

Hoffman István PhD., dr. habil.

egyetemi docens, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

A helyi önkormányzatok által ellátott kulturális feladatok főbb modelljei¹

(Main Models of the Cultural Tasks of the Municipalities)

A kulturális feladatok ellátása, a kultúrával kapcsolatos közszolgáltatások az önkormányzati rendszerekben hagyományosan fontos szerepet játszanak. A kultúra ugyanis nemcsak a nemzeti, hanem a helyi önazonosság szempontjából is kiemelt jelentőségű, így az önkormányzatok feladatai között széles körben és szükségszerűen megjelennek ezek a szolgáltatások is.² Erre is figyelemmel, előljáróban leszögezhető, hogy a kultúra területén *valamennyi önkormányzati rendszerben megjelennek valamilyen módon a helyi közösségek feladatai, így lényegében ezek a feladatok az önkormányzati rendszerek egyik „legkisebb közös többszörösének” tekinthetőek.*

A fent jelzettek ellenére sem egységesek teljesen a helyi autonómiáknak a kultúrával kapcsolatos feladat- és hatásköri szabályainak rendszerei: az önkormányzati kulturális feladatellátás területén különféle modellek jelentek meg, amelyek kialakulása szoros kapcsolatban állt egyrészt a kulturális feladatok értelmezésével, az adott ország föderális vagy unitárius jellegével, az államigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás rendszerével, valamint az önkormányzati szintek közötti feladatmegosztással. A kulturális igazgatás területén mindezeket túl az is fontos meghatározó tényezőt jelent, hogy milyen intézményes és informális kapcsolati rendszerek működnek az állami szereplők (az államigazgatás és a helyi önkormányzatok), valamint a társadalmak és azok fontosabb csoportjai között, ugyanis ezen a területen a hagyományos közigazgatási szervek mellett több atipikus, a magán- és a közjog közötti köztes szerv játszik szerepet, valamint a non-profit szféra jelentősége is kiemelkedő.³

Mindezekre figyelemmel elsőként az önkormányzatok kulturális feladatellátásának alakulásában szerepet játszó tényezőket tekintem át, majd ezt követően megvizsgálom a feladatellátás főbb modelljeit, valamint az feladatellátás jellegében az utóbbi évtizedekben lejátszódott

¹ A cikk a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

² A kultúra helyi önazonosság megteremtésében és így az önkormányzatiságban játszott szerepe tekintetében l. részletesebben: Filipe Teles: *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2016. 68. o.

³ Az önkormányzatok és a helyi civil szféra kapcsolata különösen jelentős a kulturális közszolgáltatások területén, ugyanis a helyi közösségépítésben hagyományosan jelentős szerepük volt a non-profit szervezeteknek. Ez a kapcsolat tovább erősödött, amelyet a *community culture* koncepciója jelenít meg. L. részletesebben: Soonhee Kim: *Collaborative Leadership and Local Governance*. In: Rosemary O’Leary – David M. van Sylke – Soonhee Kim: *The Future of Public Administration, Public Management and Public Service Around the World*. Georgetown University Press, Washington D. C. 2010. 117-118. o.

változásokat, s a főbb modelleket tekintem át, majd az egyes modellekhez kötődően a feladatellátás jellegében az elmúlt évtizedekben lejátszódott változásokat.

I. Az önkormányzatok kulturális feladatellátásának rendszerét alakító főbb tényezők

Az önkormányzatok kulturális feladatellátásának rendszere rendkívül összetett, ugyanis annak alakulására számos tényező gyakorolt hatást. Ezek a különféle tényezők eredményezték azt, hogy az önkormányzati feladatellátás széles köre mellett is különféle modellek alakultak ki az önkormányzati kulturális közszolgáltatások körében.

1) A kulturális igazgatással kapcsolatos felfogások hatása az önkormányzati kulturális szolgáltatások rendszerére

A helyi önkormányzatok által ellátott kulturális szolgáltatások rendszerét jelentős mértékben meghatározza az is, hogy miként értelmezi az adott állam joga, közigazgatása és az azokhoz kapcsolódó tudományok a kulturális feladatok körét. Így eltérő felfogások és szerepkörök jelennek meg azon országokban, amelyek értelemszerűen a helyi önkormányzatok feladataira is hatással voltak.

a) A kulturális szolgáltatás terjedelmével kapcsolatos kérdések. Kulturális szolgáltatás és az (al)ágazatok

A kulturális szolgáltatások körének több értelmezése alakult ki. Ezen szolgáltatások *legtágabb* értelmezése *valamennyi, a kultúrához valamilyen kapcsolódó célok elérését szolgáló szolgáltatást ebbe a körbe von.*⁴ A kultúra ezen legtágabb értelmezése körében ide soroltak valamennyi, a művelődéshez, a valláshoz, a közművelődéshez kapcsolódó szolgáltatást, így többek között az oktatás és annak szolgáltatásait is. A feni, a XIX. században meghatározó felfogás jelentősen átalakult az oktatási terület szerepének megnövekedésével és az önálló oktatási ágazat kialakulásával.⁵

A fenti, tág értelmezés, és annak szűkebbé válása is jelezte a kulturális közigazgatás értelmezéseinek alakulását is: a kezdetben rendkívül tág szolgáltatási terület egyes részterületei folyamatosan önállósodtak, s a tágabb értelmezési keretekben a kulturális szolgáltatások relatíve önálló alrendszereiként, míg a kulturális igazgatás szűkebb felfogásaiban az abból kialakuló új szolgáltatási rendszerekként elkülönültek.

A kulturális szolgáltatások közé sorolták a művészeti alkotásokkal kapcsolatos területek, valamint ehhez kapcsolódóan (mind a nyomtatott, mind az elektronikus) *média* szabályozásával és szolgáltatásaival kapcsolatos kérdéseket.⁶ Mára azonban a jelentőségénél fogva a médiához való hozzáférés, a média szolgáltatásaival és szabályozásaival kapcsolatos kérdések számos állam jogában sajátos rezsimit képeznek, amely bár sok szállal kötődik a kulturális igazgatáshoz, azonban önálló ágazatot jelent, így szolgáltatásait nem a kulturális kérdésekkel együttesen tárgyalják és vizsgálják.⁷ Mindezeket túl a legtöbb liberális demokráciában a média igazgatása is elkülönült az általános a kulturális igazgatástól elkülönült rezsim, sok esetben ezen a területen

⁴ Szabó Annamária Eszter: Kulturális igazgatás. In: *Lapsánszky András* (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. CompLex, Budapest 2013. 193. o.

⁵ L. uo. 194-195. o.

⁶ L. Ruth Towse: *A Textbook of Cultural Economics*. Cambridge University Press, Cambridge 2010. 5-7. o.

⁷ L. Fazekas János: Médiaigazgatás. In: *Lapsánszky András* (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. CompLex, Budapest 2013. 282-283. o.

sajátos szabályozó hatósági funkciókat is ellátó autonóm jellegű államigazgatási szerveket hoztak létre.⁸

Egyes megközelítésekben a *sport*tal kapcsolatos kérdéseket és szolgáltatásokat is a kulturális igazgatás körébe vonták. Ezek a megközelítések a sportot, mint a testkultúra és a szabadidő eltöltésének egyik területként értelmezték, így a sporttal, mint szabadidős tevékenységgel összefüggő kérdéseket is a kulturális igazgatás és a kulturális szolgáltatások körébe sorolták. Ez a felfogás érvényesül például a brit rendszerben, ahol elsősorban a *tömegsport* intézményeit – amelyek azonban a versenysport bázisaként is szolgálnak – a kulturális feladatellátás körében vizsgálják.⁹ Ehhez kötődnek azok a megközelítések, amelyek a sportot a tág értelemben vett, az oktatási szolgáltatásokat is magukban foglaló kultúra körében elemzik.¹⁰ A sporttal kapcsolatos feladatellátásnak azonban más értelmezései is kialakultak az egyes igazgatási rendszerekben. A szerzők ugyanis sokszor hangsúlyozzák a sporttal kapcsolatos állami feladatok területén az egészségügyi vonatkozásokat – ugyanis a sport és az egészséges életmód a népegészségügyi feladatellátásnak is fontos eleme¹¹ – míg mások a sport integrációs szerepét hangsúlyozzák, így vannak olyan elképzelések is, amelyek a sportot a szociális jellegű feladatellátás körében tárgyalják.¹² A sport területén – miként ez jellemző a tág értelemben vett kultúra kérdéseire is – jelentős mértékben megjelentek magánjogias szabályozási elemek, ahol az állami szerepkörök korlátozottak, ezért széles körben elterjedt az az értelmezés, amely a sportot egy sajátos, elkülönült szolgáltatási ágazatként kezeli, amely kötődik mind a kultúra, mind az oktatás, mind az egészségügy, mind a szociális szolgáltatásokhoz, azonban azok egyes elemeinek megjelenítése mellett mégis sajátos jelleggel rendelkezik.¹³

