jogszabály által felkínált alternatívák csupán orientáló jellegűek, a termelőszövetkezet a lehetőséggel nem köteles élni. Ilyen például a termelőszövetkezet és a tag vagyoni kapcsolatában a termelési és fejlesztési hozzájárulás, vagy a tagsági pótlék szabályozása.

7.2. A másik esetben a jogszabály által felkinált alternatívák kötelezőek a termelőszövetkezet számára, kizárólag belőlük választhat, egyéb megoldást azonban nem alkalmazhat. Ennek megfelelően például az alapszabályban dönt a termelőszövetkezet afelől, hogy a tagjainak a háztáji gazdálkodás céljára földet, vagy termést biztosít.

8. Találkozni lehet olyan megoldással is, amikor a tételesjogi szabály felhatalmazást ad arra, hogy az alapszabály a jogszabálytól részben, vagy teljes mértékben eltérjen. Az eltérést megengedő szabályok kivétel nélkül olyan kérdésekre vonatkoznak, melyek alapszabályi rendezését a jogalkotó a termelőszövetkezetre bizza. Ezt a módozatot alkalmazza az állam a termelőszövetkezeti részközgyűlés megengedésével, a nem folyamatosan dolgozók részére a fizetett szabadság biztosításával -, vagy az újabb szabályok közül a nyugdíj előtt állók kedvezményes jubileumi jutalmával kapcsolatos szabályozásnál.

9. A sokszínű megoldások közül végezetül említés tehető arról is, hogy igen gyakran a külső jogi norma felhatalmazást ad az alapszabály alkotója számára a jogtétel önszabályozás útján történő bővítésére, kiegészítésére. Itt is kétféle kombinációval lehet találkozni.

9.1. Az egyik esetben a jogtétel önszabályozási bővítésénél, kiegészítésénél bővebb az autonómiai jogköre akkor, amikor a külső norma kiegészítését a termelőszövetkezet minden további kötöttség nélkül megteheti. Így például a küldöttgyűlés jogkörének helyi - alapszabály útján történő - bővítése teljes mértékben a termelőszövetkezet elhatározásán alapulhat.

9.2. A másik megoldás lényege az, hogy az állam a felhatalmazás megadását önmagában kevésnek itéli, szükségesnek tartja a döntés mellőzhetetlen szempontjait is tételesjogilag körülhatárolni. Így például a termelőszövetkezet a köz-

gyűlés kizárólagos jogkörét - a törvényi szabályozást kiegészítőleg - helyileg is bővítheti, azonban oda kizárólag olyan témákat utalhat, melyek a működés és gazdálkodás érdekeit, a tagok jogállását és a vezetés rendjét alapvetően érintik.
/"R" 17. §./

E résztéma zárásaként összefoglalásképpen megállapítható, hogy a fejlődés során a termelőszövetkezeti alapszabállyal közvetlenül érintkező jogi normák különféle változatai alakultak ki, s a bemutatott kép nyilvánvalóan nem teljes és semmiképpen sem végleges. Az általános jogfejlődésből következően várható ezek bővülése, mert tény, hogy - megfelelő garanciák mellett - egyre több téma kerül át az állami szabályozásból a termelőszövetkezeti belső szabályozás szférájába, mindenekelőtt alapszabályi rendezésre. Ez a megállapítás azonban már átvezet egy másik téma, nevezetesen az alapszabályi szabályozás tárgya vizsgálatához.

III.

A szabályozás tárgya. Ugy vélem, hogy további fontos következtetések levonását teszi lehetővé az alapszabályi szabályozás tárgykörének vizsgálata. Közelebbről annak elemzése, hogy az állam mely termelőszövetkezeti életviszonyok tekintetében teszi lehetővé az alapszabályi szabályozást. Másként fogalmazva: miként alakultak fejlődésükben azok a témák, amelyeket a termelőszövetkezet köteles, illetőleg jogosult volt alapokmányában rendezni. Az értékelésnél ezuttal az 1968-at követő szabályozást veszem vizsgálat tárgyává.

A jelenlegi és az 1968. január 1-én hatályba lépett szabályozást egybevetve általában megállapítható, hogy vannak a termelőszövetkezeti alapszabálynak olyan tárgyköréi, melyek lényegében 1968 óta változatlanok /konstans elemek/, de inkább ezek változása, főként bővülése figyelhető meg /variábi-

lis elemek/. A fejlődésben a következő tendencia érvényesül.

