

Az összevont művelődési intézmények

Az összevont művelődési intézményekről szóló 30/1989. (XI. 19.) MM rendelet várható káros hatásainak elemzéséről a közelmúltban számos tanulmány jelent meg. A szerzők a könyvtárak védelmében, szakmai önállóságuk féltése miatt törtek pálcát a rendelet felett abban a meggyőződésben, hogy a közművelődési intézményhálózat elsorvasztását fogja kiváltani a jogszabály.

Ez a cikk nem vállalkozik annak elemzésére, miként alakulnak azok a társadalmi-gazdasági viszonyok, amelyeknek a keretei között a tanácsoknak, illetőleg az önkormányzatoknak működtetniük kell intézményeiket. Nem vállalkozik arra sem, hogy megjósolja a helyi döntéshozatal hatékonyságát az önkormányzatok kiépülése után, s ez mennyire fogja segíteni az új helyi irányítást az oktatási, kulturális és közművelődési intézményhálózat fejlesztésében.

Ez az írás nem kíván választ adni az említett feltevésekre sem. Csupán annyit tűz ki célul, hogy röviden ismerteti a rendelet megszületésének előzményeit, összefüggéseit, előírásait, rábízva az olvasóra a következtetések levonását, az „igazság” kiderítését.

*

A rendelet meglévő helyzetet alapul véve szabályoz. A tanácsok ugyanis – jól, rosszul – kiépítették az oktatási, közművelődési és kulturális feladatok ellátásához szükséges intézményhálózatukat. Ebben a rendszerben megtalálhatók és sajátos helyet foglalnak el azok, amelyek feladatkörükben többféle szolgáltatás biztosítására kötelesek, a közös igazgatású intézmények, illetőleg az általános művelődési központok. Ezeknek a működését, feladatellátását megnehezítette, hogy a különböző tevékenységek ellátását szabályozó rendelkezések

számos kérdést egyáltalán nem vagy egymásnak ellentmondóan szabályoztak.

Azok a jogszabályok, amelyek alapvetően gazdasági szempontok alapján lehetővé tették (kierőszakolták) a művelődési otthonok és a közművelődési könyvtárak közös fenntartását (4/1965. (VI. 15.) MM rendelet); a tanácsok által fenntartott óvodák és alsófokú nevelési-oktatási intézmények összevonását (105/1979. (M. K. 7.) OM utasítás); a középfokú nevelési-oktatási intézmények szervezeti összevonását (202/1979. (M. K. 12.) OM–MüM együttes utasítás); továbbá az óvodák, az alsófokú nevelési-oktatási és közművelődési intézmények, valamint a sportintézmények szervezeti összevonásával az általános művelődési központok létrehozását (119/1981. (M. K. 13.) MM utasítás) tartalmukban elavultak, s nem adtak választ egyértelműen a vezetői, vezetőhelyettesi besorolásra, a különböző munkakörben foglalkoztatott dolgozók alkalmazási kérdéseire, az egymás mellett működő intézményegységek kapcsolatára.

A társadalmi-gazdasági változások, a tanácsok működést korlátozó rendelkezések felülvizsgálatát és feloldását elrendelő minisztertanácsi intézkedés mellett az ellentmondásokat „bőrükön” érző művelődési központok (közel háromszáz működik az országban) érdekeit képviselő szakmai szervezet is hosszú ideje szorgalmazta a rendelet megalkotását, és végig együtt is működött a minisztériummal a munkálatok során.

*

A jogszabály-ismertetés a könnyebb eligazítás kedvéért a rendelet felépítését követi és a tárgyalta paragrafus számozását is közli.

Összevont művelődési intézményt bárki hiába is keres. Ez a fogalom jogi kategória.

Alapítani ugyanis csak – több, különböző tevékenységet folytató művelődési intézmény jogszabályban meghatározott feladatait egységes intézményként ellátó – általános művelődési központot (1. paragrafus (3.) bekezdés), vagy – több különböző tevékenységet folytató művelődési intézmény jogszabályban meghatározott feladatait szakmai tekintetben önállóan ellátó szervezeti egységből álló – közös igazgatású művelődési intézményt (1. paragrafus (4.) bekezdés) lehet. A rendelet az összevont művelődési intézmény fogalmat akkor használja, amikor olyan rendelkezéseket állapít meg, amelyeket alkalmazni kell mind a két intézménytípusra.