Kezdetben a kulturális igazgatás egyértelmű része – sőt, az egyik magterülete – volt az egyes államok *vallásügyi igazgatása* is. A szekuláris állami eszme előretörésével, amellyel együtt járt az egyházak államoktól való elkülönülésének és autonómiájának erősödése is, a *vallásügyi kérdések* ezen sajátosságokra figyelemmel szintén egy elkülönült rezsimmé váltak, így gyakorlatilag a legtöbb nyugati demokráciában ezeket a kérdéseket nem vagy csak korlátozottan, a terület sajátosságainak hangsúlyozásával sorolják a kulturális ellátások körébe.¹⁴

Mindezekre figyelemmel a *kulturális igazgatás* és így a *kulturális feladatellátás és szolgáltatások* szűkebb értelmezése tekinthető irányadónak. Ebben a felfogásban a kulturális feladatellátás körébe sorolhatjuk a *kulturális örökség védelmével kapcsolatos feladatokat*, valamint a *közművelődés* – és azon belül a *közgyűjtemények (múzeumok, levéltárak, könyvtárak)* – ellátásait és szolgáltatásait. A kulturális közszolgáltatások *legsűkebb értelmezése kizárólag a közművelődési területet kezeli ezen ágazat részeként*, ugyanis a kulturális örökség védelmét egy

⁸ L. Fazekas János: Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése. In: Koltay András – Török Bernát: Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4. Wolters Kluwer, Budapest 2017. 11-36. o.

⁹ L. Andrew Arden – Christopher Baker – Jonathan Manning: Local Government Constitutional and Administrative Law. Second edition. Sweet & Maxwell, London 2008. 284-285. o.

¹⁰ L. Frank Fechner – Johannes Arnhold – Michael Brodführer: Sportrecht. Mohr Siebeck, Tübingen 2014. 20. o.

¹¹ L. Timothy Davis: What is Sports Law? In: Robert C. R. Siekmann – Janwillem Soek (eds.): Lex Sportiva: What is Sports Law? TMC Asser Press, The Hague 2012. 7-8. o.

¹² Ezen értelmezések tekintetében l. például Adam Epstein: Sports Law. South-Western, Mason (OH, USA) 2013. 199-201. o.

¹³ L. James A. R. Nafziger: International Sports Law. In: James A. R. Nafziger – Stephen R. Fross: International Sports Law. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2011. 3-4. o. A magyar szakirodalomban hasonlóan: Rixer Ádám – Téglási András: A sport igazgatása. Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. CompLex, Budapest 2013. 314-315. o. és Princzinger Péter: Sportjog I. A sport közjoga. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010. 13-19. o.

¹⁴ L. Hendrik Munsonius: Öffentliche Religion im säkularen Staat. Mohr Siebeck, Tübingen 2016. 6-8. o.

elkülönült – az építésügyi és a tervezési igazgatással szoros kapcsolatban álló, alapvetően tervezési, hatósági jellegű – ágazatként értelmezi.¹⁵

2) Államigazgatási és önkormányzati feladatok a kulturális igazgatásban

A kulturális szolgáltatások körében az egyes államok önkormányzatainak feladatait az is jelentős mértékben befolyásolja, hogy miként tekintenek az állam és a helyi közösségek autonómiái feladatainak. Egyrészt a modern államokban a kultúra – a művészet, a tudományos kutatás, a véleménynyilvánítás – szabadságának az egyes nemzeti alkotmányokban garantált jellegére figyelemmel a kulturális igazgatással foglalkozó szerzők általában azt emelik ki, hogy ezen a területen az államnak szűkebb a mozgástere,¹⁶ így például a média szolgáltatásainak területén a sajtószabadság elvére figyelemmel elsősorban szabályozási és az azokkal összefüggő jogalkalmazási feladatok jelentkeznek, amelyeket – mint korábban jeleztünk – elsősorban autonóm jellegű államigazgatási szervek látnak el az európai demokráciákban.¹⁷ Másrészt a közművelődéshez való jog, amely sajátos kulturális alapjog egyfajta állami aktivitást is megkövetel, ezért a közművelődés biztosítása érdekében szükségszerűen megjelennek az állam által nyújtott, általuk szervezett vagy támogatott szolgáltatások.¹⁸

Erre figyelemmel különböző állami feladatok különböztethetők meg. Egyrészt a kulturális tevékenységekkel összefüggő hatósági igazgatási feladatokat – amelyek elsősorban a sajtószabadsággal függenek össze, vagy amelyek a kulturális szolgáltatások engedélyezésével, ellenőrzésükkel, felügyeletükkel függenek össze – jellemzően az *államigazgatás szervei* látják el, sok esetben autonóm vagy félautonóm államigazgatási szervek. Bizonyos esetekben a kulturális rendezvények megtartásával kapcsolatos hatósági ügyekben – elsősorban a helyi kulturális eseményekkel összefüggésben – a települési önkormányzatok, valamint azok szervei is eljárhatnak hatóságként. Ezekben az ügyekben azonban nem a kulturális kérdések vizsgálata az elsődleges, hanem a hatóságok elsősorban a rendezvényekkel összefüggő közrendi és közbiztonsági vonatkozások miatt jogosultak eljárni.¹⁹

A kulturális jogokkal összefüggő állami tevékenység sokféle lehet. Egyrészt ez megnyilvánulhat (*állami*) támogatások nyújtásában, másrészt *közvetlen szolgáltatói tevékenységben* vagy a *szolgáltatások megrendelésében*.

A *támogatások* körében sokszínű rendszer alakult ki. Egyrészt központi szinten is kialakultak jelentős támogatási rezsimek. A szerzők ugyanis kiemelik, hogy a kultúra tisztán piaci viszonyok között nem működtethető, azon belül az államnak is jelentős támogatási szerepköre van. Bár a kulturális gazdaság a modern gazdaságoknak egyre fontosabb területe, azonban itt

¹⁵ L. Janbernd *Oebbecke*: Denkmalschutz. In: Dirk *Ehlers* – Michael *Fehling* – Hermann *Pünder* (hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Band 2 Planungs-, Bau-, und Straßenrecht, Umweltrecht, Gesundheitsrecht, Medien- und Informationsrecht. 3. Auflage. C. F. Müller, Heidelberg 2013. 307-309. o.

¹⁶ L. *Szabó*: i. m. 199-200.

¹⁷ L. *Fazekas*: i. m. 26-28. o.

¹⁸ L. Dennis M. *Davis*: Socio-Economic Rights. In: Michel *Rosenfeld* – András *Sajó* (eds.): The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, Oxford 2012. 1022-1024. o.

¹⁹ Tipikusan a településeken tartandó kulturális rendezvények vagy azok egy kiemelt köre vonható ide. Ezekben az ügyekben a települési önkormányzati szervek mind államigazgatási, mind önkormányzati hatóságként eljárhatnak, s jellemző, hogy a rendészeti feladatokat ellátó hatóságok is közreműködnek ezekben az ügyekben, figyelemmel az eljárás közbiztonsági, közrendvédelmi gyökereire. Ilyen ügy például Alsó-Ausztriában a (kulturális) rendezvények megtartásának a tudomásulvételével kapcsolatos eljárások, ahol a kizárólag egy települést érintő rendezvényeknél a települési önkormányzat (*Gemeinde*) önkormányzati hatóságként jár el, a körzet több települését érintő ügyekben a körzeti elöljáróság (*Bezirksverwaltungsbehörde*), a tartomány több körzetét érintő ügyben pedig a tartományi kormány (*Landesregierung*) jár el, a különböző szintű tartományi rendészeti szervek bevonásával [NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-0, Art 10.]. Magyarországon a zenés-táncos rendezvények megtartását kötötte egy külön kormányrendelet a(z) államigazgatási hatáskörben eljáró) jegyző hatósági engedélyéhez, amelybe szintén be kell vonni (szakhatóságként) többek között a rendészeti (és katasztrófavédelmi) szerveket is [23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet a zenés-táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről 3. §].

