

PONYI LÁSZLÓ

A KÖZIGAZGATÁS KULTURÁLIS SZOLGÁLTATÓ TEVÉKENYSÉGÉNEK TÁRSADALMI-TÖRTÉNETI ALAPJAI. A SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK TRENDJEI

Bevezetés

A közigazgatásnak a szociológia szerint két alapvető funkciója van. **Integratív** funkciójának teljesítésekor a központi politikai érdekek nyomvonalán gondoskodik a döntések végrehajtásáról. Fontos feladata ebben a vonatkozásban az összhang, az egyensúly megteremtése a társadalom minden alrendszerében. Teszi ezt egyrészt a gazdaság különböző ágazatai között, másrészt pedig a gazdaság és az egyéb alrendszerek között. (Például a kultúra és a gazdaság között is.) **Allokációs** funkciója – amely összefügg az integrációs feladataival – egyrészt a társadalmi erőforrások feltárásáról, növeléséről, nyilvántartásáról való gondoskodást jelenti, másrészt a rendelkezésre álló források felhasználásának meghatározását társadalmi tevékenységi fajták, intézmények között.

Ma már nem kérdés, hogy az egyén egzisztenciális helyzete nem kis mértékben határozza meg a kultúra fogyasztásának lehetőségeit. A kultúra erős integrációs hatása miatt egyetlen társadalom sem engedheti meg ma már, hogy bizonyos társadalmi rétegek eleve a kultúra hatókörén kívül rekedjenek gazdasági erőforrásaik hiányai miatt. Fontos közigazgatási feladat ezért egyes kulturális szolgáltatások társadalmi méretű megszerzése és nyújtása. Ez a feltétele annak, hogy az alapvető kulturális javakban az emberek sokasága ne lehetséges, hanem igénye szerint részesedhessen. A kulturális közigazgatás működésének tágassága, sokfélesége a jóléti állam egyik fontos – bár el nem ismert – feltétele. Ebből is származik, hogy a költségvetési kiadások csökkentése során általában mindenütt az állam kulturális szolgáltatásai esnek áldozatul elsőként. Ezt mutatja, hogy a 2006. évi költségvetési törvényjavaslatban a közművelődési, kulturális jellegű kiadások drasztikus csökkentésével lehet találkozni. Példaként említhető, hogy a Magyar Művelődési Intézet költségvetése a tervek szerint mintegy 52 millió forinttal csökken. A kulturális szaktörvényből eredő feladatokra szánt összeg 370 millió forinttal lesz kevesebb. Csökken továbbá a kulturális intézmények (103 millió Ft) és a civil és nonprofit kulturális szervezetek támogatása (400 millió Ft) is. A települési közgyűjteményi és közművelődési normatíva 110 Ft-tal, a „megyei” normatíva pedig 35 Ft-tal lesz kevesebb az elképzelések szerint.¹ Ezek a számok természetesen változhatnak még a költségvetési egyeztetések folyamatában, mindenesetre a jelenséget jól példázzák.

A közigazgatás kulturális szolgáltató tevékenységének társadalmi-történeti alapjai

A kulturális igazgatás szervezetrendszerének kialakítása során az államokat általában saját történelmi-társadalmi meghatározottságuk, ennek alapján kialakuló és rögzülő kultúrpolitikai természetű és kényszere hajtja arra a megoldásra, hogy a kulturális feladatok ellátását igazgatási feladatként, vagy éppen

ellenkezőleg, a közigazgatáson kívül képzeljék el. Mindezek alapján a kultúrpolitikákat és a kulturális igazgatást is alapvetően három nagy felfogás alapozza meg.

Az **etatista felfogás** szerint, ahányszor valamely társadalom államháztartásának alrendszerei közötti egyensúly felborul, vagy annak jelei mutatkoznak, szükség van a közigazgatás integrációs mechanizmusainak felhasználására. Ellenkező esetben a társadalom szervezetlenségéből fakadó problémák politikai jelentőségűvé válnak, és magát az államot fenyegetik.

