

Fórumok a kulturális törvényről

Bevezetés

1997. december 9-én az Országgyűlés pontot tett egy több éve tartó vita végére, amely arról szólt: kell-e egyáltalán szabályozni a közművelődési tevékenységet, s ha igen, hogyan. A *kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény* 1998. január 1-én hatályba lépett, s ezzel a közművelődés számára létrejött az a normatív rendszer, amelyet a szakma már évek óta várt.

A Budapesti Művelődési Központ (BMK) gyorsan reagált e helyzetre: meghívott szakértők segítségével és közreműködésével három közművelődési fórumot rendeztek a főváros önkormányzati és intézményi szakemberei részére. A meghívókban olvashattuk a szervezők szándékát: "segítséget szeretnénk nyújtani a törvény által teremtett új helyzet közös értelmezéséhez, valamint az állami, az önkormányzati és az intézményi-szintű feladatok előkészítéséhez".

Tervük megvalósításához az alábbi fórumokat rendezték meg:

Március 4.

Kerekes László főosztályvezető-helyettes (NKÖM Közművelődési Főosztály):

- A települési (kerületi) önkormányzat rendeletalkotó kötelezettsége, a közművelődési intézmények lehetőségei a helyi rendelet előkészítésében
- Készülő miniszteri rendeletek
- A közművelődés új finanszírozási rendszere

Vadász János, a KKDSZ elnöke:

- A finanszírozás egyéb kérdései
- A törvény foglalkoztatással kapcsolatos előírásai, módosítási javaslatok

Fodor Péter kulturális főtanácsadó (Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal):

- A főváros közművelődéséről a kulturális törvény alapján
- A Budapest Főváros Önkormányzat által rendezett "Város és kultúrája" fórum összegzése

Április 27.

Dr. B. Gelencsér Katalin főosztályvezető (NKÖM Közművelődési Főosztály):

- Közművelődési megállapodás és helyi önkormányzat

Június 15.

Kerekes László főosztályvezető-helyettes:

- A közművelődési önkormányzati rendelet

Mint látható, az első fórum majdnem a lehetetlenre vállalkozott: az előadókra rótt feladatok és témák szinte a törvény teljes elemzését kívánták. A második és harmadik fórum szándéka már mértéktartóbb volt: a törvény két kulcspontját emelte ki, hogy azok értelmét, súlyát és szempontrendszerét dolgozza fel.

Írásunkban ara vállalkozunk, hogy először összefoglaljuk a három fórum legfontosabb gondolatait - ahol szükséges, szó szerint idézünk -, majd sorra vesszük, hogy mi történt azóta: milyen jogszabályok születtek, mik váltak valóra az itt elhangzottakból.

* * *

Az első fórum

Romhányi András, a BMK igazgatója köszöntőjében hangsúlyozta, hogy itt és most nem a teljes közművelődésről esik szó, csak a törvény kapcsán a legaktuálisabb teendőkről. Egyúttal jelezte, hogy a következő - az áprilisi - fórum témája a közművelődési megállapodások tartalma lesz.

A felkért szakértők sorában először *Kerekes László* mondta el előadását. Legfontosabb gondolatai a következők voltak:

Mi az értéke ennek a törvénynek? - kezdte mondandóját, s válasza így foglalható össze:

1. Először is *az, hogy van*, hiszen még a parlamenti elfogadás előtti hetekben is többször komolyan felvetődött a törvény ellenzői által, hogy egyáltalán legyen-e közművelődésről szóló része. Tehát rendkívüli jelentőségű eredmény a törvény megszületése.
2. Nagy eredmény *a folytonosság biztosítása*. Az 1976-os közművelődési törvény előkészítésekor a szakma sok-sok értéket felhalmozott, amelyek szerencsére máig nem vesztek el, s a törvény ezek tartalmát beépítette.
3. A folytonosság mellett *tudott alkalmazkodni* a megváltozott társadalmi körülményekhez. Erre példa a civil társadalom, a helyi lakosság érdekérvényesítési lehetősége, általában a társadalmi kontroll jelenléte; egy egzakt és korszerű finanszírozási rendszer megjelenése, amelyben egyértelmű az állami kötelezettség.
4. Rendkívül szerencsés, hogy a *közgyűteményi ágazatokkal* lett *egységes keretbe* foglalva. Nemcsak azért, mert önállóan esetleg meg sem született volna. Az igazi oka az, hogy ezzel a törvényalkotó egyben látja a helyi kultúrát, hiszen pl. a helyi rendeletben a helyi kultúra egészeről kell gondolkodni, s így lehet, hogy egyéb közgyűteményi feladatai is lesznek.

Mindezek egyúttal lényeges különbséget is jelentenek a már említett 1976-os törvényhez képest. S van még egy lényeges különbség: ez a törvény nem szól már az állampolgári felelősségről és kötelezettségről, csak *az állam és az önkormányzatok kötelező feladatairól*.

Külön szólni kell a törvény 73. § (1) bekezdéséről ami így szól: "*A közművelődéshez való jog gyakorlása közérdek, a közművelődési tevékenységek támogatása közcél.*" Ahhoz képest, hogy az elfogadás előtti vitákon többször felmerült, hogy nem is kell erről törvényt alkotni, mindenki "szerezze be" magának a kultúrát, ahogy tudja, mindenki a saját kedvére valósítson meg valamilyen közművelődési tevékenységet, nos, ezek után hatalmas nyeresége a törvénynek ez a paragrafus.

S volt még egy praktikus oka, hogy a "közélcél" és a "közérdek" fogalmak bekerültek a szövegbe: a közhasznú szervezetekről szóló törvény¹ és annak várható módosításai miatt fontos

volt, hogy mindaz, amit közművelődési tevékenységnek és közművelődési feladatvállalásnak nevezünk, részesüljön a közérdekez és közcélokat szolgáló közhasznú tevékenységek előnyeiből.