is jelentkeznek bizonyos „piaci kudarcok”, amelyek közigazgatási korrekciójára szükség lehet.²⁰ A kulturális területen jelentkező piaci kudarcok egyik korrekciós eszközét a kulturális értékek előállításának támogatása, valamint a kulturális értékekkel kapcsolatos „megrendelői” pozíció jelenti. A modern államokban a helyi közösségek is fontos szerepet játszanak a kulturális értékek előállításában.²¹ Azonban a fenti, viszonylag széles – jellemzően fakultatív – önkormányzati feladatellátás ellenére meghatározó a központi rendszerek jelentősége. Figyelemmel arra, hogy a kormányzati támogatáspolitikát számos kockázattal jár, amely veszélyeztetheti a kulturális piacon kívül a kultúra szabadságát is, az egyes modern demokráciák arra törekedtek, hogy a fenti kockázatok elhárítását szolgáló korrekciós mechanizmusokat építsenek be rendszereikbe. Ezek között fontos szerepet töltenek be a szervezeti jellegű garanciák.²² Ilyen intézményi garanciát jelent például az, ha a területen a forrásokat koordináló szervezet a kormányzattól viszonylag független államigazgatási szerv²³, vagy valamilyen sajátos, alapítványi jellegű szervezet, továbbá sajátos, közjogias testület.²⁴

A *szolgáltatások* nyújtása körében az állami és önkormányzati szervek széles körben nyújtanak a közművelődés, a közgyűjtemények és a színházak terén közvetlenül szolgáltatásokat. A legtöbb állam jogában ezen feladatok ellátása – kapcsolódva a művelődéshez való joghoz – gyakran az állami szervek közjogi kötelezettségeként jelenik meg, azaz az államigazgatásnak vagy a helyi önkormányzatoknak kell gondoskodniuk az ellátások megszervezéséről, az azokhoz való hozzáférésről, valamint számos esetben ők tartják fenn ezeket az intézményeket (közintézeti formában).²⁵

Az állami és önkormányzati feladatellátással kapcsolatban ki kell emelni, hogy az is fontos szerepet játszik, hogy az adott állam miként tekint a *szolgáltatás-szervezői szerepére* és hogy hogyan tekint az állam a nem állami szervezetekre ezeken a területeken. A hagyományos, jóléti felfogásban, amely a II. világháborút követően alakult ki, a szolgáltatások megszervezéséért elsősorban az állam volt felelős, így a helyi önkormányzatok a közjogi felelősségük tekintetében saját intézményeiken keresztül látták el elsősorban a szolgáltatási feladatokat. Figyelemmel a kulturális szolgáltatások sajátosságaira, ebben az időszakban is széles körben elterjedt volt, hogy a nem állami szervezetekkel – elsősorban az egyházakkal és a helyi civil szervezetekkel – együttműködve, az ő infrastruktúrájukra építve szervezték meg az ellátásokat.²⁶ Azaz, már a hagyományos jóléti modellben is fontos szerepet játszottak a nem állami szereplők. Ezeknek a szervezeteknek a jelentősége megnövekedett az 1980-as évektől lezajló, az *új közmenedzsment* (New Public Management – NPM) által befolyásolt reformfolyamatokban. A változások

²⁰ L. Towse: i. m. 13-17. o.

²¹ Így a kisvárosok széles körben nyújtanak kulturális támogatásokat a modern önkormányzati rendszerekben. L. részletesebben: Nancy Duxbury: Shifting strategies and context for culture in small city planning. In: Anne Lorentzen – Bas van Heur (eds.): Cultural Political Economy of Small Cities. Routledge, London – New York 2012. 162-163. o.

²² L. részletesebben: Bruno S. Frey: Arts & Economics. Analysis & Cultural Policy. Springer, Berlin – Heidelberg 2000. 112-113. o.

²³ L. részletesebben: Berényi Sándor: Az európai közigazgatási rendszerek intézményei (Autonómiák és önkormányzatok). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 358-360. o.

²⁴ A fenti formák rendkívül változatos módon jelennek meg az egyes jogrendszerekben, a testületi önkormányzati forma mellett, a sajátos, közjog és magánjog testületei közötti átmenetet képező szervezetek, valamint a közjogias szabályozási rezsim hatálya alá tartozó magánjogi jogalanyok (egyesületeken vagy alapítványokon) is megjelennek. L. Steffen Detterbeck: Allgemeines Verwaltungsrecht (mit Verwaltungsprozessrecht). 9. Auflage. Verlag C. H. Beck, München 2011. 49-51. o. és Fazekas Marianna: A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései. Rejtjel Kiadó, Budapest 2008. 114-116. o.

²⁵ L. részletesebben: Fazekas Marianna – Asbóth Márton: A humán-közszolgáltatások. In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész II. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2017. 130-139. o.

²⁶ Németország tekintetében l. részletesebben: Hoffman István: A városi kormányzás keretei a német nyelvű államokban. Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 2012. 8. o.

többszínűek voltak: egyrészt egyes államokban a szolgáltatókat magánosították, illetve a köteleztető versenyeztetés kiterjesztésével megnövekedett a nem állami szereplők általi, szerződés útján történő feladatellátás szerepe.²⁷ Más megoldást jelentett a német közigazgatásban lejátszó ún. *formális privatizáció*, amikor is a korábban közintézeti formában működő, jellemzően önkormányzati szolgáltatókat alakították át gazdasági társasággá.²⁸ Az NPM reformok „kifulladás” – azaz az NPM paradigmájának az 1990-es évek végétől kezdődően megjelenő és a 2000-es évek elejétől kezdődően felerősödő kritikája és átalakulása – sem csökkentette a kulturális területen a nem állami és önkormányzati szereplők súlyát, a területen nem került sor jelentős remunicipalizációra.²⁹ Az NPM után megjelenő új szolgáltatás-szervezési, közigazgatási paradigmákat követő reformok is széles körben építenek ugyanis a nem állami szereplőkre a kulturális szolgáltatások terén. Így a társadalmi hálózatokkal való szoros együttműködést hangsúlyozó *Good Governance* modell, az új közszolgáltatás modell, valamint az egyéb hálózatos elképzelések is központinak tekintik az egyéb társadalmi aktorokkal való kapcsolattartást,³⁰ s bevonásukat a kulturális feladatellátásba, elsősorban a közművelődési és közgyűjtmenyi területen.³¹ A fenti keretek között alakult ki a közösségi művelődés paradigmája, amelynek központi eleme az állami szolgáltató és a különféle helyi közösségek – ide értve az egyházakat, a civil szervezeteket, valamint a jogi személyiség és formalizált keretek nélküli helyi közösségi csoportokat – szoros együttműködése a szolgáltatások megszervezésével kapcsolatos döntések előkészítése, azok meghozatala, valamint azok végrehajtása során.³² Így az önkormányzati feladatellátás vizsgálatát jelentősen meghatározza az is, hogy a helyi önkormányzatok és a helyi közösségek együttműködései mennyire kiterjedtek.

3) Az önkormányzati szervezetrendszer felépítése

Az egyes helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat jelentősen befolyásolja az is, hogy melyik önkormányzati modellbe tartozik az adott ország. Itt elsősorban az adott állam *önkormányzatisággal kapcsolatos felfogása játszik szerepet*. Az *enumerációs modellt*³³ követő államokban ugyanis az önkormányzatok kulturális feladatellátását is meghatározza a központi jogalkotás, hiszen ezekben az országokban az önkormányzatok feladat- és hatásköreit végső soron a törvényhozás határozza meg. Így az önkéntes feladatvállalás lehetőségei korlátozottabbak, amely különösen a kulturális területen vált kiemelt problémává, ugyanis az angolszász bírósági gyakorlat több esetben éppen ilyen kérdéskörben vizsgálta, hogy az *ultra vires* elv akadályát

²⁷ Ezt a modellt alkalmazta az Egyesült Királyság az 1980-as évek konzervatív (tory) kormányzatainak közszolgáltatási reformjainak időszakában. A kulturális közszolgáltatásoknál is megjelent ez a módszer, amely azonban nem ért el tartós eredményeket számos szerző szerint, ugyanis a fenti megoldásokkal végül nem sikerült valódi piacot kialakítani a helyi közszolgáltatások területén. L. részletesebben: Carol Harlow – Richard Rawlings: *Law and Administration*. Third Edition. Cambridge University Press, Cambridge 2009. 360-362. o.

²⁸ L. Hoffman: i. m. 25. l. 17-19. o.

²⁹ A remunicipalizáció és annak fő területei tekintetében l. részletesebben: Gérard Marcou – Hellmut Wollmann: *From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary*. In: Gérard Marcou – Hellmut Wollmann (eds.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2010. 242-256. o.

