

# CIVIL SZEMLE

WWW.CIVILSZEMLE.HU

IV. ÉVFOLYAM 2. 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 Balázs Gergely

Készült az Kánai nyomdában  
Felelős vezető Kánai József

ISSN 1786-3341







## ELMÉLETILEG ■

# A KORMÁNYZAT CIVIL STRATÉGIÁJA ÉS AZ EHHEZ FÜZÖTT CIVIL SZAKMAI ÁLLÁSPONT

Bényei Andrásné–Bíró Endre–Kinyik Margit–  
Nagy Ádám<sup>1</sup>–Nizák Péter–Péterfi Ferenc

Lezajlott a tucatszói fórum, befejeződött az elektronikus nyilvánosságban is zajló véleményeztetés a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) előterjesztésében készülő, „A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei” című dokumentumról. A kormány a közeljövőben fogja tárgyalni és vélhetőleg elfogadni az előterjesztést, de immáron a konkrét, 2007–2010 közötti intézkedési, cselekvési tervvel együtt. Úgy tűnik tehát, hogy a kormány – a területért felelős SZMM közreműködésével – meg tudta fogalmazni a civil kapcsolatok területén végzendő feladatainak elvi és gyakorlati irányait is. Most már a civil aktorokon a sor, hogy kinyilvánítsák: miben igen, s miben nem támogatják a kormányzati erőfeszítéseket!

Az alábbi rövid elemzésekben tehát az SZMM által kibocsátott „civil kormányzati stratégia” anyagban rögzített stratégiai irányokat tekintjük át, illetve értékeliük. A célunk az, hogy a széles körű társadalmi vita<sup>2</sup> során felmerült érvek mellett további szempontokat vessünk fel, illetve arra biztassuk a kormányzatot, hogy valóban kezdje el a problémák megoldását.

## ■ I. A kormányzati álláspont

### ■ A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei

*(A Társadalompolitikai Kabinet 2006. október 10-i állásfoglalása és civil szakmai vita után véglegesített változat)*

#### I. A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének alapelvei

Az erős civil társadalom a demokratikus társadalomszerveződés alapja és fokmérője. Fontos, hogy a civil szervezetek<sup>3</sup> vonják be az állampolgárokat a közéleti gondolkodás közegébe, adjanak terepet a közvetlen, részvételi demokráciának. A civil szervezetek a társadalmi integráció, a kohézió, az emberi szolidaritás, az öntevékenység és társadalmi felelősségvállalás hatékonyan működő műhelyei.

A kormány a társadalom előtt álló célok megvalósításában, a közjó szolgálatában – tiszteletben tartva a civil szféra függetlenségét – partnerének tekinti a civil

## ■ ■ ELMÉLETILEG

szeptort. Nélkülözhetetlennek tartja a kormányzati és helyi hatalom feletti civil ellenőrzést, az állami-önkormányzati, a piaci és civil szervezetek közötti munkamegosztást és együttműködést. Megadja a segítséget ahhoz, hogy a szektor szolgáltatást végző szervezetei hatékonyan részt tudjanak venni a közfeladatok ellátásában.

### 2. A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének pillérei

A kormány tevékenyen részt kíván vállalni a civil szektor egyre hatékonyabb működésének biztosításában, az ehhez szükséges feltételrendszer megteremtésében. A civil szféra tagoltságát, sokszínűségét elismerve a szolgáltató, az adománygyűjtő és -osztó karitatív, valamint az érdekképviseleti szervezetekkel és azok szövetségeivel kívánja a kapcsolatait elmélyíteni. Ennek érdekében a következő kiemelt területeken kíván intézkedéseket hozni:

- 1) a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése,
- 2) a jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása,
- 3) a civil szervezetek hatékony működésének elősegítése,
- 4) az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése,
- 5) az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban a civil szervezetek részvételének elősegítése.

#### 2.1 A társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése

Továbbra is biztosítani szükséges, hogy a civil szervezetek működési feltételrendszerét kialakító, annak érdekeit szolgáló jogszabályok, intézkedések a civil szervezetek tényleges közreműködésével készüljenek el. Ezen túl azonban a jogszabály-előkészítés teljes vertikumában, minden ágazat keretében a nyitott jogalkotás elvei szerint szükséges eljárni.

Biztosítani kell annak eljárási, szervezeti és technikai feltételeit, hogy a nyitott jogalkotás elvének megfelelő – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben meghatározott – követelmények a civil szervezetek vonatkozásában is egyre szélesebb körben reálisan teljesíthetők legyenek.

A kormány biztosítja azoknak az elektronikus csatornáknak a működtetését, karbantartását és fejlesztését, amelyek lehetővé teszik a gyors és tömeges információ-áramlást, interakciót.

