

Tóth Ákos*

A közösségiesedés folyamata az uniós tagállamok kulturális szférájában

Az uniós intézményi rendszer a tagállamok koerszív erejét csökkentve egyre több területen segíti a kulturális szféra liberalizációját. A szerző tanulmányában az Európai Unió tagállamainak kulturális szféráit elemezve arra keresi a választ, hogy az intézményi rendszer hatására az egymástól eltérő finanszírozási modelleket alkalmazó tagállamok kulturális szférái között tapasztalható-e a közösségiesedés irányába mutató folyamat, annak ellenére, hogy az Európai Uniónak nincs egységes európai kultúrára vonatkozó közösségi vívmánya.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: Z10, Z11

Kulcsszavak: kultúra-gazdaságtan, közösségiesedés, kultúrafinanszírozási modellek

Bevezetés

A gazdasági növekedés nem került el az Európai Unió kulturális szféráját. Egyre több állami tulajdonban lévő kulturális intézmény működik sikeresen, nő a kulturális területen dolgozók száma, az ezen a területen megvalósuló beruházások és az emberi tőkébe történő „befektetések” aránya. A tagállamok felismerik, hogy a kulturális értékek megőrzésével, a kulturális sokszínűség kialakításával olyan feltételeket teremtenek, melyek nemzetgazdasági szinten is növekedésösztönző hatásúak. Az előbb említett célok megvalósítása során az egyes uniós tagállamok nem egységes politikát alkalmaznak. Ez egyrészt magában hordozza a sokszínűség pozitív hatásait, másrészt viszont hátráltató tényező is lehet, például egy schumpeteri technológiai ugrás hatására bekövetkező változás esetében. Az internet megjelenése és térhódítása merőben új helyzetet teremtett a kulturális szférában. Kikerülhetetlenné vált, hogy bizonyos területeken, így például az audio-vizuális ágazat, könyvpiac, a nemzeti örökség vagy a szerzői jogok védelme területén ne szülessen egységes közösségi szabályozás. Mivel az Európai Uniónak nincs a kulturális szférára vonatkozó közösségi vívmánya (*acquis*), így olyan minden tagállam számára elfogadható, lépésekben megvalósuló kultúrpolitika kialakítására van szükség, mely biztosítja az uniós és a tagállamok kulturális ágazatában a fenntartható fejlődést.

* Tóth Ákos II. évfolyamos levelező tagozatos PhD-hallgató, a Kecskeméti Főiskola munkatársa, e-mail címe: toth.akos@gamf.kefo.hu

Köszönöm a lektori vélemény írójának a tanulmány elkészüléséhez nyújtott tanácsait.

Tanulmányom első fejezetében a gazdasági növekedést befolyásoló tényezőket elemzem a kulturális szféra szempontjából. A második fejezetben a liberalizált és decentralizált kultúrafinanszírozás mellett és ellen szóló nézeteket hasonlítom össze, és jelölöm ki a kutatásaim során alkalmazni kívánt felfogást. Külön fejezetet szentelek az uniós tagállamok által alkalmazott három fő kultúrafinanszírozási modell elméleti ismertetésének. A tanulmány fő fejezetében az egyes tagállamok által alkalmazott kultúrafinanszírozási modellek közötti eltérések ismertetésére az OECD-országok kormányainak és lakosainak kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásait elemzem, valamint a poszt szocialista országok kulturális szférájának jövedelmezőségi és termelékenységi mutatóinak segítségével vizsgálom hipotézisem igazolhatóságát.

Gazdasági növekedés a kulturális szférában

Az Európai Unióban a kulturális szféra rendkívül dinamikusan fejlődő terület. Nő a kulturális intézmények száma, a foglalkoztatás állandó magas szinten mozog, egyre több profitorientált kulturális projekt valósul meg a szakma és a gazdasági szereplők együttműködésével. Az uniós szinten tapasztalható dinamikus növekedés ellenére azonban az egyes tagállamok növekedést ösztönző tényezői között igen nagy eltérések tapasztalhatók.

A technológiai fejlődés, a beruházások, a belső megtakarítások, a külső források és az intézmények mind fontos gazdasági növekedést ösztönző tényezők. A kulturális szektor esetében is megfigyelhető a technológiai-fejlődés növekedést befolyásoló hatása. Az interneten keresztül zajló kulturális tevékenységek száma rohamosan nő, gondoljunk csak az on-line könyvtárakra, az on-line TV- és rádióállomások növekvő számára, vagy a virtuális múzeumok egyre fejlődő szolgáltatásaira. A technika fejlődésével egy időben fejlődik az általa előállítható termékek és szolgáltatások volumene. Az infokommunikációs rendszerek világméretű elterjedésének köszönhetően egyszerűbbé és olcsóbbá vált a technológiai transzfer, mely a közepesen fejlett országok esetében az átlagosnál jóval gyorsabb technológiai fejlődést eredményez. Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott tagállamok kulturális szektorának növekedése is alátámasztja állításunkat (5., 6. ábra). A technikai fejlődés gyorsulása azonban nem elegendő a tartós gazdasági növekedés fenntartásához. Nagy szerepe van a költséges technológiák megvásárlásánál, beüzemelésénél, a helyi adottságokhoz történő finomhangolásánál a beruházások mértékének. Ez a kulturális szféra esetében is igaz. A fenntartható fejlődés érdekében nem elegendő az, ha az egyes kulturális intézmények saját honlapot üzemeltetnek és „közönségbarát” műsorpolitikát alakítanak ki. Ahhoz, hogy a fogyasztó ellátogasson a kulturális intézménybe és igénybe vegye a kínált szolgáltatásokat, minőségi kulturális élményt kell nyújtani modern technikai és infrastruktúrális háttérrel biztosítva.

Meghatározó keresletösztönző hatása van az egyének megtakarításainak. *Seamen* (2005) kutatásai során vizsgálta, hogy a keresletet hogyan befolyásolja a fogyasztók jövedelme és iskolázottsága. Az eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy a magas iskolázottságúak kultúra iránti igénye sokkal magasabb az alacsony iskolázottságúakénál, viszont az azonos iskolázottságúak esetén megfigyelhető a jövedelem egyre növekvő keresletbefolyásoló hatása is (*Seamen 2005:23–24*).

A technológiai fejlődés, a beruházás mértéke, a megtakarítás szintje mellett a minőségi fizikai és emberi tőke egyaránt növekedésösztönző hatású. A tőkehatékonyság azonos tech-

nikai fejlettség mellett is nagyon különböző lehet, attól függően, hogy milyen a berendezések, alapanyagok takarékos felhasználásának mértéke, mennyire képzett a foglalkoztatott munkaerő, és mennyire fejlett az emberi tőke. *Becker* (1993) szerint a fejlett emberi tőkével nő a szolgáltatások színvonala, csökken a munka során felmerülő kockázat mértéke, ezzel közvetett módon csökken a bekerülési költség és a korrupció szintje is alacsonyabb értéket ér el. Összességében a fejlett emberi tőkével és az adott technikával együtt lekötött tőkével nagyobb output érhető el. Sőt, a fejlett emberi tőke hatására az új technológiák kifejlesztése, technológiai transzfer által történő adaptálása még nagyobb növekedést eredményezhet. A kulturális szféra és az intézmények esetében is tapasztaljuk, hogy mekkora jelentősége van a fejlett emberi tőkének. A kreatív, innovatív, sokszínű, minőségi kultúra megvalósításához elengedhetetlen a magasan képzett szakember (művész, technikus, kiszolgáló személyzet). Mivel a fogyasztói oldalon a magas kultúra iránt érdeklődők és egyben a potenciális fogyasztók köre is főként a magas iskolázottságú egyének közül kerül ki, így a hatékonyan működő kulturális szféra szempontjából meghatározó szerepe van az emberi tőke növekedést befolyásoló hatásának. A volt szocialista országok többségében a kulturális szektorban alacsony az innovatív emberi tőkébe fektetett beruházás mértéke, mely a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából a poszt-szocialista országok számára a kulturális szféra növekedéscsökkenését eredményezheti (*KEA European Affairs 2007:109*).

