

A közszolgáltatás-szervezés szervezetelméleti kérdései a levéltárügy területén

Horváth István

Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, Győr

Bevezetés

Számos tudományterületen visszatérő kérdés, hogy az állam milyen szerepet vállaljon az egyes gazdasági/társadalmi folyamatokban. A „szélső értékeket” tekintve a színpalak mögé húzódó, a legszükségesebb mértékben eljáró kormányzat, illetve egy intervencionista, aktív szerepet vállaló apparátus képe körvonalazódik ki az egyes tanulmányokban. Egy rövid történeti kitekintés során különböző tudományos elméletek eredményeinek felhasználásával megismerkedünk a mai értelemben vett közszolgáltatás-szervezés jelentős sarokpontjaival, majd a közszolgáltatás fogalmának, körének elemzésére kerül sor. Ezt követően az állam fentiekben jelzett szerepvállalásának elemzése következik a levéltárügy hazai fejlődéstörténete meghatározott időszakának kiragadása útján. A szakirodalom és a szervezetalakításra irányuló szabályozási folyamatok elemzése útján választ keresek arra a kérdésre, hogy az államnak milyen mértékű befolyása szükséges ezen ágazatban (Budzsákliá-Lőrincz 1984) a közszolgáltatás-szervezés tekintetében. Egy aktív állami szerepvállalás mellett teszem le a voksomat, amennyiben nem cáflok magamra, úgy tovább vizsgálódom, hogy az apparátusnak milyen eszközök állnak rendelkezésére, azaz állami vagy önkormányzati szereplők járjanak el a területen.

1. A „kormányzati szerepek” vizsgálata a közszolgáltatás-szervezés fejlődéstörténetének rövid áttekintése útján

A történelem során eltérő irányú igények kerültek megfogalmazásra, hogy milyen állami hozzáállásra van szükség a közszolgáltatás-szervezés során; a mai értelemben vett közszolgáltatások kialakulása vázlatos ismertetéséhez elegendő „csupán” néhány száz évet visszaporgetni az idő kerekét.

1.1. A „laissez faire”-elv mentén

A kormányzatnak a közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos aktívabb szerepvállalására a civilizációk fejlődésének azon időszakáig várni kell, míg azt az iparosodás mértéke, illetve annak társadalompolitikai hatásai megkövetelték. A „laissez faire, laissez passer” („hadd csinálja, hadd menjen a maga útján”) néven ismert elv mentén folytatott liberális gazdaságpolitika rendkívül gyors gazdasági növekedést eredményezett. Az Adam Smith nevével fémjelzett, „láthatatlan kéz” metaforájának alapulvételével jellemezhető ideológia¹ szerint a szabadpiaci verseny törvényszerűségeinek – az állam részéről befolyásmentes – működése révén az előállított termékek, illetve nyújtott szolgáltatások iránti magas kereslet miatt nyereséges piaci szereplők versengésének eredményeként a gazdaság motorjaként működő, önfenntartó piaci környezet alakult ki. Az állam érdekei is érvényesültek: ez közvetetten megteremtí a fogyasztói igényeket is széles körben kielégítő, a közjót (is)

¹ Adam Smith (1723. június 16. – 1790. július 17.) „A nemzetek gazdasága” című művében (1776) került kifejtésre a „láthatatlan kéz” elve

