



CIVIL SZEMLE

Szerkesztőbizottság

Bíró Endre, Belia Anna, Harsányi László, Kirschner Péter,
Kuti Éva, Marschall Miklós, Miszlivetz Ferenc, Németh Ferenc

Szerkesztőség

Főszerkesztő	Nagy Ádám
Főszerkesztőhelyettes	Nizák Péter
Rovatszerkesztők	Csongor Anna (Társadalom és állam) Márkus Eszter (Elméletileg) Nyitrai Imre (Visszahatás) Péterfi Ferenc (Közösségek és civil társadalom) Sebestény István (Világ-nézet)
Olvasószerkesztő	Nemeskéry Artúr

Cikkjavaslatokat, ötleteket, véleményeket a titkar@civilszemle.hu címre várunk.
Előfizethető a www.civilszemle.hu címen.

Támogatóink

ICSSZEM Civil Kapcsolatok Főosztálya
Nemzeti Civil Alapprogram
Nemzeti Kulturális Alapprogram
Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma



Együttműködő partnereink

Civil Szemle Alapítvány
Civitalis Egyesület
EMLA Egyesület

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu
1149 Budapest, Fráter György tér 11.
Tel./fax: (+36-1) 221-0951, 221-8099
E-mail: szerkesztoseg@civilszemle.hu

Felelős kiadó Németh István
Lapterv Zátonyi Tibor
Fotó Hajnal László Endre / www.etnofoto.hu

Készült az Auto-System nyomdában
Felelős vezető Korándi József

ISSN 1786-3341

■ ■ ELMÉLETILEG

Farkas F.–Molnár M. **A NONPROFIT SZERVEZETEK ELSZÁMOLTATHATÓSÁGA** 5

■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Beke Pál **MINDANNYIUNK MŰVELŐDÉSI OTTHONA** 13

Varsányi Erika **HELYHATÓSÁGOK ÉS ÁLLAMPOLGÁROK A MAGYAR UGARON** 31

■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

Bíró Endre **A KCR-DIMENZIÓ** 53

Kinyik M.–Vital A. **KÖZFELADATOK ELLÁTÁSA A NONPROFIT SEKTORBAN** 90

■ ■ VILÁG-NÉZET

Török Marianna **A „SZÁZALÉKOS KLUB”** 107

Allan Kaplan **SZERVEZETI KAPACITÁS** 116

■ ■ VISSZAHATÁS

Nyitrai Imre **EGY BORÍTÉK TARTALMÁRÓL: 2004 — NONPROFIT ÖNARCKÉP** 135

Zotter Judit **A CIVIL TÁRSADALOM JÖVŐJE — Recenziók** 143

■ ■ SZERZŐINK

146

PÁLYÁZATI FELHÍVÁS!

A Civil Szemle Alapítvány és a szerkesztőség elkötelezett amellett, hogy a hazai civil szektor fejlődését a tudomány és a nyilvánosság eszközeivel támogassa. Meggyőződésünk, hogy a mára önálló szektorra érett terület a tudományos élet jelenleg is fontos, és dinamikusan fejlődő területe. Ezért a szerkesztőség (a Nemzeti Civil Alapprogram támogatásával), elsősorban a fiatal illetve a területen még kevésbé ismert, interdiszciplináris területekről érkező kutatók, szakemberek számára publikációs pályázatot hirdet az alábbi kategóriákban:

1. Civil szervezetek szerepe a demokrácia intézményeinek kialakításában, ellenőrzésében és fejlesztésében – esettanulmányok és/vagy elméleti anyagok.
2. Esettanulmányok a civil kontroll, a közösségi beleszólás települési illetve kistérségi szintű megvalósulásairól.
3. Polgárjogi mozgalmak Magyarországon – esettanulmányok, elemzések, elméleti tanulmányok, történeti dolgozatok stb. arról, hogy mik is a feltételei e mozgalmak kialakulásának.
4. Határainkon túli magyar, illetve kelet- és közép-európai civil szektor működésének sajátosságai, tanulságos külföldi példák, határokon átnyúló együttműködések.
5. A civil társadalomban releváns folyóirat/még nem recenzált könyvismertető, kritikus bemutatása.

A pályázaton tudományos fokozattól vagy végzettségtől függetlenül bárki részt vehet. A cikként megírt tanulmányokat (egy személy több pályázatot is beadhat) 2005. szeptember 30-ig, 30–50 000 leütés terjedelemben, névvel és elektronikus elérhetőséggel elektronikus formában kérjük megküldeni az alábbi e-mail-címre: titkar@civilszemle.hu. Ugyanitt várjuk az esetleges kérdéseket is.

A pályázatokat 2005. október 31-ig a Szerkesztőség bírálja el, az alábbiak szerint honorálva a győzteseket:

I. helyezett: 75 000 forint,

II. helyezett: 50 000 forint,

III. helyezett: 25 000 forint.

Különdíj (a legeredetibb írásmű/interjú alkotójának): 50 000 forint.

A helyezettnek automatikusan lehetőséget kapnak cikkük megjelentetésére a lapban és ajándékba kapják az Új Mandátum Kiadó könyvcsomagjait. A Szerkesztőség fenntartja a jogot adott díjak ki nem adására.



A NONPROFIT SZERVEZETEK ELSZÁMOLTATHATÓSÁGA

Farkas Ferenc–Molnár Mónika

„Az elszámoltathatóság gyakorta »macska-egér játszmákban« ölt testet. De ki itt a macska, s ki itt az egér?”

■ A „nonprofit elszámoltathatóság” az új évezred menedzsment gondolkodásának egyik központi fogalma-kategóriája, és egyre több elképzelés születik alkalmazhatóságával és annak módjaival kapcsolatban. Amikor a *The Economist* először tette fel a mára oly népszerűvé vált kérdést: „Ki felügyeli a gondviselőket?”, akkor végérvényesen ráirányította a figyelmet a civil és társadalmi-szociális szervezetek és mozgalmak nagymértékben átalakult politikai és társadalmi megítélésére. A „gondviselők”, vagyis a közérdeket képviselő nonprofit szervezetek, a polgári demokráciák túlnyomó többségében olyan megnövekedett szerepvállalásra és befolyásra tettek szert, amely egyedülálló a szektor fennállása óta. Hatalmas és befolyásos politikai szereplőkké váltak, ám mindez olyan viszonyok között zajlik, amikor a társadalmi bizalom a gazdaság más szereplői és intézményei felé is erőteljesen megingott.

Írásunkban bemutatjuk a nonprofit elszámoltathatóság fogalmának különböző megközelítéseit, illetve alkalmazási területeit, különös tekintettel a nonprofit szervezetek elszámoltathatósági kapcsolatrendszerének visszasságaira. A nonprofit világ nagy kihívása, hogy elszakadjon az elszámoltathatóság anomáliaként való kezelésétől, és egyfajta *normaként* átvegye vagy még inkább működésébe beépítse azt (Newell és Bellour, 2002). Fontos tehát, hogy kritikusan megvizsgáljuk az elszámoltathatóság különböző felfogásait és alkalmazási területeit a nonprofit szervezetek körében, felhasználva a profitorientált és kormányzati szervezetek ide vonatkozó gyakorlatát. Szükséges is, hiszen a mai világ szervezetei szinte korlátlan hatalommal bírnak és ugyanakkor szinte semmilyen felelősséggel nem tartoznak ezért; közel olyan hatalmasak mint

az államok, ám kevésbé elszámoltathatóak (Newell és Bellour, 2002). Írásunkban felvázolunk egy lehetséges keretet, melynek segítségével a nonprofit szervezetek *elszámoltathatósági kapcsolatrendszer*e kézzelfoghatóvá válik, és ezáltal alapját képezheti a különféle elszámoltathatósági megközelítések egységesítésének.

Nonprofit szervezetek és az elszámoltathatóság: elméleti aspektusok

Az elszámoltathatóság rendkívül komplex és ellentmondásos fogalom, függetlenül attól, hogy milyen szervezetről vagy entitásról beszélünk. A nonprofit szervezetekre vonatkoztatva ez a komplexitás és ellentmondásosság még erőteljesebben érvényesül, köszönhetően a szereplők és érintettek sokszínűségének, akik által és akikért a civil szervezetek létrejöttek és akiknek ezáltal elszámoltathatósággal tartoznak.

Az elszámoltathatósággal kapcsolatos viták külön érdekessége és egyben ironiája is, hogy maga a *fogalom meghatározása* sem egyértelmű. 1995-ben a Kaliforniában megjelenő *Nonprofit Management and Leadership* magazin külön számot szentelt a témával kapcsolatban kialakult ellentmondások tisztázására és feloldására. A fogalom elvont és összetett jelentéstartalmánál fogva azonban nem született egyértelmű meghatározás az elszámoltathatóságról. Edwards és Hulme (1996, p. 221) például úgy definiálta az elszámoltathatóságot, mint „az egyének és szervezetek azon *beszámolási eszközeit* az általuk elismert hatóság(ok) felé, amelyekkel felelősségre vonhatók a tevékenységeik végzésével kapcsolatban”.

Hasonló módon, a World Banknál és a nem kormányzati szerveknél (NGOk-nál) folytatott elemzéseik alapján, Fox és Brown (1998) az elszámoltathatóságot, mint olyan folyamatot definiálja, mellyel a szervezetek *felelősségre vonhatók* tevékenységeikért. Cornwall, Lucas és Pasteur (2000, p. 3) azok a szerzők, akiknél a fogalom először nyer tágabb értelmezést azáltal, hogy az elszámoltathatóságot a mások általi „felelősségre vonhatóság” mellett a „saját önkéntes felelősségvállalást és *felelőségteljes cselekvést*” is magába foglaló fogalomként definiálják. Ezáltal az elszámoltathatóság nemcsak mint reaktív válasz, hanem mint proaktív válaszadási képesség jelenik meg, biztosítva a társadalmi felelősségvállalás kívánalmainak kielégítését.

Az elszámoltathatóság egyértelmű meghatározását a fogalom összetett társadalmi megítélése mellett az is nehezíti, hogy a nonprofit szervezetek kapcsolatrendszer

Jelentőségénél fogva a *megbízó-ügynök megközelítés*ről érdemes bővebben is szót ejtenünk. Az ismert elmélet lényege, hogy egyének egy meghatározott csoportja (a megbízók), az egyének egy másik csoportja által (ügynökök) vitetik végbe szándékai-

láthatóságot követelnek meg a szervezetektől, ezzel kívánva biztosítani a társadalom és az érintettek feléjük irányuló bizalmát. Ebben a megközelítésben a nonprofit szervezetek ügynökként funkcionálnak az elszámoltathatósági kapcsolatrendszerben, amelyben a társadalom érdekei a domináns faktorok.

A nonprofit szektor szabályozóinak egy másik csoportját a nonprofit szervezetek és hálózataik által kialakított sztenderdek és *tanúsítványi rendszerek* képezik. Ezáltal a nonprofit szervezetek már nemcsak egy külső hatóság ügynökei, a szektor egészére vonatkozó sztenderdek és szabályozók kialakításával ugyanis önmaguk és szektoruk megbízóivá válnak. Habár ilyen sztenderdek és szabályozók kialakítása a világ jó néhány szervezete által már megtörtént, ezek alkalmazása azonban még korántsem tekinthető általánosnak és egységesnek.

Nonprofit *elszámoltathatósági sztenderdek*re példa az Egyesült Államokban az American Council for Voluntary Action (InterAction) és a Better Business Bureau's Wise Giving Alliance kezdeményezései, az Egyesült Királyságban az AccountAbility Institute of Social and Ethical Accountability AA1000-es rendszere, Kanadában a Canadian Council for International Co-operation sztenderdjei, Ázsiában a Fülöp-szigeteki Philippine Council for NGO Certification tanúsítványa, vagy a Nemzetközi Vöröskereszt Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief sztenderdjei, hogy megemlítsünk néhányat (Ebrahim, 2003; Schweitz, 2001). Ehhez kapcsolódóan az egyes *információs hálózatok és adatbázisrendszerek* is hozzájárulnak a nonprofit szervezetek elszámoltathatóságának erősítéséhez és a szektor átláthatóságának növeléséhez azáltal, hogy a nonprofit szektor intézményeire vonatkozó információkat mindenki számára hozzáférhetővé teszik. Ilyen rendszer például az amerikai GuideStar Web, amely az IRS (International Revenue Service) által nyilvántartott, közel 850 000 nonprofit szervezetről szolgáltat adatokat (www.guidestar.org).

Röviden tehát azt mondhatjuk, hogy a nonprofit szervezetek és a szektort felügyelő intézmények elszámoltathatósági kapcsolatrendszerében a nonprofit szervezetek egyrészt, mint a társadalom és a kormányzat ügynökei (a kívülről meghatározott törvények és előírások által), másrészt mint kollektív megbízói a nonprofit szektornak (önkéntes működési szabályzatok és sztenderdek által) pozícionálhatók.

A nonprofit szervezetek heterogén elszámoltathatósági kapcsolatrendszerének harmadik csoportját az *ügyfelekkel és a közösséggel* kialakított kapcsolatok képezik. Csakúgy mint az adományozók esetében, a domináns kapcsolatok iránya itt is egyértelműen meghatározható (az erőforrás elosztás és átcsoportosítás aszimmetrikus viszonyrendszerének köszönhetően). Azok a nonprofit szervezetek, amelyek a szolgáltatás nyújtás területeire specializálódtak – lásd oktatás, szociális kérdések pl. egészségbiztosítás, lakáskérdés, vidékfejlesztés stb. –, a szolgáltatásoknak egy előre meghatározott körét nyújtják az érintettek számára. Amíg az érintettek, vagy más kifejezéssel élve a „kedvezményezettek” érdekei megegyeznek a nonprofit szervezetek érdekeivel, addig a szolgáltatás nyújtásának és elfogadásának rendszere konfliktusoktól mentes. Abban az esetben viszont, ha az ügyfelek a szolgáltatás minőségével nincsenek maradéktalanul megelégedve, viszonylag korlátozott eszköztár áll

sorban a szolgáltatások zavartalan biztosításáért tartoztak felelősséggel, addig napjainkra már tevékenységeik palettáján ott találhatjuk a képviselési és lobbizási tevékenységeket is. A nonprofit szervezetek megnövekedett *politikai szerepvállalására* számos politikai aktor egyfajta kihívásként tekint, s ezért talán épp ez az a tényező, amely a nonprofit elszámoltathatósággal kapcsolatban kialakult vita legfőbb kiváltójának tekinthető.

A kérdés tehát, mely a nonprofit szervezetek és a civil társadalom legitimitására és elszámoltathatóságára vonatkozik, lényegét tekintve nemcsak gazdasági, hanem legalább ugyanolyan mértékben politikai eredetű is. A kérdésre adandó válasznak viszont, a lehetőségekhez mérten, meg kellene maradnia „tisztán” gazdasági jellegűnek. A már kialakított *elszámoltathatósági mechanizmusok és sztenderdek* ebbe az irányba mutatnak, és hűen tükrözik a nonprofit szervezetek elkötelezettségét küldetésekkel összhangban álló elszámoltathatósági folyamatok működtetésére. Ezek az erőfeszítések és még mások is, kiváló példái a civil társadalom legitimitásának és érettségének megerősítését szolgáló törekvéseknek.

Hazai kitekintés

A téma hazai vonatkozásai igen sokrétűek. Érinthetik a nonprofit szektor magyarországi létrejöttének és fejlődésének szinte valamennyi kérdéskörét: a jó gondolatok rossz gyakorlati megvalósulásának eseteit. A nonprofit szektor elszámoltathatóságának dilemmáival kapcsolatban két markáns *magyarországi sajátosság* jelenlétére kívánjuk felhívni a figyelmet.

Kuti Éva kutatásait összefoglaló tanulmányából (Kuti, 2003) kitűnik, hogy a *nonprofit szervezetek pénzáramlásainak* látható és láthatatlan irányai egyaránt vannak, ezek közvetlen, közvetett és rejtett támogatásokat tartalmaznak. A pénzáramlási folyamatban egyrészt magán döntések születnek közpénzekről, másrészt láthatatlan költségvetési támogatások áramlanak a rendszerben. E tekintetben az elszámoltathatóság jóval többet kell, hogy jelentsen, mint az adóhivatal felé történő számszaki elszámolás. Az elszámolás címzettje maga a társadalom, de az ehhez szükséges standardok igen korlátozott mértékben állnak rendelkezésre. Hiába alacsonyabb a magyar nonprofit szektor állami támogatottságának aránya (mintegy 31%-os) a fejlett nyugat-európai országokban mért szintnél, ha a látható és láthatatlan elemek keveredése miatt a társadalom tagjaiban és a döntéshozókban más képzet keletkezik és rögződik.

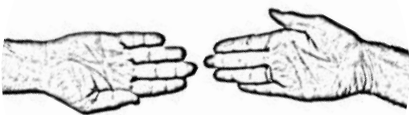
Az újonnan átalakult magyar társadalomban és gazdaságban éles kérdésként vetődik fel a nonprofit (civil) szervezetek és –világ függetlensége, kiszolgáltatottsága, *legitimitása* (Sebestény, 2004).

Hogyan lehet elszámoltatható az a szervezet, amelyet köldökzsinór köt a kormányzati szervekhez, önkormányzatokhoz? Függetlenség vagy tevékenység – sokszor ebben az ellentétpárban ölt testet a szervezet dilemmája. Vagy: hogyan kell az elszámoltathatóságot értelmezni, ha egy szervezet aktivizálódása kapcsán messze

túlhaladja saját szervezeti kereteit, és olyanokat is képvisel, akik erre nem adták meg felhatalmazásukat? Mi lesz ilyen esetben az „igazodási standard”? Számos izgalmas kérdés a további kutatásokhoz.

Irodalom

- BOGART, W. T.:** „Accountability in Nonprofit Organizations: An Economic Perspective”. *Nonprofit Management and Leadership*, 1995, 6 (2), 157–170.
- CORNWALL, A.–LUCAS, H.–PASTEUR, K.:** „Introduction: Accountability Through Participation: Developing Workable Partnership Models in the Health Sector”. *IDS Bulletin*, 2000, 31 (1), 1–13.
- EBRAHIM, A.:** „Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits”. *Nonprofit Management and Leadership*, 2003, 14 (2), 191–212.
- EDWARDS, M.–HULME, D.:** *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 1996.
- FOX, J. A.–BROWN, L. D. (eds.):** *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998.
- FRY, R. E.:** „Accountability in Organizational Life: Problem or Opportunity for Nonprofits?”. *Nonprofit Management and Leadership*, 1995, 6 (2), 181–195.
- HIRSCHMAN, A. O.:** *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.
- KUTI, É.:** „Kinek a pénze? Kinek a döntése?”. *Nonprofit kutatások 12. Nonprofit Kutatócsoport*, Budapest, 2003.
- LINDENBERG, M.–BRYANT, C.:** *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2001.
- MCDONALD, C.:** „The Liability of Nonprofits to Donors”. *Nonprofit Management and Leadership*, 1997, 8 (1), 51–64.
- NEWELL, P.–BELLOUR, S.:** „Mapping accountability: origins, contexts and implications for development”. *IDS Working Paper*, Brighton: Institute of Development Studies, 2002.
- SCHWEITZ, M. L.:** „NGO Network Codes of Conduct: Accountability, Principles, and Voice”. *ISA Paper*, Chicago, Feb. 2001.
- SEBESTÉNYI, I.:** „Civil dilemmák, civil kételyek...”. *Civil Szemle*, 2004/1, 1 (1), 29–39.



MINDANNYIUNK MŰVELŐDÉSI OTTHONA

Beke Pál

■ Írtam ilyen címen egy szakmai vitát lezáró szösszenetet vagy negyed századdal korábban,¹ de hát rajtam kívül ki emlékszik még arra? Éppen a szövegírás feleslegességére is gondolhatnék, hiszen (és erre még visszatérek a későbbiekben) mintha mi sem változott volna, „mindannyiunk művelődési otthona” azóta is hiánycikk. Választhatnám akár azt a kényelmes megoldást, hogy változatlanul, avagy némi korrekcióval újra közreadom a régi sorokat, ám csúfolódásomat senki sem értené. Nekilátok tehát újra ugyanannak a témának, és ha másképpen keverem a szavakat, az attól van, hogy azóta persze óriásit változott a világ. Odakünn. A művelődési otthonok háza táján (már ahol vannak egyáltalán) minden jobbára ugyanolyan maradt.

Pedig nagyon egyszerű dologról van szó. Holland kollegáinktól hallottuk még a hivatkozott régi cikknél is korábban, hogy amiről beszéltek, és szép színes diákat vetítve bemutatnak nekünk, az nem más, mint *tető az együttlét felett*. Egy művelődési otthon-építésről szóló konferencián ültünk, érthető volt tehát, hogy a szó szoros értelmében értelmezendő a 'tető'; és az a bizonyos 'együttlét' pedig az egész értelem, oka, célja. Ezért mondom, hogy egyszerű dologról van szó; egy *helyről* tehát, ami mindannyiunké. Legalábbis a környékbelieké.

Gondolták ők, és hittem én, de nem mindenki volt így ezzel. Keserű emlékeim között őrzöm azt a beszélgetést, ami egyébként ugyancsak az előidőkből való. Történt ugyanis, hogy *Hódmezővásárhely* egyik tanyaközpontjából olvasókörieket féltő idős emberek segélykérő levelét kaptuk. A város határát egyesítő téesz akarta terményraktárnak épületüket, amit még szüleik emeltek maga-maguknak szabadidejüket eltöltendő. A ház valahogy túlélte a szervezeti átalakításokat, emlékezetem szerint akkor éppen népfrontklubként működött a helyben lakók örömeire. Összejöttek benne késő ősztől kora tavaszig esténként és a hétvégeken, és persze nyáron is, ha tehették. Volt benne esküvő, keresztelő, halotti tor; rádió, újság, játékok. Ide hívták a szakembert, ha többüknek fáj a dereka, vagy ha döglöttek a tyúkrok. Borversenyt,

termékbemutatót, a gyerekeknek korrepetálást, az asszonyoknak népdalkört szerveztek. Néha színjátszócsoporthoz került a falak közé. Úgy használták, ahogyan manapság jellemezte egy Veszprém környéki falucska kedves népművelője saját művelődési otthonát; „csak úgy bejönnek ide az emberek, tudja, ez nem egy hivatal”. Érvetünk tehát a városi tanács elnökhelyettesénél, hogy hagyják őket békén, de nem! „Nem tudhatjuk, miről beszélgetnek azok ott odakünn” mondta végül, és ezzel kiesett az általunk addig csak gyanított lóláb. „Bizonyosan a népköztársaság kül- és belbiztonságát félti”, csúfolódtam. „Azt” volt a válasz. Meg hogy ne komolytalanokdjam. Ha veszélyt rejt tehát, nehéz az együttléte kívánatosként emlegetni.

Pedig nem célzott többet a Széchenyi-féle megalapítását követő több száz úri, polgári és ilyen-olyan *kaszinó*, a vélhetően ezek mintáján alakított *olvasó- és népkörök*, az ipartestületek vagy a szakszervezetek vezérelte *munkásotthonok*, a gyártulajdonos által a munkáslakótelepekre épített *kultúrházak*, az egyházak, a különféle jó szándékból alapított egyesületek és alapítványok *közösségi terei*, vagy az ezek híján bárhol működő *aktivitások* ezrei. Még 1988-ban adta közre a Művelődéskutató Intézet több mint 1300 oldalon (!) azt a címjegyzéket,² amely a kulturális egyesületek *neveit* rögzíti településenként; és bár nem tudható, hogy közülük hány ezernek volt klubja, épületrésze vagy önálló épülete, bizonyos, hogy többségük pusztán azért volt létezősült, mert az odavalósiak *szerettek együtt lenni* valamilyen közös, a magukénak mondható tető alatt.

És gondoljunk csak az elmúlt századforduló idején élő *Pál utcai fiúkra!* Molnár Ferenc kortársainak élő emlékezete miatt bizonyosan hiteles az a jártasság, ahogyan ezek a tizenéves gyerekek egyesületbe szervezik magukat. Bár egyletük a gyermekded gittgyűjtés miatt a nevetséges feleslegesség színönimájává vált jelen időnkre (talán éppen az egyesületesi tudatos lejáratása okán), *közösen elhatározott tennivalójuknak társadalmilag elfogadott keretek közé történő illesztése*, ebben való gyakorlottságuk és szervezettségük *irigylésre méltó képességeik birtoklásáról* tanúskodik. A regény szereplői egy átlagos fővárosi negyed, a Józsefváros átlagosnak mondható gyermekei; ami azonban társadalmi együttműködésük gyakorlottságát illeti, az bámulatra méltó! – különösen, ha most kérdezném erről a környékünkön, a Mária, az Illés vagy a Pál utcákban kószáló kései utódaikat. Valamit tehát elfelejtettünk azóta. Vagy elfeledtették velünk.

A Pál utcai fiúk is megteremtették saját (időleges) művelődési otthonukat a *grund* szabad területén; felnőtt korukra bizonyára más köröket, klubokat, épületeket is belaktak azokkal, akikkel későbbi *érdeklődésük vagy érdekük, azonos lakhelyük, foglalatosságuk, vagy rokon szándékaik* miatt összehozta őket a sors. Szerte e hazában így lehetett ez fiataloknak, középkorúaknak, öregeknek egyaránt. Keveset tudunk róluk. Tudomásom szerint *nincs országos összegzés* a reformkortól, vagy akár a kiegyezést követő időktől a fordulat évéig, tehát 1948-ig az intézményfenntartó-működtető társadalmi szervezetek nevéen kívül azok *működési helyéről, tevékenységéről, finanszírozásáról, együttműködésükről, szervezeteikről, szakértő-segítő alkalmazottaikról, felügyeletükről*. Legfeljebb a helytörténeti kiadványok írják össze

több-kevesebb precizitással a náluk valamikor fellelhetőket. Tán azokból lehetne összesítenünk utólag a közösségi művelődés hazai régmúltját.

A franciáknál

a '80-as évek közepétől aztán megtapasztalhattuk, hogy mi *lehetett volna* nálunk is, ha a világháborút követően nem fordul ránk a történelem kereke. Az odavalósi érdeklődők különféle nagyságú művelődési otthonokban szervezik szabadidejüket valamivel foglalatostkodva; elsősorban persze a fiatalok, de a gyerekek, a fiatal felnőttek, az idősebbek és a nyugdíjasok ugyancsak tömegesen. A valami okból *ifjúsági és művelődési ház* szókapcsolattal elnevezett közösségi művelődési intézményeket az azokat használók *egyesülete* működteti. A helybéli érdeklődő polgárokból álló művelődésiotthon-egyesületek megyei és regionális szövetségbe tömörülnek. Ezek az ugyancsak civilek vezette szervezetek alkalmazzák animátorként (értsd: kezdeményezőként, tulajdonképpen közösségfejlesztőként) a helyi művelődési-kulturális folyamatokat helyben segítő népművelőket is. Az egyesületi formában működő regionális szervezeteknek professzionális szakmai fejlesztő szerepük és feladatuk van; ezek együttese alkotja az országos szövetséget jelentő konföderációt, legalábbis az egyik struktúra esetén. A másik, szándékában és helyi intézményeiben rokon szervezet centrálisan szerveződik; ők a központból hozzák létre régiós, és az alatt megyei fejlesztőirodáikat. Konföderációs barátaink elítélően szólnak múltat idéző szerveződésükről, holott az ő intézményeik is a helyiek egyesületei által vezéreltek és azok tevékenységajánlatai is hasonlóak; első nyugati utam során 1980-ban éppen ezeknél láttam irigylésre méltó szakmai fejlesztőmunkát, ám ez most mindegy.

Több mint húsz éve ismerem, és ahogyan egyre jobban megismertem tevékenységüket, mások mellett népszerűsítettem is,³ sőt megpróbálkoztam működési módjuk hazai honosításával. Nem csak azért, mert az kipróbált és sikeres, és nem csak azért, mert *a hajdani hazai rendszer ügyesebb, mert fél évszázaddal kiműveltebb* szisztémáját; a náluk békében telt utóbbi ötven esztendő szerves fejlődésének eredményét láttam benne. Hanem leginkább azért, mert a *demokrácia műhelye* mindahány.

Az csak az egyik dolog ugyanis, hogy valaki zenél, táncol, barkácsol, énekel, verset mond, judózik, fotózik, focizik, rajzol vagy fest, amatőr filmet készít avagy bármi mást csinál; teheti ha akarja. Kap hozzá teret, szakvezetőt, anyagot, fűtést, világítást és társakat úgy, mint itthon azokon a szerencsésebb településeken, jobbára a városokban, ahol még van művelődési otthon. Ám *mindegyikük tag is* abban az aktivitásban (értsd: tevékenységformában), ami iránt érdeklődik, lévén mindegyik aktivitás/tevékenységforma egyidejűleg *egyesület*. Az érdeklődő tag- (nálunk részvételi) díjat fizet, ám ez csak az egyik kötelezettsége. Részt kell vennie aktivitása/mániája megtervezésében és érdekérvényesítésében is. Az intézményeknek ugyanis maximalizált teljesítőképessége van szobái, termei, műhelyei használatában ugyanúgy, mint az anyagi teherbírás terén. Bizonyos, hogy mindegyik szerveződés *a maga igényei szerint magának kívánja* mindenből a legjobbat és a legtöbbet; és bizonyos, hogy

nem mindenki kaphatja meg mindazt, amit szeretne. De hogy *mennyi legyen az annyi*, az sehol másutt nem dől el, mint azon közgyűlések sorozatán, ahol az adott intézményben működő valamennyi aktivitás megjeleníti, és érvényesíteni próbálja érdekeit. Nem véletlen, hogy a képviselőükből szervezett, az intézményeket működtető egyesületi konzorciumok elnökségeinek tagsága évente változik; egyharmad létszámuk helyébe *minden évben mindig egyharmadnyi új* aktivitás képviselője kerül, nehogy a báziselv, az itthonról jól ismert 'szerzett' jogok, a 'tavaly is így volt' gyakorlata érvényesüljön bennük.

Aztán egyszer csak kiderül valakiről, hogy nemcsak ügyes zenész, táncos, barkácsoló, énekes, versmondó, fotós, focista, rajzoló, festő, amatőr filmes vagy bármi más, hanem ügyes *érdekképviselő* is. Ha nem tiltakozik, előbb-utóbb saját aktivitása szervezetének vezetőségében, majd akár az intézmény elnökségében találja magát. Ha tetszik neki ez a szerep, könnyen delegálhatják a város, a megye, a régió struktúrájába. Magam még az előidőkben ismertem meg az egyik délfrancia kisvárosban azt az egyébként iparosembert, aki korábban pusztán próbálta, majd tanulta a cselgáncsot. Később egy ifjúsági és művelődési házban oktatta azt. Ismeretségünk kezdetén (vagy húsz éve) ebbéli minőségében már a városka egyesületi működtetésű intézményének elnökévé választották. Később megyei, aztán regionális elnök lett. Ez utóbbi egyidejűleg az országos elnökségbe való delegáltságát is jelentette. Később országos elnök, és így minden országos szakmai hivatalosság legfontosabb tárgyalópartnere lett, még később (néhány évvel ezelőtt, már nyugdíjasként) egy, az ötletéből és vezérlésével alakított nemzetközi kulturális kapcsolatépítő szervezet elnöki székébe került. Egyébként mindeközben iparos maradt, abból élt, és persze a judo oktatását sem hagyta abba.

Nem mindenki jár be munkája és magánélete mellett ilyen egyesületvezetői karriert, bár Marcel civil önkéntességének pályáivét megismerve sok helyütt rákérdeztem a különféle intézményeket-struktúrákat vezető elnökök életútjára, és mindegyikük hasonlót mesélt. Bizonyára elnöki szék sem jutna valamennyi csoporttagnak – ám döntő többségük nem is törekszik erre. Azt azonban valamennyien megtanulják a zenélés, a táncolás, a barkácsolás, az éneklés, a versmondás, a fotózás, a focizás, a rajzolás, a festés, az amatőr filmkészítés vagy bármi más közben, hogy a döntések *felelősséggel* járnak, és ahhoz *közös bölcsesség* kell. Hogy a közös bölcsesség nem magától, hanem a kölcsönös *tájékozódás* révén terem. Megtanulják az *együttműködést*, a másik ügyéhez való *toleráns* közelítést, a győzelmek és a vereségek elviselését. És azt, hogy közülük persze egyik sem végleges soha. Megtanulják, hogy mindennek *ára* van, s hogy a döntés pénzbe kerül. Megtanulnak *mérlegelni*, *dönteni*, pénzt költeni és megtartani; megtanulnak nemet mondani. Valaminek érdekében takarékoskodni, vagy éppen bevételt elérni. Megtanulják az életet *kicsiben*, saját művelődési otthonuk falai között úgy, hogy mindezek alkalmazását *azon kívül sem* felejtik el.

Intézményeik az élet tanítómesterei. Ezért is írtam volt, hogy a közösségi művelődés színterén túl művelődési otthonaik a demokrácia műhelyei.

Itthon

a társadalmiasított művelődési otthonok (és ne feledjük: a régi idők hazai intézményei) gyakorlatának honosítása a '90-es évek elején eredménnyel alig járt, ám népművelő kollegáim abbéli *tévhit*e miatt, hogy ők a civil rendszerben feleslegesek, az egyesületi intézményműködtetés szándéka szakmai ellenszenvet keltett. Mintha a közösségi művelődés iránt kevésbé elkötelezett önkormányzatok nem bocsáthatták volna el addig s azóta is folyamatosan szerencsétlenebb sorsú pályatársaimat! A közalkalmazotti jogállás hogyan is védhetné jobban foglalkoztatásukat, mint a *választópolgárok együttműködéséből alakult helyi intézményfenntartó egyesületek* markáns akarata? Talán ez az egyetlen erő, amit az önkormányzatok tisztségviselői és a képviselő-testületek tagjai (újraválasztásuk érdekében) mindenütt egyformán akceptálnak.

Bár néhány esztendőn át (látszólag) semmi sem történt, később kiderült, hogy jócskán van így működő intézmény. A Gyermekek, Ifjúsági és Sportminisztérium „Kell egy hely” című 2003-as pályázata, amely *priorizálta az egyesületi működtetésű helyi ifjúsági közösségi művelődési intézmények* felújítását, feltárta, hogy civil fenntartású művelődési otthonból már több mint száz van. Alapvetően a közösségi művelődés lehetőségének *hiányait oldva* jöttek létre aprófalvakban, községekben, nagyvárosi perifériákon, rétegintézményként belvárosi épületben ott, ahol a szándék mellé cselekvő akarat társult. Szívesen mondanám, hogy korábbi akcióink kései eredményei ezek, de ez csak egyikükre, a *győrvári*ra igaz. Lényegében ugyanaz történt, mint a polgárosodás hajdani elején, tehát az intézményesülés kezdetén; az *együttlét igénye keresett és talált közös tetőt*. Ha lett, aki felvállalta és megszervezte helyben az erre irányuló csoportos óhajt, mindenütt sikerrel jártak. Persze volt (különösen a városi perifériákon), ahol a korábban államosított és szervezetileg centralizált hajdani kultúrotthont akarták eladni bárminek, és ez gerjesztett jóra való indulatokat helyben; és volt (különösen a falvakban), hogy az informatikai elzártság oldására alapított teleházak teremtettek a használók igényeire figyelemmel maguk mellé közösségi teret. Éppen ezért értelmezhető megjelenésük a minden társadalmi konfliktus, ellentmondás és nehézség ellenére létező hazai *szerves fejlődés* jeleként; megfogalmazódott tehát valamiféle erre való igény, amihez lett szervezőerő és került azt képviselő személy is; hitelességét elfogadva támogatták őt még többen, és a hatalom birtokosai sem tehettek másként, ha helyükön kívántak maradni.

A pályázat során előkerült és a másutt is meglévő, a civil intézményfenntartó egyesületek által működtetett művelődési otthonok alapítóit/képviselőit azóta többször összehívtuk, hogy bátorítsuk és *egymással megerősítsük* őket. Érdekképviselőt felvállaló országos egyesületük is megalakult,⁴ hamarosan ennek regionális szerveződései is létrejönnek. Jelenleg a hasonló logikával dolgozó intézmények és szervezeteik gyűjtését, az egyesületi működtetés helyi gyakorlatának megerősítését, az így szerveződő tevékenységhez szükséges speciális népművelői szakértelem meghatározását, majd képzésük megtervezését végezzük esetenként francia kollegáink-

kal konzultálva. Gondolkodunk az intézménytípus akkreditálásának feltételeiről, ami egyidejűleg arra is alkalmas, hogy ezt az új-régi intézményi tüneményt pontosabban definiáljuk, aminek eredményeként az intézményi magasabb egységekhez való kapcsolatát is könnyebb meghatároznunk.

Korábbi szándékainktól jobbra független, de a hiányok megszüntetését, egy-egy település vagy településrész közösségi művelődésének megoldását jelentő intézmények *mai körülményeink között próbált gyakorlatától* elérhető közelségbe került mindannyiunk művelődési otthona; az a hely tehát, ami az *elsődleges* közösségi művelődési igények kielégítését szolgálja. Mindegyikük egyesületi működtetésű, és mindegyikük vezetői vagy tanácsadói között találtunk képzett-tanult népművelőt. Hogyan is alakulhattak volna meg, hogyan is működnének nélkülük? – az esetleges alapítói indulat éppen úgy csak ideig-óráig elegendő, mint a '70-es évek ifjúsági klubmozgalmában. Az e léptéknél általában nagyobb, jobbra önkormányzati működtetésű művelődési otthonok a közösségi művelődés *másodlagos* igényeinek differenciált kielégítésére alkalmasak; ezek egyébként éppen annyira fontosak, hogy úgy mondjam: az egyik a másikat feltételezi.

Volt már próbálkozásunk arra, hogy a differenciált művelődés tereiben, tehát a nagy művelődési házakban/központokban a korábban elsődlegesnek mondott egyszerű közösségi élet (mintegy annak előszobájaként) meggyökerezzen. „*Nyitott ház*” szókapcsolattal jelöltük azt az intézményi tevékenységújító szándékot, amit a 70-es évek utolsó harmadában, a '80-as évek elején központi támogatásból vagy tucatnyi művelődési otthonban kipróbáltunk. Mindegyikben másként, hiszen sarkalatos elvünk volt, hogy a *helyi intézményi* létből éppen a *speciális helyi válaszok* következnek anél is inkább, mert akkoriban az egy kaptafára készült művelődési otthoni tevékenység volt a legbosszantóbb jelenség; az a már hivatkozott, a jelenlegivel rokon című vitázó írás is leginkább erről szólt. Nem feladatom, hogy erről itt és most összefoglalót adjak, hiszen elérhetők még az erről szóló dokumentumok.⁵ Ha formáiból nem is, logikájából sok minden honosult mára; magam például *mai ifjúsági információs irodákat, a művelődési otthoni előterek célszerű hasznosítását, az ott lévő információs pultokat és az ottani népművelői segítő szolgálatot, az intézménybe települt kávéházakat, jeles művelődési otthonaink települési-társadalmi érzékenységét* mind ebből következőnek tartom. Jól dokumentálhatóan távoli gyermeke a hajdani hazai kezdeményezésnek a flandriai Gent (egyébként egyesületi működtetésű) ifjúsági házában lelt műhelyszekrényisor; hazai őseik⁶ itthon elhasználták, és a szakmai anyagokat-eszközöket tároló konténereket akkoriban sújtó szakmai megvetés miatt sorozatgyártásukra sem kerülhetett sor. Majd bejön hamar, mint követendő nyugati példa!

Más közösségi művelődési intézmény híján logikusnak látszott, hogy az elemi közösségteremtést, az akkor még hiányzó egyesületi színházak fecsegésre-beszélgetésre való helyszíneit a művelődési otthonok előtereibe kerítsük. Hogy ugyanitt a műhelyszekrényekkel teremtsünk művelődési lehetőségekbe való bekapcsolódást annak, aki ezt kívánja. Hogy az irodája helyett az e körben dolgozó animátor a beszélgetések részeseként megtudja, hogy *mi az intézmény tennivalója annak érdeké-*

ben, hogy az általa érzékelt problémák megoldódjanak. Amikor már lehetett a helybelieknek elkötelezett tanácselnökökkel, jövőt látó téeszvezetőkkel *Balatonszabadiban*, és hajdan önálló falurészében, *Siómaroson*, a közeli *Siójuton*, *Pogányszentpéteren*, *Dunapatajon*, *Nagykapornakon*, *Németfaluban* és másutt egyesületi székhelynek álcázott művelődési otthonokat és faluházakat teremteni,⁷ már nem annyira e két funkció ötvözése, hanem a kialakuló intézmények önállósítása, szakmai tevékenységük bátorítása és fejlesztése, valamint a járási, a megyei művelődési központokkal történő együttműködésük kialakítása lett feladatunk.

Amíg mindannyiunk művelődési otthona minden szomszédságban létrejön, tehát nemcsak ahol kiáltó a hiány: a *tanyaközpontokban*, az *aprófalvakban* és a *városi perifériákon*, hanem a nagyobb kiterjedésű községek és kisvárosok elkülönülő részein is, például ott, ahol *részönkormányzatok* jelzik a település közepétől való markáns különállást, avagy ahol éppen ezek jelezhetnék azt; a nagyobb települések *belvárosi* részein és mindenütt, ahol erre van, avagy megterem az igény, évtizedek múlhatnak el. Többen vagyunk, akik úgy gondoljuk, hogy valamiképp *le lehetne rövidíteni* ezt az időt. Egyrészt úgy, hogy *elgondolkodunk* a tennivalókon (megjegyzem: jelen szöveg is ezt szorgalmazza); másrészt, hogy *kidolgozzuk* a megoldanivalót. Harmadrészt, hogy egy erre érzékeny kormányzat bevezeti és alkalmazza azt. Ennek lehetséges részleteiről szólunk az alábbiakban.

Felelős kormányzat

ittthon éppen úgy, mint Európa boldogabbik felén alapvetően polgáraiért létjogosult. Ha valóban őérettük működik, úgy belátja és tudja, hogy nem csak az iható vizet, az egyenletes feszültségű áramot, a jól szervezett társadalombiztosítást, a működő postaszolgálatot, a biztonságos határőrizetet, a szabályozott közlekedést (és még sok minden mást) kell garantálnia, hanem azt is, hogy *polgárai szabadidejükben az állam számára sem közömbös képességeiket fejlesszék, beleértve ebbe az egymással való együttműködés és a tolerancia elsajátítását*. Könnyen belátható, hogy ennek egyik eleme és eszköze éppen a saját egyesületeikben megszervezhető közös, jobbára művelődési tartalmakat hordozó tevékenykedés, a maga-maguk alakította szabadidőt szervező munka. Ha pedig ez fontos a felelősnek gondolt kormányzat számára, miért ne segítené, miért ne gyámolítaná, miért ne támogatná azt? Nem véletlen, hogy a boldogabb sorsú országokban jogszabályok hosszú sora és helyi, megyei, regionális és központi pénzek segítik az efféle tevékenykedést. Korántsem jótékonykodásból vagy széplelkűségből, hanem mert a közösségi művelődés tevékenység- és intézményformáiból fakadó *polgári öntevékenység és autonómítás* mindenütt az állam céljai között szerepel, s mert szorgalmazása és megvalósítása így az állam feladata. Hiszen felismerték: *az öntevékeny és autonóm, az együttműködésre képes ember társadalmuk és társadalmi békéjük alapja*.

A szovjetizált időkben az önmagát közösséginek mondó társadalom az emberi viszonyok leépítését célozta.⁸ Ha a rendszert váltott Magyarországon fontos a gon-

dolgodni képes, az önmaga sorsát rendezni tudó, az együttműködésben gyakorlott, a helyi viszonyokat átlátó és vezérelni képes ember, akkor a mindannyiunk jólétéért felelős államnak sok minden más mellett segítenie és fejlesztenie kell a közösségi művelődés folyamatait is. A már korábban kialakult formák megújulásából keletkezőket ugyanúgy, mint a csíráként megbúvó szándékokból alakulókat. Jobbára hasonló megfontolásból, mint szerte Európában. Olyan állapotokat, olyan törvényi és finanszírozási kereteket kell alkotnia, amelyek segítségével a meglévő folyamatok megerősödése mellett természetesen alakulhatnak ki új, a polgárok által kívánt és vezérelt formációk. Olyan körülményeket kell biztosítani tehát, amelyek serkentik és fenntartják az önkéntességet, az öntevékenységet, a polgárok közösségi művelődés-béli ügybuzgalmát.

Mindezekből egyenesen következik, hogy olyan jogszabályi környezetet kell teremteni, amelyben a közösségi művelődési öntevékenység *egyenrangú* a bárki (jobbára az önkormányzatok) által szervezettel.⁹ Olyan finanszírozási rendet kell kialakítani, amelyben nem szimpátiák és/vagy pályázati esetlegességek, hanem *normatív garanciák* biztosítják a működés fedezetét mindazoknak, akik közösségi művelődési folyamatok szervezői, működtetői, részesei, élvezői. Olyan struktúrát kell kiépíteni, amelyben a művelődési folyamatok résztvevői *önmagukat* szabályozhatják. Olyan pénzügyi automatizmusokat kell működtetni, amelyek bár díjaz- zák a települési erőfeszítéseket, így *oda juttatják a pénzt, ahová érdemes*, de amelyekkel (helyi közösségi erőfeszítés esetén) a közömbös önkormányzatok meg is kerülhetők úgy, hogy szűkmarkúságuk ne legyen a fejlesztés/fejlődés elháríthatatlan akadály.

Tennivalók a meglévő művelődési otthonok fejlesztése érdekében

Amelyik településen a művelődési otthon (szerencsére!) megmaradt és átvészelte az elmúlt másfél évtizedet, bizonyára híven szolgálta a helybeliek kulturális, művelődési és szabadidős igényeit; megtalálta az ideális működési formát, a cselekvőképessé- get fenntartó népművelői létszámot, az intézményfinanszírozás elégséges mértékét. Fennmaradásukat, stabilitásukat és fejlesztésüket elősegítendő számukra az alábbiakat kell biztosítani:

1. Ma is meglévő *intézményi szövetségeiket*¹⁰ alkalmassá kell tenni az azonos léptékű, a hasonló nagyságú, hatókörű és funkciójú intézmények mindennapos szakmai ügyeinek, programjainak, teljesítményeinek elemzésére és segítésére; rokon tevékenységi körű szakemberei képzésének, át- és továbbképzésének bonyolítására; saját információs rendszereik kiépítésére és megjelenítésére; az adott típus intézményeinek szakmai továbbfejlesztésére és a mindezzel kapcsolatos stratégiai munkára. Az „alkalmassá tétel” az intézményi szövetségek egymástól független megyei/regi- onális és országos struktúrájának kiépítését, és a szövetségek olyan mértékű folya- matos állami finanszírozását jelentse, amivel feladataik megoldásának személyi és tárgyi feltételei megteremthetők.

Az állam az intézményi szövetségek finanszírozásával egy általa ellátandó feladattól *mentesül*, a szervezetek folyamatos anyagi támogatását éppen ez indokolja. Megjegyzem, hogy egy adott intézménytípus rokon funkciójú intézményeiben dolgozó, szakképzett és gyakorlott kollegáinknál *senki sem tudhatja jobban*, hogy saját tevékenységeik színvonalas ellátásához és fejlesztéséhez *mire miként* van szükség. Természetes tehát, ha nem a kultuszminisztérium, avagy nem egy minisztériumi háttérintézmény foglalkozik velük, hanem a *saját magukból alkotott szövetségeket ruházzuk fel* a rájuk vonatkoztatott cselekvéseket lehetővé tevő személyzettel és pénzzel.

Az elképzelt új struktúrában valamennyi, az önkormányzat által fenntartott művelődési otthon akkreditált¹¹ lenne, és saját intézményi szövetségének *tagjaként* annak *tagdíjat* fizetne. A szövetségek saját intézményeikre (pl. az akkreditációs kívánalmakra, a tagintézményeiktől elvárható tevékenységbeli minimumra és nyitvatartási időre, szakmai felszereltségükre, támogatottságuk arányára, szakmai foglalkoztatottjaik számára stb.) *kötelező érvényű döntéseket* hozhatnának; azokat a települési önkormányzatoknak, valamint a kulturális kormányzatnak figyelembe kéne vennie.

2. Egy adott települési önkormányzat ma sem csak azért tartja fenn intézményét, mert teljesítményét saját települése polgáira nézvést *fontosnak* tartja, hanem azért is, mert annak működtetésével *az állam által fontosnak ítélt feladatot* valósít meg. Az államnak úgy kellene elismernie a települések ebbéli feladatmegvalósítását, hogy arra *külön támogatást* biztosítson. Az önkormányzatok által működtetett és akkreditált intézmények tehát a működtetést könnyítő *„közösségi intézményműködtetési normatívában”* részesüljenek. Az összeg évenkénti mértékére az intézményi szövetségek tehetnének javaslatot.

3. Az önkormányzat támogatása fejében saját intézményétől különféle, általa kívánt szakmai cselekvéseket kér, s ezt a jövőben is bizvást teheti. Az államnak is joga (s talán kötelessége) lehet, hogy az őáltala kívánatosnak ítélt szakmai teljesítmények megvalósítását az intézményeknél szorgalmazza. Ezt azonban külön finanszíroznia kellene. Bevezetendőnek tartunk tehát egy olyan *„tevékenységfinanszírozási alapot”*, amely az állam közösségi művelődésbeli prioritásait meghatározva az arra vállalkozó megvalósítóknak külön támogatást adna.

4. Az önkormányzati intézmények szakmai alkalmazottait csak az adott intézmény típusa esetében illetékes szakmai szövetség egyetértésével lehessen kinevezni. Felmentésük is csak hozzájárulásukkal történjék.

Tennivalók az intézményhiányos települési perifériákon

Sem a pártállami évtizedekben, sem azóta nem sikerült a közösségi művelődés intézményeit *mindenütt* létrehozni. Bizonyosan nem lehet minden lakott helyen önálló funkciójú önkormányzati művelődési otthont fenntartani és mindegyikükbe függetlenített, képzett népművelőt állítani. Ha azonban mégis azt akarjuk, hogy mindenütt legyen¹² közösségi művelődésre alkalmas hely („közösségi tér”, ahogyan a

vonatkozó rendeletek fogalmazznak) akkor azt nem lehet másképpen elképzelnünk, mint az általa érintett polgárok öntevékenységeire alapozó *társadalmiasított* formában, tehát a *tevékenykedés iránt elkötelezetten érdeklődő önkéntesek aktív közreműködésével* úgy, hogy a működést garantáló *szakmai segítségnyújtást* számukra mindenféleképpen biztosítjuk. Mindezekre figyelemmel

5. az *intézményhiányos kistelepüléseken, községekben és nagyközségekben, a kisvárosok, a városok és a nagyvárosok szomszédságaiban és periferiáin* a helyi közösségi művelődési feladat megvalósítására, a helyi közösségi művelődésre lehetőséget adó intézmény működtetésére az *érdeklődő és elkötelezett helybeliekből álló egyesület és/vagy egyesületi szövetség szerződjön az önkormányzattal* és civil közösségi házként elnevezett akkreditált intézménnyel pótolják e hiányt. Az épület üzemeltetésével kapcsolatos kiadásaiak könnyítésére (hiszen az állam által célként felvállalt feladatot oldanak meg) egy újlag létrehozandó *„civil intézmények működtetését részfinanszírozó alapból”* rendszeres támogatást kapjanak.

A civil közösségi házak a helyben lakók által megkívánt művelődési, szabadidő-szervező szakmai munka elvégzésére, akár a környékbeli rokon szerveződésekkel társulva *népművelőt foglalkoztassanak*. A népművelő bérét az alkalmazó egyesület(ek) bevételeiből, az érintett települési önkormányzatok e célra adott résztámogatásából, valamint az állam e célból létrehozott *„szakemberek alkalmazást részfinanszírozó alapjából”* kaphatná.

Közösségi művelődési intézményt helyben működtető egyesületek érdekeik képviselétére és érvényesítésére az együttműködésüket és érdekvédelmüket is biztosító kistérségi, megyei/regionális és országos intézményi szövetséget alkothatnának hasonlóan az önkormányzati fenntartású művelődési otthonok rokon szerveződéseihez.

6. Amennyiben a *helybéli szervezőerő önmagától nem jelenik meg*, tehát a polgárok ebbéli hiányérzete és/vagy cselekvőkészsége nem követelt önálló működési helyszínt, ám a *település képviselő-testülete a közösségi művelődés intézményesített lehetőségét meg akarja teremteni*, úgy a környező települések mindegyikén nyilván meglévő bezárt intézmények (ennek hiányában az e célra átalakított új közösségi terek) működtetésére a kis önkormányzatok egymással társulva *közösen alkalmazzanak* népművelőt. Egy-egy apró falu (városi szomszédság vagy periféria) vélhetően nem tud eltartani egy függetlenített szakembert, több azonban már igen; egyidejűleg az is valószínű, hogy míg egy település esetében tennivalója kevés, néhány falu (illetőleg egy város több szomszédsága vagy periferiája) már ellátja munkával. Az már más kérdés, hogy *népművelői munkája eredményeképp vélhetően olyan közösségek teremnek*, amelyek esetleg az intézményműködtetés feladatait is átvállalják, mentesítve az illetőt a gondnokolástól, felszabadítva idejét szakmailag hasznosabb, immár az öntevékenykedő közösségeket szolgáló feladatokra. A „közös” népművelővel segített, a települések által önállóan fenntartott helyi intézmények természetesen jogosultak lennének a már említett *közösségi intézményműködtetési normatívára*, ami egyrészt fenntartásukat könnyíthetné, másrészt a működtetés felvállalására való önkormányzati hajlandóságot növelhetné.

7. A helyben önállóan, tehát egyesületi működtetéssel, avagy önkormányzati együttműködésben közös népművelő alkalmazásával megteremtett (elsődleges) közösségi művelődési lehetőség *nem teszi feleslegessé, egyidejűleg nem helyettesíti* a kistérségi vagy a megyei székhely művelődési központjának magas szervezettséget kívánó közösségi művelődési tevékenységformáit és kulturális hiánypótló tevékenységét.

8. A közösségi művelődés szempontjából hiányos települések és településrészek helybéli öntevékenységre alapuló közösségi művelődési intézményrendszerét *nem lehet parancsra, kívülről-felülről megszervezni*. Nem lehet parancsba adni azt sem, hogy „közös” népművelő alkalmazására irányuló társulásokat alakítsanak azok a környékbéli önkormányzatok, amelyek nem érzékelik az ebbéli hiányt. Csak *a helyben létrejött akarat hozhatja létre* bármelyik variációt úgy, ahogyan a rendszerváltozás következtében felszabadított lehetőségek sok helyütt már megteremtették a hiánypótlás működő formáit. A helyzet megoldásában segíthetnek majd az intézményi szövetségek, illetőleg az a remélt állapot, hogy *divat, „sikk” lesz ilyen tevékenységeket megszervezni*, kiszolgálni.¹³ Ebben sokat segíthetne a rádió és a televízió (nemcsak a jövőben; már másfél évtizede!), ám ha változatlanul közömbös irántuk, az sem tragédia, csak lassabban terjednek az irigylésre méltó jó példák.

