

# CIVIL SZEMLE

WWW. CIVILSZEMLE.HU

IV. ÉVFOLYAM I. SZÁM

## Szerkesztőbizottság/Editorial Board

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

## Szerkesztőség/Editors

**Főszerkesztő/Editor in Chief** Nagy Ádám  
**Főszerkesztő-helyettes/Senior Editor** Nizák Péter  
**Rovatszerkesztők/Editors** Csongor Anna (Társadalom és állam)  
Márkus Eszter (Elméletileg)  
Nyitrai Imre (Visszahatás)  
Péterfi Ferenc (Közösségek és civil társadalom)  
Sebestény István (Világ-nézet)  
Nemeskéry Artúr

Cikkjavaslatokat, ötleteket, véleményeket a [titkar@civilszemle.hu](mailto:titkar@civilszemle.hu) címre várunk.  
Előfizethető a [www.civilszemle.hu](http://www.civilszemle.hu) címen.

## Együttműködőink/Co-operators

Szociális és Munkaügyi Minisztérium  
Nemzeti Civil Alapprogram  
Nemzetközi Visegrád Alap (International Visegrad Fund)  
Civil Szemle Alapítvány



### ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

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

Felelős kiadó Németh István  
Lapterv Zátonyi Tibor  
Fotó Zátonyi Tibor

Készült az Kánai nyomdában  
Felelős vezető Kánai József

ISSN 1786-3341

# TARTALOM ■ ■ ■

## ■ ■ ELMÉLETILEG

- Ligeti György **A TÁRSADALMI FELELŐSSÉGVÁLLALÁSRÓL** 5  
 Márkus Eszter **CIVIL VERDIKT** 19

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- Osváth László **A TÉRSÉGI CIVIL KAPCSOLATRENDSZER FORMÁLÓDÁSA  
 ÉS JELLEGZETESSÉGEI** 31  
 Béres Tibor **AHOVA A PÉNZ NEM JUT EL** 49

## ■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- Porubcsánszki Katalin **A TELJESÍTMÉNYSZEMPONT LEHETŐSÉGEI  
 A NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAMBAN** 71  
 Zám Mária **A MAGYAR NONPROFIT SEKTOR JÖVŐJE A MUNKANÉLKÜLISÉG  
 KEZELÉSÉBEN AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FOLYAMATÁBAN** 91

## ■ ■ VILÁG-NÉZET

- Gojko Bežovan **A HORVÁT CIVIL TÁRSADALOM HITELES KÖZÉLETI  
 SZEREPLŐVÉ VÁLÁSA** 107  
 Scsaurszki Tamás: **KÖZÖSSÉGI ALAPÍTVÁNYOK (I.)** 123

## ■ ■ VISSZAHATÁS

- Boros Mónika **NONPROFIT ELMÉLETEK, MODELLEK, TRENDEK (RECENZÍÓ)** 137  
 Nyitrai Imre **KÉRDÉSEK ÉS VÁLASZOK HATÁRTALANUL** 141  
 Szabó Máté **A CIVIL TÁRSADALOM A POLITIKAI GONDOLKODÁS TÖRTÉNETÉBEN  
 ÉS A MAI DISKURZUSOKBAN** 146

- NÉV- ÉS TÁRGYMUTATÓ** 151  
**REPERTÓRIUM** 155

- ■ **SZERZŐINK** 158





## A TÁRSADALMI FELELŐSSÉGVÁLLALÁSRÓL

Ligeti György

■ Magyarország demokratikus jogállam, több mint tizenöt éve működik a plurális parlamentarizmus keretei között, lakói szabad autonóm választópolgárok, akik élnek is egyesülési jogukkal, gazdaságában a szabad piac viszonyai a meghatározók. Két éve az Európai Unió tagja, ilyen módon azonban már nemcsak haszonélvezője annak, hogy a világ mondhatni naposabb oldalán helyezkedik el, de polgárainak, szerveződéseinek egyben kötelezettsége is van az őket körülvevő szűkebb-tágabb értelemben vett társadalmi és környezeti világgal szemben.

A Kurt Lewin Alapítvány az elmúlt év során számos interjút készített kis- és középvállalatok képviselőivel, civil szervezetek vezetőivel, illetve olyan multinacionális cégek magyarországi leányvállalatainak pr- és marketingvezetőivel, amelyek valamilyen módon elkötelezettnek mondják magukat a társadalmi felelősségvállalás ügye, röviden a CSR (corporate social responsibility) mellett. A cél nem pusztán az információgyűjtés volt, hiszen már elérhető magas színvonalú vizsgálatok az országban is (Deák et al., 2006; Kreatív Online, 2006; Prime Europe, 2005), hanem annak feltárása, milyen módon lehet mozgósítani a kis- és középvállalkozásokat, a civileket, valamint a médiát e téren. A vizsgálódás célja a különböző szektorok együttműködéséből származó kölcsönös előnyök megfogalmazása és egy későbbi konkrét projekt kereteinek megfogalmazása is volt.

## ■ ■ ÉLMÉLETILEG

Az alábbiakban azt szeretnénk bemutatni, milyen módon van köze a cégvilágnak (for profit szektor) a különböző társadalmi és környezeti ügyekhez, hogyan kapcsolódik e kérdéskörhöz a civil szféra, milyen módon tud a vállalati és a nonprofit szektor egymás segítségére lenni. Végül kitérünk arra, hogy milyen szerepet szánhatunk választópolgárként az államnak, amennyiben fontosnak tartjuk a cégek, civilek és magánszemélyek társadalmi felelősségvállalását, és hogyan jelenhet meg mindez hétköznapi életünk egyik meghatározó szegmensében, a médiában. A szövegben egyaránt szerepelnek majd az elméleti megközelítésre utaló részek, a vállalati társadalmi felelősségvállalás mögötti ideológia ismertetése, valamint a konkrét magyarországi tapasztalatok bemutatása.

### I. A cégek felelőssége

A profitorientált cégek azért jöttek és jönnek létre, hogy anyagi hasznot termeljenek tulajdonosaik számára. A jelenlegi jogszabályok alapján<sup>1</sup> az a kötelességük, hogy a rájuk vonatkozó törvényeket és rendelkezéseket betartsák, például adót fizessenek. Ezzel a cégek le is tudták a társadalommal szembeni kötelezettségeiket. A mind többek által képviselt (posztmodern) szemlélet alapján azonban a cégek felelőssége kiterjed arra a természeti és társadalmi környezetre, amelyben működnek, amely számára szolgáltatnak, s amely lényegében lehetővé teszi azt, hogy egyáltalán létezzenek. „A »szerezési ösztönnek«, »nyereségváagnak«, a lehetőleg magas pénznyereség szándékának önmagában véve semmi köze a kapitalizmushoz. [...] A korlátlan szerezési ösztön a legkevésbé sem azonos a kapitalizmussal, még kevésbé annak »szellemével«. A kapitalizmus egyenest azonos lehet ennek az irracionális ösztönnek a megfékezésével, vagy legalábbis racionális mérsékelésével.” – írta a múlt század elején a szociológia klasszikusa, Max Weber. (Weber, 1995:11–12) „A társadalmilag felelős vállalkozás tehát az eddigi gyakorlattal ellentétben nem vakrepülés, melynek során a vállalt »pilótája« minden társadalmi következményt figyelmen kívül hagyva, maximális sebességgel száguld egyetlen cél, a profitmaximalizálás felé” – fogalmaz napjaink kutatója. (Deák et al., 2006: 9) A későbbiekben ejtünk még szót a kölcsönösségről mint fontos demokratikus értékről, mely a felelősségvállalás egyik alapja.

A mai vállalkozások közege a szabad versenyen alapuló piacgazdaság és az annak működési hátteret adó átlátható bürokrácia, illetve a demokratikusan megválasztott és kontrollálható-leváltható hatalom. A piaci alapú kapitalizmus, a szabad verseny csak akkor fenntartható, ha annak haszonélvezői, a cégek is hozzájárulnak működtetéséhez, s saját jövőjük tervezésekor társadalmi és környezeti szerepvállalásukról *stratégiai*lag gondolkodnak. A cégeknek felelősségük van abban, hogy a demokrácia ne pusztán jogszabályok kiszáradt csontváza, hanem tartalommal megtöltött működő organizmus maradjon. Röviden: a demokrácia olyan jószág, melyet folyamatosan és aktívan ápolni, gondozni, táplálni kell, ez pedig a for profit szervező-

## ELMÉLETILEG ■■

dések dolga is. Nem kevés azon cégek száma, melyek legalább akkora befolyással (így felelősséggel) rendelkeznek, mint a kormányok.<sup>2</sup>

Jó-e az egy cégnek, hogy verseny van? Természetesen a verseny veszélyes, a küzdelem fárasztó, abban alul is lehet maradni, ki is lehet szorulni a piacról. Ugyanakkor túl azon, hogy a verseny örökösen innovációra, újításra készíti a szervezeteket,<sup>3</sup> ami megújulást és értelmet visz a vállalat mindennapjaiba, egyben azzal a pozitív hozadékkal jár, hogy a vállalat *beszállítói, alvállalkozói* is versenyben vannak a cég kegyeiért. Ilyen módon biztosított a cég számára a fennmaradás lehetősége. Mindezzel azt akarjuk mondani, hogy a for profit vállalatok számára egyszerre kihívás a verseny és egyszerre garancia a minőségre. Ez a verseny pedig csak a demokratikus társadalmi berendezkedésű szabadság keretei között valódi.

Hogyan jelenik meg a gyakorlatban a vállalatok felelősségvállalása? A társadalmi felelősségvállalás legprimerebb szintje a *szponzoráció* vagy az imázscélokat is szolgáló *adományozás*. Ezek a tevékenységek nem is igazán tartoznak bele a klasszikus értelemben vett CSR kategóriájába. Ilyen esetekben a vállalat nem tesz mást, mint különböző sport- és kulturális eseményeket finanszíroz, hirdeti magát, illetve összeköti a márkanévet a szponzorált céllal, így a klasszikus zenével a jazz-zel vagy a törvívással. Erkölcsileg nincsen ebben semmi elítélendő, szponzorok nélkül nem lenne autóverseny, futball vagy könnyűzene, de ma már opera sem létezne.

A második szint a *jótekönykodás*, melyet folytathat a vállalat csendben, a sajtó kizárásával, és folytathat megfelelő médiamegjelenéssel. Tapasztalat, hogy Magyarországon a legnagyobb vállalatok, különösen a külföldi (főleg angolszász) tulajdonú cégek építik bele stratégiájukba az adományozást. Megfigyelhető azonban, hogy egyrészt korántsem mindegyikük felkészült a nagyszámú adománykérelem megfelelő menedzselésére, a visszajelzésre. Másrészt még azon cégek adományozási stratégiája is zavarosnak mondható, tudatos és stratégiai jellegű belső CSR-t követ. Tömeges elbocsátások (leépítések) nemcsak gazdasági recesszió idején vagy a cég piaci lemaradásakor fordulnak elő, hanem egy-egy jelentősebb technológiai újítás bevezetésekor is: nagyon sok ember munkája válhat feleslegessé. Léteznek ma már olyan magyar nagyvállalatok, melyek az elbocsátani szándékozott emberekkel jó előre közlik a leépítés tényét, s lehetőséget adnak számukra az átképzésre, felkészülni a munkaerőpiacon való sikeresebb integrációra, például megtanítva őket önéletrajzot írni, segítenek nekik különböző készségek (skillek) fejlesztésében, valamint mentálhigiénés támogatást adnak számukra.<sup>4</sup> Ezt a tevékenységet nevezhetjük belső CSR-nek. Amelyik cég csak a külvilág felé mutat elkötelezett felelősségvállaló magatartást, s így megelégszik az adományozási tevékenység látványossá tehető szegmensével, ezzel párhuzamosan viszont saját dolgozóit nem embernek, pusztán munkaerőnek, humán-erőforrásnak tekinti, az hosszú távon elveszti hitelességét. Egy idő után senki nem hisz azon vállalat társadalmi elkötelezettségében, amelyik csak látványos társadalmi ügyeket támogat, például nem köt bár szerződést olyan szállítóval, amelyik gyermekmunkát használ, ám belső dolgozóit a végletekig kizsigereli, s nem alkalmaz mozgáskorlátozottakat, romákat, szülőképes korban lévő nőket.

## ■ ■ ■ ÉLMÉLETILEG

A CSR legmagasabb szintjének megértéséhez a vállalatra mint emberek együttesére kell tekintenünk. (Ligeti, 2006) Képzeljük magunkat egy elegáns nyári állófogadásra, ahol a csillogó díszmedence mellett megterített asztalról egyre tömjük magunkba a lazacos falatkákat. És egyszer csak odasettenkedik hozzánk egy kiéheztetett koldus, aki valahogyan beszökött a rendezvényre, és kérően néz ránk. Mit teszünk ilyenkor, mi jut eszünkbe? Az emberek egy kisebb része valószínűleg elfordul tőle, és lenyom a torkán még egy falatot. Pedig adhatna neki, mert akkor hozzájárulna ahhoz, hogy ne haljon éhen. Az emberek egy további csoportja esetleg utilitarista szemléletű, s jól tudja, hogy ha ad, akkor csökkenti annak az esélyét, hogy az állófogadástól hazafelé menet valaki ráront, aki az éhségtől és a nélkülözéstől már jócskán lejjebb adta mind önérzetben, mind erkölcsi és jogi érzék tekintetében. És mind többen vannak olyanok a cégvilágban is, akik egyszerűen nem tudják magukat felhőtlenül jól érezni annak tudatában, hogy vannak éhezők emberek, tovább vive a gondolatot: rákibeteg gyerekek, bőrszínük miatt diszkriminált embertömegek, pusztuló esőerdők.

A 21. század polgára tudatosabbá válik. A vásárlás terén már nem csak a termék primer előnyei alapján válogat, de arra is tekintettel van, hogy annak létrehozása milyen környezeti károsodást okoz, van-e benne gyermekmunka stb. Ugyanez a polgár munkaideje lejártával például egy civil szervezetnél végez önkéntes munkát. Miért választaná el állampolgári énjét cégvezetői, for profit irányítói énjétől? Egyre kevésbé realitás az, hogy valaki etikusan, filantróp módon éli szabadidejét, ezzel szemben mindenféle felelősségvállalástól mentesen dolgozik munkahelyén akár vezetőként, akár beosztottként. A CSR stratégiai megközelítése a cég által érintettek összességének érdekeinek harmonizációjáról szól, ezért a vállalatot nem lehet kiemelni annak működési környezetéből. A döntéshozókról feltételeznünk kell, hogy etikusan gondolkodó polgárok, s az általuk irányított szerveződések stratégiai irányvonalainak kijelölésekor a vállalat által foglalkoztatottak, a vállalatnak helyet adó település érdekeit, továbbá adott esetben a versenytársakkal szemben követendő etikai normákat is figyelembe veszi. Függetlenül attól, hogy ez *rövid távon* hasznot hajt-e számára.

Hogy állunk mindezzel idehaza? 2006-os kutatása során a Braun and Partners (Torma, 2006) és a Medián vezető cégek első embereit kérdezte arról, hogy szerintük a CSR hosszú távon pozitív hatással van-e a vállalat bevételeinek növekedésére. A megkérdezettek 63%-a szerint igen, és elenyésző számban voltak azok, akik szerint nem (4%). Az eredmény érdekes vetülete az a 33%, aki nem biztos ebben. Tapasztalatunk az, hogy a magyar nagyvállalatok csak abban az esetben hajlanak a társadalmi felelősségvállalás stratégiai végiggondolására, ha az első számú vezető elköteleződik az ügy mellett. Hiába is gyakorol rá nyomást a pr-vezető vagy a marketinges, esetleg a hr-főnök. Kicsit úgy vannak a magyar nagyvállalatok a CSR-rel, hogy jó-jó, tudjuk, hogy ez kell, de még ráérünk vele, s csak akkor tesznek lépéseket, amikor már lépésről lépésre erről hallanak és olvasnak.

A cégek mindössze két területen mondhatók gyengének a felelősségvállalás terén: egyrészt nincsenek megfelelő társadalmi ismereteik, melyek a problémafeltárást



## ELMÉLETILEG ■■

segíthetnék, másrészt nem tudják, kihez forduljanak, ha segíteni akarnak. Ezért van szükségük a vállalatoknak olyan szerveződésekre, melyek hidat képeznek köztük és a társadalmi probléma, valamint annak megoldása között. E szervezetek pedig szerintünk a civilek. A for profit szervezeteknek nincsen megfelelő mennyiségű tudásuk arról, hogy milyen társadalmi problémák léteznek, azoknak mi az oka, és milyen megoldásmódokkal orvosolhatók. Erre szolgálnak a társadalomtudományok, melyek eredményeit a cégek persze sűrűn alkalmazzák első sorban nyereségtermelő tevékenységük segítésére (piackutatás, vezetési irányok meghatározása, szervezeti kultúra kialakítása, humán erőforrás kezelése). Abban az esetben, ha már megszületett az a stratégiai elhatározás, hogy az adott vállalat a rákbeteg gyermekek gyógyítása, a hajléktalanok integrációjának segítése vagy a környezetbarát energiahordozók terjesztése felé fordul majd, nem tudják, hogy milyen csatornákon keresztül segíthetnek. Szükségük van közvetítőkre. Ezt más területeken egyszerűen *kiszervezésnek* (outsourcing) mondják, vagyis a cég egy feladattal, például informatikájának üzemeltetésével és fejlesztésével megbíz egy másik szerveződést.

Hiába áll ki a vállalat megbízottja egy pénzes zsákkal a Déli Pályaudvar parkolójába a hajléktalan emberek számára adományt osztani, a pénz valószínűleg gyorsan elfogy, a felmerült társadalmi probléma azonban nem. A vállalatok leginkább az NGO-kon keresztül építhetnek hidat a támogatni kívánt célcsoport vagy a társadalmi probléma megoldása felé. A civil szervezetek lehetnek azok a *multiplikátor intézmények*, melyek a leghatékonyabban az őket felkereső vagy igénybe vevő cégek természetbeni vagy pénzübeli adományait a célcsoportokhoz. Igen ám, csak hogy a magyar civil szervezetek jelentős része a cégvilág mércekerendszere szerint nem szalonképes: nem elszámoltatható, eredményeik nehezen vagy leginkább sehogy sem mérhetők, működésük nem átlátható, ráadásul létezik velük szemben némi idegenkedés is néhány jelentéktelen, de látványos botrány miatt. Hozzá kell tennünk azt is, hogy sajnos a nonprofit szektorban tevékenykedők közül nem kevesen sokkal nagyobb előítélettel és ellenszenvvel viseltetnek a vállalati szférával szemben, mint fordítva.

## 2. A civilek felelőssége

Gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan. A stratégiaileg gondolkodó NGO, a globálisan gondolkodó ember felteszi magának a kérdést: milyen világot akarok? Milyen jövőt képzelek el? Olyat, ahol a hightech felszereltségű erődítményemet legyőzhetetlen testőreim védik? Avagy van valami elgondolásom az erődítményem falain kívül eső történésekről is? Ha igen, akkor elmondható, hogy globálisan gondolkodom. Persze fel kell tételezni azt, hogy más is ezt teszi. Ettől a ponttól kezdve pedig már csak a saját hétköznapjaimban kell megtennem azokat az apró lépéseket, melyek élhetőbb erődé teszik világunkat.

## ■ ELMÉLETILEG

A civil szervezetek körében éppen a *jövőkép* felvázolása, artikulálása szokott problematikus lenni. Az jelenti a legnagyobb problémát, amikor a civileknek arról kell nyilatkozniuk, hogy milyen várost, országot, kontinenst, világot képzelnek el öt vagy húsz év múlva, amely létrejöttéhez értelem szerűen az ő tevékenységük is hozzájárul. A civilek túlnyomó többségének nincsen stratégiai terve. Így sem támogatóik, sem célcsoportjuk, sem pedig az adó megfelelő százalékáról rendelkező állampolgárok nem tudják, hogy olyan helyre kerül-e a pénzük, amelyik hozzájárul a vágyott *jövőkép* megvalósulásához. Nem kizárólag az egyes civil szervezetek vannak stratégia híján, hanem a civilek által képviselt egy-egy egész szegmens is. Olyan dolog persze, hogy *civil ügy*, önmagában nem létezik, tehát az egyik NGO a szegénység ellen vagy az esélyegyenlőtlenségért, a másik a környezetvédelemért, megint másik a testkultúra fejlesztéséért vagy a boszorkányok érdekvédelméért küzd. Mi a közös bennük? Az, hogy valamiféle állampolgári aktivitást fejtenek ki, valamint a világ jobbítását, az élhetőbb környezet kialakítását a piaci automatizmuson és az állami tevékenységen kívül vagy azokon túl képzelik el. Akármiért is küzdjön egy NGO, társaival vagy versenytársaival mégiscsak létezik közös alapvetés. Az egyik zöld alapítvány például a természetkímélőbb energiaforrásokért – szélkerekek által termelt villamos energia – harcol, míg a másik a madarak védelmében éppen e szélforgók ellen. Mégis: *közös zöld stratégia hiányában* egyikük sem tud elegendően sikeres lenni. Mindenképpen lehet közös minimumot találniuk, mely társadalmi kommunikációja mindegyikük érdeke. Ennek pedig jelentős hatása lehet a természetvédelem ügyének kommunikációja során.

Minthogy a készpénz a legdrágább, a különböző NGO-k által képviselt ügyek, célok eléréséhez számtalan más segéderő igénybe vehető, kezdve az önkéntes alapon dolgozó reklámtervezőktől, honlap-készítőktől egészen az öntudatos polgárig, aki mindennapos aktivitásával – nem diszkriminálja a romákat, tudatosan szelektíve gyűjti össze az otthoni hulladékot, környezetbarát mosószert használ – az adott szervezet vagy szegmens által képviselt ügyet szolgálja. És az autonóm polgár hét végén szemetet szed az erdőben, nyáron önkéntesen táboroztat rákbeteg gyerekeket, nap közben viszont például a cégvilágban vállal munkát: beosztott vagy irányító.

Hogyan áll a civilek dolga a piaci szektorral? Az mondható általános tapasztalatnak, hogy a magyar civil szervezetek még nem felkészültek arra, hogy a potenciális vállalati adományozás vagy stratégiai együttműködés előnyeit kiaknázzák. Adománygyűjtésük túlnyomó többségében *készpénzre* szorítkozik, és a megszokott állami, uniós és magánadományozói kört látja. Emellett ráadásul az NGO-k munkatársai, vezetői körében erős a gyanakvás a for profit cégekkel szemben, mondhatni gyanús a haszonszerzés mint főtevékenység, ami – ez témánktól messze vezet – egy fontos társadalmi kórtünetre hívja fel a figyelmet: egy piacgazdaságra építő országban még mindig jelentős az ellenérzés a vállalkozóval, a tőkessel szemben. Tapasztalat, hogy Magyarországon még mindig nehezünkre esik köszönetet mondani. Gyakorta felejtjük el meghívni rendezvényeinkre adományozóinkat, értesíteni őket a támogatott program utóéletéről, de nem ritka az sem, hogy a támogatott szervezet nem tud elszámolni az adományról.

## ELMÉLETILEG ■■

Fontos, hogy ezzel együtt a civilek mind nagyobb számban próbálják meg felkeresni a vállalatokat, elsősorban mint adományozókat, s szinte elhanyagolható azon alapítványok és egyesületek száma, amelyek a cégek társadalmi felelősségvállalási programjához kötik megkeresésüket, illetve azon tevékenykednek, hogy ne csak ők kapjanak a vállalatoktól, de ők is adhassanak valamit a for profit szervezeteknek: jelszül azok CSR-stratégiájának kidolgozásában való aktív és értő részvételt vagy éppen a részvétel és az adakozás élményét az adott cég vezetőinek és munkavállalóinak. A vállalatok megkeresése a legtöbbször készpénzes adománykéréssel történik, noha előnyösebb lehetne megismerni a cég tevékenységét, filozófiáját, imázsselejteit, s eleinte annak szolgáltatásaira vagy termékeire pályázni. Ez utóbbiakból ugyanis a cégnek is könnyebb adományozni, mint a piaci értékesítés és az adózás utáni megmaradó készpénzbevételből. Ha már létrejött együttműködés a céggel, akkor sokkal könnyebb onnan készpénzadományt szerezni.

Milyen módon tud a vállalati és a nonprofit szektor egymás segítségére lenni? Az általában világos szokott lenni, hogy a cégvilág miként lehet a civilek segítségére. Ahogyan a fentiekben írtuk, mind több alapítvány, egyesület ismeri fel a vállalatokkal létrehozott partnerségben rejlő potenciált. Arról már kevesebb szó esik, miért lehet gyümölcsöző a cég számára egy nonprofit szervezettel való együttműködés és nem feltétlenül csak annak támogatása. A civilek által mindenekeelőtt a vállalatok újabb piac-hoz juthatnak, portfóliójukba beemelhetik az NGO-kkal teljesített közös projekteket, ez pedig sok, számukra kiírt pályázaton, közbeszerzésben jó referencia lehet. Ezen túl viszont például a cég munkavállalói körében növelheti a vállalat iránti lojalitást az a körülmény, hogy munkahelyük civil szervezetekkel együttműködésben a legkülönbözőbb társadalmi problémák megoldásán fáradozik. Ilyen példa, amikor egy NGO szervezésében a cég dolgozói egy túlnyomó részt hátrányos helyzetű gyerekek által látogatott óvodát meszeltek ki csapatépítés gyanánt. A programban talpig meszes volt az ügyvezető igazgató is. Az NGO-k olyan téren rendelkeznek behozhatatlan előnnyel a cégvilággal szemben, amely a szervezeti kultúra és a munkavégzés terén kulcsfontosságú. Ez pedig a motiváció. A cégek sokat kaphatnak a civil szerveződésektől dolgozók motivációjának növelése terén a módszer tekintetében.

Számos NGO vállal kontrollszerepet, s figyeli árgus szemekkel az állam vagy a cégvilág minden lépését (watchdog szervezetek). Kiemelkedő ezek közül például a *Greenpeace*, mely nemcsak figyel, de látványos akciókkal hívja fel a köz figyelmét egy-egy általa helytelennek tartott intézkedésre vagy lépésre. A média felelősségéről szóló részben szót ejtünk röviden hazai példákról is. Az ilyen civil szervezetek felelőssége abban áll, hogy olyan eseményekre reagálnak, amelyek valóban környezetkárosítóak, amelyek valóban súlyosan sértik például a hátrányos helyzetű, a kiszolgáltatott emberek, gyerekek jogait. Ha tevékenységükkel elsődlegesen a cégvilággal szembeni ellenérzéseket növelik, vagy falat emelnek a civil és a for profit szektor közé, akkor létük csak rövid távon mondható hasznosnak. S bár minden szervezetnek saját szabadsága a jogszabályok adta kereteken belül megfigyelni, kritizálni, pert és tiltakozó akciót indítani, erkölcsi felelőssége van a kialakuló előítéletek terén. Ahogy

## ■ ■ ■ ÉLMÉLETILEG

elvárható egy vállalattól az etikus magatartás, úgy egy civil szervezet is felelősséggel tartozik egész szektorával szemben.

A korábbiakban megemlítettük a *kölcsönösségre* való képesség szerepének fontosságát. A mai magyar oktatás még kevésbé képes arra, hogy a diákok számára e képesség kialakulásának terepet biztosítson. Noha már létezik minisztériumi rendelet<sup>5</sup> a pedagógusok körében a szociális kompetenciák fejlesztéséről, s ennek vitaanyagában az oktatás szakértői kitérnek a kölcsönösség, az empátia, a másik helyzetébe való beleilleszkedés képességének fejlesztésére, különböző kutatások még azt mutatják, hogy ennek kialakítása kezdeti stádiumban van. A mai iskola időszervezete, térkialakítása, követelményrendszere miatt nem képes mások mellett e képesség fejlesztésére. Ezért a civileknek jelentős szerep és felelősség jut azon a téren, hogy a pedagógusok és más multiplikátorok olyan oktatásszervezési formákat alakítsanak ki, amelyek segítik azt, hogy a diákok megértsék, miért fontos a saját felelősségvállalásuk, és mi történik akkor, ha „csak ők” sértik meg „egyedül” a közösség által kialakított normákat.

### 3. Az állam felelőssége

Az állam a világon mindenütt hatalmi tényező, s ameddig a modern korban a hatalom összpontosulásának szinte kizárólagos színtere volt, addig a 20. század utolsó harmadában, a posztmodern korban már csak egy a hatalmi központok közül, vele párhuzamosan megjelennek a multinacionális cégek,<sup>6</sup> a különösen erős civil szerveződések vagy az államok feletti intézmények (Európai Unió, Nemzetközi Valutaalap). Az állam nem pusztán az erőszak monopolizálásának, a különböző döntéshozói és bírói funkciókat koncentráló intézménye, de maga is egy a szervezetek sokaságában, így szervezeti létéből következően saját fennmaradásáért és fontosságáért küzd. Hangsúlyozzuk, a benne tevékenykedő konkrét személyek akaratától függetlenül is. Egyszerűen ilyen a természete. Ebből következik az, hogy az államnak például nem érdeke, hogy a növekedjen azon személyi jövedelemadó fizetők aránya, akik érdemben rendelkeznek adójuk egy százalékáról, hiszen akkor az a pénz az állam számára mintegy elveszett, afölött már nem diszponálhat. Még akkor sem érdeke az államnak a civil szervezetek gyarapodása az egy százalékokból, ha ez a pénz olyan NGO-khoz jut el, amelyek az állam által ellátandó feladatokat teljesítenek.

Az állam a legrosszabb gazda. Ez kiderül az állam által tulajdonolt termelő vagy szolgáltató vállalatok működésének és gazdálkodásának közismert színvonalából – eltekintve egy-egy olyan közszolgáltatást nyújtó cégtől (közterület-fenntartás, városi tömegközlekedés), mely csak kivételes esetben privatizálható. Hadd hozzunk egy olyan példát, mely tipikusnak mondható a társadalmi felelősségvállalás, valamint egy jelentős problémával kapcsolatos figyelemfelkeltés szempontjából, továbbá az utóbbi időkben civil körökben jelentős port kavart. 586 millió forintnyi Phare-pénzből finanszírozott kezdeményezés keretében indította a magyar állam Program Öt

**ELMÉLETILEG ■■**

néven<sup>7</sup> a romák iránti toleranciafejlesztő programját, mely a félsimerttség homályában maradt, noha célja az egyik legégetőbb társadalmi kérdés megoldásának segítése, a romák elleni diszkrimináció mérséklése lett volna. A program keretében legyártott reklámanyagok, óriásplakátok, televíziós spotok kétes értékűek abból a szempontból, hogy hosszú távon kifejtik-e a hatásukat, s valóban azt a célt szolgálják, amire létrejöttek. Az ilyen programok ráadásul a drága és nehézkes közbeszerzés útján valósulnak meg (ez is), mely eljárás mód napjainkban számos kétséget kelt tisztaságát tekintetve.

Az állam társadalmi felelősségvállalása nem az, hogy programokat hajt végre, hanem az, hogy ésszerű mértékben meghagyja az adóforintokat a magánszektorban (cégek, magánszemélyek), s rendelkezéseivel helyzetbe hozza a civil kezdeményezéseket, adakozásra, önkéntes munkára ösztönzi az állampolgárt. Fontos lenne, hogy a jogszabályi keretek helyes kialakításával teret engedjen a cégek társadalmi szerepvállalásának, a médiumokat pedig ne büntesse akkor, ha egy-egy cég jó gyakorlatát bemutatják. A (neo)liberális gazdaság- és társadalom-felfogás alapja, hogy a piac és a piacon vásárló szabad polgárok elrendezik a minőség kérdését, az állam feladata pedig az, hogy a szereplők betartsák a törvényeket, legfeljebb annyi, hogy az újraelosztás (redisztribúció) csatornáin keresztül a hátrányosabb helyzetben lévők, a településszerkezet szempontjából előnytelen helyen élők esélyegyenlősége biztosítva legyen (vagy legalább az esélyegyenlőtlensége ne legyen elviselhetetlenül nagy). A szabadpiaci verseny uralta társadalomban nem kizárólag az állam feladata a jóléti újraelosztás. A liberális, inkább az angolszász országokra jellemző felfogás szerint minél kevesebbet kell a termelő szektortól és a magánszemélyektől elvenni, ezzel ösztönözve a vállalatokat a magasabb termelékenységre, új munkahelyek teremtésére, valamint a cégeket és a magánszemélyeket az adományozásra, a jótékonykodásra, illetve új, speciális szempontok szerinti fogyasztásra. Tehát nem segítőkészség és más támogatások nyújtásával, kompenzációk biztosításával, a közoktatás, az egészségügy, az állami üdülés ingyenessé tételével lehet és kell a jólétet növelni, hanem olyan társadalompolitikával, melynek eredményeként szélesebbé válik a középosztály (ezzel párhuzamosan jelentéktelenné válik a hátrányos helyzetűek aránya), mely képes piaci áron megvásárolni a tudást, egészségügyi szolgáltatást, üdülést. Az ideológia kritikusai szerint azonban a szabadság mellett elvész a másik fontos felvilágosodás kori érték, a szolidaritás.

Az állam a hagyományos felfogás szerint nyomást gyakorol a vállalatra, hogy a tevékenysége által keltett negatív hatást (például környezetszennyezés) minimalizálja, vagy amennyiben az lehetetlen, úgy kompenzálja azt. E feltételezés mögött az áll, hogy a for profit szektor nem akar felelősségteljes módon cselekedni. E felfogás politikafilozófiai háttere az, hogy az állam azért szankcionál és szabályoz legitim módon, mert a közösség érdekeit képviseli. Ezzel szemben a vállalati társadalmi felelősségvállalást képviselők szerint nem szabad túlfelül nagy autoritást biztosítani a környezeti vagy esélyegyenlőségi problémák kezelése terén az államnak, mivel azt is csak emberek, érdekekkel rendelkező hivatalnokok-bürokraták működtetik, ezzel

## ■ ELMÉLETILEG

szemben el kell fogadnunk azt, hogy mind több vállalat ismeri fel a társadalmi-környezeti problémákat és azt, hogy ezek megoldásáért felelősséggel tartoznak. Ezen felül pedig hisznek az autonóm polgárok önkéntes és hathatós szerveződésében – amit mi egyszerűen NGO-nak hívunk –, mely *partnerként* vagy *watchdogként* képes a cégvilágot segíteni (vagy rákényszeríteni) az etikus, felelősségvállaló magatartásra. Ugyanakkor az állam nem delegálhatja az összes felelősségi körét különböző for-profit és non-profit szerveződéseknek. Az autonóm választópolgárok, röviden a közfelelőssége az, hogy mit tekint a különböző szerveződések számára önkéntes, és mit kötelező jellegű felelősségvállalásnak.

### 4. A médiumok felelőssége

*Bad news is good news!* Azaz csak a katasztrófa, a botrány, a tragédia az igazi hír a szerkesztők számára. Ha egy nemzetközi áruházlánc országos véradó akcióprogramot hirdet, Magyarországon elképzelhetetlen, hogy bekerüljön vele a hírműsorokba. Hiába működik együtt a véradás ügyéért aktívan tevő civil szervezettel, hiába bocsátja rendelkezésre ingyenesen a szervezet számára összes áruházának parkolóját ingyenesen, hogy az felállíthassa ott sátrát. Nevét megemlíteni nem lehet, a nézők és a hatóságok azonnal burkolt reklámra gyanakodnának, a konkrét helyszín említése nélkül viszont nehézkes ugyebár az érdeklődőket (társadalomtudatos polgárokat) orientálni, hogy például melyik szupermarket parkolójában keressék a véradósátrát. Ezzel szemben, ha például egeret találnak ugyanazon áruházlánc polcain eladásra várakozók kenyerek egyikében, a cég jó eséllyel pályázik az összes híradó főműsoridejében való bemutatásra. Az ATV 2006. július 18-i esti híradójában bemutatásra került egy olyan tüntetés, melyen kevesebb mint kéttucatnyi környezet- és állatvédő vett részt. A tüntetők szerint a KFC embertelen módon bánik az ételek alapanyagául szolgáló állatokkal. Vágóképként egy lerobbant csirketelepet mutatott a csatorna, ahol az állatok rendkívüli zsúfoltsága látható. Mi marad meg a hírfogyasztóban? A hír akár igaz, akár nem, egy konkrét gyorsétterem-lánc és a nyomorult sorsú csirkével zsúfolt telep, no meg az, hogy a KFC körül valamiféle botrány van. Az esemény egyébként végül is azért válhatott hírértékűvé, mert a tüntetés nem kapott engedélyt, és a rendőrség megbilincselte a résztvevőket, autóba tuszkolta őket. Talán nem is kerülhetett volna televíziós híradásba az esemény, ha nem állt volna rendelkezésre az autóba gyömöszölést bemutató mozgóképi anyag.

Az Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) hétmillió forintos büntetést szabott ki az RTL Klub egyik 2005. augusztusi Híradójára,<sup>8</sup> mivel a testület burkolt reklámnak ítélte a Hégető Honorka Alapítvány pályázatának ismertetésénél „az alapítvány fő támogatója a Pannon GSM” szövegrészt. Az indoklás szerint „a cég jótékonyossági célú tevékenységének bemutatása alkalmas arra, hogy a nézőket a mobilszolgáltató igénybevételére ösztönözze”. Ezzel szemben a televíziócsatorna – hivatkozva etikai kódexére – azt állította, hogy elő kívánja segíteni a társadalmi szerep-

## ELMÉLETILEG ■■

vállalásáról való objektív tájékoztatás ügyét, a gazdasági szféra e téren szükséges, felelősségteljes magatartásának kialakulását. Az RTL Klub által követett elv, hogy a tízmillió forint feletti adományok felajánlói minden esetben megnevezi. Ahogyan az egyik multicég marketingvezetője saját CSR-tevékenységük kommunikációjával kapcsolatban elmondta, „már nem ébredek fel éjjel arra, hogy nem szereplünk a híradókban”. Ugyanakkor lehetetlen helyzet az, hogy a magyar tévécsatornákon keresztül sem mozgósítani, sem egyfajta jó példát bemutatni nem lehet.

Hírszerkesztők dilemmája, hogy amennyiben például egy multicég egy kórház lélegeztető-gép vásárlását támogatja, mondjuk tízmillió forint értékben, arról számot adjon-e. Egyes hírszerkesztők azzal a hivatkozással utasítják vissza az ilyen jellegű megkereséseket, hogy az esemény volumene miatt annak nincsen igazi hírértéke, ezzel szemben, ha az egész ország minden kórházának adományozott volna az illető cég ilyen berendezést, akkor már lenne hírérték. Az ilyen magatartás háttérben a bujtatott reklám elkerülése és az ORTT-vel való szembekerülés megelőzése áll. A logika azonban elsősorban a csatorna direkt üzleti érdekein alapszik, hiszen a hírérték és a nézettség – hosszú távon mindenképpen – kéz a kézben járnak egymással, ezért válhat hírré például az olyan esemény is, hogy új pandamaci-kölyök született a veszprémi állatkertben.

A vállalati társadalmi felelősségvállalás hosszú távon és közvetve hozzájárulhat a maximális profittermeléshez, célja azonban nem elsődlegesen ez, hanem az egész társadalom számára az előnyök maximalizálása. Ez pedig valósággá válhat, feltéve, ha minden vállalat törekszik a társadalmi felelősségvállalásra. A megfelelően átgondolt CSR-stratégiának lehetnek és vannak közvetlen PR- (public relation) előnyei a cégek számára. *„A reklámokkal teli világban sok esetben egyre nehezebb hasonló minőségű és hasonló árú terméket eladni. (...) Az átlagos fogyasztó egyúttal kritikusabb is a vásárolt termékkel szemben, és figyel arra, hogy a termék fogyasztása milyen veszélyekkel járhat, mennyire egészséges, sőt sok esetben még arra is, hogy a termék előállítása milyen társadalmi következményekkel jár.”* (Deák et al., 2006:24) Néhány vállalat kifejezetten a felelősségvállalásra alapozza imázsépítését. Így például egy nemzetközi kávézóhálózat kifejezetten hirdeti a fair trade (méltányos kereskedelem) értékeit, mely során nem vásárolnak meg gyermekmunkával előállított alapanyagokat. Ugyanakkor még egyszer hangsúlyozandó, hogy a felelősségvállalás, az etikus beszerzés, a környezettudatos vállalati magatartás nem az imázsépítésben és a marketingstratégiában kamatozik. Természetesen a CSR szempontjából nem annak marketingértéke a legfontosabb, azonban minél később csatlakozik egy vállalat, nő a veszélye annak, hogy annál kevésbé tudja imázsépítését erre alapozni, hiszen a CSR annál elterjedtebbé válik.

Visszatérve még a civilekhez. Az NGO-k *külső* kommunikációja nagyban azok *belső* kommunikációján, illetve szervezeti kultúráján áll vagy bukik, így a különböző NGO-k közlése hosszabb távú stratégia, *belső* viták és az azokon keresztül kialakuló konszenzus nélkül még nagyobb valószínűséggel vész el a reklámzajban, illetve a híráradatban. Az NGO-k túlnyomó többsége ma még nem rendelkezik átfogó stratégiai tervvel,

## ■ ■ ■ ÉLMÉLETILEG

olyan programmal, mely a belső értékek, nehézségek számbavételén, a külső környezet feltérképezésén alapuló megismerési folyamaton, a munkatársak által megfogalmazott elvárásokon és célkitűzéseken alapul. Az alapítványok, egyesületek többnyire pályázattól pályázatig élnek, nemegyszer azok megjelenéséhez igazítják céljaikat és küldetésüket. Mindez erősen érezteti hatását külső kommunikációjukon is. A civil szervezetek a legkülönbözőbb ügyek mellett szállnak síkra, szakemberek kiemelkedőnek mondják azt a sokszínűséget, melyet például a magyar NGO-k képviselnek. A civil szervezetek külső kommunikációjának kettős funkciója van: egyszerre saját szervezetük reklámja és egyszerre magáé az ügyé. Általában szokás is egyik vagy másik ügyet egy konkrét NGO-hoz kötni, mindannyian tudunk olyan ügyet mondani, melyet említve rögtön egy konkrét alapítvány vagy egyesület jut az eszünkbe. E szervezeteknek jelentős felelősségük és lehetőségük lehet azon a téren, hogy a társadalmi szereplők teljes horizontjában gondolkodva elérjék, a különböző médiumok vállaljanak föl bizonyos társadalmi problémákat, s szőjék át teljes egészében kommunikációs stratégiájukat, arculatukat az adott üggyel. Ilyen módon a társadalmi sokszínűség ügye naponta nemcsak harminc másodpercre, hanem műsorról műsorra, híradós műsorvezetőtől egészen a programokat elválasztó arculattelemekig mindent áthat.

Nagy a reklámzaj. A társadalmi célú üzenetek sem a mögöttük álló civil szerveződések anyagi lehetőségei, sem pedig jellegzetességeik miatt nem alkalmasak arra, hogy különböző reklámblokkokba besúrva önállóan elérjék a kívánt hatást. Alig mérhető egy a környezettudatos ivóvízhasználatot vagy a migránsok iránti befogadóbb attitűdöket hirdető félperces reklámspot hatása, mely egy joghurtreklám és egy mobiltarifa-hirdetés között jelenik meg. Hirdetés helyett inkább általános felelősségvállalásnak kell megjelennie mind a közszolgálati, mind a kereskedelmi csatornákon. A műsor készítő, a legkülönbözőbb társadalmi ügyeket felvállaló szereplők (NGO-k, cégek, médiumok) stratégiai gondolkodásában meg kell jelennie a vállalt ügy hatékony és minden közlést átható kommunikálhatóságának.

Az 1% csak egy százalék. Az NGO-k kommunikációja jelenleg jobbára a személyi jövedelemadó egy százalékának gyűjtésére koncentrálódik. Évente egyszer kampányszerűen megkezdődik a civil kommunikáció az egy százalékokért. Jó és kevésbé sikeres hirdetések jelennek meg az utcákon és a médiumokban. Ez egyrészt kizárólag a hirdetés (kampány) tervezését és megjelenését megfizetni és megszervezni tudó szervezetek számára jelent adománygyűjtési lehetőséget, ami azonban nagyobb probléma, hogy sokan gondolhatják azt, hogy azzal az aktuálisan letudják felelősségvállalásukat, hogy beírják a papírra a kedvezményezett adószámát. Pedig a megoldandó probléma az év egészében létezik. Így mondanunk sem kell, nem elegendő az egyszeri adakozás a környezettudatosságra nevelő szervezet számára, ehelyett a polgárnak egész évben magamagának is gyakorolnia kell a környezettudatos magatartást, például azzal, hogy környezetkímélő felmosószereket vásárol. A társadalmi felelősségvállalás nem merülhet ki annyiban, hogy adóm egy százalékát felajánlom egy, az etnikai diszkrimináció ellen küzdő szervezetnek, hanem magamnak



## ELMÉLETILEG ■

is tevőlegesen így kell eljárnom a hétköznapokban, például bizalommal fordulok a roma vállalkozó felé, kiadom a lakásom bérbe kínaiaknak stb.

Jelentős szerepe lehet a különböző pr-ügynökségeknek abban, hogy az NGO-k külső kommunikációja professzionalizálódjon, hogy a különféle társadalmi ügyek megjelenése elérje a kritikus tömeget. A pr-ügynökségek bevehetik egyik vagy másik NGO-t a portfóliójukba, s bizonyos mennyiségű önkéntesen adott munkaórával szakmai tudásukkal és kapcsolati hálójukkal segíthetik a kiválasztott civil szervezeteket. E pr-ügynökségek mint cégek pedig egyben a CSR zászlóvivőjévé válhatnak azáltal, hogy felvállalják az adott ügy kommunikációját, s akár egész arculatukat, sőt stratégiájukat ezen ügyre építik.

Ha a médiumok komolyan veszik a társadalmi felelősségvállalást, akkor ennek következményeként:

- mindenekeelőtt nem készítenek olyan műsort többet, mint a Bazi nagy roma lagzi;
- programjaikat, hirdetéseiket átszövik a különböző ügyek iránti tudatos üzenetek (például roma, mozgássérült szereplő a szappanoperában, természetvédelmi, egészségügyi megelőző akciók valóságshow-műsorokban, ilyen tárgyú kérdések a vetélkedőkben);
- nem tekintenek gyanakodva más cégekre (hiszen ők maguk is piaci vállalatok), hogy azok jótékonyági és más társadalmi célú üzenetei voltaképpen kizárólag az olcsó promóciót szolgálják;
- felnőttek tekintik közönségüket, s részint a különböző társadalmi problémákat nem mint gúny, megvetést tárgyaként, valamint egzotikumként mutatják be, röviden: nem csinálnak üzletet más ember nyomorából (Hammer, 2004; illetve Janecskó–Murrhardt, 2005);
- ismételten felnőttek tekintik közönségüket, amennyiben tudják azt, hogy hírműsoraikban az egyik-másik cég által adott támogatás pusztán tényének említése nem jelent burkolt reklámot, ha mégis, akkor a műsorfogyasztó képes lesz átlátni a szitán;
- maguk is a társadalmi felelősségvállalás ügyének élére állnak azzal, hogy nem ódzkodnak a jó gyakorlatok bemutatásától.

Végül a különböző médiumok saját CSR-tevékenységébe tartozhat a civil szektor aktív segítése akár önkéntes munkával is. Talán nem elképzelhetetlen, hogy szerkesztőségek munkatársai, hírigazgatók, reklámszakemberek *megtanítják* a civil szervezeteket a média fejével gondolkodni, megtanítják őket arra, hogy programjaikat hogyan tehetik hírértékűvé, közléseiket érdekessé, fogyaszthatóvá, végül megjelenésüket hitelessé.

## ■ ■ ÉLMÉLETILEG

### Jegyzetek

- 1 Európa-szerte vita látszik kibontakozni arról, hogy a vállalati felelősségvállalás milyen mértékben legyen kötelező, illetve önkéntes jellegű. A szerző véleménye az, hogy a kötelező jelleg nem jelent többet, mint a hatályos jogszabályok betartását, tehát ha valami kötelező, akkor nem beszélhetünk CSR-ról. Az *etikus* vállalati magatartás vagy a modern polgári szolidaritás lényege éppen az önkéntesség. Minderről lásd még Green Paper (2001).
- 2 Két példa: ha túl nagyra nyílik a szegénységi olló, ha a társadalom túlfut nagy hányada válik hátrányos helyzetűvé, a munkaerőpiacról kiszorulttá, a cégek bizonytalan közegben találják magukat. A vállalatoknak tehát *van* dolguk a hátrányos helyzetűek integrációja terén, a humán erőforrás-fejlesztésben. Egy másik példa: a cégek ahelyett, hogy a törvények módosításának nyílt tárgyalásos útját választanák, sok esetben az egyéni kijáráson alapuló magánalkukkal próbálják meg a döntéshozókat belátásra bírni. Ez semmiképpen nem kedvez a korrupciómentes, nyitott jogalkotáson alapuló demokráciának, s az egyik vállalat „ügyessége” vagy „élelmessége” természetesen a többiek rovására megy majd.
- 3 Szándékosan mondunk szervezetet. A verseny tekintetében az NGO-k helyzete nagyon hasonló a for-profit szerveződésekéhez. Ezt Magyarországon csak kevesen ismerték eddig fel, a Kurt Lewin Alapítvány interjúja alapján azonban az látszik, hogy a munkájukat professzionális szinten szervező, a működésükről stratégiaileg gondolkodó civil szervezetek vezetői már e versenyszempontot is beépítik döntéseikbe.
- 4 Tapasztalataink szerint e téren komoly lehetőségek elé néznek a civilek. A humán erőforrás-fejlesztés, a kutatás és emberi minőségbiztosítás, esélyegyenlőség terén a cégek szívesen szerződnek ki feladatokat a területen megbízható (és átlátható működésű) nonprofit szervezetekkel.
- 5 15/2006. (IV. 3.) OM-rendelet az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről, ezen belül: 7. A tanári szak képzési célja, az elsajátítandó tanári kompetenciák.
- 6 Az Institute for Policy Studies nevű kutatóintézet 2000. évi jelentése szerint a világ száz legnagyobb gazdasági egysége között több a vállalat, mint az ország. Így Például a General Motors bevétele nagyobb, mint Dánia GDP-je, illetve a Royal Dutch-Shellé, mint Venezueláé. Az Fortune Magazin (<http://money.cnn.com/magazines/fortune/>) 2005-ös adatai alapján a General Motors bevétele (192 000 millió USD) mintegy kétszerese volt tavaly, mint a Magyar GDP.
- 7 [www.program5.hu](http://www.program5.hu)
- 8 Többek között az [origo] tudósítása alapján (2005. december 7.) <http://www.origo.hu/szorakozas/teve/20051207azrtl.html>

### Irodalom

- Deák Kinga–Győri Gábor–Báron Péter–Ágoston László (2006): *Több mint üzlet: vállalati társadalmi felelősségvállalás*. Budapest: Demos Magyarország Alapítvány.
- Green Paper (2001): *Green Paper Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*. European Commission. ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-dial/csr/greenpaper.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-dial/csr/greenpaper.htm))
- Janecskó Katalin–Murrhardt Zsóka (2005): Mónika, Balázs: a kibeszélőshow-k kulisszatitkai: „Ha csinálni lehet”. *Magyar Narancs*, 2005. február 3.
- Kreatív Online (2006): *GfK, Braun & Partners – közös projekten dolgoznak*. Kreatív Online, 2006. május 19. (<http://www.kreativ.hu/cikk.php?id=16135>)
- Hammer Ferenc (2004): Közbeszéd és társadalmi igazságosság. *Médiakutató*, 2004. tavasz, Kisebbség rovat.
- Ligeti György (2006): Belátáshiány. *HVG*, XXVIII. (20): 78–79.
- Prime Europe (2005): *CSR kutatás 2005 február*. Prime (<http://www.prime-europe.hu/Default.aspx?tabid=37>)
- Torma Dóra (2006): *CSR IN HUNGARY – AS SEEN BY EXECUTIVES*. (<http://www.braunpartners.hu/>)
- Weber, Max (1995): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest: Cserépfalvi.

## ELMÉLETILEG ■■

### CIVIL VERDIKT

Az egyesületek nyilvántartásba vétele

Márkus Eszter

*Ilyen eddig még nem volt. A megyei bíróságok, ítélőtáblák és főügyészségek vezetői a civillel együtt a jogalkalmazás és a jogszabályok problémáiról beszélgettek, vitatkoztak. Előzményül a Nonprofit Szektor Analízis (NOSZA) program kutatása szolgált. Az alapítók ugyanazt az egyesületi alapszabályt nyújtották be húsz megyei bírósághoz, kérve az egyesületek nyilvántartásba vételét, majd összehasonlították a visszaérkező hiánypótlási felhívásokat. Az eredmény megdöbbentő és elgondolkodtató. Nem volt egyetlen olyan rendelkezés sem, amelyet minden bíróság azonosan elvárt volna. Az előírt hiánypótlás Veszprém megyében egyetlen pontból, míg Komárom-Esztergom megyében harminchat pontból állt. A másodfokra eljutott kérdésekre kapott ítéletekből pedig sok szempontból eltérő elvárások tükröződnek. Ezek után hívta össze az érintetteket egy konferenciára a Legfelsőbb Bíróság és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnöke, dr. Lomnici Zoltán ...*

■ **Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata.** Ezt a címet viseli az EMLA Egyesület 2006 tavaszán megjelent kötete (továbbiakban: EBGY), melyet dr. Fülöp Sándor igazgató írt a Nonprofit Szektor Analízis (NOSZA) program keretei között. Címe alapján nem sokan érezhetik úgy, hogy olvasmányos és izgalmas könyvre bukkantak. Pedig érdekes dolgok bújnak meg a lapok között.

#### Előzmények

A Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA) tizenegy éve foglalkozik a társadalmi szervezetek jogi problémáival. Ennek során több száz nyilvántartásba vételi, módosítási, közhasznúvá minősítési ügyben látott el jogi képviseletet, vagy adott jogi tanácsot. 2001-ben indította el a NOSZA-programot, amely többek között átfogó elemzéseket készített a civil nonprofit szektor jogszabályi környezetéről.

Ennek eredményeképpen 2002-ben jelent meg Dr. Bíró Endre *Nonprofit Szektor Analízis – Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon* című könyve. A könyv áttekintette a hazai nonprofit jog elméleti hátterét, történetét, és elemezte a jogszabályokkal kapcsolatos problémákat. A könyv utolsó fejezetében átfogó javaslatokat

## ■ ELMÉLETILEG

ismertetett az egyes problémakörök megoldására is. A kutatás alapján már 2002-ben adatok álltak rendelkezésünkre arra vonatkozóan, hogy a civil nonprofit szervezetek bírósági nyilvántartásba vételével – különösképp a közhasznú jogállás megszerzésével – kapcsolatban számtalan gond van. A CivilTárs Programiroda *Civil Jövőkép* nonprofit jogi reform koncepciója szintén kiemelten kezelte ezt a kérdést mint az egyesüléshez való jog egyik akadályát. (A tanulmányt Bullain Nilda a *Civil Szemle* 2005/1. számában mutatta be.)

Mára a társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételére, működésére, gazdálkodására vonatkozó jogszabályok és a legfontosabb joggyakorlati útmutatások vaskos köteteket tesznek ki. Az egyesület helyzete egy bejegyzésre szakosodott jogász segítségével nélkül ügyszólván reménytelen; sőt, még így is hónapokig tart, amíg a bíróságok által megkövetelt összes, előre kiszámíthatatlan tartalmú hiánypótlásnak (esetenként: hiánypótlások sorozatának) az alapítók eleget tesznek.

### Az ötlet

A NOSZA egyesület alapítása kapcsán fogalmazódott meg az ötlet, hogy a szó szerinti megegyező alapszabályok különböző bíróságokhoz történő egyidejű benyújtásával a bíróságok nyilvántartásba vételi gyakorlatát összehasonlíthatóvá lehet tenni. Az elképzelés kedvező fogadtatásra talált mind a CivilTárs-programban együttműködő partnerek, mind az EMLA berkeiben, és a NOSZA Egyesület alapítói is támogatták a megvalósítást. Az ötletet tett követte, és 2005 augusztusában egyazon napon ugyanaz a tíz ember húsz szervezetet alapított meg. Az alapszabályok a nevükben (NOSZA X Megyei/ Budapesti Közhasznú Egyesület a Nonprofit Szervezetek Jogaiért) és a székhelyük címében tértek csak el egymástól. Az alapszabály megszövegezésekor igyekeztünk az átlagosnál nagyobb körültekintéssel lenni és minden jogszabályi rendelkezést teljesíteni, de apróbb hibák – természetesen – még így is kerül(het)tek a szövegbe. A kérelmeket egy napon adtuk postára, és juttattuk el Magyarországra minden megyei bíróságára, valamint a Fővárosi Bíróságra.

Az alapszabály megalkotásakor a következő elveket tartottuk szem előtt:

1. Az alapszabály minden jogszabályi előírásnak feleljen meg.
2. A bírósági gyakorlat ismeretében a vonatkozó legfelsőbb bírósági határozatok többségének feleljen meg. Szándékosan nem feleltünk meg például annak a bírói gyakorlatnak, amely az egyes jogszabályok alapszabályban történő beidézését követeli meg, mivel ezt az alapvető jogelvekkel ellentétesnek tartjuk.
3. Tartalmazzon olyan elemeket is, amelyek a gyakorlatban az egyesület működését megkönnyítenék, de amelyeket – az eddigi tapasztalataink alapján – a bírósági gyakorlat esetenként nem fogad el annak ellenére, hogy ezek – véleményünk szerint – nem akadályozzák az egyesületi demokrácia és az átláthatóság érvényesülését (ilyen például az információs technológiák használata a vezetőségi ülés-

seken, a nyilvánosság biztosításában, illetve nem nagykorú vezetőségi tag a vezetőségben).

### Alapvető állampolgári jogaink sérülnek

A bírósági végzések a kérelmek postára adása utáni 8–40 napon belül érkeztek vissza hozzánk. Az eredmény érdekes lett, bár sokak számára nem meglepő: a bíróságoktól érkezett végzések szórása rendkívül nagy. A végzésekben egyetlen olyan pont sem szerepelt, amely mindenhol egységesen megjelent volna. Nagyon sokféle kérdésről rendelkeztek az eljáró bíróságok; a legtöbb csak egy, illetve két bíróság végzésében olvasható. Kevés olyan kérdés volt, amelyet a bíróságok többsége felvetett volna. Volt olyan bíróság, amely egy pontban rendelte el a hiánypótlás benyújtását; volt olyan, amelyik 36 pontban. Ehhez járult még a beérkezett állásfoglalások egymáshoz képest igen jelentős tartalmi eltérése.

Mi következik ebből? Van olyan vélekedés: ez tarthatatlan helyzet; a bírósági gyakorlat nem megfelelő. Azt mondják: a bíróság függetlensége mára azt jelenti, hogy a bíróság nemcsak a jogalkalmazás, hanem a jogalkotás területén is tevékenykedik, ami egy szintig természetes, de kérdés, hol van ez a szint? Nem állítjuk, hogy a bíróságoknak kizárólag mechanikus, jóváhagyó szerepe lehet a társadalmi szervezetek bejegyzése során. A mi következtetéseink ennél árnyaltabbak és kevésbé radikálisak. A bíróságnak mérlegelési lehetősége van, és – ebből következően – a végzések soha nem lesznek egységesek. Azt mondhatjuk azonban: a jogbiztonság több eleme (a jog kiszámíthatósága, előreláthatósága, kalkulálhatósága) csorbul ilyen mértékű kiegyenlítetlenség miatt. Az Alkotmány betűjéből, szelleméből és az alapvető állampolgári jogainkból következik az egyesülési szabadság. Ez a jog súlyosan sérül, ha a bíróság előre nem látható, vitatható (és néhol – ahogy a későbbiekben látjuk – talán törvénysértő) módon a jogszabályokból, a jogalkotó akaratából nem következő rendelkezéseket hoz. A bejegyzési eljárás nehézségei miatt végső soron csökkenhet az egyesülési jog gyakorlása, az állampolgári aktivitás, ami a demokrácia, a demokratikus rendszer minőségét rontja le.