szolgáló piaci környezet feltételeit. Az ipari forradalom eredményeként viszont elengedhetlenné vált egy jelentős fordulat ezen attitűd megválasztása tekintetében. A tárgyidőszakban lezajlott gazdasági/társadalmi folyamatok biztosították a fejlődés lehetőségét, viszont azok következményeként számos területen merültek fel problémák. A munkásréteg, mely hajtotta az „iparosodás szekerét”, elszegényedett, a szociális háló hiánya, a méltatlan foglalkoztatási körülmények miatt nem volt biztosított egy egészséges, alkalmazkodni képes munkaerőpiac. Az urbanizáció következményeként robbanásszerűen megnövekedett lakosságszám egy sor további kérdést szült, melyre az egyre sürgetőbb válaszokat a megfelelő infrastruktúra kiépítése, a közművesítés vagy a közegészségügy területén kellett keresni. A minimális szintű állami beavatkozás tehát már elégtelennek bizonyult a további fejlődéshez, a kormányzati vezetők kénytelenek voltak változtatni a korábbi gazdaságpolitikai irányokon. Az állam részéről így elengedhetlenné vált a szemléletváltás: megjelent a beavatkozó állam „karaktere.” A jogalkotás közhatalmi eszközeivel élve korábban is megalkotta azon jogszabályokat, melyek megfelelően „megágyaztak” a piac által vezérelt gazdaságnak, most azonban – átvéve az irányítást – a társadalom és a gazdaság valamennyi területén igyekezett olyan jogi környezet kialakítani, mely megoldást jelentett a különböző problémákra. Rendezett körülményeket kellett teremteni, visszavágni a gazdaság „túlburjánzott vadhajtásait”, építkezve az addig elért gyarapodás pozitív eredményeire. Szükségessé vált egy olyan tevékeny, determináló állami szerepvállalás is, mely nem csak megteremtette a működőképesség feltételeit, hanem maga is aktív közreműködőként vállalta el bizonyos feladatok ellátását: elérkeztünk a mai értelemben vett közszolgáltatásokat nyújtó állam időszakához. Tárgyidőszakban az ipar térnyerése révén dinamikusan növekedő gazdaságban egyrészt a jövedelemszintek emelkedése, a modern technikai környezet, másrészt az urbanizáció hatására létrejött városi életforma támasztotta, egyes közszolgáltatások iránti magasabb igények életre hívnak egy komoly szerepvállalásra determinált államszervezetet. Jól körülhatárolhatóvá váltak azon beavatkozási területek, amelyek esetében az állam allokációs funkciójának eredményeként az erőforrások elvonásával, begyűjtésével, valamint (újra)elosztásával a gazdaságból „kinyert” forrásokat (pl. adók) eljuttatta azon területekre, melyeket a piac nem volt képes biztosítani (pl.: egészségügyi vagy kulturális szféra). Ezzel eljutottunk a mai értelemben vett közszolgáltatás-szervezés alapjaihoz.

1.2. Az intervencionista kormányzat dominanciája

Az első világháború, valamint az 1929–1933-as gazdasági válság tanulságai megadták a kegyelemdőfést a liberálisabb irányt követő (gazdaság)politikának. A második világháború pedig a „be nem avatkozó közigazgatás” korszakának egyértelmű, kategorikus lezárásaként is felfogható. A kormányzati szerepvállalásnak jó elméleti táptalajt nyújtott egyrészt a gazdasági válság által életre hívott jóléti állam filozófiája, másrészt a keynesianizmus térhódítása. „Jóléti államnak azokat az államokat szokták nevezni, amelyek elkötelezettek polgáraik anyagi és szellemi jóléte iránt, és ennek érdekében aktívan beavatkoznak a gazdasági folyamatokba” (Szabó 2000: 218). Keynes gazdasági modelljében egy erőteljes állami fellépés körvonalazódik ki: a piaci mechanizmusok elégtelenek a közszolgáltatások mind szélesebb körének nyújtására kiterjedő igények kielégítésére. Egy növekvő közzféra² jellemezte az időszakot, az állam a közszolgáltatások révén fokozatosan minden területen megjelent az említett elosztórendszerek működtetése útján. A második generációs emberi jogok minél teljesebb körű érvényesítése szintén hozzájárult a szolgáltatások kötelező érvényű biztosításához. Az 1970-es évekig töretlen volt az állami szféra

² A növekvő közzféra alatt értem a szolgáltatások körének, a költségvetésből ilyen célra fordított források arányának, valamint állami (önkormányzati) foglalkoztatottak létszámának bővülését.

