

A KULTÚRA IGAZGATÁSA

*„A kultúra nem olyan kincs, amelyet pusztá őrzéssel meg lehetne tartani.”
(Klebelsberg Kunó)*

1. A kultúra és a közigazgatás összefüggései

1.1. A kulturális igazgatás kialakulása, funkciói és tevékenységfajtái

A kultúra szűkebb értelemben művelést, művelődést, műveltséget jelent, s mint ilyen a magánzférán belül marad. Tágabb értelemben az emberiség által létrehozott anyagi és szellemi értékek összessége, a művelődésnek valamely területe. Az állam kulturális funkciója és ennek következményeként a kulturális közigazgatási feladatok megjelenése jellemzően a közoktatásban figyelhető meg elsőként. A 19. században általánossá válik az (állami) alapfokú oktatás, később megindul a közoktatási intézmények differenciálódása. Az intézményesedés, és az állami feladatok megjelenése a tudománnyal (annak igazgatásával) kapcsolatban is érvényesül. A közigazgatás kulturális feladatai bővülésének, újabb kulturális tevékenységek megjelenésének, illetve a már meglévők differenciálódásának következményeként jöttek létre – egyes kulturális tevékenységek végzésére – önálló szervezetek. Ezek olyan kulturális közszolgáltatást biztosító nonprofit szervezetek, amelyek az állam – közigazgatási intézményrendszerén keresztül – kulturális feladatait valósítják meg.

Az állam kulturális funkciója elsősorban a vonatkozó jogi szabályozás megalkotása és a kulturális (köz)szolgáltatások – a társadalom egésze számára történő – biztosítása. Az állam további funkciója a kulturális fejlődés feltételeinek megteremtése. Különösen fontos hogy Magyarország az Európai Unió tagjaként (is) megőrizze, fenntartsa, gyarapítsa és védje a nemzeti kultúrát. E soknemzetiségű közösségben jellemző a gazdasági és politikai integrációra való törekvés, ami a kultúra területén egyáltalán nem kívánatos.⁸⁹ Sajnálatos módon a nemzeti kultúra védelme ellen hat a globalizáció is. A kulturális jogok alkotmányi deklarációjából, illetve az állam kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségéből az következik, hogy az államnak elő kell segítenie a kulturális szolgáltatások terén (is) a társadalmi esélyegyenlőséget. Erre tekintettel kell megalkotni a jogi szabályozást és a kulturális közszolgáltatásokat ellátó intézményrendszert.

A kulturális igazgatás tevékenységfajtái között első helyen említendő a jogi szabályozás (jogalkotás). A kulturális szolgáltatások olyan közszolgáltatásnak minősülnek, amelyet a társadalom egésze számára kell biztosítani. Az állam, illetve a közigazgatás ezzel összefüggő feladatairól, az adott ágazat alapvető célkitűzéseiről törvények rendelkeznek. Szorosan kapcsolódik a jogalkotáshoz a közigazgatás hagyományos eszköze a (hatósági) jogalkalmazás, amely (részben) a vonatkozó jogszabályi rendelkezések érvényesülését szolgálja (pl. működési engedélyek kiadásával, kötelezésekkel, tilalmakkal).

⁸⁹ Vö. Váczai Péter: Kulturális igazgatás. In: Közigazgatási jog III. (Szerk. Gyurita Erzsébet Rita) Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr 2008. 350. o.

Az állam kulturális feladatait különféle kulturális szervezetek látják el. Meghatározó szerepük van e körben a közigazgatás szervezetirányítása alá tartozó autonóm státuszú közintézményeknek és a széleskörű szakmai önállósággal rendelkező közintézeteknek.

A közigazgatás feladata az egyes kulturális szervezetek működésnek összehangolása is, ez szervező, menedzselő tevékenységet jelent. Tekintettel arra, hogy a kulturális tevékenységet nem lehet pusztán piaci alapokra helyezni, jelentős szerepe van az állami „mecenatúrának”. A pénzügyi finanszírozás olyan gazdasági-közigazgatási tevékenység, amelynek kifejezett célja a kultúra fenntartása és fejlesztése.