A bírósági végzések összehasonlító elemzését dr. Fülöp Sándor végezte el. A tanulmánykötet a végzések tartalmát és az eljárások formai sajátosságait (időigényét, terjedelmét) is elemezte. A tanulságok, következtetések levonása azonban korántsem volt egyszerű. Hiszen a joggyakorlat nagyfokú bizonytalansága a mindössze másfél évtizedes múltra visszatekintő jogintézmény esetében talán természetes. Az egyesülési jog gyakorlásának akadályait, valamint annak kereteit, határait mérlegelve olyan kérdések merültek fel, amelyeket kizárólag a civil szervezetek szempontjai alapján nem lehet megválaszolni.

A *Civil Szemle* keretei szűkösek ahhoz, hogy az elsőfokú végzéseket itt részletesen ismertessük. A teljes tanulmány letölthető az EMLA honlapjáról ([www.emla.hu](http://www.emla.hu)) a kiadványok menüpontnál.

## ■ ELMÉLETILEG

### Másodfokú ítéletek

Az elsőfokú bíróságok rendkívül változatos visszajelzései után – az eredeti tervekben ugyan ez nem szerepelt – úgy döntött a NOSZA egyesületeket alapítók csapata, hogy kikéri a másodfokú bíróságok (az öt ítélőtábla) álláspontját. Ezért öt, véletlenszerűen kiválasztott megyei bíróság esetében a hiánypótlási felhívásban foglalt előírások közül csak az általunk alaposnak tartott hiányokat pótoltuk. Mivel nem teljesítettünk minden pontot, az elsőfokú bíróságoknál első fokon a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet megtagadó végzések születtek. Dr. Gács Heléna kolléganőnk a végzések ellen fellebbezést nyújtott be az öt ítélőtáblához. A másodfokú bíróságoknak természetesen eltérő tartamú fellebbezéseket kellett elbírálniuk, hiszen az elutasító elsőfokú végzések is eltérőek voltak. Volt azonban néhány olyan kérdés is, amelyben több ítélőtáblának is állást kellett foglalnia.

Az első fokon eljáró húsz bíróság 75%-a előírta (ilyen-olyan) jogszabály szó szerinti beidézését az alapszabályba. Ezzel kapcsolatban négy ítélőtábla hozott végzést, és közülük három (azaz ismét 75%) ezzel szemben azt mondta, hogy nem kell (az első fokon megnevezett) jogszabályt beidézni, adott esetben elég a jogszabályra történő hivatkozás. A Szegedi Ítélőtábla mutatkozott egyedül az elsőfokú bíróságokkal „lojálisnak”: helybenhagyta az elutasító végzés indoklását, miszerint az alapszabályba bele kell foglalni a Kszt. 8. és 9.§-ában foglalt azon rendelkezéseit, amelyek az összeférhetlenségi szabályokat tartalmazzák, fel kell sorolni a tagok jogait, annak ellenére, hogy arról az Etv. 9.§-a rendelkezik, illetve idézni kell az Etv. 20.§ szabályait is.

Több elsőfokú bíróság előírta, hogy az Alapszabály nyilatkozzon arról, hogy az egyesület várható éves bevétele meghaladja-e az 5 millió forintot (mivel akkor a Kszt. alapján Felügyelő Bizottságot kellene létrehoznia). Ezt a nyilatkozatot mi szándékosan nem foglaltuk be az Alapszabályba, hiszen ezen az alapon azt is beírhatnánk, hogy „amennyiben alkalmazottja van az Egyesületnek, akkor befizetjük utána a társadalombiztosítási járulékot”, vagy valami hasonlót.

Ez a kérdés csak a Fővárosi Ítélőtáblához jutott el, amely az elsőfokú bírósággal szemben azt mondta ki, hogy nem kell az alapszabálynak olyan nyilatkozatot tartalmaznia, miszerint amennyiben az éves bevétel meghaladja az öt milliót, akkor az Egyesület létrehozza az FB-t, hiszen ez jogszabályi rendelkezés.

Négy ítélőtábla is foglalkozott az elektronikus úton történő jelenlét, illetve írásbeli határozathozatal kérdéseiről. Négy elsőfokú bíróság arra hivatkozva nem tartotta elfogadhatónak az ilyen eljárásokat, hogy nincs ilyen jellegű speciális jogszabályi rendelkezés, vagy azért, mert személyes jelenlét nélkül az ülések nem ellenőrizhetőek, nem nyilvánosak mások számára. Két megyei bíróság azt írta elő, hogy az ilyen ülések nyilvánosságát szabályozni kell. (Az elsőfokú bíróságok többsége viszont semmilyen kifogást nem emelt ezzel kapcsolatban.) A távszavazással foglalkozó négy ítélőtábla véleménye ebben a kérdésben is megoszlott: hármójuk szerint nem ütközik jogszabályba a személyes jelenlét hiánya. Azt viszont mindhárom előírta, hogy

## ELMÉLETILEG ■■

az ilyen jellegű döntéshozatal, illetve „ülés” nyilvánosságának garanciáit meg kell teremteni.

Összességében elmondhatjuk, hogy jól tettük, hogy az ítélőtáblák elé vittünk néhány kérdést. Látható, hogy a másodfokú bíróságok fogékonyabbaknak bizonyultak az egyesületek hatékony működését elősegítő, rugalmasabb megoldások alkalmazására. Reméljük, hogy a változások szele hamarosan megérinti az elsőfokú bíróságok többségét is.

### Párbeszéd

Az lenne a cél, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárai kiszámítható, előre látható keretek között gyakorolhassák azt a jogukat, hogy egyesületet alapíthassanak. Ezért a könyv megjelentetésekor – a tények elemzése alapján – felhívtuk az érintettek figyelmét a kialakult, ellentmondásos bírói gyakorlatra. Dr. Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság elnöke nyitottnak mutatkozott, amit az is jelez, hogy a kutatásunkra utalva az MTI-nek adott közleményben kiemelte: „A civil szervezetek a bíróságok külső kontrolljában is nagy szerepet játszanak.” (MTI, 2006. február 26., vasárnap)

2006. június 8-án a Legfelsőbb Bírósággal és a Pázmány Péter Katolikus Tudományegyetem jogi karával közösen konferenciát szerveztünk a bíróságok, főügyészségek és a civil szervezetek szakértői számára. A kutatás eredményei alapján összeállítottuk azokat a kérdéseket, amelyekben csak az eredmények kölcsönös mérlegelése alapján lehet a jelenlegi nyilvántartásba vételi gyakorlaton javítani. A konferencia következtetéseit és a még mindig meglévő dilemmákat foglaljuk össze az alábbiakban.

### Nyitva maradt kérdések

#### 1. A társadalmi önszerveződés: érték vagy jogalkalmazási probléma?

A civil szektor szabályozása „idegen test” a jogban, minthogy a civil szektor alapvetően az állami, a gazdasági és jogi szektoron kívül szerveződik. A Legfelsőbb Bíróság 2/2005. sz. jogegységi döntésének indokolása még a társadalmi szervezetek mögött álló társadalmi, politikai folyamatok mélyebb elemzésére is vállalkozott: „Az egyesülési jog alapja tehát a társadalom különböző érdekek és értékek alapján való önszerveződésének, az önkéntes alapon létrejövő, szervezett társadalmi közösségek működésének. Egy adott társadalomban az egyesülés szabadságának tényleges mértéke az emberi szabadságnak és a társadalom demokratizmusának alapvető jellemzője. Az egyesülés szabadsága a népszuverenitásból ered, tehát az egyesülés szabadságának korlátozása nem egyszerűen egy szabadságjog korlátozását, hanem a népszuverenitás, a demokrácia korlátozását jelenti.” Összegezve: a civil szervezetek autonómiája érték, amit meg kell őrizni.

## ■ ELMÉLETILEG

A civil szervezetek értékei, melyeket a jog részben elismer, már egy szervezet nyilvántartásba vétele kapcsán is tudatosíthatóak a bíróságok számára. Ilyen például a civil szervezetek felbecsülhetetlen szerepe a társadalmi problémák azonosításában, „kihangosításában”, illetve megoldásában. A közfeladatok ellátásában való részvétel, az önkéntesek mozgósítása és munkája a közhasznúságról és az önkéntességről szóló jogszabályokban kap elismerést, és az adókedvezményeken keresztül (igaz, csak csekély mértékű) támogatást is. A közösségteremtés, a hivatalos struktúrák ellenőrzése és elszámoltatása, valamint a rugalmas, alternatív foglalkoztatás biztosítása szintén a civil szervezetek fontos eleme – igaz ugyan, hogy ezeket az értékeket jogszabályok nem ismerik el.

### 2. Az alapítók vagy a bíróság akarata?

A konferencián részt vevő bírák jelentős része az Etv.-t alapvetően jónak tartotta, és a gondok forrását a nyilvántartásba vételt kérelmezőknél látja. Például a szervezetek olyan szabályokat is felvesznek – gyakran hiányosan vagy nem megfelelő módon – alapszabályukba, amelyeket nem ír elő jogszabály. A bíróságok álláspontja az volt, hogy ha az alapító okirat szabályoz valamit, akkor nekik már ellenőrizniük kell, hogy az megfelel-e a demokratikus működés követelményének. Sajnos túl gyakran úgy ítélték meg, hogy az ilyen többlétszabályok nem kellően alaposak, vagyis nem demokratikusak.

Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (Etv.) 6. § (1) bekezdésben írt demokratikus működés alapelvéből az is következik, hogy védeni kell a társadalmi szervezetek belső demokráciáját – a tagokat, a kisebbségi véleményt képviselőket – a vezetőség túlhatalmával szemben. Az egyesületi autonómia elve alapján azonban csupán azzal az indoklással, hogy olyan elem van az alapszabályban, amit a jogszabályok nem írnak elő, nem lehetne például az alapszabály vonatkozó részének megváltoztatását előírni a hiánypótlás keretén belül.

A kérdés tehát az, hogyan lehet a ma nem megfelelően fennálló egyensúlyt megteremteni úgy, hogy a törvényesség se szenvedjen sérelmet és a társadalmi szervezetek is megfelelően működni tudjanak, ne legyenek rákényszerülve, hogy közel százoldalas alapszabályt alkossanak. A választ a szabályozás részletességében, a beavatkozás mélységében és helyében kellene keresnünk. Ahogyan az egyik legelismeretebb hazai nonprofit civil jogi szakértő, dr. Bíró Endre megállapította: „Semmilyen jogalapja nincsen a bíróságoknak módszertani mélységekben és részletességgel előírni a demokratikus közösségi működés egyes funkcióinak (pl. a titkos választás lebonyolításának) az eljárási szabályait.”<sup>1</sup>

Nem könnyű tehát megtalálni az egyensúlyt. Minden esetben mások a mérlegelési szempontok, de talán nem csak az alapszabály keretein belül kellene megoldást találni. Többször felmerült már, hogy az alapszabályban olyan rendelkezéseket várnak



el a bíróságok a nyilvántartásba vétel érdekében, amelyeknek tipikusan a Szervezeti és Működési Szabályzatban (SZMSZ) lenne a helyük.

### 3. Az elővigyázatosság elve? – A kontroll helye

A bíróságok és civil szakértők is megkérdőjelezték, hogy szükséges-e az ügyészség civil szervezetek feletti törvényességi felügyeletét a nyilvántartásba vételre is alkalmazni. Gyakori eset, hogy a bíróság által (hiánypótlás után) megfelelőnek talált alapszabállyal szemben az ügyészségnek további kifogásai vannak, és ezért a nyilvántartásba vétel folyamata még bonyolultabbá és hosszadalmasabbá válik. Ez a tapasztalatunk a NOSZA Pest Megyei Egyesület esetében is, ahol a teljesített hiánypótlás után az Ügyészség fellebbezett. Az ítéletábla új eljárás lefolytatására kötelezte a bíróságot, így most épp a következő hiánypótló végzést várjuk, közel egy évvel az alakuló közgyűlés után...<sup>2</sup>

A civil szakértők nem tételeznek fel rosszindulatot a bíróság és az ügyészség részéről, és nem ezért panaszozzák az eljárásokat. Tudható például, hogy a konzervatívabb ügyészségi attitűd mögött azok a gyakorlati tapasztalatok állnak, amiket az ügyészek a már működő társadalmi szervezetek ellenőrzése, illetőleg a velük kapcsolatos panaszok, bejelentések intézése során szereznek. Igen ám, de ez a „minta” nem reprezentatív, az ügyészek legtöbbször azt a néhány konfliktusos, diszfunkcionálisan működő szervezetet látják, amelyek minduntalan eléjük kerülnek, a több tízezer nyugodtan, hatékonyan, problémamentesen működőt pedig nem. A bejegyzési eljárások során tehát sok hiánypótlás, ügyészségi fellebbezés ebből a torzított szemléletből adódik, ami azonban nehezen érthető meg a jóindulattól vezérelt, és a közös önkéntes munka lendületével szervezetet alapítók szemével. Néhol még az ügyvéd szemével sem.

A kérdés tehát az, hogy a kontrol legcélszerűbb helye a bejegyzés legyen-e, vagy a működés megkezdését követő ügyészségi ellenőrzésre kellene inkább nagyobb súlyt helyezni. Az biztosnak látszik, hogy a jogsértéseket jobb megelőzni, mintsem utólag korrigálni, viszont az is igaz, hogy a bejegyzésnél, bár erre folyamatos törekvést látunk a bíróságok részéről, nem lehet hatékonyan megoldani a működési problémákat. Hiszen nem lehet előre látni, hogy a működés során bizonyos alapszabályi, illetve SZMSZ-rendelkezések (vagy azok hiányosságai) pontosan milyen problémát okoznak – ha egyáltalán okoznak – majd a jövőben.

Nyitva maradt tehát a konferencián a kérdés, hogy szükséges-e már a bejegyzés pillanatában minden későbbi eshetőségre, jövőbeli jogvitára felkészülni, vagy elegendő csak az adott helyzetben szükséges szabályok megalkotása, amelyek az idők folyamán módosíthatók.

## ■ ■ ÉLMÉLETILEG

### 4. A bírósági végzésekben előírt „ajánlások”

Az eljáró bírók az alapszabályban szükségesnek látszó módosításokat általában parancsoló (mondhatnánk, kogens) módban fogalmazták meg; ritkán alkalmaztak megengedő (mondhatnánk, diszpozitív) megfogalmazásokat, és a helyzet még ilyen esetekben sem egyértelmű, mivel a kérelmezők az esetek többségében értelmezhetik a megfogalmazást úgy is, mint udvariasan megfogalmazott előírást (valójában az esetek túlnyomó többségében jól teszik, ha úgy értelmezik). Például: „megfelelő lehet, ha az alapszabály rögzíti...” vagy „megfontolandó az alapítók által alkalmazott távszavazás” (szövegösszefüggésében, pontosabban: megfontolandó annak elhagyása). (EBGY:28)

Az elsőfokú hiánypótló végzésekben számos olyan „kogensen” meghatározott, azaz kötelezően végrehajtható rendelkezést találtunk, amelyek nem jogszabályból következnek, és nehéz lenne még a demokratikus működés elvéhez is kötni ezeket. Ugyan az ily módon előírt „hiánypótlás” néhány esetben még elfogadható is lenne egyes egyesületek számára – minden esetben kötelezően előírni ezeket azonban nem lenne helyes. Erre példa az a végzés, amely előírta, hogy a „szükség esetén” helyett „akadályoztatása esetén” szöveg szerepeljen az elnök munkáját átvevő elnök-helyettes jogainál. Ide tartozik még az a hiánypótlás is, amely azt rendeli el, hogy a határozatképességhez bizonyos tisztségviselők jelenlétét írja elő az alapszabály.

Abban a konferencia résztvevői közül többen egyetértettek, hogy nem lehet a hiánypótló végzésben olyan előírást tenni, ami nem következik a jogszabályokból. Kérdés marad azonban továbbra is, hogy van-e, illetve legyen-e lehetősége a bejegyző bírónak arra, hogy praktikus ötleteiket, hatékonyságnövelő észrevételeiket a civil szervezetekkel közölhessék, és ezt milyen formában tehetnék meg.

### 5. A választási joggal együtt jár-e a visszahívási jog?

A vezető tisztségviselők visszahívásának a lehetősége az alapszabályban szerepel már. Ugyanakkor három bíróság úgy rendelkezett, hogy e tekintetben részletesebb szabályozásra van szükség, úgymint a visszahívás okainak a felsorolására, valamint a konkrét eljárási rend és az Etv. 10. §-ában egyébként már szereplő jogorvoslati lehetőségek leírására.

Véleményünk szerint azonban ebben a kérdésben az eljáró bíróságok ismét csak az egyesületi autonómia területére tévedtek. Ahogyan a közgyűlésnek nem kell megindokolnia azt, hogy kit miért választ meg meghatározott pozíciókba, véleményünk szerint a visszahívást sem feltétlenül szükséges. (EBGY:17)

A konferencia előtt ez két kérdés formájában jelent meg, de egyértelmű válasz nem született. Ha a vezető tisztségviselők megválasztási joga a közgyűlés autonómiájának körébe tartozik, akkor a visszahívási jog (a visszaélések lehetőség szerinti kizárása mellett, így a visszahívandó tisztségviselő megfelelő védekezési jogának biz-

## ELMÉLETILEG ■■

tosításával) mennyiben korlátozható és miért? Amennyiben indokolni kell a visszahívást, tartalmazhatja vagy tartalmazza-e az alapszabály a visszahívási okok felsorolását, vagy elegendő az alapszabály céljaira történő általános utalás?

### 6. Tag kizárása – demokratikus elvek szerint

*A tag kizárásával öt végzés foglalkozott. Ebből négy a következőket írta elő: a tag kizárásával kapcsolatban ne csak a közgyűlési jogorvoslatot szabályozza az alapszabály, hanem azt is, hogy e jogorvoslatra hány napon belül kerülhet sor... Az egyik bíróság előírta: a tag kizárása tárgyában maga az eljárás alá vont tag is szavazhasson, mert ezt látta összhangban lévőnek az Etv. 6. § (1) bekezdésében meghatározott egyesületi demokrácia elvével. (EBGY:15)*

A civil szervezetek gyakorlati működését ismerve sem könnyű minden esetben egyértelmű választ adni ezekre a kérdésekre:

- Ha a saját személyéről van szó (például a szervezetből való kizárásakor), gyakorolhatja-e a tag a szavazati jogát? Másik oldalról: korlátozható-e a tag szavazati joga?
- Rendelkezni kell-e az alapszabályban a tag kizárását kimondó vezetőségi határozat jogorvoslati határidejéről? Elképzelhető lenne akár egy olyan megoldás is, hogy rendelkezés hiányában a jogorvoslat előterjeszhető legyen egészen a következő közgyűlés időpontjáig.

### 7. „Szavazategyenlőség esetén a levezető elnök szavazata dönt”

Ezt az általánosan bevett gyakorlatot egy különleges esetben jogszabályba ütközőnek minősítette a 4/2005. KJE jogegységi döntése. Eszerint háromtagú vezetőség esetében megengedhetetlen az elnök döntésének megkülönböztetése, amikor 2 tag jelenléte esetén az elnök szavazatának preferálása egyszemélyi döntést jelentene, ami valóban nem demokratikus. Ugyanakkor általában sehol sem csak 3 tagú a vezetőség. Két elsőfokú végzés (amely még a jogegységi döntés előtt született) a közgyűlés döntéshozatali szabályai közül törölni rendelte, hogy szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönthet. Kérdés, hogy a közgyűlési döntéshozatal esetére az alapszabály révén a tagok felruházhatják-e az elnököt ennyi többlethatalommal.

Amennyiben az elnök megkülönböztetése nem elfogadható, milyen más megoldások vannak a szavazategyenlőség miatt esetleg kialakuló patthelyzetre? Erre több választ is hallhattunk: meg kell ismételni a szavazást, és ismételt szavazategyenlőség esetén a javaslatot elvetettnek kell tekinteni. Ennek a módszernek csak az a hibája, hogy a javaslat elvetése ugyanúgy döntés, mint annak elfogadása... További kérdés volt, hogy csak a 3 tagú vezetőség szélső esetében megengedhetetlen az elnök szavazatának nagyobb súlyt adni, vagy semmilyen más esetben sem megengedhető.

## ■ ELMÉLETILEG

### 8. Távülézés, távszavazás

A NOSZA egyesületi alapszabály összeállításakor tisztában voltunk azzal, hogy a szabályozás hagyományosan a személyes jelenléttel képzelte el a közgyűlés és a vezetőségi ülések megtartását. A 21. században már valóban meg lehet ismerni egymás véleményét, és kinyilvánítani az akaratunkat elektronikus úton is (pl. video- vagy telefonkonferencia, internetes felület igénybevételével), a fizikai jelenléttel csaknem egyenértékű módon. Kérdés, hogy a tagok, sőt a kívülállók jogai mennyiben érvényesíthetők, hiszen ezek az ülések közhasznú szervezetek esetén mindenki számára nyilvánosak. Az bizonyosnak látszik, hogy már nem tartható fenn az a többször visszatérő ellenérv, miszerint az ülésezés és a határozathozatal „nem jellemző formái” ezt engedélyező speciális jogszabályi rendelkezés hiányában megengedhetetlenek lennének.<sup>3</sup> Az viszont jogos elvárás – és ebben a júniusi konferencia résztvevői nagyjából egyetértettek –, hogy valamilyen formában rendelkezni kell arról, hogy az elektronikus eszközökkel megtartott „ülések” nyilvánossága hogyan biztosított a közhasznú szervezetek esetében. Erre megfelelőnek látszik a tagok és a szélesebb nyilvánosság tájékoztatása az adott ülés idejéről, témaköreiről és megrendezési formájáról azzal a tájékoztatással, hogy aki csatlakozni kíván, időben jelezze ezt a szervezőknek.

### 9. Jogszabály idézése az alapszabályban

A másodfokú ítéletek és a konferencia tapasztalatai alapján határozottan leszögezhetjük, hogy a megyei bíróságoknál tapasztaltakkal ellentétben nincs arra komoly érv, és nincs olyan jogszabály, amely egyes jogszabályi szövegeknek az alapszabályban (illetve a vezetőségi taggá megválasztást elfogadó nyilatkozatban) történő szó szerinti idézését előírná. Bizonyos esetekben azonban szükséges a pontos jogszabály-helyre történő hivatkozás (például az összeférhetlenségi szabályok esetén).

### Lépünk tovább!

Bár az egyesületek nyilvántartásba vételével kapcsolatos bírósági gyakorlatban számos ellentmondásra, visszásságra mutattunk rá, ezek közül több inkább egyedi eset, külön intézkedést nem igényel. Van ugyanakkor néhány olyan kérdés, amelyben az egységes bírói gyakorlat hiánya akadályozza az egyesületek alapítását és hatékony működését.

- Az egyesületi jog alapelveinek kimunkálása és érvényesítése

Úgy gondoljuk, hogy ezen a területen még sok a közös tennivaló. Fontos lenne, hogy a bírói gyakorlat irányítói és a civil szervezetek közösen tárják fel az egyesületi jog alapjait, és a gyakorlati példák alapján igyekezzenek azokat a határvonalakat ki-

## ELMÉLETILEG ■

jelölni, amelyek az egyesületi autonómiát védik a bírói, ügyészségi túlszabályozási törekvésektől.

### ■ Az ügyészség hatásköre

Meglehetősen markánsan fogalmazódott meg a konferencián az a vélemény, hogy újra kellene gondolni az ügyészség szerepét a nyilvántartásba vételi eljárásnál, és a működő egyesületek törvényességi felügyeletére korlátozni hatáskörüket. Egy megyei bíróságról érkezett hozzászóló a konferencián egyenesen így fogalmazott: „Az esélyt sem adják meg a működés megkezdésére.”

### ■ Alapszabály-sablon megalkotása

A konferencia alatt is felvetődött az a javaslat, hogy a jogszabály mellékleteként alkossanak meg egy olyan alapszabálymintát, amelyet nem közhasznú szervezetek bejegyzéséhez alkalmazni lehetne. Ez mind az alakuló szervezetek, mind a nyilvántartásba vételnél eljáró bíróságok dolgát megkönnyítené.<sup>4</sup>

Mivel – ha rosszul vezetik be, nem jól alkalmazzák – egy ilyen sablon akár az egyesületi autonómiát is csorbíthatja, megalkotásába feltétlenül be kellene vonni a civil szervezeteket és szakértőiket is.

### ■ Nyilatkozat a várható bevétel nagyságáról

Az ítéletátlák is megerősítettek minket abban, hogy nem jogos a nyilvántartást vezető bíróságok elvárása, hogy az alapszabály nyilatkozzon arról, hogy az egyesület várható éves bevétele meghaladja-e az 5 millió forintot. Ezt a rossz gyakorlatot is vissza kellene szorítani.

### ■ Nyilvánosság a 21. században

„Fogadja el és támogassa a bírói gyakorlat az elektronikus kommunikáció térhódítását azzal a megkötéssel, hogy az ezzel kapcsolatos döntéshozatali megoldások nem csökkenthetik az eljárások nyilvánosságát” – fogalmazott a tanulmánykötet az elsőfokú végzések alapján. Mind az ítéletátlák, mind a konferencia résztvevői különböző álláspontokat képviseltek ebben az ügyben. Ugyan véleményünk szerint inkább ösztönözni kellene az elektronikus információtechnológia elterjedését a civil szervezetek között, a legfontosabb mégis az lenne, hogy – miként az eddigi kérdésekben is – itt is egységessé váljon a bíróságok álláspontja.

Mi lenne hát az ideális végkicsengése ennek a cikknek? Hiszen a szerző, és mindazok, akikkel együtt dolgozik, az ügyvédek, civil szervezetek vezetői, kutatók és önkéntesek rengeteg kudarcról tudnak beszámolni. Esetekről, amikor értelmetlennek tűnő indokok alapján utasítják el egy szervezet bejegyzését, az alapszabály módosításainak engedélyezését. Az ügyészek pedig számos olyan történettel szolgálnak, ahol az alapszabály túl általános megfogalmazása, a szabályozás hiánya miatt perelnek joggal vagy jogtalanul eltávolított vezetőségi tagok, alkalmazottak.

## ■ ■ ÉLMÉLETILEG

A szerző azonban optimista, hiszen egy merész – vagy sokak szerint inkább „pimasz” – vállalkozás nyomán sikerült objektív képet alkotni arról, hogy miben és milyen mértékben kiszámíthatatlan és jogszerűtlen az egyesületek bírósági nyilvántartásba vétele.<sup>5</sup> Sőt, sikerült elérni, hogy ennek nyomán olyan párbeszéd induljon el a jogalkalmazók között, amelynek eredménye az is lehet, hogy holnapután – vagy talán inkább egy-két év múlva – kicsit egyszerűbb lesz azok dolga, akik rászánják magukat, és közhasznú egyesületet alapítanak. És ez nem utópia.

### Jegyzetek

- 1 Személyes közlés, a tanulmánykötet előkészítése kapcsán.
- 2 A NOSZA Egyesület hiánypótlási eljárását az alakuló ülés után tizenhárom hónappal később (2006. szeptember 9-én) kelt végzés zárta le.
- 3 Megjegyezzük, hogy ez a jogértelmezési logika sajnálatos módon felbukkan a Legfelsőbb Bíróság 2/2005. sz. közigazgatási jogegységi döntésének indoklásában is: „Az egyesületi tagok személyes joggyakorlásának alkotmányos kötelezettségét támasztja alá az is, hogy az Etv. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné a tagsági jogok meghatalmazott útján való gyakorlását.”
- 4 Ehhez jó hivatkozási alapot adhatnak a cégek számára 2006 óta biztosított egyszerűsített nyilvántartásbavétel tapasztalatai.
- 5 Talán nem véletlen az egybeesés, hogy a konferencia után röviddel a témához szorosan illeszkedő jogegységi döntés született 2006. szeptember 26-án „4/2006. Közigazgatási jogegységi határozat a közhasznú szervezetet létesítő okirat tartalmáról” címmel.



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■



### A TÉRSÉGI CIVIL KAPCSOLATRENDSZER FORMÁLÓDÁSA ÉS JELLEGZETESSÉGEI

Osváth László

■ A '90-es évek második felében az addig a rendszerváltozástól a civil szektort jellemző gyors szervezetszám-növekedés leállt, egyfajta konszolidálódás indult meg. Már nem annyira a szervezetek léte vagy nemléte a legfontosabb jellemző, sokkal inkább a szektoron belül végbemenő belső folyamatok, átrendeződések a meghatározóak. Napjaink kérdése, hogyan szerveződik meg a civil szféra. Kialakul-e, illetve milyen módon alakul ki az a belső kapcsolatrendszer, amely a civil szektor társadalmi súlyát, társadalmi szerepét a jövőben döntően meghatározza majd?

A civil szervezetek együttműködéseinek fontossága és ennek a térségi fejlődésben játszott szerepe egyáltalán nem nyilvánvaló a mai Magyarországon. Ezen írás célja, hogy rendezze, rendszerezze a témát érintő információkat, rámutasson néhány – a kérdéskörrel kapcsolatos – fontos összefüggésre, és ezáltal felhívja a figyelmet a téma jelentőségére.

#### A civil szervezetek és a civil együttműködés szerepe a területi fejlődésben

Sokan még a fejlesztésben dolgozó szakemberek közül sem látják világosan, hogy a civil szektor állapota és működése jelentős hatással van egy adott térség fejlődésére.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Gyakran maguk a „civiliek” sincsenek ezzel tisztában. Legtöbbjüktől a térségi gondolkodás nagyon távol áll, csak a saját szűk területükre koncentrálnak. Ez azonban mit sem változtat azon a tényen, hogy tevékenységük mintegy „melléktermékeként” a térség fejlődését ők is befolyásolják. Még akkor is így lenne, ha a fejlődést (helytelenül, de jellemző módon) szigorúan gazdasági értelemben vennénk.

*Társadalmi beágyazottság:* A helyi társadalmi életet nyomon követő, abba aktívan bekapcsolódó, gyakran kifejezetten fejlesztési céllal megalakult szervezetek és az aktív helyi civil társadalom nagyon fontos funkciókkal rendelkeznek. Az alulról építkező, társadalmilag beágyazott helyi civil szféra egyrészt segíti (katalizálja) az innovációk megtelepedését, elterjedését, másrészt viszont értékrendje alapján szűri ezeket az újdonságokat, ellenállást tanúsít a kívülről érkező negatív hatásokkal szemben. Ez az összefüggés globális-lokális viszonyrendszerbe is helyezhető, tehát a helyi civil szféra segít a globalizáció kínálta fejlődés megtelepedésében, viszont csakis a helyi társadalom értékrendjének megfelelő módon. Így jön létre a globális kihívásokra adott megfelelő helyi válasz. Az összefüggés kicsiben is működik. Hiszen nagyon nehéz egy olyan települést vagy térséget fejleszteni, amelynek társadalmi szereplői nem akarnak fejlődni, illetve nem abba az irányba szeretnének fejlődni, mint azt a döntéshozók elképzelik. A fejlesztéssel foglalkozó intézményeknek, az államnak, az önkormányzatnak kulcsszerepük van a megfelelő keretek kialakításában, de önmagukban nem lehetnek a fejlődés motorjai, ezt a térségben élőknek kell tartalommal megtölteni. A fejlesztés fenntarthatósága és társadalmi beépülése szempontjából alapvető, hogy a helyi társadalom szereplői azonosulni tudnak-e a célokkal, és megteszik-e azt, ami feladat a megvalósításhoz ebből rájuk hárul, és végső soron magukénak érzik-e az elért eredményeket.

*Civil kontroll:* A civil szférának pótolhatatlan szerepe van a fejlődési irány meghatározásában, de emellett ellenőrzési funkciója révén abban is, hogy a szereplők e célok mögé álljanak, és ott is maradjanak. A civil szféra része a negyedik hatalmi ágnak. Ezt a szerepét nevezhetjük civil kontrollnak is. A kifejezés utal azokra a demokratikus garanciákra, amelyek a civil szektor megfelelő funkcionálása révén működnek, és hosszú távon szintén jótékonyan hatnak a fejlődésre. A civil szférának a nyilvánosságon keresztül egy a társadalmi normákon alapuló természetes társadalmi kiválasztódási folyamatot kell (kellene) életben tartania.

*Közvetlen gazdasági értéktermelés:* A civil szervezetek jelenléte és működése egy térségben önmagában is előnyöket hordoz. Ezek egy része mérhető a gazdasági fejlettség hagyományos mérőszámaival is. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy bár a civil szektor működéséről sokat elmondanak ezek a számok, csak kis részben alkalmasak a civil szféra térségi szerepének megítélésére, mert a civil szervezetek jelentősége elsősorban nem gazdasági, hanem társadalmi. Ugyanakkor hiba lenne őket teljesen figyelmen kívül hagynunk! A civil szervezetek szolgáltatásokat nyújtanak és vannak fizetett alkalmazottaik, így tehát kisebb-nagyobb mértékben részt vesznek az adott térség közvetlen gazdasági értéktermelésében és foglalkoztatásában. A civil szervezetek ilyen szempontból vizsgált gazdasági jelentősége térségenként





## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

munka és a lakás. Vagyoni, etnikai, életkori és politikai gátakat léphetnek át. Egy térség belső kapcsolataiból, kötődéseiből táplálkozik a térségi identitás, ami kialakítja azokat az érzelmi szálakat, amelyek arra motiválják az embereket, hogy jobbító szándékkal részt vegyenek a térség társadalmi életében. Ennek szintén fontos eszközei és keretei a helyi civil szervezetek, melyek fenntartják és formálják ezt a kötődést. A térségi kötődés az alapja azon közös érdekek felismerésének, amelyek mentén érdemes összefogni és megszerveződni a területi érdekérvényesítés érdekében. Általában azt tapasztaljuk, hogy a lemaradó térségek nem képesek megtartani a képzett fiatal népességet, és az idősebb, kevésbé képzett emberek egyfajta „csapdában” maradnak saját településükön. A terület- és településfejlesztéssel foglalkozó intézmények minden koncepcióban célként tűzik ki, hogy megpróbálják elérni, hogy a népesség helyben maradjon, és ennek jegyében munkálkodnak többkevesebb sikerrel. Az eredmény könnyen mérhető: itt maradt vagy elment? Ugyanakkor gyakran nagyon kevés figyelmet fordítanak az elvándorlási folyamat révén megtörténő kapcsolatvesztésre. Nem csupán elmennek az emberek, de elvesztik a helyi kötődésüket is. Ki ne ismerne olyan városiakat, akik egy évben egyszer – halottak napján – hazajárnak szülőfalujukba, de semmikor máskor, mert az élőkhez már nem kötődnek. A lemaradás, a kapcsolatok és velük együtt a lehetőségek beszűkülése öngerjesztő folyamat, ami a lemaradó térségek igazi tragédiája. E kapcsolatokat a helyben maradó szervezett civil társadalom erejével lehet megtartani és a közösség érdekében működtetni.

*Társadalmi tőke:* A társadalmi tőke fogalmának bevezetése és szerepének felismerése egy magasabb dimenzióba helyezi a civil szervezetek, civil társadalom hálózatainak fejlődésben betöltött szerepét. Noha korábban is történtek hivatkozások a fogalomra, értelmezésében Robert D. Putnam olasz és amerikai társadalommal kapcsolatban végzett munkássága hozott áttörést a '90-es évek elejétől. (Putnam, 1993a, 1993b;<sup>1</sup> Csizmadia, 2002) Elemezte, hogy miért van nagy különbség Észak- és Dél-Olaszország között abban, hogy ugyanakkora pénzmennyiségből milyen életminőséget tudnak teremteni. A választ a társadalmi viszonyok különbözőségében találta meg. A társadalmi tőke tehát ebben az értelemben a helyi társadalmi viszonyokból következő fejlődési potenciál. Alapja a közös társadalmi normákon alapuló kollektív társadalmi bizalom és kölcsönösség, mely az egész civil társadalmat áthatja. A civil szervezeteknek és a civil társadalom hálózatainak nagyon fontos szerepe van a társadalmi tőke fejlődése szempontjából. A társadalmi tőke akkor tud igazán működni, ha társadalmi kapcsolatok sűrű hálózatára épül rá, ami egyfajta kontrollt jelent a gazdasági és politikai kapcsolatokban, megerősíti vagy cáfolja a szavahihetőséget a pletykán, a jó hírnév terjedésén keresztül. (Putnam, 1993b) E hálózatok erősítik a bizalmat, felgyorsítják az információáramlást és az innovációt, csökkentik a tranzakciók lebonyolításának költségeit. Utóbbira példa, hogy jelentős költségeket takaríthat meg az a szervezet, amelynek nem szükséges minden együttműködését részletes szerződésekkel szabályozni és bíróság által garantálni, ehelyett bátran bízhat partnere szavahihetőségében és jó szándékában.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

A társadalmi tőke hatása nemcsak közvetlenül érvényesül, de fokozza a fizikai és humán tőkebefektetések hatékonyságát is. (Putnam, 1993b) A civil társadalom együttműködéseiben megformálódó kapcsolatok oly módon is elősegítik a fejlődést, hogy a már meglévő ismeretségek könnyen konvertálhatók más tartalmú kapcsolatokká a már kialakult bizalom alapján. Klubokban és sportegyesületekben született ismeretségek nagyon sok üzleti vállalkozás alapját teremtették már meg. A döntéshozók többsége még csak nem is hallott a társadalmi tőke létezéséről és működéséről, ezért döntéseinél azt egyáltalán nem veszi figyelembe, márpedig alapjait, az etikai normákat és a társadalmi bizalmat rombolni nagyon könnyű, építeni pedig lassú, nehéz folyamat. Szólnunk kell arról is, hogy a társadalmi tőke nem csak pozitív tartalmú fogalom: nem megfelelő irányú fejlesztése, fejlődése tévutakra is vezethet, ami szintén felelősséget ró a társadalmi vezetőkre! A kölcsönös támogatás, együttműködés, szolidaritás, bizalom eszköze lehet a társadalmi elkülönülésnek, kirekesztésnek, korrupciónak, szervezett bűnözésnek is, nemcsak a fejlődésnek. A társadalmi tőke szerepének felismerése és tudatos fejlesztése nagyon fontos kihívás a jövőre nézve.

### A civil együttműködések szervezeti előnyei

A következő felsorolásban az együttműködések közül következő legfontosabb előnyöket gyűjtöttük össze. Arra keressük a választ, hogy hol keletkezik többlet az együttműködések révén.

*Megnő az érdekérvényesítő képesség:* A szervezetek összefogásának talán legszembetűnőbb előnye, hogy megnő a résztvevők száma. Ez nagyobb súlyt ad egy cél érdekében történő fellépésnek, ami erősíti az érdekérvényesítő képességet.

*Megnő az erőforrások mennyisége:* Ha összefognak a szervezetek, több erőforrást képesek a közös cél mögé állítani. Így, közösen olyan eszközök is elérhetővé válnak számukra, amelyeket külön-külön egyiküknek sem volt lehetősége igénybe venni. Példaként gondolhatunk a pályázatok önrészére és előfinanszírozására!

*Megnő az erőforrások diverzitása:* Az erőforrásoknak nemcsak a mennyisége, hanem a sokfélesége is megnő, így az együttműködésben hatékonyabb kombinációkban is felhasználhatók. Ha csak a szakképzett munkaerőre gondolunk, akkor is beláthatjuk ennek jelentőségét: nagyon kevés az olyan projekt, amelynek végrehajtásához csak egyféle szakemberre van szükség, és nagyon kevés az a civil szervezet, amely mindenféle szakemberrel rendelkezik, a pályázatírótól a projektmenedzseren keresztül a mérnökig, jogászig, közigazdászig vagy a napi ügyintéző titkárig. Az erőforrások sokfélesége megnöveli az alkalmazkodó képességet és rugalmasságot.

*Az időszakos kapacitástöbblet kitölthető:* A kapacitásfelesleg kihasználása jobban megoldható együttműködések keretében. Például egy megépült rendezvénytermet kevés civil szervezet tudna egyedül egész évben programokkal megtölteni, felesleges lenne egy másik szervezetnek mellé építeni a sajátját, ha meg tudnak

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

egyezni az időbeosztásról. De az is lehetséges, hogy nincs szüksége mindkét szervezetnek egy teljes állású foglalkoztatottra, egy alkalmazott több szervezetnek is dolgozhat, akár ugyanabban az irodában. Nagyobb bizalom mellett akár likviditási gondokat is kezelni lehet közösen.

*Megnő az információhoz jutás esélye:* Több szervezet több kapcsolattal, információs csatornával rendelkezik, márpedig az információ korunk egyik legfontosabb erőforrása. Gondoljunk csak arra, hogy egy szervezetnek még a leggyengébb referenciákkal is nagyobb esélye van a nyeresre annál a másíknál, amely nem is tudott a kiírásról, így be sem nyújtotta pályázatát.

*Programkoordináció:* Közös célcsoportnak rendezett programok azonos időpontban könnyen kiolthatják egymás hatását, érdemes a hasonló területen tevékenykedő partnerekkel előzetesen egyeztetni, vagy adott esetben közösen szervezni.

*Hatékonyabb pályázás:* Egyre több pályázat részesíti előnyben vagy követeli meg a partnerséget a megvalósításban. Különböző hálózati konstrukciókban, konzorciumokban való együttműködéssel több pályázaton, illetve nagyobb eséllyel indulhat a szervezet. Az is megoldható, hogy olyan projektekbe is bekapcsolódjon, amit eredetileg nem is írtak ki civileknek.

Az előnyök mellett azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy minden kapcsolat fenntartása és az együttműködés befektetésekkel is jár, ami forrásokat, energiákat von el a célszerinti tevékenységtől, ezt mérlegelni kell a várható hasznához képest.

### Jellemző együttműködési formák a civil szférában

A civil szervezetek együttműködéseit tanulmányozva azt láthatjuk, hogy el lehet különíteni három markáns együttműködési formát: a szövetségi együttműködést, a fórumszerű együttműködést és a hálózati együttműködést.

#### Szövetségi együttműködés

A szövetségi együttműködés jellemzője, hogy tagjai egy téma köré csoportosulva, zárt közösséget alkotnak. Az együttműködő partnereket a szakmaiság, a közös téma, a közös cél kapcsolja össze. Zártsága abból adódik, hogy nem lehet korlátlanul minden szervezet a tagja, a már bent lévők közösen feltételeket szabhatnak a belépésnek. Ez leggyakrabban a szakmai kompetenciára vonatkozik, illetve megköveteli a szövetség alapelveinek elfogadását és normáinak betartását. A tagok száma egyértelműen megadható. Legtöbbször működik egy koordinációs testület, amely az együttműködést szervezi. Maga a szövetség külön entitás, amely saját tagjaitól kapja legitimitását, őket képviseli, az ő érdekében munkálkodik. Ez az együttműködési forma nagyon alkalmas arra, hogy keretein belül egy szakterület (ágazat) megszervezze saját magát, előremozdítsa az adott terület fejlődését, és ott magas szakmai

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

színvonalat garantáljon. Ugyanakkor képviseleti joga korlátozott. Ennek ellenére előfordul, hogy egy-egy szövetség egy egész ágazattal azonosítja magát, valójában ez zártágából adódóan nem lehetséges. Egy ágazatot képviselő szövetség mindig vádolható azzal, hogy részérdekeket jelenít meg, és ez a vád nem alaptalan!

### Fórunszerű<sup>2</sup> együttműködés

Az ilyen kooperáció tagjai nyílt közösséget alkotnak, amelybe bárki beléphet, a belépés lehetősége bizonyos automatizmusok révén alanyi jogon jár, például ha az adott földrajzi területen vagy az adott szakterületen tevékenykedik a szervezet. A szakmai színvonalnak nincsenek szervezeti garanciái. A fórum működtetésének értelme a nagyon erős legitimitás, amelyet az egész ágazattól, vagy ha területileg szerveződik, a térség szervezeteitől nyer, éppen ezért hivatott az ágazat vagy térség képviselésére. A tagok száma nem korlátozott, de a potenciális résztvevőké igen. A legitimitás alapja a nem kizárhatóság, egy fórum legitimitását nyitottsága alapján érdemes értékelni, ha ezt valamilyen okból elveszti vagy korlátozza, saját lételemét kérdőjelezi meg. A fórumnak demokratikus elvek alapján kell működnie, ez lelassíthatja, bizonyos mértékig nehézkessé is teheti működését. Elengedhetetlen a hatékony belső kommunikáció, ezért koordinációs testületet igényel. A fórum legitimitására építve szervezetek állíthatók fel és küldöttek delegálhatók, ezek tevékenységével kapcsolatban alapvető fontosságú az ellenőrzés és kommunikáció csatornáinak kialakítása az őket küldő fórum felé.

A környezet- és természetvédő szervezetek együttműködése nagyon jó példát kínál arra, hogy a nagy szervezetek, szövetségek zárt együttműködéseiket hogyan nyitották ki fórummá a közös fellépés érdekében. (Farkas, 2005)

### Hálózati együttműködés

A hálózatosodás jelensége nemcsak a nonprofit szektor sajátja, a társadalom minden szintjén jelen van. A szervezeti hálózatok a korunkban nagyon gyorsan változó technológiai és piaci környezetre adott válaszként jöttek létre, elsősorban a gazdaság területén, a nagy mamutvállalatok lebomlásához és az úgynevezett ipari övezetek kifejlődéséhez kötődően. A hálózatok ereje abban rejlik, hogy nagy rugalmasságukkal nagyon gyorsan képesek alkalmazkodni a megváltozott viszonyokhoz.

A korábban jellemzett két formában a civil együttműködés részvételen alapul, gyakorlatilag elképzelhető, hogy a résztvevő szervezet egyetlen másik szervezettel sem létesít közvetlen kapcsolatot és kooperációt, csak közvetetten a szövetségen vagy fórumon keresztül van érintkezésben a többi résztvevővel. Ezzel szemben a hálózati együttműködés a szervezetek közötti közvetlen kooperációs kapcsolatokra támaszkodó együttműködés, a hálózatban való részvétel alapja a hálózat legalább

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

egy szervezetével való közvetlen kooperációs kapcsolat. A hálózat formálódása természetesen nem független a szövetségi és fórumszerű együttműködésektől, ezek irányítják a hálózatok alakulását, alkalmat kínálnak a szervezeteknek egymás megismerésére és a kooperációs kapcsolatok kialakítására. Míg a fórum és a szövetség valamelyest egymás ellentétei, nem lehet egy szerveződés fórum is és szövetség is egyszerre, a hálózati együttműködés mindkettővel összeegyeztethető. A hálózati együttműködés alapja a kölcsönös bizalom, amely lehetővé teszi, hogy az erőforrások<sup>3</sup> megosztásával kölcsönös hasznot érjenek el, illetve költségeket takarítsanak meg.

A hálózatokban résztvevők száma nem korlátozott, határait nehéz, sokszor nem is lehet kijelölni, végső soron a hálózatok egy-egy nemzetközi szervezeten keresztül globális rendszerré is összekapcsolódhatnak.

A hálózatok nagyon heterogén szereplőkből állhatnak, gyakran ki is lépnek a civil szférából. Az együttműködés célja nem a legitimáció, sem pedig egy szakterület megszerveződése, célja szervezeti előnyök kihasználása, amely által az egész rendszer hatékonyabbá válik. Ily módon a fórumok és a szövetségek hálózatosodása összességében elősegítheti hatékonyabb működésüket, tehát érdemes a hálózatot tudatosan is építeni, szervezni.

A hálózati kapcsolatok nem azonos minőségűek. Az együttműködés előnyeit akkor lehet igazán kihasználni, ha a kapcsolatot erős bizalmi viszony alapozza meg. A bizalom megelőlegezése minden alkalommal kockázatot jelent a felek számára. A kapcsolat interakciók folyamán fejlődik, ezért lényeges, hogy az együttműködés időben nem korlátozott. Építését, a bizalom megteremtését tanácsos először apró dolgokkal kezdeni, és mikor kialakultak bizonyos szokások, hagyományok, akkor érdemes továbblépni a nagyobb kihívások irányába.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni azt a szemléleti kérdést, hogy egy jó kapcsolat sok befektetést igénylő érték, megszűnése pedig veszteség!

### A civil szféra mai helyzete az együttműködések szempontjából

Mi jellemzi a magyar civil szférát az együttműködések tekintetében? Nem könnyű a kérdést megválaszolni, a szakirodalmi tanulmányok leginkább esetleírásokra, egy-egy szakterület értékelésére szorítkoznak.<sup>4</sup>

A civil szervezetek kapcsolati hálózatának kialakulása még a kezdeteknél jár, vannak eredmények, ugyanakkor jellemzően a saját egyéni rövid távú érdekek dominálnak a hosszú távú haszonnal kecsegtető közös érdekek felett. A szervezetek jelentős része nem ismerte fel az együttműködés előnyeit, nagyon nagy hányaduk szinte egyáltalán nem tart fenn kapcsolatot más szervezetekkel sem a szektoron belül, sem azon kívül, még ha aktívan működik is, egyedül törekszik célja felé, illetve csak esetlegesen létesít és alkalmi kapcsolatokat. A 2003-ra vonatkozó statisztikai adatok arról számolnak be, hogy a szervezetek kétharmada nem vesz részt civil együttműködésben. (Bocz–Nagy–Sebestény, 2005)

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

A szervezetek legtöbbje csupán egy-két kapcsolattal rendelkezik, ugyanakkor vannak olyanok is, igaz jóval kevesebben, amelyek professzionális módon működnek, sok kapcsolatot működtetnek, és tudatosan építik, fejlesztik is őket. A civil szervezetek hálózatait informális mellérendelő kapcsolatok fűzik össze, nem jellemzőek a hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyok. Az együttműködés formalizálására jellemzően akkor kerül csak sor, ha az pénzmozgással is együtt jár, de a legtipikusabban az eseti, alkalmoszerű, szóbeli megállapodásokon alapuló kooperációk. Az együttműködés leggyakoribb területei a közös rendezvényszervezés, önkéntesek kérése, az információ-megosztás, közös kiadványszerkesztés, a szakmai munka, programok összehangolása. Számos szervezet az irodáját is megosztja egymással.

A szervezetek hálózataiban meghatározó a vezetők személyes kapcsolati hálója, és ennek a személyes bizalomnak a bázisán megvalósuló együttműködések rendszere. Ennek előnye az egyszerűség és a nagyfokú rugalmasság. Ami nehézséget okoz, hogy a személyes kapcsolatok gyakran nem válnak szervezetivé, ha formalizálják is őket, az sokszor csak a külső szereplőknek szól. Jellemző, hogy ha a kapcsolatokkal rendelkező kulcsembert elhagyja a szervezetet, magával viszi a kapcsolatok jelentős részét is. Ennek következtében az új vezetőnek mindent újra kell építeni, a régi, hasznos kooperációk a feledés homályába vesznek, ezzel együtt elveszik a korábban befektetett energia is. A személyes kapcsolatoknak a személyes ellenszenv, ellentétek képezik gátját. Kisebb településeken ez közvetlenül érezhető, mert a szereplők közvetlenül ismerik egymást, a nagyobb településeken az előítéletek szerepe és a pártpolitika mentén történő szakadás hangsúlyosabban jelenik meg. (Budainé Nagy, 2002)

Jellemzők a személyi egybeesések a szervezetek között. Az egy irodában tevékenykedő szervezeteknek gyakran azonos a vezetője. Mint a fentiekből kitűnik, egy-egy személynek is nagy jelentősége van a szervezetek sikerességére szempontjából, ezért a humán erőforrás fejlesztése, a motivációk megteremtése kulcskérdés a szektor fejlődése szempontjából.

A tartós kooperációk tekintetében fontos a szervezeti kapacitás. A civil szférán belül viszont nagyon sok szerveződés azért, hogy elkerülje vagy szövetségében magasabb szintre hárítsa az adminisztratív terheket, még be sem jegyezteti magát, az informális keretek közötti működést választja. Ebben a tekintetben megoldást kínálhatna a kis szervezetek adminisztratív terheinek csökkentése.

A társadalomban jelen lévő gátak, törésvonalak a civil szférában is megnehezítik az együttműködések kialakulását. Érződnek például a falusi–városi, budapesti–vidéki, gazdag és forráshiányos szervezetek közötti ellentétek, valamint a pártpolitikai szembenállások megjelenése is tetten érhető, ami hátráltatja a szervezetek közös, egységes fellépését.

A szakmai együttműködések formálódása a civil szervezetek legújabb kori történetében a kezdetektől jelen van, ez a hasonló tevékenységi területen működő szervezetek között valósul meg. A kapcsolat jellemzően nagy távolságokat ível át, mert a tagszervezetek nincsenek azonos településen. Ebben a tekintetben hazai viszonylatban nagyon aktívak a környezet- és természetvédelmet, valamint a szociális ágazatot képviselő szervezetek.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Milyen okokra vezethető vissza, hogy a működő szervezetek nagy része nem épít kapcsolatokat?

Vannak olyan szervezetek, amelyek úgy látják, nem érdemes kapcsolatokat építeni. Közéjük tartoznak...

- egyrészt azok, amelyek csak saját tagságukat szolgálják ki a tevékenységüknek, a céljuknak megfelelő területen, és nem kívánnak továbbfejlődni;
- másrészt szintén ebbe a csoportba sorolhatók azok az alapítványok, amelyek szorosan kötődnek egy-egy intézményhez, azt támogatják, gyakorlatilag pénzgyűjtő funkciójuk van;
- harmadrészt olyan szervezetek is léteznek, amelyek egy nagyon speciális célra jönnek létre, sokszor csak ideiglenesen, emiatt ők sem építenek kapcsolatrendszert. (Tulok, 2002)

Fejlesztési szempontból érdekesebbek azok a szervezetek, amelyek profitálhatnának az együttműködésekkel, mégsem építenek ki kapcsolatokat. A következőkben ennek legfőbb okait vesszük sorra.

*A humán erőforrások minősége:* A képzettségek, készségek hiánya a szervezet vezetésében odáig is elvezethet, hogy a vezetők gyakran nem képesek felismerni, hogyan profitálhatnának az együttműködésből, vagy ha látják is a hasznát, nem tudják, hogyan építsék ki, tartsák fenn és működtessék a kapcsolatokat. A modern kommunikációs eszközökhöz szükséges ismeretek és nyelvtudás hiánya szintén sok helyen szab gátat a kapcsolatépítésnek.

*Humán kapacitás:* A humán oldal nemcsak minőségileg tud gyenge lenni, hanem mennyiségileg is lehet szűk a feladatokhoz képest. A kapcsolat kiépítése és fenntartása jelentős energiát igényel. A szervezetek többségében önkéntes alapon folyik a munka, nincs állandó alkalmazott, fizetett munkatárs, aki a napi ügyeket intézné. A legtöbb szervezetben a vezetőre vagy a titkárra hárulna a hosszú távra szóló, stratégiai fontos kapcsolatok ápolásának feladata is, amire azonban jellemzően már nem marad energiájuk a legfontosabb napi ügyek megoldása, a szervezet életben tartása mellett, melyeket másodlagos tevékenységként, önkéntesen vagy nagyon alacsony térítés ellenében végeznek. Az adminisztratív napi teendőket nehéz lelkes önkéntesekre kiosztani. Egy számottevő kapcsolatrendszer kiépítéséhez, ápolásához és hosszú távú fenntartásához fizetett alkalmazottra van szükség, erre a legtöbb szervezetnek nincs anyagi forrása.

*Az anyagi infrastruktúra gyengesége:* A humán mellett az anyagi infrastruktúra fejletlensége szintén kerékkötője a kapcsolatépítésnek, a szervezetek jelentős része nem fér hozzá a modern telekommunikációs eszközökhöz, nem csatlakozik a világhálózathoz, nincs saját honlapja. A szervezetek gyakori problémája az információhiány, nem tudják megtalálni és elérni azokat a szervezeteket, amelyekkel nekik érdemes lenne együttműködni. Fejlesztési szempontból nagy kísértés az informatikai háttér biztosítása, mert mérhető, látványos eredményeket produkál. Valóban szükséges is,



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

mert az internetes levelezés révén olcsóvá és hatékonyá válik a kapcsolatok kezelése, a jó honlap „láthatóvá”, elérhetővé teszi a szervezetet, és közvetíti az üzenetét. Ugyanakkor világosan látni kell, hogy messze nem elegendő az eszközök megléte, ha nincs, aki merje, tudja és akarja használni, tehát a fejlesztésnél a kívülről kevésbé látványos emberi oldalt sem szabad elfelejteni.

*Működési költségek:* A kapcsolatépítés nehézségei közt kell megemlítenünk a működési költségek hiányát is. Erre a célra nagyon nehezen lehet támogatást szerezni, így amellet, hogy nincs fizetett alkalmazott, még ha meg is vannak a szükséges telekommunikációs eszközök, nehéz a rezsijüket kitermelni. Gyakran meg-esik, hogy a kapcsolattartás költségeit a kapcsolattartónak személyesen kell viselnie, ez egyfajta ellenérdekeltséget teremt. Talán első látásra ez nem tűnik nagy költségnek, de ne feledjük, hogy az önkéntesek korántsem csak a felső társadalmi rétegekből kerülnek ki, nagyon sok például a diákokkal és nyugdíjasokkal dolgozó szervezet, akik élethelyzetükből adódóan jobban tudnak áldozni az idejükből önkéntes munkára, pénzükből viszont kevésbé.

### Az önkormányzatok szerepe az együttműködésekben

A civil szervezetek térségi, települési megszerveződését nagyban segíti, ha létezik ehhez külső motiváció, ezt a legtöbb esetben a helyi önkormányzattal való együttműködés problémaköre jelenti. Helyi szinten az önkormányzat a civil szervezetek legfontosabb támogatója, közös érdek a vele való jó kapcsolat kialakítása és ápolása. Ezt megnehezíti a civil és az önkormányzati szféra közötti általános bizalmatlanság, ami leggyakrabban abból táplálkozik, hogy nem ismerik egymás működési logikáját. A négyéves ciklusokban gondolkodó merev, mindent ellenőrizni akaró önkormányzati bürokrácia találkozik egy változékony, rugalmas, ugyanakkor jellemzően hosszú távlatokban gondolkodó autonóm civil formációval. A kompatibilitás nem természetes. A sikeres együttműködések közösen kell megformálni, ebben kulcsfontosságú szereplő az önkormányzati civil referens személye.

Az önkormányzatok legtöbbször az önkormányzati szolgáltatások kiváltását, hatékonyabb megvalósítását remélik a civil szervezetektől, ugyanakkor gyakran szembesülnek azzal, hogy a civilek a feladat átvállalására nincsenek felkészülve. A feladatátvállalás megvalósításához – annak hasznát belátva – közösen kell hozzáfogniuk, először a kölcsönös bizalom kiépítésével, majd a civil szervezet kapacitásépítésével. Ez a konstrukció viszont azt is jelenti, hogy a civil szervezet felfejleszti kapacitásait, de egyben működése jelentős részben az önkormányzat támogatásától válik függővé. Az önkormányzati pénzügyi problémák ennek révén közvetlenül hatnak a civil szervezetekre. Nyilvánvaló nehézség az önkormányzati források szűkössége és lekötöttsége. Vannak azonban ennél összetettebb hatások is, például a hosszú távú tervezés hiánya az önkormányzati szektorban, ami a kiszolgáltatott civil szervezeteknél is lehetetlenné teszi, hogy hosszú távon tervezzék bevételeiket: ez

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

bizonytalanságot szül, akadálya a kötelezettségvállalásnak, és végső soron visszahat a szolgáltatás minőségére.

A fenti „fárasztó” procedúrát elkerülendő az önkormányzatok számára nyitva áll egy kényelmesebb út, mégpedig hogy a szolgáltatások ellátására közalapítványt hozzanak létre, melyet megfelelően kontrollálhatnak, mesterségesen megteremtve ezáltal a civil szférával való együttműködés látszatát, ezzel együtt természetesen mellőzve a helyi civil szervezeteket a helyi szolgáltatás ellátásában. A közalapítványokat az állami szektorhoz való szoros kötődésük miatt sokan nem tartják a civil szektor részének. A civil szektor többi szereplője legtöbbször ugyanolyan bizalmatlan velük szemben, mint magával az önkormányzattal vagy az állammal szemben, amely megalapítja őket. Az állami szektor szereplői és a közalapítványok között nem a partnerségi, hanem az abszolút függőségi viszony jellemző, az állam vagy az önkormányzat rákényszerítheti akaratát a közalapítványra. Valójában csak a szervezeti formát használják, nem pedig a szervezet „civilségét” (alulról jövő kezdeményezés, társadalmi beágyazottság, alkalmazkodóképesség stb.). A felvázolt konstrukción nyilvánvalóan vannak bizonyos előnyei az önkormányzatok számára, de ezek nagyon távol állnak azoktól, amit egy helyi társadalomba ágyazott civil szervezettel való partnerségtől várhatnának – mert egészen másról van szó!