terjeszkedése, ekkor viszont megtorpant a lendület: az állami kiadások okán tarthatatlanná vált a felhalmozódott államadósság mértéke, mely az állam szerepvállalásának újragondolását tette szükségessé. A túlbürokratizált működési folyamatok mentén az egyre bonyolultabb rendszerbe tömörülő állami apparátus új kihívásokkal nézett szembe: a közszolgáltatások megszokott színvonalú megszervezését a közkiadások csökkentése mellett kellett biztosítani. Megjelentek olyan teóriák a közigazgatás-tudomány területén, amelyek az ideális állami szerepvállalás újradefiniálására vállalkoztak, utat mutatva ezzel az állami vezetők részére. Az 1980-as években az „új közmenedzsment” elnevezésű elmélet lényegi ismérvei a későbbiekben is megjelennek, megfelelő alapul szolgálva a közszolgáltatások típusainak megkülönböztetése során. Az állam visszafogottabb jelenléte mellett ezen állami attitűd fő eszköze az egyes ágazatok igényeire gyorsan reagáló jogszabályi előírások megalkotása, valamint a betartásuk öreiként kijelölt felügyeleti szervek hatékony működtetése. A közszolgáltatások nyújtása során a piaci elvek alkalmazása révén törekedtek egy költségtakarékosabb, de hatékonyabb közigazgatás megteremtésére. A XX. század végére azonban számos kritikai hangvételű nyilatkozat megfogalmazódott az időszakban alkalmazott gazdaság/társadalompolitikai megoldások vonatkozásában, miszerint nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket: sem olcsóbb, sem hatékonyabb nem lett a közigazgatás. A 2008-as gazdasági válság aztán végérvényesen kifejezésre juttatta, hogy a piac nem tud megbirkózni a felmerült problémákkal, és ismét egy olyan intervencionista állam képe rajzolódott ki, mely erőteljes fellépéssel enyhíteni tudja a válság hatásait. Az Új Weberiánus irányzat ötvözi a hagyományos weberi iskola eredményeit (pl.: közigazgatási jog szerepének növelése), valamint az „új közmenedzsment” elmélet azon elemeit (pl.: a különböző szakterületek igényeinek magasabb fokú figyelembe vétele a jogalkotás során), melyek egymást kölcsönösen kiegészítve egy piaci eszközökkel segített, erős állami szerepvállalást eredményeznek.

2. A közszolgáltatások fogalma, főbb jellemvonásai

A közszolgáltatás definiálása során a szakirodalomban számtalan aspektusból analízáló fejtegetésekkel találkozunk, azonban a magyar joganyagban nem találunk általános fogalmat (Fazekas 2017). A szolgáltatás fogalmának meghatározásához (annak funkcionális szempontból megközelített természetéből adódóan) gazdasági területen kell kutatni, a közbeszerzési szakterületen alkalmazandó fogalmi meghatározás jó igazodási pontként szolgál: „közszolgáltató tevékenység: az olyan tevékenység, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet közszolgáltatásnak, közcélú szolgáltatásnak, közüzemi tevékenységnek, közmű- vagy kommunális szolgáltatásnak minősít.”³ Egy demokratikus országban a jogszabályokban kerül meghatározásra, hogy mely szolgáltatás minősül közszolgáltatásnak. Az Alaptörvényben foglaltak szerint az „alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg,⁴” az egyes részletszabályok kifejtésére végrehajtási rendeletekben kerül sor. Fontos, hogy az egyes közszolgáltatások – amellet, hogy kielégítik a vonatkozó igényeket – számos esetben valamely – például a már korábban említésre került második generációs – alapjog érvényesülésének tesznek eleget. Jürgen Habermas szerint: „a modern állam mind inkább magára vállalja az állampolgárok jólétének biztosítását, és ha az erre való képessége bármilyen okból csökken, az legitimációs problémákat vethet fel.”⁵ Az apparátus

³ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 10. § e) pontja

⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) I. cikk (3) bekezdés

⁵ Lásd bővebben: Boda Zs.– Schiering G.: A közszolgáltatások politikai értelmezéséről, Politikatudományi Szemle XIX/3. 45-64., 60.