³⁰ L. részletesebben Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: *Public Management Reform*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford 2011. 21-24. o.

³¹ L. Ditzendy Károly Arisztid: *Társadalompolitika és közösségi művelődés: új kihívások - Vázlatok a közösségi művelődés új útjaihoz* 2. rész. Szín 17. évf. 6. sz. (2012) 11-12. o.

³² L. részletesebben: Meredith Ramsay: *Community, Culture and Economic Development*. Second Edition. State University of New York (SUNY) Press, Albany 2013. 9-21. o.

³³ Az enumerációs modell jellemzését illetően l. részletesen: Hoffman István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015. 57-64. o.

képezi-e a helyi önkormányzatok feladatellátásának.³⁴ A *generálklauzulus* modellt követő államokban³⁵ az önkormányzatok általános hatásköre széles körben biztosította annak a lehetőségét, hogy a helyi közügynek tekinthető helyi kulturális kérdésekben az önkormányzatok önállóan járhassanak el és alakíthassanak ki sajátos rendszereket.³⁶

Az önkormányzatok alkotmányos jogállása mellett az *önkormányzati térszerkezet, s az önkormányzati szintek száma* is fontos hatással van a helyi kulturális feladatellátásra. A területi önkormányzatok alapvetően csak azokban az országokban rendelkezhetnek feladat- és hatáskörökkel, ahol ilyen szintű egységekről beszélhetünk. Így az egyszintű, kizárólag települési önkormányzatokkal rendelkező országokban fogalmilag kizárt a területi önkormányzati feladatellátás. Az egyszintű rendszerekben is felmerülhet azonban a területi szintű önkormányzati feladatellátás, ha az egyetlen szint területi jellegű.³⁷ Értelemszerűen a települési szint elaprózottsága vagy annak koncentrálttsága, továbbá a társulási rendszerek is jelentős hatást gyakorolnak a feladatellátásra – ahogyan azt a későbbiekben megfigyelhetjük.

A fenti szempontokon kívül számos más körülmény – így a történeti hagyományok, a társadalmi struktúra – is jelentős mértékben meghatározza az önkormányzatok kulturális feladatai ellátásának a rendszerét. Azonban az vizsgálat összehasonlító közigazgatási jogi jellegére figyelemmel a közigazgatási jogi szabályozás szerkezetére mégis ezek az elemek gyakorolták a legjelentősebb hatást. Mindezekre figyelemmel az önkormányzatok jellemzően széles kulturális feladatokkal rendelkeznek, így a feladatellátásban a jogtudományi megközelítés elsősorban annak koncentrálttsága alapján tehet különbséget.

Mindezekre figyelemmel a településközpontú, valamint a regionalizált modelleket különíthetjük el egymástól, amelyek között sajátos átmenetet teremtenek azok a rendszerek, ahol a széles körű társulós feladatellátással a települési és a területi szintű önkormányzatok között elhelyezkedő ellátási területű egységeket alakítottak ki. A következőkben ezeket a modelleket tekintjük át.

II. Az önkormányzati kulturális feladatellátás főbb modelljei

A helyi-területi önkormányzatok kulturális feladatellátása körében ki kell emelni, hogy *ez az a közszolgáltatási ágazat, amelyben az önkormányzatok valamennyi rendszerben és államban viszonylag széles körben rendelkeznek hatáskörökkel.* Így más ágazatoktól eltérően a terület erősen decentralizált – több szempontból is. A kulturális szolgáltatásokhoz kapcsolódó alapjogi kérdések, valamint a politikai érzékenység miatt is – ahogyan már az I. 2. alpontban is jeleztem – az államigazgatási feladatok ellátásában is fontos szerepet töltenek be a különféle *autonóm államigazgatási szervek*, valamint a többé-kevésbé független *atipikus államigazgatási szervek* és a *sajátos, közintézményként működő szervek.* Így a centralizált és decentralizált modellek

³⁴ Erre figyelemmel például az Angliában a helyi önkormányzatok általános hatáskörét intézményesítő *Localism Act 2011* éppen a kulturális feladatellátás terén hozott jelentős változásokat, amikor is széles körben elismerték az önkormányzatok cselekvési lehetőségeit – többek között a közművelődés terén. L. részletesebben: Mark Elliott – Robert Thomas: *Public Law*. Third edition. Oxford University Press, Oxford 2017. 317-318. o.

³⁵ L. részleesebben *Hoffman*: i. m. 32. l. 64-77. o.

³⁶ A helyi önkormányzatok általános hatásköréből fakadó széles körű kulturális feladatellátás tekintetében l. részletesebben: Sabine Kuhlmann – Hellmut Wollmann: *Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2014. 74-75. o.

³⁷ Erre jó példát jelent Skócia 1996-ot követően kiépült önkormányzati rendszere, ahol az egyetlen szintet jelentő – összesen 32 darab – „unitary authorities” alapvetően területi egységnek tekinthető. L. részletesebben: Michael Chisholm: *Structural reform of British local government. Rhetoric and Reality*. Manchester University Press, Manchester 2000. 27–28. o.

közötti különbségtétel rendkívül csalóka volna. Bár vannak olyan államok, ahol a nem önkormányzati, központi – vagy föderális államok esetén a tartományi feladatellátás – szélesebb, azonban az önkormányzatok feladatellátása e körben is jelentősebb.³⁸

Mindezekre figyelemmel az önkormányzatok feladatellátásában három szempont alapján tehetünk különbséget. Az *első* szempont, hogy mennyiben jelenik meg kötelező feladatként a kulturális szolgáltatás. Ez a szempont azonban erősen szűkítő, ugyanis a kötelező feladatok és a fakultatív feladatok megkülönböztetése alapvetően a *kontinentális* – generálklauzulán alapuló – önkormányzati rendszerekben értelmezhető, ahol az önkormányzati feladatok dualista megközelítése érvényesül.³⁹ Így ez a szempont csak korlátozottan érvényesülhet modellképző jellegüként.

A *második szempontot* az jelenti, hogy a feladatellátás mennyiben intézményközpontú, valamint mennyiben épít a közösség együttműködésére. A klasszikus állami és önkormányzati kulturális feladatellátás – elsősorban a kontinentális rendszerű államokban, de az angolszász területeken⁴⁰ is – *intézmény- és támogatásközpontú volt*, azaz az önkormányzati feladatok elsősorban a kulturális tevékenységeket biztosító intézmények fenntartásában, valamint a (helyi) kulturális tevékenység támogatásában jelentek meg.⁴¹ A fenti megközelítés jelentősen átalakult a huszadik század második felében, amikor is *a helyi társadalmi csoportokkal, kisközösségekkel való kapcsolatok* szerepe felértékelődött. Ennek alapja az ún. *communal culture* és az ebből fakadó közösségi művelődés koncepciója volt. Ebben a modellben az önkormányzatok az intézményekkel egyfajta keretet határoztak meg. A hagyományos megközelítés helyett előtérbe kerültek a projektek, programok, így felértékelődött a tervezés szerepe. A tervezésbe pedig a fenti szemléletet követő államok jelentős mértékben vonták be ezeket a társadalmi közösségeket.⁴² Az önkormányzati kulturális rendszerek ezen szempont szerinti csoportosítása jól illeszkedik a különböző önkormányzati modellekhez is: ez a feladat-ellátási paradigma alapvetően az interaktív önkormányzati megközelítés⁴³ ágazati leképeződéseként is tekinthető. Azonban a fenti szempont önmagában csak korlátozottan alkalmazható modellképzésre, ugyanis az elmúlt évtizedekben a helyi közösségek feladatellátásba és tervezésbe történő bevonása általánossá vált, lényegében a korábban intézményközpontú, kontinentális rendszerekben is széles körben teret nyertek a helyi közösségi művelődés modelljéhez kapcsolódó megoldások. Így ma a legtöbb önkormányzati kulturális szolgáltatási rendszerben bevonják a helyi civil szervezeteket és közösségeket a feladatok megszervezésébe, valamint a tervezési folyamatokba. Ehhez kapcsos-

³⁸ Így például Ausztriában a kulturális intézményrendszer működtetésében a tartományoknak, mint a szövetségi állam tagállamainak jelentős szerepük van, így a tartományi (állam)igazgatás szerepe a közgyűjtemények, valamint az előadó-művészeti szervezetek (színházak) fenntartásában. Mindezek mellett a települési önkormányzatok (*Gemeinde*) és társulásaik széles körben működtetnek saját kulturális intézményrendszert. L. Hans *Neuhof*: Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. 2., völlig neubearbeitete Auflage. Springer, Wien – New York 1998. 430-431. o.