A területfejlesztés és a szociális igazgatás regionális folyamataiban törvény biztosítja a civil szervezetek döntési folyamatokban való részvételét. Az ehhez hasonló törvényi, intézményi, eljárási részvételi garanciák kiépítését más ágazatokban is meg kell kezdeni, és az ilyen, már működő mechanizmusokból ki kell iktatni azokat a formális elemeket, amelyek gátolják a tényleges civil részvételt.

## ELMÉLETILEG ■■

A civil társadalommal kapcsolatos kormányzati kommunikációs tevékenységnek arra kell irányulnia, hogy a civil szervezetek időben és érdemben kapják meg a szükséges tájékoztatást a kormányzati döntéshozatali folyamatok állásáról, magukról a döntésekről, továbbá a döntés-végrehajtási szakaszokban történő civil részvétel lehetőségéről és gyakorlásuk konkrét módjairól, technikájáról.

A közhatalmi döntéshozatali folyamatokban elő kell segíteni, hogy alkalmazzák a civil tapasztalatok és javaslatok intézményes megjelenítését szolgáló megoldásokat. Biztosítani kell a kormányzat valamennyi döntéshozatali szintjén az együttműködési mechanizmusok, fórumok és kommunikációs csatornák folyamatos működését.

A kormányzat segíteni kívánja a közhatalmi döntéshozatal és a közigazgatás minden szintjén a civil együttműködések és civil érdekképviseletek megjelenését és működését. Ezek tevékenységét a kormányzati cselekvés megalapozottságát, valamint a kormányzás minőségi színvonalát biztosító fontos körülménynek, és nem a kormányzást akadályozó tényezőnek tekinti. A civil fórumok, kerekasztalok, tanácsok, együttműködések, érdekképviseletek körében a kormányzat nem „jelöli ki” semmilyen módon a civil partnereket, hanem a civil szektor érintett részének kiválasztásos, legitimációs folyamataira bízta a civil képviselő kérdéseinek megoldását. A kormányzati struktúrákban intézményesült és civil részvétellel működő testületekben az állami fél által történő behívást, kinevezést, felkérést – ahol annak feltételei adottak – az érdekelt civil szervezetek által választott vagy delegált civil képviselővel kell felváltani. Elő kell segíteni az ágazati civil kapcsolatok kiszélesítését, az ágazati civil együttműködési megállapodások létrejöttét. Az érdekelt civil szervezetek körének meghatározása objektív mutatókon, normatív feltételeken vagy a civil szervezetek önminősítésén kell, hogy alapuljon.

A kormányzat civil szférával kapcsolatos stratégiájának és gyakorlati intézkedéseinek koordinációja érdekében civil koordinációs tárcaközi bizottságot működtet.

A minisztériumokban, kormányhivatalokban, központi hivatalokban a kormány gondoskodik a civil kapcsolatokért felelős szervezeti egység kijelöléséről, ezáltal biztosítva az adott területhez kapcsolódóan a civil szférával történő együttműködést. Elő kell segíteni azt a folyamatot, amelynek eredményeképpen az önkormányzatoknál is nagyobb szerephez jutnak a civil kapcsolatok, együttműködések, fontosabb lesz a közszolgáltatás-ellátásban való civil részvétel lehetősége.

A kormány a civil szektorból eredő kezdeményezés esetén segíti a civil szektor legitim képviselőjének létrehozását, valamint kész a kormány és a civil szektor közötti megállapodás megkötésére.

### 2.2 A jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása

A civil szektorra közvetlenül vonatkozó jogi szabályozás fejlesztését, korszerűsítését az alábbiakban felsorolt irányokban kell előkészíteni kutatással, hatástanulmány- és

## ■ ■ ELMÉLETILEG

koncepciókészítéssel, továbbá a már meglévő elemzések, kimutatások felhasználásával, aktualizálásával.

Meg kell teremteni az alapítványok és a társadalmi szervezetek nyilvántartására vonatkozó jogi szabályozás egységességét, amely lehetőséget ad az egységes terminológia kialakítására és alkalmazására is.

A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény elfogadásával jogilag szabályozottá vált az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban való civil részvétel egyik fontos formája, a közérdekű önkéntesség. A kormány támogatni kívánja az önkéntesség valamennyi formájának elterjedését, ezért előmozdítja az önkéntes tevékenységekről tájékoztató ügyfélszolgálatok kialakítását, valamint a fogadó szervezetek képzését. Fel kell tárni az önkéntességben rejlő lehetőségeket a munkaerőpiacról kiszorult személyek reintegrációjában, illetve meg kell teremteni az állami intézményekben végzendő önkéntes tevékenység ágazati feltételrendszerét.