Ugyanígy nagyon fontos tétel e paragrafus (2) bekezdése: "*A közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően az állam és a helyi önkormányzatok feladata.*" Ez a lényeg - az a pont, aminek a kimondása miatt nem akarták egyes körök ezt a törvényt megalkotni. Ezen belül is a kulcsszó az "alapvetően", mégpedig azért, mert évek óta hallunk mindenféle, ágazatunkat érintő megszorítási, elvonási szándékokról.

Óriási vita volt a törvény előkészítése során a "*közösségi szintér*" fogalma körül. Sokan hajlamosak voltak szélsőségesen úgy értelmezni, hogy akkor ez - némi túlzással - lehet a községháza előtti tér is. Mivel igazodni kellett az önkormányzati törvényhez², ezért valahogy fel kellett oldani az intézmény/szintér vitát. Végül a községeknél megengedett lett - intézmény helyett - a közösségi szintér biztosítása, de ennek kötelezettségét sikerült kvázi-intézményként leírni, például a folyamatos költségvetési támogatás, kultúraközvetítésre alkalmas személyek és terek biztosítása. Tehát már csak épp' az nincs kimondva, hogy költségvetési szervezet legyen.

A törvénynek három új fontos "intézménye" van:

1. legfontosabb a helyi önkormányzati rendelet, mert minden abban testesül meg, s a feladatellátás és a végrehajtás rendszerét rögzíti;
2. a közművelődési megállapodás lehetősége, ami a rendeletnek "alárendeltje", hiszen csak a feladat végrehajtásának egyik lehetséges variánsa (s ezért nem javallt, hogy önálló szakmai fórum szóljon róla, mert azzal túldimenzionáljuk);
3. a Közművelődési Tanács, amely a társadalmi kontrollt jeleníti meg.

Mi a helyi rendelet lényegében?

Az a legmagasabb helyi önkormányzati jogszabály, amit *nyilvánosság* előtt kell megalkotni, *nyilvánosan* meg kell hirdetni. Az igazi kérdés persze az, hogy *mitől lesznek jók* ezek a rendeletek?

1. A rendelet gyakorlatilag egy *középtávú közművelődési program* vagy terv. Tehát arra jó, hogy - választási ciklusoktól függetlenül - *tervszerűség és stabilitás* jellemezze a helyi közművelődési tevékenységet, annak intézményeit, s ne szubjektív rögtönzések irányítsák.
2. A *helyi nyilvánosság* terepei lehetőséget adnak arra, hogy a helyi érdekek artikulálódjanak és érvényesüljenek. Tehát nem zárt testületi ülésen kell erről dönteni, hanem a helyi társadalom bevonásával.
3. A rendelet léte *jogerőt* ad az ágazat valamennyi résztvevőjének, s nemcsak a szakmai lobbizás sikerén múlik a helyi közművelődés sikere.
4. A már említett *Közművelődési Tanács* a helyi *civil társadalom ellenőrzését* tudja megvalósítani ill. segíti a helyi vélemények közvetítését.

Miért fontos a szakmai részvétel a rendeletalkotásban?

1. A hosszú távú *kulturális tervezéshez* feltétlenül *szakember* kell.
2. Mivel minden település más, nincs általános modell, a *helyi sajátosságokat* pedig csak a *helyi szakember* ismeri.
3. A szakmai *értékek megőrzése* fontos, figyelni kell a meglévő értékes struktúrákra, s nem szabad mindenáron változtatni. Ennek kontrollja legyen a helyi szakember.

Miről szóljon a rendelet?

A törvény a 76. §-ban rendelkezik erről, de előtte ki kell térni az (1) bekezdésre, amely így szól: "A települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása." A mondat azért érdekes, mert ehhez központi pénzek is kellenek, s eddig az állam részvétele az itt felhasznált költségekben mintegy 20%-os volt. Ezért is volt ez ellene az önkormányzatok berzenkedése, hiszen semmi garanciát nem láttak arra, hogy a feladathoz pénzt is kapnak.

A (2) bekezdésben olvashatóak azok a *formák*, amelyeket a *helyi lehetőségek és sajátosságok függvényében* kell megvalósítani. A "forma" fogalom nem túl szerencsés, hiszen itt keveredik a tartalom, az érték és mindazon kultúráközvetítő tevékenység, amit mi közművelődésnek tekinttünk. Ennek ellenére most végre törvénybe iktatták azt, amiről évekig vitakoztunk. Erre pedig azért volt szükség, hogy a 77. §-ban meg lehessen fogalmazni, hogy az előzőekben felsorolt formákból a települési önkormányzat "*mit, milyen konkrét formában, módon és mértékben lát el*" - a már többször említett helyi sajátosságok alapján. Elképzelhető, hogy egy 200 fős településen az egész helyi közművelődési tevékenységet rá lehet építeni a helyi Pávakörre (ha még van), hiszen szinte az egész falu érintett benne, mert nemcsak énekelnek és táncolnak, hanem beszélgetnek, helyi közéletet is élnek.

Szólni kell még a *művelődési miniszter hatásköréről* is, ugyanis a törvény megerősítette - más törvények mellett ebben is -, hogy az ágazati felelősség az övé. Mivel az elmúlt években a tanácsi rendszer felbomlásával meglazultak a közigazgatási struktúrák és a minisztérium önkormányzati kapcsolatai is leépültek, a tárca a legfontosabb feladata, hogy rendezze feladatait az önkormányzatokkal, hiszen semmilyen akaratot nem tud végrehajtani, ha ehhez nem lesznek partnerei.

Fontos és új elem a rendszerben, hogy lesz *országos közművelődési szakfelügyelet*. Ez jó lehetőség lesz arra, hogy a miniszter ezen keresztül befolyásolhassa a szakmai folyamatokat, elejét vehesse káros tendenciáknak.