legitimációja akár jelentős mértékben is csökken(het), ha egy problémára adott helytelen válasz következményeként nem tudja biztosítani azon életszínvonalat, amely adott gazdasági/társadalmi fejlettségi körülmények között tőle elvárható. A szolgáltatásoknak azon típusairól beszélünk, melyek megszervezésére közérdekből kerül sor. Olyan közcélú tevékenység, mellyel összefüggésben a jogszabályi rendelkezések kidolgozása, a közszolgáltatás biztosítása során követelmény az állam részéről, hogy annak igénybevétele során azonos feltételeket teremtsen a társadalom tagjai számára (Hetesi 2002).

3. A levéltári igazgatás főbb ismérvei

A jogszabályokban meghatározásra került a közgyűjtemény fogalma: „az állam, a helyi önkormányzat, valamint a nemzetiségi önkormányzat, a köztisztviselő és a közalapítvány tulajdonában (fenntartásában) működő vagy általuk alapított könyvtár, levéltár, muzeális intézmény, kép-, illetve hangarchívumok.”⁶ A definíció alapján az eltérő ágazatban működő intézmények (Váradai 2009) tehát együttesen biztosítják a kulturális javak gyűjtését, őrzését, valamint „a tárgyi és szellemi kulturális örökség hozzáférhetővé tételét.”⁷ A levéltári tevékenység létjogosultsága az írásbeliség megjelenése óta megkérdőjelezhetetlen, jelen elemzésben csak a rendszerváltástól kezdődően vizsgálom a területet szervezetelméleti aspektusból. A 90-es években szükségessé vált a mindenkori jogalkotó munkássága által alkotott jogszabályok felülvizsgálata, melynek eredményeként született a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: levéltári törvény) (a levéltári anyagot keletkeztető gazdasági szereplők helyzete mellett az állami szervek rendszere is jelentős változásokon esett át). A levéltári törvény⁸ célja egyértelmű iránymutatást ad a levéltári igazgatás (Takács 2000) a levéltárterületén megszervezésre kerülő közszolgáltatásokról: biztosítani kell a közfeladatot ellátó szervek/természetes személyek irathagyatéka maradandó értékű iratainak⁹ a jövő nemzedéke részére hozzáférhető módon történő megőrzését. Az apparátus aktív szerepvállalása elengedhetetlen: a levéltári iratanyag a nemzeti kulturális örökségünk¹⁰ részeként óriási szerepet kap a történelmi múlt írásos emlékeinek megőrzésében. A történelem során a kormányzatok felismerték, hogy ezen dokumentumok terjedelme, jelentősége, valamint a feladatok heterogenitása (Gyimesi 2011) megköveteli egy olyan intézményhálózat kiépítését, mely a szakmaiság legmagasabb szintű képviselésével tud eleget tenni az elvárásoknak (Rixer 2011). A levéltári törvény szerint Magyarországon napjainkban a levéltárak két típusa működik: a nyilvános magánlevéltárak, valamint a közlevéltárak, melyek körébe tartoznak az általános, az állami szaklevéltárak, valamint a települési önkormányzatok, a köztisztviselők, a közalapítványok és a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek levéltára (Körmendy 2009). Jelen tanulmányban az általános levéltárak körébe tartozó megyei levéltárak története meghatározott időszakának kiragadása útján kerül sor azok szervezetelméleti kérdéseinek vizsgálatára.

⁶ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 1. számú mellékletének o) pontja

⁷ A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 3/A. §-ának rendelkezéseiből

⁸ Levéltári törvény 1. §-a

⁹ Levéltári törvény 3. § j) pontja

¹⁰ Levéltári törvény preambuluma

4. A fenntartói felelősség szervezetelméleti kérdései

Az általános levéltári szervezet évekig változatlan formában töltötte be szerepét (Körmendy 2006), azonban a háttérben olyan folyamatok zajlottak, melyek indokoltá tették a levéltári törvény 1990-es években felmutatott eredményeinek felülvizsgálatát (Sipos 2016).

