



PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM

JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK

**A közösségi közművelődés helyzete és a jogi
szabályozására vonatkozó kérdések tisztázása**

KONZULENS:

DR. VARGA ZS. ANDRÁS

KÉSZÍTETTE:

SZABÓ KATA KAROLINA

EY10U3

katakarolina1023@gmail.com

BUDAPEST, 2011.

1. Bevezetés

Kutatásom témája a közművelődés jogi szabályozásának értékelése, középpontba helyezve a lehetséges módosításokat. A közművelődés egy kisebb része a kultúrának, szerepe azonban jelentős. Funkciója a kulturális értékteremtéstől az értékmegőrzésen át az értékek átadásáig, a hagyományápolásig terjed. Mindezt közösségi keretek között látják el, amely a társasági eseményektől, a közösségépítésen át, a nagyrendezvényekig terjed. Kutatásom során a közművelődést, így a művelődési házakat, ifjúsági házakat, közösségi színtereket szabályozó törvény bemutatására, annak hiányosságaira helyeztem a hangsúlyt, valamint arra, hogy a közművelődés jövője érdekében milyen új szabályozásokat, módosításokat lehetne alkalmazni.

A közösségi közművelődés jogi szabályozásának vizsgálata mellett elengedhetetlen néhány alapfogalom és a közművelődés történeti fejlődésének felvázolása.

1. 1. A kultúra fogalma

A kultúra a legszélesebb jelentésében az ember alkotta világ, magába foglalja a tárgyi környezetet, az emberi kapcsolatokat szabályozó normákat, az egyének magatartását meghatározó társadalmi mintákat, a gondolkodás és a beszéd szimbólumait, az ezekből származó és az egyének tájékozódását szolgáló jelképrendszereket, a nyelvet, a művészetet, a tudományt. A kulturális antropológia meghatározása szerint a kultúra egy adott társadalom mindazon ismereteinek összessége, amelyek az emberi közösség összetartozását és fennmaradását biztosítják.

A kultúrában jelentős szerepe van az elért eredményeket tartósító, az egyes nemzedékek kapcsolatát gazdagító, a történelmi folyamatosságot biztosító és megújító, az identitástudatot erősítő hagyománynak.

Az utóbbi évtizedekben a kultúra fogalmak csoportosítása során több felfogás érvényesül, ezek filozófiai, antropológiai, illetve közgazdasági megközelítésűek. Szűkebb vagy tágabb értelmezésűek. Míg az anyagi javakat és szolgáltatásokat elsősorban a gazdasági szféra körébe soroljuk, azokat a tevékenységeket amelyek a tudásra, az ismeretekre, valamint az alkotóképességekre vonatkoznak, a kulturális szféra körébe soroljuk.

Az egyik kultúrafelfogás szerint, az ember által nem érintett természet ellenpólusaként értelmezett kultúra a munka által az embernek a tanult, a természettől nem örökölt értékeknek, és az ezek segítségével átalakított és létrehozott tárgyi világnak az összessége.

A kultúrantropológiai megközelítés szerint – mely egy szűkebb értelmezést jelent – a kultúra azonos a társadalmi gazdasági alakulat fogalmával, egy társadalom viszonyát jelenti a természeti környezethez és az ember által megformált tárgyi valósághoz, azaz görög, római, nyugati vagy keleti kultúráról van szó.

Egy másik kultúrafogalom meghatározás, mely az 1960-as évektől kezdődő viták tüzeiben bontakozott ki, a kultúrát a társadalmi lét szellemi folyamatainak, jelenségeinek megjelölésére használta, tehát a kultúrát a szellemi termeléssel, s a hozzá kapcsolódó tevékenységgel és tárgyi világgal azonosította.

A legszűkebben értelmezett kultúra értelmezés a kultúrát, az elsajátított ismeretek, magatartásformák összességének tekinti, mely szerint kulturáltságról, műveltségről vagy ennek hiányáról beszélhetünk.

A nagyszámú kultúra fogalom meghatározás egyértelműen utal arra, hogy a kultúrának kitüntetett társadalmi szerepe és jelentősége van. A kultúra jelenléte, esetlegesen hiánya a társadalmi folyamatokban is jelentkezik, s minősítő szerepet tölt be.¹

1.2. A művelődés meghatározása

Olyan interakció a művelődés *„amelynek során az egyén elsajátítja a létezéséhez szükséges ismereteket, értékeket. A művelődési folyamat lehet egyéni és közösségi jellegű, amelynek során más személyek és a közösségek visszahatnak a rendelkezésre álló ismeretanyag tartalmára; alakítják, fejlesztik, rendszerezik annak elemeit.”*²

A művelődés és a kulturális szféra fogalma összekapcsolódik. A művelődés a kulturális, avagy művelődési szféra intézményeiben létrehozott és intézményei által közvetített produktumok elsajátítási folyamata, amelynek során a létrehozás összekapcsolódik a fogyasztás, azaz a befogadás aktusa nem minden esetben különíthető el. A művelődés ebben az értelemben a „kulturális javak elsajátítása”.³

Az Alkotmány biztosítja minden állampolgár számára a művelődéshez való jogot.⁴ Ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező

¹ KONCZ GÁBOR, NÉMETH JÁNOS, SZABÓ IRMA: *Közművelődési fogalomtár*. Oktatási és Kulturális Minisztérium kiadványa, Budapest, 2007. 19. o. (NÉMETH)

² Uo.

³ Uo.

⁴ 1949. évi XX. törvény 70/F §(1)

általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”⁵

1.3. A közművelődés fogalma

A közkultúra a kulturális értékek létrehozásával, megőrzésével, terjesztésével kapcsolatos közösségi tevékenységek és javak összessége, melyeket közvetítő rendszereken keresztül mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni. A közkultúra jelenti tehát a közművelődési alapellátás mellett a művészeti értékek megőrzését és közismertté tételét, a nyilvános könyvtári ellátást, a muzeális értékek hozzáféréseinek a biztosítását. A közművelődés a kulturális szféra azon ágazata és intézményrendszere, amely az aktív közösségi művelődést és a kulturális javak, szolgáltatások közvetítését végzi. A közkultúra fejlesztése elősegíti a különböző társadalmi csoportok életesélyeinek a javítását, növeli a versenyképességet, ezért közérdek. Ezt a közérdeket veszi figyelembe a kulturális alapellátás jogi szabályozása és prioritásainak meghatározása.⁶

1976-ban, a helsinki konferencia szellemében született meg az első közművelődési törvény, amely a közművelődés feladatai közé sorolta a tömegkommunikációt, a művészeti intézményeket, a közgyűjteményi és a közművelődési intézményeket egyaránt⁷. A 90-es évektől kultúráközvetítők, közösségfejlesztők, szociális animátorok, rendezvényszervezők, művelődésszervezők, közművelődési szakemberek, felnőttképzők, andragógusok, humán erőforrás- és kulturális menedzserek, társadalmi segítők, falugondnokok, népfőiskolai aktivisták szakemberei artikulálják érdekeiket; mindannyian a klasszikus közművelődési szakértelem és kompetencia-együttes örököseiként.

A közművelődés fogalma: „A közművelődés a polgárok iskolán kívüli, öntevékeny, önművelő, megismerő, kultúra elsajátító, művelődő és alkotó célú cselekvése, amely jellemzően együttműködésben, közösségekben valósul meg”.⁸

⁵ Uo. (2)

⁶ NÉMETH. 20-21. o.

⁷ 1976. évi V. törvény 24§-27§

⁸ 1997. évi CXL. törvény 1. számú mellékletének q) pontja

2. A közművelődés kialakulása, jelenlegi helyzete

2.1. Történeti visszatekintés

A 18. században a gazdasági, társadalmi fejlődés, a felvilágosodás eszméi, Európa szerte növelte az igényt az új információkra, a több és tartalmasabb tudás megszerzésére, amelyeket az iskolákban és a templomokban nem tanítottak.⁹ A művelődés, az öntevékeny közösségi művelődés formái a század végén alakultak ki Magyarországon. Az 1700-as évek végén szabadkőműves páholyok alakultak, melyek, a kultúra, az irodalom, a művelődés ügyét támogatták. Ugyanekkor létrejöttek az olvasókörok elődei az olvasókabinetek. Nem telt el hatvan év sem és Széchényi István 1827-ben megalapította a Pesti Casinót (1830-tól Nemzeti Casino). Az alapító az intézménynek három célját fogalmazta meg. Legyenek helyei az elmesúrlódásnak, a koncentrációnak s a kulturált szórakozásnak. Széchényi fontosnak tartotta, hogy a tagok tanuljanak egymástól.¹⁰

A Casino a közművelődés és a közművelődési intézmények fejlődésének fontos csomópontja, hiszen ekkor jött létre először egy olyan hely, hol ugyan csak a tagok, de összegyűlhetnek a polgárok önművelő, kultúraelsajátító, szórakozási célból. Széchényi és társai agitációja nyomán számos kaszinó alakult országszerte, 1833-ban már 29 létezett.¹¹ Majd megkezdődött társadalmi réteg szerinti differenciálódása. Létrejött a Pesti Polgári Kaszinó és az úgynevezett „gubás kaszinókat”, a paraszti olvasóköroket is megszervezték

A következő meghatározó állomása a közművelődés történeti fejlődésének a Vigadó megnyitása. A kulturális palota 1833-ban nyitotta meg kapuit a nagyközönség előtt. Természetesen ekkor még csak az előkelőbb, a tehetősebb rétegek társadalmi színtere volt. Az épületben nem csak különböző bálakat rendeztek meg, hanem irodalmi esteknek, kiállításoknak adott otthont. Ugyanakkor gazdasági okok miatt kiadták könnyű szórakoztató műfaj, politikai gyűlések céljára, vagy épp vívóversenyekre. A Vigadó, vagy az akkori nevén Redout, „a benne folyó tevékenységek jellege szerint, a mai szóhasználattal művelődési központnak”¹² nevezhetnénk.

⁹ B. GELENCSEK KATALIN: *Művelődéstörténet*. Magyar Művelődési Intézet és Mikszáth Kiadó, Budapest, 1997. 674. o. (B. GELENCSEK)

¹⁰ A Casino céljáról így rendelkezik az alapszabály 1. §-a: „A Nemzeti Casino halhatatlan emléké hazánkfiá, gróf Széchényi István által 1827. évben oly céllal alkotott egyesület, hogy az a hazai társadalmi életnek központját képezze. Mint ilyen, a Nemzeti Casino egyedül a társadalmi tisztességes élvezetek gyűlhelye, de egyszersmind a műveltség, a közhasznú elmélkedés és eszmecserének előmozdítására szolgál; testületi működése köréből azonban ki van zárva minden politikai jellegű tevékenység.”

¹¹ KOVALCSIK JÓZSEF: *A kultúra csarnokai II*. Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1987. 50. o. (KOVALCSIK1)

¹² KOVALCSIK1 54. o.

A szabadságharc leverése után a kaszinók és olvasóköri jelentős része fennmaradt, de az 1852-ben kiadott egyleti törvény szigorú korlátozásaitól csak az egyházi szerveződések mentesültek. A kiegyezés után, a dualizmus alatt lehetőség nyílt egyesületek létrehozására, melyekre már korábban megvolt a társadalmi igény. Eötvös József Vallás és Közoktatásügyi Miniszter is sürgette művelődési, kulturális egyesületek létrehozását. Az iskolán kívüli népművelés fejlesztését társadalmi úton kívánta létrehozni, részben mivel a liberalizmusból ez következik, részben mivel az állam akkor még nem rendelkezett megfelelő anyagi forrással a támogatáshoz. Az egyesületek alapítása megfelelt ezeknek a feltételeknek.

A városi munkások és a vidéki parasztság emancipációra való törekvése következtében a szegényebb rétegek is részeseivé kívántak válni a kultúrának. Felkeltették bennük a különböző mozgalmak (főleg a munkásmozgalmak) a művelődésre való igényt. Ezek alapján jöttek létre a munkásotthonok. Korábban a munkások kocsmákban, vendéglőkben tartottak találkozóikat, majd néhány szobából álló helyiségeket tartottak fent kulturális összejöveteleiknek. A munkások maguk között összegyűjtött adományokból később házat vásároltak vagy épp építettek. *„Ezek az épületek már helyet tudtak adni a szervezet ügyvezetésének, iratainak, pénztárának, könyvtárának, vezetőségi ülésének, tanfolyamainak, kulturális életének.”*¹³ Az 1900-as évek elejétől könyvtárak, énekkarok, műkedvelő csoportok működtek falai között. Az üzemekhez kötődő munkásegyletek, olvasóköri létrehozását gyakran az üzemek igazgatóságai, műszaki vezetői kezdeményezték vagy épp támogatták.