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény létrehozta a közhasznúsági rendszert, amelynek tervezett funkciói nem valósultak meg maradéktalanul. A közhasznúsági minősítést ezért újra kell gondolni, és a szabályozást egyszerűsíteni kell.

A civil szervezetek működéséhez fontos forrást jelentenek a személyi jövedelemadóból felajánlott 1%-ok. E támogatási rendszer 1997 óta nyújt lehetőséget az adózók számára, hogy adójuk egy részével nonprofit szervezeteket támogassanak. A nyilvánosság, a felhasználás, a kedvezményezett kör kérdésének megnyugtató rendezése vagy újraszabályozása meghatározó az 1%-os rendszer fejlődése szempontjából. A szabályozást a gyakorlati tapasztalatok alapján pontosítani kell.

A kormány a jogszabályi környezet felülvizsgálatával elő kívánja segíteni a nonprofit szervezetek bírósági nyilvántartásának egyszerűbb és gyorsabb elérését, illetve a bírósági kivonatokhoz történő szélesebb körű hozzáférés lehetőségét.

Meg kell teremteni továbbá a teljes körűen elektronikus pályáztatás bevezetésének és működtetésének jogi feltételeit.

A hazai szervezetek nemzetközi szinten való működésének, együttműködésének elősegítése érdekében a kormány előkészíti az Európa Tanács 124. sz. „Európai egyezmény a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek jogi személyiségének elismeréséről” szülő dokumentumhoz való csatlakozást.

### 2.3 A civil szervezetek hatékony működésének elősegítése

Annak érdekében, hogy növelje a civil szervezetek működési hatékonyságát, információval való ellátottságát, továbbá biztosítsa, hogy felkészültek és naprakészek legyenek, a kormány támogatja a civil szolgáltató központok hálózatának működését és fejlesztését, tevékenységük más szolgáltatóhálózatokkal való harmonizációját.

A civil szolgáltatóhálózatok kormányzat által támogatott legfőbb funkciói:

- a szervezetek működési hatékonyságának növelése tanácsadásokkal, képzésekkel és információszolgáltatással;



## ELMÉLETILEG ■■

- a civil szektoron belüli információáramlás és együttműködés erősítése és a szolgáltatóhálózatok közötti munkamegosztás fejlesztése;
- a civil szektor, valamint az államszervezet közötti párbeszéd útjainak kialakítása, a kooperáció elősegítése;
- a civil részvételhez, a közszolgáltatás-ellátásban történő közreműködéshez szükséges tanácsadás és szakértői segítség nyújtása.

Biztosítani és fejleszteni kell az évenkénti teljes körű nonprofit statisztikai adatfelvétel gyakorlatát, a már kialakított statisztikai módszerek és elemzések fenntartásával, annak érdekében, hogy a civil szektoron belüli mozgások és változások évről évre követhetőek legyenek.

A kormány támogatja a jogszabályok döntés-előkészítő vizsgálata mellett az utólagos hatásvizsgálatokat, valamint a civil szektor (ön)értékelését és fejlődését elősegítő alkalmazott kutatásokat.

A kormány továbbra is támogatja a civil szektorban zajló folyamatokra irányuló kutatásokat, különös tekintettel azokra a körülményekre és tényezőkre, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik a civil társadalom közfeladat-ellátásban való részvételét, az állami-civil, illetve önkormányzati-civil együttműködést.

Tekintettel a civil szektor foglalkoztatási kapacitásának bővülésére, a kormány ösztönzi és elősegíti a felsőoktatásban és a felnőttképzésben a nonprofit ismeretek oktatását, a tananyagok és tankönyvek, taneszközök fejlesztését, valamint a távoktatási forma kialakítását.

A közigazgatást érintő képzési területeken intézményesíteni kell a civil kapcsolatok fejlesztéséhez szükséges szakmai ismeretek oktatását. Biztosítani kell a közigazgatásban dolgozók képzési, továbbképzési rendszerében a civil szektorral kapcsolatos alapvető ismeretek elsajátítását.

### 2.4 Az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése

A kormány áttekinti és egységesíti az államháztartás támogatásokra vonatkozó szabályait, és törekszik arra, hogy a megteremtse a szektorsemleges, egységes szabályozást, amely tartalmazza a közpénz felhasználásának megfelelő garanciáit, lehetővé teszi a támogatási céltól és támogatási összegtől függő differenciált eljárási szabályok alkalmazását. A szabályozás során a párhuzamos finanszírozások megszüntetésére, a működést finanszírozó források minimalizálására (kivételem a Nemzeti Civil Alapprogram) megkülönböztetett figyelmet kell fordítani.