Befejezésül nézzük meg a *közművelődés finanszírozási rendszerét* - idézve az előadót:

"A közgyűjteményi és közművelődési feladat-végrehajtás központi finanszírozása állami feladat. Szándékosan nem intézmény-fenntartást mondtam, mert az csak egy eszköz, hanem a feladatellátás központi finanszírozásáról van szó. Ez nagyszerű, már csak azért is, mert van. Az elmúlt években a mindenkori költségvetési törvény készítésénél állandó lobbizás folyt - Vadász Jánossal az élen -, hogy hol önálló címen, hol összevonva legyen közgyűjteményi és közművelődési normatív állami hozzájárulás. Ezzel ellentétben a Törvényben a finanszírozási fejezet egy rendkívül konstruktív, rendszerszerű, automatizmusokat tartalmazó és több-csatornás finanszírozást jelenít meg. A stabilitása és rendszerszerűsége a következőkből származik:

Az állami hozzájárulás mértékét az önkormányzat kiadásainak százalékában *határozza meg az állam, azzal a kis finomítással, hogy az önkormányzati kiadásokban benne van a saját működési bevétele. Ezt levéve a tényleges önkormányzati támogatásokat számítja ki - mindig a tárgyévet megelőző két évben, mert a pénzügyi kormányzatnak ilyen technikai lehetőségei vannak. Tehát 1997-ben a 95-ös önkormányzati közművelődési és közgyűjteményi támogatások összegének 60%-át adja meg az állam normatív hozzájárulásként. Ez kb. 13 milliárd volt, ebből kiszámítva: a 60% 8,2 milliárd Ft. Tekintettel arra, hogy kétfajta önkormányzati feladat van - települési és megyei, és kétfajta a kötelező feladat is, mert már az Önkormányzati Törvényben is*

rögzítésre került a kötelező megyei közművelődési tanácsadási szolgáltatás és az erre szolgáló szervezet fenntartása -, ezért ezt az összeget, amely az önkormányzati kiadások 60%-a, kétfelé osztja: egyharmada a megyei feladatok ellátására szolgál, kétharmada - lakosságszámra számítva - a települési önkormányzatoké. Tehát a kb. 5 milliárd forintot el kell osztani 10 millió lakossal, így 555 Ft a települési lakossági közművelődési és közgyűjteményi normatív hozzájárulás lakosonként.

Hogy tovább komplikálódjon a dolog: a megyei 1/3 úgy oszlik meg, hogy a megyei közművelődési kötelező szolgáltatásokhoz és tanácsadásokhoz bizonyos feltételek minden megyének egyformán kellenek, ezért ennek az összegnek a 33%-át a megyék - és természetesen a főváros is - egyformán kapják meg, ez 48,5 millió forintot jelent. A fennmaradó 67%-ot a lakosság számarányában osztja fel a központi költségvetés a megyéknél is. Természetesen, ha belegondolunk, hogy ez az összeg közgyűjteményi és közgyűjteményi állami hozzájárulás, akkor tudomásul kell venni, hogy az önkormányzatok ezen a területen is igen sokat költenek. A megyéknek megyei intézményeket kell fenntartani. Sajnos a megyei művelődési központokat leépítették az elmúlt években, viszont ebből az összegből kell a megyei könyvtárat, megyei múzeumot, megyei levéltárat fenntartani. Látható, hogy saját bevételeiből lényegesen ki kell egészíteni az állami támogatást.

Mit jelent ez a központi normatív hozzájárulás növekedési léptékben? Amíg korábban 20% volt minden állami hozzájárulás, ami az önkormányzatokhoz jutott, ez most 60%-ra nőtt, és ebben nincsenek is benne a következő csatornák: a tárca-fejezetekben levő pénz, illetve az elkülönített pénzalapoknál levő pénz. Ezt a jelentős növekményt mindenkinek hangoztatnia kell, aki döntésre illetékes képviselővel kerül kapcsolatba. És akkor fog érvényesülni ez a társadalmi akarat, ha név szerint idézik: ez állami hozzájárulás. A törvény kimondja, hogy a hozzájárulás nem lehet kevesebb a következő évben, de úgy növekszik a 60%, ahogy az önkormányzati kiadások növekednek. Ebből a szempontból a kistélepülések jól járnak, mivel az igazi kiadások nem ott keletkeznek, hanem a nagy intézményfenntartóknál, a nagyvárosokban. Összességében: ha az önkormányzatok többet fordítanak erre a területre, az állami hozzájárulás is növekszik.

Amiért izgalmas a dolog és ami a rendszerszerűségét erősíti, az az, hogy két tárca költségvetési fejezetében - a BM-ében és az MKM-ében - a 60% bizonyos százalékában minden évben be kell tervezni meghatározott cím alatt közgyűjteményi és közművelődési pénzeket. Egészen pontosan: a 60% öt százaléka a BM-fejezetben minden évben meg kell hogy jelenjen könyvtári állománygyarapításra és közművelődési technikai-műszaki fejlesztésre. Ez ebben az évben 400 millió Ft.

A másik, sokkal jelentősebb pénz - igaz, hogy csak 1999-től - az MKM-fejezetben levő elkülönített pénz feladat-finanszírozásra, ami 1999-ben a hatvan százalék 45%-a lesz. Gondoljunk bele, hogy ebben az évben a 60% 8,2 milliárd forint, és ha csak ennyi marad, akkor jövőre 4 milliárd forint lesz feladat-finanszírozásra, illetve telematikai fejlesztésre (...)

A harmadik csatorna az elkülönített állami pénzalapok, alapítványokból, közalapítványokból származtatható pénzek. Bizonyos megítélések szerint ezek csökkennek, összességében azonban nem, mivel a legmeghatározóbb, a Nemzeti Kulturális Alap támogatási összege az elmúlt években megháromszorozódott a járulékkoltatási rendszer változása miatt, és ennél fogva a közművelődésben érintett legalább 5 szakkollégium pénzei jelentősen megemelkednek."