4.1. Az általános levéltárak helyzete a levéltári törvény hatálybalépését követő másfél évtizedben

A rendszerváltozást követő 15 évben lassú ütemben, de növekedett a levéltárak személyi állománya, majd a 2006. évet követően jelentős létszámcsökkenés következett be, így például a 2005. év és a 2010. év közötti időtartamban nagyságrendileg két közepes méretű intézmény személyi állományának megfelelő létszámmal foglalkozott meg az ágazat területi szintje (egy közepes méretű levéltár kapacitásának megfelelő mennyiséggel nőtt a levéltári iratanyag, mellyel összefüggésben nem kizárólag a vele járó megnövekedett munkateher és a digitalizáció térhódításának kihívásai jelentettek problémát, hanem az intézmények tárolókapacitásának rohamos mértékű csökkenése). Ha összevetjük a területi levéltári szervrendszer összköltségvetésének bevételi oldalát a 2005. év és a 2010. év vonatkozásában, a különbség mértéke átlagosan három közepes méretű intézmény költségvetési bevételeinek megfelelő mértékű. A levéltári törvény alapján a közlevéltár fenntartója köteles gondoskodni annak rendeltetésszerű működéséhez szükséges költségvetési feltételekről. Miként fordulhat elő, hogy a fenntartó nem tesz eleget a közszolgáltatás-szervezési kötelezettségének?

A területi levéltárakat érintő, különösen költségvetési tárgykörbe tartozó problémák tárgyalása során a reális értékelés érdekében indokolt madártávlatból is megvizsgálni a fennálló körülményeket a fenntartó megyei (fővárosi) önkormányzatok (a továbbiakban: önkormányzat) oldaláról. 2007. január 1. napjától kezdődően a megyei (fővárosi) illetékhivatalok az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Regionális Igazgatóságaiába integrálódtak,¹¹ mely hatáskörelvonás szűkítette az önkormányzatok anyagi mozgásterét; továbbá a 2008-as gazdasági válság hatásai is érződtek az ágazatban. A tárgyidőszakban számos olyan kormányzati törekvés is napvilágot látott, mely a közigazgatási szervek működési területének meghatározása során a regionalizációt részesítette előnyben a – történelmi hagyományokkal bíró – megyei szintet preferáló szervezési elvvel szemben. Az önkormányzatok sem illettek bele a kormányzati elképzelésekbe, a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent költségvetésük bevételi összege. Erre a helyzetre az önkormányzatok vezetői eltérő módon reagáltak. Az egyik megoldásként a hiányzó anyagi forrásokat egyéb úton pótolták: hitelt vettek fel, kötvénykibocsátásba kezdtek, az önkormányzatok így képesek voltak biztosítani az intézmények számára a működésükhöz szükséges anyagi kereteket. A másik gazdaságpolitikai irány szerint az egyre szűkösebb pénzügyi keret hatására mérsékelni kezdték a kiadásokat. Kezdetben a rendelkezésre álló ingatlanállomány használatának racionalizálására, az azonos szakterületen működő intézmények összevonására, majd a dolgozók részmunkaidőben történő foglalkoztatására,¹² rosszabb esetben létszámcsökkentésre is sor került. Egyik irány sem jelentett megoldást, ugyanis mind a számos önkormányzat által felhalmozott, több tízmilliárdos adósságállomány, mind az alkalmazott megszorítások jelentősen gyengítették a funkcionális feladatellátást, illetve a szakmai munkát. A levéltárak az általuk nyújtott közszolgáltatás jellegéből fakadóan is nehezebb helyzetben voltak: a fenntartók a kisebb „(társadalom)politikai vihar” érdekében inkább alkalmaztak megszorításokat olyan intézmény esetében, ahol nem érintették gyermekek vagy szociálisan rászorultak helyzetét. A levéltárak számára az is nehézséget okozott, hogy a piaci

¹¹ Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény alapján.

¹² Általában határozott időtartamra szóló, közös megegyezéssel történő kinevezés-módosítások útján.

