

## **II.**

# **A KÖNYVTÁRI MUNKA ELVI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI**



# A könyvtári szakfelügyelet

ZIRCZ PÉTER

## Bevezetés

A szakfelügyelet a könyvtárügy egyik sokat, szinte mindig vitatott kérdése. Vita folyt és folyik a szakfelügyelet céljáról, tartalmáról, formájáról és szervezetéről, szinte valamennyi eleméről, legfőképpen azonban hatékonyságáról. Ez utóbbin mérik, mérhetik le ugyanis a könyvtárosok a szakfelügyelet létének indokoltságát. Általában kettős funkciót vár el a könyvtáros közvélemény a szakfelügyeletről:

— saját működésük helyességének (vagy hiányosságainak) vizsgálatát, vagyis egyfajta — mindenképpen objektív — ellenőrzést, amely választ ad arra: célszerű-e a megkezdett úton továbbhaladniuk, vagy pedig változtatniuk kell (milyen mértékben és mely területeken) munkamódszereiken (megfigyelhető, hogy mennél inkább „periférikus” helyzetben — a hálózati központoktól távol vagy attól gyakorlatilag elszigetelten — működik egy könyvtár, annál inkább igényli a szakfelügyeletnek ezt a funkcióját);

— a fenntartónak a könyvtárral szembeni „magatartása” kritikáját, legtöbbször a működési feltételek megjavítását.

A könyvtáros közvélemény szemében a szakfelügyelet valami csodaszser, amelynek lehetőségeivel a könyvtárügy irányítói nem élnek megfelelő módon, nem használták és használják ki a benne rejlő mérhetetlen lehetőségeket. Túlbecsülve a reális lehetőségeket arra számítanak, hogy egy-egy vizsgálat után egycsapásra megváltozik „minden”: javulnak az elhelyezési viszonyok, felemelik a gyarapítási kereteket, lehetőleg még a könyvtár létszámát is megnövelik...

A szakfelügyelet „varázsszer” jellegét erősíti az a rengeteg tévhit is, ami fogalmához fűződik. A könyvtáros fejekben számtalanszor összekavarodik a felügyelet, ágazati felügyelet és irányítás és a szakfelügyelet fogalma. Hogy ez mennyire általános, arra a legjobb példa az 1970-ben megtartott 3. Országos Könyvtárügyi Konferencia téziseinek Irányítás és szakfelügyelet c. fejezete, amelynek követelésesei között nyilvánvaló módon keveredik az „országos szakfelügyelet” és az „ágazati irányítás” fogalom- és feladatköre. Például: „Az országos szakfelügyelet a nem nyilvános könyvtári területet *irányítsa* mind kevésbé közvetlenül...”

(A szerző kénytelen megjegyezni, hogy saját maga is tagja volt a téziseket előkészítő bizottságnak, mentségére szóljon, hogy rajta kívül még öten vettek részt ebben a felelősségteljes munkában.)

A tézisek egyébként — amelyek az adott időszakra a könyvtárügy cselekvési programjává váltak — nyomatékosan foglalkoznak a szakfelügyelet problémáival. Megállapítják, hogy a szakfelügyelet helyesen (?) alkalmazkodott a megváltozott körülményekhez. Ez a megállapítás kétségtelenül elsietett volt, hiszen csak az 1971. évi harmadik tanácstörvény nyomán került kiadásra a tanácsi önállóságot a könyvtári szakfelügyelet vonatkozásában is érvényesítő 156/1973. (M. K. 15.) MM számú utasítás a közművelődési könyvtárak és a művelődési otthonok felügyeletéről. A tézisek megállapításai között azonban akadt több, ma is tanulságos javaslat, többek között olyan is, amely mindmáig nem valósult meg, és megvalósítására — sajnos — a közeljövőben is kevés remény van (a szakfelügyelet rendelkezék központi alapokkal).

A fogalmak összekavarodása az alapos, elvi szintű tisztázást igényli, épp ezért dolgozatomat az államigazgatási alapfogalmak áttekintésével kezdem, e kérdések tudós szakértői (Berényi, Martonyi, Szamel, Török, Szentpéteri, Kovács, Beér) útmutatásával sorra veszem az igazgatás, államigazgatás, vezetés, irányítás, kormányzás, ágazati irányítás, felügyelet, felügyeleti típusok (nem hierarchikus, speciális felügyelet) és az ellenőrzés, végül a szakfelügyelet sajátos fogalomkörét. Dolgozatom második részében a szakfelügyeletnek a könyvtárpolitikai helyét keresem (és vélem megtalálni: a könyvtárpolitika eszközrendszerében), a harmadik részben néhány külföldi példán vizsgálom a szakfelügyelet (vagy ennek megfelelő intézmény) helyét a könyvtárügyi jogalkotásban és végül a befejező részben a hazai könyvtári szakfelügyelet hatékonyságát, formáit, módszereit igyekszem kutatni a magyar könyvtári szakfelügyelet három évtizedes története alapján. Befejezésül néhány — alternatív — javaslatot teszek szakfelügyeleti rendszerünk továbbfejlesztésére.

### *Néhány fogalom és meghatározásuk (az államigazgatás köréből)*

#### *Az államigazgatás, igazgatás*

A monográfiák mindegyike előrebocsátja, hogy az államigazgatás fogalmának meghatározására számos kísérlet történt. Oly sok van belőlük, hogy az egyes iskolák módszereinek alapján kategóriákba sorolhatjuk őket: *negatív meghatározást* adnak azok, akik az államigazgatási tevékenységet nem elemzik, hanem államigazgatásnak tekintik azt a területet, amelyik az állam összes többi tevékenységének meghatározása után — definiálhatatlanként — megmarad. A *pozitív meghatározási* kísérletek differenciálhatók aszerint, hogy az államigazgatási tevékenységet

alanyaik (az államigazgatási szervezetek) vagy az államigazgatási tevékenység

jellege, tartalma, tárgya (objektív, tárgyi, anyagi stb.) szerint határozzák meg. (Akadnak a kétféle megközelítést egyesítő [összetett meghatározások] definíciók is.)

A komplex definíciók közül kiemelkedik *Marx meghatározása*, amely szerint: *az államigazgatás az állam szervező tevékenysége.*

A szovjet állam- és jogelméletben két vélemény az uralkodó: az egyik szerint államigazgatásnak minősül a szovjet állami szervek egész végrehajtó-rendelkező tevékenysége, a másik nézet szerint csak a szovjet alkotmány által államigazgatásinak, tehát végrehajtó, rendelkező szerveknek deklarált állami szervek végrehajtó-rendelkező tevékenysége azonos az államigazgatással.

A főbb magyar definiálási kísérletek előbb az *igazgatás* fogalmát próbálják meg tisztázni.

Kovács szerint: „Igazgatáson azt a társadalmi tevékenységet értjük, amely megteremti meghatározott feladatok megvalósításának előfeltételeit, és egyben a maga speciális eszközeivel biztosítja is e feladatok megvalósítását az annak teljesítésére jogosítottak és kötelezettek által.” Vagyis: az igazgatás a társadalmi munkamegosztás folyamatában mindig annak az adott feladatnak meghatározása és gyakorlati, közvetlen megvalósítása között helyezkedik el, amelynek teljesítésére az adott igazgatási tevékenység irányul (tehát maga a feladatmeghatározás éppúgy nem igazgatási feladat mint a feladat megvalósítása maga sem!).

Mielőtt rátérne az államigazgatás definíciójára, Kovács különbséget tesz az állam *külső* és *belső* igazgatási viszonyai között. Minthogy az (állami) üzemeken belül döntések csak az adott szervezeten belül jogosíthatják vagy kötelezhetik a szervezethez tartozókat, az állami termelőegységek nem tekinthetők államigazgatási szerveknek (a terminus eddig használt értelmében). Különbséget kell tehát tenni a közhatalmat gyakorló államigazgatás és a közhatalmat nem gyakorló államigazgatás között. Míg az előbbit kitűnően kifejezi a magyar közigazgatás szó, addig e kettő együttes kifejezésére az állami igazgatás kifejezés használatának bevezetését javasolja (amely értelemszerűen magában foglalná az üzemigazgatást is, amelynél az állam tulajdonosként lép fel).

A fentiek alapján az igazgatás következő területei különböztethetők meg:

1. Közhatalmi igazgatás (közigazgatás). Ide sorolandó a közhatalmat gyakorló államigazgatási szervek külső és belső igazgatási tevékenysége, valamint azoknak a társadalmi szerveknek az igazgatási jellegű tevékenysége, amelyek közhatalmi funkciók gyakorlására jogosítványt kaptak.

2. Társadalmi igazgatás alatt értendők a különböző társadalmi szervek belső igazgatási tevékenysége.

3. Állami igazgatás az összes állami szervek belső és külső igazgatási tevékenysége.

4. Magánigazgatás.

Szamel szerint az államigazgatás fogalmának meghatározásánál állami-jogi nézőpontból kell kiindulni, de figyelembe kell venni szervezési szempontokat is (komplex meghatározás). Ennek megfelelően:

— Állami-jogi nézőpontból az államigazgatás végrehajtó-rendelkező tevékenység. Ezen belül a rendelkezés államigazgatási normatív aktusok kibocsátásából áll, minden egyéb államigazgatási tevékenység pedig a végrehajtáshoz tartozik.

— Szervezeti szempontból az államigazgatás az igazgatás általános fogalmának egyik szelvénye, amelynek az igazgatás egyéb területeihez képest sajátos vonásai vannak.

Összegezve: Számel az államigazgatást szervező-végrehajtó-rendelkező tevékenységként definiálja, hangsúlyozza azonban, hogy definíciója csak akkor világos, ha az előbbi „bővítményeket” is hozzáadjuk.

A fenti fejtegetések kiegészítéseként meg kell jegyeznünk, hogy szervezéstudományi (igazgatástudományi) szempontból az igazgatás (államigazgatás) számos további definíciója forog közkézen. A legkülönbözőbb — általános igazgatástudományi, „normativista”, szervezetszociológiai stb. megközelítés könyvtárnyi irodalmára való tekintettel ezek ismertetését mellőzzük. Az érdeklődőnek — kitűnő bevezetésként — Szentpéteri István monográfiáját ajánljuk tanulmányozásra.

### *Irányítás és vezetés*

A vezetés tevékenység, működés, amelyet alanya, tárgya, célja és tartalma különböztet meg egyéb tevékenységi formáktól. Számel szerint: „Minden szervezetben, amelyen belül igazgatási szervezet van, a vezetés az igazgatási szervezethez tartozik, éspedig úgy, hogy annak csúcsán helyezkedik el.” Vagyis: a vezetés alanya kimagasló pozíciót elfoglaló része az igazgatási szervezetnek (és a vezetőből vagy a vezetők testületéből áll). A vezetés tehát része is az igazgatásnak, de sajátos jogosítványokkal rendelkezik, amelyek magát a működő szervezetet érintik: a vezetés tárgya ugyanis maga a szervezet, annak igazgatási egységeivel együtt, hiszen a vezetés az igazgatási egységeket is „igazgatja”. (Természetesen annak közbejöttével, annak előkészítő munkája segítségével.) A vezetés célja a szervezet zavartalan, eredményes működésének a biztosítása. A vezetés tartalma azonos az igazgatásával (tehát: tájékozódás, tervezés, koordináció, munkamegosztás, döntés, ellenőrzés). A vezetés és az igazgatás tartalmi összefüggéseivel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az igazgatás valamennyi tartalmi elemével kapcsolatban létezik speciálisan vezetői feladat- és hatáskör, amelynek általános kifejezési formája a döntési jogosultság.

Az *irányítás* felsőbb fokozatú szerv által alacsonyabb fokozatú szerv irányában kifejtett vezetői tevékenység, amelynek hatása a közvetlen vezetés áttételével érvényesül. Az irányítás és a vezetés tartalma lényegileg egybeesik, ugyanez áll a kétféle tevékenység céljaira is. Különbség közöttük alanyukban és tárgyukban van: az irányító tevékenység alanya a felettes szerv, tárgya az alacsonyabb fokozatú szerv(ek). Előfordul, hogy az irányítás több síkon, több fokozaton érvényesül, különbséget kell tehát tenni a közvetlen és a közvetett irányítás között, az elhatárolás alapja nem a feladatkör, hanem a hatáskör.

Megkülönböztetünk *elvi* és *operatív* irányítási tevékenységet, az előbbi nem konkrét ügyek eldöntésével, hanem az ehhez szükséges szervezeti intézkedések és útmutatások biztosításával foglalkozik. Az operatív irányítás az alárendelt szervek működésébe való beavatkozást jelenti.

## *Az államigazgatási rendszer*

Az államigazgatás *rendszere*: egy adott államban az államigazgatási szervek összessége, amellyel a szocialista állam megvalósítja az államigazgatási tevékenységet.

Az államigazgatási rendszer *alrendszere* a szocialista államrendszernek, amely az állam szervezeti rendszerében meghatározott feladatot, meghatározott jogi szabályozással és módszerrel lát el. A szocialista társadalom-irányítás három alrendszere: 1. a marxista—leninista párt, mind a társadalom vezető szerve, 2. a szocialista állam, 3. különböző társadalmi szervek (tömegmozgalmak, egyesületek, szövetkezetek) komplexuma.