Vadász János korreferátuma:

A *finanszírozási rendszerrel* kapcsolatban két dolgot kell mondani. Az egyik:

Hangsúlyozni kell, hogy a Kerekes László által ismertetett szisztémával - normatívaként és másként - lényeges mértékben növekedett a kulturális alapellátásra fordított állami összeg. Csakhogy az önkormányzatok összességében a normatíva által juttatott összegnél sokkal többet költenek kultúrára. Ennek következtében az önkormányzatok gyakran másra fordítják a normatíva összegét. *Ez azonban öngyilkos taktika.* Ha ugyanis az önkormányzatok 1998-ban ezzel a restriktív gondolkodással terveznek, 1999-ben és 2000-ben még ugyan nem, de 2001-ben az történik velük, hogy a 200. évi szinten "befagy" az állami támogatás mértéke. Fontos tehát érteni és megértetni a helyi képviselőkkel, hogy *az önkormányzat mindig növekvő állami költségvetési hozzájárulást kaphat akkor, ha saját pénzét is hozzáteszi a helyi kultúra finanszírozásához.* Ez tehát egy jó befektetés, mert pénzt hoz a településnek.

Meg kell jegyezni, hogy ezt a rendszert hihetetlen pénzügyi ellenálláson kellett keresztül vinni, mert egyfolytában arról beszéltek, az állam fokozatosan ki kell hogy vonuljon a kultúra finanszírozásából. Ehhez képest jött a törvény, amely szinte alapellátásként szólt a közművelődési és közgyűjteményi intézményekről.

A másik fontos dolog, hogy mindennek érdekében erőteljes lobbizás szükséges, mert egy esetleges helyi restriktív politikával nem csak a normatív támogatás emelkedéséről mondanak le, hanem - ha ennek következtében nem tudnak intézményeket fenntartani és működtetni - a célzott és címzett támogatások elérési lehetősége is megszűnik.

Fontos dolog, hogy a finanszírozási rendszerbe - módosító indítványokkal - sikerült még három elemet behozni. Egyik az *érdekeltség-növelő támogatás* (annak a bizonyos 60%-nak az 5%-a), a *képzés és továbbképzés támogatása*, amely arról szól, hogy minden kollégának évente kötelező továbbképzésben kell résztvennie. A harmadik a mindenkori minimálbér 50%-át kitevő *szakkönyvvásárlási keret*, amely először 1999-ben lesz érvényesítve.

A *foglalkoztatási* fejezet is másképp alakult, mint azt az MKM előterjesztette, a 93. § ugyanis gyakorlatilag arra kötelezi a fenntartókat, hogy áttekintsék intézményeik foglalkoztatási viszonyait, újraszámolják a feladatokhoz szükséges személyi feltételeket. Ebből fakadóan enyhe létszámnövekedéssel kell számolni. Ezzel együtt a többlet munkaidők törvényes kifizetésére is el lehet érni azt, ami pl. az oktatásban természetes, mármint a túlórák számfejtése.

További foglalkoztatási szempont a szakképesítési feltételek javulása. A 100. § kötelezettséget rótt minisztériumra, de az igazi jelentőségét az adja, hogy - idézzük - *"sikerült azt a vitát megnyerni, ami arról szólt, hogy vajon a közművelődés olyan szakterülete-e a magyar kulturális életnek, amelyhez mindenki ért, vagy olyan szakterület, amelynek megvannak a speciális professzióból fakadó szakmai képesítési követelményei"*.

A képzés-továbbképzésnél nemcsak a pénzről van szó, hanem arról, hogy a képzési követelményekkel egy új trend indul el. Különös jelentőségű ez azért is, mert az ELTE mellett több főiskolán is megszűnt a szakmai képzés. Ezt a tendenciát fordíthatja meg a kötelező továbbképzés rendszere.

Fontos a közalkalmazottak büntetőjogi védelme szempontjából, hogy közfeladatot ellátó személynek minősül a közművelődési szakember, presztízse és biztonsága erősödik ezáltal.

"Eldöntötte a törvény azt a vitát is, ami arról szólt, hogy az állam kivonulása kapcsán a vállalkozási formák számára kell-e zöld utat adni, vagy sem. Mivel az állam nyilvánvalóan nem kivonul, hanem bevonul erre a területre, és a költségvetési támogatási hozzájárulás folyamatosan

növekedni fog, ebből következően a közművelődési törvény résznek azt a rendelkezését, mely a 77. §-ában szerepel, és amely azt mondja, hogy az önkormányzatnak köteles biztosítani az intézményt, ezt úgy kell értelmezni, hogy önkormányzati fenntartású intézményről van szó, nem kht-ről, vállalkozásról és nem egyéb formákról."

"Eldőlt a közművelődési megállapodások tartalmával kapcsolatos legfontosabb probléma is. Miről kell, hogy szóljanak ezek a megállapodások? Arról-e hogy az intézmény működtetését átadom civil szervezetnek, vagy arról, hogy az intézmény által technikai, személyi, anyagi, egyéb feltételek miatt nem vállalható egyéb tevékenységek valamelyikét egy arra a tevékenységre vállalkozó civil szervezetnek megállapodás keretében odaadhatom-e. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbiról van szó. A közművelődési megállapodás tehát nem az intézmény működtetés-átadásának egy formációja, hanem a közművelődési megállapodás azért köttetik, hogy a különböző tevékenységeket a civil szervezetek stabil támogatások birtokában megvalósíthassanak, fejleszthessenek."