³⁹ L. részletesebben: *Hoffman* István: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései. *Magyar Jog* 64. évf. (2017) 2. sz. 218-220. o.

⁴⁰ L. részletesebben *Arden – Baker – Manning*: i. m. 284-286. o.

⁴¹ L. részletesebben *Claas Friedrich Germelmann*: Kultur und staatliches Handeln. Grundlagen eines öffentlichen Kulturrechts in Deutschland. Mohr Siebeck, Tübingen 2013. 440-447. o.

⁴² L. részletesebben *Menachem Topel*: Renewing Traditional Community. In: *Eliezer Ben-Rafael – Yaacov Oved – Menachem Topel* (eds.): *The Communal Idea in the 21st Century*. Brill, Leiden – Boston (MA, USA) 2013. 208-212. o.

⁴³ Az interaktív modell részletes leírását illetően l. *Horváth M. Tamás*: Helyi közszolgáltatások szervezése. *Dialóg Campus* Kiadó, Budapest – Pécs 2002. 180-184. o.

lódóan a helyi társadalmi csoportok és azok képviselőinek, valamint a helyi lakosságnak a tervezési, szolgáltatásszervezési folyamatban való részvételének eljárását is pontosan szabályozták.⁴⁴

A harmadik szempontot az jelenti, hogy az egyes kulturális feladat-ellátásért melyik önkormányzati szint felelős. Mind a közösségi művelődési modellben, mint az intézményközpontú megközelítésben is jelentős eltérések mutatkoznak az egyes államok rendszereiben a tekintetben, hogy a kulturális szervező tevékenységekért a települési vagy a területi önkormányzatok felelősek-e elsősorban. Így ez a szempont a viszonylag kiegyensúlyozott feladat-ellátási rendszerben felfogható modellképző jellegűként.

1) Településközpontú modellek

A települési önkormányzatok valamennyi államban széles kulturális feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A kontinentális rendszerű államokban, ahol a kötelező és a fakultatív feladatok között különbséget tesz az alkotmányos és a közigazgatási jogi szabályozás a települési önkormányzatok kulturális feladatellátása jelentős részben a fakultatív feladatok körébe esik: azaz a helyi önkormányzat saját, önkormányzati hatáskörében – helyi közügyként – megszervezheti a feladat ellátását, azonban a legtöbb szolgáltatás esetében a feladatellátásra nincs központi előírás, így annak keretei, szélessége a települési önkormányzatnak a döntésén múlik.⁴⁵ Így tulajdonképpen mindegyik modellben a települések szerepe jelentős. Településcentrikus modellről beszélhetünk azonban, ha az önkormányzati feladatellátás körében a területi önkormányzatok nem vagy csak szűk körben, kiegészítő jelleggel rendelkeznek kulturális szolgáltatási, intézmény-fenntartási, szervezési és tervezési feladatokkal.

Amennyiben az egyes önkormányzati rendszerekre tekintünk, kiemelhetjük, hogy ez a modell tekinthető meghatározónak a kulturális feladatellátás területén. A legtöbb európai államban az önkormányzati kulturális feladatellátásban a települési szint szerepe a meghatározó. A településcentrikus modell körébe sorolom azokat az államokat is, amelyek az önkormányzati térszerkezetben megjelenő egyenetlenségeket társulások kötelező vagy fakultatív létesítésével korrigálják, valamint azokat is, amelyek a városok számára írnak elő többletkötelezettségeket, azaz a térszerkezeti egyenetlenségeket a települések közötti differenciált hatáskör-telepítéssel kezelik.

A területi szint hiányára figyelemmel értelem szerűen a településközpontú modellbe sorolhatóak az egyszintű önkormányzati rendszerű államok. A települési önkormányzatok feladatai azonban itt is eltérőek. A kontinentális államokban különbségek jelennek meg abban a tekintetben, hogy ezek a feladatok kötelező vagy önkéntes jellegűek-e. Az osztrák tartományok többségében a kulturális feladatellátás alapvetően önkéntes feladatvállaláson alapul, azaz a helyi önkormányzatok kialakíthatnak kulturális intézményeket, valamint támogathatják a kulturális tevékenységet és erre a célra társulásokat hozhatnak létre, amelyeket széles körben támogatnak.⁴⁶ Kötelező feladatellátás csak korlátozottan és csak egyes tartományok jogaiban jelenik meg. Így például a tartományok általában külön tartományi törvényben (*Landesgesetz*) szabályozzák a kultúra és a kulturális tevékenységek támogatását. Ezek a törvények általában a tartományok számára határoznak meg kötelezettséget, a települési önkormányzatokat legtöbbször nem is említik e körben. A stájer törvény 1. § (5) bekezdése azonban jelzi, hogy ez a tartományi törvény és szabályozása mintaként szolgálhat az önkormányzati szabályozásoknak is, így ez a

⁴⁴ Baden-Württemberg tartományban is kialakultak ezek a megoldások. A különféle eszközök tekintetében l. részletesebben: Matthias Müller: Kommunalrecht Baden-Württemberg. 3., neu bearbeitete Auflage. C. F. Müller, Heidelberg 2014. 33-35. o. Anglia tekintetében l. részletesebben: Arden – Baker – Manning: i. m. 285-287. o.

⁴⁵ L. részletesebben: Kuhlmann – Wollmann: i. m. 75. o.

⁴⁶ L. részletesebben: Neuhofer: i. m. 430-431. o.

fordulat is jelzi, hogy az önkormányzatok rendelkeznek hatáskörökkel, azonban ez nem kötelező jellegű, kereteit szabadon alakítják.⁴⁷ Szintén az önkormányzati feladatellátás önkéntes jellege jelenik meg az *alsó-ausztriai* szabályozásban, amely alapján a települési önkormányzatok (*Gemeinden*) magánjogi alapon támogathatják a helyi művészetet és kultúrát.⁴⁸ Lényegében *kötelező önkormányzati feladatként* határozza meg a kultúra támogatását a *felső-ausztriai* törvény, amely szerint ez egy saját hatáskörben ellátott önkormányzati ügy, amelyre társulások is kialakíthatóak,⁴⁹ valamint a *vorarlbergi* törvény, amely szintén rögzíti a települési önkormányzatok fenti kötelezettségét.⁵⁰ A *salzburgi* törvény a kötelező feladatként történő intézményesítés mellett a helyi önkormányzatok fenti feladatainak tartományi támogatását is részletesen szabályozza.⁵¹ A fenti, döntően fakultatív önkormányzati feladatellátás mellett a tartományok mind a kultúra és a művészet támogatása, mind a közgyűjtemények fenntartása terén széles hatáskörökkel rendelkeznek. Egyszintű jellege miatt szintén a településközpontú modell körébe sorolható *Szlovénia* modellje, ahol – az önkormányzati feladatok duális megközelítésére figyelemmel – szintén döntően fakultatív módon látják el a kulturális feladatokat. Ez általában a közgyűjteményekre is igaz, azonban *a közgyűjteményi körben kötelező jelleggel írják elő a települési önkormányzatoknak, hogy önállóan – vagy ha erre nem képesek – társulás útján biztosítsák a (települési) közkönyvtárak működését.*⁵²

A *kétszintű rendszerekben* is sok esetben meghatározó a települési szint szerepe. A fenti rendszerre az egyik legjobb példa *Dánia* szabályozása, ahol a kulturális terek működtetése, valamint a helyi közgyűjtemények fenntartása a települési szintű önkormányzatok (*kommune*) feladata. A fenti feladatokat az önkormányzatok önállóan látják el, figyelemmel arra is, hogy a 2007/2008-as területi reformok során Európa egyik legkoncentráltabb önkormányzati rendszere jött létre a települési önkormányzatok összevonásával, így ezek az egységek képesek arra, hogy a fenti feladataikat ellátassák.⁵³

Ide sorolható *Svédország* modellje is, ahol a *kulturális feladatok ellátása* alapvetően *fakultatív (önként vállalt) önkormányzati feladat*, amely elsősorban a svéd települési önkormányzatok (*kommuner*) hatásköreibe tartozik. Ilyen, önként vállalt kulturális feladatokkal – területi léptékben – a svéd területi önkormányzatok (*län*) is elláthatnak kulturális intézmények fenntartásával, illetve a kultúra támogatásával kapcsolatos feladatokat. A rendszer településközpontú jellegét azonban az erősíti, hogy a svéd jogban megjelennek *kötelező feladatok* is, elsősorban a közgyűjtemények működtetése kapcsán. Így a vonatkozó törvények a *kommun* kötelező feladatként határozzák meg a *települési közkönyvtárak* működtetését.⁵⁴ A svéd rendszerben az önkormányzatok feladatellátásában az önálló teljesítés a meghatározó, tekintettel az erősen összevont rendszerre, ugyanis Svédországban – 9,3 millió fős lakosságszám mellett – jelenleg

⁴⁷ Steiermärkisches Kultur- und Kunstförderungs-gesetz 2005 (LGBI. 80/2005) 1. § (5) bek.