„Kizökkent világ” – Szokatlan és különleges élethelyzetek: a nem-konvencionális, nem “normális”, nem kiszámítható jelenségek korszaka?

XXIV. Apáczai-napok Tudományos Konferencia tanulmánykötete

érdekérvényesítő képességük jelentős mértékben elmarad a kulturális területen működő egyéb intézményekhez (könyvtárak, múzeumok) képest (Erdész et al. 2011).

4.2. A változás irányának meghatározása

A szakmai fórumokon, valamint a kormányzat részéről is megfogalmazódtak a fenti problémákat kezelni szándékozó megoldási javaslatok (Apró 2007), így felvetődött a fenntartó esetleges változásának lehetősége is. Az államnak két irány között kell választani, amennyiben az intézményfenntartás szervezeti kérdéseit vizsgáljuk. Az egyik, a decentralizáció égisze alatt működő szervezeti struktúra esetében a helyi szervek befolyása erősödik, rendelkeznek döntési kompetenciával. Ezen igazgatási szabályozás mellett gyakori érv, hogy a közszolgáltatásokat igénybe vevők köre „közelebb van” a közszolgáltatást nyújtó szervekhez, elősegítve a helyi igények hatékonyabb érvényesítését.

A másik irány a centralizáció, mely egyértelműen a központi szervek hatalmát erősíti: a nemzeti érdekeket jelentő területek képviseletét központilag kell ellátni, az anyagi források „leosztása” tekintetében is ez a szint a meghatározó. Ezen elméletek kontextusában két szereplő között kellett választani az apparátusnak: továbbra is önkormányzati keretek között gondoskodik a területi levéltárak fenntartásáról, vagy állami kézbe kell venni az irányítást. A levéltári szakma is felvázolta elvárásait a jogalkotó felé a levéltárügy ágazati irányítási, finanszírozási, fejlesztési, valamint a területi általános levéltárak fenntartási kérdései tekintetében az alábbiak szerint. Alapvető célkitűzés, hogy a közigazgatás korszerűsítéséhez illeszkedve szükséges deklarálni a területi általános levéltárak működési alapelveit, szervezeti kereteit. A területi levéltárakat állami fenntartás, azaz központi irányítás alá kell helyezni, különös tekintettel arra, hogy a területi általános levéltárakban őrzött iratok többsége állami szervek ügyei során, illetőleg az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási eljárások során keletkezett. Prioritás az összehangolt szakmai irányítás megteremtése, mely a korábbi fenntartói keretek között nem volt megvalósítható. Megoldandó probléma, hogy az egyes levéltárak technikai, személyi, raktári kapacitásai jelentős mértékben eltérnek egymástól, ami a feladatellátás színvonalbeli különbségei mellett eltérő szakmai gyakorlatot eredményez, mely sérti az állampolgárok esélyegyenlőségi jogait. A korábbi fenntartói helyzet következményeként a levéltári munkára vonatkozó ismeretek allokációja, a hazai és külföldi tapasztalatok adaptálása esetleges; hiányzik egy összlevéltári oktatási módszertani tudásközpont. A kormányzat e-közigazgatási törekvéseivel összhangban a levéltárakat fel kell készíteni az elektronikusan keletkező köziratok fogadására. Hatékony állami szerepvállalást igényel az intézmények többségét jellemző raktárhiány is.¹³

4.3. A probléma megoldását jelentő szabályozás iránya

A 2010. év második felében egyértelmű szándék mutatkozott a kormányzat részéről a területi közigazgatás megreformálására. A 2011. január 1. napjával megalakult megyei (fővárosi) kormányhivatalok szervezeti felépítésére vonatkozó szabályozás előrevetítette az önkormányzatokra váró szervezeti változások irányát. Az önkormányzatok helyzetének rendezésére egy 2011. november 25. napjával kihirdetésre került jogszabály¹⁴ útján került sor, mely alapján 2012. január 1. napjával az önkormányzatok intézményfenntartó szerepköre megszűnt, az intézmények állami fenntartásba kerültek, illetve sor került az adósságállományuk állami átvállalására 197,6 milliárd forint összegben. A feladat komoly kihívást jelentett tekintettel arra, hogy számos elkülönült ágazatba tartozó intézmény

¹³ A rendelkezésre álló raktárkapacitást 30%-kal haladta meg a még át nem vett iratok mennyisége, ez a szám exponenciálisan nő.