A harmonikus intézményi rendszer

Kellő számú, a célnak megfelelő támogató intézkedés, néhány átalakított jogszabály, az akkreditációval garantált szakmai teljesítmény, a mai keretekre épülő, bár némileg átalakítandó és gazdagabb finanszírozás eredményeképp az országban néhány esztendő múltán az alábbi struktúra alakulhat ki:

9. *A tanyaközpontokban és a kistelepüléseken, illetőleg nagyobb települések bel- és külterületeinek szomszédsági léptékeiben a helyben lakók együtlléte, találkozás, együttműködése és szabadidő-szervezése, az általuk igényelt és helyben megvalósítható művelődési folyamatok biztosítása céljából létrejött egyesület¹⁴ fenntartásában, a települési önkormányzattal kötött feladatvállalás révén működő művelődési otthonok (civil közösségi házak) sokasága, míg másutt, ám hasonló kis léptékben*

10. *a kistelepülések önkormányzatai által működtetett, de társulásuk révén közösen fizetett népművelővel üzemeltetett helyi művelődési otthonok együttesen jelenthetik az elsődleges rendszert, míg*

11. *a nagyobb falvakban, a kistérségek székhelytelepülésein, a városokban, a megyei jogú városokban, a fővárosi kerületekben az önkormányzatok által választott működési mód szerint¹⁵ működtetett intézmény valósítja meg a közösségi művelődés másodlagos rendszerében igényelt tartalmakat (a szakember- és eszközigenyes amatőr művészeti csoportokat, szakköröket és klubokat, speciális képzési formákat stb.) és egyidejűleg ők gondoskodnak a kulturális hiánypótlás széles környéküket el látó alkalmainál.*

12. Valamennyi intézmény akkreditált, és tagja valamelyik, a típusa (nagysága, hatóköre) szerint alakított szakmai szövetségnek. Az önkormányzati működtetésűeket a közösségi intézményműködtetési normatíva, a civil működtetésűeket ennek már említett 'részfinanszírozó' párja segíti; és amennyiben vállalják, úgy bármelyikük részesülhet a tevékenységprioritás szerinti finanszírozási támogatásban is.

13. A civil közösségi házakban megvalósuló tevékenységet népművelő szakember segítse. Vagy úgy, mint manapság, lelkesedésből és önkéntes munkával; ám kívánatosabb, ha ezt fél- vagy főállásban teszi. Teheti egy helyütt, ekkor nyilván kevesebb fizetésért, és teheti több hasonló (környékbeli) egyesületi működtetésű intézményt egy teljes állású munkakörből kiszolgálva. Alkalmazását a már említett 'szakemberek alkalmazását részfinanszírozó alap' könnyítheti abból a már említett megfontolásból, hogy az öntevékeny művelődési folyamatok résztvevőinek sikeres tevékenységéhez a népművelői/közösségfejlesztői szakértelem *elengedhetetlen*. Munkaadójuk a civil közösségi házak regionális szövetsége lehet. A feladat ellátására ez a szervezet szerződhetne a népművelők által kiszolgált civil közösségi házakat működtető helyi egyesületekkel; ők kapnák az érintett települések önkormányzataitól a népművelő bérének bizonyos hányadát, és ők szerződhetnének a népművelők bérért részfinanszírozó országos alapkezelővel is.¹⁶

Az intézményműködtetés hátországa

Az ország településein harmonikusan kiépíteni javasolt közösségi művelődési intézményrendszer *csírái* már léteznek Magyarországon; fent körülírtakat éppen az utóbbi évtized jobbára spontán változásai bátorították. Az a szándék, hogy mindennél elérhető legyen az *elsődlegesként* említett közösségi tér, s hogy a nagyobb településeken, egyidejűleg a környékük számára is működjenek a közösségi művelődés differenciált szolgáltatásaira alkalmas *másodlagos* közösségi terek, nem mai kívánalom.¹⁷ A harmonikusan kiépülő intézményi rendszer legfontosabb feltétele azonban az, hogy *legyen elegendő szakember* a fejlesztések fedezeteként. Van is. Nemcsak a népművelőként foglalkoztatottak egyre csökkenő száma miatt állásukat veszítették köréből számíthatnák régi-új munkavállalókra, hanem a képző intézmények által változatlan intenzitással tanított új szakemberek köréből is.

14. Mint ahogyan erről már esett szó, mindegyik közösségi művelődést szolgáló intézmény egy intézményi szövetség tagja lenne. A valamelyik szövetségben tag, egymással valamiben rokonítható intézmények (az önkormányzati művelődési otthonok, a civil közösségi házak) megyei/regionális¹⁸ és az azokból épülő országos szervezetet alkotnának. Az egymástól független, párhuzamos struktúrák azonban regionális és országos szinten *szakmai egyeztető fórumot* alakítva együttműködhetnének.

15. Valamennyi intézményi szövetség *vezető testülete* a tevékenysége által érintettekből állna; megyei/regionális szinten a megyében/régióban működő tagintézmények képviselőiből, országos szinten pedig a regionális szervezetek delegátusai-

ból. Vezető testületeik (elnökségeik) az általuk kialakított és szabályozott rendszer szerint évente kötelezően lecserélnék létszámuk harmadát,¹⁹ ami a *folyamatos megújulás mellett a konkrét intézményi gyakorlat által megkövetelt tennivalók folyamatos szervezeti fővállalását és megoldását* eredményezhetné.

16. A rendszer valamennyi egységében (tehát az intézményi szövetségek megyei/regionális és országos ernyőszervezeteiben) megfelelő számú, a felvállalt ügyeket lebonyolítani képes fő- vagy részállású szakembereket és szervező adminisztrátorokat kellene foglalkoztatni, különben nem várható el tőlük *számon kérhető* teljesítmény.²⁰ Finanszírozásukat a „*közösségi művelődési szövetségek működtetési költsége*” című új költséghely fedezhetné. Innen fizethetnék irodáik és ügyvitelük költségét is. A rendszer valamennyi egységének élén álló, munkáltatói joggal felruházott főállású igazgatót a *nyilvános pályázatot követően határozatlan időre saját vezető testülete választhatná és bízhatná meg*,²¹ ám az érintett tagintézményeknek is kéne legyen megerősítő és visszahívó joga. A regionális szervezet választott szakmai vezetője egyidejűleg a régió delegáltja, tehát az országos ernyőszervezet vezetőségében a terület képviselője lehetne.

17. Az intézményi szövetségek országos vezetői az *Országos Szakmai Egyeztető Fórum* tagjai lennének. Erről a szervezetről még ejtünk szót a későbbiekben; egyelőre csak annyit jegyzünk meg, hogy e Fórum a legfontosabb országos szakmai egyeztető- és tárgyalópartner nemcsak a szakminisztérium, hanem az egyéb érintező hatóságok és a különféle pénzosztó-támogató szervezetek felé is. A Fórumban tagként regisztrált szervezetek jelölhetnének képviselőt (kurátort) a különféle pénzügyi alapokat gondozó bizottságokba.

18. Már szó esett arról, hogy a közösségi művelődés intézményeinek (az önkormányzati művelődési otthonok és a civil közösségi házak) szövetségeit *saját intézményeik gondozására és fejlesztésére* alkalmassá kell tenni. Említettük, hogy kellő számú alkalmazottal, garantált állami támogatással kell tegyék dolgukat annál is inkább, mert tevékenységükkel állami feladatot valósítanak meg. Azt is említettük már, hogy az intézményi szövetségek országos vezető testülete regionális szerveződéseinek képviselőiből álljon annak érdekében, hogy tevékenységük valóban tagszervezeteiket szolgálja. Az országos intézményi szövetségek feladataiként is soroltunk már általuk megfogalmazandó szakmai állásfoglalásokat például az akkreditációról, a saját intézményeikre vonatkoztatott felszereltségbéli minimumról, intézményeik anyagi ellátottságáról, az azokban alkalmazottak számára vonatkozólag; tagintézményeik szakalkalmazottainak kinevezéséről vagy/és felmentéséről; az intézményműködtetési normatívában, az állam által prioritizálandó tevékenységek támogatási kívánalmában stb. Lehet, hogy a jövő idő új és más állásfoglalások lehetőségét is feladatul hozza számukra. Említettük, hogy tagdíjat szednek tagjaiktól s említettük, hogy valamennyi közösségi művelődést szolgáló (akkreditált) intézménynek valamelyikükben tagnak kell lenni. Érintőlegesen megemlítettük már, hogy feladatuk a saját intézménytípusra vonatkoztatott *stratégia* elkészítése is. Ki mástól lehetne elvárható, hogy maga-magáról *jövőképet* alkosson, hogy a *maga számára el-*

érendő célt vázolja, hogy az odáig vezető részletekről *feladatokat* összegezzen, ha nem az önmagukat legjobban ismerő szervezetektől? Világos, hogy mindezek megfogalmazását követően azt a *hasonló szervezetek rokon elképzeléseivel* össze kell vetni, azokat össze kell hangolni, s ezt követően az állam képviselőivel azt meg kell vitatni, el kell fogadtatni. Mindezen szakmai részkérdés koordináló fóruma az a már említett, és valamennyi intézményi szövetség vezetőjéből alakított *Országos Szakmai Egyeztető Fórum* lehetne, ami egy leendő országos szakmastratégiai fejlesztőköz-pont vezető testületévé is válhatna egyidejűleg.²²

19. Bár a közösségi művelődés kívánatos rendszerének kialakítása *lehetetlen* a polgárok aktív feladatvállalása, és csak *nehezen valósítható meg* a népművelők közreműködése nélkül, az átalakítás anyagi feltételeit, a leendő finanszírozó alapokat feltöltő és működtető állam mellett a *legfontosabb szereplők mégis a települési önkormányzatok*. A közösségi művelődés helyi lehetőségeinek megújulásra vonatkozó képviselő-testületi akarat *nélkül* ugyanis hiába szeretne valamelyik szereplő bármit. A polgárok nélkülük csak nagy nehézségek árán, konfliktusokkal juthatnának eredményre. Az állam is cselekvőképtelen közömbösségük esetén. *A közösségi művelődés megújításának szándékára leginkább úgy sarkallhatjuk a képviselő-testületeket, ha olyan finanszírozási rendszert építünk ki, amelyek a helyi megvalósításhoz kötik a támogatást.*

Szükséges megjegyezzük, hogy sok olyan települési önkormányzat működik ma Magyarországon, amelyek már most is *minden külön szorgalmazás nélkül* segítik polgáraik közösségi művelődését azzal, hogy változatlanul fenntartják és finanszírozzák művelődési otthonukat, művelődő közösségeiket, vagy (például az intézmény hiányában) közreműködnek pótlásuk egyesületi alapon szervezett megoldásában, avagy más módon. Amikor tehát úgy fogalmazunk, hogy különféle finanszírozási módokkal 'sarkallni' kell az önkormányzatok ebbéli cselekvéseit, nem rájuk, hanem az eddig közömbösekre gondolunk. A közösségi művelődés lehetőségeit hosszú távon fenntartó vagy fejlesztő önkormányzatok folyamatos áldozatvállalását viszont el kell ismerni.²³

Valamennyi települési önkormányzatnak, aprófalvas térség esetén az e célból (is) társult településszövetségeknek *közösségi művelődési fejlesztési tervvel* és ennek ciklusonkénti konkretizálásával kellene rendelkeznie.²⁴ Kívánatos, hogy ezek a közösségi művelődésben aktív helyi egyesületekkel egyetértésben fogalmazódjanak és aktualizálódjanak. *Minden állami alapból való támogatás feltétele e terv folyamatosan javított megléte* legyen.²⁵ A terv legyen része a település/térség távlati fejlesztési koncepciójának, és az azt konkretizáló tervek készítésekor vegyék figyelembe tartalmát és szándékait.

Valamennyi nagyvárosi kerület, város, 5 ezer főnél több lakosságú kistérségi székhely *önállóan fizetve*, valamennyi statisztikai kistérség (beleértve az 5 ezer fő alatti kistérségi székhelyeket, amelyek térségük településeivel ezt közösen részfinanszírozzák) *államilag támogatva* alkalmazzanak *közösségi művelődési koordinátort* a szakmai feladatok megoldására és a szakmai fejlesztések gondozására.

A hajdani népművelési felügyelőktől eltérő munkakörű, *segítő-fejlesztő, leginkább közösségfejlesztő habitusú, szakmai képzettséggel és gyakorlattal* bíró köztisztviselő a szakma kívánalmainak helyi/térségi megvalósítója és szorgalmazója lehetne.²⁶ A kistérségek munkaszervezeteiben, illetőleg az 5 ezer fő alatti kistérségi székhely esetében a kistérség településeivel közösen finanszírozott koordinátor munkabérét a „*szakemberek alkalmazását részfinanszírozó alap*” segítségével lehetne kipótolni.

A települési önkormányzatok ösztöndíjakkal, bérlakással, építési telek biztosításával, hitelgaranciával stb. segíthetnék elő a közösségi művelődésben jártas szakember(ek) letelepedését és hosszú távú helybéli munkájuk kibontakozását. A közösségi művelődést helyben megoldó egyesületeket segítő *saját emberüknek* kellene gondolják még akkor is, ha nem ők a munkáltatók; a hitelekhez stb. szükséges igazolásokat szabályozó rendelkezéseket úgy kellene módosítani tehát, hogy az ekként munkát vállalók is kedvezményezettek lehessenek.

* * *

Emlékeztetőül: mindezen alapokból való *intézményi részesedés* feltétele az intézményi akkreditáció; a *települési önkormányzati részesedés* feltétele a helybéli aktív civil szervezetekkel együtt készített, és minden választási ciklus elején az elkövetkező esztendőkre aktualizált helyi (aprófalvak esetén kistáji, kistérségi) közösségi művelődési fejlesztési terv léte.

Mindannyiunk művelődési otthona

természetesen pénzbe kerül. Éppen úgy, mint ahogy szerte Európában finanszírozzák és fizetik azokat.²⁷ És közös gondolkodást, a témába való alapos belegondolást kíván, ezek eredményeképp pedig a jelenlegi struktúrák átigazítását igényli. Ez utóbbi a szükséges pénz előteremtésénél is nagyobb feladat lehet, hiszen nem lehet véletlen, hogy tizenöt esztendő múltán sem történt „rendszerváltozás” a közművelődés (bár mint kiderült, szívesebben írom: a közösségi művelődés) területén. Az itt vázlatosan körülírt fejlesztési-változtatási szándék (bővebb változtatának megoldására váró részletein már dolgozik néhány kollega) bevezetése *esélyt teremthet* arra, hogy legalább ott, ahol *cselekvőerő van, avagy ahol az felkelthető*, ott végre történjék valami.

Hogy valaminek történnie kell, nem vitás. Egyrészt, mert sok helyütt sokunk bánatára bomlik, leépül a művelődési otthoni rendszer. Ha még fellelhető, egyre gyakoribb, hogy takaréklángon működik. A pénz valós vagy látszólagos hiányában napjainkban is megszűnnek intézmények, jobb esetben átalakulnak önkormányzati igényeket még megjeleníteni képes egyszemélyes rendezvényirodákká. Másrészt, mert megjelentek az alternatív intézményműködtetés formái, mint például *Mezőkövesden*, ahol a helyi egyesületek képviseléből (is) alakított közalapítvány vált a művelődési otthon üzemeltetőjévé. Itt egyébként a helyi népművészeti egyesület is saját

intézménnyel rendelkezik, és több olyan városi egyesület működik, amelyek évtizede bővítik az intézmény ajánlatát. Bővítik? – új minőséget teremtenek!

És akkor még nem említettem az egyesületi működtetésű közösségi művelődési intézményeket! *Kondoroson* ez saját kézben van; *Szombathely* peremkerületeiben, *Herényben*, *Zanaton*, *Gyöngyöshermánban* önkormányzati tulajdont használnak hosszú távon; *Derecskén* a mozit pótolják évtizede az egyesületi tagok, manapság abból már ifjúsági házat varázsolva. *Hajdúnánáson* ugyancsak a volt mozi épületét hasznosítják egyesületi alapon a fiatalok; *Nyíregyháza* belvárosában ifjúsági házat teremtettek; *Tiszacsécsén* ifjúsági intézményként az egész falu művelődési otthonát pótolják. *Börcsön*, *Oszkón* és másutt faluszépészeti-értékmentő szándékból épült ki a helyi közösségi művelődési tevékenységrendszer; *Hajdúbagoson*, *Kajdacson*, *Alsó-mocsoládon* és még sok helyütt a teleházi funkcióból bontottak ki helyi közösségi művelődési folyamatokat. *Szigetvárott* ugyancsak egyesület szervezi a kistérségi közösségfejlesztői munkát – és még folytathatnám a sort.

„Hogyan is írták majd egy évtizede?” – kérdeztem a szövegem elején említett 1981-es vitazáróban az olvasót, és persze meg is válaszoltam azonnal egy idézettel: „A művelődési otthon az adott közösség otthona, az hozta létre és az tartja fenn.” Aztán még folytattam a régi cikkben a kérdéseket és válaszaimat: „Az államosított létrehozás és az intézményesített fenntartás korában miként értsük ezt a mondatot? Ajánlom: szó szerint. És mit tegyen az adott közösség? Ajánlom: éljen jogával és gyakorolhassa azt.”

Államosításról másfél évtizede nincs szó. Intézményesítettségről sem. Az „adott közösség” azonban változatlanul létezik. Ideje lenne tehát, hogy létrehozza és fenntarthassa saját művelődési otthonát.

Jegyzetek

- 1 Magyar Nemzet, 1981. május 24.
- 2 *Magyarországi egyesületek címtára a reformkortól 1945-ig*, I–III. kötet, szerkesztette Pór Edit, Budapest: Művelődéskutató Intézet, 1988, 1.357 old.
- 3 Udvardi Lakos Endre A művelődési otthon, mint egyesület, *Kultúra és Közösség*, 1988/6.; Működhetnének Magyarországon is egyesületi művelődési házak (Varga A. Tamás interjúja Paul Blinnel), *Kultúra és Közösség*, 1991/4.; Egyesületi művelődési otthonok Franciaországban, fordította és szerkesztette Solymosi Judit, Budapest: *Parola Füzetek*, Közösségfejlesztők Egyesülete, 1993.; dr. Balipap Ferenc A társadalom polgári újraszerveződésének szükségessége, és az öntevékeny közösségi művelődés egy (követhető) európai modellje, *Szín*, 2001. november (6/5. szám); *Szín* (a Magyar Művelődési Intézet folyóirata) 2001. decemberi (6/6) száma 24 oldalon a francia intézményi modellel foglalkozik és „A francia népművelés, a francia kapcsolat” címen irodalomjegyzéket is közöl; Beke Pál Francia minta hazai formában, *Szín*, 2003. június (8/3. szám); Mátyus Alíz–Szöllösi Eszter Interjú Raymond Schneiderrel, a Francia–Német Ifjúsági Iroda munkatársával, *Szín*, 2004. március (9/2. szám).
- 4 Lásd erről Beke Pál Művelődési intézmények közösségi kézben, *Szín*, 2003. szeptember (8/4. szám); Beke Pál Civil közösségi ház, *Szín*, 2004. március (9/2. szám).
- 5 Varga Tamás *A klub, mint aktivizáló környezet*, Budapest: Népművelési Propaganda Iroda, 1978, 223 old.; cikksorozat a *Népművelés* c. folyóiratban Nyitott ház és vidéke címen 1978 augusztusától 1979

- áprilisáig; *Művelődési otthoni műhelyszekrények*, szerk. Szentpéteri Zoltán, Budapest: Múzsák Köz-
művelődési Kiadó, 1982, 72 old.; Mátraházi Zsuzsa Nyitott ház, *Magyar Nemzet*, 1982. okt. 29, 1.
old.; *Közelítések (11 beszélgetés népművelőkkel a művelődési otthoni tevékenység fejlesztéséről)*, az
interjúkat Vercseg Ilona készítette, Budapest: Múzsák, 1983, 123 old.; Balipap Ferenc *Innovációs tö-
rekvések a hetvenes évek művelődési otthonaiban*, Budapest: Múzsák, 1988, 157 old., ill. több szö-
veg *A szabadművelődéstől a közösségi művelődésig c. tanulmánygyűjteményben*, szerk. Beke Pál és
Deme Tamás, Budapest: Széphalom Könyvműhely, 2003, 399 old.
- 6 A gördíthető-összehajtható műhelyszekrények (konténerek) Ferencz István diplomamunkája alapján
Varga Tamás szakmai innovációja volt (lásd erről Makovecz Imre *Tervek, épületek, íráskorok 1959–2001*,
szerk. Gerle János, Budapest: Serdián Kft, 2002, 139. old.) ill. Beke Pál *Közösségfejlesztési kezdemé-
nyezések az előidőkben* (a 2002. szeptember 5–6-án „Közösség” címen Kunbábonyban szervezett
Varga Tamás emlékülésen elhangzottak megírt változata), *Varga A. Tamás*, szerk. Vercseg Ilona, Bu-
dapest: Közösségfejlesztők Egyesülete, 2003, 38–42. old.
 - 7 Lásd erről Beke Pál *Méltóságkereső*, Budapest: Epl Kiadó, 2001, 416 old.
 - 8 Az persze más kérdés, hogy a pártállami évtizedek alatt *hogyan játszották ki* az emberi kapcsolatok
tudatos leépítésére irányuló központi szándékot helyben jeles népművelők, tanácselnökök, népfront-
titkárok, tészelnökök, nem egy esetben párttitkárok, pártszervezetek munkatársai. Mindez még fel-
tárásra, összegzésre vár.
 - 9 A jelenleg érvényes 1997. évi CXL. törvény már most is megengedő az egyesületi intézményműköd-
tetéssel, hiszen a 75. § szerint ...közművelődési szintér, illetve közművelődési intézmény működtető-
je ... közművelődési megállapodás keretében egyéb szervezet (egyesület, alapítvány stb.) ... lehet.
 - 10 A manapság funkcionáló *intézményi szövetségek* a következők: *Általános Művelődési Központok Or-
szágos Egyesülete; Civil Közösségi Házak Magyarországi Egyesülete; Egyházi Közművelődési Egyesü-
let; Gyermek és Ifjúsági Házak Szövetsége; Közművelődési Társaságok Közhasznú Egyesülete; Kultu-
rális Központok Országos Szövetsége; Művelődési Intézmények, Megei és Regionális Szerveződések
Országos Szövetsége; Területi Művelődési Intézmények Egyesülete; Vasas Művelődési Intézmények
Szövetsége*. Lehet, hogy számításba kéne vegyük a *Teleház Szövetséget*, mint a közösségi művelő-
dést (is) szolgáló, viszonylag új, és sok helyütt működő intézmény „rendszergazdáját”.
 - 11 Az akkreditálás szempontrendszerét a *maguk intézményeire vonatkoztatva* az intézményi szövetsé-
gek dolgozhatnak ki, és a regionális/országos szakmai egyeztető fórumok egyetértése esetén alkal-
mazását a kultuszminisztérium rendelhetné el. Az akkreditált intézmények intézménytípusonként el-
különített hivatalos listáját a minisztérium vezetné; ezeket (az új bejegyzésekkel folyamatosan bőví-
ve) a következő esztendőre vonatkozólag augusztus 31-én zárná le; így közismert lehetne a követke-
ző évben valamiképp támogatandó intézmények típusonkénti darabszáma.
 - 12 A '70-es évek végén úgy fogalmazott egy intézményfejlesztésről szóló, a Népművelési Intézetben ké-
szített dokumentum, hogy a közösségi hely a lakástól *10 perc alatt elérhető* közelségben legyen. Ez
azóta is illúzió. Megjegyzem, hogy pl. a *tanyaközpontok olvasókörei* vagy a kiegészítést követő idők-
ben és a két világháború között telepített, a *tulajdonos által finanszírozott munkáslakótelepek kul-
túrotthonai* ezt a kívánalmat megvalósították.
 - 13 Mint Nyugat-Európában, ahol a közösségi művelődési beruházásokat, az intézmények működtetésé-
re való és a különféle tevékenységtámogatásokat *újraválasztásukban reménykedve* indokolnak és se-
gítenek az odavalósi képviselő-testületek és a polgármesterek.
 - 14 A kifejezetten e célra alakított helyi intézményműködtető egyesület alternatívája lehet a *helyben
több, különféle szabadidős tevékenységeket szervező, illetőleg a különféle művelődési aktivitások
megszervezése céljából lokálisan működő egyesületek* intézményfenntartás céljából alakított konzor-
ciuma is. Nem zárható ki az sem, hogy egy-egy vonzáskörzetben a társadalmiasítottan működő, min-
denki számára rendelkezésre álló nyilvános intézmény mellett *csak egy adott* korosztályra, társadal-
mi csoportra stb. nyitott intézmény is alakuljon-működjön.
 - 15 Az önkormányzati intézményműködtetés lehet *hagyományos* fenntartású, lehet *közhasznú társaság*,
esetleg *közalapítvány* formájú is.
 - 16 A leírt szisztéma hasonlít a Franciaországi Ifjúsági és Művelődési Házak Konföderációja által kialakít-
ott rendszerre.
 - 17 Lásd erről például Beke Pál *Művelődési otthonok Budapesten – ma és holnap, Kultúra és Közösség*,
1975/4, 40–57. old., ill. uő. *A jövő művelődési otthonainak funkcióiról Budapesti Népművelő*,
1976/1–2, 9–14. old.

- 18 Az általunk használt *megyei/regionális* szókapcsolat megengedő szisztémát jelez, hiszen jelenleg nem tudható, hogy egy-egy intézményi szövetség régióként mennyi darabszámú tagintézményt foglal majd magába. Ha számuk egy-egy régióban meghaladja a könnyen kezelhetőt, szükséges, hogy a szervezet *megyei alrendszer*t is alakítson. A 'könnyen kezelhető' intézményi (tag)létszámnak csak a majdan érintettek lehetnek megmondhatóí. Ettől függetlenül az alapvető, és jogosítvánnyal rendelkező egység a *regionális szint* lehetne.
- 19 A vezetőség/elnökség *évenkénti részleges cseréjére ajánlott szisztéma* lehet például az, hogy a megalkulás első évét követően az abban lévő tagok közül sorsolással kiesne egyharmaduk, akik helyett újak jönnek. Az ezt követő év után a már két éves vezetőségi/elnökségi tagok közül újabb egyharmadot ejtenének ki sorsolással, és helyettük ismételten újak érkeznének. Az azt követő évben az alapítók még megmaradt harmada eshet ki, miközben újak lépnek helyükbe. Ezt követően a legrégebb egyharmad létszám helyett jöhetnek évente mindig újak.
- 20 A rendszer létrehozásakor szervezetenként és régióként maximum 6–6 főállás, országos szervezetek mindegyikében legalább 5–5 főállás látszik szükségesnek. A létszámot a szisztéma életbe léptetését követő 2 évig ne lehessen bővíteni. A működés 3. évében mindez közös felülvizsgálatra-elemzésre kerülhet, és csak ezt követően lehessen a létszámkivánalmakat korrigálni.
- 21 A választott vezető testület saját vezető alkalmazottját éppen úgy, mint a presbitériumok saját lelkészeit.
- 22 Évenként változó elnökei a Fórum tagságát jelentő intézményi szövetségek nevének ábécérendje szabályozhatná. Megfontolandó, hogy az Országos Szakmai Egyeztető Fórum tagságában ne kapjon-e képviselőt a népművelők és az abból kivált vagy az azzal rokon, részben szinonim szakmai tevékenységek főhivatású szakembereit és szimpatizánsaikat összefogó (az alapításuk sorrendjében felsorolt) *Magyar Népművelők Egyesülete, Közösségfejlesztők Egyesülete, Kultúraközvetítők Társasága, Civil Közösségi Házakat Segítők Egyesülete* szervezetek? Avagy e magánszemélyeket gyűjtő szervezetek *saját tagjaik képességfejlesztését, jó érzését, együttműködését, szakmai fejlesztését* stb. a továbbiakban is szervezve és szorgalmazva munkaadó intézményeik által lehetnek inkább szakmai közszereplők?
- 23 Az elismerés egyik módja lehet, ha a jelenleg szerény összeggel járó „*közművelődést pártoló önkormányzat*” *elismerést* a működtetett, a működésében folyamatosan segített intézmény 10–15 éves múltjához kötnék arról nem beszélve, hogy többszörözni kellene az elismeréssel járó összeget, és mintaként közismertté tenni az így kitüntetett települések közösségi művelődést gyámolító munkáját.
- 24 A települések közösségi művelődési terve *ne rendezvényterv, és ne is a képviselő-testület vagy a polgármester által kívánt, de a helybeliek szempontjából jobbára közömbös* cselekvési program legyen. Nem (csak) az ünnepek, hanem a mindennapok *folymatait* legyen hivatott összegezni az ott élők kívánalmaira és jövőjükben rejtező lehetőségekre figyelemmel.
- 25 A kötelezővé tételét követő esztendő eltelte, mint *tűrelmi idő* után.
- 26 Kistérségi foglalkoztatottság esetén különösen kívánatos, hogy munkáját a rokon feladatokat ellátókkal (ifjúsági referens, különféle segítő funkciójú tanácsadók, pályázatok megvalósítását gondozók, szociális munkások stb.) közös munkaszervezetében végezze.
- 27 Lásd erről például a belga ifjúsági intézményfinanszírozási szisztémát a www.ifosz99.hu honlapon.

HELYHATÓSÁGOK ÉS ÁLLAMPOLGÁROK

A MAGYAR UGARON

Esettanulmány – Somlai Péternek

Varsányi Erika

„Nem az, hogy hazánk földjén van a lakásunk, nem is az, hogy ügyes-bajos dolgaink testközelbe sodornak egymással, hanem főként szellemi kötődésünk fűz minket össze közösséggé.”

Hugo von Hoffmansthal

■ Bevezetés mint műfajértelmezés

■ Dolgozatomat esettanulmánynak nevezem, mivel a benne leírt tények, események egy meghatározott helyszínhez, szolgáltatáshoz és körülhatárolható társadalmi körhöz köthetők. Az esettanulmány akkor tekinthető egyedi beszámolóknál többnek, ha a bemutatott történések tágabb összefüggésekbe ágyazódnak, s más, hasonló leírásokkal kiadják az „egészet” illetve alátámasztják az egészre vonatkozó egyéb módszerekkel is igazolt képet. Erre törekedtem: a civil társadalom mint társadalmi cselekvések összessége kvantitatív módszerekkel is leírható és összevethető a politikai-ideológiai programokkal. Jelen írásban azonban a hitelességnek más útját választottam: a tapasztalatok összegezését.

Stílusa esszéként határozható meg, ami közties kifejezésmód a leíró tudományosság és a szubjektivitásnak is teret adó irodalom között. Ebben a köztességben a tények valódisága a szerző személyes reflexiójával ötvöződik. Egyikről sem tudok és szeretnék lemondani. A bemutatott események ugyan csak töredékesen képesek visszaadni azt a küzdelmet, amibe kezdeményezésemmel egy humánszolgáltató alapítvány részéről a helyi és országos politikával való kényszerű találkozásaim során bonyolódtam, de mindenképpen reális történések. Leírásukat átítatja a saját élmény nézőpontja, az indulatoktól sem mentes személyes optika. Az értékmentes tudomá-

nyosság mércéjével ugyan ez nem megengedhető, de a higgadt, távolságtartó cél- és értékracionalitás nem a mai magyar valóság lényegi sajátossága. E valóságból táplálkozó élmények megjelenítése ezért óhatatlanul magában hordja az irracionálitással szembeni indulati reflexiót.

Egy közlésre szánt írás egyben híradás: akár személyes élményekről, akár egy korjelenségről számol be a szerző, valakik számára közöl és rögzít egy jelenséget, egy társadalmi és/vagy emberi állapotot. Talán a hír érzékenyebben vehető, ha a szerző a történések részeseként, konfliktusok és kudarcok cselekvő alanyaként jeleníti meg önmagát.

Írásommal azt állítom, hogy míg a rendszerváltás előtti állampolgári kezdeményezések az állam hatalmával szembeni ellenállásként jelenítették meg a civil társadalmat, addig a fordulatot követően az utóbbi fogalom a központi és helyi hatalom pusztá propagandaeszközüvé vált. A civil szerveződések bár jogilag elismert formákat öltve, ténylegesen azonban a társadalomalakító döntési folyamatokon kívül, az állami szervezetnek kiszolgáltatva kísérik meg a demokrácia lehetőségét valóra váltani.

A civil társadalom 15 évvel ezelőtt meghirdetett programjának mintájául is a nyugati demokráciák szolgáltak. E társadalmak önmegújítási programja abban a képességükben is rejlik, hogy az egyes válsághullámokból, elszürkülésekből az emberi társulások újabb erőforrásainak mozgósításával képesek kitörni.

E dolgozatban saját élményeim feldolgozásaként arra teszek kísérletet, hogy megválaszoljam: vajon a magyar társadalomfejlődés tévútjainak ismeretében milyen esély látszik olyan civil társadalom megteremtésére, amely valóban tudatos, racionális vitákra alapozott cselekvésben kötheti össze az állampolgárokat. A majdani megvalósulás esélyét miképpen valószínűsíti egyfelől az államhoz fűződő viszony, másfelől a „szellemi közösség” lehetősége.

Az élmény

Szociológusként 1997-ben azzal a céllal kezdeményeztem egy alapítvány létrehozását, hogy szakmai programmal humányszolgáltatást nyújtsunk vidéki térségben. Néhány kilométernyi távolságra Péctől addig sem családsegítő, sem egyéb tanácsadó szolgáltatás nem működött. A szervezet megalakulását követően a törvényi kötelezettség alapján fokozatosan jelentkeztek az egyes települések, hogy szerződés keretében az alapítványt bízzák meg családsegítő és gyermekjóléti feladatok ellátásával.

Az ellátási területhez tartozó 15 település között turisztikai előnyeiket kihasználó, központi szerepkört ellátó és perifériává süllyedt települések egyaránt megtalálhatók. Az önkormányzati törvény által deklarált települési autonómia a helyi adottságoktól függően nyújthatta a fejlődés és a helyi közelet megélénkülésének lehetőségét vagy éppen mindennek az ellenkezőjét. Az önkormányzati képviselők, a polgármesterek kiválasztásához a merítési lehetőség a társadalmi összetétel alapján meg lehetőségesen korlátozott volt: értelmiségiek a falvak többségéből már eltűntek, s az alacsony iskolázottságú, többnyire személyi adottságaik – de nem feltétlenül erényeik

–, s nem kompetenciájuk alapján pozícióba került emberek számára a döntési lehetőség egyben hatalmi forrássá is vált.

De a valamivel kedvezőbb helyzetű településeken, ahol a törvény biztosította autonómia révén jegyzőség és alapvető intézmények működnek, sem bizonyultak az önkormányzatok távlatokban gondolkodó, felelős grémiumoknak.

A helyi közösség életminőségének javítása általában olyan szemléletet és politikai gyakorlatot feltételez, amely kizárólag nyitott helyi politizáláson és a szakemberekkel való együttműködésen alapulhat. A rövid távú, érdekmotivált gondolkodás és a múltbeli viselkedésminták rögzültsége miatt azonban az együttműködés helyett az uralmi viszonyok dominálnak, amit egyfelől a kikezdehetetlen szoros érdekháló, másfelől az önkormányzati törvény által biztosított korláttalanság erősítenek.

E tapasztalatok birtokában a kistérségi fejlesztés koncepciójában láttam esélyt arra, hogy a segélyezésben és megbélyegzésben, az önkormányzatokkal folytatott kicsinyes alkudozásban kimerülő helyi szociális ellátáshoz képest tágabb perspektívában lehet szakmai programokat érvényesíteni.

Az a szándék azonban, hogy pályázati támogatással ösztönözzék a településeket az. úgynevezett. többcélú társulás létrehozására, éppen azokat az érdekeket mozgósította, amelyek lényegükből adódóan figyelmen kívül hagyják a társadalmi felelősséget, a leszakadó rétegek integrálásának kötelező szempontját, valamint az egyes kistételepülések életminőségének javítását.

Kiemelve egyetlen mozzanatot: a kisiskolák önállóságának megszüntetése körüli viharok világosan mutatják, hogy a pusztán gazdasági racionalitásra alapozott érvekkel elindított folyamat felszakítja azokat a sebeket, amelyeket a kifosztott falvak lakóiban a leminősítéssel járó alárendelt helyzet okozott az évtizedek során.

S mindez csak egyetlen, minden elemében ki sem bontott oldala annak a folyamatnak, amely a mindennapi tapasztalat oldaláról többszörösen megkérdőjelezendő. Alaposabb vizsgálatok nélkül nem térnék ki pl. a kisposták, a helyi vasútvonalak megszüntetése okozta el- és leszakadásélményre. Megteszik ezt Szelényi Iván és Ladányi János e témában közölt tanulmányaikban.¹

Velük megegyezően állítom: a többcélú kistérségek alakulásában olyan centralizációs törekvés érhető tetten, amely a hatalom és a források koncentrációját hozza létre oly módon, hogy a demokrácia alapjai, nevezetesen a közvetlen társadalmi ellenőrzés csatornáit dugulnak el. A társulást ugyanis polgármesterek alkotják, akik egyéni és politikai szocializációjuk következtében automatikusan elfogadják az alárendeltséget, hiszen a források elosztása a társulás szintjén történik, következképpen a hierarchikus tagoltság újabb szerveződéseként jelenik meg a résztvevők számára. Innen már csak egy lépés, hogy amennyiben a társulás elnöke kizárólag a forrásokhoz való hozzáférésre használja ezt a pozíciót, legkevesbé a társuló polgármesterek fogják rajta számon kérni a felhasználás módját. S még ha szembetűnő is a szakmai szempontok mellőzése, az elosztásban mindenki valamennyire érdekelt lesz. Így nem csak leszerelhető minden kontroll, de a résztvevők függetlenül önmagukat saját választott testületüktől, valamint településük la-

kosságától, arról döntenek, amit a kistérség szintjén a pénzmotiválta behódolás diktál.

A fejlesztés mára mitikussá növesztett, s a politikai gyakorlatban kiüresített fogalma nem implikál demokratikus eljárást, nem követeli meg az egyenrangú résztvevők közötti egyezkedést, így a források elosztása is azt a mintát követi, amivé a politikai osztály a közéletet deformálta. Miközben ömlik a sirám az önkormányzatok forráshiányáról, presztízsbetűzéseknek ez nem szab korlátot, de erre hivatkozva lehet kilátásba helyezni óvodabezárást, s a közösségi igényeket szolgáló egyéb intézmények elsoványosítását, illetve az ilyen irányú érdemi fejlesztések teljes mellőzését. A hosszabb távra szóló, az életminőség javítására irányuló pályázatokban fel sem merült az önkormányzatok részéről az együttműködés lehetősége, még azokban az esetekben sem próbálták kiterjeszteni a döntési kört vagy legalább a javaslatok megfogalmazásának fórumát, amelyekhez célzottan hívtak fel egyes pályázati kiírások. Az önkormányzatok létrejötte a helyi autonómia lehetőségét ígérte. De valóban csak forráshiányról szól-e mindaz a hiány, ami az egyes települések lakóiban az apátia és a közösségi étellel szembeni érdektelenség, a testületekkel szembeni bizalmatlanság érzését tartósítja? Vajon a folyamatosan hiányolt több pénz nagyobb felelősséggel jár-e, s például a tervezés és fejlesztés gyakorlatának részeseivé válnak-e ezáltal az érintettek? Azt mutatja-e a mindennapi gyakorlat, hogy a fejlesztési forrásokról való döntések a szakmai szempontok és társadalmi érdekek egyeztetésével születnek?

A gazdasági racionalitással megalapozott területfejlesztés milyen garanciákat tartalmaz arra, hogy a másokat képviselni kötelezettek ne továbbra is saját hitbizományukként kezeljék a rájuk bízott területet?

A különböző időpontokban 12 illetve 15 települést ellátó alapítvány akciókutatósi kezdeményezése egyetlen kistelepülésben talált a polgármester részéről visszhangra, de egyetlen fejlesztési elképzelés, koncepció kidolgozásába sem vonták be a helyi szakembereket.

A források racionális elosztásáról szóló érv azonnal megdőlt, ha közelebbről látjuk ennek mechanizmusát: a „többcélúság” fogalmkörébe sorolt szolgáltatások között a társulás, pontosabban annak elnöke rangsora, s így lesz érdemesíthető a társulás kiépülő adminisztratív apparátusa a családsegítő- és gyermekjóléti szolgáltatásnak kiosztott (!) összeg többszörösére. S az apparátust, annak személyi és tárgyi fejlesztését „településfejlesztésnek” lehet adminisztrálni, sőt sikerként publikálni. S mint már most, a kezdeteknél látható: nem szolgál, hanem diktál, nem forrásokat biztosít, hanem önhatalmúlag rendelkezik, és e folyamatban fel sem merült az érdekek és szempontok egyeztetése tárgyalás formájában.

A kistérségi társulás vázolt társadalmi képletébe nyilván nem fér bele, hogy a mindenkori erőhöz és pénzhez igazodó és lefelé alattvalói magatartást megkövetelő polgármesterek a humányszolgáltatás magasabb minőségéért kiálljanak. Eddig is csak kényszerűen teljesítendő kötelezettség volt számukra, s ha tartalmi üggyé vált, már hatalmi szóval igyekeztek elfojtani a szakmai törekvéseket. Most megnyugodva

és megerősítve asszisztálnak egy olyan játszamához, amelynek lényege, hogy nevezük „többscélúnak” – több pénz jut hozzánk, s még kevesebbet kell törődnünk a társadalmi feszültségekkel, a megoldatlan emberi problémákkal, a közzóval.

„(...) A centralizálás és decentralizálás – legalábbis a politikai életben – sohasem csak afféle műszaki kérdés, amelyben könnyedén meghatározhatók a terhelések és túrések. Ez mindig a politikai dinamika körébe vág, ahol csak találgatni lehet a lehetséges következményeket.(...)A helyi közösségeknek átadott erőforrások mindig megnövelik bizonyos emberek hatalmát, akik többé-kevésbé állandó kapcsolatban állnak egyes közzetekkel. Bár mindig bizonytalan, hogyan élnek majd ezek a különféle emberek a hatalmukkal, az emberi tapasztalat azt a gyanút táplálja, hogy részben saját érdekeik előmozdítására fogják használni. És ezek az érdekek teljesen elmentésnek bizonyulnak mások érdekeivel.”²

Leginkább pedig az érdekek képviselőjére a legkevésbé képes, kilátástalan helyzetű kistelepüléseken élők érdekeivel.

S mindez annak a meggyőződésnek a fényében különösen megfontolandó, hogy a szerző a liberális demokrácia talaján mérlegeli a centralizáció és decentralizáció társadalmi és politikai következményeit.

Elemzési irányok

Három fogalmat vázok az elemzési irányok bemutatására: tér – perspektíva – nyelv, melyek között a kapcsolatot az életvilág teremti meg.

Tér alatt a települést értem, ahol élünk, ahol közvetlen kapcsolataink körbevesznek, ahonnan ki szeretnénk törni vagy ahová kötődünk. A mindennapi élet cselekvései térhez kötöttek, s hogy az életünkre kiható, meghatározó döntések helyben történnek-e vagy tőlünk távol, kijelöli a településhez kötődés negatív vagy pozitív tartalmát. Történelmileg rögzült élmény az uralmi viszonyok térbeli távolságként történő megjelenése: a hatalom általában távol volt, s legfeljebb annak közvetítőivel kerültek az emberek kapcsolatba. A függőségek láthatatlan szálakként határozták az emberi viszonyokat. Erre szolgált a jog, a szolgáltatási kötelezettség, s így lett lesüllyedt periféria a vidék. Ma az autonómia burkába rejthető a helyi társadalom, s azon belül a hátrányos helyzetű rétegek kiszolgáltatottsága, azaz autonóm módon hanyagolható a foglalkoztatás-, lakásprogramok, szolgáltatásfejlesztések kialakítása.

Egy adott településen élők számára az életvilág a folyamatos érintkezés terepe, akár beleszülettek, akár beköltöztek, adottnak veszik, mint életük keretét.

A közelség, a szomszédság értelmében, lehetőség és egyben korlát: a mindennapi érintkezés cselekvési lehetőségét és elzárkózást egyaránt nyújthat.

Hogy e kettő közül melyik válik az emberek élményévé, a perspektíva határozza meg.

A perspektíva, mint élmény: az egyéni élet folyamatához hasonló módon élük át kisebb-nagyobb közösségek is a térbeli és időbeli mozgást: honnan haladunk mifelé, mi látszik a horizonton? A helyi közösségek befelé fordulása szorosán össze-

függ térbeli és gazdasági elzártságukkal, s ez a kényszerű állapot csak megfelelő politikai és különleges szociálpszichológiai feltételek esetén készíthet közös cselekvésre. A települések nagyobb egységét átfogó igazgatási és szolgáltatási egység, nevezzük kistérségnek, távolságot teremt a mindennapi életvilág és az ezt befolyásoló döntések között. A benne rejlő tágabb perspektíva csak akkor lenne képes ellensúlyozni a döntési szint eltávolítását a települések életvilágától, ha erősítené a partnerségnek nevezett társadalmi viszonyok révén a kontroll lehetőségét.

A kistérség ugyanis csak akkor értelmezhető fejlődésként, ha igazi távlatot teremt, tágítva a közösségteremtő szellemi horizontot. A konkrét terepen szerzett tapasztalataim azonban sokkal inkább azt támasztják alá, hogy az igazgatás újabb (vagy inkább felújított) szintje épül ki: már létezik a központ, még csak kezdetleges, de láthatóan fejlődő bürokráciával, csúcán a pénzosztogató-rendelkező elnökkel. Csekély a valószínűsége, hogy a jogszabállyal életre hívott, bővülő állami forrásokkal megtámogatott apparátus bármilyen diszfunkciója esetén a konstrukció lebontható lehetne. Hiszen az állam a lokális autonómia jegyében szinte korlátlan jogkörrel ruházta fel az önkormányzatokat, a kistérséget ennek korrekciójaként vezeti be, idetelepítve azt a kontrollálatlanságot, amit a demokratikus önkormányzás védjegye alatt a helyhatóságok az elmúlt 15 évben élveztek.

Mint az közismert, a '70-es évek településfejlesztésnek nevezett centralizációs koncepciója, s ennek gyakorlata, nem csak gazdasági értelemben lehetetlenítette el, hanem olyan társadalmi zárványokká is süllyesztette a kistelepüléseket, amelynek messze ható következményei mára sűrűsödtek szociális kérdéssé. Az intézmények, szolgáltatások hiányát, a foglalkoztatási, s az ebből következő megélhetési gondokat, az ezzel szorosan összefüggő lakhatási viszonyokat a kistelepülések önkormányzatai képtelenek kezelni. S korlátaik nem pusztán a források szűkösségével magyarázhatóak. A hagyományosan központi szerepkört betöltő, s ennek okán városi rangot nyert települések mindezt társadalmi pozícióvá konvertálják s éltetik tovább, azaz hierarchikussá formálják a települések formális-adminisztratív kapcsolatát és a személyközi viszonyokat. Szűklátókörű presztízs- és uralmi motivációból a körjegyzőség kevésbé szolgáltatásként, mint irányítóként működik, egészen a kistelepülésekkel szembeni érdektelenségig, az őket közvetlenül érintő információk visszatartásáig.

A kisvárosi intézmények ugyan attól nyerik létjogosultságukat, hogy a környező települések lakói ezeket igénybe veszik, a szolgáltatásokhoz nyújtott hozzájárulás megállapításakor a feltételeket mégis a város diktálja. Miközben az iskola, az egészségügyi ellátás, szociális intézmények létszámarányos normatív támogatására alapozzák működésüket, s ily módon feltételezik a kistelepülések lakóinak jelenlétét, a várost képviselők számára egyénekként és társadalmi csoportokként egyaránt érdektelenek.

Ennek egyik legszembetűnőbb esete az iskola működése, ahová nagy számban a környező kistelepülésekből busszal járnak be a gyerekek. Egy-két kistelepülés még kitarthatóan küzd alsó tagozatos, összevont osztályokkal működő iskolájának megőrzéséért, de a felső tagozatosok számára hagyományosan a kisvárosi iskolája elérhető.

A szociológiai evidencia az iskola társadalmi szelekciós szerepéről itt a maga nyers valóságában tetten érhető: a tanítási időn túli programokat a közlekedés miatt csak a városban lakó, a vidékiekénél lényegesen magasabb életszínvonalon élő gyerekek vehetik igénybe, az itt lakó pedagógusok csak a helyiekkel tudnak tanítási időn túl is foglalkozni, hogy helyzetbe hozzassák őket, az önbizalmat erősítő reprezentációs alkalmakkor is elsődlegesen az a kör kap lehetőséget, amelynek a szülei a helyi vezetés számára a fejlődő települést képviselik.

A gyermekvédelmi gyakorlatban rendszeresen kerültek felszínre olyan esetek, amelyekből több évi iskolalátogatás után került képbe a gyerek családi háttere. Automatizmusnak tűnik az a gyakorlat, hogy pályorientációként a kistalvakban élő és/vagy szegényebb, elesettebb gyerekeket a helyi középiskola két szakmunkás képzésébe terelik, míg a város érdekközösségébe tartozók az iskola eredményességi statisztikáját emelve tipikusan a megyeszékhely gimnáziumaiban tanulnak tovább.

A térbeliség szociális dimenziójának még markánsabb illusztrációja a közigazgatásilag a városhoz tartozó, attól kb. 2 km-re fekvő egykori majorság. Az aprófalunyi népességnek otthonául szolgáló puszta a szokásos képlet szerint az államosítással gazdát cserélt. A cselédsor maradt, a kastély hol hivatali helyiséggé, hol építőtáborrá vedlett, de lakóinak sorsa több nemzedékváltás után is változatlanul cselédlét. Abban a tekintetben a kisváros lakóinak számítanak ugyan, hogy a kommunális adót fizetniük kell, de mivel sem saját képviselőjük nincs, sem a városi testület érdekszférájába nem tartoznak, évtizedek után részesülhettek olyan „gesztusokban”, hogy bizonyos buszjáratok számukra is elérhetőek legyenek, s még fedett buszmegállóról is „gondoskodott” a polgármester! Munkahelyként megmaradt számukra az rt.-vé nemesült állami gazdaság egyik vágóhídja, s annak hulladékából származó szennyeződést ugyanúgy el kell tűrnie a közösségnek, mint ahogy orvosi rendelés számukra egy gépműhely irodahelyiségében biztosított. Sem a gyerekek, sem a felnőttek számára semmilyen közösségi tér nem áll rendelkezésre, minek következtében a városi önkormányzat velük kapcsolatban is hosszú távon berendezkedhet: a puszta társadalmi részéről nem fenyegeti „autonómiájukat” semmilyen civil szerveződés!

A „civil társadalom fejlesztése” című állami színjáték

A kortárs politikai filozófia egyik alapkérdése, hogy miként biztosítható a képviselői demokrácia feltételei között az állam és civil társadalom közötti egyensúly. Mindkettő jelentőségét hangsúlyozza P. Manent:

„Szabadságunk önkinyilvánításának két mozzanata van: a civil társadalmi és az állami mozzanat. Mindegyikünk részese a civil társadalomnak, s ugyanakkor képviselve van az államban és az állam által. A civil társadalom és az állam két pólusa egy mechanizmusnak, melynek működéséhez mind a kettő egyformán nélkülözhetetlen.(...) A liberálisok azt mondják, hogy a társadalomban mindenkinek szabadon kell tudnia gyakorolnia jogát az élethez, a szabadsághoz és a boldogság kereséséhez. Ellenfeleik azt mondják, hogy csakis az erős és valóban reprezentatív, a társa-

dalmat képviselő állam rendelkezik elegendő hatóerővel ahhoz, hogy megvédje a társadalom tagjait az uralom és elidegenedés azon újabb formáitól, amelyeket társadalmi hatalmak, mindenek előtt a „pénz hatalma” kényszerítene rájuk.”³

Az állam önkorlátozása nélkülözhetetlen ahhoz, hogy ez az egyensúly valóban létrejöjjön, s az állampolgárok számára ez a kettős részvétel átélhető valóság lehessen.

A rendszerváltást megelőző és előkészítő rövid időszak valóban a szabad kezdeményezések lázában telt: amatőrként váltak különböző szakmák képviselői közösségfejlesztőkké, s általuk lett a felszabadultság élménye közvetíthetővé azok számára is, akik eldugott településeken, gettóban alig vagy egyáltalán nem érzékelték a politikai folyamatokat.

A különböző szerveződések egy csoportba sodortak társadalmilag-kulturálisan egymástól távol álló embereket, csoportokat. De rövid időn belül az államhoz dörgölözés bevált taktikái kezdtek működni: pártokban és ún. civil szervezetekben egyaránt a hatalomba kerülés manőverei uralkodtak el. A pártokkal ezúttal nem foglalkozva, a civil szerveződésekről is lehullott a lepel. Önkormányzatokba, s onnan magasabb és/vagy jövedelmezőbb stallumokhoz nyílt meg az út. A civilek támogatását többnyire adathalmazként dokumentálják az állami szervezetek, amelyet a mindenkori kormányok és kiszolgáló apparátusai pályázatok elutasításának indoklásaként használhatnak fel a források szűk körű elosztásakor.

A különböző kormányzati ciklusok deklarációi, látványos rendezvényei egyre szűkülő kört érintenek: magukat országosnak nyilvánító, ernyőszervezetek, külföldi szervezetek magyarországi képviseletei sajátították ki a civilséget, miközben kötelező állami feladatot átvállaló helyi szervezetek fuldokolnak a helyi önkormányzatok és a különböző szintű állami apparátus dilettáns és felelősség nélküli packázásaitól.

Az ernyőszervezetek, amelyek önmagukat kiáltják ki elsőnek az egyenlők között, gyakorlatilag kizárólag önmaguk legitimálására gyűjtik be a kis szervezeteket anélkül, hogy bármilyen érdemi szolgáltatást nyújtanának vagy ellátnák azok érdekképviseletét. Rendezvényeik kifelé, saját nemzetközi és állami kapcsolataik felé szólnak, egyirányú kommunikációjukkal az állami dominanciához igazodnak. A számos negatív tapasztalattal szemben kivételes élményt a közösségszervezést már a '70-es évektől ösztönző és fejlesztő szervezetben szereztem.

A civil társadalom fejlesztése a politikai retorika, szűkebben az euronyelv panelje. A NCA-nak nevezett garantált támogatási forrás döntési mechanizmusa minden előzetes koncepció ellenére az állami kontrollal kapott gellert: az egyes kollégiumok és kuratóriumok működéséről csak közvetett információkkal rendelkezem, de önmagában az a tény, hogy a civil szféra szűrőjét megelőzhette a kincstár következtelen és formai szempontrendszerre, világossá tette, hogy az állam nem enged.

A legdemokratikusabb szervezeti felépítés sem tudja biztosítani a pártatlanságot, a részrehajlás kizárását, de az a megalázó folyamat, amely a pályázat során lejajlott, a legjobb szándékokat is destruálja.