Az állam nemcsak a beruházások ösztönzésével, a fejlett emberi tőkét előnyben részesítő politikájával tudja segíteni a kulturális ágazatot. Az adókedvezményeken keresztül történő közvetett támogatás nemcsak hogy ösztönzi a növekedést, de azzal, hogy az állam karnyújtásnyi távolságból¹ avatkozik be, erősíti az egyéni piaci szereplők szerepvállalását és biztonságérzetét. Az Egyesült Államokban a Személyi Jövedelem Adó és az Örökösödési Adó esetében nyújt adókedvezményt az állam, ha azt kulturális tevékenységek finanszírozására adományozza az adófizető. Az Egyesült Királyságban és Hollandiában a lottónyeremények után fizetendő adóból nyújtanak támogatást kulturális intézményeknek.

Az adókedvezmények és a beruházások ösztönzésekor már részben érintettük az állam gazdaságpolitikájának növekedésbefolyásoló hatását. Ahhoz, hogy egy adott ország vonzó legyen a külföldi működőtőke számára, fejlett intézményrendszerre, infrastruktúrára, oktatásra, egészségügyi, közigazgatási és – nem utolsósorban – kulturális intézményekre van szükség. Ezek megvalósításához feltétlenül szükséges a következő elvek alkalmazása: a rendszernek legyen önkorrekciós képessége, legyen rá jellemző az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a megtámadhatóság, a megvesztegethetetlenség és a szakmaiság (*Csaba 2006*). A hatékony, minőségi gazdaságpolitika manapság nem tud kialakulni az előbb említett kritériumok figyelembevétel nélkül. Ezek a kritériumok a kulturális szféra tekintetében is alapvető érvényűek. A volt szocialista országokban az előbb említett feltételek közül nem sikerült mindet megvalósítani, melyet az adott országok kulturális szektoraiban is tapasztalhatunk. Míg a szektor termelékenységének mértéke jóval meghaladja az uniós átlagot, addig a jövedelmezőség tekintetében az uniós átlag alatti eredmények figyelhetők meg (5., 6. ábra).

Azt, hogy a fejezetben tárgyalt növekedésösztönző tényezőket az Európai Unió tagállamai hogyan alkalmazzák saját kulturális szférájukra vonatkozóan, a tanulmány fő fejezetében ismertetem. Először azonban megkerülhetetlen, hogy ne essen szó az állami szerepvállalás és a decentralizáció kultúrafinanszírozásban betöltött szerepéről.

¹ *Karnyújtási távolság (arm length): a szakirodalom a közvetett módon történő állami beavatkozásra alkalmazza ezt a terminológiát.*

A decentralizációra való törekvés és a közvetlen állami szerepvállalás mértékének kérdése

A legutóbbi évtizedekben mind a globalizáció, mind a regionális integrációs folyamatok felgyorsulását tapasztaljuk, melyek új összefüggésbe helyezték az állam gazdasági szerepét, nem csökkentve, hanem inkább módosítva azt. Természetesen olyan hagyományos gazdasággal kapcsolatos funkciók, mint az általános védelmi, társadalmi, politikai, kulturális, egészségügyi és környezeti feladatok továbbra is állami hatáskörben maradtak (Szentés 2005:248).

Ahogy már a bevezetőben is olvashattuk, az Európai Unióban a kulturális szféra rendkívül dinamikusan fejlődő terület. Az internet térnyerésével teljesen átalakult a kulturális piac szerkezete. Egyre több olyan egyéni igény jelenik meg, melyek kielégítése nem valósítható meg a korábban sok évtizeden keresztül bevált módszerek alkalmazásával. A hayeki tétel, mely szerint „*az intézményrendszernek a tudás általános és minél szélesebb körű elterjedését kell támogatnia*” (Cowen 2006:21), a decentralizáció fontosságát emeli ki. A központi kormány csak részben, a piaci hibákat korrigálva képes az innováció előtérbe helyezésével ösztönzőleg hatni, és mobilizálni a decentralizációra épülő helyi, lokális szintű kultúrafinanszírozást.

Mivel a piac nem képes a jövedelmek igazságos vagy akárcsak társadalmilag elfogadható elosztását és a társadalom valamennyi tagja számára egyenlő gazdasági esélyeket megteremteni, így az államnak bizonyos esetekben be kell avatkoznia. Ezt teheti közvetlenül, saját költségvetésből történő finanszírozással, vagy közvetve, jogi eszközökkel és gazdasági ösztönzőkkel, bevonva a magánszféra forrásait.

Tisztán a Pareto optimális egyensúlyi állapot elérésére való törekvés a kulturális szféra esetében nem lehetséges. A kultúra nem mérhető egyszerűen csak gazdasági mutatókkal. Vannak olyan kulturális értékek, melyeknek megőrzése a jövő nemzedékei számára kötelességünk. Annál is inkább, mert ahogy Glatz Ferenc (2006) is írja tanulmányában, az olyan kis nemzetek számára, mint Magyarország, fennáll a szubkultúrává válás veszélye. Habár olyan területen, mint például a színházi szféra, részben megvalósítható a piacliberalizációt előnyben részesítő kultúrafinanszírozás. Az esetek többségében, főként a kulturális örökség részét képező kulturális javak tekintetében, nélkülözhetetlen az állami szerepvállalás, mert ezeket a javakat mindenki számára egyaránt elérhetővé kell tenni.

A kultúrafinanszírozás területén az optimális állami szerepvállalás kialakítását mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a nemzetgazdaság összhatékonyságának alakulásában az emberi erőforrások minősége, az input-output kapcsolatok sokasága és az infrastruktúra fejlettsége mellett a társadalom és annak kultúrája, szociálpszichológiája és nemzeti identitástudata is meghatározó tényező. Az állam feladata a társadalmi kohézió és a szolidaritás erősítésének támogatása, a társadalmi elidegenedés, szociális leszakadás, marginalizáció és kirekesztődés, etnikai, vallási és egyéb konfliktusok megelőzése és kezelése (Szentés 2005). A minőségi kultúra mindenki számára elérhetővé tétele a mai világban már nem akarat kérdése, szükség van a kulturális intézmények, tevékenységek minőségi működéséhez szükséges tőke mozgósítására is. A döntő kérdés az, hogy hogyan tudja a civil társadalom a piac spontán működését és az állam tevékenységét – ezek egymás ellenőrzésére és ellensúlyozására való felhasználásával – korlátozni, és megfelelő irányba terelni (Szentés 2005:251).