Az államigazgatás szervezeti rendszerére a társadalmi munkamegosztás legáltalánosabb törvényei hatnak: az *ágazati*, a *szakmai*, és a *területi* munkamegosztás. Történetileg legrégebbieknek a helyi — területi — szervek tekinthetők. A centralizált, hivatásos államgépezet öt klasszikus ágazatra — pénzügyek, belügy, hadügy, igazságügy, külügy — tagozódott. Az államigazgatás mindenkori — de főként mai szervezeti rendszerét — különböző tényezők határozzák meg, amelyek közül a meghatározó a társadalmi forma. A szocialista állam államigazgatási rendszerének feladatai azonosak az állam feladataival, amelyek — a tőkés államrendszerhez viszonyítva — jelentős bővülést mutatnak.

Szervezeti tagozódás szempontjából a szocialista államigazgatási rendszer általános hatáskörű államigazgatási szervekre és szakigazgatási — speciális hatáskörű — szervekre tagozódik.

*Általános hatáskörűek* azok az államigazgatási szervek, amelyek a törvényhozás és a végrehajtás funkcióját önmagukban egyesítik. E szervek minden esetben (a szocialista államban, természetesen) választott — népképviselési-államhatalmi testületek formájában működnek. A legfelső népképviselési szerv által választott kormány a legmagasabb szinten látja el ezt a funkciót.

*Ágazati és funkcionális* funkciókat látnak el a szakigazgatási szervek, amelyek ennek megfelelően ágazati, ill. funkcionális szervként működhetnek.

A területi (helyi) államigazgatási szerveknél a két fenti elv kombináltan érvényesül: a helyi államigazgatási szerveknél is általában általános államigazgatási szerv működik, amelynek alárendelten működnek a funkcionális, ill. ágazati jellegű szakigazgatási szervek.

### *Ágazat, ágazati szervek*

Ágazat a társadalmi munkamegosztás struktúrájában a társadalmi tevékenység olyan elkülönülése, amely elkülönült igazgatást igényel. Az ágazati elv az államigazgatási rendszer struktúrájában is érvényesül, ha az állami feladatok jelentősége (vagy az állami tulajdonosi szerepe) ezt indokoltá teszi. Az állam igazgatási tevékenysége az ágazatban különböző alapállásból történhet: vagy tulajdonosként igazgatja a vállalatokat, intézeteket, vagy pedig a politikai hatalom eszközeivel felügyeli, irányítja az adott társadalmi tevékenységet. [Ennek megfelelően: „Az ágazati igazgatási tevékenység

körébe sorolható mindenekelőtt az államigazgatási szervezetnek az állami tulajdonosi igazgatást közvetítő tevékenysége (vállalatok, intézmények irányítása). Ide sorolható a hatósági jogalkalmazó tevékenység legtöbb válfaja, a társadalmi szervezetek, a szövetkezetek felügyelete, az alárendelt szakigazgatási szervek irányítása stb.” (Berényi).

Az ágazati tagolás az egész államigazgatási rendszerben érvényesül: mind a központi szakigazgatási szervek (országos hatáskörű szervek), mind az államigazgatás helyi szervei jórészen ágazati szervek.

A központi ágazati szervek fő feladata a vállalatok, intézmények irányítása, továbbá a jogalkotásban való részvétel (végrehajtási jogszabályok kibocsátását is ideértve). A központi ágazati szervek irányítják — az adott ágazatban — a jogalkalmazó tevékenységét. Fontos feladatuk a társadalmi szervezetek (egyesületek) felügyelete, valamint a tanácsi ágazati szervek tevékenységének központi irányítása.

Ez az *ágazati irányításnak* nevezhető tevékenység — amely kiterjed az ágazatba tartozó olyan vállalatokra, intézményekre is, amelyekre a központi ágazati szerv tulajdonosi igazgatási jogköre nem terjed ki — részben jogi eszközökkel (jogszabályok, egyéb normatív előírások), részben egyéb eszközökkel (szabályozók) valósul meg. A fő cél: az egész ágazat összehangolt irányításának a biztosítása. Ezért a feladatért az adott ágazatért felelős miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője a felelős.

#### *Az államigazgatás funkcionális feladatai és szervei*

Az államigazgatásban szükségszerűen létrejönnek funkcionális feladatok, amelyek ellátására elkülönült funkcionális szervek hivatottak. A funkcionális szervek kettős feladatot töltenek be: ellátják („lebontják”) az egész államigazgatási rendszer irányítása által végzett feladatokat, továbbá azokat, amelyek az államnak a társadalom irányításában betöltendő feladatai ellátásához szükségesek. Az államigazgatás valamennyi funkcionális szervének sajátossága, hogy tevékenysége saját szervezetén is túlnyúlik, kiterjed a szervezet által irányított szervezetekre is.

#### *A tanácsok rendszere és a központi irányítás*

A tanácsok rendszerét hazánkban az 1950. évi I. törvény honosította meg (első tanácstörvény), ezt fejlesztette tovább az 1954. évi X. törvény. A közben eltelt másfél évtized szükségessé tette a tanácsi rendszer mélyreható reformját, amit az 1970. évi I. törvény (harmadik tanácstörvény) valósított meg.

Az első tanácstörvény előtt (1950 előtt) a helyi önkormányzati szervek a Belügyminisztérium felügyelete alatt működtek, szakigazgatási szerveik tevékenységét a profiljuknak megfelelő szakminisztérium közvetlenül irányította. Mindez nagyfokú centralizmusra vallott, hiszen jórészt a szakigazgatási szervek irányításának módszerei döntik el az állami szakirányítás centralizmusát, decentralizmusát.

Az elmúlt negyedszázad során végbement fejlődés során a tanácsi (helyi igazgatási, önkormányzati) szervek irányítása a túlzott centralizmustól az egészséges — a helyi önállóságot biztosító, de a központi akarat érvényesülését is megengedő — demokratikus centralizmus felé haladt.

Az *első tanácstörvény* (1950. évi I. t.) a tanácsi szakigazgatási szerveket kizárólag a végrehajtó bizottságoknak rendelte alá, s nem ruházta fel önállósággal, hatósági jogkörrel, így a végrehajtó bizottságok belső, hivatali egységeinek minősültek. Az egyes szakminisztériumok ágazati irányító tevékenysége elsősorban a végrehajtó bizottságokat érintette. Ez az egyoldalúság, valamint az a tény, hogy nem volt kellőképpen elhatárolva a végrehajtó bizottság és a szakigazgatás hatásköre, irányítási anomáliákat eredményezett.

A *második tanácstörvény* (1954. évi X. t.) — az előbbieken vázolt helyzetből eredő nehézségek kiküszöbölése érdekében — önálló államigazgatási szervekké minősítette a szakigazgatási szerveket, amelyek irányítási, gazdálkodási és hatósági jogköröket kaptak. A törvény kimondta azt is, hogy a szakigazgatási szervek részint a végrehajtó bizottságoknak, részint az ágazati főhatóságnak vannak alárendelve. (A „kettős alárendeltség” sorozatos viták forrásává vált.)

Az 1023/1967. (VIII. 8.) Korm. sz. határozat ismét új helyzetet teremtett: megszüntette a szakigazgatási szervek kettős alárendeltségét, újszerűen szabályozta a központi és helyi irányítási jogosultságukat: különbséget vezetett be a szakigazgatási szervek közvetlen irányítása (ami a végrehajtó bizottságok feladata), valamint az ágazati irányítás között (az utóbbi természetesen az ágazati főhatóság felelőssége).

A határozat legfőbb intézményirányítási ágazati feladatnak minősítette az intézmények működési viszonyainak a szabályozását és kiemelte az ellenőrzés jelentőségét. Ugyanakkor „sajátosnak” minősítette a tanácsi intézmények ágazati felügyeleti jogait.

Az 1971. évi I. törvény — amelynek megalkotására az MSZMP X. kongresszusának irányelvei nyomán került sor — a szocialista demokrácia továbbfejlesztését segítette elő a tanácsi szervezet, a tanácsok működésének és irányításának a tökéletesítésével. Az új tanácstörvény leglényegesebb megállapításai:

1. A korábbi tanácstörvényekkel szemben — amelyek határozott különbséget tettek az államigazgatási és az államhatalmi szervek (tehát a végrehajtó bizottság valamint a tanács között) — az új szabályozás a tanácsokat népképviselői-önkormányzati és államigazgatási szerveknek minősítette. A törvény biztosítja a tanács és a végrehajtó bizottság, illetve a szakigazgatási szervek közötti következetes hatásköri elválasztást, de ugyanakkor — a legfontosabb hatáskörök kivételével — lehetővé teszi a tanács hatásköreinek a végrehajtó bizottságra, a végrehajtó bizottság hatásköreinek pedig a szakigazgatási szervekre való *átruházását*.

2. A törvény kidomborítja a tanácsok államigazgatási funkcióinak fontosságát (anélkül, hogy mellőzné népképviselői-önkormányzat szerepüket). Célként jelöli meg, hogy fokozni kell a tanácsok felelősségét, önállóságát, ezzel egyidejűleg pedig az állami — központi — irányítás hatékonyságát.

3. Biztosítja a tanácsnak és szerveinek hatásköri túlsúlyát a nem tanácsai szervekkel szemben (kimondva, hogy a lakosságot közvetlenül érintő államigazgatási feladatok a tanács hatáskörébe tartoznak).

4. Kifejezésre juttatja azokat a sajátosságokat, amelyek — funkciók és feladatok tekintetében — a megyei és a helyi tanácsok között előfordulnak.

A tanácstörvény egyik jelentős újítása, hogy a tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei számára *irányító-felügyeleti jogkört* biztosított. Továbbra is maradtak azonban olyan államigazgatási szervek, amelyek nincsenek a tanácsok alá rendelve. Az ilyen — kizárólag centrális — szervek például: az ún. területközi szervek (vasút- és postaigazgatóságok), a tanácsoknak alá nem rendelt vállalatok egyes területi egységeibe kitelepített irányító-felügyeleti szervei.

A harmadik tanácstörvény rendelkezéseivel mintegy párhuzamosan jogalkotásunk azzal is kiterjesztette a tanácsok hatáskörét, hogy egyes államigazgatási feladatokat ellátó szervek fölött — bár nem vonta a tanács igazgatási jogkörébe — a tanács végrehajtó bizottsága számára irányító-felügyeleti jogkört biztosított. Ilyenek a különböző szinteken működő földhivatalok, tűzoltó parancsnokságok, illetékhivatalok.

A tanácstörvény nagy jelentőséget tulajdonít a tanácsok és a nem tanácsai szervek együttműködési kérdéseinek. Az alapelv ezzel kapcsolatban az, hogy 1. kölcsönösséget biztosítsanak a két fél között, és ugyanakkor 2. felruházzák a tanácsokat mindazokkal az eszközökkel, amelyek elengedhetetlenek a lakosság szükségleteinek biztosításához. Az együttműködés három síkja: *a)* tömegszervezetekkel (e vonatkozásban — elsősorban a Hazafias Népfront szerveivel — a megállapodásos forma ajánlott, *b)* bíróságokkal, ügyészségekkel, fegyveres testületek helyi szerveivel és *c)* a tanács területén működő intézetekkel, vállalatokkal. Az utóbbiak vonatkozásában az együttműködés formái:

- egyeztetik, összehangolják a feladatokat, koncepciókat;
- a tanácsok beszámolókat kérhetnek a nem tanácsai szervektől a lakosságot érintő tevékenységükről,
- a tanácsok ellenőrizhetik a nem tanácsai szervek tevékenységének azt a részét, amely a lakosság szükségleteit hivatott kielégíteni,
- a tanácsok felhívhatják a nem tanácsai szerveket valamely fogyatékoság megszüntetésére, javaslatot tehetnek a nem tanácsai szervek mulasztást elkövető vezetőinek felelősségre vonására,
- a lakosság szükségleteit ellátó — nem tanácsai alárendeltségű — vállalat, intézmény létesítése esetén a nem tanácsai szerveknek előzetesen ki kell kérniük a tanács véleményét,
- a kölcsönösség elve alapján: a tanács is köteles tájékoztatni a nem tanácsai szerveket a tevékenységüket érintő kérdésekről.

#### *A tanácsok központi irányítása*

A tanácsok hagyományos (első és második tanácstörvény) — centralizált — irányítási modelljét az jellemzi, hogy a döntéseket zömmel az irányító szerv hozza, s döntéseinek realizálását határozataival, utasításaival, ellen-

őrzéseivel éri el. Az alárendeltség teljessége ilyen esetben (az irányított szerv önállóságának szinte teljes hiánya) nem teszi szükségessé az ún. felülvizsgálati jogszabályozását, hiszen önálló kezdeményezésekre számítani nem lehet.

A tanácsi szervek önállóságát feltételező irányítási rendszer (harmadik tanácstörvény) modelljénél viszont — az irányító szerv döntési és utasítási jogának csökkenése mellett — irányító eszközként előtérbe kerül a szabályozás, továbbá a folyamatos, igényes ellenőrzés s egyidejűleg szükségessé válik a felülvizsgálati jogkör pontosabb körülhatárolása. Ez a jog arra szolgál, hogy a társadalmat, az államot képviselő irányító szerv az önállóan eljáró, irányított szerv cselekvéseinek, döntéseinek esetleges hibáit, tévedéseit orvosolhassa. Vagyis: a központi irányításnak arra kell törekednie, hogy ne konkrét esetekbe való beavatkozásokkal, hanem elvi irányítás formájában befolyásolja a tanácsok működését.

