

A KÖNYVTÁRI SZOLGÁLTATÁSOK JOGI ÉS GAZDASÁGI HÁTTERE*

A magyar állam - a társadalom számos szervezetéhez hasonlóan - gazdálkodó egységet képez, és gazdálkodásának a jellemzőit, mechanizmusát államháztartásnak nevezik. Jellemzője, hogy az állami költségvetés bevételi oldalán begyűjti a pénzt, míg kiadási oldalán szétosztja. A bevételi oldal fő forrásai az adók. A közterhek elsősorban az adók (személyi jövedelemadó, általános forgalmi adó, jövedéki adó), de vannak más, közteherként megjelenő bevételi források is (vámok, illetékek, társadalombiztosítási jellegű közterhek, egyéb járulékok, az EU-ból juttatott források). A rendszeres bevételek mellett vannak eseti bevételek, mint pl. a privatizációs bevételek, koncessziók értékesítéséből származó bevételek stb.

A bevételek alkotják a kiadási oldal forrását. A kiadási oldal az az összeg, amelyet szétosztanak az éves költségvetési törvényben. A bevételi oldal főösszege nem mindig fedezi a kiadási oldal költségeit, az így keletkező különbséget (hiányt) egyéb forrásból (pl. hitelfelvétellel) kell előteremteni.

Az államháztartás rendjét törvény szabályozza. Ez az 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban Áht.). Ennek értelmében: „Az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere.”

A központi kormányzat alatt a törvény a Kormányt és a minisztériumokat érti, ill. az ő fejezetükben elosztott pénzeszközöket.

A másik jelentős alrendszer a helyi önkormányzatok szférája. A megyei és települési önkormányzatok is költségvetés alapján működnek, helyi feladatokat látnak el, ennek forrása szintén a bevételi oldalon jelenik meg. A helyi önkormányzat bevételei, pl. a helyi adók, a központi költségvetéstől juttatott források, az önkormányzati intézmények, gazdasági társaságok bevételei, vagyoneértékesítésből származó bevételek, stb.

A társadalombiztosítás lényegében a nyugellátásról és az egészségbiztosításról gondoskodik fedezeti oldalon, alapvetően az ilyen jogcímen befizetett/beszedett közterhek elkülönítéséről van szó. Az elkülönített állami pénzalapok speciális feladatok finanszírozását látják el.

Az államháztartás gazdálkodását éves költségvetés alapján kell megtervezni, és ez a terv naptári évre szól.

Lényegében tehát elmondhatjuk, hogy az Államháztartás az állam gazdasági működtetésének bevételek beszedéséből és újraelosztásából származó rendszere. Kérdés, miért van szükség erre az újraelosztásra? Ha szemügyre vesszük az állami pénzből működő különféle szolgáltatásokat, azt kell látnunk, hogy azok általában olyan jellegűek, amelyek piaci alapon nem szervezhetők meg. Nézzünk néhány kiragadott példát: honvédelem, egészségügy, közvilágítás, közoktatás, közkönyvtárak.

Az önkényesen kiemelt néhány szolgáltatás közös jellemzője, hogy piaci alapon nem, vagy nehézkesen szervezhetők meg. A honvédelemre például közfelfogás szerint

* Elhangzott az „*Utak, elképzelések, lehetőségek a települések kulturális életében*” címmel 2005. március 7-én Keszthelyen, március 21-én Nagykanizsán, április 4-én Zalaegerszegen megrendezett Zala Megyei Szakmai Napok rendezvénysorozat alkalmával.

szükség van, de a magánszféra, az utca embere nem fizetne érte. Nem lehet másként megszervezni, mint állami pénzből.

Az egészségügy (egészségbiztosítás) kérdése már bonyolultabb az előzőnél. Itt társadalmi értékválasztásról van szó, hiszen vannak államok, amelyeknek az olcsón működő állam az elsődleges, nem működtetnek ingyenes és általános egészségügyi ellátást, erről a betegnek kell gondoskodnia betegbiztosítás, vagy kezelésének közvetlen finanszírozása formájában. Az ilyen esetekben a társadalom biztonságérzete a kérdés, ebben hasonlít a honvédelemre, ugyanakkor az egészségügyi ellátás privát módon is megszervezhető, míg az előbbi nem.

A közvilágítás sem működtethető egyéni döntések alapján, ugyanakkor baleset- és bűnmegelőzési, közbiztonsági szempontból hallatlan jelentősége van.