### A pályázatok szerepe az együttműködésekben

A magyar civil szektor túlnyomó többsége anyagi nehézségekkel küzd, forráshiányos, ezért sok mindenre hajlandó annak érdekében, hogy forrásokhoz jusson. Ez kiszolgáltatottá is teszi szervezeteit, de kissé ironikusan fogalmazva azt mondhatjuk, hogy még arra is rá tudja venni őket, hogy együttműködjenek. Sokan választják partnereiket a pénzforrásokhoz. Számtalan együttműködésnek volt fontos állomása és egyben szakítópróbája a közös pályázat, amely megkövetelte a szervezetek és intézmények közötti kooperációt, partnerséget. Miután itt gyakran jelentős pénzmozgásokról van szó, és külső elvárásokhoz is igazodni kell, ebben az esetben sokkal gyakrabban formalizálják a szervezetek együttműködéseiket. Az európai uniós pályázatok egyre nagyobb volumenével számolva, ahol a partnerség általában alapkövetelmény, a formális kapcsolatok terjedését várhatjuk a jövőben, legalábbis a rendszeresen pályázó szervezetek esetében. A pályázás azonban nemcsak összekapcsol, hanem el is tud választani, mint az nagyon is jellemző a magyar civil szférán belül. A szervezetek gyakran ugyanazoktól a pályáztató szervezetektől és ugyanazokból a pályázatokból szeretnének forrásokat nyerni, így versenytársaivá válnak egymásnak, és úgy látják, az az érdekük, hogy ne legyen több hasonló szervezet a „piacon”, ami kiszoríthatja őket. Ez a szembenállás aztán az eredményhirdetés után sokszor nem is marad meg ezen a szinten, hanem személyes érzelmekkel telítődve megakadályoz minden későbbi együttműködést. Sokan azért nem kooperálnak, mert a beadott szakmai pályázatokból nyert pénzekből kell fedezniük

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

a működési költségeiket is, és ha többen vannak egy pályázatban, többfelé kell elosztaniuk a forrást. Érdekes, hogy ebben a kérdésben mindenki védi a maga pozícióját ahelyett, hogy közösen lépnének fel az ellen a szokás ellen, hogy a pályázatok döntő hányada csak a cél szerinti szakmai programhoz biztosít költségeket, nem ismeri el, hogy a szervezeteknek két program megvalósítása között is életben kell maradniuk. Persze a szervezetek különböző utakon kinyerik a pályázatokból a pénzt, felültervezve a költségeket, számlákat gyűjtve, vagy a szakmai program rovására (és még sorolhatnánk a kényszermegoldásokat), de ez elég méltatlan helyzet, ami nem szolgálja a pályázat kiírójának érdekeit sem. A pályázató szervezeteknek is érdeke, hogy legyen olyan szervezet, amely a programjait színvonalasan megvalósítja, ehhez pedig az adott szervezetnek két pályázat között is működnie, sőt fejlődnie kell! E közös érdek széles körű felismerése nagyban segíthetné a pályázó és a pályázató szervezetek közötti együttműködések továbbfejlődését.

A szervezetek racionális együttműködésével elérhető, hogy a másik szervezet sikerével magam is gazdagodjam. E tekintetben sokat lehetne tanulni a for profit szervezetek, üzleti hálózatok piaci résekre törekvő, piacfelosztó, közvetlen versenyt elkerülő technikáiból, melyekkel együttesen több forrást tudnak megszerezni, mint amennyit külön-külön képesek lettek volna.

### A civil szervezetek országos hálózati rendszere és ennek következményei

A szocialista rendszerekben a civil szervezetek csak nagyon korlátozott keretek között működtek. Az ennek ellenére is létező szervezetek sokkal inkább tartoztak a rendszer megtűrt, mintsem preferált elemei közé. Ahogy a diktatórikus berendezkedésű államok általában, úgy a szocialista diktatúrák is igyekeztek akadályozni a civil társadalom spontán fejlődését, kapcsolatainak kiépülését és megerősödését. Ez óhatatlanul a társadalmi tőke leépüléséhez vezetett. A rendszerváltozáshoz közeledve a társadalom lefojtott elemei egyre inkább a felszínre kíváncsoztak.

A kelet-közép-európai térség országainak viszonylatában Magyarországon gyorsan haladt előre az átalakulási folyamat, hazánk a nonprofit szektor kiépítésében is élen járt. A '90-es évek eleje a szektor robbanásszerű fejlődését hozta magával. Ebben az időszakban az együttműködések nagyon kezdeti stádiumban voltak, országos kapcsolati hálóról még nem beszélhetünk. A nagy ernyőszervezetek megalakulása révén először a szakmai együttműködések kezdtek el formálódni. A '90-es évek második felétől a szervezetek számának növekedése lelassult, egyfajta konszolidálás indult be a szektoron belül. Az évtized végén kezdtek formálódni az első számottevő területi, települési alapon szerveződő együttműködések.

A szektor fejlődése ma is tart, de már korántsem a szervezetszám változása a meghatározó jelenség, hanem a belső átalakulás. A nagy nonprofit szövetségek kiépítették országos rendszereiket. Az egész civil szférát átfogó területi együttműködések

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

fejlődése napjainkban éri el a regionális és országos szintet. Napirenden lévő kihívás az országos civil érdekképviseleti rendszer létrehozása.

A szervezetek jelentős aránya izoláltan működik ugyan, de a nonprofit szervezetek együttműködési hálózata területileg ma már gyakorlatilag az egész országot lefedi. A nonprofit szféra hálózati szerkezetének – akárcsak térszerkezetének – legfőbb jellemzője a markáns Budapest–vidék kettősség. A hálózat felépítésére jellemző, hogy legfőbb csomópontja a főváros, amely a legtöbb országos és nemzetközi hatókörrel és kapcsolatrendszerrel rendelkező szervezetet tömöríti, központba településük miatt a budapesti szervezetek sokkal kedvezőbb pozícióban vannak, mint a vidékiek. Itt a legfejlettebb az infrastruktúra, itt vannak jelen legnagyobb arányban a magasan képzettek, itt a legkönnyebb az információhoz jutás, legfejlettebb a gazdaság, és nem utolsósorban a fővárosban lehet a leghatékonyabban lobbitevékenységet folytatni. Jellemzően a megyeszékhelyek gyűjtik össze a megyei szintű hálózatokkal rendelkező szervezetek központjait, majd a kisebb városok következnek, a településhierarchia alján található kistelepülések főként helyi szintű szervezetekkel, illetve nagyobb szervezetek, szövetségek helyi szerveivel rendelkeznek.

A bemutatott hálózati rendszer ágazati szemléletű megközelítésének és kezelésének természetes területi következménye, hogy elsősorban a fővárosba, másodsorban a megyeszékhelyekre települt szervezetek kerülnek előnybe. Az ágazati megközelítés egyik legjellemzőbb példája, hogy a pályázatok döntő többségét országosan írják ki, területileg nem differenciálva, általában véve a nonprofit szervezeteknek vagy például a kulturális ágazatban tevékenykedő szervezeteknek címezve. A területi és településhálózati pozíciójukat tekintve kedvezőbb helyzetben lévő szervezetek ezáltal előnybe kerülnek, nagyobb részt tudnak megszerezni a forrásokból, amire alapozva professzionálisabb működést tudnak felépíteni, ami újabb előnyhöz juttatja őket. Így alakult ki, hogy az ország népességének kevesebb mint egyötödét tömörítő főváros, amely a nonprofit szervezetek számarányát tekintve a népességi súlyhoz képest csak néhány százalékos többlettel rendelkezik, a főállású foglalkoztatottak arányában már több mint kétszeres, a bevételek szempontjából pedig több mint háromszoros előnnyel rendelkezik a civil szektorban. Ennek pedig természetes következménye, hogy a fővárosi szervezetek szervezeti szinten is hatékonyabban működnek, például számarányuknál jelentősen nagyobb arányban kötik meg a támogatásokat, szerzik meg a pályázati pénzeket, termelnek tevékenységükkel önálló bevételeket és gyűjtenek tagokat.

Megemlíthetjük, hogy a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) támogatási rendszerének jelentősége ebből a szempontból az, hogy a korábbi gyakorlattal szemben területi elemet is hozott a támogatási rendszerbe a régiós szintű elosztás révén. (L/2003; 160/2003) Az NCA Tanácsa viszont a területi szempontok érvényesítését nem vitte tovább alsóbb szintekre, támogatási elveiben tiltja a régiókon belüli további területi – a megfogalmazás szerint a megyei – differenciálást. (A Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsának 2006. évi támogatási elvei) A régiókon belüli hálózati rendszert alapul véve és a fenti tapasztalatokból kiindulva várható, hogy az NCA-

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

támogatások regionális megvalósulásban hasonló eredményre vezetnek, mint ami országosan kialakult. Tehát a Közép-Magyarországon kívüli, hálózatilag gyakorlatilag három központ köré szerveződő régiókban a központi szerepű megyeszékhelyek civil szervezeteinek megerősödése vetíthető előre e támogatási szisztémán belül.

Természetesen a központban lévő szervezetek nagyon fontos szerepet töltenek be a civil szféra vonatkozásában, többléttámogatásuk bizonyos szempontból és bizonyos mértékig indokolt is. Ugyanis az itt működő országos, regionális és megyei hatókörű szervezetek településüknél nagyobb területet látnak el, a források egy részéből máshol valószínűleg meg programokat, más szervezeteket támogatnak; és azt is el kell ismerni, hogy a jelenlegi helyzetben összességében valóban hatékonyabban is működnek.

A dilemmák területfejlesztési szempontból vetődnek fel. A nonprofit szférán keresztül újraelosztott források közel kétharmada az ország amúgy is legfejlettebb területére érkezik. Kíváncsi-e ez az arány? Mennyire élezi a Budapest–vidék szembenállást?

A rendszerváltozást követő időszakban kialakultak területi és településtípusonkénti különbségek a civil szférán belül. Ez indokolná a szektor fejlesztési szempontból árnyaltabb megközelítését. Azokon a területeken, ahol a civil szervezetek megerősödtek, alapozni lehet a velük való együttműködésre, bevonhatók a döntésekbe, feladatok, szolgáltatások delegálhatók hozzájuk. Ugyanakkor a nonprofit szféra szempontjából lemaradó térségekben a civil szektor nem tudja betölteni a fejlesztésben elvárható funkcióit, nem készült fel arra, hogy a döntés-előkészítésben, feladatátvállalásban partnere legyen az államnak és az önkormányzatoknak. Ahhoz, hogy a civil szféra mindenhol betöltse szerepét, a régiókban, kistérségekben, önkormányzatokban partnerként lehessen rá számítani, nagyon sok helyen először még kapacitásépítésükre van szükség. Ez feltétlenül megköveteli az ágazati kezelésből adódó – a korábbiakban jellemző – szelektív mechanizmus tompítását.

Mindezeket tekintetbe véve, az állam részéről a nonprofit szektor területi szempontokat is mérlegelő kezelésére lenne szükség; mindenekelőtt területi koncepcióra, célokkal, prioritásokkal, amely megalapozza a tudatosságot és a szereplők azonos irányba történő cselekvését a szféra fejlesztésével kapcsolatban.

### Összegzés

Demokratikus berendezkedésű államokban a civil szervezetek a társadalmi fejlődés fontos szereplői. Amellett, hogy a for profit szervezetekhez és az államhoz hasonlóan részt vesznek a foglalkoztatásban és gazdasági értéktermelésben, sajátosságaikból adódóan mással nem pótolható társadalmi funkciókkal rendelkeznek, melyek számos fejlesztési következménnyel is járnak.

A civil szervezetek megszerveződése más-más alapokon nyugodhat. Míg a szövetségi együttműködések inkább egy szakterület megszerveződésének, addig a fórumszerű együttműködések az érdekképviseleti funkció kialakításának kedveznek. A hálózatépítés – akár az előbbi formákhoz kötődően, akár azoktól függetlenül – olyan

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

szervezeti előnyökhöz vezethet, amelyek révén a résztvevők többletforrásokat érhetnek el, és megnövelhetik működési hatékonyságukat.

A közös normákon alapuló bizalomépítés és civil együttműködési hálózat fejlesztése segíti a kedvező társadalmi viszonyokból eredő fejlődési potenciál, a társadalmi tőke „felhalmozását”.

A civil szféra együttműködéseit az informális mellérendelő kapcsolatok jellemzik, melyek a szervezetek vezetőinek személyes kapcsolati hálózata mentén formálódnak. A kapcsolatok formalizálására általában csak a pénzmozgással járó kooperációkkal, illetve a közös pályázatokkal összefüggésben kerül sor. A civil szervezetek területi együttműködéseinek megszerveződéséhez gyakran az önkormányzattal való kooperáció kialakítása jelenti a motivációt.

A civil szervezetek mintegy kétharmada nem vesz részt a civil szféra együttműködéseiben. Ennek okai egyes szervezetek jellegében, emberi tényezőkben, infrastrukturális hiányosságokban és a működési költségek hiányában keresendők.

A civil szervezetek országos hálózati szerkezete Magyarországon erősen kötődik a településhierarchiához. A nonprofit szféra ágazati kezelése ebben a rendszerben a központokba, elsősorban a fővárosba települő szervezeteknek kedvez.

Mára a civil szférán belül kialakult területi és településtípusonkénti különbségek a szféra ennek megfelelő differenciált fejlesztési megközelítését tennék szükségessé.

### Jegyzetek

- 1 A hivatkozott tanulmány magyarul elérhető a [www.kozossegfejleszt.hu](http://www.kozossegfejleszt.hu) honlapon Varga Tamás fordításában.
- 2 A fórum kifejezést e tanulmányban az itt jellemzett értelemben használjuk, amely nem azonos a területfejlesztési intézményrendszerhez kötődő civil egyeztető fórumok fogalmával.
- 3 Az erőforrások alatt nemcsak a hagyományos erőforrásokat (tőke, technológiai ismeret, munka, természeti erőforrás) kell érteni, hanem az információt, infrastruktúrát, humán erőforrásokat, kapcsolatokat is, amelyek lehetővé teszik, hogy a szervezetek céljuk irányába előrelépjenek. Ne feledjük, nonprofit szervezetekről van szó, a végső cél itt általában nem a profit, mint a gazdasági szervezeteknél!
- 4 A legjelentősebb országos kutatás, amely a civil szervezetek együttműködéseivel foglalkozott térségi-területi szempontok szerint, egy 2002–2003-ban készült felméréssorozat volt, amelyben a civil házak vizsgálták meg megyéjükben a civil szervezetek együttműködésének helyzetét a Közösségi Részvétel és Együttműködés (KÖRE) Programban, ami az „önkéntes polgári szervezetek” hálózati együttműködéseinek fejlesztését és önkormányzati döntéshozatalba való bekapcsolásának támogatását tűzte ki célul. (Bárdos, 2001) A módszertani következetlenségek ellenére a beszámolók nagyon sok új és figyelemre méltó megállapítást közölnek. E beszámolók elérhetők a [www.hermesz.hu](http://www.hermesz.hu) honlapon.

### Irodalom

- Bárdos Ferenc (2001): „KÖRE program” – Közösségi Részvétel és Együttműködés (Program az önkéntes polgári szervezetek együttműködési formáinak kialakulásáért és a települési önkormányzatok döntési folyamataiba történő részvételért). Jegyzet: [www.nonprofit.hu](http://www.nonprofit.hu)
- Bocz János–Nagy Renáta–Sebestény István (2005): Nonprofit szervezetek Magyarországon 2003. Budapest: KSH

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

- Budainé Nagy Katalin (2002): Közösségi Részvétel és Együttműködés (Program az önkéntes polgári szervezetek együttműködési formáinak kialakulásáért és a települési önkormányzatok döntési folyamataiba történő részvételért.) – Bács-Kiskun megyei tapasztalatok. Jegyzet a KÖRE programhoz: Non-profit Szolgáltató Központ Kecskemét: [www.hermesz.hu](http://www.hermesz.hu)
- Csizmadia Zoltán (2002): Robert D. Putnam: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. Szociológiai Szemle, 12 (3): 183–193.
- Farkas István (2005) A környezet- és természetvédő mozgalom együttműködési rendszere. Civil Szemle, 2 (3): 47–58.
- Kuti Éva (1998): Hívjuk talán nonprofitnak... Budapest, Nonprofit Kutatócsoport
- Putnam, Robert D. (1993a): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton N. J.: Princeton University Press
- Putnam, Robert D. (1993b): The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. The American Prospect, 4 (13): 35–42.
- Tulok Imre (2002): A civil együttműködés Tolna megyében (kutatási összefoglaló). Jegyzet a KÖRE programhoz: [www.hermesz.hu](http://www.hermesz.hu)
- Sz. n.  
2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról  
A Kormány 160/2003. (X. 7.) Korm. Rendelete a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény végrehajtásáról  
A Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsának 2006. évi támogatási elvei. [www.nca.hu](http://www.nca.hu)

### Hivatkozott honlapok

- [www.hermesz.hu](http://www.hermesz.hu) – Életfa Környezetvédő Szövetség portálja  
[www.kozossegfejlesztas.hu](http://www.kozossegfejlesztas.hu) – Közösségfejlesztés magyarországi honlapja  
[www.nca.hu](http://www.nca.hu) – Nemzeti Civil Alapprogram honlapja







## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

### AHOVA A PÉNZ NEM JUT EL

Az uniós fejlesztési források pályázatainak  
hatékonysága kistérségi szinten

Béres Tibor

#### ■ Bevezető

■ Tanulmányomban egy régi probléma kezelésére hivatott új megoldási rendszer első eredményeinek részleges elemzését tűzöm ki célul: az ország területi fejlettségi egyenlőtlenségének európai uniós forrásból történő kezelése, azon belül is főleg a Humán Erőforrás-fejlesztés Operatív Program (HEFOP) első év utáni pályázati adatai jelentik vizsgálatom tárgyát.

Bár az elemzés tárgya számos más módszert, perspektívát is kínál, számomra egy viszonylag ritkán érintett szempont a legfontosabb: a fejlesztési források elosztási módjának hatékonysága. A forráselosztás hatékonyságával foglalkozó elemzések fókusza általában a projektek hatékonyságán, a fejlesztési célok elérésének sikerességén, a projekteken vagy támogatási programokon *belül* jól mérhető változókon van. Természetesen az egyes támogatások sikerességének igazi fokmérője az általuk megvalósított fejlesztés, az indukált fejlődés. Ennek a megközelítésnek nem kritikája az általam alkalmazott szempontrendszer, sokkal inkább egy másik elemzési szintet feltételez. Az értékelések többsége a pályázati rendszeren belüli szereplőkkel foglalkozik, azaz a sikeres pályázókkal, a kedvezményezettekkel, projektbonyolítókkal. Bár néhány elemzés érinti a beadott pályázatok számát, és viszonyítja azt az elbíráltak és támogatottak számához, de ezeket az adatokat csak mint a támogatásosztó rendszer adminisztratív működését mérő hatékonysági mutatót kezelik. Azaz a beadott pályázatok száma – hasonlóan például a megtartott információs napok számához – a végrehajtásban résztvevők munkavégzésének teljesítménymutatója – így

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

az elemzés alapjául szolgáló adatokat, térségi eloszlásukat nem tekintik kvalitatív mutatóknak.

Elemzésem „heurisztikus értéke” nem az alkalmazott módszeren vagy a felhasznált adatok különlegességén alapul – ha egyáltalán beszélhetünk erről –, hanem azon, hogy az elemzés alapjának a 2004 júliusáig, az első Nemzeti Fejlesztési Terv Operatív Programjainak – ezen belül is a HEFOP-ok – intézkedéseire beadott pályázatot tekintem, s azt vizsgálom a területi fejlettségi egyenlőtlenségekhez viszonyítva.

Egy korábbi tanulmányomban<sup>1</sup> adatok felhasználása nélkül többéves, pályázati rendszerekkel kapcsolatban szerzett tapasztalataimra támaszkodva már elemeztem a pályázati rendszerek – bizonyos szempontokból értelmezhető – diszfunkcionalitását. Most lehetővé vált, hogy az akkor hipotetikusán megfogalmazott néhány állítást alátámasszam vagy cáfoljam. Az akkori fő állításom az volt, hogy a pályázati rendszer működése épp ellenkező hatást fejt ki, mint annak logikája vagy a konkrét pályázati programokban megfogalmazott célrendszer elvárná. Ezek közül az ellentmondások közül most a következőket emelem ki (hangsúlyozva azt, hogy ezek az állítások sokkal inkább a „létező” pályázati rendszerre és kevésbé egy ideális – bár talán soha nem megvalósítható – modellre vonatkoznak):

- A pályázati rendszer „nem igazságos”, azaz nem teljesül a várakozás, hogy a pályázati rendszer mindenki (de legalábbis az optimálisan elérhető legnagyobb célcsoport) számára egyenlő esélyeket kínál a forrás megszerzésére.
- Az a tény, hogy a pályázati rendszerben való boldogulás mind magasabb (és követhetlenebb) adminisztratív, pénzügyi, szakmai és szervezeti elvárásokat támaszt a pályázókkal kapcsolatban, nemcsak hogy csökkenti a rendszer hatékonyságát, hanem olyan fordított arányrendszert idéz elő, ahol a fejletlenség (gyengébb háttér) épp a támogatói célok elsődleges célcsoportját jelentő településeket zárja ki a forráselosztás rendszeréből.
- A támogatási rendszer olyan „Gólemként” működik, amely hajlamos mesterségesen létrehozott indikátorokkal kielégíteni a támogatói akaratot, s ezek a mutatók már a legkevésbé sem esnek egybe a valódi, kezdeti szándékkal; az adminisztratív mutatók átveszik a valódi fejlődést leképező mutatók (azaz a valódi változás) helyét. Mindez azt is jelenti, hogy az uniós fejlesztési források hatékony felhasználásától elvárt (vagy éppen azok feltételét jelentő) innováció nemhogy előnyt jelent a pályázatok elbírálásánál, hanem a pályázati írók próbálnak minél konformabb projekteket kitalálni, azaz „másol-beilleszt” módszerrel minél jobban megfelelni a pályázati kiírásnak.
- A pályázati rendszer problémái miatt a fejlesztési források – beadott pályázatok hiányában vagy azok alacsony színvonala miatt – épp azokra a helyekre nem jutnak el, ahol a fejlesztés leginkább indokolt volna.

Ezekből az állításokból felállítható egy olyan elemzési keret, amely adatok felhasználásával járulhat hozzá a pályázati rendszer egy részének hatékonyságelemzéséhez.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

Mielőtt azonban ennek az elemzésnek az ismertetésébe kezdenék, érdemes kitérőt tenni, hogy a fejlesztés problémáját érintsem.

### Fejlesztés-fejlődés

A támogatási forráselosztás rendszerének vizsgálatát célszerű a fejlesztés-fejlődés kérdéskörével kezdeni. Nem minden támogatási forrás tűz ki ugyanis fejlesztési célt, hiszen támogatást lehet adni működésre és fenntartásra is. Ez a felhasználási terület azonban a pályázati rendszerek esetében jóval kisebb hangsúlyt kap. Az elmúlt évekig (a Nemzeti Civil Alap beindulásáig) gyakorlatilag alig volt olyan nyílt támogatási rendszer, ahol bármiféle működési-fenntartási célra lehetett volna pályázni. (Ennek következménye az is, hogy ma sok-sok forrásbővítést célzó szervezet „ál-fejlesztési projektek” mögé rejti el működési kiadásait, rontva ezzel a fejlesztési programok hatékonyságát.)

A fejlesztési programok logikája azonban elég világos – általában. A támogatást egy adott – bázis – szint pozitív irányú meghaladásához kívánja hozzárendelni. Ez azonban a valóságban már nem mindig ilyen egyértelmű; olykor sem a támogatási programdokumentumokban, sem a megvalósított projektekben nem könnyű megtalálni ezt az egyszerű és nehezen megkérdőjelezhető fejlesztési logikát. Olykor a meghaladni kívánt állapot világos definíciója, olykor a pozitív változás leírása hiányzik. De az is előfordulhat, hogy a változás, amit a támogatás generál, semmiképpen sem nevezhető pozitívnek. (Megemlíthető itt például a sokszor kritizált közhasznú és közmunkák köre. A támogatás nemhogy segítené a résztvevők elsődleges munkaerőpiacra történő visszavezetését, hanem növeli az állami ellátórendszerrel való függőségüket. Nemhogy javítaná munkaerő-piaci integrálhatóságukat, hanem kifejezetten rontja azzal, hogy sem új szaktudást, sem valódi – az elsődleges munkaerőpiacon elismert – munkatapasztalatot nem szereznek.)

A tervezésben alkalmazott fejlesztési logika érvényre juttatása is rejt azonban magában szakmai döntési dilemmákat: korántsem mindegy, hogy a *jövőről* alkotott vízió *kiknek* a fejében és milyen módon fogan meg. Mennyire gyökeredzik az a jelen állapotokban, vagy kínál fel valóban új és a jelen állapotból nehezen levezethetően pozitív képet.<sup>2</sup> Ezekkel a tervezés alapjait teoretikusan érintő kérdésekkel most nem kívánok foglalkozni, de remélem, hogy sikerül felhívnom a figyelmet arra, hogy a fejlesztés nem csupán pályázatok meghirdetéséből, pénzutasításból és számonkérésből áll. Az ilyen egyszerű keretben kezelt fejlesztési-támogatási intézményrendszer soha nem lehet hatékony.

A támogatásosztás egy markáns, de – a honi uniós pénzek felhasználása által is alátámasztottnak tűnő – kritikáját fogalmazza meg Musto István.<sup>3</sup> Elemzésének tanulsága, hogy ha a támogatásosztás nem kapcsolódik pontosan definiált fejlesztési programhoz (amelyben nemcsak a célok, hanem az azokhoz rendelt indikátorok is

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

világosak), s a fejlesztés nem generál valamiféle tőkefelhalmozást, a támogatás inkább kárt okoz, mintsem hogy hosszú távon kimutatható haszna lenne.

A fejlődés és fejlesztés keretének definiálása tehát nem kerülhető meg a támogatásosztók részéről. Nemcsak a fejlesztési célok rendszere tartozik azonban ebbe a keretbe, hanem az az eszközrendszer is, amivel ezeket a fejlesztési célokat a támogatás segítségével elérni szándékoznak.

### Az uniós támogatási rendszer

Az európai uniós támogatási rendszer kialakítását az alapító tagállamok régiói közt meglévő fejlődési különbségek tették szükségessé. Ma a Kohéziós Alap mellett a négy Strukturális Alap és a Közösségi Intézkedések rendszere szolgálja a tervezett Európai Alkotmányos Szerződésben is szerephez jutott regionális fejlesztés célját. (*OJ c310 of December 2004, III-220. cikk*) A fejlesztési források allokációjának azonban figyelemre méltó az a stratégiai változása, mely az ún. Harmadik Kohéziós Jelentésben (mely a 2007–13 közti költségvetési ciklus alapdokumentuma) jelenik meg: az itthoni vitákban is nagy népszerűségnek örvendő „versenyképesség vs. szolidaritás (felzárkózás)” dilemmáját a versenyképesség EU-szintű fokozása mellett (Lisszaboni Stratégia) a szolidaritás intézményeinek *egyidejű* támogatásával látja megvalósíthatónak. Eszerint, bár a dilemma létét uniós szinten is elfogadják, a támogatási politika nem kötelezi el véglegesen és kizárólagosan egyik cél mellett sem magát, hanem a tagországoknak a kompromisszumot s így a többszempontú fejlesztési politika követését javasolják.

Mintegy horizontális rendszerként jelent meg az elmúlt években a közösségi tervezés és monitoring területén az Európai Szegénységellenes Hálózat, amely már Magyarországon is hallatja hangját a Strukturális Alapok tervezésével kapcsolatban. Témám szempontjából nem is annyira azok a Hálózat által meghatározott és propagált indikátorok (minimális aktivitási ráták) a fontosak, amelyek a második Nemzeti Fejlesztési Tervbe is bekerülnek, hanem a civil szervezetek (de főleg a civil társadalom) tervezésbe történő bevonásának követelése az ún. nyitott koordináció módszerén keresztül.<sup>4</sup>

Meg kell még említeni egy új kezdeményezést, a Civil Szervezetek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért elnevezésű összefogást. Ez a szervezet – a kormányzati tárgyalópartner részéről nehezen kezelhető módon – élni kíván a tervezési folyamatban való részvétel jogával.

Az Európai Unió fejlesztési célrendszere azon az általános elven nyugszik, hogy a területi (Európai Regionális Fejlesztési Alap), a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű társadalmi csoportok közötti (Európai Szociális Alap), a mezőgazdaságon belüli természeti, társadalmi és piaci (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap) egyenlőtlenségeikből adódó *regionális* fejlettségi különbségeket csökkentse.<sup>5</sup> A regionális fejlesztés az egyes régiók közötti fejlődési feszültség ellensúlyozását szolgálja.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

Ezt az egyes Strukturális Alapok és Kohéziós Alap, valamint az egyes Községi Intézkedések (illetve korábban az Előcsatlakozási Alapok) más-más beavatkozási területen és célrendszerrel törekuszenek megvalósítani és eljuttatni az egyes fejlesztési projektekre szánt támogatási összegeket a kedvezményezettekhez. Az egyes Strukturális Alapok céljait az Európai Közösségről szóló Szerződés Harmadik Része (XVII. *Gazdasági és társadalmi kohézió*) tartalmazza. A célok rendszere – és az egész fejlesztési politika –, mint ahogy a neve is mutatja, kizárja, hogy az egyes tagállamok a fejlesztési forrásokat működési, fenntartási célokra használják fel; meghatározzák, hogy az érintett fejlesztési területen az illető tagállam nem csökkentheti a korábban általa biztosított saját fejlesztési forrás mértékét.

A tagállamok Nemzeti Fejlesztési Terveiben szereplő célok (és intézkedéseknek) összhangban kell lenniük az Unió tanácsa által elfogadott célkitűzésekkel. A célkitűzések alá történő besorolást az illető tagállam régióiban elért egy főre eső GDP határozza meg. Mivel Magyarország hét régiója (NUTS II szint) közül egyik sem éri el a korábbi 15 állam egy főre eső átlagos GDP-jének 75%-át, az ország az első („Elmaradott területek fejlesztésének támogatása és strukturális alkalmazkodásának támogatása”) célkitűzés alá tartozik. (A célkitűzésrendszert 2007-től új váltja fel. Az új célkitűzések: 1. Konvergencia; 2. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás; 3. Európai területi együttműködés.)

Az uniós elvek a magyar Nemzeti Fejlesztési Tervben is megjelennek, ahhoz igazítva a nemzeti célrendszert. Bár az egyes nemzeti fejlesztési tervek kijelölnek külön-külön prioritásokat, általános céljában egyetlen uniós tagállamé sem térhet el a megjelölt uniós rendeletekben foglalt fő elvektől. A fejlesztésnek hosszú távon és fenntarthatóan, az unió versenyképességét javítani képes módon kell megvalósulnia.

A fejlesztési célú támogatások lehívása területi rendszerének keretét a 1996/XXI tv. (és későbbi módosításai) jelenti. Ez a törvény megteremti a térségi besorolási rendszer „EU-kompatibilitását” (NUTS-rendszer). A törvény egyik célja a NUTS II szintnek megfelelő régiók megalkotása volt, de rendelkezik az Országos Területfejlesztési Tanács és az Országos Területfejlesztési Központ létrehozásáról is.

A magyar NUTS-beosztás szerint a megyék a NUTS III szintet, a régiók a NUTS II-es szintet jelentik. A NUTS I szint régiók összevonásával három egységet ad Magyarországon. Az elemzésen alapjául szolgáló kistérségek a NUTS IV szintet képviselik.

A törvényt a fejlesztési politikában a decentralizáció egyik legfontosabb pillérnek tekintik, csakúgy, mint későbbi, 1999-es és 2004-es módosításait.

A 2004 évi LXXV. tv. alapján megerősödtek a kistérségi szint funkciói, kötelezővé vált az átfedésmentes kistérségi lehatárolás. Létrejötték a kistérségi területfejlesztési tanácsok, valamint a megyei fejlesztési tanácsok mellé rendelték a kistérségi egyeztető fórumot, valamint a civil egyeztető fórumot.

A vidékfejlesztés közigazgatási intézményrendszerének kialakítását szabályozó jogszabályi háttér tehát mára készen áll arra, hogy az uniós támogatási összegek kihelyezése megtörténjen. Az intézmények is kiépültek (ezek közül tanulmányom szempontjából legfontosabb a kistérségi önkormányzati társulások köre). Mivel azonban

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

az uniós támogatások többsége *uniós pályázati rendszerben* jut el a kedvezményezett szervezetekig, s ez, ha nem is idegen a magyar forráselosztás rendszerében, de mindenképpen új és más fejlesztési logikát, tervezést és szaktudást igényel.

Kutatható és kutatandó területként adódik tehát ennek az új forráselosztási rendszernek a működése, területi jellemzői. Mindez pedig elvezet az általános és legfontosabb kérdéskörig: mennyiben szolgálja az uniós támogatási rendszer az uniós és hazai regionális fejlesztési politikát?

### A vizsgálatról

Elemzésem tárgya a Strukturális Alapok allokációja. Nem pusztán a kiosztott vagy kiosztandó támogatások regionális, megyei vagy operatív programok szerinti eloszlására vagyok kíváncsi, mivel ezek önmagukban nem adnak választ azokra a kérdésekre, amiket korábban felvettem. Továbbá ezek a statisztikák elérhetőek a Nemzeti Fejlesztési Hivatal honlapján is (azaz 2006. február elején még elérhető volt).

Az általam elérhető legfrissebbnek számító adatok 2005. július végéről származnak,<sup>6</sup> amely állapotot mára jóval meghaladta a beérkezett és elbírált pályázatok helyzete, az akkor beérkezettként nyilvántartott, de még el nem bíralt számos pályázat közül többségükről azóta elutasító vagy támogató döntés született. A kérdéses tavaly júliusi időponthoz képest valószínűleg valamelyest más lenne a kirajzoló kép, ha a megítélt támogatások területi eloszlását vennénk alapul.

Mivel kérdéseim főként a támogatási rendszer célrendszerének érvényesülésére vonatkoznak, ezen belül is főként a területi fejlettségi egyenlőtlenség és a pályázati források abszorpciójára vonatkozó képesség közti kapcsolatra, elemzésem alapja az egyes Operatív Programokra beadott pályázatok területi eloszlása,<sup>7</sup> illetve a kistérségi szinten aggregált változók.<sup>8</sup> Ez feltételezi azt, hogy a beadott pályázatok száma és a megítélt és folyósított támogatások nagysága közt szoros összefüggés van. E nélkül a feltételezés nélkül természetesen semmifajta következtetés levonására nem lenne lehetőség azon túl, hogy az emberek egyes kistérségekben szeretnek pályázatot írni, míg a másokban nem. Az összefüggés alátámasztására azonban egy direkt és egy indirekt érvem is van: a megjelölt időpontig megítélt támogatások területi eloszlása nem mutat eltérést a beadott pályázatokkal kapcsolatban tapasztalt tendenciáktól. Másfelől egyértelmű, hogy azokba a kistérségekbe, ahonnan nem érkezik be támogatható pályázat, nem is mehet pályázati forrás. Így a sok pályázatot beadni képes kistérségek pályázati forrásra vonatkozó abszorpciók képessége nem csupán egyfajta speciális „humán tőkében” való bőséget jelöl. Ez egy olyan tőke, amely jó eséllyel „jövedelemre”, azaz fejlesztésiforrás-forintokra váltható.

A kistérségi szint alkalmazása mellett szól az, hogy ezen a szinten a forráselosztás feltételezett egyenlőtlensége jobban kimutatható, azaz a régió és megyén belüli kiegyenlítő hatás nem fedi el az egyes kistérségek privilegizált, illetve nyomorú-



## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

2. Az összes beadott pályázat esetében olyan változót kerestem, ami minden OP esetében érvényes lehet a regionális fejlettség megragadására. Itt csupán az egy főre eső átlagos személyijövedelemadó-alapot találtam alkalmazhatónak. Természetesen egyes fejlesztési célok szerinti bontás esetében számos más változót is alkalmazni lehetne, így például technológiai fejlesztés esetében az ezer főre jutó ISDN/ADSL-vonalak számát, vagy közműfejlesztések esetén az egyes kistérségek közművel való ellátottságát (s ezekre rendelkezésre is állnak a KSH-adatok). Ugyanakkor tanulmányom terjedelme és kereteim nem teszik lehetővé az egyes OP-k szerinti elemzést, ezért csupán a HEFOP-intézkedések esetében alkalmaztam további bontásokat, specifikus fejlesztési célokra alkalmazott változók bevonásával. (4. lépés)

3. Kitérőként érdemesnek tartottam megvizsgálni, hogy vannak-e különbségek a kistérségek közt a pályázatot beadó entitások jogi státusza szerint, vagyis az adott kistérségből beadott összes pályázaton belül mekkora részt képviselnek az egyes jogi formációk: nonprofit szervezetek, különféle méretű vállalkozások, önkormányzati és költségvetési szervezetek.

Ezzel a bontással fontos adatot kaphatunk az abszorpciós képesség egy másik dimenziójára, a kistérség-specifikusan fejleszthető-fejlesztendő pályázói kör összetételére vonatkozóan. Tanulmányomban csupán a HEFOP-ra beadott pályázatokat elemzem e tekintetben, hogy megtudjuk, vajon a kifejezetten nonprofitok, civilek aktivitására számító OP mennyire mozgósította az egyes kistérségekben a civileket és intézményeket.

4. A HEFOP intézkedésekre beadott pályázatokat tovább bontottam és csoportosítottam a támogatással megoldani kívánt probléma jellege szerint. Bár a HEFOP fő fejlesztési célja a munkaerő-piaci egyenlőtlenségek csökkentése, illetve a meghatározott célcsoportok foglalkoztathatóságának javítása, az egyes pályázati ablakok közt jelentős eltérések vannak aszerint, milyen eszközrendszerrel, fejlesztési stratégiával kíván hozzájárulni az általános cél eléréséhez. Pontosabb képet kaphatunk, ha az eloszlásokat érzékennyé tesszük ezekre az eltérésekre, így külön-külön megvizsgáljuk a kistérségeket ez alapján is.

A következő célok szerinti csoportokat hoztam létre:

Létrehozott csoport	Ide sorolt intézkedések
Szociális intézmények fejlesztése	HEFOP 2.2.1, 4.2.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.4.1
Munkanélküliség közvetlen kezelése	HEFOP 1.3.1, 2.3.1, 2.3.2
Munkanélküliség kezelése a szakképzési rendszer fejlesztésével	HEFOP 3.1.1, 3.1.2, 3.5.1, 3.5.4, 4.1.2
Az oktatási intézményrendszer fejlesztése	HEFOP 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4
Munkanélküliség kezelése a vállalkozásfejlesztés eszközével*	HEFOP 3.4.1, 3.4.2

\* A Térségi Szakképző Központok támogatását célzó intézkedésre beérkezett pályázatok mellőzésével.



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

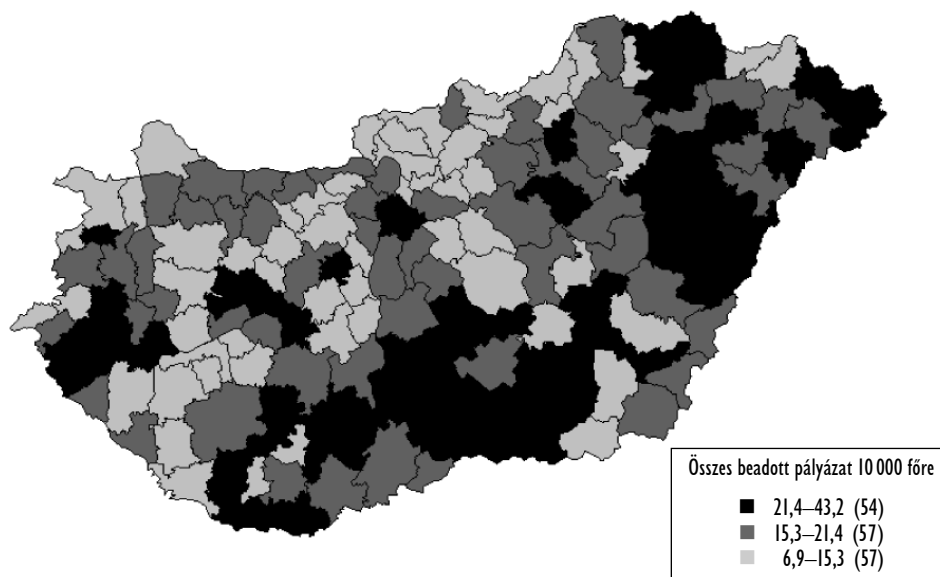
A csoportok esetében ismét a személyi jövedelemadó nagysága kínálkozott általánosan alkalmazható változónak, valamint az intézményi fejlettségi, iskolázottsági mutatóit, és a regisztrált munkanélküliek számát tűnt célszerűnek bevonni.

A munkanélküliek esetében három változót tudtam alkalmazni, a regisztrált munkanélküliek és a 180 napnál régebben regisztrált munkanélküliek számát, valamint a pályakezdő munkanélküliekét – természetesen 1000 főre számítva.

### Eredmények

1. Az összes beadott pályázat területi eloszlását mutatja az első térkép.

1. ábra. Összes beadott pályázat 10 000 főre



A térképen három kategóriát találunk eltérő árnyalattal jelölve. A kategorizálás az egyes kistérségekben beadott pályázatok tízezer főre eső számát alapul véve történt, úgy, hogy mindhárom kategóriába nagyjából egyenlő számú kistérség kerüljön. Így a legsötétebb színnel jelölt kistérségekben a tízezer főre jutó beadott pályázatok száma 21,4 és 43,2 közé esett. 54 ilyen kistérség került ebbe a csoportba. A másik két csoport értékeit a jelmagyarázat tartalmazza.

A legmagasabb értéket a mórhalmi kistérségben találjuk (43,2), ezt követi a pécsváradi (41,73), a kiskőrösi (37,79) és a kisteleki (37,65). A mezőny másik végén a monori kistérség (6,9), a bátonyterenyi (7,2), a kőszegi (8,18) és a tapolcai (8,67) található.

Az adatokat szemlélve két tendenciát lehet kiemelni: a legjobban teljesítő kistérségek közt egy sincs, amelyik „híresen” depressziós kistérségnek volna nevezhető,

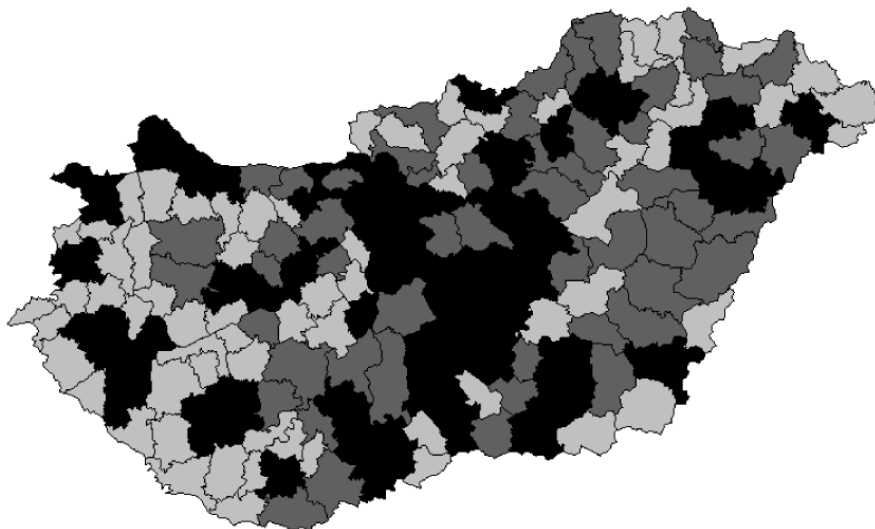
## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

ugyanakkor az egy főre eső szja-alapot tekintve ezek a kistérségek igencsak a sereghajtók közt vannak, sőt a kisteleki kistérséghez képest csupán a bodrogi, a csengeri és a baktalórántházi kistérségekben alacsonyabb az egy főre eső szja-alap. Ugyanakkor a legkevesebb pályázatot beadók közt található a mezőny alsó egyharmadába tartozó (bátönyterenyi), erős közepes helyzetben lévő (tapolcai) és jó jövedelmi mutatóval bíró kistérség is. Eszerint tehát az szja-alap tekintetében nehezen meghatározható, mely kistérség fog a pályázati élményébe tartozni, s mely a sereghajtók közé.

A térkép alapján azonban néhány térségben látható egyfajta tendencia: a nógárdi kistérségek, a Balaton-felvidékiek, a Tatabánya környékiek alacsony aktivitása szembeűnő.

Mivel ezek az adatok tartalmazzák az AVOP-ra beadott, mezőgazdasági tárgyú pályázatokat is, amelyek eleve determinálják a rurális helyszínek nagyobb bekerülési esélyét, mint a korábbiakban az adat-redukció okánál említettem, érdemes ki vonni az elemzésből a mezőgazdasági tárgyú pályázatokat. Az így kapott térkép a következőképpen fest:

2. ábra. Beadott pályázatok AVOP nélkül, 10 000 főre



Ezen a térképen már könnyebb egyértelmű tendenciát találnunk: az alföldi kistérségek pályázói ambíciója egyértelműen nagy, a budapesti és környékbeli kistérségek szintén sok pályázatot adnak be (kivéve a már korábban is az alacsony aktivitásúak közé sorolt monori, illetve gyáli kistérségeket). A Dráva mentén, a Balaton környékén, az Észak-Alföldön, Borsod-Abaúj-Zemplén megye északi részén (főként az encsi, szikszói és Abaúj-hegyközi kistérségekben: a „kegyetlen” kistérségekben) kevés a beadott pályázat.

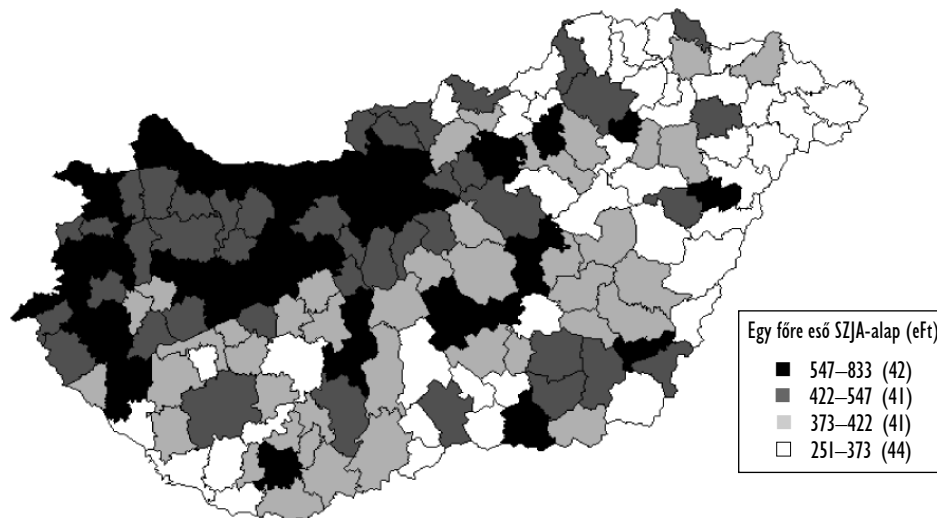
## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

A térképen jól látszik a megyei jogú városok jobb pozíciója. Ezek a városok – illetve a hozzájuk társuló kistérségek – több beadott pályázatot jegyeznek, s ez a pályázói kapacitás nemcsak az adott kistérséget hozza kedvező pozícióba, hanem – mint később látni fogjuk – az itt jelen lévő pályázatírói kapacitás kihat a környező kistérségekre is. Ez a hatás a pályázatírói kapacitásnak mint egyfajta speciális humán tőkének az agglomerációban történő szolgáltatáskénti áruba bocsáthatóságát sugallja. Ez a tőke természetesen könnyen (alacsony költséggel) juttatható el más kistérségekbe, településekre, de kézenfekvő, hogy az elsődleges „piacot” erre a szolgáltatásra a helyi vagy közeli települések jelentik (ismeretség, közlekedési tényezők, kapcsolattartás könnyebbsége).

2. A térségi fejlettséggel foglalkozó tanulmányok többsége – egy minden lehetséges fejlettségbeli tényezőt tartalmazó, egyhangúan elfogadott változó hiányában – a térségek közti jövedelmi eltéréseket alkalmazza, mint a fejlettség többé-kevésbé általánosan alkalmazható indikátorát.<sup>9</sup> Habár ennek a változónak az alkalmazása is felvet módszertani problémákat, elérhetősége, egyszerűsége miatt én is használata mellett döntöttem. Az egy főre eső szja-alap bevonását a HEFOP-pályázatok esetében indokolja az is, hogy mivel a személyi jövedelemadó alapjának számítása bejelentett jövedelemhez kötött, a nem legális munkaviszony, illetve foglalkoztatás nem torzítja a kapott képet, ugyanis a HEFOP-intézkedések általános célkitűzése a foglalkoztatási helyzet javítása, így az szja-alap térségi eloszlása nemcsak a jövedelmek eloszlásának egyenlőtlenségét mutathatja meg, hanem talán még jobban rámutat a legális foglalkoztatás térségi egyenlőtlenségére. Sőt, mivel a számomra elérhető, munkanélküliségre vonatkozó kistérségi bontású adatok (regisztrált munkanélküliek száma, 180 napnál régebben regisztrált és pályakezdő munkanélküliek száma) csupán a regisztrációban szereplő személyek adatait tartalmazzák, épp a mindenféle ellátási formából kiszorult inaktívakra vonatkozóan nem rendelkezünk pontos képpel. Ugyanakkor sajnos mindez az szja-alap alkalmazhatóságának kritikáját is jelenti egyben. A nem legális munkaviszonyból származó jövedelmek kistérségek közti eloszlása nagy valószínűség szerint nem egyenletes: ahol alacsony a munkanélküliség, magas a bejelentett munkaviszonnyal rendelkező személyek aránya, ott az szja-alap is magas, ahol alacsony a bejelentett munkaviszonnyal rendelkezők aránya, de lehetséges munkát vállalni (jövedelmet szerezni) építőiparban, vendéglátásban, mezőgazdaságban, ott az szja-alap alacsony, de a relatív fejlettség sokkal magasabb lehet, mint azokban a depressziós kistérségekben, ahol sem legális, sem fekete-munka nincs.

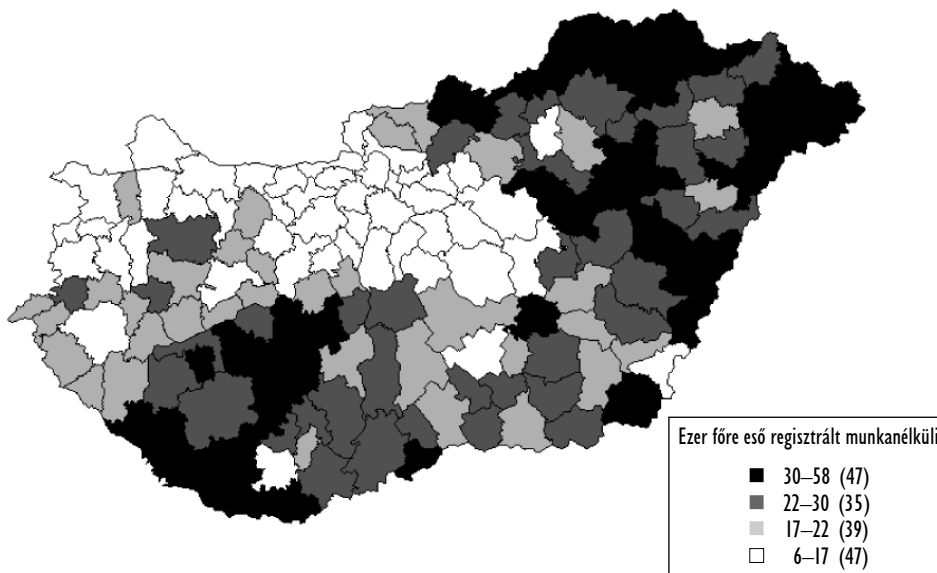
## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

3. ábra. Egy főre eső SZJA-alap



Természetesen a munkanélküliségre vonatkozó eloszlások – az alapul szolgáló adatok torzítása ellenére is – a már ismert területi egyenlőtlenségeket és tendenciákat mutatják.

4. ábra Ezer főre eső regisztrált munkanélküliek száma



A munkanélküliek száma és az szja-alap területi eloszlása esetében elég könnyű felfedezni a jól kivehető tendenciákat. Az szja-alap esetében a gazdaságilag jól fejlett

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

észak-dunántúli kistérségek állnak jobban, s hozzájuk csatlakoznak még a megyei jogú városok.

A munkanélküliségi adatok szempontjából egy budapesti központú, a Dunántúlt is magába foglaló részt lehet látni, amelyet a magas munkanélküliséggel küzdő dél-dunántúli és észak-magyarországi területek fognak közre. Megjegyzendő, hogy az itt hátrányos helyzetű területek szinte teljes mértékben egybeesnek a magyarországi cigányság által nagy arányban lakott kistérségekkel.<sup>10</sup> Ez a szempont azért is fontos, mert a munkanélküliség aránya köztük jóval magasabb, mint a nem romák körében, munkaerő-piaci integrációjuk az egyik legakutabb probléma, amit az erre vonatkozó HEFOP-intézkedéseknek kezelniük kellene. Nagy szükség volna tehát olyan projektekre (pályázatokra), amelyek ezekből a kistérségekből érkeznek.

Akár az AVOP-pal kiegészített, akár anélkül beadott pályázatok eloszlását nézzük, semmiféle együttjárást, tendenciát nem tudunk felfedezni, ami az e két változó szerinti egyenlőtlenséget kompenzálhatná. Pályázati szempontból fehér foltokat épp ott találunk leginkább, ahol a munkanélküliség fekete foltjai vannak. Az szja esetében a jól teljesítő kistérségek ugyanúgy szerepelhetnek jól pályázati szempontból (AVOP nélkül), mint a többiek. Az már inkább kijelenthető, hogy az szja-alap tekintetében rosszabb helyzetben lévő tiszántúli kistérségek pályázati úton sem fogják valószínűleg megtalálni boldogulásuk, fejlődésük megoldását.

Itt is meg kell jegyezni azonban, hogy a beadott pályázatok száma nem azonosítható a támogatott pályázatok számával. Ha ugyanis a támogatott pályázatok eloszlása – a bírálatkori következetes területi kiegyenlítő szándéknak betudhatóan – a beadottakéhoz képest gyökeresen más, épp a területi fejletlenséget tükröző eloszlást venne fel, az egész elemzést, annak logikáját el kellene vetni. A fejlesztési források kihelyezését ugyanis nem egy partikuláris tényező, a pályázatírói kedv, az abszorpció kapacitás határozná meg, hanem egy térségfejlesztő-egyenlősítő mechanizmus. Ennek azonban ellentmond a támogatott HEFOP-pályázatok eloszlása (lásd 5. térkép).

A statisztikai próba sem igazolja, hogy a fejletlenebb térségek több elképzeléssel és pályázattal rendelkeznének, mint a magasabb jövedelműek, sőt az egy főre eső szja és a beadott pályázatok (AVOP nélkül) száma közötti korrelációs érték (standardizált B=) 0,428 (az összefüggés 0,01 szinten szignifikáns). Eszerint minél magasabb az egy főre jutó szja-alap egy kistérségben, annál magasabb a valószínűsége, hogy több pályázat érkezik be innen. Tehát a gazdagabb térségek pályázatírói kapacitása nagyobb, mint az elmaradottaké.

3. A beadott HEFOP-pályázatok esetében hasznosnak tartottam megvizsgálni, kik adták be a pályázatokat, milyen szervezeti formák állnak a pályázók mögött. Ez a kérdés azért fontos, mert rámutathat arra, az egyes szektorok egymáshoz viszonyított és abszolút fejlettsége kistérségenként eltérő, s ez a pályázatkészítési kapacitásra is befolyással van.

A vizsgált időszakban az összes intézkedésre beadott pályázatok megoszlása a beadó szervezet jogi besorolása szerint:

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Minősítés	AVOP		ROP		GVOP		KIOP		HEFOP		Összesen
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	
Nem besorolható	26	0,5	6	2,26	12	0,09	2	1,14	194	14,69	240
Belföldi természetes személy	924	17,0	2	0,75	105	0,81	0	0,00	7	0,53	1038
Kisvállalkozás	646	11,9	35	13,16	4069	31,21	6	3,41	77	5,83	4833
Középvállalkozás	565	10,4	16	6,02	1744	13,38	11	6,25	72	5,45	2408
Mikrovállalkozás	2379	43,7	61	22,93	5999	46,02	11	6,25	37	2,80	8487
Nagyvállalat	139	2,6	4	1,50	167	1,28	18	10,23	49	3,71	377
Nonprofit szervezet államháztartáson belül	633	11,6	115	43,23	798	6,12	119	67,61	373	28,24	2038
Nonprofit szervezet államháztartáson kívül	138	2,5	27	10,15	143	1,10	9	5,11	512	38,76	829

A táblázat adatai szerint a GVOP és az AVOP esetében a mikrovállalkozások aktivitása kiemelkedő. Ebbe a körbe a hivatalos besorolás szerint a legfeljebb 10 főt alkalmazó, maximum 2 millió eurós mérlegfőösszegű vállalkozások tartoznak. Ez az adat nem meglepő, ha ennek a körnek a forráshiányos állapotát tekintjük, vagy a gazdasági életben belüli létszámarányukat (a működő vállalkozások 95,9%-a tartozik ebbe a körbe).

Nem egyforma az egyes szervezettípusok reprezentációjának területi eloszlása sem: az egyes kistérségekben változó a különféle szervezettípusok aktivitása. Az, hogy a kistérségekhez beadott összes pályázathoz viszonyítsuk a beadó szervezetek minősítését, azt a problémát vetné fel, hogy a térségi földrajzi, gazdasági adottságok ezt az arányt jelentősen torzíthatnák. Azaz: ha például ebbe a változóba beke-reülne például az AVOP-ra is beadott pályázatok köre is, figyelembe kellene vennünk azt, hogy mennyire adekvát az adott kistérségben a mezőgazdasági tárgyú fejlesztés – és ezzel a mutatóval kellene súlyoznunk a kapott változót. Ez azonban majdnem lehetetlennek tűnik. Célszerűbbnek tűnik az egyes OP-ra beadott pályázatokon belül vizsgálni az egyes szervezettípusok szerinti aktivitást.

Mivel tanulmányom terjedelme nem teszi lehetővé minden OP részletes elemzését, most csupán a HEFOP-ra beadott pályázatok pályázó szervezetek szerinti megoszlását mutatom be. Ezt azért is fontosnak tartom, mert ennél az OP-nál volt a nonprofit szervezeteknek lehetőségük a forrásszerzésre. Nem azért fontos a nonprofit szervezetek kiemelt figyelemmel kísérése, mert az uniós forrásosztás rendszere pozitívan megkülönböztetné ezt a kört, vagy mert ezeknek a szervezeteknek a hatékonysága egyértelműen jobb volna, mint más szervezeti formáké. A nonprofit szervezetek rendelkeznek azonban egy olyan ismérvel, amivel – a szintén ebben az OP-ban nagy szerepet játszó – másféle szervezeti formák nem. Ez az állami-önkormányzati rendszertől való szervezeti és (szerencsés esetben) anyagi függetlenség, és – ismét csak ideális körülmények közt – az innovációra és a valódi fejlesztésre való nyitottság.<sup>11</sup> Amíg a többi OP többé-kevésbé homogén pályázói célcsoportot szőlít

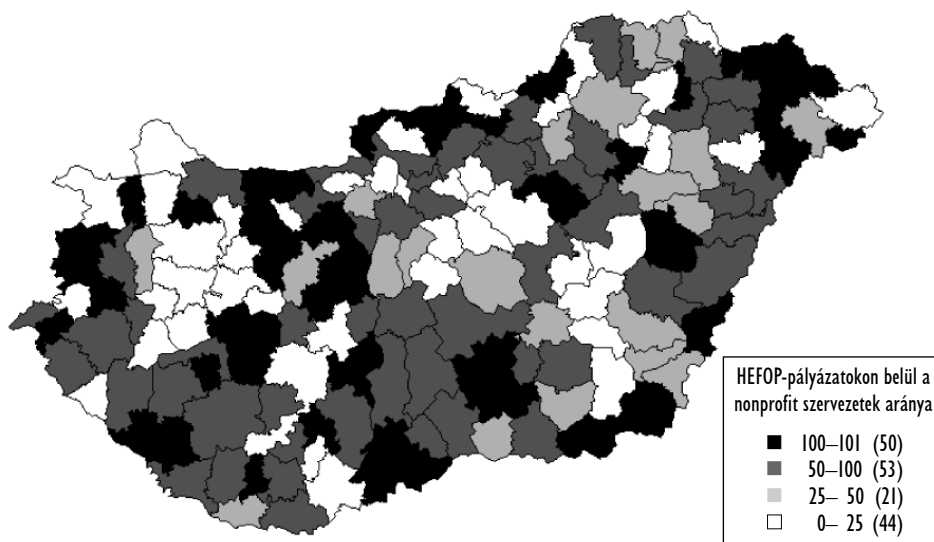
## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

meg (pl. gazdálkodók, gazdasági szervezetek köre), addig a HEFOP intézkedései esetében egy „versenyben” indulnak a nonprofitok (függetlenek) és a valamilyen központi elosztórendszerrel függő (vagy épp azokat fedő) pályázók.