Fodor Péter korreferátuma:

Nem ért véget a történet azzal, hogy a Parlament a törvényt elfogadta. A nagy kérdés az, hogyan tudjuk végrehajtani. Nem véletlenül volt az egyik nagy vita, hogy *tevékenységet* vagy *intézményt* kell támogatni. Végül kiderült, hogy a tevékenységnek természetesen fedél kell a feje fölé. Vagyis: nyugvópontra került az ügy, s most már nem kérdőjeleződik meg az *intézményrendszer szükségessége*. A mi kérdésünk inkább az, hogy *"a társadalmi megfeleltetés oldaláról mennyire képes ez az intézményhálózat a törvény szellemében most már egy ilyen értelemben kiegyensúlyozott, stabil háttérrel megfelelni. Ezt a kérdést - tetszik - nem tetszik - fel kell tenni sajátmagunknak is."*

Kulcskérdés a *rendeletalkotás*, mert ez évekre meghatároz mindent. Ezért fontosak a kulturális lobbik. Ez azonban nem biztos, hogy csak kultúraközvetítőkből kell hogy álljon, fontos lenne valamilyen viszonyba kerülni a pénzügyesekkel is. Ki kell alakítanunk tehát a magunk stratégiáját, hogy ebből jó alkumechanismusok jöjjenek létre. Lehet hivatkozni ugyan az önkormányzati felelősségre, de mégis hatékonyabb, ha a szakma helyben eléri saját legitimitását. Ehhez a törvény jó lehetőséget ad.

A fórum vitájában több kérdés és probléma felmerült:

Van-e rendeletalkotásnak határideje? Saját intézményével is köt(het) megállapodást az önkormányzat? Mi a teendő, ha nem önkormányzati intézmény lát el helyi közművelődési feladatot? Művelődési közalapítvány elláthat e - intézmény híján - városi feladatokat?

Kerekes László válasza:

- Nincs rendeletalkotási határidő. A minisztériumi ajánlásban az lesz, hogy lehetőleg az önkormányzati ciklus végéig készüljenek el.
- Saját intézménnyel nem megállapodást köt a fenntartó, hanem a rendeletben fogalmazza meg a feladatokat és a feltételeket. Mindennek elsődleges megoldási kerete a rendelet, a megállapodás csak ezen belül létezhet.

- Ha nem önkormányzati intézmény végez helyi munkát, az önkormányzat ekkor köthet - és kössön is - megállapodást.

Vadász János kiegészítése:

- A törvény értelmében városi és fővárosi kerületi önkormányzat köteles saját intézményt működtetni. Ezért törvénysértő állapot, ha kötelezettségét közalapítványi formában akarja ellátni - az ugyanis nem pótolja az intézményt.

Végül **Kerekes László** ismertette a minisztérium első félévre tervezett várható rendeleteit, melyek a következők:

1. Miniszteri rendelet készül az *önkormányzatok érdekeltség-növelő támogatásról*, amely az idén 200 mFt pályázati úton történő szétosztását tesz lehetővé.
2. A másik az *"Egyes közművelődési munkakörök betöltéséhez szükséges képesítési feltételekről, illetve az e feltételek alóli felmentésre vonatkozó szabályokról"* szóló rendelet.
3. Részben érintett a tárca az *"Összevont önkormányzati intézmények működéséről"* szóló rendeletben is.
4. Rendelet készül a *"Közművelődési szakértői névjegyzék vezetéséről"*.

A második fórum

B. Gelencsér Katalin: A közművelődési megállapodások

A közművelődési megállapodások lehetőségéről az önkormányzatok és a szakma oldaláról egyaránt van érdeklődés. A települési önkormányzatok azt gondolják, hogy ezzel a formával megszabadulhatnak a közalkalmazottaktól és a feladatellátás közvetlen felelősségétől. De a szakma vállalkozóbb kedvű tagjai is úgy gondolják, hogy e formával kikerülhető a merev költségvetési gazdálkodás.

A törvény előkészítése során mi nem ezekre gondoltunk, hanem egyrészt az intézménnyel ellátatlan településekre, másrészt azokra a speciális, különböző egyesületek által felvállalt művészeti vagy más tevékenységre, amelyek e forma kereteivel támogathatók.

A közművelődési megállapodás három kemény érdekrendszert tartalmaz, s ezek valamelyike mindig sérül. Az egyik érdek a *lakossági feladatok ellátása*, amelyet minél differenciáltabban kell elvégezni. A másik a *feladatvállaló érdeke*, aki minél nagyobb mozgásteret kíván magának, miközben úgy gondolja, hogy ebből meg tud élni, sőt, gazdagodni. Illendőségből persze meg kell jegyezni, hogy lehet olyan helyzet is, hogy valaki a hivatástudatát sem adja fel feladatvállalóként. S végül harmadikként az *önkormányzat érdekét* kell említeni, amely azt tartalmazza, hogy minél olcsóbban minél több lakossági feladat legyen ellátva.

Mindezzel együtt úgy tűnik, hogy ez biztonságosabb megoldás a kht-nál, mert ott megvan az a veszély, hogy ha az önkormányzat azt látja, hogy a tevékenység nyereséges, a következő évben egyoldalúan változtathatja a feltételeket, azaz, csökkentheti a támogatási összeget, míg az optimális közművelődési megállapodás eleve több évre szóló szerződés. Ezért ajánlatos a

feladatvállalónak az a módszer, hogy a megállapodásnál az önkormányzat által adott minimumot határozzák meg és építsék bele az évente emelkedő normatívát.