A tanácsok központi irányításában meghatározó szerepet játszik az országgyűlés (törvényalkotásaival meghatározza a tanácsok fő feladatait, szervezetüket stb.), az Elnöki Tanács (örködik a tanácsok alkotmányos jogainak és kötelességeinek érvényesülésén, rendelkezik a tanácsválasztások megtartásáról, lebonyolításuk rendjéről, az önkormányzati jogok védelméről, feloszlathatja a tanácsokat stb.). A minisztertanács a tanácsok vonatkozásában elvi irányítási jogokat és törvényességi felügyeletet gyakorol (figyelemmel kíséri működésüket, ellenőrzi őket, megsemmisítheti — de nem változtathatja meg! — valamennyi tanács rendeletét és határozatát, dönt a hatásköri vagy jogértelmezési vitákban). A fővárosi és megyei végrehajtó bizottságok tekintetében közvetlenebb a minisztertanács irányító tevékenysége: elrendelheti összehívásukat, beszámoltathatja, utasíthatja őket. A minisztertanács a tanácsok irányításával kapcsolatos tevékenységét önálló országos hatáskörű szerv — a Minisztertanács Tanácsi Hivatala — útján végzi.

A miniszterek, egyéb országos hatáskörű szervek vezetői a tanácsok irányításában elsősorban a szakigazgatási szervek tevékenységét irányítják: jogszabályokkal, szakmai irányelvekkel és elvi állásfoglalásokkal, a hatáskörök és hatósági jogkörök meghatározásával, a jogszabályok végrehajtásának és az ágazati feladatok megoldásának figyelemmel kísérésével, adatok és beszámolók kérésével. Ez a központi irányítás a végrehajtó bizottságok útján történik, a szakigazgatási szerveknek közvetlen utasítást csak jogi szabályokban meghatározott esetekben adhatnak. A miniszterek irányítási jogkörébe tartozik a tanács által fenntartott intézmények szervezeti és működési szabályzatának, ill. ezek irányelveinek a megállapítása.

### *Államigazgatási ellenőrzés, államigazgatási felügyelet*

#### *Terminológiai és fogalmi problémák*

Az ellenőrzés és a felügyelet általános elhatárolása tekintetében a szocialista jogirodalomban meglehetősen eltérő nézetek uralkodnak. A legtöbb szakíró szerint a felügyeleti tevékenység az ellenőrzéssel rokon (egyesek szerint:

azonos) vonásokkal rendelkeznek. Az a vélemény látszik azonban a legáltalánosabbnak, amely a felügyelet és az ellenőrzés közötti különbség lényegét az ellenőrzött, illetőleg a felügyelt szervekhez való viszony különbözőségében látja. Felügyeletről ilyen értelemben csak ott lehet szó, ahol ezt nem alárendelt szervekkel szemben gyakorolják. Egyesek lényeges megkülönböztető vonásnak tartják az ellenőrzés és a felügyelet tárgya, illetve tárgyi terjedelme közötti különbséget is, ilyen értelemben a felügyelet szükségképpen csak törvényességi felügyeletként nyilvánulhat meg, szemben az ellenőrzéssel, amely nemcsak törvényességi, hanem célszerűségi is.

A szovjet Zgyir különbséget tesz „inszpekciya”, „nadzor”, „inszpektyirovanyije” és „kontroll” között. Az „inszpekciya” kifejezés meghatározott állami felügyelőségek (például: Glavnaja Inszpekciya po Bibliotecsnomu Gyelu = Könyvtárügyi Főfelügyelőség) számára foglaldott le. A „nadzor”-t a szerző a felügyelet legáltalánosabb megjelölésére használja (tehát nemcsak államigazgatási, hanem ügyészi, bírói felügyeletként is). Az „inszpektyirovanyije”-t (a felügyeleti tevékenységet) gyűjtőfogalomként értelmezi, amely magában foglalja a „nadzor”-t, a „kontroll”-t (vagyis az ellenőrzést), a végrehajtás-ellenőrzését („proverka iszpolnyenyija) és végül az „inszpektyirovanyije”-t (szűkebb értelmében: a felülvizsgálatot). „Inszpekciya” alatt a jogi (szovjet) szótár az államigazgatási szervek sajátos fajtáit érti, amelyek „arra hivatottak, hogy az igazgatás meghatározott ágai-ban megállapított szabályokat ellenőrizzék, és amelyekben az ellenőrzési funkció néhány államigazgatási jogosultsággal (bírság kiszabása, fegyelmi büntetés alkalmazása) kapcsolódnak egybe”. Az „inszpekciya”-k kategóriájába sorolja a speciális felügyelőségeket: az autófelügyelőséget, az állatorvosi, az egészségügyi, bányaműszaki, kereskedelmi stb. felügyelőségeket.

Visszatérve Zgyir munkájára, érdemes megállapítanunk, hogy szerzőnk a tágabban értelmezett „inszpektyirovanyije” jellemző vonásait a következőkben határozza meg: *a*) operativitás, azaz a felettes szerv utasításainak közvetlen, helyszíni ellenőrzése és közvetlen segítségnyújtás, *b*) a szervezeti kérdéseknek a helyszínen való megoldásához szükséges jogosítványokkal való rendelkezés, *c*) a feltárt hibák gyors és hatékony megszüntetése, *d*) a társadalom bevonása a hibák megszüntetésébe. Zgyir ugyanakkor az „inszpektyirovanyije”-t az állami ellenőrzéstől is elhatárolja: a megkülönböztetés leglényegesebb jellemzője az, hogy az állami ellenőrzés a szovjet állam egész területét átfogja (szemben a felügyelettel, amely csak meghatározott területeire terjed ki) és, hogy az állami ellenőrzés önálló helyet foglal el az államigazgatási szervek rendszerében.

A lengyel irodalomban az ellenőrzés és a felügyelet megkülönböztetése ügyében egységes a vélemény: felügyeletnek a hatósági jogosítványokkal járó ellenőrzési jellegű tevékenységet tekintik.

A felügyelet fogalmának meghatározása a magyar szakirodalomban is problémákat vet fel. A szakirodalomban meglehetősen nagy vitát kavart a tsz-ek állami irányításának kérdése, nevezetesen, hogy e vonatkozásban az állami irányítás és az állami felügyelet fogalmai fedik-e egymást, és, hogy mi tartozik a felügyelet fogalmkörébe. Szakirodalmunk mára kialakult állásfoglalásai részint e vita tanulságainak köszönhetők.

Szamel Lajos az irányításhoz, a vezetéshez viszonyítva vizsgálja az ellenőrzés specifikus jegyeit, tartalmi elemeit. Álláspontja szerint az irányítási jog a legszélesebb körű, ennek része a felügyeleti jog éppúgy, mint az ellenőrzési jog. A felügyeleti jogtól abban különbözik az irányítás, hogy az előbbihez nem tapad rendelkezési jogosítvány. Ezzel szemben az ellenőrzési jog mind az irányító jog, mind a felügyeleti jog eleme. A kettő között alapvető különbség, hogy a felügyelet a tevékenység jogszerűségét ellenőrzi (s ennyiben mindenfajta felügyelet törvényességi) és bizonyos jogai vannak a törvénytértek kiküszöbölésére.

Török szerint

1. Bár egyet kell érteni a külföldi és a hazai szakirodalom követelésével, hogy egységes terminus technikus-ok kerüljenek alkalmazásra, megjegyzendő, hogy a felügyelet és az ellenőrzés nem csak jogi kategóriák, hanem a társadalmi élet legkülönbözőbb területein használt fogalmak. Mindenesetre: a jogon belül a két intézmény szerepe különböző, a kétféle tevékenység megjelölése szinonim értelemben nem használható;

2. Alapvetően egyet kell érteni az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolására irányuló, a külföldi szocialista jogirodalomban fellelhető megállapításokkal (bizonyos megszorításokkal, például: a felügyelet — egyesületek vonatkozásában — nemcsak törvényességi lehet);

3. Lényegében el kell ismerni annak a nézetnek a jogosultságát (Számel), amely az ellenőrzés és a felügyelet elhatárolását az irányítás oldaláról közelíti meg (ugyancsak bizonyos — helyhiány miatt itt nem részletezhető — fenntartásokkal!).

Török szerint saját álláspontja a következőkben foglalható össze:

„a) az államigazgatási felügyelet az államigazgatási szerveknek a nekik szervezetileg nem alárendelt szervek és személyek működése vonatkozásában jogszabályban pontosan meghatározott intézkedési jogosultsággal járó, általában jogszerűséget ellenőrző tevékenysége;

b) az államigazgatási ellenőrzés pedig az államigazgatási szerveknek az alárendeltségtől függetlenül érvényesülő, hatósági jogosítványok nélküli vizsgálat-ellenőrzési tevékenysége.”

### *Az államigazgatási felügyelet típusai*

Az egymás alá- és fölrendelt államigazgatási szervek viszonylatában az irányítás joga magában foglalja a felügyelet jogát is. Az államigazgatás területén azonban számos olyan szerv akad, amelyek irányítást nem, felügyeletet viszont gyakorolhatnak. Az irányító szervek ugyanis rendelkezési jogot gyakorolhatnak (és ennek révén az irányított szerv működésébe közvetlenül beavatkozhatnak), addig a csak felügyeleti jogkörrel felruházott szerveknek nincs rendelkezési joga a felügyelt szervek felett.

Az államigazgatási felügyelet többféleképpen differenciálható. A szovjet irodalomban két nézet uralkodik. Az első szerint (amely a felügyeletet ellátó speciális szerv felhatalmazásának terjedelméből indul ki) a felügyelet alapvető típusaihoz részint az „ágazatközi” felhatalmazású, a vállalatok, intézmények tevékenységének széles körét érintő felügyeleti szervek (állami

Egészségügyi Felügyelőség, Állami Kereskedelmi Felügyelőség stb.) illetve az egy adott ágazatra felhatalmazással rendelkező (Állami Gázfelügyelőség) felügyeleti szervek tartoznak. A másik vélemény ugyancsak két alapvető típust különböztet meg, az első közülük azokat a felügyelőségeket tartalmazza, amelyek az államigazgatás szervezeti rendszerében önálló helyet foglalnak el (és közvetlenül a szövetséges köztársasági kormányoknak vannak alárendelve), a másik viszont azokat, amelyek jogi státus tekintetében ugyan elkülönítetten, de egy nagyobb szervezet (minisztérium, egyéb főhatóság) kereteiben működnek. A fentiekén kívül Zgyir megkülönböztet egy harmadik kategóriát is, amelyhez a nem speciális felügyelőségek által ellátott felügyeleti funkciók tartoznak (például: az államigazgatási szervek által végzett felügyeleti tevékenység).

A magyar szakirodalomban Szamel Lajos a felügyelet két alapvető típusát különbözteti meg. *Az egyik az irányítási jog nélküli felügyeleti jogkör*, ide sorolandó az ügyészi felügyelet, az egyesületek feletti felügyelet, továbbá a *speciális felügyelet* és végül a *szakfelügyelet*. A speciális felügyeleten belül tovább differenciál: különbséget tesz az államigazgatási szervek által államigazgatási szervek (és vállalatok, intézmények) irányában kifejtett, de a hierarchia rendjén megvalósuló irányító-felügyeleti funkció támogatása érdekében kifejtett speciális felügyeleti funkciót és a hierarchikusan alá nem rendelt egységek feletti felügyeleti tevékenységet. A felügyeleti tevékenység másik nagy kategóriája — Szamel szerint — az ún. *hierarchikus* felügyelet, amelynek keretében a fölérendelt szervek az alárendeltek irányában — irányító munkájuk egyik elemeként — szükségképpen felügyeleti tevékenységet is kifejtnek: „a felügyelet organikus része az irányításnak s az irányító tevékenységbe akkor is — mint az irányítás nélkülözhetetlen feltétele és eszköze — beletartozik, ha valamely jogszabály külön említést nem tesz róla”.

Török szerint az államigazgatási felügyelet formális és tartalmi oldalról közelíthető meg. Formális (alanyi) oldalról — a felügyeletet megvalósító szervezet önálló létéből kiindulva — speciális állami felügyelet és az államigazgatási szervek által ellátott egyéb felügyelet különböztethető meg; az utóbbihoz tartoznak az egyesületeket felügyelő szervek, valamint a szakfelügyeletet végző szervek). A tevékenység tartalma szerint a felügyelet lehet törvényességi, jogszerűségi vagy politikai-célszerűségi.

### *A speciális állami felügyelet*

A speciális állami felügyelet szervei — az állami felügyelőségek — első változatai a Szovjetunióban a szovjet állam fejlődésének első éveiben alakultak ki. (Munkaügyi Felügyelet: 1918). Ekkortájt jött létre az egészségügyi felügyelet is. Az állami felügyelőségek hálózatának széles körű kialakulása az ország iparosításának éveire esik, később az államigazgatási rendszer differenciálódása újabb felügyelőségek létrehozását is szükségessé tette.

A többi szocialista ország államigazgatási tevékenységében — nyilvánvaló időbeli eltolódással — a felügyelőségek intézménye hasonló folyamat keretében alakult ki, tevékenységük és szervezetük rokon jellegű.