Amint a korábbi táblázatban láttuk, a HEFOP-on belül 194 „nem besorolható” szervezet pályázott. Ezek persze lehetnek civilek és nem civilek egyaránt (az üresen hagyott adatmezőből nem következik sem az igen, sem a nem), azonban feltehető, hogy az egyesületi vagy alapítványi forma – mint megengedett civil szervezettípusok – nem jelentettek volna besorolhatósági problémát. (Részletesen áttekintve a beadott pályázatokhoz kapcsolódó információkat, megállapítható, hogy a „nem besorolható” szervezetek többsége költségvetési intézmény, egyház vagy egyház által fenntartott intézmény. Az esetek mindössze körülbelül negyede valóban kétes besorolhatóságú „egyéb egyesület”, „egyéb alapítvány” vagy „egyéb civil szervezet”. A pontosság kedvéért azonban mégis csak az egyértelműen besorolt szervezettípusokat tudjuk alapul venni.<sup>12</sup>

Az így kapott eredmények szerint 512 nonprofit szervezet és 312 „államháztartáson belüli nonprofit szervezet” élt a pályázás lehetőségével.

5. ábra. A nonprofit pályázók aránya a HEFOP-pályázatokon belül



A térképen feketével szerepelnek azok a kistérségek, ahonnan sem nonprofit, sem „államháztartáson belüli nonprofit” szervezet nem adott be HEFOP-pályázatot. A sötétszürkével jelzett kistérségekben viszonylag magas (50% feletti) a nonprofitok részesedése, míg a fehérrel és világosszürkével jelzettekben ez alatti. Mint láthatjuk, az alföldi kistérségekben a nonprofit szervezetek aktivitása kifejezetten alacsony, és ez jellemzi a dunántúli területeket is.

A foglalkoztatási szempontból kritikusnak számító észak-magyarországi és dél-dunántúli kistérségekben a nonprofitok közepes mértékben képviseltetik magukat.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Figyelmet érdemelnek azok a magas munkanélküliséggel bíró kistérségek, amelyek mégis feketével szerepelnek a térképen: a szentlőrinci (Baranya), mohácsi, vásárosnaményi, bodroghözi, kiskvárdai, baktalórántházai, csengeri, ózdi. Ezekből a kistérségek közül sem valódi nonprofit, sem „államháztartáson belüli nonprofit” szervezet nem küldött pályázatot. Ezekben a kistérségekben a HEFOP-os kiírások vagy nem voltak képesek mozgósítani ezeket a szervezeteket, vagy egyáltalán nem is léteznek potens nonprofitok. Nem sokkal jobb a helyzet a fehérrel jelölt kistérségekben sem.

A nonprofitok részvételének alacsony aránya – a magyarországi tapasztalat alapján – összefüggést mutat a szociális gazdaságban megvalósított projektek csekély számával. Ez a projekt típus (illetve gazdasági konstrukció) szinte egyedüli lehetőségként adódik azok előtt a közösségek előtt, ahová a hagyományos forprofit fejlesztésekben érintett működő tőke nem jut el, ahol szűkösek a helyi erőforrások. A szociális gazdaság működését, logikáját sokan kérdőjelezik meg, ugyanakkor az elmúlt néhány évben mind az unió országában, mind Magyarországon egyre közzismertebbé és – talán – népszerűbbé válik ez a megközelítés.

Szociális gazdaságon alapuló projektet természetesen nemcsak nonprofit szervezetek valósíthatnak meg (sőt, hatékonyabbnak épp a szektorközi együttműködésen alapuló konzorciumok tekinthetők), az azonban egyértelműnek tűnik, hogy ezeknek a projekteknek a kezdeményezői, végrehajtói *többször* a nonprofitok. Ott tehát, ahol ezek a szervezetformák hiányoznak, aktivitásuk vagy pályázói kapacitásuk hiányzik, nagy valószínűséggel még ez a foglalkoztatási lehetőség sem lesz elérhető. Ugyanakkor a szociális gazdaság kínálhatna lehetőséget olyan munkanélkülieknek, akik szeretnének és képesek is volnának visszakapaszkodni az elsődleges munkaerőpiacra.<sup>13</sup>

4. A munkanélküliségre vonatkozó pontos kép és stratégia kialakítása nem csupán a munkaügyi regisztráción alapuló kimutatások pontatlansága, hanem a kérdéskört terhelő számos félreértés, hibás értelmezés és politikai motiváció miatt is nehéz.<sup>14</sup>

A HEFOP intézkedéseinek fő célja a foglalkoztatási helyzet javítása volt különféle beavatkozási területeken.

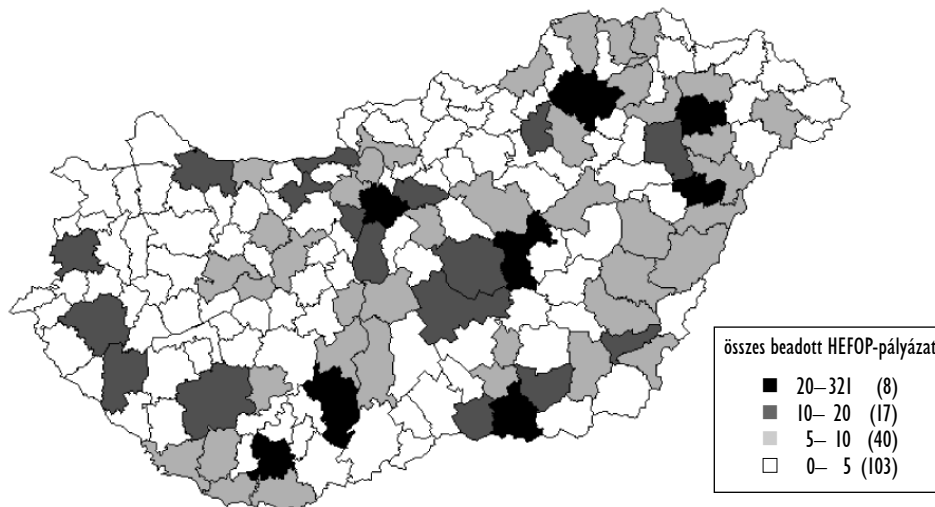
Ideális esetben, azaz ha a programozás során a célrendszerhez a megfelelő támogatásosztási eszközöket rendelték, a források is épp azokra a helyekre jutottak el, ahol a probléma a legégetőbb. Vagyis azokban a kistérségekben, ahol magasabb a munkanélküliség – egy jól működő támogatásosztó rendszerben –, több olyan projekt és pályázat készül, amely a kérdés kezelésére hivatott.

A valós helyzet azonban a következőképpen fest:



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

6. ábra. Összes beadott HEFOP-pályázat



A térképen nehéz volna felfedezni a 4. ábrán bemutatott regisztrált munkanélküliek területi eloszlását. Sőt, azokból az északkeleti kistérségekből, amelyeket a munkaügyi statisztikák „feketére festenek”, gyakorlatilag nem, vagy csak alig érkezett be pályázat. Vagy nem rendelkeznek projektötletetekkel, vagy nem motiváltak, vagy csak nincs, aki megírja a pályázatokat.

Ez utóbbi feltételezést támasztja alá, hogy valóban távol esnek a megyei jogú városokban működő „pályázati centrumoktól”. A megyei jogú városok ezen a térképen is jól látszanak, és nehéz volna nem észrevenni kisugárzásukat a környékükre. Ilyen Pécs, Debrecen, Miskolc, Szeged hatása.

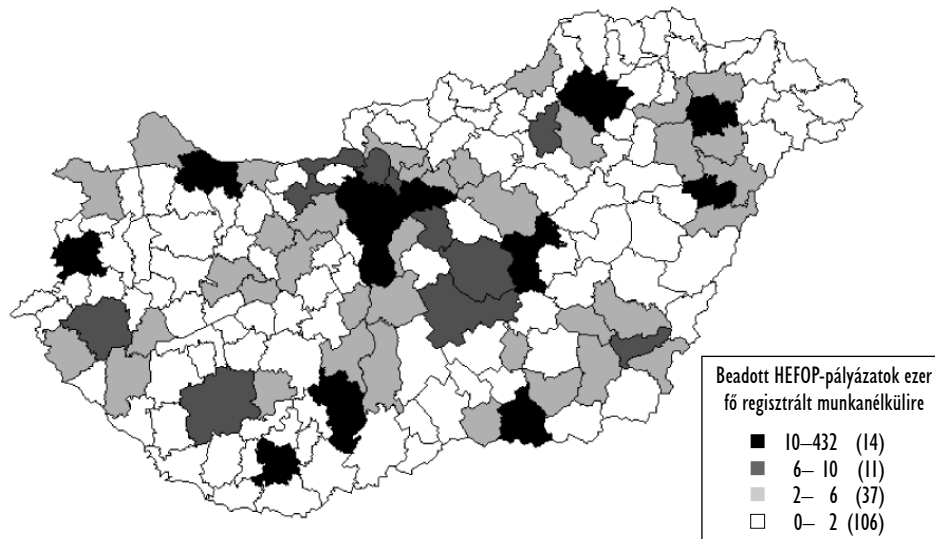
Még érdekesebb a kép, ha a beadott pályázatokat az adott kistérség regisztrált munkanélkülijeinek számához viszonyítjuk. A következő térképen (7. ábra) az ezer regisztrált munkanélküli-re eső beadott pályázatok arányát látjuk.

A megyei jogú városok kiemelt szerepe itt is jól látszik, csupán Pécs esetében „tűnt el” a kistérségi kisugárzó hatás. (Azaz a környékbeli kistérségekben a munkanélküliek magas aránya közömbösíti a viszonylag magasabb számú beadott pályázat hatását.) Ezen a térképen azonban már teljesen „kifehéredik” a legtöbb magas munkanélküliséggel küzdő kistérség: a regisztrált munkanélküliek számához viszonyított beadott pályázatok nemhogy arányban lennének a beadott pályázatok eredeti eloszlásával, hanem épp ellenkező tendencia látszik. Minél több a regisztrált munkanélküli, annál alacsonyabb a beadott pályázatok száma. (Ha rendelkezésemre állt volna az inaktivitási ráta, alighanem hasonló, de erősebb tendenciát láthatnánk.)

Ezekkel az adatokkal kapcsolatban is felvetődhet, hogy csupán a beadott pályázatok eloszlását mutatják, s nem a valóban kihelyezett források eloszlását. Ugyanis egy jól működő – és a területi egyenlőtlenségeket figyelembe venni képes – bírálati rendszer ezt az aránytalanságot kiegyenlítheti oly módon, hogy prioritást ad azoknak

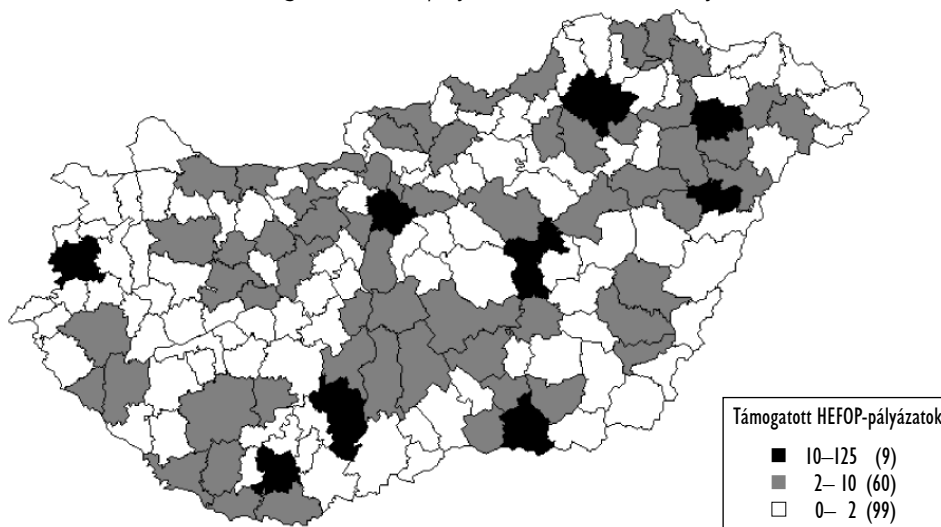
## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

7. ábra. Ezer fő regisztrált munkanélkülire jutó beadott HEFOP-pályázatok száma



a kistérségeknek, ahol a munkanélküliség aránya magas (a fejlettség színvonala alacsonyabb), így érve el a térségi fejlesztő, nivelláló hatást. Azonban erre vonatkozóan is vannak adataink. (Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy az adatok kigyűjtésére 2005 júliusában került sor, amikor még sok pályázat csak a bírálati szakaszban tartott. Így akár – meglehetősen jóindulattal – még az is feltehető, hogy a későbbiekben elbírált pályázatok esetében ezt a hatást már érvényesítette a bírálati rendszer. Erre vonatkozóan azonban semmilyen információ sincs, elemzésére egy későbbi időszakban érdemesnek tűnik visszatérni.)

8. ábra. Támogatott HEFOP-pályázatok eloszlása (2005 júliusában)





## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### Tanulságok

A Nemzeti Fejlesztési Terv egyes Operatív Programjaira beadott pályázatok eloszlása a magyarországi kistérségek közt nem egyenletes. Az eloszlást befolyásoló tényezők közt nem lehet kimutatni azokat a tényezőket, melyek megszüntetésére maguk az intézkedések meg lettek hirdetve. Azaz a pályázatok többsége nem azokból a depressziós térségekből érkezik, ahol a fejlesztési forrásokra éppenséggel a legnagyobb szükség volna. (Ez alól természetesen kivételt jelentenek az olyan pályázatok, melyek földrajzi determináltsága eleve meghatározza a pályázatot benyújtani képes térségeket: AVOP.)

A részletesebben megvizsgált HEFOP alá tartozó pályázatok esetében kiderült, hogy épp azok a kistérségek vannak alulreprezentálva pályázói kedv tekintetében, ahol a munkanélküliség a legmagasabb. Ezek a kistérségek nagyjából egybeesnek azokkal a kistérségekkel, ahol a legmagasabb arányban élnek cigányok, így kijelenthető, őket még kevésbé érik el az ilyen célú fejlesztési források.

A pályázati rendszerben történő forráselosztás így épp ellenkező hatást ér el a támogatói szándékhoz képest: a célcsoportként, célterületként megjelölt kistérségek nemhogy képesek lennének élni a lehetőséggel, épp ők azok, akik kimaradnak a forráselosztásból a beadott pályázatok hiányában.

Magas pályázatírói potenciált képviselnek a megyei jogú városok, és ez a hatás maximum vonzáskörzeteikbe (agglomeráció) hat ki. A távolabb eső térségekben nincs, aki pályázatot készít, adjon be. A pályázati támogatási rendszert számos más probléma is terheli. Ilyen a bérpályázatírók által készített „tucatpályázatok” inadekvátsága, vagy a pályázói saját rész előteremtésének „kreatív” módozatai. Felvetődik tehát a kérdés, mennyiben érdemes ehhez a támogatáskihelyezési módhoz ragaszkodni, amikor az uniós támogatáspolitikai ismer más lehetőségeket is (például központi programok).

Mindazonáltal bármiféle módon is szeretné a támogató allokálni a fejlesztési forrást, nem lehet a rendszer sikeres: egyfelől a szakmailag és erkölcsileg magas szintű közreműködő és lebonyolító szervezetek helyi jelenléte nélkül, másfelől a fejlesztési kívánt kistérség, település speciális problémáinak és kapacitásának pontos ismerete nélkül. Csak ennek ismeretében lehet úgy megtervezni a támogatásosztás rendszerét, hogy a leszakadó, depressziós térségek hátránya ne növekedjék – épp a fejlesztéspolitikai rendszerhibái miatt.

*A tanulmány elkészítéséhez nyújtott segítségükért köszönettel tartozom a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban dolgozó Tóth Tamásnak, Árvai Katalin Lukrécianak az Autonomia Alapítványtól, Lőcsei Hajnalkának az ELTE-ről és Korompai Attilának a Corvinus Egyetemről.\**

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

### Jegyzetek

- \* A kézirat leadásának időpontja 2006. április.
- 1 Béres Tibor: A pályázati rendszer hasznáról. *Civil Szemle*, II. évfolyam, I. szám
  - 2 Faragó László: *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Pécs–Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2005.
  - 3 Musto István: Langyos euróesőre várva. *Mozgó Világ*, 2005/10.
  - 4 *Kézikönyv az Európai Unió Strukturális Alapjainak felhasználásáról*. Európai Szegényellenes Hálózat, 2006.
  - 5 1784/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet az Európai Szociális Alapról; 1783/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapról; 1263/1999/EK tanácsi rendelet a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel; 1260/1999/EK tanácsi rendelet a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekről; 1257/1999/EK tanácsi rendelet az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból (EAGGF) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és bizonyos rendeletek módosításáról vagy hatályon kívül helyezéséről.
  - 6 A kézirat leadása – 2006. április – óta az elemezhető adatok köre számottevően bővült, csakúgy, mint az e területtel foglalkozó elemzéseké. [www.fejlesztéspolitika.hu](http://www.fejlesztéspolitika.hu)
  - 7 Forrás: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Egységes Monitoring és Információs Rendszer (EMIR).
  - 8 Forrás: *Területi statisztikai évkönyv – 2004*. Budapest KSH, 2005, CD-melléklet.
  - 9 Lócsi Hajnalka: *A vidéki városi agglomerációk fejlődési pályája*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet – Műhelytanulmányok, 2004.
  - 10 Kertesi Gábor–Kézdi Gábor: *A cigány népesség Magyarországon*. Budapest: Socio-typo Kiadó, 1998.
  - 11 Szakál Ferenc: *A hazai vidékfejlesztés rendszerének EU-konform kialakítási lehetőségei az európai vidékfejlesztési politikák tükrében I. A vidékfejlesztés szervezési és ökonomiai problémái, a mezőgazdasági és a vidékfejlesztési politikák összefüggései*. Gödöllő: SZIE, 1999.
  - 12 Ez a kategorizálás is csupán formális lesz, hiszen – mint a *Civil Szemle* korábbi számaiban is olvashattunk róla – jónéhány formailag civil szervezet tulajdonképpen valamely állami vagy önkormányzati intézmény „fiók szervezete”, azaz az alaptevékenységet szolgálják és a működési források kiegészítése céljából hozták létre őket.
  - 13 Dr. Frey Mária: *Nonprofit szervezetek a munkaerőpiacon*. Budapest: Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 2005.
  - 14 A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján. Kutatásvezető Köllő János, Budapest, 2005. (A tanulmány a foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium által, „A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában” tárgyában közzétett KÉ-12350/2004 azonosítójú, nyílt közbeszerzési pályázata keretében készült a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézetében.)





## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### A TELJESÍTMÉNYSZEMPONTÚ LEHETŐSÉGEI A NEMZETI CIVIL ALAPPROGRAMBAN

A partnerségen alapuló állami pályázatadási modell értékelése

Porubcsánszki Katalin

#### ■ I. Bevezetés<sup>1</sup>

■ A Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) működése kellő publicitást kapott az elmúlt években. Az NCA iránti fokozott érdeklődés oka, hogy működésével a hazai civil szervezetek új típusú forrásokhoz juthatnak egy újszerű pályázatadási modell keretein belül. Az új típusú forrást a működési támogatások jelentik, az újszerű pályázatadási modell pedig a kormányzati–civil partnerségen alapszik.

Az NCA működésének kezdete arra az időszakra tehető, amikor a hagyományos modell szerint működő állami pályázati rendszerek problémáit már több elemzés feltárta.<sup>2</sup> A civil szektor állami bevételeinek aránya folyamatosan növekszik: az 1993-as 19 milliárd forintról (összes bevétel 16,4%-a) 2003-ra 310 milliárd forintra (43%) emelkedett az állami támogatások mértéke.<sup>3</sup> Az állami támogatásoknak azonban csak töredéke jut el pályázati úton a civil szervezetekhez,<sup>4</sup> ráadásul nem is megfelelően átlátható módon: a költségvetési támogatásban részesülő szervezetek 80%-a pályázat útján az összes támogatási keret 20%-ához jut. A pályázó szervezetek maradék 20%-a tehát nem pályázati úton, hanem egyéni elbírálás alapján kapja meg az összes forrás 80%-át.<sup>5</sup>

Az NCA esetében mindezek alapján az a legnagyobb kérdés, hogy újratermeli-e az állami pályázati rendszer problémáit. Az NCA teljesítményének elemzése két kérdésre adhat választ: sikeres-e a partnerség koncepciójának adaptálása a magyar állami pályázati rendszerben, illetve előnyös-e ez a modell a hagyományos pályázati

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

rendszer egészével összehasonlítva? A több mint kétéves működés tapasztalatai alapján megfelelően megalapozott válasz adható ezekre a kérdésekre.

Az NCA teljesítményének értelmezése, elemzése során az üzleti szektorban kifejlesztett teljesítménymenedzsment-koncepciót veszem alapul, adaptálom az NCA teljesítményének értelmezése, elemzése során. A cikk első része röviden bemutatja az NCA mint sajátos támogatási modell teljesítményének értelmezéséhez, elemzéséhez kiindulópontként szolgáló elméleti állításokat. A második rész az elvi állítások alapján elvégzett gyakorlati elemzés eredményeit, az NCA teljesítménymérési és -értékelési gyakorlatának továbbfejlesztési lehetőségeit mutatja be.

### 2. Közzolgálati szervezetek teljesítménymenedzsmentje

A közzolgálati szervezetek körében megfigyelhető a teljesítményelvűség térnyerése. Ez a jelenség a közzolgálati szektoron belüli és a szektoron kívüli tényezők kölcsönhatásának eredménye. A közzolgálati teljesítmény definiálására megfelelőek az üzleti szervezetek számára kialakított fogalmak, ugyanakkor a koncepciók, eszközök alkalmazása során figyelembe kell venni a közzolgálati szervezetek sajátosságait. Az egész szervezetet átható teljesítményorientált szemléletmód megvalósulása érdekében a teljesítmény mérése és értékelése helyett a teljesítmény menedzselésére van szükség.

#### 2.1. A teljesítményelvűség irányába ható tényezők

*Változások a közzszektoron belül: az Új Közzszolgálati Menedzsment*

A szakirodalom az 1980-as években létrejött Új Közzszolgálati Menedzsmenthez (New Public Management – NPM) köti a teljesítményelvűség nemzetközi elterjedését a közzszolgálati szervezetek körében. Hood, a mozgalom névadója összefoglalja a koncepció lényegét, amelyből a teljesítménymenedzsment szempontjából fontos alapelvek a következők:<sup>6</sup>

- explicit teljesítménystandardok és -mértékek;
- nagyobb hangsúly az output-kontrollon;
- törekvés az üzleti szektorban alkalmazott menedzsment gyakorlat felé;
- nagyobb fegyelemre és takarékosagra törekvés az erőforrás-felhasználás során.

Az Új Közzszolgálati Menedzsment egy menedzsment-szemléletet tükröző gondolkodási keret, amely megjelenésétől kezdve jó hivatkozási alapul szolgál a közzszolgálati teljesítményelvűség meghonosításával kapcsolatos törekvéseknek.



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### *A közösségi részvétel térnyerése*

A teljesítményelvűség elterjedését a közszolgálati szektoron belül zajló reformok mellett a közszolgálati szektoron kívüli, összetett gazdasági-társadalmi folyamatok idézik elő.<sup>7</sup> A változások eredményeként a következő két jelenséget fontos kiemelni:

- Az érintettek forradalma:<sup>8</sup> jelentősen kibővült a szervezeti működés érintetteinek köre, illetve az érintettek csoportokba szerveződnek, a korábbiaknál szervezettebben kommunikálják elvárásaikat a szervezetek felé.
- A társadalmi szükségleteket, igényeket már nem egyetlen kormányzati szervezet képviseli, hanem számos kormányzati szervezet, valamint gazdasági, társadalmi és környezeti csoportok látják el ezt a feladatot.<sup>9</sup>

E jelenségek hatására a közszektor szervezeteire fokozott nyomás nehezedik a heterogén elvárásoknak való megfelelésre. A hosszú távú fennmaradás és sikeres működés érdekében a szervezeteknek számba kell venniük működésük valamennyi érintettjeit, illetve meg kell próbálniuk kielégíteni a megfogalmazódott elvárásokat. A teljesítménymérés és -értékelés iránti növekvő közszolgálati igény „(...) mögött alapvetően a társadalmi hangulat fokozatos elmozdulása áll a »bízz bennem!« attitűdtől a »mutasd meg!« és a »vonj be engem is!« attitűd felé”.<sup>10</sup> Másképpen fogalmazva: a legfontosabb változás az, hogy a közszolgálati szervezeteknek szembe kell nézniük a külső érintettek fokozódó elvárásával az átlátható, elszámoltatható és ügyfélközpontú működéssel kapcsolatban.

A közszolgálati szervezetek a megnövekedett elvárásokra adott egyik lehetséges reakció szerint bevonják az érintetteket a közszolgáltatások előállításába, a közpolitikai döntéshozatal előkészítésébe és a döntéshozatalba. Ezzel el is jutottunk a partnerség fogalmához. A partnerség olyan újfajta kormányzati forma, amely a kormányzati szervezetek, a kormányzat és az állampolgárok, illetve a kormányzat és az üzleti szervezetek közötti széleskörű kooperáción alapul, és közös döntéshozatalként, folyamatos kooperációként valósul meg. A közpolitika-alkotás folyamatában részt vevő kormányzati és társadalmi szereplők kölcsönös függőségi viszonyban vannak, hálózatot alkotnak.<sup>11</sup>

Összefoglalóan azt lehet elmondani, hogy a közszolgálati szervezetek érintettjeinek elvárásai (átlátható működés, elszámoltathatóság, ügyfélközpontúság, részvétel a közpolitikai folyamatokban) két irányból segítik a teljesítményelvűség elterjedését a közszektorban. A szervezeti teljesítmény menedzselése egyrészt segíti a külső érintettek felé irányuló információszolgáltatási kötelezettség teljesítését, másrészt segíti a koordinációt az összetetté vált közpolitikai folyamatban.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

### 2.2. A teljesítmény értelmezése közszolgálati szervezeteknél

A közszolgálati szervezetek teljesítményének definiálásához az üzleti szervezetek számára kidolgozott alapfogalmak szolgálnak alapul. A közszolgálati teljesítményemeredzsment sikerességének kulcsa ugyanakkor a közszolgálati szervezetek sajátosságait figyelembe véve az alkalmazott fogalmak és módszerek megfelelő adaptációja.

#### *A teljesítmény definiálása*

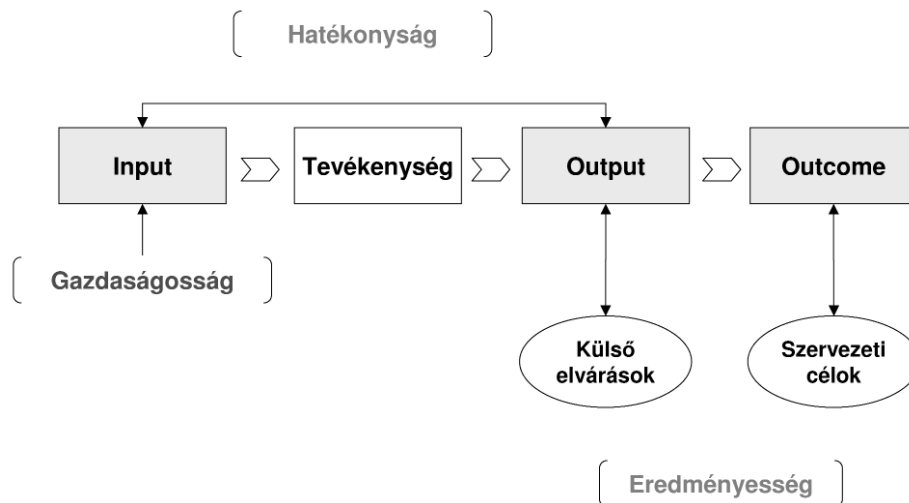
Az input a vizsgált tevékenységhez felhasznált összes erőforrást jelenti. Az inputok lehetnek anyagi és nem anyagi jellegű erőforrások is. Az output a tevékenység során, az inputok felhasználásával létrehozott konkrét termékek és szolgáltatások összességét foglalja magába. Az outcome a tevékenység szándékolt (hosszabb távú) hatásait jelenti.

A teljesítményt általában két tényezővel ragadják meg: a hatékonysággal és az eredményességgel. A hatékonyság (efficiency) azt vizsgálja, hogy az outputot mennyi input felhasználásával tudta megvalósítani a szervezet. Ennek megfelelően a hatékonyság a felhasznált inputok és a tevékenység során létrejövő outputok között teremt kapcsolatot. Az eredményesség (effectiveness) azt vizsgálja, vajon a szervezetnek sikerült-e elérnie kitűzött céljait, illetve megfelel-e a külső elvárásoknak. Az eredményesség ezek alapján az output és a külső elvárások, illetve az outcome és a szervezeti célok közötti viszonyra fókuszál.

A teljesítménnyel kapcsolatban további fontos kategória a gazdaságosság (economy), amely az inputfelhasználás mértékét vizsgálja.

A következő ábra a teljesítménnyel kapcsolatos fogalmak közötti kapcsolatot mutatja be.

1. ábra. A teljesítménnyel kapcsolatos fogalmak összefüggései



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

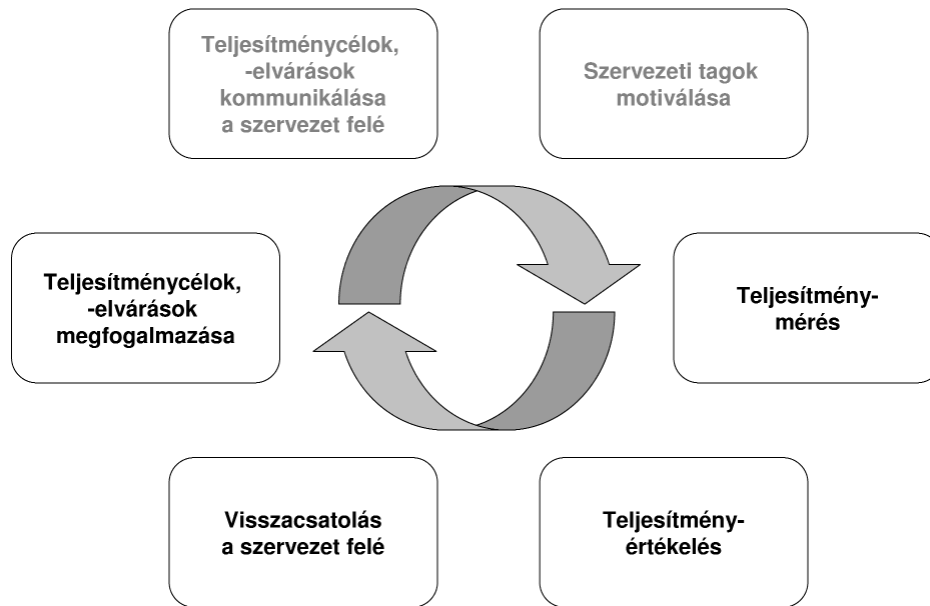
### *A teljesítmény mérésétől és értékelésétől a teljesítmény menedzseléséig*

A teljesítmény mérésének és értékelésének megvalósítása a legtöbb közszolgálati szervezet számára jelentős előrelépés, hiszen lehetővé teszi a vezető és a külső érintettek számára a tájékozódást a szervezet működéséről.

A teljesítménymenedzsmen-koncepció többet kínál a teljesítménymérésnél és -értékelésnél. Lehetséges az egész szervezetet átható teljesítményelvűség elérése, ha a vezető felvállalja a teljesítményfejlesztést célzó tevékenységet: a teljesítménycélokat és -elvárásokat a szervezet elérhetővé teszi valamennyi tagja számára, motiválja a szervezeti tagokat a célok elérésére, a teljesítményről visszacsatolást nyújt számukra.<sup>12</sup>

A következő ábra bemutatja a teljesítmény menedzseléséhez szükséges tevékenységeket (szürkévevel szedtük azon elemeket, amelyek a teljesítmény mérése és értékelése kapcsán nem jelennek meg).

2. ábra. A teljesítménymenedzsmen folyamat



### *A teljesítmény definiálása*

Az eddigiekben bemutatott teljesítményfogalom és teljesítménymenedzsmen-koncepció közszolgálati szervezetekben történő sikeres alkalmazása érdekében sorra kell venni a közszolgálati szervezetek teljesítményfogalmának, a menedzselés lehetőségeinek szektor-specifikus tényezőit. A jellegzetességek két területre terjednek ki: hangsúlyeltolódások érzékelhetők a teljesítményfogalom értelmezésében az üzleti szervezetekhez képest, illetve megjelennek a teljesítmény mérését és értékelését akadályozó szektorspecifikus tényezők.

A közszolgálati szervezetek érintettjeinek sokrétű elvárásai azt eredményezik, hogy a teljesítménynek számos dimenziója van a közszolgálati szervezetek esetében.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

A törvényességi, a szakmai/közpolitikai és a gazdasági szempontok gyakran konfliktusban állnak egymással.

További sajátosság, hogy a hatékonyság és eredményesség a közszolgálati szervezeteknél nem egyenrangú kategóriák: az eredményességet előnyben részesítik a hatékonysággal szemben.<sup>13</sup> A hatékonyságot sem szabad ugyanakkor elhanyagolni, hiszen az erőforrások általában szűkösen állnak rendelkezésre, ezért fontos azok módszeres felhasználása. Amíg az elméleti irodalom az eredményesség elsődlegességéről beszél a közszolgálati teljesítmény megítélésében, addig a módszertani írásokat a hatékonyság mérésére szolgáló koncepciók uralják.

A közszolgálati szervezetekben gyakran előfordul, hogy a politikusok által meghatározott közpolitikai célok és a végrehajtó szervezetek céljai között ellentét húzódik. A menedzserek operatív célokra fordítják le a homályos, megfoghatatlan közpolitikai célokat. Ennek eredményeként a teljesítménymutatók és a teljesítmény közötti kapcsolat meglazulhat: az indikátorok többé nem képesek különbséget tenni a jó és a rossz teljesítmény között.<sup>14</sup>

A közszolgálati szervezetek külső környezeti adottságai, szervezeti értékei és céljai, irányítási és finanszírozási feltételei, valamint a munkatársak jellemzői összességében azzal a következménnyel járnak, hogy a közszolgálati teljesítménymenedzsment következtében realizálódó teljesítménynövekedés rövid távon nem, hanem csak hosszú távon jelentkezik.

### 3. A teljesítménymenedzsment lehetőségei a Nemzeti Civil Alapprogramban

A továbbiakban a Nemzeti Civil Alapprogram teljesítményét definiálom, elemzem, bemutatom az egész szervezetet átható teljesítményelvűség érdekében szükséges változtatási javaslatokat. Az elemzés az első elektori választással létrejött testületek tapasztalatain alapul, a cikkírás időpontjában (2006. május) a 2006-os elektori választás következményeként megalakult új testületek munkája az idő rövidege miatt még nem értékelhető érdemben.

#### 3.1. A Nemzeti Civil Alapprogram bemutatása

A Nemzeti Civil Alapprogram 2003-ban jött létre. Célja „a civil társadalom erősítése, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának segítése, a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony és munkamegosztás előmozdítása az állami, önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátása érdekében.”<sup>15</sup> Az NCA tényleges működése 2004-ben indult.

Az NCA célcsoportját azok a Magyarországon bírósági nyilvántartásba vett alapítványok, társadalmi szervezetek, valamint azok szövetségei alkotják, amelyek a kiírt

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

pályázatokra a jelentkezés időpontjában egy éve ténylegesen működnek. Az NCA működési és programtámogatást egyaránt kínál.

Az Alaprogram bevételei a központi költségvetés Miniszterelnökség fejezetének „Nemzeti Civil Alaprogram” elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzatából származnak. Büdzséjének nagysága az előző évi SZJA 1%-os felajánlások összegével egyenlő, de minimálisan a tényleges SZJA-befizetések 0,5%-a. A következő táblázat bemutatja az NCA eddigi működésével kapcsolatos legfontosabb keretszámokat.

1. táblázat. Az NCA működésének legfontosabb keretszámai, 2004–2006

	2004		2005		2006	
	millió Ft*	költségvetés %-ában	millió Ft**	költségvetés %-ában	millió Ft***	költségvetés %-ában
<b>NCA költségvetése</b>	6 940,00	100,00	7 000,00	100,00	6 887,80	100,00
<b>Összes támogatási keretösszeg</b>	6 210,40	89,49	6 300,10	90,00	6 336,78	92,00
<b>NCA működtetésének keretösszege</b>	610,00	8,79	700,00	10,00	551,02	8,00

\*A Tanács forrásmegosztási döntései (2004. március 4., 2004. szeptember 21.) alapján

\*\*A Tanács forrásmegosztási döntése (2005. január 10.) alapján

\*\*\*A Tanács forrásmegosztási döntése (2005. december 15.) alapján

Az NCA-ban részt vevő személyek és testületek feladatait és összetételét foglalja össze a 2. táblázat.

### 3.2. A teljesítménymenedzsment szükségessége az NCA esetében

A Nemzeti Civil Alaprogram esetében a teljesítmény menedzselésének szükségességére a következő érvek hozhatóak fel:

- A külső érintettek részéről megfogalmazódik az igény az NCA átlátható működésével kapcsolatban. A civil szervezetek gyakran adnak hangot elégedetlenségüknek fórumokon, rendezvényeken: leggyakrabban a pályázati elutasítások indokait, valamint a pályázatok elbírálásának rendszerét kritizálják.
- A szervezeti célok meghatározása lehetővé tenné, hogy a szervezeti folyamatokban jelentkező hiányosságokra – a hatáskör-megosztási problémákra, a testületi tagok „szerepzavaraira” – irányítsa a figyelmet. A teljesítménymenedzsment kommunikációs eszközként is szolgálhat: elősegítheti a szervezeti / testületi célok közös értelmezését.
- A közpénzfelhasználáshoz kapcsolódó pénzügyi elszámolási kötelezettség mellett a teljesítménymérés és -értékelés lehetőséget biztosít a szakmai monitoring számára.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

2. táblázat. Az NCA testületeinek feladatai és összetétele

Testület neve	Feladatok <sup>1</sup>	Létszám, összetétel <sup>2</sup>
<b>Alapprogramért felelős miniszter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NCA működésének egyszemélyi felelőse (fejezetgazda jogosítványok)</li> <li>▪ Tanács és kollégiumok tagjainak kinevezése</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ifjúsági, családlügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszter</li> </ul>
<b>Elektorok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Az NCA Tanácsának, illetve a kollégiumok törvényben meghatározott számú tagjainak megválasztása</li> </ul>	Regionális és országos civil szervezetek által delegált 1-1 fő
<b>Alapprogram Miniszteri Titkársága</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Az Alapprogramért felelős miniszter munkájának segítése</li> <li>▪ Elektori bejelentkezés koordinálása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4 fő</li> <li>▪ Ifjúsági, Családlügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium (ICSSZEM) Civil Kapcsolatok Főosztályának keretein belül működik</li> </ul>
<b>Alapprogram kezelő szerve</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NCA éves költségvetési tervének és beszámolójának összeállítása</li> <li>▪ NCA működésével kapcsolatos pénzügyi-számviteli feladatok ellátása</li> <li>▪ Pályázattal kapcsolatos szervezési, adminisztratív, nyilvántartási, ügyviteli feladatok ellátása (pályázati felhívások, tájékoztatók eljuttatása az érintettekhez; beérkezett pályázatokkal kapcsolatos nyilvántartás vezetése, formai értékelés elvégzése; szerződés-kötés, pénzügyi beszámoló értékelése)</li> </ul>	Magyar Államkincstár 19 megyei hivatalának munkatársai
<b>NCA Tanácsa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NCA elvi irányítása</li> <li>▪ Támogatási elvek meghatározása</li> <li>▪ Forrásmegosztási döntéshozatal az NCA költségvetésének kollégiumok közötti felosztásáról</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 17 fő: 12 főt az elektorok delegálnak, 3 főt az Alapprogramért felelős miniszter delegál, 2 főt az Országgyűlés Társadalmi Szervezetei Bizottsága delegál</li> <li>▪ + 1 fő titkár</li> </ul>
<b>Kollégiumok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Operatív döntéshozatal</li> <li>▪ Szakmai kollégiumok: működési támogatások pályáztatása és elosztása</li> <li>▪ Regionális kollégiumok: tevékenységi támogatások pályáztatása és elosztása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 114 fő: 5–11 fő kollégiumonként, 1-1 főt az Alapprogramért felelős miniszter delegál</li> <li>▪ +1 fő titkára van lehetőség kollégiumonként</li> <li>▪ Szakmai kollégiumok: NCA Civil szolgáltató, fejlesztő és információs kollégiuma, NCA Nemzetközi kapcsolatok és európai integráció kollégiuma, NCA Civil önszerveződés, szakmai és területi együttműködés kollégiuma</li> <li>▪ Regionális kollégiumok: NCA Országos hatókörű civil szervezetek támogatásának kollégiuma, NCA Közép-magyarországi regionális kollégiuma, NCA Közép-dunántúli regionális kollégiuma, NCA Nyugat-dunántúli regionális kollégiuma, NCA Dél-dunántúli regionális kollégiuma, NCA Észak-magyarországi regionális kollégiuma, NCA Észak-alföldi regionális kollégiuma, NCA Dél-alföldi regionális kollégiuma</li> </ul>

<sup>1</sup> Az NCA-törvény és az NCA-kormányrendelet alapján

<sup>2</sup> 2006. május 13-i állapot (<http://www.nca.hu/?page=testulet/list>), illetve az NCA-törvény alapján

- Az NCA teljesítményének elemzése visszacsatolást nyújthat az állami támogatáspolitikára számára, mivel kimutathatóvá válnak a decentralizált, partnerségen alapuló modell előnyei és hátrányai a hagyományos pályázati rendszerrel szemben.

### 3.3. A teljesítmény definiálása

Az NCA esetében inputnak tekinthető az Alapprogram rendelkezésére álló éves fejezeti összeg, valamint a testületi tagok idő- és munkaráfordításai. Az Alapprogram outputját az adott évben támogatott szervezetekkel kapcsolatos statisztikák írják le (pl. támogatott vidéki szervezetek száma, egy támogatott szervezetre jutó támogatási összeg). Az outcome a civil szektorban a támogatások hatására megvalósuló fejlődés (pl. intézményesültség növekedése).

A hatékonyság az NCA esetében az egyes testületek működési folyamataira fókuszál (pl. egy testületi tagra eső elbíralt pályázatok száma, egy pályázatra fordított összes bírálati idő, működési kiadások a teljes költségvetéshez viszonyítva).

Az eredményesség egyik aspektusának (output és külső elvárások illeszkedése) tartalma az, hogy milyen az Alapprogram által nyújtott támogatások szerkezete, illeszkedik-e a támogatási szerkezet a célcsoport igényeihez. Az eredményesség másik

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

aspektusa (outcome és célok illeszkedése) az NCA esetében is a szervezeti célok elérésének mértékét vizsgálja: azokat a hosszabb távon mérhető változásokat kell figyelni, amelyek az Alapprogramból kiosztott támogatások hatására a civil szektorban megvalósulnak.

Az NCA teljesítményét két szinten fontos mérni és értékelni: egyrészt fontos az NCA egészének szintje, másrészt a teljesítmény mérhető és értékelhető az egyes testületek szintjén. Az egyes kollégiumok szintjén mért mutatók testületek közötti összehasonlításra adnak lehetőséget. A szervezeti szintű adatok a más állami pályázató szervezetekkel való összemérést teszik lehetővé – természetesen a szervezeti különbségek (pl. támogatási célok, keretösszeg) figyelembevételével. Mindkét szinten igaz, hogy az érintettek elmondása alapján a teljesítmény megítélésében az eredményesség lényegesen fontosabb a hatékonyságnál: a megkérdezettek mindegyike elhivatott a civil szektor irányában, és az NCA-ban nagy lehetőségeket lát a szektor fejlesztési igényeinek megvalósítására.

Az NCA teljesítményének elemzése kapcsán fontos figyelembe venni azt az érdekességet, hogy a szervezet és a testületek teljesítményét az NCA működésén, a testületi tagok munkáján kívül a pályázó és támogatott szervezetek is befolyásolják. Mivel közpénzek felhasználása folyik az NCA-ban, a támogatott szervezeteknek be kell számolniuk a támogatási összegek elköltéséről. Ezt a kötelezettséget a támogatottak pénzügyi elszámolással és szakmai beszámoló benyújtásával teljesítik. A szervezeti és testületi működés hatékonyságát (és közvetve az eredményességét is) ugyanakkor a benyújtott pályázati anyagok minősége is befolyásolja.<sup>16</sup> Az eredményességre közvetlenül hat a támogatni kívánt szervezeti csoport pályázati aktivitásának mértéke, pályázati stratégiája, a támogatási összegek felhasználásának minősége. Az NCA teljesítményének növeléséhez az NCA-val kapcsolatba kerülő civil szervezetek bizonyos teljesítménydimenzióit (például a pályázatírási képességet) is fejleszteni kell, illetve meg kell érteni a célcsoportba tartozó szervezetek pályázati stratégiáját, motivációját.

### 3.4. A teljesítmény mérésének és értékelésének aktuális lehetőségei

Az NCA teljesítményéről rendelkezésre álló információk a következő forrásokból származnak:

- miniszteri beszámoló az NCA éves működéséről;
- a Tanács tájékoztatója az NCA előző évi működésének tapasztalatairól;
- a Tanács által felkért külső szakértők által készített elemzések a pályázati körök eredményéről;<sup>17</sup>
- a Kezelő szerv pályázati nyilvántartása;
- az NCA honlapján elérhető adatok, dokumentumok;
- informális adatok: az érintettek tapasztalatai.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

A teljesítmény megítélése szempontjából jelenleg a beérkezett támogatási igények és a kialakult támogatási szerkezet jellemzői a legfontosabbak. Ezzel kapcsolatban a Kezelő szerv által nyilvántartott adatok szakértői elemzései nyújtanak átfogó információt.

Az NCA-ban folyó teljesítménymérés és -értékelés elemzése alapján a hatékonysággal és eredményességgel kapcsolatban a következő megállapítások fogalmazhatók meg.

### *Hatékonyság*

A hatékonyság, illetve annak mérése és értékelése javítható. A szervezeti szintű célkijelölés jellemzően pénzügyi célokra szorítkozik, a pénzügyi célok egy része hatékonysági elvárásokká fordítható le: működési költségkeretet határoznak meg a testületek számára. A hatékonyságról képet adó bizonyos mutatók (például: egy testületi tagra jutó pályázatok száma, határidőre megkötött szerződések száma, a Tanács által egy év során meghozott határozatok száma, a működési költségek aránya a teljes költségvetéshez viszonyítva) jelenleg is mérhetők, képezhetők. A hatékonysággal kapcsolatosan rendelkezésre álló adatok szűk köre a decentralizált működéssel magyarázható: az egyes testületek működési folyamataival kapcsolatban nincsenek elvárások, nincsen adatgyűjtés – a testületek működési teljesítményének megítélésében elsősorban a kialakult támogatási szerkezet a fontos.

A szervezeti és testületi szintű teljesítmény megítélésében a hatékonyság nem elsőrendű szempont. Ez a szemlélet nem veszi figyelembe, hogy a szervezeti folyamatok fejlesztése áttételesen, az output javulásán keresztül az eredményességet is javíthatja. A hatékonyság növelésére egy másik érv is felhozható: évről évre növekszik a beérkező pályázatok száma, ami fokozatosan növeli a testületi tagokra háruló munka mennyiségét. Az NCA hatékonyságát elsősorban a működési folyamatokat és a struktúrát érintő szervezeti problémák rontják.

### *Eredményesség: output vs. külső elvárások*

A szervezeti szintű célkijelölés kapcsán a támogatási források kollégiumok, illetve működési és programtámogatás közötti megosztása befolyásolja a kialakuló támogatási szerkezetet, ezáltal hatással van az eredményességre. A szakmai célkijelölés (támogatandó tevékenységek meghatározása) szervezeti szinten nem jelentkezik közvetlenül, a kollégiumoknál lenne erre közvetlen lehetőség.

A teljesítményről jelenleg kinyerhető információk jellemzően az eredményesség azon dimenzióját mérik, amely az output és a környezeti elvárások illeszkedését vizsgálja. Ez három fő okra vezethető vissza:

- léteznek szervezeti szintű elvárások a támogatási szerkezettel kapcsolatban;
- a működési folyamatokkal kapcsolatos adatok, nyilvántartások alapján információ nyerhető az outputról szervezeti és testületi szinten egyaránt;
- a testületi tagok jól ismerik a civil szektor egészének vagy egy-egy szeletének igényeit, illetve a célcsoport maga is aktív igényei kommunikálásában – a környezeti elvárások becsatornázódnak a szervezetbe és a testületekbe.



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

Az egyes kollégiumokhoz rendelt keretösszegek és a kollégiumokhoz beérkezett támogatási kérelmek értékét arányosítva képet kaphatunk arról, hogy a Tanács mennyire becsülte meg jól a civil szervezetek igényeit a források kollégiumok közötti elosztásakor. Azok a támogatáselosztások teljesítik az eredményesség ezen kritériumát, amelyek megtartották, nem torzították a beérkezett támogatási igények jellemző arányait. A beérkező pályázatok és a megítélt támogatások szervezettípus, tevékenységi kör és területi megoszlás szerinti illeszkedése csak abban az esetben tekinthető eredményesnek, amennyiben az NCA célja a civil szektor jelenlegi struktúrájának erősítése.

Míg a 2004-es első pályázati körben a Tanács forrásmegosztási döntését visszagigazolták a beérkezett támogatási kérelmek jellemzői, a 2004-es második, illetve a 2005-ös első pályázati körben jelentős eltérések mutatkoztak a kollégiumok számára rendelkezésre álló támogatási keretösszeg és a pályázatokban megjelölt támogatási igények között. A beérkező pályázatok arányaiban lényegesen nagyobb szakmai támogatási igényt (az összes igény 47, illetve 35%-a) támasztottak a szakmai kollégiumok számára rendelkezésre álló keretösszegnél (a támogatási keretösszeg 27, illetve 26%-a).<sup>18</sup> Ennek megfelelően a 2007-es évre vonatkozó forrásmegosztási döntéseknél a szakmai és működési támogatások keretösszegének átgondolására lehet szükség, ami – figyelembe véve, hogy jelenleg a működési támogatást osztó regionális kollégiumok vannak túlsúlyban – akár a kollégiumi szerkezet átgondolásával is járhat.

### *Eredményesség: outcome vs. szervezeti célok*

A 2004-es és 2005-ös év során az NCA civil szektorra kifejtett hosszabb távú hatásainak felmérése nem valósult meg. Ez a rövid ideje tartó működéssel volt magyarázható: a hosszabb távú hatások megjelenése, vizsgálata előtt bizonyos időnek el kell telnie. Az NCA működésének harmadik évében jár, elérkezettnek látszik az idő a hosszabb távú hatások vizsgálatára. A hatásvizsgálat során választ kereshetünk arra a kérdésre, hogy az NCA civil szektorban kifejtett hatása milyen mértékben egyezik az NCA alapvető céljaival. A hosszabb távú hatások feltárása során figyelembe kell venni két tény: 2003-as bevételi adatokkal számolva<sup>19</sup> az NCA támogatási keretösszege a civil szektor éves bevételeinek kevesebb mint 1%-át adja, illetve az NCA az állami támogatások alig több mint 2%-át osztja szét.

A Tanács 2004–2006-os forrásmegosztási döntéseit egymás mellé téve látható, hogy a 2004-ben kialakított támogatási célok a következő két döntés során nem sokat változtattak. Ennek megfelelően a regionális és szakmai kollégiumok a rendelkezésre álló támogatási keretösszegeből mindhárom évben azonos arányban részesültek.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

3. táblázat. Az NCA szakmai és működési támogatási keretösszegei, 2004–2006

Támogatási keretösszegek	2004			2005			2006		
	millió Ft*	költségvetés %-ában	támogatási keretösszeg %-ában	millió Ft**	költségvetés %-ában	támogatási keretösszeg %-ában	millió Ft***	költségvetés %-ában	támogatási keretösszeg %-ában
<b>Összesen</b>	6 210,40	89,49	100,00	6 300,10	90,00	100,00	6 336,78	92,00	100,00
<b>Regionális kollégiumok</b>	4 566,53	65,80	73,53	4 632,50	66,18	73,53	4 659,43	67,65	73,53
<b>Szakmai kollégiumok</b>	1 643,87	23,69	26,47	1 667,60	23,82	26,47	1 677,71	24,36	26,47

\*A Tanács forrásmegosztási döntései (2004. március 4., 2004. szeptember 21.) alapján

\*\*A Tanács forrásmegosztási döntése (2005. január 10.) alapján

\*\*\*A Tanács forrásmegosztási döntése (2005. december 15.) alapján

A működési támogatások túlsúlyban voltak mindhárom évben a programtámogatásokhoz viszonyítva. Ez azt sugallja, hogy 2004–2005 során a Tanács célja a civil szervezetek infrastrukturális adottságainak javítása. A 2006-ban megválasztott új Tanácstagoknak a 2007-es évre vonatkozó forrásmegosztási döntés kapcsán nyílik lehetőség markánsan új szervezeti célok meghatározására.

4. táblázat. Az NCA szervezeti problémái

<b>Folyamatok</b>	A célleltérési folyamat nem megfelelő: többértelmű célok
	Nem egységes pályázati kiírások: kollégiumonként eltérő részletezettség
	Értékelési tudás, tapasztalat alacsony szintje a kollégiumokban: az elektori választásnál a „civil politikai elvek” dominálnak
	Támogatott szervezetek szakmai beszámoltatásának szempontrendszere és megvalósítása nem kiforrott
	A szervezeti teljesítményre hatást gyakorolnak a célcsoport jellemzői (pályázati aktivitás mértéke; pályázati tudás, rutin mértéke)
	Támogató infrastruktúra hiányosságai
	Hosszú átfutási idők, elhúzódozó döntések és kiutalások
	Csekély mértékű tapasztalatátadás, együttműködés a testületek között
A tapasztalatok felhalmozódását lassítja a testületi tagok 3 évenként történő lecserélődése	
<b>Struktúra</b>	Testületi tagok „szerepvárai”: érdekképviselet vs. pályázatadás
	Közösségi részvétel eltérő megítélése a belső érintettek között
	Hatáskör-megosztási problémák: Miniszteri Titkárság, Kezelő szerv, Tanács, kollégiumok

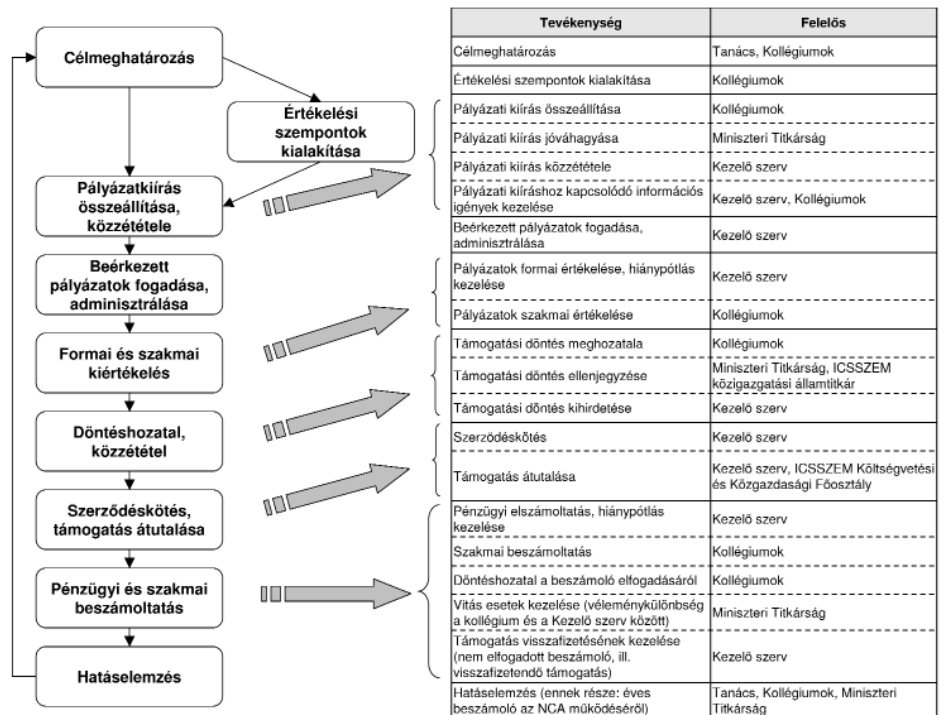


## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

működésére hatással van: a jelenlegi helyzet nem csupán a célok konszenzusos definiálását nem teszi lehetővé, de hatáskör-megosztási problémákhoz is vezet.

A többi szervezeti probléma az NCA pályáztatási folyamatához kapcsolódik. Az NCA támogatásallokációs folyamatát, az egyes tevékenységekhez kapcsolható feladatokat, illetve a feladatokhoz kapcsolható felelősöket mutatja be a következő ábra.

3. ábra. Az NCA támogatáselosztási folyamata



A támogatáselosztási folyamatban az NCA valamennyi testülete részt vesz (a miniszter a Miniszteri Titkárságon keresztül képviselteti magát). Néhány feladathoz jelenleg több felelős rendelhető. Ez a korábban már említett hatáskör-megosztási problémákra utal, vitás helyzeteket és feszültséget generál a folyamatban. Fontos még, hogy a feladatok egymásra épülnek, nem párhuzamosan végezhetők, ez a hatáskör-megosztási problémákkal párosulva hosszú átfutási időket eredményez.

### 3.6. Javaslatok a teljesítményelvűséget akadályozó szervezeti problémák elhárítására

Az NCA indulásakor fennálló problémák egy részét mára sikerült leküzdenie, illetve enyhítenie a testületeknek.<sup>20</sup> A szervezeti problémák megoldására a testületek 2004–2005-ben az érvényes működési keretek között próbáltak megoldást találni.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■■

A fennálló problémák jó része valóban megoldható az érvényes működési keretek között. Bizonyos szervezeti problémák azonban nagyobb változtatásokat igényelnek – a megoldások akár a modell átgondolásával is járhatnak.