A piaci mechanizmusok állami intervenció nélküli alkalmazásakor a makrogazdasági környezet kiszámítható és egészséges, melyben a piacok és a vállalatok megfelelően tudnak

működni. A szabad piacok mellett érvelők szerint nincs semmi másra szükség, csak technikailag kifogástalan infrastruktúrára, kellően jól képzett és a piac szabályainak betartására szocializált munkaerőre, gördülékeny piaci rendszerre és egy olyan államra, mely nem száll szembe a piacgazdasági racionalitásokkal. Az ilyen állam nem alkalmaz felesleges szubvenciókat, nem bocsátkozik szükségtelen költségekbe.

Ha ilyen tiszta piaci környezetben az állam a hanyatló kulturális intézmények támogatására siet, az nem a hanyatlókat hozza majd jobb helyzetbe, hanem a jól működő intézmények számára hat visszahúzó erőként, mivel ők úgy érzik, hogy hiába elégítik ki a fogyasztói igényeket mind kulturális, mind gazdasági tekintetben magas szinten, mások e kritériumok teljesítése nélkül is fenn tudnak maradni. A kulturális szférában megjelenő állami beavatkozás mellett szóló érvek a következők (Szentés 2005:261):

- „Az államnak a „közösségi javak” (*public goods*) kínálata és védelme terén nem helyettesíthető szabályozó, beavatkozó, fegyelmező és szankcionáló funkciója van.
- A monopolista pozíciók és piaci erőfölény kialakulása esetén az állami szerepvállalás javítja a piacok eszközallokációs és árképző funkcióját. Az állami monopólium kialakulása azonban veszélyt jelenthet, mivel ennek hatékonysága sokban elmarad a magánmonopóliumétól. *Akerlof* (1970) cikkében arra figyelmeztet, hogy a piaci mechanizmusok hatására az alacsonyabb minőségű termékek maradnak fenn hosszú távon, ezért a kulturális szférában elkerülendő a csak állami monopóliumokat előnyben részesítő piaci struktúra kialakulása, mert az csökkentheti a kulturális szolgáltatások minőségét.
- Az alanyi jogú „jóléti javak” (*merit goods*) elosztásában az állam nélkülözhetetlen.”

Fontos megemlíteni, hogy az állami beavatkozás csak akkor éri el célját, ha a mikroszint is ugyanúgy értelmezi az eltervezett akciókat, mint a makroszint, valamint, hogy a beavatkozás azonos típusai a gazdaság egyes területein nagyon eltérő reakciókat válthatnak ki. Ezért nincs egyetlen egy „jó” modell a kulturális szféra finanszírozására. Ahhoz, hogy a mikroszint reakcióit értelmezni tudjuk, meg kell vizsgálnunk a decentralizáció és az állami szerepvállalás megítélésének két eltérő szemléletét.

Az „*Esztétikai szemlélet*” a művészeti tevékenységek számának növelését tartja elsődlegesnek, főleg ha ez a folyamat minőséggel párosul, és a tevékenység során keletkező művészeti alkotások kiállják az idő próbáját. A „*Közgazdasági szemlélet*” ezzel ellentétben a paretoi jóléti gazdaság nézeteit helyezi előtérbe. A paretoi felfogás szerint az információ, így az azt hordozó művészeti alkotások is pozitív externáliával rendelkező közjavak, így ha a javak iránt a piacon kereslet alakul ki, akkor a kulturális javakat előállító intézmények számára meg van a lehetőség a gazdasági szempontból is hatékony működésre (Cowen 2006). Mindkét szemléletben közös, hogy a művészeti sokszínűség, a kreativitás az, ami megteremti az egyéni igények minél magasabb szintű kielégítését. Az eltérés a megvalósítás módjában van. Az esztétikai szemlélet képviselői úgy vélik, hogy a decentralizáció nem eredményez magas színvonalú művészi alkotásokat, ezért szükség van arra, hogy az állam közvetlenül is felügyelje a kulturális szféra működését. Ezt a szemléletet alkalmazzák az ún. *dirigiste*² államok, melyekről részletesen a következő fejezetben olvashatunk. A nézet

² Littoz-Monnet (2007) a jogi szabályozáson alapuló kultúraf finanszírozási modellt alkalmazó országokra használja az elnevezést.

képviselői azonban nem veszik figyelembe, hogy a közvetlen állami támogatás esetében mi az az összehatár, amelyen túl a hatékonyságnövekedés tovább már nem jelentkezik, és megjelenik a kultúra úgynevezett túlfinanszírozása. Tehát szükség van arra, hogy a közvetlen állami finanszírozás segítségével megvalósuló programokat folyamatosan szakmai és gazdasági szempontok alapján ellenőrizzék.

A közgazdasági felfogás a kreatív ötletek megvalósulásának decentralizáción keresztül történő ösztönzésében látja a megoldást. Gazdasági ösztönzőkre van szükség a kreatív gondolatok felszínre kerüléséhez, mivel erre a tiszta piaci környezet magától nem képes. A kormányzat akkor jár el helyesen, ha kellő távolságból (*arm length*) közvetetten támogatja a kulturális piac zavartalan, hatékony működését.

Véleményem szerint nem létezik tiszta esztétikai vagy közgazdasági alapokon hatékonyan működő finanszírozási modell. Egyrészt, ahogy arra a fejezet elején utaltam, a kulturális javak speciális volta miatt léteznek olyan szegmensei a kulturális szférának, ahol elkerülhetetlen és egyben szükséges is az állam közvetlen ellenőrző és finanszírozó jelenléte. Másrészt a piac által teremtett kereslet egyre sokszínűbb kultúra iránti igényeinek kielégítése közvetlen központi finanszírozással nem megoldható. Ami a lényeges, hogy az eltérő szemléletek ellenére mindkét esetben meghatározó a közös cél, mely nem más, mint a kulturális sokszínűség minőségi megvalósítása. Vallom, hogy ma igazából nem a decentralizáció kultúrafinanszírozásban betöltött szerepe a kérdéses, hanem az, hogy hogyan lehet azt az eltérő kultúrafinanszírozási modellt alkalmazó országokban regionális, politikai és finanszírozási szempontból megvalósítani (*Kawashima 2004*).

Megállapíthatjuk tehát, hogy az esztétikai szemlélet a valóságban magas közvetlen állami finanszírozással párosul, míg a közgazdasági szemlélet a liberalizált kultúrafinanszírozási modellben jelenik meg fő befolyásoló tényezőként. A következő fejezetben e szemléletek gyakorlatban történő megvalósulására láthatunk példákat az Európai Unió tagállamai által alkalmazott kultúrafinanszírozási modelleken keresztül.

Kultúrafinanszírozási modellek az Európai Unióban

Az Európai Unió tagállamait a kulturális szférában alkalmazott központosítás mértékét tekintve három nagy csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba azok az országok tartoznak, ahol a kulturális ügyekben központi szinten döntenek, többek között Franciaország, Luxemburg, Görögország és Portugália alkalmazza ezt a módszert. Más országok, mint például Olaszország és Spanyolország, részben decentralizálták a döntéshozatali mechanizmusukat. A fiskális föderalizmus rendszerére épülő országokban a tartományok (*regions, Länder*) vállalnak nagy szerepet a kulturális kérdésekben meghozott döntésekben.