A politikai retorika ismételt állítása a minél kisebb állam. A különböző társadalmi csoportok (mozgássérültek, autisták, rákbetegek, stb.) az évek során létrehozták

a maguk civil szervezeteit, mint ahogy szakemberek is azért társultak civil szervezetekben, mert nagyobb függetlenségben elvileg több lehetőség kínálkozik az érdekvédelemre, a kreativitásra. Nem attól erős-e a civil társadalom, ha ezeket a szerveződések erősíti az állam? Tovább színezi a képet, hogy azokat a szociális, gyermek- és családvédelmi, jogvédő feladatokat, amelyeket az esélyegyenlőség programjaként az államnak valóban kötelessége biztosítani, számtalan civil szervezet próbálta az elmúlt másfél évtizedben átvállalni. Az általuk képviselt rugalmasság és kritikus szellem azonban nem csak a helyhatóságok közönyével kényszerül most már ütközni, hanem azzal a körülménnyel is, hogy párhuzamosan kiépítette a központi szakigazgatás azt az árnyékszervezetet, amely állami forrásokból apparátust képes fenntartani anélkül, hogy az az „esélyek” általános címkéjén túl bármilyen speciális feladatkörrel rendelkezne. Nem mindannyian az esélyek házában lennének a lakói?

A szerződés szabadságáról

Lehet-e a szó eredeti értelmében fejlesztésről beszélni, ha nem ismeretes az ókori római jog által bevezetett, majd a több mint 200 éve általánossá vált szerződési kötelezettség: a szerződő felek egyenlő jogain és kötelezettségein alapuló megállapodás, amely megegyezés útján teremti meg a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenlőségét? A szerződés tiszteletben tartásából következhet csak szakmai tárgyalás, például arról, hogy mit jelent a szolgáltatás- és hálózatfejlesztés.

A jogszabályok hevenyészettsége, valamint az egyes jogszabályok közötti ellentmondások olyan játékeret biztosítanak, amelyet a mindenkori uralmi helyzettől függően lehet értelmezni. Az ebből következő cinikus gyakorlat révén éppen a társadalom legfőbb integráló ereje: a jogban való bizalom erodálódik.

Az ellátási terület egyik települése, ahol a közép- és idősebb nemzedék elmondása szerint a '90-es évek elejéig virágzó közösségi élet zajlott, mára 800 körüli lakosával nem csak a kiáltó egyenlőtlenségek bemutató terepévé vált, de az a helyhatóság működésének bizonyítványa az anómia összes tankönyvi formájának jelenléte: a félelem és agresszió, az etnikai feszültségek, a deviáns magatartások, a nyomor, a menekülés.

Az Alapítvánnyal kötött szerződést közvetlenül megelőzően zajlott pénzügyi vizsgálat a faluban: a polgármesternő halálát és a jegyző távozását szoros összefüggésbe hozták a település gazdálkodásával. Az újonnan megválasztott polgármester legfőbb problémája a cigányok jelenléte volt a faluban. Mivel a többségében helyi vállalkozókból álló képviselőtestület a falu nem cigány lakosságától is hermetikusan elzárkózott, sem szakemberekkel, sem egyszerű lakosokkal nem kommunikált, a polgármester körül olyan légüres tér keletkezett, hogy a feszültséget nehezen viselve lemondott.

Az új polgármester, szintén vállalkozó, nagy lendülettel hirdetett hangzatos programokat, s ebben együttműködési szándékáról biztosította az Alapítványt. A szakemberek által feltárt fejlesztési források azonban csak valódi, nyílt kommunikációval megvalósuló kooperációban lettek volna elérhetők. Az erre való képtelenség azon-

ban rövid időn belül megmutatkozott, mint ahogy ekkor derült fény arra, hogy a megkötött szerződés birtokában az önkormányzat hozzájutott ugyan az állami támogatáshoz, de azt az Alapítvány munkatársainak intenzív munkája ellenére, nem utalta át a szervezet számára.

Sem az Államkincstár, sem az Ügyészség, sem az Igazságügyi Minisztérium nem találta indokoltnak a civil szervezet jogorvoslati kérelmét, egyetlen lehetőség a sérelem rehabilitálására: a bírósági eljárás, amelyre azonban a szervezetnek nem álltak rendelkezésére a szükséges források. Miután több tárgyalás, megállapodás sikertelenségét követően az Alapítvány részéről felbontottam a szerződést, a település a szakszerű humánszolgáltatás szempontjából is hosszú ideig ellátatlan maradt. A Közigazgatási Hivatal részéről a felügyeleti szerv elfogadva a jegyzőség beszámolóját, a szakmai helyzetet rendben levőnek találta.

A történet számos egyéb szálát mellőzve pusztán azt szándékozom illusztrálni, hogy az állam intézményei a helyhatóságoktól az országos szakigazgatási apparátusig változatlanul a „hatalom védte bensőségben” szorosra zárnak és a polgári szerződés alapvető normáin átlépve egyetlen célt szolgálnak: saját túlélésüket.

„(...) kíváncsi vagyok, hogy nem az-e a társadalmi konfliktus legújabb formája, hogy maga a társadalmi szerződés kérdőjeleződik meg. Ezen nem a társadalmi szerződés polgársági jogok részletezését szolgáló finomabb elágazásait értem, noha ezek is fontosak. A társadalmi szerződés alapcikkelyeire gondolok, azokra, amelyek a törvényt és a rendet határozzák meg. (...) Egy társadalom, amely elfogadni látszik olyan csoport tartós létezését, amelyet semmilyen érdek nem fűz hozzá, saját magát sodorja veszélybe. (...) a többségi osztály már nem bízik saját pozíciójában. Hátárokat von, amelyeket senki nem léphet át, miközben meginog akkor, amikor arra kerül a sor, hogy betartassa a szabályait.”⁴

Civil erőlködés

A civil világ megerősödésének egyik fontos feltétele a szervezetek fenntarthatóságának biztosítása. A különböző politikai kurzusok nyilatkozatai évek óta zengik, hogy milyen jelentősnek értékeli a civil társadalmat, s ehhez mekkora támogatást biztosítanak. Legutóbb pedig a megfelelő képviselet szervezeti kialakításának folyamata zajlott.

De mintha ettől a civilség mégsem erősödne. A különböző fórumokon refrénszerűen ismétlődnek a panaszok, a sérelmek felsorolása, alkalmanként indulatok, s emögött az elszántság a civil létre.

A kormánypolitika szerepe világosan leolvasható a támogatási preferenciákból. A szektorsemlegesség hirdetése mögött zavartalanul élveznek a civil szervezetekhez képest előnyöket az egyházak és állami-önkormányzati szervezetek. Az egyházaknak juttatott dupla támogatás politikai játszmák részévé teszi azokat a feladatokat, amelyeket az állam átruház különböző szervezetekre. A dupla támogatás a szakmai munka rovására részesíti előnyben az ideológiaközvetítést.

Miközben mind szakmai, mind törvényességi és pénzügyi tekintetben nélkülözhetetlennek vélem a civil szervezetek ellenőrzését, a korlátozott állam és a szubszidiaritás elveinek érvényesülésével kapcsolatban fogalmazódnak meg a kételyek: milyen állami szervezetet hatalmaz fel a jogszabály ellenőrzési joggal, s a szervezet ezt milyen szempontok szerint teszi, elvárhatók-e valóban szakmai szempontok, hogyan közelít az állami tisztviselő az alapvetően más indíttatású civil gyakorlathoz? Konkrétan: a gyermekvédelem területén a megyei közigazgatásba tagolódott gyámhivatal rendelkezik a szakterület ellenőrzésének jogával. Érthető ugyan – de nem elfogadható –, hogy a jogalkalmazó köztisztviselők a legelemibb kételyt, kritikát sem fogalmazzák meg az általuk érvényesített jogszabályokkal kapcsolatban, de hogy egységesen ugyanazon szempontokat alkalmazzák a rendkívül eltérő körülmények és pénzügyi feltételek között dolgozó civil és állami intézmények felügyeletekor, ismét csak az állam elsőbbségét igazolja. Ezt az összefüggést még inkább erősíti, hogy azokban a nem ritka esetekben, amikor emberi életet közvetlenül érintő szakmai törekvések a helyi apparátus, főként jegyzők, gyámhatóságok ellenállásába ütköztek, a megyei közigazgatás számára a szakmaival szemben mindenkor a hivatali-rendi összetartozás élvezett elsőbbséget.

A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek viszonya a demokrácia egyik sarkalatos pontja: itt dől el ugyanis, hogy a jogállam intézményeinek kiépülése elegendő feltételt jelent-e a polgárok számára, hogy állampolgárokként felelősséggel létezzenek, s képviselőként is tisztában legyenek jelentőségével. Ez a viszony azonban a kezdetektől több sebből vérzik: a képviselőtestületek számára a jogszabályok olyan mozgásteret biztosítanak, amelynek kihasználása a képviselők és polgármesterek intelligenciájától és egyéni morális érzékétől függően szolgálja az ott lakók érdekeit. A döntések tartalma, a bennük foglalt prioritások és érdekek, a döntési folyamat, a helyi lakosokkal folytatott kommunikációs stílus azonban olyan demokratikus deficitről árulkodnak, amely a helyi autonómia hangoztatásával arányosan növekedett. Elvileg a jog lehetne az a kényszerítő eszköz, amely az autonómia korlátait biztosítaná. A finanszírozás folyamatosan emlegetett anomáliái azonban éppen az inkoherens jogszabályokból fakadnak. Miközben az egyik jogszabály kötelező feladatokat ruház a helyi önkormányzatokra, a másik az ennek forrásaként meghatározott összeget szabad felhasználásként bocsátja rendelkezésre, s a harmadik nem fogalmaz meg semmilyen szankciót arra a – már általános – esetre, amikor az önkormányzat szabadon, azaz nem a kötelező feladatra fordítja az erre a célra folyósított összeget. A „szabad felhasználás” a szó teljes értelmében kiélvezett lehetőség a testületek számára.

A finanszírozás anomáliáin kívül a civil világ politikai szerepének és jelentőségének leértékelése jellemzi számos – óvatosan kerülve az általánosítást – helyi önkormányzat gyakorlatát. A különböző rendezvényeken való reprezentáláson kívül sem információcserében, s még kevésbé a döntési folyamatokban nem számolnak a helyi civil szervezetekkel – a testületek belső erőjátzmáihoz képest érdektelenné válnak számukra az ezen kívüli érdekartikulációk. Laikus, többségükben képzetlen em-

berek kerültek az elmúlt 14 év során kisebb-nagyobb hatalmi pozíciókba, s éppen felkészületlenségük készíteti őket attól a közösségtől való elhatárolódásra, amelyből pártok révén vagy a mérítési lehetőségek korlátozottsága folytán, döntési helyzetbe kerültek.

A harmadik szint a civil világ belső szerveződése: az EU fejlesztési koncepciójának egyik legradikálisabb követelménye a regionális tagoltság megteremtése. A régió a területi gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítésének igazgatási keretét teremtheti meg.

Az ebben az egységben kialakítandó együttműködések ösztönzését, valamint a szakmai fejlődés szervezeti hátterét célozta a forrásközpontok létrehozása.

Az elmúlt évek során helyben szerzett élményeimből az a kép alakult ki bennem, hogy e szervezetet is sikerült átítatni az apparátusok hivatalnoki szellemiségével – miközben meghatározás szerint éppen a civilség ösztönzésére lenne hivatott. A partnerség, a kooperáció védjegyével hirdetett programokat biciklista mozdulatok hajtják, s a szellemi központtá minősítéssel a „központ” státusz expanzivitása észlelhető. A jól adminisztrált rendezvények mennyiségi mutatói elfedik az önreflexió hiányát, mivel a szolgáltató funkciót a kritikátlanosság tölti ki s az együttműködés normáit is eszerint igyekeznek alakítani.

E tapasztalatok birtokában megválaszolva a civilség mibenlétére vonatkozó kérdést, úgy vélem, hogy a civil társadalom számtalan definíciója közül a legkevésbé teljesíthetővé a hatalom kontrollja vált. Az elmúlt évtizedben a szaporodó civil szervezetek helyi és országos szinten egyaránt rendkívül eltérő módon értelmezték saját szerepüket: némelyek valóban azt a sokrétű szerepet töltik be, ami eredeti meghatározás szerint létrejöttük alapja, míg mások a hatalomhoz hozzáférés csatornájaként használják. A pártok létrehozott plurális, képviseleti demokrácia azonban akkor teljesítheti be valódi tartalmát, ha az állampolgárok kezdeményezésével alakuló társulások egyre több feladatot átvállalva korlátozzák az államot s nem a hatalomhoz történő hasonlással, törleszkedéssel érvényesítik érdekeiket, hanem kritikai magatartással őrzik függetlenségüket. Ahogyan az egymást váltó politikai kurzusok kebelezték be, gyűrték le a kezdetben felszabadult civil törekvéseket, az állampolgárok úgy vesztették el érdeklődésüket a közügyek iránt.

Ennek következtében ma a közösségi munka lehetőségei sokkal beszűkültebbek, mint a '90-es évtized elején, s ezért legkevésbé a fásult, bizalmatlan, önbecsülésüktől megfosztott emberek tehető felelőssé.

A hagyományok őrzői, avagy az autonómia elrabolt kísértése

A '80-as évek szamizdat irodalmában az autonómia fogalmának különös értéke volt. Konrád a szabadság szinonimájaként használva arról a kísértésről írt, ami megkörnyékezi azokat, akik ki akarnak törni az állami kontroll béklyójából. S az az évtized nem volt más, mint az autonómia újabb terepeinek megnyitása a hatalommal szem-

ben: a gazdaságban, a kultúrában, a helyi közösségekben, majd végül a politikai élet területén is létrejöttek azok a szervezeti formák, amelyeket a társadalmi csoportok autonómiatörekvései hívtak életre.

„Az autonómia értékei egyetemesek. Vagy mindenütt érvényesek, vagy sehol sem. Ha az egyik országban rossz egy letartóztatott embert kényszerrel vallomásra bírni, akkor az mindenütt rossz kell, hogy legyen. Az autonómia követelményei azonosak az egyes személy jogaival és méltóságával. Az a cél, amely nem az egyes emberek java, amely az ő – általuk belátható – érdekeiken túlmutat, az annak az érdeke, aki ezt a célt kitűzte. Ami szembeáll az emberiség elemi, nyelvi egységének, az egyénnek, aki én is vagyok, az érdekeivel, vágyaival, az az én szememben megtévesztés, erőszak, rossz tehát, bárminek is nevezzék magukat a szemfényvesztők és az erőszakosak.”⁵

Az egyesületi törvény majd a pártok létrejötte világossá tették: az embereket a legkülönbözőbb érdekek, érdeklődések, ambíciók köthetik össze, s ezekbe a társulásokba bekapcsolódva nyílik valódi lehetőség az állampolgári részvétel megvalósítására, s a közösségi élmény átélésére.

1989–1990-ben eufórikus lázban alakultak meg a legkülönbözőbb célú pártok és egyesületek, alapítványok. A parlament, s benne a pártok a politikai rendszer elsődleges intézményeiként egyre erőteljesebben dominálva a közéletet, a hatalmi viszonyoknak megfelelően maguk képére formálták a politikai szcena egyéb terepeit is. Így jöttek létre azok a jogszabályok, amelyek a felszabadultság magasztos érzésétől áthatva minden társadalmi intézményt az előző történelmi korszakban elszennvedett sérelmek rehabilitációjaként értelmeztek. A tanácsok helyébe lépő, minden kistélepülésen megalakuló önkormányzatok működése, az elrabolt magántulajdon visszaállítása kárpótlással, az egyházak gátlástalan terjeszkedése a társadalmi élet szinte minden területén az autonómia címszavával történt.

A végeredmény felől nézve az elmúlt 15 évet, azonban az látszik, hogy a hatékony kontroll jogi eszközei nélkül az autonómia etikai keretei szétmállottak, s a fogalom minden egyéb társadalmi érték és érdek ellenében használható végső érvvé vált. A civil szervezetben szerzett tisztség a pártok mellett a politikai pozícióba kerülés trambulinjává alakult és számos szervezet kifejezetten ezzel a szándékkal sikeresen töltötte be szerepét – miközben a civilség lényege erodálódott e folyamat során.

Ehhez hasonlóan az önkormányzatok jogilag garantált autonómiája a pártpolitika diktálta dramaturgiát követve egyének, csoportok érdekharcává torzult, s kivételes esetben vált a helyi társadalom közös cselekvésének hajtóerejévé. Az autonómia gyakorlásának korlátjaként emlegetett forráshiány mögött virulens maradhat a dilet-tantizmus, a helyi problémák iránti közöny. Képzettség, felelősségtudat nélkül összeálló testületek az autonómia védőpajzsa mögött rohasztottak le településeket. Ennek a gyakorlatnak a következményei a szociális területen a legdrámaibbak: szankció nélkül tagadják meg a kötelező alapellátás körébe sorolt szolgáltatások létrehozását, szabadon használhatnak feladatokra rendelt pénzeket. A munkanélküliség

megoldására tett kísérletek helyett jobb esetben sajnálkozva tudomásul veszik, hogy vannak családok, ahol már a harmadik nemzedék születik bele a tehetetlen, marginalizált életbe, rosszabb esetben – s ez utóbbi a gyakoribb – a leszakadtságot személyes tulajdonságként fordítják az érintettek minősítésére és elszigetelésére.

Időközben az egyéni autonómia valódi kibontásaként értelmezett civil világ elerőtlenedve küzd azoknak az értékeknek az érvényesüléséért, amelyek kezdetben éppen a civil társadalmat a politikai-hatalmi intézményektől elhatárolták.

A civil szervezetek jelentőségét hangsúlyozó deklarációk ellenére mind az állami, mind az egyházi szervezetekhez képest a hozzájuk való állami viszony diszkriminatív, amely az ellenőrzési és finanszírozási gyakorlatban egyaránt megnyilvánul.

Az állami támogatástól való függőség így változatlanul fennmaradt, továbbra is életben tartva a hatalomhoz való viszony, a lojalitás meghatározó jelentőségét.

Mindeközben tisztázatlan, hogy a civil szféra mely szerveződései milyen helyi értékkel bírnak a társadalmi integráció szempontjából. Azonos támogatásra érdemek-e a résztvevők saját életének gazdagítása érdekében, a közös érdeklődés, hobby alapján létrejövő társulások és azok a civil szervezetek, amelyeket valamely társadalmi probléma megoldására, mások szenvedésének enyhítésére, az állami feladatok átvállalására hoztak létre?

Azonos elbírálásra érdemes-e egy nemzetiségi táncegyüttes és a hallássérültek életminőségének javítását vállaló alapítvány? Az autonómia dimenziójában ugyan mindegyik szervezet a társulás szabadságát jeleníti meg, de morális tartalmát tekintve mégsem sorolható azonos kategóriába a személyes élet gazdagítására szerveződő közösség, amely jogi személyként az érdekek képviselőjére is alkalmas és azok a szervezeti formák, amelyekben a résztvevők, a tagok tevékenysége túlnyúlik a személyes érdekeltiségen. Ez lehet szakmai, önkéntes laikus, érdekvédő – közös bennük, hogy nem a résztvevők saját szükségleteinek kielégítésére irányul.

Szakmai tevékenységek spontán módon is alakítják az ember és környezete, valamint az emberek egymás közötti viszonyát. Ma úgy látom, hogy legkifejezettebb módon a közösségi munka az a szakmai tevékenység, amely az emberek közötti kapcsolatokat az autonómia vonzásában ösztönözheti változásra.

Milyen szervezetben, milyen emberi készségekkel és törekvésekkel valósul meg ez a munka?

Az 1980–1990-es évek fordulójáig jelentős politikai kritikai üzenete volt azoknak a társadalomelemző esszéknek, amelyek az ideológiai hazugságok mögötti közösnélküliségről számoltak be. A közös élmények, érdekek és érdeklődések, tevékenységek mentén történő közösségalakulás hiánya festette szürkére a mindennapokat, s e mögött esélye sem lehetett az egyéni törekvések, ambíciók nyílt, tisztes érvényesülésének.

A politikai fordulat legfontosabb feladata azoknak az intézményeknek a kialakítása volt, amelyek az állam demokratikus működésének jogi-politikai biztosítékait jelentik. S ahogy az átalakulás egy szűk értelmiségi réteg tárgyalási alkuja szerint zajlott le, úgy maradtak kívül a folyamaton a pártokhoz közel sem kerülő csoportok.

A pártok is fokozatosan szűrték meg tagságukat, míg bent maradtak azok az elszántak, akik részben még őrzik elvi meggyőződésüket, részben – s ők a többség – akik felismerték e karrierúttal járó kivételes anyagi lehetőségeket.

Az intézmények elsődlegessége, s ugyanezek demoralizálását eredményező közélet mögött elenyészett a jogok elsődleges alanya: az egyén. Az individuális szabadság élményétől nem csak a szociális egyenlőtlenségek, s az ezzel társuló biztonság-hiány fosztják meg az egyes embert, hanem a jogállamként hirdetett jogbizonytalanság. Az intézményekkel körülbélelt demokráciában az egyes ember a kiszolgáltatottságtól és védtelenségtől didereg. Kiszolgáltatott a közbiztonság, az érdekvédelem hiányának, a piaci viszonyoknak és legfőképpen a jogbizonytalanságnak. A demokrácia védjegye alatt a legklasszikusabb demokratikus elvek és követelések erodálódtak: a hatalmi ágak egymástól való függetlenségét a bíróságok, valamint az ügyészség gyakorlata teszi kérdésessé, a törvény előtti egyenlőséget a politikai játzmák naponta darálják porrá.

A jogokkal felruházott és az állampolgári részvételt megtestesíteni hivatott intézmények közül az önkormányzatiság tűnt a fordulat során annak a politikai keretnek, amelyek között a társadalom teljességét átfogó részvételi jog gyakorolható. Az ezt garantáló autonómiát azonban olyan korlátlan jogként rögzítették, amely az egyéni autonómia lehetőségét fojtotta meg. A választás szabadsága ugyanis egyfelől egyszeri aktusként egy bizalmi előleg, másfelől a több száz kistelepülés esetében meglehetősen korlátozott merítésből történik. Ez a korlátozottság a jogszabály révén korlátlan lehetőségeket kap, ami különösen az önbecsülésében és törekvéseiben gyenge, a függőségre szocializálódott lakossággal szemben a passzivitástól a kiskirálykodásig terjedhet.

„Ha a demokratikus országokban élő embereknek nem volna sem joguk, sem kedvük politikai célokért egyesülni, függetlenségüket viszontagságok fenyegetnék, viszont hosszú időre meg tudnák őrizni vagyonukat és ismereteiket, de ha nem tennének szert a köznapi életben való társulás művészetére, maga a civilizáció forogna veszélyben. Egy olyan nép, melyben az egyének elveszítenék annak lehetőségét, hogy önállóan hajtsanak végre nagy dolgokat, s ugyanakkor a közös fáradozás képességére sem tudnak szert tenni, csakhamar a barbárságba hullik vissza. (...) Egy demokratikus nép erkölce és műveltsége éppoly nagy veszélyben forogna, mint kereskedelme és ipara, ha a kormány mindenütt átvinné a társulások szerepét. Az érzelmek és eszmék csak akkor újulnak meg, a szív csak akkor hevül, az emberi jellem csak akkor fejlődik, ha az emberek kölcsönösen hatnak egymásra.”⁶

A cselekvés szellemi morzsái

A civilség az állam és társadalom közötti viszony dinamikájában kap értelmet: párbeszéd és partnerség lennének a hívószavak egy olyan környezetben, ahol a mellérendelt emberi és intézményi viszonyok elemi formái sem működnek, a véleményezés csak jóváhagyást jelenthet, a kritika kellemetlenkedést, s még abban a szakmá-

ban is, amelynek lényege az emberi kapcsolatok egyenlőségének érvényesítése, a szakma képviselőit semmibe vevő vagy éppen megalázó döntések születnek.

Törekvésünk arra, hogy világunkat, környezetünket egységben lássuk, valamilyen elméleti igényű megalapozottsággal szemléljük, elemi szintű rendszerezést, azaz tudományosságot feltételez. Ennek egyik követelménye a leíró, objektív megközelítés. Ez az állítás több szakmai dilemmát rejt, amelyeket az egyes fogalmak mentén próbálók kibontani.

Az egység dilemmája: az egységben–egészen megközelítés interdiszciplinari-tást feltételez. Ez azonban nem egyszerűen szemezgetést jelent a különböző tudományterületekből, hanem mindenkor választás az egyes tudományokon belüli nézőpontok, irányzatok között. A választás állásfoglalás az elemzés mélysége, filozófiai irányultsága, gyakorlati hasznosíthatósága tekintetében. Ennyiben értékszempontokat implicál: ez adja a védelmet az eklektikus szétszórtsággal szemben, s biztosítja a megközelítés koherenciáját.

Az, hogy mindennapi tudásunk miképpen épül fel, fenomenológiailag az emberi interakciók elemzéséből tárható fel. A társadalmi valóságot az a folyamat alkotja, amelynek során minden emberi szituáció társas viszonyt jelent, s amelyben a résztvevők megegyeznek a fogalmak referenciáiban, s így sajátos értelmezési keretet biztosítanak a kommunikációhoz. Az érvényesként elismert fogalmak cseréje teremt olyan valóságot, amelyben a résztvevők biztonsággal mozoghatnak.

Mi tekinthető a mai magyar valóságban érvényesnek, azaz mi tekinthető a biztonság kommunikációs keretének? Amikor olyan fogalmakat használunk, mint nyilvánosság, igazságszolgáltatás, jogrend, politikai felelősség, megválaszthatjuk-e beszélgetőpartnerünket, aki érti is, amiről beszélünk?

A leíró megközelítés dilemmája: Max Weber klasszikus meghatározásában a tudományosság elsődleges kritériuma az értékmentesség. Valójában már akkor értékek mentén cselekszünk, amikor kutatási témát választunk, kijelölve a jelentőség szerinti prioritásokat. A szociológiai leírás általános fogalmakkal dolgozik, amelyeket – a mindennapi tudásból merítettként vagy éppen ideológiailag sugalltként – megkérdőjelezetlenül használunk. Ilyen szociológiai axiómaként kezeltük az Egyén ÉS Társadalom szétválasztását. Hol húzódnak e kettő közötti határok? A társadalom fogalma a szokásos használatban az egyének és intézmények halmazát, valamint a közöttük lévő viszonyt tömörítő absztrakció, míg az egyén fogalma mindig konkrét individuumaikat jelöl. Ebben a szétválasztásban az emberek interakciói révén folyamatosan kreált valóság mibenléte sikkad el, míg az ebből következő szembeállítás politikai és etikai kérdéssé alakul: hogyan oszlik meg a felelősség az egyén és az intézmények között?

A megszokott fogalomhasználat statikus képben jeleníti meg azt a dinamikát, amely az emberek közötti kommunikáció során intézményesülve vagy informális kapcsolatokban társadalomként testet ölt. A művi szétválasztás meghaladásával elméletileg is megtámogatjuk azt a politikai ambíciót, hogy az állampolgárok, mint egyének nevében semmilyen intézmény nem azonosíthatja önmagát a társadalommal.

„A társadalom, amelyet gondolatilag oly gyakran állítunk szembe az 'egyénnel',

kizárólag egyénekből áll, s az egyik ilyen egyén éppen mi magunk vagyunk. Nyelvi és gondolati eszközeink azonban nagyrészt olyanok, mintha az egyes emberen kívül minden 'tárgy', méghozzá nyugvó tárgy lenne. Az olyan fogalmak mint 'család' vagy az 'iskola' nyilvánvalóan emberek alkotta szövedékre vonatkoznak.(...) A kölcsönös függőségben lévő emberek csoportjaira – amelyekbe talán mi magunk is tartozunk – vonatkozó megszokott nyelvi eszközeink és ezeknek megfelelően gondolati műveleteink eldologiasodott jellege nem utolsósorban éppen a társadalom fogalmában mutatkozik meg, s abban a módban, ahogy arról gondolkodunk.”⁷

Az objektivitás dilemmája: kultúrában létezőnk, azaz életvilágunkat a nyelvi kommunikációval, az érintkezési stílussal, cselekvéseink céljaival és az azok eléréséhez használt eljárasmódokkal kulturális mintákká alakítjuk. Az ily módon folytonos változásban lévő kapcsolatrendszerek a szocializáció során mintázatokká válnak. A vizsgált „társadalom”, ill. annak egy-egy szegmense nem olyan tárgyi valóság, amelyet önmagunkon kívüli realitásként elemezhetünk, hanem viszonyrendszer, amihez meghatározott értékekkel és módszerekkel tudományos eljárásként viszonyulunk.

Akár a család, a város, akár egy szubkultúra jellemzői vagy éppen a hatalomgyakorlás jelentik a tudományos megismerés tárgyát, mindenkor valamilyen kulturális talajról viszonyulunk az adott tárgyhöz.

E dilemmák egyik lehetséges feloldása a beavatkozó cselekvés szociális-közösségi munka formájában.

Egyén és társadalom mesterséges szétválasztását haladja meg és olvasztja egyégsébe a humánökológia, az intézményi és társas környezet alakítása dinamizálja a felelősség fogalmát. Az ideológiai hasítás (társadalom fedőnév alatt állami hatalom szemben az egyénnel) megszüntetésével világosabbá válik, hogy minden individuum feljogosítva érezheti magát: „a társadalom én vagyok!” De hogy mennyire azonos az állammal is, a – szintén kultúrafüggő – hatalom kérdése. Következésképpen az akciókutatássá fejlesztendő elemző jelenlét nem objektív, nem leíró, viszont nem eklektikus módon interdiszciplináris: tudatosítva az értékelő viszonyulás kikerülhetetlenségét. Egy lehetséges értelmiségi magatartásként célirányos cselekvéssé alakítja az egyén és társadalom egységében megfogalmazható felelősséget.

Akciókutatás és közösségi munka lényege a tudomány bevitele a társadalmi – azaz emberi viszonyokban megragadható – valóságba. Az életvilág horizontjának kitágítása azoknak a tudásoknak a mindennapivá alakítása révén, amelyek a különböző tudományterületek integrálásával egységként közvetíthetők.

A kutatói jelenlét vállalt beavatkozás a tudás közvetítésének programjával, azaz megértésen alapuló megegyezés.

A hatalomgyakorlás kultúrafüggőségét az elmúlt 15 év demonstrálja: önkormányzatok és társadalom, a politika és társadalom dichotómiájában él tovább az egyén és társadalom ideológiai megkettőzöttsége.

Különböző nyelvi szinteken érintkezünk: amit most használok, a szociológia tudományos-elvont fogalomrendszere. Ez nem a mindennapi érintkezés nyelve, de

mellőzhetetlen ahhoz, hogy azokat a szellemi perspektívákat is megjelenítsük, amelyből közösség formálódhat. A napi munka során ez a nyelv adja az eligazodás és értelmezés biztonságos hátterét. Enélkül belevesznénk a magyar valóság indulatokkal telített értékvesztett szellemi világába.

A politikai retorika nyelve sem a mindennapi érintkezéséé, viszont folyamatosan olyan fogalmakkal él, amelyekkel azt a látszatot keltheti, hogy a mindennapi élettel érintkezik. Valójában törzsi nyelv, amely kizárólag egymástól elválasztó határvonalakban képes megragadni az egyéni és csoporttörekvéseket. A helyhatóságok nyelvi készlete a leglátványosabban őrzi a kulturális folytonosságot: a rendies uralmi viszonyokat sem a szocializmus évtizedei, sem az elmúlt 15 év demokratikusként deklarált önkormányzati lehetőségei nem törték meg. A négyévenkénti választások akár ugyanazt a kört emelték ismételten helyi hatalmi pozíciókba, akár némi cserélődés történt, a kommunikációs minta változatlanul tovább élt és éltette a társadalmi távolságot. A belterjességet a cinkosság nyelvi kódjai erősítik: így nyilvánulhat meg a testület és az apparátus kifelé „mi”-ként, világossá téve az elhatárolódást a rajtuk kívüli világtól. A függelmi és tekintélyi viszonyokra szocializált és mindenekelőtt eszerint tájékozódni és közlekedni képes magyar társadalomban a helyhatóság a személytelen hatalom képviselőjeként él tovább, amely önmagát nem csak a személyes érdekszféráján kívül eső lakosságtól különbözteti meg, hanem a személyesként megtestesülő civil világtól is. Ez utóbbi felett ui. egyrészt megtörik a rendelkezési joga, másrészt nincs olyan nyelvi kódja sem, amivel a szabadságként megjelenő állampolgári kezdeményezéshez közelíthetne.

A bürokrácia szintén Max Webertől származó részletes elemzésére utalva pusztán az igazgatási apparátust jellemző rendi összetartozást, s a mindenkori felső szintekhez való behódoló magatartást emelem ki. Mindez a magyar társadalomtörténetben a hivatalnoki réteg védett uralmi pozíciójával társult, s e magatartásminták más állami szerepekben álcázva túléltek évtizedeket. Ma ott virulnak a helyi jegyzőségekben, a városi polgármesteri hivatalokban, minisztériumokban, egyéb országos állami intézmények apparátusaiban.

„Ha egyszer a bürokrácia teljesen kiépült, a legnehezebben szétzúzható társadalmi képződmények közé tartozik. A bürokratizálódás a specifikus eszköz a 'közösségi cselekvésnek' racionálisan rendezett 'társas cselekvésé' való átalakítására.(...) Mihelyt valahol maradéktalanul keresztülvitték az igazgatás bürokratizálását, létrejött az uralmi viszonyoknak egy gyakorlatilag lényegében elpusztíthatatlan formája.”⁸

E magatartásminták alapvető vonása, hogy a bürokrata természetes adottságnak kezeli a hivatal és az állampolgárok közötti egyenlőtlen viszonyt, ami megengedhetővé teszi a lekezelő, fölényes modort, a számon kérő, kioktató nyelvhasználatot, az üres, tartalom nélküli iratgyártást.

Az állam diszfunkcionális működése világosan jelenik meg a nyelv használatában: míg a bürokrácia klasszikus jellemzője az írásbeliség, ma általános gyakorlat a követelmények felcserélése. Az apparátus részéről egyre gyakoribb a szóbeli közlés, amely semmilyen kötelezettségvállalással nem jár, személytelensége nem egyszerű-

en arctalanságot jelent, hanem a posztok betöltőinek folyamatos cserélődése következtében felelősség nélküliséget is.

Valamely közlésre hivatkozás a tipikus reakció követi: „Ki mondta ezt? Én nem!”

Ezzel szemben állampolgároktól, civil szervezetektől matematikai hatvány szerint egyre több írásos dokumentációt követelnek, létük, tevékenységük igazolására. A pályázatok súlyát, jelentőségét legfőképpen az hangsúlyozná, hogy mekkora súly nyom az a papírtömeg, amelyet nem kevés költségráfordítással a szervezetek redundáns szövegekkel kitölteni kényszerülnek, ami mellett a publicisztikai téma, nevezetesen a levelek, telefonok válasz nélkül hagyása, már közhelynek számít.

Mellékesen: a nyílt társadalom fejlesztésében kulcsszerepet játszó alapítvány húsz éves működése alatt, vállalva az esetleges tévedést is, bizalommal támogatta a különböző programokat. Tapasztalatom szerint szélesebb körben inspirált állampolgári kezdeményezéseket, mint az állami apparátus meghirdetett hangzatos projektjei.

Időközben kialakult a pályázatok sajátos nyelve, amely több összetevőből áll: az euronyelv, amely kulcsszavakkal dolgozik, s valamely projekt financiális megvalósításához aktuális vezérszavakat ad, amelyet aztán különböző metszetekben ismételve kívánatos kibontani. A magyar közvetítés során ez tovább burjánzik, hiszen a kiírók számára itt már nem a pályázók tényleges támogatása a legfőbb cél, hanem mindenekelőtt az igazgatási apparátus önigazolása. A túlbonyolítással, a redundanciával a magas követelmények és a szakszerűség látszatát keltve egyre kevésbé képesek e pályázatok a legtermészetesebb emberi törekvéseket és a legszorongatóbb társadalmi problémák megoldását támogatni. Értékelési szempontjai, ellenőrzési gyakorlata a térbeli távolság leképeződései: mind a reális társadalmi szükségleteket, mind a megvalósítás lehetőségeit a mesterséges és életidegen elvek diktálják, s egyúttal előre konstruálják az elutasítás gyakorlatát: a pályázók számával, s nem a tényleges támogatással igazolhatják a pályázati kiírás sikerességét.

A politikai és pályázati nyelv találkozási pontján domborodik a mindent elárasztó FEJLESZTÉS fogalma. S hogy ki mit ért fejlesztésen, továbbra is homályban marad.

Ahhoz, hogy ez valóban az emberi viszonyként értelmezett társadalom tapasztalata legyen, a fejlesztés kulturális (magatartás, érintkezési stílus, morális tartás) tartalmának kellene elsőbbséget kapnia a tárgyi világ fejlesztésével szemben.

S mindezt átszövi a köznapi nyelv, amely a fejlesztést már a Pénz tapintható valóságára fordítja le, hiszen mindennapi tapasztalata, hogy a politikai retorika burkolt fogalomrendszerében a fejlesztés az osztogatást jelenti.

S természetesen, ismeretes a kocsma nyelve, amely azonban nem csak a kocsmában, hanem közélet terepein is használatos: a gyűlölet, a sekélyes politizálás, a fölényeskedés, az arrogancia és mások megbélyegzésének a nyelve.

A nyelv, mint tudjuk, nem egyszerűen az érintkezés közvetítője, hanem az emberi viszonyok alakítója. A racionális szakmai nyelv, a vitában alkalmazott tiszta fogalmak alapjaiban kérdőjelezi meg a helyi hatalom képviselőinek önmagukról érvényesítendő képét. Az 1990-es évek eleje óta számos lehetőség kínálkozott és kísérlet is történt, hogy értelmiségiek települjenek vissza a falvakba vagy a kisvárosok

szellemi életének adjanak ismét némi lendületet. Kistelepülések tanítói, mint a falu közösségének egyedüli motorjai azonban feladják ambícióikat, a helyhatóságok, hivatalnokok kisztílv kontrolljától megtörve. A kistelepülések kevés felsőfokú végzettségű polgármesterei is sorban adták fel a küzdelmet, mivel testületeik és saját apparátusuk az érdekharcokban csak a megsemmisítés módszerét ismerik.

S így fejeződött be hét év után annak az alapítványnak a tevékenysége is, amelynek hitvallása volt, hogy ott kell tevékenykedni, ahol a legnagyobb hiány van, s vidéken is meg kell őrizni azt az értelmiségi habitust, amely – többek között – az önálló véleményalkotás képességében testesül meg.

Bár a vidéki képviselők többsége, beleértve a polgármestereket is, politikai függetlenségét hangoztatja, valójában ez fedőfogalma annak a manővernek, hogy időben igazodjanak a mindenkori erőviszonyokhoz. Mivel tevékenységük gyakorlati jellegű, nem is képesek az ideológiai mezőket átlátni, s még kevésbé történelmi összefüggésekbe elhelyezni információkat, jelenségeket, akár a saját helyzetükre kiható tényeket. Ugyanakkor rendezetek és rendezvények révén alkalmanként kapcsolatba kerülnek az országos hatalmi-igazgatási apparátussal, s úgy vélik, ettől a politikai osztály részesévé válva, saját körükben ismételtethetik a máshol hallott, de meg sem értett fordulatokat.

Az önigazoló fontoskodás azonnal leleplezhető, mégis nagyvonalúan elnézhető mindaddig, amíg nem fertőzi a környezet szellemi levegőjét. De megérdemli-e ugyanezt az elnézést az a polgármester, aki hivatali helyiségében, helyi lakosok jelenlétében a legordenárébb antiszemita megjegyzést teszi? S bár nyilvánvaló, hogy mélyeséges tudatlansága nem áll arányban magabiztosságával, az egyetlen – személyében érintett – értelmiségén kívül soha senki nem kérné rajta számon: mit is jelent a választott politikai tisztség, s milyen nyelvhasználatra kötelez ez?

Ez utóbbi élmény sűríti magába azokat a tapasztalatokat, amelyek a dolgozat megírására készítettek: a vidék (és persze a nem vidék) önkormányzatiságával és kistérségi társulásaival együtt annak a kulturális igénytelenségnek a virulens talaja, amelyet Ady a címben idézett fogalommal jellemezett.

Mi köze mindennek a szociális munkához? Integrálni annyit jelent, hogy beilleszteni, összekapcsolni, kiegyenlíteni. Az integrált szociális munka pedig azt, hogy a napi munka során világos értékek háttérén nyilvánvalóvá próbáljuk tenni: a Fejlesztés elsődlegesen az életperspektívák fejlesztését jelentheti. Integrálni azt is jelenti, hogy a tudomány fogalomrendszerét összekapcsoljuk a mindennapi valósággal, s ez legközvetlenebbül a nyelvhasználatot érinti: racionális fogalmakat használunk, mert csak ilyen módon lehet érvelni, s ez pedig ellentétes az uralmi és szolganyelvel, a diktátum, a másokat leckéztető, számon kérő szóhasználattal. Racionális fogalmak lehetnek csak alkalmasak az érdekek nyílt megtárgyalására és egyeztetésére, amiből tágabb horizont formálódhat.

A humányszolgáltatások emberi kapcsolatokat teremtenek, kiemelhetik az egyes embereket a társadalmi izoláltságból és a közösségeket a térbeli elszigeteltségből. A szociális munka olyan emberi erőforrásokat igyekszik feltárni, ami az egyéni elzár-

közásban és a közösségi elszigeteltségben különben örökre felismerhetetlen, rejtett maradna.

Integrálni egységesítést jelent, azaz a szociális munka a különböző szakterületek nézőpontjainak közelítésére törekszik, mert a mindennapi életet olyan egészként látja, amelyben nem választható le a településtervezés- és irányítás a foglalkoztatásról, a munka révén elnyerhető biztonság a lakhatási lehetőségtől, a társadalmi elismertség nyújtotta önbecsülés a képzés színvonalától, az önkormányzatok, a közigazgatás és az intézmények, mindeneke előtt az iskola felelőssége és stílusa az emberek egymáshoz való viszonyának civilizáltságától. S mindez attól a miliőtől, amelyben az emberek legszűkebb világa: a családi élete zajlik.

A szociális munka a változtatás hivatása, s erre csak akkor lehet képes, ha nem csak észleli a problémákat, hanem a tudományos gondolkodás segítségével megkeresi a látszólag távol eső jelenségek közötti összefüggéseket, s egyidejűleg avatkozik be a tér-perspektíva-nyelvhasználat jelenlegi társadalomromboló gyakorlatába.

Az állam hatását a társadalomtudományi gondolkodásra elemzi Bourdieu, s ő is Thomas Bernhard „szitokretorikájával” támasztja alá mondanivalóját:

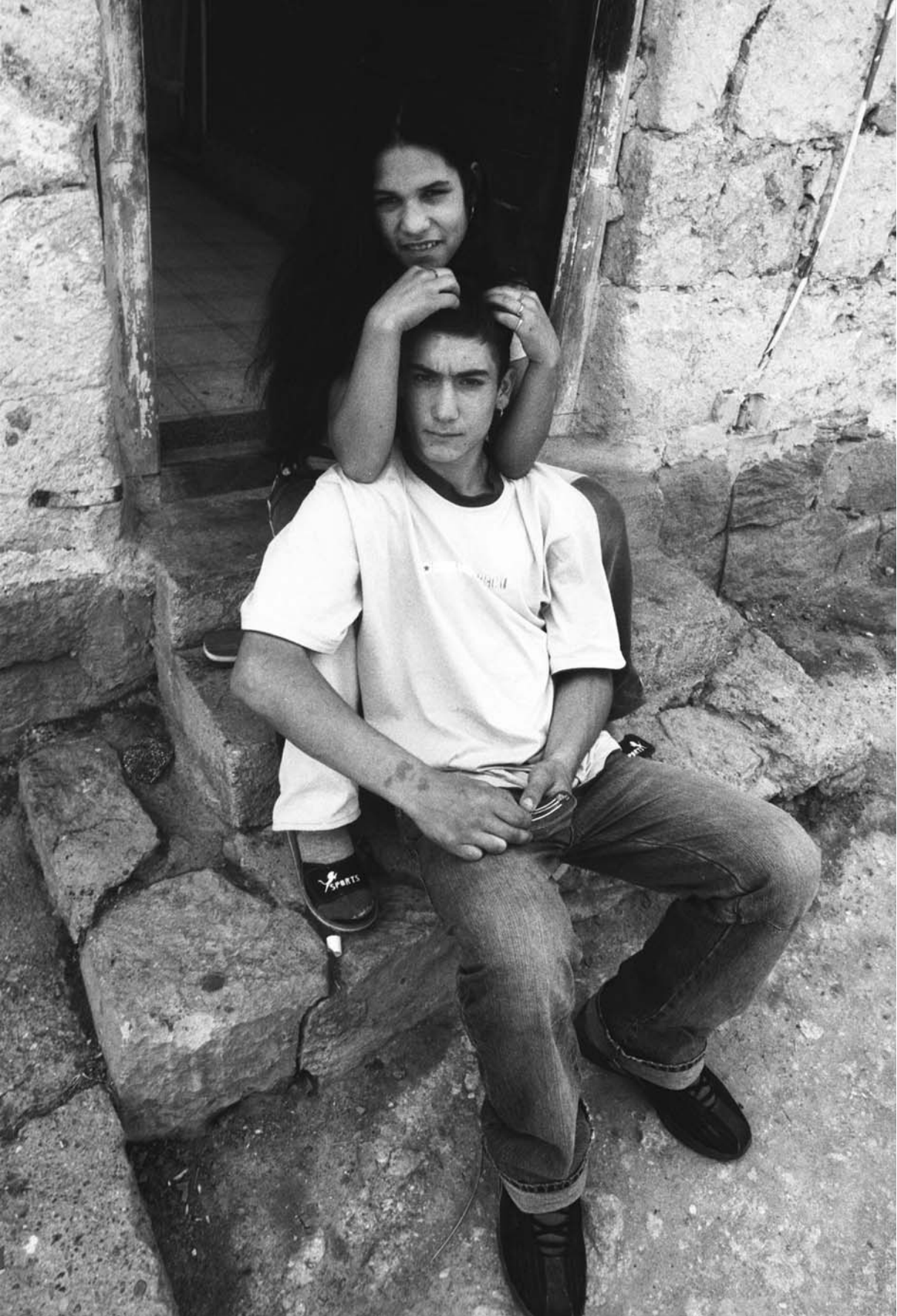
„(...) vegyük komolyan, amit Th. Bernhard mond: csak akkor lesz egyáltalán esélyünk az államról gondolkodni, amely önmagát gondolja el azokon keresztül, akik megkísérik a róla való gondolkodást (mint például Hegel vagy Durkheim), ha megkérdőjelezünk minden olyan előfeltevést és előzetes konstrukciót, amely az általunk elemzendő valóságot és az elemzőknek a gondolkodását is meghatározza.”⁹

„Ha embereket látunk, államembereket mindig, államszolgákat, helyesebben mondvá, nem természetes embereket, hanem keresztül-kasul természetellenessé vált államembereket, mint államszolgákat, akik egész életükkel az államot, és tehát a természetellenest szolgálják. Ha embereket látunk, csak természetellenes államembereket, akiket hatalmába kerített az állambárgyúság. Ha embereket látunk, csakis az államnak kiszolgáltatót, az államot szolgáló embert, aki áldozatául esett államának.(..) Nap mint nap, ahogy felébredünk, az émelygés tör ránk államunktól, és ha kimegyünk utcáinkra, az államemberektől émelygünk, akik benépesítik államunkat.(..)”¹⁰

DA CAPO AL FINE

Jegyzetek

- 1 Ladányi J.–Szelényi I.: Az újrakörzetesítés társadalmi ára. *Kritika*, 2005. január
- 2 R. A. Dahl: *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest: Osiris Kiadó, 1996.
- 3 P. Manent: *Politikai filozófia felnőtteknek*. Budapest: Osiris, 2003, 53.o.
- 4 R. Dahrendorf: *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest: Gondolat, 1994.
- 5 Konrád Gy.: *Az autonómia kísértése*. Párizs: Magyar Műhely, Párizs, 1988.
- 6 A. de Tocqueville: *A demokrácia Amerikában*. Budapest: Gondolat, 1983, 405. o.
- 7 N. Elias: *A szociológia lényege*. Budapest: Napvilág Kiadó, 1999.
- 8 M. Weber: Az uralom szociológiája. In: *Gazdaság és társadalom*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1967, 287.o.
- 9 P. Bourdieu: *A gyakorlati észjárás*. Budapest: Napvilág Kiadó, 2002
- 10 Th. Bernhard: *Régi Mesterek*. Budapest: Palatinus, 1998.





A KCR-DIMENZIÓ*

Jogi akadályok a közfeladat-ellátás civil részvétellel történő megvalósításában

Bíró Endre

Egy megoldás nincs, mert a probléma sem egy.

Csak a jelenségek és folyamatok befolyásolása van, mindig egy adott szempontból.

A tudomány és a hatalom választása, hogy ez a szempont melyik problémát vetíti elénk.

■ Bevezető gondolatok

■ Ma már elméleti síkon sűrűn emlegetik (a gyakorlatban pedig egyre kevésbé) azt a szükségszerű kapcsolatot az állami szervek és intézményeik működése illetve a civil nonprofit szervezetek tevékenysége között, miszerint *a jogszabályba foglalt állami közfeladatokat az állami szervek és intézményeik csak a civil nonprofit szektorral együttműködve* tudják a lehetőségeikhez képest legjobban (optimálisan) ellátni. Sok esetben anyagi forrásokkal, más esetekben a humán feltételek javításával, megint más ügyekben egyes speciális részfunkciók ellátásával vagy éppen az elosztás, az ellenőrzés, visszajelzés, elemzés, hiánymeghatározás gyakorlásával vesznek részt a civil szervezetek az állami közfeladatok ellátásában. Ez egy munkamegosztás, amelynek során az állami szervek és intézményeik a saját feladataikat a valóságos igényeknek és lehetőségeknek egyre inkább megfelelő módon (hatékonysággal és minőségben) látják el az érintettekkel – a szakmával –, a közéleti vagy tudományos környezettel – a segítőkkel –, vagy éppen az ellenérdekelteket képviselő civil nonprofit szervezetekkel együttműködve. Azt a stratégiai jelentőségű tételt kellene kimondani és hangsúlyozni (majd az állam–civil kapcsolatokra konkrétan is lefordítani intézményi és eljárási szinten), hogy *az állami funkciók gyakorlásának hatékonyságát javítja a közfeladatok ellátásának társadalmasítása*. Az állami források kimerülése és korlátozottsága okán nincsen más út, mint a társadalom erőforrásainak (pénzének, tudásának, idejének és munkájának) bevonása a közfeladatok ellátásába. *Ez a KCR-dimenzió.*

A fent említett elméleti összefüggés egyik gyakorlati vetülete a sok közül, hogy jelezni kell a kormányzati stratégiákban (ahogy ezt a Civil Stratégia máig jogi szempontból nem legitimált tervezete ezt tartalmazza) és a cselekvési tervekben: *minden szintű, formájú, terjedelmű civil részvételre szükség van az állami, önkormányzati közfeladatok ellátása során, nem csak a teljes körű átvételre*. Nem helyes tehát az a formalizálódó gyakorlat, amely szerint csak és kizárólag a teljes funkció „átvállalása”, „kihelyezése” – intézményműködtetés vagy a funkciógyakorlás teljessége – lenne az állam–civil együttműködés törvényes modellje. (Lásd közhasznú szerződés, ki-szervezés.) Sőt, ez a ritkább, s ebbe a körbe tartoznak leginkább azok a jelenségek, amelyek az állami civil szervezetek (közalapítványok, kht-k) működtetésével vélik megoldottnak a közfeladat társadalmosítását. Pedig ez csupán az állami vagyon működtetését társadalmosítja bizonyos mértékig (államháztartási és döntéshozói szempontból), új forrásokat azonban alig-alig von be a közfeladat teljesítésébe. Fontos fejlődési irány az állami döntéshozatal társadalmosítása is (co management struktúrák, ellenőrző testületek, képviselő a döntéshozatal során, különböző erejű eljárási jogok), de nem keverendő össze magának a közfeladat gyakorlásának társadalmosításával, az ebben történő forrásteremtéssel és munkamegosztással!

Az Európai Unióban oly fontos és kimunkált *részvétel elvének megfelelést* hangsúlyozottabban kellene szerepeltetni az állam–civil közfeladat-ellátásban történő együttműködés relációjában. A részvétel elve ebben az összefüggésben kicsit talán mást is jelent, mint a konkrét állami közfeladat ellátásával kapcsolatos döntéshozatalban, funkciógyakorlásban, forrásbiztosításban való munkamegosztásszerű részvételt. A civil szektor teljes vertikumára jellemző – nem ágazati, hanem funkcionális jellegű – részvételi módok jelentik az EU-s részvétel fogalmi körét; talán fogalmazhatunk úgy is: *a civil nonprofit szektor hatalmi részesedését*. Ez fogható és mérhető a helyi hatalmak szintjén (önkormányzatok), a szakmai és ágazati hatalmak szintjén (nagy állami intézmények, ellátórendszerek és irányítók), illetve a politikai hatalom szintjén is (szektorszintű jelenlét és gondolkodás, szektorszintű funkciók kialakulása). Most a civil stratégiában e fejlődési irány jelzése mellett fontosnak tartanám kijelenteni, hogy e folyamatokat az állam normatív eljárási szabályokkal, hatásköri szabályozással kívánja elsősorban elősegíteni.

A civil szektor egyik fontos társadalmi funkciója a közfeladatok hiányzó vagy hiányos, hibás állami feladatellátásának pótlása, kiegészítése, növelése. Soha nem voltak és soha nem is lesznek az állami, önkormányzati költségvetési források teljes mértékben elegendők a jogszabályokban meghatározott közfeladatok (közoktatás, közbiztonság, közművelődés, egészségügy, környezetvédelem, települési közszolgáltatások stb.) optimális szintű gyakorlására. Mindig szükség volt és mindig szükség lesz a szűkebb-tágabb társadalmi környezet (értsd: a lakóközösségek, a szakmai és szellemi műhelyek, az érdekképviselők, egy adott közfeladat gyakorlásában közvetlenül érintettek, a sorstársak, a generációs szervezetek, a karitatív mozgalmak, humán rekreációs csoportok, művészeti és alkotó közösségek – egyszerűen a civilek) segítő, támogató, kiegészítő tevékenységére ahhoz, hogy az állami és önkormány-

zati szervek, intézmények a törvényben meghatározott közfeladataiknak eleget tegyenek. Ha másban nem is, de a közfeladat-ellátás eredményességének, társadalmi fogadtatásának, megítélésének, értékelésének, a hiányoknak – hibáknak-problémáknak a feltárásában biztosan szükség van és szükség lesz mindig is a közfeladattal érintett társadalmi környezet közreműködésére. Lehet azt mondani, hogy ez a bizonyos *kontroll és jelző funkció a KCR-dimenzió fogalmi minimuma; a teljes feladatátvállalás (például az intézményműködtetés) pedig a maximuma. A két végpont között elvileg számos átmenet található, érdekes módon a gyakorlatban alig.* (A civil szervezetek a mai jogi szabályozás szerint vagy *átvállalni* tudják a közfeladatot, s akkor részben(!) megilleti őket a költségvetés erre biztosított normatív támogatása, vagy pedig kívülről nézhetik, elemezhetik, vizsgálhatják a közfeladat-ellátást. Közreműködésre, részvételre, besegítésre, munkamegosztásra, együttműködésre, legalább részleges forrásbevonásra a jogszabályok csak nagyon szűk körben adnak lehetőséget.)

