

---

TALATA-DUDÁS KATALIN

## ***A helyi önkormányzatok kulturális kiadásainak és azok forrásainak alakulása, 1996–2006***

### **Kutatási terv**

#### **A kutatás célja és fogalmi keretei**

Kutatásunk tárgya a magyar települési és területi önkormányzatok kulturális kiadásainak és forrásainak elemzése az 1996–2006-os időintervallumban.

Az önkormányzatok kulturális kiadásainak elemzését azért tartjuk időszerűnek, mert jelenleg folyik a vita a közigazgatási szintek átalakításáról, arról, hogy mi legyen a régió, mi a megye, a kistérség vagy a település feladata és ehhez kapcsolódóan pedig hogyan változzon a finanszírozási rendszer. Megállapíthatjuk, hogy ebben a folyamatban sajnos a szükségesnél jóval kisebb figyelem fordul a kulturális területre, holott már régen felismert összefüggés, hogy egy ország gazdasági fejlődését, lakóinak életminőségét nagyban meghatározza a kultúra állapota<sup>1</sup>. Emiatt állami és társadalmi érdek annak meghatározása, hogy a kultúrát milyen politikai-gazdasági-társadalmi elgondolások alapján kell központilag támogatni, mik legyenek annak prioritásai, mely módszerekkel célszerű támogatni a művelődési folyamatokat. Önmagukban azonban a forintban, illetve százalékban mégoly pontosan kimutatott számadatok sem mondanak sokat arról, hogy egy adott önkormányzat (vagy az önkormányzatok általában) túl keveset, vagy éppen túl sokat fordít-e az adott feladat ellátására. E kijelentéssel nem pusztán a hatékonysági számítások hiányára kívánjuk felhívni a figyelmet, hanem arra is, hogy addig, amíg nem születik egyértelmű törvényi meghatározás az állam és az önkormányzatok, illetve az egyes önkormányzati szintek közötti munkamegosztásról, a

---

<sup>1</sup>Ld. erről dr. Koncz Gábor: A művelődésgazdaságtan szakirodalma, KSH Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat, Budapest, 1981, 11–17. o.

ráfordítások mértékének értékelése problematikus marad. A fenti, a közgazgatási reform alapproblémáit jelentő kérdéseken túl szükséges lenne a kultúra szerepének, s annak tisztázása, hogy ebből következően milyen esztétikai, társadalmi és politikai értékek mentén szükséges a kultúrát támogatni. Munkánk azonban elsősorban leíró jellegű, a van „Sein” állapotot kívánja bemutatni, a kívánatos „Soll” állapot meghatározására nem vállalkozhat. Elemzésünkkel a fenti a koncepcióalkotó-tervező munkát szeretnénk elősegíteni. Véleményünk szerint azonban a feladatunk nem merül ki abban, hogy tájékoztatást adjunk a kultúra önkormányzati finanszírozásáról, hanem legalább ugyanennyire fontosnak tarjuk, hogy a helyi kulturális élet szereplőit informáljuk az önkormányzati szféra helyzetében bekövetkező változásokról, az önkormányzatok támogatási potenciálját meghatározó gazdasági feltételek alakulásáról.

Le kell szögeznünk, hogy munkánkban sem elméleti, sem gyakorlati okokból nem adhatunk teljes képet arról, milyen szerepet játszanak az önkormányzatok a kultúra támogatásában. A mérendő fogalom meghatározásakor (operacionalizálás) a mi felmérésünk is szembesül a művelődésgazdaságtani kutatások általános problémájával, miszerint bár elméletileg a kultúra széles, kulturális antropológiai fogalmával ért egyet, a kutatás során mégis a kultúra szűk, közgazdasági, sőt adminisztratív-közgazgatási fogalmát kénytelen használni<sup>2</sup>. Korábbi, a kreatív gazdaságról<sup>3</sup>, illetve a kulturális szegénységről szóló kutatásaink eredményei szerint is a társadalom és a gazdaság fenntartható fejlődését szolgáló pozitív tendenciák megerősítését a kultúra egy átfogóbb megközelítése, befogadóbb értelmezése, nyitottabb gyakorlata szolgálná, ami a kultúra facilitáló, képesség-közvetítő jellegét hangsúlyozza az eddig követett magaskultúra – populáris kultúra – mélykultúra „termék-osztályozó” megközelítése mellett. Így a szellemi kultúra (könyvtár, színház, közművelődés) támogatásán túl azt is a kultúra támogatásának, sőt követendő gyakorlatnak tartjuk, ha egy önkormányzat például a településfejlesztési koncepció kialakítása során áldoz a közösségi tervezés megvalósítására. Ennek országos szintű kimutatására azonban még reményt sem látunk.