Az állami szerepvállalás mértékét figyelembe véve a tagállamok kultúrafinanszírozási modelljei szintén három nagy csoportba sorolhatók. E szerint megkülönböztettünk liberális kultúrafinanszírozást alkalmazó, jogi szabályozottságon alapuló szupranacionális elveket valló és föderális modelleket (*Littoz-Monnet 2007*).

A liberális kultúrafinanszírozási modell

A modell alappillére, hogy az állam feladata karnyújtásnyi távolságot tartani ahol csak lehetséges, és beavatkozni, ahol szükséges³. Az Egyesült Királyság, Hollandia, Finnország, Svédország, Dánia, és Írország alkalmazza ezt a modellt. A nonprofit szervezetek ezekben az országokban kimagaslóan nagy szerepet kapnak a decentralizált kultúrafinanszírozás rendszeréből adódóan. Az állam a kulturális szektor hatékonyságának növelése érdekében piaci alapokra helyezi a kulturális szféra finanszírozását. A minőség megőrzése érdekében független szakmai testületek tevékenykednek, akik a forráselosztást és a megvalósuló tevékenységek minőségi véleményezését egyaránt az államtól függetlenül végzik. Az állam közvetett finanszírozással segíti a szektor hatékony működését. Megteremti az alapítványok sikeres működéséhez szükséges fejlett intézményi háttérrel, adókedvezményeket vezet be a kulturális tevékenységek támogatása érdekében. A decentralizáció hatására a helyi igények minél magasabb szintű kielégítése, a kulturális sokszínűség és az innováció-orientáltság jellemzi ezen országok kultúrpolitikáját. Ez a modell sokban hasonlít az Egyesült Államokban alkalmazott kultúrafinanszírozási modellre (Cowen 2006; Tóth 2007–2).

A jogi szabályozáson alapuló kultúrafinanszírozási modell

Az előbb ismertetett liberális modell ellentétéként is felfoghatjuk ezt a kultúrafinanszírozási típust. A kulturális szféra közvetlen állami finanszírozása magas, a döntéseket nem helyi szinten, hanem központilag hozzák. A hangsúly a minőségi kultúra nem piaci alapokon történő megvalósításán van. A modellt alkalmazó országok jogi szabályozások és közvetlen beavatkozás eszközével próbálnak hatékonyságot és minőséget megvalósítani a kultúra területén. Kormányzati szinten meghatározott értékrendet képviselő delegáltak vesznek részt a kulturális intézmények vezetésben. Országos és helyi szinten is befolyásolják a döntési mechanizmusokat. Franciaország, Spanyolország, Olaszország és Görögország alkalmazza ezt a modellt. Az egységes európai kultúrpolitikát szabályozó közösségi szabályozás létrejöttét is ezek az országok szorgalmazták (Littoz-Monnet 2007).

Véleményük szerint nem szabad, hogy a kulturális szféra csak piaci alapokon működjön. A minőségi kultúra létrejöttéhez és fenntartásához közvetlen állami beavatkozásra, támogatásra és felügyeletre van szükség. Az Európai Unió kultúrpolitikára vonatkozó közösségi vívmánya egy olyan intézmény lenne, mely nagymértékben előmozdítaná, hogy egy egységes, hatékony, minőségi és sokszínű európai kultúra jöjjön létre. Kérdés, hogy egy olyan speciális területen, mint a kultúra, az egyes országok hajlandóak-e nemzeti identitásuk erősítésével szemben az egységes európai identitás előtérbe helyezését támogatni.

A föderális modell

A modell fő nézete, hogy kulturális kérdésekben amennyire csak lehet, a legalacsonyabb szinten történjenek a döntések és ezen a szinten valósuljon meg a forráselosztás is. A szövetségi kormány csak akkor avatkozzon be, ha hatékonyabban tudja kezelni és megoldani a

³ „At arms length where possible, but involved where necessary.” Hollandia kulturális törvényében alkalmazzák ezt a megfogalmazást a hatékony kultúrpolitika definiálására vonatkozóan. (ERICarts Country Profiles, The Netherlands, 2006:3)

felmerülő problémákat. Jól látható, hogy ebben a modellben a decentralizáció a tartományi autonómián keresztül valósul meg, nagy szerepet szánva az állami finanszírozás helyi szinten történő elosztásának. Németországban a szövetségi kormány finanszírozza a kulturális kiadások 15-18%-át. A fennmaradó több mint 80%-ot a tartományi és tartományi jogú városi finanszírozás teszi ki (Tóth 2007a). A föderális modellt alkalmazó országok közé soroljuk Németországot, Ausztriát és Belgiumot. Az egységes európai kultúrpolitika megvalósulása tekintetében a föderalista tagállamok alkotmányos aggályokat fogalmaztak meg, ezzel nem támogatva annak megvalósulását.

Az előbb ismertetett modellek eltérő nézeteiből egyértelműen következik, hogy a közösségi kultúrpolitika törvényi szintre emelése nagyon összetett folyamat. Ennek oka egyrészt az egyes tagállamok által képviselt gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális, sokszínűség, másrészt az informális intézmények átalakulásának hosszú, több évtizedes folyamata.

Ahogy látjuk sokszínűség figyelhető meg a fogyasztói igények, az állami szerepvállalás és decentralizáció mértékét eltérő módon megítélő szemléletek és az egyes tagállamok által alkalmazott kultúrafinanszírozási modellek között is. A következő fejezetben arról olvashatunk, hogy az egyes kultúrafinanszírozási modellek és az Unió kultúrára vonatkozó programjai hatással van-e a tagállamok közötti közösségiesedés megvalósulására.

Az uniós tagállamok által alkalmazott kultúrafinanszírozási modellek szerepe a közösségiesedés folyamatában

A fejezetben a hipotézisben megfogalmazott feltételezés igazolhatósága érdekében először az OECD-országok kulturális és szabadidős tevékenységekre fordított állami kiadásait és a háztartások ugyanezen területekre vonatkozó kiadásait elemzem a GDP %-ában, majd a poszt szocialista országok kulturális szférájának a jövedelmezőségi és termelékenységi mutatóit hasonlítom össze az EU 25-ök átlagával. A tanulmányban alkalmazott jövedelmezőségi indikátor megmutatja, hogy a működési költségen felül az éves forgalom hány százaléka marad a kulturális szférában az egyes intézményeknél. Meglepő lehet, hogy egy főként nem profitorientált szektorban ilyen mutatót alkalmazok a hatékonyság mérésére. Az adatok elemzésénél az intézményeknél maradó összeget ne nyereségként, hanem a tevékenységbe visszaforgatandó forrásként értelmezzük. A termelékenységi indikátor megmutatja, hogy mekkora a kulturális szférában a munkabérre (fizetés, járulékok, szociális kiadás) költött minden egyes Euró által létrehozott hozzáadott érték. A jövedelmezőségi és a termelékenységi mutatók a design, az építészet, a vizuális művészet, az előadó-művészet, a film és videóágazat, a rádió- és televízió-szolgáltatás, a reklám, a sajtó és nyomdaipar, a nemzeti örökség, a videójáték-ipar, a zeneipar, valamint a turizmus adatait tartalmazzák.