Az 1900-as évektől egyre nagyobb figyelmet fordít az állam s főleg a Vallás és Közoktatásügyi Minisztérium a népművelésre, a közművelődésre. 1908-ban anyagi támogatással segítette a miniszter az aradi, békéscsabai, brassói, marosvásárhelyi, soproni és szombathelyi közművelődési házak építését. További öt ház építését tervezik. 1909-re ebből kettő el is készül. Apponyi Albert gróf kultuszminiszterségének ideje alatt 1908-ban merült fel először egy szabadoktatási konferencia során a felnőttoktatási törvény alkotásának igénye.¹⁴

Trianon után a csonka Magyarországnak és az állam vezetésének számos nehézséggel kellett szembenéznie. Területének kétharmadát elvesztette, az infrastruktúra újjáépítésére volt szükség. Újra kellett szervezni a gazdasági, kulturális élet lehetőségeit. Az ország nehézipar és szinte nyersanyag híján maradt. Ezek miatt fordult Bethlen István miniszterelnök és

¹³ KOVALCSIK1 231. o.

¹⁴ MANN MIKLÓS: *Kultúrpolitikusok a dualizmus korában*. Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, Budapest, 133. o. (MANN)

Klebensberg Kunó VKM miniszter figyelme a szellemi tőke fejlesztésére.¹⁵ Klebensberg felismerte a közművelődésben rejlő lehetőségeket, ezért Iskolánkívvüli Népművelési Bizottságot hozott létre, amely jóváhagyta, engedélyezte vagy megtagadta a különböző népművelési tevékenységek munkatervét. Anyagi forrást is biztosított a különböző közművelődési szerveződéseknek, amey alapján 1921-ben 3 165 000 Koronát, 1926-tól 50 000 Pengőt fordított csak az iskolánkívvüli népművelésre. Emellett népművelési ügyvezetők megbízását írta elő, akiknek megfelelő szakmai felkészítésére nyári kurzusokat indított. 1933-ra az intézkedések következtében a kultúrházak száma az országban ötszázötven. A dualizmushoz képest az 1920 utáni években az állam egyre nagyobb szerepet vállal a kulturális infrastruktúra, a közösségi művelődés fejlesztésében. Maga az állam hoz létre intézményeket és anyagilag is támogatja a különböző szervezeteket, már nem csak a polgári összefogás segíti elő a közös művelődést. Ugyanakkor a társadalmi-kulturális intézményekben folyó népművelési tevékenységet nem központosították. Maga Klebensberg is többször kijelenti beszédében, hogy a közművelődés az állam és a társadalom közös ügye. Ugyanakkor azt is érzékelteti, hogy a történelmi helyzet miatt az államra a dualizmus kori időszakhoz képest lényegesen több kötelezettség hárul.¹⁶ Számos államtól független egyesület, szervezet folytatott kulturális munkát, valamint az egyházak is támogatták felekezeteikhez tartozók művelődését, így jött létre a KALOT, a Katolikus Legények Országos Tanácsa és a KALÁSZ, azaz a Katolikus Leányok Általános Szövetsége. Ez a két szervezet támogatta a főleg paraszti származású fiatalokat, képezte őket, karitatív gyakorlatokat, valamint népfőiskolákat szervezett számukra.

„Az iskolán kívüli népművelés 1940-re számos hiányt pótol, sokféle igénynek felelt meg. E közösségek célt adtak, közös munkálkodásra serkentettek, a polgárok résztvevőkké váltak”¹⁷

A második világháború után a kulturális intézmények állami erővel történő fejlesztésére kerül sor. 1948-ban kultúrházépítő lázban ég a magyarság. Az 1947-ben kihirdetett hároméves terv alapján a kultúrházak építésére 1,2 millió forintot fordítanak az első két évben, a harmadikban pedig nyolcmillió forintot. Valamint további kétszáz-ezer forinttal támogatja az intézmények újjáépítését az építésügyi miniszter. A terv fontos szerepet szánt a művelődési otthonoknak: a cél az volt, hogy a „kulturális ollót”¹⁸ a vidék, a falu és a város között megszüntessék. A centralizált közművelődés kiépítésével párhuzamosan megkezdődött a különböző körök,

¹⁵ B. GELENCSÉR 697. o.

¹⁶ T. KISS TAMÁS: Klebensberg Kunó emberi és szakmapolitikusi pályájáról. SZÍN- Közösségi művelődés, 14/2 2009. április. 67. o.

¹⁷ B. GELENCSÉR 702. o.

¹⁸ KOVALCSIK JÓZSEF: *A kultúra csarnokai III.* Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1987. (KOVALCSIK2) 99. o.

klubok, egyesületek feloszlása. Amelyik egyesület nem oszlatta fel magát, az végleg megszűnt egy 1949-es belügyminisztériumi rendelettel.

Az új Népművelési Minisztérium feladatul kapta a kulturális tevékenységek koordinálását, megkezdődött az új kulturális intézményrendszer kiépítése, sor került az „*első kultúrotthon*” megnyitására is.

Az 1951-es ötéves terv további fejlesztéseket és beruházásokat irányoz elő. A dokumentum szerint hatvan új kultúrotthont kell építeni és további száznegyven otthont kell rendbe hozni vagy fejleszteni. A terv alapján a dolgozó parasztság kulturális szükségleteinek kielégítésére egy milliárd forintot kell beruházni. Ezek a nagy beruházások, a gyors növekedése a kultúrotthonoknak igen nagy eltéréseket eredményezett egy-egy település vagy régió között. Míg némely falvakban új intézményeket hoztak létre, addig sok másik településen létre sem jött egy épület sem, vagy csak formális megoldást kerestek a problémára. Átmeneti helyiségekben kaptak otthont a kultúrintézmények. Bár jelentős számban jöttek létre új házak, ám ezek sokszor az elkészülte után elavulttá váltak vagy nem tudtak megfelelni az új felmerülő igényeknek.¹⁹

1957-ben létrehozták a Népművelési Intézetet, amelynek feladata volt a különböző művelődési otthonok, művelődési mozgalmak, iskolán kívüli felnőttoktatási formák, szakkörök és tanfolyamok módszertani irányítása és népművelők képzése.

A 1960-as években a mennyiségi fejlesztés megtorpant, majd fokozatosan a minőségi fejlesztés kerül előtérbe, kilenc nagyobb intézmény épül fel ekkor, többek között a tatai, a székszárdi, az ózdi.

Az 1976-ban hozott közművelődési törvénnyel jogi keretet is adnak a művelődési otthonok működésének. A törvény alapján a Minisztertanács 3/1979. (I. 20) számú rendelete rögzítette a szerepüket, feladatkörüket, működésük alapelveit. A jogszabály meghatározta a működési keretei mellett a fejlesztési irányt is.²⁰

A fejlesztéseknek köszönhetően 1973-ra 2266 tanácsi és 437 szakszervezeti művelődési otthon jött létre. A szocializmus időszakában az alapkoncepció az volt, hogy minden településen működjön művelődési otthon. Az otthonok vagy tanácsi intézmények voltak, vagy szakszervezeti vezetés alatt álltak.²¹ A kulturális intézményhálózat kiépítésének célja a munkás és paraszti származású emberek művelődési lehetőségeinek megteremtése, az új

¹⁹ Az elavulás egyrészt műszaki másrészt funkcionális jellegű volt, azaz szükségessé váltak kis csoportok számára kisebb klubtermek, de az intézmény csak egy nagy színházteremmel rendelkezett.

²⁰ KOVALCSIK2 231. o.

²¹ A szakszervezeti intézmények a munkásotthonok voltak.

szocialista értelmiség kialakítása, valamint az volt, hogy a kormányzat ellenőrizhesse a kulturális élet minden pillanatát, eseményét. A művelődési otthonok kiszorították és egyben pótolták is a társadalmi-, kulturális egyesületeket.

A Horthy-korszakhoz képest a közművelődés irányítása centralizált és bürokratikus lett és egyáltalán nem nézte jó szemmel a helyi társadalmi-, illetve civil kezdeményezéseket.

A korszakra jellemző, hogy a kultúrának egy olcsóbb, lebutított változatát közvetítette, ugyanakkor azonban sokak számára hozzáférhetővé is vált a művelődés. Sokan csak a művelődési intézményekben láttak először színdarabot, filmet, itt vettek részt ismeretterjesztő előadásban, valamint nem hagyható figyelmen kívül, hogy az amatőr művészeti mozgalmak legfontosabb műhelyei a művelődési intézmények voltak.

2.2. Jogi szabályozása

Mivel kezdetben a társadalom feladata volt a közösségi művelődés elősegítése és az állam semmiféle segítséget nem nyújtott ezekhez a kezdeményezésekhez, így a jogszabállyal való rendezése sem történt meg sokáig.

Először a reformországgyűléseken merül fel, a terület szabályozásának igénye. Pázmándy Dénes 1837-ben foglalkozott a felnőttek oktatásával és munkálatokat is kezdett egy törvény megalkotására, ugyanakkor ez az első próbálkozás még nem járt sikerrel.

Legközelebb csak a kiegyezést követően merült fel újra a népművelődés kérdése, amikor már szükségesnek látták törvény megalkotását is, melyhez adottak voltak a körülmények is. *„Létezett a független magyar kulturális törvényhozás, a társadalom kulturális kezdeményezései olyan fokot értek el, amelynek fejlődéséhez állami törvényhozásra volt szükség. Végül a művelődési intézmények fejlesztésével lehetett csak felzárkózni a nyugat-európai társadalmak műveltségi szintjéhez.”*²²

Eötvös szerint a felnőttek oktatása ugyanakkor egyedül a társadalom feladata, az állam legfeljebb anyagi támogatással s a támogatás felhasználásának ellenőrzésével segítheti. 1869 és 1871 között számos törvényjavaslat született a felnőttoktatásról, ám ezek kizárólag az analfabéták oktatására és elemi ismereteket pótló tanfolyamokra terjedt ki. A politikusok legközelebb 1908-ban kezdtek el foglalkozni a kérdéssel. Apponyi által benyújtott törvényjavaslat világosan elkülöníti, hogy mi a társadalom s mi az állam feladata a *„népművelésben”*. Ám ez a tervezet sem vált törvénné.

²² B. GELENCSÉR 704. o.

Trianon után Klebelsberg szükségesnek látta a törvény létrehozását és a parlamentben 1924-ben kijelentette, hogy az iskolán kívüli népművelési jogszabály nem tűr halasztást, és hogy ki is fogja dolgozni a tervezetet. A miniszter szakértekezletet hívott össze a téma megtárgyalása végett. Az értekezleten foglalmazták meg először, hogy az iskolán kívüli népművelés az állam s a társadalom közös feladata. Felnőttoktatás alatt értették egyrészt az analfabéták tanfolyamát, a műkedvelő színjátszást, a levanteünnepségeket, a népfőiskolákat és a nyári egyetemeket. A tervezet tartalmazta, hogy az iskolán kívüli népművelés 15-21 év között, az analfabéta oktatás 35 éves korig kötelező. Ugyanakkor a tervezetet még csak napirendre sem tűzték. Nem csak az ellenzéki, de a kormánypárti képviselők között is ellenállásba ütközött a tervezet. Klebelsberg négy évvel később foglalkozott ismét a kérdéssel. 1928-ban a Harmadik Egyetemes Tanügyi Kongresszuson vitatták meg a legfontosabb feladatokat, igényeket. A kongresszuson hozott határozat kijelenti a törvény megalkotásának szükségességét. Fontosnak tartja az Országos Népművelési Tanács létrehozását. Kiemelkedően foglalkozik a „népművelési otthonok”, népkönyvtárak létesítésével. Megfogalmazták a népművelés szakmává való formálásának szükségességét, ezért az egyetemeken vagy főiskolákon illetve tanítóképző intézetekben népművelést kell oktatni. A kongresszuson megfogalmazott igényekből nem született törvénytervezet így nem is került az országgyűlés elé.