1.2. A kulturális igazgatás ágazatai

A kulturális igazgatás ágazatai a kulturális tevékenység differenciálódása és az egyes szervezetek elkülönülése következtében alakultak ki. A kulturális igazgatás szűkebb értelemben a kulturális örökségvédelmi ügyeket (régészeti örökség védelme, műemlékvédelem és a kulturális javak védelme), a közgyűjtemények igazgatását (muzeális intézmények, könyvtárak, valamint levéltárak) és a közművelődésügyet foglalja magában.

A kulturális örökség védelmének jelentősége kifejezetten felértékelődött. Olyan, lényegében pótolhatatlan, egyedi és meg nem újítható erőforrásról van szó ugyanis, amelynek védelme és megőrzése – Magyarország Európai Uniói tagságára figyelemmel – az egységesülő Európában különösen fontos, hiszen nemzeti identitásunk (egyik) záloga.⁹⁰ A közgyűjtemények a szellemi munka szervezeteiként működnek, elkülönül bennük a fenntartói és a szakmai irányítás. Az előbbi az alapítás, a megszüntetés jogát, valamint a feladatok és szervezetek meghatározását, a vezető kinevezését, illetve felmentését, továbbá a működéshez szükséges anyagai eszközök biztosítását foglalja magában. A szakmai irányítás a szakmai követelmények érvényesülését szabályozó tevékenységet jelent. A közintézet szolgáltatásait igénybe vevők (használók) jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatás igénybevételének módját közintézeti aktus szabályozza. A közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően az állam és a helyi önkormányzatok feladata. A közművelődési tevékenység a polgárok iskolán kívüli, öntevékeny, önművelő, megismerő, kultúraelsajátító, művelődő és alkotó célú cselekvése, amely jellemzően együttműködésben, közösségekben valósul meg. A közművelődéshez való jog gyakorlása közérdek, a közművelődési tevékenységek támogatása pedig közcél.

A tágabb értelemben vett kulturális igazgatás körébe tartozik (a fentiekén kívül) – a mára önállósult – oktatásügyi és tudományos igazgatás, a sajtó-, a film- és médiaigazgatás. Mindezekén kívül a különböző országokban (és korokban) a kulturális igazgatás körébe tartozónak tekintették az egyházügyi, a művészeti, és a sportigazgatást.

2. A kulturális igazgatás szervezete és intézményei

2.1. A szervezet változásai

A 20. század elején indult meg a kulturális igazgatás szervezetrendszerében a decentralizáció. Ez a szervezési elv abból indul ki, hogy, hogy a kultúra tulajdonképpen az

⁹⁰ Vö. Torma András: Kulturális igazgatás. In: A közigazgatási jog nagy kézikönyve. (Szerk. Kilényi Géza) Complex Kiadó, Budapest 2008. 1516. o.

egyén természetes közösségeinek ügye, azaz a társadalom nem alkot egyetlen kulturális közösséget. Így a legcélszerűbb a kultúrával kapcsolatos feladatokat a közösségekhez legközelebb álló helyi igazgatási szervekre bízni. Előnye e rendszernek, hogy a helyi igazgatás szerepvállalásával valóban közüggé válnak a kulturális igazgatás feladatai. Hátránya viszont, hogy a helyi igazgatási szervekhez (önkormányzatokhoz) olyan ráfordítás-igényes feladatok kerülnek (a kulturális igazgatás legtöbb feladata ugyanis ilyen), amelyek ellátásához hiányzik az anyagi (olykor szellemi) erőforrás. Ilyen esetekben a decentralizáció éppen a központi szervek (látens) hatalmát erősíti, hiszen a feladatok ellátásához szükséges forrásokat e szervek biztosítják az önkormányzatok számára.⁹¹