Az Európai Unió nemzetek feletti intézményként a Maastrichti Szerződésben a gazdaság liberalizációja mellett kötelezte le magát. A közösségi kultúrpolitika kialakítása érdekében az Amszterdami Szerződés 151-es cikke már megfogalmaz néhány, az Unió és a tagállamok által elfogadott célkitűzést. Így több kulturális projekt megvalósulására különített el pénzügyi forrásokat az Unió a 2007–2013-as költségvetésből. Erre az időszakra vonatkozóan született meg a Kultúra Program létrehozásáról szóló 1855/2006/EK határozat, mely a következő célkitűzéseket fogalmazza meg: „A kulturális és nyelvi együttműködés és sokszínűség támogatása, azáltal, hogy ösztönzi az európai polgárok közvetlen részvételét az

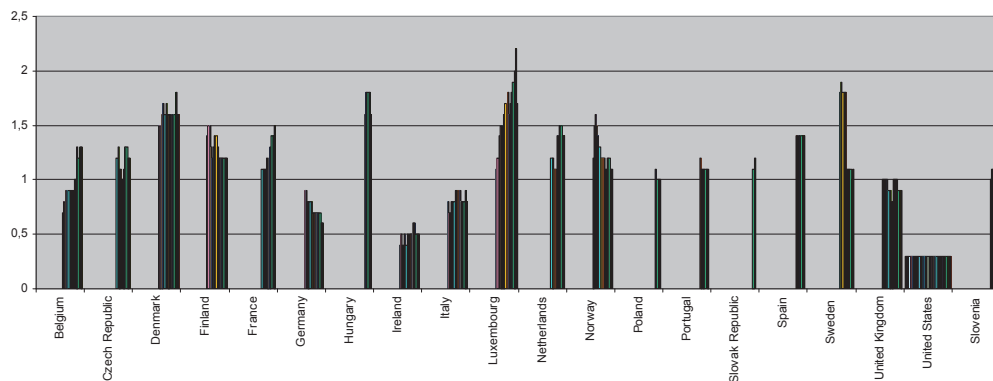
integráció folyamatában, egyben ahhoz is hozzájárul, hogy az európai polgárság kézzelfogható realitássá váljon.” (1855/2006/EK I. 372:1) A határozat hangsúlyozza a régiós, nemzeti és európai szinten megvalósuló kulturális politikák kialakítását és fejlesztését, mindezt a Lisszaboni Stratégia szellemiségében a kulturális ágazat erősítésével megvalósítva. Eddig uniós szabályozás az audiovizuális ágazat, a könyvpiac, a szerzői jogok és a nemzeti örökség védelme területén valósult meg. Ez a határozat már a nem audiovizuális ágazatok egyedi gazdasági és társadalmi vonásainak a közösségiesedés irányába mutató formálását is megfogalmazza.

Fontos célkitűzése a határozatnak, hogy „A közösségi fellépés a kulturális együttműködések területén folytatott nemzeti vagy regionális tevékenységeket egészíti ki.” (1855/2006/EK I. 372:3) Az Unió úgy véli, hogy abban az esetben kívánja a szubszidiaritás elvén keresztül érvényesíteni nemzetek feletti kulturális tevékenységét, ha a tagállamok nem képesek a határozatban megfogalmazottakat hatékonyan megvalósítani. Tehát az Unió a karnyújtásnyi távolságból történő támogatás modelljét alkalmazza. Ennek a szemléletnek az az előnye, hogy a tagállamok nem érzik, hogy felülről jövő, kötelező érvényű szabályok betartásával kényszerítik ki a közös európai kulturális és nyelvi együttműködés megvalósítását. Erre az egyik legjobb példa az „Európa Kulturális Fővárosa” program, mely közvetlenül a kiválasztott város számára eredményez kulturális és gazdasági értelemben véve fejlődést, közvetve pedig az egész régió, kis országok esetében az egész ország számára lehetőséget teremt a gazdasági növekedésre és a közösségiesedés megvalósítására.

E rövid történeti áttekintés után nézzük meg, hogyan alakult az 1970–2006 közötti időszakban az egyes OECD-országok állami költségvetésből kultúrafinanszírozásra szánt pénzügyi támogatása. (1. ábra)

1. számú ábra

A kormányzat kulturális és szabadidős tevékenységre fordított kiadásai a GDP %-ban (1970–2006)



Forrás: OECD (www.oecd.org)

Az ábra alapján jól lehet szemléltetni az Európai Unióban megtalálható, korábban ismertett kultúrafinanszírozási modellek közötti különbségeket. Az angolszász típusú országok az alacsony szintű közvetlen állami finanszírozást alkalmazzák, ide tartozik az Egyesült Királyság, Írország, Hollandia és Norvégia. A magas közvetlen állami támogatás a *dirigiste*

államokra, így Franciaországra, Olaszországra, Spanyolországra, Portugáliára és Görögországra jellemző. Bizonyos tekintetben a skandináv országok is a magas állami finanszírozást alkalmazva valósítják meg célkitűzéseiket, de a kultúrpolitika tekintetében nem azonos a stratégiájuk a *dirigiste* országokkal. Ha az ERICarts által készített országtanulmányokat elemezzük, akkor arra a megállapításra jutunk, hogy a posztoszocialista országok is a magas közvetlen állami finanszírozás modelljét alkalmazva őrzik meg nemzeti kultúrájukat. Ez nem véletlen, hiszen a rendszerváltást megelőző közel fél évszázad alatt az állami tulajdon rendszerére épülő finanszírozási modell volt általánosan elfogadott ezekben az országokban. Végül említést kell tennünk a fiskális föderalizmus rendszerére épülő föderális modellről, melyet Németországban, Ausztriában és Belgiumban alkalmaznak.

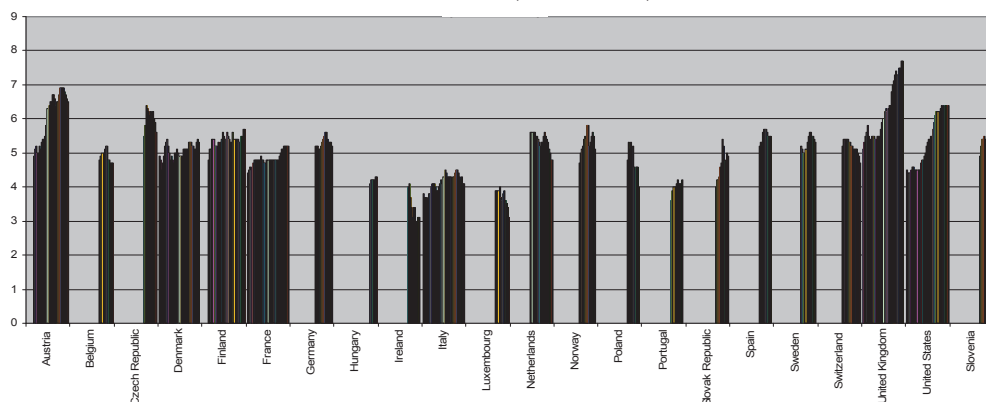
Az angolszász országok állami kulturális kiadásai az 1970–2006 közötti 36 évet felölelő időszakban jelentős mértékben nem változott, közel azonos szinten mozog. Ahogy már a modell általános jellemzésénél korábban hangsúlyoztam, az angolszász országok adókedvezményeken, a lottónyereményekből befolyt adókból nyújt közvetett módon támogatást a nonprofit intézményeknek. A háztartások kiadásainak elemzésénél látni fogjuk, hogy a piaci alapokra épülő modell hatékonyan ösztönzi a kultúra és szabadidős tevékenységek iránti keresletet.