Kutatási cél és hipotézis

Kutatásunk célja az volt, hogy a jogi szabályozásban – amely meghatározza magát a közfeladatot, leírja az állami és önkormányzati szervek illetve intézményeik működését, szabályozza a költségvetési források felhasználását és a külső erőforrásokkal gazdálkodást az állami, önkormányzati szektorban – kimutassuk azokat a normatív akadályokat, amelyek fékezik, ellenindikálják vagy éppen lehetetlenné teszik a közfeladat-ellátásába történő civil szervezeti részvételt. Hipotézisünk az volt, hogy vannak ilyen jogi akadályok szép számmal. Azt viszont nem gondoltuk, hogy ezek a jogi akadályok ilyen mélyen beágyazódtak az államháztartási folyamatokba, a költségvetési gazdálkodásba, s mindebből következően az egész közhatalmi-közigazgatási struktúrába.

Feltevésünk szerint ezek a jogi akadályok főként igazgatási-adminisztrációs jellegűek, a dolog lényegét tekintve technikainak minősíthetőek, hiszen elméleti-stratégiai szinteken, a közgazdasági és államelméleti tankönyvek lapjain az olyan fogalmak már második évtizede vastag betűvel szedettek, mint például a szektorsemlegesség, szolgáltató állam, a közpénzek felhasználásának átláthatósága és nyilvánossága, a szubszidiaritás és a részvétel elve.

Hipotézisünk a kutatás végétével részben beigazolódtott, részben megcáfolódtott. Beigazolódtott abban a vonatkozásban, hogy *vannak kifejezetten jogi természetű akadályai a közfeladat-ellátásban történő civil részvételnek.* S meg kellett haladnunk a hipotézist abban a vonatkozásban, hogy bizony ezek a *jogi akadályok nem csak, s nem csupán technikai-adminisztratív, szervezési és pénzügyi lebonyolítási jellegűek, hanem az államháztartás felépítését és működését jellemző mélyebb, strukturális sajátosságokat jeleznek.* Sajnos. Mert buta, pontatlan, következtelen, hibás végrehajtási rendeletek módosítását viszonylag könnyen el lehet érni. De államháztartási reformot kezdeményezni...

A kutatás megállapításai egyidejűleg, egyszerre is igazak. Nem csak egymás után. Van tehát mozgástere a közfeladat-ellátásba történő civil részvételt támogató reformereknek: több jogi akadály önmagában is kiiktatható. De tudnunk kell, hogy keletkezésük (s lehetséges újratermelődésük) nem a véletlen, a mindig jelen lévő bürokrácia műve, hanem azé az államháztartási struktúráé, amely az állami és önkormányzati közfeladat-ellátást szinte kizárólag az intézményfenntartásban gyakorolja, s az ezt szolgáló normatívában finanszírozza. A „feladatellátás” típusú államháztartási finanszírozás és elszámolás a települési önkormányzatok gyakorlatából hiányzik, kizárólag a nagy központi programok, alapok és EU-s források sajátja. A feladatra orientált költségvetési finanszírozás a mai államháztartási gyakorlatban egyet jelent a programtámogatások pályázati úton történő elosztásával. Általában is: *az állami redistribúció során „támogatások juttatása”, nem pedig a közfeladat-ellátást segítő „szolgáltatások megvásárlása” történik.*

Az állam „támogatója” a civil szervezetek különböző programjait ahelyett, hogy saját közfeladatainak minél hatékonyabb megvalósítása érdekében a civil hozzájárulásokat, szolgáltatásokat fogadná, beépítené, szervezné, s ezek ellenértékét legalább önköltségen biztosítaná. A közfeladat ellátásának ma központi költségvetési támogatások (például a normatív támogatások) a forrásai az önkormányzatoknál, mint a kötelező feladatellátás címzettjeinél. Ebből következően ők is a „támogatás felhasználásaként” számolnak el az államháztartási rendszerben, s természetesen veszi fel ez a mechanizmus az objektíválható intézmény/létszám/fő/forint intézményfenntartási támogatási logikát. A feladatellátás típusú finanszírozás helyett, amelyben a jogszabály által meghatározott közfeladat ellátásának mennyiségi és minőségi, tartalmi és szervezeti kimenetei lennének a meghatározóak, s a fenntartóra illetve magára a költségvetési intézményre bízatik, hogy a feladatot célzó államháztartási forrásból miként biztosítja a hatékony és teljes körű működést. Nem a „támogatás felhasználásának” elszámolási terhével, hanem a „közfeladat ellátásának biztosítása” terhével. Eredményt, közszolgáltatást kellene ténylegesen mérni és értékelni; nem pedig közpénzből nyújtott támogatások szabályszerű felhasználását egyre bonyolultabb és zártabb pénzügyi rendszerekben, egyre egzaktabb, ám a valóságból egyre kevesebbet közvetlenül megmutató módszerekkel, s egyre öncélúbb módon ellenőrizni.

Eredmények

A kutatásnak több részeredménye született. Látjuk már például a „lyukas helyét” az önkéntesek által előállított termék, szolgáltatás, érték államháztartási (intézményi) költségvetésében és beszámolójában. Amíg ugyanis nem tűnnek fel az államháztartási regisztrációban a költségvetési intézmény bevételi oldalán a civilek által bevitt nem pénzügyi források, kiadási oldalán pedig a civil szolgáltatás ellenértéke, addig a civil kapcsolatok mindig is a „támogatás” minőségében és határai között maradnak, a közpénzek gyanús kiáramlásának megakadályozása körében. Szó nincsen „támogatásról”! Még a fordítottja sem igaz: a civil szervezetek sem

„támogatják” a kórházat, iskolát, hatóságot amelynek feladatkörét érintően működnek, hiszen céljuk nem az egyes intézmények támogatása, hanem saját közérdekű célkitűzéseik megvalósítása. E célok megvalósítása általában nem költségvetési intézményhez kötődik, hanem ahhoz a közfeladathoz, amelyet az ellát. A civil szervezet ehhez a közfeladathoz kapcsolódik, ezt segíti teljesebb körűen, jobban és hatékonyabban megvalósítani. Ezért tehát azt a szolgáltatást mérni kell és meg kell jeleníteni. Hogy „szolgáltatási ellenérték” lehessen a „támogatási jogcím” helyett.

Látjuk továbbá a kiemelkedően közhasznú szervezetté minősítés bírói gyakorlatának anomáliáit, amely viszont szerves összefüggésben áll a „közfeladat ellátása” jogszabályi terminológia tartalma és az államháztartási jogszabályok által leírt közfeladat-ellátás finanszírozása folyamataival – ugyanis mindkettő az intézményfenntartás irányába mutat. Miközben tehát fellépünk a kiemelkedően közhasznú minősítésnek a „közfeladat teljes átvállalásához” kötése ellen; tudjuk és látjuk, hogy a költségvetési finanszírozás során elsősorban (normatív támogatások esetében: kizárólag) az intézmény fenntartása a források felhasználását érintő civil közreműködés lehetséges módja.

A kutatás kimutatta a köztestületek, közalapítványok, közhasznú társaságok sajátos szerepét az állami források felhasználásának közigazgatáson kívülre és legalább részben államháztartáson kívülre vitelében. Ez a közfeladatok ellátásában történő civil közreműködés szempontjából részben pozitív, részben negatív jelenség. Pozitív, mert e közalapítványok, köztestületek kuratóriumaiban civilek (is) vehetnek részt az állami források hatékonyabb felhasználásában (biztos, hogy hatékonyabb, mint az igazgatási típusú elosztás volt ugyanerre a forrásra nézve egy hivatal vezetői szobájában); ugyanakkor negatív, mert a államháztartási könyvekben és a statisztikákban a közalapítványok és köztestületek, mint „civil szervezetek” tűnnek fel, s reálizálják a két szektor pénzügyi forgalmának közel felét! Pedig hát tudjuk jól, hogy itt szó nincsen újabb erőforrások bevonásáról a közfeladatok ellátásába, csak és kizárólag az állami erőforrások hivatali renden kívüli (kicsit lazább, kicsit jobb, kicsit többfélébb) elosztásáról van szó; s nem kis mértékben arról, hogy az állami szervek és önkormányzatok a közalapítványi vagy közhasznú társasági formával hatékonyabban tudják támogatni saját munkaszervezeteiket, saját embereikkel, saját ki szervezett vezetőikkel.

A KCR-mutató és a KCR-típusok

A kutatás megkísérelte kimunkálni a közfeladat-ellátásban civil részvétel mutatóját: a *KCR-mutatót*, amellyel az erre irányuló közvetlen adatgyűjtés hiányában is meg lehet jeleníteni a nonprofit szektor bevételi adataiból a közfeladat-ellátásban történő civil részvétel szolgáltatási ellenértékeként kifizetett költségvetési összegeket. Ebből következően valóságos adatokhoz is juthatunk a nonprofit szektorba áramló állami támogatásokról.

A jogszabáylelemzések, a nonprofit jogi irodalom, a sajtótanulmány, Könczei György Amerika-tanulmánya és Wéber László önkormányzati feladatellátásban civil részvételt elemző tanulmánya alapján körvonalazódtak a *Közfeladat-ellátásban Civil Részvétel főbb típusai (KCR-típusok)*:

1. Az „*átvállaló típusú KCR*”, amely a közfeladatot teljes egészében átveszi az állami, önkormányzati szervtől. (Például az alapfokú oktatás-nevelést biztosító iskola működtetését.) Általában intézményfenntartást jelent, s a vonatkozó központi költségvetési normatív támogatásra jogosultsággal jár együtt. A civil nonprofit szervezet jogszabályban sem, és önkormányzati szmsz-ben sem szabályozott eljárás szerint, nem tervezhető módon kerül pozícióba. Részletes szerződések szabályozzák viszont az átvállaló típusú KCR-t, általában hiányos jogszabályi alapokkal a szerződés teljesítésének valóságos vizsgálati módját illetően.

2. A „*közreműködő típusú KCR*”, amely a közfeladat ellátásának csak valamely körülhatárolható részét, elemét, funkcióját veszi át. (Például a nappali ellátást nyújtó szociális otthonban a kulturális szolgáltatásokat.) Ritka ma még az ilyen „kiszervezés”, mert nem intézményfenntartást, hanem feladatmegosztást jelent. Szerződések az ilyen együttműködésekéről nem készülnek, mert nincsen sem jogszabályi környezete, sem tapasztalati, gyakorlati múltja a „közreműködő” KCR-nek.

3. A „*kiegészítő típusú KCR*”, amely egy már létező és gyakorolt közfeladat bővülése okán alakulhat ki. (Például az általános művelődési központ pedagógiai szakszolgálattal – mondjuk nevelési tanácsadóval – bővíti tevékenységi körét.) A bővülés eredhet a jogszabály módosulása vagy új jogszabály alapján előállott feladatváltozásból, eredhet igazgatási események (például intézmények összevonása) mennyiségi változásaiból, s eredhet magának a közfeladat ellátójának profilbővüléséből is. Ez az esetkör is szabályozatlan jogi szempontból, s nincsen kialakult szerződéses gyakorlata sem. A „kiszervezési folyamat” esetleges.

4. A „*segítő, támogató típusú KCR*”, amely alkalmanként, esetlegesen, időlegesen, részlegesen és akár előre nem is tervezhető módon tudja segíteni, támogatni a közfeladat-ellátást. (Például a nevelési-oktatási intézmények mellett létrejött alapítványok az óvoda, iskola közfeladat-ellátásában.) Ennek aztán főként nincsenek intézményesült keretei, jogi szabályai. Az egyedi, alkalmi együttműködések know-howja ugyanúgy hiányzik a közfeladat-ellátás gyakorlatából, mint a részleges vagy bővített feladatellátásban részvételnél.

5. Az „*információs típusú*”, vagy „*kontroll típusú*” KCR, amely a közfeladat-ellátásról nyújt információkat a közfeladat ellátásáért felelős szervnek, a szakmának és a helyi közvéleménynek, nyilvánosságnak. Mindazok a szakmai, érdekvédelmi, közéleti és nyilvánossági ambícióból folytatott civil tevékenységek ebbe a körbe tartoznak, amelyek figyelik, mérik, elemzik, vizsgálják, monitorozzák, kutatják, ellenőrzik a közfeladat-ellátás folyamatait és stációit, következményeit, hatását, vonzatait, költségeit, hasznát, kárát, kudarcait és sikerét.

Jogi akadályok

Az államháztartási, költségvetési, közbeszerzési jogszabályok elemzése felmutatott több olyan jogi akadályt, amely tényleges és erős kormányzati szándék esetén viszonylag rövid úton felszámolható.

(Azért jelezzük, hogy erős kormányzati szándék kell ehhez, mert tudható a kormányzati, önkormányzati és a fenntartásukban működő intézményi szervezet tagjainak ellenérdekeltsége. Amíg a vezetők megítélése az intézményfenntartás és üzemeltetés törvényességén, szabályszerűségén múlik elsősorban, s nem az általuk vezetett vagy fenntartott intézmény tevékenységének teljes körűségén, minőségén, hatékonyságán – amíg tehát a közfeladat-ellátás eredményességének mutatói helyett az intézmény működésének mutatói minősítik önmagukban a vezetőt – addig az ilyen érdekeltségű vezetők irányításával működő beosztottak is csak kivételként lesznek fogadókészek a tevékenységük minőségét javító, ám elszámolási és adminisztrációs akadályokkal terhelt civil együttműködés iránt.)

Vannak értékhatárok, határidők, feltételek, kivételek és diszkriminatív előírások a vizsgált jogszabályokban, amelyek viszonylag gyorsan felülvizsgálhatók. Ezekben „nyomulni” kell a civil szektor részéről, fenntartásukat még a jelenlegi intézményfenntartásra orientált közfeladat-ellátási finanszírozási rendszer sem legitimálja egyértelműen. Meg kell azonban máris kezdeni azokat a kutatásokat és kísérleteket, amelyek egy szélesebb körben (és alapvetően!) *feladatellátási finanszírozásra épülő államháztartási, költségvetési rendszer irányába* mutatnak, mert a civil részvétel fogadásának, munkamegosztászerű bevonásának és finanszírozásának legfőbb akadálya az, hogy *a közfeladatot teljesítő állami, önkormányzati szerv vagy intézmény nem érdekelt közvetlenül a tevékenységének fejlesztésében, hatókörének kiterjesztésében, minőségének javításában és hatékonyságának fokozásában. Saját tevékenységének civil kontrolljában, értékelésében, minősítésében, a tapasztalt hiányosságok felmutatásában sem érdekelt.*

Tájékozódunk az Amerikai Egyesült Államok nonprofit szervezeteinek a közfeladat-ellátáshoz való viszonyáról, le tudunk vonni az ottani helyzet által gondolatilag generált néhány magyar vonatkozású reflexiót. Főként a nálunk is felbukkanó „*nonprofit mítoszok*” megfogalmazásában, kimondásában és cáfolatában.

Vizsgáltuk a magyar civil szervezetek közfeladat-ellátásban részvételének megjelenését *a sajtóban*. Kiderült, hogy mindig csak a konkrét eset és sohasem a jelenség; mindig a botrány és a példa (mint szélsőségek), és sohasem a problémajelzés (mint tipikus valóságalelem) az uralkodó sajtónkban. Ritka az elemző írás, az oknyomozó riport, a jelenséget tárgyilagosan és többoldalúan körbejárni, bemutatni és elemezni igyekvő publicisztika.

A „támogatás” problematikája

Támogatásnak a számviteli törvény „a központi, az önkormányzati és/vagy nemzetközi forrásból, illetve más gazdálkodótól kapott, a tevékenység fenntartását, fejlesztését célzó támogatást, juttatást” tekinti. (2000. évi C.tv. 93. § (3) bek.) Számviteli szempontból tehát elég egyértelműnek tűnik, hogy a „támogatás” az nem valamely tevékenység, program vagy szolgáltatás ellenértéke, hanem a tevékenység fenntartását, fejlesztését célzó támogatás, juttatás. Feltételei vannak és lehetnek, de ellenszolgáltatása nincsen.

A számviteli törvény szerinti támogatásfogalmat, értelmezést erősíti meg a számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet azzal, hogy az egyszeres könyvvitelt vezető társadalmi szervezetnek és a kettős könyvvitelt vezető társadalmi szervezetnek is külön kell kimutatnia a pénzügyileg rendezett bevételei között a kapott támogatásokat (alapítói, központi költségvetési, helyi önkormányzati, egyéb), a tagdíj, valamint az egyéb bevételek, illetve a pénzbevételek nem jelentő bevételek illetve az értékesítés nettó árbevétele, az aktivált saját teljesítmények értéke, egyéb bevétel pénzügyi műveletek bevétele és rendkívüli bevételek mellett. Az egyéb és rendkívüli bevételeken belül a kapott támogatásokat alapítótól, központi költségvetéstől, helyi önkormányzatoktól és egyéb címen szintén ki kell mutatni. A számvitel megkülönböztetni rendeli tehát a kapott támogatást az értékesítés nettó árbevételeitől (a civil szervezet által nyújtott szolgáltatásról) és az aktivált saját teljesítmények értékétől (például az önkéntes segítők tevékenységének értékétől) is.**

A „támogatás” generális fogalmát az államháztartási jogszabályok nem határozzák meg. Támogatási fajtákra léteznek a jogszabályokban felsorolások (lásd lejjebb a fejezetben), de a forrást felhasználó oldaláról is tisztázott fogalmi feltételek nincsenek kimunkálva. A „támogatás” problematika az előzőek értelmében tehát nagy valószínűséggel nem a fogadó civil szervezetek pénzügyi szabályozásában, hanem a az állami – civil jogviszonyokban forrás szerepet betöltő költségvetési szervekre irányadó államháztartási jogszabályokban rejlik:

1. Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII.30.) Korm. r. rendszereiben a költségvetési szerv működésének, fejlesztésének forrása a *támogatás*. A támogatás, amely központi költségvetési támogatásból, a helyi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás, a helyi kisebbségi, az országos kisebbségi önkormányzat költségvetéséből, valamint átvett pénzeszközként a különböző egyéb állami költségvetési forrásokból származik. Ehhez képest rendszertanilag és a gyakorlatban is csak másodlagosak a saját alaptevékenység bevételei, egyéb bevételek és vállalkozási bevételek. A költségvetési szerv mindennapi létében és vezetőinek gondolkodásában tehát a közfeladat-ellátás alapvetően támogatásból történik.

2. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 18/B. §-a szerint a Kincstár látja el a humánszolgáltatások normatív támogatási előirányzataival, a fejezeti

kezelésű támogatási előirányzatok pályázati rendszereivel összefüggő pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési feladatokat. A Kincstár üzemelteti az Országos Támogatási és Monitoring rendszert is. Az Országgyűlés a A pénzügyminiszter a költségvetési törvényben meghatározza a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok normatív központi költségvetési hozzájárulásai címeit és összegét, a helyi önkormányzatoknak és a helyi kisebbségi önkormányzatoknak juttatandó címzett, cél- és egyéb támogatásokat, valamint e támogatások elosztási és folyósítási rendjét, továbbá a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai által ellátott feladatokhoz kapcsolódó, ösztönző elemet is tartalmazó központi költségvetési hozzájárulásokat, támogatásokat. (Áht. 31. §) A pénzügyminiszter nyilvántartást vezet az államháztartás körébe tartozó szervezetekről és az előiránnyal önállóan rendelkező jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekről, valamint a központi költségvetés, központi költségvetési szervek, alapok által támogatásban részesített államháztartáson kívüli szervezetekről. (Áht 48. § (1) bek. h. pont.)

Úgy tűnik tehát a fenti hivatkozásokból, hogy az államháztartási törvény szélesebb értelemben, átfogóbb tartalommal használja a „támogatás” fogalmat, mint a civil szervezetek számviteli szabályai. Az államháztartási jogszabályok értelmében ugyanis „támogatás” az önkormányzatok, kisebbségi önkormányzatok, önkormányzati társulások költségvetési finanszírozása is. Ideértve az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet Mellékleteiben meghatározott önkormányzati bevételeket is: önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő (működési forráshiányos) helyi önkormányzatok támogatása, állami támogatás a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok adósságrendezésére, működéseképtelen önkormányzatok egyéb támogatása, működéseképtelenné vált helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása, helyi önkormányzatok színházi támogatása, kiegészítő támogatás egyes közoktatási feladatok ellátásához, szociális feladatok kiegészítő támogatása, belső ellenőrzési társulások támogatása, normatív kötött felhasználású támogatások (címezett támogatás, céltámogatás), helyi önkormányzatok fejlesztési és vis maior feladatainak támogatása, egyéb központi támogatás.

3. Az államháztartási jogszabályokban tehát „támogatás” szinte minden forrás, pénzeszköz, bevétel, amelyhez a helyi önkormányzatok a központi költségvetésből jutnak. E „támogatás” minőségét aztán a forrás felhasználása alatt is megőrzi a forrás, így lesz a központi költségvetésből támogatásként elnyert összeg támogatásfelhasználás, s az erre irányadó eljárásrend szerinti kötelező szabályok alkalmazása – függetlenül attól, hogy a forrás tényleges felhasználása egymással milyen jogviszonyban álló felek milyen jogcímenek történő pénzmozgását eredményezte!

4. Az Ámr. 32. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete a költségvetési rendeletében „dönt mindazoknak a lakossági és közösségi szolgáltatásoknak a támogatásáról, amelyeket nem helyi, illetve helyi kisebbségi önkormányzati szervek útján végeztet.” Az idézet tökéletesen kifejezi a lényegét: az önkormányzati testület a lakossági és közösségi szolgáltatások támogatásáról dönt, majd ezeket a szolgáltatásokat önkormányzaton kívüli szervezetektől szolgáltatásként meg-

rendeli. S támogatás kifizetéseként, teljesítéseként elszámolja. Így lesz támogatás kifizetése a szolgáltatás megrendeléséből... Ezáltal mosódik össze a civil nonprofit szervezetek önkormányzati kapcsolataiban a valódi támogatás illetve a szolgáltatás megrendelése és ellenértékének kifizetése.

5. A közfeladat-ellátásban történő civil részvétel vonatkozásában is államháztartási pénzügyi jogi korlátozást jelent az Ámr. 57. § (10) bekezdése, amely szerint a központi költségvetésben megtervezett fejezeti kezelésű előirányzatok terhére a kis értékű támogatások összege támogatott szervezetenként évente nem haladhatja meg a 7 millió forintot.

6. Az azonos támogatási célú előirányzatok, valamint az elkülönített állami pénzalapok pénzeszközei felhasználásának speciális szabályairól szóló Ámr. VIII. fejezetben szerepel az a költségvetési szerveket előnyben részesítő szabály, amelyből kitűnik, hogy a jogalkotó – ahol akar! – tud különbséget tenni az önkormányzatok központi költségvetéséből történő „támogatása” (amely a közfeladatok helyi ellátásának központi feltétele), illetve a civil szervezetek tevékenységéből eredő „bevételek” között.

A 81. § (4) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy amennyiben az előirányzat felhasználási szabályozása a támogatás feltételeként előírja, hogy a támogatás igénylőjének meghatározott nagyságrendű saját forrással kell rendelkeznie, nem tekinthető saját forrásnak az államháztartás alrendszeraitől kapott támogatás, kivéve persze azt a költségvetési szervet, amelynek felügyeleti szerve költségvetésében az adott célra előirányozták az összeget. Ami tehát a civil szervezetnél saját forrásnak nem tekinthető másik állami támogatás, az a költségvetési szervnél saját forrás jellegű, ebből a szempontból támogatásnak nem minősülő alaptevékenységi ellátmány, járandóság.

Az üzleti szektor a közfeladat-ellátásban

Az üzleti szektor vonatkozásában világos képlet rajzolódik ki a jogszabályokból. Eltérően a költségvetési szektortól (s rajtuk keresztül a közfeladat-ellátásba bekapcsolódó civil nonprofit szervezetekkel), a vállalkozások, egyéb jogi személyek és a magánszemélyek különböző állami támogatásai „műfajai” egzakton tisztázottak és rögzítettek:

- A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény 8. §-a szerint nyújtandó támogatási formákat: vissza nem térítendő támogatás, kamattámogatás, lízingdíj-támogatás, faktoringdíj-támogatás, bankgarancia-, viszontgarancia- és garanciadíj-kedvezmény, valamint tőkejegy jegyzése kockázati tőkealapokban, vagy tulajdoni részesedés szerzése kockázati tőke-társaságokban, vállalkozásokban.
- A természet védelmét szolgáló egyes támogatásokról szóló 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 2. § szerint „természetvédelmi támogatásban részesülhet az a természetes személy, jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság (a továbbiakban: támogatás igénylője), aki tevékenységével – az e rendeletben meghatározottak szerint – támogatható védett természeti ér-

ték vagy terület védelmét segíti elő. A természetvédelmi támogatás lehet helyreállítási támogatás és fejlesztési támogatás. Helyreállítási támogatás a támogatható védett természeti érték vagy terület természetes vagy természetközeli állapota helyreállításának támogatása; fejlesztési támogatás pedig a támogatható védett természeti érték vagy terület védelmét, megőrzését, igénybevételének mérséklését szolgáló fejlesztések támogatása. A természetvédelmi támogatások vissza nem térítendő támogatások.

- A magánszemélyek közműfejlesztési támogatásáról szóló 262/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet szerint a központi költségvetés a lakossági közműfejlesztés támogatása célú előirányzatából, a közműfejlesztési hozzájárulás egészének vagy részleteinek megfizetése időpontjában jogosult magánszemély részére a közműfejlesztési hozzájárulás megfizetett összegének rendelet által meghatározott hányadát – legfeljebb 25%-át – támogatásként visszatéríti (közműfejlesztési támogatás).
- Az agrártámogatások igénybevételének általános feltételeiről szóló 6/2004. (I. 22.) Korm. rendelet 2. §-a is világosan meghatározza a támogatások formáit: bevételt növelő termelői támogatás; közraktári hitel kamattámogatása; éven túli lejáratú hitel kamattámogatása; fejlesztési célú juttatás; állami kezességvállalás, intézményi kezességvállalás, valamint a kezességvállalási díjhoz adott díjtámogatás; szolgáltatás jellegű tevékenységek finanszírozása és díjtámogatása; kutatás-fejlesztési feladatok támogatása.
- A 15/2003. (II. 19.) Korm. rendelet tartalmazza a felnőttképzési normatív támogatás részletes szabályait, amelynek keretében a felnőttképzést folytató akkreditált felnőttképzési intézmények normatív támogatása történik. A támogatásban kizárólag a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériummal a felnőttképzés támogatásáról szóló megállapodást kötő felnőttképzési intézmény részesülhet. Az állami támogatás fogalma ebben a körben: „az államháztartás alrendszeréből a felnőtt – e rendelet alapján támogatott – képzéséhez nyújtott, az államháztartási alrendszerek költségvetései számára kiadást vagy bevételkiesést jelentő támogatás, különös tekintettel a Munkaerő-piaci Alapból nyújtott képzési célú támogatásokra.” A definíció új eleme az, hogy a szóban forgó támogatás „az államháztartási alrendszerek költségvetései számára kiadást vagy bevételkiesést jelent”. Ez a mozzanat utal ugyanis arra a számviteli, pénzügyi el- lentételezés nélküliségre, amely a támogatásokat jellemzi.
- A családi gazdálkodók a 326/2001. (XII. 30.) Korm. rendelet szerint jogosultak a következő támogatások igénybevételére: az FVM által jogszabályban meghirdetett támogatás; termőföld-, telephely vásárláshoz, korszerűsítéshez kapcsolódó külön jogszabály szerinti hitel után kamattámogatás, a családi gazdálkodó és családtagjai részére biztosított kibontakozási támogatás. Ez a támogatásfogalom sem vonja számítási körébe a családi gazdálkodók által értékesített termékek vagy nyújtott szolgáltatások ellenértékét az államháztartási körből! (Például a közétkeztetéssel vagy az iskolatejprogrammal összefüggésben.)

- Az energiamegtakarítást eredményező épületfelújítások támogatásáról szóló 105/1996. (VII. 16.) Korm. rendelet alapján az állam kamattámogatást nyújt a pénzügyintézetekkel megkötött szerződésben meghatározott időtartamig, de legfeljebb tíz évig a természetes és jogi személyeknek, továbbá a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságoknak, ha energiamegtakarítást eredményező épületfelújításhoz, korszerűsítéshez kölcsönt vesznek fel. Ebben a konstrukcióban az állami támogatás a banki kamat meghatározott részének átvállalása.
- A 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet írja le az Európai Unió állami támogatásokkal kapcsolatos eljárást. E jogszabály szerint a támogatások célja: „a támogatást nyújtó szerv által egyedileg meghatározott gazdasági, társadalmi vagy egyéb közérdekű hatás, amelynek megvalósítását a támogatás célul tűzte ki.” (Tehát nem konkrét szolgáltatás nyújtása vagy termék biztosítása, mint az „ellenértékek” esetében!)

Az 1. számú melléklet határozza meg az egyes támogatási kategóriákat (támogatási célokat). Ezekhez rendelkezhetők az egyes támogatási formák, amelyeket alapvetően vissza nem térítendő és visszatérítendő pénzeszközök nyújtása kategóriákba sorol a jogszabály. Vissza nem térítendő támogatás a kamatmentes kölcsön, a kedvezményes kamatozású kölcsön, a kamattámogatás, kedvezményes feltételű kezességvállalás, állami tőkejuttatás, adókedvezmény, adóalap-kedvezmény, ingyenesen és kedvezményes feltételek mellett nyújtott szolgáltatás, ingatlanjuttatás, követelésről való lemondás, tartozásátvállalás, kedvezményes bérlet, kedvezményes lízing.

A felsorolásból jól látszik, hogy a vissza nem térítendő támogatás mindig valamilyen hányadban egyoldalú, ellenérték nélküli, ingyenes, adományozás jellegű.

- További jogszabályok, amelyek valamely állami, kormányzati, önkormányzati támogatási rendszert és eljárást írnak le:

42/2004. (IV. 9.) FVM rendelet a tejtermelők veszteségcsökkentő támogatásáról,

41/2004. (IV. 7.) FVM rendelet a mezőgazdasági termelők földhasználatának és állattartásának támogatásáról,

34/2004. (III. 24.) FVM rendelet a juh- és kecskehús magántárolási támogatásáról,

31/2004. (III. 19.) FVM rendelet a tejfeldolgozók veszteségcsökkentő támogatásáról,

16/2004. (II. 13.) FVM rendelet a kiegészítő tejtermelői támogatásról,

37/1994. (VI. 28.) FM rendelet a védett őshonos állatfajták genetikai fenntartásáról és támogatásuk rendjéről,

7/2004. (IV. 23.) GyISM rendelet a hazai rendezésű sport világesemények állami támogatásáról,

9/2003. (II. 28.) GKM rendelet az egyes iparjogvédelmi oltalmak megszerzésének és fenntartásának a magyar találmányok külföldi bejelentése célú irányzatból történő támogatásáról,

30/2000. (IX. 15.) GM rendelet a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról,

21/1999. (IV. 28.) GM rendelet az aktív foglalkoztatási célok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának és kezelésének részletes szabályairól,

6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról.

A fenti példák bemutatták, hogy az üzleti szektorban világosan elhatárolt a civil szektor esetében összerosódó két kategória: a támogatás illetve a szolgáltatás ellenértéke. A támogatott program, projekt, tevékenység, szolgáltatás nem a támogató által közfeladat-ellátásként biztosított szolgáltatás. A támogatás „csak” elősegít, ösztönöz, erősít bizonyos másoknál, máshol, más rendelkezése alatt zajló folyamatokat. Ezt a különbözőséget értve, a piaci szektorban senkinek nem jut eszébe összeadni a „betéti társaságokhoz áramló közpénzeket” vagy kimutatni „az egyéni gazdálkodók bevételeiben a költségvetési források arányát”, mert az értelmetlen, értelmezhetetlen adat lenne. Teljesen közömbös egy piacgazdaságban, hogy a gyártó, kereskedő, szolgáltató ügyfelei között az állami és önkormányzati beszerzések aránya milyen. Mert nem az az érdekes államháztartási szempontból és mezőgazdasági szakmai szempontból sem, hogy például a vidéki kistermelők összbevételeinek hány százaléka költségvetési forrású; hanem az, hogy a mezőgazdasági kormányzat milyen irányú termelésfejlesztéseket milyen módszerrel és összeggel támogatott? Ennek pedig forrástanilag és számszakilag semmi köze azokhoz a termelési és kereskedelmi folyamatokhoz, amelyekben költségvetési szerv rendelt, vásárolt, forgalmazott, megbízott, beszerzett például vidéki kistermelőktől! A civil nonprofit szervezetekhez „áramló” közpénzek feltárásában és kimutatásában ez az alapvető hiba: összerosódnak a szolgáltatási ellenértékek a támogatásokkal! Támogatásnak minősülnek – s abban a rendszerben teljesülnek illetve számolódnak is el – konkrét szolgáltatási ellenértékek is.

Míg a szolgáltatási ellenérték esetében a költségvetési szerv könyvvitelében a kifizetés ellenértékeként valamely termék, áru, szolgáltatás vagy megszerzett jog bevételezésre kerül (pontosabban a könyvelés olyan rovataiban szerepel, amelyekben ezek az ellentételek feltételezettek), addig a támogatás esetében a költségvetési szerv könyveiben és mérlegében, beszámolóiban a támogatás ellenoldalán nem szerepel a költségvetési szerv által ellátott szolgáltatás. Legfeljebb más által ellátott ilyen szolgáltatások támogatása, segítése, fejlesztéséhez hozzájárulás.

Egyéb elemzések következtetései

Az Állami Számvevőszék „A nonprofit szektor működése és ellenőrzése” című 2003. évi tanulmányában is megjelenő legfőbb szemléleti probléma az, hogy az államháztartási szervezetek és az őket ellenőrző szervek (APEH, ÁSZ, KEHI) szerint minden

költségvetési forint, amely a civil szektorba kerül: „támogatás”. Az ÁSZ-jelentés szövegének elemzése is azt bizonyítja, hogy hiányzik az államháztartási fogalomtárból a „civil szolgáltatás ellenértéke” kategóriája, amely nem alanyi támogatása a civil szervezetnek, hanem konkrét megrendelése egy szolgáltatásnak, tevékenységnek, programnak, közreműködésnek a közfeladatok ellátása során. A hivatkozott ÁSZ-vizsgálat (a Melléklet 2–7. sz. részletező táblázataiban) a bevételi források vonatkozásában egyaránt „támogatásnak” tekinti:

1. a civil szervezetnek juttatott működési támogatást (NCA és elődjei, önkormányzati civil alapok),
2. a normatíva formájában a civil szervezetet megillető tevékenységi támogatást (iskolafenntartás, egészségügyi szolgáltatás vagy szociális ápolás normatívája stb.),
3. a pályázaton elnyert programfinanszírozást (környezetvédelmi projektek, tömegsport szervezése, közoktatási részfunkció fejlesztése stb.),
4. a közreműködői szolgáltatások ellenértékét (rendezvény megvalósításában, közfeladat költségvetési intézményi ellátásában funkciók átvállalása),
5. a polgári jogi szerződéses jogviszonyban kifizetett szolgáltatási értéket (bérlet, termék adás-vétele stb.),
6. a jogszabály által biztosított kedvezményeket is. (adó, illeték, vám).

Ezek mind-mind „támogatásként” jelennek meg a számokban, holott a gazdasági társaságokkal való államháztartási viszonyban senkinek nem jutna eszébe egy kalapban kezelni a költségvetési szerv és a gazdasági társaság szerződéses kapcsolatát a vállalkozásfejlesztési vissza nem térítendő támogatással, vagy a beruházási adókedvezménnyel. A javasolható helyes kifejezés az átfogó kategóriára a „költségvetési kapcsolat” lenne, s ezen belül létezhet „működési támogatás”, „feladatfinanszírozás”, „programtámogatás”, „szolgáltatás ellenértéke”, „közteherkedvezmény”, „más támogatás”.

Kuti Éva fontos, alapos, részletes és újszerű tanulmányban vizsgálta a nonprofit szektor bevételeinek alakulását, szerkezetét és jellemzőit az ezredfordulón. Ahol a tanulmány megállapítja, hogy „a magyar nonprofit szektor állami támogatottsága az adókedvezmények beszámítása révén 31%-osra emelkedett” (Kuti, 117. old.), a szerző egy lábjegyzet erejéig megjegyzi, hogy ebben az arányszámban nem feltétlenül jelennek meg teljes körűen a kormányzati szervezetek megrendeléseinek, vásárlásainak ellenértékei a különböző nonprofit szervezetek szolgáltatásai, termékei vonatkozásában. Ezeknek a kimutatása azonban meghaladta a tanulmány kereteit, s „a jelenleg rendelkezésre álló pénzügyi információk behatárolta lehetőségeket is.” Kuti Éva tehát érezte már az ezzel kapcsolatos problémát, de nem voltak eszközei a kezelésére, s persze aktuális célja sem ennek vizsgálata volt. A jelen tanulmány ott szeretné folytatni a neves tudós gondolatait, ahol ő feladta a jelenség további vizsgálatát. Miközben ugyanis a hivatkozott lábjegyzet jelzi a problematikát, a tanulmányban használt kategóriák következetesen vegyítik a támogatást a szolgáltatási ellenértékkel.

A „Költségvetési forrásból származó támogatások” (Kuti, 116. old.) összesített címszó alatt a – tanulmánya 4. fejezetében egyenként és részletesen tárgyalt – finanszírozási mechanizmusok vegyesen tartalmazzák a mi könyvünk szempontjából viszont elvi jelentőségű szempontot: támogatásról vagy közfeladatban részvétel szolgáltatási ellenértékéről beszélhetünk? A Kuti Éva tanulmánya szerinti különböző finanszírozási utakban (mindegyikben egyenként is) vegyülnek támogatási elemek és szolgáltatás ellenértékelemek:

- a „jogszámban rögzített elosztási mechanizmusokból” nyert bevételek lehetnek normatív tevékenységi-szolgáltatási ellenértékek (például a fejkvóta típusú finanszírozásban), de lehetnek működési támogatások is. (például a költségvetési törvényben nevesített civil szervezeti támogatások.)
- a „központi, állami újraelosztási döntések” szintén tartalmazhatnak szolgáltatási finanszírozást egy kormányzati szerv részéről (például egy hajléktalan intézmény fenntartásának ellenértékét, vagy az ágazati-szakmai tevékenységekre meghirdetett különböző pályázatokon elnyert programfinanszírozásokat), de ugyanebbe a kategóriában jelennek meg a konkrét civil szervezeti támogatások is. (Például a minisztériumok egyes közel álló civil szervezeteknek az NCA ellenére is fenntartott holdudvari működési támogatásai.)
- a „helyi önkormányzati újraelosztási döntések” egyaránt vonatkozhatnak valamely közösségi szolgáltatást nyújtó civil szervezet tevékenységének megvásárlására, de a települési civil szervezetek működését közéleti, kulturális, településfejlesztési és partnerkapcsolatok okán is általában támogató kedvezményekre, juttatásokra, lehetőségekre is.

Kézenfekvő fogalmi elemnek tűnik – s egyúttal a szolgáltatási ellenértéktől történő elhatárolásra is alkalmas –, hogy biztosan „támogatás” az a pénzügyi forrás, amelynek felhasználása során a civil szervezet kizárólag a maga nevében jár el, s nyújt szolgáltatást másoknak. Biztosan a támogatás műfajába tartoznak tehát a működési támogatások, valamint az olyan programtámogatások, amelyek során a költségvetésből a civil szervezet működésére, tevékenységének folytatására, vagy legfeljebb egy adott irányú és tartalmú szakmai tevékenység elősegítésére szolgál a forrás. De a támogatás eredményeként a kedvezményezett mindig a maga nevében teljesít.

Más a helyzet a „szolgáltatási ellenértékkal”, mert ebben az esetben a megbízó, megrendelő azért szerződik a civil szervezet szolgáltatóval, mert saját közfeladat-ellátását akarja biztosítani. A szolgáltató tehát a megbízója nevében jár el és teljesít; a civil szervezet az állami szerv, önkormányzat, költségvetési intézmény közfeladat-ellátásában vesz részt, közreműködik abban, egy meghatározott munkamegosztásnak megfelelően részese annak.

Mindkét esetben szerződés születik: a támogatás esetében az államháztartási jogszabályokban részletezett „támogatási szerződés”; míg a civil szolgáltatás igénybevétele esetében a polgári jogból ismert „szolgáltatási szerződések”. Egyik markáns példája ennek az ún. „közszolgáltatási szerződés”, másik a „közfeladat-átvál-

lalási szerződés”, harmadik a „közoktatási megállapodás”. Érdekes jelenség, hogy amíg az üzleti szektor szereplőivel kapcsolatosan ez a különbözőség nyilvánvaló és természetesen működik az államháztartási körben; addig a civil nonprofit szektor alanyaival kapcsolatosan számtalan téveszme, túlterjeszkedés, hiba, előítélet és rossz megszokások nehezítik a tisztánlátást. Pedig gyakran már a szerződés műfajának tisztázása is segíthetne; önmagában annak felismerése, hogy az adott esetben a költségvetési szerv közfeladat-ellátásához szükséges szolgáltatás (közreműködés, részfunkció, együttműködés) megvásárlása történik-e, vagy pedig a civil szervezet saját nevében folytatott programját kívánja a költségvetési szerv segíteni, támogatni. Annak belátása és felvállalása mellett, hogy ezek olyan társadalmi hatást, eredményt váltanak ki, amelyet a költségvetési szerv saját programmal nem tudna elérni, de közfeladati körébe a tevékenység segítése beletartozik.

Az állami támogatásnak fogalmi eleme a más által nyújtott szolgáltatás vagy más által végzett tevékenység közérdekből történő, legalább részben térítésmentes (ingyenes, ellenszolgáltatás nélküli) pénzügyi segítése, finanszírozása. A szolgáltatási ellenérték viszont más természetű: annak kifizetésével a költségvetési szerv saját magának vásárol javakat (ő válik tulajdonossá), vagy szerez meg, biztosít, rendel szolgáltatásokat, amelyeket aztán saját nevében nyújthat (nyújthat a megbízottal) az általa meghatározott érintetti körnek.

A közfeladat-ellátásban civil részvétel tényei

Ebben a fejezetben három irodalmi (Kuti, Sebestény, Bíró) és egy statisztikai (KSH 2005) forrás adatait összesítjük abból a szempontból, hogy milyen volumenű, szerkezetű és jellegzetességű a közfeladatok ellátásában történő civil nonprofit részvétel.

A nonprofit szektor összes bevétele 1990-ben 31,3 milliárd forint, 1995-ben 182 milliárd forint, 2000-ben 495,5 milliárd forint, 2003-ban 731 milliárd forint volt.

- Ebből „állami támogatásként” kezelt:
- normatív költségvetési támogatások,
- normatív önkormányzati támogatások,
- nem normatív költségvetési támogatások,
- nem normatív önkormányzati támogatások,
- központi alapoktól kapott támogatások,
- költségvetési intézményektől kapott támogatás,
- ÁFA-visszatérítés,
- SZJA 1%
- átengedett iparúzési idő,
- összesen: 1990-ben 5,8 milliárd forint; 1995-ben 41 milliárd forint, 2000-ben 141 milliárd forint, 2003-ban 307 milliárd forint.

Miközben nem tisztázott, hogy az „állami támogatásként” kezelt összegekből milyen arányú az egyoldalú, egyirányú, konkrét ellenszolgáltatás nélküli, polgári jogvi-

szonyt keletkeztető kötelmek nélküli TÁMOGATÁS; s hogy milyen arányú a valamilyen közfeladatellátást megvalósító SZOLGÁLTATÁSI ELLENÉRTÉK – a másik oldalon az „Alaptevékenység összes bevétele” és a „Gazdálkodási tevékenység összes bevétele” forráskategóriákból viszont nem derül ki, hogy milyen arányban vannak jelen benne az állami, önkormányzati megrendelésre nyújtott szolgáltatások árbevételei. Ha abból az arányszámból indulunk ki, amely a nonprofit szervezetek összes bevételén belül az alaptevékenységi bevétel és gazdálkodási bevétel összesen-jének illetve az állami támogatásnak az aránya százalékban (1990-ben $17,5:5,8=76\%-24\%$; 1995-ben $96:41=70\%-30\%$, 2000-ben $270:141=66\%-34\%$, 2003-ban $424:307=58\%-42\%$), akkor egy olyan forrásmegoszlási arányhoz juthatunk, amely talán közelíti az egyes kategóriákon belüli SZOLGÁLTATÁSI ELLENÉRTÉK–TÁMOGATÁS arányhoz. Legyen ez az arány KCR-arány, s a segítségével kiszámított szám a *KCR-mutató* (Közfeladat-ellátásban Civil Részvétel mutatója), amely azt fejezi ki, hogy az adott bevételi halmazon belül milyen arányúnak és milyen összegűnek feltételezhetjük a szolgáltatási ellenértéket illetve a kifejezett állami támogatást. Elvégezve a fenti műveleteket, a Kuti Éva által összesített (Kuti, 2003.) és a KSH 2005. adataiból a következő KCR-adatokra jutunk:

Az állami támogatások 1990. évi 5,8 milliárdnyi összegéből 4,4 milliárd forint számítható civil közfeladat-ellátás ellenértékének, az 1995. évi 41 milliárd forintból 29 milliárd forint, a 2000. évi 141 milliárd forintból 93 milliárd forint, a 2003. évi 307 milliárd forintból pedig 178 milliárd forint.

Ezt a számítást az „Alaptevékenység összes bevétele” + „Gazdálkodási tevékenység összes bevétele” összesen-jéből is adekvát módon elvégezve, kiszámítható, hogy az 1990. évi 17,5 milliárd forintból 13,3 milliárd forint, az 1995. évi 96 milliárd forintból 67,2 milliárd forint, a 2000. évi 270 milliárd forintból 178,2 milliárd forint, a 2003. évi 424 milliárd forintból 246 milliárd lehetett az állami, önkormányzati megrendelésre végzett, valószínűsíthetően közfeladat-ellátás érdekében megrendelt SZOLGÁLTATÁS ELLENÉRTÉKE.

A két adatsort a SZOLGÁLTATÁSI ELLENÉRTÉK szempontjából évenként összeadva, azt az eredményt kapjuk, hogy 1990-ben 17,7 milliárd forint, 1995-ben 96,2 milliárd forint, 2000-ben 271,2 milliárd forint, 2003-ban pedig 424 milliárd forint értékben történt közfeladat-ellátási ellenérték kifizetése a nonprofit szervezetek számára. (Ebből az is következik, hogy a kifejezetten ÁLLAMI TÁMOGATÁSI jellegű bevétel az 1990. évi 5,8 milliárd forinttal szemben csak 1,4 milliárd forint, az 1995. évi 41 milliárd forinttal szemben csak 12 milliárd forint, a 2000. évi 141 milliárd forinttal szemben csak 48 milliárd forint, a 2003. évi 307 milliárd forinttal szemben pedig csak 129 milliárd forint volt.)

Ha tovább kombináljuk a fenti számítási eredményt, s figyelembe vesszük, hogy az állami nonprofit szervezetek (közalapítványok, köztestületek és közhasznú társaságok) az 1994. évi törvénymódosítás eredményeként gyakorlatilag 1995. óta a nonprofit szektor összes állami bevételéből átlagosan 45%-kal részesednek (KSH 2003), akkor kiszámíthatjuk, hogy a *ténylegesen civil nonprofit szervezetek által le-*

fedett közfeladat-ellátási szolgáltatási ellenértéke az állami nonprofit szervezetek bevételeivel korrigált összege 2000-ben 149 milliárd forint, 2003-ban pedig 233,2 milliárd forint lehetett.

A közfeladat-ellátásban történő civil részvétel nyolcféle jogi akadály a államháztartási jogszabályokban

A kutatás feltárta azokat a speciális rendelkezéseket, amelyek a civil nonprofit szervezeti formákat (alapítványt, társadalmi szervezetet) külön eljárás, korlátozás, behatárolás, feltétel alá rendelik az államháztartási jogszabályokban. Fogalmilag az alapítványok, egyesületek ugyanolyan „államháztartáson kívüli szervezetek”, mint az üzleti szektor gazdasági társaságai. Mégis több külön rendelkezés található az államháztartás szervezeteinek az „alapítványokkal”, a „társadalmi szervezetekkel”, „közhasznú szervezetekkel”, „civil szervezetekkel” kapcsolatára vonatkozóan.

1. A rendelkezések egyik halmaza megtiltja a közpénzek kiáramlását alapítványok, egyesületek irányába az államháztartási szervezetrendszer bizonyos forrásaiból és szintjeiről:

a) Elkülönített állami pénzalapból nem alapítható alapítvány, társadalmi szervezet. (Áht. 59. § (1) bek.)

Jogi dogmatikai szempontból nem teljesen helytálló a rendelkezés, hiszen közel tíz éve már az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzatok csak közalapítványi formában hozhatnak létre alapítványt. A vizsgált rendelkezés tehát legfeljebb a miniszterek rendelkezése alatt álló elkülönített állami pénzalapra vonatkozhat. További probléma a rendelkezéssel, hogy a társadalmi szervezet alapításához nem pénzforrás kell. (Legfeljebb a támogatásához, de arról meg a jogszabály nem szól.)

b) Társadalombiztosítási alapból nem alapítható alapítvány, társadalmi szervezet. (Áht. 86/l. § (6) bek.)

c) Költségvetési szerv alapítványt nem alapíthat, ahhoz nem is csatlakozhat. (Áht. 94. § (3) bek.)

Mindhárom tiltó rendelkezés (a–c.) a közpénzek kiáramlásának legbiztosabb megakadályozási módjaként a *tiltást* intézményesíti. Vélelem rangjára emelve ezzel azt az előítéletet, hogy közpénzből csak rossz, helytelen, pazarló, visszaélésgyanús döntéssel lehetne civil szervezetet alapítani, vagy alapítványt támogatni. (Érdekes módon a társadalmi szervezet támogatásának generális tiltása nem része a vélelemnek.) Pedig hát számtalan életszerű példát lehet arra az esetre hozni, amikor egy szociális, egészségügyi, oktatási vagy más jellegű közfeladat ellátását – az abban résztvevők munkamegosztását intézményesítve – alapítvány létrehozásával, támogatásával lehetne optimális módon megoldani. Itt nem az a megválaszolandó kérdés, hogy dolga-e a miniszternek vagy egy költségvetési szervnek alapítványok lét-

rehozása, civil szervezetek támogatása (szokták ilyenkor vitákban idézni, hogy a költségvetési szerv csak az alapító okiratába foglalt alaptevékenységet láthatja el, s ami ezen a körön kívül esik az vállalkozás, tehát az alapítvány létrehozása is legfeljebb vállalkozásként történhetne – ami hát ugye önmagában is anakronisztikus), hanem az, hogy milyen eszközök, módszerek, technikák, eljárások állnak a közfeladat optimális ellátásához rendelkezésre? Leszűkíti-e a jogszabály a közfeladat-ellátás cselekvési terét az intézményfenntartásra, a feladatfinanszírozásra és a támogatásra; vagy lehetőséget nyújt a civil szolgáltatások többféle bevonására is? (Szolgáltatások kiszervezésétől az egyes szolgáltatások megvásárlásán át egészen a közös civil szervezet vagy annak intézménye működtetéséig.)

2. A rendelkezések másik halmaza korlátozza a közpénzek kiáramlását az államháztartási szervezetrendszerből a civil nonprofit szervezetek irányába:

- a) Költségvetési szerv évi 5 MFt értékhatárig vállalhat kötelezettséget alapítványok által ellátott feladattal összefüggő kifizetésre – ha az feladatai ellátásával és tevékenységi körével összhangban áll. Kivétel a címzetten külön-külön megtervezett, vagy közösen szereplő és jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint, pályázat útján odaítélt, továbbá a Kormány által engedélyezett illetve a Kormány rendeletében meghatározott értékhatárt el nem érő támogatások. (Áht. 94. § (3) és (5) bek.)
- b) Költségvetési szerv évi 5 MFt értékhatárig engedheti át alapítvány számára – a kiadások megtérítése mellett – a kapacitásának rendelkezésre bocsátásával elért bevételét. (Ez tipikusan a költségvetési intézmény meglévő és amúgy is üzemeltetett infrastruktúrájának – helyiség, közüzemi díjak, közlekedési eszköz, berendezési tárgyak, munkaeszközök – hasznosítási korlátozása a civil szervezetek irányában.) Kivétel a címzetten külön-külön megtervezett, vagy közösen szereplő és jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint, pályázat útján odaítélt, továbbá a Kormány által engedélyezett illetve a Kormány rendeletében meghatározott értékhatárt el nem érő támogatások. (Áht. 94. § (3) és (5) bek.)

Ez a két rendelkezés tipikus módon összemosza a „támogatás” illetve a civil szolgáltatás „ellenértéke” fogalmát. Béklyózza az államháztartás szervezeteit (a széleskörű központi kivételeket tekintve persze elsősorban a helyi önkormányzatokat és költségvetési szerveket) abban, hogy együttműködések szervezhessenek a közfeladat ellátása tekintetében. Durvábban fogalmazva: az Áht. e szabálya akadályozza meg az államháztartás szervezeteit abban, hogy civil erőforrásokat vonjanak be a közfeladatok ellátásába! Az adományozással és az alapítvány alapításával azonos, korlátozandó közpénzkiáramlásnak tekinti az Áht. 94. § (3) bekezdése egy meglévő intézményi infrastruktúra kihasználásában koordinációt, vagy a létesítményi feltételek optimális humán működtetésében munkamegosztást – éppen az adott közfeladat hatékonyabb ellátása érdekében. Az „alapítványok által ellátott feladattal összefüggő kifizetésre” is csak évi 5 MFt összeghatárig van lehetőség, amely bizony elég si-

ralmas, ha arra gondolunk, hogy oktatásban, kultúrában, környezetvédelem, településfejlesztésben, egészségügyben, szociális ellátásban, sportban, gyermek- és ifjúságvédelemben, közrend és közbiztonság területén, a közszolgáltatások teljes mezőjében összesen(!) évi 5 Mft-ot fordíthat egy települési önkormányzat alapítványi szolgáltatás megvásárlására, igénybe vételére, a közfeladat-ellátásba szervezésre!

További kérdés az Áht. 94. § (3) bekezdésének megítéléséhez, hogy a társadalmi szervezet (egyesület) vajon megbízhatóbb, kontrollálhatóbb, a közpénzeket jobban hasznosítható civil szervezeti forma, mint az alapítvány? (Mert hogy az egyesületek által ellátott feladattal összefüggő kifizetésre ez a korlátozás nem vonatkozik.) Jól jelzi ez a körülmény is az Áht. 94. §-át érintő 2003. évi „üvegzeblázás” jogalkotás felszínességét, voluntarista és alapítványellenes jellegét. A kivételek (4) bekezdésben történő széles körű meghatározásával 2004. évben igyekezett a jogalkotó visszavenni e voluntarizmusból; jellemző és árulkodó módon persze csak a központi kormányzati szervek mozgásterét növelve, érezvén ezek civil együttműködéseket akadályozó béklyói okozta feszültséget első kézből, viszont nem érezvén még a helyi költségvetési intézmények közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó külső kapcsolatainak el lehetetlenülését.