Bár egyik tervezet sem vált törvénnyé, fontos állomásai voltak a közművelődés jogi szabályozásának történetében, mert kimondják, hogy az állam és a társadalom együttes feladata a népművelés. Az 1928-as javaslat pedig a korábbinál is túllép azzal, hogy a törvény tartalmát is rögzíti.

Hóman Bálint kultuszminisztersége alatt is született egy a területet szabályozni kívánó törvénytervezet, amely azonban ugyanúgy az előző kettő sorsára jutott.

A háború után a szocializmus alatt merült fel újra a terület törvényi szabályozásának szükségessége, hiszen nagy számban jöttek létre művelődési otthonok, ezért a rendezett jogi helyzetre szükség volt. Nem csak az állam, de a művelődési otthonok dolgozói is szorgalmazták a törvény létrehozását, valamint a Szakszervezetek Országos Tanács is támogatta a kezdeményezést, hiszen az általuk működtetett művelődési házak száma is jelentős volt. A SZOT készített is egy javaslatot 1969-ben, amely szerint a törvénynek a következőket kellene tartalmaznia: a népművelés célkitűzéseit, a népművelés helyének, szerepének megfogalmazását, legfontosabb elvégezendő feladatok megjelölését.²³ Az 1970-

²³ B. GELENCSÉR 716. o.

ben megrendezett Népművelési Konferencia is szorgalmazta, hogy az országgyűlés minél előbb alkosson törvényt.

A parlament végül 1976. október 26-án kihirdette a Közművelődési Törvényt, az 1976. évi V. törvényt. A jogszabállyal az állam monopolhelyezethez jutott a hazai kulturális élet kialakításában, a társadalom pedig ezzel párhuzamosan kiszorult a közművelődésből és mindinkább csak a részvételre korlátozódott a szerepe.

A rendszerváltozás után számos szakmai konferenciát szerveztek az új törvény megvitatása miatt. Első kérdésként felmerült, hogy egyáltalán van-e szükség törvényre? Hiszen az érvényben lévő törvények minden lehetséges formát megengedtek a művelődési házak működése körében. Következő kérdésként felmerült, hogy mit tartalmazzon a törvény? Csak a közösségi művelődés kereteit és támogatási rendszerét vagy ennél részletesebben a már létező intézmények működési rendjének, irányítási rendszerének részletes leírását?²⁴ (A törvény tartalmának részletes kifejtéséről a 3. fejezetben lesz szó.) Végül az országgyűlés a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szól 1997. évi CXL. törvényt 1997. december 9-én elfogadta.

2.3. A közművelődés jelenlegi helyzete; statisztikai adatok

A legfrissebb 2009-es KSH adatok alapján, Magyarországon 2899 közművelődési intézmény működik. Az ország településeinek száma 3100 fölött van. Ha ezt a két adatot összevetjük, látjuk, hogy egy településre legalább egy valamilyen közművelődési intézmény jut. Tehát minden állampolgárnak van lehetősége a közösségi művelődésre. A statisztika arra is kitér, hogy az intézmények milyen programokat rendeztek. A táblázat alapján 2009-ben a legnagyobb érdeklődést az úgynevezett közösségi rendezvények váltották ki.²⁵ Ezeknek s így az intézményeknek is az egész országban, egész évben több mint hét millió látogatója volt.²⁶ Igaz, hogy általában visszatérő vendégekről és közönségről beszélünk ilyenkor, ám ez a szám mégsem elhanyagolható nagyságrendű. Bizonyítja, hogy igenis szükség van közművelődési intézményekre még ma is, a számtalan szórakozási lehetőséget kínáló mozik, színházak, szórakozóhelyek és multikulturális központok mellett.

De miért is ilyen látogatottak még mindig ezek a kulturális-, közösségi központok? Ennek több oka is van. Az egyik az, hogy Magyarországon, mint minden, a kultúra is Budapest központú, így a kisebb településeken, falvakban, melyek nem valamelyik nagyváros

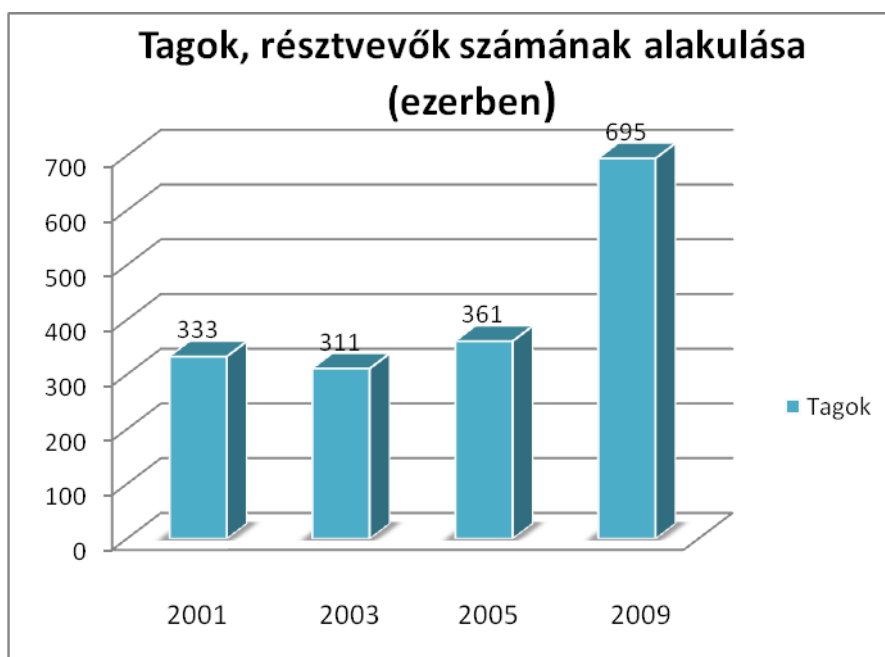
²⁴ B. GELENCSÉR 720- 721. o.

²⁵ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zkz008b.html

²⁶ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zkz008b.html

agglomerációjában fekszenek, még mindig meghatározó a művelődési ház szerepe. Ide járnak színházba, klubokba, moziba. Az egyetlen kulturált időtöltési lehetőséget ezek biztosítják. Egy másik ok az, hogy sok társadalmi szervezetnek, klubnak, szakkörnek nyújt otthont ez az intézmény. A 2009-es adatok alapján 7849 klub, kör, szakkör működött.²⁷ Ha valaki ezeknek a tagja, bejár rendszeresen a művelődési házba, akkor már az egyéb programokon is részt szokott venni. Hetente megfordul az épületben, látja a műsorok plakátjait, biztos, hogy elmegy egy ismeretterjesztő előadásra vagy épp egy bálra. Nem elhanyagolható ok az sem, hogy a művelődési intézmények még mindig olcsóbban kínálják programjaikat, így azon polgárok is élvezhetik a műsorokat, akik egy drágább színház- vagy koncertjegyet nem engedhetnek meg maguknak.

A statisztikai hivatal közművelődési intézményekben működő klubok, körök, szakkörök adatai alapján készítettem egy táblázatot. Kiválasztottam négy évet 2000-tól 2009-ig. Azt vizsgáltam, hogy mennyire aktívak maguk az állampolgárok is, és hányan vesznek részt ezekben a közösségekben.



Amint az oszlopokból jól látszik, hogy a tagok száma 2009-re több, mint a duplájára nőtt 2001-hez képest. Ez azt mutatja, hogy van társadalmi igény a társasági együttlétek iránt, s hogy maguk a polgárok is aktívan részt kívánnak venni egy közösség életében.

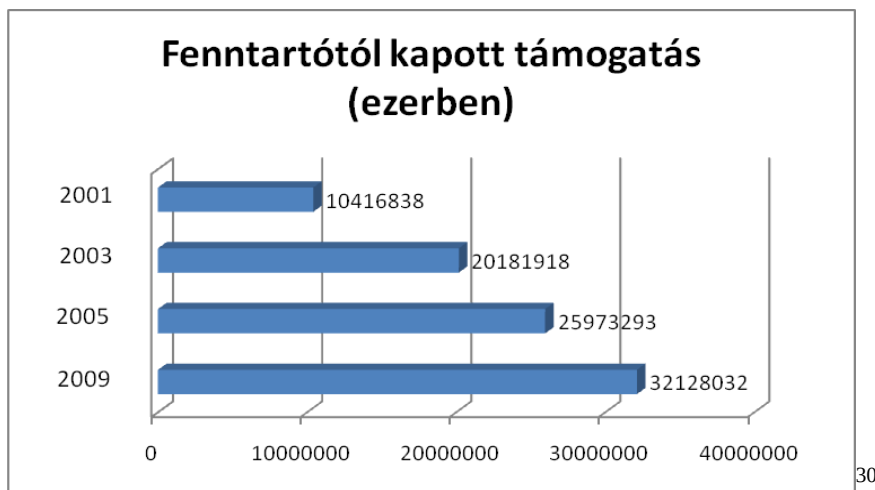
²⁷ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zkz008a.html

A társadalmi aktivitás jelentős növekedését a közművelődésben statisztikai adatok is bizonyítják. Ez azért is fontos, mivel már az 1990-es évek elején felmerült, hogy a közművelődési intézmények egyesületi, illetve alapítványi formában működjenek. Ennek lehetőségét a törvény meg is adja.²⁸ A rendszerváltozás óta számos vita folyt a szakemberek között az egyesületként való működésről. Míg az egyik tábor ellenzi az átalakítást azon az alapon, hogy az, a népművelő, művelődésszervező szakma végét jelentené és a szakemberekre már nem lesz szükség. Ugyanakkor a másik oldal szerint ez nem történne meg. Továbbra is fontos és nélkülözhetetlen lenne a szakma szerepe, hiszen az egyesületek munkáját ők, a területet, jogszabályokat, elveket jól ismerők tudnák a legjobban segíteni. Ehhez viszont szükség van a jogszabályok módosításához is, amellyel kötelezővé tennék az egyesületként működő közművelődési intézményeknek, meghatározott számú művelődésszervező foglalkoztatását. Ahhoz viszont, hogy ilyen formában működni tudjanak, erős és jelentős társadalmi részvételre van szükség. A táblázat szerint egyre többen akarnak egy közösséghez tartozni, egy közösség életét szervezni. (Elöljáróban csak ennyit az egyesületi művelődési házakról, a 4. fejezetben részletesebben kívánok szólni ezekről)

A közművelődési intézmények összes bevétele Magyarországon 72 888 393 ezer forint volt 2009-ben. Ebből működési bevétel 15 555 407 ezer forint volt, amiből 4 184 803 ezer forint folyt be a jegyekből, részvételi bevételekből az intézmények kasszájába. Felügyeleti szervtől kapott támogatás 32 128 032 ezer forint. Az országban működő közművelődési intézmények átlagosan 11 082 453 forintot kapnak egy évben a felügyeleti szervüktől azaz a fenntartójuktól.²⁹ Természetesen ez az adat egy átlag. Sajnos nem minden intézmény gazdálkodhat ennyi pénzzel. Az alábbi diagram jól demonstrálja, hogy minden évben növekszik ennek a bevételnek a nagysága, az állam és az önkormányzat egyre magasabb összeget fordít a közművelődésre.

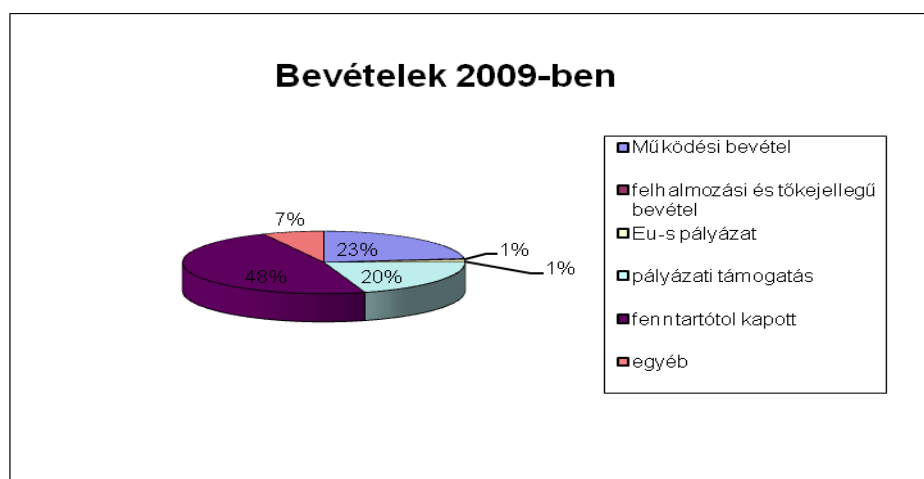
²⁸ 1997. évi CXL. törvény IV. rész I. fejezet 75§.