---

<sup>2</sup>dr. Koncz Gábor: A művelődésgazdaságtan szakirodalma, KSH Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat, Budapest, 1981, 19. o.

<sup>3</sup>Lágler Péter: A kulturális szegénység, a kreatív gazdaság és „a művelődés hete – a tanulás ünnepe”. SZÍN, 11/2

A mérhetőséget tekintve szintén több problémával kell szembenéznünk. A statisztikai nyilvántartás rendszere történeti alakulásából kifolyólag a kultúrán belül elsősorban a szellemi kultúrára, azon belül is az intézményesült kultúrára koncentrál, azt „látja”. Ezen túlmenően a nyilvántartások jellegükből adódóan csak a pénzmozgással járó ráfordítások kimutatására alkalmasak, holott egy önkormányzat a kimutatható pénzeszközökön túl is jelentősen képes támogatni a helyi kulturális-közösségi életet, illetve a kormányzat is képes pénzmozgások nélkül is befolyásolni az önkormányzatok és egyéb szereplők viselkedését. Az a kérdés, hogy az önkormányzat mely kiadásokat hova könyvel, szintén több problémát vet fel<sup>4</sup>.

Összességében leszögezhetjük, hogy elemzésünk az önkormányzatok kultúratámogatási gyakorlatának egy szeletéről, az intézményesült (szellemi) kultúra pénzmozgással járó finanszírozásáról tud képet adni, bár kultúraértelmezésében más felfogást vall.

## **KUTATÁSI MÓDSZEREK**

Kutatásunk során egyrészt a helyi önkormányzatok mérlegbeszámoló adatait, másrészt pedig – az egyes területeken zajló folyamatok mélyebb megértéséhez – az OKM által gyűjtött kulturális statisztikákat<sup>5</sup> elemezzük. Az időbeli változások értelmezése szükségessé teszi az önkormány-

---

<sup>4</sup>Dudás Katalin: Kísérlet a községek 2002. évi kulturális és közművelődési kiadásainak becslésére, SZÍN 9/3, 2004. május 33–43 o. és Dudás Katalin: Kísérlet a helyi önkormányzatok közművelődési és kulturális kiadásainak meghatározására, mérlegbeszámolójuk alapján, SZÍN 10/1, 2005. február, 18-38 o.

<sup>5</sup>Közművelődési, könyvtári, múzeumi, \*\*\*

zatokra vonatkozó törvényi szabályozás és gazdasági helyzetük változásainak megismerését is, a vonatkozó szakirodalom alapján<sup>6</sup>.

## KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

### A választási ciklus hatása

A hazai tapasztalatok szerint az önkormányzati kiadások nagysága a választási ciklushoz kötődve ingadozik<sup>7</sup>. A parlamenti, illetve az önkormányzati választások évében, illetve az azt megelőző időszakban a kiadások nőnek a szavazóbázis erősítése érdekében. Előfordul a választást követő évben történő növekedés is, jutalmazás jelleggel. Hipotézisünk szerint ez az ingadozás az önkormányzatok kulturális kiadásainál is tetten érhető, sőt e területen az ingadozás mértéke az önkormányzati átlagot meghaladhatja, mivel egyrészt a kultúra a politikának, ideológiáknak kitett terület, másrészt pedig azért, mert itt viszonylag kisebb ráfordítással is látványos eredmény érhető el.