A magas közvetlen állami finanszírozást alkalmazó országok közül Franciaországban tapasztalható erőteljes állami támogatásnövekedés. A posztoszocialista országok esetében enyhe csökkenés mutatkozik a közvetlen állami finanszírozás mértékét tekintve. Ez részben annak köszönhető, hogy a nonprofit szervezetek megjelenésével ezekben az országokban is megindult a kulturális szféra bizonyos ágazatainak átstrukturálása. A posztoszocialista országok közül Magyarországon a legnagyobb a kulturális szféra állami támogatása. Az elkövetkező években a fő kérdés esetünkben az, hogy a gazdasági nehézségek következtében a fenntartható lesz-e a magas állami támogatásra épülő kulturális szféra sokszínűsége és magas színvonala. Képes lesz-e a modell a magyar társadalom kultúra iránti fizetőképes keresletének fenntartására?

Végül a föderális modellt alkalmazó országokról esszen néhány szó. Tekintetükben enyhe elmozdulás tapasztalható az angolszász modell irányába. A forráselosztás közel 80%-a tartományi szinten történik, így a fiskális decentralizáció alkalmazásával a helyi szinten tudják kielégíteni a fogyasztói igényeket. Probléma azonban, hogy ez a modell nem ösztönzi kellőképpen a háztartások kultúrára fordított kiadásait (2. ábra). Nem tudják teljes mértékben megvalósítani és „finomhangolni” az angolszász és a dirigiste modellre épülő köztes kultúrafinanszírozási modelljüket.

2. számú ábra

A háztartások kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásai a GDP %-ban (1970–2006)

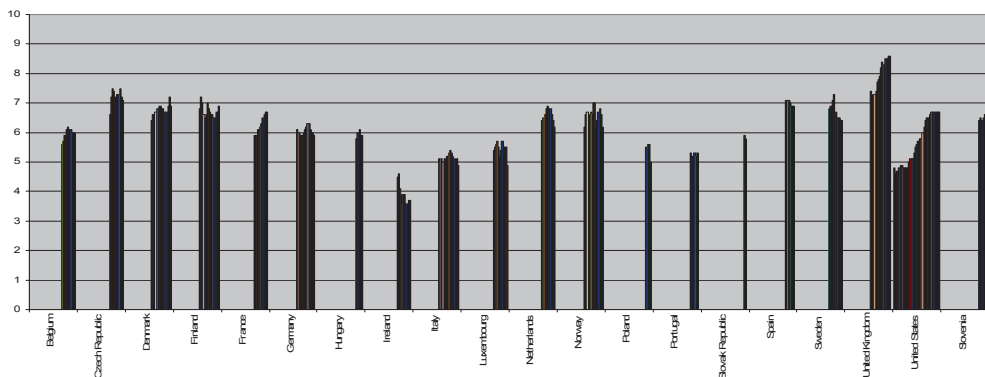


Forrás: OECD (www.oecd.org)

A 2. ábrából levonható legfontosabb következtetés, hogy leginkább az angolszász modell ösztönzi a háztartások kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásait. A magas állami finanszírozás Franciaország esetében párosul a háztartások kiadásainak növekedésével. A rendszerváltást követő időszak és az Európai Unióhoz történő csatlakozás a poszt-szocialista országokra eltérően hatott. Magyarország, Szlovénia és Szlovákia tekintetében enyhe növekedés, míg Csehország esetében visszaesés tapasztalható. Ez azért fontos megállapítás, mert a kulturális szféra esetében a magas állami finanszírozás Magyarországon eddig magával vonta a kereslet élénkülését, hasonlóan Franciaországhoz (1., 2. ábra). Így adott a lehetőség, hogy a francia modellt megvalósítva őrizzük meg kulturális szféránk magas színvonalát.

Ha együttesen elemezzük a háztartások és a kormány kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásait (3. ábra), akkor a korábbi megállapításaink újabb megerősítést nyernek. Az angolszász modellt alkalmazó országok közül Írország kivételével minden országban az alacsony közvetlen állami finanszírozás a háztartások kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásainak növekedésével párosul, mely egyértelmű bizonyíték arra, hogy az „arm length” stratégia a sokszínűség biztosításával növeli az egyéni fogyasztói igények minél magasabb szintű kielégítését. Amit fontos ezen országok esetében megjegyezni, hogy a magas kultúra mellett jelentős az ún. alacsony kultúra iránti kereslet.

A háztartások és a kormányzat kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kiadásai a GDP %-ban (1970–2006)



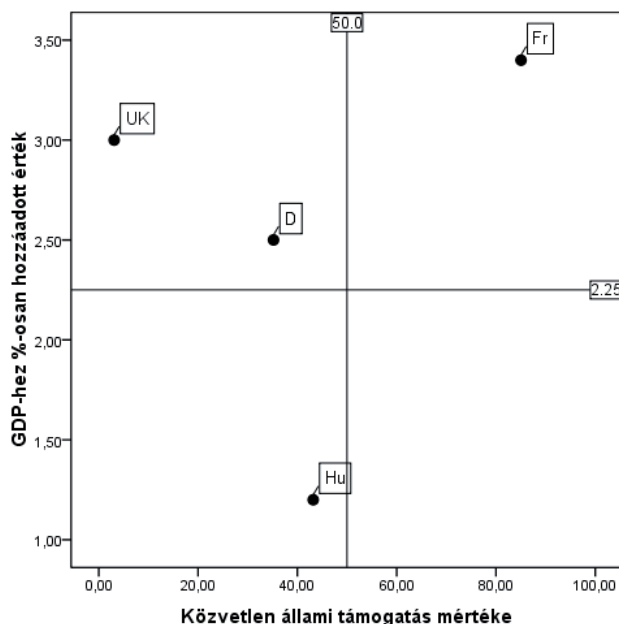
Forrás: OECD (www.oecd.org)

A magas közvetlen állami finanszírozást alkalmazó országok közül Franciaország kultúra-finanszírozása példaértékű, mert a magas állami finanszírozás a fogyasztók keresletnövekedésével párosul. Tehát az angolszász modellel teljesen ellentétes stratégiát alkalmazva érnek el közel azonos hatékonyságot (4. ábra). Franciaország és a többi magas közvetlen állami támogatásokra épülő országok esetében a magas kultúra aránya is nagyobb, mivel az állam nemcsak finanszíroz, de egyúttal a támogatott projekt megvalósulását, annak minőségét is ellenőrzi. Nem szabad megfedkezni a fogyasztókról sem, akik azzal, hogy egyre többet áldoznak a kultúrára és a szabadidős tevékenységekre, fogyasztásukkal szintén a kínálat minőségét erősítik meg.