²⁹ <http://kultstat2009.okm.gov.hu/publikus-aggregator>



Ugyanakkor a fenntartása is költségesebb lett az épületeknek, így sok intézmény mégis hiánnyal küzd.

A következő kördiagram mutatja az intézmények bevételeinek forrásait.



Az intézmények bevételeik majdnem 50%-át a fenntartótól, azaz az államtól vagy az önkormányzattól kapják.

Az állam az önkormányzatoknak normatív állami hozzájárulást juttatott közgyűjteményi- és közművelődési feladataik ellátásához 2010-ig. Ezt az összeget, amelynek a nagysága évente változott, s mintegy ezer Ft/fő volt, lakosságszám alapján került a települések

³⁰ <http://istar.okm.gov.hu/kiadvany/?order=name&osap=1438&year=2001>
<http://istar.okm.gov.hu/kiadvany/?order=name&osap=1438&year=2005>
<http://istar.okm.gov.hu/kiadvany/?order=name&osap=1438&year=2003> <http://kultstat2009.okm.gov.hu/publikus-aggregator>

költségvetésébe. 2010-től ez a normatív hozzájárulás összevonásra került a sport és közigazgatási normatívával, s természetesen így az összeg nagyságrendje is megváltozott.³¹

Az állami és az önkormányzati támogatás egyúttal azt is jelenti, hogy az intézmények a fenntartótól függenek ugyan, azonban az anyagi támogatás mégis egyfajta biztonságot jelent számukra, ezért nem vagy kevésbé szorgalmazzák a közösségi, azaz az egyesületi vagy alapítványi fenntartást, működtetést.

³¹ 2009. évi CXXX. törvény 3. számú melléklete

3. Az 1997. évi CXL. törvény értékelése, elemzése

Úgy gondolom, hogy mivel a közművelődés egy kevésbé ismert területe a jognak, mindenképpen fontos magának a törvénynek is a bemutatása, a kritikai észrevételek megfogalmazása mellett.

A társadalmi működés bármely területének szabályozása azon túl, hogy a tevékenység szabályait, kereteit meghatározza és kijelöli, hatással bír annak fejlődésére, megerősítheti társadalmi szerepét, elfogadását. A közművelődés elfogadtatásának és a rendszerváltozás után az intézményrendszerének a megőrzésére jótékony hatással volt az 1997. évi CXL. törvény megalkotása. Ugyanakkor nem tagadható az sem, hogy a törvény elsősorban az intézmények önkormányzati működtetését preferálta, szemben a nonprofit működtetéssel, de a működtetést sem kidolgozottan, egyértelműen szabályozta, hanem általános jelleggel.

3.1. Létrejöttének előzményei

Az 1997. évi CXL. törvény a rendszerváltást követően először szabályozta a közművelődés rendszerét, más területekkel közösen (kulturális javak, múzeumok, könyvtárak).

A rendszerváltozást megelőzően 1976-ban született a közművelődésre vonatkozó önálló törvény. A törvény megszületését természetesen az akkori kornak megfelelően megelőzte az 1974 márciusában³² tárgyalt párthatározat elfogadása.

Az 1970-es évek a közművelődés tekintetében nemcsak fogalom-, hanem szemléletváltozást is jelentettek. Pozsgay Imre 1970-ben az Országos Népművelési Konferencián tartott beszédében tért ki arra, hogy a népművelés fogalmát fel kell váltania a közművelődésnek. A népművelés az 1945 utáni szabadművelődés rövid ideig terjedő korszakát követte, s egy jótékonykodó, leereszkedő nevelést, egyoldalú közlő–befogadó viszonyt jelentett. A közművelődés fogalmával azonban kiterjesztették a művelődést a teljes aktív életre, az egész társadalomra, az összes intézményrendszerre – iskola, üzem, hivatal, társadalmi szervek, tudomány, közgyűjtemények, rádió, televízió, film, színház, szórakozás, sajtó stb. – de mindebben az állami irányítást tették kizárólagossá. Aktivitáson a művelődésben való cselekvő részvételt értették, de ez nem jelentette, hogy a civil állampolgári kezdeményezést, illetve együttműködést is támogatták volna. Pozsgay Imre kulturális miniszter expozéjában erről így szólt *„A népművelés fogalmát, amely mechanikusan művelőkre és művelendőkre,*

³² 1974. március 20-i párthatározat

alkotókra, terjesztőkre és passzív befogadókra osztotta az embereket, felváltottuk a közművelődés fogalmával. Ez demokratikusabb és közösségibb magatartásra ösztönöz: olyanra, amely tudomásul veszi, hogy a művelődés az egész közösség és minden egyes állampolgár joga, lehetősége és feladata.”³³

A törvény a párthatározatban foglaltakat ismételte meg, csak mindezt egy törvény jogszabályi logikája szerint rendezte. A jogszabályt már elfogadását követően érték kritikák, s egy kerettörvénynek tekintették, amely a jószándékra épített, s nem volt szankcionálható. A pénzügyi feltételeket pl. úgy írta körül, hogy azoknak „– a népgazdaság fejlődésével és a társadalmi igényekkel összhangban –” állóknak kell lennie.³⁴

A törvény végrehajtására a Minisztertanács 1035/1976. (XI. 13.) MT. számon határozatot hozott, melyben szabályozta a közművelődés ágazati és helyi irányítását. Más kérdésekben, ahogy a törvény, úgy a végrehajtási határozat is általános megfogalmazásokat tartalmazott. Az anyagi fejlesztés tekintetében tervszerűsége és összehangolt felhasználásra buzdított, a helyi pénzeszközök esetében a célszerű felhasználást szorgalmazta.

Az 1970-es években megszülető jogszabályokra összességében inkább az elvek megfogalmazása volt a jellemző, s rendelkezéseik az általánosság szintjén mozogtak, hatásukat azonban mégis kedvezőnek ítéltjük. Azzal, hogy a közművelődés helyzete országosan is napirendre került, elismertsége is növekedett. Az ország egyre romló gazdasági helyzete azonban, s a jogszabályok szankciónélkülisége az éppen elkezdődő – az állami ellenőrzést azonban nem nélkülöző – fejlődésnek gátat szabott.

A rendszerváltozáskor a közművelődésre jellemző volt a művelődési otthonok hálózata, a feladatkörök meghatározottsága, az egyes intézménytípusok a kor színvonalához illeszkedő feltételekkel működtek, kialakult a fenntartói, felügyeleti rendszer.

3.2. A terület szabályozása

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény elsőként szól arról, hogy a települési önkormányzat feladata a lakosság önszerveződő közösségeinek a támogatása és együttműködés a közösségekkel³⁵, valamint a helyi közszolgáltatások körében feladata a közösségi tér biztosítása és a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység

³³ BÍRÓ ZOLTÁN, FÜR SÁNDOR: *Törvény a közművelődésről*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. 42. o.

³⁴ 1997. CXL törvény 35. §.

³⁵ 8. § (5) bek

támogatása. ³⁶Ez a jogszabály már előrevetíti azt a szándékot, hogy a közművelődés helyszínei a települési önkormányzatokhoz kapcsolódjanak, az ő feladatrendszerükbe épüljenek be.

A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről elfogadott 1991. évi XX. törvény 111. § (1) bek. szabályozza a közművelődési feladatok helyi irányítását. A jogszabály a közművelődési, közgyűjteményi és művészeti tevékenységekkel kapcsolatos helyi irányítási, ellenőrzési feladatokat a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés feladatkörébe helyezi.

A (2) bek. a fenntartási feladatokról rendelkezik, a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlés az önkormányzati közművelődési, közgyűjteményi, művészeti, egyéb szervezetek tekintetében a fenntartással és működtetéssel kapcsolatos feladatokat látja el. E törvény megjelenését követően már egyértelművé vált az, hogy a művelődési otthonok az önkormányzatok fenntartásába kerültek, s a velük kapcsolatos feladatokról a képviselő-testületek dönthetnek.

A két törvény tulajdonképpen megszüntette az állami beleszólást a helyi közművelődés rendszerébe, s kétséget kizáróan a helyi önkormányzatiság hatáskörébe került a közösségi művelődés ügye.

A közművelődés kérdéskörének szabályozása, az hogy a települési önkormányzatoknak milyen feladataik vannak a fenntartással, irányítással és ellenőrzéssel kapcsolatban, 1997-ig váratott magára. A késlekedés oka az volt, hogy a jogszabály megszületését számtalan vita előzte meg. Újra és újra felmerült az az alapvető kérdés, szükség van-e a művelődési otthonokra, illetve az, hogy a terület az állami támogatás rendszeréből kaphat-e támogatást vagy önfenntartóként a profitorientált szektorba kerül? Az állami szerepvállalás mértékében szintén véleménykülönbség alakult ki. Felmerült a nonprofit jellegű működtetés lehetősége is, mert erős képviselte volt annak a nézetnek, amely szerint a művelődési otthonokat át kell adni civil szervezeti fenntartásba és működtetésbe.

3.2.1. A törvény értékelése

Az önkormányzatok és a helyi közművelődés kapcsolatát csak részben szabályozták az önkormányzati működésről szóló jogszabályok. Az országos szervezetek feladatainak a meghatározása is váratott magára. A közművelődési szakemberek szintén tisztázni és pontosítani szándékoztak az önkormányzatoknak azon feladatát, hogy közösségi teret kell biztosítaniuk és a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenységet támogatniuk kell.

³⁶ 8. §. (1)

Kérdésként merült fel az is, hogy az önkormányzatokon kívül milyen támogatásra számíthatnak munkájuk során.

Az 1976-os törvényhez képest 1997-ben nem született önálló jogszabály a közművelődésről, hanem együttes rendelkezés készült közösen a kulturális javak védelméről, valamint a közgyűjteményekről. A korábbi törvénnyel szemben jelentős változás az is, hogy benne a közművelődés kérdésköre leszűkül a művelődési intézmények tevékenységére, s nem terjed ki az egész társadalomra, az összes intézményrendszerre. Korábban a települési könyvtárakat is a közművelődés részének tekintették, s feladatuk volt a kulturális-, közösségi értékek terjesztése. Az új kulturális szaktörvény elkülönült nyilvános könyvtári hálózatról rendelkezik.

Közművelődési Tanács azonban mindkét törvényben szerepel. Az 1976-os jogszabály a demokratikusság látszatát kívánta kelteni azzal, hogy egy civil testületet is létrehoz a terület kontrolálására. Az 1997-es törvény az állami és önkormányzati szerepvállalás hangsúlyozása mellett, szintén egy civil ellenőrző testületet kívánt ellensúlyként beiktatni.

Az 1997. évi CXL. törvény egyértelműen állami és önkormányzati feladatként határozza meg a közművelődést. Ennek megfelelően fogalmazza meg a terület működésére, működtetésére vonatkozó szabályokat, határozza meg a feladatrendszert, kezdeményezi a szakmai tanácsadás és szolgáltatás létrejöttét, határozza meg a finanszírozás alapelveit.

A 73.§ (2) bek. kimondja, hogy *“A közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően az állam és a helyi önkormányzatok feladata.”* A 76. § (1) bek. szerint a *„települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása.”*

A feladatellátás módjáról szólva két szintet határoz meg a törvény, megyei jogú város, város, fővárosi kerület esetében az önkormányzat intézményt biztosít, míg községekben az önkormányzat közösségi színteret, illetve intézményt.

A törvény mellékletében általános jelleggel írja le az intézmény és a közösségi színtér fogalmát, ennek megfelelően nem tisztázható és egzakt módon nem meghatározható, milyen objektumot hívhatunk intézménynek vagy színtérnek. Már a törvény megszületésekor több község intézményt tartott fenn, kötelező jelleggel csak közösségi színteret kellett volna működtetniük. Ugyanakkor községek kaptak városi rangot, s nem intézménnyel, hanem közösségi színtérrel rendelkeztek, azonban a színteret átminősíthették intézménnyé anélkül, hogy a feltételeken esetlegesen változtatniuk kellett volna, mert az objektív feltételek tekintetében nem szabályozott a két működési forma.