⁴⁸ NÖ Kulturförderungsgesetz 1996 (LGBI. 5301-0) 11. §

⁴⁹ OÖ Kulturförderungsgesetz (LGBI. Nr. 77/1987) 1. § (3) bek. és 4a. §

⁵⁰ Gesetz über die Förderung der Kultur (LGBI. Nr. 38/2009.) (Vorarlberg) 1. § (3) bek.

⁵¹ Salzburger Kulturförderungsgesetz (LGBI. Nr. 14/1998) 2. §

⁵² L. részletesebben: Andrej *Srakar* – Eva *Kodrič-Dačić* – Klemen *Koman* – Damjan *Kavaš*: Efficiency of Slovenian Public General Libraries: A Data Envelopment Analysis Approach. *Lex Localis* Vol. 15. (2017) No. 3. 560-562. o.

⁵³ L. Jens *Blom-Hansen* – Anne *Heeager*: Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State. In: John *Loughlin* – Frank *Hendriks* – Anders *Lidström* (eds.): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University, Oxford 2011. 226-227. o.

⁵⁴ L. részletesebben: Anders *Lidström*: Sweden: The End of the 'Swedish Model'? In: John *Loughlin* (eds.): Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities. Oxford University Press, Oxford 2001. 325. o., valamint Stig *Montin* – Vicki *Johansson* – Lena *Lindgren*: The Institutionalisation of Performance Scrutiny Regimes and Beyond: The Case of Education and Elderly Care in Sweden. In: Ivan *Koprić* – Hellmut *Wollmann* – Gérard *Marcou* (eds.): Evaluating Reforms of Local Public Services in Europe. More Evidence for Better Results. Palgrave Macmillan, Cham 2017. 98-99. o.

290 települési önkormányzat működik, amelyek jellemzően önállóan is képesek ellátni feladataikat.⁵⁵ Szintén meghatározó a települések kulturális feladatellátása – s ezen belül a közgyűtemények fenntartása – a különféle *belga régiók* rendszereiben: valamennyi belga régió – Flandria, Vallónia és Brüsszel – tekintetében a helyi kultúra támogatása, a helyi közkönyvtárak és a közművelődési terek működtetése a települési szintű önkormányzatok (Vallóniában a *commune*, Flandriában a *gemeente*) kötelező feladata.⁵⁶

a) *Településközpontú modellek – társulási korrekciókkal*

A településközpontú modellen belül sajátos altípust jelentenek azok a rendszerek, ahol a települési önkormányzati rendszerek fragmentáltságából eredő egyenetlenségeket önkéntes vagy kötelező társulásokkal ellensúlyozzák. Így bár a rendszer településközpontú, hiszen a közjogi kötelezettség az egyes településeket terheli, azonban a társulások révén a tényleges szolgáltatási egység sokszor a települési szintnél nagyobb, településközi jellegű.

A fenti modellbe sorolhatóak részben az osztrák tartományok már fent említett megoldásai is, azonban talán a legjellegzetesebb példát a *német tartományok* jelentik, amelyek jogában jellemzően a kulturális intézmények fenntartása *önként vállalt (fakultatív) feladat*, azok ellátására nézve *nincsenek* általános törvényi előírások, felvállalásukról a települési önkormányzatok szabadon döntenek.⁵⁷ Ezt a szabadságot a német közjogban a helyi közügyekben való önkormányzás jogából vezetik le.⁵⁸ Azonban a fakultatív feladatellátással kapcsolatban a szakirodalomban problémaként vetik fel, hogy így a szolgáltatások színvonala egy adott területen belül és időszakonként is ingadozó, ugyanis azt erőteljesen meghatározza a rendelkezésre álló források – elsősorban a költségvetési források – mértéke.⁵⁹ Erre is figyelemmel egyes német tartományok jogai bizonyos kulturális intézmények működtetését kötelező feladatként határozták meg.⁶⁰ A települési önkormányzatok meghatározó szerepe mellett – amely a Szövetségi Alaptörvény (*Grundgesetz*) 28. cikkének az önkormányzáshoz való jogot megállapító rendelkezéseiből is fakad – egyes tartományokban a területi önkormányzatok, a járások (*Landkreise*) is rendelkeznek – a településeket kiegészítő – kulturális feladat- és hatáskörökkel.⁶¹ Így például *Szászországban* a kulturális feladatellátást a települési és a területi önkormányzatok kötelező feladataként határozza meg a vonatkozó tartományi törvény.⁶² Akárcsak más közszolgáltatási területeken, a kulturális feladatellátás körében is széles körben lehetővé teszi a német jog a kötelező és

⁵⁵ L. részletesebben: Anders *Lidström*: Sweden: Party-dominated Subnational Democracy Under Challenge? In: John *Loughlin* – Frank *Hendriks* – Anders *Lidström* (eds.): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University, Oxford 2011. 267-268. o.

⁵⁶ L. részletesebben: Ellen *Wayenberg* – Filip *de Rynck* – Kristof *Steyvers* – Jean-Benoît *Pilet*: Belgium: A Tale of Regional Divergence? In: In: John *Loughlin* – Frank *Hendriks* – Anders *Lidström* (eds.): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University, Oxford 2011. 81-83. o.

⁵⁷ Baden-Württemberg tartomány tekintetében l. részletesebben: *Müller*: i. m. 33-35. o. Bajorország tekintetében l. Gemeindeordnung (GO) Bayern Art. 57.

⁵⁸ L. részletesebben: *Germelmann*: i. m. 226-227. o.

⁵⁹ L. részletesebben Giuseppe *Grossi* – Gérard *Marcou* – Christoph *Reichard*: Comparative aspects of institutional variations for local public service provision. In: Hellmut *Wollmann* – Gérard *Marcou* (eds.): The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market. Edward Elgar, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA) 2010. 227-228. o.

⁶⁰ Így például a szorb kisebbség jogainak védelme érdekében a brandenburgi települési és területi önkormányzatok kötelesek gondoskodni a szorbok kulturális intézményeinek működtetéséről. L. részletesebben: Dietrich *Murawiek*: Schutz der Minderheiten in Deutschland. In: Josef *Isensee* – Paul *Kirchhof* (hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band X. Deutschland in der Staatengemeinschaft. C. F. Müller, Heidelberg 2012. 279-280. o.

⁶¹ L. részletesebben: Armin *Klein*: Der exzellente Kulturbetrieb. 2. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008. 226-228. o.

⁶² Gesetz über die Kulturräume in Sachsen (Sächsisches Kulturraumgesetz) (20. Januar 1994, SächsGVBl. S. 175) (SächsKRG) Art 2 Abs 1.

önkéntes társulások alakítását a megfelelő feladatellátás érdekében.⁶³ Szintén a kötelező társulásos megoldás érvényesül például *Rajna-vidék – Pfalz* tartományban, ahol a települési önkormányzatokat (*Gemeinde*) kötelezően létrehozandó társulásokba, a községszövetségekbe (*Gemeindeverband*) szervezték, így lényegében a járási jogú városok (*kreisfreie Städte*) kivételével valamennyi település esetében ezek a kötelező társulások látják el a települési feladatokat, így a kulturális szolgáltatásokat is.⁶⁴

Szintén a településközpontú modellbe sorolható a *cseh* kulturális feladat-ellátás is, ahol a települési önkormányzatok *fakultatív* feladataiként határozzák meg a helyi kultúra fejlesztésével összefüggő hatásköröket. Jóllehet ezen feladatok ellátása nem kötelező, azonban a *cseh* költségvetési törvények az ellátáshoz külön költségvetési támogatásokat biztosítanak, ezzel is ösztönözve az önkormányzatok aktivitását. A *cseh* rendszerben – a fragmentált önkormányzati rendszerre tekintettel – sok esetben társulásokat alakítottak ki a kulturális feladatok ellátására.⁶⁵

Jóllehet a *spanyol* és a *portugál* rendszer kevésbé tekinthető töredezettnek, mint a *cseh* modell, itt is a települési önkormányzatok széles körű feladatellátása mellett –önkéntesen vagy kötelező jelleggel létrehozott – társulások is fontos szerepet játszanak a kulturális közszolgáltatások nyújtásában. Így *Katalóniában* a települési önkormányzatok sok esetben a fakultatív feladatként jelenthető kulturális hatásköreiket társulásos formában látják el.⁶⁶ Portugáliában pedig a társulásos megoldást az önkormányzatok összevonásának alternatívájaként kezelték, s a kötelező jelleggel kialakított társulások sok esetben kulturális feladatokat is elláttak.⁶⁷

b) Településközpontú modell – a települések közötti differenciált feladat- és hatáskörmegosztással

2011-et követően a településközpontú és a területi önkormányzat meghatározó szerepével működő rendszerek közötti sajátos átmenetként lehetett értelmezni a *magyar* rendszert, ahol a települések széles körű, kötelező jellegű⁶⁸ feladatellátása mellett a megyei önkormányzatok is fontos feladatokkal rendelkeztek – elsősorban a közgyűjtemények fenntartása terén⁶⁹ – valamint a települési önkormányzatok társulásait is széles körben ösztönözték.⁷⁰ A fenti modell a

⁶³ Így a szász kulturális terekről szóló törvény is kifejezetten szól a kulturális céltársulások (*Zweckverbände*) általi feladatellátásról. L. SächsKRG Art 10 Abs 2.