Ebben a témában egyébként *mást gondol a minisztérium, mint a szakszervezet*. Utóbbi szerint az a jó, ha minél több feladat marad az önkormányzatoknál, mi viszont úgy hisszük, ez a lehetőség gazdagítja a feladatellátás formáit, s e formákkal szemben a minisztérium nem kíván negatív megkülönböztetést tenni. Itt kell megemlíteni, hogy a vállalkozói törvény úgy módosul, hogy nem elegendő szakembert alkalmazni, hanem *magának a vállalkozónak kell szakképesítéssel rendelkezni*. Ez bizonyos mértékig garanciát jelent a feladatok ellátásában. Ha viszont a feladatot egyesület vagy más közhasznú szervezet kívánja ellátni, annak közhasznúsági igazoltsága szintén garancia lehet. Természetesen jól tudjuk, hogy ennek ellenére a bejegyzettek egytizede lehet valóban alkalmas e feladatra, mert sok helyen csak a vezetőségek légüres térben lebegő szabad értelmiségi tagjai gondolják ezt maguknak megélhetési forrásnak.

Ez a forma egyébként alkalmas arra, hogy a korábbi szakszervezeti művelődési házak a helyi önkormányzattal megállapodást kössenek a helyi lakossági szolgáltatásaikra.

Mit tartalmazzon a megállapodás?

Pontosan kell rögzíteni a feladatellátás *helyét*: intézmény, annak valamely terme, egyesületi hely, magánlakás vagy más. Eszerint jelenik meg a helyiség rezsiköltsége. Fontos meghatározni az *átadott eszközök* listáját, a teljes infrastruktúra minőségi állapotát, a technikai eszközök évjáratát, leltári számát. Ugyanitt a felújítás, karbantartás költségvállalásait is tisztázni kell. Figyelni kell a *tulajdonjogra*: melyik beszerzés kié. Érdekléte tehető a vállalkozó a felújítási, beszerzés terén is - erről is rendelkezni kell. Külön téma a beruházási tervek és szándékok tisztázása, azon belül is ennek arányos teherviselése. Érdemes érdekléte tenni a vállalkozót a beruházás költségeinek részbeni vállalására. Ez különösen forráshiányos önkormányzatoknál lehet megoldás.

A feladatellátás és *szolgáltatás tartalmát* a lehetséges legnagyobb pontossággal kell megállapítani: nyitva tartás, a kötelező nyilvánosság meghatározása, a szolgáltatások köre, díjköteles és díjmentes tartománya. Ezek minimum-előírások legyenek - mindkét fél védelmére. Ezen túl ugyanis már a feladatellátó szabadon vállal többletmunkát - és a vele járó esetleges hasznot. Tehát a vállalkozó szabadságát is meg kell hagyni, mert egyébként nem lesz érdekelt. Ebben is nagy különbség van a kht és a megállapodás között: míg a kht-ban a nyereség visszaforgatandó a tevékenységbe, a megállapodás vállalkozója a pluszbevétellel szabadon rendelkezik.

Külön érdemes rögzíteni a feladatellátás szakképzettségi-személyi feltételeit. Az önkormányzatnak - s a lakoságnak - ugyanis az az érdeke, hogy e feladatot szakirányú végzettségű személy végezze. A szakképzett vállalkozó már alkalmazhat egyéb segítőköt, de a szakmai feladatok ellátására a közművelődési szakképesítések a kötelezőek. Itt azonban érdemes jelezni, hogy a feladatvállalásnak ez a kulcsa is, hiszen a vállalkozás nem tudja garantálni a közalkalmazotti béreket, legalábbis nem egyenletesen minden hónapban. Ez kétségkívül a vállalkozás kockázata.

Legyen benne az a kötelezettség, hogy a feladatvállaló milyen rendszerességű és tartalmú tájékoztatást ad az önkormányzatnak. Ez tulajdonképpen a folyamatos és nyilvános kommunikációt kívánja fenntartani - nem csak a polgármesterrel, hanem a képviselőtestülettel. Ezért fontos, hogy a megállapodást *testületi határozatban* hagyják jóvá.

Alku tárgy a konkrét összeg nagysága. Fontos, hogy fix összegről állapodjon meg a két fél, s az is, hogy milyen rendszerességgel folyósítja ezt az önkormányzat.

Javasoljuk, hogy *öt évre* szóló megállapodásokat tervezzenek és írjanak alá. Ez egyrészt biztosítja a hosszútávú tervezés lehetőségét és a folyamatosságot, másrészt választási ciklusokon átívelve a megállapodást nem teszi ki aktuálpolitikai veszélyeknek. Érdemes itt a lehetséges konfliktusok kezeléseként független közművelődési szakértők felkéréséről rendelkezni. A felmondási időre 6 hónapot javasolunk - ez elég lehet új feladatvállalót keresni.

Természetesen az alap megállapodást kiegészítik a különböző nyilatkozatok az eszközök átvételéről, az infrastruktúra használatbavételéről, s egyéb közösen meghatározott dolgokról.

A leglényegesebb azonban az, hogy előtte az önkormányzat határozza meg közművelődési feladatainak sorát - ennek hiányában ugyanis nincs miről megállapodni. Ezért *minél előbb meg kell alkotni a közművelődési rendeletet*, mert ennek hiány késlelteti az esetleges megállapodások megkötését is.

A harmadik fórum

Az előző kettőtől eltérően itt konzultációs beszélgetés alakult ki, amelyben **Kerekes László** válaszolt a kérdésekre:

- A rendeletben törekedni kell a mindent meghatározó helyzetelemzés *konkrétságára*. Mindenütt lehetnek olyan standardok, amely az adott településen állandónak számítanak hosszú évek óta, ezeket érdemes pontosan megfogalmazni. Mivel a rendelet bármikor módosítható, lehetőség van a változások beépítésére is.

- Érdemes azt is meghatározni, hogy milyen fórumokon, milyen gyakorisággal tekinti át az önkormányzat a rendelet megvalósulását. Ez ami érdekünk is, hogy mindig napirenden legyen a közművelődés. Le kellene benne írni az egyéb intézmények milyen közművelődési feladatokat tudnak és akarnak ellátni. Ez azért is fontos, mert sok könyvtár - különösen a források megszerzése miatt - egyre gyakrabban akar közművelődési tevékenységet végezni. Ennek egyik oldalhajtása, hogy újabban kitalálták, hogy a könyvtár a település információs központja. (Itt jegyzem meg, hogy a telematikai pályázat keretösszege a mostani 200-zal szemben jövőre már 800 mFt lesz.)