Hazánkban az állami felügyelőségek kialakulása — kisebb vargabetűvel, amit a felszabadulás előttről átörökített felügyelőségek (ipari, vadászati, halászati stb.) átmeneti működése, majd szervezetük átalakítása igényelt — a szocialista államigazgatás kifejlődésével párhuzamosan valósult meg. Újtípusú felügyelőségként alakult meg a munkavédelmi felügyelet (1949). Ezt követte a közegészségügyi felügyelet létrehozása (1951), az Állami Kereskedelmi Felügyelet (1952), a bányászati felügyelet intézményének, az Autófelügyeletnek stb. a megalakulása. Az állami felügyelet kialakulásának története azt mutatja, hogy az állami felügyelet eme intézményének a létrejötté lényegében az 1949—1951 közötti évekre, vagyis a szocialista államrendszerünk kifejlődésének éveire esik. Fejlődésének történetéből két fő tanulság vonható le (mindkettő nemcsak hazai, hanem külföldi vonatkozású is):

1. Az állami felügyelőségek szervezeti-jogi kérdéseinek módjával kapcsolatban lényeges, hogy a szabályozásnak jogi-normatív formában kell történnie s ennek során nem csupán az alapvető anyagi-jogi viszonyokat, hanem az eljárási jogviszonyokat is szabályozni kell. A szabályozás szintjével kapcsolatban fontos, hogy a szabályozás a legmagasabb szintű — törvényi — legyen.

2. A felügyelőségek hatékony működésének előfeltétele, hogy felépítésük centralizált legyen, csak így valósítható meg a központi akarat egysége, minden helyi befolyástól és érdektől mentes végrehajtása, nem utolsó sorban a felügyelet feladatai megoldásához szükséges anyagi, technikai és pénzeszközök gazdaságos és célszerű felhasználása.

### *Szakfelügyelet*

„A szakfelügyelet” alatt az irodalomban és a jogalkotásban azt értik, hogy az államigazgatási szervek rendszerében az egyes szakigazgatási szervek más szakigazgatási szervek rendszeréhez tartozó egységek működését figyelemmel kísérhetik, vizsgálhatják, e körben tevékenységük megvalósítására meghatározott jogosítványokkal rendelkeznek.” (Török)

A szakfelügyeleti jogkör azért létezik, mert adott ágazat (alágazat) területén a szakmai szempontok érvényesülését a főprofilú ágazat szervei részére egyes jogosítványok megadásával kívánják biztosítani, és az alárendeltségre tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző egységek között. „Hatályos jogunkban a szakfelügyelet mint önálló tevékenység nem ismeretes, hanem csak mint a már tárgyalt ágazati irányítás része.” (Szamel)

A szakfelügyelet tehát részint rokon a speciális felügyelettel, részint eltér tőle. Rokon annyiban, hogy az adott szaktevékenység egészére kiterjed, függetlenül attól, hogy a felügyelt egységek mely ágazati főhatóságnak vannak alárendelve. Megkülönbözteti a speciális felügyelettől viszont — mint az előbbi idézetből kitűnik — a működés oka és célja.

Mint említettük, a szakfelügyelet az ágazati irányítás része. Az ágazati irányítás fogalma a gazdaságirányítás új rendszerének bevezetése nyomán honosodott meg. Az alapjogszabályt e tekintetben a 2027/1967. (V. 28.)

Korm. sz. határozat jelentette, ennek nyomán az ágazati irányítás és a szakfelügyelet összefüggései megállapíthatók (de nehezen választhatók külön). Az ágazati irányítás tartalma a következőkben foglalható össze:

— Az ágazati miniszter dolgozza ki az ágazati politikára vonatkozó javaslatokat, fejlesztési koncepciókat és programokat. Gondoskodik a megfelelő szakigazgatási szervezet, vállalati és intézethálózat kiépítéséről. Kezdeményezi az ágazati tevékenységre vonatkozó jogszabályok megalkotását. Megszervezi az ágazat információrendszerét. Rendszeresen ellenőrzi az ágazathoz tartozó szervek működését és tevékenységük fejlesztéséhez irányelveket és tájékoztatókat ad. Az ágazati tevékenység korszerűsítése érdekében megszervezi a kutatási feladatok ellátását, a nemzetközi együttműködést.

— Az ágazati miniszter mint az ágazat legfelső hatósága, jogosult a felsőbb jogszabályok keretei között az ágazatra nézve rendeleteket kibocsátani. Hivatott valamennyi az ágazatra vonatkozó — miniszteri rendeletnél magasabb szintű — jogszabálynak az értelmezését az érdekelt miniszterekkel és az igazságügyminiszterrel egyetértésben jogszabályban elvégezni, illetve értelmező irányelvet, elvi állásfoglalást kibocsátani. Gyakorolja az államigazgatási ügyekben ráruházott első fokú, illetve jogorvoslati hatásköröket. Ellenőrzi és elemzi az ágazatba tartozó hatóságok munkáját.

— Az ágazati miniszter előzőekben említett jogköre már átnyúlik az ágazati (szak) felügyeletbe. Lényeges, hogy az ágazati miniszter szakfelügyeleti jogosítványai nem csak azokra az államigazgatási szervekre (intézetekre, vállalatokra) vonatkoznak, amelyek hierarchikusan alárendeltek, hanem mindazokra is, amelyek az ágazathoz tartozó tevékenységet végeznek, de más minisztérium, országos hatáskörű szerv alárendeltségében működnek.

### *Könyvtárpolitika — irányítás, felügyelet*

(A címben foglaltak elvi kifejtését egy korábbi írásomban igyekeztem felvázolni. Az ismétlődések elkerülése érdekében óvakodom ennek rövidített összefoglalásától is, helyette az eredeti publikáció elolvasását ajánlhatom = *OSZK Évkönyve, 1976/77. 219—233. p.*)

### *A könyvtárügy irányítása és felügyelete külföldön*

A könyvtárügy jelenkori fejlődésének egyik kulcsproblémája a könyvtári jogalkotás, ezen belül mindenekelőtt az ún. „könyvtári törvények” megalkotása. A könyvtári törvények megjelenése — vagy ezt pótló jogi szabályok létrehozása egyes államokban a 19. század közepén megindult és korszerűsítésük máig tartó folyamat, annál is inkább, mert a törvényeket ciklikusan összhangba kell hozni a korszerűsödés okozta követelményekkel. A könyvtári törvények történeti fejlődése — csak ha néhány évtized távolságából vizsgáljuk is — értékes tanulságokkal szolgál, többek között a könyvtárak irányításának is felügyeletének módszerei tekintetében is.

Rendkívül érdekes például a könyvtári irányítás és felügyelet szovjetunióbeli alakulása. Az SZKP KB a könyvtárügy helyzetéről és továbbfejlesztéséről 1959-ben hozott határozata nyomán a Szovjetunió Kulturális Minisztériuma 1959. október 10-i (belső), 593. sz. utasításában, majd ezt követően 1960. évi január 29-i rendeletében (amelyet a SZU minisztertanácsának megbízásából adott ki), a szövetséges köztársaságok kormányaival, a Szakszervezetek Össz-szövetségi Tanácsával és a pénzügyminiszterrel egyetértésben) újra szabályozta a könyvtárügy legfontosabb kérdéseit.

E jogszabályok — a világon alighanem egyedülálló módon — az állami ellenőrzés részét képező speciális felügyeleti jogkörrel ruházta fel a könyvtárügy össz-szövetségi és szövetséges köztársasági irányító szerveket a SZU Kulturális Minisztériuma, ill. a szövetségi köztársaságok, autonóm köztársaságok kulturális minisztériumainak szervezetében hozta létre.

A rendelet szerint „A Könyvtári Főfelügyelőség a SZU Kulturális Minisztériumának önálló szervezeti egysége, amelynek élén könyvtárügyi főfelügyelő áll, akit a SZU kulturális minisztere nevez ki. A SZU Kulturális Minisztériumának könyvtári főfelügyelősége állami ellenőrzést gyakorol a Szovjetunió könyvtárainak működése felett.”

A Főfelügyelőség a rendelet alapján ellenőrzési (közvetlen ellenőrzési) jogot kapott a következő munkaterületeken:

- a SZU minisztertanácsának, Kulturális Minisztériumának a könyvtárügyre vonatkozólag kiadott határozatait, rendeleteit, utasításait végrehajtása,

- a könyvtári állományok megfelelő összetétele, gyarapítása és kihasználása a könyvtárakban,

- a könyvtári típusberendezések bevezetésének, a könyvtárak anyagi-technikai ellátottságának ellenőrzése.

A Főfelügyelőség egyéb funkciói javaslattervő, koordináló, értékelő, szervező jellegűek, lényegüket tekintve a könyvtárügy egészének irányítására terjedtek ki. Feladatkörébe tartozott valamennyi könyvtár működésének a koordinálása (módszertani központok útján, a tapasztalatcsere megszervezése, közreműködés a bér- és munkaügyi kérdések eldöntésében, kötelező könyvtári működési szabályzatok, kölcsönzési, ügyviteli szabályzatok kiadása, technikai minimumok kidolgozása, országos bibliográfiai terv kidolgozása, a képzési, könyvkiadási valamint épület títustervek véleményezése, a SZU Kulturális Minisztériuma könyvtárhálózatának irányítása.

E célok megvalósítása érdekében a Főfelügyelőség (és a szövetséges köztársaságok, kerületi, járási és városi megfelelő szervei) jogot kapott bármely könyvtár ellenőrzésére (függetlenül hierarchikus alárendeltségétől).

A Főfelügyelőség e jog gyakorlása során hierarchikus felügyeleti jogkörben járt el a Szovjetunió Kulturális Minisztériuma felügyelete alá tartozó könyvtárhálózat tagkönyvtárjai esetében és külső, speciális (a könyvtárak valamennyi típusára kiterjedő) felügyelet keretében járt el minden más szovjet könyvtár tekintetében. Ez kétségtelenül a legnagyobb terjedelmű jogosítvány, amit valaha egy könyvtárügyi irányító szerv kapott. Meg kell jegyezni, hogy ez a megoldás nagyban hozzájárult a szovjet könyv-

tárügy továbbfejlődéséhez, de a hetvenes évek elején megindult átszerveződési folyamathoz (centralizálás = központi ellátó rendszerek kiépítése) már nem bizonyult kellőképpen rugalmasnak. Az irányítás egyre inkább a szövetséges, autonóm köztársaságok szintjére került, a SZU Kulturális Minisztériumának könyvtárügyi irányítása munkájának középpontjába az elvi irányítási tevékenységet helyezte. A hetvenes évek közepén a Könyvtári Főfelügyelőség hivatalosan is megszűnt, helyét a minisztérium szervezeti egységeként működő Könyvtárügyi Igazgatóság foglalta el, ugyanakkor jelentősebb — elvi és operatív — döntési szerephez jutott a minisztérium mellett működő, eredetileg tanácsadó szerepet betöltő Könyvtári Tanács (később ágazatközi könyvtári tanácssá szerveződött át).

A mi „szakfelügyelet” fogalmunknak megfelelő tevékenység tudomásunk szerint nem folyik, ugyanakkor azonban érdemes figyelni arra az igyekezetre, amelynek keretében — épp a központi ellátó rendszerek létrehozásával összefüggésben (a különböző felügyeleti rendszerekhez tartozott könyvtárak szervezeti integrálásával) — egységes, területi felépítésű könyvtári szervezet felépítését vették célba. Hozzá kell tenni, hogy e téren a tanácsai és szakszervezeti könyvtárak egységes szervezeteinek kialakításával máris jelentős eredményeket könyvelhetnek el. A Csehszlovákia Nemzetgyűlése által 1959. július 9-én elfogadott 53/1959. sz. törvény (a könyvtárak egységes rendszeréről) értelmében az Iskolaügyi és Kulturális Minisztérium felelős a közvetlen felügyelete alá tartozó könyvtárak irányításáért, ezen kívül kötelessége figyelemmel kísérni az egységes rendszerhez tartozó könyvtárak működését és az illetékes hatóságoknak a megfelelő intézkedések kiadására javaslatot tenni. A törvény lényeges funkciókat hárít — a könyvtárak működésének és irányításának a tekintetében — a „nemzeti bizottságokra” (tanácsok). A törvény értelmében „nemzeti bizottságok igazgatási területük politikai, gazdasági és kulturális szükségleteinek megfelelően biztosítják az alapfeltételeket az egységes rendszer könyvtárainak tervszerű működéséhez”. A nemzeti bizottságok e munkájukban — a törvény 9. §-a értelmében — könyvtári bizottságokra támaszkodnak, amelyek tagjait a nemzeti bizottságok nevezik ki a különböző típusú könyvtárak legkiválóbb szakembereiből. A közvetlenül a nemzeti bizottságokra háruló feladatokat kulturális felügyelők látják el.

Nem tartalmaz rendelkezést a könyvtári (szak)felügyeletről a lengyel könyvtári törvény (1968. évi, április 9-i törvény) sem, mindössze arra kötelezi az országos hatáskörű szerveket, hogy könyvtári vonatkozású rendelkezéseiket a kulturális és művészeti miniszterrel egyetértésben adják ki. A kulturális és művészeti miniszternek a közművelődési könyvtárak felett közvetlen felügyeleti joga van.

A Német Demokratikus Köztársaság 1968. évi könyvtári jogszabálya a felügyelet, illetőleg irányítás vonatkozásában a következőket tartalmazza:

„A miniszterek, az egyéb központi állami szervek vezetői és a megyei és járási tanácsok elnökei határozzák meg a könyvtári munka tartalmára, irányítására és szervezetére vonatkozó alapelveket a saját területükön... A könyvtári munka elvi kérdéseit az állami szervek vezetőinek meg kell tanácskozniuk a Német Könyvtáros Szövetséggel.”