Részletes előírásokat a jogszabályban csak az általános művelődési központokra lehet találni. A közös igazgatású művelődési intézmény működésével kapcsolatos rendelkezések megállapítását rábizzá a rendelet a létesítőre (13. paragrafus (1.) bekezdés) azzal a megkövetéssel, hogy köteles megtartani a közös rendelkezések címszó alatt található előírásokat, és természetesen biztosítani köteles a dolgozók és

a vezetésben való részvételre jogosult más közösségeknek az őket megillető egyetértési, véleményezési jog gyakorlását.

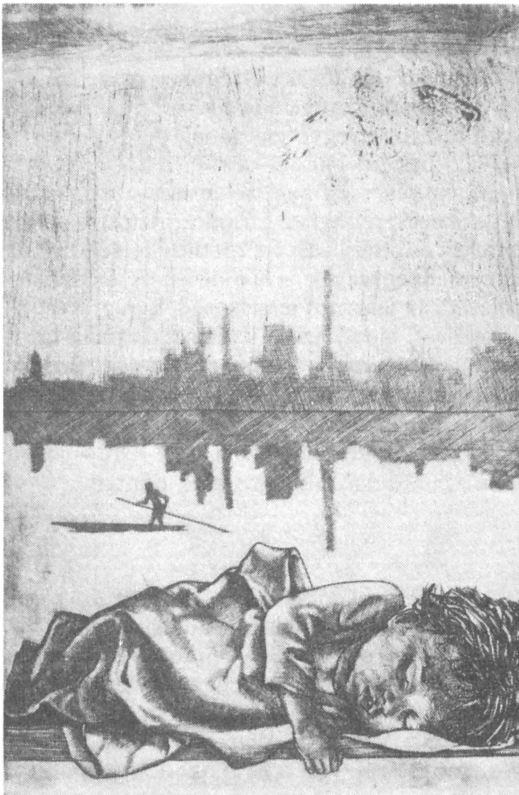
*

Az összevont művelődési intézmény létesítésénél a gazdasági szempontok nem lehetnek meghatározók. Ilyen intézmény ugyanis csak akkor létesíthető, ha a létesítés és a működés anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltétele valamennyi intézmény jogszabályban meghatározott feladatának ellátásához biztosítva van (2. paragrafus (1.) bekezdés). Természeteszerű, hogy a szervezetenként összevont intézmények működtetése eredményezhet költségmegtakarítást. A közös épületben való „együttélés” szükségszerűen csökkenti a fűtés, a világítás, a takarítás kiadásait. Nyilvánvaló az is, hogy a feladatok sokszínűsége lehetőséget biztosít a munkáltatónak az ésszerű munkaerő foglalkoztatáshoz, a munkavállalónak pedig képességeinek kibontakoztatásához, ha különböző szakképesítéssel rendelkezik a különböző mesterségekben való jártasságának elmélyítéséhez.

Igyekszik a rendelet megelőzni az indokolatlan, a dolgozók közösségének érdekeit sértő összevonásokat, illetőleg szétválasztásokat azzal is, hogy véleményezési jogot ad e kérdésben a dolgozók közösségeinek (2. paragrafus (2.) bekezdés).

Csak az a vezető tudja igazán értékelni a bérghazdálkodásra és gazdálkodásra vonatkozó rendelkezéseket, akinek „alkalma” volt olyan intézmény élén állni, amelyben a költségvetés kezelését az intézményen kívüli gazdálkodó szervezet látta el. Ezt akadályozza meg az az előírás, amelyik kizárva a létesítő rendelkezési jogát úgy rendelkezik, hogy az összevont művelődési intézmény gazdálkodási és bérghazdálkodási jogköre szerint önálló költségvetési szerv (2. paragrafus (3.) bekezdés). Ez a rendelkezés lehetőséget nyújt az ésszerű, takarékos gazdálkodásra, érdemessé teszi a vállalkozást, módot nyújt a feladatok ellátásához leginkább megfelelő gazdálkodás kialakítására, a dolgozók érdekeltségének növelésére.

Nem „feledkezett meg” a rendelet arról sem, hogy garantálja a szakszervezeteket megillető jogosítványok érvényesítését, függetlenül attól, hogy az összevont művelődési intézmény működésével, munkáltatói és vezetői jogkör gyakorlásával összefüggő kérdésekben egyszemélyi vezető, vagy vezetői jogkörrel rendelkező testület jár el (2. paragrafus (4.) bekezdés).