A közoktatás sem szervezhető meg piaci módon, bár ahogy magánkórházak lehetnek, így magániskolák is vannak, ezek igénybevétele azonban nem nyitott a társadalom tömegei számára.

Hasonló a helyzet a közkönyvtárakkal, amelyek léte fontos, a társadalom művelt rétegei előtt elismert, ugyanakkor senki nem fizetne olyan mértékű beiratkozási díjakat, amelyek a fenntartás, működtetés költségeit fedeznék.

Tehát a fentiekből kitűnik, hogy vannak olyan társadalmi szükségletek, amelyek piaci alapon nem, vagy csak nagyon nehézkesen lennének megszervezhetőek, ugyanakkor a társadalom igényli ezen feladatok ellátását, így finanszírozásukat úgy oldja meg, hogy a beszedett közterhek során a kincstárban felhalmozódott javakból fordít rájuk. Ezt újraelosztásnak, műszóval redisztribúciónak nevezzük.

Kérdés, hogy a társadalom miként hozza meg ezeket a döntéseket, és mi ezeknek a megjelenési formája? Nos, az Országgyűlés dönt ezekről, mégpedig törvényben, ill. a helyi önkormányzatok a helyi szolgáltatások egy részéről. Úgy nevezik ezeket, hogy állami, vagy önkormányzati feladatok. Jellemzőjük, hogy jogszabály mondja ki, (a közoktatásról egyenesen az Alkotmány), hogy kötelező biztosítani. A hozzájuk rendelt pénzeszközökről pedig az Országgyűlés dönt, évente, a költségvetési törvényben, ill. a helyi önkormányzatok a költségvetési rendeleteikben.

A kulturális jelenségek sajátossága, hogy nagyon sokrétűen, változatos formákban jelennek meg a társadalmi életben. Finanszírozásuk szempontjából a következő módokon tipizálhatjuk ezeket:

I.

- a) részesülnek állami támogatásban,
- b) nem részesülnek állami támogatásban

Megjegyzem, hogy ez a felosztás a legalapvetőbb: vannak, akiknek működését támogatja az állam, vannak, akikét nem. E kategórián belül lehet átmozgás, egy korábban támogatott kulturális jelenség lekerülhet a fizetési listáról, míg egy nem támogatott felkerülhet, pl. egy pályázati nyeresémmel. A mostani költségvetési megszorításokkal járó időszakra a lekerülés lehet a jellemzőbb.

II.

- a) működési kiadásaik túlnyomó részét állami támogatásból fedezik,
- b) működési kiadásaikat az állami támogatás csak kiegészíti

A csoportosítás lényegében arra utal, hogy egy tevékenység, egy szintér működése állami, önkormányzati fenntartású, azaz állami pénzből finanszírozott, avagy részben közjavakból táplált. Ez utóbbi is lehet rendszeres (pl. valamiféle állandó hozzájárulás), vagy eseti, mint pl. az NKA pályázatai.

III.

- a) állami támogatásuk jogszabályi előírás alapján (kötelező állami feladat)
- b) állami (valójában inkább önkormányzati) támogatásuk helyi döntés következménye (önként vállalt feladat).

Mondandóm szempontjából a felosztás igazán érdekes. Vannak ugyanis olyan tevékenységek, amelyekre jogszabály mondja ki, hogy támogatni kell. Ezeket úgy nevezik a jogi szakzsargonban, hogy kötelező állami vagy önkormányzati feladat. Lényegében áttételes a dolog, mivel a feladat ellátásának állami vagy önkormányzati biztosítása az, ami kötelező, ám ez, mint belátható, nem megy pénzügyi alapok nélkül, tehát az ilyen jogszabályi előírás azt jelenti, hogy az adott kulturális tevékenységet az államnak, vagy a megyei, illetőleg települési önkormányzatnak el kell látnia, pénzügyi terheit is vállalva.

Az állami feladatként ellátott tevékenység irányítása általában minisztériumi szintű, és a költségvetési források a központi költségvetésben, általában a felügyeletet ellátó minisztérium költségvetési fejezetében kerültek kialakításra. Az önkormányzati feladatként előírt tevékenységek az adott helyi önkormányzatok irányítása, felügyelete alatt állnak, és működtetésüket az önkormányzati költségvetés terhére az önkormányzatoknak kell biztosítaniuk, amelyhez különböző csatornákon keresztül fedezetet (ha nem is teljes fedezetet) nyújt az állam.