- Tisztázni kell: a rendelet feladatáról beszél, s "csak" ahhoz rendeltet intézményről. Ne az intézmény legyen a cél, hanem ki kell mutatni, hogy milyen feladatokat kell ellátni - jól. S ezekre adandó válasz legyen az intézmény. Városokban és fővárosi kerületekben nem is lehet más válasz.

- A közművelődés természete hozta úgy, hogy a törvény nem fogalmazhat konkrétabban, hiszen mindegyik település más és más. Változik a tevékenységszerkezete is a szakmának - ahogy a társadalom változik. Feladatunk az, hogy ezekre a változásokra adekvát válaszokat adjunk. Ennyiben a törvény valóban egyszerre ad sokat és keveset. A törvény azt teszi lehetővé, hogy a helyi akaratok kerüljenek bele a helyi rendeletbe. Azt pl. hogy akarjuk a hagyományörző együttes folyamatos létezését, a néptáncsoport működését, amihez ennyi pénz kell... Tehát a feladathoz kell a finanszírozást is rendelni. Ennél már konkrétabb az intézményi munkaterv, amit szintén az önkormányzat fogad el, s természetesen a rendelettel szinkronban kell lennie.

- A Közművelődési Tanácsok mindenképp hasznos elemei a rendszernek, még ha anakronisztikusnak is tűnnek. Van ugyanis egy civil szerv, ami figyelemmel kísér(het)i az önkormányzat munkáját, s jogosult azt nyilvánosan értékelni, befolyásolni - tényező lehet helyben.

* * *

Írásunk második részében arra keressük a választ, hogy a fórumokon elhangzott szándékok és tervek mennyiben valósultak meg, hol áll a törvény megvalósítása: mi történt azóta.

Kétfelé kell bontani a témát.

Először vegyük számba a jogalkotási folyamat eredményeit, majd nézzük meg a közművelődési finanszírozásának alakulását.

A törvény megjelenése után az alábbi jogszabályok léptek időrendben életbe az egyes részterületek szabályozására:

- Az első fórum utáni napokban jelent meg a *15/1998. (III. 31.) MKM rendelet a helyi önkormányzatok könyvtári és közművelődési érdekeltség-növelő támogatásáról*. A rendelet filozófiája az, hogy az önkormányzatokat tegye érdekeltté abban, hogy investáljanak saját intézményeik berendezésének és felszereltségének fejlesztésébe, s az állam a saját erő arányában kiegészíti azt. Mára ez a forma a közművelődési és a könyvtári ágazat legkiszámíthatóbb és legjobban tervezhető támogatási csatornájává vált, amelyben komoly összegek nyerhetők.
- Rá egy évre megjelent az *5/1999. (III. 26.) NKÖM rendelet a közművelődési feladatellátás országos szakfelügyeletéről*. A rendelet megszületése óriási szakmai siker: legitimálja a szakmát, felhatalmazza a minisztert vizsgálatok lefolytatására, esélyt ad szakmai értékek védelmére és korrekciójára egyaránt. Már a törvény elfogadása előtt életbe lépett a *17/1997. (IV. 21.) MKM rendelet a kulturális szakértők működésének engedélyezéséről*, de foglalkoztatásuk valójában csak a szakfelügyeleti rendelet által indulhatott el. Így a Közművelődési Főosztály már az első évben - 1999-ben - élt a lehetőséggel: az az évi revitalizációs pályázat nyerteseinek szakfelügyeleti vizsgálatát végeztette el. Azóta több eseti és átfogó - legutóbb, 2000 tavaszán az általános művelődési központot működtető önkormányzatok közművelődési feladatellátását minősítő - vizsgálat zajlott le.
- Régóta aktuális volt a szakemberek továbbképzési rendszerének kodifikálása. Az *1/2000. (I. 14.) NKÖM rendelet a kulturális szakemberek szervezett képzési rendszeréről, követelményeiről és a képzés finanszírozásáról* szakmánkban is bevezette a 7 évenként kötelező, minimum 120 órás továbbképzést - rendelkezve ennek finanszírozásáról is.
- Kerekes László az első fórumon 1999-re prognosztizálta a szakkönyvvásárlásról szó rendeletet. Sajnos, egy év késéssel jelent meg a *157/2000. (IX. 13.) Kormány rendelet a dokumentumvásárlási hozzájárulásról*, melynek értelmében a mindenkori minimálbér felével megegyező összegben vásárolhatunk (szak)könyveket - igaz, jelenleg ezt a Könyvtárellátó Vállalat közvetítésével tehetjük meg.

- A fórumok idején meg nem lehetett tudni, hogy hamarosan módosításra fog szorulni a szakértői engedélyekről és a névjegyzék vezetéséről szóló rendelet. A tapasztalatok alapján a 17/1997. MKM rendeletben benne hagyták a számítástechnika-alkalmazói feladatokat, a 18/2000. (XII. 18.) NKÖM rendeletben viszont önállóan és részletezve fogalmazták újra a kulturális szakértői engedélyekkel kapcsolatos kérdéseket. Ebben már szerepel a - továbbképzési rendelet végrehajtásának ellenőrzése szándékával - vizsgáztatási névjegyzékre kerülés lehetősége is. A rendelet megszületése tovább erősíti a szakma helyzetét.
- A harmadik fórumon Kerekes László további két tervezett rendeletről szólt, ám a mai napig nem jelent meg sem a *képesítési felmentésekről* szóló, sem az *összevont intézményekről* szóló rendelet. Szerző határozott véleménye szerint *előbbi elfogadása szakmai visszalépés lenne a törvény szellemiségéhez és kivívott eredményeihez képest*, utóbbira viszont feltétlenül szükség lenne, mert egyre több ilyen típusú intézmény alakul.