A szervezet mindennapi működésének javítása érdekében a következő intézkedések javasolhatók:

- A „szerepzavarok” kiküszöbölése és a hatáskörmegosztási problémák kezelése érdekében szükség van a felelősség- és hatáskör-megosztás körültekintő szabályozására, illetve az elvi irányító, az operatív irányító és a kiszolgáló, ellenőrző szervek pozíciójának tisztázására. A szükséges jogszabály-módosítások kidolgozása a Tanács feladata.
- A felelősségi és hatáskörök tisztázása lehetővé teszi az elvi döntéshozó szerep markánsabb képviselését a többi testülettel szemben. Ez azért fontos, mert a Tanácsnak további jogszabálmódosítások, belső szabályzatok kialakítását kellene kezdeményeznie az egységesebb, átláthatóbb pályázattalási folyamat (egységes pályázati kiírások, beszámoltatási szempontrendszer, értékelési szempontok; a pályázók felé is vállalható, betartható határidők a feladatokhoz kapcsolódóan) érdekében. A szabályzatokban meghatározott elvek kommunikálása és számonkérése szintén a Tanács feladata.
- Az NCA-törvény és a Tanács határozatainak szem előtt tartásával a kollégiumokat ösztönözni kellene a középtávú (hároméves) és rövid távú (egyéves) fejlesztési tervek kidolgozására.
- A kollégiumok közötti tapasztalatcserék, a testületek közötti egyeztetések számának növelése javíthatja a céllebontási folyamatot, elősegíti a tapasztalatcserét.
- A formai hibás pályázatok számának csökkentése érdekében tájékoztató fórumok szervezése, kitöltési útmutatók összeállítása, a tanácsadási tevékenységet végző szervezetek támogatása javasolható. A célcsoport aktivitását ösztönözhetik az aktuális pályázati lehetőségről tájékoztatást nyújtó publikációk, rendezvények, hírlevelek. A célcsoporttal való kapcsolattartást könnyítheti meg a pályázó szervezetek adatait tartalmazó adatbázis.

A fenti javaslatokkal egyrészt a szervezeti folyamatok rövid távú hatékonyságnövelése érhető el, másrészt hosszabb távon a modell eredményesebb működése valósulhat meg. Az intézkedések eredményeképpen lehetővé válik a teljesítményelvűség erőteljesebb megjelenése a szervezetben: az NCA közelebb kerülhet a teljesítmény-menedzsment-koncepcióhoz a teljesítménycélok, -elvárások szervezeti tagok felé történő kommunikálásával, illetve a szervezeti tagok motiválásával.

A modell alapfeltevéseinek problémáira hívják fel a figyelmet a „szerepzavarok”, illetve a közösségi részvétel eltérő értelmezései. E problémákkal kapcsolatban a következő, hosszabb távon megvalósítható intézkedések megvalósítása javasolható:

- Megfontolandó a Miniszteri Titkárság és a Kezelő szerv feladatainak egy költségvetési intézményben történő összevonása. Ez a költségvetési intézmény ellenőrzné

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

a törvényességi kritériumok betartását az NCA-ban, emellett ellátna a pályázati folyamattal kapcsolatosan felmerülő támogató feladatokat. A speciálisan NCA-igényekre szabott kiszolgáló szervezet működése kollégiumi és szervezeti szinten is növelné a hatékonyságot. A kiszolgáló funkciók központosításával intenzívebbé válna a kapcsolat a kiszolgáló szervezet és a Tanács/kollégiumok között.

- Kultúraváltást kell előidézni nemcsak az aktuális szervezeti tagoknál, hanem az elektort küldő szervezeteknél is a „szerepzavarok” kezelése érdekében.

### 3.7. A teljesítménymérés és -értékelés kiterjesztésének lehetőségei

Az NCA-ban jelenleg teljesítménymérés és -értékelés folyik. Nem valósul meg a teljesítményelvárások kommunikálása a szervezet felé, a szervezeti tagok teljesítményfejlesztés iránti motiválása is hiányzik, az eredményeket pedig inkább csak a külső érintettek felé kommunikálják. A szervezeti hatékonyságot javító folyamatok és a struktúrával kapcsolatos szervezeti problémák megoldása nem egyszeri intézkedéssel megoldható, könnyű feladat. A javaslatok megvalósítását nagyban segítené egy célkijelölő, a célérés mértékét vizsgáló rendszer, amely a testületek számára konkrét intézkedésekké bontaná le a változtatási terveket. A teljesítmény jelenlegi értelmezése tehát kiterjesztésre szorul az output-központú felfogástól a folyamatokra és a szervezeti teljesítményre ható külső tényezőkre is koncentrált felfogás irányában.

A figyelembe veendő új szempontok három kategóriába sorolhatók:

- A szervezeti folyamatok hatékonyságának javítása: a szervezet mindennapi működésének javítása, az intézkedések megvalósulását mérő mutatószámok segítségével.
- A szervezeti teljesítményre ható szervezeten kívüli tényezők befolyásolása: idetartoznak a célcsoport pályázati aktivitását és sikeres szereplését elősegítő eszközök, illetve az ezek teljesítményét mérő mutatószámok.
- Az eredményességet javító tényezők figyelemmel kísérése: idetartoznak a szervezeti célérést, illetve az output és a környezeti elvárások közötti illeszkedést elősegítő intézkedések, valamint az ezeket mérő mutatószámok.

A szervezeti folyamatok hatékonyságjavulása, a szervezeti teljesítményre ható szervezeten kívüli tényezők alakulása, illetve az output és a környezeti elvárások illeszkedése jórészt elemezhető a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján. Ezekben a területeken a tudatosság növelése a cél: fel kell ismernie a szervezetnek az ezekből származó információk fontosságát, meg kell teremteni a mérés és értékelés következetességét.

A jelenleg rendelkezésre álló információkkal kapcsolatban azonban van egy megoldásra váró feladat: a pályázati folyamattal kapcsolatos adatok nyilvántartását olyan informatikai támogatással kell megoldani, amely lehetővé teszi az adatok



## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

A hat problémakör mentén az NCA egyaránt bír pozitív és negatív jellemzőkkel. A negatív sajátosságok a pályázati folyamathoz köthetők, ez a működési folyamatok hatékonyságának javítására hívja fel a figyelmet. A pozitívumok a hagyományos modell szerint működő állami pályázati rendszerrel összehasonlítva előrelépésként értelmezhetőek. Néhány jellemzőt érdemes részletesebben körüljárni.

Az NCA egyes jellemzőinek pozitív megítélése magyarázatra szorul:

- Nem szektorsemleges pályázatok: az NCA jelenlegi inkubátorház-funkciója mellett tekinthetők pozitívumnak a kizárólag civil szervezetek számára kiírt pályázatok.
- „Fűnyíróelv” (minden formai szempontból megfelelt pályázat megkapja az igényelt támogatás előre meghatározott %-át): az inkubátorház-funkcióval összefüggésben a működési támogatások esetében elfogadható az alkalmazása. A programtámogatások elosztására nem megfelelő ez az elv, mivel a programok költségvetésénél kevesebb megítélt támogatás ellehetetleníti a program megvalósítását. A programtámogatások esetében a szelekciós elv alkalmazható, amely kevesebb pályázatot támogat, de a nyertesek megkapják a teljes igényelt összeget.
- Többéves támogatás felé való elmozdulás: akkor értékelhető pozitívumként, ha letisztult célrendszer, egyértelmű hatáskör-megosztás, szerepzavaroktól mentes testületek mellett valósul meg.

### 4. Következtetések

Az NCA teljesítményének definiálása, elemzése kapcsán két kérdésre kerestem választ:

- Milyen mértékben sikerült adaptálni a partnerségen alapuló támogatási modellt a magyar közszolgálati szektorban?
- Milyen előnyök/hátrányok származnak a partnerségen alapuló modell alkalmazásából a nem participatív támogatáselosztási modellhez képest?

Az első kérdés röviden megválaszolható: részben sikerült az adaptáció. A partnerségen alapuló koncepciónak nincsenek komoly hagyományai Magyarországon. Ebből következően az NCA érintettjei egyelőre nem kezelik tökéletesen a közösségi részvételben rejlő lehetőségeket. Erről tanúskodnak a testületi tagok szerepzavarai, illetve a belső érintettek eltérő vélekedései az NCA által megtestesített közösségi részvétel mértékéről. Bizonyos időnek el kell telnie, amíg végbemegy egy kultúráváltás az érintettek körében.

A második kérdésre összetett válasz adható. Az NCA elemzésének tanulságai alapján a közösségi részvétel és a szervezeti szintű hatékonyság között átváltás van: a partnerség koncepciójára épülő támogatáselosztás megnöveli a koordinációs költségeket, a szervezeti tagok háromévente történő lecserélődése lassítja a tapasztalatok és rutinek szervezeti felhalmozódását. Ugyanakkor a közösségi részvétel javíthatja a szervezet eredményességét: a civil delegáltak ismerik a civil szervezetek



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

igényeit, ez a tudás a „szerepzavarok” kiküszöbölése esetén az elosztási döntések és a célcsoport igényeinek jobb illeszkedését eredményezi.

Az NCA a hagyományos modell szerint működő állami pályáztató szervezetekkel összehasonlítva számos előnyt tudhat magáénak. Az általa képviselt támogatási modell – a bemutatott folyamatok és strukturális problémák ellenére – előrelépésként értékelhető az állami pályáztató rendszerben, a következő okok miatt:

- A partnerségen alapuló támogatási modell tanulságainak egy része valamennyi állami pályáztató szervezetre átvihető. A nyílt pályázatok, a pályázati kiírásokhoz való könnyű hozzáférés, a célcsoport igényeinek becsatornázása, valamint a teljes pályáztatói folyamatot kísérő nyilvánosság a támogatási modelltől függetlenül alkalmazható kívánalmak.
- A partnerségen alapuló támogatási modellben az érintettek igényeinek jobb becsatornázása, illetve a nagyobb ellenőrzés lehetővé teszi az átláthatóság és az elszámoltathatóság követelményeinek teljesítését.

### Jegyzetek

- 1 A cikk alapjául szolgáló szakdolgozat a *Magyar Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány* támogatásával készült.
- 2 Bíró (2002), Báger–Hamza–Kovács–Semsey et al. (2003), Nizák (2004).
- 3 Balogh–Mészáros–Sebestény (2003), KSH (2005).
- 4 2000-ben a pályázati bevételek összege 35 milliárd forint volt, amely a szektor éves bevételeinek 7,1%-át tette ki. (Balogh et al., 2003)
- 5 Báger et al. (2003).
- 6 Hood (1991).
- 7 Erről részletesebben lásd például: Bovaird–Löffler (2004).
- 8 Neely–Adams–Kennerley (2004).
- 9 Teisman–Klijn (2002).
- 10 Neely et al. (2004:40–41.).
- 11 Teisman–Klijn (2002).
- 12 Bodnár (2005).
- 13 Osborne–Gaebler (1994).
- 14 Van Thiel–Leeuw (2002).
- 15 2003. évi L. törvény a *Nemzeti Civil Alapprogramról (NCA-törvény)*, *preambulum*.
- 16 Látványos példa erre, hogy a 2004. évi első körös pályázatok körében a formai hibás pályázatok aránya 50% körüli volt. A 2006. évi első körös pályázatok esetében ez az arány még rosszabb volt: a benyújtott pályázatok mintegy 2/3-a szorult hiánypótlásra.
- 17 Kuti (2004), Kuti (2005), Kuti–Sebestény (2005).
- 18 Kuti–Sebestény (2005).
- 19 A nonprofit szektor éves összbevétele 2003-ban 731 milliárd forint volt. (KSH, 2005)
- 20 A Tanács például 2005-ben kötelezővé tette a kollégiumoknak az értékelési szempontok pályázati kiírásokban történő bemutatását. Ezzel a 2004-es pályáztatói folyamat egyik igen súlyos problémája oldódott meg.
- 21 Nizák (2004).

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

### Irodalom

- Balogh Bence–Mészáros Geyza–Sebestény István (2003): *Módszer és gyakorlat. A nonprofit statisztika 10 éve 1992–2002.* [http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/560\\_modszer.doc](http://www.nonprofitkutatas.hu/letoltendo/560_modszer.doc) (2004. 04. 12.)
- Báger Gusztáv–Hamza Lászlóné–Kovács Richárd–Sepsey Tamás (2003): *A nonprofit szektor működése és ellenőrzése.* <http://www.asz.gov.hu/ASZ/www.nsf> (2004. 12. 03.)
- Bíró Endre (2002): *Nonprofit Szektor Analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon.* EMLA Egyesület, Budapest.
- Bodnár Viktória (2005): *Mi a különbség a teljesítménymérés és -értékelés, valamint a teljesítmény menedzsment között?* Előadás a „Kockázat- és teljesítménymenedzsment” konferencián 2005. április 5-én, Budapesten.
- Bovaird, T.–Löffler, E. (2004): The Changing Context of Public Policy. In: Bovaird, T.–Löffler, E. [eds.] (2004): *Public Management and Governance.* London–New York: Routledge, 13–23.
- Hood, C. (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69. Spring, 3–19.
- Interjúalanyok: *Bíró Endre* (NCA Tanácsának alelnöke, 2004–2005), *Horváth Zsolt* (NCA Országos hatókörü civil szervezetek támogatása kollégiumának elnöke, 2004–2005; NCA Tanácsának tagja, 2006–), *Kuti Éva* (NCA Tanácsának felkért szakértője), *Lakrovits Elvira* (ICSSZEM Civil Kapcsolatok Főosztályának igazgatóhelyettese), *Márkus Eszter* (NCA Civil önszerveződés, szakmai és területi együttműködés kollégiumának tagja, 2004–2005), *Molnár Szabolcs Farkas* (NCA Civil szolgáltató, fejlesztő és információs kollégiumának elnöke, 2004–2005), *Wirth Katalin* (Alaprogram Miniszteri Titkárságának referense)
- Központi Statisztikai Hivatal (2005): *A 2003-ra vonatkozó nonprofit-adatgyűjtés legfontosabb megállapításai.* <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/nonprofagy03.pdf> (2006. 05. 13.)
- Kuti Éva (2004): *A Nemzeti Civil Alaprogram működésének 2004. évi tapasztalatai.* Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium Civil Kapcsolatok Főosztálya, Budapest.
- Kuti Éva (2005): *Szándékok, szereplők, eredmények. A Nemzeti Civil Alaprogram első pályázati fordulójának tapasztalatai az adatok tükrében.* [http://www.nca.hu/binary/doksi/548\\_20050118\\_Kuti\\_szandekok\\_szereplok.pdf](http://www.nca.hu/binary/doksi/548_20050118_Kuti_szandekok_szereplok.pdf) (2005-04-10)
- Kuti Éva–Sebestény István (2005): *Szakértői háttéranyag az NCA Tanács 2005. decemberi forrásmegosztási döntésének megalapozásához.* NCA Tanácsa, Budapest.
- NCA Tanácsának forrásmegosztási döntései:
- 2004. március 4., 2004. szeptember 21. NCA Tanács – Határozatok tára 2004. [http://www.nca.hu/download.php?fil\\_id=5479](http://www.nca.hu/download.php?fil_id=5479) (2006-05-13)
  - 2005. január 10., 2005. december 15. NCA Tanács – Határozatok tára 2005. [http://www.nca.hu/download.php?fil\\_id=5719](http://www.nca.hu/download.php?fil_id=5719) (2006-05-13)
- Neely, A.–Adams, C.–Kennerley, M. (2004): *Teljesítményprizma. Az üzleti siker mérése és menedzselése.* Alinea Kiadó, Budapest.
- Nizák Péter (2004): *Az állami pályázati rendszer tapasztalatai a civil szervezetek szemszögéből. Zárójelentés a civil szektort érintő állami pályázati rendszer jogi, pénzügyi szabályozási környezetének és gyakorlatának felülvizsgálatáról* [http://www.civil.info.hu/downloads/seged/20040203\\_allpalyrsz.doc](http://www.civil.info.hu/downloads/seged/20040203_allpalyrsz.doc) (2004-12-03)
- Osborne, D. – Gaebler, T. (1994): *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban.* Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Teisman, G. R.–Klijn, E.-H. (2002): Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, Vol 62. No. 2, 189–198.
- Van Thiel, S. – Leeuw, F. L. (2002): The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance and Management Review*, Vol. 25. No. 3, 267–281.

### Jogszabályok

2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alaprogramról.  
160/2003. (X. 7.) Kormányrendelet a Nemzeti Civil Alaprogramról szóló 2003. évi L. törvény végrehajtásáról.

# TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

## A MAGYAR NONPROFIT SZEKTOR JÖVŐJE A MUNKANÉLKÜLISÉG KEZELÉSÉBEN AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FOLYAMATÁBAN

„Kitartottság vagy integráció – a felzárkózás esélyei az európai piacon.”<sup>1</sup>

Zám Mária

■ Kutatásunk célja volt feltárni a hazai nonprofit szektor fejlődésének eredményeit a foglalkoztatás területén és az európai integráció jelenlegi és várható hatásait.

Tanulmányunkban elsősorban azt vizsgáltuk, hogyan, milyen feltételekkel fogadja a hazai munkaerőpiac a változásokat, hogyan hat ez a társadalmi integrációra.

Vizsgáltuk a társadalmi mobilitás és migráció kérdéskörét, azt, milyen szerepet játszanak a nonprofit szervezetek a munkanélküliség kezelésében, a hazánkban működő fontosabb támogató szervezetek pályázati politikáját, négy ország gyakorlatán keresztül pedig a nonprofit szektor foglalkoztatási lehetőségeit az európai modelleken keresztül.

A tanulmány rövid áttekintést ad a kutatás eredményeiről, javaslatairól.

Kutatásunk megerősítette azt a *hipotézist, hogy az EU-integráció kapcsán a hazai nonprofit szervezetek számos feladatot kaphatnak.*

Elsősorban a *tartós munkanélküliek elhelyezkedésében van ma szerepe a civil szektornak.* Az állami programok a munkaerő közvetítésére, passzív eszközenszer működtetésére vonatkoznak, és kisebb arányt képviselnek benne a megelőzés, rehabilitáció, reszocializáció elemei. A civil szektor elmúlt 10 éves időszaka és a nonprofit törvény bevezetése után számos új perspektíva nyílt a civil szervezetek előtt. A szektor erősítése, források bevonása, a folyamatos működés megteremtése mind a szektor stratégiai célkitűzéseit képviselik. Más oldalról viszont a *szektor probléma-*

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

*megoldó készsége által jól egészíti ki az állami rendszereket – szociális, foglalkoztatói, egészségügyi, oktatási, közművelődési stb. –, hiányosságaikat képes kiegyensúlyozni, pótolni. Úgy tűnik, hogy a foglalkoztatást segítő programokban létrejött egy olyan érdekegyezés a civil szervezetek, az állami intézmények és a munkanélküliek között, amely jól szolgálja, illetve a jövőben kiegészítheti a foglalkoztatáspolitikai eszköztárát is.*

A legfőbb akadálya az együttműködésnek – számos esetben találkoztunk ezzel –, hogy partnerek kellenek, akik tudásuk, szervezeti működésük, forrásaik alapján képesek kapcsolatot tartani kormányzati szervezetekkel, netán feladatot átvállalni tőlük. Helyi szinten alig találni egy-egy partnert, hogy adott esetben a munkaügyi kormányzat által támogatott együttműködést kezdeményezni tudják a munkaügyi központok.

Másrészt ellenérdekeltség is jelen van a kapcsolatban, pl. a munkaügyi szolgáltatások kihelyezésére vonatkozóan. A munkavállalói ellenérdekeltség a közalkalmazotti státusz megszűnése esetében áll fenn, a korábbi források megosztása a civil szervezettel, amely munkaügyi szolgáltatásokat lát el, szervezetszociológiai értelemben *hatalomvesztést is* jelent. Ahol ma a foglalkoztatást is ellátó nonprofit szervezetek állnak, *az egy kísérleti modell, amiből nincs átlépés a tényleges piacra. Az eredményeket nem tudják adaptálni a kormányzati szervek.* Sok esetben saját önértékéből, hiszen a civilek megjelenésével *a közalkalmazotti állások kerülnének veszélybe.*

A civil szervezetek funkciójukat keresve rátaláltak az egyik olyan fontos területre, amely helyi szinten képes a foglalkoztatás gondjainak enyhítésére. Megoldást természetesen a civil szervezetek sem képesek nyújtani, annál is inkább, hiszen az eszközök, a források az állam központilag irányított intézményrendszerének birtokában vannak. *A civil szervezetek ebben a felállásban tehát a foglalkoztatáspolitikai eszköztár részét képezhetik, gyakorlatilag pedig ma már egyre inkább terjedő munkaügyi szolgáltatói szerepet visznek a helyi társadalomban.* Azonban azt is látnunk kell, hogy az EU tagországai sokkal nyitottabbak a civil szervezetekkel való állami együttműködésre. Ott számos területen kifejezetten a civil szervezetekre számítanak – szociális, megelőző programokban –, és ennek megfelelően tevékenységük okán állami forrásból származó bevételekhez juthatnak. Ennek Magyarországon két akadályát látjuk: nincsenek nagyobb számban professzionális szolgáltatóként működő szervezetek, az állami költségvetés szervezeteket és nem tevékenységet finanszíroz. Tehát a vállalkozó civil szervezetek sok esetben harcolni kényszerülnek saját önkormányzatukkal az elfogadásért, az együttműködésért, holott közösségileg hasznos tevékenységet végeznek.

A foglalkoztatást vállaló szervezeteknél a megoldások körében két utat láthatunk. Az egyik, amely a szervezet öfenntartását is szolgálja, vagyis a civil szervezet foglalkoztató szervezetté is válik. A másik út, amikor különböző munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújt a civil szervezet, mégpedig személyre szólóan. Amikor a „képesse tévés” mint cél szerepel a munkanélküliekkel való foglalkozásban. Illetve gyakorta láthatjuk e kettő kombinációját. Az a tapasztalatunk, hogy e két terület előfordulása azonos szervezetnél meg tudja sokszorozni az eredményességét a

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■■

szervezet céljainak elérésében, a munkanélküliség kezelésében. Másrészt a munkaügyi szervezetekben ma már nincs olyan nagy ellenállás a civil szervezetek bevonásával kapcsolatosan. Ez a típusú fejlődés az EU-beli modellekhez is közel áll, az EUPályázatok is prioritásként kezelik ezt a területet. A kérdéses itt az, hogy hány szervezet alkalmas, és milyen régiókban, ezen feladatok felvállalására.

Sajátos a foglalkoztatási szervezetek helyzete abban is, hogy a szervezeti önérdék sok esetben háttérbe szorítja azt a célt, amiért létrejöttek. Sokszor sikeresnek mondott szervezetekről derül ki mélyebb vizsgálódás után, hogy programjukat elsősorban pusztán önmaguk fenntartása motiválja. Tény az, hogy az elnyert pályázati támogatások és a tényleges szándékok nem mindig állnak összhangban egymással.

Amint a bevételek és kiadások alakulásából is látható, a bevételek jelentős hányadát bérekre költik a szervezetek. A pályázati programok költségvetésében is a legszembetűnőbb, hogy a részt vevő munkanélküliekre legfeljebb a költségek 10–15%-a fordítódik.

A nonprofit szektornak általános fejlődési iránya szerint egyre nagyobb a jelentősége munkaerő-piaci szempontból is. A foglalkoztatottak 2,2%-a már ebben a szektorban található. A főállású foglalkoztatottak számának, illetve arányának növekedését reprezentálják a KSH adatai, mely szerint az itt foglalkoztatottak 70% főállású (teljes munkaidőben 62% dolgozik). Ez mintegy 63 000 munkavállalót jelent, amely a szektor 17%-át kitevő szervezetek között oszlik meg. 2003-ban az összes munkaviszonyban álló munkavállaló (fő- és részállású) 71 000 főt tett ki, ami jelentős javulást mutat. Végül is a szektoron belül a foglalkoztatás elég koncentráltan zajlik. Területileg elsősorban Budapest és a megyei nagyvárosok képesek eltartani olyan intézményesült szervezeteket, amelyek folyamatosan tudnak alkalmazni embereket.

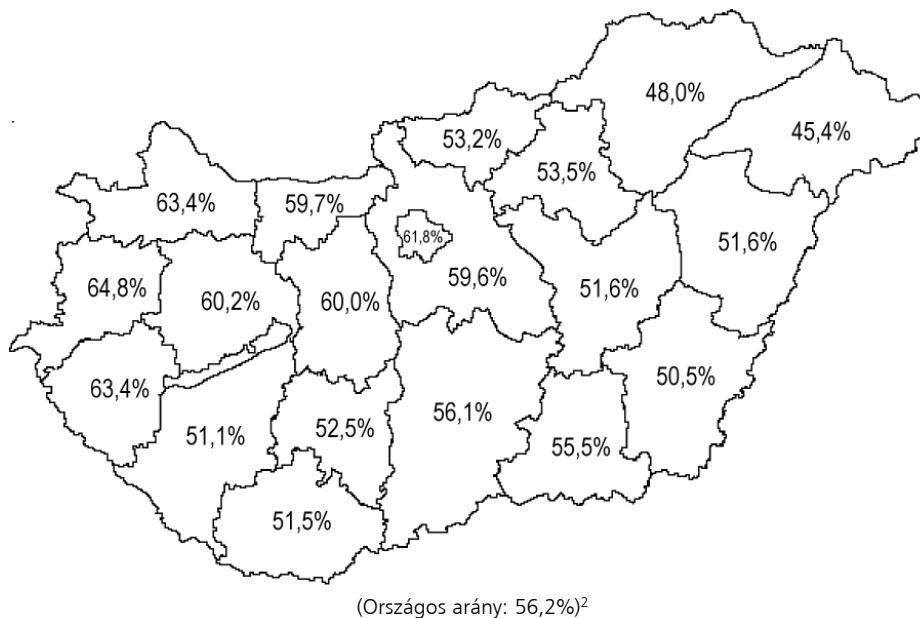
Budapesten dolgozik a foglalkoztatottak 42%-a, a megyeszékhelyeken 35%. A foglalkoztatásnak ez a növekedése összefüggésben áll olyan állami feladatoknak az átadásával, amelyet civil szervezeti keretek között hatékonyabban tudnak megoldani a jelen gazdasági-társadalmi fejlettségi szint mellett. Hajlamosak lennénk arra tipelni, hogy szociális vagy egészségügyi területen koncentrálódik a foglalkoztatás. Pedig nem így van. A szektoron belül a legnagyobb foglalkoztatók a gazdaságfejlesztéssel (41,2%), a kutatással foglalkozó szervezetek (20,6%), a szakmai, gazdasági érdekképviseletek (30,9%), az adományosztó szervezetek (37,4%). Ennek sajátos oka lehet, hogy sok korábbi szervezet „kényszerből” vált nonprofit szervezetté, mert csak így tudta fenntartani magát a csökkenő állami dotáció mellett. Kutatóintézetek, gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szervezetek, színházak, művelődési házak választották ezt az utat. A szociális területen dolgozó szervezeteknek csak 15,3%-a foglalkoztató is egyben. A szabadidő- hobbi-területeken dolgozó szervezetek közül 20,3% mondhatja magáról, hogy vannak alkalmazottai.

A legnagyobb alkalmazók az egyesületek és a közhasznú társaságok. A foglalkoztatottak több mint 70%-át ők alkalmazzák.

Reálisan évi 5 millió Ft bevétel felett beszélhetünk foglalkoztató szervezetekről.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

1. ábra. A foglalkoztatottak aránya a 15–64 éves népességben megyénként, 2002



1. táblázat. A nonprofit szervezetek megoszlása a bevétel nagysága szerint, 2000

Bevétel nagysága (ezer Ft)	Szervezetek megoszlása (%)
–50	17,0
51–500	31,5
501–5000	35,2
5001–	16,3

A szektor 84%-ának bevétele 5 millió Ft alá esik! Ez az arány megegyezik az állandó foglalkoztatást végző szervezetek arányával. (Lásd 2. ábra)

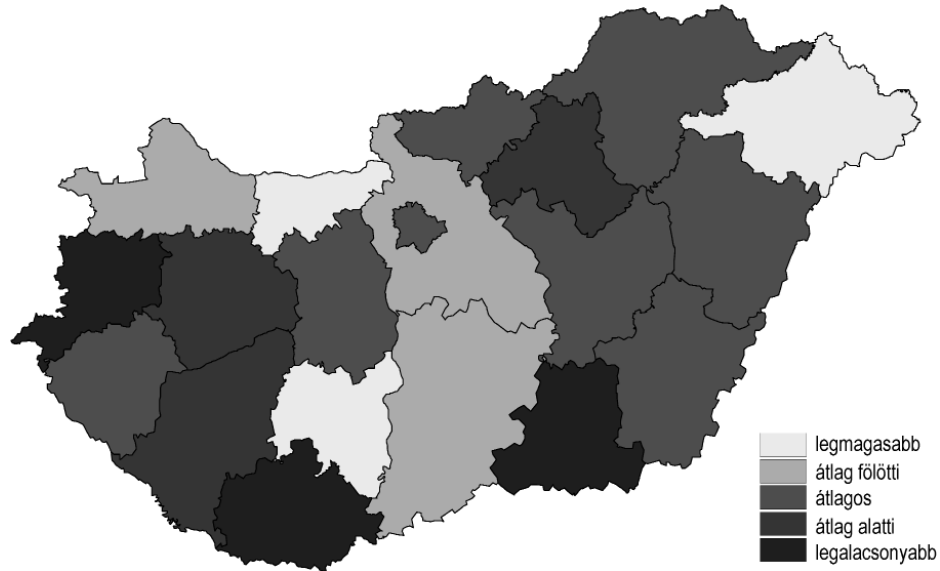
A támogatások kiemelten kezelik Tolna, Komárom-Esztergom és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéket.

A magyar szektor bevételek szerinti felosztásában a kis szervezetek vannak túlsúlyban, ahol a tendencia a hanyatlás, míg a prosperálás, bevételnövekedés a köztestületekre jellemző. Ennek „háttérben olyan folyamat zajlik, amely rövid távon polarizációval, hosszabb távon pedig a szektor jelentős részének teljes ellehetetlenülésével fenyeget”<sup>4</sup> – prognosztizálta egy KSH-kiadvány.

A szektor területi elhelyezkedése nem fedi le a munkanélküliség problémáit. Közel azonos arányú a Dunántúlon és a Tiszántúlon elhelyezkedő szervezetek aránya, holott a lakosságban nagy különbségek vannak, nem beszélve a munkanélküliség nagyságáról.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

2. ábra. A nonprofit szektor állami támogatottságának relatív mértéke, 2003<sup>3</sup>



Azon *modellek* elterjesztése, amelyek előremutónak bizonyultak a foglalkoztatás segítésében, nehezen *illeszthetők* be a *mindennapi gyakorlatba*. Elsősorban *finanszírozási, másodsorban szervezeti akadályok miatt*. Ezért *tevékenységük teljesen atomizálttá* válik, és a nonprofit szervezetek többsége számára nem utánozható, nem átvehető a gyakorlat. Ennek az is oka, hogy az *OFA által támogatott programokba bevonható szervezetek alkalmassága limitált*. Egy kicsit hasonló a helyzet, mint a programok által mozgósítható munkanélküliek bevonása esetén, ami sokszor nehézségekbe ütközik jelentkezők, motiváció híján. A létrejött hálózatok belterjessé váltak,<sup>5</sup> *azok a források is megszűntek, amelyek lehetővé tennék a kevésbé gyakorlott szervezetek felkészülését az EU-források fogadására*. A ma előremutató modellek valóságos keretfeltételeit a folyamatos támogatás biztosítja, amely tovább folytatódhat a strukturális alapokon keresztül, azonban kétséges, hogy meddig. Az most is látható, hogy ezek az úgynevezett *sztár- vagy erős szervezetek sem maradhatnak fenn az átlagnál magasabb szintű és folyamatos támogatás nélkül*. Anyagilag nem tudják megoldani az önfenntartást, hiszen elsősorban munkaügyi, szociális szolgáltatásokat végeznek. Erre pedig megrendelőként csak kormányzati, önkormányzati szervek jöhetnek szóba. Vagyis ez azt jelenti, hogy amíg ezen szolgáltatásokra vonatkozóan nem vezetnek be reformokat, addig hiába minden kísérletezés, a gyakorlatba való átültetés nem történik meg.<sup>6</sup> Akadálya az integrálásnak az is, hogy az állami szervezetek még ma is versenytársnak tekintik a civileket. A közfeladat-ellátások privilegizálása azt is megakadályozza ugyanakkor, hogy e feladatokra verseny induljon be a civil és a forprofit szervezetek között.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

Jelenleg nincs semmilyen stratégia azoknak a szervezetek segítésére, akik a leszakadással küzdenek. Ők már nem tudnak felzárkózni arra a szintre, ahonnan az európai pénzforrások elérhetőek lennének. Még a stabil szervezeteket is megingathatják azok a finanszírozási stratégiák, ahol nincs előfinanszírozás. Az utolsó részlet kifizetése pedig jóval a program befejezése után várható.

A közfeladatok fokozottabb megosztásának is akadályai vannak, részben az, hogy az államháztartási reform nem lépett előre, másrészt még mindig van tartózkodás a civilek felelősségvállalásával kapcsolatosan az önkormányzat, a kormányzat részéről.

A munkaügyi központok mint kormányzati szervezetek még kevés helyen vállalták fel intézményesen a civilekkel való feladatmegosztást. Szintén versenytársat látnak bennük, hiszen a Munkaerő-piaci Alapnál ugyanazokra a programokra pályázhatnak. Szükség lenne a törvénykezés változására is ahhoz, hogy a munkaügyi központok feladataikat – például a szolgáltatásokat – átadhassák az erre alkalmas civileknek.

És valamelyest oldódott 2002 után, és az NCA programjai előremutatóak a civilek támogatását illetően. Azonban magának a szektornak a *fejlesztési feltételei hiányoznak; ennek oka a szektorfejlesztési stratégiák és a szabályozás problémáiban, a szervezeti-intézményfejlesztési koncepciók és a fejlesztési források hiányában, a partnerség kultúrájának alacsony szintjében keresendő*. Míg az EU-tagállamokban a szektor bevételeinek jelentős hányada (50–80%) származik költségvetési forrásból, addig Magyarországon csupán 34%. Szolgáltatási szerződést a fejlett nyugati államokban 10 évre kötnek, nálunk 5 évre, de nem védi a civil szervezetet semmi akár az azonnal szerződésbontástól sem. Természetesen okot mindig lehet produkálni.<sup>7</sup>

Az *önkormányzatok és civilek együttműködéséről* elmondható, hogy jó úton halad a '90-es évek elejéhez képest. A szervezetszociológia igazsága, hogy egy szervezet mozgásterét, fejlődési perspektíváit a környezete határozza meg. Ennek alapján mondhatjuk, hogy ezek a szervezetek hasonló lehetőségekkel rendelkeznek, mint klientúrájuk. Vagyis *függő viszony jellemzi őket. Ténylegesen csak félpiaci szereplőként működhetnek, eredményességük függ a támogatásoktól*. Előrehaladásukban jelentős szerepet játszik az üzleti partnerhez való viszony, illetve a partnerek sikeressége, orientációja. Az önkormányzatoknál adott esetben még a politikai beállítódás is meghatározhatja a szervezetek, programok sikerét.

A *forrásokért, feladatokért való verseny helyi szinten sok esetben lehetetlenné teszi az együttműködést*. A helyi hatalmi versengést példázza számos település, ahol a civilek által működtetett szociális ellátó hálózat heroikus küzdelmet folytat a fennmaradásért az önkormányzattal szemben.

Azonban a rossz példák mellett már felsorakoznak azok is, ahol több évre visszatekintő kapcsolat működik partneri szinten. Ezek elsősorban a nagyvárosokban jellemzőek – Budapest, Debrecen, Miskolc, Székesfehérvár, Szolnok konkrét önkormányzati feladatokra kötött ellátási szerződéseket. Községekben a foglalkoztatást is ellátó civil szervezetek jelenléte nagyon ritka a foglalkoztatás területén.

A községekben a helyi társadalom viszonylagos zártsága miatt az önkormányzatok mellett nem tud kialakulni más „hatalmi centrum”. Bár valamilyen közösségi





## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

kijelölése. Továbbá a humánerőforrással való tervezett gazdálkodás, a pénzügyi tervezés, humánerőforrás-gazdálkodás stb. Ennek hiányában a szervezet fejlődése esetleges. A növekedés nem feltétlenül a célok megvalósításához visz közelebb, bizonyos esetekben inkább távolabb visz attól; a meglévő pénzügyi források nem a leghatékonyabban kerülnek felhasználásra, az emberi erőforrások kihasználtsága sem optimális, ami azt eredményezheti, hogy a nonprofit szervezetek nagy előnyeként felfogható, lelkes és elkötelezett munkatársi gárda elbizonytalanodik, kifárad a „túlhasználástól”, közömbössé válik. Ez a folyamat könnyen eredményezheti a rugalmasság és az innovatív gondolkodás elvesztését.

- A finanszírozás bizonytalanságai miatt *a szaktudásnak csak egy közepes szintjét tudják megfizetni*. Különösen nagy gondot jelent ez a szolgáltató szervezeteknél, ahol a gazdasági vezetés gyengesége miatt súlyos hibák is előfordulhatnak.
- A *szervezeti elkötelezettség a nagyon szűk vezetésre jellemző*, mivel a projektről projektre történő szervezetépítésben a folyamatosság biztosítása nagyon bizonytalan.
- A *munkavállalók rendkívül kiszolgáltatott helyzetét* az tartja fenn, hogy a források sokszor még egy év távlatában sem tervezhetők. A másik oldala ennek, hogy a jó minőségű munkaerő ritkán tud ellenállni a biztonságot nyújtó állás lehetőségének. Ezért a civil szervezetek munkaerő-keresletükkel – a felső menedzsmenti pozíciók kivételével – nem versenyképesek a munkaerőpiacon.

A civil szervezetek sok esetben *táncolnak a törvényesség határán*. Bűvészkedés zajlik a források hatékony felhasználásáért, a munkaerő megtartásáért (közhasznú alkalmazottak ki-be léptetése, programok keresztfinanszírozása stb.). Gondot jelent, hogy támogatást csak az ún. értékteremtő folyamatokban megvalósítható tevékenységekre lehet kapni (akciók, programok stb.), ugyanakkor a hozzájuk szorosan kapcsolódó támogató folyamatok (pénzügy, könyvelés, takarítás, karbantartás, rezszi stb.) programokban való elismerése csak részben biztosított. A szervezet működtetéséhez elengedhetetlen vezetői folyamatok (stratégiai tervezés, döntéshozatal, monitoring, kontrolling, koordináció stb.) elismertetése sehol nem realizálható, holott a szervezet sikeres működése szempontjából elengedhetetlenül fontos és meghatározó.

A fentiekből következően *kis szervezetek esetében egy szervezeti hierarchia kiépítése költségesebb lenne*, mint a szervezet minden pénzügyi forrása; emellett még felesleges is egy ilyen intézményesülési folyamat. Azonban foglalkoztatási szervezetek esetében alapvető a formális szervezeti struktúra felállítása. Enélkül maga a foglalkoztatás kis hatékonyságú, nem lehet tartós, állandó konfliktusok és pénzügyi gondok nehezítik a munkát, magas a fluktuáció. A képzett munkaerő a bizonytalan környezetből „elmenekül”, veszteséget okozva annak a szervezetnek, ahol kiképezték, ahol tapasztalatokat gyűjtött.

A szervezeti paradoxon az, hogy a formális struktúrák erősödésével a nonprofit szervezet is elveszítheti előnyeit.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### Nonprofit szervezetek a foglalkoztatási helyzet javításáért

A KSH-anyag alapján mondhatjuk, hogy évente néhány ezerrel sikerül a civil szektornak bővíteni a foglalkoztatott munkaerő létszámát. Arra pontosan nincs adat, hogy ez mennyiben jelent új foglalkoztatást, de az biztos, hogy a foglalkoztatást serkentő pályázatok révén számos új munkahely létesül évről évre.

Azért az a megállapítás igaz, hogy a civil szervezetek hozzájárulnak az új foglalkoztatáshoz, de leginkább a munkanélküliség megelőzésében van nagy szerepük, amennyiben a másutt megszűnt munkahelyekről tudnak felvenni munkaerőt, többnyire képzett embereket.

Az is a nonprofit szektor előnye, hogy az európai standardoknak szinte elébe vágva viszonylag magasán képzett munkaerőt foglalkoztat, hiszen minden más szektorhoz képest magasabb a felsőfokú végzettségűek előfordulása. (Lásd KSH-tanulmány)

A szektor pozitív szerepét várhatóan tovább fogják erősíteni az európai források, melyek kifejezetten a munkahelyek létrehozását célozzák, valamint a kormányzati politika és szándék megerősödése, amely a civil szektorral való szorosabb együttműködésre ösztönzi a közellátásban a kormányzati, önkormányzati szervezeteket. Ezek a várható fejlesztések elsősorban a középfokú vagy annál magasabb végzettséggel rendelkezőknek jelentenek lehetőséget a foglalkoztatás fenntartására.

### Nemek esélyegyenlősége a foglalkoztatásban

A nonprofit szektor – hasonlóan más közösségi területekhez – magas számban foglalkoztat nőket. A vezető állásokat is sok esetben nők töltik be, paralel a hasonló szakterületek nemi megosztottságával, szociális, oktatási, egészségügyi területen elsősorban.

A nemek közötti béerverseny is sokkal kiegyenlítettebb, mint más területeken. Tehát a hasonló státusban lévő férfiak és nők között nem találunk akkora különbségeket, mint a többi szektorban.

### Idős, de még aktív munkaerő foglalkoztatása

Az Európai Unióban az 55–64 évesek foglalkoztatási aránya 40,1%, melyet az EU 2005-re 50%-kal kívánt növelni. Magyarországon az 55–59 éveseknek is csak 40%-a a foglalkoztatott! Az 55–64 évesek foglalkoztatottsága 23,5%.

Tudjuk, hogy hazánkban az idős népesség átlagos iskolai végzettsége a legalacsonyabb, 38%-uknak csak alacsony fokú képzettsége van. Ezenfelül elsősorban azokkal

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

a társadalmi kockázatokkal kell számolni, amelyek az ilyen korú népesség egészségi állapotát illetik. (Gondoljunk itt a férfiak igen korai halálzására.)

Ez a csoport a helyzetet reálisan felmérve nem fogja tudni helyzetét igazán javítani a jövőben sem. Alacsony iskolai végzettsége, rossz egészségi állapota, elavult tudása nem teszi lehetővé hogy számottevően javuljanak esélyei a munkaerőpiacon.

### Hátrányos helyzetűek foglalkoztatása

A szektorban kifejezetten foglalkoztatásra szerveződtek azok az alapítványok, egyesületek, akiknek célcsoportjai a munkanélküliek, fogyatékkal élők, fiatalok, cigányok stb.

Az ő foglalkoztatásukban jelentős területet foglalnak el a nonprofit szervezetek, különösen a kisebb városokban, falvakban – tehát helyi szinten van jelentőségük, nem országos összehasonlításban.

A területi fejlesztési elvek hangsúlyozása ellenére a munkanélküliség regionális megosztottsága megmerevedett, és a rendszerek nem tudnak igazán diszkriminálni, mivel az állami, illetve más közösségi források korlátozottan állnak rendelkezésre. Tudniillik *az elmaradott régiókban a hátrányos tényezők egymással összekapcsolódva vannak jelen*. Itt egyedül azok képesek a változásokat elindítani, befolyásolni, akik közvetlen felhasználói más forrásoknak (állami és magánforrások, illetve forrásosztó szervezetektől, pl. az Európai Uniótól kapnak pénzt). A jelenlegi támogatási rendszerekben az elmaradók vagy „fejletlenek” lemaradását prognosztizálhatjuk.

A támogató szervezetek és a gazdaság döntéshozóinak latens együttműködésével találkozhatunk a támogatáspolitikai elemzésekben. Tudniillik a gazdaság, a piac területén nincs mód, nincs érdekeltség olyan csoportokkal foglalkozni, amelyeknek munkavállalóként bizonyos szempontból védeltséget kell kapniuk. Extra szolgáltatásokat – egészségügyi akadályok elhárítása a munkavállalásban, munkára való felkészítés, készségfejlesztés, szakmai fejlődésük segítése, integrációs problémák kezelése – kell igénybe venniük.

A civil szervezetek mintegy közlekedő vagy felkészítő szakaszt jelenthetnek arra, hogy a náluk védett körülmények között foglalkoztatottakat közvetítsék a nyílt munkaerőpiacra. A támogatások így közvetve a piac érdekeit is szolgálják, hiszen felkészült, integrációra már képes munkaerőt állít elő a civil szervezetek közreműködésével.

Az EU-s programokban a munkába helyezés többnyire feltétele a forráshoz jutásnak. Így a vállalkozók, akik részt vesznek a programban, képzett, felkészült munkaerőt kapnak a projektvezető civil szervezeten keresztül. Ez a munkaadói oldalon költségmegtakarítást jelent!

Sajnálatos tény viszont, hogy a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatását csak nagyon komoly adózási, támogatási politika mellett lehet fenntartani. Kérdéses, hogy az EU-s programok kifutásával képes lesz-e a szektor a további foglalkoztatásukra.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### Képzés, humánerőforrás-fejlesztés

Irányelveiben az EU nagy hangsúlyt fektet a munkaerő képzésére. Ebben óriási érdemei vannak a nonprofit szervezeteknek. A szektor létéért való küzdelme mai napig is folytonos aktivitásra ösztönzi a szervezeteket. Információéhség, állandó kommunikációra való nyitottság, folyamatos képzése a foglalkoztatott munkaerőnek – ezzel tudnánk jellemezni a gyakorlati kutatási tapasztalatok alapján a nonprofit szervezeteket. A pályázati programok nagy része is képzéssel kombinált. Tehát ezen a területen a korábbi aktivitás fenntartása lehet a cél. Ami viszont akadályozó tényező lehet a kezdők vagy kevésbé fejlettek számára, az az, hogy ma már csak piaci áron tudnak hozzájutni mindehhez. A konferenciák, tanfolyamok ma már ritkán ingyenesek, főleg azok, amelyek valóban fejlődést is indukálhatnak. Ilyen szempontból a '90-es években futó fejlesztési programok nagyobb esélyt adtak az egész szektor fejlesztésére.

A fejlesztési terület kihívása, hogy a források ne szegregálják véglegesen a nonprofit szektor különböző szinten álló szervezeteit. A kormányzat fontos célja lehetne, hogy az EU-s programokban a fejlesztési célkitűzések között szerepeltesse az oktatáshoz, információhoz való hozzájutás esélyeinek javítását, fenntartását.

### A hazai pályázati piacelemzés főbb megállapításainak összefoglalása

A hazai civil szektor számára az EU-integráció óriási kihívást jelent számos feladat révén, elsősorban a foglalkoztatásban. Kutatásunk alapján azonban számos nehézséggel kell számolni. Ilyen a szervezetek limitált száma, akik képesek ezeket a feladatokat partnerként, együttműködőként végrehajtani. A másik a szervezetek bemerevedése, pl. a védett foglalkoztatás területén. Ez a támogatási forma nem egyeztethető össze az EU alapelveivel, a szervezetek azonban görcsösen ragaszkodnak korábbi státusukhoz. Az világosan látható, hogy hazánkban nem a hagyományos alapelvek szerint fog a szektor fejlődni, pl. a magánadományok csak elenyésző részét adják bevételeiknek. *Egy modernebb változat fog megvalósulni, ahol a közösségi feladatok végrehajtásával fejlődnek majd, jutnak forrásokhoz és feladatokhoz.*

Ezért a kormányzatra számos feladat vár, hogy mindazt az előnyt élvezni tudja megrendelőként – kormányzat és önkormányzatok –, ami a nonprofit szervezetekkel való együttműködést olyan kedvezővé teszi: a finanszírozás megoldása, az ágazati törvényekben előny nyújtása a nonprofit szervezeteknek, valamint az, hogy az államháztartási reformban jelenjék meg a közösségi feladatok ellátása mint szektorsemleges finanszírozási forma.

A szektor továbbfejlődése érdekében stratégiai program kell a ma még fejletlenebb régiók és szervezetek támogatására. Különben az élcsapaton kívül senki nem tud majd bekapcsolódni az európai folyamatokba.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

Sokkal jobban kellene segíteni a szervezeteket a piacra kerülésben. Ez jelent szemléletet, oktatást, feladatot is, amit szintén a kormány, illetve az EU-s programok nyújthatnak.

A szektor erőforrásait jelenti, hogy magas az átlagos képzettségi szint, a kreativitás, azok a túlélési technikák, amelyeket talán még a korábbi rendszerből hoztunk magunkkal. Másrészt pedig az az igény a lakosságban, hogy önállóan, tevékenyen szeretnének a helyi közösségben élni és alkotni.

### A kutatás során felmerült javaslataink

A fenti tanulmányban is feltűntek javaslataink, itt néhányat inkább csak megerősítenénk, kiemelve a pályázati rendszerek jövőbeli fejlesztését és az állami szervezetek részére szolgáltatást nyújtó szervezetek helyzetét. Javaslataink elsősorban a non-profit szektor körében vonatkoznak a munkanélküliség kezelésének megkönnyítésére.

#### Pályázati rendszerek

A pályázati rendszerekben figyelembe kell venni a hazai nonprofit szektor általános fejlettségéből adódó szükségleteket.

Javasoljuk a pályázati források megosztásánál egy olyan *működésiköltség-szorzó* bevezetését, amely az alkalmazott – fő- és részállású – munkavállalók alkalmazásával járó költségeket is figyelembe veszi, és támogatja a projekt költségein belül.

A pályázati programok menedzselésében két finanszírozási buktató van. Az egyik az önrész, a másik az utófinanszírozás. Az önrész – bármilyen fájdalmas a szervezeteknek –, garanciát jelent arra, hogy megfelelő partnerként tudnak belépni egy programba. Azonban fontosnak tartom, hogy *valamely bankhálózat – kormányzati háttérrel – vállalhatna olyan garanciális hitelt (jelzálog alkalmazásával), amely lehetővé tenné a szervezetek nagyobb mozgásterét a pályázatok elindításában*. Erre van példa nyugati országokban és elsősorban az USA-ban.

Hasonló igény van, banki háttérrel, egy *áthidaló hitelkeret felállítására*. Illetve fontos lenne az EU-források esetében, hogy a szerződéseket ne csak a civilek tartásák be, de a másik oldal is. Jogi precedens teremtésével elérhető lehet, hogy a forrásnyújtók belássák, az eddigi finanszírozási gyakorlat tarthatatlan és méltánytalan a civil szervezetekkel szemben. Modellként pedig a szerződéses fegyelem semmibevételére buzdítja a programok résztvevőit.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### Európai pályázati források és a nonprofit foglalkoztatás

A magyar nonprofit szektor legnagyobb hátránya, hogy igen kevés szervezet áll azon a szinten, hogy képes volna az EU-források hatékony kezelésére. Nincsenek meg még azok a tapasztalatok, amelyek révén a konzorciumokban való együttműködés előnyeit élvezni tudnák. Ezek inkább hátrányosan érintik a szervezeteket. Ahogy kutatási eredményeink is mutatták, az együttműködést még tanulni kell. Viszont szinergikus programok kidolgozásában és megvalósításában már a hazai nonprofit szervezetek is képesek lehetnek együttműködni.

*Szinergikus program* alatt azt értem, hogy a források az infrastruktúra, a környezetvédelem, a vállalkozásfejlesztés és a munkanélküliség összekapcsolásából születhetnek meg. Itt a partnerek mindegyike a szakterületének megfelelő részt hajtja végre, míg a nonprofit szervezetek a munkanélküliekkel, felkészítésükkel, képzésükkel, szociális menedzselésükkel tudják a saját részüket a programhoz hozzáadni. Ez irányulhat akár egész településekre – falvakra –, kis régiókra vagy városrészekre is.

Az ilyen programokra természetesen fel kell készíteni a résztvevőket, amely a nonprofit szervezetek felkészültségét is növelheti, képességeiket erősítheti.

### Az együttműködés javítása

A munkaügyi kormányzat mérlegelés tárgyává teheti, hogy országosan *támogatja egy szolgáltatói hálózat létrejöttét*, melyet nonprofit alapon működtet. Itt két típusú modellben lehet gondolkozni: az egyik típus lehet az, amikor a megyei munkaügyi központok szolgáltatói feladataira „privatizálja” egyes részlegeit, megtartva lehetőség szerint az új szervezeti formában (ez lehet KHT is) munkatársai zömét. A másik modell pedig az, hogy szolgáltatói szerződést köt alkalmas nonprofit szervezettel, kijáánlva a feladatait. Ennek megfelelően csökkentené közalkalmazotti létszámot – ami így költségmegtakarítást jelent. Egy ilyen volumenű hálózatfejlesztéshez leginkább a *Strukturális Alapokból lehet forrásokra szert tenni*

*A nonprofit szervezetek alkalmassá tétele* – fejlesztésük – megoldható lehet egy új támogatói kormányprogram keretében, ahol a közbeszerzési pályázatnak megfelelően, zárt meghívásos alapon lehetne felkérni szervezeteket a pályázásra. A pályázat célja kifejezetten egy tudás- és készségfejlesztési menedzsment felállítás, felkészítése lehet.

A kormányzatnak javasoljuk, hogy a hazánkba érkező pályázati források esetében érék el a magyar nonprofit szektor szükségleteire való hatékonyabb reagálást. Ezt egyfajta mentori rendszerben lehet kivitelezni. Szintén pályázati forrásokon keresztül lehet olyan támogatói programokat működtetni, ami a kicsi, fejlődő szervezetek felzárkóztatását segíti. A program felelősei lehetnek már fejlett, mentori szerepre alkalmas szervezetek – pl. az OFA-programokban megerősödött sztárszervezetek –, amelyek felvállalhatnak regionális fejlesztői szerepet, a források allokálását helyi szinten, és a fejlesztési programok felállítását, működtetését. Ezzel a helyi hálózatok

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

fejlesztése is elindulhat, a költségfelhasználás hatékonysága nő, bővül a közfeladatok ellátására alkalmas szervezetek száma.

### Foglalkoztatás a civil szervezetben

Javasoljuk olyan támogatás biztosítását a foglalkoztatást szervező vagy végző szervezetek számára, melyben a közvetlen projektmunkában résztvevőknél a támogatott foglalkoztatás minimum 2 évre meghosszabbítható lesz.

### Együtműködés a közszolgáltatásokban

Újból és újból visszatérő téma, hogy miért nem megy Magyarországon az együtműködés. Jól látható, hogy a források szűkítése áll ennek a hátterében. 2005 a legcsúfosabb kudarc ebből a szempontból. A szolgáltatások „visszaállamosítása” semmiképpen nem használ a kapcsolatok sikeres rendezésének. Mit mondhat a kutató, akitől megoldásokat várnak? Számos esetben már megfogalmaztam, hogy az önkormányzatok számára nincs jobb üzlet, mint kiadni a közszolgáltatást nonprofit szervezetek részére. Az átadott források többszörösét képesek a szervezetek bevonni, éves szinten kb. 30–40%-os forrásbevonással járulnak hozzá a színvonalas és minőségi követelményeknek is megfelelő szolgáltatások működtetéséhez. Úgy érzem, hogy már nincs mit tovább elemezni, javasolni. A kormányzati szándék nem világos ebből a szempontból. Egy biztos, hogy a jelenleg a szociális területet sújtó forrás-csökkentések számos nonprofit szervezet „életébe kerülnek”, másrészt azokon a helyeken, ahol a nonprofit szervezetek végzik a szolgáltatást, ott nagy a kockázata, hogy ezek meg fognak szűnni (pl. szociális gondozás, házi étkeztetés, nyugdíjas-klubok és nappali ellátás, gyermekotthonok, időotthonok).

Példaként megint csak a tanulmányunkban szereplő országokat tudnám felhozni, ahol szinte kivétel nélkül látható, hogy az állam felismerte már – sokkal korábban – a nonprofit szervezetekben rejlő lehetőséget, és bízik bennük, törvényileg, forrás-szinten is támogatja a köz számára fontos és nélkülözhetetlen tevékenységüket.

Elengedhetetlen, hogy *a civil szervezeteket az állam a továbbiakban partnernek tekintse* – ha az Európai Unió annak tekinti –, és ennek megfelelően méltányolja tevékenységüket.

Továbbra is nyújtson támogatást – fejlesztési stratégiájának megfelelően az arra érdemes szervezeteknek –, azonban szerződéses viszonyban teljes mértékben a partnernek kijáró elvek alapján kössön szerződést, és a normatívákat annak megfelelően közvetlenül a szervezeteknek utalja át. Itt nincs szükség az önkormányzat közbeiktatására.

Minden jelenleg létező akadály ellenére azonban továbbra is azon az állásponton vagyok, hogy a kilencvenes évek végétől egészen az elmúlt évig, 2004-ig töret-



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

lenül fejlődött a nonprofit szervezetek közszolgáltatói szerepe. A gazdasági nehézségek miatti megtorpanást a jövőben nyilván javulás követ majd.

Kiemelten fontosnak tartom, hogy a közszolgáltatói kör lehetőségeit a törvények tovább erősítsék! Az ágazati törvényekben mindenképpen tovább kell nyitni a nonprofit szolgáltatók felé. A költségvetési törvény 2005-ös rendelkezései még nyitottak, de sajnos úgy tűnik ez ellen már nem sok lehetősége van a szektornak lobbizni.

### Jegyzetek

- 1 A Kutatás az OFA támogatásával zajlott a Nonprofit Kutatócsoport Egyesület keretében 2004-ben. A kutatásban részt vettek: Butsy Kriszta, Mitró Katalin, Nagy Ferenc, Sebestény István. Ezúton köszönöm Harsányi Lászlónak, a Nonprofit Kutatócsoport elnökének tanácsait és segítségét, hogy ez a kutatás megszülethetett.
- 2 *Magyarországi munkaerőpiac, 2003.* Budapest: Foglalkoztatási hivatal országos foglalkoztatási közalapítvány, 2003. 98.
- 3 *A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői.* Budapest: KSH, 2003. 29.
- 4 *A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői.* Budapest: KSH, 2003. 30.
- 5 Tranzit foglalkoztatás, Újra dolgozom program, stb.
- 6 Tranzit foglalkoztatási Konferencia. Pécs, 2004.
- 7 Anheier, H. K.–Priller, E.–Zimmer, A.: Civil society transition The East German third sector ten years after unification. *Civil society Working Paper*, December, 2000.
- 8 Almond, S.–Kendall, J.: Paid employment in the self-defined voluntary sector in the late 1990s. *Civil Society Working paper*, 7. August 2000. 10 .  
Lásd még Katona Péter: *A szociális szolgáltatást nyújtó budapesti nonprofit szervezetek működésének anyagi és szervezeti feltételei* című kutatás zárótanulmányát.
- 9 *Employment in Europe 2003.* Chapter 5, Labour market trends and characteristics of older workers.

### Irodalom

#### Foglalkoztatás

- Castel, R.: A bérmunka társadalma, *Esély*, 1996/5.
- Foglalkoztatáspolitikai az Európai Unióban.* Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.
- Hárs Á.: A munkaerő migrációja és az uniós csatlakozás. *Külgazdaság*, 2002/4. sz.
- Kende T.–Szűcs T. (szerk.): *Az Európai Unió politikái.* Budapest: Osiris, 2001.
- Laky T.–Borbély Sz.–Nacsa B.–Frey M.–Lakatos J.–Nádas Laky T.: Változó fogalmak a munka változó világában. *Közgazdasági Szemle*, 1998. 45/2. sz.
- Moerel, H. (szerk.): *Változó Munkaügyi Kapcsolatok Európában.* Budapest, 1994. ELTE-jegyzet.
- Molnár G.: *A magyar szakképzés felkészülése az EU-programokban való részvételre.* Tanulmány, Budapest. 1996.
- Nádas M.–Simonyi Á.–Lindner S.–Plank F-né, Gere I.: *Az atipikus foglalkoztatási formák.* Európai Tükör Műhelytanulmányok. Integrációs Stratégiai Munkacsoport 25. kiadványa. Budapest, 1997.
- Nagy K.: Foglalkoztatáspolitikai. In: Gyulavári T. (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.
- Pulay Gy.: Foglalkoztatási stratégiák az EU-ban és Magyarországon. *Európai Tükör*, 1999/29.
- Frey M.: *Nonprofit szervezetek a munkaerőpiacon.* Budapest: OFA, 2001.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

### A nonprofit szektorról

- Barbetta, P. (1991): A nonprofit szektor gazdasági szerepe. *Esély*, 1. 11–22.
- Harsányi L.–Kuti É. (1995): A nonprofit szektor törvényi szabályozásának irányai. *Acta Humana*, No. 21. 61–75.
- Kuti É. (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak... A jótékonyosság, a civil kezdeményezések és az állami keretekből kiszoruló jóléti szolgáltatások szektorra szerveződése*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 220. Nonprofit kutatások 7.
- Kuti É. (1996): A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek Magyar társadalmában és gazdaságában. *Közgazdasági Szemle*, 43. 11. 905–919.
- Kuti É. (1991): A nonprofit elméletek tanulságai és a nonprofit gyakorlat lehetőségei Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 38. I. 18–30.
- Kuti É. [szerk.] (1992): *A nonprofit szektor Magyarországon*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 203. Nonprofit kutatások 3.