A feladatellátás meghatározása mellett a működtetőről is szól a jogszabály. Települési önkormányzat mellett önkormányzati társulás is lehet a közösségi szintér, illetve az intézmény működtetője, a jogszabály itt már előrevetítette a kistérségek létrejötte és megalakulása utáni helyzetet, amikor a költséghatékonyságra tekintettel intézményi közös fenntartásra került sor.

A szakma egy része által képviselt volt az a vélemény, hogy a közművelődési tevékenység civil szervezeti keretek között történjen. Egy jogszabályi kitétellel az is lehetővé vált, hogy közművelődési megállapodás keretében egyéb szervezet, így pl. egyesület, alapítvány vagy magánszemély is lehet közművelődési intézmény működtetője. Az 1000 fő lakosságszám alatti településeken jellemzővé is vált az a tendencia, hogy a község kulturális-, társadalmi-, közösségi életének a fejlődése érdekében létrehozott civil szervezet vállalta a művelődési ház fenntartását, programok szervezését.

A fenntartás és működtetés mellett a jogszabály a települési önkormányzatok kötelező közművelődési feladatainak a formáit is leírja, s lehetőséget ad arra, hogy a felsorolt feladatlehetőségek közül rendeletben határozzák meg, mit, milyen konkrét formában, módon és mértékben látnak el. A helyi rendelet elkészítésének határidejére a törvény nem határoz meg időkorlátot. A jogalkotó célja szerint, az önkormányzatok e helyi jogszabályban konkrétan megfogalmazhatják, milyen feladatok ellátását vállalják, mihez nyújtanak támogatást. Azonban maga a törvény a rendelet tartalmára vonatkozóan csak általános jellegű megállapításokat tesz, ezért az önkormányzatok maguk sem alkottak pontos megfogalmazású helyi jogszabályt.

A 78. § (5) bekezdése részben szabályozza csak, hogy az önkormányzatnak, amely közösségi színteret vagy közművelődési intézményt tart fenn, milyen feladatai vannak. E feladatok azonban intézményre vonatkozóan, elsősorban dokumentumok elkészítését jelentik (meg kell határozni a használati szabályait, működésének módját, ki kell adnia az alapító okiratát, működési engedélyét, jóvá kell hagynia szervezeti és működési szabályzatát, éves munkatervét és költségvetését), s nem szólnak a közösségi szintért meghatározó dokumentumokról, valamint a tárgyi-, személyi feltételekről, objektív adottságok meghatározásáról. A törvény tehát, nem határozza meg, mit kell érteni közösségi szintéren, illetve intézményen. Milyen feltételeknek kell megfelelnie az önkormányzatnak ahhoz, hogy egy objektumot közösségi szintérnek, vagy intézménynek minősíthessen.

A törvény, hasonlóan a 70-es években született jogszabályhoz, tartalmaz olyan általános jellegű kitételeket, mint pl. azt, hogy a települési önkormányzat biztosítja az intézmény

fenntartásához szükséges szervezeti, személyi, szakképzettségi és tárgyi feltételeket.³⁷ Hogy a jogszabály mit ért a szükséges fogalom alatt, az nem került meghatározásra.

Mivel a jogszabály létrejöttékor az az igény is felmerült, hogy civil szervezetek is bekapcsolódhassanak a közművelődési feladatellátásba, ezért a törvény 79. §-a lehetőséget nyújt közművelődési megállapodás megkötésére. A gyakorlatban azonban az intézmények működtetésére létrehozott nonprofit szervezetekkel (korábban kht- k, jelenleg nonprofit kft-k) az önkormányzatok nem közművelődési megállapodást, hanem közhasznúsági szerződést kötnek.³⁸ A jogszabály a közművelődési tevékenységben a helyi lakosság képviselőit is lehetőséget biztosít és Közművelődési Tanács megalakíthatóságát teszi lehetővé. A Tanács létrehozásának, működésének feltételei szabályozottak. A jogszabály kihirdetését követően kevés számú Közművelődési Tanács jött létre. Mivel tényleges tevékenységi kört és feladatot a jogszabálytól nem kaptak, valamint az állampolgárok civil szervezeten keresztül történő beleszólása a helyi közművelődési feladatellátásba bonyolulttá vált, intenzív igény megalakításukra nem merült fel.³⁹

A települési önkormányzatok közművelődési feladatellátása mellett a jogszabály meghatározza a közművelődési szakmai tanácsadás és szolgáltatás megyei és országos feladatait. A feladatok meghatározásának a célja az volt, hogy a megyék s a főváros számára is leírásra kerüljön a szerepkörüknek megfelelő intézmény-fenntartási kötelezettség, valamint ezen szervezetek tevékenységének az alapjai is leírásra kerüljenek. A feladatkör leírása azonban, ahogy a törvény más szakaszai is, nem egzakt módon történt.

Külön fejezet tartalmazza a finanszírozás alapelveit, s az itt megjelenített támogatások jelenleg is működnek a területen (normatív állami hozzájárulás, a minisztérium költségvetési fejezetében szerepelnek az országos feladatok, az intézmények tematikai fejlesztése, a TIT a TEMI és a népfőiskolai mozgalmak működési támogatása, az érdekeltségnövelő támogatás). A finanszírozás nagyságrendjében, valamint az országos feladatok számarányában történt változás az évek során.

A törvény általános megfogalmazásai elfogadhatóak lennének, ha a végrehajtására született volna miniszteri szabályozás. Azonban ez nem történt meg. Ezért elmaradt az intézkedések

³⁷ 78. § (5)].

³⁸ 1997. évi CLVI. tv. a közhasznú szervezetekről, 2006. évi IV. tv. a gazdasági társaságokról.

³⁹ SZ. URBÁN SZILVIA— KISS ERNŐ: *A közművelődési törvény kérdései.* (jelentés)

részletesebb és pontosabb szabályozása, határidő kiszabása a helyi rendelet elkészültének, a közművelődés feltételrendszere minimum követelményeinek a megfogalmazása.

Összességében a törvény közművelődésre vonatkozó szakaszaiból kitűnik, hogy a jogalkotó nem tudott elszakadni a korábbi jogszabály általános kitételeitől. Feltételezeten a feladatellátás konkrét formáinak és elvárásainak a meghatározása azért hiányzik, mert a terület finanszírozása egyértelműen állami és önkormányzati szinten maradt. Ennek megfelelően a terület intézményrendszerének, a működtetés feltételeinek a pontos meghatározása elmaradt, mert a keret jellegű leírás alkalmazkodási lehetőséget jelent a finanszírozás mértékének az esetleges változásaihoz.

3.2.2. A közművelődés finanszírozása, a területet szabályozó egyéb jogszabályok

A közművelődés finanszírozása a fenntartási kötelezettség megállapításának megfelelően, állami és önkormányzati támogatást, valamint az intézmények működési bevételeit jelenti. A törvény V. fejezet 89., 90., 91. § szól a pénzügyi dotációról, a központi támogatás alapelveiről. Ennek megfelelően a közművelődési feladatok ellátásához az intézmények bevételeiken kívül, az önkormányzattól és a államtól részesülnek támogatásban (normatív állami hozzájárulás).

A normatív állami hozzájárulás mértéke a táblázat szerint az alábbiaknak megfelelően alakult az évek során, látható a folyamatos csökkenés. 2010-től összevont igazgatási, sport kulturális normatíva került meghatározásra,⁴⁰ mely tehát több területre fordítható, és ezen belül nem szükséges az önkormányzatoknak elkülöníteniük a közművelődésre fordított összeget. Az egy főre adott összeg nagyságrendje azonban nem növekedett jelentősen azzal, hogy több terület támogatására szól.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Közművelődési, közgyűjteményi normatív állami hozzájárulás fajlagos összege (Ft/fő)	1 166	1 135	1 135	1 061	1 947 ⁴¹

42

⁴⁰ 2009. évi CXXX. törvény 3. számú melléklet

⁴¹ A települési önkormányzatok igazgatási, sport- és kulturális feladataira összevontan kapott támogatás.

A szakminisztérium költségvetési fejezetében az országos feladatok finanszírozása került be, valamint a TIT, a szakszervezeti művelődési intézmények által létrehozott egyesület támogatása és a közművelődési intézmények telematikai fejlesztése szerepel konkrétan.

A Belügyminisztérium költségvetési érdekeltségnövelő pályázati kerete szintén bekerült a törvénybe, mely az intézmények technikai, műszaki fejlesztését szolgálja.

A költségvetési szervként működő közművelődési intézmények tevékenységét, gazdálkodását más jogszabályok is meghatározzák.

A gazdálkodást szabályozza az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, amely rendelkezik arról, hogy milyen módon lehet költségvetési szervet alapítani, s mit kell az alapító okiratnak tartalmaznia.

Az államháztartás működési rendjét meghatározó 292/2009. (XII. 19.) Kormányrendelet a költségvetési szerv szervezeti felépítését, feladatait és működési folyamatainak a szabályozását rendeli el.

Az intézményben közalkalmazottként foglalkoztatottakra vonatkozik az 1992. évi XXXIII. törvény, melynek végrehajtására a 150/1992. (XI. 20.) Kormányrendelet született meg.

A 2/1993. (I. 30.) MKM rendelet az egyes kulturális közalkalmazotti munkakörök betöltéséhez szükséges képesítési és egyéb feltételeket szabályozza.

A nonprofit szervezetekként működő intézmények a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény, valamint a gazdasági társaságokról szóló, 2006. évi IV. törvény alapján végzik munkájukat, gondoskodnak a feladat ellátásáról.

⁴² <http://www.erikanet.hu/szakfelugyelet>

4. Az 1997. évi CXL. törvény lehetséges változtatásai, a terület pontosabb szabályozása érdekében

A törvény megszületése óta eltelt időszakban a közművelődési szakmában jelentős változások történtek (intézményi összevonásokra került sor, a képzés átalakult), valamint kritikai észrevételek születtek a jogszabállyal szemben, melyekre tekintettel a megváltoztatása szükségessé vált. Az új jogszabály nemcsak a változásoknak megfelelő szabályozásról gondoskodhat, hanem lehetőséget teremthet arra is, hogy a jogszabály meglévő hibái kijavításra kerüljenek. Az új szabályozás alkalmat teremthet arra is, hogy a szakma újból végiggondolj helyét és szerepét a társadalomban, segítse megfogalmazni szükségességét és fontosságát.

Összességében elengedhetetlenül fontos a törvény keret jellegének a megváltoztatása, az elszakadás az általános „óhaj” jellegű megfogalmazásoktól. Ki kell mondania, hogy mi az a minimum feladat, amelyet az önkormányzatoknak el kell látniuk, s ehhez milyen feltételeket (tárgyi, személyi) kell biztosítaniuk.

Pontosítást igényel a közösségi szintér és az intézmény meghatározása, a szakmai tanácsadás feladatainak a definiálása.

A szakma további elismertségét segítené, ha a terület önálló szabályozása készülne el. Ehhez természetesen a szakma tudományos és érdekvédelmi szervezeteinek kellene végiggondolnia, milyen feladatok kerülhetnek át a profitorientált szektorba, milyen tevékenység végezhető nonprofit formában, s mindennek megfelelően hol van szükség a közszféra szerepére, a közalkalmazotti foglalkoztatásra. Szükséges továbbá a használói jogok és beleszólás kérdésének a rendezése.

Amennyiben mindez nem tisztázódik, s a szakma pusztán csak a közalkalmazotti szférán belül képzelel el a működtetést, úgy a fiskális politika szemlélete válik meghatározóvá, s pusztán néhány változtatásra kerül sor, s ennek megfelelően a kritikával érintett pontok továbbra is megmaradnak, s a finanszírozás kérdése sem tisztázódik megnyugtató módon.

A törvénynek tehát, átgondolt szerkezetben szükséges szabályoznia a közművelődés területét, melynek egy lehetséges módját vázoló fel.