¹⁴ A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV törvény

(kórházak, gyermekvédelmi, oktatási és szociális intézmények, levéltár stb.) helyzetét kellett rendezni. Kezdetben a kórházak kivételével átmenetileg valamennyi intézmény a megyei intézményfenntartó központok fenntartásába került,¹⁵ melyek alkalmasak voltak arra, hogy felmérjék az egyes intézmények működési igényeit, valamint a szakmai elvárásokat. A területi levéltárakat érintő következő szervezeti átalakításra a levéltári törvény 2012. május 21. napjával elfogadott módosítása¹⁶ útján került sor. A törvénymódosítási javaslat céljaként a levéltárak nemzeti szintű levéltári intézményrendszerre alakításának jogszabályi megalapozása került deklarálásra. Az új szervezeti struktúrában a területi levéltárak beolvadtak a Magyar Országos Levéltár szervezetébe, és megyei szintű szervezeti egységekként (tagintézményekként) működnek, így 2013. október 1. napjával létrejött a Magyar Nemzeti Levéltár. Az általános levéltárak körébe tartozik a Magyar Országos Levéltár, a megyei levéltár és Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott levéltár. A területi levéltárak intézményi önállósága megszűnt, azonban a közfeladat-ellátás tartalmi elemei nem változtak: a tagintézmények megyei szinten ellátják a Magyar Nemzeti Levéltár feladatait, a Magyar Nemzeti Levéltár költségvetésén belül az egyes tagintézmények szakmai feladataik figyelembevételével meghatározott, éves elkülönített költségvetési kerettel működnek, vezetőjüket a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatója nevezi ki a kultúráért felelős miniszter egyetértésével. Tekintettel a tanulmány céljára, a levéltári szervezet fejlődéstörténetének tárgyalását a következő kormányzati célkitűzéssel zárom, bízván annak maradéktalan teljesülésében: a Magyar Nemzeti Levéltár komplex és egységes feladatellátással mind a kulturális örökség megőrzését, mind pedig a közigazgatást megfelelő hatékonysággal szolgálja.

Összegzés

Arra a feladatra vállalkoztam, hogy az államnak a levéltári igazgatás közelmúltbeli története során tanúsított közszolgáltatás-szervezési szerepvállalását követem végig a szakterületen zajlott folyamatok alapul vételével. A közszolgáltatás-szervezés történeti mérföldköveire figyelemmel álláspontom szerint egy intervencionista állam képes hatékonyan gondoskodni a vonatkozó feladatokról. A kormányzat – különösen a jogállamban meghatározó jelentőségű alkotmányos felhatalmazásra (kötelezettségre) tekintettel – egyedüliként felelős a közszolgáltatások körének deklarálása tekintetében is. A levéltárügy körébe azon közszolgáltatások tartoznak, melyek megszervezéséért jellegüknél fogva szinte kizárólag az állam lehet felelős a jogszabályi háttér megalkotásától kezdődően a közszolgáltatás nyújtásáig bezárólag. Az önkormányzati fenntartás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így jelenleg a centralista elv alapján kialakított területi levéltári szervezet lehet működőképes megoldás. Az önkormányzati fenntartói éra (dekoncentráció elve szerinti megoldás) védelmében szükséges megjegyezni, hogy a finanszírozási problémák vélhetően a hibás politikai döntések sorozatának is köszönhetők.