Jó példa erre a felfogásra az I. világháborút követően a Horthy Miklós nevével fémjelzett keresztény-konzervatív-nemzeti állami-politikai berendezkedés.² A kurzusnak ahhoz, hogy Trianon után talpra tudjon állni az ország, szüksége volt az állam, a közigazgatás integrációs mechanizmusaira. (Megjegyzendő, hogy ezen belül nagymértékben a kultúra integrációs hatására alapozott, azt használta ki céljai elérésére.) A rendszer egyik fő elve volt az államcentrikusság, ezen belül is a revíziós politikát kulturálisan is megalapozó kultúrfölény gondolata. A konzervativizmus örök értékei (Isten, hit, egyházak, állam, család) határozzák meg a kultúrát, s a kultúrpolitika feladata ezen értékek feltételeinek biztosítása.

Klebsberg Kúnó kultuszminiszter (1922-1931) programjának alapja volt a kultúrában, az állami irányítás illetékessége. Nézete szerint a kulturális élet ziláltsága, vagy értékeinek sápanyulása elsősorban az államra járhat káros következményekkel, mivel annak alapértékeit rombolja le. A gazdaság magánkézben van ugyan, de a kultúrát, a tudományt, az oktatásügyet az államnak kell kézben tartania.³ Így értelemszerű tehát, hogy az érintett állam dolga a kultúra kötelező szabályokkal és a közigazgatás útján végzett tevékenységgel való rendbetétele.

A **liberális értékek** alapján működő országok az állami beavatkozás ellenzői a kulturális területen is. A klasszikus liberális felfogás középpontjában az ember áll. Filozófiai, történelmi alapjai a felvilágosodás időszakában keresendőek, így természetesen épít a szabadság-egyenlőség-testvériség mozgósító jelszavaira és tartalmaira. A felfogás értelmében az egyéni szabadság elérésének fontos eszköze a kultúra. Az állam szerepét a kultúra mecenálásában igyekeznek a minimálisra csökkenteni. Az ízlés, alkotás, a kulturális fogyasztás az individuuum magánügye, az állam ehbe ne avatkozzon bele.

² Az államcentrikus felfogás másik szemléletes – természetesen más kulturális és politikai tartalmakkal – példája lehet az 1948-tól a rendszerváltásig terjedő időszak társadalmi-politikai berendezkedése is, amelyet azonban terjedelmi okok, és a téma közismertebb volta miatt nem részletezek.

³ Klebsberg nagy érdeme volt, hogy az egyetemek alapításától 5000 tanügyi iskola építéséig, szinte minden területen fejleszteni tudta a kultúrát. A kultuszminiszter nézete szerint a kultúra megerősödése az ország egyéb területeinek megerősödését is magával hozza majd. A felfogás történelmi, filozófiai alapja Hegel, aki az államot a legfőbb kulturális és erkölcsi jónak tartotta. („Isten menete az a világban, hogy az állam van: alapja a magát akaratként megvalósító ész hatalma” – Hegel: A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlata.)

¹ Óváry István: A közművelődés, a kulturális élet aktuális kérdései. Elhangzott a Közhasznú és egyéb vállalkozási formában működő művelődési házak konferenciáján. Eger, Művészetek Háza, 2005. november 8.

A KÖZMŰVELŐDÉS SZERVEZETRENDSZERE

Európa gazdaságilag elmaradottabb keleti fertályában ez a felfogás, ha a maga tiszta formájában kormányzati pozícióba kerül, sebezhetővé teszi a kultúrát, ugyanis ott piacosít korlátlanul, ahol még nem lenne szabad.⁴ További probléma, hogy a közigazgatás integrációs mechanizmusait, valamint a kulturális szolgáltatások mennyiségét és minőségét is gyengíti.

Végül harmadikként lehet megemlíteni az etatista felfogás végletes, szélsőséges változatát, amely az **autoriter** illetve **totalitárius** államokat jellemzi. Az ilyen alapon szerveződő állam, illetve az általa működtetett közigazgatás a kultúra legfőbb megvalósítójának tartja magát. Ahogy a társadalom minden alrendszerében, úgy a kultúrában is meghatározó a jelentősége, befolyása az adott terület minden szegmensében. Jellemzője az expanzív kulturális igazgatás.⁵

A felsorolt elvek kialakulását, érvényesülését nagymértékben befolyásolhatják (elmélyíthetik, de torzíthatják is) a kultúrpolitikusok, miniszterek, a kulturális szakigazgatás magas beosztású köztisztviselőinek egyéni ambíciói, tehetségük, szakmaiságuk, vagy ezek teljes vagy részleges hiánya.