Feltételezhető, hogy mind a rendezvényekre, mind a beruházásokra fordított összeg emelkedik, azonban eddigi tapasztalataink alapján a rendezvényekre fordított összeg, pláne ennek emelkedése kevésbé kimutatható, mivel a testületeknek érdeke a „cirkuszra” fordított pénz elrejtése más költségvetési címszavak alatt. A beruházásokra fordított összeg ezzel szemben feltehetően jobban kimutatható.

---

<sup>6</sup>Ld. többek között ld. Varga Sándor: Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. Pénzügyi Szemle 2004/5 480-501 p. és 2004/6 631-648 p. és Vigvári András: Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990–2004. A helyi önkormányzati szektor problémáiról és a lehetséges megoldásokról. In: (szerk.: Böhm Antal) A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon. 1990–2002. MTA PTI Budapest, 2006, 19–65 p., továbbá Ágh Attila: Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténerek felszámolása. In: (szerk.: Dr. Vigvári András) Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft., Budapest, 2005, 15–20 p.

<sup>7</sup>Varga Sándor: Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. Pénzügyi Szemle 2004/5 480-501 p. és 2004/6 631-648 p.

## **A képviselőtestület politikai irányultságának következményei**

Feltételezésünk szerint a kormányon lévő pártok oldalán álló önkormányzatok több fejlesztési forráshoz juthatnak hozzá, mint az ellenzékiek<sup>8</sup>. (E hatást tompíthatja viszont a személyi függések rendszere, amely bár részben összefügg a politikai hovatartozással, de át is metszheti azt.) Ezen túlmenően, érdekes lenne annak vizsgálata, hogyan hat a képviselőtestület politikai irányultsága általában a kulturális ráfordítások alakulására (hat-e a kiadások nagyságára, az egyes területek közötti megoszlására). Pl. egyes népszokások megtartása, illetve népművészeti jellegű programok látogatása esetén egy korábbi kutatásunkban összefüggést lehetett tapasztalni a pártszimpátiával<sup>9</sup>. Az ilyen jellegű kapcsolatok feltárása azonban kulturális, vagy még inkább politikai antropológiai kutatási módszereket igényelne.

## **Beruházás és/vagy fenntartás**

Az önkormányzati mérlegbeszámolók adatai alapján 2002 és 2006 között reálértékben 35,2%-kal emelkedett a kulturális ráfordítások értéke. Feltételezésünk szerint ez inkább a beruházásokból adódik, mint a működésre, fenntartásra fordított összeg növekedéséből. A beruházások az önkormányzatok romló anyagi helyzete ellenére azért valósulhatnak meg, mivel e célra lehet központi forrásokból, pályázatokból pénzhez jutni, míg fenntartásra nem. (Nagyobb nyilvánossággal jár, ezért a közszerpelők jobban szeretnek valami újat felavatni, mint valami létezőre többet költeni.) Azért is szükséges a folyó kiadások külön vizsgálata, mivel az egy-egy beruházásra fordított kiugróan nagy összeg elfedheti a települések többsége helyzetének romlását, különösen a kistelepüléseknél.

---

<sup>8</sup>Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Kutatási összefoglaló. Készítette a HBF Hungaricum Kft. a Promei Kht. megbízásából  
Forrás: <http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu/engine.aspx?page=dokumentumtar>

<sup>9</sup>Dudás Katalin: A népművészet társadalmi reprezentációjának összetevői (2006), Kézirat

### ***Az egyenlőtlenségek alakulása***

Az önkormányzatok gazdasági helyzetének differenciálódása miatt a kulturális kiadások terén nőnek a települések közötti különbségek. Az egyes közigazgatási szintek kulturális kiadásai közötti különbség a szintek egymáshoz viszonyított gazdasági helyzete szerint változik.

A gazdasági különbségeken túl, azoktól függetlenül stabilan fennmaradnak az egyes területek közötti, társadalomtörténeti okokra visszavezethető különbségek<sup>10</sup>.