A század utolsó évtizedeiben a centralizáció és a koncentráció előtérbe kerülése figyelhető meg. Az ügyeknek az állam egész területén azonos eljárás és egységes elvek alapján történő intézését a tömegkultúra egyes hordozóinak (főként a médiának) az előtérbe kerülése indokolta. Nyilvánvalóvá vált, hogy a média jelentőségével minden politikai erőnek számolnia kell, így a stratégiai jelentőségű kultúra-hordozók igazgatását – politika fontosságuk miatt – kormányzati szintre emelték, és törvényben szabályozták azok alapelveit, működését. Centralizáció azonban nem csak a média és a sajtó(igazgatás) területén, hanem az állam kiemelt kulturális fontosságú kulturális intézményeinek igazgatásával, fenntartásával kapcsolatban is megfigyelhető (nemzeti könyvtárak, opera, vezető színházak stb.).⁹²

Napjainkban a kulturális igazgatásban a klasszikus közigazgatási szervek mellett egyre jelentősebbek az ún. nonprofit szektorhoz tartozó szervezetek. A privatizálódás – amely egyrészt alternatívát jelent a tömegkultúrával szemben, hiszen nem nyereség-, hanem értékalapon működik – kialakulásának egyik oka, hogy így az államra háruló kulturális költségek kisebbek, továbbá hogy bizonyos társadalmi csoportok a kulturális szolgáltatások nyújtását inkább képesek ellenőrzésük alatt tartani akkor, ha azokat nem közvetlenül az állam, hanem valamely magánszervezet biztosítja. (A magánszervezeteket nem köti például a világnézeti semlegesség követelménye.) Le kell szögeznünk azonban, hogy az állam (az önkormányzat) nem végzi el avval a kulturális feladatot (adott esetben kötelező közszolgáltatást), hogy annak ellátását „civilekre” bízza. A feladat ellátásáért a közigazgatási szervek felelőssége továbbra is fennáll, ez megvalósulhat folyamatos finanszírozásban, illetve belső szakmai segítségnyújtásban.

2.2. A központi szervek

Magyarországon 1949-ig a kultúra valamennyi ágazatát egyetlen főhatóság, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium irányította. Azóta váltogatja egymást a kultúra valamennyi területét irányító egy-, illetve kétminisztériumos modell. Ez utóbbiban az oktatási igazgatás önálló minisztérium irányítása alatt áll, míg az előbbi modellben a kultúra valamennyi ágazatát egy főhatóság irányítja. 1990-1998 között a Művelődési és Közoktatási Minisztérium látta el a főhatóság teendőit. 1998-tól a minisztérium „kettévált”: az oktatási igazgatás az Oktatási Minisztérium feladata, míg az összes többi kulturális ágazat irányítása a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma alá került. 2006-ban a két minisztérium ismételt egyesítésével létrejött az Oktatási és Kulturális Minisztérium.

⁹¹ Vö. Takács Albert: Szociális-kulturális igazgatás. Jegyzet. Budapesti Corvinus Egyetem Államigazgatási Kar, Budapest 2000. 12. o.

⁹² Vö. Ponyi László: A közigazgatás kulturális szolgáltató tevékenységének társadalmi-történeti alapjai. http://www.mmi.hu/szin/szn10-6/ponyi_I_35.rtf

A kultúráért felelős minisztert – a kulturális örökségvédelem területén – az irányítása alatt álló központi hivatal, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal segíti. A Hivatalt a Kormány a 308/2006. (XII. 23.) kormányrendelettel hozta létre. Feladata a kulturális örökség elemei megőrzésének, fenntartható használatának elősegítése és támogatása. Ennek érdekében a Hivatal – amely egy központi szervből, és két országos illetékességű, valamint hét regionális irodából áll – engedélyezési (pl. építésügyi hatóságként jár el műemlékek esetén), kötelezési (hatósági jogkörbe tartozó szabálytalanság esetén), nyilvántartási (műemlékekről, védetté nyilvánított kulturális javakról), szakhatósági (régészeti lelőhelyeket érintő eljárásban) és egyéb feladatokat lát el.