Az önkormányzatok hatáskörében megjelennek úgynevezett önként vállalt feladatok is. Ezeket nem jogszabály írja elő, hanem az adott önkormányzat egyedi döntése alapján látják el. Így pl. amíg a közoktatás megszervezése, könyvtár fenntartása, stb. kötelező önkormányzati feladat, addig az állam nem kötelezi az önkormányzatokat, pl. balett együttes fenntartására, mégis vannak olyan önkormányzatok, akik mintegy kultúrpolitikai döntésként vállalják ezt. Így pl. van Győri Balett, de nincs Soproni Balett, Mosonmagyaróvári Balett, ellenben van mindhárom helyen általános iskola, középiskola, nyilvános könyvtár. Az önként vállalt feladat tehát saját döntés, ennek megfelelően saját kontóra, azaz saját pénzügyi kockázatra megy. Az megint érdekes kérdés, hogy hol van az a határ, amikor az önként vállalt feladatok sokasága, ennél fogva pénzügyi terhei a kötelező feladatok ellátásának színvonalát is befolyásolják, azaz netán csökkentik?

Szintén érdekes kérdés, hogy a fenntartók a megszorítások esetén milyen szemmel néznek a kötelező (adott esetben tehát nyűg jellegű), illetve az önként vállalt (ennek megfelelően szívüknek esetleg kedvesebb) feladatok elé. A költségvetési prés kinél, milyen mértékű megszorításokat eredményez.

A továbbiakban a vizsgálódásom elsődleges tárgyát képező 1997. évi CXL. törvény tekintetében szeretném megnézni, hogyan alakul a kötelező feladatellátás előírása a könyvtári szolgáltatások esetében.

A törvény 53. § (2) bekezdése kimondja: A nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata. Ezt később tovább konkretizálja. A 61. § (1) bekezdése szerint a nemzeti könyvtár az Országos

Széchenyi Könyvtár. A fenntartói jogokat és kötelezettségeket a miniszter gyakorolja. Érdekes, hogy a törvény a nemzeti könyvtárral kapcsolatban nem mondja ki, hogy fenntartása állami feladat, de a miniszteri feladatkör nevesítéséből ez egyértelműen kiderül. Hasonlóan kevésbé pontos az országos szakkönyvtárak állami feladatként való nevesítése a törvényben. A 63. § (1) szerint a tudományos és szakkönyvtári ellátás az Országos Széchenyi Könyvtár, a Debreceni Egyetem. Egyetemi és Nemzeti Könyvtár, az országos szakkönyvtárak (3. számú melléklet), az állami egyetemek könyvtárai, valamint a nyilvános könyvtári ellátást vállaló egyéb szak- és felsőoktatási könyvtárak feladata. Országos szakkönyvtárak az Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, az Országos Egészségügyi Információs Központ és Könyvtár, a Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, az Országos Mezőgazdasági Könyvtár és Dokumentációs Központ, az Országgyűlési Könyvtár, az Országos Idegennyelvű Könyvtár, az Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár, a Központi Statisztikai Hivatal Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat, a Magyar Filmintézet Könyvtára, a Hadtörténeti Intézet Könyvtára.

Nyilvánvalóan bonyolultabb a kérdés, mint a múzeumoknál, mivel pl. az Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár újabb BME OMIKK néven felsőoktatási könyvtár is, a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár, önkormányzati könyvtár és ekként kötelező a fenntartása, az Országgyűlési Könyvtár helyzetét az Országgyűlés Házasbálya rendezi, stb.

Sokkal világosabb és egyértelműbb a megfogalmazás a közkönyvtári területen: a 64. § (1) szerint a települési és a megyei könyvtári ellátás biztosítása a helyi önkormányzatok kötelező feladata. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott feladatot a községi, városi, megyei jogú városi önkormányzat nyilvános könyvtár fenntartásával, vagy önkormányzatok közötti társulásban nyilvános könyvtár fenntartásával, vagy nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével teljesítheti.

A települési könyvtárak ilyen irányú kötelezettségét azonban más törvény is előírja. Ez pedig az 1991. évi XX. törvény, az úgynevezett hatásköri törvény. Ennek 108. § (1) bekezdése kimondja: a helyi önkormányzat a felnőtt lakosságnak, az ifjúságnak és a nemzetiségeknek általános nyilvános könyvtári szolgáltatást köteles biztosítani.