Nézzük, hogyan alakultak a finanszírozási tervek, íme, az évenkénti összegek:

	1998	1999	2000	2001	2002
Helyi normatíva (Ft)	555	631	731	792	859
Érdekeltségnövelő támogatás (mFt)	400	492	568	600	630
Revitalizációs pályázat (mFt)	---	100	200	200	200
Telematikai fejlesztések (mFt)	269	846	381,1	380,8	380,8
Dokumentumvásárlási támogatás (Ft)	---	---	8.250	20.000	25.000 ^x

^x A minimálbér összege még csak kormányzati terv

A fenti számsorokból látható, hogy folyamatos - de nem egyenletes - emelkedést csak a normatíva és az érdekeltségnövelő támogatás összege mutat. Öt év alatt az előbbi 55%-kal, utóbbi 58%-kal emelkedett, igaz, mindkettő csak az első 2-3 évben növekedett észrevehetően. A normatíva növekedési üteme az első két év 17 ill. 16%-os emelkedése után visszaállt a 8%-os trendre. Az érdekeltségnövelő támogatás keretösszege is a második év 23%-os emelkedése után a trend visszaesett 15, majd 5-5%-ra. Ez pedig már lényegesen az infláció alatti érték.

Az igaz probléma azonban nem a számok nagyságában, hanem a finanszírozási elv változásában van. Ugyanis a normatíva és ezzel szoros összefüggésben az érdekeltségnövelő pályázat, a képzési normatív összeg és a telematikai fejlesztés évenkénti keretösszegének meghatározásában *2001-től negatív paradigma-váltás történt*. Az eddigi gyakorlat ugyanis a kulturális törvény 92. § /2/ bek. alapján - mint ahogy azt Kerekes László az első fórumon részletesen kifejtette - a következő volt: *"A helyi önkormányzatoknak biztosított normatív hozzájárulás országosan összevont összege nem lehet kevesebb, mint az adott költségvetési évet két évvel megelőző esztendőben a helyi önkormányzatok által országosan a fenti tevékenységekre fordított teljes működési kiadások intézményi működési bevételekkel csökkentett összegének 60%-*

a, és legalább el kell érnie a helyi önkormányzatok közművelődési és közgyűjteményi normatívájának az adott költségvetési évet megelőző évre előirányzott összegét." Ennek 5%-a volt érdekeltségnövelő pályázatra, 22,5%-a több más minisztériumi feladat mellett telematikai fejlesztésre és 4%-a továbbképzési támogatásra. Tehát egy szorosan egymásra épült, logikus és perspektívikus rendszer jött a kulturális törvény által létre.

Ez az automatizmus és garancia szűnt meg azzal, hogy a 2001. és a 2002. évi költségvetésről szóló törvény (2000: CXXXIII. tv. 104. § /1/ bek.) a következőképpen rendelkezik: "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." Ugyanilyen tartalmú szöveg korrigálta (2)-(3) bekezdésekben az érdekeltségnövelő pályázat, a telematika és a képzés finanszírozásának eddigi garantált rendszerét. E törvénymódosítással a kulturális törvény lényegi pontos sérült és vált emiatt bizonytalanabbá, hiszen - perspektívikus garanciáitól megfosztva - évenkénti politikai alkuk tárgyává vált a mindenkor támogatások kerete. Erre a három fórum időszakában senki nem számít(hat)ott.

A legnagyobb veszteséget a telematikai fejlesztési program szenvedte el. Az 1999-es látványos támogatás után "beállt" az 2000. évi összegre, s ezzel az ágazat informatikai fejlesztéséről lényegében le is lehet mondani. A kérdés pedig sokkal több, mint a művelődési házak gépekkel való ellátottsága: a helyi társadalom - s különösen a távoli (kis)települések - információszerzési esélyegyenlőtlenségét konzerválja ez a helyzet.

A revitalizációs keret "befagyása" szintén kedvezőtlenül befolyásolja a helyi közművelődést, hiszen a települési önkormányzatok ismert forráshiányai miatt helyi erők nem képesek újraindítani állagukban erősen megromlott épületeket. Ez a helyzet közvetetten növeli a szegényebb önkormányzatok egyéb forráshoz jutását, hiszen az érdekeltségnövelő támogatás felhasználását korlátozza, ha az önkormányzatok nem tudják újraéleszteni korábbi intézményeiket - nem lesz mit felszerelni, berendezni. Ez pedig végső fokon a helyi közösségi-művelődési élet fejlesztését akadályozza.

* * *

A törvény életbe lépése óta eltelt bő három esztendő mérlegét nézve szerző - örök optimistaként - úgy véli, hogy az eddigi szakmai eredmények, a közművelődés helyi és országos növekvő legitimálódása visszafordíthatatlanná teszik a törvény által elindított folyamatokat. Ezt a finanszírozási elv váltása nem törheti meg. A szakma kiegészítő jogszabályai megszülettek: a továbbképzés, a dokumentumvásárlás lehetősége, a szakértői névjegyzék és a szakfelügyelet létrejötte- mind-mind a közművelődést szolgáló és erősítő dokumentum.

Mára a kulturális törvényben jelzett várható miniszteri rendeletek sorából a szakma számára igazán már csak az összevont intézmények rendezése hiányzik. A rendelet megalkotása valóban sürgető lenne, hiszen mára ebben az intézményi körben néhol átláthatatlan viszonyok uralkodnak.

A közművelődési szakma pedig az itt összegzett - és hozzájuk hasonló - fórumok segítségével járulhat hozzá a törvény konzekvens végrehajtásához.