A központi kulturális igazgatás jellemzője, hogy a hatóságok működését nagyszámú tanácsadó, véleményező, javaslattevő szerv segíti. Ezek a szervek nem átfogóan foglalkoznak a kulturális igazgatás egyes kérdéseivel, hanem az egyes területeken bizonyos szakmai szempontok alapján segítik a döntéshozók munkáját (például Országos Múzeumi Tanács, Levéltári tanács, Országos Műemlékvédelmi Tanács, Örökségvédelmi Tanácsadó Testület, Műemléki Tervtanács, Kulturális Javak Bizottsága).

Jelentőségénél fogva szólnunk kell az 1993. évi XXIII. törvénnyel létrehozott – elkülönített állami pénzalapként működő – Nemzeti Kulturális Alapról, amelynek forrásai a nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatását szolgálják. Az Alap (forrásai) felett a miniszter gyakorolja a rendelkezési jogot. A törvény tételesen meghatározza, hogy az Alapból milyen célokra adható támogatás, amelyet egyébként bárki igényelhet, főszabályként pályázati eljárás keretében.

2.3. A helyi önkormányzatok

Az önkormányzatok meghatározó szerepet töltenek be a kulturális igazgatásban. A települési önkormányzatok kötelező feladatuként nevesíti az Ötv. a lakosság önszerveződő közösségei tevékenységének támogatását, illetve az e közösségekkel való együttműködést. Fakultatív feladatként jelenik meg a törvényben a közösségi tér biztosítása, valamint közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység és a sport támogatása. (A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésén.) E feladatokkal összefüggésben a települési önkormányzat maga határozza meg, hogy – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően – melyeket, milyen mértékben és módon látja el. A települési önkormányzatok kötelesek a muzeális értékeket (kulturális javakat) gyűjteni, megőrizni, de nem kötelesek múzeumot létrehozni.

A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik a természet és a társadalom megyében levő muzeális emlékeinek (kulturális javainak), valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról, továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról. A megyei önkormányzatok megyei múzeumot, megyei levéltárat, illetve meghatározott funkciókkal megyei könyvtárat kötelesek fenntartani és működtetni.

A fővárosi önkormányzat gondoskodik a művészeti, közművelődési, a közgyűjteményi feladatok ellátásáról, ha a kulturális közszolgáltatás nyújtása több kerületet érint, illetve adott kulturális jogkörnek városképi jelentősége van (pl. közterületen szobrok elhelyezése).

A hatáskörök címzettje a képviselőtestület (közgyűlés), – amely a kulturális feladatait általában intézmények, intézetek létesítésével látja el – egyes jogköreit átruházhatja bizottságára, illetve a polgármesterre (a megyei közgyűlés elnökére).

3. Összegzés

A fentiekből, a vonatkozó szabályokból látható, hogy az állam akkor avatkozik a magánszférába, amikor egyrészt a kultúra közüggé válik, ekkor az állam (is) érdekelt az egyén művelésében, másrészt a kultúra erős integrációs hatása miatt nem engedhető meg, hogy a társadalom bizonyos rétegei – (gazdasági) erőforrások hiányában – a kultúra hatókörén kívül rekedjenek. Azaz a közigazgatás fontos feladata a kulturális szolgáltatások társadalmi méretű megszervezése és biztosítása, a kulturális szféra védelme, autonómiájának oltalma a politika és a gazdaság befolyásolásával szemben. A strukturalista társadalom-elmélet szerint a közigazgatás egyik alapvető funkciója az integráció, amelynek célja az összhang, az egyensúly megteremtése és megőrzése a társadalom mindegyik (a politikai, a gazdasági és a kulturális) alrendszerében.