⁶⁴ L. részletesebben Walter *Bogner*: Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten. In: Thomas *Mann* – Günter *Püttner* (hrsg.): Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Springer, Berlin – Heidelberg – New York 2007. 250-251.

⁶⁵ L. részletesebben: Stanislav *Kadečka*: Local Government in the Czech Republic. In: Angel-Manuel *Moreno* (ed.): Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Perspective. INAP, Madrid 2012. 119-125. o.

⁶⁶ Katalónia abban is sajátos helyzetű, hogy ott a megyéken belül elhelyezkedő településközi szervezeteket (*comarcas*) gyakorlatilag önálló önkormányzati szintként értelmezik. A kulturális társulásokat illetően l. részletesebben: Esther Pano *Puey* – Lluís Medir *Tajo* – Carla Puiggrós *Mussions* – Jaume Magre *Ferran*: Layer upon Layer: The Position of Inter-municipal Cooperation in the Spanish Quasi-Federal System – The Case of Catalonia. In: Filipe *Teles* – Paweł Swianiewicz (eds.): Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance. Palgrave Macmillan, Cham 2017. 269-271. o.

⁶⁷ L. részletesebben *Teles*: i. m. 68-71. o.

⁶⁸ A települési önkormányzatok elsősorban a települési könyvtárak, valamint a közművelődés intézményrendszerének működtetésében és fenntartásában rendelkeztek kötelező feladatokkal. L. *Szabó*: i. m. 219-221. o.

⁶⁹ L. részletesebben: *Berényi Sándor* – *Fazekas Marianna* – *Princzinger Péter*: A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődési, közgyűjteményi és a sportigazgatás. In: *Fazekas Marianna* (szerk.): Közigazgatási jog. Különös rész. Osiris Kiadó, Budapest 2011. 260-265. o.

⁷⁰ A kulturális feladatellátás terén a többcélú kistérségi társulások 2011/12-ig jelentős mértékű támogatásban részesültek, elsősorban a közös könyvtári, ezen belül a mozgókönyvtári szolgáltatás nyújtásához, illetve bizonyos közös közművelődési feladatok ellátásához. L. részletesebben: *Hoffman István*: A helyi önkormányzatok társulási rendszerének főbb vonásai. *Új Magyar Közigazgatás* 4. évf. (2011) 2. sz. 30-31. o.

2012/2013-as közszolgáltatási rendszerrel jelentősen átalakult: a megyei önkormányzatok feladatait először a megyei intézményfenntartó központok vették át, majd 2013-tól a megyei intézményfenntartó központoktól a megyei levéltárakhoz, valamint a megyeszékhely megyei jogú városokhoz (Pest megyében Szentendréhez Tatához) kerültek át a levéltáron kívüli közgyűjteményi fenntartási feladatok.⁷¹ Így a *magyar szabályozás egyértelműen településközpontúvá vált*, azonban a magyar önkormányzati rendszer töredezettségéből akadó problémákat immáron nem elsősorban társulások módszerrel, hanem a *különböző (méretű és típusú) települési önkormányzatok közötti differenciált feladat-és hatáskör-megosztással* kezelték.⁷² Ezt a folyamatot erősítette a közművelődés területén a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásokról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Közműv.tv.) jelentősen módosító, egyes kulturális és sporttárgyú törvények, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi CLXXX. törvény, amely a közművelődési kötelező feladatokat és intézmény-fenntartási kötelezettségeket differenciáltan telepítette, s a valamennyi önkormányzat által ellátandó feladatokon túl eltérően szabályozta az 1000 főnél népesebb, az 5000 főnél népesebb, valamint a megyei jogú városi és a fővárosi kerületi önkormányzatok kötelező feladatait.⁷³ A Közműv.tv. 2017. július 8-ától hatályos, módosított szövege jelentős lépést tett a közösségi művelődés koncepciójának irányába is, amikor is a (fakultatívan) megalkotandó Közművelődési Kerekasztal véleményezési jogát intézményesítette a legtöbb, a közművelődést érintő döntéssel kapcsolatban,⁷⁴ valamint amikor arról rendelkezett, hogy valamennyi települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési fórum megszervezése.⁷⁵ Így bár a Közműv.tv. 77. § (2) bekezdése alapján továbbra is lehetőség van a közművelődési feladatok tekintetében a társulások létesítésére, azonban az előzőekben foglaltakra is figyelemmel *az új szabályozás egy, differenciált hatáskör-telepítésen alapuló, közösségi művelődési paradigmán álló koncepciót alkalmazott.*

2) Területi önkormányzat központú rendszerek

Az I. pontban már jeleztem, hogy a kulturális feladatellátás terén az önkormányzati szféra valamennyi modern rendszerben fontos szerepkörrel rendelkezik. Az is közös ezekben kulturális feladatellátás terén, hogy a helyi közösségek önazonosságának biztosításában betöltött szerepére tekintettel a *települési szint minden esetben rendelkezik bizonyos hatáskörökkel*. Azonban a különféle rendszerek között különbséget tehetünk abban, hogy a kulturális igazgatás – elsősorban a kultúra támogatása, valamint a kulturális infrastruktúra biztosítása kapcsán – melyik szint tekinthető meghatározónak. *A területi önkormányzat központú rendszerekben a területi önkormányzatok szerepe elsődleges az infrastruktúra működtetése, a kulturális tevékenységek támogatása terén*, amelyhez gyakran *tervezési és koordinációs feladatok* is kapcsolódnak. Az előzőekben már bemutattam, hogy a kulturális feladatellátást nem elsősorban a választott

⁷¹ L. részletesebben: Szabó: i. m. 217-221. o. és Valentényi-Szilágyi Bernadett: Önkormányzati humán közszolgáltatások ellátásához kapcsolódó vagyon. In: Hoffman István (szerk.): Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról. HVG-Orac, Budapest 2016. 261-262. o.

⁷² Ez a megoldás összhangban állt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény általános megközelítésével, amely a városkörnyékiiséget értelmezte a települési önkormányzati szint fragmentáltsága kezelésének egyik központi eszközeként. L. részletesebben: Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, hatályosított kiadás. HVG-Orac, Budapest 2016. 63-66. o.

⁷³ L. Közműv.tv. 76. § (4) bek.

⁷⁴ Így az intézmények működtetésével kapcsolatos döntésekhez [Közműv.tv. 78/J. § (1) bek.], a nem állami fenntartókkal kötött közművelődési megállapodáshoz [Közműv.tv. 79. § (1) bek.], valamint a közművelődési rendelet megalkotásához és felülvizsgálatához [Közműv.tv.83/A. § (1)-(2) bek.] előírta a Közművelődési Kerekasztal általi véleményezést.

⁷⁵ L. Közműv.tv. 76. § (4) bek. c) pont

önkormányzati modell határozza meg, így nem meglepő, hogy ebbe a modellbe rendkívül eltérő önkormányzati rendszerrel rendelkező államok sorolhatóak.