„A könyvtári rendszer fejlesztésével kapcsolatos valamennyi alapvető kérdés koordinálásáért a művelődésügyi miniszter a felelős. E célból szervezi valamennyi központi állami szerv szocialista közösségi munkáját, és biztosítja az alapvető kérdések közös megtárgyalását . . . Szorosan együttműködik a Szakszervezetek Szövetségének vezetőségével és a Német Könyvtáros Szövetséggel.”

A szerb könyvtári törvény (a Szerb Népköztársaság országgyűlése által 1960. november 10-én elfogadott törvény) a szakfelügyeletet az ún. „anyakönyvtárakra” (nemzeti könyvtárak: szerb vonatkozásban a belgrádi Nemzeti Könyvtár, illetőleg — autonóm területen — az a könyvtár, amelyet az illetékes tanács erre kijelöl) hárítja. Járás illetőleg község területén anyakönyvtár az a könyvtár, amelyet erre a feladatra az illetékes tanács kijelöl. Az „anyakönyvtárak” lényegében az 1976. 5. évi magyar tvr.-ben (és végrehajtási utasításában) megszabott hálózati központi és koordinációs központi feladatokat látják el, valamint a törvény 38. cikkében expressis verbis említett szakfelügyeletet.

Említésre méltó még — felügyeleti vonatkozásban — a szerb könyvtári törvény egy igen hathatósnak látszó rendelkezése, nevezetesen:

„Ha a területi nemzeti bizottságnak a kulturális munkáért felelős tanácsa úgy találja, hogy a nyilvános könyvtár nem teljesíti a működéséhez előírt feltételek valamelyikét, vagy nem képes feladatának ellátására, felszólítja a könyvtár tanácsát (vezetőségét) megfelelő intézkedések megtételére, hogy ezek a feltételek teljesüljenek, és a könyvtár képes legyen munkájának elvégzésére.

Ha a könyvtár tanácsa a kitűzött határidőn belül nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, a területi nemzeti bizottságnak a kulturális munkáért felelős tanácsa a könyvtár válaszában beérkezése után elrendelheti, hogy a könyvtár ideiglenesen szüntesse be működését, amíg az előírt feltételek nem teljesülnek.” (21. §.)

A tőkés államok könyvtári törvényalkotására jellemző a felügyeleti és irányítási, valamint a finanszírozási kérdések összekapcsolása, ennek keretében a finanszírozás rendjének általában részletes pontosságú szabályozása. A korábbi másik jellegzetesség — a könyvtári törvénynek csupán a közművelődési könyvtárakra való kiterjesztése terén „frontáttörés” tapasztalható, az előkészületben levő új dán könyvtári törvény (tervezetét a múlt nyáron a koppenhágai IFLA konferencián szóban ismertették, hatályossá válásáról nincs tudomásom) minden fajta (tehát nem csupán közművelődési) könyvtárra kiterjedő hatályú (lenne).

A „régí” (az 1964. május 27-én elfogadott, 171. sz.) dán könyvtári törvény — amely 3. §-ában minden községet arra kötelez, hogy önállóan vagy más községekkel közösen nyilvános könyvtárat tartson fenn — 20. §-ában intézkedik az állami könyvtári felügyeletről és 21. §-ában a Könyvtári Tanácsról, 22. §-ában az iskolai könyvtárak vonatkozásában a közoktatási miniszterrel való közös eljárásmódokról. E rendelkezések értelmében az állami könyvtárügyi igazgató vezeti a könyvtári felügyeletet, akinek nincs ugyan közvetlen beavatkozási joga a felügyelt könyvtárak tevékenységébe (csak taácsokat, útbaigazításokat adhat), de közvetve annál erőteljesebben befolyásolhatja őket, hiszen állami fenntartási hozzájárulás csak annak a

könyvtárnak adható, amelyik a törvény (illetőleg végrehajtási utasítása) rendelkezéseinek eleget tesz. Ennek megállapítása pedig a könyvtárügyi igazgató hatáskörébe tartozik.

A felügyelet (pontosabban: felügyelőség) tagja az igazgató helyettese és néhány felügyelő, az utóbbiak a könyvtárügy különböző területeinek neves képviselői. A Könyvtári Tanács („A nyilvános könyvtárak tanácsa”) konzultatív szervezet a miniszter mellett, vezetője a könyvtári igazgató, tagjai a városi, falusi és körzeti önkormányzati szövetségek képviselői, a Dán Könyvtáros Iskola rektora, a Dán Könyvtári Központ (módszertani és ellátó szervezet) és a könyvtárosegyesületek (közművelődési és iskolai) képviselői. A tagokat a miniszter jelöli ki, illetőleg — társadalmi szervezet esetében — a szervezet delegálja. Megbízatusuk 3 évre szól. A tanács évente 2—3 alkalommal ülésezik és ilyenkor megvitatja a megoldásra váró időszerű kérdéseket. A tanács megvitatja az éves költségvetési javaslatot (még mielőtt a könyvtári igazgató a miniszter elé terjesztené és a törvény azt is előírja, hogy a miniszter köteles tájékoztatni a tanácsot elvi jelentőségű ügyekről, és a tanács is tehet javaslatokat a miniszternek.

Az 1961. május 3-án elfogadott és 1962. április 1-én hatályossá vált finn könyvtári törvény jórészt a finanszírozás problémáiról intézkedik. A közművelődési könyvtárak tekintetében 1. §-a a következőket állapítja meg; „A nyilvános könyvtárakat az Országos Iskolaügyi Hivatal irányítja és felügyeli.” Az „általános” és „elvi” kérdések eldöntésére egy elnökből és 12 tagból álló bizottság hivatott, amelynek tagsága a Közoktatási Minisztérium, az Országos Iskolaügyi Hivatal, a községi önkormányzatok, a nyilvános és tudományos könyvtárak, a könyvtárosképzés és a közművelődés képviselőiből tevődik össze.

Az 1964. évi angol könyvtári törvény (és múzeumi törvény: The public libraries and museums act) a felügyeletre és irányításra vonatkozólag részletes előírásokat tartalmaz. Ennek sajátos, „helyi” magyarázata az, hogy itt a könyvtárak irányítása hosszú ideig helyi önkormányzati szervek kezében volt, országos irányítás híján egyenlőtlené vált az egyes körzetek, vidékek könyvtári ellátottsága. Az új törvény ezt a jogkört — és vele együtt a könyvtárak fenntartásának kötelezettségét, valamint a könyvtári irányítás jogát a középfokú hatóságokra: megyékre, megyei jogú városokra — ruházta. Alsóbbfokú hatóságok a törvény rendelkezése szerint csak kivételesen, miniszteri engedéllyel rendelkezhetnek ilyen jogkörrel, általában akkor, ha lakosaik száma eléri a 40 ezer főt.

A nyilvános könyvtárak felügyeletét a törvény a nevelés- és tudományügyi miniszterre bízta, a miniszter örökös azon, hogy a helyi önkormányzatok teljesítsék az általuk vállalt feladatokat. A miniszternek joga van a könyvtárfenntartó hatóságoktól felvilágosításokat, jelentéseket kérni, a könyvtárak szolgáltatásait és állományait felülvizsgálni. A törvény szabályozza a miniszter jogkörét arra az esetre, ha valamelyik könyvtárfenntartó vállalt kötelezettségének nem tenne eleget. A miniszter tevékenységének támogatására két országos könyvtárügyi tanácsot létesítettek, területi megoszlásban (az egyiket Anglia számára, a másikat Wales és Moutshire részére). E tanácsok egyik feladata a miniszter tájékoztatása a könyvtárak tevékenységéről, s arról, hogy miként tesznek eleget fenntartói kötelezett-

ségeiknek a hatóságok. A tanácsok tagjai kitűnő szakemberek. A 24 tagú angliai tanács például a helyi önkormányzatok 6 képviselőjéből, a Vritish (Museum) Library, a Central Library, a nyilvános könyvtárak 6, az egyetemi könyvtárak 7 képviselőjéből, egyes könyvtári szakterületek, valamint az olvasók képviselőjéből tevődik össze.

Néhány szó a finanszírozásnak az irányítással (felügyelettel) összefüggő problémáiról:

A dán könyvtári törvény értelmében a nyilvános könyvtárak fenntartásának költségeit a községek és az állam közösen viselik, mégpedig oly módon, hogy az állami dotáció a helyi ráfordítás meghatározott százalékát teszi ki: évi 275 ezer koronáig terjedő összkiadásból az állam 45%-ot visel, az ezen felüli kiadásokból pedig 30%-ot. Új építkezések esetében (vagy nagyobb átalakításoknál) rendkívüli állami hozzájárulás is adható, a beruházási, felújítási költségek 50%-ának erejéig. A törvény figyelemre méltó rendelkezése, hogy minden könyvtári dotációból vissza kell tartani 2,5%-ot központi alap képzésére, amelynek szétosztásáról a miniszter rendelkezik.

A finn könyvtári törvény értelmében (5. §.) „községek a tényleges . . . könyvtári kiadásaik kétharmada, a mezővárosok és városok pedig a kiadásaik egyharmada erejéig kapnak állami támogatást”. Városok könyvtáraik építésére az összes költség 10–40%-át kaphatják. A törvény egyébként nem kötelezi sem a községeket, sem a városokat könyvtárak fenntartására, államsegélyt azonban csak akkor kaphatnak, ha a könyvtári törvényben előírt feltételeknek eleget tesznek. Az államsegély engedélyezésének feltételei:

- a könyvtár ingyenes használata,
- megfelelő helyiségek, berendezés, könyvtári felszerelések,
- megfelelő állomány és folyamatos gyarapítás,
- nyitvatartás (az előírásoknak megfelelően),
- a képesítési előírások betartása, az engedélyezett állások betöltése,
- az éves jelentés beküldése, a felügyelet gyakorlásához szükséges információk biztosítása.

A könyvtári törvényalkotás — ezen belül az irányítás, felügyelet — kérdéseit először Frank M. Gardner összegezte, 1971-ben az UNESCO megbízásából („Public library legislation: a comparative study”). Gardner a már ismertetett könyvtári törvényeken kívül a következőkben összegezte a számunkra — tárgyunk szempontjából — tanulságos tudnivalókat:

A szerző 14 országnak (ezen belül az USA több szövetségi államának) a könyvtári törvényeit vizsgálta meg — a legfejlettebb országoktól egészen Becsuanáfordig. Az egyes államokban létesített központi könyvtárügyi testületek egyes esetekben csak tanácsadó, véleményező jellegűek, más esetekben azonban igazgatási jogkörük is van; néha független szervek, máskor megint valamely központi irányító szerv (országos hatáskörű szerv) részeként működnek.

Írországnak a Könyvtári Tanácsnak jelentős hatásköre van abban, hogy hová fordítsák a könyvtári szubvenciókat (tehát: felügyeleti funkciókat lát el). A kanadai Ontario tartományban szervezett Könyvtárügyi Tanács az oktatásügyi miniszter tanácsadó-véleményező szerve. Az ugyan-

csak kanadai Quebec tartományban a Közművelődési Könyvtári Bizottság a művelődésügyi miniszternek alárendelt szerv, egyik tagja a Tartományi Közművelődési Könyvtári Igazgató.

Washington államban (USA) a kormányzó nevezi ki a Könyvtári Bizottságot, amely felelős a nyilvános könyvtárak fejlesztésére szánt állami és szövetségi pénzalapok felhasználásáért.

Ezek (és a korábban felsorolt) központi könyvtári testületek elsősorban tehát véleményező funkciót látnak el, de szükségképpen valamilyen mértékben és kiterjedésben (általában a közművelődési könyvtárakra, legfeljebb az iskolai könyvtárakra is kiterjedően) bizonyos ellenőrző feladatokat is végeznek még akkor is, ha a törvény expressis verbis nem rendelkezik erről.)

Ahol ilyen testület nem működik, ott koordináló funkciójú központi államigazgatási szerv látja el e feladatokat. Norvégiában például az Állami Könyvtárügyi Felügyelőség ilyen (a felügyelőséget a könyvtári törvény előírásai értelmében létesítették), az állami könyvtárügyi felügyelőt a király nevezi ki, de a vallás- és közoktatásügyi miniszter alárendeltje. Svédországban a Központi Oktatásügyi Hivatal könyvtári osztálya ellenőrzi az államsegélyek felhasználását, hagyja jóvá az építési terveket, felügyeli a könyvtárosképzést. Az USA-ban — szövetségi szinten — a Szövetségi Oktatásügyi Minisztérium egyik szerve foglalkozik a szövetségi könyvtári törvény alapján juttatott állami dotációk ügyeivel.

Összefoglalólag megállapítható, hogy az újabb tőkés államokbeli könyvtári törvényalkotás egyik jellemző kritériuma az, hogy az állami dotációt használják ösztönző eszközül a helyi hatóságok által fenntartott (vagy részben fenntartott) közművelődési könyvtári szolgálatok fejlesztése érdekében. Egyes országokban a dotáció elnyerésének feltétele bizonyos szolgáltatási normák teljesítése, meghatározott szolgáltatási színvonal elérése.