A törvény szerkezete, amely meghatározza a tárgyalandó kérdéseket, s tisztázza a feladatköröket:

1) Általános rendelkezések

Tartalma: a törvény szabályozási köre, alapelvek meghatározása.

2) A közművelődés igénybevevőinek joga, kötelessége

Tartalma: a közösségi élethez való jog, a hagyományápoláshoz való jog, az ismeretterjesztő, tanulást segítő tevékenységhez való jog, a helyi társadalom kapcsolatrendszerének, közösségi életének, érdekérvényesítésének segítéséhez a különböző kultúrák megismeréséhez, a szabadidő kulturális célú eltöltéséhez való jog.

Az igénybevevők kötelessége a közösségi épületek rendeltetésének megfelelő használata, a tevékenység támogatása, a közösségi kulturális élethez szükséges költségekhez való hozzájárulás.

3) A közművelődésben alkalmazottak

Tartalma: közművelődésben alkalmazottak köre. E fejezeten belül kerülhet szabályozásra, hogy mely intézménytípusban van szükség közalkalmazotti foglalkoztatásra, hol kerülhet sor vállalkozói vagy Munka Törvénykönyve szerinti foglalkoztatásra. A fejezet rendelkezhet a szakmai szakképzettségről, a vezetői megbízásról, tisztázhatja, hogy az összevont intézményekben milyen közművelődési szakképzettséget ír elő, vagy milyen vezetői szinten javasolja a szakképzettség meglétét.

4) A közművelődés rendszere

Tartalma: a közművelődés intézményei. Itt kell meghatározni az intézményrendszer egyes elemeit, feladatait, a település nagyságának megfelelően, az eddig létrejött intézménytípusokra figyelemmel (Integrált és komplex intézmények). Szólhat ez a fejezet az intézménytípusok elnevezéséről, a működési engedélyek vagy a nyilvántartásba vétel módjáról,

5) A közművelődési intézményrendszer működése

Tartalma: a működés általános szabályainak, a működés rendjének a meghatározása, az intézmények stratégiai programjának kidolgozása, a vezetésre vonatkozó szabályok, a szakmai vezetés, a munkatársak és a használók kapcsolatának szabályozása, a közművelődési közösségek képviselete a helyi közművelődési életben.

6) A közművelődés szervezése, irányítása

A közművelődés közfeladatai, a helyi önkormányzatok feladat ellátási kötelezettsége

Tartalma: a településtípusok szerinti feladatok meghatározása, a miniszter ágazatirányító szerepe, a szakfelügyelet rendszerének kiépítése, a fenntartói felügyelet feladatainak a meghatározása.

7) A közművelődés finanszírozása

Tartalma: Ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások körének meghatározása, térítésidő-fizetési kötelezettség és mértéke, az állami támogatás és fenntartói támogatási rendszer működésének leírása. A közösségi közművelődés helyszínei korlátozott forgalomképességének a rögzítése.⁴³

8) Záró rendelkezések

Tartalma: értelmező rendelkezések, hatálybalépés.

A közművelődésre vonatkozó önálló törvény segíthet megőrizni a településeken a közösségi élet helyszínét, amelyek így hozzájárulhatnak a települések lakosságának a megőrzéséhez, a terület fejlesztése érdekében a civil erő bevonásának az ösztönzéséhez. A közművelődés feladatainak és intézményrendszerének a pontos meghatározása azt eredményezheti, hogy a lakosság kulturális életének a helyszínei megmaradhatnak, a fejlesztési feladatokba maga a lakosság is bevonásra kerül, s összességében emelkedik a polgárok műveltsége, kulturális ismerete, tájékozottsága. Ezek a tudások pedig gazdasági sikereihez elengedhetetlenül fontosak, megélhetése javulásához pedig nagymértékben hozzájárulhatnak.

⁴³ SZ. URBÁN SZILVIA— KISS ERNŐ: *A közművelődési törvény kérdései.*(. jelentés)

5. A francia modell bemutatása a művelődési otthon-egyesületek tükrében.

Dolgozatom során sokszor megemlítettem már azt, hogy a művelődési házaknak Magyarországon lehetőségük van, a törvény megengedi, hogy nonprofit, azaz akár egyesületi, akár alapítványi formában működjenek.⁴⁴ Bár ez nem jellemző, mégis számos intézmény működik így, főleg a kisebb településeken.⁴⁵ Ezért úgy gondolom, ez az engedmény igen fontos a művelődési házak és a közművelődés jövője miatt.

Franciaországban a közművelődési intézmények már évtizedek óta egyesületi formában működnek. Lássuk, mi mindent tanulhatna még a magyar közművelődés!

5.1 Az egyesületi művelődési otthonok bemutatása

1901. július 1-jén lépett életbe a francia egyesületi törvény⁴⁶, amely lehetőséget biztosít a közművelődési intézményeknek is, hogy ilyen formában jöjjenek létre. Az első egyesületi Művelődési és Ifjúsági Házak a második világháború után 1945-ben jelentek meg az országban. A fénykora a szervezeteknek a hatvanas évekre tehető, ugyanis ekkor az állam nagy gondot fordított a népművelésre: biztosította a helyiségeket, pénzeszközöket, szakembereket. Magyarországhoz képest Franciaországban nem a Kulturális minisztériumhoz tartoznak ezek az egyesületek, hanem az Ifjúsági- és Sportminisztériumhoz.

Az egyesületek azért alakulnak a településeken, hogy „...lehetőséget nyújtson az embereknek arra, hogy ráébredjenek képességeikre, fejleszthessék személyiségüket és felkészülhessenek arra, hogy egy élő közösség aktív és felelős polgárai legyenek.”⁴⁷

Ha a különböző tevékenységekben, szakkörökben, klubokban részt kívánnak venni a polgárok, akkor be kell lépniük az egyesületbe. Tagsági kártyájuk jogosítja fel erre őket, valamint a programokra kedvezményes jegyet válthatnak.⁴⁸ A művelődési házakban különféle csoportok működnek, mint pl. a nyelvtanfolyamok, művészeti szakkörök, sporttevékenységek. Ezeknek érdekében áll, hogy közösen tartsanak fent egy titkárságot, épületet, hogy közös könyvelésük legyen, ugyanakkor jogukban áll bármelyik körnek kilépni az egyesületből és önálló klubként vagy egyesületként működni tovább.

⁴⁴ 1997. évi CXL. törvény 75 §

⁴⁵ pl.: Herény, Győrvár, Istenkút települések. Így az egyesületi művelődési házakra az 1997. évi CXL. törvényen kívül vonatkozik az 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról és az 1997. évi CLIV. törvény a közhasznú szervezetekről is.

⁴⁶ Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

⁴⁷ SOLYMOSI JUDIT: *Egyesületi művelődési otthonok Franciaországban*. Parola füzetek, Budapest, 1993. 4. o.

⁴⁸ Természetesen a koncertekre, színházi előadásokra, bálókra stb. azok is válthatnak jegyet, kik nem tagjai az egyesületnek.

Az egyesületek tagsága évente egyszer Közgyűlést tart, melyet az elnök hív össze. A Közgyűlés fogadja el a pénzügyi beszámolót, a költségvetést és meghatározza a tagdíj összegét. A Közgyűlés választja meg a választmányt is. A választásban azok a tagok vehetnek részt, akik már legalább fél éve az egyesület tagjai, befizették a tagdíjat s elérték a szavazáshoz szükséges korhatárt. A választmány saját tagjai közül egy éves időtartamra elnökséget választ. Az elnökségnek egy továbbképzésen kell részt venniük, amelynek során felkészítést kapnak arról, hogy miként működik egy egyesület, milyen feladataik lesznek. Az elnökség, a választmány tagjai semmilyen fizetést nem kapnak a munkájukért ők, mint önkéntesek vesznek részt a szervezet munkájában.

Az önkéntesek mellett ugyanakkor alkalmazottakat is foglalkoztathat az egyesület, így a ház igazgatója mellett hivatásos népművelőket, animátorokat is alkalmazhatnak. A kisebb településeken, ahol kevesebb pénzzel gazdálkodhatnak az intézmények, úgynevezett „vándorló népművelők” segítségét kérhetik az egyes programokhoz.

Az egyesületek anyagi forrásai a tagok által befizetett tagdíjakon kívül a körök esetleges részvételi díjai, az önkormányzatok által átvállalt költségek (az épületek, helyiségek fenntartásával járó költségek, illetve a fizetett alkalmazottak fizetésének kétharmad része), a minisztérium biztosítja az alkalmazottak bérének maradék egyharmad részét. Ezeken kívül fontosak a szponzorok, mecénások anyagi támogatásai is.

5.2. A magyar művelődési házak egyesületként való működésének okai

A közművelődési szakma jelentős része úgy véli állami támogatás nélkül a közművelődési tevékenység elképzelhetetlen,⁴⁹ mégis voltak olyan szakemberek, kik arra hívták fel a figyelmet, hogy ezen érdemes lenne változtatni, a szakma fejlődése érdekében fontos lenne, hogy ha nem is minden intézmény, de közülük számos működjön ilyen formában.

De miért is lenne érdemes ösztönözni a közművelődési szférát erre a lépésre?

Igen fontos ok az, hogy ez a terület egyre kevesebb anyagi támogatást kap az államtól illetve önkormányzatoktól. Ezt a bevételkiesést nem tudják máshonnan pótolni, hacsak nem emelik meg a programok árát vagy dolgozókat bocsájtanak el. A kistépüléseken tapasztalható már, hogy télen nem üzemeltetik a közösségi épületeket, hogy a fűtéssel takarékoskodjanak. Míg most az intézmények finanszírozásának jelentős része állami, önkormányzati forrásokból történik, addig ha egyesületként működnének, a bevételek jelentős része a tagdíjakból történne. Nem lennének kiszolgáltatva az állam finansziális hiányának, az esetleges állami

⁴⁹ SZ. URBÁN SZILVIA— KISS ERNŐ: *A közművelődési törvény kérdései.* (jelentés)

önkényeskedésének. Nem történnének bezárások, mint legutóbb a főleg néptáncosok körében kultushelynek számító Almássy-téri ház megszüntetése.⁵⁰

Jelentős érv az is, hogy a társadalom inkább a magáénak érezné a házakat, a művelődési otthonokat, amelyek így ténylegesen az otthonuknak tekintenék. Létrejöhetnének a „közösségi” házak, melyekbe akár akkor is betérnének egy beszélgetésre, olvasásra, ha épp nem egy szervezett programra, előadásra, klubfoglalkozásra jönnek, kisebb vagy nagyobb baráti társaságok törzshelyévé válhatnak.

Az egyesületként való működésnek előnye lenne, hogy kevesebb feladat hárulna az amúgy is leterhelt közintézményekre, magára a település vezetőségére és így az államra is.

Az egyesületi működtetés a finanszírozás kérdéskörének átgondolását is jelentené. Szükséges, hogy megmaradjon a fenntartói finanszírozás, akár erőteljesebben, mint Franciaországban, hiszen nálunk az utóbbi évtizedekben nincs olyan nagy hagyománya az egyesület-alakításnak. Nem szabad, hogy elengedje a közművelődés kezét az állam, de nagyobb teret, nagyobb szabadságot kell engednie a területnek. Az erős központosítás a szocializmusra volt jellemző, ebben az új formában való működéssel végleg levetkőzhetné a közművelődés ezt a szellemiséget.

Mivel a kis települések egy részén már nem is működik közművelődési intézmény, bár az állampolgároknak igényük lenne rá, arról a lehetőségről, hogy ők maguk is működtethetnek ilyen intézményt nincs tudomásuk, de nem kell ezt az önkormányzattól várniuk. Öntevékenyséjükkel maguk is tehetnek azért, hogy a településen a közösségi közművelődésnek tere, programja legyen. Ebben az esetben a ház bevételi forrásainak egy jelentős részé tagdíjakból, pályázatokból szerezné, és a feladatellátásba jelentős önkéntes munka vonódhat be. Az önkormányzat az épületet, az állam pedig a normatív állami hozzájárulást biztosítaná. A művelődési házban számos animátor és önkéntes dolgozna a fizetett alkalmazottak mellett vagy helyett.