Fontos kérdés, hogy a kultúra területén a különböző pályázati rendszerek mennyire voltak képesek a területi és fejlettségbeli egyenlőtlenségek csökkentésére<sup>11</sup>.

### ***A jogi szabályozás változásainak hatása***

A vizsgált időszakban az önkormányzatok törvény által előírt kulturális feladatai érdemben nem változtak. Feltételezésünk szerint a kulturális terület finanszírozását emiatt inkább az önkormányzatok kötelezettségeit megállapító, de más területekre vonatkozó ágazati törvények befolyásolták közvetett módon. Az önkormányzati törvény<sup>12</sup> hatályba lépése után

---

<sup>10</sup>Csatári Bálint: A kultúra területisége. In: (szerk.: Török József) A szükséges pénz, Csongrád Megyei Közművelődési Tanácsadó Központ, Szeged, 2004, 40-59 p.

<sup>11</sup>Az I. Nemzeti Fejlesztési Terv forráselosztási mechanizmusai. Kutatási összefoglaló. Készítette a HBF Hungaricum Kft. a Promei Kht. megbízásából

Forrás: <http://www.fejlesztéspolitika.gov.hu/engine.aspx?page=dokumentumtar>

E hatásvizsgálat szerint az I. Nemzeti Fejlesztési Terv újraelosztási mechanizmusa sok esetben nem csökkentette a települések, kistérségek között tapasztalható egyenlőtlenségeket, hanem hozzájárult fennmaradásukhoz. A vizsgálatban 14.472, az EMIR (Egységes Monitoring Információs Rendszer) adatbázisban szereplő elbírált pályázatot elemeztek, melyből 11.087 kapott támogatást. Jellemzően inkább a nagyobb településekről nyújtottak be pályázatot, mint a kisebbekről, s minél nagyobb egy település, annál több támogatást kapott. A 10 ezer lélekszámúnál nagyobb települések között egy sem akad, amely ne részesült volna támogatásban. Az eredmények arra utalnak, hogy a pályázati rendszer, valószínűleg felépítéséből következően nem az elmaradott, hanem a fejlettebb területekre ad forrásokat, így a területi különbségeket erősíti. Az egy-egy településnek megítélt összes támogatás nagysága a település fejlettségétől is függött, mégpedig úgy, hogy minél fejlettebb egy település, annál több támogatást tudott a település megszerezni.

<sup>12</sup>1990. évi LXV. tv. a helyi önkormányzatokról

alkotott ágazati törvények ugyanis részben újabb feladatokat állapítottak meg, részben pedig olyan szakmai standardokat tartalmaznak, amelyek finanszírozását az állami normatívák nem fedezik, így szűkítik az önkormányzat mozgásterét más területeken<sup>13</sup>.

## **Vizsgálendő témakörök**

### **Kiadások**

*A kulturális kiadások teljes összegének vizsgálata*

– A kiadások alakulása folyó áron és összehasonlító áron

A kiadások súlya a nemzetgazdaság GDP-jében

- A kiadások alakulására ható tényezők feltárása (választási ciklusok, a központi támogatás alakulása, az önkormányzatok gazdasági helyzetének és feladatainak alakulása, az önkormányzat politikai irányultsága, a lakosság összetétele – kor- és iskolai végzettség szerint, stb.)
- A kulturális kiadások arányának alakulása az önkormányzatok összes kiadásán belül, összevetés az oktatási, a szociális, az egészségügyi és a sport területével
- Az egyes önkormányzatok közti egyenlőtlenségek alakulása
  - Az egy lakosra jutó kulturális kiadások nagysága településtípusonként
  - Területi egyenlőtlenségek: a) közigazgatási szinteken belüli összehasonlítás, b) kistérségek, megyék, régiók összehasonlítása
  - Gazdasági különbségek hatása – a kiadások nagyságának és összetételének eltérései – a kiadások jövedelemrugalmasságának feltárása

---

<sup>13</sup>Vigvári András: Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990-2004. A helyi önkormányzati szektor problémáiról és a lehetséges megoldásokról. In: (szerk.: Böhm Antal) A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon. 1990-2002. MTA PTI Budapest, 2006, 19-65 p.