### *A könyvtári szakfelügyelet Magyarországon*

A szakfelügyelet (ha volt ilyen) felszabadulás előtti történetének ismertetését mellőzzük, amire felmentést ad az a körülmény, hogy európai (világ-) színvonallal mérhető könyvtári jogalkotásunk csak a felszabadulás után bontakozott ki. Hasonlóképpen legfeljebb csak történeti aspektusból volna érdemes tárgyalni az Országos Könyvtári Központról és a Könyvtárak Országos Tanácsáról kiadott (11.170/1945. ME. sz.) rendeletet, a magyar könyvtárügy egyes kérdéseinek rendezéseiről szóló és az ennek egyes rendelkezéseit módosító (3730/1945. ME sz. és 3630/1047. Korm. sz. rendeleteket), továbbá az Országos Könyvtári Központ és a Népkönyvtári Központ szervezéséről és feladatairól szóló (9900/1947. VKM sz. és 220/1948. VKM sz. rendeleteket). Tárgyunkra vonatkozólag lényegében nem tartalmaz érdemi utasítást — a könyvtárügy irányításával és felügyeletével foglalkozó — rendelet (2042/1952. MT sz. határozat) sem, mindössze ennyit rendelkezett: A Minisztertanács felhatalmazza a művelődésügyi minisztert, hogy a jelen határozat további intézkedést igénylő kérdéseit — szükség

esetén az érdekelt miniszterekkel (országos hatáskörű szervek vezetőivel) egyetértésben szabályozza.” (Mth. 34. pont.)

A szakfelügyelet magyarországi létrehozásához a jogi alapot első ízben az „első könyvtári törvény” — az 1956. 5. tvr. a könyvtárügy szabályozásáról — biztosította. Az első magyar könyvtári törvény (mindenképpen elsőnek tekinthető, mert bár jöllehet voltak már a felszabadulás előtt is könyvtári kérdésekkel foglalkozó jogszabályok, törvényi szinten is, ezek mind-egyike csak a könyvtárügy egy-egy részét szabályozta, ezt is meglehetősen vitatható eredménnyel) kétségtelenül jelentős vívmány volt, minden tekintetben. Részletes kritikája nem tartozik ide (legnagyobb hibája a hálózati elv eltűzött preferálása volt, ezzel mintegy széttördelte a könyvtári rendszert), annyi azonban mindenképpen megállapítható, hogy a legmagasabb szintű magyar jogszabály a könyvtárak vonatkozásában első ízben tett említést a szakfelügyeletről. „A könyvtárak felett a felügyeletet a fenntartó szerv, a könyvtári szakfelügyeletet pedig — a fenntartó szerv főfelügyeleti hatóságával egyetértésben — a művelődésügyi miniszter gyakorolja.” Sem a törvény, sem végrehajtási utasítása nem tartalmaz utalást a szakfelügyelet céljára, tartalmára vonatkozólag, a törvény által használt megjelölésekből (fenntartó szerv — felügyeleti szerv — szakfelügyelet) azonban kikövetkeztethető, hogy mai szóval ágazati felügyeletet jelölt.

E hiányokat (cél- és feladatmegjelölés, a szakfelügyelet lebonyolítási módjának meghatározása) volt hivatott pótolni a művelődésügyi miniszter 141/1958. (M. K. 10.) MM sz. utasítása a könyvtárügyi szakfelügyeleti szabályzatról. Ebben a minisztérium leszögezi, hogy

— a szakfelügyelet gyakorlati és elvi teendőit szakfelügyelők útján látja el, akik munkájukat az MM Könyvtárosztályától nyert megbízás, általános irányelvek és az egyes hálózatokra (könyvtárakra) vonatkozó feladatmegjelölés szerint;

— a szakfelügyelők munkájának célja: a könyvtárak eredményes munkájának előmozdítása, részint a könyvtáraknak nyújtott szakmai útmutatás és szakmai ellenőrzés, másrészt a Könyvtárosztály által gyakorolt elvi irányító tevékenység támogatása útján;

— a szakfelügyelői — „útmutatási és ellenőrzési” — tevékenység előtérbe helyezendő: a hálózatok és könyvtárak állománygyarapítási és olvasószolgálati munkája tartalmának, valamint „külső kapcsolataik kiépítésének” a problematikája, továbbá

— a könyvtári tevékenységgel összefüggő személyzeti problémák és a káderpolitika figyelemmel kísérése, végül

— a felügyeleti és fenntartó szervezeteknek a könyvtárak működését érintő intézkedései vizsgálata.

Az utasítás szerint az „irányelveket” a szakfelügyelők az egyes hálózati központok útján érvényesítik, továbbá rendszeres kapcsolatot tartanak fenn a Könyvtárosztállyal, amelynek félénkenként — vagy szükség szerint — jelentést köteles tenni.

Az utasítás megfelelő értékeléséhez fel kell idéznünk a könyvtárügy akkori szervezetét. Mindenekelőtt arra kell utalnunk, hogy a közművelődési (nem szakszervezeti) könyvtárak tanácsai kezelésbe adása a hatvanas évek első felében zajlott csak le, az utasítás kiadásának pillanatában működésüket

még — hierarchikus felügyelet keretében — az MM irányította. Figyelembe kell továbbá vennünk az utasítás kiadásának időpontját (1958!): a magyar könyvtárügy — amelyet az ellenforradalom meglehetősen s szétzilált — helyreállításának, „rekonstrukciójának” egyik alapvető eszközül szolgálhatott az utasítás. Nincsenek ismereteim az 1958—1968 közötti időszakról (a szakirodalom meglehetősen szűkszavú e tekintetben), a történetek ki-nyomozása a minisztérium irattárában végzendő kutatásokat igényelne, feltételezhető azonban, hogy — mivel a közművelődési könyvtárak irányí-tásával közvetlenül a minisztérium foglalkozott — a szakfelügyelők tevé-kenysége alighanem mindenekelőtt a szakkönyvtárakra, pontosabban: az egyetemi könyvtárakra (ezek némelyikét viselte meg a leginkább az ellen- forradalom), valamint a szakkönyvtári hálózatokra irányulhatott (mert ezek tevékenységéről tudott mindig a legkevesebbet a Könyvtárosztály).

Saját tapasztalataim alapján számolhatok be a Könyvtárosztály 1968 utáni ez irányú gyakorlatáról: mint az osztály munkatársa, utasítást kaptam néhány szakkönyvtári hálózat szakfelügyeletének megszervezésére. Több ún. minisztériumi hálózat „szakfelügyelésére” került ily módon sor (váltakozva, mindig másokra). Saját tapasztalataimra támaszkodva állít- hatom azt is, hogy ezeknek az éves szakfelügyelői megbízásoknak gyakor- latilag semmi értelme nem volt: az egy-egy hálózat szakfelügyeletével meg- bízott külső szakember (akit összeférhetetlenségi okokból más területről kellett felkutatni) a legkevésbé sem látott a hálózati központi problematika mélyére, munkája felületi jelenségek regisztrálására szorítkozott, arról meg már szólni sem lehetett, hogy a hálózathoz tartozó tagkönyvtárakkal is érdemlegesen foglalkozott volna. Ezt azonban az egy-egy szakkönyvtári hálózathoz tartozó tagkönyvtárak mennyisége (nem egy esetben többszáz könyvtárról volt szó) önmagában is lehetetlenné tette. A szakfelügyelői beszámolók részint statisztikai adatokból (a tisztességesebbeknél: némi elemzésükből is), részint olyan szakmai események, problémák jelzéséből tevődtek össze, amelyek a statisztikai beszámoló rendszerből és a szakmai közéletből kivehetők voltak. Épp ezért a hetvenes évek közepére ezt a fajta szakfelügyelői rendszert megszüntettük, további szakfelügyelői meg- bízásokat nem adtunk ki. Kivételt képezett az egyetemi könyvtárak szak- felügyelője, aki — minden esetben valamelyik egyetemi könyvtár igaz- gatója — operatív munkát is végzett, szervezte, irányította az egyetemi könyvtárigazgatók tanácsának (régebbi nevén: kollégiumának) az éves működését, közvetítette a Könyvtárosztály igényeit, beszámolt a testület működéséről. Tudomásom szerint ez (és a később ennek mintájára létesített, a főiskolai könyvtárigazgatók tanácsának elnöki funkcióit is ellátó) főiskolai könyvtári szakfelügyelő végzett érdemleges munkát.

A fentiekből leszűrhető tapasztalat: az izoláltan, magára hagyottan működtetett szakfelügyelővel szemben jobb jogi hatásfokkal működik az adott szakterület szakmai irányító-tanácsadó testületét is vezető, azért felelős szakfelügyelő.

A tanácsi közművelődési könyvtárak felügyelete a tanácsi kezelésbe adást követően az illetékes járási, megyei tanácsok feladatává vált. Ágazati felügyeleti jogkörét a Művelődésügyi Minisztérium a minisztérium általános ágazati felügyeleti vizsgálatai, ill. célvizsgálatok keretében (továbbá: ter-

mészretesen jogszabályok kiadásával, beszámoltatásokkal, egyéb — közvetett — felügyeleti-irányítási eszközökkel) gyakorolta.

Miután a „harmadik tanácstörvény” — az 1971. évi 1. törvény a tanácsokról — jelentősen megnövelte a tanácsok és az intézmények önállóságát, szükségszerűen előtérbe került a tanácsi felügyeletű könyvtárak szakfelügyeletének új szabályozása. A meglehetősen hosszú — többéves — előkészítő munka (és minisztériumon belüli, illetőleg az MTTH-val vívott „csaták”) után 1973-ban kiadásra került a művelődésügyi miniszter 156/1973. (M. K. 15.) MM számú utasítása a közművelődési könyvtárak és művelődési otthonok felügyeletéről. Mint a kommentárok kiemelték annak idején, az utasítás a tanácstörvény szellemének megfelelően készült, annak általános alapelveiből indul ki.

Az utasítás érintetlenül hagyta a tanácsi általános felügyelet szervezetét (nem is változtathatta meg, hiszen „csupán” miniszteri szintű jogszabály, magasabb szintű jogszabály rendelkezéseit nem módosíthatta tehát). Ennek megfelelően az általános felügyeletet a tanácsi könyvtárak és művelődési otthonok felett — a művelődésügyi miniszter központi ágazati irányítása és ellenőrzése *mellett* (!) a megyei városi, városi és fővárosi kerületi tanácsok végrehajtó bizottságainak művelődésügyi feladatot ellátó szakigazgatási szervei, illetőleg a járási hivatalok látják el.

Az általános felügyelők

— ellenőrzi a működés törvényességét (kiterjesztett értelemben: a jogszabályokon kívül az irányelvek, állásfoglalások, szakszervezeti határozatok stb. érvényesülését),

— a szakfelügyelők munkájára támaszkodva vizsgálják az intézmények működésének hatékonyságát,

— hozzájárulnak az intézmények közötti együttműködés fejlesztéséhez,

— tájékoztatják megállapításaikról a fenntartót és az általános felügyeletet működtető tanácsi szervet.

Az utasítás figyelemre méltó — mondhatni: úttörő jelentőségű — vonása, hogy a tanácsi általános felügyelet hatályát, a SZOT-tal egyetértésben — kiterjesztette a szakszervezeti könyvtárakra. Ilyen módon a tanácsi és a szakszervezeti könyvtárak egysége — legalább az általános felügyelet szintjén — a felszabadulás óta először jogszabályi formában is megvalósult. (Nem jogszabályi szinten már korábban létrejött: MM—SZOT megállapodás szabályozta a könyvtárak módszertani együttműködését.)

Az utasítás értelmében a szakfelügyelők feladata (ugyancsak mind a tanácsi, mind a szakszervezeti könyvtárakra vonatkoztatva), hogy — lényegében ugyanolyan céllal, mint az általános felügyelők — esetenként, de legalább 2—3 évenként valamennyi könyvtárban szakfelügyeleti vizsgálatokat végezzenek az állománygyarapítás, az olvasószolgálat és tájékoztatás munkaterületein. Továbbá — állandó jellegű megbízásként — vizsgálják a gyermekek és az ifjúság, a felnőtt lakosság és a parasztság könyvtári ellátásának és könyvtárhasználatának szervezését (egy-egy részterület szakfelügyeletével külön-külön szakfelügyelőt kell megbízni). A szakfelügyelők számának és működési körzetének kijelölésénél a könyvtár nagyságát, típusát, a megye tagoltságát és az utazási viszonyokat is mérlegelendőnek tartotta az utasítás, és megállapította, hogy a szakfelügyelet megszervezése

és irányítása a megyei, ill. fővárosi tanácsok VB művelődésügyi feladatot ellátó szakigazgatási szerveinek a feladata.

Az utasítás zárórendeletei közül kettő emelendő ki:

a) az utasítás nem érinti a megyei (fővárosi) könyvtáraknak az 1018/1956. (III. 9.) MT sz. határozat 11. pontjában meghatározott feladatait (a hálózati központ funkcióiról van szó!),

b) az utasítás hatályon kívül helyezte a könyvtárügyi szakfelügyeletről szóló 141/1958. (MK. 10.) MM sz. utasításnak a közművelődési (tanácsi és szakszervezeti) könyvtárakra vonatkozó valamennyi rendelkezését. Egyébként — ezek szerint — a 141/1958. MM sz. utasítás hatályban maradt.

Az utasítás a szakfelügyelet megszervezését országosan 1974. évi január 1-vel írta elő, de — úgy tűnik az előkészítéshez külön kibocsátott útmutató ellenére is — a szervezés számos zavaró körülménybe ütközhetett, mert csak 1975. szeptember hónapjában találunk a szakirodalomban (Futala Tibor cikkében) utalást arra, hogy „már az első lépés megtételében, azaz a megszervezésben is eléggé jelentékeny — kereken egyéves — a késés”. Ennek ellenére már az év elején közzéteszi néhány tapasztalatát, tíz hónap tanulságát a *Könyvtárosban* egy „tanuló szakfelügyelő” (Tuba László), aki — írásából kitetszően — Győr-Sopron megye jól megszervezett szakfelügyeleti tevékenységéről számol be. Eredményekről — mint írja — megbízhatóan még nem tud beszámolni, hiszen azokat csak a később sorra kerülő utóvizsgálatok bizonyíthatják, de a végzett munkájuk már így is tetemes: jónéhány vizsgálatot végeztek el (négyen). Érdekes a megállapítása, amely szerint a művelődési otthoni terület szakfelügyelői megyéjükben „többen vannak és szakosítottabbak. Míg mi négyen egyszerűen csak könyvtárosok voltunk, a ‚másik’ táborban volt klubos, táncos, zenész, képzőművész stb....”