Kevesek által ismert, de legalább az Európai Unió források önkormányzati felhasználását illetően részleges megoldást jelentő azonnali jogi válasz lehet a fenti dilemmára az Áht. 94. § (4) és (5) bekezdésének az a fordulata, amely a Kormány rendeletében meghatározott értékhatárt el nem érő támogatások vonatkozásában kivételt enged az évi összesen 5 Mft-os korlátozás alól. A hivatkozott kormányrendelet esetünkben a 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet, amely az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szól. E rendelet 1. § 5. pontja szerint „Csekély összegű támogatás: az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2001. január 12-i 69/2001/EK bizottsági rendelet 2. cikke szerinti támogatás.”

Ez alatt tehát szabadon lehet az államháztartás nem kivételezett szervezetei számára is gondolkodni azon, hogy a civil szervezetekkel való együttműködés során milyen szerződéses viszonytal, milyen munkamegosztással, milyen részbeni „feladatki-szervezéssel” tudják optimálisan bevonni, tudják optimálisan mozgatni a civil erőforrásokat egy adott közfeladat ellátása érdekében.

c) A költségvetési szerv vállalkozási tevékenységének (alaptevékenységen kívüli működésének) eredményét csökkenti a belföldi székhelyű alapítvány céljára és a közérdekű kötelezettségvállalásra vállalkozási tartalékból átadott pénzeszköz abban az esetben, ha az adólevonási jog a kedvezményezettre (a civil szervezetre) vonatkozó törvényen alapul. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 68.§ (2) bek. b/7.pont)

Ugyanazon elven kezeli a költségvetési szerv által alapítványnak átadott pénzeszköz számviteli értékelését, mint a vállalkozások esetében, s ez – úgy önmagában szemlélve a dolog szektorsemlegességét – rendjén való. Viszont, ha arra

gondolunk, hogy adott esetben a költségvetési szerv ezzel a támogató aktusával valamely közfeladata ellátásához, színvonalának javításához, kiterjesztéséhez stb. hozta létre vagy javította a feltételeket – akkor miért is nem alaptevékenységnek tekintem a megfelelő módszerű közfeladat-ellátásra ráfordítást?

d) A költségvetési szerv a vállalkozási tartalékának összegét (amelyet a vállalkozási tevékenységei együttes eredményének a költségvetési szerv által felhasználható, befizetési kötelezettséggel csökkentett részéből képzett), a következő jogcímenken – ebben a sorrendben – használhatja fel:

„a) a vállalkozási tevékenységek veszteségének rendezésére;

b) a megbízókkal szembeni, vállalkozási tartalékot terhelő kötelezettségek teljesítésére;

c) a költségvetési szerv által meghatározott, jogszabály által nem tiltott célokra, így különösen

1. az alaptevékenység ellátását szolgáló kifizetések teljesítésére,
2. szociális, jóléti, kulturális, sport és üdülési célt szolgáló kiadásokra – ideértve a munkavállalók számára folyósítható pénzbeli hozzájárulásokat is – és létesítmények fenntartására,
3. vállalkozási célú tárgyi eszköz beszerzésére, felhalmozási célú egyéb kiadásokra, tárgyi eszköz felújításra,
4. jutalmazásra,
5. gazdálkodó szervezetben való részvétel esetén a társaság veszteségeinek rendezésére,
6. gazdálkodó szervezetben pénzbeli hozzájárulásra, tőkeemelésre, alapítvány támogatására.”

(217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 69. § (2) bek.)

Jól látható, hogy az államháztartási szabályozás logikája szerint a költségvetési szerv csak legutolsó sorban(!) használhatja fel a vállalkozási tartalékát alapítvány támogatására. Tehát akkor, ha már saját dolgozóira, eszközfejlesztésére, a részvételével működő gazdasági társaságban pénzbeli hozzájárulásra sem tudja költeni a vállalkozása eredményét, nos akkor és csak akkor van törvényes lehetősége alapítvány támogatására! Gyakorlatilag tehát soha. (Itt megint rejtély, hogy vajon a jogalkotó szerint a társadalmi szervezet támogatása könnyebben engedhető, mint az alapítványé? Olyannyira könnyen, hogy ez a kérdés ki is maradt a szabályozás köréből?)

e) Az államháztartási szabályozás feladatfinanszírozási körébe nem tartoznak a fejezeti kezelésű előirányzatok közül a társadalmi szervezetek, közalapítványok, közhasznú társaságok költségvetési törvényben működési támogatásként megjelölt előirányzatai. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 70. § (2) bek. e.)pont)

Ez a szabály plasztikusan jeleníti meg a jövő államháztartási fejlődési irányát a civil nonprofit szektor közfeladat-ellátással kapcsolatos finanszírozásában – azt

ugyanis, hogy akár a pénzügyi jogi szabályozás szintjén is váljon el egymástól az alanyi alapú működési támogatás, illetve a feladatellátás alapú programfinanszírozás (egy szerződésben rögzített szolgáltatás ellenértéke). Éppen ezért érthetően az a következtetés, hogy e szakaszból miért hiányoznak, miért maradtak ki az alapítványok költségvetési törvényben működési támogatásként megjelölt előirányzatai? (Pedig a Nemzeti Civil Alapprogram létrehozásával generált minden szűkítési törekvés ellenére maradtak még ilyenek a költségvetési törvényben.)

3. A szabályok egy csoportja felügyeleti, ellenőrzési aktusokkal és algoritmusokkal helyezi kontroll alá a civil szervezetek irányában történő közpénzmozgást:

a) Költségvetési szerv az alapítója, felügyeletét ellátó szerve engedélyével hozhat létre társadalmi szervezetet. Ugyanez a szabály vonatkozik a társadalmi szervezet támogatására is.

Kivételek a központi költségvetés fejezeti kezelésű előirányzatai, a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, címzetten külön-külön megtervezett, vagy közösen szereplő és jogszabályban meghatározott eljárásrend szerint, pályázat útján odaítélt, továbbá a Kormány rendeletében meghatározott értékhatárt el nem érő támogatások. (Áht. 94. § (1) és (4) bek.)

Túl azon, hogy a költségvetési szerv legfeljebb részt venni tud társadalmi szervezet megalapításában, önmaga azt aligha tudja megtenni (hacsak nem „tömegmozgalom”, mint társadalmi szervezet típus meghirdetésére kell gondolnunk e szabály alkalmazásakor); a rendelkezés enyhébb korlátozást tartalmaz, mint az alapítvány létrehozását korlátozó Áht. 94. § (3) bekezdése. Ennek még akár örülni is lehetne, ha nem tudnánk és értenénk a rendelkezés mögött meghúzódó konzervatív pénzügyi szemléletet: felügyeleti engedélyezéssel kell kontrollálni, nehezíteni azt a veszélyesnek ítélt folyamatot, hogy a költségvetési szerv társadalmi organizációkban vállal különböző kötelezettségeket, s ezzel kikerülhet a szerződéses, költségvetéses, ellátmányozós, kincstáros pénzügyi folyamatokból. Sajnos azonban a törvény rendelkezése azokra az esetekre is vonatkozik, amelyeknek semmilyen költségvetési vonzata nincsen vagy jelentéktelen összegű lenne a társadalmi szervezet megalapításának! Miközben tehát a jogalkotó szigorú államháztartási indítékokból engedélyezési eljáráshoz köti (s ezzel lassítja, nehezíti, valamint a költségvetési szervek szakmai autonómiáját is sértő módon felülvizsgálat alá helyezi) a költségvetési szerv társadalmi kapcsolatait és amúgy érdemben nagyon is kívánatos együttműködési rendszereinek formalizálását, eközben nem csak pénzügyi vonatkozásokban, hanem teljes vertikumában akadályozza az állami szektor és a civil szektor együttműködésének folyamatossá, szervezetté, szabályozottá (intézményesülté) válását. Mindezekkel civil erőforrások bevonását akadályozza a költségvetési szervek, intézmények közfeladat-ellátásba.

b) A gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, az alapítványoknak, a megyei, térségi és regionális területfejlesztési tanácsoknak és – a pártok kivételével – a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott pénzeszközök – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is – felhasználásának ellenőrzését a Kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) végzi. (Áht.121/A. § (10) bek.)

A probléma e rendelkezéssel nem az, hogy szektorsemleges, s most nem is az, hogy differenciálatlan. (Bár talán az is.) Az alapvető probléma e rendelkezéssel abban áll, hogy a törvény „a juttatott pénzeszközök” szabályozási tárgyat határozza meg, s ezzel mindent(!), minden pénzmozgást, minden jogviszonyt beemel a KEHI ellenőrzési körébe. Csak a központi költségvetést és alapokat tekintve is ez több tízezer pénzjuttatást jelent a legkülönbözőbb jogcímenek! A jogalkotó ugyanis feltehetően nem kívánta a KEHI-vel ellenőriztetni az amúgy Állami Számvevőszéki hatókörbe tartozó normatív állami támogatások, feladatfinanszírozások, közfeladat-ellátásba tartozó szerződéses teljesítések egész körét! Nagy valószínűséggel a jogalkotó itt – az amúgy definiálatlan, de mégis csak valamilyen egyirányú pénzmozgást, konkrét polgári jogviszony belüli ellenszolgáltatás nélküliséget feltételező –, az állam „megrendelői polgári jogi státuszán kívüli” működési és program *támogatásokra* gondolt. Erre utal egyébként a vizsgált jogszabályi rendelkezésnek a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokra, segélyekre utaló fordulata is.

c) A költségvetési szerv felügyeleti szerve nem ruházhatja át a középírányító szerve az alapítvány, társadalmi szervezet támogatásáról szóló döntést. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 13. § (4) bek. f.) pont) Ez a szubszidiaritás irányába ható szabály azt fejezi ki, hogy – a gazdasági és közhasznú társaságban való tulajdon-szerzés, illetve érdekeltség szerzése, valamint ilyen társaságok támogatásához hasonlóan – az alapítvány, társadalmi szervezet támogatásáról is csak helyben születessen döntés.

d) A központi költségvetési szervnek és a fejezeti kezelésű előirányzat kezelőjének legkésőbb június 30-ig értékelnie kell, hogy a jogszabály által rábízott, továbbá az általa alapított, vagy a tulajdonosi részesedés formájában érdekeltségi körébe tartozó gazdálkodó szervezetek, közalapítványok, alapítványok működése hogyan befolyásolja a szakfeladat támogatási szükségletét, a részükre nyújtott támogatás hogyan hatott e szervezetek által végzett tevékenység ellátásának színvonalára, gazdaságosságára, a jövedelmezőségre, a vagyon változására. Ezt az értékelést az elemi beszámoló szöveges indokolása részének kell tekinteni és azt a felügyeleti szerv minden év július 31-ig megküldi a Pénzügyminisztériumnak, az alapító értékelésével együtt. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 149. § (6)–(9) bek.)

Ez egy fontos államháztartás eredményességét értékelő szempont – láthatóan még a Pénzügyminisztérium számára, országos összefüggésekben is. Ta-

lán eljutunk egyszer az államháztartás működésének arra a szintjére, amelyen ugyanilyen jelentőséget, fontosságot és nélkülözhetetlen információs rangot, külön értékelési szempontot nyer az a körülmény, hogy az előirányzat, alap, költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok ellátásába milyen módon és mértékben sikerült civil nonprofit erőforrásokat bevonni – a költségvetési forrásokat megtakarítandó... Amilyen fejlettségi szinten mulasztásnak és károkozásnak számít a közfeladat-ellátásban kínálkozó külső erőforrások elhárítása, s amikor nem arról kell jelentéseket és kimutatásokat készíteni, hogy mennyivel, kit támogattunk és miért, hanem arról, hogy melyik közfeladat ellátását hogyan, mennyivel és kik segítették „odakintről”, s ennek mennyivel kevesebb volt a költsége, mintha mi magunk költségvetési intézményként az államháztartás kereteiben végeztük volna.

- e) A költségvetési szerv szakmai alapfeladata keretében szellemi tevékenység szerződéssel, számla ellenében történő igénybevételére – dologi kiadások között tervezett és elszámolt kiadásra – szerződést külső személlyel, szervezettel csak jogszabályban vagy a felügyeleti szerv által szabályozott, illetve a fejezet felügyeletét ellátó szerv belső szabályzatában meghatározott feltételek szerinti feladatok elvégzésére köthet. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 59. § (10) bek.)

Egy tipikus szabályozási módszer, amely az indokolatlannak vélelmezett költségvetési pénzkiáramlás teljes körű megelőzése céljából inkább kivétellel teszi a kívánatos általánost: a külső erőforrások bevonását. Jogszabály vagy a felügyeleti szerv mondja meg, hogy milyen feladatokra köthető külső személlyel, szervezettel megbízási szerződés! Az nem érdekes az államháztartás számára, hogy a költségvetési szerv a feladatát adott esetben nem tudja megfelelően ellátni (nyilvánvalóan csak akkor akar szerződni külsővel, ha a belső munkaerővel nem tudják ellátni a feladatot, s forrásuk is van a pótlásra); s az sem fontos, hogy csak helyben határozhatóak meg a közfeladat-ellátás minőségének fejlesztéséhez szükséges tennivalók. Az államháztartás számára a fontos az, hogy egy adott költségvetési intézményi létszám mellett minden körülmények között azonos humán ráfordítás keletkezzék, ezért a normatív szabályban vagy felügyeleti úton külön engedélyezett szellemi tevékenység szolgáltatási ellenértékét is csak a dologi kiadások között lehet elszámolni. Így válik ketté a költségvetési szerv működési feltételeinek finanszírozásában is az intézmény és a maga a közfeladat, az intézmény fenntartása illetve a közfeladat ellátása.

- f) Kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatok ellátásának elősegítése, valamint foglalkoztatási, szociális, sport, kulturális és közművelődési, informatikai-kommunikációs, gazdaság- és területfejlesztési célkitűzések megvalósítása, civil szervezetek működésének támogatása, valamint a kistérségi kohézió erősítése érdekében a kincstári vagyongazdálkodás céljaira feleslegessé vált, kincstári vagyongörbe tartozó ingatlan ingyenesen helyi önkormányzati tulajdonba, többcé-

lú kistérségi társulás, illetve kistérségi fejlesztési tanács tulajdonába adható. Az erre vonatkozó igényt a képviselő-testület, a többcélú kistérségi társulás tanácsa, illetve a kistérségi fejlesztési tanács határozatáról készített kivonattal kell bejelenteni. A tulajdonba adásról – a KVI javaslata alapján, a vagyonkezelő és a felügyeletét ellátó szerv vezetője véleményének kikérésével – a Kormány dönt. A tulajdonjog átruházásáról a KVI és a kedvezményezett szerződésben állapodik meg. Az önkormányzat, illetve más kedvezményezett a fenti célok elérése érdekében az ingyenesen juttatott ingatlant értékesítheti. (Áht.109/K. § (9)–(10)bek.)

Ez a szabály a kincstári vagyonból kikerülés útját írja le – bizony elég körülményessé téve azt. Az elemzőt ebben a kérdésben is az arányosság, a mérték kérdése izgatja leginkább; vajon működőképes-e egy olyan rendszer, amely a legkisebb helyi szükségletet is kormánydöntésig transzformál fel? Ráadásul olyan sokszereplős döntési folyamatban, amelynek során a képviselő testülettől a KVI-n át, a vagyonkezelőn és annak felügyeleti szervén keresztül a Kormányig ötszörös esélye van annak, hogy valamelyik szereplő ellenérdekelt legyen. Van itt persze egy delikát mozzanat: az ingyenesség. (Amelyről azt is tudjuk, hogy formális módon könnyen elkerülhető feltétel.) Megfelel-e a szubszidiaritás Európai Unió elvének az, hogy a kincstári vagyon bármely kis részét érintő ingyenes vagyonátadásról központi szinten döntenek?

A közfeladat-ellátásban történő civil részvétel szempontjából öröndetes, hogy 2005. évtől kezdődően mód van a civil szervezetek működésének támogatása céljából is az ingyenes kincstári vagyonátadásra. A tipikusabb kincstári „vagyonút” azonban bizonyára az, hogy az önkormányzatok tulajdonába került volt kincstári vagyont az önkormányzatok értékesítik – szintén 2005. évtől kezdődően teljesen szabadon, megkötések, arányok, visszafizetési kötelezettségek nélkül!

4. Több államháztartási rendelkezés irányul a közvagyonot érintő viszonyok nyilvánosságának, megismerhetőségének biztosítására:

- a) A költségvetési szervek közhiteles, nyilvános törzskönyvi nyilvántartásának tartalmaznia kell azoknak a gazdálkodó szervezeteknek és társadalmi szervezeteknek a nevét, székhelyét, melyekben a költségvetési szerv vagy annak vezetője gyakorolja az alapítói vagy tagsági jogokat. (Áht. 88/A. § (1) bek. i) pont) Egyetértve a rendelkezés szellemével, jogi szakmai problémaként fel kell vetni, hogy e szabály dogmatikailag több sebből vérzik:
 - i) A költségvetési szerv vezetőjének tagsága egy társadalmi szervezetben – magánügy, állampolgári jog. Ennek megjelenítése a költségvetési szervek törzskönyvébe jogellenes lenne. A jogalkotó nyilvánvalóan arra gondolt, amikor „a költségvetési szerv vezetőjeként” létesül a magánszemély tagsági jogviszonya a társadalmi szervezetben. A rendelkezés mai szövege azonban nem ezt tartalmazza.
 - ii) Alapítvány kuratóriumi tagsága, köztestületi tagság nem érdemelne a közvagyon védelmét célzó ugyanolyan figyelmet, mint a társadalmi szervezeti tag-

ság? (Az alapítvány és a köztestület ugyanúgy nem része a Ptk. 685. § c.) pontja szerinti „gazdálkodó szervezet” fogalomnak, mint a társadalmi szervezet.)

iii) A vezetői, képviselői jogok gyakorlása vajon nem inkább indokolná a nyilvánosság, átláthatóság követelményének érvényesítését a törzskönyvi nyilvántartásban szerepeltetéssel, mint az alapítói, tagsági jogok? Ez a kérdés mindkét szektor vonatkozásában fennáll: a költségvetési szerv vezetőjeként gazdasági társaság vagy egyesület, alapítvány tisztségviselőjének lenni ugyanúgy nagyobb figyelmet érdemlő közérdekű adat lehet, mint a tagság vagy az alapítói részvétel.

b) Közzé kell tenni az államháztartás alrendszeréből nyújtott, nem normatív, céljellegű, fejlesztési támogatások kedvezményezettjeinek nevére, a támogatás céljára, összegére, továbbá a támogatási program megvalósítási helyére vonatkozó adatokat a támogatást odaítélő szervezet vagy felügyeleti szervének hivatalos lapjában vagy honlapján, a döntés meghozatalát követő hatvanadik napig. Honlapon történő közzététel esetén legalább öt évig biztosítani kell az adatok hozzáférhetőségét. Helyi önkormányzat esetében hivatalos lap vagy honlap létesítése önmagában emiatt nem kötelező, a közzétételre ilyen esetben a helyben szokásos módon kerül sor. A közzététel mellőzhető, ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet egy jogosult vonatkozásában évi összesen kettő-százezer forint alatti támogatási összegre vonatkozóan ezt lehetővé teszi. (Áht. 15/A. § (1)–(2)bek.)

Ez a szabály a támogatások tényére vonatkozó nyilvánosságát hivatott biztosítani, s ebben a törekvésében megfelelő is. Indokolt lehet az alanyi kör szektorsemlegessége mellett a *minden* támogatási jellegű döntésre történő kiterjesztése.

c) Közzé kell tenni az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, nettó 5 MFt értéket elérő vagy azt meghaladó árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására vonatkozó szerződések megnevezését (típusát), tárgyát, a szerződést kötő felek nevét, a szerződés értékét, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamát, valamint az említett adatok változásait a szerződés létrejöttét követő hatvan napon belül. A közzétételről az állami, illetve önkormányzati szerv nevében szerződést kötő személynek kell gondoskodnia hivatalos lapban vagy honlapon. A közzététel módjára a 15/A. §-ban foglalt rendelkezések irányadóak. Helyi önkormányzat esetében hivatalos lap vagy honlap létesítése önmagában emiatt nem kötelező, a közzétételre ilyen esetben a helyben szokásos módon kerül sor. Önkormányzati rendelet a kötelezően közzétételre kerülő szerződések értékhatárát nettó ötmillió forintnál alacsonyabb összegben is meghatározhatja. (Áht.15/B. § (1) bek.)

Az Áht. 15/A.–B. § a kutatás által feltárt első olyan államháztartási jogszabályi rendelkezés, amely érzékelhetően tudatos módon *különbséget tesz a támogatás* illetve a *szolgáltatási ellenérték* között! Nagyon helyes módon sokkal alacsonyabb mértékben állapítja meg a támogatási összeg érzékenységi küszöbét a nyilvánosság mellőzését illetően (200 000 Ft), mint a szolgáltatás ellenértéke esetében. (5 MFt, vagy az önkormányzati rendelet által meghatározható alacsonyabb összeg.)

A közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó civil erőforrások bevonását akadályozó jogi fékek leépítésének egyik legfontosabb iránya az Áht. 15/A.–B. §-ban érzékelhető szabályozási folyamat kiteljesítése: egészen máshogy, egészen külön kell kezelni a civil szolgáltatások ellenértékért történő beszerzését (ha úgy jobban tesszük: a közfeladatok ellátásának részbeni kiszervezését) célzó államháztartási kifizetések – ezek ugyanis a vállalkozások szolgáltatásainak megvásárlásával azonos minőségű pénzmozgások! –, mint a civil szervezetekhez áramló támogatásokat, amelyek a cégek beruházási, mezőgazdasági vagy fejlesztési támogatásaihoz hasonlóak. Természetesnek kell lennie annak a különbségnek, amely már az állami, önkormányzati gazdálkodásnak az üzleti szektorral való viszonyában mindennapos gyakorlat: a közfeladat ellátásához a költségvetési intézmények számára szükséges áruk, termékek, szolgáltatások megvásárlása területén a közbeszerzési eljárás (annak értékhatára alatt pedig saját szabályozás) szerint történik a gazdálkodás.

Az állami, önkormányzati közfeladatok sikeresebb ellátása érdekében más jogalanyok tevékenységének és működésének segítése, kívánatos termelési, gazdasági, szociológiai folyamatok ösztönzése, a közfeladat ellátását segítő más által vitt programok és mások által végzett tevékenységek támogatása viszont az államháztartási támogatási rendszer keretében, általában pályázati vagy normatív feltételállítási útján történik. Amíg az üzleti szektor vonatkozásában ez a kettő világosan ketté válik a jogi szabályozás szintjén is, addig a civil nonprofit szektor vonatkozásában általános a „támogatásról szóló szerződés”, még akkor is, ha maga az állami, szerv, önkormányzat, költségvetési szerv által ellátott közfeladatban történő közvetlen közreműködésről van szó, s a megrendelt szolgáltatás maga a megbízó közfeladat-ellátása.

A statisztikai adatokból is jól kitűnik a két szektor eltérő mércével mérése: amíg senkinek nem jut eszébe a költségvetési szervek által a piaci szektorból beszerzett cukor, papír, eszköz és festés, építés, javítás összesítése forintok szerint (misperint hány milliárd forint vándorolt összesen az állami szektorból a piaci szektorba, nem sok értelme lenne az ilyen számnak!), addig a civil szektorba áramló állami „támogatások” összege bizony magába foglalja a sok ezer szolgáltatási (jellemzően megbízási, vállalkozási) polgári jogi szerződés ellenértékét. Vagy ilyen szerződések híján a támogatási szerződésbe burkolt részbeni közfeladat-ellátás kiszervezését. Amire egy cég esetében eszébe nem jutna támogatási szerződést kötni a költségvetési szervnek, ugyanarra a szolgáltatásra a civil szervezetnek támogatási szerződést kell aláírnia. A támogatás összes államháztartá-

si és költségvetési korlátjával együtt. A probléma másik oldala, hogy kimunkálatlan a közbeszerzési értékhatár alatti eljárások technikája a civil szervezetek korrekt versenyeztetésére a közfeladat-ellátásba történő bekapcsolódás során, másrészt kevés civil szervezet áll a szolgáltatásokért történő szektorsemleges versenyt célzó közbeszerzési eljárásban részvételre alkalmasság szintjén.

5. Az államháztartási jogi szabályozás arra irányul, hogy a civil nonprofit szervezetekhez jutó „támogatásokkal” kapcsolatos összes tevékenységi mozzanatra kiterjessze az államháztartás számviteli, könyvviteli, beszámolási, ellenőrzési szabályait:

a) Az államháztartás számvitele kiterjed az államháztartásból támogatásban részesülő államháztartáson kívüli szervezetek (vállalkozások, pénzügyintézetek, közalapítványok, köztisztviselők, alapítványok, egyházak, társadalmi, érdekképviseleti, nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek) esetében a támogatás elszámolásának és felhasználásának részletes szabályaira és beszámolási kötelezettségére. (Áht. 119. § (3) bek. h. pont)

E rendelkezés legalább valóban szektorsemleges, valóban az egységes államháztartási számvitelt akarja érvényesíteni minden „kívülre gurult fillér” vonatkozásában. Itt van viszont a probléma egyik gyökere! Az állam–civil együttműködések egyik sajátossága, hogy – szemben a vállalkozásokkal történő önkormányzati együttműködéssel – nem tisztán, s nem kizárólagosan, nem feltétlenül és minden esetben pénzügyi vonatkozású! Amikor tehát a törvény – kivételt nem engedő módon! – a támogatásban részesülő államháztartáson kívüli minden szervezet esetében a támogatás felhasználásának és elszámolásának rendjére az államháztartási számvitel szabályait rendeli, differenciálatlan módon ráemeli az együttműködésekben amúgy partner kis civil szervezetekre, a filléres összegeket kitevő támogatásokra (hiszen mint látjuk a tanulmány más részein, a kultúrházi helyszín vagy a polgármesteri hivatal helyiségének ingyenes igénybevétele is már „támogatás”) a teljes államháztartási szabályozást. Ezzel már el is lehetetleníti az amúgy kis jelentőségű, de gyakorisága miatt igen jelentős mikro kapcsolódásokat. Annyit ugyanis nem ér... a civil szervezetnek sem, s az állami, önkormányzati partnernek sem.

Marad az informális viszonyok világa, vagy a „szeretném, de nem tehetem” állapot. Szükséges lenne tehát a civil szervezetekkel történő operatív, napi együttműködést is lehetővé tevő egyszerűsített elszámolási és beszámolási eljárás kimunkálása, mert az amúgy elvszerű, szigorú, teljes körű és következetes érvényesítése az államháztartási számvitelnek a másik oldalon kiheréli a közfeladat-ellátásban közreműködésből a kisebb volumenű, alkalmi jellegű, kevésbé intézményesült civil támogatókat. S ez nem hogy csak szükségtelen következménye a számviteli szigorúnak, de kifejezetten kár mindazon közfeladatok ellátásából hiányzó civil erőforrásokhoz mérten, amelyeket nem „érte meg” mobilizálni a művelettel járó pénzügyi adminisztrációs terhek miatt. (Gondoljunk itt az államháztartási költségvetési tervezés, elszámolás, beszámolás feladat- és papírmennyiségben, munkaidőben és szükséges szakértelemben megjelenő vonzataira! Miközben talán csak egy falunapra

készített műsor vagy kiállítás valamilyen kellékéről van érdemben szó pár ezer forintos tételben!)

- b) Az azonos támogatási célt szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatokhoz, illetve az elkülönített állami pénzalapokhoz benyújtandó pályázat kötelező tartalmi kelléke a közalapítványtól illetve kormányzati forrásból vagy költségvetési szerv által támogatott alapítványtól igényelt, illetve kapott hozzájárulás összege és formája – szervezetenként felsorolva. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 83. § (1) b/7. pont)

Egyfelől logikus, érthető és akceptálható, hogy egy kormányzati szintű támogatási forráshoz benyújtott igény elbírálásához szükség van a többi államháztartásból kinyert vagy kinyerni kért támogatás ismeretére. Másfelől viszont a pályázat elkészítését, benyújtását és elbírálását is komolytalanná teszi, szakmaiságát megkérdőjelezi a lehetséges, jövőbeni, esetleges tervezési elemek használata. Olyan pályázatokat lehetne hatékonyan megkövetelni, amelyek szerint biztosan, jogi felelősség vállalása mellett tudják megvalósítani a programot, projektet, szolgáltatást – ha elnyerik hozzá a közfeladat-ellátásában részvételhez igényelt költségvetési forrást. Nem támogatásként, hanem szolgáltatási ellenértékként! S itt visszajutottunk ismét az alapkérdéshez: szolgáltatási szerződés megkötésére tesz tulajdonképpen a civil szervezet a pályázatával ajánlatot, s létrejön a szerződés a kormányzati aktor pályázatot elfogadó döntésével.

További probléma a tárgyalt rendelkezéssel, hogy az alapítvány mellett a kormányzati támogatást élvező társadalmi szervezettől kapott hozzájárulás összege és formája vajon miért nem releváns?

6. Az államháztartási szabályok külön kezelik a közvagyonból létrehozott közalapítványokat, közhasznú társaságokat

Külön „műfajjá” vált az államháztartás szabályozási körében az állami tulajdonlású vagy érdekeltségű gazdálkodó szervezet mellett az állami alapítású nonprofit szervezet. Tudható a nonprofit szektor bevételi struktúráját jellemző makrogazdasági számokból (lásd a „KSH 2003. évre vonatkozó nonprofit-adatgyűjtés legfontosabb megállapításai” című gyorsjelentést), hogy a szektor bevételeinek 80%-át (731 milliárd forintból 575 milliárd forintot) a szektor alanyainak 4%-a bevételezi, s ezek közel háromnegyede az állami szerv, önkormányzat által alapított közalapítvány és kht. A „civil szektorba” áramló költségvetési források mindösszesen 45%-a tehát csupán állami önfinanszírozás, bővüszkedés az állami működés szervezeti formáival, egyik zsebből a másikba pakolás... S csak legfeljebb közelebb került a közfeladat-ellátási forrás a civil szektorhoz, de korántsem jutott oda! (Ez még akkor is így van, ha a képet tovább árnyalja az a tény, hogy több közalapítványnak feladata a civil szektorhoz közvetítés, továbbosztás, szakmai pályáztató funkció.)

Az államháztartási irányítás észlelte ezeket az ellentmondásokat, s több éve folyik már a jelenség feltárása, elemzése. Nagy valószínűséggel persze nem annyira a civil szektor forrásai felett érzett aggodalom, mint inkább a közpénzek hasznosulá-

sának és áramlásának tisztánlátási szándéka, az üvegzszebszemlélet vezérli a revizor szervezeteket (ÁSZ, KEHI), hogy intenzíven a közalapítványok, közhasznú társaságok felé forduljanak.

Kétségtelenül szükséges lenne a közalapítványokhoz és állami, önkormányzati forrású közhasznú társaságokhoz áramló pénz kimutatható leválasztása a civil nonprofit szervezetekhez jutó költségvetési forrásoktól. Ennek kívánatos módja azonban nem a közalapítványok és köz-kht-k megszüntetése (évek óta fel-felmerül ennek rémképe), mert ezek a szervezetek egy lépéssel mégis csak kintebb vannak a költségvetési gazdálkodás merev, innovációra és szükségletváltozáskor történő gyors reagálásokra képtelen működési rendjén, s döntéshozatali mechanizmusaik is – szakértői és nem politikai kuratóriumok esetén! – nagyobb esélyt nyújtanak a közfeladatok ellátásához szükséges viszonylag optimális forráselosztásra, mint állami és önkormányzati hivatalok szervezeteiben lehetséges alternatíváik.

- a) Közalapítvány és – az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyonból létrehozott – közhasznú társaság csak a külön törvényben (lásd a 1997. évi CLVI. törvényt) meghatározott közhasznú szervezatként hozható létre. (Áht. 104/A. § (1) bek.)

A létező legszigorúbb nonprofit jogi szabályozást rendeli a törvény a közalapítványokhoz, közhasznú társaságokhoz a szervezet, a nyilvántartások, a működés, összeférhetetlenség, nyilvánosság vonatkozásában. Tudjuk persze jól, hogy ez a lécszem olyan nagyon magas, de elméletileg és gyakorlatilag is rendben van az a szabályozás, amely a költségvetési szervezethez legközelebb álló civil formáció működését a legnagyobb ellenőrzöttséget, nyilvánosságot, átláthatóságot és adminisztrációt igénylő működési szabályokhoz köti.

- b) A kincstári vagyonba tartozónak rendeli a törvény az állam közhasznú szervezetei közérdekű, továbbá egyes gazdasági célú feladatai ellátásához szükséges ingatlanokat, berendezéseket, felszereléseket, járműveket, készleteket és egyéb anyagi illetve immateriális javakat, követeléseket – ha azok a törvény alapján nem kerültek más szervezet tulajdonába. (Áht. 109/B. c.) pont)

Ezzel a rendelkezéssel a közalapítványok és az állami tulajdonból alapított kht-k vagyonát – bár ők maguk nem kincstári pénzforgalomba tartozó szervezetek – kincstári körben tartják. A vagyonvesztés elleni védelem eszköze ez a szabály azzal, hogy a kincstári vagyongazdálkodás eljárásának megfelelően kell a közalapítványoknak, közhasznú társaságoknak működni.

- c) A Kormány az általa alapított közalapítvány alapítói jogainak gyakorlását nem ruházhatja át. (Áht. 104/A. § (3) bek.) Ez csak látszólag rugalmatlan szabály, ugyanis általában már az alapító okirat kapcsán kijelölésre kerül az a szakminiszter, aki a Kormány nevében az alapítói jogokat gyakorolásában közreműködik. Az alapítói jogok átruházásának tilalma itt vagyongazdálkodási szempontból fon-

tos: a közalapítványok vagyona nem kerülhet ki alapítványi státuszváltozás okán a kormány rendelkezése alól.

- d) Közalapítvány és – az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyomból létrehozott – közhasznú társaság köteles pályázatot kiírni, ha az általa nyújtott cél szerinti juttatás az évi egymillió forintot meghaladja, kivéve, ha törvény vagy kormányrendelet a közalapítvány közfeladatára tekintettel más eljárási rendet állapít meg. (Kivétel, s nem tartoznak e kötelezettség körébe a nyugellátás jellegű ellátások és a természetes személyek részére nem ösztöndíj jelleggel nyújtott olyan természetbeli ellátások, amelyek értéke nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének tízszeresét.) (Áht. 104/A. § (2) bek.)

A pályázatot a hatályos magyar jogszabályok – így az államháztartási jogszabályok is – mint valami nyilvánossági, átláthatósági, ellenőrizhetőségi „csodafegyvert” mutatják be. Úgy tűnik fel, mintha a pályázat, mint elosztási módszer alkalmazása önmagában valóan megoldaná az elfogulatlanság, a szakértelem, a pártatlanság problematikáit. A pályázat kötelezővé tétele az Áht. 104. § (2) bekezdésében ráadásul nem is nyilvános pályázat, tehát még érdemben is legális lehet az olyan forráselosztás, amely a nyilvánosság mellőzésével (például meghívásos pályázat útján) juttat költségvetési forrásokat a közalapítványból. Nem mintha ezzel baj lenne, hiszen vannak és lehetnek olyan típusú közfeladatok, amelyeket csak és kizárólag meghatározott partnerek, szolgáltatók tudnak ellátni. A probléma felvetése részünkről sokkal inkább arra irányul, hogy az államháztartás rendszerében most már nem a közfeladatok ellátását szolgáló források nyilvánosságának megteremtése a fő cél (a kötelező pályáztatás ezt a célt elérte még akkor is, ha a hozzáférhető források mindig aktuális adatbázisba szervezése még mindig sürgető probléma szinte minden ágazatban); sokkal inkább a döntési folyamat egyes állomásainak nyilvánosságát, a pályázati döntések kialakulásának, szempontjainak, indokainak – a pályázatok értékelésének – nyilvánosságát kellene a közeljövőben megteremteni. Ez persze sokkal kényesebb problémakör, mint magának a pályázatnak a nyilvánossága, hiszen konkrét pályázók konkrét bírálók általi minősítéséről és rangsorolásáról, majd pedig egy ezzel nem feltétlenül megegyező konkrét pályázati döntésről van szó. A közpénzek felhasználásának áttekinthetősége, nyilvánossága és ellenőrizhetősége tehát nem annyira a mai jogszabályi rendelkezésekkel már lefedett pályázatmeghirdetési szabályokkal, mint inkább a még hiányzó pályázatelbírálási eljárási jogszabályok megalkotásával lenne fokozható.

7. Az államháztartási szabályok nem reagálnak kellőképpen a civil nonprofit szektor sajátosságaira (kis méretek, tőke- és forráshiány, fedezethiány, hitelképtelenség, önkéntes munka), így a látszólag egyenlő esélyeket biztosító, szektorsemleges jogi szabályozás gyakran nagyon is valóságos egyenlőtlenséget eredményez a közfeladat-ellátásban közreműködést támogató források iránti versenyben a piaci szereplőkkel szemben.

Az azonos támogatási célt szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatoktól, illetve az elkülönített állami pénzalapoktól nyert támogatás igénybevétele teljesítésarányosan és forrásarányosan történhet. Támogatási előleg csak rendkívül indokolt esetben, a program, projekt elindításához szükséges legkisebb összegben (max. a támogatás 25%-a erejéig) nyújtható. Kivétel a műszaki fejlesztés, amelyre max. 75% erejéig nyújtható előleg. Ez a feltételrendszer egyformán érvényes az Európai Unió Strukturális Alapjai támogatásával megvalósuló programokra akkor, ha a kedvezményezett belföldi természetes személy, mikro-, kis- és középvállalkozás, nonprofit szervezet (államháztartási szervezet, közhasznú társaság, közalapítvány, alapítvány, társadalmi szervezet), illetve a program, projekt célja kutatás, műszaki fejlesztés. (217/1998. (XII. 30.) Korm. r. 91. §)

A jogi szabályozás tehát szektorsemleges módon, egyformán tekint a magánszemély pályázótól kezdve a nonprofit szervezeten át (itt és ebből a szempontból ilyenek tekintik az államháztartás szervezeteit is!) egészen a középvállalkozásokig. Csak a nagyvállalkozók maradnak ki a támogatási előlegnyújtás egyforma lehetőségéből, elgondolható, hogy nem sok problémát okozva ezzel a pályázóknak...

A látszólag igazságos szektorsemleges szabályozás a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak kedvez, ugyanis az ő esetükben van reális lehetőség a program megvalósításához minimálisan 75% forrást előzetesen biztosítani saját átmeneti forrás vagy bankhitel útján. A legalább 3/4 részben utófinanszírozott támogatási rendszer szinte átugorhatatlan gyakorlati, pénzügyi akadályt jelent a civil nonprofit szervezetek számára, tehát a látszólag egyenlő esélyeket biztosító, szektorsemleges jogi szabályozás a közfeladat-ellátásba történő civil részvétel lehetőségei szempontjából valóban diszkriminál vagy legalábbis diszpereferál.

8. A feladatfinanszírozás létező modelljével az államháztartási jogszabályok kijelölik azt az utat, amelyet követni és szélesíteni kellene az önkormányzatok és intézményeik államháztartási finanszírozása során.

Az Áht. 70–77. §-a leírja a feladatfinanszírozás körébe vont előirányzatok felhasználási rendjét. (Ide tartoznak a központi beruházások, az évente meghatározott fejezeti kezelésű előirányzatok, a PHARE és Kohéziós Alap támogatásával megvalósuló programok – külön jogszabályban foglaltak szerint, valamint a nemzetközi fejlesztési intézmények (Világbank, Európai Beruházási Bank stb.) pénzeszközeiből (hitel és vissza nem térítendő támogatás) megvalósuló feladatok. A fejezeti kezelésű előirányzatok közül sem tartozik persze minden a feladatfinanszírozás körébe, kivételek például:

- a normatív módon működő támogatások és térítések;
- a társadalmi szervezetek, közalapítványok, közhasznú társaságok költségvetési törvényben működési támogatásként megjelölt előirányzata;
- a nemzetközi tagsági díjra, külföldi devizában teljesítendő kötelezettségekre jóváhagyott fejezeti kezelésű előirányzatok;
- az ösztöndíjak, a kitüntetések, díjak, az állami és nemzeti ünnepek központi le-

bonyolításának előirányzatai;

- az év közben belépő beruházások – költségvetési szervhez átcsoportosításra kerülő – működtetési, fenntartási előirányzata;
- a határon túli magyarok oktatási és kulturális feladatainak támogatása;
- a fejezeti tartalékok.

A feladatfinanszírozás lényege, hogy a feladat megvalósításának megkezdése előtt az előirányzattal rendelkező meghatározza annak

- a) célját, részletes tartalmát, a kezdeti és a célállapotot úgy, hogy az a megvalósítás során folyamatosan mérhető és ellenőrizhető legyen;
- b) megvalósítási időtartamát, határidejét;
- c) bekerülési költségét, pénzügyi forrásösszetételét éves ütemezésben;
- d) a végrehajtásról készítendő időközi, illetve befejezőkori szakmai értékelés módját, valamint annak tartalmi és formai követelményeit.

Az előirányzat éves költségvetésének jóváhagyását követően a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője gondoskodik a finanszírozás alapját képező okiratok elkészítéséről, jóváhagyásáról és a Kincstárhoz való benyújtásáról. A feladatfinanszírozáshoz központi beruházások esetében Beruházásismertetőt és Beruházási Finanszírozási Alapokmányt kell készíteni; a fejezeti kezelésű előirányzatokra pedig Feladatismertertőt és Feladatfinanszírozási Engedélyokiratot. Ezeket a Kincstárhoz kell a rendelet szerinti formában és tartalommal benyújtani.

A jóváhagyott feladat megvalósítása érdekében kötött, szerződéssel alátámasztott, a Kincstárnak Engedélyokiraton, Alapokmányon bejelentett és a Kincstár által visszaigazolt feladat tárgyevi költségvetési előirányzata a fejezetnél vagy intézménynél kötelezettségvállalással lekötött előirányzatnak minősül, amelynek terhére az igazolt teljesítményekre az esedékességkor a Kincstár teljesíti a kifizetéseket.

A feladatok lebonyolításáról beszámolókat kell készíteni. A feladatok megvalósulásához, lezárásához kapcsolódó beszámolók:

- a) a fejezet felügyeletét ellátó szerv a feladathoz tartozó valamennyi részfeladat lezárását követő 30 napon belül értesíteni köteles a Kincstárt azok lezárásáról. A feladat lezárását követően a fel nem használt előirányzat önrevízió keretében az előirányzat-maradvány elszámolása során befizetésre kerül,
- b) a megvalósító köteles az egyes részfeladat befejezéséről 30 napon belül a fejezet felügyeletét ellátó szervet és a Kincstárt egyidejűleg értesíteni,
- c) a fejezet felügyeletét ellátó szerv a részfeladat lezárásáról a rendelet melléklete szerinti záróokmány benyújtásával értesíti a Kincstárt.

Ez a feladatfinanszírozási folyamat lehet az, amely – egyszerűsített formában – a költségvetési szervek intézményfenntartásra koncentrált normatíváit legalább részben kiváltva és bővítve alkalmas lehet a közfeladat-ellátás mennyiségi és minőségi fejlesztésére orientálni. Ez lehet az a költségvetési finanszírozási keret, amelyen belül jobban elhelyezhető a „támogatással elszámolás” helyébe lépő „feladatellátás finanszírozását” szolgáló alapvetően polgári jogi, szolgáltatási szerződéses viszo-

nyok. (A most honos félig közigazgatási, félig polgári jogi jellegű „támogatási szerződések” rendszerével szemben.)

A 2005. évi költségvetési törvény és a KCR-dimenzió

A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény külön fejezetben írja le a központi költségvetés és az államháztartáson kívüli szervezetek kapcsolatát, s ezen belül is külön alcímben az „egyházak és a társadalmi önszerveződések támogatását”. A szabályozás a külön törvényekben meghatározott szociális, közoktatási, felsőoktatási, kulturális közfeladatot (a humánszolgáltatásokat) ellátó intézményt fenntartó jogi személyekre (köztük a társadalmi szervezetre, alapítványra, közalapítványra) és a humánszolgáltatást alaptevékenységként végző, a személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya alá tartozó egyéni vállalkozóra vonatkozik. Ezek a „nem állami intézményfenntartók” működési és fenntartási célú normatív és egyéb hozzájárulásra általában jogosultak az általuk fenntartott humánszolgáltató intézmény (illetve az abban ellátott személyek) után, azzal a minden ágazatban érvényesülő korlátozással, hogy – az egyházi jogi személyek által működtetett intézményekkel ellentétben – az *alapítvány, egyesület által fenntartott humánszolgáltató intézmény a települési önkormányzatokat megillető ún. kiegészítő normatívára nem jogosult*. (A közoktatási, szociális, gyermekvédelmi intézményt fenntartó gazdasági társaságot és egyéni vállalkozót még nagyobb megkülönböztetés éri: ők csak a sima normatív támogatás 30%-ra jogosultak!)

A költségvetési törvény mellékletei tartalmazzák a civil nonprofit szervezeteknek közvetlenül, vagy egy elosztási mechanizmuson keresztül közvetetten címzett központi költségvetési „támogatásokat”. A költségvetési törvény *négyféle módon, módszerrel juttat közvetlenül forrásokat* a civil nonprofit szervezetek működéséhez, tevékenységéhez:

a) *Direkt módon, egyenként nevesítve a civil nonprofit szervezetet illetve közalapítványt, állami alapítású kht-t.*

A költségvetési törvény 18 társadalmi szervezetet (egyesületet, szövetséget), 18 alapítványt, 47 közalapítványt és 10 közhasznú társaságot tartalmaz konkrét összegszerű támogatásra jogosultként. Ez mindösszesen 93 nonprofit szervezet, amelyből 36 civil nonprofit szervezet (egyesület, alapítvány), 57 pedig állami nonprofit szervezet (közalapítvány, kht.).

b) *Összevont alanyi címszó alatt, a költségvetési fejezetgazda (minisztérium) további elosztási jogát biztosítva* egy meghatározott szervezeti kör vonatkozásában:

- Társadalmi szervezetek és segítők támogatása (BM)
- Társadalmi szervek támogatása (HM)
- Társadalmi szervezetek támogatása (KVM)
- Közhasznú Társaságok által ellátott állami feladatok finanszírozása (HM)

- Közhasznú társaságok közhasznú feladatai (NKÖM)
 - Civil szervezetek és kapcsolódó feladatok támogatása (ICSSZEM)
- c) *Tevékenységet, tevékenységi kört meghatározva egy jogosultcsoportot kijelölve; szintén további elosztási jogot vagy eljárást biztosítva a fejezetgazdának a konkrét jogosultak és támogatások meghatározására:*
- Rendészeti sportszervezetek támogatása (BM)
 - Szakszervezetek támogatása (BM)
 - Az atlanti gondolatot támogató nem kormányzati szervezetek támogatása (KÜM)
 - Felsőoktatási társadalmi szervezetek támogatása (OM)
 - Intézményfenntartó alapítványok támogatása (OM)
 - Szakmai feladatot ellátó alapítványok támogatása (OM)
 - Kétoldalú feladatokat ellátó alapítványok támogatása (OM)
 - Határon túli magyarságot támogató alapítványok támogatása (OM)
 - Rákbetegek szervezeteinek támogatása (EÜM)
 - Civil és nonprofit kulturális szervezetek támogatása (NKÖM)
 - Fogyatékosok országos és regionális szervezeteinek támogatása (ICSSZEM)
 - Fogyasztóvédelmi társadalmi szervezetek támogatása (ICSSZEM)
 - Civil Szolgáltató Központok támogatása (ICSSZEM)
 - Telefonos segélyszolgálatok támogatása (ICSSZEM)
 - Közoktatási szakmai közfeladatokat ellátó megyei és fővárosi közalapítványok kiegészítő támogatása (8. sz. Mell., OM)
- d) *a Nemzeti Civil Alapprogramon keresztül elsősorban működési támogatást és a civil szektor fejlesztéséhez szükséges programtámogatáshoz biztosít forrást.*

A civil nonprofit szervezetek 2005. évi költségvetési törvény által történő közvetlen támogatásának összesített adatai

Ha a mindösszesen 73 nevesített nonprofit szervezet költségvetési törvényből származó támogatásához hozzáadjuk az összevont alanyi címszó vagy a tevékenység és alanyi kör alapján a különböző szervezeti formákhoz legalább hozzávetőlegesen beazonosítható költségvetési sorokon írt támogatásokat, akkor az egyesületek, alapítványok, közalapítványok és kht.-k költségvetési juttatásainak csoportonkénti megoszlása milliárd forintban, kerekítve a következő (zárójelben a pontos összeg):

- egyesület: 3,2 milliárd forint (3.161.000.000 Ft) Megjegyzés: ebből a Máltai Szeretetszolgálat támogatása csak önmagában 320 millió forint, a négy fogyatékos szervezeti szövetség együttes támogatása 607 millió forint, az Országos Polgárőr Szövetségé 160 millió forint.
- alapítvány: 4.3 milliárd forint (4.288.000.000 Ft) Megjegyzés: ebből 1.08 mil-

- liárd forint csak önmagában a négy pártalapítvány költségvetési támogatása.
- közalapítvány: 13.5 milliárd forint (13 495 000 000 Ft) Megjegyzés: ebből 3.5 milliárd forint csak önmagában a MTV Közalapítvány költségvetési támogatása, s 2 milliárd forint a közoktatási szakmai feladatokat ellátó megyei és fővárosi közalapítványoknak a költségvetési törvény 8. sz. Mellékletében meghatározott kiegészítő támogatása.
- kht.: 10 milliárd forint (9 860 000 000 Ft) Megjegyzés: ebből 5 milliárd forint csak önmagában az NKÖM közhasznú társaságainak működési támogatása.

A civil nonprofit szervezetek tehát összesen 7,5 milliárd forint közvetlen költségvetési juttatásban részesülnek a törvényből (a pártalapítványoknak juttatott támogatás nélkül számolva); az állami nonprofit szervezetek pedig 23,5 milliárd forint közvetlen költségvetési juttatásban. Ha a Nemzeti Civil Alapprogram 7 milliárd forintját hozzászámoljuk a civil támogatási büdzséhez, akkor is a majd kétszeres különbségből jól látható, hogy a közfeladatok „félkiszervezését” jelentő közalapítványi és kht.-s közfeladat-ellátás megragadhatóbb, felmutathatóbb és meghatározóbb jelensége az állami működés viszonylagos társadalmasítása folyamatának, mint a civil nonprofit szervezetek közfeladat-ellátásába bevonása. Ez utóbbi ugyanis szinte kizárólag az alanyi „támogatások” költségvetési műfajával érhető tetten, a feladatellátásban közreműködéssel alig.

A kívánatos folyamatok az államháztartás reformjának lassú kezdetével 2005. évvel elindultak. „Új típusú” költségvetési tervezés kísérlete zajlott, a sokat szidott bázisalapú tervezés helyett (na jó, hát inkább csak „mellett!) előlről kezdődött a különböző fejezetek költségvetési rovatainak felépítése. Minden tételt külön és egyenként indokolni kellett a költségvetés előkészítése során. Valószínűleg e folyamat egyik eredményeként a tavalyi központi költségvetés közel száz (87) közvetlen civil alanyi jogosultja helyett idén már csak 36 maradt önálló költségvetési soron. A Nemzeti Civil Alapprogrammal megindult kormányzati civil támogatási politika átalakulásának iránya az, hogy a privilegizált önálló és nevesített költségvetési támogatások helyébe a normatív elosztási szabályok szerint működő központi támogatási programok lépnek. Működési támogatásként az NCA, szakmai programok támogatásként pedig a minisztériumok által meghatározott és közfeladat-ellátást segítő tevékenységekre meghirdetett pályázati rendszerek. Feszültséget és inkoherenciát jelez, hogy több ágazatban változatlanul hirdetnek az idén is civil szervezetek működését segítő pályázatokat (például az ifjúsági szervezetek, nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek körében), s a legtöbb vizsgált költségvetési sor változatlanul a szakmai tevékenységet folytató civil szervezeteket támogatja alanyi alapon, nem pedig azok meghatározott tevékenységét, e tevékenységek outputjainak felmutatásával. Így kerülhetne ugyanis csak összefüggésbe a civil szervezet költségvetési támogatása azzal a közfeladattal, amelynek kormányzati vagy önkormányzati ellátását ez a tevékenység segíti. S így léphetne végre rendszerszerűen a „szolgáltatás ellenértéke” a „támogatás” helyébe, amelynek pedig az lenne a költségvetési tervezést ille-

tően az eredménye, hogy egy fejezetgazda minisztérium esetében az ellátandó közfeladatok és arra fordítandó összegek alkotnák a költségvetést, s részleteiben pedig csak e közfeladat ellátásának eszköze, módja, módszere lenne az, hogy milyen mértékben intézményfenntartásra, s milyen összegben szolgáltatások megvásárlására fordítja forrásait a kormányzati szerv.

Jegyzetek

- * Ez a tanulmány a szerző azonos című könyvének felhasználásával készült. A könyv alapjául szolgáló kutatást a Civil Társ Trust Programiroda támogatásából az EMLA Egyesület segítette. A kötet nyomtatásban a NOSZA-projekt részeként 2005. első félévben jelenik meg.
- ** Külön kérdés, hogy a számviteli törvény szerinti egyéb szervezetek könyvvitelit szabályozó 224/2000. (XII. 19.) Korm. rendelet 3. és 6. számú Melléklete az egyszerűsített beszámoló közhasznú eredményelvezetésének előírt tagolásáról miért tartalmazza az A/1/1. sorszám alatti „Közhasznú célú működésre kapott támogatás” kategória mellett az A/1/2. sorszám alatti „Pályázati úton elnyert támogatást”? Ugyanis a /2. legfeljebb abban különbözhet a /1.-től, hogy nem a közhasznú célú működésre, hanem más tevékenységre elnyert támogatás. De a pályázat, mint elosztási módszer, mint számviteli jelentőségű kategória? Ez feltehetően jogalkotói tévedés, a könyvviteli kötelezettség alapja itt nem a pályázati módszer alkalmazási kötelezettsége, hanem a támogatás nem közhasznú tevékenységre irányuló célja.