A két rendelkezésből egyértelműen kitűnik, hogy a nyilvános könyvtári szolgáltatás kötelező önkormányzati feladat, amely megoldható nyilvános könyvtár fenntartásával, önkormányzatok közötti társulásban nyilvános könyvtárak fenntartásával, könyvtári szolgáltatások megrendelésével.

A megyei könyvtárakat és a városi könyvtárakat nyilvános könyvtárak fenntartására kötelezi a törvény, míg a településeknek elégséges ilyen jellegű szolgáltatást megrendelnie valamely nyilvános könyvtártól. A törvény 70. §-a foglalkozik a könyvtárak finanszírozásával. Annak három forrását tünteti fel:

- a nemzeti könyvtár és az országos szakkönyvtárak esetében a központi költségvetés megfelelő fejezeteit,
- az önkormányzatok esetében a központi normatívát,
- a nyilvános könyvtárak esetében az érdekeltség-növelő támogatást

Az 1997. évi CXL. törvény 92. § (2) bekezdése alapozza meg pénzügyileg a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok pénzügyi kapcsolatát, vagyis azt a kapcsolatot, amelynek eredményeként az állam (központi költségvetés) pénzügyi forrást juttat az önkormányzatoknak, a törvényben előírt kötelező önkormányzati feladatok forrásaként. A helyi önkormányzatok a közművelődéssel, a könyvtári ellátással, a

kulturális javak védelmével, a múzeumi és levéltári tevékenységgel kapcsolatos feladataik ellátásához a költségvetési törvény szerint közművelődési és közgyűjteményi normatív költségvetési hozzájárulásban részesülnek, amelynek jogcímeit és összegét az éves költségvetési törvény határozza meg.

Központi támogatás az alábbiak szerint elkülönítve szerepel a költségvetési törvény szerint: a *Belügyminisztérium* költségvetési fejezetén belül a *Helyi önkormányzatok támogatásai, hozzájárulásai cím, normatív hozzájárulások* alcímén:

- a) a települési önkormányzatok a közművelődési és közgyűjteményi feladatokhoz összesen a normatív hozzájárulás összegének kétharmadát kapják, melyet állandó népességszámuk alapján kell felosztani;

Települési fejkvóta:

2003	1114 Ft/lakos
2004	1156 Ft/lakos
2005	1227 Ft/lakos

A települések fejkvótája a következő változásokat mutatja: +3,7%, 6%.

- b) a megyei (fővárosi) önkormányzatok a közművelődési és közgyűjteményi feladatokhoz összesen a normatív hozzájárulás összegének egyharmadát kapják. A támogatás 33%-át egyenlő arányban, 67%-át pedig állandó népességszám alapján kell elosztani.

Megyei/fővárosi normatíva:

2003	94,4 M + 373 Ft/lakos
2004	98,6 M + 385 Ft/lakos
2005	103,9 M + 409 Ft/lakos

A megyei normatívák utolsó három éves adataiból azt olvashatjuk ki, hogy a megyénkénti fix összeg 2003-ról 2004-re 4,4 %-kal, 2004-ről 2005-re 5,3 %-kal növekedett. A fejkvóta százalékos aránya az előző évhez viszonyítva a következő módon alakult: + 3,2 %, + 6,2%.

További forrás, hogy a *Belügyminisztérium* költségvetési fejezetén belül a *Helyi önkormányzatok támogatásai, hozzájárulásai* címen, *Központosított előirányzatok* alcímén elkülönített *Érdekeltségnövelő támogatást* kell biztosítani az önkormányzati könyvtárak állománygyarapításához, a közművelődési infrastruktúra fejlesztéséhez, melynek mértékét az éves költségvetési törvény határozza meg.

Érdekeltségnövelő támogatás

2003	630 M Ft
2004	630 M Ft
2005	755 M Ft

Az érdekeltségnövelő támogatás tekintetében az előirányzat a következőként alakult: 0%, 19,8 %. Ez a támogatási forma tehát bizonyos stagnálás után megugrott, és

átlagosan az inflációt is elkerülve növekedett. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy itt egy nemzetgazdasági léptékben szerényebb összegről van szó.

A kétféle támogatási rendszer lényeges különbsége, hogy a normatív támogatás lényegében a közigazgatási egység típusától és a lakosság számától függ, míg az érdekeltségnövelő támogatást az adott önkormányzatok hozzájárulásának mértékében osztják le, ahogyan a neve is mutatja: ösztönző célzattal. Aki többet költ könyvtárra vagy közművelődésre, nagyobb szeletet kap ebből a tortából.