Néhány hónappal később Futala Tibor már az országosan működő szakfelügyeleti rendszer tevékenységének néhány addigi tapasztalatáról adhatott számot. Megállapításai közül a leglényegesebbek inkább a sorok közül olvashatók:

1. A „kétágú” szakfelügyeletnek csak egyik ága látszik beváltani a reményeket: az állandó jellegű szakfelügyelők tevékenységéhez viszonyítva (ez az egyik ág) lényegesen hasznosabb az alkalmi vizsgálatokkal (az állománygyarapításban és feltárásban, az olvasószolgálatban és tájékoztatásban) megbízottaké.

2. Az alkalmi vizsgálatokkal megbízott szakfelügyelők működése sem problémamentes: jelentéseikből sem áll össze minden esetben használható összkép;

3. most már a szakmai nyilvánosság előtt is (korábban csak az utasítás előkészítői számára volt aggályos) nyilvánvalóvá lett a szakfelügyelet új formájának tartalmi egybeesése a módszertani munkával. Ezért — a szerző szerint —

4. helyére kell tenni az eddig „deformálódott” módszertani munkát, mégpedig oly módon, hogy immár megszabaduljon a szakfelügyeleti jellegű elemektől, helyettük operatív, a tevőleges szakmai segítséget kell „trónjára visszaültetni”.

Az egész problematika könnyebb áttekintése érdekében Futala ismerteti a szakfelügyelet új rendjében kialakult új felügyeleti-módszertani hierarchiát. Eszerint:

— az általános (tanácsi) felügyelet a központi instrukciók és a helyi szükségletek ismeretében irányít,

— a szakfelügyeleti vizsgálatok összegyűjtik az irányításhoz szükséges információkat, és javaslatokat tesznek az általános felügyeleti és módszertani-gondozási (!) tennivalókra,

— az általános felügyelet a szakfelügyelet útján (ezúttal már az állandó szakfelügyelőről van szó) ugyancsak tájékozik, de az állandó szakfelügyelő feladata a módszertani tevékenységet végzők informálása is a módszertani jellegű tennivalókról).

Ámbár, ha a bűvös „szakfelügyelet” és a „szakfelügyelő” szavakat behelyettesítjük a megyei könyvtár fogalmával (amelyre az elképzelés szerint optimális esetben a szakfelügyelet alapozódnék), akkor az egész konstrukció egy fokkal kevésbé bonyolult, mégis meg kell állapítanunk, hogy a szerző érvelése kissé erőszakolt. Meg kell jegyeznünk, hogy ismereteink szerint nem ő a hibás ebben, hanem az a központi akarat, amely azonos sémára erőszakolta a könyvtárak és a művelődési otthonok működése feletti felügyelet ügyét. Ilyen körülmények között nem csoda, hogy az illetékes tanácsok — mint ez az idézett cikkből kiolvasható — meglehetősen sokat kínlódtak a szakfelügyeleti rendszer bonyolult konstrukciójának megvalósításával.

A „szakfelügyeleti utasítás” értékelése:

Előnye,

— hogy egyesítette a tanácsi és szakszervezeti könyvtárak általános (és szak) felügyeletét, és ezáltal közelebb került

— az egységes megyei könyvtárpolitika megvalósításához.

Hátránya,

— hogy az előbbieket szerint egyesített (tanácsi és szakszervezeti) felügyeletet kiszakította az ágazati felügyelet rendszeréből (az utasítás megalkotóinak elképzelése szerint ez az előbbivel párhuzamosan, attól szinte függetlenül léteznék, vagy pedig csak a megyei tanácsok művelődésügyi osztályáig érne el. Pedig mit ér egy szerv ellenőrzése a felügyelete alá tartozó intézmények működésének vizsgálata nélkül?)

— hogy bár tett egy lépést az egységes megyei könyvtárpolitika kialakítása felé, ez a lépés tétova volt és megállt a félúton: nem terjesztette ki a felügyeletet az „egyéb” (felsőoktatási, szak- stb.) könyvtárakra is,

— végzetesen összekeverte a felügyeletet a módszertani-instruáló tevékenységgel (amit fokozott az a ki nem mondott gyakorlat is, hogy módszertani munkatársak szakfelügyelői megbízásokat kaptak),

— végtelenül bonyolult — mondjuk ki: bürokratikus — munkamegosztást irányzott elő az általános felügyelet, a szakfelügyelet és a módszertani tevékenység között.

## Összegezés és javaslatok

1. A szakfelügyelet jogi — államtudományi — értelmezése irodalmunkban a legkevésbé sem egyöntetű. A különböző véleményekből a következők általánosíthatók:

- a szakfelügyelet az ágazati irányítás része,
- felügyeleti jellegű tevékenység, átmeneti kategória a felügyelet (speciális felügyelet) és az ellenőrzés között, legközelebb a speciális felügyelethez áll, de különbözik tőle, mert
- célja „alárendeltségre való tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző egységek között”,
- nem magasszintű jogszabály hozza létre (törvény) és
- szervezete nem kevésbé centralizált.

2. A szakfelügyelet kategóriája a külföldi könyvtárügyi jogalkotásban jobbra ismeretlen. Ennek ellenére e jogalkotásban a felügyelet problematikája — különösen a tőkés államokban — az utóbbi időben mind nagyobb hangsúlyt kap, előtérbe azonban nem a konkrét ellenőrzési-vizsgálati módszerek kerülnek (ezek legfeljebb eszközül szolgálnak), hanem a finanszírozás útján való irányítás-felügyelet kerüli.

3. Az egységes — a könyvtári rendszer egészére kiterjedő — szakfelügyelet hazánkban megoldatlan. A legutóbbi szabályozást (1973) nem minősíthetjük sikeresnek (habár vannak tagadhatatlan részeredményei). Az azóta bekövetkezett fejlődés — nem utolsó sorban az 1976. évi 5. tvr., az „új könyvtári törvény” — új szabályozást indokolna.

Az új szabályozás alapelvei és céljai:

1. Az „igazi” szabályozás elérését folyamatként kell felfognunk, amelynek végcélja — egy kellőképpen funkcionáló felügyeleti rendszer kialakítása — csak több lépcsőben (több szabályozással) érhető el. A jelenlegi helyzetben optimális megoldás nem biztosítható.

2. A könyvtárügy irányítása annál hatékonyabb lesz, minél inkább eltolódik a funkcionális jellegű irányító eszközök alkalmazása felé (távlatilag például: központi eszközök kiutalásának megtagadása — kizárás valamely alaptól, átmenetileg vagy véglegesen. Ezt a végletesnek látszó megoldást a jelenlegi körülményekre alkalmazva elképzelhetőnek tartom az olyan szakfelügyeleti jelentést, amely az alapokból való részesedést meghatározott időre nem javasolja!).

3. Tisztázni kellene — már most, mert zavarokat fog okozni — az információs tevékenységet ellátó vegyes (információs és könyvtári) profilú intézmények szakfelügyeletének problémáit, az illetékesség kérdését, körét (már a hetvenes évek elején is csak a könyvtári tevékenységükről voltak hajlandók számot adni!).

4. Törekedni kellene a területi — megyei, regionális — könyvtárpolitika — további kibontakoztatására. Ez csak a megyei tanácsok mellett működtetett „ágazatközi” bizottságok útján képzelhető el, amelyek például szakfelügyeleti funkciót kaphatnának.

5. Biztosítani kell az ágazati irányítás keretei között megvalósuló ágazati felügyelet egységességét. Ennek a tanácsi felügyelet (általános felügyelet) csak „kinyújtott keze”, amely legcélszerűbben a megyei módszertani központként működtetendő megyei könyvtárakra, mint szakfelügyeleti szervre támaszkodhatnék *jelenleg*. A későbbiekben — ha a szakfelügyelet egységes megyei rendszerre válnék, a megyei könyvtár vezetője működhetne „az ágazatközi bizottság” titkáráként.

6. Mérlegelni kellene, hogy a szakfelügyelet irányításában milyen szerephez lehetne juttatni az OKT-t és — legalább megyei szinten — az MKE-t?

7. A szakfelügyelet „szankcionáló” eszközeként lehetne — már most — alkalmazni a Könyvtárak Központi Nyilvántartásából való törlés elrendelését. Ha egy könyvtár nem felel meg a könyvtár követelményeinek, jogilag is elveszthetné ezt a státust.

### *A javaslat részletezése*

#### *I. szakasz: a hálózati központok megbízása a szakfelügyeleti tevékenységgel*

Az előzőekben kifejtett elv értelmében szakfelügyeleti megbízást kapnának:

- a megyei könyvtárak,
- a hálózati központi funkciót betöltő egyetemi könyvtárak, (vagy külön-külön vagy a könyvtárigazgatói tanácsuk elnöke útján),
- az ún. tárcaközpontok, központi minisztériumi intézmények (könyvtáraik?) (megjegyzés: inkább az egész intézmény megbízását javaslom: ez minőségileg jobb feltételeket biztosít a szakfelügyeleti tevékenységhez, egyúttal fokozza az egész intézmény hálózatát. Ebben az esetben az érintett intézmények zöme — azzal érvelve, hogy nem tudja szétválasztani a könyvtári és az információs tevékenységet, mindkettőt „szakfelügyelni” fogja. Ami egyáltalában nem baj, sőt: jelentős előbbrelépés lenne, hiszen az információs szakfelügyelet tartalmára és módjára vonatkozólag az OMF B is illetékes. Ezt a problémát közösen kellene rendezni, megoldása jótékonyan hathatna az információügy továbbfejlődésére,

- egyéb főhatósági hálózati központok (MTA).

Sürgősen megoldandó problémát jelentenek majd a

- hálózaton kívüli könyvtárak,
- a kis, jórészt névlegesen „működő” hálózatok könyvtárai (OMFB alá tartozó intézmények),
- a fegyveres testületeknek (a könyvtári tvr. által is „közkönyvtárnak” minősített) közművelődési könyvtárai,
- a társadalmi szervek (párt, tömegszervezetek, szövetkezetek) által fenntartott, könyvtáraknak minősülő intézmények és végül
- az egyéb jogi személyek (különösen az egyházak) által fenntartott könyvtárak.

A reálisnak látszó megoldás: szakfelügyeleti tevékenységgel a jelen szakaszban megbízni csupán

- a megyei könyvtárakat,
- a tárcaközpontokat,
- az egyetemi könyvtárak igazgatói tanácsának soros elnökét,
- a főiskolai könyvtárak igazgatói tanácsának soros elnökét,
- a HM illetékesei által e célra kijelölendő szervet vagy személyt,
- továbbfolytatni az egyházi könyvtárak eddigi szakfelügyeleti rendszerét (de felmerülhetne az is, hogy ezt a funkciót az OSZK kapja meg).

Felmerülhetne még: egy-egy személy megbízása a fentiekkel „le nem fedezett” területek könyvtárainak szakfelügyeletére. Minthogy azonban ez a korábbi tapasztalatok szerint nem túl sok haszonnal jár, ettől el kellene tekinteni. Egyébként: csak a fentiekkel a könyvtárak mintegy 90%-a bevonható a szakfelügyelet hatálya alá, s ez olyan eredmény, amihez foghatóval a magyar könyvtárügy mindeddig aligha dicsekedhet.

Hozzá szeretném tenni: véleményem szerint a szakfelügyelet nem olyan tevékenység, amely — hangsúlyozni szeretném: általában — egy-egy személy munkájához kapcsolható. Ha jól végzik: csoportos, ha úgy tetszik: kiscsoportos tevékenység, épp ezért néhány kivétellel (felsőoktatási, egyházi szakfelügyelő/k) véleményem szerint nem díjazandó. Más dolog, hogy külön elismerésben — jutalomban, kitüntetésben — kellene részesíteni a kiváló munkát végző szakfelügyeleti dolgozókat.

A leendő szakfelügyelet szervezeti oldalához tartoznék még a megfelelő munkamegosztás kialakítása a szakfelügyelet vonatkozásában a hálózati központok és a koordinációs központok között. A javasolt munkamegosztás lényege:

*a hálózati központ funkciója:*

- a szakfelügyeleti vizsgálatok lebonyolítása, jelentéstétel kétfelé: az MM-hez és a koordinációs központhoz,
- utóvizsgálatok végzése;

*a koordinációs központ funkciója:*

- kiegészítő szakfelügyeleti vizsgálatok (ha nem ért egyet a hálózati központ állásfoglalásával vagy azt ki nem elégítőnek találja), vizsgálatok a szakterülethez tartozó, de a hálózati központhoz nem tartozó könyvtárakban,
- a hatásköréhez tartozó — a könyvtárügy egészére vonatkozó — általánosított megállapítások levonása, javaslatok egyes problémák rendezésére,
- segítségnyújtás a minisztériumi vizsgálatokhoz.