KÖZFELADATOK ELLÁTÁSA A NONPROFIT SZÉKTORBAN

Kinyik Margit–Vítál Attila

■ *A nonprofit és az állami szektor kapcsolatának alakulását fokozott figyelem követi a '90-es évektől egészen napjainkig. A folyamatos érdeklődés számos szempontból érthető, hiszen mindkét szektor jelentős változásokon ment keresztül, az útkeresés egymás irányába elkezdődött. Az egyre sokszínűbbé váló kapcsolatrendszer elemei közül jelen tanulmányban az egyik legszorosabb és felelősségteljesebb, ugyanakkor hazánkban még kevésbé elterjedt kapcsolati modell elemzésére vállalkozunk; a civil szervezetek és az önkormányzatok szerződéses kapcsolatainak bemutatására. Az általunk készített empirikus szociológiai vizsgálat¹ nem az első ebben a témakörben Magyarországon, azonban reményeink szerint eredményeivel hozzájárul ahhoz, hogy a szerződéses kapcsolatok belső működését, a motivációit, szervezetekre és szolgáltatásokra gyakorolt hatásait mélyebben megismerjük.*

Bevezető

Az állami és a nonprofit szektorban az utóbbi másfél évtized során lezajlott szerkezetváltozások az egymás iránti közeledést inspirálták. A kilencvenes évek és napjaink tapasztalatai is azt mutatják, hogy az önkormányzatok szolgáltatási kötelezettségeiket gyakran nem vagy csak korlátozott mértékben képesek teljesíteni társadalmi-gazdasági közegükből fakadó problémáik miatt. A közigazgatás decentralizálása, a helyi önkormányzatok önállósága felerősítette a tudatos tervezés és a többszereplős helyi modellek jelentőségét.

A nonprofit szektor rendszerváltást követő, „újkori” története is fordulatokban gazdag. A néhány éven belül lezajló gyors extenzív növekedés, majd az ezt követő belső érési folyamat eredményeképpen mind tevékenységében, mind szervezeti jel-

lemzőiben sokszínű nonprofit szektor kialakulásához vezetett. A nonprofit szervezetek igénye a helyi közügyek formálása iránt az önkormányzatokkal való folyamatos kapcsolatteremtési kísérletekben mutatkozik meg.

Az önkormányzatok egyre inkább számolnak a nonprofit szervezetekkel, és számitanak segítségükre. A kilencvenes évek végére a helyi kapcsolatrendszerek számos formája és kombinációja jelenik meg; a természetbeni támogatásoktól a legbonyolultabb pénzügyi kapcsolatokig, a helyi társadalmi ügyekbe való beleszólási lehetőség biztosításán keresztül az európai uniós fejlesztési programokban való közös részvételig. Bár az együttműködési hajlandóság településenként eltérő mintázatokat és tapasztalatokat eredményez, bizonyos összefüggések kezdenek kirajzolódni.

Továbbra is kérdésként merül fel, hogy a két szektor helyi szintű kapcsolatainak mennyiségi gyarapodása minőségi változások irányába mutat-e? Vajon a mindkét szereplő oldalán kimutatható kényszerek (a szolgáltatás biztosítás és az alulfinanszírozottság számos önkormányzat esetében; a finanszírozási kényszerpályák a másik oldalon) vezérlik közös útra őket, vagy az együttműködés előnyeinek, a szereplők egymásra utaltságának kölcsönös felismeréséről, tartós egyenrangú viszonyok kialakulásáról van szó.

Ezekre a kérdésekre kerestük a választ a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek szerződéses kapcsolatainak vizsgálata során, a nemzetközi tapasztalatok tükrében.

A szerződéses közfeladat-ellátás nemzetközi modelljei

A nonprofit szektor és az állam együttműködése a jóléti szolgáltatások területén Lester M. Salamon szerint napjainkra univerzálissá válik. Az USA-ban és a nyugati fejlett társadalmakban az együttműködés lazább formái mellett egyre gyakrabban találkozunk a közfeladatok rugalmasabb, civil szervezetek általi, szerződéses keretben történő biztosításával. A jelenség okait a témával foglalkozó kutatók más-más, de végső soron összecsengő társadalmi folyamatokkal magyarázzák.

A második világháborút követően létrejött jóléti rendszerek hetvenes évek végétől megfigyelhető finanszírozási válsága az állam fokozatos kivonulását eredményezte a jóléti ellátásokból. A *Burton Weisbrod* által leírt állami kudarcok mellett azonban a társadalom és a gazdaság más szektoraiban lejátszódó folyamatok is elősegítették a nonprofit szektor erőteljesebb szerepvállalását a közjavak előállításában. *Henry Hansmann* bizalomelmélete szerint nem csak az egyéni fogyasztók fordulnak fokozottabban a piaci szolgáltatók helyett a nagyobb bizalmi tőkével rendelkező nonprofit szolgáltatók felé, hanem maga az állam, mint a szolgáltatások megrendelője is preferálja a velük való együttműködést. A háromszektoros gazdaságban a különböző szereplők egymásra utaltságát többek között maga *Salamon* fogalmazza meg, utalva az öntevékeny szervezetek előnyeire és hátrányaira, valamint a „kudarc” elméletek konklúzióira.

A két szektor együttműködését a társadalmi hagyományok és a jogszabályi környezet is nagymértékben befolyásolta. A hosszú múltra visszavezethető szubszidia-

ritási elv Németországban az egyházak, nonprofit szervezetek és az állam kötelező, jogszabályok által garantált együttműködését eredményezte. Nagy-Britanniában a közigazgatási reformhoz kötődve erősödött fel a harmadik szektor bevonódása bizonyos jóléti szolgáltatások területére. Az USA-ban a liberális, individualista szellemi hagyományok nyitnak tág teret az öntevékenységnek nem csak a hétköznapi élet, hanem a társadalmi szükségletek professzionális kielégítése terén is.

Az együttműködés nyugati modellje a globalizációs folyamatokkal együtt terjed, és az európai uniós normák által erősítve a kelet-európai társadalmakban is felfedezhetjük a hasonló irányú, részben modernizációs kényszerekből fakadó próbálkozásokat.

A nyugati társadalmak azonban nem csak mintákat, hanem tapasztalatokat is nyújtanak számunkra. Bár a kiserződési gyakorlat a nyugat-európai országokban is jellemző, mi mégis egy távolabbi, tengerentúli példát hozunk a következőkben.

Az amerikai példa

Az Egyesült Államokban a '90-es években erősödött fel egy újabb decentralizációs hullám, amely egy másodlagos decentralizációt eredményezett. Ez a kilencvenes évek második felében zajló, a jóléti reform folyamatába illeszkedő decentralizáció ugyanis már nem csak a federalizmus szintjén megvalósuló önállósodást, hanem az egyes tagállamokon belüli szolgáltatási „privatizálást” is jelentette. A folyamat néhány államban olyan szélsőséges megoldásokhoz vezetett,² hogy szinte minden jóléti (itt szociális) feladatot a nonprofit szektornak adtak át.

A kiserződési hullám néhány év után felvázolható tapasztalatai³ megosztották a szakmai közvéleményt. A *pozitív tapasztalatok* főként a szolgáltatások színvonalának, hatékonyságának emelkedésére, kapacitásbővülésére, a speciális szükségletek iránti érzékenységére vonatkoztak. A *negatív tapasztalatok* egyrészt a nonprofit szervezetek között kialakuló nem megfelelő versenyhelyzetre, a kiserződött közfeladat színvonalának és elszámolhatóságának *gyengébb mérhetőségére* valamint a járulékos költségekre (a szerződéses kapcsolatokat monitorozó humán erőforrás bővítés) utalnak.

A gyakorlat azt is megmutatta, hogy a nonprofit szektor nem volt eléggé felkészült a feladatra (még az USA-ban sem!). A közfeladatok átvállalása hosszú távú elkötelezettséggel és magas szakmai elvárásokkal párosul, és nemcsak szolgáltatási, hanem szervezeti szinten is változásokat eredményez. Az állami feladat átvállalás következtében a civil szervezetek stabilabb és hosszabb távú forrásokhoz jutottak, és egyéb forráslehetőségeik is bővültek. A hátrányok közé sorolható a nagy szakértelmű (és drágán megfizethető) stáb alkalmazásának kényszere, esetenként az aktuális szükségletekhez nem igazodó szolgáltatások biztosítása, vagy olyan szolgáltatásoké, amelyek a szervezet missziójától távolabb állnak. Ezen túl a szervezetfenntartás vártnál nagyobb költségei is hátrányként jelentek meg a szervezetek életében.

A tapasztalatok felvetik azt a kérdést is, hogy mennyire tudják a nonprofit szervezetek a szerződéses körülmények között megőrizni korábban (mind állami mind civil oldalon vallott) előnyeiket, így a rugalmasságot, a szükségletorientációt, a bü-

nácsok, amelyek élén a szintén a helyi közösség által választott polgármester áll. A helyi önkormányzatok bevételei erősen a központi bevételektől függnék, a saját bevételek korlátozottak.

A kilencvenes években a nonprofit szektor is új erőre kapott, és szinte minden tevékenységi területen aktivizálódott. Legerősebb hagyományokkal a kultúra területén rendelkeznek a nonprofit szervezetek, amelyet az állam is nagymértékben elismer. A kilencvenes évek közepén a helyi önkormányzatok körében készült empirikus felmérés tanulságai szerint a helyi önkormányzatok rendkívül fontosnak tartják a nonprofit szervezetek tevékenységét és a velük való együttműködést, azonban a szektor kapacitása, fejlettsége a vélemények alapján még gyenge.

Az önkormányzatok szerint a nonprofit szervezetek közszolgáltatásokba való bevonását központi szinten nem ösztönzik, de nem is gátolják (például jogszabályokban). A vizsgálat során megkérdezett önkormányzati vezetők többsége nyitottnak mutatkozott az együttműködés irányába, legalábbis ami az elveket jelenti.

A gyakorlatban már sokkal kevesebben tartották elképzelhetőnek, hogy feladataikat a nonprofit szervezetekkel szerződve osszák meg. Ennek elsődleges oka a szolgáltatások biztosításának erős állami hagyománya (tradicionálisan az állam feladatai közé tartozik), valamint a nonprofit szektor gyengesége. Bár a nonprofit szervezetek politikai aktivitását (közügyekben való részvétele, közvélemény formáló hatása) pozitívan értékelték a helyi állami képviselők, a pénzügyi háttérrel és szakmai felkészültségüket még nem tartották megfelelőnek.

Az önkormányzatok – amennyiben azt elképzelhetőnek tartják – leginkább a kultúra területén látnak esélyt a jövőben a szerződéses kapcsolatok létesítésére. Az egészségügy vagy a szociális szolgáltatások önkormányzati felelősségi körbe tartásához azonban erősen ragaszkodtak.

Kevés saját szerepet és felelősséget láttak a nonprofit szektor megerősítésében is, egyfajta visszafogottság volt érzékelhető abban a tekintetben, hogy az önkormányzatok milyen mértékben kívánják elősegíteni a nonprofit szervezetek szolgáltatásokba való bekapcsolódását.

A bolgár példa tehát azt mutatja, hogy a rendszerváltást követő években a jelentős pénzügyi problémák – mind az önkormányzatok, mind a nonprofit szervezetek oldalán – valamint az erős állami tradíciók a gyakorlatban csak szórványosan, a próbálkozás szintjén teszik lehetővé a szorosabb (szerződéses) kapcsolatokat a két szektor között.

Közfeladatok szerződéses ellátása a nonprofit szektorban Magyarországon

Jogszabályi keretek

A nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való bekapcsolódását a '90-es évek során született jogszabályok (állami szervek működésére vonatkozó valamint a különböző ágazati törvények), ha ágazati eltérésekkel is, de többé-kevésbé megteremtették.

A közhatalmi-közigazgatási rendszer decentralizációját megalapozó, a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* részletezi a kötelező (obligatórius) és önként vállalható közfeladatokat.⁸ A törvényben szereplő felsorolás nem taxatív, és nem is jelent valamennyi települési önkormányzat számára teljes terjedelemben teljesítési kötelezettséget.

Az egyes közfeladatok ellátását (mind a feladatok meghatározása, mind pedig az ellátást biztosító szervezetek vonatkozásában) mélyebben az egyes ágazati törvények szabályozzák. Az ágazati szabályozások közötti különbségek alapvetően abból adódnak, hogy milyen formában teszik lehetővé a *nem állami szervezetek* számára a közfeladat-ellátást (közvetlenül, alapítóként vagy közvetetten, önkormányzatokon keresztül), illetve milyenek a finanszírozási lehetőségek és eljárások az egyes területeken.

Az ágazati szabályozások közül a nem állami szervezetek számára kiadható feladatokat, valamint a kiszereződés feltételeit legrészletesebben a *szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény* szabályozza. A törvény külön fejezetben rendelkezik a *szereződéses szociális ellátásokról*, amelyek a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátásokat érinthetik. Az önkormányzat vagy állami szerv ezek alapján szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval köthet írásbeli szerződést a szociális feladatok biztosítására. A jogszabályban részletezésre kerülnek az ellátási szerződés tartalmi elemei, megkötésének és finanszírozásának feltételei. A törvény nem csak a szerződéses kapcsolatokat szabályozza, hanem másfajta együttműködést is kötelezővé tesz a nem állami szervezetekkel (például koncepcionális egyeztetések).

A *közművelődési, kulturális feladatokat* szabályozó törvény⁹ hasonlóan nagy részvételi lehetőséget teremtett a civil szervezetek állami feladatokba történő bekapcsolódására, ugyanakkor ezek a lehetőségek eltérőek az egyes feladatok tekintetében. A feladatátvállalás megvalósulhat a nyilvános könyvtárak fenntartásában és az önkormányzatok kötelező (törvényben felsorolt) közművelődési feladatai területén. A gyakorlat által megerősítve a legerősebb ösztönzés az egyéb közművelődési, kulturális feladatok esetében mutatkoznak. A törvény a *közművelődési megállapodás* intézményét nevesíti, és meghatározza annak feltételeit.

Az *oktatási szférában* a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény deklarálta a szabad iskolaalapítást.¹⁰ Ezzel megnyílt a lehetősége az alapítványok, egyházak, gazdasági társaságok, természetes személyek iskolaalapításának. A feladatok biztosításánál alapvető elv, hogy az állami szervek ideológiailag (pl. vallási tekintetben) elkötelezett közoktatási intézményeket nem hozhatnak létre, ugyanakkor valamennyi állampolgárnak joga van vallásának, kulturális értékeinek stb. megfelelő közoktatási intézményekben részt venni. *Ez a kettőség, a speciális társadalmi igények kielégítése és a világnézeti szabadság érvényesítése, másik oldalon a kötelező feladatok biztosítása teremt alapot arra, hogy a közoktatási feladatokban a szükségletekre könnyebben reagáló nem állami szervezetek is részt vállalhassanak.*¹¹

Az önkormányzatok *közoktatási megállapodást* köthetnek bármely közoktatási intézmény fenntartójával, ha az tevékenységét állami/önkormányzati feladat átvállalásaként végzi. Ezáltal a nem állami fenntartó is bekapcsolódik a helyi önkormányzat közoktatási feladatainak megvalósításába. A megállapodás lehetséges területeit (a kiszerezhető feladatokat) a törvény pontosan szabályozza.

Míg az előző három területen a jogi keretek kitágítása együtt járt az adott ágazatok többszektorossá válásával, addig más területeken ez a hatás elmaradt. Az egyéb ágazati törvények (pl. környezetvédelemről,¹² egészségügyről,¹³ sportról,¹⁴ foglalkoztatásról¹⁵ stb.) többé-kevésbé lehetőséget adnak a nem állami szervezetekkel történő együttműködésre, az önálló intézményalapításra (végső soron ezt az Önkormányzati törvény is lehetővé teszi), azonban a szerződéses feladat-ellátás kereteit kevésbé részletesen szabályozzák. Ezekben a területeken a civil szervezetek alacsonyabb részvállalása a feladatok biztosításában feltehetőleg nem csak a hiányosabb jogi keretekkel magyarázhatók.

A szerződéses kapcsolatok volumene, jellemzői Magyarországon a statisztikai adatok tükrében

Országos szinten először 1996-ban¹⁶ került sor először a két szektor kapcsolatát vizsgáló leíró statisztikai elemzésre, majd ezt a vizsgálatot 2000-ben¹⁷ ismételték meg. A két adatfelvétel között eltelt négy év alatt jelentős változások érzékelhetők. A javuló tendencia nem elsősorban intenzív fejlődést (az együttműködési formák további bővülését), hanem extenzív, a kisebb településekre, községekre is egyre inkább kiható folyamatot mutat.

Az 1996–2000 közötti időszakban az önkormányzatok és nonprofit szervezetek között létrejött szerződéses kapcsolatok száma csaknem megduplázódott, és a nonprofit szervezetek által ellátott feladatok jellege is színesedett, bizonyos tevékenységi területeken való megjelenésük fokozódott. A KSH adatai szerint 1996-ban 338 települési önkormányzat (11%) állt szerződéses viszonyban összesen 905 nonprofit szervezettel, míg 2000-ben már 632 önkormányzatnak (20%) volt közfeladat-ellátási szerződése 1666 nonprofit szervezettel.

A közfeladat-ellátási szerződések hazai mintázatát alapvetően meghatározzák a földrajzi jellemzők, a település típusa, a nonprofit szervezet formája és az ellátott közfeladat jellege.

A KSH adatai alapján a *legtöbb* közfeladat-ellátási szerződést községek kötötték. 1996-ban a szerződéses viszonyban álló önkormányzatok 75%-a községi önkormányzat volt, 2000-re arányuk csaknem 79,2%. A két adatfelvételt figyelembe véve szembetűnő változás, hogy minden településtípuson belül nőtt a szerződési arány, legnagyobb mértékben a kistépüléseken, ahol megduplázódott a szerződő önkormányzatok száma.

A szerződéses kapcsolatok alapvetően – közel azonos arányban – öt tevékenységi területen valósultak meg, ezek: *az oktatás, a kultúra, az egészségügyi és szociális ellátás valamint a sport, szabadidő, hobbi.*

Az önkormányzatok 2000-ben összesen 13,988 milliárd forintos pénzügyi támogatást nyújtottak a nonprofit szervezeteknek. A statisztikai adatok szintjén elkülöníthető az önkormányzattól független, valamint a saját alapítású nonprofit szervezetekkel kötött szerződéses kapcsolat. Az előbb említett önkormányzati támogatás egyötöde (19,7%) került kifizetésre szerződéses viszony alapján, 32,3%-át pedig saját alapítású intézményeknek.

A leíró statisztika számos információt nyújt számunkra a szerződéses kapcsolatok volumenéről, főbb mutatóiról, azonban a kapcsolatok minőségi jellemzőit kevésbé képes felszínre hozni.

A következőkben a kifejezetten erre irányuló, 2004. év végén végzett empirikus szociológiai vizsgálatunk eredményeit ismertetjük.

A kutatás módszereiről

A vizsgálatot öt, random módon kiválasztott megyében végeztük, ezek: Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Budapest, Győr-Moson-Sopron megye. A felmérés során survey és mélyinterjú technikát alkalmaztunk. A kérdőíves adatfelvétel módszerül a kérdezőbiztos részvételével történő adatgyűjtést választottuk a lebonyolítás sikeressége érdekében. Egymással párhuzamosan két adatfelvételt végeztünk el.

Az első adatfelvétel alapsokaságának a települési önkormányzatokat tekintettük, mint a közfeladat-ellátás kötelezettjeit. Kutatási tervünkben többlépcsős, rétegzett kiválasztási módszerrel 150 elemszámú önkormányzati mintát terveztünk. Az adatfelvétel 141 települési önkormányzattal valósult meg. Vizsgálatunk a települési önkormányzatok nonprofit szervezetekkel¹⁸ közfeladatok ellátására kialakított kapcsolatrendszerét, ellátási szerződéseit kívánta feltérképezni.

A második adatfelvétel vizsgálati populációját a közfeladatra szerződött, önkormányzattól *független alapítású civil szervezetek alkották*. A nonprofit szervezetek ilyen jellegű tudatos leszűkítését az indokolta, hogy alapvetően az állampolgári önszerveződések szerepvállalását kívántuk feltárni. A kiválasztási módszerünk a következő volt: a mintába került önkormányzatok szerződéses partnerei közül azok kerültek a mintavételi keretbe, melyek az említett státussal bírtak. A mintába került települési önkormányzatok összesen 270 közfeladat-ellátási szerződéssel rendelkeztek, ebből 86 szervezet felelt meg a kiválasztási szempontnak, körükben teljes körű felvételt végeztünk el.

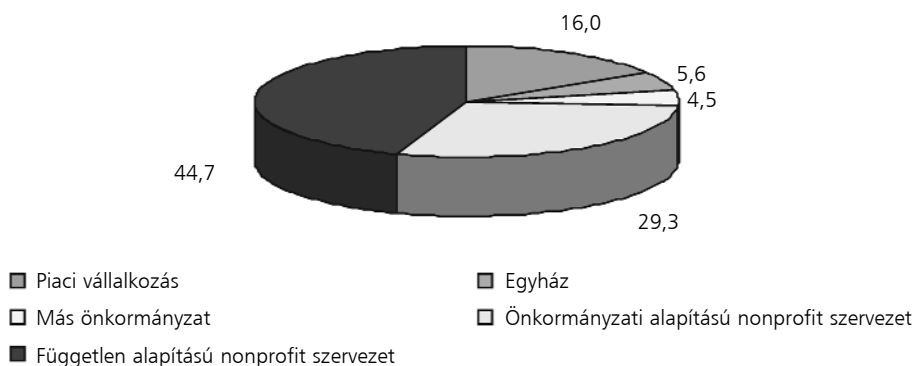
Mivel a kérdőíves adatfelvétel során mindkét oldalról információt kaptunk a szerződések jellegéről, tartalmáról, a kérdőívek alapján 20 *közfeladat-ellátási szerződést* választottunk ki. Ezt követően a szerződést megkötő 20 önkormányzati és 20 civil szervezeti vezetővel mélyinterjút készítettünk, amelyek alapján páronként esettanulmányokban foglaltuk össze a tapasztalatokat. Az adatfelvételre 2004. november – 2005. január között került sor.

A szerződéses kapcsolatok főbb jellemzői

A vizsgálati mintában szereplő 141 önkormányzat 39,7%-ában (56 eset) találtunk szerződéses kapcsolatokat. Az 56 önkormányzat esetében összesen 270 piaci vállalkozással, egyházzal, saját vagy független alapítású nonprofit szervezettel vagy más önkormányzattal kötött feladat-ellátási szerződést találtunk.

A kiszereződött közfeladat ágazati jellegét tekintve a leggyakoribb a *szociális ellátás* (33,4%-a), azon belül is az ún. *alapellátási feladatok* (23,4%)¹⁹ területén megvalósuló szerződéses kapcsolat. Ezt követik a közművelődési-kulturális tevékenységek, majd az egészségügyi alapellátási és a közoktatási feladatok. A szerződéses feladat-ellátás csak szórványosan jelenik meg a gazdaságfejlesztés, a foglalkoztatás, a bűnmegelőzés, a településfejlesztés, a környezetvédelem és a közbiztonság területén.

Az önkormányzatok szerződő partnerei között dominánsan nonprofit, ezen belül is önkormányzattól független alapítású szervezeteket (főként egyesületek és alapítványok) találtunk (1. ábra).



1. ábra. A szerződéses kapcsolattal rendelkező szervezetek megoszlása a főbb szervezeti típusok szerint (%)

Az adatok alapján próbáltunk arra is következtetni, hogy a szerződéses kapcsolatokban az egyes közfeladatok jellemzően mely szervezeti keretekhez kötődnek. A piaci vállalkozásokhoz e tekintetben az egészségügyi ellátások és a településüzemeltetési feladatok kapcsolódtak. Az egyházak leginkább a szociális ellátás és kisebb arányban az oktatás területén vállalnak szerepet. Az egyesületek a feladat-ellátási szerződések keretén belül legnagyobb mértékben szociális, illetve sport, hobbi és szabadidős jellegű tevékenységet vállalnak át. Az alapítványok esetében szintén a szociális ellátások, valamint a közoktatási feladatok jelennek meg a szerződéses kapcsolatok tartalmában.

Az önkormányzatok által alapított nonprofit szervezetek legtöbbször a szociális ellátás, a településüzemeltetési és a közművelődési feladatok biztosítására jönnek létre.

A független alapítású civil szervezetekkel kötött szerződések jellemzői

A 86 szerződéssel rendelkező civil szervezeten belül jellemzően települési hatókörű szervezeteket találunk (35,3%). Ugyanakkor látható, hogy a közfeladatok szerződéses formában történő biztosításánál igen nagy szerep jut az országos hatókörű szervezeteknek (pl. nagy hagyományú karitatív szervezetek), arányuk 24,7% volt. A gyakorisági sorrendben a harmadik helyen a regionális szinten tevékenykedő szervezetek (12,9%) állnak.

A civil szervezetek elsősorban szociális, másodsorban közművelődési, harmadsorban közoktatási feladatokat vettek át az önkormányzatoktól.

A velük létrejött szerződések „életkora” tekintetében viszonylag magas arányban találunk „fiatal” kapcsolatokat, csaknem egynegyedük (24,4%) maximum két éves. A szerződések „átlagéletkora” 5,61 év volt. A legfiatalabb szerződések 2003-ra (11,8%), a legrégebbiek 1989-re datálódhatnak. A rendszerváltás óta eltelt időszakban a legintenzívebb szerződéskötési hullám az 1999 utáni években tapasztalható.

A mintában szereplő közfeladat-ellátási szerződések kétharmadát (63,5%) határozatlan időre kötötték, mindössze egyharmaduk (36,5%) esetében fordult elő határozott idő megjelölése. A határozott idejű szerződések esetében két időtartam emelkedett ki magasan az említések közül; az egy évre és az öt évre szóló szerződések. Mindkettő azonos említési gyakorisággal szerepelt (25,8–25,8%). Az önkormányzatok a szerződéseket tehát vagy nagyon belátható, rövid időre, vagy egy kiszámítható középtávra kötötték meg.

A kiserződéssel kapcsolatos önkormányzati és civil attitűdök, motivációk, tapasztalatok

A kutatás tapasztalatai szerint a közfeladatok átvállalását az esetek többségében a civil szervezetek kezdeményezik. A megvizsgált civil szervezetek az adott szolgáltatási területen szaktudásra, tapasztalatokra tettek szert, amelyek alapján alkalmasnak ítélik magukat a helyi szolgáltatási rendszerben történő intenzívebb közreműködésre. Motivációs szempontként a forrásbiztonság iránti igény is megjelenik. Az önkormányzatok meggyőzésében azok a civil szervezetek a legsikeresebbek, amelyek már bizonyítottak, szakmai tevékenységüket – gyakran nemcsak helyi, hanem szélesebb körökben is – elismerik. A civil szervezeti vezetők véleménye szerint a szervezet (szerződéskötés előtti) pénzügyi helyzete, stabilitása, illetve személyes kapcsolatai kevésbé befolyásolták a lobbifolyamat eredményességét.

Az önkormányzatok körében is mutatkozik hajlandóság a feladatok kiserződésére. Az önkormányzati attitűdök, motívumok a közfeladatok közvetlen és közvetett (szerződéses) biztosítása tekintetében határozottan kirajzolódnak.

A *közvetlen feladatellátás* mellett a szolgáltatások biztonsága, folyamatossága, a már meglévő intézményi struktúrák és a közvetlen kontroll lehetősége jelenik meg elsődleges érveként. A hátrányok között a szigorúan szabályozott, és gyakran válto-

zó törvényi kötelezettségeket, a szolgáltatások alulfinanszírozottságát és az alacsony költséghatékonyságot említették.

A civil szervezetekkel történő *szereződéses feladatellátás* elsődlegesen említett pozitívuma az önkormányzati képviselők szerint a tehermentesülés, amely nem a szolgáltatási kötelezettség, hanem a feladattal járó napi gondok vonatkozásában érvényesülhet. Ez a vélemény leginkább a kistélepülésekre volt jellemző. Súlyos finanszírozási problémáik ismeretében ez érhetővé válik (a bevételi szerkezetben náluk a legnagyobb a költségvetési támogatásoktól való függőség, és legkisebb arányúak a saját bevételek). A további előnyök között a civil szervezetek által biztosított rugalmasabb szolgáltatási keretek, valamint a speciális társadalmi igények könnyebb kiértékelése szerepel.

A kiszereződés veszélyeit elsősorban abban látják az önkormányzati szakemberek, hogy megszűnés esetén a szolgáltatást újra kell indítani, illetve a szolgáltatás léte is bizonytalanabb. Ez a félelem a településnagysággal egyenes arányban nő. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy nagyobb településen az ellátandó célcsoportok is tágabbak, a felelősség erőteljesebben érvényesül.

Az önkormányzatok a szakmai és gazdasági működés fölötti kontroll gyakorlását sem látják teljesen megvalósíthatónak. Ez a feltételezés a kisebb városok és a községek képviselői esetében jelenik meg hangsúlyosabban. Ezek a települések valószínűleg nem képesek fenntartani egy szakmai-gazdasági kontrollt rendszeresen gyakorló apparátust.

A szerződéses kapcsolatok hatásainak megítélése az önkormányzati vélemények alapján pozitívnak mutatkozik, főként a szerződéses tapasztalattal az adatfelvétel idején már rendelkező önkormányzatok esetében. A válaszokban a legkisebb szóródás a szolgáltatások színvonalának javulása, valamint a szakmai innováció növekedése tekintetében tapasztalható. Az önkormányzati vezetők szerint a civil szervezetek a közfeladatok ellátása során is meg tudják őrizni rugalmasságukat, szükségletek iránti érzékenységüket. A civil szervezetek forrásteremtő képessége a vélemények szerint kevésbé javul, a válaszokban benne rejlik az önkormányzattól való forrásfüggetlenség lehetősége.

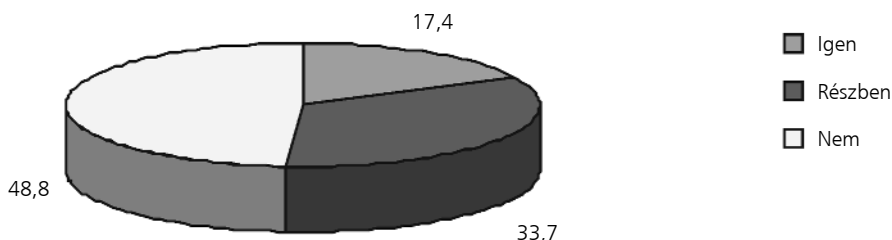
A civil szervezetek az általuk ellátott közfeladatok tekintetében még pozitívabban nyilatkoznak, mint az önkormányzatok. A szemantikus attitűdskálán mért átlagértékek (a skála -3-tól +3-ig mérte a pozitív, illetve negatív elmozdulást a szerződéskötés előtti állapothoz viszonyítva) magasabbak a szolgáltatások színvonalára, a szakmai innováció és a költséghatékony működés esetében, mint az önkormányzati válaszok átlagértékei. A szervezetre gyakorolt hatások, úgymint az elbürokratizálódás, csak a szervezetek kis hányadára (kb. 7%) volt egyértelműen jellemző. Az önkormányzattól való forrásfüggőséget a civil szervezetek egyötöde jelezte.

Az eddigiekből sejthető, hogy a közfeladat-ellátás gyakorlati tapasztalatai mind a civil, mind pedig az önkormányzati oldalon részben igazolják az előzetes elvárásokat.

A további adatokból kiderül, hogy a csalódottság inkább a civil szervezetekre jellemző. Az elégedetlenség egyik forrása a feladathoz kapcsolódó önkormányzati tá-

mogatás mértékével függ össze. A szerződéses kapcsolattal rendelkező civil szervezetek 52,4%-a 2004-ben kevesebb, mint 2 millió forintot kapott az adott közfeladat ellátására. A 2–5 millió forint között támogatási összeg a szervezetek kb. 27%-ára volt jellemző, az ennél is magasabb támogatás a fennmaradó 20% esetében fordult elő.

A civil válaszadók alig egyhatoda nyilatkozta egyértelműen, hogy a közfeladat biztosításához az önkormányzattól kapott támogatás elégséges, közel fele állította, hogy a támogatás nem fedezi a feladattal járó költségeket (2. ábra).

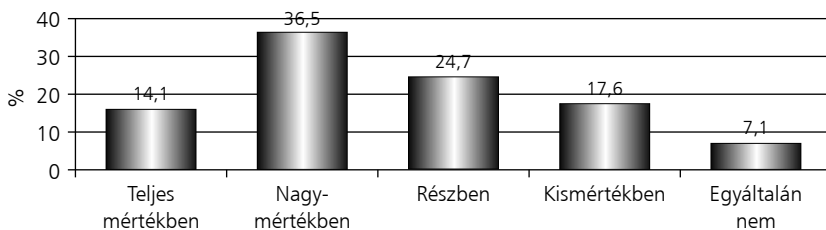


2. ábra. Elégségesnek tartja-e az önkormányzattól a kisorszódott feladat ellátására kapott támogatást a feladat biztosításához?

A civil szervezetek 49,4%-a esetében a támogatás mértéke az előző évhez viszonyítva növekedett, 41,2%-ban azonban az összeg a korábbi évhez képest nem változott. A fennmaradó 9,4% – viszonyítási alappal nem rendelkezvén – még nem tudott választ adni erre a kérdésre.

A civil szervezetek befolyásoló képessége az önkormányzati támogatás mértékére vonatkozóan megosztott képet mutat. A civil szervezetek többsége (54,7%) részben, 39,5% azonban egyáltalán nem tudja forrásigényeit érvényesíteni az önkormányzatoknál. Mindössze 5,8%-a jelezte, hogy teljes mértékben képes az önkormányzatra nyomást gyakorolni.

A már korábban említett forrásfüggés az önkormányzati támogatástól a szerződéssel rendelkező civil szervezetek esetében nemcsak az általános vélemények, hanem a tényadatok szintjén is prezentálható. Az önkormányzati támogatás hatására a civil szervezetek bevételi szerkezete is jelentősen megváltozott. Míg a szerződés-



3. ábra. A civil szervezetek pénzügyi függésének mértéke

kötés előtti évben a bevételi forrás nagysága alapján a 4–5. helyen említették az önkormányzati támogatásokat, addig a szerződéskötés utáni évben az már a második helyre kerül.

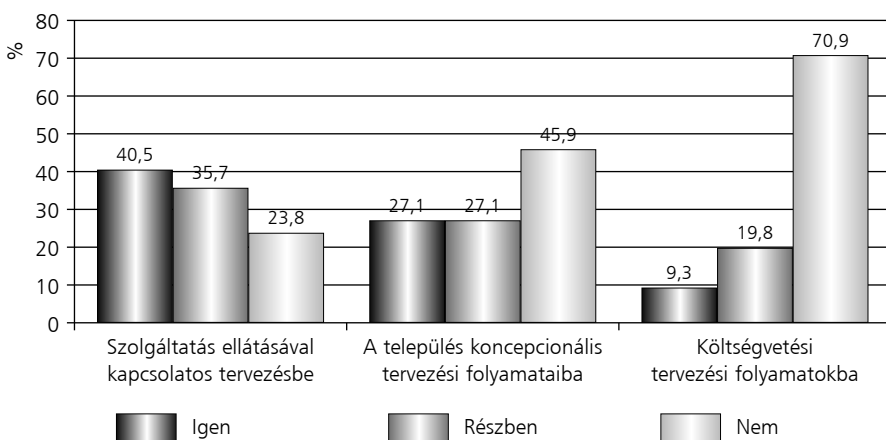
A szervezetek fele nyilatkozott úgy, hogy az önkormányzati támogatás következtében erős függés alakult ki (3. ábra).

A pénzügyi függőség annál nagyobb, minél nagyobb részt tesz ki az önkormányzati támogatás a civil szervezet éves költségvetésén belül.

A kapcsolatrendszer jellemzői

A két szereplő közötti kapcsolatrendszer az adatok alapján sokszínű, és számos tekintetben erősebbnek mutatkozik, mint általában a nonprofit szervezetek és az önkormányzatok közötti kapcsolatok. A szerződéses viszonyban álló civil szervezeteket megkérdeztük arról, hogy az eddig ismert kapcsolati formák közül melyeket ápolják a helyi önkormányzattal. Ezeket az adatokat²⁰ megpróbáltuk összevetni a 2000. évi teljes nonprofit szektorra vonatkozó KSH-adatokkal.²¹ A mintában szereplő civil szervezetek körében jelentősen nagyobb gyakoriságot tapasztaltunk például a közös pályázatok benyújtásában, mint általában az a nonprofit szervezetekre jellemző. Hasonlóan magasabb arányú volt a természetbeni támogatás is. A civil szervezetek infrastrukturális helyzetének részletes elemzése ez utóbbi tényt még inkább megerősíti. Az adatok azt mutatják, hogy a szerződéssel rendelkező civil szervezeteket az önkormányzatok az ingatlan használat (ingyenes vagy kedvezményes) és a technikai eszközök tekintetében is jobban segítik, mint az országosan megfigyelhető. Az önkormányzatok valószínűleg a szolgáltatás biztonságosabb működtetését veszik figyelembe akkor, amikor a civil szervezetet működésében is próbálják erősíteni.

A szerződéskötést követően a kapcsolatrendszer új elemekkel bővül, nevezetesen a feladatellátás kontrolljának mechanizmusaival. A közfeladat-ellátási szerződések-



4. ábra. Civilszervezetek részvétele a stratégiai tervezési folyamatokban

ben leggyakrabban a minőségi-szakmai elvárásokat és a pénzügyi feltételeket határozzák meg. A tartalmi elemek között a legkevesebb említéssel az ellenőrzés feltételei, valamint a teljesítés időpontjai szerepelnek. A konkrét ellenőrzési gyakorlatra vonatkozóan rendkívül eltérő modelleket láthattunk. A legjellemzőbb mégis az, hogy az önkormányzatok képviselő testületei évente egy alkalommal kérnek írásos beszámolót a civil szervezetektől. Az ennél gyakoribb, és személyesebb kontrollgyakorlási eszközök szórványosan jelennek meg. Úgy tűnik, a folyamatos nyomon követés járulékos költségeit (pl. humán erőforrás) az önkormányzatok többsége nem tudja biztosítani.

A szerződéses viszonyban lévő civil szervezetek 40,5%-a jelezte, hogy az önkormányzat bevonja a szervezetet a szolgáltatás ellátásával kapcsolatos tervezési folyamatokba. A szervezetek további 35,7%-a részben, 23,8% pedig egyáltalán nincs bekapcsolva az őt is érintő szakmai tervezési folyamatokba.

A település egészére vonatkozó stratégiai tervezésben még kisebb arányú a részvétel. A költségvetési tervezési folyamatokba való bekapcsolódási lehetőséget a szervezetek összesen 9,3%-a említette.

Összefoglalás

A tanulmányban ismertetett kutatási eredmények a civil szervezetek és a települési önkormányzatok közfeladat-ellátási szerződéseiről kívánt aktuális helyzetképet nyújtani. Az adatokból látható, hogy a civil szervezetek kulcsfontosságú partnerként vesznek részt az ilyen típusú kapcsolatokban. A szerződések többségükben a szociális ellátások, a közművelődés és a közoktatás területén kötöttek. A szerződéses tapasztalattal nem rendelkező, de a szerződéses kapcsolatok felé nyitott önkormányzatok a jövőben leginkább szociális feladataikat adnák át civil szervezeteknek.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szoros együttműködést igénylő kapcsolatokat főként a civil szervezetek kezdeményezik. Közülük azok a legesélyesebbek, amelyek színvonalas tevékenységgel és szakmai beágyazottsággal rendelkeznek.

Az önkormányzati motivációkat a kisserződésre alapvetően a közfeladatok olcsóbb, gazdaságosabb biztosítása alapozza meg. Megfigyelhető az is, hogy minél nagyobb társadalmi szükségletek jelentkeznek egy adott településen, az önkormányzat annál nagyobb nyomást érez a közfeladatok szerződéses formában való ellátására. Az alulfinanszírozottság miatt erős egymásra utaltság jelenik meg a szerződött partnerek között.

A szerződéses feladatellátáshoz számos elvárás kötődik mindkét szereplő oldalán, és a kutatás adatai azt mutatják, hogy ezek inkább önkormányzatok esetében teljesülnek. Bár a szolgáltatásokra gyakorolt hatásokat mindkét fél pozitívnak ítéli, hátrányok elsősorban a civil szervezetek vonatkozásában figyelhetők meg. A magyar civil szektor ma még nem készült fel a közfeladatok tömegesebb átvállalására.

A közfeladatok ellátására szerződést kötött nonprofit szervezetek forrásfüggősége jelentősen megnő a települési önkormányzatokkal szemben, miközben e szerve-

zetek forrásteremtő képessége számottevően nem javul. Ugyanakkor a függőség nemcsak pénzügyi értelemben, hanem az egész kapcsolatra kihatóan megjelenik.

Jegyzetek

- 1 A kutatás az Ifjúsági, Szociális, Családügyi és Esélyegyenlőségi Minisztérium Civil Kapcsolatok Főosztálya támogatásával és megbízásából készült.
- 2 Például Wisconsin állam esetében.
- 3 Michael J. Austin: The Changing Relationship Between Nonprofit Organisations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2003.
- 4 Uo. 99.o
- 5 Marc Carl Rom: From Welfare State to Opportunity, Inc, *American Behavioral Scientist*, 1999.
- 6 Salamon által 1999-ben közölt adatok szerint a kutatásban résztvevő 4 kelet-európai ország közül (Szlovákia, Magyarország, Románia, Csehország) csak Csehországban haladták meg az állami bevételek a nonprofit szektor saját bevételeit (Salamon, 1999, 338. o.)
- 7 Keith Snavely–Uday Deasi: Municipal Government – Nonprofit Sector Collaboration in Bulgaria *American Review of Public Administration*, 2001.
- 8 A kötelező feladatok további köre – a (3) bekezdés felhatalmazása alapján (az Alkotmány 43. § (2) bekezdésének figyelembe vételével) – más törvényekből (például ágazati törvények, illetve az ún. Hátasköri törvény⁹⁾ következnek.
- 9 A kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény.
- 10 Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvénynek az 1990. évi módosítása tette lehetővé először, hogy Magyarországon az állami szervek mellett nem állami szervezetek is közreműködjenek a közoktatási feladatok biztosításában.
- 11 Dr. Szüdi János: *A civil szervezetek részvétele az oktatással kapcsolatos önkormányzati feladatok el látásában* In: Tóbiás László (szerk.): Együttműködés civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között.
- 12 A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- 13 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
- 14 A sportról szóló 2004. évi I. törvény
- 15 A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény.
- 16 *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata* 1996, Budapest: KSH, 1998.
- 17 *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata* 2000, Budapest: KSH, 2002.
- 18 Vizsgálatunkban nonprofit szervezetnek tekintettük valamennyi, állam, önkormányzat által, és attól függetlenül alapított társadalmi szervezetet, alapítványt, közhasznú társaságot.
- 19 Személyes szolgáltatást nyújtó szociális alapellátások: általános és speciális családsegítés, házigondozás, házi étkeztetés.
- 20 A szerződéses kapcsolatban álló, mintában szereplő civil szervezeteket egyfajta almintának tekintettük a nonprofit szektoron belül.
- 21 Mivel a kérdőívben differenciáltabban határoztuk meg a kapcsolati formákat, mint a KSH, az összehasonlítás nem minden esetben volt lehetséges.

Felhasznált irodalom

A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2002. Budapest: KSH, 2004.

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 1996. Budapest: KSH, 1998.

Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 2000. Budapest: KSH, 2002.

BÓDI GYÖRGY–JUNG ADRIENN–LAKOROVITS ELVIRA: *Civil partnerség.* Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003.

- KEITH SNAVELY-UDAY DEASI:** Municipal Government – Nonprofit Sector Collaboration in Bulgaria. In: *American Review of Public Administration* Vol. 31. No. 1., March 2001 49–65. 2001 Sage Publications.
- Köztes helyzet? A civil szervezetek és az önkormányzatok kapcsolatában.* Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztálya, 2000.
- KUTI ÉVA:** Döntéshozók és döntéshozatali mechanizmusok a nonprofit szektor finanszírozásában. In: *Közgazdasági Szemle*, 2001. december (1039–1063. o.)
- KUTI ÉVA:** *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1998.
- KUTI ÉVA:** *Kinek a pénze? Kinek a döntése?* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 2003.
- KUTI ÉVA–MARSCHALL MIKLÓS:** *A harmadik szektor.* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1991.
- LAURA K. BROWN–ELIZABETH TROUTT:** Funding Relations Between Nonprofits and Government: A Positive Example. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 33, No. 1, March 2004 5–27.
- LESTER M. SALAMON–HELMUT K. ANHEIER:** *Szektor születik.* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1995.
- LÉVAI KATALIN:** Az önkormányzat és a nonprofit szektor közötti együttműködés. In: *Esély*, 1996/1. szám.
- MARC CARL ROM:** From Welfare State to Opportunity, Inc. In: *American Behavioral Scientist*, Vol. 43 No. 1, September 1999. 155–176.
- MICHAEL J. AUSTIN:** The Changing Relationships Between Nonprofit Organisations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 32, No. 1, March 2003, 97–114.
- Módszer és gyakorlat. A nonprofit statisztika 10 éve 1992–2002.* Budapest: KSH, 2003.
- PAOLO BARBETTA:** A nonprofit szektor gazdasági szerepe. In: *Esély* 1991/1. szám.
- SZÉMAN ZSUZSA:** Az önkormányzat és a civil szervezetek feladatvállalása a „vegyes jóléti rendszerben” 1998 végén. In: *Esély*, 1999/4.
- TÓBIÁS LÁSZLÓ** (szerk.): *Együttműködés civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között.* Budapest: Hálózat a Demokráciáért Program (USAID–UWI), 1998.





A „SZÁZALÉKOS KLUB”

Török Marianna

■ Az elmúlt hónapok igencsak az 1% jegyében teltek körülöttem, hisz a múlt héten egy CEU-s diák szakdolgozatát értékeltem,¹ melyben arról értekeznek, hogy hogyan kellene bevezetni az 1%-os törvényt Kazahsztánban, előtte egy japán professzor² érdeklődött arról, hogy vajon önkormányzati szinten működhetne-e egy hasonló rendszer Japán egyik megyéjében, azt megelőzően pedig grúz, macedón és ukrán kollégák anyagait véleményeztem arról, hogy az ő országukban vajon lehet-e sikeres egy 1% jellegű törvény, s – a külföldi ügyeken túl – természetesen izgalommal figyelem a hazai 1%-os kampányt, melyet az idén először a Civil Szolgáltató Központok összefogásával indított el a Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány.

1996–2005

Amikor 2002-ben elkezdte a NIOK a nemzetközi *Százalékos Filantrópia Projektet*, komoly tapasztalata volt a törvény jogi, államigazgatási és kommunikációs aspektusairól, de senki – sem a NIOK-ban dolgozók, sem külföldi partnereink, támogatóink – sem sejtette, hogy akkora nemzetközi érdeklődést kap a téma, hogy a témához kapcsolódó konferencián 160 ember vesz részt 20 országból, s 2005-re Magyarországon kívül négy országban (Lengyelország, Litvánia, Románia, Szlovákia) lesz a magyar egyszázalékos törvényhez hasonló rendelkezés, valamint négy másik ország (Csehország, Grúzia, Macedónia és Ukrajna) komoly reményeket fűz ahhoz, hogy olyan törvényt vezessen be, amelynek koncepciója a magyar 1%-on alapszik.

A „Százalékos Klub” tagjai

Majd tíz éve, hogy Magyarországon bevezették az egyszázalékos törvényt, s annak átdolgozott változatai komoly nemzetközi karriert futottak be. A törvény nonprofit szervezetekre vonatkozó része szolgál példaként az új országokban, mivel a „Százalékos Klub” tagjai ebben láttak legnagyobb lehetőséget.

Tudomásunk szerint minden ország, amely akart ilyen törvényt, sikerrel be is vezette azt.

Szlovákia 1999-től kezdődően dolgozott a törvényen, melyet 2002-ben használtak először, s a 2003-as módosítással a törvény már lehetővé teszi, hogy 2004-től nem csak egyének, hanem vállalatok is adhatnak akár 2%-ot is Szlovákiában.

2002-ben *Litvániában* – szisztematikus lobbimunka eredményeként – fogadták el a törvényt, mely a magyar modellen alapszik, de 2% adományozását teszi lehetővé nonprofit szervezetek számára. A szlovák és a litván modell is követi a magyar rendszert, mely szerint az adóhivatal utalja át az összegeket a kedvezményezetteknek.

A *Lengyel* törvény hosszas tárgyalásokat követően jött létre 2003-ban. A törvény követi a szlovák és litván logikáját abban, hogy nem csak egy, hanem akár több kedvezményezettnek is lehet adni a százalékos „adományt”. Lengyelország bevezet egy új mechanizmust, mely során maga az adózó, s nem az adóhivatal utalja át a személyi jövedelemadó 1%-nyi összegét a kedvezményezettnek.

Romániában ellenzéki és civil nyomásra készült a törvény, melyet 2003-ban fogadtak el, s az idén kezdi meg működését.

Japánban a médiának volt felmérhetetlen szerepe a modell népszerűsítésében. Hatására Ichikawa városa (Chiba megye) most fog bevezetni egy olyan rendszert, amelynek alapja az 1%-os modell.³ A magyar rendszertől annyiban különbözik, hogy nem országos programról van szó, hanem helyiről, s így a helyi adóból lehet project célokra használni. Itt a szervezetek a városi önkormányzathoz juttatják el projekterveiket, mely a benyújtott anyagok alapján dönt arról, hogy mely szervezetnek engedélyezi a helyi projekt-1%-ok gyűjtését.

A „Százalékos Klub” tagja szeretne lenni Csehország, Grúzia, Macedónia és Ukrajna is. Ezekben az országokban komoly erőfeszítéseket tesznek azért, hogy ezt a lehetőséget elérjék a civil szervezetek számára, s a NIOK segíti is ebbéli szándékukat azzal a szaktudással, amelyet itthon és a „Klub” többi országában civil szervezetek, államigazgatási szakemberek, jogászok és kutatók rendelkezésére áll már.

Miért ezek az országok?

Bizonyára nem a legfontosabb szempont, mégis nélkülözhetetlen tényező a sikerhez az információáramlás. A NIOK nemzetközi kapcsolatrendszerén keresztül terjesztette a magyar 1% híret Pozsonytól Tokióig több rendezvényen, médiában, beszélgetésen. Így a kuriózumnak számító 1% „kísérletnek” gyorsan híre ment a világban, s a 2003-ban elindított *Percentage Philanthropy Project* keretét adott ennek a tevékenységnek.

Legtöbben a volt szocialista országokból érdeklődnek a törvény iránt. Japán az egyetlen olyan hely, ahol nem „volt szocialista” országról van szó (igaz civil szektorának állapota több dologban hasonlít a kelet-közép-európai országokéra).

A „Százalékos Klub” országainak többsége hasonló történelmi háttérrel rendelkezik, az autokratikus múlttal nemrég szakítottak, s annak minden következményét magában hordozza a társadalom. Ezek az országok olyan társadalmi gondokkal küzdenek, amelyek megoldását a megszokott struktúrák keretei közt nem tudták megoldani, így nyitottnak kell lenniük új lehetőségekre.

A volt szocialista országok 1989 körül kezdték a jogállami rendszerüket, intézményeiket kialakítani, így az egész intézményi háttér viszonylag újnak mondható, s talán ez is oka annak, hogy nem riadnak vissza az új ötletektől, a változástól.

Mindegyik országban egy olyan rendszert kell átalakítani, amelyben az állam dominanciája minden téren jelentős volt. A vasfüggöny keleti felén lévő országok nonprofit szektorai és civil kezdeményezései vissza nem fordítható sérüléseket szenvedtek az államszocializmus idején, s az újjászülető harmadik szektor csökkent társadalmi szolidaritással, alacsony, de talán növekvő társadalmi felelősségvállalással egyre fontosabb szerepet tölt be az új demokráciákban.

A százalékos adományozás sikeréhez szükség volt minden országban legalább egy olyan személyre, aki elkötelezett a civil szektor iránt, képes a makroszintű gondolkodásra, képes stratégiában gondolkodni, kitartó, kimagasló tárgyalási és kommunikációs képességekkel bír, hogy a számtalan szereplő érdekeit harmonizálni tudja és kooperációra bírjon olyanokat, akik nem feltétlenül szoktak egymásra hallgatni. Ezen emberek munkáját mindig segítette egy szervezeti háttér, mely a munkamegosztáson túl az ügy kredibilitását is megerősíti.

A százalékos adományozásért küzdők gyakran szembesülnek azzal, hogy országukban a civil munkát még az is nehezíti, hogy ambivalens a nonprofit szervezetek társadalmi megítélése.

Az új demokráciákban gyakran a rendszerváltás előtti civil mozgalmak vezetői kerültek vezető állami tisztségekbe (vagy a civil mozgalmaknak köszönhetik a politikai változásokat, mely őket hatalomra juttatta) így a civil szektor az állami tisztviselők figyelmét, szimpátiáját és aktív együttműködését megköveteli, s gyakran meg is kapja (amely szintén kedvezhet a százalékos adományozás ügyének).

Az országok többségében azonban a szektor támogatottsága mind a helyi privát, mind az állami forrásokból alacsony, a szervezetek többsége minimális költségvetésből tartja fenn magát, ráadásul a törvényi háttér sem hat feltétlenül serkentőleg az adományozásra. Ennek egyik oka csak, hogy a volt szocialista országok gazdasági fejlődése nem éri el az európai szintet, GDP-jük alacsonyabb, mint az EU átlag, alacsony a munkabér, s a pénzbéli magánadományok alacsonyak, az adományozás kultúrája még nem kialakult.

Az, hogy ezekben az országokban új adórendszerek formálódnak, jelentősen befolyásolta a százalékos kezdeményezések sikerét, mert egy kialakulóban lévő rendszer rugalmasabban képes befogadni újításokat, s nem ritkán egy százalékos

adományozói program a személyi jövedelemadók bevezetését is kommunikálhatóbbá teszi.

Miért százalékos adományozás?

Vannak szakértők,⁴ akik óvatosságra intik azokat az országokat, amelyek százalékos adományozást terveznek bevezetni. Szerintük ezek a törvények gyakran valós reformok helyett kerülnek bevezetésre, így az igazi mélyreható változásokat nem biztos, hogy segítik, sőt gyakran késleltetik, esetleg elvonják azokról a figyelmet. A különböző politikai erők számára egyre divatosabb a „civil társadalom” kifejezés, s a személyi jövedelemadó maximum 1–2%-ról lemondani kellően alacsony ár ahhoz a politikai előnyhöz képest, amit ezen keresztül nyerhetnek.

Úgy tűnik, nincs kapcsolat az ideológiai hovatartozás, s a százalékos törvények iránti szimpátia között sem, hisz igen változatos pártok segítették a különböző országokban a százalékos adományozás ügyét. Kuba Wygnanski, a téma szakértője, abban látja ennek a veszélyét, hogy az ilyen ad hoc ideologizálás valós tevékenység nélkül gyors előnyökhöz juttathatja a politikusokat, s így a civil társadalom szlogenje – meggyőződés helyett – csak külső díszként szolgál, rosszabb esetben olyan ornamentikaként, amely a semmittevést hivatott eltakarni vagy még rosszabb esetekben káros lépéseket elkendőzni. Több országban megesett, hogy a százalékos törvények bevezetése az állam egyéb nonprofitoknak juttatott támogatásainak (előre be nem jelentett) csökkenésével járt. Van, ahol az állam azon forrásokat csökkentette (vagy szüntette meg), amelyeket korábban központi forrásokból nyújtott nonprofit szervezeteknek, máshol az indirekt támogatásokat vágták meg, pl. van, ahol csökkentik a magánadományozást serkentő adókedvezményeket (is). Félő, hogy az esetek többségében nem komplex rendszerekben gondolkodva hozták meg ezeket a döntéseket, hanem ad hoc módon, egy adott költségvetési problémát megoldva, anélkül, hogy annak valós társadalmi hatását bárki ellenőrizte volna. Ha ezen megszorításokra nem voltak felkészülve egy adott ország civil szektorának vezetői, akkor könnyen meglehet, hogy többet veszíthetnek hosszú távon, mint amennyit egy sikeresen bevezetett százalékos adományozási modellel nyernek.