1. Az alapszabályban szabályozásra kerülő témák 30-40 %-a a vizsgált időszakban nem változott. Ezen belül nagyjából azonos arányt képviselnek a szervezeti étellel /például a közgyűlés tartásának időpontja, a részközgyűlések elhatárolása, a vezetőségi tagok száma stb./, a vagyoni viszonyokkal /például a vagyonbevitel, az álló- és forgóalapnövelés, az alapképzés stb./, valamint a munka végzésével és díjazásával /például a munkavégzési kötelezettség alsó határa, a szülési és a betegségi segélyezés stb./ összefüggő szabályozások. Meg kell jegyezni, hogy ezek az ugynevezett konstans elemek csak szűkebb tárgykörüket tekintve minősülnek állandó jellegűnek, ami nem zárja ki, hogy az egyes témák szabályozási megoldási módjai ne fejlődtek volna.

2. Az alapszabályi tárgykörök változása általában bővülést, némely esetben szűkülést jelentett. A legnagyobb arányú gyarapodást a "Tv" 1977. évi novellája eredményezett: a korábbiakhoz képest hozzávetőleg egyharmadával egészült ki az alapszabályban rendezhető témák százalékos aránya.

3. Közelebbi vizsgálódást igényel a bővülés forrásainak a feltárása. E téren a következő főbb jelenségek figyelhetők meg:

- sok esetben a jogi norma a szabályozást igénylő termelőszövetkezeti életviszonyoknak csak a leglényegesebb elemét ragadja meg, a részletesebb szabályozást az önszabályozás körébe utalja. Ilyen megoldást tartalmaz a kilépés, a küldöttgyűlés funkcionálása, a munkahelyi közösségek, a tagsági pótlék stb. külső szabályozása;

- megfigyelhető, hogy némelykor maga a jogalkotó a megelőzően jogszabályi uton történt szabályozást a későbbiekben átengedi a termelőszövetkezeti belső normaalkotás számára. Például korábban a háztáji gazdaságban tartható állatállományt kogens jogi norma állapította meg, jelenleg ez a kér-

dés teljes terjedelmében a termelőszövetkezeti önszabályozás tárgya;

- némely esetben a termelőszövetkezeti belső norma-rendszeren belüli jogkör átcsoportosítás is forrása lehet az alapszabályi témakörök gyarapodásának. Talán példa lehet erre a földjáraadék mértékének helyi szabályozása, amelyet korábban általános érvényű közgyűlési határozat állapított meg, a hatályos jogszabály értelmében ennek normalizálása az alapszabályra tartozik.

4. Mint már előbb jeleztem, kisebb mértékben el is kerülnek az alapszabályból egyes helyi rendezést igénylő témák. Ebben a mozgásban elsősorban az alapszabály stabilitásának igénye játszik döntő szerepet. Mindez azzal a konzekvenciával jár együtt, hogy esetenként némely, korábban az alapszabályban rendezett téma helyi szabályozása a későbbiekben a termelőszövetkezet alacsonyabb szintű belső normájában kerül rendezésre. Így például a megelőző tételesjogi szabályozás szerint a főkönyvelőnek a beszerzés-értékesítés feladataival történő megbízása alapszabályi rendezést igényelt /régi "R" 34. § /2/ bek./, ma ez a szervezeti és működési szabályzatba tartozó szabályozási kérdés lehet.

Összefoglalásként megállapítható, hogy általános tendencia az alapszabályban rendezendő témák folyamatos esetei egyfelől a jogi normák alapszabályi normává történő átalakulása, másfelől pedig - különösen az újabban jelentkező szabályozási igények esetén - a részleteknek alapszabályi rendezésre történő utalása.

Befejezésül egy lényeges megállapítást szürnék le a termelőszövetkezet alapokmányával kapcsolatban. Nevezetesen azt, hogy egyrészt az alapszabály a mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányításának fontos eszköze, szoros összefüggésben a jogi szabályozással, másrészt, hogy az alapszabály a szövetkezeti autonómia sui generis megnyilvánulási formája és lényeges mutatója.