Minden intézménynél nagyságától és feladatellátásától függően elő kell írni, hogy hány közművelődési szakember foglalkoztatása szükséges, illetve hogy az intézmény igazgatójának milyen végzettséggel kell rendelkeznie. Így nem válnának feleslegessé a művelődésszervezők,

⁵⁰ Az Almássy- téri Szabadidőközpontot egy Kft. működtette 2007- ig, melyet ugyanebben az évben december 31-én zártak be, mivel a VII. kerületi önkormányzat, mint tulajdonos eladta az épületet egy befektetőnek. Ezzel a művelődési ház addigi tevékenységei megszűntek, a néptánc együttesek, klubok, szakkörök új otthonot kerestek maguknak. Bár az épület azóta Almássy Hall néven újra megnyitotta kapuit, a régi kulturális életet nem élesztette fel, programjai között főleg koncerteket, discos és zártkörű rendezvények vannak.

és nem is szabad, hogy azzá váljanak, hiszen ki tudná az egyesület munkáját a leginkább segíteni, mint a területet, a jogszabályokat és az elveket leginkább ismerők.

A polgároknak rá kell jönniük arra, hogy nagyobb szerepet kell vállalniuk a társadalom életében. Tudatosítani kell bennük, hogy a társadalmi munka nem nyűg, nem cél nélküli, lényegtelen, hanem a kultúra, a magyar kultúra életben tartásának szükséges feltétele.

A sport, az ifjúsági, hagyományörző vagy akár öregdiák egyesületek mind azt a célt szolgálják, hogy az egyes állampolgárok csatlakozásukkal egy munkájukat megbecsülő közösség részévé váljanak. A tagok tevékenységükkel hozzájárulnak a közösség építéséhez, fenntartásához, részeseivé válnak egy mini társadalomnak. Nálunk, Magyarországon ugyan egyre jelentősebben, ám mégsem jellemző, hogy az emberek egy egyesületnek vagy alapítványnak a tagjai lennének. A társadalmi munkát ingyen munkának, kizsákmányolásnak gondolják, hiszen anyagi jövedelmet nem kapnak általa. Ugyanakkor szellemi, lelki, kulturális többletet igen. A közösség ténylegesen működő, aktív tagjává kell válniuk, hiszen ahogy John Donne a londoni Szent Pál katedrális egykori főesperese írta, *„senki sem különálló sziget; minden ember a kontinens egy része, a szárazföld egy darabja;”*⁵¹ Mindenkinnek helye, szerepe van a társadalomban, és kötelessége tevékenykedni a közösségért. Ezt kellene erősíteni az emberekben!

2001-ben Strasbourgban a Magyar Művelődési Intézet és a Franciaországi Ifjúsági és Művelődési Házak Konföderációja kötött egy megállapodást, melyben a magyar intézményhálózat társadalmasításának, azaz egyesületi formában való működésének megvalósításában, a francia gyakorlat megismerésében segítenék a magyar közművelődést.⁵²

A meginduló együttműködés a kezdeményező Beke Pál halálával nem folytatódott, nem követették újabb tapasztalatcserék. Mégis úgy gondolom, hogy nem szabad hagyni, hogy ez a kezdeményezés ne folytatódjon. Nem szabad hagyni, hogy egy ilyen szellemileg jövedelmező nemzetközi kapcsolat, amely kialakult a francia szakemberekkel kárba vesszen, hiszen *„csak döntés kérdése tehát, hogy az állam kijelentse: számára érték az emberek közösségi művelődési öntevékenysége”*.⁵³ De nemcsak az állam, hanem a szakma és a társadalom együttes döntése is kell, hogy legyen.

Negatívumát jelenti az egyesületként való működésnek, ha az adott településen élő állampolgárok nem aktívak, így egyesületet sem kívánnak létrehozni. Ekkor ők elesnek a

⁵¹ ERNEST HEMINGWAY: *A kiért a harang szól*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

⁵² BEKE PÁL: *Francia minta hazai formában (a művelődésiotthon- egyesületekről)*. SZÍN- Közösségi művelődés, 8/3 2003. 54. o. (BEKE)

⁵³ BEKE 56. o.

közösségi közművelődéstől? Megszüntetik az adott településen a művelődési házat? Az ilyen esetekben van nagy szükség a szakemberekre, akik animátorként, az állam támogatásával segíthetnék a települések lakóit abban, hogy felismerve érdekeiket tenni is tudjanak azért. Ahol pedig már jól működik egy intézmény, az állampolgárok nem fogják hagyni, hogy az megszűnjön és élni fognak azzal a lehetőséggel, hogy tevékenységükkel maguk is hozzájáruljanak a kulturális közösség építéséhez. Emellett szükséges, hogy az állam megfelelő, határidővel megszabott időt adjon az egyesület létrehozására, átállásra, átszervezésre.

Az egyesületként való működtetést azért is lenne célszerű megvalósítani, mivel a közösségi kultúrában való részvétel, az önképzés ugyanúgy önkéntes tevékenység, mint maga az egyesület megalapítása.

Ezt a felvázolt működési formát először a kistelepüléseken érdemes bevezetni, sikeressége esetén a nagyobb lakosságszámú településeken is meghonosíthatóvá válhat, hiszen közösségi érdekből kiindulva, közösségi összefogás generálható, melyet a jogszabályi környezet is támogat.

6. A közművelődés európai uniós szabályozása

A kezdeti feltételezések szerint az Európai Közösség nem érintette volna a kultúra területét az integrációban, ekkor még úgy gondolták, hogy nem lesz közvetlen hatása rá. Majd később nyilvánvalóvá vált, hogy az egységesítés olyan területeket is érinteni fog, amire nem is gondoltak korábban. Jean Monnet az Unió egyik alapító atyja a sikeres Római Szerződés után kijelentette, hogy először kulturális közösséget kellett volna létrehozni Európának, nem gazdasági egységet.

A kulturális politika a Maastrichti Szerződéssel jelent meg közösségi szinten. Ekkor vált az EU mottójává az „*egység a sokféleségben*”, amely a „*multikulturális, de mégis egységes Európai Unió létét hangsúlyozza.*”⁵⁴

A Maastrichti Szerződés kimondja, hogy a „*Közösség hozzájárul tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségükhöz, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.*”⁵⁵ A 251. cikk kimondja, hogy „*a Tanács a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.*”⁵⁶ A Tanács a Bizottság javaslata alapján egyhangúan ajánlásokat is elfogadhat.

Ezek alapján látható, hogy az önállóságukat megőrizték a tagállamok ezen a területen, a Közösség csak ajánlásokat, ösztönző intézkedéseket tehet, a jogszabályi harmonizáció kizárásával. Az önállóságukat még jobban erősíti az, hogy a Tanácsnak egyhangúlag kell a döntését meghoznia.⁵⁷ A kultúra tehát a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, ahol az EU csak támogató, ösztönző, összehangoló intézkedéseket tehet.

A tagállamok ragaszkodnak a szuverenitásuk fenntartásához a kultúra területén.

Lisszabon után az Európai Unióról szóló szerződés már úgy módosította a Maastrichti Szerződést, hogy a Tanácsnak az ajánlások és az ösztönző intézkedések elfogadása során nem kell egyhangúlag döntenie.⁵⁸ Ez pedig az Unió hatáskörének erősítését jelenti a kulturális

⁵⁴ HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest, 2007. 478. o.

⁵⁵ 151. cikk (1)

⁵⁶ A Tanács ilyenkor mindvégig egyhangúlag határoz.

⁵⁷ Azaz bármely tagállam megvétózhatja az intézkedést, döntést.

⁵⁸ EUSZ 167. cikk (5)

szférában. Király Miklós szerint a kulturális sokféleség fenntartása érdekében érdemes lett volna a vétőjogot fenntartani ezen a területen.⁵⁹ Ebből az intézkedésből úgy tűnik, hogy az EU egy még teljesebb integráció felé tett lépéseket, amelyek alapján a jövőben a kultúra területén nagyobb hatáskörrel kíván rendelkezni.

Az Európai Unió a közművelődés területén konkrét intézkedéseket nem hozott. Ugyanakkor számos lehetőséget kínáltak az a közművelődési intézeteknek a Kultúra 2000, a Kultúra 2007-2013 programok és a különféle EU-s pályázatok. 2009-ben 961 184 ezer forintot nyertek a közművelődési intézmények ezeken a pályázatokon.⁶⁰

A pályázatok kapcsán említést érdemel, hogy a támogatásban felsorolt témakörök a felnőttoktatással kapcsolatosak. A közművelődési intézmények tevékenységei között a felnőttoktatás kevésbé jelent meg eddig, azonban a pályázati lehetőség e területen fejlődést indukált. 2010-ben az nfu.hu- n két pályázatra lehetett pályázni a közművelődési intézményeknek, melyek közül az egyiknek a célja az volt, hogy az intézmény szolgáltatásainak köre felnőttképzési tevékenységgel bővüljön, a másiknak pedig az, hogy a közművelődés eszközével fejlesszék a közoktatás rendszerének hatékonyságát. Azaz vagy felnőttoktatásra lehet pénzt kapni, vagy iskolán kívüli oktatási, nevelési programokra (mint idegen és nemzetiségi nyelv tanítása, számítógépes oktatás). Ehhez képest sajnos a tipikusan közművelődési feladatok ellátására⁶¹ támogatást az Uniótól a közművelődési szervezetek nem kapnak. A másik probléma az EU-s pénzekkel, hogy bár igen fontos, hogy a pályázatoknál sokszor kitételként beemelik azt, hogy az összeg 80%-át a leghátrányosabb helyzetű kistérsegekre kell fordítani, mégis úgy gondolom, hogy egy vidéki nehéz anyagi helyzetben lévő művelődési háznak nem tizenkét személyi számítógépre van a legnagyobb szüksége, mikor az épületének a teteje esetleg beázik. Nem tartom feleslegesnek az uniós pályázatokat, hiszen a nehéz anyagi helyzetben lévők, akik nem rendelkeznek internet-hozzáféréssel vagy nem tudtak számítógépet kezelni, megtanulhatták azt vagy épp egy tanfolyamon vehettek részt, s használhatták a gépeket. Azonban több olyan pályázatra lenne szükség, amelyek az épületek felújítását, korszerűsítését támogatják, illetve a közművelődés saját, tipikusan közművelődési feladatainak megvalósítását segítik elő, azaz a közösségfejlesztést, mely az Európai Uniónak is vállalt célkitűzése, a tagállamok lakosságának minél szorosabb

⁵⁹ KIRÁLY MIKLÓS: *Egység és sokféleség*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2007. 255. o.

⁶⁰ <http://kultstat2009.okm.gov.hu/publikus-aggregator>

⁶¹ Tipikus közművelődési feladatok: rendezvények szervezése, kulturális közösségek működtetése, művészeti együttesek fenntartása, kiállítások rendezése.

kapcsolatrendszerének létrehozása. Márpedig ez helyi közösségek nélkül nem jöhet létre, s a kapcsolatépítés közösségek által még könnyebb is.

Összefoglalás

Dolgozatom során ismertettem a közművelődés történetét és jogi szabályozását. Elemeztem, a területre vonatkozó hatályos törvényt, rámutattam azokra a hibákra, amelyek módosítást igényelnek, mert a terület változásainak már nem felelnek meg. Feltérképeztem, hogy milyen módosításokra lenne szükség, s ennek megfelelően meghatároztam egy lehetséges törvényi szerkezetet.

Megvizsgáltam az intézményrendszer működését, s ennek megfelelően a működés feltételeinek a javítása, a szakmai követelmények betartása érdekében egy újszerű működési formára tettem javaslatot. Ez a javaslat külföldi példa alapján kerülhetne kidolgozásra, a kisebb lélekszámú települések esetén a közösségi közművelődés helyszíneinek, az ott működő tevékenységeknek a fenntartásában jelenthetne megoldási lehetőséget. Ennek megfelelően a művelődési házak egyesületeként működnének, azaz a közösségek létrehozásáról és a tevékenység működtetéséről maguk a közösségek gondoskodnának. Ehhez a francia közművelődési szakemberekkel való ismételt kapcsolatfelvételt lenne szükség.