A százalékos adományozás veszélye az is, hogy az 1–2% lehetőségével élő adózó polgárok összetéveszthetik a százalékos „adományt” a valódi filantrópiával. A jogász Bullain Nilda írásaiban⁵ hangsúlyozza, hogy itt nem a klasszikus értelemben vett jótékonyaságról van szó, hisz az önkéntes kell, hogy legyen (s mivel az 1% a kötelező adó egy százaléka, kérdéses az önkéntességi elem teljesülése); valamint magánforrás (s mivel itt nem saját forrásait ajánlja fel valaki, e kritérium teljesülése is kérdéses). Mivel az adózók – saját döntés alapján élnek (vagy sem) az 1% felajánlási lehetőségével önkéntesnek is érezhetik az aktust, ráadásul hangsúlyosan a „filantrópia” másik két kritériumát élik meg, miszerint úgy adnak, hogy azért nem kapnak viszonzást, s ezt a közjó érdekében teszik – elfeledkez(het)nek arról, hogy a százalékos adományozáson túl is igazán filantrópok legyenek, és saját forrásaikból ada-

kozzanak, s nem olyan pénzekből, amelyet az állam így is, úgy is elvesz tőlük. Attitűd vizsgálatok nem készültek ezzel kapcsolatban egyik országban sem, de a KSH adatai szerint Magyarországon nem csökkent, hanem valamelyest emelkedett a magánszemélyek nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatása az 1% bevezetése óta,⁶ de a Pénzügyminisztérium és APEH különböző években nyújtott adatai alapján látható, hogy a közcélú adomány kedvezményével élők száma az évek alatt fokozatosan csökkent (1995-ben 101 000 fő, 2002-ben 98 000 fő).

A fentiekkel együtt a százalékos adományozás szkeptikusai is egyetértenek abban, hogy sok pozitív hatása lehet a törvénynek. A legnagyobb előnynek a magyar szektorban többen azt tekintik, hogy a százalékos adományozás iskolája lehet a valódi filantróp magatartásnak. A grúzok⁷ pedig a következő érveket használják a százalékos adományozás törvényi bevezetése mellett:

- Az 1% törvény állampolgári aktivitást tesz lehetővé – mely a gyakorló demokráciákban rendkívül fontos – azáltal, hogy az adózók közpénzek fölött rendelkeznek, amikor adójuk egy bizonyos százalékának felhasználását kezükbe veszik.
- Az 1% rendszer diverzifikálja a civil szervezetek forrásait.
- A külföldi támogatóktól való függést csökkenti, és a támogatók kivonulása után alternatív pénzügyi forrás lehet (mely különösen fontos azon országokban – mint pl. Grúzia – ahol külföldi donorok szerepe erős).
- Azáltal, hogy a szervezetek társadalmi marketinget folytatnak, növelik a szektor elfogadottságát, mely eredményezheti az állampolgárok aktívabb társadalmi részvételét, s a szervezetek bázisának bővülését.
- Várható a szervezetek szolgáltatásainak minőségi javulása.
- Az anyagilag hátrányos helyzetben élőknek is módot ad arra, hogy anyagi áldozat nélkül jótékonykodjanak. (Grúziában a lakosság jó része a szegénységi küszöb alatt él, miközben a szervezetek 16% arról számol be, hogy bevételeik 1–15% magánszemélyektől származik. Az 1% törvény a magánszemélyek adományait is növelni fogja... stb.

A fentiekén túl előny lehet még:

- számos nonprofit szervezet számára jelentenek fontos bevételeket;
- legitimációs forrás;
- a jótékonyosság kibontakoztatásához pozitív megerősítéseket adhat;
- a nonprofit szervezetek szakmai fejlődését segítheti;
- az állampolgároknak módot ad arra, hogy résztvegyenek a közpénzek elosztásában;
- a klasszikus és új adománygyűjtési technikák elterjedése;
- az állampolgárokkal kialakított kapcsolatok elmélyítése és gazdagítása;
- az állampolgárok intenzívebben vesznek részt a közösség életében és a civil társadalom erősödik.⁸

Japán szakértőnk pedig így nyilatkozik: „A százalékos törvények igazi értéke abban rejlik, ... hogy a nonprofit szervezetek hiteles és elegendő információt adnak a tevékenységükről és a pénzügyeikről, mely alapján az állampolgárok ki tudják választani azt a csoportot, amit ők szívesen támogatnak.”⁹

Egyértelműen látszódik, hogy a százalékos adományozás a forrásteremtésen túl más pozitív hatással is van, s hasznos folyamatokat indít el a szektorban és a társadalomban különösen igazán komoly eredményeket azonban akkor várhatunk tőle, ha tudatos, komplex civilszektor-fejlesztési politika részeként kerülnek bevezetésre.

Megszállottak vagy lobbisták?

Magyarország és Japán kivételével minden országban civil szervezetek aktív lob-bimunkájának eredménye a százalékos törvények bevezetése. Magyarországon parlamenti képviselők ötlete és javaslata alapján fogadta el az Országgyűlés a törvényt. Japánban a legnépszerűbb tévéműsor mutatta be a civil szervezetek jelentőségét külföldön, s az 1%-os magyar modellt, s annak hatására – a Sasakawa Peace Foundation Central Europe Fund szakmai segítségével¹⁰ – kezdtek el az önkormányzatok ezen a témán gondolkodni.

A lengyel civil szervezetek éveken át lobbiztak, mire sikert értek el. A litvánok és a szlovákok civil szervezetek delegációjával látogattak el olyan magyar intézményekbe, amelyek a törvény működéséért felelnek, vagy beszéltek olyan civil szervezetekkel, amelyek kampányoltak, illetve kutatókat, szakértőket is felhasználták lobbi munkájukban.

A litvánok¹¹ már 2000-ben elkezdték az előkészítő munkát, több mint 130 nonprofit szervezet koalíciót alkotott, hogy koordinálja azt a munkát, amelynek az volt a célja, hogy Litvániában 2%-os törvényt alkossanak. Először információt gyűjtöttek külföldről, majd a saját szektoruk állapotát, igényeit mérték fel, valamint a társadalmi környezetet, amiben a szektor működik. Ezeket az adatokat használták abban az érvelésben, amely a lobbi munka lényege volt, s ahol pártokat, hivatalnokokat, az adóhatóságot kellett meggyőzni a törvény értelméről és kivitelezhetőségéről. A munka sikere érdekében magyar szakembereket is meghívtak Vilniusba, ahol a parlamenti képviselők meggyőzése volt a feladatuk. A lobbicsoport tökéletes időzítéssel a parlamenti vita előtt adott ki egy húsz oldalas anyagot, amely öt város polgárai körében végzett közvélemény-kutatás eredményét tartalmazza. Koordinált erőfeszítéseiknek eredményeként 2002 szeptemberében elfogadták Litvániában a 2%-os törvényt. A koordinációs csoport vezetője, *Vaidotas Ilgius* így foglalja össze a tanulságokat:

A litvániai tanulságok:

- világos stratégia kellett;
- több szektor érdeke ütközött, s meg kellett találni a közös nevezőt;
- minden lehetséges taktikát alkalmazni kellett;
- a politikai lobbi jól szervezett és hatékony tudott lenni;

- kutatással alátámasztott kampányt kellett folytatni;
- el kellett kapni a megfelelő pillanatot.¹²

Romániában és Macedóniában a politikai döntéshozók és a civil szervezetek közösen léptek fel a törvény érdekében, s a külföldi tapasztalat itt is jelentős lobbierőnek bizonyul.

Ukrajnában és Grúziában civil szervezetek önállóan készülnek a törvény bevezetésére, de mindkét országban komoly reményeket fűznek ahhoz, hogy a politikai döntéshozók körében megértő és támogató partnerekre találjanak.

Hol tart a kísérlet?

„Az 1%-os rendszert még nem nevezhetjük valódi sikertörténetnek Magyarországon: az biztos, hogy valami olyan dolog kezdődött, amely mobilizálja az embereket, de az eredeti célkitűzéseket csak részben sikerült elérni.” (Bauer Tamás¹³)

A törvény eredményességének kimutatása még várat magára, de annak használatáról magyarországi és szlovákiai adatok már rendelkezésre állnak. A két országban öt év különbséggel vezették be a törvényt, s érdekes mód a vegyesnek mondható magyar fogadtatáshoz képest a szlovákiai érdekeltek körében a fogadtatás egyértelműen pozitív volt, még úgy is, hogy a lakosság körében az informáltság alacsonyabb volt, mint a hazai.

	Teljes lakosság		Adófizetők	
	Hallott róla	Nem hallott róla	Hallott róla	Nem hallott róla
Magyarország	94	6	98	2
Szlovákia	71	29	62	38

Forrás: www.onepercent.hu¹⁴

1. táblázat. Ismeri Ön az 1%-os törvényt? (%)

Sajnos az informáltság nem járt feltétlenül együtt egyik országban sem a törvény használatával, hisz Magyarországon az adózók kb. 31%-a, Szlovákiában 40%-a élt ezzel a lehetőséggel a törvény bevezetése utáni években.¹⁵

Mindkét országban civilek (hazánkban a NIOK Alapítvány, Szlovákiában az SNSC¹⁶ a Forum Intézettel) indítottak országos információs kampányt azzal a céllal, hogy informálják a lakosságot az 1% lehetőségéről, valamint, hogy maximalizálják az 1% felhasználását. A NIOK Alapítvány legutóbbi kampányáról így számol be: „Magyarországon 2003-ban emelkedett mind a programban résztvevő, mind az 1%-ból részesülő civil szervezetek száma. Minden korábnál több ember keresett meg minket, internet-adatbázisunk látogatóinak száma megduplázódott (185 000 látogató). Önálló rovatot kaptunk az Origón, Magyarország leglátogatottabb honlapján. Szol-

gáltatásaink ismertetésére az internetet egyre intenzívebben használjuk. Elindítottuk a WAP szolgáltatást [...] becslésünk szerint legkevesebb 200 ezer 1%-os felajánlás megszületésében segédkeztünk, ami közel 840 millió Ft támogatást jelentett a szektor szervezetei számára (2003-ban).¹⁷

Szlovákiából vannak adataink, hogy az országos kampány után az adózók 62,5 %-a lakhelyén lévő szervezetnek adta az 1%-ot, 20,6 %-a országos szervezetnek, 5,3 % nem a lakhelyén, 5,3% több régióban.¹⁸

A szervezetválasztási döntések mögötti motivációkat kutatva kiderül, hogy az „adományozott” szervezethez való viszony döntő fontosságú, hisz leginkább olyan szervezeteket támogatnak a megkérdezettek, amelyekkel személyesen kapcsolatban állnak, használják a szolgáltatásait, munkájukhoz van köze, esetleg tag az adott szervezetben vagy korábban támogatta már. A reputáció alapján (barátokon, rokonokon, ismerősökön, munkáltatón keresztül) az adakozó adózók kb. harmada döntött mindkét országban. A tevékenység szerint is komoly hasonlóságok mutatkoznak, hisz az elsők közt van mindkét országban az oktatás és az egészségügy témája. Ennek valószínűleg egyik oka az, hogy ebbe a tevékenységi körbe tartozó szervezetekkel gyakrabban kerül kapcsolatba az átlagpolgár anélkül, hogy különösebb energiát kellene felkutatásukra fordítani.¹⁹ A másik ok az lehet, hogy mindkét országban állami oktatási és egészségügyi intézmények mellett – azokkal szimbiózisban élő – főként forrásteremtés céljára létrejött nonprofit szervezetek működnek, és sikeresen teremtenek alternatív forrásokat állami feladatok ellátására, vagy állami szolgáltatásaik kiegészítésére. A nagy (anyagi) nyertesek listáján Szlovákiában is a magyarországihoz hasonló szervezetek állnak: a szlovák Rákellenes Liga és Gyemekonkológia Egyesület.

Amit a százalékos törvények hatásával foglalkozó szakértők a leggyakrabban megállapítanak, az az, hogy ez a lehetőség nem minden civil szervezet számára él, egyes szervezetek nagy előnyökkel indulnak a százalékos adományokért, míg másoknak igen nehéz, esetleg lehetetlen megszerezni. Azzal együtt, hogy sokaknak ez az egyetlen, vagy fő anyagi lehetőségük, be kell látni, hogy összességében is a legtöbb országban a szektor számára nem ez lesz a fő bevételi forrás, így e lehetőség mind anyagi, mind tematikus korlátait fel kell ismerni.

Fontos hangsúlyozni azt, hogy a százalékos adományozás nem helyettesítheti a policy/közpolitikai gondolkodást, a valódi civil fejlesztési stratégiát, s a százalékos törvények csak teljes körű szektorfejlesztési politika részeként teremthetnek win-win helyzetet.

Többen bízunk abban, hogy a százalékos adományozás kapcsán szerzett tapasztalatok olyan nemzetközi együttműködés alapjai lehetnek, amelyek elősegítik a civil szervezetek fenntarthatósága és függetlensége érdekében történő stratégiai gondolkodást, és az 1%-on túlmutató „policy” jellegű gondolkodást.

Jegyzetek

- 1 Leila Tanayeva: *State Financial Support Policies towards Not-For-Profit Organizations in Hungary and in Kazakhstan*, CEU, 2004.
- 2 Masato Oka, Yokohama City University.
- 3 *SPF Voices*, No 44, Fiscal Year 2004, Vol 4., 7.
- 4 Kuba Wyganski: The Percentage System in Central and Eastern Europe, Will It Benefit the Sector? *SEAL*, Summer–Autumn, 2004, 13.
- 5 www.onepercent.hu
- 6 *Nonprofit szervezetek Magyarországon*, Budapest: KSH, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.
- 7 *Developing Percentage Philanthropy in Georgia*, Horizonti the Foundation of the Third Sector, Georgia, 2004.
- 8 Vajda Ágnes–Kuti Éva: *1% – forintsavazatok civil szervezetekre, tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 2000.
- 9 *SPF Voices*, No 44, Fiscal Year 2004, Vol 4., 7.
- 10 A Sasakawa Peace Foundation Central Europe Fund támogatja a NIOK Alapítvány Percentage Philanthropy Projectjét (2003–2006). Az anyagi segítségen túl szakmai felkészültségükkel is nagyban segítségünkre voltak a programigazgatók. Munkánk tréningblokkjainál az OSI–LGI nyújt szakmai és pénzügyi segítséget.
- 11 Vaidotas, Ilgius: *The process of developing percentage laws, Lobbying for a 2% Law in Lithuania*, www.onepercent.hu
- 12 Lásd 11.
- 13 Percentage Philanthropy Conference, Budapest 2004. január 19–20. Szervező: NIOK Alapítvány.
- 14 Vajda Ágnes, Kuti Éva *1% – forintsavazatok civil szervezetekre, tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 2000. és Lampl Zsuzsanna: Give 1%! In: *Forum Társadalmi Szemle 2/2002* Dunajnska Streda (2002).
- 15 Lásd 14.
- 16 First Slovak Non-Profit Service Centre.
- 17 Gerencsér Balázs: <http://www.niok.hu/download/EvesBeszamolo2003.pdf> <http://www.niok.hu/download/EvesBeszamolo2003.pdf>
- 18 Jana Kadlecova: Promoting 1% Philosophy in Slovakia. In: *SEAL*, Summer–Autumn, 2004.
- 19 Vajda Ágnes–Kuti Éva *1% – forintsavazatok civil szervezetekre, tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 2000. és Lampl Zsuzsanna: Give 1%! In: *Forum Társadalmi Szemle 2/2002* Dunajnska Streda (2002).



SZERVEZETI KAPACITÁS*

Egy másfajta szemlélet

Allan Kaplan

„Új kedélyállapotra van szükség, kíváncsi, új valóság szemléletre, készségre, hogy bizonytalan ismeretelméleti és módszertani terepre lépjünk, hajlandóságra, hogy elhagyjuk a tudományág oszlopaít és határait.”¹

Az ocsú és a búza szétválasztása

■ Úgy tűnik, igazán senki nincs tisztában azzal, mit is jelent az angol „capacity building” (kapacitásépítés / -fejlesztés) kifejezés. Használata ugyanakkor mindennapos, igen elterjedt a fejlesztői ágazatban. A „kapacitásépítés” szót általában északi fejlesztő és adományozó szervezetek használják déli „partnereik” vizsgálatokor, de délen is használják a kifejezést, amikor a társadalmi szervezetek (NGO-k) megpróbálnak saját fejlesztési szükségleteikre, kihívásaikra válaszolni. (Érdeemes megjegyeznünk, hogy a kifejezést csak az utóbbi években kezdték el az északi szervezetek önmagukra is használni.) Az, hogy mit értünk kapacitásépítés alatt, függhet attól, hogy északi, vagy déli szervezetként, másokra vagy magunkra utalva használjuk-e a kifejezést. Függh azonban attól is, hogy hogyan vélekedünk a fejlesztő szervezetekről – más szavakkal miért és mihez építjük a kapacitást?

A fentiekből azonnal nyilvánvaló a kapacitásépítés két lehetséges szemléletmódja. Az első ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy az északi adományozók és „operatív” szervezetek déli „partnereiket” gyakran északon kidolgozott terveik és irányelveik helyi megvalósítóiknak tekintik. E szemléletben a kapacitásépítés fogalmát északiak használják déliekre, inkább másokra, mint magukra utalva, egy olyan környezetben, mely a déli fejlesztő szervezeteket az északi irányelvek helyi megvalósítójának, üggyökeinek tekinti. Ebben az értelemben a kapacitás nagyrészt a déli szervezetek „befogadási kapacitására” vonatkozik; másképpen fogalmazva az északi

ki adományozók pénzügyi támogatásának korlátját a déli szervezetek azon kapacitása jelenti, hogy hatékonyan használják fel a pénzt, és el tudjanak számolni annak felhasználásáról.

Így tehát itt a kapacitás a szervezetek programmegvalósítási / kezelési képességére vonatkozik, tehát a pénzügyi és szakmai elszámoltathatóság északi követelmények szerinti biztosítására, hozzáértő munkatársak alkalmazására és bizonyos feladatokra való felkészítésére, s a munkáról az adományozók számára elfogadható módon való beszámolásra. Más szavakkal a kapacitás a szervezetek azon képességére vonatkozik, hogy meghatározott programokat kellő időben és költséghatékonyan valósítsanak meg. Ez túlzónak tűnhet, és a kép valóban árnyaltabb is. A lényeg azonban ugyanaz – a kapacitás gyakran mások követelményei szerint meghatározott eredmények megvalósításának képessége.

A második szemléletmód ellenkező alapállásból indul ki – bár továbbra is befolyásolja az első. Ebben a forгатókönyvben a déli fejlesztő szervezetek („alternatív” vagy „haladó” északi párjaikkal együtt) fontos és életképes „civil társadalmi szervezeteknek” tekintik magukat, olyan szereplőknek, akik a társadalmi átalakulás, a hátrányos helyzetűek jobb körülményei, a szegénység enyhítése, a társadalmi igazságosság érdekében munkálkodnak. Itt valóban erős és fenntartható szervezetek kiépítése zajlik, melyek képesek az önálló működésre és irányításra, a stratégiai gondolkodásra és fejlesztésre, arra, hogy rugalmasan, megfelelő alkalmazkodóképességgel válaszoljanak a kihívásokra, valamint hatást gyakoroljanak környezetükre, és megváltoztassák azt.

Ez a kapacitás új keletű felfogása, mely összhangban van a hatékony és fenntartható szervezetekkel kapcsolatos jelenlegi szervezeti gondolkodással és szakirodalommal. A kapacitás e változatában a déli szervezeteket önálló egységekként kezelik, melyek tevékenyen és függetlenül foglalkoznak saját társadalmukkal és északi partnereikkel. Ebben az értelmezésben mind a déli, mind pedig az északi fejlesztő szervezetek kapacitásfejlesztése különféle stratégiák és önön munkájuk hosszú távú megszervezése érdekében történik, nem pedig egy adott feladat bizonyos időben történő végrehajtása céljából.

A két eltérő forгатókönyvet azért mutattuk be, hogy tisztázzuk, mi a kapacitás második, szélesebb értelmezésével foglalkozunk. A kapacitás ebben az értelemben tehát egy szervezet azon képességét jelenti, hogy rugalmas, stratégiai és önálló egységként működjön. A hangsúly inkább a szervezési kapacitáson van, nem pedig egy bizonyos feladat kivitelezésén (különösen nem a mások követelményei szerinti kivitelezésén), bár nyilvánvaló, hogy ez utóbbi képesség a szervezeti kapacitás fontos részét képezi. Ez a megkülönböztetés jelentősen eltér a múlt kapacitásépítési beavatkozásainak többségétől – például a képzések hangsúlyozásától. Később még visszatérünk erre a különbségre.

Kapacitás a szervezetben

Az évek során, amint egyre többen küszködtek a szervezeti élet feszültségeivel és lehetőségeivel, sok különféle szervezeti modell vagy kép alakult ki. Mi olyan nyitott rendszernek tekintjük a szervezetet, mely számos különböző jelenséget rejt magában: ezek a jelenségek önmagukban, valamint a köztük levő kapcsolatok mozgató ereje és összhangja révén létfontosságúak a szervezeti kapacitás szempontjából.

A szervezet *nyitott* abban az értelemben, hogy bár vannak határai, a határok hézagosak, aminek eredményeként a környezeti hatások átjárják a rendszert, ami tartós növekedést és megfelelő rugalmasságot biztosít. Minden egyes szervezet önmagában álló önálló egység, bár nem teljes mértékben; hiszen kölcsönhatásban van a környezetével, hat a környezetre, és a környezet is visszahat a szervezetre. Egy egység a sok közül, sajátos egyedisége pedig belső egységének és másokhoz fűződő viszonyának keveréke. A szervezet hosszú távú növekedése és tartós léte nagymértékben függ tehát az örökké változó helyzettől és a környezettel való kölcsönhatástól. Ilyen kölcsönhatás nélkül a szervezet – akár egy biológiai lény – hamarosan elaludna, majd működése leállna.

A szervezet egy *rendszer*, s mint ilyen, bővebb, mint részeinek összessége, s valójában maguk a részek csak egymáshoz viszonyítva azonosíthatók. Más szavakkal, bár a szervezeti életben számos elkülöníthető jelenség tapasztalható, ezek az alkotóelemek folyamatosan egymásra is hatnak és egymáshoz kapcsolódnak. A részek egymásra hatnak, a közöttük lévő kapcsolat következtében alakul ki a szervezet, mint olyan.

Az új tudományok központi fogalmával élve a szervezet alkotórészeinek egymásra hatásából *bontakozik ki* olyan formaként, mely összetettebb, mint a részek bármelyike. Amennyiben a rendszert próbáljuk megérteni, az egészet kell néznünk, nem szabad az alkotóelemekre *redukálni* értelmezésünket. Newtoni vagy kartéziánus világszemlélet által kialakított beállítottságunk az elemzés felé hajlik, a jelenségeket alkotórészeikre leegyszerűsítve akarjuk értelmezni; ez a gondolkodásmód azonban összetett rendszerek vizsgálatához elégtelennek bizonyul.

A redukálás helyett – ahelyett, hogy részeket tanulmányoznánk és ezeken keresztül remélnénk megragadni az egészet – a különféle részek közötti kapcsolatok felfedezésével magáról az egészről kell képet alkotnunk, mert e kapcsolatokon keresztül bontakozik ki az egész összetettsége. Fritjof Capra írja, hogy „A részek hangsúlyozását mechanisztikusnak, redukcionistaának, vagy atomisztikusnak nevezik, az egész hangsúlyozását holisztikusnak, organizmikusnak, vagy ökológikusnak. ... A huszadik századi tudományban a holisztikus szemlélet „rendszer szemléletként”, az ebben foglalt gondolkodásmód pedig „rendszer gondolkodásként” vált ismertté.”²

Mielőtt megvizsgálánánk tehát a szervezeti életet alkotó jelenségeket, először megpróbáljuk leírni a kapacitással rendelkező szervezetet. Ezt követően megvizsgálunk bizonyos jelenségeket, különösen a közöttük levő kapcsolatokat, hogy megértsük, hogyan emelkedik ki az egész (kapacitással rendelkező szervezet) a részek közül.

A kapacitással rendelkező szervezet esetében az összes munkában, amit mi magunk szervezetekkel végeztünk, az összes kutatásban, amit végrehajtottunk, ugyanezek a jellemzők merültek fel újra meg újra. Az ilyen szervezet összeszedett, világosan érzékeli saját egyediségét belső ereje, és tevékenységének hatása vonatkozásában. Képes a stratégiai gondolkodásra és a fontossági sorrend felállítására; képes rugalmasan és előrelátóan alkalmazni stratégiáit. Nem panaszkodik a kedvezőtlen külső adottságokra, inkább teljes felelősséget vállal a saját tevékenységéért és hisz abban, hogy hatással lehet a körülményekre és befolyásolhatja őket. Önkritikus és körültekintő, a felmerülő gondokat saját – a stratégiai következetesség, vezetési hozzáértés, küldetésre összpontosítás vagy helyzetértékelés terén tapasztalható – hiányosságának tulajdonítja, nem pedig saját befolyásán kívül eső külső tényezőknek. Arra összpontosít, amit meg tud tenni, és nem arról panaszkodik, amit nem tud megtenni. Időt szakít rá, hogy sikereiből és kudarcaiból tanuljon. Időt szán arra, hogy megértse magát, őszintén értékeljen, hogy erősségeit és gyengeségeit tudatosítsa, finomítsa módszertanát és fejlessze stratégiai módszereit, idejét nem az állandó terepen végzett tevékenység tölti ki. Időt szán munkatársai fejlesztésére is, nem egyszerűen azért, hogy biztosítsa képzésüket, hanem hogy belső leleményességre, alkotóképességre és az önkritikus értékelés képességének kifejlesztésére ösztönözze őket. Jutalmazza munkatársai alkotóképességét és az önkritikát.

A kapacitással bíró szervezet így inkább a képességek kifejlesztésére összpontosít, és nem a szervezeti struktúrák és folyamatok kialakítására, az anyagi erőforrások biztosítására törekszik, vagy a munkatársak különleges szakértelmére támaszkodik. Az utóbbi elemek persze létfontosságúak, és a rosszul vagy egyáltalán nem felépített szervezetek, ahol nincsenek alkalmas és megfelelő szervezeti folyamatok, anyagi erőforrások és szakképzett alkalmazottak, aligha mondhatók kapacitással rendelkezőnek. Azok a szervezetek, melyeknél ezek az utóbbi elemek hiányoznak, kudarcot valtanak, de a lényeg, amit próbálunk megfogalmazni, mégsem ez. Alapvető fontosságú ugyan, hogy egy szervezet jól irányított és erőforrásokkal jól ellátott legyen, de túl sok szervezet tekinti ezt elegendőnek és nevezi „kapacitásnak” ezeket az elemeket. Ezzel szemben egész munkánk azt mutatja, hogy a kapacitás kiindulópontja – figyelembe véve az örökké változó valóságot, mellyel a szervezetek kölcsönhatásban állnak, és melyet befolyásolni igyekeznek – az, hogy milyen a szervezet tanulási, alkalmazkodási, reagálási és fejlődési képessége, mennyire képes kihasználni az alkotó- és újjítókészséget, motiválni és ösztönözni tagjait, mobilitást és rugalmasságot megvalósítani. A *minőség és öntudatosság* ádáz keresése a szervezeti kapacitás, nem pedig a szervezeti működés számszerűsíthető mutatóinak biztosítására helyezett hangsúly.

Leegyszerűsített, idealizált, túlátlánosított képet festettünk a kapacitással rendelkező szervezetről. A további kutatás céljából most a szervezetek olyan sajátos jelenségeit vizsgáljuk meg, melyek jelzik a kapacitást – más szavakkal az egésztől a részek felé fordulunk –, ezt követően pedig visszatérünk a részek közötti kapcsolatokhoz, hogy megbizonyosodjunk arról, a kapacitás értékelése szempontjából mit is jelent valójában egy ilyen elemzés.

A szervezeti élet jelenségei

Bár – mint korábban jeleztük – egy rendszer összes eleme összefonódik és kölcsönhatásban van egymással, ezek az elemek az értelmezés és elemzés céljából mégis elkülöníthetők. Emellett, bár minden elem fontos az egészre gyakorolt hatása szempontjából, úgy véljük, az elemek közötti rangsort is fel lehet állítani. Egyes elemek a kapacitásépítés szempontjából összetettebbek és jelentősebbek másoknál, bizonyos elemek előfeltételei egymásnak, míg léteznek olyanok, melyek a rangsorban előttük állók részének tekinthetők. A következőkben kísérletet teszünk a szervezeti élet kiemelkedő jelenségeinek, elemeinek rangsorolására.

Környezet és fogalmi keret

Az első követelmény a kapacitással rendelkező szervezettel szemben – az „előfeltétel”, melyre a kapacitás további elemei épülnek – a szervezet világról alkotott képét tükröző fogalmi keret megléte. Ez olyan összefüggő vonatkozási keret, fogalomkészlet, mely lehetővé teszi, hogy a szervezet a maga számára értelmezze a környező világot, elhelyezze magát benne, illetve döntéseket hozzon vele kapcsolatban. Ez a keret nem ideológia vagy elmélet, és nem szükségszerűen helyes vagy megváltoztathatatlan. Nem törekény valami, hanem kísérlet arra, hogy a szervezet fogalmi szinten lépést tartson a rá ható (szervezeti és környezeti) hatásokkal és kihívásokkal. A világról ilyen értelmezéssel nem rendelkező szervezet kapacitás nélkülinek mondható, függetlenül attól, hogy milyen egyéb szaktudással és szakértelemmel rendelkezik.

A környezet értelmezésének képességével – ami magában foglalja a megfelelő információval való rendelkezést is – egy sajátos szervezeti „attitűd” is együtt jár. Egy adott szervezetnek oly módon kell kialakítania a világgal kapcsolatos tevékenységébe vetett meggyőződését, hogy elhiggye, hatékony lehet, és hatást érhet el. Másiképpen fogalmazva, az „áldozatszerep” helyett olyan szervezeti magatartásra van szükség, mely a szervezet saját kapacitásában való hitre épül, arra a hitre, hogy a szervezet képes környezetét, körülményeit befolyásolni. A „szervezeti attitűd” másik eleme a külső társadalmi és fizikai körülményekért való felelősség vállalását jelenti, ami független a szervezetet érő hatásoktól.

Bármi legyen is a mellőzöttség, elnyomás, vagy egyszerűen csak bármely kellemetlen körülmény háttérben, amit egy egyénnek vagy szervezetnek el kell szenvednie, ez az „attitűd” a világban való hatékony cselekvés alapja. Ez nem erkölcs, tisztesség vagy igazságosság kérdése, ez egyszerűen a dolgok valódi működési rendje.

Jövőkép

A fent bemutatott világos fogalmi keret, valamint a meggyőződés és felelősségérzet megléte adja meg a szervezeti jövőkép kidolgozásának lehetőségét. A világ értelmezésének képessége és a felelősség célratörővé teszi a szervezetet, mely így nem

csupán bukdácsol egyik gondtól a másikig, hanem képes ésszerűen és átgondoltan megtervezni és végrehajtani programjait.

A szervezeti jövőképet tulajdonképpen a belső és külső kényszerek valamint a lehetőségek közötti kölcsönhatás határozza meg. Létezik a külső valóság, melyre válaszolni kell, de létezik a belső ösztönzés is, melyet irányítani és használni kell. Nincs két olyan szervezet, mely ugyanarra a külső hatásra ugyanazt a választ adná. A hatékony működéshez minden szervezetnek saját ösztönző erejét kell megtalálnia, saját képességeit és erősségeit kell felismernie, saját, egyedi hozzájárulásának lehetőségeire kell figyelnie. Minden szervezet sajátos kapcsolatban áll tehát környezetével, mely azt jelenti, a szervezeteket körülvevő környezet két szervezet számára soha nem lehet ugyanaz. A sajátos és egyedi környezet és felelősség értelmezés közötti kapcsolat határozza meg a szervezeti jövőképet.

Stratégia

A szervezeti jövőkép annak értelmezése, hogy *mit* szándékozik tenni a szervezet, a stratégia pedig ennek lefordítása arra, hogy a szervezet *hogyan* szándékozik megvalósítani küldetését. A stratégia részét képezi a sajátos gyakorlati módszerek kifejlesztése, és azok adott körülményekhez való igazítása. A stratégiai gondolkodás segíti a szervezeti jövőkép megvalósulását, hatékonyabbá, fókuszáltabbá teszi a szervezet általános irányvonalát. Magában foglalja bizonyos tevékenységek és megközelítési módok kiválasztását, rangsorolását, segíti a szűkös erőforrások elosztását, összehangolását. A stratégia feladata az egyes tevékenységek közötti különbségtétel, annak eldöntése, hogy mely tevékenységek az elsődlegesek és melyek célja a többi erősítése. Magában foglalja egy összefüggő gyakorlati módszertan kifejlesztését és a szervezet e módszertan körüli elrendezését.

A stratégia kidolgozása és tökéletesítése a cselekvés, tervezés és értékelés közötti állandó kölcsönhatás révén érhető el. A szervezetnek cselekednie kell, túl kell lépnie az adottságokon, a jövőkép megvalósításának, a környezetre gyakorolt hatásnak új módjait kell kipróbálnia. Figyelemmel kell kísérnie cselekedeteit, tanulnia kell sikereiből és kudarcaiból, még azt is meg kell tanulnia, hogy mit ért siker és kudarccal – ezek nem egyértelmű dolgok. Látnia kell, hogy mi működik és mi nem, valamint el kell gondolkodnia arról, hogy mit ért észrevehető hatás alatt, és milyen – talán előre nem látható – következményekkel jár ez a hatás. Az értékelés után ismét újra kell gondolnia, terveznie stratégiáját; javítania, finomítania kell módszertanát, mint ahogy környezetéhez, jövőképeéhez és másokhoz fűződő viszonyát is újra kell értelmeznie.

Szervezeti kultúra

Korábban már említettük a szervezeti attitűd fogalmát. A szervezeti attitűd fontos dimenziója a szervezeti kultúra. Szervezeti kultúra alatt a szervezetben használt, illetve élő szabályokat és értékeket értjük; a szervezeti kultúra az, ahogyan a szerve-

zet létezik, dolgozik. A szervezet kultúrájának megváltoztatása nélkül bármilyen más változás valószínűleg rövid életű és hatástalan lesz. A szervezeti kultúra aspektusai közül sok csak tudat alatt létezik és működik: gyakran nagy különbség van aközött, amiről az emberek azt *állítják*, hogy értékes és hisznek benne, és amit a tényleges szervezeti *gyakorlat* mutat. A saját kultúra tudatosítása nagyon fontos az olyan szervezet számára, mely tudatos döntések alapján szeretné meghatározni jövőbeni működését.

Idővel minden szervezetben kialakulnak a működést meghatározó szokások, szabályok, gyakorlatok, gondolkodásmódok. Ezek „szavak nélkül is működnek”, természetessé válnak, ezek alapján gondolkodik és cselekszik a szervezet. A szervezet nem tudatosan használja ezeket, tudat alattiakká válnak, s éppen azért, mert rejtettek, nem kontrolláltak, rettenetes erővel befolyásolják a szervezet működését. Ezek a szervezeti működés azon vonatkozásai, melyekről nem beszélnek, mégis nagyobb hatásuk van a működésre, mint a szervezeti struktúrának, szabályzóknak, erőforrásoknak vagy szakértelemnek, pedig azok „valóságosabbak”, könnyebben megfigyelhetők.

A szervezet kultúrája hihetetlenül fontos. Megfoghatatlan, mégis ellenőrzés alatt tartja a szervezetet. Az a szervezet viszont, mely tudatosítja ezt, tehát tudatosítja saját mozgatórugóit, láthatóvá és közzé teszi értékeit, képes rá, hogy a szabadság, alkotókészség és energia forrásaként használja ezt a hatalmat.

Szervezeti struktúra

Természetesen ezek között az elemek között nincs sorrendiség, mégis elmondható, hogy ha a szervezeti célok, a stratégia és kultúra világos, lehetséges a szervezet olyan strukturálása, melyben a szerepek és funkciók jól meghatározottak és elkülöníthetők, a kommunikációs csatornák egyértelműek, a döntéshozatali folyamatok pedig átláthatók és funkcionálisak. Másképpen kifejezve „a formának kell a funkciót követnie” – ha fordítva történik, akkor a szervezet elveszti kapacitását.

Ezt a pontot szinte kivétel nélkül félreértik. Túl sok, a szervezeti működésbe való beavatkozást célzó kísérlet kiindulópontjául választják a szervezeti struktúrát és az eljárásokat, részben azért, mert ez az elem könnyen megfigyelhető, közvetlenebbül kezelhető, részben pedig azért, mert ez *látszik* a működési hiba okának. És gyakran az is. A helyes válasz nem a struktúrák és folyamatok egyszerű átszervezése, hiszen ha a cél, stratégia és kultúra nincs összhangban egymással, akkor a szervezeti struktúrával való babrálás nem fogja megoldani a szervezet kapacitáshiány miatti problémáit. Mi több, a kapacitással rendelkező szervezetben a struktúra védi, támogatja a választott jövőképet, stratégiát és kultúrát. Nem tudja helyettesíteni, de erősítheti vagy összezavarhatja azokat.

Amikor a strukturális gondolkodás válik hangsúlyossá egy szervezetben, vagy egy szervezeti beavatkozás során, egy sajátos értelemben *bürokratikus* válik a szervezet. A strukturális szemlélet fogja alakítani – az a szükséglet, hogy a szervezet saját belső anomáliáihoz igazodjon –, nem pedig a *stratégiai* szemlélet, melyet az vezé-

rel, hogy környezetére gyakorolt hatása hatékony és eredményes legyen. A kiindulási pont így nem a környezet által felvetett szükségletek és lehetőségek megértése és megragadása, hanem egy reaktív szervezeti hozzáállás, mely a belső szervezeti nyomásoknak tesz eleget. A kapacitással rendelkező szervezet megérti, hogy ez mit jelent, és ennek megfelelően építi fel önmagát. Nem azzal kezd, hogy a struktúrára ügyel, hanem úgy építi fel magát, hogy célját és stratégiáját tartja szem előtt, s megkísérli ezek elérését.

Készségek

A szervezeti kapacitás következő eleme az egyéni készségek, képességek erősítése, kiterjesztése – ez a képzések hagyományos terepe. A készség persze már korábban megjelenik, ez önmagában is képes önbizalmat adni, és az irányítás érzetét kialakítani. A fejlesztést persze nem lehet leegyszerűsítve szemlélni, ezek a szakaszok átfedik egymást. A tapasztalat azonban az, hogy létezik sorrend, rangsor, rend. Hacsak a szervezeti kapacitás nem elég fejlett ahhoz, hogy a szervezet a képzést és az új készségeket megfelelően hasznosítsa, a képzés nem lesz hatékony, a készségek nem maradnak meg. A szervezet, mely nem tudja, miért és merre megy, melynek fejletlen saját maga iránt érzett felelősségérzete, és amely nem megfelelően strukturált, nem tudja hasznosítani a képzéseket és a készségeket.

Anyagi erőforrások

Végül egy szervezetnek anyagi erőforrásokra van szüksége: pénzeszközök, berendezések, iroda és így tovább. Ezek megfelelő szintje nélkül a szervezet egy fontos értelemben mindig kapacitás nélküli marad. Az erőforrások elvesztésének hatásait azonban megfelelő szervezeti attitűddel ellensúlyozni lehet. Vagyis ahol az erőforrások szűkösek, értelmes felhasználásuk erősíti a kapacitást, míg az egyszerű panaszkodás miatt a szervezet kapacitáshiányossá válhat. Ismét csak érdemes felhívni a figyelmet arra a közkeletű félreértésre, mely a kapacitás nélküli szervezeteknél tapasztalható – arra az elképzelésre, hogy kapacitással rendelkező szervezettel válnának, ha elegendő anyagi erőforrásuk lenne. A tapasztalat ezzel szemben azt mutatja, hogy többnyire az anyagi erőforrásaik hiányára panaszkodó, kudarcaikat e jelenségnek tulajdonító szervezetek nem rendelkeznek az ilyen típusú gondok kezelésének képességével, miközben a saját gyengéiket elfogadó, és azokat orvosolni igyekvő szervezetek képesek felülemelkedni a külső kényszereken és képesek azok ellensúlyozására.

Amikor azt vizsgáljuk, mitől válik kapacitással rendelkezővé egy szervezetet, fontos tapasztalatokat szerezhetünk. Ezek túlmutatnak egy egyszerű indikátorlistán, melyet keretként használhatunk a kapacitás megértéséhez. Valójában a részek felől az egész felé mutatnak. Amennyiben az egész szemszögéből vizsgáljuk meg a szervezeti élet ezen elemeit, ha egymáshoz való viszonyaikban fogjuk fel őket, ha lehetővé tesszük, hogy az értékelésből kibontakozzon maga a szervezet, akkor a kapa-

citásra és a kapacitásépítési beavatkozásokra vonatkozó teljesen új és talán radikális észrevételeket tehetünk. Ezek alapvetők a kapacitásépítés potenciáljának és gyakorlatának megértéséhez, így az alábbiakban részletesebben bemutatjuk őket.

Paradigmaváltás: a kézzelfoghatótól a megfoghatatlanig

Amennyiben a fent körvonalazott jelenségek rangsorának alja felé tekintünk, a számszerűsíthető, mérhető dolgokat látjuk ott; a szervezeti élet könnyen megfogható elemeit, melyekkel könnyű dolgozni. Anyagi és pénzügyi erőforrások, szakértelem, szervezeti struktúra és folyamatok – mindezeket könnyű felmérni és számszerűsíteni. Egyszóval az anyagi, látható dolgok birodalmába tartoznak. Ha azonban a lista teteje felé fordítjuk figyelmünket, azonnal egy teljesen más birodalomba, egy láthatatlan birodalomba jutunk. A szervezeteknek természetesen lehetnek írásos dokumentumaik jövőképekről, stratégiájukról és értékeikről, de ezek az írott nyilatkozatok nem irányadók abban az értelemben, hogy egy szervezetnek van-e működőképes értelmezési kerete világáról, hogy mennyire érzi magát felelősnek a körülményeiért vagy képesnek magát arra, hogy hatással legyen rájuk. Nem mutatják, hogy valójában mennyire küzd azért, hogy tanuló szervezetté váljon, milyen mértékben fejleszti a munkatársait, vagy mutat csapatszellemet, törekvést. Nem mutatják, hogy egy szervezet mennyire körültekintő, cselekvő és önkritikus. Röviden a szervezeti élet elemeinek rangsora tetején álló elemek mulandóak, átmenetiek, nem könnyű felvagy megmérni őket. Nagyrészt láthatatlanok: sem maga a szervezet, sem pedig az olyan vezetők és szakemberek számára nem láthatók, akik beavatkoznak a szervezet életébe, építik kapacitását.

Tehát a szervezeti élet legfontosabb, a szervezet működését jelentősen meghatározó elemei a felsorolás elején találhatóak. Ezek a szervezeti élet kevésbé megfogható, kevésbé látható vonatkozásai nagymértékben meghatározzák a szervezet működését, a legtöbb (kapacitás nélküli) szervezet mégis a megfoghatóbb, anyagi vonatkozásokra összpontosít. A struktúrák újratervezése, a készségek fejlesztése vagy az erőforrások biztosítása másodlagosak, a fogalmi tisztasághoz, a fókuszált jövőképhez, a koherens stratégiához és a megfelelő szervezeti kultúrához képest.

A struktúrával, szakértelemmel vagy erőforrásokkal kezdődő szervezeti gondolkodás összezavarja, és kapacitás nélkülivé teszi a szervezetet. A szervezetek átalakítását úgy kell lebonyolítani, hogy világossá tesszük a fogalmi keretet és a célt, ezekből stratégiát dolgozunk ki, és tudatosítjuk a szervezetet gyengítő kulturális mintákat. Csak ekkor, és ezekre a dolgokra válaszul lehet a struktúra, készségek és erőforrás kérdéseit megfelelően kezelni. A rangsor aljáról induló szervezet mindig reaktív marad; ahhoz, hogy egy szervezet kezdeményezővé váljon – hogy legyen kapacitása –, felülről kell átgondolnia a dolgokat.

Azt mondjuk tehát, hogy a szervezeti lét legfontosabb, a szervezet működését jelentősen meghatározó elemeinek természete többé-kevésbé érzéketlen a hagyományos kapacitásépítési megközelítésekre. Vizsgáljuk ezt meg két szemszögből.

Először magának a szervezetnek a szemszögéből. Ha kapacitáshiánnyal küzdő szervezetekkel beszélünk, azt találjuk, hogy rögtön az erőforrások, a készségek hiányára, a nem megfelelő szervezeti struktúrára, a kedvezőtlen múltra vagy a lehetetlen környezetre panaszkodnak. Más szóval „kívülről” tesznek szemrehányást a körülményeik miatt, másokra hártják a felelősséget, vagy egy olyan helyzetre, melyet nem tudnak befolyásolni, kiváltképp pedig a rangsor végén elhelyezkedő jól látható elemekre panaszkodnak. De kérdezzünk meg valós erőt, határozottságot vagy rugalmasságot felmutató szervezeteket. Azt fedezhetjük fel, hogy általában felelősséget vállalnak kapacitáshiányukért, a szervezeti kultúrával és értékekkel, a jövőkép hiányával, a vezetés és irányítás hiányával stb. folytatott saját küzdelmeiknek tulajdonítják azt. Másképpen fogalmazva van önreflexiójuk. A kapacitással rendelkező szervezeteknél erősebb láthatatlan elemeket fogunk találni, valamint annak a képességét, hogy ezeken az elemeken elgondolkodjanak. Ez már maga is az erősebb, a sor elején elhelyezkedő láthatatlan elemek jellemzője.

Másodsor a kapacitásfejlesztő szemszögéből. Ha őszintén megvizsgáljuk, milyen beavatkozásokat hajtunk végre fejlesztő szakemberként, vagy adományozóként, el kell ismernünk, hogy legtöbbször a rangsor alsó felére összpontosítunk. Erőfeszítéseink főként erőforrások vagy képzések biztosításából, nyújtásából állnak. Ezeket néha „igényfelmérések”, sőt „auditok” kísérik, vagy előzik meg, amik szintén a látható, megfoghatóbb elemekre összpontosítanak, melyek kevés hatást gyakorolnak ott, ahol a rangsor elején elhelyezkedő elemek fejletlenek. A szervezeteknek olyan változtatások végrehajtását tanácsoljuk, melyekről mi úgy gondoljuk, jók lesznek nekik. Ez önmagában csökkentheti a lista elején található elemek erejét, ahelyett, hogy olyan támogatási forma segítségével erősítenénk őket, mely képessé teszi a szervezeteket, hogy saját ügyeikkel megbirkózzanak, s ily módon fejlesszék a rangsor elején lévő elemeket. Végül az utóbbi időben elkezdtük segíteni a szervezetek „stratégiai tervezését”. Ez önmagában a helyes irányba tett lépés lenne, amennyiben a szervezet világtérképét, a fogalmi keretet valamint a szervezeti kultúrát is bevonnánk a folyamatba. Sok stratégiai tervezési gyakorlat sajnos egyedi (vagyis máshoz nem kapcsolódó) kísérletekből áll, így például a célok és feladatok – a tervezés „anyagvonzatainak” – kitűzéséből. E kísérletek eredményeként a szervezet többé-kevésbé ugyanúgy kapacitással nem rendelkező marad, amilyen korábban volt. Kap ugyan egy „cselekvési tervet”, de a körülmények és az idő változásával nem képes a terv megújítására, átgondolására és módosítására – pedig a kapacitást valójában e képességek alkotják. Akkor miért nem változtatunk beavatkozásainkon?

A válasz olyan nyilvánvaló, mint maga a dilemma. Mert nem így látjuk – nem voltunk arra képezve vagy ahhoz szoktatva, hogy így lássuk – a dolgokat. Mert ez jól bevált világszemléletünk radikális megkérdőjelezését jelenti. Mert hagyományos csomagterveink és termékeink, rövid távú alkalmi válaszaink és beavatkozásaink vannak. Ezeket használjuk, és ameddig csak lehetséges ellenszegülünk a változásnak. Mert az ad komfortérzetet számunkra, amit nyújtani tudunk, nem pedig az, amire

valóban szükség lehet. Mert az ilyen beavatkozásokat hagyják jóvá az adományozók. Mert a szervezetek megtanulták, hogy ezeket kérjék. Mert megfoghatók és számszerűsíthetők. Mert kivitelezhetőek. Mert megvalósításuk és értékelésük könnyen kivitelezhető és monitorozható. Mert „fejlesztő” szakemberek (viszonylag könnyen) kiképezhetőek megvalósításukra. Mert egyenes vonalúak, egyértelműek és biztosak. Mert nem kell a zavarosban halászni, nem kell belemerülnünk a szervezet változási folyamatait jellemző ködös, bizonytalan világba. Mert a szervezeti ellentmondások veszélyes akadályai nem teszik próbára meggyőződéseinket. Mert nem kérdőjeleznek meg minket alapjainkban.

A szervezetek és a szervezetek változási folyamatai ellentmondásosak, bizonytalanok és korlátoltak. Hosszú távúak és nem könnyen megfigyelhetők. A kihívásnak megfelelés azt jelenti, hogy megtanulunk másképpen megfigyelni, és más dolgokat látni. Bár a felsorolás elején levő elemeket láthatatlanokként írtuk le, ez nem jelenti azt, hogy nem tudjuk őket megérteni. Megtanulhatjuk látni, *felfogni* őket, és a kapacitásépítési munka egy része abban áll, hogy magát a szervezetet alkalmassá tegyük a felfogásukra. Ez azonban újfajta látásmódot igényel.

* * *

Ahhoz, hogy másképpen lássunk, másképpen kell gondolkodnunk. Newtoni vagy kartéziánus elvek szerint tanultunk gondolkodni – ez a sajátos tudományos irányzat képezte a nyugat által átvett legtöbb oktatási rendszer alapját, ezek pedig hatottak a legtöbb másakra. E világszemlélet egyik jellemzője, ahogy korábban megjegyeztük, a számszerűsítésre és elemzésre, a redukcionizmusra helyezett hangsúly, arra a hitre, hogy az elkülönült és szétdarabolt részeket kell tanulmányoznunk az egész felfedezéséhez. Ez a világ „dologi” szemléletéhez és a tudományos tárgyilagosságba vetett hithez vezetett. Ez egy mechanisztikus világszemlélet, melyben „dolgok” hatnak más „dolgokra”, és befolyásolják azokat elméletileg meghatározható és megjósolható módokon. A világ olyan, mint egy hatalmas óraszerkezet, ahol egyik dolog hat a másikra, ami egy harmadik eseményt okoz, és a folyamat visszavezethető olyan egyszerű törvények halmazára, melyek – ismét csak elméletileg – leírhatók, előre megjósolhatók és irányíthatók. Így a világ passzív, programozható mechanizmusnak van beállítva. Nagyrészt ez a szemlélet határozta meg a szervezetekről vallott felfogásunkat, és a szervezeti kapacitás fejlesztésére tett kísérleteinket.

Az új tudományok – a kvantummechanika, a kvantumfizika, a mikrobiológia – azonban a világ sok vonatkozását másképpen írják le. A „dolgok” eltűntek; ahogy a tudósok egyre mélyebbre ásva kutattak alapvető építőelemek után, felfedezték, hogy ilyen elemek, ilyen véges és különálló dolgok valójában nem léteznek. Ehelyett azt ismerték fel, hogy a „dolgok” egymás viszonylatában, egymásnak (és az őket figyelő tudósoknak) felelve változtatják alakjukat és tulajdonságaikat. Ez nehezen megfogható, de megfellebbezhetetlenül bizonyítást nyert. A „lényeg” természetét nem könnyű meghatározni, nem egy dolog; a világ minden részecskéje sok külön-

böző, akár ellentmondó tulajdonsággal is rendelkezhet más „dolgokhoz” való viszonyuk függvényében. Így tehát a világot ma már inkább „kapcsolatokból”, mint „dolgokból” állónak tekintik. Amiket pedig „dolgoknak” tartunk, azok valójában a kölcsönhatások és viszonyok állandóan változó hálózatának köztes állapotai.

A rendszerek ezért nem leegyszerűsíthetők és nem előre meghatározhatók; minden egy árapályszerű, kialakuló és eltűnő, sajátos és egyedi viszonyrendszer függvénye. Tehát azt az elképzelésünket, hogy a dolgok *előreláthatók* egy másik fogalommal, a *lehetéssel* kell helyettesítenünk – minden különböző és új, különféle egymásra hatáson és viszonyrendszeren alapul.

Ez az új látásmód első jele. Ahelyett, hogy különálló dolgokat keresnénk, az összetett egészet szétszabdalt részekre egyszerűsíténénk le, ki kell fejlesztenünk azt a képességünket, hogy viszonyokat, az alkotóelemek közötti kölcsönhatásokat vizsgáljuk. A dolgok közötti terekben bontakozik ki a világ, a szervezeti elemek közötti terekben bontakozik ki maga a szervezet, az emberek közötti viszonyokban bontakoznak ki a szervezeti viszonyok. El kell kezdenünk nem dolgokat, hanem a dolgok közötti tereket, a viszonyrendszereket és az egymásra hatásokat vizsgálni. Fel kell fognunk a rendet, mely a részeken túl az egészet mozgatja. Nem lehet feltérképezni egy rendszer összes változóját, nem gondolhatjuk, hogy irányíthatjuk a rendszert, túl kell látnunk a töredékeken, látnunk kell az egész által kifejezett rendet. Ez azt jelenti, hogy hátra kell lépnünk, és lehetővé kell tennünk, hogy a folyamat egésze láthatóvá váljon. Meg kell tanulnunk *értékelni a dolgokat*, nem pedig egyszerűen elemezni. A különféle elemek *elrendeződését* kell megfigyelnünk – a rendszer a látható mintázaton keresztül ismerhető fel. Abban a formában található meg, mely az egész rendjét felfedi, és nem a különálló darabokban.