Kerülve a túlszabályozást, a rendelet nem tér ki azokra a kérdésekre, amelyeket az egyes intézményekre irányadó jogszabályok rendeznek. Csupán akkor nyúl a szabályozás eszközéhez, ha a különböző jogszabályok ellentmondásainak feloldása ezt szükségessé teszi, illetőleg olyan sajátos kérdést kell rendezni, amely nem oldható meg a már kiadott jogszabályok alapján. Ezért az új rendelet csak „kiegészítő” szabályozás, és nem teszi feleslegessé a különböző művelődési intézmények működésére vonatkozó szabályokat, amelyeket a rendeletben foglalt eltérésekkel alkalmazni kell (2. paragrafus (5.) bekezdés).

*

A rendelet tudatosan törekedett arra, hogy az összevont művelődési intézményekben működő művelődési intézmények közül egyet se hozzon kiemelt helyzetbe. Függetlenül a dolgozók létszámától, a szervezeti egység feladatától és nagyságától, azonos a jogállása az összevont művelődési intézményekben megtalálható valamennyi szervezeti egységnek, illetőleg azok szakalkalmazottainak és dolgozóinak.

*

Az összevont művelődési intézmény igazgatói megbízásával kapcsolatos rendelkezések régi problémát oldanak meg a határozott időre szóló igazgatói megbízás bevezetésével. A rendelet hatálybalépésekor működő általános művelődési központok ugyanis jogszabály rendelkezése alapján az általános iskolára épültek. Az általános művelődési központok igazgatói egyidejűleg ellátták az általános iskola igazgatói feladatát is. Az ellentmondás abból adódott, hogy míg az oktatási törvény rendelkezései alapján az általános iskolák igazgatóinak megbízása az egész országban öt évre szült, addig az általános művelődési központ általános iskolájának vezetését is ellátó ÁMK-igazgatói megbízás határozatlan idejű munkaszerződés alapján jött létre.

Az új rendelkezések az intézmények egyenjogúsításának elvét figyelembe véve lehetővé tették, hogy igazgatói megbízást kapjon minden olyan dolgozó, aki rendelkezik olyan főiskolai vagy egyetemi végzettséggel, amellyel az összevont művelődési intézményben működő intézmény (óvoda, iskola, könyvtár, művelődési otthon) igazgatói feladatát elláthatja. To-

vábbi követelmény, hogy a jogszabályban meghatározott képesítési előírásokban meghatározott egyéb feltételeknek is meg kell felelnie a jelöltnek. Így például, aki általános iskolai pedagógusi oklevél birtokában pályázza meg az összevont művelődési intézmény igazgatói állását, legalább öt éves megfelelő szakmai gyakorlattal kell hogy rendelkezzen ahhoz, hogy pályázatát el lehessen bírálni (3. paragrafus (1.) bekezdés).

Az összevont művelődési intézmény igazgatójának megbízására és a pályázati eljárásra az óvodavezető, egyes nevelési-oktatási intézmények, valamint a nevelőotthonok igazgatóinak megbízásából és az állás betöltésével kapcsolatos pályázati eljárás szabályairól szóló 27/1986. (VIII. 31.) MM. rendeletben foglaltakat kell alkalmazni. E szabályozásból következik, hogy az összevont művelődési intézmény igazgatója csak az lehet, aki a szakalkalmazotti értekezlet egyetértését megkapja a kinevezéséhez (3. paragrafus (2.) bekezdés).

*

Az általános művelődési központ egységes működését hivatott biztosítani a rendelet 4. paragrafusa (1) bekezdésének az az előírása, hogy az egyes művelődési intézmények jogszabályban meghatározott feladatait egymással együttműködő, tevékenységüket összehangoló, az általános művelődési központ részét képező intézményegységek látják el (4. paragrafus (1.) bekezdés).

Az egységesség nem jelentheti azonban az egyes tevékenységhez kötődő sajátos szakmai érdekek elfojtását. Ezért kötelező létrehozni az intézményegységek működésének összehangolására az igazgató tanácsot (4. paragrafus (2) bekezdés), amelynek felépítése garancia arra, hogy valamennyi intézményegység érdeke „szóhoz jusson” a vezetői döntések kialakításánál. Létrehozható a vezetés segítésére más vezetői és szakértői testület is, e kérdésekben azonban a dolgozók jogosultak dönteni.