Egyértelműen a területi önkormányzat központú modellek körébe sorolható a *brit rendszer*, ahol a területi önkormányzatok (megyei önkormányzatok – *county councils*), valamint a területi és települési önkormányzati feladatokat egyaránt ellátó (nagyvárosi) egységes önkormányzatok (*unitary councils*) felelősek a *közművelődés infrastruktúrájának fenntartásáért*, ők az elsődleges fenntartói a helyi-területi közösségi tereknek, a helyi-területi gyűjtőkörű múzeumoknak, valamint a helyi-területi közkönyvtáraknak, felelősek a helyi természetvédelmi területekért. Kulturális feladataik körében széles körben látnak el *hatósági feladatokat is*, így ők engedélyezik a különféle zenés-táncos rendezvényeket nyújtó klubokat, szórakozóhelyeket, szórakoztató vásárokat, rendezvényeket, kulturális eseményeket, továbbá a brit modellben a kulturális feladatkörök közé sorolják a szerencsejáték engedélyezésével kapcsolatos megyei önkormányzati hatásköröket is. Mindezeket túl ezeknek az autonóm szervezeteknek széles körben biztosítottak *tervezési és koordinációs hatásköröket is*.⁷⁶

Ezt az angolszász modellt alkalmazzák az egyes amerikai tagállamok önkormányzati rendszerei is, azzal az eltéréssel, hogy bár főszabály szerint a megyei önkormányzatok (*county councils*) és a települési, valamint területi önkormányzati feladatokat is ellátó városi önkormányzatok (*city councils*, egyes tagállamokban a *town councils*) felelősek a kulturális intézményrendszer működtetéséért és a tervezési, valamint a hatósági feladatokért is, azonban a kulturális feladatellátásba olykor bekapcsolódhatnak a sajátos, a megyei szint mellett kiépülő, de attól független, városkörnyéki egységek (*townships*), valamint gyakran egyes részfeladatokat a települési és a megyei szinttől elkülönülő sajátos, egycélú önkormányzati egységekre, a különleges körzetekre (*special districts*) telepítik.⁷⁷

Hasonló megoldást követ a *francia rendszer is*, ahol bár a települési önkormányzatok is rendelkeznek kulturális feladatokkal, azonban a töredezett települési szerkezetre is tekintettel a kulturális feladatok többségét – így különösen a közművelődési infrastruktúra biztosítását, valamint a közgyűjtemények fenntartását – az alsó középszintű (megyei – *département*) önkormányzatokra telepítették. A felső középszintű (regionális – *région*) önkormányzatok feladat- és hatáskörei bizonyos intézmény-fenntartási hatáskörökön túl a tervezésre és a koordinációra terjednek ki elsősorban.⁷⁸ A helyi önkormányzatok kulturális feladatai fokozatosan bővültek az elmúlt évtizedekben is, a 2004-es decentralizációs csomagban például a műemlékvédelem területén is kaphattak hatásköröket a különféle önkormányzati szintek.⁷⁹ A francia rendszer azonban az elmúlt évtizedekben fokozatosan átalakult: a társulási rendszerek kiépülésére figyelemmel egyre szélesebb körben vált lehetővé, hogy a települési önkormányzatok, valamint azok különféle, mára már önálló szintté váló településközi társulásai (*communautés* és a *SIVOM*) egyre több kulturális feladatot – ide értve az intézményfenntartást is – átvegyenek a megyei szinttől.⁸⁰

A francia szabályozáshoz hasonló rendszert alakított ki *Olaszország is*,⁸¹ ahol azonban a regionális reformok keretében mind a megyei önkormányzatoktól (*provincia*), mind a központi

⁷⁶ L. részletesebben: *Arden – Baker – Manning*: i. m. 284-293. o.

⁷⁷ L. részletesebben Ann O'M. *Bowman* – Richard C. *Kerney*: *State and Local Government*. Eight Edition. Wadsworth, Boston (MA, USA) 2011. 276-292. o.

⁷⁸ L. Nadine *Dantonel-Cor*: *Droit des collectivités territoriales*. 3^e edition. Bréal, Paris 2007. 183-185. o.

⁷⁹ L. Vida *Azimi*: *Des Vandales et des Vestales: Les Paradoxes du Patrimoine en France*. In: Stefan *Fritsch* (ed.): *National Approaches to the Governance of Historical Heritage over Time. A Comparative Report*. IOS Press & IIAS, Amsterdam – Bruxelles 2008. 77-78. o.

⁸⁰ L. Mario *d'Angelo*: *Politique culturelles en Europe: la problématique locale*. Conseil de l'Europe. Strasbourg, 2000. 63-65. o.

⁸¹ L. Lilla *Laperuta* – Stefano *Minieri* – Antonio *Verrilli*: *Compendio di Diritto degli enti locali*. Maggioli, Santangelo di Romagna (RN) 2011. 102. o.

szinttől jelentős hatásköröket vett át a kulturális területen a regionális szint. Különösen széles a sajátos jogállású, autonómiával rendelkező régiók szerepe ezen a területen, ugyanis a gyakran nemzetiségi okokból létrehozott egységek (így például a dél-tiroli területek) további hatásköröket kaptak.⁸² Az eredeti francia modellt követi a *román* rendszer is, ahol a megyei (*judet*) önkormányzatok felelősek elsősorban a kulturális intézmények működtetéséért, a települések hatáskörei csak kiegészítő jellegűek.⁸³

III. Záró gondolatok

A kulturális szolgáltatás területe – a kultúrának a helyi identitás meghatározásában betöltött szerepe miatt – az egyik leginkább kiegyenlített az önkormányzati feladatellátásban. Mindemellett a szolgáltatás-szervezés modelljei is rendkívül hasonlóak: a helyi közösségekkel együttműködő, az állam, a helyi önkormányzatok és a helyi civil szféra, valamint részben a gazdálkodó szervezetek közötti feladatmegosztásra épülő modellt követnek az egyes államok. Bár a feladatmegosztásban jelentkeznek bizonyos hangsúlybeli különbségek, azonban a főbb szolgáltatásszervezési megoldások jelentős konvergenciát mutatnak. A feladatellátásban leginkább ott láthatunk különbséget, hogy mennyiben jutnak szerephez a területi önkormányzatok. Ez a szerepvállalás nem a választott önkormányzati modelltől, hanem elsősorban a területi önkormányzatok hagyományos szerepkörétől függ. Azokban az államokban, ahol nagyobb hagyományai vannak az erős és széles hatáskörű területi önkormányzatiságnak, ott a kulturális területen is jelentősebb a szerepük, míg másutt meghatározóak a települési szint hatáskörei.

⁸² L. Nicoletta *Perlo*: La réparation des compétences entre l'État, les collectivités territoriales et les individus en Italie. In: Stéphane *Guérard* – Algirdas *Astrakis* (ed.): Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation. / L'autonomie locale au XXI^e siècle. Entre tradition et modernisation. Institut Universitaire Varenne, Lille 2016. 696-697. o.

⁸³ L. Ana Maria *Dobre*: Romania: From Historical Regions to Local Decentralization via the Unitary State. In: John *Loughlin* – Frank *Hendriks* – Anders *Lidström* (eds.): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University, Oxford 2011. 695-696. o.

Absztrakt

A kulturális feladatok ellátása, a kultúrával kapcsolatos közszolgáltatások az önkormányzati rendszerekben hagyományosan fontos szerepet játszanak. A kultúra ugyanis nemcsak a nemzeti, hanem a helyi önazonosság szempontjából is kiemelt jelentőségű, így az önkormányzatok feladatai között széles körben és szükségszerűen megjelennek ezek a szolgáltatások is.⁸⁴ Erre is figyelemmel, előljáróban leszögezhető, hogy a kultúra területén *valamennyi önkormányzati rendszerben megjelennek valamilyen módon a helyi közösségek feladatai, így lényegében ezek a feladatok az önkormányzati rendszerek egyik „legkisebb közös többszörösének” tekinthetőek.*

A fent jelzettek ellenére sem egységesek teljesen a helyi autonómiáknak a kultúrával kapcsolatos feladat- és hatásköri szabályainak rendszerei: bár a szolgáltatás-szervezésben a korábbi jelentős különbségek mára csökkentek, s egyfajta erős konvergencia figyelhető meg, azonban abban különbséget láthatunk, hogy mennyiben jutnak szerephez a területi önkormányzatok. Ez a szerepvállalás nem a választott önkormányzati modelltől, hanem elsősorban a területi önkormányzatok hagyományos szerepkörétől függ. Azokban az államokban, ahol nagyobb hagyományai vannak az erős és széles hatáskörű területi önkormányzatiságnak, ott a kulturális területen is jelentősebb a szerepük, míg másutt meghatározóak a települési szint hatáskörei.

⁸⁴ A kultúra helyi önazonosság megteremtésében és így az önkormányzatiságban játszott szerepe tekintetében l. részletesebben: Filipe Teles: *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2016. 68. o.