A föderális modell a 2000-es évek óta nem tudja a másik két modell esetében tapasztalható pozitív tendenciát felmutatni. Azzal, hogy csökkent az állami támogatás mértéke, és szerkezeti szempontból elmozdulás történt az angolszász, liberális modell irányába, nem következett be a kereslet növekedése. Az elkövetkező néhány év változásai választ fognak adni arra, hogy az átalakulás hatására megfordul-e hosszú távon a tendencia, és ismét a keresleti oldalon növekedés lesz tapasztalható az érintett országok esetében.

4. számú ábra

Az eltérő kultúrafinanszírozási modellek hatékonyságának vizsgálata a közvetlen állami szerepvállalás arányában



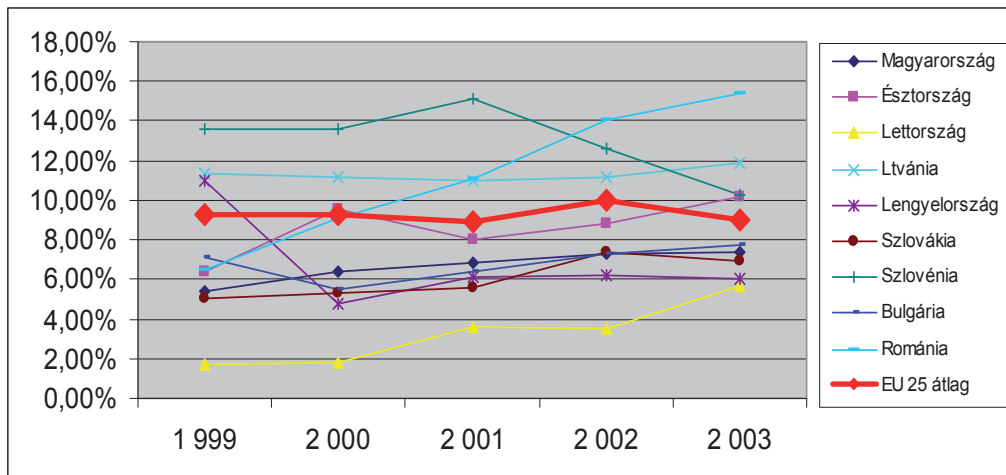
Forrás: KEA European Affairs (2007) adatai alapján saját számítások, saját modell.

A következőkben a posztoszocialista országok jövedelmezőségi és termelékenységi mutatóinak elemzésével folytatom hipotézisem igazolhatóságát. Ha megvizsgáljuk, hogy 1999–2003 között hogyan alakult a posztoszocialista országok EU-25 átlagához viszonyított jövedelmezőségi mutatóinak alakulása, akkor láthatjuk, hogy az egyes újonnan csatlakozott tagállamok mutatói és az EU-25 átlag közötti különbség csökken (5. ábra). Az újonnan csatlakozott országok és az EU-25 átlag közötti különbség csökkenése öröndetes hír, azonban a kultúrpolitikát alakító szakembereknek tovább kell folytatni a rendszerváltozást követően megfogalmazott, a decentralizáció irányába mutató és egyben a nonprofit szektort erőteljesen bevonó kultúrpolitikát, mert számos kulturális intézmény még ma is nagy veszteségeket termelve működik, a kihasználtságuk is elmarad az optimális szinttől. Mivel az állam az utóbbi 2-3 évben egyre inkább a közvetett finanszírozást részesíti előnyben (1. ábra), így az állami fenntartású intézmények számára csökken a minden évben garantáltan felhasználható közvetlen állami támogatás mértéke. A kulturális intézményeknek olyan kapcsolt szolgáltatásokat is be kell vonniuk tevékenységi körükbe, melyek közvetett módon jelentenek többletbevételt az intézmény számára. Miért van szükség mindezekre? A posztoszocialista országokban is megfigyelhető a tendencia, hogy nő az egyes társadalmi osztályok közötti különbség. Az értelmiség az a réteg, mely a középosztály jelentős részét adja és egyúttal a kultúra iránti igény is részükről fogalmazódik meg legerőteljesebben. Számos tanulmány született (Becker 1993; Seamen 2005), mely az iskolázottság minél magasabb szintjének pozitív hatását mutatja ki a kulturális javak iránti kereslet tekintetében. Kérdés azonban,

hogy hosszú távon képes lesz-e ez a társadalmi réteg a poszt-szocialista országokban fenntartani a jelenleg tapasztalható szintet a keresleti oldalon?

5. számú ábra

Jövedelmezőség alakulása 1999–2003 között



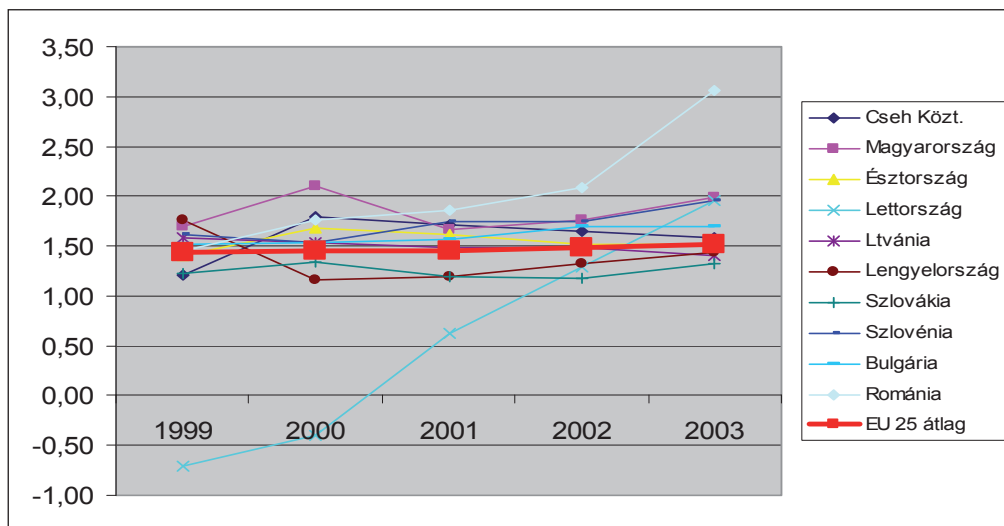
Forrás: KEA European Affairs (2007)

*A Cseh Köztársaság tekintetében nem állt rendelkezésre elemezhető adat.

A termelékenység tekintetében az EU-25 átlag fölötti értékeket találunk, mert a piacliberalizáció hatására megindult változások a kínálati oldal megnövekedését eredményezték, növelve a technológiai fejlődést, a beruházások mértékét, a foglalkoztatás növekedését a vizsgált országokban (6. ábra). A termelékenység növekedésének hatására a rendszer magában hordozza az egyéni igények magasabb szintű kielégítését, megvalósítva ezzel a sokszínűségeire való törekvést. A kínálatnövekedés azonban nem minden esetben jár minőség-növekedéssel. Ennek oka, hogy a rendszerváltás következtében átalakuló intézmények az egyes intézményi tartományokban nem egyszerre formálódnak. Míg kormányzati szinten a formális szabályok átalakulása gyorsan bekövetkezett, addig az egyének hitét meghatározó normák csak több évtized alatt alakulnak át. Az egyes intézményi tartományokban bekövetkező változások felcserélődése zavart okoz, melynek egyenes következménye, hogy például esetünkben a kulturális sokszínűség nem vonja automatikusan magával a magaskultúra fenntarthatóságát. Erre példaként szolgálnak nemcsak a poszt-szocialista országok, de egyes korábban említett föderális modellt alkalmazó országok is, mint például az újra egyesült Németország.