*A szakfelügyelet módszere általában:*

*hálózati központok* esetében: általában a helyszíni (ciklikus, ill. minisztériumi célvizsgálathoz kapcsolódóan: alkalmi) ellenőrzések,  
*koordinációs központok* esetében: általában beszámoltatás (egyedi vagy csoportos), ill. ezt, ezeket kiegészítő alkalmi vizsgálatok.

### *A szakfelügyelet tartalma:*

Lényege: a törvényesség vizsgálata. A könyvtárügy területén értelmezésem szerint a legmagasabb szintű jogszabály, az 1976. évi 5. sz. tvr. — a könyvtárügyi tvr. — rendelkezéseinek, valamint a tvr. legfontosabb végrehajtási jogszabályaiban foglaltaknak az ellenőrzése. Gyakorlatilag ez a következő tevékenységi (fenntartói és intézményi) csomópontok ellenőrzését jelenthetné:

- könyvtári ellátottság (közművelődési könyvtárak esetében lakossági, szakkönyvtárak esetében vállalati, intézeti vonatkozásban),
- dokumentumellátottság,
- dokumentumhasználat, szolgáltatáshasználat,
- beilleszkedés a könyvtári rendszerbe,
- hálózati, területi (megyei, regionális) síkú együttműködés,
- működési feltételek,
- a továbbfejlesztést meghatározó társadalmi szükségletek.

### *A munkamegosztás (hálózati és koordinációs központok között) jelentősége*

A címben jelzett munkamegosztást két okból tartom fokozott fontosságúnak, mert:

a) a koordinációs központok többsége már most alkalmas arra, hogy a szakfelügyeleti vizsgálatok során nyerhető nyersanyagból részint tömör információs anyagot, részint problémafeltáró és döntéselőkészítő jellegű anyagokat produkáljon az MM-nek;

b) a könyvtári tvr.-vel létrehozott új — és potenciálisan igen fontos — új könyvtárügyi szervezeteknek (például a koordinációs központoknak) a megfelelő helyét a könyvtári rendszerben egyébként is mielőbb meg kell találni.

Végül: a koordinációs központok szakfelügyeleti feladatokkal való megbízása mellett szólna elméletileg is az, hogy az egyébként is policentrikus magyar könyvtárügyben (amelyet több nagy, szinte egyenrangú könyvtár működése jellemez) a döntéselőkészítés is policentrikussá válhatnék. Szemben a kényszerű másik megoldással, amely egyetlen centrális döntéselőkészítő szervet (KMK) feltételez. Talán szükségtelen magyarázni, hogy a decentralizált döntéselőkészítő szervezet szervei mennyivel közelebb kerülnének a szakfelügyelet tárgyát képező könyvtárak valódi problematikájához. Egyébként a KMK döntéselőkészítő funkciója ilyen esetben is megmaradna, bár kétségtelenül leszűkített területen: hiszen a KMK a közművelődési könyvtárak koordinációs centruma. E funkció (a leszűkített, természetesen) ellátásához rendelkezik is a szükséges feltételekkel.

### *Az 1. szakaszban megvalósítani javasolt szakfelügyeleti rendszer előnyei és hátrányai*

**Előnyök:**

- a könyvtárak jelentős részét (kb. 90%-át) átfogja,

— jórészt (a közművelődési — tanácsi + szakszervezeti) könyvtárak tekintetében beilleszthető a minisztériumi felügyeleti vizsgálatok rendszerébe,

— nem választja mereven külön a szakfelügyeleti és módszertani munkát, mégis hangsúlyozza a kifejezetten szakfelügyeleti elemeket,

— a hálózati és a koordinációs központok közötti, célszerű munkamegosztás kialakításával decentralizált könyvtárügyi döntéselőkészítő szervezetet alakít ki és hozzájárul a koordinációs központok presztízsének növekedéséhez.

Hátrányok:

— nem fogja át a könyvtárügy egészét,

— nem járul hozzá területi (megyei) egységes könyvtárpolitika kialakításához. (Ez utóbbi kérdéskörre még visszatérek.)

### *A könyvtárügy irányítási-igazgatási információs rendszere*

A szakfelügyelet nem öncélú, hanem — mint a korábbiakból kitűnik — az ágazati könyvtárügyi irányítás eszköze. Minél jobban végzi munkáját a szakfelügyelet, annál eredményesebbé válhat az irányító munka.

Mind a szakfelügyeleti tevékenység, mind közvetlenül az irányító munka eredményességének előfeltétele a könyvtárügy saját — ágazati — irányítási-igazgatási információs rendszerének a kiépítése. Sajátos jelenség, hogy bár a könyvtárügy, a könyvtárak folyamatosan és joggal szorgalmazzák az információs eszközök és az eszközöket használó információs rendszerek létrehozását, a könyvtári rendszer saját információs rendszerének ügye viszonylag ritkán kerül napirendre.

Az irányítási (igazgatási) információs rendszereknek bőséges irodalma van (amit felesleges lenne újraismételni), ezért a könyvtári rendszerre vetítve próbálom meg összefoglalni a vele kapcsolatos követelményeket. Ezek a következőkben foglalhatók össze:

1. A könyvtárügy irányítási-információs rendszere (KIIR) nem szakirodalmi információs rendszer, habár szöveges anyagokat is tartalmaz.

2. A KIIR vegyes (szöveges és numerikus) adatbázis, amelynek már meglévő vagy kialakuló alrendszerei

— a tárca statisztikai információs rendszerének könyvtárügyi része,

— a KMK statisztikai összefoglalásai, KMK-ban gyűjtött hazai és külföldi hivatalos dokumentumok,

— az OSZK Könyvtárak Központi Nyilvántartása,

— a KMK-nak a külföldi könyvtárügyre vonatkozó szakirodalmi anyagai.

3. Hiányzó adat- és dokumentumtípusok:

— (KM/MM) hivatalos anyagok (belső állásfoglalások, köriratok stb.),

— OKT anyagok,

— könyvtárügyi egyéb testületek anyagai (felsőoktatási könyvtári tanácsok, közművelődési könyvtárigazgatók tanácsa anyagai),

— könyvtárakkal kapcsolatos fenntartói és felügyeleti anyagok,

- könyvtárakkal kapcsolatos megyei (megyei városi, városi) területi anyagok,
- korábbi szakfelügyeleti vizsgálatok anyagai.

### *Megoldási javaslat*

1. Ki kellene dolgozni a hiányzó (vagy esetlegesen beérkező) adat- és anyagtipusok beáramoltatásának rendjét.

2. Létre kellene hozni egy olyan „központot”, amely ellenőrizné az anyagok beküldését, feldolgozná és feldolgozott állapotban az irányítás rendelkezésére bocsátaná őket. Ez elképzelhető az OSZK vagy a KMK szervezeti keretein belül, gyakorlatilag az OKT titkárságának részeként is működhetnek.

3. Az alrendszerek és a központ saját anyagának felhasználásával jelentős segédanyagok lennének — a szakfelügyeleti vizsgálatokat megelőzően — magukhoz a vizsgálatokhoz, nem szólva arról, hogy az adatbázis az irányítás állandó segédeszközévé válhatna.

### *A 2. szakaszban megvalósítani javasolt szakfelügyeleti rendszer*

Mint említettem, az 1. szakaszként megvalósítani javasolt szakfelügyeleti rendszer hátránya, hogy nem járul hozzá a területi könyvtárpolitika kifejlesztéséhez. Ez a hátrány jelentős, sőt súlyos, olyannyira, hogy miatta a szakfelügyeleti rendszer a későbbiek során továbbfejlesztésre, módosításra szorul.

Indokaim:

1. A tanácsi önállóság már jelenleg annyira fejlődött, hogy a tanácsok a magukénak (általános felügyeleti jogkörükbe tartozónak) tudnák egyes megyékben a szakkönyvtárakat is, ha erre jogszabály vagy már rendelkezés, felhatalmazás jogalapot szolgáltatna.

2. Ugyanez a jelenség mutatkozik meg könyvtári oldalról is: a jobb megyei könyvtárak részéről mind erősebb az igény az „együtműködésre” a szakkönyvtárakkal (Heves, Vas megye).

3. A hálózati központként működő tárcaközpontok a gyakorlatban eddig sem sokat tudtak tenni a hálózati munka vonatkozásában. Az 1. szakaszban esetleg általuk elnyerendő szakfelügyeleti jogkör jogilag ugyan megerősíti pozícióikat, de létszám gondjaik miatt a jórészt vállalati formában működő tárcaközpontok ezt a területet mindig el fogják „hanyagolni”.

4. Módosítja és — alighanem súlyosbítja — a helyzetet az ipari tárcaközpontok csökkenése (az ipari tárcák összevonása nyomán).

5. Végül — és ez talán a legfontosabb: a könyvtárügy fontos érdeke, hogy nagyobb területi — első lépésként: megyei — léptékű könyvtári alrendszerek alakuljanak ki a könyvtári rendszer egészén belül. Ennek legfontosabb eleme a megyei-területi egységes (minden könyvtártípusra ki-

terjedő) könyvtárfejlesztés, vagyis olyan területi könyvtárpolitika, amely arányosan, a helyi adottságokat és sajátosságokat figyelembe véve képes a helyi könyvtárügy fejlődését befolyásolni. A szakfelügyelet ehhez fontos eszközzé válhat, ha — de csak ebben az esetben — a megyei irányítás kezében van.

E megoldáshoz figyelembe kell venni, hogy a megyei szakigazgatás jelenleg csak a közművelődési könyvtárak szakfelügyeletére van többé-kevésbé felkészülve. Nem minden esetben jobb a helyzet a megyei könyvtárak vezetése tekintetében sem (sőt a könyvtárak szakember-állománya sem minden esetben kellő színvonalú ehhez.) Hozzá kell mindehhez tenni, hogy a presztízs-körülmények is jelentős — negatív — szerepet játszhatnak: egy „minisztérium-közvetlen” egyetem vezetése aligha adná beleegyezését ahhoz, hogy könyvtárát a megye „szakfelügyelje”.

Mindezen túl az egyetemi könyvtárak, nem egy esetben a felsőoktatás egyéb könyvtárai (főiskolák) jobb, nevesebb szakemberekkel rendelkeznek, mint az ott működő közművelődési könyvtárak.

A javasolt megoldás ezért:

— A szakfelügyeletet — a megye által átruházott hatáskörben és a megye vezetése mellett — ún. „ágazatközi bizottságokra” kell bízni, amelynek összetételét úgy kell meghatározni, hogy a megye domináns könyvtárainak (és domináns könyvtártípusainak) a képviselői kaphassanak helyet benne.

A bizottságok eljárási szabályait ki kellene dolgozni. A bizottságok egyébként kollektív felelősséggel dolgoznának, és a helyi együttműködés fejlesztésének terén egyéb feladatokkal is foglalkozhatnának, ill. ilyen feladatokkal megbízhatók lennének.

— Az előzőekből következik, hogy e bizottságok összetétele megyénként változnék.

Biztosítani kellene, hogy az egyetemekkel rendelkező megyékben az egyetemi könyvtár igazgatója vezető funkciót töltsön be a bizottságban.

Gondoskodni kellene továbbá arról, hogy a szakfelügyeleti tevékenységgel járó kiszállási költségeket a bizottság valamennyi tagja részére a megye fedezze, saját költségvetéséből.

## IRODALOM

Beér János: *Szocialista államépítés*. Bp. 1968. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 345 p.

Beér János—Kovács István—Szarnel Lajos: *Magyar államjog*. Bp. 1972. Tankönyvkiadó, 555 p.

Török Lajos: *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere*. Bp. 1971. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 311 p.

Török Lajos: *Az állami ellenőrzés rendszere az európai szocialista országokban. Jogszabályok dokumentumok*. Bp. 1977. MTA, 267 p.

Továbbá:

— a *Könyvtáros* 1971—1980. évfolyamainak vonatkozó cikkei, valamint

— a KMK Könyvtártudományi Szakkönyvtárában rendelkezésre álló, a könyvtárügyi jogalkotással, a könyvtári rendszerek irányításával, ellenőrzésével és finanszírozásával foglalkozó cikkfordítások és szakkönyvek.

## FACHAUFSICHT ÜBER DIE BIBLIOTHEKEN

P. ZIRCZ

Der Verfasser macht auf Grund der Bestimmung der Staatsverwaltung die Definition der Lenkung, Führung, des Staatsverwaltungssystems, des Verwaltungszweigs und des Rätessystems bekannt. Er beschäftigt sich ausführlich mit der rechtlichen Terminologie der Staatsverwaltung und der Verwaltungsaufsicht, mit den Typen der Verwaltungsaufsicht und innerhalb dessen mit dem Wesen der Fachaufsicht. Es werden mehrere ausländische Lösungen der Lenkung und Aufsicht der Bibliothekssysteme, sowie die wichtigsten Ergebnisse der ungarischen Bibliotheksaufsicht in den letzten 25 Jahren herangezogen.

Zum Schluss werden die zur Verallgemeinerung geeigneten Feststellungen zusammengefasst. Die Funktionierung des ungarischen Fachaufsichtssystems bewertend hält der Verfasser für nötig die Aufsichtstätigkeit — den modernen Forderungen entsprechend — rechtlich neu zu regeln. Er stellt fest, dass eine optimale Regelung, die eine nach Komitaten (Bezirken) zu herausbildende, auf alle Bibliothekstypen erstreckende Bibliothekspolitik voraussetzt — nur in einer längeren Zeit verwirklicht werden kann, dessen Erreichen mehrere Lenkungsabschnitte benötigt, und er macht Vorschläge für die Aufgaben in den einzelnen Abschnitten.