A Nemzeti Kulturális Alapprogram az 1993. évi XXIII. törvény alapján működik, amely 1993. április 1-jén lépett hatályba; ezzel egyidejűleg a Kulturális Alap létesítéséről szóló 23/1967. (VIII. 8.) Kormányrendelet hatályát veszítette. Ez az államháztartási törvénnyel szemben új állami pénzforrást jelentett. A nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatásával a nemzeti kulturális örökség minisztere a Nemzeti Kulturális Alapprogram keretei között látja el.

Az Alapprogram megvalósítását a központi költségvetés elkülönített fejezeti kezelésű előirányzata szolgálja, és a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma felügyelete alá tartozó, önálló költségvetési szerv, a Nemzeti Kulturális Alapprogram Igazgatósága kezeli. Az NKA bevételi forrásait lényegében adó jellegű közterhekből teremti elő: a kiadók az általuk kiadott, illetve értékesített művek után, a termék jellegére tekintettel meghatározott mértékű járulékot kötelesek fizetni.

A könyvtárak gyarapításának kiegészítő forrása az érdekeltségnövelő támogatás. A helyi önkormányzatok könyvtári és közművelődési érdekeltségnövelő támogatásáról szóló 4/2004. (II. 20.) NKÖM rendelet hatálya kiterjed azokra a helyi önkormányzatokra, amelyek nyilvános könyvtárakat, közművelődési intézményeket és közösségi színtereket tartanak fenn, nyilvános könyvtári szolgáltatást rendelnek meg. A helyi önkormányzat köteles biztosítani, hogy a rendeletben előírt támogatásokat a megfelelő célokra használják fel.

A rendelkezésre álló összeg elsősorban a települési és megyei könyvtárak állománygyarapítási kereteinek fejlesztésére használható fel, legfeljebb 30 százaléka azonban a könyvtárak technikai, műszaki eszközeinek, berendezési tárgyainak gyarapítására is felhasználható.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény több lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára, hogy közfeladataikat célszerűbben, gazdaságosabban, összefogással valósítsák meg. „41. § (1) A települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak. A központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működését. (2) A társulás nem sértheti az abban résztvevők önkormányzati jogait.”

Az önkormányzati törvény szerinti társulási formák közül könyvtári szempontból az intézményi társulás a legérdekesebb: „43. § (1) Az érdekelt képviselő-testületek megállapodhatnak két vagy több községet, illetőleg várost és községet ellátó egy vagy több intézmény közös alapításában, fenntartásában és fejlesztésében. Eltérő megállapodás hiányában a közös intézmények fenntartásához az érdekelt képviselő-testületek a településük lakosságszámának arányában járulnak hozzá.”

A megállapodásban meg kell határozni: *a)* a közös intézmény tevékenységi és ellátási körét, *b)* az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának arányát, *c)* az intézmény fenntartásával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket, valamint azok gyakorlásának a módját, *d)* a megállapodás felmondásának a feltételeit.

Az önkormányzati törvény adta lehetőségeket tovább bővíti az 1997. évi CXXXV. törvény, amely a következő társulási formákat ismeri: megbízási társulás, intézményfenntartó társulás, társulási tanács, jogi személyiségű társulás.

Új minőség az önkormányzati társulások sorában: a többcélú kistérségi társulások megjelenése. Szabályait a 2004. évi CVII. törvény tartalmazza. Felsorolja a kistérségeket és az azokat alkotó településeket. A leginkább támogatott közös feladatellátás az oktatási, szociális, egészségügyi, területfejlesztési feladatok. A kistérségi társulás egyes feladatainak normatív támogatását évente jogszabály határozza meg. Tárgy évre (2005) ez a könyvtárakat ún. mozgókönyvtári szolgáltatás támogatásával kínálja meg. A kérdés csak az, hogy az esetleg évente változó új prioritások között „meddig tart ki” a könyvtárügy, ill. lehet-e, érdemes-e, etikus-e rövid távú finanszírozási cél érdekében, hosszú távú kihatású döntéseket hozni.

Dr. Horváth Sándor Domonkos



**Horváth Sándor Domonkos előadást tart március 21-én
a nagykanizsai szakmai napon**



**Könyvtárosok gólyalábakon a nagykanizsai szakmai nap
után a Halis István Városi Könyvtár udvarán**