Ez nem csak központi szinten jelentkezik, hanem a helyi társadalmak szintjén is, hiszen ott is van (helyi) kultúrpolitika, és ott is vannak (helyi) kultúrpolitikusok. A kettő együtt – bár a sorok írójá vallja a központi szint elsődleges felelősségét a kulturális folyamatok generálásában – így befolyásolhatja a vázolt elvek érvényesülését az országos, területi és települési szakigazgatás szintjein, illetve az azok által fenntartott intézmények munkájában.

A szervezeti változások tendenciái

A kulturális igazgatás szervezetrendszere változásának tendenciáit illetően a **decentralizáció** az egyik markáns irány. Közigazgatási értelemben ott érvényesül, ahol a döntéshozatali helyek megsokszorozódnak, csakúgy, mint az önálló képvisellel felruházott szervek. A decentralizáció további jellemzője, hogy a döntéshozatali és az érdekképvisellel rendelkező szervek nagyfokú autonómiával rendelkeznek. A központi kormányzati szervek felügyeleti, ellenőrzési joga a decentralizált szervekkel szemben korlátozott. A decentralizáció lehetővé teszi az igazgatók részvételét, bekapcsolódását az őket legközvetlenebbül érintő döntések meghozatalába. A helyi ügyek helyi intézésével lehetőség nyílik helyi közösségek kialakítására, a helyi erőforrások hatékonyabb felhasználására, az ügyek gyors intézésére.

A decentralizációs kulturális igazgatás egyáltalán nem újkeletű, hiszen már a XX. század elején megjelent, mint szervezeti elv a kulturális igazgatás szervezetében. Azzal a tulajdonképpen egyszerű (alapjaiban liberális) felismeréssel függött össze, hogy a kultúra alapvetően az egyén, illetve az általa létrehozott közösségek ügye. A másik ilyen felismerés, hogy az államnak nem feladata, hogy kulturális közösségeket alkosson. (Vagy, ha igen, akkor az általában politikai célok elérésére jön létre.) Ezekkel a tapasztalatokkal párhuzamosan helyeződtek át a központi államigazgatási szervek kultúrával kapcsolatos fel-

adatai a valóságos közösségekhez közelebb álló helyi igazgatási szervekre. A kulturális igazgatás feladatainak nem kis része így fokozatosan helyi közügyg⁶ vált.

Mára egyértelművé vált, hogy a kulturális (közművelődési, közgyűjteményi) területen a decentralizáció⁷ – első pillantásra ugyan – a helyi szervek hatalmi pozícióját erősítette, ám az elv érvényesülése nem egy esetben politikai és gazdasági csapdának bizonyult. A kulturális feladatok decentralizálása során a helyi önkormányzati szervekhez olyan feladatok kerültek, amelyek ellátása ráfordítás-igényes. Mivel az önkormányzatoknak általában hiányoztak a megfelelő – többnyire anyagi, de olykor szellemi – erőforrásaik, a decentralizáció így a költségvetési függés – nem is olyan régről ismerős, igazán meg sem szűnt – mechanizmusait élesztette fel.

A decentralizáció tehát éppen a központi szervek és egyéb szervezetek, alapítványok hatalmát erősítette meg az önkormányzatok, illetve az önkormányzatok által fenntartott kulturális intézmények felett, hiszen a feladat ellátásához szükséges források tőlük származhattak. Mindezek ellenére a decentralizáció fontos, értékes és egyre erősödő tendencia, nem csak a demokratikus helyi hatalomgyakorlás érdekében, hanem a közművelődési szakigazgatás számára is.

Centralizáció közigazgatási értelemben akkor valósul meg, ha olyan országos jelentőségű ügyről van szó, melynek intézése az állam egész területén egységes és azonos eljárás és mérlegelési elvek alapján történik. Ebben az esetben nincs helye a helyi szakmai és egyéb helyi sajátosságok figyelembevételének. A centralizált közigazgatásban az igazgatási hatalom (hatáskör) a központi közigazgatás, többnyire a kormány kezében összpontosul, a hierarchia elve pedig törés nélkül érvényesül.