*

Az általános művelődési központ egységes működésével kapcsolatos rendelkezések „enyhítését” szolgálják azok a rendelkezések, amelyek széles körű döntési lehetőségeket biztosítanak a dolgozóknak az intézmény szervezetének, működésének meghatározásában. Ez a jogositvány a szervezeti és működési szabályzat

elfogadásában (6. paragrafus a/ pont) ölt testet, miután ebben a szabályzatban lehet, és kell rendezni a működés és feladatellátás legfontosabb kérdéseit.

A szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni a vezetési szerkezetet, a vezetők közötti feladatmegosztást. (5. paragrafus (2.) bekezdés a/–b/ pont) figyelembe véve a rendelkeznek az igazgatóra, az igazgatótanácsra, az intézményegységek vezetőire, továbbá a szakalkalmazotti értekezletre meghatározott előírásait. E szabályozás körében van lehetőség arra, hogy az igazgató felelősségének meghatározása mellett széles körű intézkedési jogot kapjon az intézményegység irányításában az intézményegység vezetője.

A szervezeti és működési szabályzat készítésekor kell mérlegelni és dönteni arról is, hogy a feladatok nagyságától függően szükség van-e az igazgatótanács mellett más vezetői vagy szakértői testületre. Ha a dolgozók megítélése szerint igen, meg kell határozni létesítésének módját, működésének elvét és jogkörét (5. paragrafus (2.) bekezdés b/ pont).

Ugyancsak szabályozni szükséges azt is, hogy az igazgatótanácsban az egyes intézményegységeket, illetőleg a vezetésben részvételre jogosult közösségeket (például nevelőtestület) és a munkahelyi szakszervezeti szervet hány dolgozó képviseli (5. paragrafus (2.) bekezdés c/ pont). A szervezeti és működési szabályzat rendelkezéseinek megállapításánál természetesen a rendelkeznek a 9. paragrafus (1.) bekezdésében meghatározott előírásaitól nem lehet eltérni. A képviselők számát azonban mindenképpen úgy lehet megállapítani, hogy az intézményegységek arányos képviselete megvalósuljon.

Az együttműködésre vonatkozó előírások megállapítása (5. paragrafus (2.) bekezdés e/ pont) adja a legnagyobb lehetőséget az általános művelődési központ tartalmi munkájának továbbfejlesztéséhez, kiteljesítéséhez. Az intézményen múlik ugyanis annak megálmodása, meghatározása, hogy milyen módon segíti egymás munkáját az óvoda, az általános iskola, a középiskola, a könyvtár és a művelődési központ.

Amikor a dolgozók az általános művelődési központ létesítményei használati rendjét határozzák meg (5. paragrafus (2.) bekezdés g/ pont) gondolniuk kell arra is, hogy a település lakosságának igényeit kell figyelembe venniük akkor, amikor olyan létesítményekről döntenek (például könyvtár, művelődési otthon,

vagy sportudvar), amelynek igénybevételére a lakosság is jogosult.

Az igazgatótanácsra vonatkozó előírások (9. paragrafus) nem tartalmaznak részletes szabályokat. A szervezeti és működési szabályzatban kell dönteni az igazgató tanács létrehozásának és működésének szabályairól is (5. paragrafus (2.) bekezdés h/ pont).

*

A törvényes keretek között történő szabad működés biztosítása, hogy a szervezeti és működési szabályzat, illetőleg módosítása jóváhagyását csak jogszabálysértés esetén tagadhatja meg a művelődési szakigazgatási szerv (7. paragrafus (4.) bekezdés). Az igazgató és a dolgozók helyzetét könnyíti meg, hogy az intézménynek nincs több „gazdája” akkor sem, ha az általános művelődési központban két, három, vagy még több intézményegység működik. Az irányítással kapcsolatos valamennyi jogkör a fenntartó tanács végrehajtó bizottságának művelődési feladatot ellátó szakigazgatási szervét illeti meg (7. paragrafus (1.) bekezdés) függetlenül a feladatok sokaságától.

*

Nem képzelhető el jól irányított intézmény felelős vezető nélkül. Ezért a 8. paragrafus biztosítja az általános művelődési központ igazgatójának a döntési jogot az általános művelődési központ működésével, dolgozóinak munkaviszonyával kapcsolatos ügyekben. Az igazgató hatáskörébe tartozik továbbá a képviselő jog is. Természetesen döntési jogának korlátját jelenti a vezetői testületek ilyen jogosítványa, függetlenül attól, hogy azt a rendelet vagy a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. Az sem lehet kétséges, hogy jogkörét a szakszervezet munkahelyi szervét, a dolgozók közösségét, a szakalkalmazotti értekezletet, illetőleg a vezetésben való részvételre jogosult más közösségeket megillető egyetértési, véleményezési jog megtartásával gyakorolhatja.