Amennyiben önkormányzati fenntartásban működik egy intézmény, úgy nem kizárólag a – költségvetési paramétereket alapjaiban meghatározó – központi kormányzat, hanem a források elosztásáért közvetlenül felelős önkormányzat is szerepet játszik abban, hogy milyen anyagi háttér áll rendelkezésre. Álláspontom szerint a jelen centralista felfogás optimálisabb helyzetet teremt a szakterületen, egyrészt mert a központi irányítás nagyobb mértékben képes azonos feltételeket teremteni, illetve egységes irányt mutatni a szakmai munkának; másrészt

¹⁵ A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet

¹⁶ A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXI. törvény

ezen levéltári szervezetben nem feltétlenül indokolt, hogy a helyi sajátosságok determinálják a szakmai munkát (egy felelős igazgató a szükséges mértékben ennek eleget tesz). Amennyiben az önkormányzat ebben magasabb szinten érdekelt, úgy megvan a jogszabályi lehetőség saját levéltár létesítésére is. A levéltárak őrző bástyaként szolgálnak nemzeti és történelmi értékeink, identitásunk védelme során, így fokozott állami szerepvállalás szükséges a levéltárügy gondozása érdekében. Ez a társadalom által megfelelően kiválasztott kormányzat működése révén teljesebben ki, amely a köz érdekeit szem előtt tartva gondoskodik a közszolgáltatás-szervezés összetett folyamatairól, így a levéltárügy irányításáról, értékeink megőrzéséről.

Irodalom

- A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény.
- A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet.
- A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV törvény.
- A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény.
- Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXI. törvény.
- Apró E. 2007. A magyar levéltári rendszer jövője. Javaslat a levéltári rendszerreformjára. Beszámoló a Magyar Levéltárosok Egyesületének 2007. november 6-án, Budapesten tartott szakmai napjáról. *Levéltári Szemle* 57(4): 62–67.
- Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény.
- Boda Zs.–Scheiring G. 2010. A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi szemle* XIX/3. MTA Politikatudományi Intézete, 45–64.
- Budzsákia M.–Lőrincz L. 1984. *Kulturális igazgatás*. Jegyzet, Harmadik, javított, átdolgozott kiadás. Budapest: Államigazgatási Főiskola.
- Erdész Á.–Hermann I.–Kenyeres I.–Mózy G.–Molnár L.–Tilcsik Gy.–Tyekvicska Á.–Varga L. 2011. A levéltárügy ágazati irányítási, finanszírozási, fejlesztési, valamint a területi általános levéltárak fenntartási kérdéseit vizsgáló kollégiumi bizottság jelentése. *Levéltári Szemle* 61(2): 9–53.
- Fazekas M. 2017. *Közigazgatási jog Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Gyimesi E. 2011. Az állam folyamatos működésének letéteményese maga a levéltári anyag. *Levéltári Szemle* 61(2): 3–8.
- Hetesi E. 2002. *A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*. In: Horváth F. (szerk.) *Közszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása*. Szeged: SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, 50–63.
- Körmendy L. 2006. A levéltárak filozófia- és funkcióváltozásai a 20. és 21. század fordulóján. *Levéltári Szemle* 56(2): 4–13.
- Körmendy L. 2009. *Levéltári kézikönyv*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Rixer Á. 2011. *Humán közszolgáltatások igazgatása, Az egészségügy, az oktatás és a sport igazgatása*. Budapest: Patrocínium Kiadó.
- Sipos A. 2016. A magyar önkormányzati és területi levéltárak egykor és napjainkban *Levéltári Szemle* 66(4): 5–15.

„Kizökkent világ” – Szokatlan és különleges élethelyzetek: a nem-konvencionális, nem “normális”,
nem kiszámítható jelenségek korszaka?

XXIV. Apáczai-napok Tudományos Konferencia tanulmánykötete

- Szabó K. 2000. A jóléti államtól az esélyteremtő államig: 6. fejezet. In: Szabó K.–Bara Z. (szerk.) *Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Bevezetés az összehasonlító gazdaságtanba*. Budapest: Aula kiadó, 209–242.
- Takács A. 2000. *Szociális-kulturális igazgatás. A kultúra igazgatása*. Jegyzet, Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Államigazgatási Kar.
- Váradai L. 2009. *A művelődésigazgatás kézikönyve*. Budapest: HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.