A centralizáció mértéke különböző lehet. A központi hatalom akarata érvényesítéséhez közvetítő állomásokat is létesíthet.⁸

Az utóbbi évrizedekben a kulturális igazgatás területén a centralizációnak, sőt a koncentraciónak is tanúi lehetünk. A tendenciák a tömegkultúra egyes hordozóiban – főként a médiában – rejlő politikai vagy egyéb érdekvérvényesítési lehetőségek felismerésével függnek össze. A tömegtájékoztató eszközök működése ma már közvetlen politikai jelentőségre tett szert. A média tevékenységével és hatásával minden politikai erőnek szembeülnie kell, még akkor is, ha tisztán kulturális tevékenységet folytatnak. Éppen ezért az ilyen stratégiai jelentőségű kultúra-hordozók igazgatását – politikai fontosságuk miatt – a közigazgatási szervezetrendszer magasabb (politikaformáló) kormányzati szintjére emelik, és törvényi szinten próbálják szabályozni alapelveit, működését. Centralizációról beszélhetünk

⁶ A helyi közügy helyben keletkezik, több embert érint és közérdekű.

⁷ A LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, valamint az 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről a helyi önkormányzatok feladatát szabta a közművelődési feladatok ellátását.

⁸ A közvetítő állomások alapvetően két módjával találkozhatunk. Az egyik, ahol a közvetítő állomás a hierarchikus láncolat csupán egyik láncszemét alkotja. Ebben az esetben a centralizáció egyben a hatalom koncentrációját is jelenti, mivel a döntési hatalom egy kézben összpontosul, s a központi szerv döntései előkészítésébe nem von be semmilyen más szervet. A másik változatban a közvetítő szervek a központi akarat megvalósítása érdekében hatáskörrel rendelkeznek, döntési jog illeti meg őket. Ezt hívjuk dekoncentrációnak, az így működő szerveket pedig dekoncentrált államigazgatási szerveknek.

⁴ A liberális felfogás a kultúra területén alapvetően jól működő piacgazdaságban, erős civil szférával és a kulturális magánkezdeményezések sokasága mellett érvényesülhet egészségesen. Mindezek hosszú évszázadok alapvetően törésmentes, organikus társadalmi-történeti fejlődését is feltételezik.

⁵ Takács Albert: A kultúra igazgatása. BKÁE Államigazgatási Kar, Bp. 2000. 12. oldal. Takács Albert jegyzetere – az abban megfogalmazottak értéke, fontossága miatt – támaszkodom jelen tanulmány logikai, tartalmi felépítésében is.

SZERZŐINK

Fábián Judit 1951-ben született Devecserben. Népművelő, a Veszprém Megyei Közművelődési Intézet igazgatóhelyettese.

Gál Sándor 1951-ben Fedémesen született. Népművelő és történelem tanár. A Bartakovics Béla Művelődési Központ szakmai igazgatóhelyettese. A MÉRTÉK közművelődési és non-profit szakmai folyóirat felelős szerkesztője.

dr. Kádár Zsolt 1953-ban született Miskolcon. Lelkipásztor. Esperes, munkahelye a Magyarországi Református Egyház Egri Református Egyházközsége.

dr. Koncz Gábor 1950-ben született Sátoraljaújhelyen. Közgazdász, a Magyar Kultúra Alapítvány igazgatója.

Matiszlovicsné Horváth Éva 1954-ben született Celldömölkön. Magyar tanár és népművelő. A hatvani Városi Művelődési Központ és Könyvtár közművelődési igazgatóhelyettese. A Grassalkovich Oktatási és Kulturális Alapítvány kuratóriumának elnöke. A Moldvay Győző Galéria vezetője.

Mátyus Aliz 1948-ban született Zalalövön. Író, népművelő, szociológus. A Magyar Művelődési Intézet folyóiratának főszerkesztője.

Pál Miklósné 1950-ben született Verpelécn. Népművelő. A Békés Megyei Művelődési Központ Kézműves Szakiskola és Alapfokú Művészeti Oktatási Iskola igazgatóhelyettese.

Ponyi László 1963-ban született Salgótarjánban. Történelem és filozófia tanár, népművelő. A Magyar Művelődési Intézet fejlesztési igazgatója. Közművelődési szakértő.

Protovinné Zsilinszki Erzsébet 1957-ben született Pásztón. Magyar tanár, népművelő, művelődési menedzser, közigazgatási szakember. Az egri Polgármesteri Hivatal Idegenforgalmi és Kulturális Irodájának vezetője.