Az általános művelődési központban folyó munka tervezése, szervezése és ellenőrzése szintén az igazgató feladata, tevékenysége során azonban köteles a szakalkalmazotti értekezlet által elfogadott munka- és feladattervet végrehajtani. Az igazgatótanács vezetése, és az igazgatótanács jogkörébe tartozó döntések előkészítése, végrehajtásának megszervezése és

ellenőrzése szintén az igazgató feladatkörébe tartozik.

*

Az igazgatótanács összetételével kapcsolatos rendelkezések biztosítják azt a kiegyenlítő, érdekegyeztető szerepet, amelyről már korábban is szó volt. A szakmai területek képvisellete ezen a vezetői szinten oldódik meg, hiszen a 9. paragrafus (1.) bekezdése alapján az általános művelődési központ igazgatója mellett valamennyi intézményegység-vezető is tagja az igazgatótanácsnak (9. paragrafus (1.) bekezdés). A képviselét további alakítása a dolgozóktól függ, akik a szakalkalmazotti értekezlet által elfogadott szervezeti és működési szabályzatban megállapítottak szerint választják meg képviselőiket.

Az igazgatótanács döntési jogkörének skálája ugyancsak a helyi szabályozás kérdéskörébe tartozik (9. paragrafus (2) bekezdés d/ pont). E jogosítványokat oly módon kell meghatározni, hogy be tudja tölteni feladatát, az intézményegységek munkájának összehangolását.

A rendelet alapján az igazgatótanács jár el az intézményegység-vezetői megbízással kapcsolatos pályázatokkal és az intézményegység-vezetői megbízással kapcsolatos ügyekben. Ez a hatáskör nemcsak a demokratikus működést segítheti elő; hanem megelőzi azt is, hogy az általános művelődési központ igazgatója saját ügyében dönthessen, hiszen a 10. paragrafus (1.) bekezdése szerint intézményegység-vezető megbízást az általános művelődési központ igazgatója is kaphat.

Az igazgatótanács véleményezési és javaslat-tételi jogköre lehetővé teszi, hogy az egyszemélyi vezetés mellett érvényre jusson a kollektív bölcsesség elve is (9. paragrafus (3.)–(4.) bekezdés).

*

Nem lehet vitás, hogy az egységes intézményen belül is jól elkülöníthetők azok a szervezeti egységek, amelyek az egyes feladatokat ellátják. Az óvoda, az általános iskola, a művelődési otthon, a könyvtár az egységes intézményen belül is jól elhatárolható egységként funkcionálnak. Nem véletlen tehát, hogy az intézményegység élén annak tevékenységéért, működéséért felelős vezető, az intézményegység-vezető áll, akinek a munkáját intéz-

ményegységvezető-helyettes segítheti (10. paragrafus (1.) és (5.) bekezdés). A rendelet nem határozza meg az intézményegység-vezető és helyettesének feladatkörét azért, mert e kérdés eldöntése jelentős mértékben függ az általános művelődési központ felépítésétől, nagyságától és feladataitól. Rábizna tehát – mint ahogy már szó volt erről – a szabályozást a szervezeti és működési szabályzatra.

Az intézményegység-vezetői megbízás feltételeire vonatkozó rendelkezések nem teszik lehetővé olyan személynek a kinevezését, aki nem rendelkezik megfelelő szakképesítéssel és nem bírja a dolgozók bizalmát. Csak olyan személy kerülhet ugyanis az intézményegység élére, aki az alaptevékenységre előírt felsőfokú iskolai végzettséggel, valamint a képesítési előírásban meghatározott további feltételekkel rendelkezik (10. paragrafus (2.) bekezdés a/ pont). A megbízásnál és a pályázati eljárásnál ugyancsak alkalmazni kell az óvodavezetők, egyes nevelési-oktatási intézmények, valamint a nevelőotthonok igazgatóinak megbízása és az állás betöltésével kapcsolatos pályázati eljárás szabályaira vonatkozó 27/1986. (VIII. 31.) MM rendeletben foglaltakat, amelynek alapján az intézményegységben dolgozók egyetértését a kinevezéshez be kell szerezni (10. paragrafus (3.) bekezdés).