### Európai integráció témaköre

- Rapcsák J.–Heil P.: *PHARE kézikönyv*. Budapest: Osiris, 1999.
- Éltető A.–Demendy N.: Spanyolország és Portugália az EU strukturális támogatási rendszerében. *Közgazdaság*, 2002/6.
- Horváth Á.–Szalai Z.: A kevésbé fejlett EU-tagországok konvergenciájának tapasztalatai. *Közgazdasági Szemle*, 2001/7–8.
- Nemes G.: Az EU vidékfejlesztési politikája – az integrált vidékfejlesztés lehetőségei. *Közgazdasági Szemle*, 2000/6.
- Orbáné Nagy M.: Spanyolország és Portugália Európai Unióhoz való csatlakozásának agrárgazdasági tapasztalatai. *Európai Tükör*, 1999/ 2–3.
- Balázs P.–Blahó A.–Szajp Sz.: Az EU korábbi kibővítéseinek tapasztalatai – a keleti kibővítés folyamata. In: Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula Kiadó, 2002.
- Dezséri K.: Az EU-hoz való csatlakozás várható költségei Magyarország számára. *Közgazdaság*, 1999/1. Körkérdés Magyarországnak az Európai Unióhoz történő zökkenőmentes csatlakozásának előfeltételeiről. I–III. *Közgazdaság*, 2000. 1., 2., 3.
- A szociális Európa. *Esély*, különszám, 1999.
- Duncan, S.: Az esélyegyenlőség politikájának gátjai az Európai Unióban. *Esély*, 1998/1.
- Ferge Zs.: Mennyire fontos az egyesült Európa szociális minősége? *Esély*, 1999. különszám.
- Könczei Gy.: A hátrányos helyzetű csoportok védelme az Európai Unióban. In: Gyulavári T. (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.
- Lukács É.: A munkavállalók szabad mozgása. In: Gyulavári T. (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest: Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.



## A HORVÁT CIVIL TÁRSADALOM HITELES KÖZÉLETI SZEREPLŐVÉ VÁLÁSA

Gojko Bežovan

### ■ Bevezetés

■ Az utóbbi 15 év folyamán Horvátországban igen kevés empirikus kutatás folyt a civil társadalom fejlődésének témakörében, holott a civil társadalom mint fontos közéleti tényező szerepét erősítő politikai intézkedések megalapozásához nagy szükség van több erre vonatkozó információra és ismeretre.

A „CIVICUS Civil Társadalmi Index” (*Civil Society Index, CSI*) projekt keretében a közelmúltban akcióorientált kutatásra került sor a horvát civil társadalom helyzetének felmérése céljából.<sup>1</sup> Az adatgyűjtés 2003 szeptembere és 2005 májusa között történt, az állampolgárok és a civil társadalmi szereplők széles köréből merítve az inputot, az érdekelt felek regionális felmérése, az egyes régiókban velük folytatott konzultációk, lakossági közvélemény-kutatás, a kulcsfontosságú adatközlőkkel készített interjúk, valamint a média figyelemmel kísérése és másodlagos adatforrások alapján.<sup>2</sup> Ebben a tanulmányban néhány megállapítás olvasható az 1990-es évek óta végbement fejlődésről, továbbá az említett kutatás főbb eredményeiről, tényadatokat mutatva be a civil társadalom helyzetét tükröző néhány fontos indikátor segítségével.

### A civil társadalom fejlődése 1990 óta

Az 1980-as években számos környezetvédelmi, politikai és kulturális tevékenységgel foglalkozó civil társadalmi szervezet (*Civil Society Organisations*)<sup>3</sup> jött létre Horvát-

## ■ VILÁG-NÉZET

országban. A civil szervezetek megjelenése egybeesett a politikai pártok megalakulásával, és 1991-ben hozzájárult a politikai rendszer összeomlásához és Horvátország Jugoszláviától való függetlenné válásához. A kommunizmus bukása után a civil társadalom fejlődését továbbra is hátráltatta azonban a kedvezőtlen politikai környezet, amit a tekintélyelvű hatalom, a háború, a horvát nemzetiségű menekültek és elűdözött személyek válságos helyzete és általános gazdasági válság jellemezett.

2001-ben az Alkotmánybíróság olyan döntést hozott, hogy az Egyesületi Törvény tizenhat rendelkezése ellentétben áll a szabad társulás alkotmányos elvével.<sup>4</sup> Az 1990-es évek végén, a régióban lezajlott háborút követően a civil szervezetek közreműködtek az autoritárius rezsim leváltásában és Horvátország parlamentáris demokráciává való átalakításában. A 2000. év elején Horvátországban demokratikus és tiszta választásokra került sor, s ez nagy súlyú politikai és társadalmi eseményként vonult be Horvátország történelmébe. 2002-re az új koalíciós kormány megalakulása nyomán az állam és a civil társadalom viszonya javulni kezdett: a párbeszéd kibővült, és fokozódott az együttműködés.

A horvát kormány – nemzetközi nyomásnak engedve, a civil társadalmi szervezetekkel való együttműködés és egy országos finanszírozási program gondozására – már 1998-ban felállította az „Egyesületi Hivatal” nevű kormányzati intézményt. A koalíciós kormány 2001-ben elfogadta „A kormány és a nonprofit/nem kormányzati szervezetek közötti együttműködés programját”.<sup>5</sup> 2002-ben – ismét nemzetközi szervezetek által támogatott kezdeményezésre – az Egyesületi Hivatal életre hívta a Civil Társadalmi Tanácsot a kormány 25 tagú tanácsadó testületeként, amelyben a tagok többsége a civil társadalmat képviseli.<sup>6</sup> Az intézményi infrastruktúra felépítésében az utolsó lépésre 2003-ban került sor, amikor a kormány létrehozta a Civil Társadalmi Fejlődés Nemzeti Alapítványát, amely újszerű megoldást vezetett be a támogatásra fordítandó összegek összegyűjtésére, az országos lottó-fogadásból származó bevételekből és külföldi forrásokból merítve. Az Alapítvány emellett saját tervezésű programokat indít a civil társadalom fejlődése érdekében, és a külföldi támogatások elnyeréséért versenybe száll a helyi szervezetekkel.

A civil társadalom horvátországi intézményi infrastruktúrája a kívülállók számára impozáns lehet. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy mindezeket az intézményeket „felülről” hozták létre, anélkül, hogy a szükséges mértékben figyelembe vették volna az érintett helyi szereplőket.

Az utóbbi években a Nemzeti Alapítvány és az Egyesületi Hivatal küldetése meglehetősen összemosódott. Az eredeti elgondolás az volt, hogy az Alapítvány a Hivatal helyére fog lépni.

Kutatások finanszírozásában a külföldi támogatók nem voltak érdekeltek, és ebben az időszakban ehhez belső támogatási források sem voltak elérhetőek. Az első empirikus vizsgálatok a humanitárius szervezetek fejlődéséről (Bežovan, 1995), a decentralizáció kérdéseiről és a civil társadalom szerepéről (Bežovan–Zrinščak, 2001), a szociális szolgáltatások fejlődéséről (Coury–Despot–Lučanin–Bežovan, 1998) és jogi kérdésekről (Barić, 1997) folytak. A 2000-es években erősödő trend

érvényesült az önkéntes munka területén végzendő kutatások előtérbe helyezésére (Ledić, 2001), és fontos empirikus adatokat nyertünk az „európai értékek vizsgálatának” (*European Value Study for Croatia*) horvátországi programjából is. (Baloban, 2005) A civil társadalom fejlődéséről új adatokat hozott nyilvánosságra továbbá egy hosszabb kutatási periódus eredményeként született könyv (Bežovan, 2004), amely ma tankönyvként szolgál az egyetemi szintű oktatásban.

Általános helyzetét tekintve a civil társadalom fejlődése Horvátországban – mint más átmeneti állapotban levő országokban (*transition countries*) is – az egyik oldalról erősen útfüggő, míg a másik oldalról a külföldi szponzorok befolyásától függ. (Howard, 2003)

### Kutatási eredmények

A CSI kutatási program módszere az volt, hogy a civil társadalmat egyidejűleg négy dimenzió, nevezetesen a *szerkezet*, a *környezet*, az *értékek* és az általa kifejtett *hatások* dimenziói mentén tette elemzés tárgyává. A CSI-vizsgálat 70 többé-kevésbé mérhető indikátort használt fel. Ezek az indikátorok alkalmasak a civil társadalom képének felrajzolásához alapot adó, igen komplex témák viszonylag teljes leírására. Az említett négy dimenzió mentén elvégzett vizsgálatok végső eredményeként a civil társadalom „gyémánt” modellje rajzolódik ki. Ebben a tanulmányban magát a „gyémántot” – módszertani okokból – nem közöljük.

### A civil társadalom szerkezete

A szerkezeti dimenzió mentén a civil társadalom összetétele, az egyéni és szervezeti részvétel főbb sajátosságai és a civil társadalom résztvevői közötti kapcsolatok vizsgálhatók. Az eredmények nem igazán erős struktúrát, a szektor szervezettségének alacsony szintjét, s ennek megfelelően gyenge hálózatosodást és korlátozott állampolgári részvételt mutatnak. A pozitív eredmények közé tartozik a civil társadalmi szereplők közötti kapcsolatok erősödése és a bizonyos mértékig megnövekedett állampolgári részvétel a civil szervezetek működésében. A fokozott állampolgári részvétel a legjobban érzékelhető módon a helyi közösségek szintjén nyilvánul meg, ahol az állampolgárok világosan láthatják a részvételükből adódó valóságos, számukra hasznos eredményeket.

A CSI-felmérés Horvátországban feltárta, hogy a szektor erejének érvényesítését elsősorban a gyenge szervezettség akadályozza, ugyanis a felmérés tanúsága szerint a civil társadalmi hálózatok meglehetősen gyengének bizonyultak. A érintettekkel folytatott regionális konzultációk<sup>7</sup> során a résztvevők következetesen a hálózatiság hiányát említették nyomasztó problémaként, és annak szükségességét hangoztatták, hogy a civil szervezetek felismerjék az ernyőszervezetek fontosságát. A civil társadalom belső

## ■ VILÁG-NÉZET

önszabályozása tekintetében az érintetteknek kevesebb mint húsz százaléka adott pozitív választ a hatékony és fogantatosítható önszabályozó mechanizmusok (például viselkedési kódex) meglétét firtató kérdésre. Az érintettek többsége úgy vélte, hogy a támogató infrastruktúra nem kielégítő, és nincs elegendő olyan szervezet, amely a civil társadalmat támogatná. Mivel a civil szervezeteknek csupán 10 százaléka tartozik valamely nemzetközi civil szervezet ernyőjéhez, a nemzetközi kapcsolatok hasonló mértékben problematikusak, mint a szektor szerveződése és struktúrája.<sup>8</sup>

Az állampolgári részvétel alacsony szintje, különösen a nagy létszámú aktív civil szervezet tagság hiánya olyan problémát jelent, amely akadályozza a horvát civil társadalom növekedését. A „Civil társadalom 2004” című felmérés (*Civil Society 2004 Survey*)<sup>9</sup> azt mutatta ki, hogy a horvát állampolgároknak csupán 35 százaléka tartozik valamilyen civil szervezet tagjai közé, és az állampolgárok mindössze 12 százaléka a tagja egynél több civil szervezetnek.<sup>10</sup> Ehhez még hozzá kell tennünk, hogy 2004-ben az állampolgárok jótékony célú adományainak pénzben kifejezett értéke csupán az átlagos egyéni nettó jövedelem 1,2 százaléka volt. Mindazonáltal a jótékony célú adakozás részét képezi Horvátország civil kultúrájának: jelentések szerint 2004-ben az állampolgárok 66,8 százaléka adományozott készpénzt vagy más javakat humanitárius célokra.<sup>11</sup>

A horvát civil társadalom szerkezetében mutatkozó másik figyelemre méltó gyengeség a civil szervezetek nagyvárosokban és városi körzetekben való koncentrációja. Megjegyzendő, hogy a civil szervezetek egyenlőtlen területi megoszlásának és városi körzetekben való koncentrációjának problémáját már 2001-ben azonosítottuk a civil társadalom fejlődésének egyik gátjaként. (Bežovan, 2004) Az állami statisztikai adatok szerint e cikk megírásának időpontjában a bejegyzett egyesületek 50,4 százaléka Horvátország négy legnagyobb városában vagy azok közvetlen környékén működik.<sup>12</sup> Azokban a megyékben, ahol magasabb az egyetem végzett lakosok aránya, több bejegyzett civil szervezet található. (1. táblázat) Hasonló képet ad az érintettek véleménye is: a régiókban megkérdezettek 88 százaléka úgy vélte, hogy a civil szervezetek legnagyobb része a nagyvárosokban és a városi körzetekben működik. Az egyik résztvevő így fogalmazott: „A civil szervezetek a nagyvárosokban koncentrálnak, míg a kis közösségek nem látják hasznát azok működésének. Zágrábban a civil társadalom jól fejlett, az ottani szervezetek tevékenységének azonban nincs semmiféle hatása ránk, akik Zágrábon kívül élünk”. A vidéki lakosság képviselete a civil szervezetek tagságában és vezetésében szintén korlátozott. Általában szükség mutatkozik arra, hogy a kisebb vidéki közösségek is fel tudják használni a nagyvárosokban működő civil szervezetek pozitív tapasztalataiból kovácsolható tőkét és követni tudják a jó példákat.

1. táblázat. Az egyesületek száma Horvátországban, megyék szerinti megoszlásban

Megyék	Az egyesületek száma	Az egyesületek megoszlása megyék szerint	Lakosság (fő)	Az egyesületek száma 10000 lakosra vetítve	Az egyetemet végzett lakosok százalékos aránya (15 éves kor fölött)	A mezőgazdasági tevékenységet folytató lakosság százalékos aránya
Bjelovarsko-bilogorska	906	3,32	131 343	6,9	6,6	20,9
Brodsko-posavska	875	3,21	172 993	5,1	6,9	7,8
Dubrovačko-neretvanska	997	3,66	121 871	8,2	13,9	3,9
Grad Zagreb	5606	20,56	770 058	7,3	22,5	0,06
Istarska	1461	5,36	205 717	7,1	12,5	2,6
Karlováčka	855	3,14	140 125	6,1	8,6	5,5
Koprivničko-križevačka	871	3,20	123 736	7,0	7,0	17,6
Krapinsko-zagorska	752	2,76	142 006	5,3	5,8	12,4
Ličko-senjska	338	1,24	52 221	6,4	7,1	5,9
Međimurska	791	2,90	116 225	6,8	6,5	14,0
Osječko-baranjska	2045	7,50	326 446	6,2	9,1	6,5
Požeško-slavonska	496	1,82	84 562	5,9	6,7	9,9
Primorsko-goranska	2225	8,16	304 410	7,3	15,2	1,1
Sisačko-moslavačka	1149	4,21	183 531	6,2	7,6	5,6
Splitsko-dalmatinska	2264	8,31	456 967	5,0	13,4	1,8
Šibensko-kninska	680	2,49	112 070	6,1	9,4	2,2
Varaždinska	1005	3,69	183 730	5,5	8,4	6,7
Virovitičko-podravska	574	2,11	92 381	6,2	5,7	14,0
Vukovarsko-srijemska	974	3,57	19 838	4,9	6,6	6,5
Zadarska	786	2,88	158 936	5,0	10,6	3,2
Zagrebačka	1610	5,91	304 186	5,2	7,8	6,8
Összesen	27260	100,00	4 437 460	6,1	11,9	5,5

Forrás: A Horvát Köztársaság Központi Állami Adminisztrációs Hivatala (Central Government Administration Office of the Republic of Croatia) és 2004. évi Statisztikai Évkönyv (Statistical Yearbook 2004).

A felsorolt gyengeségek mellett vannak erősségek is, amelyekre a civil társadalom támaszkodhat, és bizonyos jelek arra mutatnak, hogy a civil társadalom felfelé haladó, egészséges pályára lépett. Miközben az állampolgári részvétel szintje a civil szervezetekben viszonylag alacsony, egyes pozitív indikátorok ezen a téren is felfelé mutató trendet jeleznek. A „Civil társadalom 2004” (Civil Society 2004) felmérés adatai szerint 1990 óta a horvát állampolgárok 61,3 százaléka írt alá valamilyen petíciót, és 14,6 százalékuk vett részt legalább egy tüntetésen. Ezek a nem pártok által szervezett politikai akciók a civil kultúra fejlődésének jelei Horvátországban. Az önkéntes munkavállalás szaporodása és a közvélemény fokozódó érdeklődése az önkéntes munkavállalás iránt szintén a civil társadalom megerősödésének potenciális forrása. A „Civil társadalom 2004” felmérés kimutatta azt is, hogy 2004-ben az állampolgárok 38,4 százaléka vett részt valamilyen önkéntes munkában.

## ■ VILÁG-NÉZET

A civil társadalom szereplői között folyó kommunikáció és együttműködés mértéke mérsékelteként értékelhető, de úgy tűnik, hogy ezen a téren a helyzet 2001 óta enyhén javult. A közérdekű kérdések megoldását célzó szektorközi szövetségek és koalíciók nem különösebben gyakoriak, de amikor létrejönnek, akkor általában hatékonyak. A jó gyakorlat és a kooperáció gyakran idézett példái a *GRAK*-kampány – Állampolgári Aktivizmus, az Emberi Jogokért Küzdő Egyesületek Koalíciója, a Nők Hálózata, az Ifjúsági Egyesületek Koalíciója és a Horvát Állampolgári Unió elnevezésű szövetség. A szektor struktúrájának és fenntartható működőképességének erősítése érdekében a civil társadalomnak nagyobb arányú részvételre kell mozgósítania a lakosságot a helyi közösségek szintjén, és ösztönöznie kell az alulról jövő kezdeményezésekben való részvételt a városi központokon kívül is. A hálózatépítés fejlesztése nemzetközi, országos, regionális és helyi szinteken egyaránt elmélyíti a civil szervezetek közötti együttműködést, korlátozza a különféle programok keretében folyó tevékenységek egymással való átfedéseit, és elősegíti a nagy számok gazdaságosságából adódó előnyök kihasználását a horvát civil társadalom méretének és erejének, a civil társadalmi élet lüktetésének fokozása érdekében.

### A civil társadalmi fejlődés környezete

A környezeti dimenzió mentén az vizsgálható, hogy a külső környezet mennyire erősíti a civil társadalom képességeit, továbbá idesorolhatók a politikai, társadalmi, kulturális, gazdasági és jogi tényezők, valamint az állami és a privát szektor képviselőinek a civil társadalom iránti attitűdje és viselkedése is. Mindenekelőtt fontos megjegyezni, hogy a demokráciába való átmenet során az 1990-es években a kedvezőtlen politikai környezet hátráltatta a civil társadalom fejlődését. Az állam a média felhasználásával gyakran azzal vádolta meg a főleg külföldi támogatásra épülő civil társadalmi szektort, hogy az külföldi erők bérenceinek és kémeknek ad otthont, és csupán a szerbek jogainak és érdekeinek védelmében érdekelt. A civil szervezetek azonban – a közvéleményben ily módon róluk kialakított negatív kép, illetve az állam és a civil társadalom közötti gyatra kapcsolatok dacára is – értékes szerepet játszottak az autoritárius rezsim eltávolításában és a demokratikus reformok bevezetésében.

A *CSI*-felmérés feltárta, hogy a horvát civil társadalom mai környezete viszonylag kedvező. A legfontosabb pozitív tényezők a jogi környezet, a társadalmi-gazdasági kontextus, valamint az alapvető emberi jogok és szabadságjogoknak a köztudatba és az intézményekbe való beágyazódása. Kevésbé kedvező tényezőnek tekinthetők a civil társadalomnak az állami és a magánszektortal fenntartott kapcsolatai, a politikai kontextus és a szociokulturális környezet.

Ami a politikai kontextust illeti, noha az elvi szinten kedvező, a törvények érvényre jutását aláássa az igazságszolgáltatási rendszer gyengesége, ami hozzájárul bizonyos fokú jogi bizonytalanság kialakulásához Horvátországban. Az igazságszolgáltatás függetlensége és professzionalizmusa mindmáig különösen problema-



tikus a horvát háborús bűnökkel foglalkozó tárgyalások esetében. 2003-tól 2004-ig hasonlóképpen rosszabbodott a közvéleményben a korrupcióról kialakult kép is, mivel a kormány hitelét számos korrupciós botrány rontotta, amelyek állandósították az állami hatóságok és intézmények iránti nagyfokú bizalmatlanságot.<sup>13</sup>

A bizalom alacsony szintje továbbra is problémát jelent az ország fejlődése szempontjából. A lakossági felmérés eredményei szerint a horvátoknak csupán 30 százaléka véli úgy, hogy az emberekben általában meg lehet bízni, bár ez az arány viszonylag jobb, mint az európai értékek vizsgálatának (*European Value Study*) 1999–2000. évi horvátországi programja során megállapított 20 százalékos arány. A társadalomban mélyen gyökerező bizalmatlanság hátráltatja a civil szervezetek munkáját is, mivel az emberek kevésbé hajlamosak megbízni a civil szervezetekben. Tovább rontja a helyzetet, hogy az országos televíziócsatornák szívesen koncentrálnak az olyan botrányokra, amelyek civil szervezeteket érintenek, és a jelenlegi civil társadalom olyan küzdőtér, amelyen az érintett felek konfliktusoktól, bizalmatlanságtól és rivalizálástól szenvednek.

Azt a környezetet, amelyben a civil társadalom működik, bizonyos mértékig nyomasztják továbbá az állam és a civil társadalom, valamint a civil társadalom és a magánszektor közötti rossz kapcsolatok. (2. táblázat) Az 1990-es évek során a civil társadalom és az állam kapcsolatait konfliktusok terhelték, de ezek a kapcsolatok 2000 után – ahogy egyre inkább az együttműködést elősegítő viszonyok alakultak ki – megerősödtek, és a kormány és a civil szervezetek képviselői *ad hoc* konzultatív testületeket hoztak létre olyan társadalmi kérdések megvitatására, mint például a gyermekek jogai, a kisebbségi jogok és a nemek egyenlősége. Szakértők azonban rámutattak, hogy ezek a testületek ugyan tetszetős „homlokzatot” alkotnak a civil társadalmi részvétel demonstrálására, de a civil társadalom hangjának hallatásához nem biztosítanak semmiféle valódi hatóerőt vagy igazi lehetőséget. 2000 után – mint említettük – a civil szervezetek és az állam együttműködésének elősegítésére két fontos intézmény (nevezetesen a Civil Szervezetekkel való Együttműködés Kormányhivatala, valamint a Civil Társadalmi Fejlődés Tanácsa) jött létre, melyek a nemzeti kormány tanácsadó testületeiként működnek. A jelenlegi adminisztráció azonban befagyasztotta ezeknek az intézményeknek a tényleges működését, és nem nevezett ki élükre új vezetőket. A civil társadalomból egyre többen és többen látják az említett intézményeket olyan újabb bürokratikus kormányzervekként, amelyek részben az igazi civil társadalmi szervezetek helyét foglalják el. Az állam és a civil társadalom együttműködése megfogyatkozott, amióta 2004-ben új kormány került hatalomra, amely kevésbé hajlamos a civil társadalommal való konzultációra. Ennélfogva – noha a viszonyok az 1990-es évek óta javultak és bizonyos mechanizmusok létrejöttek a párbeszédhez, továbbá kialakultak a részvétel szabályai – a civil szervezeteknek nyomást kell gyakorolniuk az államra, hogy biztosítsa az állam és a civil társadalom közötti együttműködés és párbeszéd meglévő formáinak fennmaradását, és hozza létre az együttműködés új fórumait is.

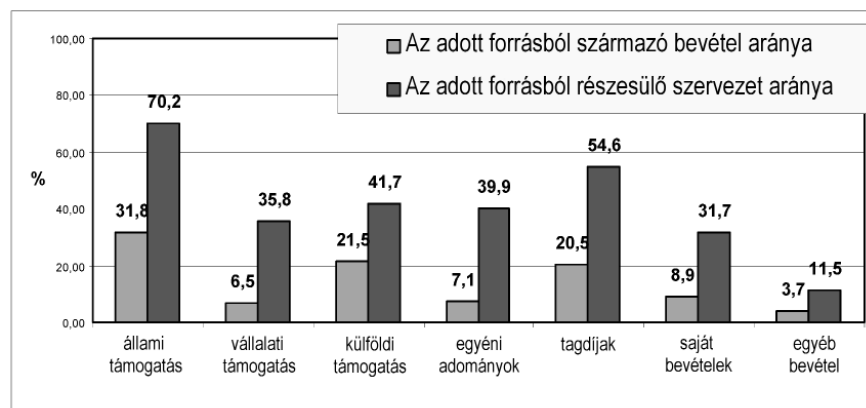
## ■ VILÁG-NÉZET

2. táblázat. Az állam és a civil társadalom közötti párbeszéd megítélése<sup>14</sup>

	Válaszok száma	%
Nem létezik	14	5,3
Korlátozott	125	47,2
Közepes	112	42,3
Kiterjedt	4	1,5
Nem tud róla/nincs válasz	10	3,8
<b>Összesen</b>	<b>265</b>	<b>100,0</b>

A magánszektor részéről csupán a legutóbbi időben nyilvánul meg érdeklődés a civil társadalommal való együttműködés iránt. A érintettek 75,4 százaléka úgy véli, hogy a magánszektor közömbös a civil társadalom iránt, vagy gyanakvással tekint rá. A nagyvállalati szektor hajlamos a civil szervezeteket csupán a tőlük származó támogatás haszonélvezőinek tekinteni, míg számos civil szervezet a nagyvállalatokat ugyanígy csupán donornak tekinti. A nagyvállalatok emberbaráti támogatási készsége általában meglehetősen alacsony marad: a civil szervezetek bevételeinek átlagosan 18,2 százaléka származik a nagyvállalati szektortól számukra juttatott forrásokból. A kis- és középméretű vállalatok azonban egyre nagyobb érdeklődést mutatnak a civil szervezetek iránt, és megkezdődött körükben a jótékony célú adományozás gyakorlatának kialakulása. A horvát civil társadalmi szervezetek bevételei egyre változatosabb forrásokból tevődnek össze. (1. ábra)

1. ábra. A civil szervezetek bevételi forrásainak megoszlása



A jogi környezetet és a társadalmi-gazdasági tényezőket a válaszadók nagyrészt támogatóként ítélik meg a civil társadalom szempontjából. A civil szervezetek bejegyzését az érintettek többsége gyors, egyszerű és alacsony költséggel járó eljárásnak látja, bizonyos bürokratikus nehézségek ellenére, amelyekkel a kisebb civil szervezeteknek kell szembenézniük. A 2000-es évek elején a civil szervezetek szempontjából

kedvező adótörvények léptek hatályba: nem fizetnek általános forgalmi adót azok után a javak és szolgáltatások után, amelyeket külföldi adományok felhasználásával vásárolnak. A vállalatok és az állampolgárok a civil szervezetek számára történő adományozást ösztönző adókedvezményekben részesülnek. A 2004 áprilisában az áfa-törvény módosításáról életbe lépett törvény a humanitárius segítséget nyújtó, továbbá a szociális jóléti, egészségi, oktatási, kulturális, tudományos, vallási és sportegyesületeket felmentette az áfa megfizetése alól a külföldi adományokból származó pénzeszközökkel vásárolt javak és szolgáltatások után, de ezekből az előnyökből kizárta a környezetvédelemmel, az emberi jogok védelmével és a demokratizálódással foglalkozó szervezeteket.<sup>15</sup> Általában tekintve a jogi környezet még mindig átmeneti állapotban van, de ösztönzi a civil társadalom növekedését és fenntarthatóságát Horvátországban.

Az 1990-es évek óta a társadalmi-gazdasági környezet is lényegesen javult, és ma viszonylag kedvezően és erősítőleg hat a civil társadalom fejlődésére. Mindazonáltal egyes szakértők aggódnak a továbbra is fennálló problémák miatt, amelyek lassítják egy új középosztály kialakulását és a gazdasági előrelépéseket Horvátországban.

#### A civil társadalom által képviselt és támogatott értékek

Az értékdimenzió mentén azok az értékek vizsgálhatók, amelyeket a civil társadalom a magáénak vall, gyakorol és szorgalmaz. Az értékdimenzió rávilágít arra, hogy a horvát civil társadalom milyen mértékben gyakorolja és támogatja a demokráciát, az átláthatóságot, a toleranciát, az erőszakmentességet, a nemek egyenlőségét, a szegénység eltörlését és a környezet fenntarthatóságát. Az értékdimenzió mentén végzett vizsgálatok eredményei azt tükrözik, hogy a horvát civil társadalom ezeket az értékeket viszonylag jelentős mértékben bírja és támogatja.

A CSI-felmérés eredményei szerint tehát a civil társadalom elkötelezett a demokrácia, a tolerancia, az erőszakmentesség, a nemek egyenlősége és a környezet fenntarthatósága iránt, de gyenge teljesítményt mutat fel az átláthatóság, valamint a szegénység elleni harc elősegítésének gyakorlatában. Úgy tűnik, hogy ezeknek az értékeknek a saját körén belüli gyakorlásában a civil társadalom jobb eredményeket ér el, mint abban, hogy érvényesülésüket külsőleg, az egész társadalom viszonylatában is előremozdítsa.

Horvátország történelmének legújabb korszakában a demokrácia mindmáig kulcskérdés a civil társadalom számára. A demokrácia fejlődése érdekében folytatott civil tevékenységek nagy része Horvátországban mind a mai napig a szülőföld függetlenségéért vívott háború<sup>16</sup> utórezgéseire és a kisebbségi jogokhoz kapcsolódik. A közelmúltban lezajlott fontos civil társadalmi kampányok közé tartozott többek között a GONG<sup>17</sup> szerepe a választási folyamatban, a Horvát Helsinki Bizottság tevékenysége, a Jogszolgáltatási Koalíció kampánya az információ szabadságát kimondó törvényért, és a nők elleni erőszak visszaszorításáért folytatott 16 napos

## ■ VILÁG-NÉZET

kampány. Egy másik kiemelendő eredmény a civil társadalom elkötelezettsége a környezetvédelem iránt. A környezeti kérdésekkel foglalkozó civil szervezeteket ma fontos érintett szereplőknek tekintik, amelyek képesek sikeresen érvényre juttatni törekvéseiket olyan nagyszabású beruházási projektek esetében is, mint például a „Družba–Adria” olajvezeték építése. Az *Eko Kvarner* Szervezet a projekt ellen fellépő környezetvédők vezetőjeként jó hírnévre tett szert, és elismerést vívott ki az általános közvéleményben.

Ezzel szemben a civil társadalom meglehetősen gyenge az átláthatóság gyakorlásában és elősegítésében. A pénzügyi átláthatóság a civil szervezeteken belül – hasonlóan a 2001. évi vizsgálat (Bežovan, 2004) eredményeihez – továbbra is problematikus maradt. Egyes civil szervezetek gátlástalan tevékenységei, valamint a civil szervezeteket érintő botrányokat kísérő nagy médiavisszhang következtében a civil szervezetek körében meglévő korrupció szintjét általában meglehetősen magasnak tartják. A civil társadalmon belül tapasztalható alacsony átláthatósági értékek különösen nagy problémát okoznak, mivel ezek állandósítják a civil társadalom negatív képét a közvéleményben, és kevésbé vonzóvá teszik az állampolgári részvételt, ami különösen káros az új stílust igénylő emberek megnyerése szempontjából. A jól ismert civil szervezetek többnyire külföldi pénzügyi forrásokra támaszkodnak, és tagságuk gyarapítása számukra nem képezi legitimitációjuk fontos részét. Mindezekből az okokból kifolyólag a civil társadalom hosszú távú egészsége és fenntartható működőképessége érdekében prioritást kell kapnia a hatékonyabb átláthatósági és elszámoltathatósági gyakorlat kialakításának.

Az elmondottakon túlmenően a civil társadalomnak a szegénység eltörlése érdekében folytatott tevékenységei is csupán korlátozott mértékűek, ami a pozitív értékek támogatása terén jelentős gyengeségnek számít. (3. táblázat) Mivel a szegénységi kockázati ráta (*poverty risk rate*) országos szinten meglehetősen magas (19 százalékos), meglepő volt az az eredmény, hogy ezen a területen – a vallási szervezetek munkáján kívül – igen kevés civil társadalmi tevékenység folyik. A tekintélyes szereplők által támogatott J. Lang Alapítvány a közelmúltban „Ne felejts el engem” címmel humanitárius akciót hajtott végre az öreg, beteg és gyámoltalan emberek megsegítésére. Ez az akció komoly forrásokat és nagyfokú bizalmat eredményezett az alapítvány számára, ami azt bizonyítja, hogy a jól szervezett kampány a legfontosabb beruházás. Noha ez a feladatkör valószínűleg a szocialista éra öröksége (abban az időben az állam volt felelős a szociális kérdésekért), a politikai döntéshozóknak és a civil szervezeteknek közös stratégiát kell kidolgozniuk a civil szervezeteknek az országos szegénységeltörlési programok végrehajtásába való hatékony integrálódására. A civil társadalomnak általában fel kell vállalnia és prioritásban kell részesítenie a szegénység elleni küzdelmet.

3. táblázat. A szegénység eltörlésére irányuló civil társadalmi kampányok, akciók és programok 2005-ben<sup>18</sup>

Válaszok	Válaszok száma	%
Nem volt ilyen	73	27,5
Egy vagy két példa	46	17,4
Néhány példa	46	17,4
Számos példa	14	5,3
Nem tud róla/nincs válasz	86	32,4
Összesen	265	100,0

Míg a civil társadalom erőfeszítései a szegénység csökkentésének és az átláthatóságnak az elősegítésére még nem megfelelőek, a civil szervezetek széles körben elismert szerepet játszanak a környezet fenntarthatóságával, a demokráciával és a nemek egyenlőségével összefüggő problémák megoldásában.<sup>19</sup> A környezetvédelmi civil szervezetek és a média között megteremtett jó kapcsolatok követendő példát nyújtanak más civil szervezetek számára is.

A civil szervezeteket érintő botrányok eseteiből a nagyközönség gyakran azt a következtetést szűri le, hogy a civil társadalom aktivistái nincsenek megfelelően felkészülve azoknak a civil értékeknek a gyakorlására, amelyeket oly erőteljesen hirdetnek.

#### A civil társadalom hatása

A hatás dimenziója mentén annak a mértéke vizsgálható, hogy a civil szervezetek mennyire aktívan és sikeresen töltik be funkcióikat a társadalomban. A felmérés feltárta, hogy a civil társadalom milyen mértékben képes hatást gyakorolni az állam politikájára, illetve az állami és a magánszektor elszámoltathatóságára, s emellett rávilágított a civil szervezeteknek a társadalmi érdekek és társadalmi szükségletek iránti érzékenységére és válaszkészségére, valamint az állampolgárok beleszólási lehetőségeinek javítására való képességére is. A horvát civil szervezetek képviselői saját teljesítményüket a hatások dimenziójában értékelték a legalacsonyabb pontszámokkal, ami híven tükrözi a társadalom egészére gyakorolt „civil hatás” viszonylag korlátozott mértékét. A horvát civil társadalom általában – noha mérsékelt hatást fejt ki az uralkodó politikai és társadalmi felfogásra, miközben viszonylag jelentős szerepet játszik a marginalizált csoportok támogatásában és azok szükségleteinek kielégítésében – nem tud sok befolyást gyakorolni a kormány politikájára, és kevésbé hatékony örszemnek bizonyul a kormány és a magánszektor elszámoltatása terén.

A civil szervezetek számára új szerepet jelent a társadalmi szükségletek közvetlen kielégítése. (4. táblázat) A közvéleményben a civil szervezetek iránt makacsul fennálló

## ■ VILÁG-NÉZET

bizalmatlanság csökkenti a civil társadalom befolyását, és gátolja az irányú képességeinek fejlődését, hogy társadalmi tőkére tudjon szert tenni Horvátországban.<sup>20</sup>

4. táblázat. A civil társadalom szerepe a társadalmi szükségletek közvetlen kielégítésében<sup>21</sup>

	Válaszok száma	%
Jelentéktelen	30	11,3
Korlátozott	111	41,9
Mérsékelt	50	18,9
Jelentős	44	16,6
Nem tud róla	20	7,5
Nincs válasz	9	3,4
Összesen	265	100

A civil társadalomnak nincsenek megfelelő érdekképviseleti és lobbizási képességei arra, hogy jelentős mértékben befolyásolja a politikát, és elszámoltathassa az állami és a magánszektort. Vannak ugyan bizonyos kezdeti jelek, amelyek arra mutatnak, hogy egyes horvát civil szervezetek bizonyos kérdésekben már megpróbálják elszámoltatni az államot, a civil szervezetek világában általában széles körű vonakodás nyilvánul meg attól, hogy „megharapják az őket tápláló kezét”, vagy megkísérlik felelősségre vonni a vállalatokat. 2004 óta az új kormány keményvonalas politikát folytat a civil szervezetek irányában, és akadályozza a civil szervezetek hozzájárulását a politika formálásához. Ezenkívül a civil szervezeteknek hiányoznak a megfelelő tapasztalatai és képességei ahhoz, hogy a kormány számára világosan artikulálni tudják az általuk képviselt érdekeket. Következésképpen a civil szervezeteknek valamilyen módon kombinálniuk kellene meglévő képességeiket, és hálózatokat kellene kiépíteni a hasonló gondolkodású civil szervezetek között annak érdekében, hogy megszerezzék a hathatós fellépéshez és a politikai folyamatokban való hatékony részvételhez szükséges képességeket és készségeket.

A civil szervezetek munkájának a társadalomra gyakorolt hatását gyengíti továbbá a közvéleményben róluk kialakult hátrányos kép és a bizalmatlanság is. Noha a civil szervezetek több bizalmat élveznek, mint a legtöbb más horvát intézmény (5. táblázat), sem az állampolgárok, sem az állami és a nagyvállalati szektor képviselői nem nagyon bíznak bennük. Az állam és a média képviselőinek megítélése szerint a civil szervezetek munkájából hiányzik a professzionalizmus, a megfelelő érdekérvényesítési képesség és a hatékonyság. A civil szervezetek szakmai inkompetenciájáról<sup>22</sup> a külső partnerek tudatában különösen a szervezeti irányítás, a finanszírozási források megszerzése és a PR-tevékenység tekintetében kialakult kedvezőtlen kép következtében a civil szervezetek értékes eszméi gyakran nem kerülnek a közérdekű állami teendők napirendjére, vagy ha mégis, akkor hamarosan diszkreditálódnak.

## VILÁG-NÉZET ■

Pozitív elemként hozzá kell tennünk az elmondott negatívumokhoz, hogy a szociális és az emberi jogokkal kapcsolatos politika befolyásolása terén egy új terület látszik megnyílni a civil szervezetek számára. A civil társadalom aktivitása növekszik olyan fontos területeken, mint a munkanélküliség visszaszorításáért, valamint a családon belüli erőszak letöréséért folyó küzdelem, amelyek történelmileg az állam hatáskörébe tartoztak. 2004-ben például a civil szervezetek egyik koalíciója kampányt szervezett a családon belüli erőszak ellen. A civil szervezetek – különösen a helyi közösségek szintjén, olyan szolgáltatásokat nyújtva, amelyek hiányoznak az állami programokból – elfogadott társadalmi partnerré váltak a családon belüli erőszak áldozatainak megsegítésében. A civil szervezetek tevékenységei hozzájárultak továbbá ahhoz is, hogy a kormány a közel-múltban elfogadta a családon belüli erőszak elleni védelem nemzeti stratégiáját.

5. táblázat. A közvélemény bizalma az intézményekben

	<i>Igen nagy mértékű bizalom (%)</i>	<i>Meglehe- tősen nagy mértékű bizalom (%)</i>	<i>Nem sok bizalom (%)</i>	<i>A bizalom hiánya (%)</i>	<i>Nem tud róla (%)</i>
Az egyház	24,9	29,9	29,4	12,8	3,0
A fegyveres erők	1,3	30,2	39,2	14,8	4,5
A sajtó	0,8	11,6	62,8	22,4	2,5
A televízió	1,3	15,1	65,3	16,3	2,0
A szakszervezetek	1,3	15,1	45,2	21,4	17,1
A rendőrség	6,3	31,7	40,7	17,8	3,5
A zágrábi kormány	1,5	11,3	41,7	41,0	4,5
Az állam elnöke	7,3	25,9	42,0	19,6	5,3
A politikai pártok (általában)	1,5	4,5	39,2	50,3	4,5
A nem kormányzati szervezetek	5,0	31,2	36,9	10,3	16,6
A nagyvállalatok	1,8	10,1	39,7	34,9	13,6
A jótékonyági szervezetek	17,6	47,5	17,6	6,5	10,8
A Horvát Helsinki Bizottság	3,3	20,6	27,6	18,6	29,9
HVIDRA*	5,0	18,6	33,7	17,3	25,4

\* A szülőföld védelmében megívott háború (Homeland War) veteránjainak egyesülete.

Továbbra is az állam marad a legfőbb szolgáltató, a civil szervezetek azonban viszonylag sikeresek a szociális jóléti szolgáltatások nyújtása terén, különösen a marginalizálódott közösségek szükségleteinek felkarolásában. A civil szervezetek sok esetben

## ■ VILÁG-NÉZET

figyelmesebbnek bizonyultak az államnál az olyan marginalizált csoportok szükségleteinek gondozásában, mint például az öregek, a szegények vagy a csökkent képességű állampolgárok. Ez stratégiaileg képessé teszi a civil szervezeteket arra, hogy nagyobb szerepet játsszanak a szociálpolitikai programok kidolgozásában. A civil szervezeteket ugyanakkor inkább bizonyos ügyeket felkaroló, pártfogó szervezeteknek, mintsem szolgáltatóknak tekintik. Többségük azonban elsősorban reaktív szerepet játszik, bizonyos társadalmi szükségletekre válaszolva, és kevésbé aktív a társadalmi problémák megelőzése terén. Ez részben annak a következménye, hogy a horvát társadalomba való beágyazódottságuk még nem érte el a megfelelő szintet. A civil szervezetek sokat tanulhatnak néhány újonnan létrehozott szervezet proaktív beállítottságából. A társadalomban a civil társadalmi szereplők iránt megnyilvánuló bizalom jobb megalapozása és erősítése valószínűleg növelni fogja az állampolgári részvételt, és ennél fogva szilárdabban horgonyozza le a civil szervezeteket a helyi közösségekben, továbbá ösztönzőleg fog hatni a civil szervezetekre, hogy a társadalom szükségleteire alapozva proaktív módon végezzék tevékenységeiket.

A horvát állami televíziót irányító kuratórium tagjainak kiválasztása esetében azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a kormányzat még nincs felkészülve a civil társadalom valódi partnerként való elfogadására. Az említett testület tagságára jelölt személyek kiválasztása még mindig a politikai pártszínek alapján történt. Ez is arra hívja fel a figyelmet, hogy a jövőbeli fejlődés egyik alapvető feltétele a civil társadalom és az állam közötti valódi partnerkapcsolatok kialakítása.

### Konklúzió

Az elvégzett akcióorientált kutatás fontos eredménye a civil társadalom jelenlegi fejlődésére vonatkozó új ismeretek és rendszerezett információk feltárása.

A horvát civil társadalom működőképessége és egészsége – általában tekintve – felfelé ívelő tendenciát mutat. Noha számos korlát és akadály továbbra is fennáll, a civil társadalmi mozgalom élő és aktív. A közösségek szintjén a polgári részvétel emelkedőben van, és a civil szervezetek egyre inkább képesek megnyerni az állampolgárok támogatását. Ezenkívül a helyi vállalkozók és a helyi önkormányzatok is egyre inkább érdekeltté válnak a civil társadalmi kezdeményezésekkel való együttműködésben.

Az állampolgári részvétel szintje azonban Horvátországban még mindig meglehetősen korlátozott, és a belátható jövőre nézve még nehezen látható, hogy a civil társadalom fontos kezdeményezői hogyan fognak érvényesülni a szükséges demokratizálási folyamatokban.

Horvátországban a civil szervezetek jelenleg elsősorban a helyi szinteken létrehozott új hálózatok segítségével igyekeznek partnerkapcsolatokat kiépíteni a közélet más érintett szereplőivel, és erősíteni a bizalmat egymás iránt. A megnövekedett legitimitáció és együttműködés a horvát civil társadalmon belül valószínűleg jelentős hatást fog gyakorolni a civil társadalom azon képességének



fejlődésére, hogy értelmesen befolyásolni tudja a politikát, s ezen keresztül hosszabb távon hatékonyabbá fog válni a horvát civil társadalom működése.

Az empirikus vizsgálati eredmények elegendő alapot adnak arra, hogy optimisták legyünk a civil társadalom fejlődését illetően, különösen akkor, ha több beruházás történik a fiatalabb generációknak a civil értékek szellemében való nevelése terén.

A civil szervezetek útban vannak afelé, hogy a „fősodort” alkotó tevékenységek (*mainstream activities*) jelentős résztvevői legyenek a társadalomban, ám még mindig komoly problémát jelent számukra saját identitásuk meghatározása. Kvalitatív módszerek alkalmazása és esettanulmányok készítése mélyebb bepillantást tesz lehetővé a civil társadalom identitásának kérdéseibe. A pozitív társadalmi változásokról szóló dialógus megfelelő közéleti terének megteremtése során a civil társadalmi kezdeményezéseknek versenyre kell kelniük más érdekelt felek törekvéseivel.

A jövőre tekintve nagy szükség van konstruktív viták megnyitására arról a szerepről, amit a külföldi finanszírozók és a félkormányzati szervezetek játszanak a civil társadalom fejlődésében.

## Jegyzetek

- 1 Ez a tanulmány a részletesebb „CSI Horvátország” (*CSI Croatia*) című országjelentés alapján mutatja be a Horvátországban végzett CSI-felmérés főbb eredményeit. A jelentés teljes szövege „A civil társadalom Horvátországban: a bizalom elnyerése és partnerkapcsolatok kialakítása az állammal és más érintett felekkel” (*Civil Society in Croatia: Gaining Trust and Establishing Partnerships with the state and other stakeholders*) címen megtalálható a [www.civicus.org](http://www.civicus.org) címen az interneten.
- 2 A CSI kutatási módszereit illetően részletesebben lásd [www.civicus.org](http://www.civicus.org) és Anheier (2004).
- 3 A „civil társadalom” fogalma az utóbbi években egyre többször jelenik meg a társadalmi vitákban. A fogalom domináns értelmezése a közgondolkodásban a „nem kormányzati szervezeteket” (*Non-Governmental Organizations, NGOs*) tekinti a civil társadalom képviselőinek, és ezekhez az átlagos állampolgárok – több felmérés eredményei szerint – negatív attitűddel viszonyulnak.
- 4 Ez a tény valós tapasztalatnak tekinthető azt illetően, hogy a kormány fel volt készülve a civil társadalmi kezdeményezések korlátozására.
- 5 Ezt a programot külföldi technikai segítséggel dolgozták ki, az Egyesült Királyság „Compact” elnevezésű, hasonló programjának mintájára.
- 6 A közelmúltban a Tanács két elnöke is lemondott. A politikai oldalról érkező nyomás és a bizalom hiánya nagymértékben akadályozza a Tanács működését.
- 7 A projekt fontos részét alkotta hat regionális vita, különböző érintett felek bevonásával.
- 8 A 2005. évi Globális Civil Társadalmi Évkönyv (*Global Civil Society Yearbook, 2005*) adatai szerint a 27596 bejegyzett horvátországi civil szervezet közül csupán 2069 tartozik valamely nemzetközi NGO-hoz.
- 9 A civil társadalom 2004. évi felmérésének (*Civil Society 2004 Survey*) vizsgálatait 2004-ben, júniustól decemberig végezték el. A felméréshez használt reprezentatív mintába bekerült 400 válaszadót úgy választották ki, hogy a minta tükrözze Horvátország lakosságának összetételét. További részletekre vonatkozóan lásd a horvátországi országjelentésnek a kutatási módszerekkel foglalkozó függelékét.
- 10 A lakosság valamilyen civil szervezethez tartozó 35 százalékából 16 százalék sportegyesületek, 12,8 százalék munkásegyséletek vagy szakszervezetek, 8,5 százalék háborús veterán egyesületek, 7,8 százalék szociális jóléti szervezetek, további 7,3 százalék pedig vallási szervezetek tagságát alkotja.
- 11 A humanitárius célokra telefonon keresztül történő adományozás új technológiája nagy változást hozott az átlagemberek adakozási szintjében. Az ilyen irányú kezdeményezések sikerében döntő szerepet játszik a szervezők megbízhatóságába vetett bizalom.

## ■ VILÁG-NÉZET

- 12 A Horvát Köztársaság Központi Állami Adminisztrációs Hivatala (Central Government Administration Office of the Republic of Croatia) és 2004. évi Statisztikai Évkönyv (Statistical Yearbook 2004). A jelentésben: 28. oldal.
- 13 A 2004. évi nemzetközi átláthatósági statisztikának (*Transparency International 2004*) a korrupció megítélésére vonatkozó indexe (*Corruption Perceptions Index*) szerint Horvátország 146 ország közül a 67. helyet foglalta el, míg 2003-ban 133 ország közül az 59. helyen állt.
- 14 A felmérés során feltett kérdés így szólt: „Hogyan írná le Ön az állam és a civil társadalom közötti párbeszédet?”
- 15 A parlamentben lefolytatott vita során az a vélemény alakult ki, hogy az adótörvények ilyen irányban történő megváltoztatása az emberi jogokkal és a demokratizálódás kérdéseivel foglalkozó egyes prominens szervezetek ellen irányuló intézkedés.
- 16 A cikk eredeti angol szövegében: *Homeland War* (a szülőföldért, a hazáért folytatott háború). – *A ford.*
- 17 A *GONG* a pártokivüli állampolgárok politikai részvételének elősegítésére 1997-ben alapított nemzetközi szervezet. Fő célja a választások tisztaságának és a közszolgáltatások átláthatóságának biztosítása, valamint az állampolgárok önszerveződési kezdeményezéseinek támogatása. Horvátországban zágrábi központja és négy regionális irodája van.
- 18 A kérdés így szólt: „Tud-e Ön példákat említeni a szegénység eltörlésére irányuló civil társadalmi kampányokra, akciókra vagy programokra?”
- 19 Tény, hogy a civil társadalom azon aktivistáinak tevékenysége, akik az elhagyott állatok befogadására szolgáló hajlékok létesítéséért lépnek fel, és ebben a kérdésben Zágráb városának felelősségét hangoztatják, nagyobb nyilvánosságot kap, és így jobban látható, mint az olyan szervezetek munkája, amelyek a hajléktalan emberek számára építendő otthonok létesítését szolgáló beruházásokat szorgalmazzák.
- 20 A donorok által irányított civil társadalmi szervezetek hozzájárulási képessége ahhoz, hogy a „civiliek” valódi társadalmi tőkét kovácsolhassanak a munkájukból, erősen megkérdőjelezhető, és – tekintettel a félkormányzati szervezetek szerepére, amelyek megkerülik az endogén helyi civil egyesületeket – egyesek „metaszintű civil társadalomról” beszélnek.
- 21 A kérdés így szólt: „Hogyan írná le Ön a civil társadalom szerepét a társadalmi szükségletek közvetlen kielégítésében?”
- 22 A civil társadalom prominens vezetői azt látják a jövőbeli fejlődést fenyegető legnagyobb veszélynek, ha alkalmatlan személyek irányítják a külföldi támogatású civil társadalmi programok végrehajtását.

## Irodalom

- Anheier, H. K. (2002) *Civil Society: Measurement and Policy Dialogue*. London: Earthscan.
- Baloban, J. (ed.) (2005): *In Search of Identity – A Comparative Study of Values: Croatia and Europe*. Zagreb: Golden marketing–Tehnička knjiga.
- Barić, S. (2000): *Pravni sustav suradnje neprofitnih organizacija s vladom i tijelima lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: B.a.B.e.
- Bežovan, G. (2004): *Civilno društvo*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Bežovan, G. (1995): Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 2:195–213.
- Bežovan, G.–Zrinščak, S. (2001): Mogućnosti decentralizacije u socijalnoj politici i nove uloge lokalnih vlasti. *Revija za socijalnu politiku*, 8:239–258.
- Bežovan, G.–Zrinščak, S.–Vugec, M. (2005): *Civil Society in Croatia: Gaining Trust and Establishing Partnerships with the State and Other Érintetts*. Zagreb: CERANEO.
- Coury, J. M.–Despot-Lučanin, J.–Bežovan, G. (1998): A Real Alternative? How the Debate over Third Sector Development is Sharpening Up in Croatia. Seattle: *ARNOVA Conference*.
- Howard, M. M. (2003): *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledić, J. (2001): *Biti volonter/volonterka? Istraživanje uključenosti građana u civilne inicijative u zajednici kroz volonterski rad*, Rijeka: SMART.

# KÖZÖSSÉGI ALAPÍTVÁNYOK (I.)<sup>1</sup>

Scsaurszki Tamás

## ■ Bevezetés

■ A hazai nonprofit közéletben időről időre felbukkan a közösségi alapítványok neve, majd ismét eltűnik anélkül, hogy a hazai civilek komolyabban foglalkoznának vele. Így történt ez legutóbb is, amikor a Nemzeti Civil Alap (NCA) körüli koncepcionális vitákban Bullain Nilda, Nizák Péter és Sátor Balázs (2003) egyik javaslata úgy hangzott, hogy az „NCA egyik felállítandó kollégiuma foglalkozzék a magyarországi független források, úgymint a vállalati és egyéni adományozás, a közösségi alapítványok és a magánalapítványok megerősítésének kérdéseivel”. Felvetésük közösségi alapítványokra vonatkozó részével, tudomásom szerint, érdemben senki sem foglalkozott.<sup>2</sup> Pedig 1994-es kelet-európai megjelenésük óta a közösségi alapítványok egyre nagyobb és fontosabb szerepet töltenek be azon országok civil szektorában, ahol meghonosodtak. Ezeknek az országoknak a száma folyamatosan növekszik: a Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS) 2005-ös jelentése szerint hét országban (Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Oroszország és Szlovákia) több mint 50 közösségi alapítvány működik, és további négy államban (Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország és Ukrajna) folynak az előkészületek közösségi alapítványok felállítására. (Sacks, 2005)

Egy kis túlzással úgy is fogalmazhatnánk, hogy egy olyan (siker)történetről van szó, ami elkerülte hazánkat. Igaz, hogy itthon is voltak próbálkozások a közösségi alapítványok elterjesztésére, valamint a tágabban értelmezett közösségi filantrópia fejlesztésére, ezek mégsem eredményeztek komoly és tartós sikereket. Ez azért is sajnálatos, mert a hazai kezdeményezések (is) abból a meggyőződésből indultak ki,

## ■ VILÁG-NÉZET

hogy a közösségi alapítványok és a közösségi filantrópia fejlesztése hasznos lenne a hazai civil szektornak.

Jómagam osztom azok véleményét, akik úgy látják, hogy a visegrádi országokban a közösségi alapítványok hasznos szerepet töltenek be. A civil szektor a közösségi alapítványok meghonosításával és fejlesztésével megfelelő választ adott a központi finanszírozás hiányosságaira és a civil kezdeményezések közpénzektől független(ebb) pénzügyi támogatására. Legalább ennyire fontos, hogy a közösségi alapítványok a helyi közösség- és szektorfejlesztés egyik motorjává váltsanak.

Tapasztalataim szerint a civil szektor Magyarországon is a visegrádi országokhoz hasonló problémákkal küszködik az 1990-es évek vége óta. Meggyőződésem, hogy ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy hazánkban is a közösségi alapítványok elterjesztése lenne a hatékony megoldás a problémákra. Ugyanakkor az elmúlt évek számomra azt jelzik, hogy a civil szektornak valamilyen válasszal elő kell rukkolnia, ha biztosítani szeretné a helyi közösségek és a civil szervezetek nagyobb (pénzügyi) függetlenségét a központi (Budapesten eldöntött), főleg állami forrásoktól, illetve a helyben elosztott önkormányzati pénzeketől.

Ebből eredően azt a célt tűztem ki magam elé, hogy a külföldi és a hazai erőfeszítések bemutatásával járulok hozzá azon országos szervezetek és helyi közösségek erőfeszítéseéhez, amelyek a fenti kérdésben szeretnének előrelépni.

1999 és 2004 között közelről figyelhettem a visegrádi országokban működő közösségi alapítványok fejlődését, és lehetőségem volt számos amerikai, angol és ukrán közösségi alapítvány munkájával megismerkednem. Ezekre a tapasztalatokra alapozva próbáltam egy alapfokú, de viszonylag naprakész nemzetközi körképet adni.<sup>3</sup>

A második részben négy olyan hazai kezdeményezést mutatok be, amelyek a közösségi alapítványok meghonosítását, illetve a közösségi filantrópia tudatos fejlesztését tűzték ki célul. Négy beszélgetést összefoglalva azt szeretném körüljárni, hogy mi készítette cselekvésre a szervezeteket, és milyen eredményei voltak az egyes kezdeményezéseknek. Beszélgetőpartnereim arra is kitértek, hogy milyen tapasztalatokkal gazdagodtak, hogyan látták akkor, és hogyan látják most ez irányú erőfeszítéseiket. Nem utolsósorban pedig megosztották velem gondolataikat arról, hogy mi akadályozta (akadályozza) a közösségi alapítványok megjelenését és a közösségi filantrópia tudatos fejlesztését Magyarországon.<sup>4</sup>

### Nemzetközi körkép

#### Mi is az a közösségi alapítvány?

A WINGS (Sacks, 2005) jelentése szerint 2004-ben öt kontinens 46 országában 1175 közösségi alapítvány működött. Természetesen nincs két teljesen egyforma közösségi alapítvány egy országon belül (ahogy nincs két egyforma civil szervezet sem), a különböző

## VILÁG-NÉZET ■

kontinenseken létrejött közösségi alapítványok pedig igen-igen eltérőek. Ennek ellenére, a közösségi alapítványok közötti határokon és kontinenseken átnyúló egyre erősödő együttműködés egyik eredményeképpen, többé-kevésbé kikristályosodtak a közösségi alapítványok legfontosabb ismérvei. Tehát a közösségi alapítvány

- olyan bejegyzett nonprofit szervezet, amely egy meghatározott földrajzi helyen (kerület, város, kistérség, megye stb.) élők egész közösségét szolgálja. Ezért a legtöbb közösségi alapítvány küldetése úgy fogalmaz, hogy az adott közösség életminőségét kívánja javítani;
  - kuratóriumában (és egyéb testületeiben, ha vannak) az adott közösség minden fontosabb szegmense és szereplője képviselteti magát;
  - jól tájékozott a közösség helyzetét, ügyeit, problémáit és a problémák lehetséges megoldásait illetően – ezt a folyamatos szükségletfelméréseknek, a kuratóriumában (és testületeiben, ha vannak) ülő különböző emberek sokrétű tudásának, tapasztalatainak és véleményének, valamint a közösség különböző intézményeivel fenntartott kapcsolatainak köszönheti;
  - független szervezet, azaz semmilyen más szervezetnek (önkormányzat, vállalat stb.) vagy egyénnek nincs rá meghatározó befolyása;
  - tevékenysége három fő területet ölel fel: adománygyűjtés, adományosztás és a közösségépítés.
- Az adománygyűjtésen keresztül a közösségi alapítvány olyan szolgáltatást nyújt a területén működő (élő) különböző adományozóknak (önkormányzatok, vállalatok, egyének), hogy az adományozók elképzelései a lehető legteljesebb mértékben valósuljanak meg, az adományosztás a lehető legmagasabb szakmai színvonalon történjen, és az adományok a közösség lehető legnagyobb hasznát szolgálják. A közösségi alapítvány nemcsak adományokra és működésére gyűjt adományt, hanem alaptőkéjére is, hogy biztosítsa a közösségi programok támogatását a jövőben is. Kelet-Európában jellemző, hogy a közösségi alapítványok fontos szerepet játszanak az adott közösségen kívüli (elsősorban nemzetközi, központi kormányzati és országos alapítványi) források megszerzésében és a közösség javára fordításában.
  - Az adományosztó programok az adott közösség igényeihez igazodnak, és ezért nagyon széles spektrumot ölelhetnek fel. Kelet-Európában a legjellemzőbbek a kulturális, oktatási, egészségügyi, ifjúsági, hagyományőrző, környezetvédelmi, közösségfejlesztő és civil szektort fejlesztő programok. Ennek megfelelően a támogatottak skálája is nagyon széles: a civil szervezeteken túl támogatnak egyéneket, be nem jegyzett kisközösségeket és egyéb nem profitorientált intézményeket (pl. óvodákat, iskolákat, múzeumokat stb.).
  - Széles körű tevékenysége és kapcsolatai lehetővé teszik, hogy a közösségi alapítvány felhívja a figyelmet a közösség fontos ügyeire, megoldandó problémáira, összehozza az érintett vagy a megoldásban érdekelt feleket, facilitálja a közös gondolkodást, és saját eszközeivel és erőforrásaival részt vegyen az adott ügy megoldásában.