### *A kulturális kiadások összetételének vizsgálata*

- A kultúrára fordított kiadások összetételének változása (közművelődés, színház, stb.), országos szinten, illetve közigazgatási szintenként
- A folyó és beruházási, illetve a dologi és bér jellegű kiadások arányának időbeli alakulása, eltérései az egyes közigazgatási szinteknél és kulturális területeknél

## **Források**

### *A központi költségvetés szerepe a közművelődési feladatellátás finanszírozásában*

- Az adott évre vonatkozó költségvetési törvényben, illetve az arra vonatkozó végrehajtási rendeletben meghatározott normatív-, cél-, illetve az NKÖM/OKM és az NKA pályázati rendszerén keresztül nyújtott támogatások elemzése.
- A támogatási célok mellett fontos vizsgálnunk azt is, hogy a támogatások milyen döntési mechanizmusokon (normatív, pályázati, eseti döntés) keresztül kerülnek elosztásra: hogyan alakul a törvényben rögzített normatív fejkvóta formájában, illetve a központi állami újraelosztási döntések különböző formáin keresztül juttatott pénzek aránya, mivel változásuk a kormányzati hozzáállás változását fejezheti ki<sup>14</sup>.
- *Egyéb források szerepe*
- A helyi önkormányzatok kulturális intézményeinek saját bevétele. Az egyes területek saját bevétel szerző képességének változása.

A források felmérésénél gondot jelent, hogy csak bizonyos elemeikről érhetők el makroszintű adatok. A problémát egyrészt a NKÖM/OKM ágazati statisztikák felhasználásával, másrészt az egyes támogatási formákról (pályázatok, címzett- és céltámogatások, normatívák) szóló adatok minél teljesebb körű gyűjtésével próbáljuk áthidalni.

---

<sup>14</sup>A döntési mechanizmusokról ld. Kuti Éva: Kinek a pénze? Kinek a döntése? Bevételi források és döntéshozók a nonprofit szektor finanszírozásában. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, 2003

## **Kitekintés**

A fenti témákon kívül rövid áttekintést adunk az egyes szektorok (költészet, for-profit, nonprofit, háztartás) szerepének alakulásáról, egymáshoz viszonyított súlyukról<sup>15</sup>. Ezen túlmenően igen érdekes kérdésnek ígérkezik a központi és az önkormányzati kultúrafinanszírozás súlyának összevetése, mely képet adhat a centralizációs-decentralizációs folyamatok érvényesüléséről.

Más EU tagországok önkormányzatai kultúrafinanszírozási gyakorlatáról néhány fő adatsor bemutatására vállalkozunk<sup>16</sup>, felhívva a figyelmet a magyar önkormányzati rendszer nemzetközi összehasonlításban széles feladatkörére és elaprózottságára<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>Kulturális ráfordítások 1989-2007 OKM anyag, és Bárdosi Mónika-Lakatos Gyuláné-Varga Alajosné: Találkozások a kultúrával 4. A kultúra helyzete Magyarországon. MMI, Budapest, 2004, továbbá Harsányi László: A magyar kulturális szféra makrogazdasági jellemzői. In: (szerk.: Daubner Katalin-Horváth Sándor-Petró Katalin) Kultúra-gazdaságtani tanulmányok, AULA, Budapest, 2000, 155-166 p.

<sup>16</sup>EUROSTAT: Public Financing of Culture in Europe. Survey Report, Luxembourg, 2004. Forrás: <http://www.culturestatistics.net/culturalexpenditure.pdf>

<sup>17</sup>Az önkormányzati kiadások és bevételének nemzetközi összehasonlításának problémáiról ld. Illés Iván: Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: (szerk.: Dr. Vigvári András) Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft., Budapest, 2005, 21–46 p.