Bár a közművelődés a jog perifériáján fekszik, mi jogászok csak érintőlegesen tanuljuk ezt a területet közigazgatási jogból, mint önkormányzati feladatot, mégis úgy gondolom érdemes azonban megismerni a terület jogi szabályozását azok hibáinak feltárásával. Hiszen a jog átfonja az egyén és a társadalom életének az egészét, szabályokat határoz meg, kereteket épít fel a közösségi élet területén is. Éppen ezért fontosnak tartom, hogy mi jogászok ne csak a tipikusan jogi tárgyakkal foglalkozzunk, más területek megismerése által, annak jogi szabályozásáról is véleményt mondjunk. Mivel mi magunk is több közösségnek vagyunk a tagjai, s fontos számunkra annak a településnek a kulturális élete, ahol élünk. Ezért érdeklődéssel fordultam e terület megismerése felé, azon belül is a közösségi művelődés helyzetéről való tájékozódás felé.

A művelődéstörténeti áttekintésből látható, hogy a kultúra megóvása mindig is fontos helyen szerepelt a magyarság történetében. Minden korszakban felhívták a nagy gondolkodók a figyelmet arra, hogy ne hagyjuk veszni, védjük a kultúránkat. A közművelődés ugyan kisebb része a kultúrának, szerepe azonban jelentős. Funkciója a kulturális értékteremtéstől az értékmegőrzésen át az értékek átadásáig, a hagyományápolásig terjed. Mindezt közösségi keretek között látják el, amely a társasági eseményektől, a közösségépítésten át, a

nagyrendezvényekig terjed. A közösségi együttlétek az emberiség számára természetes igényként jelentkeznek. Ugyanakkor ezek az együttlétek nemcsak lelki igényt elégítenek ki, hanem hasznosságuk sem kérdőjelezhető meg. Számtalan ismeretterjesztő és hagyományőrző alkalom kerül megrendezésre a közművelődésben. A művelődési házakban működnek a néptánc együttesek, a szövőműhelyek, a színjátszó körök, a rovásírás klubok, hazai kortárs művészeink oktatnak képzőművészetet gyerekeknek, fiataloknak ezekben az intézményekben. Mi más őrizhetné meg jobban a mi kultúránkat, mint a közművelődési szervezetek? Fontos kérdés az is, hogy az embernek a közösségi lét mennyire lényeges kérdés. A munkakeresés világában több szakember szól arról, hogy nagy figyelmet kell fordítani arra, hogy a munkát kereső ember ne veszítse el kapcsolatait, mert a kapcsolat nélküliséggel az egyén egyre távolabb kerül a munkavállalási lehetőségektől is. Ezért kell nagyobb figyelmet, támogatást fordítani a népművelésre. Értem ezalatt a nagyobb anyagi támogatást, a pontosabb, részletesebb jogi szabályozást és az erőteljesebb társadalmi részvételt.

Kutatásaim során számos a közművelődésről szóló adatot elemeztem. Mindegyik azt mutatta, hogy az állampolgárok igen jelentős száma veszi igénybe a közművelődés szolgáltatásait. Ez azt jelenti, hogy van rá társadalmi igény. Éppen ezért szükséges a fejlesztése, munkájának segítése. Nem szabad hagyni, hogy jól működő, látogatott házakat zárjanak be és adják el az épületet! Ha ezt engedjük és jelentőssé válnak a megszüntetések hol él tovább a magyar művészet?

A javaslatok megfogalmazását azzal a szándékkal tettem, hogy a közművelődés jogi szabályozása illeszkedjen a meglévő és megváltozott rendszerhez, segítse annak további működését, szolgálja a fejlődést. Ezért a területre vonatkozó jogszabályok áttekintéséhez szükség volt az egész tevékenység rendszerének a felmérésére, azaz annak megállapítására, hogy a jogszabályok megfelelőek-e a működő struktúrának? Érdemes volt megvizsgálni, a fejlődés és a más típusú szabályozás megismerése céljából azt, hogy van-e működő gyakorlata külföldön a közösségi művelődésnek? A leírt francia példa a közművelődési szakma megmaradását jelentheti a csökkenő állami és önkormányzati támogatás időszakában, ugyanakkor egy másfajta jogigényt is jelez, melyre figyelemmel kell lenni egy új szabályozó rendszer felépítésekor.

A feltárt jogszabályi anomáliák és a rendszer továbbfejlesztése érdekében tett javaslataim:

- A közművelődési szakma készítsen elemzést a közművelődés helyzetéről, tárja fel a rendszer működésének értékeit, nehézségeit, határozza meg a továbblépés feladatait, hogy ennek megfelelően tudja kidolgozni egy új jogszabály tartalmát;
- A szakma vegye fel újra a kapcsolatot tapasztalatszerzés és segítség céljából a francia közművelődési szakemberekkel.
- A helyzetelemzésnek megfelelően, a külföldi példa hasznosítási módjának a meghatározása után kerüljenek meghatározásra a közművelődési feladatellátás formái az egyes településtípusokon.

A javaslatok megvalósításával létrejöhet a közművelődés új jogszabálya, eredményesebbé válhat a kulturális értékek megismerése, a művelődés lehetőségei növekedhetnek.

A javaslatok megfogalmazását Kodály Zoltán gondolatára hivatkozva tettem: „*ne legyen kultúra magyarság és magyarság kultúra nélkül.*”⁶² E gondolatot továbbfejlesztve, a közösségi tevékenység fontosságát hangsúlyozva kívánom, hogy társadalmunkban ne legyen kultúra közösségi közművelődés, valamint a közösségi közművelődés kultúra nélkül.

⁶² KRISTÓ NAGY ISTVÁN (szerk.): *Bölcsességek könyve II.* Winner, Budapest, 1998. 451. o.

Hivatkozott irodalom

B. GELENCSÉR KATALIN: *Művelődéstörténet*. Magyar Művelődési Intézet és Mikszáth Kiadó, Budapest, 1997.

BEKE PÁL: *Francia minta hazai formában (a művelődési otthon- egyesületekről)*. SZÍN- Közösségi művelődés, 8/3 2003.

BÍRÓ ZOLTÁN, FÜR SÁNDOR: *Törvény a közművelődésről*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 1976.

ERNEST HEMINGWAY: *A kiért a harang szól*. Európa Könyvkiadó, Budapest.

HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest, 2007.

KIRÁLY MIKLÓS: *Egység és sokféleség*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2007.

KONCZ GÁBOR, NÉMETH JÁNOS, SZABÓ IRMA: *Közművelődési fogalomtár*. Oktatási és Kulturális Minisztérium kiadványa, Budapest, 2007.

KOVALCSIK JÓZSEF: *A kultúra csarnokai II*. Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1987.

KOVALCSIK JÓZSEF: *A kultúra csarnokai III*. Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1987.

KRISTÓ NAGY ISTVÁN (szerk.): *Bölcsességek könyve II*. Winner, Budapest, 1998.

MANN MIKLÓS: *Kultúrpolitikusok a dualizmus korában*. Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum Budapest.

SOLYMOSI JUDIT: *Egyesületi művelődési otthonok Franciaországban*, Parola füzetek, Budapest, 1993.

SZ. URBÁN SZILVIA— KISS ERNŐ: *A közművelődési törvény kérdései*.(jelentés)

T. KISS TAMÁS: *Klebelsberg Kunó emberi és szakmapolitikusi pályájáról*. SZÍN- Közösségi művelődés, 14/2 2009. április.

Hivatkozott jogszabályok

1949. évi XX. törvény

1976. évi V. törvény

1990. évi LXV. törvény

1991. évi XX. törvény

1992. évi XXXVIII. törvény

1997. évi CLVI. törvény

1997. évi CXL. törvény

2006. évi IV. törvény

2009. évi CXXX. törvény

150/1992. (XI. 20.) Kormányrendelet
2/1993. (I. 30.) MKM rendelet
3/1979. (I. 20) MT rendelet
1035/1976. (XI. 13.) MT határozat
Loi du 1er juillet 1901 relative an contrat d'association
Maastrichti szerződés (EK Szerződés)
Lisszaboni Szerződés (EUSZ)

Hivatkozott weboldalak

<http://istar.okm.gov.hu/kiadvany/?order=name&osap=1438&year=2001>
<http://istar.okm.gov.hu/kiadvany/?order=name&osap=1438&year=2005>
<http://istar.okm.gov.hu/kiadvany/?order=name&osap=1438&year=2003>
<http://kultstat2009.okm.gov.hu/publikus-aggregator>
<http://kultstat2009.okm.gov.hu/publikus-aggregator>
<http://nfu.hu>
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zkz008b.html
http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zkz008a.html
<http://www.erikanet.hu/szakfelugyelet>

Felhasznált irodalom

B. GELENCSÉR KATALIN: *Művelődéstörténet*. Magyar Művelődési Intézet és Mikszáth Kiadó, Budapest, 1997.
BEKE PÁL: *Elszalasztott lehetőség: Tűnődés a közösségi művelődés elmaradt megújulásáról*. Új ifjúsági szemle: ifjúságelméleti folyóirat, 2006. (4. évf.) 2. sz.
BEKE PÁL: *Francia minta hazai formában (a művelődésiotthon- egyesületekről)*, SZÍN- Közösségi művelődés 8/3 2003.
BEKE PÁL: *Művelődési intézmények közösségi kézben: Emlékeztető a dobogókői első egyeztető fórumról*. SZÍN- Közösségi Művelődés, 8/4- 2003. augusztus
BÍRÓ ZOLTÁN, FÜR SÁNDOR: *Törvény a közművelődésről*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
GERGELY ATTILA: *Intézmények építése a helyi közösségekben*. Parola füzetek, Budapest, 1991.
HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Budapest, 2007.

- KIRÁLY MIKLÓS: *Egység és sokféleség*. Új Ember Kiadó, Budapest, 2007.
- KOLTAY ANDRÁS: *A szólásszabadság alapvonalai*. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- KONCZ, NÉMETH, SZABÓ: *Közművelődési fogalomtár*. Oktatási és Kulturális Minisztérium kiadvány, Budapest, 2007.
- KOVALCSIK JÓZSEF: *A kultúra csarnokai II*. Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1987.
- KOVALCSIK JÓZSEF: *A kultúra csarnokai III*. Művelődéskutató Intézet, Budapest, 1987.
- KRISTÓ NAGY ISTVÁN (szerk.): *Bölcsességek könyve II*. Winner, Budapest, 1998.
- MANN MIKLÓS: *Kultúrpolitikusok a dualizmus korában*. Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum, Budapest.
- MARÓTI ANDOR: *Sokszemzőgből a kultúráról*. Trefort kiadó, Budapest, 2005.
- NEMESKÜRTY ISTVÁN: *Kis magyar művelődéstörténet*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- SOLYMOSI JUDIT: *Egyesületi művelődési otthonok Franciaországban*. Parola füzetek, Budapest, 1993.
- SZABÓ IRMA: *CXL Kulturális törvény- Önkormányzati Feladatellátás, Közművelődési Szakfelügyelet*. Az Oktatási és Kulturális Minisztérium kiadvány, Budapest, 2009.
- SZÍN- Közösségi Művelődés, 14/5- 2009. október
- T. KISS TAMÁS: *Klebelsberg Kunó emberi és szakmapolitikusi pályájáról*. SZÍN- Közösségi művelődés, 14/2 2009. április.

Tartalom

1. 1.	A kultúra fogalma.....	2
1.2.	A művelődés meghatározása	3
1.3.	A közművelődés fogalma.....	4
2.	A közművelődés kialakulása, jelenlegi helyzete	5
2.1.	Történeti visszatekintés	5
2.2.	Jogi szabályozása	9
2.3.	A közművelődés jelenlegi helyzete; statisztikai adatok	11
3.	Az 1997. évi CXL. törvény értékelése, elemzése.....	16
3.1.	Létrejöttének előzményei	16
3.2.	A terület szabályozása	17
3.2.1.	A törvény értékelése.....	18
3.2.2.	A közművelődés finanszírozása, a területet szabályozó egyéb jogszabályok	22
4.	Az 1997. évi CXL. törvény lehetséges változtatásai, a terület pontosabb szabályozása érdekében..	24
5.	A francia modell bemutatása a művelődési otthon-egyesületek tükrében.....	27
5.2.	A magyar művelődési házak egyesületként való működésének okai	28
6.	A közművelődés európai uniós szabályozása.....	32
	Összefoglalás.....	35
	Hivatkozott irodalom.....	38
	Hivatkozott jogszabályok	38
	Hivatkozott weboldalak.....	39
	Felhasznált irodalom	39