6. számú ábra

A termelékenység alakulása 1999–2003



Forrás: KEA European Affairs (2007)

Az elemzésekből megállapíthatjuk, hogy a liberális modell és a jogi szabályozáson alapuló, magas állami finanszírozást alkalmazó modell egyaránt hatékony a kereslet növelése szempontjából. Valamivel több a liberális modellt hatékonyan alkalmazó országok száma. A föderális modell és a posztoszocialista országok esetében főként a 2000-es évek óta a finanszírozás átalakulása tapasztalható. Egyes országok, mint például Belgium vagy Németország, a decentralizáció eszközét előtérbe helyezve az angolszász modell bizonyos elemeit veszik át, mások próbálják továbbra is magas szinten tartani a közvetlen állami finanszírozást és ezzel a franciák által sikeresen alkalmazott modellt kívánják követni.

Úgy vélem, annak ellenére, hogy az Európai Unió tagállamai között a két domináns modell egymással párhuzamosan működik, van esély a közösségiesedésre, mivel a köztes modelleket alkalmazó országok tekintetében vagy a magas közvetlen állami finanszírozás, vagy a liberalizációt előnyben részesítő modell irányába figyelhetünk meg elmozdulást. Az a tény, hogy az Európai Unió tagállamai elfogadták a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó Kultúra Program létrehozásáról szóló határozatot, megfogalmazódott egy közös cél, melynek hatására a tagállamok eltérő módon, de annak megvalósítása érdekében alakítják saját nemzeti kultúrpolitikájukat.

Összegzés

Tanulmányomban először a gazdasági növekedés kultúra területén megvalósuló hatásait elemeztem, hangsúlyozva az innováció, a fejlett emberi tőke, a fejlett intézményrendszer, a beruházások és a megtakarítások meghatározó szerepét. Részletesen olvashattunk a kulturális szféra decentralizációjára mellett és ellen szóló érvekről, valamint az uniós tagállam-

okban alkalmazott kultúrafinanszírozási modellekről. Hipotézisem igazolására először az OECD-országok kultúrára és szabadidős tevékenységre fordított kormányzati és háztartási kiadásait elemeztem, majd a poszt szocialista országok kulturális szféráinak teljesítményét hasonlítottam össze az Európai Unió kulturális szférájából vett jövedelmezőségi és termelékenységi mutatóival.

Az elvégzett elemzések azt valószínűsítik, hogy a három kultúrafinanszírozási modell közül az angolszász és a francia modell működik a leghatékonyabban, és a többi tagállam e két modell irányába alakítja saját kultúrafinanszírozását. Annak ellenére, hogy a két ellentétes modell között nem tapasztalható konvergencia, a közösségiesedés irányába mutató folyamat első jelei megfigyelhetők, mert vannak már a tagállamok által elfogadott, az egységes európai kultúrára vonatkozó közös célok.

A tanulmány eredményeit felhasználva kutatási tevékenységemet különböző európai uniós tagállamok színházi szféráinak részletes elemzésével folytatom. Választásom azért a színházi szférára esett, mivel itt együtt vannak jelen a piaci viszonyok és az állami támogatási rendszer.

Hivatkozások

- Akerlof, G. A. (1970): *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*. Quarterly Journal of Economics, 84. évf., 3. sz., 488–500
- Baumol, W. J. (2006): *The arts in the "New Economy"*. In: Handbook of the Economics of Art and Culture, 1. kötet, 11. fejezet, Elsevier.
- Becker, G. (1993): *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. The University of Chicago Press. Chicago
- Cowen, T. (2006): *Good and Plenty: Creative Successes of American Arts Funding*. Princeton University Press, Princeton New Jersey
- Csaba László (2006): *A fölemelkedő Európa*. Akadémia Kiadó, Budapest
- Dimaggio, P. J. (1987): *Nonprofit Enterprise in the Arts*. Oxford University Press
- Erdős Tibor (2006): *Növekedési potenciál és gazdaságpolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1855/2006/EK határozata a Kultúrára program (2007–2013) létrehozásáról. 2006. december 12.
- Färe, R. –Grosskopf, S. (2005): *New Directions: Efficiency and Productivity (Studies in Productivity and Efficiency)*. Springer.
- Frey, B. S. (1999): *State support and creativity in the arts: Some new considerations*. Journal of Cultural Economics 23, 71–85.
- Frey, B. S. (2003): *Arts & Economics; Analysis and Cultural Policy*. Springer-Verlag, Berlin.
- Glatz Ferenc (2006): *Az unió közös kultúrpolitikáját várva*. In: Magyar Tudománytár 6. kötet. MTA Társadalomkutató Központ. Kossuth Kiadó, 47–52.
- Nobuko Kawashima (2004): *Planning for Equality? Decentralisation in Cultural Policy*. Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick, Research Papers, 1.
- KEA European Affairs(2007): *The Economy In Culture in Europe*. European Commission. http://ec.europa.eu/culture/eac/sources_info/studies/economy_en.html
- Littoz-Monnet, A. (2007): *The European Union and Culture*. Manchester University Press, Manchester.
- Netzer, D. (2006): *Cultural Policy: An American Overview*. In: Handbook of the Economics of Art and Culture, 1. kötet, 35. fejezet, Elsevier.
- OECD Economic Studies No.33 2001/II: (2001): *The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries*.
- Peacock – Rizzo: (1994): *Cultural Economics and Cultural Policies*. Kluwer Academic Publisher.
- Sapir, A.(2006): *Globalization and the reform of European social models*. Journal of Common Market Studies, 44. évf., 2. sz., 369–390 old.

- Schuster, J. M. (2006): *Tax Incentives in Cultural Policy*. In: Handbook of the Economics of Art and Culture, 1. kötet, 36. fejezet, Elsevier.
- Scitovszky Tibor (1990): *Az örömtelen gazdaság*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Seaman (2005): *Attendance and Public Participation in the Performing Arts: a Review of the Empirical Literature*. <http://aysps.gsu.edu/publications/2006/index.htm>
- Streeten, P. (2006): *Culture and Economic Development*. In: Handbook of the Economics of Art and Culture, 1. kötet, 13. fejezet, Elsevier.
- Stark Antal (2008): *Kultúra és finanszírozás*. Pénzügyi Szemle, LIII. évf., 64–82.
- Tóth Ákos (2007a): *Németország és Magyarország kulturális szférájának kultúra-gazdaságtani elemzése*. A GAMF Közleményei, 119–131.
- Tóth Ákos (2007b): *Az intézményi rendszer szerepe a globalizáció hatására átalakuló kultúrafinanszírozásban*. *Competitio*, 2. sz., 131–147.
- Throsby, D. (2001): *Economics and Culture*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Van Der Ploeg, F. (2006): *The Making of Cultural Policy: A European Perspective*. In: Handbook of the Economics of Art and Culture, 1. kötet, 34. sz., Elsevier.
- www.oecd.org