Amikor elfogadjuk, hogy a viszonyrendszerekre, a részek közötti terekre kell figyelniünk, egy másik, az új tudományok révén elérhető szemszögből látjuk a dolgokat. A newtoni tudományban a teret üresnek, űrnek tekintették; az anyagi valóság elkülönült dolgokból állt, melyek az űr semmijén keresztül hatottak egymásra. A kvantummechanikában azonban bizonyítást nyert, hogy „pillanatnyi távolsági hatás” működik, más szavakkal a „nem helyi” okozati viszony a valós. (Érvényesül az úgynevezett *pillangó effektus* – a bolygó egyik felén szárnyait megrezegtető pillangó a bolygó másik felén forgószelet idéz elő. Az El Niño jelenség ilyen helyi eset.) A dolgok között olyan kapcsolatok vannak, melyeket nem ismerünk fel, ha a dolgok közötti tereket üresnek véljük. De mi van, ha a tér nem üresség? A tudósok jelenleg úgy vélik, hogy a tér „mezőkkel”, láthatatlan „kapcsolati közegekkel”, láthatatlan szerkezetekkel, láthatatlan viszonyhálókkal van kitöltve, melyek anyagi dolgokat befolyásolnak, és formába öntik az anyagot. A mezők tulajdonképpen „valósabbak” lehetnek az anyagnál; jelenleg azt feltételezik, hogy különálló részecskék jönnek létre, gyakran csak átmenetileg, amikor a mezők egymást metszik. Ezek a láthatatlan mezők szolgálnak aztán a valóság alapjául. Rendezik a teret, és e rendezésen, az ilyen alakító erőkön keresztül nyilvánul meg a megfigyelhető valóság. Az anyagi valóság nem a valóság egyedüli alakja.

Szemléltetésképpen és hogy továbbléphessünk, létezik egy sajátos, morfogenikus (alakfejlődési) mező nevű mezőfajta, mely a faj tagjainak akkumulált viselkedéseiből épül fel, és alakítja az adott faj leendő viselkedését. Miután egy faj néhány tagja megtanult egy viselkedésformát, mások számára könnyebb lesz e készség megtanulása. A forma a (morfogenikus) mezőben rejtőzik, és viselkedést *mintáz* anélkül, hogy szükség lenne a készség fáradságos megtanulására.³

Az új tudományokba való eme rövid és látszólag csak érintőleges bepillantás lényege nem bizonyos „dolgok” megtanulása, melyek segíthetik szervezeti értelmezésünket, hanem inkább annak felismerése, hogy gondolkodásunkban van forradalomra szükség ahhoz, hogy képesek legyünk felfogni a szervezeti életet és működést alakító és mintázó láthatatlan valóságokat. Tekinthejtük a szervezeti jelenségek rangsorának tetején levő elemeket képletes vagy tényleges „mezőknek”, tény, hogy szükségünk van a másképp látásra. Meg kell tanulnunk a részeken keresztül rálátni az egészre. Meg kell tanulnunk ösztönösen megérezni a részek közötti viszonyokat, mert ezekből a viszonyokból bontakozik ki a szervezet. Meg kell tanulnunk felfogni azokat a láthatatlan mezőket, melyek az alakító és alapvető erőket képezik a szervezeti kapacitás mögött. Meg kell tanulnunk a mintát és a formát, az áramlatot és a folyamatot érzékelni. Hátra kell lépnünk, teljes képet kell kapnunk, látnunk kell a rendet, mely a részek elemzésén túl az egészet kialakítja. És meg kell tanulnunk ezekkel a mintákkal dolgozni, segíteni a szervezeteket, hogy tudatosítsák ezeket saját működésükben; így segítvén őket abban, hogy egész létük alakításában aktívabb szerepet játszanak.

A lényeg az, hogy a fogalmi keret, a fókuszált jövőkép, a koherens stratégia és megfelelő szervezeti kultúra erős, a szervezetet és annak működését alakító láthatatlan mezőként hasson. A köztük lévő viszonyrendszer és a saját magukban fellelhető feltételek biztosítják azt az alakító erőt, mely a kapacitás kibontakozását elősegíti. Az egyes részeket, vagy a rangsor alján levő (látható, anyagi) elemeket célzó egyedi és *alkalmi* beavatkozások azok, melyeket általában végzünk, de ezek nem képezik megfelelő kapacitásépítési módszertan alapját. A szervezetfejlesztési tudományág újfajta érzékelést, új látásmódot kíván. A szervezet élő, eleven és holisztikus képét kell megmutatnunk, valamint alkalmassá kell tennünk a szervezetet is arra, hogy élő, eleven és holisztikus szervezatként érzékelje önmagát. Hátra kell lépnünk, látnunk kell a szervezet szignifikáns alakító mintáit, segítenünk kell a szervezetet, hogy tudatos, önmagát értelmezni képes szervezet legyen, hogy (vissza)nyerje hatalmát saját sorsa irányítása felett. Kapacitásépítőként ez a legnagyobb kihívásunk.

A paradigmaváltás megerősítése: az egyszerűségtől az összetettséig

A rendszer elemei közötti viszonyok vizsgálatának szükségessége, a szervezeti életet irányító láthatatlan mintázatok felfogása ahhoz a felismeréshez vezet, hogy ha hatékonyan szeretnénk beavatkozni a szervezetbe vagy alkotóelemeinek bármelyikébe, hátrébb kell lépnünk, és az egészről kell benyomásokat szereznünk. Ennek felismerése

rése újabb lépés a szervezetek és a szervezeti beavatkozások, vagyis a kapacitásépítés összetettségének megértése felé.

Miközben talán igaz, hogy a szervezetek olyan egymásba fonódó elemek rendszereinek tekinthetők, melyek a kevésbé kézzelfoghatóktól kezdve a kézzelfoghatóbakig vannak sorba rendezve, ez a szemlélet nem mindig megfelelő. A kapacitásépítési beavatkozásoknak a szervezeteknél nem mindig kell a nem kézzelfoghatóval kezdődniük, és onnan továbblépniük a láthatóbb elemek felé. Nem kell állandóan az egészből kiindulni mielőtt egy bizonyos résszel foglalkozunk. A valóság sokkal összetettebb, mint bármilyen elmélet vagy modell. Minden attól függ, hogy egy bizonyos szervezetre egy adott időpontban mi jellemző. milyen állapotban van, és milyen szervezetről van szó.

Egy kicsi, új szervezet kevésbé bonyolult, mint egy erős, hatékony és nagy szervezet. A nagyobb szervezetben kifinomultabb szervezeti viszonyokat találunk, mert a kapacitás fejlődése és növekedése bonyolultabb szervezeti folyamatokat, struktúrát von maga után. Miközben az új szervezetnek világos jövőképre van elsősorban szüksége, olyan gondjai talán még nincsenek, amilyenek az idősebb szervezetben a szervezeti jövőkép kifejlesztését gyakran kísérik. (Kissé másként fogalmazva az új szervezet jövőkép „mezője” még alakulhat, miközben az idősebbé már meghatározza a szervezeti élet döntő vonatkozásait.) Készségek – és az ebből következő képzések – terén a munkatársak szükségletei a szervezet életének különböző szakaszaiban ugyanúgy különbözni fognak, mint az anyagi erőforrások igénye vagy a vagyonviszonyok. Hasonlóképpen a szervezetek struktúrára vonatkozó szükségletei is különböznek majd létük különböző szintjein. Időnként összetettebb szervezeti struktúra lesz kívánatos, máskor egyszerűsítésre lesz igény.

Az egyik társadalmi szervezet a politikai rendszerváltás idején az ellenállástól a felelősségig ívelő attitűdváltással küszködhet, míg a másik, kényelmes, erőforrásokkal jól ellátott, szilárd politikai viszonyok között működő szervezet egészen más, szervezeti kultúrájának tekinthető attitűdbeli ügyekkel foglalkozhat: szándékok, elvek és az ösztönzés kérdéseivel. Egy korai életszakaszban járó szervezet egészségesen működhet sima, kötetlen szerkezetben, de később az egészséges szervezeti lét fenntartása hierarchikusabb szerkezetet kívánhat meg. Egy tagságra épülő szervezet átláthatóbb szervezeti viszonyokat alakíthat ki, ha tisztázza tagsági és irányítási struktúráját; elég csak azt felismernie, hogy a zűrzavar és viszály forrása az, ha a szervezet anélkül kezd embereket alkalmazni, hogy tisztázná a működési struktúra (munkatársak) és irányítási szerkezet közötti viszonyt.

A lényeg, hogy bár van egy alapvető rend, melynek elemei megfelelőek, és ebben a rendben zajlik a szervezeti kapacitásépítés, a szervezet fejlődésével azonban a szükségletek az összes elem tekintetében változnak. Ennél is fontosabb, hogy bár az elemek bármelyikén végzett beavatkozás nem lesz hatékony, ha nem dolgoztunk eleget a rangsor előző elemein – például a képzés nem fog „beépülni”, ha a szervezeti küldetés, kultúra és szerkezet megoldatlan, és nem segíti az erőforrások biztosítását, ha a szervezet nincs megfelelően felszerelve feladatai elvégzéséhez –, az ele-

mek mégis összefüggnek, s több szinten kell egyszerre dolgoznunk, ha hatékonyak akarunk lenni.

Még fontosabb – bár paradoxonnak tűnik –, hogy miközben a rangsor elmélet útbaigazít bennünket, sok esetben a rangsor hátrább lévő elemein kell dolgoznunk, hogy az elől lévő elemekre hatást gyakoroljunk. Vannak például olyan alkalmak, amikor a megfelelő szervezeti struktúra kialakítása kedvező hatást gyakorol a szervezeti kultúrára ott, ahol a szervezeti kultúrán végzett munka önmagában hatástalannak bizonyult. Ilyen szervezeti példák bőven akadnak.

Eddig persze a szervezetet szinte elvont rendszernek írtuk le, anélkül, hogy figyelembe vettük volna a legszembetűnőbb elemet – azt a tényt, hogy emberekből áll. Egy szervezettel dolgozva nem csupán egyetlen rendszerrel foglalkozunk: az emberek önmagukban és viszonyaikban is rendszert alkotnak. Az emberek, fontos és jelentéktelen ügyeikkel, lehetőségeikkel és hóbortjaikkal, ösztönzéseikkel és küzdelmeikkel, erejükkel és gyengeségeikkel jelentik azokat az elemeket, melyekből a szervezet kibontakozik; ezek az elemek persze átveszik az ő legjobb és leggyengébb vonásaikat. Ugyanakkor a szervezet tagjainak viselkedését és magatartását maga a szervezet, a tagoknak a szervezethez és egymáshoz fűződő sajátos viszonya mintázza meg és alakítja ki.

Viszályhoz vezethetnek például a környezet értelmezésére, a szervezeti jövőképre vagy stratégiára vonatkozó nézeteltérések; ezt erősítheti az olyan szervezeti kultúra, mely (tudat alatt) természetesnek fogadta el az állandó veszekedést és beharcot; a viszály a folyamatban rejlő összeférhetlenségek miatt keletkezhet. Ugyanígy azonban nyílt egyéni ellenszenv miatt is felmerülhetnek problémák. Ha bizonyos emberek képtelenek egymás munkáját elismerni; ezek az egyéni küzdelmek befolyásolhatják a jövőképet, stratégiát és a szervezeti kultúrát is. Ugyanez mondható el a hatékony csapatmunkáról, mint a viszály ellentettjéről. És nem mindig egyértelmű az sem, hogy a viszály haszontalan. Talán éppen erre van szükség egy szervezet felrázásához ez zökkenti ki a tespedtség állapotából, ez járul hozzá hatékonysága helyreállításához.

A szervezetek a szervezeti és az egyéni szükségletek közötti szűk átjáróban hajóznak, az alkotókészség szorgalmazása és az elszámoltathatóság biztosítása között, az egyedi hozzájárulások ösztönzése és a mindenkire egyformán alkalmazható szabályozáshoz való ragaszkodás között. A szervezetek hatékony vezetőket igényelnek, de hatékony megvalósítókra is szükségük van. Egy szervezet gyarapodik és szenved is a sokszínűség miatt; az azonosság rövidtávon talán könnyebbé tehet dolgokat, de hosszú távon kevésbé fenntarthatóvá teszi világunkat. Az emberek és viszonyaik lefedik az összes szervezeti elemet, nélkülük nem lenne szervezet. A szervezet vagy részvételen alapuló vállalkozás, vagy nem létezik.

A szervezeteknek tehát emberekkel kell dolgozniuk, az emberek pedig maguk is összetett rendszerként tevékenykednek a szervezeti életben. A szervezeti kapacitást célzó beavatkozásoknak fel kell ismerniük, hogy az egyéni kapacitás és a szervezeti viszonyok fejlesztése alapkövetelménye a szervezeti kapacitás építésének, és valójá-

ban ugyanúgy meghatározza ezt a kapacitást, mint a szervezeti élet elemei. A kapacitásépítésnek figyelembe kell vennie az egyén és a szervezet közötti kölcsönhatás által kialakított összetett viszonyokat, hasonló figyelmet kell szentelnie az egyéneknek és a kiscsoportoknak, mint az egész rendszernek.

* * *

Mindez lényegében azt jelenti, hogy bár rendelkezhetünk olyan modellel, mely leírja az egészséges, kapacitással bíró szervezetet, a valóságban mégis három olyan aspektussal kell számolnunk, mely lehetetlenné teszi azokat az egyszerűsítő törekvéseket, hogy ezt a modellt konkrét szervezeti helyzetekre alkalmazzuk. Az első az, hogy bár minden szervezet hasonló jelenségeket él át, mégis minden egyes szervezet egyedi mind önmagában, mind pedig saját fejlettségi szintjét tekintve, s ez az egyediség egyszeri és sajátosan különböző válaszokat igényel. Másodsor, miközben a modell talán megfelelően leírja a szervezeti kapacitás elemeit, s még elsajátításuk rendjét is, nem jelezheti, vagy határozhatja meg az összetett, nehezen megérthető és gyakran ellentmondó szervezeti változási folyamatokat. Márpedig a kapacitásépítési játszma lényege a szervezeti változás, nem a szervezeti elemeket leíró statikus modell. Harmadszor az egyéni és szervezeti kapacitás közötti kölcsönhatás, mely minden szervezetenél egyedi, az összetettség újabb szintjét jelenti.

Más szavakkal, ha van is rálátásunk a szervezetek működési módjára, mely a hatékony kapacitásépítés alapkövetelménye, ez nem helyettesíti a konkrét szervezeti valóság közvetlen megfigyelését. Amennyiben valaki a szervezeti kapacitásépítést hatékonyan kívánja elvégezni, értelemre, éleselméjűsége, mobilitásra és átfogó befogadásra van szüksége ahhoz, hogy képes legyen „olvasni” egy sajátos helyzetet. Túlságosan is könnyű előfeltevésekkel élni, ítéleteket hozni, értelmezést előírni, összehasonlítani az egyik szervezeti helyzetet a másikkal. Túlságosan könnyű beavatkozásainkat inkább egy elméleti modellre alapozni, mint az adott helyzet pontos felmérésére. Túlságosan is könnyű az irodában eltervezni az általános kapacitásépítési beavatkozásokat, nem pedig terepi megfigyelésekre alapozott, sajátos és egyéni beavatkozásokat kitalálni. Túlságosan is könnyű általános, tömeghasználatra szánt kapacitásépítési beavatkozásokat tervezni, nem pedig sajátos és árnyalt egyéni intézkedéseket. Az általános „kapacitásépítési” beavatkozások – programok, képzések, tömeges megvalósítási eszközök – könnyen kezelhetők, könnyen számszerűsíthetők, könnyű támogatást szerezni rájuk, könnyű finanszírozni, lebonyolítani őket. Ezek azonban nem megfelelőek. A lényegi és hatékony kapacitásépítés valami mást jelent.

Túl kevés fejlesztő szervezet, túl kevés fejlesztéssel foglalkozó szakember, túl kevés adományozó szakít időt az egyedi helyzetek olvasására. Pedig ez szükséges ahhoz, hogy a megfelelő és szükséges átmeneti beavatkozásokat – szükséges, mert a szervezet, amellyel a munkát végezzük, az intézkedés hatékonyságának eredményeként túl fog lépni az adott beavatkozáson – a figyelmes olvasás alapján meg lehessen

sen tervezni. Az itt felvetett paradigmaváltás radikális jellege abban áll, hogy a fejlesztő szakemberek alapesetben inkább konkrét beavatkozások – intézkedési csomagok, programok – végrehajtására vannak felkészítve, nem pedig arra, hogy „elolvassák”, milyen fejlődési szinten áll egy adott szervezet, s aztán megtervezzék milyen, csakis a szervezet számára megfelelő, választ igényel az adott időpontban.

A szervezeti állapot olvasásának képessége komoly, kapacitásra vonatkozó háttérelméletet igényel (ezt kezdtük vázolni fent), de megkívánja a fejlesztés megfelelő értelmezését is. A fejlesztést, mely az alapos, előítélet-mentes megfigyelés képességét, az érzékenységet, beleélést, egy helyzet lényegi megértését, a fontos dolgok felismerését, a bizalmi légkör kialakításának képességét (ebből a légkörből aztán egy szervezet feltárhatja azokat a titkokat, amiket normális esetben egyfajta védekező reakcióként eltitkol), és a valódi érzékelés (látás, hallás) képességét jelenti. A fejlesztés során elkerülendők a hirtelen szakértői válaszok – ezek általában a szakemberek igényeit elégítik ki, nem a szervezetekét – a fejlesztés ugyanis a pontos olvasat alapján adott a megfelelő válasz kidolgozását (vagy intézkedést a kidolgozásról) jelenti.

Ez paradigmaváltás, gyökeresen eltérő megközelítés, összehasonlíthatatlanul más, mint a fejlesztő szakemberek, szervezetek és adományozók általános gyakorlata. Az összetettségre válaszul túlságosan gyakran alakítjuk ki a szervezeti kapacitás leegyszerűsített fogalmait, és veszünk részt egyedi leegyszerűsített kapacitásépítési beavatkozások – képzések, a trénerképzések, korlátozott stratégiai tervezés (amit gyakran kész tervezési csomagok uralnak), strukturális finomítások, szakértői tanács, anyagi erőforrások bevitele – végrehajtásában. Ezeknek a beavatkozásoknak megvan a helye, de nem szabad öncélúan alkalmaznunk őket. Akkor alkalmazhatók, ha egy tágabb szervezetfejlesztési folyamat részét képezik. Nekünk pedig erről a folyamatról kell elsősorban gondoskodnunk.

A folyamatszempléltre való áttérés, az inkább az egészre, mint a részekre összpontosítás, a részek közötti viszonyok felismerése, a szervezeti rangsor tetején álló láthatatlan elemek fontos szerepének érzékelése, a szervezeteket alkotó, alakító mezők felfogása új gondolkodás- és látásmódot igényel. A szervezeti kapacitást irányító tényezők megértése, ezek érzékelésének megtanulása a kapacitásépítés egyik fő eleme. Fontos tényező annak érzékelése is, hogy a szervezetek hogyan fejlődnek az időben. A szervezeti kapacitás és a helyes értelmezése annak a fejlesztő folyamatnak, melyen a szervezetek keresztülmennek, valamint a többértelmű helyzetek kezelésének képessége szükséges ahhoz, hogy hatékony kapacitásépítést végezzünk.

Röviden összefoglalva a legtöbb északi szervezet és adományozó által alkalmazott leegyszerűsített, nagyrészt technikai megközelítési mód irreleváns, félrevezető és haszontalan. Szerethetnénk mi könnyű megoldásokat, de nincsenek „rövid utak”. Mégsem kell sajnálkoznunk a kapacitásépítést körülvevő gyakorlaton, a megértés hiányán. Akik komolyan veszik a kapacitásépítést, akik őszintén, megfelelő fegyelemmel és tudományossággal viszonyulnak tevékenységükhöz, felismerik, hogy a hatékony kapacitásépítés megközelítési módja összhangban van a valósággal – ha képesek vagyunk ezt felismerni –, és a józan ésszel. Az, hogy munkaigényesek, kihívást

jelentők és stratégiaileg összetettek, egyikünk számára sem lehet kifogás, hogy nyilvánvalóan nem hatékony megközelítési módokat alkalmazzunk. Ez azt jelenti, hogy jobban kell tisztelnünk a fejlesztő munka összetettségét, mint eddig.

Fordította: Trombitás Gábor

Hivatkozások

- * A tanulmány első részét előző számunkban közöltük. (A szerkesztőség)
- 1 Kotze, D. A. – idézet a Focus Forum 6. évf. 3. számában, 1998. december, kiadó: Human Sciences Research Council (Humántudományi Kutató Tanács), Dél-Afrika.
- 2 Capra, F.: *The Web of Life: A new synthesis of mind and matter* (Az élet hálója: szellem és anyag új szintézise). Nagy-Britannia: Harper Collins, 1996.
- 3 Wheatley, M.: *Leadership and the New Science: learning about organisation from an orderly universe* (Vezetés és az új tudomány: tanulás a szervezetről egy szabályos egyetemen). San Francisco: Berret-Koehler, 1992.







EGY BORÍTÉK TARTALMÁRÓL: 2004 – NONPROFIT ÖNARCKÉP

Nyitrai Imre

■ Tavalyi év decemberének legvégén esett be a postaládába egy nagy alakú, puritán módon címzett boríték. A tartalmára ugyan nem utalt semmi, s persze nem várt küldeményként érkezett, mégsem jutott a szokásos „levélszemét” kupacok sorsára – ugyanis volt feladója, ami kíváncsivá is tett.

A levél ugyanis a Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítványtól (NIOK) jött.

Kinyitva egy visszafogott megjelenésű, de mégiscsak elegáns kártya és egy füzetecske esik ki a csomagocskából.

Az üdvözlő lapról – mint ahogyan az apró betűs információkból kiderült: év végi „képeslap” is egyben a kártya – tizennégy optimista ember néz vissza. És ugyan a szöveg erre nem utal, s a civil szférában kevésbé járatos szemlélő akár „reklámarcoknak” is vélhetné őket – de tudjuk, hogy a nonprofit területért sokat dolgozó szakemberek néznek ránk a lapról.

Hasonló megjelenésű és visszafogottságú a „főszereplő” is, az a kis füzetecske, amelyet a NIOK partnerei és saját örömeire, megalakulásának tizedik évfordulójára készített és küldött szét a civil szervezetek széles körének, szakembereknek és politikai döntéshozóknak.

Szerény, mondhatni puritán összefoglalást láthatunk erről az évtizedről, s persze nem lenne „igazi” szolgáltató civil szervezet a NIOK, ha ez a kicsi füzetecske nem rejtene a hátsó borító alatt egy CD-lemezt.

A papírtokos, minimál art megjelenést és techno dizájnt mutató korongon egy rendkívül hasznos dolgot – esetemben – a budapesti és Pest megyei civil szervezetek adattárát találja a számítógéphez értő – és ki tehetné meg manapság, hogy nem ért hozzá – olvasó.

A készítőik reményei szerint ez a „*Nonprofit Önarckép*” nevet viselő CD azoknak szól, akik civil szervezeteknél vagy civil szervezetekkel dolgoznak, s a témához kapcsolódóan több információra van szükségük. Több adatra és több segítségre – ennek megelégszéséről az egyszerűen és áttekinthetően felépített tartalmú és formátumú lemez gondoskodik.

Az anyag összeállításához, kiadásához és terjesztéséhez a Fővárosi Önkormányzat Civil Szervezetek és Társadalmi Kapcsolatok Bizottsága, valamint a nem kevésbé hosszú és bonyolult nevű Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium Kormányzati Civil Kapcsolatok Igazgatósága¹ támogatására volt szükség.

A készítőik és támogatóik érdeme tehát, hogy alapos munka után jól használható kiadványt kapnak kezükbe a „szerencsések”.

Mi található a lemezen?

A szokásosnak mondható és teljességgel érthető, „marketing” részek után – pl. „Köszöntő”, azután a „Bemutatkozik a CD készítője, a NIOK Alapítvány” és a „Miért, hogyan készült ez a CD?” fejezeteket követően – található maga az adatbázis és egy igen érdekes, sokrétű elemzés – rövid tanulmány – mellett egy jogszabálytár.

Talán éppen ez utóbbi rész, a majd’ másfél tucatnyi, összegyűjtött jogszabály teszi még utilitaristábbá a használót. Igaz ugyan, hogy – valószínűleg és érthető módon – a terjedelmi korlátok miatt nem tudott helyet kapni minden részjogszabály, de remek összefoglalást talál itt a civil szféra rejtelmeibe leereszkedő olvasó.

A „*Nonprofit Önarckép*” CD a kiadó Alapítvány célkitűzéseivel összhangban a nonprofit szervezetekről, azok működéséről, az őket érintő legfontosabb jogszabályokról nyújt információt a nagyközönségnek igazán könnyen kezelhető formában. A CD anyagának alapjául a NIOK Alapítvány által működtetett www.nonprofit.hu oldal szolgált, melyet – az imént említett – támogatóik jóvoltából a budapesti és Pest megyei nonprofit szervezetek adattárával aktualizálni tudtak, s tehették teljessé és részletessé a tartalmat.

A CD fő eleme két különböző szellemű és feldolgozású adattár.

A „*Nonprofit Önarckép*”-be bármely Magyarországon bejegyzett szervezet bekerülhet, ha kitölti az interneten elérhető kérdőívüket. Ennek lehetőségéről és a módszeres gyűjtőmunka elindításáról a nyomtatott sajtóban, közvetlen kérdőíves megkereséssel és interneten, e-mailen hívták fel az érintett szervezetek figyelmét.

2004-től kezdődően jelentősen megnőtt az interneten bejelentkezők száma, és – ahogy a NIOK munkatársaitól megtudhatjuk – sokan választották ezt a módszert meglévő adataik módosításához is, míg a papíralapú adatlapon történő regisztrációk száma csökkent.

Az adattár az interneten folyamatosan elérhető, de az 1%-os kampány idején a legnépszerűbb, amikor napi 50–60 ezer letöltést is regisztráltak.

A CD azon budapesti és Pest megyei szervezetek adatait tartalmazza, amelyek élni kívántak ezzel az ingyenes lehetőséggel.

Első ízben volt alkalmuk viszont nyilvánossá tenni a KSH jóvoltából egy más feldolgozású, alapvetően kötelező jellegű közlésekből felépített adatbázist. A két adattár együtt hasznos lesz a felhasználóknak.

A felhasználók érdekét szolgálja alapvetően még ez a két – különböző szellemben és felfogásban elkészült – adattár közzététele.

Az egyik tehát a – NIOK Alapítvány által életre hívott – „Nonprofit Önarckép” adatbázis, ahol a szervezeteknek módjuk van arra, hogy működésükről a legfontosabb adatokat közzé tegyék. A folyamatosan bővülő, frissülő adattár a www.nonprofit.hu oldalon a „Szervezetek” címszó alatt érhető el.

Ez az adattár mintegy 1500 szervezet adatait tartalmazza, ebből valamivel 300 fölötti a Pest megyeiek száma. A CD-n a 2003. január 1-jétől 2004. október 25-éig bejelentkezett, illetve frissített civil szervezetek jelennek meg. Az adatok hitelességét a szervezetek jogi képviselőjének aláírása hitelesíti, azok ellenőrzésére természetesen nem vállalkozott a NIOK Alapítvány.

A „Nonprofit Önarckép” a legnagyobb olyan nyilvános civil adattár, mely önkéntes alapon működik, s a nagyközönség számára fontos adatokat mutat be, s mint ilyen, hiánypótló, de sajnos nem teljes. A „Nonprofit Önarckép” információihoz képest egészen más adatokat tartalmaz a Központi Statisztikai Hivatal által vezetett Nonprofit Szervezetek Regisztere, melyet végül a KSH jóvoltából tudtak közzétenni.

Nyugodtan mondhatjuk, hogy maga az adattár – de a regiszterrel kiegészítve pedig egyértelműen – egy kitűnő munkaterep az ágazat kutatói számára.

Ezt mutatja az is, hogy egy remek, tömör összeállítást már készen kaphatnak a CD-használók, köszönet a KSH munkatársának, Nagy Renátának.

Az érdekes összefoglalásból megtudhatjuk, hogy a Központi Statisztikai Hivatal nyilvántartásában 2003-ban 59.551 nonprofit szervezet szerepelt. Közülük majdnem 24.000 alapítványi formában működött, a többi pedig társas nonprofit szervezet (zömében egyesületi) volt. A szervezetek harmada a közép-magyarországi régióban működik: 25%-uk Budapesten, több mint 8%-uk pedig a fővárost körülölelő Pest megyében található.

Ha a nonprofit szektor tevékenységi szerkezetét vizsgáljuk négy, nagyobb tevékenységi csoportban tapasztalható nagyfokú főváros-centrikusság.

Egyrészt a kutatással foglalkozó szervezetek közel háromnegyede budapesti székhelyű. A nemzetközi kapcsolatok területén működő szervezetek közel fele, valamint a nonprofit szövetségeknek és a politikai szervezeteknek is több mint 40%-a a Fővárosban található, vélhetően persze azért, mert ezen szervezetek esetében erősebb a kormányzathoz való kötődés. Érdekesség még, hogy az erős kötődések mellett alacsony reprezentációt is találunk: a települési önkormányzati szinthez köthető, kapcsolható szervezetek nagyon alacsony arányban találhatók meg a fővárosban, ide tartoznak például a polgárvédelemhez és a településfejlesztéshez kapcsolódó szervezetek.

A civil szervezetek eloszlása országos viszonylatban is nagy eltéréseket mutat, de a legmagasabb mutatóval rendelkező fővároson belül sem jelenik meg egyenletesen.

Az ezer lakosra jutó szervezetszámot vizsgálva, igen nagy eltérések mutatkoznak az egyes kerületek között. Három, jellemzően „jómódú” kerületben – az V., VI. és I. kerületekben – kiugróan magas a lakosságszámra vetített szervezetszám. A mutató a kormányzati és üzleti központnak tekinthető V. kerületben a legmagasabb, és az „alvóvárosnak” is tekinthető XVIII. kerületben a legalacsonyabb. (A két érték között több mint tizenötszörös a különbség.)

Az alapítványok elhelyezkedése sokkal inkább követi a terület társadalmi, gazdasági helyzetének alakulását, mint a tagsági viszonyon alapuló nonprofit szervezeteké. A „gazdagabb” kerületekben – a lakosságszámtól függetlenül – sokkal több alapítvány működik, mint a „szegényebb” külső területeken.

A civil szervezetek létezése szempontjából nagyon gyakorlatias kérdés, hogy miként alakul a közhasznúságuk bejegyzése: a nonprofit szervezetek 57%-a nem szerzett közhasznú státust az adatgyűjtés időpontjáig, s ebben a csoportban található az azok a szervezetek is, amelyek kérték, de még nem kapták azt meg. Közhasznú státust a szervezetek alig több mint harmada kapott, a kiemelkedően közhasznú minősítést átlagosan húsz szervezetből mindössze egy szerezte meg.

Arról, hogy mivel is foglalkoztak Magyarországon a civil szervezetek az adatbázis lezárásának idején, álljon itt egy tanulságos – százalékos eloszlásokat bemutató – táblázat:

Tevékenységcsoportok	Budapest	Pest megye	Többi régió	Összesen
Kultúra	13,7	11,0	9,7	10,8
Vallás	2,9	4,0	2,5	2,7
Sport	9,1	13,6	14,7	13,2
Szabadidő, hobbi	11,9	17,6	17,6	16,0
Oktatás	13,4	13,7	14,0	13,8
Kutatás	6,1	1,0	0,8	2,2
Egészségügy	6,8	3,6	3,8	4,6
Szociális ellátás	10,1	8,5	7,9	8,5
Polgárvédelem, tűzoltás	0,2	0,9	2,2	1,6
Környezetvédelem	2,0	3,8	2,4	2,4
Településfejlesztés	2,3	7,5	7,0	5,9
Gazdaságfejlesztés	2,0	1,2	2,0	2,0
Jogvédelem	1,6	0,6	1,4	1,4
Közbiztonság védelme	1,3	4,1	3,7	3,1
Többcélú adományoztatás, nonprofit szövetségek	2,4	0,6	1,1	1,4
Nemzetközi kapcsolatok	2,8	1,2	1,0	1,5
Szakmai, gazdasági érdekképviselés	9,7	5,5	7,5	7,9
Politika	1,7	1,6	0,7	1,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

1. táblázat. A nonprofit szervezetek megoszlása tevékenységcsoportok szerint, földrajzi egységenként 2003 (%)

Összegzésként: valóban sokan és sokfelől foglalkoznak manapság a civil szervezetekkel az önkormányzatoktól az oktatási-képzési helyeken át a legkülönbébb szakmai szereplőig. A megismert – és meg is szeretett – CD pedig jó kalauz és jó háttértár mindenki számára. Érdemes a számítógép közelében tartani...

www.niok.hu

És még a számítógépnél maradván: érdemes talán az „online utakat” és végigjárni, belepillantani hálózaton elérhető információkba is.

Mielőtt azonban ezt tennénk, ideje egy kicsit jobban megismerni azt a szervezetet, amelynek a fenti CD-kiadvány és a – túlzás nélkül – a nonprofit „kultúra” is sokat köszönhet. Hogyan definiálják magukat a „niokosok”?

A NIOK Alapítvány célja, hogy a civil társadalom Magyarországon a nonprofit szervezetek munkája által is erősebbé váljék, és kialakuljon egy olyan háttérbázis, amely a nonprofit szervezetek hosszú távú működését elősegíti. A NIOK olyan programokat alakít ki, amelyek a szervezetek munkáját, szakszerűségét és eredményességét javítják, illetve erősítik a nonprofit szektornak a helyi önkormányzatokhoz, az üzleti szférához és a társadalom egészéhez fűződő kapcsolatait.

A NIOK Alapítványt 1994-ben jegyezte be a Fővárosi Bíróság, így most töltötte be a 10. életévét, s ebből az alkalomból egy rövid beszámolót is készítettek az elmúlt tíz évükről, a kezdetekről, a célokról, a programokról, munkájukról és partnereikről. Az elmúlt évek részletes közhasznúsági és/vagy éves beszámolóit, valamint könyvvizsgálói jelentései elérhetők éppen a vizsgált honlapon, a www.niok.hu oldalon.

Ma már a közös történet része, hogy több ernyőszervezet és szakember támogatásával a Nonprofit Kutatócsoport Egyesület azzal a céllal alapította a NIOK-ot, hogy a civil társadalom Magyarországon a nonprofit szervezetek munkája által is erősebbé váljék, és kialakuljon egy háttérbázis, amely a nonprofit szervezetek hosszú távú működését elősegíti.

A szervezet célkitűzései az eltelt évtized alatt nem változtak, programkínálata és partneri köre azonban jelentősen bővült. A NIOK jelenleg is olyan programokat alakít ki, amelyek javítják a civil szervezetek munkáját, annak szakszerűségét és eredményességét, illetve erősítik a nonprofit szektornak az állami és az üzleti szférához, valamint a társadalom egészéhez fűződő kapcsolatait.

A NIOK alapítása óta a nonprofit szervezetek száma több mint kétszeresére nőtt hazánkban (a legutóbbi felmérések szerint, ma már ötvenezer bejegyzett szervezet létezik, s az aktívan tevékenykedők száma is több tízezerre tehető). Alapítványunk az elmúlt tíz évben azon fáradozott, hogy e mennyiségi növekedés egyben minőségi javulással is járjon.

Az első évek kuratóriuma (Biernaczky Szilárd, Csizmár Gábor, Gyergyói Ildikó, Harsányi László, Hegyesi Gábor, Szabon János, Várhegyi György) és a NIOK Alapít-

vány igazgatói: Rabi Béla, majd Gyergyói Ildikó fontosnak tartották, hogy megkezdődjék egy hazai nonprofit törvény előkészítése, és hogy a civil szervezetek megfelelő menedzsment ismereteket kapjanak.

A NIOK kuratóriumának összetétele 1995-től: Bakonyi Éva, Hegyesi Gábor, Horváth Attila, Kirschner Péter, Stumpf István (1995–1998 között elnök), Vidos Tibor – majd a későbbi tagmódosulások után 2004-től: Hegyesi Gábor, Horváth Attila, Jellen Kornél, Kirschner Péter, Marschall Miklós (1998-tól tag és elnök), Török Marianna és Vidos Tibor.

A NIOK Alapítvány kiemelten közhasznú szervezet, így munkájában egy felügyelő bizottság is részt vesz, melynek tagjai: Desics Andrea, Majdik Zoltán és Sebestény István (korábban a bizottság tagja volt Csongor Anna is).

A NIOK Alapítvány igazgatója 1995 óta Török Marianna, igazgatóhelyettese 1997-től Gerencsér Balázs.

A célkitűzések, s az érdemi munka nem változott, s a NIOK nyolc-tíz fős stábja széles támogatói, együttműködő, segítő és ügyfélkörrel végezte munkáját az elmúlt tíz évben.

Az elmúlt időszak főbb tevékenységei:

Elsőként a Nonprofit/Civil Szolgáltató Központról.

Valójában ez a NIOK első és legrégebb programja, melynek célja kezdettől az volt, hogy nonprofit szervezetek számára konkrét, gyakorlati, működésüket segítő információkat nyújtson budapesti irodánkban. A NIOK 1995-től partner szervezetek bekapcsolódásával RECIPROK program néven az ország nyolc más pontján is nyújtott hasonló szolgáltatásokat, mely program modelljét utóbb a kormányzat is átvette.

Az eredetileg szűkebbre tervezett funkció a felhasználók igényeit követve folyamatosan bővült. 2004-ben a következő szolgáltatásokat kínálták a hozzájuk fordulóknak: pályázati dokumentáció, pályázati tanácsadás – alapítás, alapító okirat / alapszabály készítésének, módosításának segítése – egyéb jogi tanácsadás, gazdasági, pénzügyi és könyvelési szaktanácsadás – szervezetfejlesztési tanácsadás – információ szervezetekről, adatbázis(ok) biztosítása, könyv- és dokumentumtárunk helybeni használata – eszközök igénybevétele, rendezvények támogatása – egyedi képzés, tanfolyam, fórum, műhely, kerekasztal-beszélgetések – szakértői, előadói lista – pályázati lehetőségek, kiírások, úrlapok.

E széles paletta számokban is leírható, hiszen évente 10–15 tanfolyamot, fórumot és 1–2 konferenciát szerveznek, 350–400 tanácsadást tartanak, könyvtárunkat átlag 200–250 ember használja, 1000–1200 esetben adnak információt e-mailen, telefonon és levélben, s mintegy 5000–6000 személyes találkozóra kerül sor a hozzánk forduló civil szervezetek szakmai ügyében.

A programot az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium is támogatja minimum három évesre tervezett, Civil Szolgáltató Központok Országos Hálózata program részeként.

Működtetnek programot arra is, hogy az Alapítvány célkitűzéseivel összhangban a magyarországi nonprofit szervezetek működéséhez hasznos, könnyen elérhető tá-

jékoztatást nyújtsanak, és megbízható információforrást kínáljanak a nonprofit szervezetekről a hazai civil élet iránt érdeklődők számára.

A program keretében elkészült www.nonprofit.hu portál az interneten keresztül információtranszfert segíti elő, és mára az ország leglátogatottabb civil információ forrása lett (több mint három millió oldalletöltés évente), amely civil szervezeti adatbázist, rendszeres hírlevelet, sajtófigyelést, adományozási információt is tartalmaz. A portál számos civil szervezet fontos munkaeszköze az általa kínált, napi frissítésű pályázatok, hírek, információk, jogi és könyvelési tudnivalók miatt.

Az oldalhoz kéthetente megjelenő, civileknek, civilekről szóló elektronikus tájékoztató kapcsolódik NIOK Hírlevél címmel, mely 9000 címre jut el.

Fontos terület az adományozói kultúra fejlesztése érdekében elindított munka. Ez a programterület is úgyszólván kezdettől folyamatos része a NIOK munkájának. Céljuk, hogy elősegítsék a hazai adományozói kultúra kialakulását, fejlődését, s ezt szolgálja a „Hidak” címmel rendezett beszélgetéseik, valamint az év legjobb adományozóinak odaítélt díjaik. Szükségét érezve tehát, hogy elismerésre kerüljenek azon magánszemélyek és üzleti vállalkozások érdemei, akik és amelyek élen járnak a magyarországi adakozásban, illetve azon civil szervezetek teljesítményét, melyek példányértékű munkát végeznek, a NIOK Alapítvány 1995-ben, hagyományteremtő szándékkal három díj² évenkénti odaítélését kezdeményezte, hogy a pozitív példák felmutatásával elősegítsük a felelős társadalmi magatartás kultúráját.

A legsikeresebb és a nagyközönség számára talán a legismertebb az 1% – *Adjon egy részt a civileknek!* kampányuk, amely az 1%-os törvény életbe lépése óta folyik az adakozást segítő. Ezzel a tevékenységgel azt szeretnék elérni, hogy a kampány tudatosítsa az 1%-os adófelajánlások fontosságát, illetve felhívja a figyelmet a NIOK ezzel kapcsolatos információs segítségnyújtására.

1997 óta az ország egyik legnagyobb közérdekű kampányát bonyolítják le, és becsléseik szerint a NIOK segítségével közel 1 milliárd forint érkezik a civil szektornak évente.

A NIOK Alapítvány indulását számos külföldi és magyarországi szakmai szerveződés, valamint magánalapítvány is segítette, így például a C. S. Mott Foundation, az Európai Alapítványi Központ, a Johns Hopkins Egyetem, az International Center for Not-for-Profit Law és a Rockefeller Brothers Fund. A NIOK Alapítvány évek óta tagja az Európai Alapítványi Központnak (European Foundation Centre – EFC), a CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation nevű globális szervezetnek, az Amerikai Kereskedelmi Kamarának, a Magyar Vállalatvezetők Klubjának (HBLF) és több más szakmai csoportosulásnak.

Nagyon szép múlt, jeles jelen és reményteli jövő – a rendkívül széleskörű hasznos információ mellett a civil szektor egyik legeredményesebb történetét ismerhetik meg a www.niok.hu látogatói.

Végül néhány szó arról, milyen is ez a honlap?

Amint a CD-s kiadványról azt mondhattuk, hogy puritán, visszafogott, akkor a NIOK honlapjára ez még inkább igaz. Semmiféle látványelemet, játékoságot vagy

dizájnt nem talál a látogató – s ennek köszönhetően gyors és rendkívül informatív homepage-et használhatunk.

Az internetes megjelenés érdekessége, hogy a honlaplátogató először egy „előselejtezőbe” jut, ahonnan – ha nem a NIOK tevékenységére kíváncsi valaki – többek között eljuthat a friss információk, hírek és letölthető „alapanyagok” oldalára, a *www.nonprofit.hu* lapra. Ez a honlap azután a hasznos információk tömegét ontja a felhasználóra, olyan praktikus kapcsolatokkal, mint pl. az MTI hírek, vagy különféle tömegközlekedési cégek tudakozói...

Friss és gyors információelérést kedvelők, civil tartalmat vagy ötletet, partnert és jelenkori szakmai tartalmat, tudást keresők figyelmébe ajánljuk tehát a NIOK honlapját.

Jegyzetek

- 1 Megjegyzendő ugyan, hogy egy jópofa, fekete-fehér logóval és az azt ölelő „Civil Partnerség” felirattal azért oldja ezt a „név-lehetetlenségi” helyzetet dr. Göncz Kinga miniszteriuma...
- 2 A három díj: Az Év Vállalati Adományozója, Az Év Egyéni Adományozója és Az Év Civil Szervezete nevet viseli.



A CIVIL TÁRSADALOM JÖVŐJE

Zotter Judit

Future of Civil Society: Making Central European Nonprofit Organizations Work. Szerk.: Annette Zimmer és Eckhart Priller. Kiadási év: 2004. május

■ A Future of Civil Society (focs) projektet Annette Zimmer (Westfälische Wilhelms-Universität Münster), Eckhart Priller (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) és a Robert Bosch Alapítvány indították el az ezredfordulón. A kutatás közép-kelet-európai szakértők bevonásával történt, ennek a munkának az eredménye a 2004-ben megjelent kézikönyv. A mű a civil társadalom fejlődésének és szervezeti spektrumának bemutatását tűzi ki célul, különös tekintettel a közép-kelet-európai civil szervezetek igényeire. Nemcsak ezt a célt sikerült megvalósítaniuk a szerkesztőknek, hanem olyan munka született, mely egyedülállóan ötvözi az elméletet és gyakorlatot. Kettős kihívásnak felel meg, egyszerre nyújt áttekintést a civil társadalom hagyományairól Ausztriában, Csehországban, Németországban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában, miközben gyakorlati tudnivalókkal szolgál a civil szervezeteknek. A tanulmányok megírásánál több mint 50 nonprofit szakértő és kutató működött közre nemcsak a vizsgált régióból, hanem az Egyesült Államokból is, magyar részről Szabó Máté, Kuti Éva és Sebestény István vettek részt a kutatásban.

A civil társadalom újramegjelenése adta a háttérter Közép-Kelet-Európában az elmúlt két évtizedben lezajlott történelmi fejlődésekhez – a berlini fal leomlása, a szovjet birodalom széthullása, a piacgazdaság visszatérése, a demokratikus kormányzati rendszer megjelenése és a közelmúltban megvalósult európai integráció. Továbbá általánosságban forradalmasította a civil társadalom helyzetét az egész világon, és azt az eredménytelen kéregetőből a társadalmi, gazdasági, politikai változásokat meghatározó, erőteljes intézménnyé formálta. (9. o.) Az elvitathatatlan fejlődés mellett azért meg kell jegyeznünk, hogy a visegrádi országokban a civil társadalom még mindig nem eléggé erős szektor, alulfinanszírozott, és a nem eléggé professzionizált, legalábbis összehasonlítva Nyugat-Európával. A kézikönyv egyik nem is titkolt szándéka volt, hogy ezen próbáljon változtatni.

A gondolatmenet azzal indul, hogy történelmi kontextusba helyezi el a civil társadalmat, megeleveníti a civil társadalom hagyományait a régióban, ezzel legitimi-

zálva is azt. Majd gyakorlati tanácsokkal látja el a civil szervezetek vezetőit, hogy elfoglalhassák az őket megillető helyet, mint a kormányzat és a piaccgazdaság aktív partnerei, együttműködve a komoly gazdasági és társadalmi problémák legyőzésében.

A kötetben a közép-európai régió civil társadalma kerül bemutatásra, Ausztria, Németország, valamint a négy visegrádi ország, Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia. Ezek az országok, bár köztük jelentős különbségek vannak, mégis egy közös történelmi örökség részesei, így társadalmi szervezeteik és a polgári elkötelezettség mintázatainak komparatív elemzéséből mind profitálhatnak. Emellett nemcsak a múltjuk – az Osztrák–Magyar Monarchia, a jogrendszer, a náci megszállás és a szovjet blokkhoz tartozás –, hanem a jövőjük is közös az Európai Unióban.

A kézikönyv négy részből, négy fejezetből áll, négy jelentős aspektusát emelve ki a közép-kelet-európai civil társadalomról való gondolkodásnak.

Az első a hagyományok és perspektívák oldaláról közelíti meg a témát, a fő gondolat ebben a fejezetben, hogy a civil társadalom szervezetei a politikai és társadalmi tradíciókba beágyazottan működnek, ezért mindig az adott országban kialakult kontextusban kell vizsgálni a civil társadalmat. A civil társadalmat mint normatív fogalmat ragadja meg, miszerint a civil társadalom politikai célokért áll ki, tulajdonképp egy politikai utópiáért, amit a demokrácia is el akar érni. A könyvben lévő magyar tanulmányok közül itt kapott helyet az első: Szabó Máté a visegrádi országok civil társadalmait hasonlítja össze a polgári aktivitás szempontjából az adott történelmi kontextusban.

A második fejezet a jogi környezet témáját járja körül, a civil társadalom jogrendszerben elfoglalt helyét vizsgálja. Ebben a részben tárgyalják a civileknek juttatható adókedvezményeket a különböző országokban, és a nonprofit szervezetek változó szerepét a jóléti állam partnereként a közellátások biztosításában.

A következő rész az, ami a praktikus megközelítést adja a kötet mondanivalójának, a nonprofit management központi kérdéseit mutatja be. Gyakorlati tudnivalókkal szolgál a civil szervezetek fejlesztéséhez, a fiskális problémákhoz, a jóléti állammodell átalakításához és a decentralizációhoz. Az érintett témák között van személyzeti menedzsment, az alkalmazottak és önkéntesek tárgyköre, pénzügyi menedzsment, adománygyűjtési technikák, stratégia, minőség, konfliktus és projekt menedzsment. Reagálva a jövő kihívásaira bekerült a marketing is mint alfejezet.

Az utolsó fejezet tartalmazza a hat országról készült országtanulmányokat, ebben a részben az egyes országok civil társadalma kerül a vizsgálódások középpontjába. A tanulmányokban a országra az adott országra speciálisan jellemző karakterek bemutatása a cél, és hogy az adott országban milyen kihívásokra kell választ találnia a civil szektornak. A magyar részt Kuti Éva és Sebestény István írta, tanulmányukban bemutatják a civil társadalom ezeréves hagyományait, a rendszerváltás utáni szervezeti robbanást, és a konszolidáció időszakát, majd a megoldandó problémákkal zárják a cikket.

A kézikönyv célközönsége diákok, kutatók, közalkalmazottak, nemzetközi szervezetek dolgozói, újságírók és legfőképpen hasznos forrást nyújt a civil társadalom különböző szervezeteiben dolgozóknak és az önkénteseknek is a régióban, de a régión kívül is. A különböző fejezetek diákbarát módon íródtak, áttekintést nyújtva a kutatások jelenlegi állapotáról, és további olvasmányokat javasolva a témában. A gyakorlati orientáció magas foka teszi a kötetet kifejezetten hasznossá a nonprofit szervezetek mindennapi tevékenységéhez. Az innovatív tartalom és a gyakorlati jelentőség a könyvhöz járó CD-ROM-mal egészül ki, melyen még továbbá tanulmányok találhatóak a könyv teljes tartalma mellett, továbbá a szerzők bemutatása illetve a focs projekt leírása. A focs elérhető az interneten is (www.focs-net.org), az oldalon lévő linkgyűjtemény felsorolja a vizsgált országok legnagyobb civil szervezeteit, nemzetközi adománygyűjtő site-okat, folyóiratokat, és hasznos információkkal szolgál az önkénteseknek is.

Annette Zimmer és Eckhart Priller (szerk): *Future of Civil Society: Making Central European Nonprofit Organizations Work*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.



Beke Pál

1943-ban született Budapesten. Népművelő; tíz esztendőes pécsi és Budapest-józsefvárosi gyakorlati munkáját követően 1975-től folyamatosan a Népművelési Intézet és jogutódjaiban dolgozik. A közösségi művelődés, a civil keretekben történő művelődési munka szervezője és szakértője; az 1970–1980-as években faluházakat, faluházépítő egyesületeket, falusi művelődő közösségeket szervezett. Az 1990-es évektől ifjúsági közösségfejlesztést végzett többek között a gyermek- és ifjúsági önkormányzatok hazai honosításával. Manapság az egyesületi működtetésű művelődési otthonokat, a civil közösségi házakat segíti úgy is, mint a belőlük szervezett országos érdekképviseleti egyesület elnöke. Több tucat szakmai cikk szerzője, könyvei: *Művelődési otthonon innen és túl* (1987); *Közjogi kiskaté* (1997); *Méltóságkereső* (2000); *A szabadművelődéstől a közösségi művelődésig* (tanulmánygyűjtemény, szerkesztő, 2003).

Bíró Endre

1955-ben született. Tíz éven át ügyészként dolgozott, majd jogtanácsos lett, s már tizenöt éve ügyvéd. Gyermeki jogokkal, diákjogokkal, közoktatási joggal, nonprofit joggal, fogyatékosok jogaival és jogi információval, jogi ismeretterjesztéssel, jogi képzéssel, jogpedagógiával foglalkozik. Közel kétszáz publikáció fűződik a nevéhez, tíz önálló kötetet jegyez. A szektorban legismertebb munkái a *Nonprofit Jogi Kézikönyv* (Csizmár Gáborral) és a *Nonprofit Szektor Analízis* című könyvek. A Civil Közlöny szerkesztője, az NCA Tanácsának alelnöke, a Gyermekjogi Közalapítvány Kuratóriumának tagja. 1998-ban Gyermekekért-díjjal, 2003-ban Ezüst Toll-díjjal tüntették ki.

Farkas Ferenc

Pakson, 1949-ben született. A Közgazdaságtudományi Egyetemen végzett 1972-ben. Doktori címét 1973-ban szerezte, a közgazdaság-tudományok kandidátusa 1984-ben lett, 1995-ben habilitált. Jelenleg a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Karán a Vezetési és Szervezési Tanszék vezetője, egyetemi tanár. Több évtizedes vezetői gyakorlattal rendelkezik a felsőoktatásban, több profitorientált szervezet vezetői tagja. Számos nemzetközi kutatási és oktatási projekt menedzselésében vett részt, több éves tanácsadói, akkreditációs és minőségbiztosítási szakértői tapasztalattal rendelkezik. Számos könyv, közel száz szakcikk és tanulmány szerzője

Kaplan, Allan

A woodstocki (Dél-Afrika) Community Development Resource Association ügyvezetője. A CDRA nevű nonprofit szervezet 1987-ben alakult. Célja a fejlesztő és társadalmi átalakulásban résztvevő szervezetek és egyének kapacitásépítése. Székhelye a dél-afrikai Fokvárosban van, főként Dél- és Kelet-Afrikában tevékenykedik.

Kinyik Margit

1972-ben született Újfehértón. Szociológus, diplomáját 1998-ban szerezte a Miskolci Egyetemen. Jelenleg a nyíregyházi Szocio East Egyesület irodavezetője, a Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Karának óraadója, alapvetően nonprofit szervezetekhez kapcsolódó tantárgyakat oktat. Tudományos tevékenysége a nonprofit szektor finanszírozásához, fenntarthatóságához, önkormányzatok és nonprofit szervezetek kapcsolatrendszeréhez kötődik.

Molnár Mónika

Okleveles közgazdász, PhD-hallgató a Pécsi Tudományegyetemen. Kiemelt kutatási témája a „Vállalkozó vállalatok a globalizáció közepette”.

Török Marianna

Diplomáját az ELTE-n szerezte, doktori tanulmányait a JPTE-n folytatja. A Nonprofit Információs és Oktató központ (NIOK) Alapítvány igazgatója, számos hazai és külföldi nonprofit témájú könyv, tanulmány szerzője, szerkesztője, fő területe a szervezeti kommunikáció és az adományozás. Több külföldi egyetemen tanult (Angliában, Oroszországban, USA-ban).

Varsányi Erika

1946-ban született Budapesten, jogász, szociológus, közösségi munkás. Jelenleg egyetemi oktató, szociológiai dokumentátor, pszichiátriai intézményben szociológus és egy családsegítő szolgálat intézményvezetője. Főbb kutatási területei a deviancia témakörében történő települési felmérések, akciókutatások, állampolgári kezdeményezések ösztönzése marginális társadalmi helyzetű közösségekben, illetve részvétel családszociológiai kutatásban. Több tanulmány szerzője a közösségi és a szociális munka elméletéről és gyakorlatáról (Esély, Beszélő), valamint tanulmánykötet összeállítása a közösségi munka külföldi elméleti irodalmából fűződik a nevéhez.

Vitál Attila

1970-ben született Nyíregyházán. Szociológus, tanulmányait az Eötvös Lóránd Tudományegyetemen végezte. Jelenleg a Nyíregyházi Főiskola Gazdasági és Társadalomtudományi Karának adjunktusa, a Corvinus Egyetem Szociológiai PhD képzésének résztvevője, a nyíregyházi székhelyű Szocio East Egyesület elnöke. Tudományos tevékenysége a nagyvárosi szegénység, eladósodás és önkormányzati szociálpolitika témaköréhez kapcsolódik.