A rendelet 11. paragrafusa egyértelműen meghatározza az intézményegység-vezető és az intézményegységvezető-helyettes munkajogi helyzetét azáltal, hogy besorolásukra, pótlékkukra és munkaidejük megállapítására az intézményegység tevékenységének megfelelő művelődési intézmény igazgatójára, illetőleg igazgatóhelyettesére vonatkozó rendelkezések alkalmazását írja elő.

*

Az általános művelődési központ dolgozóinak foglalkoztatását, több munkakörben való alkalmazását, besorolását, szabadságát meghatározó előírások megállapítására vonatkozó döntések meghozatala nem a vezető elhatározásától függ. Ha ugyanis az általános művelődési központ dolgozója munkakörében több különböző művelődési intézmény feladatkörébe tartozó tevékenységet lát el – például tanít és könyvtáros – munkaviszonyára annak a művelődési intézménynek a rendelkezéseit kell alkalmazni, amelynek feladatai ellátására a törvényes munkaidő nagyobb hányadát fordítja. Ezeknél a dolgozóknál különösen fontos ezért,



hogy a munkaszerződés elkészítésére a munkáltató és a dolgozó is nagy figyelmet fordítson. A heti törvényes munkaidőt a kollektív szerződés határozza meg negyven vagy negyvenkét órában. Az előző példa alapján, ha a pedagógus munkakörére jogszabály kötelező órát állapít meg, a munkaviszonyra vonatkozó rendelkezések meghatározásánál a következők szerint kell eljárni: nyolc óra tanítás esetén (a munkaszerződésben fel kell tüntetni, hogy a dolgozó a húsz kötelező óraszámú szaktanítást végző beosztott pedagógusi munkakörben nyolc kötelező órát köteles teljesíteni) a heti nyolc óra kiegészül a nevelő-oktató munkával szorosan összefüggő tevékenységre, felkészülésre fordítandó további tíz órával, és a könyvtárosi feladatok ellátására heti huszonnégy (huszonkét) óra jut. A dolgozót könyvtárosi munkakörbe kell besorolni. Ha az egyes mun-

kaörökben a munkaidő ötven-ötven százalékát teljesíti a dolgozó, jelen példánkban tíz órát tanít, a munkaszerződésben a felek megállapodása alapján kell meghatározni, hogy munkaviszonyára melyik művelődési intézményre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Abban az esetben, ha a dolgozó munkaköri kötelességeit úgy módosítják, hogy amiatt a munkaviszonyára vonatkozó jogszabály is megváltozik (például a nyolc óra tanítást tizenkét órára emelik) munkaszerződését módosítani kell. A munka törvénykönyve alapján pedig a munkaszerződés megkötéséhez, megváltoztatásához, módosításához a felek közös akarata szükséges (Mt. 22. paragrafus, 24. paragrafus (1.) bekezdés).

*

A rendelet elkészítése során gondolni kellett azokra a vezetőkre is, akiknek munkajogi helyzete a bevezetőben vázoltak szerint nem volt összeegyeztethető a magasabb szintű jogszabállyal, nevezetesen az oktatási törvénnyel. Ezért olyan megoldást kellett találni, amely egyrészt biztosítja a törvényes helyzet viszonylag rövid időn belüli elérését, ugyanakkor nem hozza méltánytalan helyzetbe az érdekelteket. Átmeneti rendelkezésként azért teszi lehetővé a 14. paragrafus (2.) bekezdése, hogy a határozatlan időre szóló vezetői megbízásokat, külön pályázati eljárás nélkül a munkaszerződés módosításával három évre szóló megbízássá változtassák át.

*

A rendelkezések áttekintése után illene összegzőképpen egy rövid értékelést is adni. Ez azonban ellentétes lenne azzal a kitűzött céllal, hogy minden olvasó saját maga vonja le a következtetéseket a tekintetben, valóban a jogszabály miatt fogják felszámolni a könyvtárakat, e jogszabály fenyegeti a könyvtárak szakmai önállóságát. Ezért ez az írás adós marad az összegzéssel. Egy kérdést azonban mindenképpen szükségesnek látszik közzétenni: a rendeletnek nem állt szándékában sem ösztönözni, sem visszafogni az intézményösszevonásokat; ha ilyen rendelkezés található benne, az ellentétes az eredeti szándékkal, s a rendelkezések áttekintését, újragondolását elengedhetetlenné teszi. Mindenképpen indokolt ezért ezeknek a jelzése.

Dr. Szüdi János