## ■ VILÁG-NÉZET

- átlátható és elszámoltatható módon, az adott ország törvényeinek megfelelően működik. Különösen fontos, hogy a törvényi kötelezettségeken túl mindent megtegyen, hogy a közösség előtt elszámoltatható legyen.<sup>5</sup>

Ezeket a követelményeket minden közösségi alapítvány a saját országára és közösségére jellemző gazdasági, társadalmi, kulturális helyzetnek megfelelően ülteti át a gyakorlatba. Számos esetben az egyes országokban működő közösségi alapítványok további követelményeket támasztanak magukkal szemben. Talán a közösségi alapítványok gyors elterjedésének egyik titka, hogy nagyon rugalmasan alkalmazhatók különböző helyzetben lévő közösségek igényeihez. (Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy sok esetben hívnak olyan civil szervezetet közösségi alapítványnak, amely a fent említett követelmények egyikét vagy másikat kielégíti. Ezért mind többen hangsúlyozzák, hogy a követelmények mindegyikét egyszerre kell kielégíteni, hogy egy szervezet tényleg közösségi alapítványként működjön.)

### Közösségi alapítványok a visegrádi országokban

A visegrádi országokban az első közösségi alapítványt Besztercebányán alapították 1994-ben.<sup>6</sup> Az elmúlt 11 évben több mint 30 közösségi alapítvány kezdte meg működését Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában. Tehát a Kelet-Európában működő közösségi alapítványok több mint fele a Magyarországhoz nagyon hasonló társadalmi, gazdasági és politikai viszonyokkal rendelkező országokban jött létre.

### Közösségi alapítványok a számok tükrében<sup>7</sup>

#### Csehország

Csehországban az eddigi egyetlen közösségi alapítványt 1997-ben alapították az észak-csehországi Usti nad Labem városában.<sup>8</sup> Az alapítvány a Labe Eurorégió Csehországra eső területén működik, ahol mintegy 500 ezer ember (az ország lakosságának 5 százaléka) lakik. Az alapítványnak 4 főállású munkatársa van. Az alapítvány 2004-es gazdálkodásának főbb adatait az 1. és a 2. táblázat tartalmazzák.

Az alapítvány sikeres működésének köszönhetően 2005-ben több országos szervezet a közösségi alapítvánnyal közösen nagyszabású programot indított újabb közösségi alapítványok létrehozására.

1. táblázat. A Labe Eurorégió Községi Alapítványának bevételei 2004-ben.

Forrás	Összeg (mFt)	Az összbevétel %-ban
Helyi vállalatok	7,1	21
Helyi magánszemélyek	1,4	5
Tőkejövedelem*	6,8	20
Országos és nemzetközi intézmények	16,0	47
Egyéb bevételek	2,6	7
Összesen	33,9	100

\* Csak az államtól kapott tőke után.

2. táblázat. A Labe Eurorégió Községi Alapítványának kiadásai 2004-ben

Kiadási csoport	Összeg (mFt)	Az összkiadás %-ban
Adományok	12,6	39
Programok	11,2	34
Működési költségek	8,6	27
Összesen	32,4	100

Az alapítvány alaptőkéjének nagysága 2004 végén körülbelül 360 mFt volt.

### Lengyelország<sup>9</sup>

Lengyelországban 2004 végén 20 községi alapítványt tartottak nyilván. Ezek mintegy 3,5 millió embert értek el programjaikkal, vagyis az ország összlakosságának közel 10 százalékát. A lengyel községi alapítványok 2004-es gazdálkodásának főbb adatait a 3. és a 4. táblázatban láthatjuk.

A lengyel községi alapítványok a szomszédos országokban működő társaikhoz képest bevételeik kimagaslóan magas százalékát szerzik országos forrásokból. Ennek egyik oka az lehet, hogy a községi alapítványok nagy összegű támogatást kapnak olyan országos alapítványoktól (pl. a Batori István Alapítvány és a Lengyel–Amerikai Szabadság Alapítvány),<sup>10</sup> amelyek szeretnének helyi programokat támogatni, de Varsóból, az ország nagysága miatt, ezt hatékonyabban tudják megtenni a községi alapítványok bevonásával. Másik oka pedig talán az, hogy a lengyel községi alapítványok jelentős része az ország olyan, szegényebb területein működik, ahol nincsenek gazdag(abb) nagyvárosok, a munkanélküliség eléri a 25–35%-ot, így a helyi erőforrások megszerzése különösen nehéz feladat.

## ■ VILÁG-NÉZET

3. táblázat. Lengyel közösségi alapítványok átlagos bevételei 2004-ben  
(14 közösségi alapítvány adatai alapján)

Forrás	Összeg (mFt)	Az összbevétel %-ban
Helyi önkormányzat	0,980	9
Helyi vállalatok és egyéb jogi személyek	1,275	12
Magánszemélyek	0,680	6
Tőkejövedelem	0,744	7
Országos források	6,268	59
Nemzetközi források	0,718	7
Összesen	10,665	100

4. táblázat. Lengyel közösségi alapítványok átlagos kiadásai 2004-ben  
(14 közösségi alapítvány adatai alapján)

Kiadási csoport	Összeg (mFt)	Az összkiadás %-ban
Adományok	1,588	17
Ösztöndíjak	1,966	21
Programok	4,020	44
Működési költségek	1,688	18
Összesen	9,262	100

Az alaptőke átlagos nagysága 10,4 mFt volt

### Szlovákia<sup>II</sup>

1994 és 2004 között a besztercebányai közösségi alapítvánnyal együtt 11 közösségi alapítvány kezdte meg működését Szlovákiában. Az általuk elért közösségek nagysága változó: a legnagyobb számú a pozsonyi (490 ezer), a legkisebb a Velky Sarisy-i (4 ezer), a 11 alapítvány összesen több mint 1 400 000 embert ér el, Szlovákia lakosságának 25%-át. A szlovákiai közösségi alapítványok legfontosabb adatait az 5. táblázat mutatja be.



5. táblázat. Szlovák közösségi alapítványok egyes adatainak átlaga 2004-ben  
(10 közösségi alapítvány adatai alapján)

Éves költségvetés	13,2 mFt
Kiosztott adományok összege	7 mFt
Kiosztott adományok száma	50 db
Egy adomány nagysága	140 eFt
Alaptőke nagysága	31,4 mFt
Munkatársak száma	2 fő

Akárcsak Csehországban, a szlovák közösségi alapítványok bevételeinek több mint a fele saját közösségeiből származott. A helyi forrásokból származó bevételek struktúráját a 6. táblázat tartalmazza.

6. táblázat. A szlovák közösségi alapítványok helyi forrásokból származó átlagos bevételei 2003-ban (10 közösségi alapítvány adatai alapján)

Forrás	Összeg (mFt)	Helyi összbevétel %-ban
Közpénzek (önkormányzat, vállalati és magánszemélyek 2 %-a)	1,32	20
Vállalati és magánadományok	4,42	66
Saját bevétel (szolgáltatások, tőkejövedelem stb.)	0,92	14
Összesen	6,66	100

## És amit a számok nem tudnak bemutatni – a pozitív oldal

### Csehország

- A közösségi alapítvány kezdeményezője volt számos olyan szervezet létrehozásának, amely a város és a régió fejlesztését tűzte ki célul. Így 1998-ban alapítója volt a regionális fejlesztési ügynökségnek, amely komplex fejlesztési programokat valósít meg országos és EU-s forrásokból. 2004-ben tagja lett a városi befektetési csoportnak, amely új befektetések ösztönzését célozza Ustinad Labemben. A közösségi alapítvány feladata az új befektetők segítése közösségi programjaik megvalósításában.

## ■ VILÁG-NÉZET

- A közösségi alapítvány az adományokon túl képzésekkel, tanácsadással, tapasztalatcserékkel is segítette a helyi civil szervezeteket. Valószínűleg ez is hozzájárult ahhoz, hogy az egy lakosra jutó országos adományok megszerzésében az Usti nad Labem-i civil szervezetek az elsők között vannak Csehországban.

### Lengyelország

- A közösségi alapítványok egy új mozgalom alapjait fektették le, amely a helyi erőforrások mobilizálásával kíván elindítani és fenntartani helyi szintű változásokat. Ezt a társadalmi tőkét az Akadémia és a helyi partnerek együttműködése építi. (Milosheva–Lewenstein, 2000)
- A helyi filantrópia nem elsősorban pénzszerzés, hanem annak a meggyőződésnek az erősítése az emberekben, hogy van befolyásuk a társadalmi változásokra. Az adomány nemcsak pénzügyi hozzájárulás, hanem annak a ki nyilatkoztatása is, hogy az adományozó részt vesz a helyi problémák megoldásában és a helyi civil társadalom építésében. (Milosheva–Lewenstein, 2000)

### Szlovákia

- A közösségi alapítványok erősítették a helyi közösségekben az összetartozás érzését és a civil szervezetek iránti bizalmat. Ezt elsősorban az adománygyűjtés és az adományosztás összekapcsolásával és az átlátható és elszámoltatható működéssel érték el. (Forrester–Huptychova, 2002)
- Adományaikkal a közösségi alapítványok nagyban hozzájárultak a helyi civil társadalom fejlődéséhez és az állampolgári aktivitás erősödéséhez. (Forrester–Huptychova, 2002)

### És amit a számok nem mutatnak – a kihívások

Természetesen a közösségi alapítványok gyors fejlődése nem jelentette azt, hogy nem kellett számos problémával és nehézséggel megküzdeni – kezdve azzal, hogy egyáltalán meg lehet-e honosítani a közösségi alapítványi modellt Kelet-Európában. Minden egyes fejlődési szakasznak megvoltak a saját jellegzetes kihívásai, amik visszatekintve sohasem voltak olyan nehezek, mint az éppen aktuális nehézségek. Mivel a visegrádi országok közösségi alapítványai közel egyidősek, számos jelenlegi problémájuk is közös. Ezek közül néhány:

## VILÁG-NÉZET ■

- Hogyan alakítsanak ki kölcsönösen előnyös, egymás függetlenségét tiszteletben tartó kapcsolatot a helyi önkormányzattal? A helyi önkormányzat sok közösségi alapítványt támogat pénzzel és egyéb eszközökkel. Sok esetben viszont az elvárható elszámoltathatóságon felüli lojalitást követel meg, ami sérti az alapítványok függetlenségét.
- Hogyan fedezték a működési költségeiket a közösségi alapítványok? A helyben szerzett források növekedésével párhuzamosan növekednek a közösségi alapítványok működési költségei is. Ezeket viszont csak nagyon kevés adományozó támogatja, ami a közösségi alapítványok munkájának volumenét és színvonalát veszélyezteti.
- Miként kerüljük el a szétaprózódást? Egy közösségben rengeteg probléma vár megoldásra. A közösségi alapítványok elméletileg mindegyikkel foglalkozhatnának, amennyiben azt a közösség óhajtja. A gyakorlatban viszont, figyelembe véve szűkös erőforrásaikat, a közösségi alapítványok nem foglalkozhatnak minden ügygel.

### **Minek köszönhető a közösségi alapítványok váratlanul gyors térhódítása a visegrádi országokban?**

A közösségi alapítványok híveinek egyre növekvő tábora egyenesen arról beszél, hogy a közösségi alapítványok már most alapjában átrajzolták országuk civil szektorának térképét, és további fejlődésükhöz, szerepük további növekedéséhez minden körülmény adott. Azt, hogy a közösségi alapítványok tíz év alatt váratlanul gyorsan fejlődtek, a visegrádi országokban még azok sem vonják kétségbe, akik nem feltétlen hívei ezen szervezeti formának.

Véleményem szerint két tényező segítette a közösségi alapítványok gyors fejlődését. Az egyik a kisebb közösségek egyre nagyobb igénye, hogy az őket érintő ügyek intézését a saját kezükbe vegyék, de legalábbis hatással legyenek rájuk. A másik pedig az a tudatosság, ahogy a civil szervezetek meghonosították a közösségi alapítványokat Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában.

A rendszerváltás után a közösségek növekvő igénye az önrendelkezésre a visegrádi országokban is egyre nyíltabban és erősebben jelentkezett. Ezt a folyamatot, ami többé-kevésbé független a közösségi alapítványoktól, számtalan tanulmány elemezte, így nem foglalkozunk vele. Ugyanakkor fontos látni, hogy miképp vezetett ez a folyamat a közösségi alapítványok megszületéséhez.

Szinte minden civil szervezet felismerte és fontosnak tartotta támogatni és erősíteni a kisebb közösségeket. Ennek köszönhető, hogy számtalan helyi szervezet jött létre, amik a közösség bizonyos ügyeivel foglalkoznak (szociális ellátás, kulturális programok, gazdaságfejlesztés, közösségfejlesztés, környezetvédelem stb.). Ezek fontosságát országos szinten is elismerték, és számtalan alapítványi és közpénzből finanszírozott program született a helyi szervezetek munkájának támogatására. Az országos

## ■ VILÁG-NÉZET

források sokat segítettek a helyi kezdeményezések megerősödésében és a helyi elképzelések megvalósításában, de számos kérdést nem oldottak meg (illetve még világosabban hoztak felszínre), hiszen a központi finanszírozás

- nem oldotta meg az egészen kis szervezetek támogatását, hiszen ezek a szervezetek nem tudtak eleget tenni a pályázati feltételeknek;
- továbbra is a közösségen kívüli döntésektől tette függővé a helyi ügyek finanszírozását (és megvalósítását);
- nem erősítette a helyi erőforrások kiaknázását olyan célokra, amelyek a közösség számára fontosak voltak;
- nem növelte a helyi közösség felelőségét a különböző megoldandó problémák közötti (véges) források megosztásában (ennek megnyilvánulása az „erre van most központi pénz, ezt kell csinálni, még akkor is, ha számunkra nem ez a legfontosabb” mentalitás);
- nem hozott létre olyan szervezeteket (mechanizmusokat), amelyek hosszú távon biztosíthatták volna az adott közösség növekvő önállóságát a központi forrásokkal szemben.

Többé-kevésbé ezekre a problémákra keresték a megoldást a cseh, lengyel és szlovák civil szektor egyes képviselői az 1990-es évek második felében. Végül arra az elhatározásra jutottak, hogy a közösségi alapítvány mint modell jó megoldás lehet a helyi közösségek fent említett problémáira. A végrehajtás mindhárom országban más és más volt, de megfigyelhetőek bizonyos közös elemek. Ezek, véleményem szerint, nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy a közösségi alapítványok sikeresen eresztek gyökeret és azóta is töretlenül fejlődnek visegrádi szomszédainknál. A közös elemek a következők voltak:

- A közösségi alapítvány híveinek sikerült számos fontos szervezetet megnyerniük az ügynek, s konszenzus alakult ki a közösségi alapítványok lehetséges pozitív szerepét illetően. Mielőtt elkezdődött volna a közösségi alapítványok megalapítása, számos országos konferencia, szűkebb körű megbeszélés, külföldi tanulmányút és külföldi szakértők látogatásai segítettek az érdeklődőket abban, hogy pontosan megismerhessék a közösségi alapítványi modellt, közös véleményt alakíthassanak ki a közösségi alapítványok lehetséges szerepéről az országukban és a meghonosításhoz szükséges konkrét lépésekről. (Természetesen nem sikerült mindenkit meggyőzni, de nagyon kevesen voltak azok, akik nyíltan, komoly és megalapozott ellenérvekkel léptek volna fel a közösségi alapítványok létrehozása ellen.)
- Mind Lengyelországban, mind Szlovákiában szükségletfelmérést végeztek, amelynek több célja volt: a) meghatározni azokat a társadalmi, gazdasági és a helyi közülethez kapcsolható követelményeket, amelyek fontosak a közösségi alapítvány sikeres működéséhez, b) megtalálni azokat a konkrét közösségeket, ahol megvoltak a szükséges feltételek, és c) tovább finomítani az országos civil

## VILÁG-NÉZET ■■

vezetők közötti konszenzust, hogy mi legyen a közösségi alapítványok szerepe az adott országban, és miképp kezdjék el az alapítványok létrehozását.

- Kialakultak és színre léptek azok a közösségek, ahol megvoltak a feltételek és a bátorság a közösségi alapítványok megalapításához. A feltételeknél a legfontosabb az volt, hogy legyen az embereknek egy olyan csoportja, akik lehetőleg mindhárom szektort képviselték és hajlandók voltak tevékenyen részt venni az alapítvány felállításában és működtetésében. Más szavakkal fogalmazva: fontosabb volt az adott közösség ereje és képessége az összefogásra, mint a közösség gazdasági potenciálja. Ezzel együtt megfigyelhető, hogy a gazdagabb területeken alapított közösségi alapítványok (pl. a pozsonyi)<sup>12</sup> gazdasági mutatói sokkal gyorsabb fejlődést mutatnak, mint a szegényebb vidékeken létrejött szervezetek (pl. a lengyelországi Bilgorajban)<sup>13</sup> – de a pénzügyi mutatók sokszor nem fejezik ki azt a pozitív hatást, amit egy közösségi alapítvány kifejt!
- Kialakultak/kiválasztódtak azon szervezetek, amelyek a közösségi alapítványok létrehozását és támogatását végezték.<sup>14</sup> Minden esetben egy meglévő szervezet (általában azok, amelyek a közösségi alapítványok ötletét felvetették az adott országban) indított külön programot a közösségi alapítványok fejlesztésére, s a támogatásoknak számtalan formája volt.<sup>15</sup> Ezen szervezetek támogatásának kiváló minősége kulcsfontosságúnak bizonyult a közösségi alapítványok sikeres elindításában. Külön kiemelőnek tartom, hogy a támogató szervezetek idestova 8-10 éve megszakítás nélkül támogatják a közösségi alapítványokat, programjaikat több esetben megváltoztatták, hogy a helyi lakosság és az egyre fejlettebb közösségi alapítványok szükségleteihez igazítsák támogatási stratégiájukat.
- A közösségi alapítványok, elsősorban a támogató szervezeteken keresztül, sikeresen kapcsolódtak be azokba a nemzetközi programokba, amelyek a közösségi alapítványok fejlődését szolgálják világszerte.<sup>16</sup> Ezek a programok lehetőséget adtak az első lépéseiket megtevő közösségi alapítványoknak, hogy másoktól tanuljanak, megoszthassák sikereiket, és közösen keressenek megoldásokat problémáikra. Végül, de nem utolsósorban a nemzetközi együttműködés lelkerőt adott a mindennapos nehéz munkához, és lehetőséget, hogy közösségeiket egy világméretű mozgalom résztvevőivé tegyék.

Fontosnak tartom ismét hangsúlyozni, hogy a közösségi alapítványok létrejöttét az országok civil vezetői határozták el mindenféle előzetes állami támogatás vagy kedvező törvényi szabályozás nélkül. Amennyiben ilyen volt, az csak később történt. (Az igazsághoz hozzátartozik, hogy az 1990-es évek végén számos nagy külföldi alapítvány „bátorította” a döntést komoly pénzek és egyéb támogatás ígéretével, de a döntést az alapítványok létrehozásáról minden esetben az adott ország civil szervezetei hozták.)

## ■ VILÁG-NÉZET

### Kettő a gyakran felmerülő kérdések közül

#### Meg lehet-e „honosítani” egy alapján véve amerikai modellt Kelet-Európában?

Az elmúlt évek igenlő választ adtak erre a kérdésre. Ugyanakkor fontos azt látni, hogy a közösségi alapítvány elég rugalmas modell ahhoz, hogy minden ország és közösség a maga igényeire szabhassa. Ebben a „testhez igazításban” a támogató szervezetek és a visegrádi közösségi alapítványok óriási és egyedülálló munkát végeztek. Mára világossá váltak azok a jegyek, amelyek megkülönböztetik a visegrádi országokban működő közösségi alapítványokat amerikai partnereiktől. Véleményem szerint ezek a következők:

- Az amerikai közösségi alapítványokat elsősorban olyan gazdag emberek impulzusára alapították, akik adományozásukhoz közvetítő szervezetet igényeltek. A visegrádi országokban általában a civil szervezetek vagy a civil szektorban dolgozó emberek kezdeményezték a közösségi alapítványok megalapítását. Ebből három további különbség is következik:
  - Az amerikai közösségi alapítványok legfontosabb célcsoportja a potenciális támogatók köre (vagyis a közösségi alapítvány finanszírozói), míg a visegrádi országokban a helyi civil szervezetek, állampolgári csoportok és mindazok, akiknek a tevékenységét a közösségi alapítvány támogatja.
  - Az amerikai közösségi alapítványok legfontosabb tevékenysége a támogatásszerzés és a támogatóknak nyújtandó szolgáltatások folyamatos bővítése és fejlesztése, míg a visegrádi országokban a legfontosabb az adott közösségben támogatást és segítséget igénylők leghatékonyabb támogatása.
  - Ezek következtében az amerikai alapítványok egyik legnagyobb kihívása az, hogy miképp érhetik el programjaikkal a szegényebb, hátrányos helyzetű rétegeket, azokat, akiknek ténylegesen szükségük van a támogatásra. A visegrádi országokban működő közösségi alapítványok legnagyobb kihívása viszont éppen a gazdag, a bőkezű adományozást maguknak megengedhető emberek (és vállalatok) bevonása a közösség problémáinak megoldásába.
- Az amerikai közösségi alapítványok szinte kizárólag a földrajzi hatóságukban fellelhető (anyagi) erőforrásokra támaszkodnak, míg a visegrádi országokban a közösségi alapítványok a helyi erőforrások kiaknázásán túl fontos szerepet játszanak a külső (országos, nemzetközi) források közösségi célokra való megszerzésében is.
- Az amerikai alapítványok legszembetűnőbb sikere a hihetetlenül magas összegek „megszerzésében” és közösségi célokra fordításában mutatkozik, míg a visegrádi országokban a helyi közösség aktivizálása, önnön fejlesztő erejébe vetett hitének megerősítése tekinthető fő eredménynek.

A nemzetközi együttműködés egyik további eredménye, hogy ezek a különbségek tudatosultak és elfogadottá váltak. Így mindkét fél a másik tapasztalatainak és eredményeinek figyelembevételével fejlesztheti munkáját. A visegrádi országokban működő közösségi alapítványok tapasztalatai és eredményei komoly elismerésben részesültek a tengerentúlon, és számos amerikai közösségi alapítvány próbálja őket beépíteni a munkájába.

Úgy tűnik, hogy a Kelet-Európában most és a jövőben induló közösségi alapítványok előtt már nem az amerikai modell meghonosíthatósága a kérdés, hanem az, hogy mennyiben tudják hasznosítani a cseh, lengyel és szlovák tapasztalatokat.

### **Versenyhelyzet alakul-e ki a közösségi alapítvány és a helyi civil szervezetek között a megszerezhető forrásokért?**

Természetesen ez a helyzet előfordulhat és elő is fordul, de nem törvényszerűen. A versenyhelyzet elkerülésében a közösségi alapítvány megfelelő támogatásszerzési politikájának óriási szerepe van. A közösségi alapítványnak csak olyan támogatótól illő támogatást elfogadnia, aki szeretne támogatást adni, de nem tudja, hogy milyen területet támogasson (pl. hogy környezetvédelmi vagy éppen szociális területen van nagyobb szükség a támogatására), nem tudja, hogy milyen szervezetet támogasson (melyek azok a szervezetek, akik pontosan azt csinálják, amit a támogató szeretne, melyek a megbízható és eredményesen dolgozó szervezetek stb.) vagy éppen oly módon szeretné a támogatást nyújtani, amit önmaga nem tud megtenni (pl. több kulturális szervezetet szeretne támogatni, de nincs kapacitása egy pályázati rendszer lebonyolításához stb.).

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a közösségi alapítvány, ha jól működik, olyan (mind a közösségen belüli, mind a közösségen kívüli) pluszforrásokat tud megszerezni, amik más helyi civil szervezetnek egyébként elérhetetlenek lennének. Ez annak köszönhető, hogy a közösségi alapítvány egyik legfontosabb feladata a támogatásszerzés, s ennek megfelelően alakítja ki szervezeti kulturáját és működését (tehát munkájának legalább egyharmada a potencióális adományozók felkutatására irányul), míg egy „átlagos” civil szervezet sokkal több erőforrást fordít programjainak megvalósítására, és a támogatásszerzés csak egy kis része a munkájának.

### **Jegyzetek**

- 1 A jelen anyag eredetileg 2006 tavaszán, két részletben jelent meg. Az eredeti írások a [www.korteprogram.hu] portálon olvashatók.
- 2 Igaz, két évvel később, 2005-ben (ismét) „a közösségi alapítványok létrejöttének és fejlődésének támogatása” mellett érvel az Ökotárs Alapítvány által készített Civil jövőkép – átfogó nonprofit jogi reform koncepció (Civiltárs Trust Programiroda 2005).

## ■ VILÁG-NÉZET

- 3 A nemzetközi rész elkészítéséhez Tomáš Krejčí, Paweł Lukasiak, Iwona Olkowicz és Boris Strečanský nyújtott adatokat. Segítségüket ezúton is köszönöm.
- 4 Nagy örömmre szolgált, hogy azok a személyek és szervezetek, amelyekről tudtam, hogy foglalkoztak a közösségi alapítványokkal Magyarországon, időt szakítottak a beszélgetésre. Segítségüket, gondolataikat és őszinteségüket ezúton is szeretném megköszönni. Külön köszönöm Ertsey Katalin, Kuti Éva, Péterfi Ferenc, Sebestény István és Török Marianna értékes megjegyzéseit, gondolatait és kritikai észrevételeit.
- 5 A követelményeket a WINGS (2005) jelentése, valamint a szlovák Közösségi Alapítványok Egyesületének [www.akn.ddt.sk] és az Akadémia a Filantrópia Fejlesztésért Lengyelországban [www.filantropia.org.pl] dokumentumai alapján állítottam össze.
- 6 Egészséges Város Közösségi Alapítvány [www.knzm.sk]
- 7 Az egyes országokban más és más adatokat tartanak nyilván, így a különböző országokban működő közösségi alapítványok összehasonlítása nem mindig lehetséges. Ennek ellenére remélem, hogy a közölt számok legalább érzékeltetik a közösségi alapítványok legfontosabb dimenzióit.
- 8 Labe Eurorégió Közösségi Alapítványa [www.komunitninadace.cz]. A pénzügyi adatokat az alapítvány 2004-es éves beszámolója alapján (Komunitní Nadace Euroregionu Labe (2005) száoltam át forintra (1 cseh korona = 8 Ft).
- 9 Az adatokat az Akadémia a Filantrópia Fejlesztésért Lengyelországban közlése alapján száoltam át forintra (1 PLN = 55 Ft).
- 10 Lengyelül: Fundacja im. Stefana Batorego [www.batory.org.pl] és Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności [www.pafw.pl].
- 11 Az adatokat az Ekopolis Alapítvány (2005) közlése alapján száoltam át forintra (1 USD = 200 Ft).
- 12 Pozsonyi Közösségi Alapítvány [www.knb.sk]
- 13 Bilgoraj Vidékének Közösségi Alapítványa [www.flzb.lbl.pl]
- 14 Ezt a szervezet angolul „support organisation”-nek hívják. Csehországban ezt a szerepet a Via Alapítvány [www.nadacevia.cz], Lengyelországban az Akadémia a Filantrópia Fejlesztésért Lengyelországban, Szlovákiában pedig az Ekopolis Alapítvány és a Nyitott Társadalom Alapítvány [www.osf.sk] töltötte be.
- 15 A támogató szervezetek előadásokat és beszélgetéseket szerveztek a közösségi alapítvány létrehozását tervező közösségekben, közös képzéseket és egyéni konzultációkat biztosítottak a megalakuló alapítványoknak, kiadványokat fordítottak és írtak a közösségi alapítványokról, tanulmányutakat szerveztek, lehetővé tették a felálló közösségi alapítványok közötti tapasztalatcserét, országsszerte népszerűsítették a közösségi alapítványokat és persze anyagi támogatást is nyújtottak.
- 16 Talán a három legfontosabb program: a Transatlantic Community Foundation Fellowship Programme [www.gmfus.org/fellowships/tcff.cfm], amely az amerikai és európai közösségi alapítványok munkatársainak tanulmányútjait támogatja, a Transatlantic Community Foundation Network [www.tcfn.etc.be], amely az amerikai és európai közösségi alapítványok közötti tapasztalatcserét támogatja különböző munkacsoportok létrehozásával és konferenciák rendezésével, és végül a WINGS-Community Foundation [www.wingsweb.org/about/community.cfm], amely a közösségi alapítványokat támogató szervezetek munkáját (support organization) segíti kiadványokkal, konferenciákkal.





## VISSZAHATÁS ■

**Boros Mónika**

*A sikernek, ha egyáltalán van titka,  
az abban a képességünkben rejlik,  
hogy észrevegyük a másik ember szempontjait,  
és a dolgokat egyszerre nézzük meg  
az Ő és a magunk oldaláról is.*

Henry Ford

- Bartal Anna Mária: Nonprofit elméletek, modellek, trendek

■ A szabad, demokratikus választások ötödik fordulóját éltük meg 2006-ban. A nemzet politikai érdeklődését vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy a társadalom jelentős számú rétegeiben csökkent a politika és a politikai pártok iránti érdeklődés, csökkent az ún. „közélet” iránti bizalom. Talán nem lesz ez mindig így, mint ahogy nem is volt ez mindig így.

Több mint tizenöt év, több mint ötezer nap, s ha tovább merülünk az időben, tizenháromezernél is több közéleti óra telt el azóta, hogy a „félelmek fala” bontódni kezdett. S ha botladozva ugyan, hibákat hibákra halmozva, esetlegességek mentén, tétován vagy határozottan, de a pártállam szövedékei foszladozni kezdtek.

A nyolcvanas évek vége az egyre erősödő, magának helyet követelő nonprofit szektor föleszmélésének időszak. Egyesületek, alapítványok, baráti körök, társaságok, kamarák, érdekképviselő hálózata kezdi mutatni a demokrácia másik arcát, és sugallja a polgárnak: itt történik valami, ebben érdemes részt venni, mert ez veled és érted is történik/történhet. És alakultak a kulturális, az oktatási, a hobbi-, a karitatív, a kisebbségi szervezetek, és ha számuk akkor még nem is volt egetverő, szárnyaikat próbálgatták, erejüket már mutatták, és követelték helyüket a politika-csinálók között. És élvén a közhelyszerű megállapítással, elmondható, hogy a magyar nonprofit szektor fejlődése a '90-es évek sikertörténetei közé tartozik.

Bartal Anna Mária könyve róluk, az utat törőkről szól.

## ■ VISSZAHATÁS

A szerző legfontosabb hipotézise az, hogy a magyar nonprofit szektort meghatározó fejlődési tendenciák még nem kristályosodtak ki, valamint hogy a 20. század végére a szektor extenzív fejlődésének határára érkezett, fejlődésében minőségi változások jelentek meg.

A könyv alapvetően két részből áll. Első részében, azaz az első három fejezetben a szerző a nonprofit szektor elméleti hátterével, fogalmi rendszerezésével, valamint az Európai Unió és a nonprofit szervezetek kapcsolatával foglalkozik, míg a kötet második részében átfogó elemzést találhatunk a magyarországi nonprofit szektor kialakulásának előzményeiről, fejlődési trendjeiről és modelljeiről.

A könyv összegző jelleggel íródott, elsősorban oktatási céllal készült, de haszonnal forgathatják nonprofit szervezeteknél dolgozók és a szektor iránt érdeklődők is.

A nonprofit elnevezésen sokan sokfélért értenek, a köznyelvben szinonimaként használják a civil szervezetekkel vagy a harmadik szektorral, illetve az NGO-val. A gyakorlatban kialakult fogalomhasználatot maguk a szervezetek, szerveződések befolyásolják.

Ebben a fogalomhasználatban a fogalmak nagy része elsősorban az intézményre utal. Így a nonprofit szervezet megnevezés a gyakorlatban a professzionális, fizetett alkalmazottakkal dolgozó, bürokráciával rendelkező szervezetek leírására szolgál. E szervezetek nehezen különböztethetők meg piaci társaiktól. A valódi különbség az, hogy a szervezet elsődleges célja nem a profittermelés. Amennyiben a tevékenysége során a szervezet mégis nyereségre tesz szert, úgy azt köteles az alaptevékenységébe visszaforgatni.

A definíció körüljárása kulcsfontosságú a szerző számára is. A különböző, nemzetenként eltérő elnevezések, illetve jogi, szakmai-tudományos és statisztikai értelmezések áttekintése után átfogó képet kapunk a magyar nonprofit szektor tipikus szervezeteiről, valamint azok jellemzőiről, illetve a szektoron belüli csoportosítási lehetőségekről.

A nonprofit szektorhoz tartozás öt feltétele a következő: kormánytól való függetlenség, intézményesültség, profitsemlegesség, öngazgatás és önkéntesség. Ami ezen, közcélokat szolgáló szektor szerepét illeti, felmerülhet a kérdés: miért jött létre e szektor a jóléti államokban? Miért nem az állam elégíti ki a társadalmi szükségleteket? Ezen kérdésekre ad különböző válaszlehetőségeket a szerző a jóléti állam jellemzőinek, majd a nonprofit elméletek két típusának, a közgazdaságtani és az interdiszciplináris megközelítésű elméletek bemutatásával.

Külön fejezet foglalkozik az Európai Unió és a nonprofit szervezetek kapcsolatával.

Európa és polgárai között a híd szerepét az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tölti be. Ennek segítségével a civil/nonprofit szervezetek fokozottabb társadalmi, gazdasági és politikai jelentőséggel bírnak, aktivitásuk révén a konzultációs folyamatok és az európai politikaformálás részesei. Azonban a civil szervezetek megerősödése nem kizárólag azért fontos, mert politikai szerepvállalást jelent, hanem azért, mert kiteljesítheti a társadalom érdekeinek megjelenítését, megvalósít-

## VISSZAHATÁS ■

hatja a közügyek gyakorlása feletti ellenőrizhetőséget, így a demokrácia megszilárdulásához és a rendszeres és tartalmas társadalmi párbeszéd kialakulásához vezet.

Játsszunk el azzal a gondolattal, hogy egy adott nonprofit szervezet egy adott térség nonprofit szervezete. Ahogy a térszerkezet változik, kialakulnak összetartozó részek a térben, és régiókká alakulnak. Minden régióknak meglehetősen a maga nonprofit szervezete. Ettől fogva két kapcsolatrendszerrel tudunk beszélni: az egyik a nonprofit szervezetek közötti, a másik a nonprofit szervezet és a régiója közötti kapcsolatrendszer. Az első típus a társadalmi fejlődésben tekinthető nagyon fontosnak, a második pedig a működésben, hiszen a feladatának való megfeleléshez jelzésekre van szükség az elvárásokról. Miért fontosak ezek a kapcsolatok? Azért, mert a kölcsönhatás hozzájárul ahhoz, hogy a régió eredményesebben tudjon továbbfejlődni, és ezáltal az interregionális kapcsolatok intenzívebbek lehessenek. Ez a háromszintű kapcsolatrendszer pedig elősegítheti a régiók integrálódását.

És ennek mi a jelentősége? Annyi mindenképpen, hogy a régiók Európájában csak így, ezen az úton lehet eredményesen és hatékonyan működni. A harmadik évezred Európája erős régiókból építkezik, az erős régiók erős kistérségekből, erős településekből állnak. Egy település, térség erejét pedig az erős társadalmi szerveződések, a társadalmi párbeszéd elmélyülése és a társadalom ellenőrzési lehetőségének kiteljesítése adja. A magyar nonprofit szervezetek számára így két fontos kihívást fogalmazhatunk meg: az állam és a civil társadalom közötti párbeszéd javítását és a regionális szervezeti felépítés kialakítását.

A könyv második része átfogó elemzést ad a magyarországi nonprofit szektor kialakulásának előzményeiről, fejlődési trendjeiről és modelljeiről. A szerző modellalkotási kísérletének eredményeképp többek között arra a megállapításra jutott, hogy Magyarországon sem az amerikai, sem a nyugat-európai modell nem érvényesül a maga tiszta formájában, hanem egy sajátos „magyar modell” jött létre a kilencvenes évek végére, nem tudatos koncepció alapján, és amelyet a támogatók és megszorítások közötti ingázás, reaktív kormányzati politika, illetve public-private partnership jellemez. A hazai szektor fejlődésében pedig alapvetően három szakaszt lehet elkülöníteni: 1993–1997 között extenzív fejlődés volt jellemző, melyet 1998–2000 között egy minőségi letisztulás követett, 2000 óta pedig egy újabb fejlődési trend van kialakulóban. Szintén hasznos áttekintést olvashatunk a hazai nonprofit szektor számbeli változásairól és növekedési üteméről, szervezeti jellemzőiről, területi és települési sajátosságairól, tevékenységszerkezetbeli jellemzőiről, bevételeinek változásáról vagy gazdasági szerepéről.

A „civil forradalom” lecsitult/lecsitulni látszik. Visszaulva a már leírtakra, mely szerint a civil/nonprofit szervezetek megerősödése azért fontos, mert kiteljesítheti a társadalom érdekeinek megjelenítését, megvalósíthatja a közügyek gyakorlása feletti ellenőrizhetőséget, így a demokrácia megszilárdulásához és a rendszeres és tartalmas társadalmi párbeszéd kialakulásához vezet, láthatóvá válik, e vízió megvalósítása fontos feladat; összetett és komplex, sok türelmet és kompromisszum-

## ■ VISSZAHATÁS

készséget igényel valamennyi szereplőtől. A politikától azt, hogy ne csak nyitottságról szónokoljon, hanem teremtsen olyan feltételeket, hogy a civil szervezetek a döntés-előkészítés, a végrehajtás és az ellenőrzés folyamataiba valóban bekapcsolódhassanak. A civil szervezetektől pedig elsősorban azt, hogy kialakítsák a véleménynyilvánítás, a rendszeres párbeszéd fórumrendszerét.

Persze van úgy, hogy megkérdezik a civileket, ha véleményüket nem is nagyon veszik figyelembe, tanácsot is kérnek tőlük esetleg, ha meg nem is hallgatják, legfeljebb „közmeghallgatják” őket, ha úgy közvetlenül nem igazán dönthetnek is, be is vonják őket, meg nem is, partnerek is, meg nem is, működik is a nyilvánosság, meg nem is. A szándék azért kinyilvánított: ma már mindenkinek arccal a civil társadalom felé kell(ene) fordulnia.

És talán mára egyértelművé vált, hogy a valódi lényeg a köz ügyeinek szolgálata. Ez a szolgálat nem megy másképp, csak összefogással, konszenzusra törekedve, együttesen formálva. Formálni azt, ami már több mint tizenöt évvel, több mint öt-ezer nappal ezelőtt elkezdődött, és amiért mi mindannyian szerepet vállaltunk akár jobbról, akár balról, az akkor még szájukban narancsot tartó galamboktól kezdve, a sokszínű és virágú búzatáblákkal tarkított közmezőben, hogy most itt, a harmadik évezredben kiteljesedjék, és legyen formálhatóan, el nem törölhetően, meg nem kérdőjelezhetően demokratikus.

A harmadik évezred politikája akkor lehet sikeres, ha – József Attila szavaival élve – „zizeg minden bizalomra”.





■ Civil szervezetként létezni, *civilnek lenni még ma sem könnyű* Kelet-Európában. A határon túl *magyarként* maradni, *megmaradni* pedig egyenesen *nehéz*, lelket próbáló helyzet.

Ezek voltak az első gondolataim, amikor a szerény borítékból kicsúsztottam azt a néhány, keménypapír-kötésű folyóiratpéldányt, amelyet a szerkesztőségünk reценzióra szánt.

Talán nem szégyen, ha bevallom, bizony *tévedtem*.

Egy sajátosan sokszínű, 1989 óta szárba szökkenő, és rendkívül felkészült civil szféra rajzolódik ki elsőként az előtt, aki a „Civil Fórum” címet viselő periodikát először kezébe veszi.

Az erdélyi magyar civil szervezetek közös gondjainak megvitatására – egy azóta már hagyományossá vált rendezvényen – első alkalommal 1999 januárjában nyílt alkalom. A rendezvény a „Civil szféra az ezredfordulón: lehetőségek, kihívások” címet kapta, a megvalósítása pedig a következő szervezetek érdeme volt: Erdélyi Magyar Műszaki Tudományos Társaság (EMT), Erdélyi Magyar Közművelődési Társaság (EMKE), Romániai Magyar Közgazdasági Társaság (RMKT), Kolozsvári Magyar Diák-szövetség (KMDSZ).

A szervezők – tíz évvel az „ottani rendszerváltás” után – felismerték, hogy a közös gondok pusztá megvitatása nem elég, a civil szféra fejlődését szolgálni csak a *folyamatosságot biztosító intézményes keretek* között lehetséges. Már ekkor a „levegőben lógott” a civil szövetség létrehozásának szándéka, azonban a kezdeményezők

## KÉRDÉSEK ÉS VÁLASZOK HATÁRTALANUL

Civil Fórum, az erdélyi civil társadalom lapja

Nyitrai Imre

## ■ VISSZAHATÁS

akkor még nem rendelkeztek ily nagy mértékű közösségi összefogáshoz szükséges bizalmi tőkével. Az első Civil Fórum konferencia sikerén felbuzdulva úgy érezte pár civil szervezet, hogy szükség van a civil szervezetek kapcsolattartását, az erdélyi magyar civil szféra fejlődését szolgáló civil „ernyőszervezet” létrehozására, s a szervezők közül három szervezet (EMT, RMKT és KMDSZ) ekkor elhatározta, hogy alapítványi formában lát neki az erdélyi magyar civil szféra fejlődését célzó tennivalókhoz. Ez a szervezet az *Erdélyi Magyar Civil Szervezetekért Alapítvány* (ERMACISZA), amelynek tevékenységeit mára már megszerte, mi több, szerte Európában sokan ismerhetik.

Azóta minden évben megszervezik a civil szervezetek találkozóját. Mindig egy-egy aktuális téma köré szerveződnek ezek a fórumok. Az eddigi témák: A civil szféra szerepe a közösségfejlesztésben; A tudás mint társadalmi erőforrás; A civil társadalom és az önépítkező intézményfejlesztés; Együttműködés, érdekvédelem és szakmaiság a civil szférában. Nem meglepő módon a Civil Fórum témái is hasonlóképpen szerveződnek.

A rendezvény mára mintegy 300 civil szervezet számára teremt fontos fórumot. Az évről évre fejlődő, tartalmilag is gazdagodó, színvonalas rendezvény legutóbb már tíz szakmai szekcióban tömörítette a résztvevőket: egyházi, épített örökségvédelem, gazdasági, ifjúsági, környezetvédelem, média, művelődési, oktatási, szociális és szórvány.

Már a legelső tanácskozás is – ahogyan az természetes – kérdéseket fogalmazott meg, s kereste rá a saját válaszait.

Már ez a tanácskozás is kiderítette, *hogy a civil szféra számos problémája azért nem nyer megoldást, mert nem a civil világ rendelkezik az érdekképviselőt ellátó intézménnyel.* A konklúzió természetesen, hogy ezt a hiányosságot hamar pótolni kell, hogy a civil társadalom hatékonyabban szólhasson bele a közéleti folyamatok alakulásába.

A hét esztendeje működő Erdélyi Magyar Civil Szervezetekért Alapítvány Kolozsvár szívében, egy másik civil szervezet székházában egy számítógéppel kezdte meg tevékenységét.

A kommunikáció, a kapcsolattartás, a nyilvánosság megteremtésének igénye már a kezdet kezdetén meghatározó volt a célok és feladatok beazonosításában. Főbb tevékenységeink így a civil szervezetek számára fórum teremtését, információ-áramoltatást, a szakismeretek szórását célozzák meg. Ezek a következők:

- Civil Fórum konferenciák és tanulmánykötetek;
- Civil Fórum lap;
- „ermacisz” levelezőlista;
- Civil Sajtóműhely képzések.

Az érdekartikuláció, véleménynyilvánítás és a civil szféra erősítésének kiváló eszköze az ugyanezen évben, 1999-ben elindított folyóirat.

De miként változtak az eredeti célkitűzések?

## VISSZAHATÁS ■

A civil szféra egyre jelentősebb szerepet tölt be az erdélyi magyar társadalom életében. Az Európai Unióhoz való csatlakozás a számtalan lehetőség mellett komoly követelményekkel szembesíti a civil szervezeteket is. Az erdélyi magyar civil szférának küldetése beteljesítése érdekében folyamatosan kell fejlődnie, és a szabadságra, a közösségi értékekre, az együttműködésre alapozva kell részt vállalnia a társadalmi feladatok ellátásában.

Különösen fontos tehát az új viszonyrendszerben – az eredeti küldetés, misszió megtartása mellett –, európai keretek között újrafogalmazott célok szem előtt tartása. Az erdélyi magyar civil szervezeteknek segédkezet kell nyújtani az „Eu-s csatlakozásban” gondolkodva.

Ennek megfelelően alakulnak rendezvényeik, szolgáltatásaik során, illetve a civil lap témáinak, írásainak válogatásakor is fő célkitűzések:

- civil szervezetek kapcsolatrendszerének kiépítése, fenntartása, fejlesztése;
- az együttműködés feltételeinek megteremtése;
- a civil integrációs folyamat támogatása;
- a szakmai segítségnyújtás, a képzések és tanácsadások szakmai támogatása;
- fórum teremtése és nyilvánosság biztosítása a civil szférának;
- információáramoltatás.

A teendőkről így ír Csáki Rozália, a Civil Fórum lap főszerkesztője:

*„Az erdélyi magyar civil szervezetek, a civil szféra fejlődéséért történő tevékenykedést a legnagyobb szakértelemmel is végezhetjük úgy, hogy közben pontosan az érintett, a célközönség marad le a történésekről. A nyilvánosság megteremtése tehát több szempontból is lényeges.”* És meddig jutottak ez ideig? *„Azon töprengünk, hogy hogyan tudjuk jobban differenciálni az információk szórását, hogy mindenki a számára érdekes információkat kapja meg. Ehhez szintén humán erőforrás és egyes technikai megoldás szükséges.”* (...) *„A közérdekért történő értékmegeőrző, közösségfejlesztő munkának, ami a civil szféra sajátja, közösségi értéké kell válnia, egyszersmind meg kell mutatkoznia, és ezt a célt szolgálják a kommunikációs eszközök, a nyilvánosság megteremtésének különböző formái. Ezekkel meg kell tanulnunk, nekünk, civileknek is élni.*

*A munkánk, elveink, értékeink elsősorban számunkra világosak és egyértelműek, de nem egyértelműek egy külső szemlélő, egy egészen más elfoglaltságú ember számára. Így sem a vállalkozók, sem a politikusok, sem a pénzelosztók, sem az egyszerű hétköznapi ember számára, sőt a média emberei számára sem. És elsősorban a mi feladatunk, hogy ezt az információs és ismeret-űrt kitöltsük. A szakmaiság azonban alapkövetelmény. Nemcsak a civilek számára kell a nyilvánosság megteremtésének fontosságát, a kommunikáció jelentőségét hangsúlyozni, hanem a médiát is »civilésíteni« kell.*

*A kommunikációs tevékenységünk sikeressége nagy mértékben befolyásolja támogatottságunkat, úgy a célcsoport részéről, mint a pénzelosztók, az adományozók, a politikum részéről. És tevékenységünk hatékonyságára, sikerességére is kihatással*

## ■ VISSZAHATÁS

*van ezáltal. Érdemes szakmailag fejlődni ezen a téren, és hangsúlyt fektetni ezekre a tevékenységekre.”*

Szakértelem és összefogás – akár a lap mottója is lehetne.

A negyedévente megjelenő lap szinte egyedüli az erdélyi civil társadalmi „tér-ségben”. Elsődleges célja tehát, hogy az *egész civil szféra számára teremtsen nyilvánosságot*. A lap külön érdekességei az ún. „tematikus lapszámok”, amelyek révén a szakmailag sokszínű civil szféra minden szegmensének igyekeznek lehetőséget nyújtani a részletes bemutatkozásra.

Az eddigi témák közül kiemelhető: „Az egyház társadalmi felelősségvállalása”, „Az ifjúság szerepe az erdélyi magyar társadalom jövőjének építésében”, „A civil szféra szerepe a kisebbségi és közösségi jogok védelmében”, „A nyilvánosság mint a közösség- és társadalomfejlesztés eszköze”, „A civil szféra szerepvállalása az Európai Unióhoz való csatlakozásban”, „A közösségfejlesztés lehetőségei a civil társadalom építésében”, „A civil szféra válaszai a társadalom szociális problémáira”. Az elmúlt két év terméséből: „A civil szféra és a kultúra megőrzése, terjesztése”, támogatási lehetőségek, szakmai továbbképzések, a politikum és a civil szféra; és – örök témaként szinte – az önkormányzatok és a civil világ.

VitaFórum mellékletük révén az éppen aktuális problémákkal kapcsolatos szabad véleménynyilvánításnak biztosítanak teret. (Az igazsághoz tartozik, hogy ez ma már – az internet világában – más médiumok felé nyitott műfaj. Az új helyzetre reagálva a szervezetnek saját elektronikus levelezőlistája és internetes fórumai is működnek...)

Saját meglátásuk szerint az 1000 példányban megjelenő lap nyilvánosságával többet lehetne törődni, mint amennyire jelen körülményeik megengedik. Ám – ahogyan fogalmaz a lap – „ugyanakkor a civil szférának is még fejlődnie kell ahhoz, hogy egy ilyen szakmai lapot fenn tudjon tartani. (A tevékenységek fenntartásáért, az anyagiak megteremtéséért vívott napi harcok kevés időt engednek szakmai lap olvasására.)”

A teljességhez tartozik, hogy a sajtó nyilvánosságát másként is ügyesen használják, hiszen működtetik a „Civil Sajtóműhely”-t, illetve annak képzéseit.

Céljuk a közösségi lapok elindulásának szorgalmazása. A közösség számára nyilvánosságot és információforrást teremtő sajtótermék közösségfejlesztő erejére alapozva törekszenek arra, hogy a már meglévő közösségi lapok színvonalát emeljék, illetve a kisebb közösségek számára segítséget nyújtsanak egy-egy ilyen kiadvány elindításához és fenntartásához.

E képzések révén persze közvetlen kapcsolatba kerülnek a civil sajtó létező formáival, azokkal az emberekkel, aki a nyilvánosság biztosítását fontos tényezőnek tartják. Így ők is megismerik egymást, és további együttműködések alakulnak ki az információk szórása, a szakmai anyagok megjelentetése érdekében.

A lap nagyon széles témaköröket dolgoz fel.

Izgalmas írások szólnak a partnerségről, az önszerveződések helyzetéről, szerepéről, a közösségfejlesztés tennivalóiról, sikereiről és kudarcairól.



## VISSZAHATÁS ■■

A szerkesztők bátran nyúlnak olyan témákhoz is, mint amilyen a civilség és a politikum kérdése, s a megközelítésben – a türelem mellett – legfőbb erényük az alaposág és gyakorlatiasság. (Nem véletlen, hogy az egyik legjobb lapszám a képzésről szól.)

A gyakorlati megközelítés szinte minden lapszámra, minden tematikus megjelenésre igaz. Ha kell, akkor hat évvel korábbi írást tesznek egy mai beszámoló mellé, ha kell, akkor aktív politikusokat szólaltatnak meg, s ha a kérdéskör igényli, akkor akár távolinak tűnő gondolatokat – pl. nonprofit szektor és a diplomácia – is sikeresen párosítanak, vizsgálják.

A sok jó téma közül – amelyek „komolyságát” itt-ott azért igen gondolatgazdag karikatúrákkal színesítenek a lap gazdái – kiemelkedik az önkormányzatiság-politika témaköre.

A demokratikus és fejlődő társadalmakban a politikum és a civil szféra együttműködésre törekszik. Az egymás és a társadalom hasznát kereső partneri viszony csak a felek szempontjainak kölcsönös figyelembevételével valósulhat meg, ám bármelyik fél bárminemű kiszolgáltatottsága esetében erre sajnos nem kerülhet sor. Az erdélyi magyar civil szféra fejlődése és felelősségteljes szerepvállalása érdekében olyan társadalmi struktúrát kell kialakítani, amely lehetővé teszi a politikummal szembeni önállósodását, független érdekképviselését. Gyakran előfordul, hogy egyes társadalmi folyamatok kedvezőtlen irányú alakulásáért kizárólag a politikumot teszik felelőssé, a civil szövetség megalakulása éppen ezért a politikum érdeke is, hiszen ennek a felelősségnek a megosztását is jelenti.

Bátran forgassa ezt a lapot, aki egy friss, új szemszögből szeretné látni a magyarországi és a határon túli magyar és szomszéd népek civilségének jelenét, múltját – külön elismerés a remek történeti írásokért! – és közeli jövőjét. (Külön öröm: a korábbi számokat az interneten is el lehet érni.)

Egy szó mint száz, tévedtem tehát.

Ugyanis az erdélyi civil élet pezsgőbbnek, határozottabbnak és szakmailag alaposabbnak látszik a Civil Fórum hasábjait böngészve, mint az ún. „anyaországi”. Közhelyes fordulat lenne a pálmafa növekedésének és a reá boruló tehernek a kapcsolatát idézni az ismert mondásból – mégis sok igazság lehet benne. (És a hab a tortán: 2006-tól már a lap borítója is kiszínesedett. Olyanná vált, mint amilyen hét esztendeje már belülről is a szakmai periodika.)

„Civil fórum” – civil társadalmi lap  
Kiadja az Erdélyi Magyar Civil Szervezetekért Alapítvány

## A CIVIL TÁRSADALOM A POLITIKAI GONDOLKODÁS TÖRTÉNETÉBEN ÉS A MAI DISKURZUSOKBAN

Szabó Máté

- Peter Wagner (szerk.): *The Languages of Civil Society* (A civil társadalom nyelvei).  
Az „Európai civil társadalom” című sorozat (szerk. Jürgen Kocka-Dieter Gosewinkel),  
Wissenschaftszentrum, Berlin, 1. kötet. Oxford–New York: Berghahn Publ., 2006. 240 oldal.

■ A civil társadalom kategóriája a 20. század nyolcvanas éveitől a politikai viták és a társadalomtudományok egyik központi vezérfonala. Ilyen jelentőssé válását elősegítették azok a kezdettől fogva benne rejlő jelentéstartalmak, amelyek szembeállítják a legitimitást nélkülöző állami „túlhatalommal” és a neoliberais modernizációval, a neokolonializmussal. Valamint ezen túlmenően kritikai jelentései és értelmezései a jóléti állam válságjelenségeiként kialakult mozgalmak, az alternatív, a globalizációkritikus mozgalmak és a kommunista rendszer és mindenféle elnyomás elleni mozgalmak cél és stratégiai alapértékévé teszik. Sokféle konfliktust és problémát spongyaszerűen magába szívó jellege globális elterjedéséhez vezetett, amelynek révén több problémátípussal és sokféle társadalmi-kulturális kontextussal lépett kapcsolatba.

Jelen kötet a „Civil Társadalom Hálózat” (Civil Society Network) elnevezésű, az EU támogatta és a berlini Wissenschaftszentrum koordinálta nemzetközi és interdiszciplináris kutatási projekt első eredményeinek közlése, az „Európai Civil Társadalom” elnevezésű sorozat első kötete, melynek szerkesztői, Jürgen Kocka és Dieter Gosewinkel történészek, előbbi egyben a Wissenschaftszentrum igazgatója. A projektben a nemzetközi társadalomtudomány olyan nagy nevei is részt vettek, mint Claus Offe, John Keane és Victor Perez-Diaz. A projekt jelentős anyagi, személyi és intellektuális forrásaival arra tett kísérletet, hogy a civil társadalom problémáival kapcsolatos igen széleskörű európai és globális diskurzus eddigi eredményeit új értelmezési keretbe helyezve új horizontokat nyisson meg e problémakör kutatásában, és ebben új módszereket alkalmazzon. Magyarországról Miszlivetz Ferenc,

## VISSZAHATÁS ■

a szombathelyi ISES igazgatója, Bruszt László (CEU/Firenzei EUI) és Tamás Pál (MTA Szociológiai Intézete) kapcsolódtak be a kutatásba. Tamás Pál 2004-ben Budapesten konferenciát szervezett a projekt keretében, melynek anyaga megjelenés előtt áll a sorozatban.

A sorozat első kötetét Peter Wagner, a Firenzei Európai Egyetem és a Warwick Egyetem társadalom- és politikaelmélettel, illetve ezek történetével foglalkozó professzora szerkesztette, és a tíz fejezetből ötnek a társszerzője ő maga. Mint a kötet címe – „A civil társadalom nyelvei” – utal rá, a kötet tanulmányai elsődlegesen a civil társadalom fogalomhasználatával, diskurzusaival foglalkoznak. Az itt közölt tanulmányok fő célja a fogalomhasználat történetileg és kultúrák szerint változó mintáinak bemutatása, összehasonlítása és értelmezése a társadalmi-kulturális kontextus változásaival összefüggésben. A kutatás irányjaiban egyaránt szerepelnek a klasszikus politikai filozófia, a modern politikai nyelv, illetve a mai társadalomtudományok különböző irányzatai, ahogy erre a kötet címében a többes szám utal.

A sorozatszerkesztők és a kötet szerkesztője társadalom- és fogalomtörténésszakként egyaránt jó háttérrel indulnak ezen a területen, hiszen sok más területen bizonyították már rátermettségüket az európai és az Európán kívüli társadalmi gondolkodás és intézmények összehasonlító történeti vizsgálatában. A sorozatszerkesztők előszavukban megállapítják, hogy civiltársadalom-értelmezésük felöleli a közösségiség (community), a társadalmi cselekvés (social action) és a „projekt” (project) elemeit egyaránt, egy integrált, elméleti alapú értelmezési keretben. Ugyancsak kiállnak az interdiszciplinaritás és a transznacionális-globális kultúrák közti összehasonlítás igénye mellett, ami „magába foglalja az európai fejlődésnek az összehasonlítását a világ más részeivel”.

„Ez a kötet a civil társadalomról folytatott viták eredeti elemzését nyújtja olyan társadalmi és politikai körülmények között, amelyeknek az eddigiekben viszonylag kevés figyelmet fordítottak a kutatására, így a 18. századi Svédország a »szabadság« korszakában, a kontinentális európai társadalmi és politikai gondolkodás a demokráciára való átmenet időszakában, valamint a liberalizmus 19. századi válságát követően a koncepció »kihalásának« időszaka, a wilhelmiánus Németországban és a Német Demokratikus Köztársaságban” – állapítja meg bevezetőjében a kötet szerkesztője. Ezen túlmenően elkülönült fejezetek foglalkoznak még a koncepció újjászületésével Közép-Európában, illetve Latin-Amerikában és Kelet-Ázsiában, valamint több fejezet a koncepció múltbeli és jelenlegi problémáival.