Slézia Gabriella 1950-ben született Budapesten. Népművelő, a Budapesti Művelődési Központ módszertani főmunkatársa.

Stumpf Gábor 1955-ben született Sátoraljaújhelyen. Népművelő. Sárospatakon A Művelődés háza munkatársa.

Tapodi Katalin Kiskőrösön született 1955-ben. Népművelő és pedagógus, a dabasi Kossuth Művelődési Központ igazgatója.

Tóthné Hajmási Izabella 1962-ben született Győrben. Tanító, népművelő. A győri Bartók Béla Megyei Művelődési Központ kht. ügyvezető igazgatója.

adott állam kiemelt kulturális fontosságok sorában számon tartott kulturális intézmények igazgatásával, fenntartásával kapcsolatban is (opera, nemzeti könyvtárak, vezető színházak stb.).

A kulturális igazgatás szervezetrendszerének harmadik fejlődési tendenciája a „privatizálódás”. A klasszikus közigazgatási szervezetek mellett mind nagyobb számban jelennek meg a kulturális igazgatásban az úgynevezett harmadik – vagy non-profit szektorhoz tartozó szervezetek. Ezek a szervezetek kiegészítik a kulturális közjavak állami kínálatát. Rugalmasabbak, mint a közigazgatás hagyományos szervei, mert nem közigazgatási hatóságok. Általában egyetlen célra, feladatra létesült szervezetek. Alternatívát jelentenek a tömegkultúrával szemben is, mert nem nyereség alapján, hanem értékalapon működnek. A non-profit szervezetek különböző támogatásokból, pályázatokból, adományokból vagy a fő működési céljuknak alárendelt tevékenységből származó bevételekből tartják fenn magukat, működésükre az öngazgatás és a korlátozott vállalkozói igazgatás a jellemző.

A non-profit szervezetek terjedésének a közigazgatás személynépből a kultúra területén több oka is van. Bizonyos hatalmi csoportok a kulturális szolgáltatások nyújtását inkább képesek ellenőrizni, mint az állam, ha ezeket nem közvetlenül az állam, hanem valamely magánszervezet adja.

Ahogy Takács Albert fogalmaz: „Az, amit egy az államhatalomban részes politikai erő – tekintettel például az állam kulturális és világnézeti semlegességére – nem tehet meg, megcsinálhatja egy non-profit szervezet, amelyet nem köt a semlegesség követelménye.”⁹ Az ily módon létrejött kulturális szervezet általában jelentős állami támogatásban részesül. Létezésük függ a létrehozó vagy létrejöttét segítő csoport hatalmi pozíciójától.

A kulturális intézmények privatizációjának kezdeti időszakában, az elképzelések alapja az volt, hogy a magánosítás segítségével az államra vagy önkormányzatokra háruló kulturális feladatok¹⁰ kisebbek lesznek, ha a kulturális szolgáltatásokat nem közvetlenül nyújtja. Keresték továbbá azokat a formákat, amelyek a működés racionalizáltabbá, optimálisabbá válhat. Mára azonban bizonyosodott – főként a költségcsökkentéssel kapcsolatos elképzelésekkel kapcsolatban –, hogy ez nem minden esetben valósul meg. A közművelődési, közgyűjteményi feladatellátás törvényben megfogalmazott címettségének felelőssége nem csökkenthet a privatizáció után sem. Azzal nem végzi el a feladatot, amely kárhátésti, vagy éppen a civilekre bízta a kulturális feladat ellátását. Azt a szervezetet, amely egy település részére közösségi, közhasznú tevékenységet végez, folyamatos odafigyelés, segítség támogatás illet meg. A támogatás egyrészt jelenti-jelentheti folyamatos finanszírozást, másrészt pedig a belső szakmai innováció támogatását is, a kulturális szakigazgatás részéről is.

A non-profit szervezetek elterjedése nem kevés problémát, hanem ezzel együtt számos tanulságot hordoz, amelyekkel a jelen cikkben megjelent írások kimerítően foglalkoznak.

⁹ Takács Albert: A kultúra igazgatása. BKÁÉ. Államigazgatási Kar, p. 2000. 14. oldal

¹⁰ A helyi önkormányzatoknál a kulturális kiadások lefaragásának fényében a privatizáció mellett tendencia még az intézményi társulás formájában történelmi intézményi működtetés, illetve az Általános Művelődési Központok létrehozása is.