A civil társadalom koncepciójának története az ókori Görögországban indul el, a római politikai gondolkodásban folytatódik, és mint Jörg Wittrock és Peter Hallberg kitűnő tanulmánya (28–55.) megmutatja, a középkor és a reneszánsz Arisztotelész-recepciójának és fordításainak révén válik a korai modern politikai gondolkodás egyik fontos kategóriájává. A tanulmány eredeti módon mutatja be az olasz reneszánsz gondolkodóinak, főként Leonardo Bruninak a kiemelkedő szerepét ebben a folyamatban. Az ezt követő, a felvilágosodás korában zajló fejlődésnek a mai ismertsége és értelmezései jóval elterjedtebbek a mai szakirodalomban, az angol-

## ■ VISSZAHATÁS

skót, a francia és a német politikai filozófia szerepével ebben a folyamatban rengetegen foglalkoztak és foglalkoznak, sőt még magyar szakirodalma is van. A kötet tanulmányai közül Jean Terrier és Peter Wagner írása (83–100.) főként Adam Ferguson, John Locke, Tocqueville, Hegel és Marx jelentőségét emelik ki ebből a korszakból, és korántsem törekszenek a teljességre a korabeli hatástörténet bemutatásában, hanem szelektíve, saját koncepcióik oldaláról jelölik ki a számukra fontos szerzőket. Ezeknél az értelmezéseknél jóval eredetibb és érdekesebb, valamint szigorúbb eszmetörténeti módszertant követ Peter Hallberg önálló tanulmánya (55–83.) a civil társadalom fogalmáról a svéd politikai gondolkodásban és nyelvezetben. Nagy kár, hogy a projekt keretében nem készültek hasonló elemzések a dán, a holland, vagy a spanyol és a portugál, illetve az olasz értelmezések korabeli fejlődéséről, amelyek az összehasonlító keretben értelmezhetővé tehetnék volna a gondolkodás és a társadalmi struktúra fejlődési alternatíváit az európai modernizáció korszakában a civil társadalom kategóriájának fejlődése szempontjából.

Mint a kötet szerkesztőjének bevezetője megmutatja, a civil társadalom kategóriájának értelmezési problémái a 21. században a koncepció hirtelen és széles körű 20. század végi visszatérésével magyarázhatóak. „Felvetődött az a kérdés, hogy a koncepció újjászületése a huszadik század végén azokhoz a vitákhoz kötődött, amelyek széles körben elterjedtek – azonban e probléma vizsgálata az eddigiekben távolról sem ért el kielégítő eredményeket. Túl gyakran vélik azt manapság, hogy a civil társadalom fogalma »kéznel van« állandóan és folyton kész a bevetésre.” A koncepciónak ezzel a „könnyűkező” használatával szemben a kötet tanulmányai különféle szempontokból kérdeznak rá a civil társadalom elméletének és gyakorlatának elhanyagolt kérdéseire.

Peter Wagner, a kötet szerkesztője és szerzőtársai szerint diszkontinuitás jött létre a fogalom történetében a 19–20. század során. Ezt a fogalom „kihalása” (withering away) kifejezéssel jelölik – én inkább a „tetszhalál” kifejezést javasolnám –, amely egy hosszabb „üres” időszakot jelez a fogalom előfordulásában a klasszikus politikai filozófia tradíciója és a modern/posztmodern társadalomtudományi szókészlet és fogalomhasználat között. Wagner ezt a fogalom hosszú európai történetéhez képest időszakos „tetszhalált” a 19–20. században a „szervezett társadalom” (organised society) kifejezéssel körülírt problémakör megjelenésével magyarázza. Ez a korporatív struktúrák kialakulásával, az osztályharc különféle formáinak megjelenésével, a szociális kérdéseknek a politikában és a politikáról való gondolkodásban történt középpontba kerülésével és a jóléti rendszerek kialakulásával jellemezhető korszak a klasszikus liberalizmus válságát eredményezte. Szemléletileg pedig a modern társadalomtudományok teljes spektrumában „a” társadalom átfogó makrokategóriaként történő megjelenéséhez vezetett. Továbbá a társadalmat a nemzetállamilag megszervezett formájában „az” állammal állította szembe a tömegdemokráciákban. Tehát a klasszikus európai társadalom- és politikatörténet civil társadalmi koncepciói a felvilágosodás korában terjedtek el. Majd a liberalizmus válsága a naciona-

## VISSZAHATÁS ■

lizmus és a szocializmus kihívásaival szemben vezet eltűnésükhöz a modern társadalomtudományokban.

Azonban a civil társadalom „kihalása” később „tetszhalálnak” bizonyult. A 20. század végén, kiindulva Kelet-Közép-Európa és Latin-Amerika antiautoritárius, anti-kommunista és neoliberalizmus-ellenes küzdelmeiből, tiltakozásaiból és mozgalmáiból, valamint a demokratikus átmenetek globális hullámai révén és a jóléti társadalmak alternatív mozgalmáival éledt újjá a politikában, a politikai gondolkodásban és a társadalomtudományokban. A civil társadalom kategóriája most – jóval túlnyúlva a tudomány fellegvárain – a mindennapi politikai-társadalmi viták központi elemévé lesz, és mint ilyen, inspirálja a társadalomtudományt és a társadalomfilozófiát. Nincs kiemelve a kötetben a magyar hozzájárulások szerepe ehhez a folyamathoz, bár hivatkoznak egyes szerzők azon magyar származású kutatók némelyikére, akik fontos szerepet játszottak ebben, így pl. Arató András (New York, New School of Social Research) teljesítményére, vagy Molnár Miklós (Genf) munkájára – mindkettőjük munkásságából magyar nyelven is olvashatunk. Ebben a „civiltársadalom-reneszánszban” olyan értelmezések jelennek meg, amelyek messze túlmutatnak a klaszszikus tradíció civiltársadalom-értelmezésén. A kategória sok elemet megőriz az egyébként saját korukban is igen differenciált értelmezésekből, és rengeteg új elemet visz bele, így mennyiségi bővítésével exponenciálisan növeli az értelmezések sokféleségét.

Bár külön fejezet foglalkozik a civil társadalom fogalmának és gyakorlatának fejlődésével Latin-Amerikában és Kelet-Ázsiában (159–177.), ennek a hozzájárulásnak a heurisztikus értéke eléggé csekély az európai fejlődéssel jóval mélyebben és alaposabban foglalkozó tanulmányok döntő többségéhez képest, inkább csak az összehasonlító igény fenntartását szolgálja. Peter Wagner és Shin Jong-Hwa tanulmányában hemzsegnek a korok és országok, de összességében nem sokkal többet tanultam belőle, minthogy Latin-Amerika diskurzusai erősen európai gyökerűek a marxizmus és a katolicizmus jelenléte révén. Kelet-Ázsia régi magaskultúráiban és állami tradícióiban pedig nagyon nagy a kulturális kontextushoz való kötöttség szerepe, és ezáltal differenciálódnak és izolálódnak egymástól a diskurzusok Koreában, Kínában és Japánban.

Sokkal jobb helyzetben van a kötetben Kelet-Közép-Európa, amelynek a témával kapcsolatos problémáiból Jody Jensen Magyarországon élő amerikai és Mislivetz Ferenc magyar kutató tollából széles és alapos áttekintést kap az olvasó az ellenzéki mozgalmaknak a rendszerváltást követő fejlődésétől egészen az Európához való csatlakozásig. (131–159.) Sajnos a speciális magyar fejlődés, a szerzőtársak Magyarországhoz való kötődése dacára, mégsem kap olyan profilírozott bemutatást Közép-Európán belül a tanulmányban, amelyet szerintem mind elméleti, mind gyakorlati szempontból megérdemelne. Szerkezetileg kidolgozottabb összehasonlítás ugyancsak többet hozott volna a közép európai fejlődési utak bemutatásának, azonosságok és különbségek érzékeltetésének szempontjából.

## ■ VISSZAHATÁS

Nagy előnye és érdeme viszont a két szerző másik, a kötetben közölt munkájának, hogy a kelet-közép-európai, az ellenzéki mozgalmakhoz és a demokratizálódáshoz köthető civil társadalmi reneszánsz trendjeit összefüggéseiben értelmezik az europaizálódás és a globalizálódás tendenciáival, az európai civil társadalom problémáival és a globális aktorok kialakulásával, amelyek közül elsődlegesen a Világbank témájára koncentrálnak (177–206.) A tanulmány ezzel felmutatja a kontinuitást a kommunizmusssal szembeni ellenzéki mozgalmak és mai globalizációkritikus mozgalmak hullámai között. A szerzők a globalizációproblematikát itt nem kapcsolják össze a regionalizáció kérdéseivel, bár itt is helyénvaló volna, akár csak más írásaikban. Jól érzékeltetik tanulmányukban az internetes előfordulás kvantitatív módszertannal történő bemutatásával és elemzésével, hogy milyen óriási kvantitatív növekedés zajlott és zajlik a civil társadalom kifejezés használatával kapcsolatosan a 21. században. Éppen ennek a fontos és a kötet egészének koncepciója szempontjából is igen jelentős összefüggésnek a fényében nem várható el tőlük a mai szakirodalom komprehenzív, mindenre kiterjedő bemutatása, azonban mégis hiányolom a London School of Economics Centre of Civil Society-ja által kiadott „Globális Civil Társadalom Évkönyv” említését és koncepciójának kritikai elemzését ebből a tanulmányból. (Az évkönyvek egy része magyarul is olvasható a Typotex kiadásában.)

Ez a kötet sokat ígérő kezdet, a sorozat remélhetőleg új fényt vet a civil társadalom kérdésével kapcsolatosan több, eddig nem kellően kibontott problémára. Az első kötet főként a társadalom- és politikai filozófiában járatos olvasók figyelmére tarthat számot, azonban a sorozat többi kötete inkább a civil társadalom forrásaival és intézményeivel foglalkozik majd, így az alkalmazott társadalomtudományok művelőihez is szólunk.



# VISSZAHATÁS ■

## NÉV- ÉS TÁRGYMUTATÓ

### ■ Civil Szemle

#### ■ 2004-2006/I–9 szám

állami beavatkozás	2005/3 p. 5
<b>Arató Krisztina</b>	2005/4
<b>Balás Endre</b>	2006/2
<b>Bartal Annamária</b>	2006/3-4
<b>Bank Dénes</b>	2004/1
<b>Baráth Árpád</b>	2005/4
<b>Beke Pál</b>	2005/2
Békéscsaba	2006/1 p. 53
<b>Béres Tibor</b>	2005/1
<b>Bíró Endre</b>	2005/2
<b>Bolgert, Nathalie</b>	2005/4
<b>Boros Mónika</b>	2005/4
<b>Borovitz Tamás</b>	2006/1
Boszniai Szerb Köztársaság	2006/2 p. 107
<b>Brachinger Tamás</b>	2005/1
Budapest XVIII. Ker.	2006/2 p. 65
<b>Bukta Zsuzsanna</b>	2005/3
<b>Bullain Nilda</b>	2005/1
2004/1 p. 118	
Community Development Resouce Association (CDRA)	2005/1 p. 135
Család és Közösség Alapítvány Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat, Pécsvárad	2005/2 p. 31
<b>Csapody Tamás</b>	2006/2
Cseh Köztársaság	2006/3-4 p. 49, 55, 219, 233
<b>Cserhádi Ákos</b>	2006/2
<b>Csizmadia László</b>	2005/1
<b>Csótó Mihály</b>	2006/1
<b>Dandé István</b>	2005/4
Dél-Dunántúl	2005/4 p. 77
<b>Domaniczky Endre</b>	2006/2
<b>Dunajcsik Péter Maxigas</b>	2006/1

## ■ VISSZAHATÁS

ellenkultúra	2006/1 p. 69
empirikus kutatás/felmérés	2004/1 p. 11
	2004/1 p. 82
	2004/1 p. 95
	2004/1 p. 118
	2004/1 p. 133
	2004/1 p. 139
	2005/2 p. 90
	2005/3 p. 78
	2005/3 p. 101
	2005/4 p. 25
	2005/4 p. 45
	2005/4 p. 77
	2006/1 p. 5
	2006/1 p. 35
	2006/1 p. 97
esettanulmány	2005/2 p. 31
	2006/2 p. 51
Erdély	2006/2 p. 139
Észak-Alföld	2005/3 p. 78
Európai Unió	2005/4 p. 102
EMLA Egyesület	2006/1 p. 143
<b>Farkas Ferenc</b>	2005/2
<b>Farkas István</b>	2005/3
<b>Farkas Orsolya Réka</b>	2006/1
finanszírozás	2004/1 p. 95, 118
	2005/1 p. 102, 111
	2005/2 p. 5, 107
	2005/3 p. 38, 78
	2005/4 p. 133
	2006/1 p. 5
	2006/3-4 p. 181, 201
foglalkoztatás	2005/3 p. 119
<b>Gállós Orsolya</b>	2005/1
<b>Gerencsér Balázs</b>	2005/1
globalizáció	2005/1 p. 157
	2005/4 p. 5, 25
<b>Gyórfy Gábor</b>	2004/1
<b>Harris, Pamela Beth</b>	2006/3-4
<b>Havel, Vaclav</b>	2004/1
<b>Hegyesi Gábor</b>	2006/1
<b>Herbert T.</b>	2005/1
<b>Herczeg Tamás</b>	2006/1
<b>Ignits Györgyi</b>	2006/1
információs társadalom	2005/4 p. 25
internet	2006/1 p. 35
<b>Jordan, Pawel</b>	2006/1
<b>Jensen, Jody</b>	2005/4
jogi szabályozás	2005/1 p. 5
	2005/2 p. 53
<b>Kákai László</b>	2005/3.
	2005/4 p. 153
<b>Kalas György</b>	2004/1 p. 118
<b>Kaplan, Allan</b>	2005/1
	2005/2



## VISSZAHATÁS ■

képzés	2005/1 p. 28 2005/3 p. 119
<b>Kinyik Margit</b>	2005/2
<b>Kiss Dénes</b>	2006/2
<b>Kiss Gabriella</b>	2006/2
<b>Kmetty Zoltán</b>	2006/2
kommunikáció	2004/1 p. 11
Környezet/védelem	2005/1 p. 60 2005/3 p. 47 2006/2 p. 51
Köz-Jó-Lét/folyóirat	2006/2 p. 155
közélet	2004/1 p. 29
közösségfejlesztés	2004/1 p. 51, 75 2005/1 p. 135 2005/2 p. 13, 116 2006/1 p. 119
<b>Kroupa, Jan</b>	2006/3-4
<b>Kuti Éva</b>	2004/1, 2005/1 2004/1
<b>Lányi András</b>	2004/1
Lengyelország	2006/3-4 p. 61, 103
Magyarország/nemzetközi összehasonlításban	2006/3-4 p. 141, 161
<b>Mahler Balázs</b>	2005/3
<b>Maracek, Eduard</b>	2006/3-4
minőségellenőrzés	2006/1 p. 5
<b>Miszlivetz Ferenc</b>	2005/4
<b>Molnár Mónika</b>	2005/2
<b>Molnár Szilárd</b>	2005/3
<b>Moro, Giovanni</b>	2006/3-4
<b>Nagy Ádám</b>	2004/1 p. 118
Nap utcai modell	2004/1 p. 51
<b>Nemoda István</b>	2005/3
Nemzeti Civil Alaprogram	2005/1 p. 111
Nemzeti Fejlesztési Terv	2005/4 p. 91
Nonprofit Információs és Oktató Központ/NIOK	2005/2 p. 107 2005/2 p. 135
Lengyelország	2005/4 p. 133.
munkaerőpiac	2005/3 p. 119
<b>Nizák Péter</b>	2004/1 2005/4 2006/1
<b>Nyitrai Imre</b>	2004/1 2005/1 2005/2 2005/3 2006/2
önkéntes munka	2004/1 p. 82, 157 2005/3 p. 141 2005/4 p. 45 2006/2 p. 17
önkormányzat	2005/1 p. 45 2006/1 p. 97 2006/2 p. 65
pályázat	2004/1 p. 118 2005/1 p. 85, 111, 160

## ■ VISSZAHATÁS

	2005/3 p. 101
	2006/2 p. 35
Pest megye	2006/2 p. 51
<b>Pintér Róbert</b>	2005/4
	2006/1
politikai részvétel	2006/3-4 p. 7, 29
<b>Pospisil, Miroslav</b>	2006/3-4
posztkommunista országok	2006/3-4 p. 49, 55
Priller, Eckhardt	2005/2 p. 143
<b>Puntigán József</b>	2006/2
<b>Rajacic Ágnes</b>	2006/2
<b>Reisz Terézia</b>	2005/1
regionalizmus	2005/1 p. 157
<b>Roffiaen, Charlotte</b>	2006/3-4
<b>Sebestény István</b>	2004/1
<b>Sebők J.</b>	2005/1
Somlai Péter	2005/2 p. 31
sport	2005/3 p. 59
statisztikai elemzés	2005/3 p. 38,
	2005/3 p. 59
<b>Stogr, Josef</b>	2006/3-4
Svédország	2006/2 p. 91
<b>Szabó Máté</b>	2005/1
<b>Székely Levente</b>	2005/4
Szigeti Ferenc Albert	2004/1 p. 157
Szlovák köztársaság	2005/3 p. 131
	2006/2 p. 121
<b>Szomolányi Zsuzsanna</b>	2006/3-4 p. 181, 201
társadalmi részvétel	2004/1
	2004/1 p. 29, 41
	2005/4 p. 153
	2006/1 p. 143
	2006/2 p. 5
társadalmi szolidaritás	2005/4 p. 45
<b>Teleki András</b>	2005/3
<b>Templom Józsefné</b>	2004/1
<b>Tóth Károly</b>	2005/3
<b>Török Marianna</b>	2005/2
<b>Trombitás Gábor</b>	2005/2 p. 133
<b>Varsányi Erika</b>	2005/2
<b>Vay Márton</b>	2005/1
<b>Vítál Attila</b>	2005/2
<b>Zikkert Antal</b>	2005/4
Zimmer, Annette	2005/2 p. 143

## VISSZAHATÁS ■■

## REPERTÓRIUM

## ■ Civil Szemle

## ■ 2004–2006/I–9 szám

*Beköszöntő*

**Vaclav Havel:** A civil társadalom és új ellenségei. 2004/1(1), p.5–6.

*Elméletileg*

**Balás Endre:** A civil társadalom szerepe a demokratikus jogállam intézményeinek ellenőrzésében. 2006/2(7), p. 5–16.

**Bank Dénes:** Kommunikáció civilfokon – civil szervezetek társadalmi célú kommunikációja az interneten. 2004/1(1), p. 11–28.

**Bartal Anna Mária:** Milyen a magyar amöbba? Avagy a magyar nonprofit szektor változásai = The Hungarian Amoeba? Changes in the Hungarian Non-profit Sector. (Country study) 2006/3–4(8–9), p. 141–160.; 161–180.

**Bullain Nilda:** Átfogó nonprofit jogi reformkoncepció – lépések egy értékalapú civil jövőkép felé. 2005/1(2), p. 5–27.

**Farkas F.–Molnár M.:** A nonprofit szervezetek elszámoltathatósága. 2005/2(3), p. 5–12.

**Pamela Beth Harris–Charlotte Roffiaen–Giovanni Moro:** A civil szervezetek bevonásának kritériumai a politikai döntések előkészítésében = Participation in Decision-making: Criteria for the Involvement of Civil NGO-s. (General study) 2006/3–4(8–9), p. 7–28; 29–48.

**Hegyesi Gábor–Fekete Orsolya:** Kísérlet a nonprofit szervezetek felmérésére a Társadalmi Igazságosság Index segítségével. 2006/1(6), p. 5–34.

**Jody Jensen–Miszlivetz Ferenc:** Globális civil társadalom: a másképpen gondolkodás diskurzusától a világbanki zsargonig. 2005/4(5), p. 5–24.

**Kákai László:** Torzulások a magyar nonprofit szektorban. 2005/3(4), p. 38–46.

**Jan Kroupa–Josef Stogr:** A stabilitás pillérei és a változás hordozói = Bearers of Stability, Vehicles of chance. (General Study) 2006/3–4(8–9), p. 49–54; 55–60.

**Eduard Marcek:** Változások a civil szektorban Szlovákiában – A finanszírozás kihívásai = Changes in the Civil Sector in Slovakia and Challenges of its Financing. (Country study) 2006/3–4(8–9), p. 181–200; 201–218.

**Molnár Szilárd:** A társadalom államosítása Magyarországon, 1945–1956. 2005/3(4), p. 5–37.

## ■ VISSZAHATÁS

- Nem kormányzati szervezetek Lengyelországban = Non-profit organisations in Poland. Publ. By Klon/Javor Association. (Country study) 2006/3-4(8-9), p. 61-102.; 103-140.
- Miroslav Pospíšil:** A cseh nonprofit szektor feltérképezése = Mapping the Czech Non-Profit Sector. (Country study) 2006/3-4(8-9), p. 219-232; 233-244.
- Sebestény István:** Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz)életében. 2004/1(1), p. 29-40.
- Szabó Máté:** PHD-Kurzus a civil társadalomról. 2005/1(2), p. 28-44.

### *Közösségek és civil társadalom*

- Baráth Árpád:** Önszolgálati csoportok, társadalmi szolidaritás és szociális munka a 21. század küszöbén: Kritikai áttekintés. 2005/4(5), p. 45-76. (Nemzetközi és magyarországi helyzetkép).
- Beke Pál:** Mindannyiunk művelődési otthona. 2005/2(3), p. 13-30. (Civilek és szervezeteik szerepe és feladata a közösségi művelődés intézményeiben).
- Borovitz Tamás-Csótó Mihály-Pintér Róbert:** Civil szervezetek internetes jelenlétének vizsgálata. A honlapelemzési kutatás tanulságai. 2006/1(6), p. 35-52.
- Brachinger Tamás:** Civilek és a politikai hatalom – önkormányzatiságunk első évtizedének egyik sajátossága. 2005/1(2), p. 45-59.
- Budapesti nyilatkozat – az európai civil társadalom fejlesztése a közösségfejlesztés eszközeivel. 2004/1(1), p. 75-81.
- Bukta Zsuzsanna:** A sport civil szférája Magyarországon. 2005/3(4), p. 59-77.
- Csapody Tamás:** A Civil Szemle Alapítvány publikációs pályázata. 3. Polgárjogi mozgalmak. 2006/2(7), p. 35-50.
- Cserhádi Ákos:** Az önkéntesség motivációi és az önkéntesség egy különleges terepe: a közösségi rádió. 2006/2(7), p. 17-34.
- Farkas István:** A környezet- és természetvédő mozgalom együttműködési rendszere. 2005/3(4), p. 47-58
- Gyórfy Gábor:** Szabadságunk gyermekei – a civil kezdeményezések jelene és jövője. 2004/1(1), p. 41-50
- Herczeg Tamás:** A civil szektor helyzete Békéscsabán. 2006/1(6), p. 53-68.
- Nyitrai Imre:** Szociális ágazat, civil szféra, önkéntesség. 2004/1(1), p. 82-94.
- Székely Levente-Pintér Róbert:** Információs társadalom: Paradicsomban a civilek? Valóság több olvasatban. 2005/4(5), p. 25-44.
- Társadalmi koalíció a Zengő védelmében 2005/1(2) p. 60-84.
- Vay Márton:** Értékelés, eredményhirdetés előtt. 2005/1(2), p. 60-64.
- Gállos Orsolya:** Mint Zengő cimbalom. 2005/1(2), p. 65-69.
- Csizmadia László:** Saját sorsunkat irányítjuk. 2005/1(2), p. 70-72.
- Reisz Terézia:** A hatalom arra született, hogy korlátozza a szabadságot. 2005/1(2), p. 73-76.
- Sebők J.–Herbert T.:** Ne bántátok a Zengőt, ő sem bántott titeket. 2005/1(2), p. 77-84.
- Teleki András:** A gazdálkodás sajátosságai az észak-alföldi régió nonprofit szervezeteiben. 2005/3(4), p. 78-100.
- Templom Józsefné:** A Nap utcai modell – a városi közösségfejlesztés tapasztalatai. 2004/1(1), p. 51-74
- Varsányi Erika:** Helyhatóságok és állampolgárok a magyar ugaron. Esettanulmány – Somlai Péternek. 2005/2(3), p. 31-52. (A pécsváradi Család és Közösség Alapítvány Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatnál szerzett tapasztalatok alapján).
- Zikker Antal-Dandé István:** Civil attitűdök és megoldókulcsok a dél-dunántúli régió hat kistérségében. 2005/4(5), p. 77-90.

### *Társadalom és állam*

- Arató Krisztina:** A civil szervezetek és az Európai Unió. 2005/4(5), p. 102-132.
- Béres Tibor:** A pályázati rendszer hasznáról. 2005/1(2), p. 85-101.
- Bíró Endre:** A KCR-dimenzió. 2005/2(3), p. 53-89. (A társadalom erőforrásainak bevonása a közfeladatok ellátásába).
- Domaniczky Endre:** Önkormányzati civil politika kiépítése Budapest XVIII. kerületében. 2006/2(7), p. 65-90.
- Dunajcsik Péter Maxigas:** Foglalkozás és civil társadalom. 2006/1(6), p. 69-96.

## VISSZAHATÁS ■

- Gerencsér Balázs:** Ezt az 1-et akartuk? 2005/1(2), p. 102–110. (Az 1%-os adófelajánlás tízéves tapasztalatai a civil szervezetekben).
- Ignits Györgyi:** Civil szervezetek az önkormányzatokban. Kutatási Jelentés. 2006/1(6), p. 97–118.
- Kanyik M.–Vítál A.:** A közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban. 2005/2(3), p. 90–106.
- Kiss Gabriella:** Civil szervezetek szerepe egy környezeti konfliktusban. A Pest megyei hulladékügy. Esettanulmány. 2006/2(7), p. 51–64.
- Kuti Éva:** Számíthatnak-e a nonprofit szervezetek a vállalatok támogatására? 2004/1(1), p. 95–117.
- Kuti Éva:** Zárszámadás a Nemzeti Civil Alapprogram első pályázati fordulójáról. 2005/1(2), p. 111–134.
- Lányi András:** Környezeti konfliktusok társadalmi megítélése és mechanizmusa. 2004/1(1), p. 133–139.
- Mahler Balázs:** Pályázatok civil szervezeteknek, 1995–2005. 2005/3(4), p. 101–118.
- Nizák Péter:** Az állami pályázati rendszer tapasztalatai. 2004/1(1), p. 118–133
- Nizák Péter:** A társadalmi egyeztetésről – a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán. 2005/4(5), p. 91–101.
- Nemoda István:** Stratégiai partnerségben. 2005/3(4), p. 119–130.  
(Civil szervezetek szerepe a munkanélküliség piaci szolgáltatás, a képzés, a humán erőforrásfejlesztés és a foglalkoztatás területén.)

### Világ-nézet

- Nathalie Bolgert:** „Civil bank” civileknek – A lengyel megoldás. 2005/4(5), p. 133–153.
- Pawel Jordan:** Hálózatok fejlődése és fejlesztése. 2006/1(6), p. 119–142.
- Allan Kaplan:** Kapacitásépítés. 2005/1(2), p. 135–156.
- Allan Kaplan:** Szervezeti kapacitás. Egy másfajta szemlélet. (Ford. Trombitás Gábor) 2005/2(3), p. 116–134.
- Kiss Dénes:** Az erdélyi magyar civil szféráról. 2006/2(7), p. 139–154.
- Kmetty Zoltán:** A svéd civil társadalom egy árnyaltabb megközelítésben. 2006/2(7), p. 91–106.
- Puntigán József:** A civil társadalmi élet a (cseh)szlovákiai, kiemelten a nógrádi és a losonci magyarság életében. 2006/2(7), p. 121–138.
- Rajacic Ágnes:** A demokrácia gyermekei. Civil fejlesztés a Nyugat-Balkánon. 2006/2(7), p. 107–120.
- Szomolányi Zsuzsa:** A civil társadalom – határtalanul. Áttekintés a nemzetközi összehasonlító nonprofit kutatásokról. 2004/1(1), p. 139–156.
- Tóth Károly:** A civil szektor fejlődése Szlovákiában 1989 után. 2005/3(4), p. 131–140.
- Török Marianna:** A „Százalékos Klub”. 2005/2(3), p. 107–115.  
(Az adó 1%-os felajánlásának nemzetközi karrierje)

### Visszahatás

- Bódi Gábor:** Versenyhelyzetben. (Ismerteti): Nyitrai Imre 2005/1(2), p. 161–166.
- Boros Mónika:** Veled, Uram ... 2005/4(5), p. 153–156.  
(Ismerteti Kákai László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi önkormányzatokban. Bp. Századvég, 2004. c. könyvét.)
- Nizák Péter:** Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. 2006/1(6), p. 143–145.  
(Ismerteti Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. Budapest, ELMA, 2005. c. könyvét.)
- Nyitrai Imre:** Egy boríték tartalmáról: 2004 – nonprofit önarckép. (Recenzió) 2005/2(3), p. 135–142.
- Nyitrai Imre:** Köz-Jó-Lét avagy a sokat markolás tudás. 2006/2(7), p. 155–159.  
(A Civil Foglalkoztatási Szervezetek Szövetsége folyóiratáról)
- Nyitrai Imre:** ...Mert mindenki tehet valami hasznosat! Az Önkéntes Központ Alapítvány honlapja. 2005/3(4), p. 141–145.
- Szabó Máté:** Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom. (Ismerteti): Nyitrai Imre 2005/1(1), p. 157–161.
- Szigeti Ferenc Albert:** Az önkéntesség szerepe a fejlett piacgazdaságban. (Ismerteti): Nyitrai Imre 2004/1(1), p. 157–161.
- Zotter Judit:** A civil társadalom jövője.. 2005/2(3), p. 143–145.  
(Ismerteti Future of the Civil Society: Making Central European Nonprofit Organizations Work. Szerk.: Annette Zimmer, Eckhardt Priller. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. c. könyvét.)

## ■ SZERZŐINK

### Ligeti György

*A társadalmi felelősségvállalásról*

Mi köze van a cégvilágnak a különböző társadalmi és környezeti ügyekhez? Hogyan kapcsolódik e kérdéskörhöz a civil szféra? Milyen módon tud a vállalati és a nonprofit szektor egymás segítségére lenni? Milyen szerepet szánhatunk választópolgárként az államnak, amennyiben fontos a cégek, civilek és magánszemélyek társadalmi felelősségvállalása? A szövegben egyaránt szerepelnek elméleti megközelítésre utaló részek, a vállalati társadalmi felelősségvállalás mögötti ideológia ismeretése és a konkrét magyarországi tapasztalatok bemutatása is.

*Kulcsszavak:* CSR, társadalmi felelősségvállalás, etikus magatartás

Ligeti György 1969-ben született Budapesten, informatikus-szociológus végzettségű, 2003-ban doktorált az ELTE-n szociálpolitikából. 1995 óta vezeti a Kurt Lewin Alapítványt, kutatói munkája többek között az esélyegyenlőségre, a sztereotípiák természetrajzára, valamint a civil szervezetek működésére irányul. 2004-ben Lovagkeresztet kapott. 2005 óta a Bécsi Egyetem Kommunikációtudományi és Publicisztikai Intézetében tart különböző kutatószemináriumokat. Az általa vezetett civil szervezet a magyarországi demokrácia megerősítése mellett kötelezte el magát média-, oktatási és kutatási programjaival. Az elmúlt időszakban Ligeti és a Kurt Lewin Alapítvány aktívan foglalkozik a cégek társadalmi felelősségvállalásának kérdésével, valamint a nonprofit szektor és a vállalatok közötti híd építésével.

*E-mail:* ligeti.gyorgy@kla.hu

### Márkus Eszter

*Civil verdikt*

A NOSZA-program a magyar nonprofit szektor jogaiért és jogszabályainak fejlesztéséért nemrég zárta le kutatását az egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlatáról. Mindig lehetett olyan panaszokat hallani, hogy nem egyformán könnyű egy NGO-t regisztrálni Magyarországon – attól függően, hogy melyik megyei bírósághoz fordulnak. A bíróságokat eddig nem vizsgálták meg szisztematikusan, tehát egy új módszertanra is szükség volt. Ugyanazt az alapszabályt nyújtották be a nyilvántartásba vételhez minden megyei bíróságnak, majd összehasonlították az elsőfokú végzéseket (alapszabály kijavítása, hivatalos iratok, nyilatkozatok benyújtása stb.) Nem volt egyetlen pont sem, amelyet minden bíróság előírt volna, és nem volt két egyforma végzés sem. Az egyik bíróság egy pontban, egy másik harminchat pontban

## SZERZŐINK ■

írt elő változtatást. A projekt záró eseményeként a bírák és ügyészek számára szerveztek konferenciát, melynek házigazdája a Legfelsőbb Bíróság elnöke volt.

*Kulcsszavak:* NGO, civil szervezet, egyesület, közhasznú, nyilvántartás, bíróság

Márkus Eszter a NOSZA Egyesület vezetője, a [www.jogalkotas.hu](http://www.jogalkotas.hu) szerkesztője (közgazdász, angol nyelvtanár). A kilencvenes évek második felében Public Relations szakértőként dolgozott. 2001 óta az EMLA Egyesület Nonprofit Szektor Analízis projekt-vezetőjeként foglalkozik a civil szervezetek jogi szabályozásával és jogaival. A társadalmi részvétel és az elektronikus információszabadság területén végez kutatásokat. 2005–2006-ban a környezetvédő civil szervezetek delegáltja a Gazdasági és Szociális Tanácsban (GSZT). A Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNY) munkacsoport alapító tagja. 2004–2006 között NCA Civil Együttműködés és Önszerveződés Kollégium tagja. Alapítása óta a Civil Szemle „Elméletileg” rovat szerkesztője. 2006 óta a Transparency International Magyarország Alapítvány kuratórium elnöke.

*E-mail:* [eszter@emla.hu](mailto:eszter@emla.hu)

### Osváth László

*A térségi civil kapcsolatrendszer formálódása és jellegzetességei*

A civil szervezetek együttműködéseinek fontossága és ennek a térségi fejlődésben játszott szerepe egyáltalán nem nyilvánvaló a mai Magyarországon. Ezen írás célja, hogy rendezze, rendszerezze a témát érintő információkat, rámutasson néhány – a kérdéskörrel kapcsolatos – fontos összefüggésre.

A civil szervezetek amellett, hogy a gazdasági szereplőkhöz hasonlóan részt vesznek a foglalkoztatásban és az értéktermelésben, sajátosságaikból adódóan mással nem pótolható társadalmi funkciókkal is rendelkeznek, melyek számos fejlesztési következménnyel is járnak. A civil szféra hálózatosodása, amellett, hogy kedvez a szervezeti előnyök kihasználásának, kulcsszerepet játszik a helyi társadalmi viszonyok átformálásában, a kollektív bizalom és kölcsönösség erősítésében, a társadalmi tőke építésében. A civil szféra együttműködéseit az informális mellérendelő kapcsolatok jellemzik, melyek a szervezetek vezetőinek személyes kapcsolati hálózata mentén formálódnak. A kapcsolatok formalizálására általában csak a pénzmozgással járó kooperációkkal, illetve a közös pályázatokkal összefüggésben kerül sor. A civil szervezetek nagy része, mintegy 2/3-a, nem vesz részt a civil szféra együttműködéseiben.

A civil szervezetek országos hálózati szerkezete Magyarországon erősen kötődik a településhierarchiához. A nonprofit szféra ágazati kezelése ebben a rendszerben a központokba, elsősorban a fővárosba települő szervezeteknek kedvez. Mára a civil

## ■ SZERZŐINK

szférán belül kialakult területi és településtípusonkénti különbségek a szféra területileg illetve településtípus szerinti differenciált fejlesztési megközelítését tennék szükségessé.

*Kulcsszavak:* civil szervezetek, társadalmi tőke, civil hálózatok, együttműködés, terület-fejlesztés

Osváth László 1997-ben érettségizett a Pápai Református Kollégiumban. 2002-ben szerzett diplomát az ELTE-n geográfus és földrajz tanári szakon, terület- és településföldrajz szakirányon. Jelenleg doktori disszertációját írja az ELTE Regionális Földrajzi Intézeti Tanszéken a civil szervezetek térbeli viszonyairól, hálózatairól és fejlődésben játszott szerepéről. Kétszer választották a Természettudományi Kar Kiváló Hallgatójának, négy ízben elnyerte az Alapítvány a Magyar Felsőoktatásért és Kutatásért „Humán Erőforrás Fejlesztése a Civil Szektorban” című ösztöndíját. Kutatóként több intézet kutatási programjába is bekapcsolódott: MTA Regionális Kutatások Központja, ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete, Magyar Közigazgatási Intézet, European Trade Union Confederation, Williams College (USA).

*E-mail:* laszlo.osvath@gmail.com

### Béres Tibor

*Ahová a pénz nem jut el*

A tanulmányban a pályázati rendszer diszfunkcionalitásának bemutatását kísérem meg az első Nemzeti Fejlesztési Terv HEFOP egyes intézkedéseinek forrásallokációjának példáján. Mivel a fejlesztési forrásokat pályázati formában kívánták, kívánják eljuttatni a leginkább foglalkoztatási problémáktól sújtott kistérségekbe, azok a kistérségek, amelyek nem rendelkeznek a megfelelő jártassággal ezen a területen, eleve elesnek ezektől a támogatásoktól. Azaz hátrányukat a pályázati rendszer nemhogy csökkentené, hanem éppenséggel növeli.

A vizsgálat „nullhipotézise” az volt, hogy a magas munkanélküliségű (vagy speciális témájú intézkedések esetében más rossz indikátorokkal bíró) kistérségekből nagyobb számú pályázat érkezik a nagyobb számú, problémákat orvosolni kívánó projekt miatt. Ennek megfelelően ezekbe a kistérségekbe nagyobb fejlesztési forrás is juthat. A feltételezést sem a pályázatok területi eloszlásának térképei, sem a statisztikai próba nem igazolta. A kutatás adatai 2005 november-decemberéből származnak. Az arányok azóta – a beadott és befogadott pályázatok exponenciálisan növekvő száma miatt – jelentősen változhattak. A fejlesztési forrásallokáció regionális problémáit okozó eljárásrend változásáról azonban nincs tudomásunk.

*Kulcsszavak:* finanszírozás, forráselosztás, esélyegyenlőség



## SZERZŐINK ■

Béres Tibor 1971-ben született Gyöngyösön. Magyartanári és non-profit menedzseri diplomáját a szegedi Juhász Gyula Tanárképző főiskolán, a szociológusit a szintén szegedi József Attila Tudományegyetemen szerezte. 1995 óta az Autonómia Alapítvány munkatársa. Számos uniós és magánadományozói forrásból finanszírozott fejlesztési projektben vett részt, illetve vezetett, főként vidéki roma közösségek körében. 2005-ben részt vett a Mikrohitel Rt. létrehozásában, amely a Magyarországon még nem bevezetett mikrohitelvezéssel és csoportos hitelek nyújtásával foglalkozik. Jelenleg a Mikrohitel Rt. munkájában mint tanácsadó, igazgatósági tag vesz részt. 2004 óta a Transzparens Alapítvány kuratóriumának elnöke.

Jelenleg az ELTE doktorandusza, kutatási témája az uniós források felhasználásának hatékonysága, a kistérségek hozzáférési lehetőségei a fejlesztési forrásokhoz. Gyöngyösön él, Bimbi és Borcsa édesapja.

*E-mail:* urdung@index.hu

### Porubcsánszki Katalin

*A teljesítménymenedzsment lehetőségei a nemzeti civil alapprogramban*

A Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) 2003-ban jött létre a magyar civil szervezetek támogatására. 2004-ben és 2005-ben az NCA összesen 12,5 milliárd forint (körülbelül 48,5 millió euró) támogatást nyújtott több mint 17 800 sikeres pályázónak. Az NCA újszerűsége más állami támogatásosztó szervezetekkel összehasonlítva: bár az NCA a közszektorban működik, legtöbb tagját nonprofit szervezetek választják – az NCA ezáltal adaptálta a közszolgálati-civil partnerség koncepcióját.

A cikk a teljesítménymenedzsment jellemzőit, lehetőségeit és korlátait vizsgálja a Nemzeti Civil Alapprogram esetében. Két kérdést szükséges megválaszolni a témával kapcsolatban: Sikeres-e a kormányzati-civil partnerség koncepciójának adaptálása a magyar állami pályázati rendszerben? Milyen előnyei / hátrányai vannak a partnerségen alapuló modellnek a hagyományos pályázati rendszerrel összehasonlítva?

A cikk első része rövid elméleti összefoglalást ad a teljesítménymenedzsmentről általában – ellentétben a teljesítményméréssel és teljesítményértékeléssel – és a teljesítménymenedzsment közszolgálati szervezetekben tapasztalt specialitásairól. A cikk második része a gyakorlati elemzés eredményeit összegzi. Az NCA esetében értelmezhető teljesítménydefiníció és az NCA pályázattási tevékenységének folyamatalapú elemzése olvasható ebben a részben, majd a fejezet javaslatokat ad azzal kapcsolatban, hogy a teljesítménymérést és -értékelést hogyan lehet fejleszteni és kiterjeszteni a teljesítménymenedzsment elérése érdekében.

A cikk azzal a következtetéssel zárul, hogy az NCA esetében átváltás van a partnerség és a szervezeti hatékonyság között. Ennek okai a következők: a partnerség koncepciója megnöveli a koordinációs költségeket, az érintettek nem rendelkeznek széleskörű tapasztalatokkal a partnerségen alapuló modellel kapcsolatban, a civil delegáltak

## ■ SZERZŐINK

fluktuációja lassítja a tudás és a legjobb gyakorlatok felhalmozódását. Az NCA-nak ugyanakkor figyelemre méltó előnyei is vannak. A partnerségen alapuló modell növeli a szervezeti eredményességet, mivel a civil delegáltak által hozott támogatáselosztási döntések jobban illeszkednek a civil szervezetek igényeihez. A modell további előnye, hogy az NCA működését átláthatóbbá teszi és növeli az elszámoltathatóságot.

*Kulcsszavak:* támogatáselosztás, Nemzeti Civil Alaprogram, teljesítménymenedzsment, partnerség

Porubcsánszki Katalin 1980-ban született Békéscsabán. Egyetemi tanulmányait 2005-ben fejezte be a Budapesti Corvinus Egyetemen Vezetés-szervezés, illetve Közzszolgálati menedzsment szakokon. Közzszolgálati és civil szervezetekkel egyetemi tanulmányai alatt kezdett foglalkozni: tanulmányokat írt stratégia és erőforrás-fejlesztés a civil szektorban, a civil szervezetek internetes tevékenysége, illetve közzszolgálati teljesítményértékelés témában. 2004-ben részt vett a „Társadalmi érdekérvényesítés és online közösségek” konferencia szervezésében. 2005-ben a Magyary Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány „Humánerőforrás fejlesztése a civil szektorban” pályázatának ösztöndíjasa volt. Jelenleg tanácsadóként dolgozik közzszolgálati menedzsment területen.

*E-mail:* katalin.porubcsanszki@gmail.com

### Zám Mária

*A magyar nonprofit szektor jövője a munkanélküliség kezelésében az európai integráció folyamatában*

A tanulmányban ismertetett kutatás az OFA támogatásával zajlott a Nonprofit Kutatócsoport Egyesület keretében 2004-ben. A tanulmány rövid betekintést ad a kutatás eredményeiről, javaslatairól. A kutatás célja az volt, hogy a foglalkoztatás területén feltárja a hazai nonprofit szektor fejlődésének eredményeit és az európai integráció jelenlegi és várható hatásait. A tanulmány elsősorban azt vizsgálja, hogyan, milyen feltételekkel fogadja a hazai munkaerőpiac a változásokat, hogyan hat ez a társadalmi integrációra. A kutatás megerősítette azt a hipotézist, hogy az EU integráció kapcsán a hazai nonprofit szervezetek számos feladatot kaphatnak. Elsősorban a tartós munkanélküliek elhelyezkedésében van ma szerepe a civil szektornak. A szektor problémamegoldó készsége miatt jól egészíti ki az állami rendszereket – szociális, foglalkoztatási, egészségügyi, oktatási, közművelődési, stb. – hiányosságait képes kiegyensúlyozni, pótolni. Az együttműködés legfőbb akadálya Magyarországon az, hogy helyi szinten alig találni olyan szervezetet, amely tudása, szervezeti működése, forrásai alapján képes kapcsolatot tartani a(z) (ön)kormányzati szervezetekkel, netán feladatot átvállalni tőlük. A szerző megállapítja,

## SZERZŐINK ■

hogyan az EU tagországokban sokkal nyitottabbak a civil szervezetekkel való állami együttműködésre. Ennek Magyarországon két akadálya van: nincsenek nagyobb számban professzionális szolgáltatóként működő szervezetek, valamint az állami költségvetés szervezeteket és nem tevékenységet finanszíroz. Tehát a vállalkozó civil szervezetek sok esetben harcolni kényszerülnek saját önkormányzatukkal az elfogadásért, az együttműködésért, holott közösségileg hasznos tevékenységet végeznek.

*Kulcsszavak:* EU, nonprofit szervezetek, foglalkoztatás, feladatátvállalás.

Zám Mária Budapesten született 1951-ben. Szociológia-történelem-népművelő szakot végzett az ELTE-n. Dolgozott népművelőként, majd 1990-ben a Népjóléti Minisztérium helyettes államtitkáráként a szociálpolitikai reform kidolgozásán.

Később dolgozott a Janus Pannonius Egyetemen Pécsen, majd a Demnet program igazgatójaként 1998-ig. Jelenleg az ELTE Bárczi Gusztáv Főiskolán tanít. Szociológusként számos kutatását támogatta az MTA és az OFA is, melyek elsősorban az önkormányzatokról, civil szervezetekről és a foglalkoztatásról szólnak. Szorosan kötődik a hazai nonprofit szektor fejlesztéséhez. Többek között személyesen részt vett 1986-ban a Szociális Munkások Magyarországi Egyesületének a megszervezésében, államtitkár helyettesként a falugondnoki hálózat és a Jóléti Szolgálat hálózatának létrehozásában, a Teleházak fejlesztésében és támogatásában. Továbbá sokat tett a hazai civil szektor fejlesztésében fontos szerepet játszó Demnet-program felállításáért és sikeréért.

*E-mail:* polisz@hu.inter.net

### Gojko Bežovan

*A horvát civil társadalom hiteles közéleti szereplővé válása*

A civil társadalom Horvátországban – a háború és az azzal összefüggő gondok miatt – más örökségre támaszkodott az 1990-es években, mint a többi úgynevezett „átmeneti ország” (transition countries) Közép-Európában. Ez a tanulmány a közelmúltban Horvátországban folytatott „CIVICUS Civil Társadalmi Index” (*CIVICUS Civil Society Index*) című kutatás eredményeiről számol be. A civil társadalom struktúrájára vonatkozó adatok azt mutatják, hogy a civil társadalom egyre inkább felkészült további erőforrások mozgósítására. A civil társadalom működési környezete speciális hagyományával több teret biztosít a civil kezdeményezéseknek. A civil értékek térnyerésének előmozdításával a civil szervezetek igen fontos szerepet játszanak a civil kultúra felépítésében, a bizalom alacsony szintje azonban áthidalhatatlan akadályt képez a helyi közösségekben gyökerező civil társadalmi szervezetek kifejlődése előtt. A civil társadalom hatása általában véve még mindig csekély, bár ez alól vannak pozitív kivételek. A legfőbb problémák, amelyekkel a jövőbeli fejlődés során szembe kell nézni, egyrészt az állampolgári részvétel

## ■ SZERZŐINK

alacsony szintjéből fakadnak, másrészt arra vezethetők vissza, hogy a civil társadalom prioritásainak meghatározásában a szponzorok játszanak domináns szerepet.

*Kulcsszavak:* civil társadalom, Horvátország, civil társadalmi szervezetek, állampolgári részvétel

Gojko Bežovan a társadalompolitika professzora a Zágrábi Egyetemen. A nonprofit szervezetek fejlesztési központjának (*CERANEO*) alapítója és elnöke, továbbá olyan „agytröszt” funkciókat betöltő (*think tank*) szervezetek munkájában működik közre, amelyek közérdekű politikai kérdésekkel foglalkoznak és támogatják a civil társadalom fejlődését. Különböző felsőoktatási szinteken vezet a civil társadalom fejlődésével foglalkozó kurzusokat. Empirikus kutatásokat végzett a humanitárius szervezetek tevékenységeiről, a decentralizálásról és a civil társadalmi szervezetek szerepéről, továbbá az alapítványok tevékenységéről és a nagyvállalati szektor társadalmi felelősségéről. Ebben a témakörben számos publikáció és a 2004-ben, majd 2005-ben második kiadásban is megjelent „Civil Társadalom” című könyv szerzője.

*E-mail:* Gojko.Bezovan@pravo.hr

### Scsaurszki Tamás

*Közösségi alapítványok*

A közösségi alapítványok 1994-ben jelentek meg a visegrádi országokban. A cseh, lengyel és szlovák közösségi alapítványok megalapításának körülményeinek, legfontosabb ismérveik és szűkebb-tágabb közösségeik életében betöltött szerepük ismertetésén keresztül érzékelhetővé válik a meghonosításukat célzó tudatos fejlesztő munka eredménye. Habár számos kezdeményezés tűzte ki célul a közösségi alapítványok meghonosítását Magyarországon, hazánkban ma sincs közösségi alapítvány, illetve a közösségi filantrópia fejlesztése területén sem történt komoly áttörés. Az elmúlt évtized négy országos szintű hazai kezdeményezésének bemutatása a legfontosabb akadályozó tényezőkre hívja fel a figyelmet. A kezdeményezők tapasztalataikra reflektálva számos értékes gondolatot és ötletet fogalmaznak meg azok számára, akik a közösségi filantrópia tudatos fejlesztését tartják céljuknak Magyarországon.

*Kulcsszavak:* közösségi alapítványok, Közép Európa,

Scsaurszki Tamás 1968-ban született Kluczborkban (Lengyelország). Egyetemi tanulmányait az ELTE történelem–lengyel szakán végezte. 1994 óta dolgozik a nonprofit szektorban. 1994 és 2004 között elsősorban adományosztó magánalapítványokkal dolgozott itthon és külföldön. Jelenleg szabadúszóként dolgozik együtt számos civil szervezettel. Érdeklődési területei az adományosztó magánalapítványok, nonprofit szervezetek hálózatai és a civil érdekképviselet.

*E-mail:* scsaurszki.tamas@t-online.hu

**AUTHORS ■****György Ligeti***Corporate Social Responsibility*

What does the realm of business have to do with the various social and environmental issues? How does the civil sphere come into this picture? How can the corporate and the non-profit sectors support each other? What roles can we – as citizens – confer on the government once social responsibility of the corporate, the civil, and the private sector gains importance? The text describes certain theoretical approaches, the ideology behind corporate social responsibility, and some specific Hungarian experiences.

*Keywords:* csr, corporate, social responsibility, democracy

György Ligeti was born in 1969 in Budapest. He is informatican-sociologist; PhD from 2003 affiliated University of ELTE (Budapest). He is the leader of Kurt Lewin Foundation from 1995, his researches on stereotypes, rule of law in schools, social equality.

*E-mail:* ligeti.gyorgy@kla.hu

**Eszter Márkus***Civil verdict*

The NOSZA advocacy program for the rights and laws regarding the Hungarian nonprofit sector has recently conducted a research on the practice of court at registering associations. There have always been complaints that it is not equally easy to register an NGO in Hungary – depending on which county court they apply for. The courts have never been systematically compared with each other, so a new method was needed. The same by-law was submitted to all of the county court offices for registration, and the first reaction of the courts (requests for correction of the by-law, submission of official documents, declarations, etc) was compared. There was no single item that was requested by all courts, and there were no identical first reactions. One court asked for only one single item be corrected, another court has listed thirty-six different things to change. The closing event of this project was a conference for judges and prosecutors, whose host was the president of the Hungarian Supreme Court.

*Keywords:* NGO, civil society organization, public benefit, registration, court



**AUTHORS ■■**

Laszlo Osvath finished his secondary studies in the Reformed Grammar School in Pápa in 1997. He received his MSc degree in Eötvös Loránd University (ELTE) in Budapest as geography researcher and geography teacher, specialised in regional development. He is writing his PhD dissertation now in the same university on the Department of Regional Geography about the civil organisations' spatial relations, networks and roles in the development. He was awarded to The Excellent Student of the Faculty of Science twice. He won four times the 'Human Resource Development in the Civil Sector' scholarship from the Foundation for Higher Education and Research. As a researcher he contributed to many institutions' research projects: Hungarian Academy of Sciences Center for Regional Studies, Hungarian State Audit Office Research and Development Institute, Hungarian Public Administration Institute, European Trade Union Confederation, Williams College (USA).

*E-mail:* laszlo.osvath@gmail.com

**Tibor Béres**

*Where the money does not go*

The author attempts to demonstrate the disfunctionality of the grant based resource allocation system using certain measures of the National Development Plan Human Resource Operational Program as example. The development resources have been targeting the small regions mostly struck by unemployment through a grant making system, the small regions without adequately skilled human resources do not have an access to these funds. That is their disadvantages are not decreased, but increased by the grant allocation system.

According to the original hypothesis of the investigation high amount of applications arrive from the regions of high unemployment rate for these grants, because of the high number of the projects targeting the serious unemployment problem. Accordingly, more development resources will arrive to these small regions. The hypothesis has not been approved either by the maps of regional distribution, or by statistical tests.

The data of the research date back to November-December 2005. The rates might have significantly changed since because of the growing number of applications and positive decisions, however we have no knowledge of changes in the procedures causing regional problems in development resource allocation.

*Keywords:* funding, resource allocation, equality

Tibor Béres was born in Gyöngyös in 1971. He received his degrees as a Hungarian teacher and a Non-profit manager in Szeged, Juhász Gyula Teachers' Training College,

## ■AUTHORS

and graduated as a sociologist in the József Attila University of Szeged. He joined Autonómia Foundation staff in 1995. He participated in numerous development and management of projects funded by private and European Union resources mostly among rural Roma communities. In 2006 he was part of the formation of Mikrohotel company, which is involved in provision of microcredit and group lending new in Hungary. For the time being he is an adviser and member of the board of directors. Since 2004 he has been the chair of Transzparens Foundation. He is a PhD student in the ELTE University. His research thesis is the efficiency of the absorption of the Union resources, access opportunities of small regions to development resources. He lives in Gyöngyös, father of two daughters: Bimbi and Borcsa

*E-mail:* urdung@index.hu

### **Katalin Porubcsánszki**

*Possibilities of performance management in the national civil fund*

The National Civil Fund (NCF) was established in 2003 with the aim of granting Hungarian civil society organizations. In 2004 and 2005 NCF distributed a total amount of 12,5 billion HUF (approximately 48,5 million EUR) as grants to more than 17,8 thousand successful applicants. NCF has got one significant novelty comparing it to other public granting organizations: although it operates within the structure of public organisations, most of its members are elected by nonprofit organisations. With this feature NCF has adopted the concept of public-civil partnership.

The article analyses the specialities, possibilities and borders of performance management in the National Civil Fund. Two questions are to be answered concerning the issue: Has the adaptation of public-civil partnership been successful in the Hungarian public granting system? What kind of advantages / disadvantages does the partnership-based model have compared to the traditional granting system?

In the first part of the article a short theoretical review is given about the characteristics of performance management in general – in contrast to performance measurement and performance evaluation – and in public service organizations. Then in the second part the results of the practical study are summarized. This chapter contains the definition of performance in NCF and a process-based analysis of NCF's granting activity, it gives suggestions concerning how to develop and extend performance measurement and performance evaluation to establish performance management.

The article concludes that in the case of NCF there is a trade-off between partnership and organizational efficiency for the following reasons: the concept of partnership increases the costs of coordination, stakeholders do not have widespread experiences concerning the partnership-based model, the fluctuation of civil representatives slows down the aggregation of knowledge and best practices. Nevertheless,



## AUTHORS ■

NCF also has some remarkable advantages. Partnership-based model improves organizational effectiveness as grant-distribution decisions made by civil representatives meet more accurately the needs of civil society organisations. Further advantage of the model is that it makes the operations of NCF more transparent and accountable.

Keywords: grant distribution, National Civil Fund, performance management, partnership

Katalin Porubcsánszki was born in Bekescsaba in 1980. She finished her university studies in 2005 at the Corvinus University, Budapest. She earned degrees on controlling-management and public service management. She started to work with NGOs and public service providers during her university studies. She published studies about the following areas: strategic planning and resource development in the civil sector; Internet activities of NGOs; and performance evaluation of public services.

She participated in the organization of the „Societal Advocacy and on-line communities“ conference. In 2005, she was a scholar of the Magyary Zoltan Public foundation for Higher Education. Her topic was „Human Resource Management in the Civil Sector“. Currently, she works as a consultant in the field of public service management.

*E-mail:* katalin.porubcsanszki@gmail.com

### **Maria Zam**

*Future of the Hungarian nonprofit sector in the management of unemployment issues during the EU integration process*

The research was supported by the National Employment Foundation and implemented by Nonprofit Research Group in 2004. Goal of the research was to map out the results of the nonprofit sector in the field of employment as well as the current and potential impact of the EU integration. The study analyse how the Hungarian labour market reacts to the changes and what the impacts of them on the social integration.

The research supported the hypothesis that Hungarian NGOs can undertake several tasks after the EU accession. Primarily, NGOs have key role in finding jobs for long term unemployed. Flexibility of the sector can complete the state system; it can successfully balance the defectiveness of the state sector. (Social, employment, health care, education, etc.) Most important obstacle of the cooperation in Hungary is that there are almost no organizations in local level that have enough capacities, resources to keep contact with (local) governmental institutions or undertake tasks from them. The author states that other EU states are more open to

## ■AUTHORS

cooperate with NGOs. It has two obstacles in Hungary: there are not professional service provider organizations and in other hand, Hungarian state finances organizations not activities. So, the NGOs in many cases have to fight for the cooperation and recognition although they perform public benefit activities.

*Keywords:* EU, NGOs, Employment, Contracting out services

Maria Zam was born in Budapest in 1951. She earned degrees on sociology and adult people education at the ELTE University. After working as community developer, she became the deputy state secretary of the Ministry of Welfare responsible for social policy reform. Later, she worked at the Janus Pannonius University, then as executive director of DemNet Foundation. Currently, she works for the ELTE Bárczi Gusztáv College. Her sociological researches on local governments, NGOs, employment issues were supported by Hungarian Academy of Science and National Employment Foundation. Beside others she participated in the development of the Hungarian Association of Social Workers, establishment of the Welfare Alliance and development of Telecottages. Her contribution was essential in the establishment of DemNet program in Hungary that played a key role in the development of the Hungarian civil sector.

*E-mail:* polisz@hu.inter.net

### **Gojko Bežovan**

*Croatian Civil Society Getting Status of Reliable Stakeholder*

Civil society in Croatia, because of the war and related issues, has a different legacy in 1990s then in other Central European transitional countries. This paper presents results of CIVICUS Civil Society Index in Croatia. Structure of civil society gives the evidence that civil society is more and more prepared to mobilise additional resources. Environment in which civil society operate with the specific tradition provide more space to civil society initiatives. In promoting civic values civil organisation play very important role for building civil culture. Low level of trust makes unbridgeable obstacle for development of civil society rooted in local communities. Still, civil society in general has a limited impact but with some positive cases. Low level of citizen participation and donor driven agenda in civil society priorities are issues which need to be addressed in future development.

*Keywords:* civil society. Croatia, civil society organisations, citizen participation

## AUTHORS ■

Gojko Bežovan is a professor of Social Policy at University of Zagreb. He is founder and president of CERANEO – Centre for Development of Non-profit Organisations, think tank organisations, dealing with research in public policies advocating civil society development. He teaches courses on civil society development on different university levels. He did empirical researches on activities of humanitarian organisations, decentralisation and the role of civil society organisations, activities of foundations and social responsibility of corporate sector. He is authors of several articles on this topic and the book "Civil Society" (2004) the second edition (2005).

*E-mail:* Gojko.Bezovan@pravo.hr

### Tamas Scsaurszki

*Community foundations*

Community foundations appeared in the Visegrad countries in 1994. Describing the circumstances of their establishment, their most important features and the roles they play in their communities and countries gives an idea of the results of the conscious development work aimed at establishing them in the Czech and Slovak republics and Poland. Although several initiatives have taken place in Hungary concerning the establishment of community foundations, the country still does not have operating community foundations nor there has been a major breakthrough in the field of local philanthropy development. The brief description of four nationwide efforts over the last decade draws attention to the most important challenges. Reflecting on their experience, the initiators put forth several valuable thoughts and ideas for those who are interested in developing community philanthropy in Hungary.

*Keywords:* Community foundations, Central Europe

Scsaurszki Tamás was born in 1968, in Kluczbork, Poland. He made his degree on history and polish, and works in nonprofit sector since 1994. He works for donor foundations in Hungary and worldwide. In this time he engaged in a lot of civil organisations, and involved in the nonprofit network theory and representation of civil interests.

*E-mail:* scsaurszki.tamas@t-online.hu