A kormány intézkedéseket hoz annak érdekében, hogy a civil szervezetek támogatására rendelkezésre álló források döntő része ne egyedi támogatásként, hanem pályázati keretben vagy normatív módon, egységes elvek alapján kerüljön elosztásra. Ezáltal teljesíthető az egységes megmértetés és a fokozott nyilvánosság követelménye.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

Egy olyan rendszer kialakítása, melynek révén egységesen nyilvántarthatók a civil szervezetek által pályázati úton a központi költségvetésből nyert támogatások, lehetőséget biztosít a társfinanszírozási rendszer nyomon követésére és fejlesztésére, a finanszírozási mechanizmus aránytalanságainak, hiányosságainak, területi következetlenségeinek, ágazati eltéréseinek feltárására. Ennek a módszernek az alkalmazása hosszú távon elő tudja segíteni a támogatási összegek ésszerűbb, hatékonyabb és célirányosabb felhasználását, valamint a visszaélések kiszűrését. A civil szervezeteknek nyújtott támogatások mellett azok felhasználásáról, hasznosulásának eredményéről is tájékoztatni kell a nyilvánosságot.

A magánadományozás jelenlegi szabályai nem ösztönzik a filantróp magatartást, a magánadományok, bár összességében növekedést mutatnak, arányuk visszaszorulóban van a civil szervezetek bevételi szerkezetében. Szükséges ezért az adományozás mint személyes és társadalmi érték megbecsülésének, megjelenítésének, a jó példák célzatos fölmutatásának ösztönzése.

A kormány a pályázati rendszerek egyszerűsítése, a pályázati folyamatok gyorsítása érdekében a civil szervezetek állami támogatása terén – az esélyegyenlőségi szempontokat figyelembe véve – fokozatosan megteremti az elektronikus pályáztatás lehetőségét. Fenntartja és összehangolja azt a praktikus képzési rendszert, amely megnöveli a civil szervezetek pályázati, így többek között EU-forrásokhoz való hozzáférési esélyeit.

A működési tapasztalatok birtokában a kormányzat koncepcionálisan áttekinti a Nemzeti Civil Alapprogram szerkezetét és eljárásrendjét, annak érdekében, hogy a rendszer működése rugalmasabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá váljon.

### 2.5 Állami/önkormányzati feladatok kihelyezése

A kormány a civil szervezetekkel kapcsolatos kormányzati tevékenység meghatározó elemének azt tekinti, hogy az államnak tartósan szüksége van közfadatai magas szintű ellátásához a civil szektor erőforrásaira (humán, szellemi, anyagi, technikai, eljárási és információs értelemben egyaránt). Ezért a humánerőforrás-fejlesztés, az egészségügy, az oktatás, a szociális ellátás, a kultúra, az esélyegyenlőség biztosítása, valamint a környezet és természetvédelem terén elő kell segíteni a civil szervezetek állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban történő részvételét.

A közfeladat-ellátás széles értelemben magába foglalja a jogszabályba foglalt állami és önkormányzati feladatok közvetlen gyakorlásán túl az olyan általánosabb állami feladatokat is, mint a közhatalmi döntéshozatal optimális előkészítése, a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, a közfeladatok gyakorlásának és végrehajtásának ellenőrzése, a valóságos társadalmi folyamatokról jelzőrendszer és információs rendszer működtetése, a közfeladat-ellátás folyamatainak fejlesztéséhez szükséges innováció biztosítása.

A közfeladat-ellátásba történő civil forrásbevonás, a közfeladatok ellátásában történő állami-civil együttműködés fejlesztése érdekében a civil kapcsolatok fejlesztése

## ELMÉLETILEG ■■

tésének meghatározó iránya egyfelől a civil részvétel előtt álló jogi, eljárási, adminisztrációs, anyagi és technikai akadályok lebontása, másfelől pedig az együttműködésekhez szükséges információs, szervezeti, intézményi és eljárási feltételek (auditált rendszerek, minőségbiztosítási feltételek, szakmai és pénzügyi standardok), segítségük biztosítása.

## II. Civil szakértői korreferátumok

### I. A kormányzati civil stratégia környezete

Az új kapitalista társadalmakban – így a kelet-közép-európai volt államszocialista rendszerekben – demokratikus deficit állt elő. A politikai, gazdasági és kulturális hatalmi centrumok demokratikus ellenőrzésének funkciója gazdátlan maradt. Ezt az űrt értelemszerűen a civil társadalom, a civil mozgalmak tölthetnék be. A civil társadalommal való végiggondolt foglalatosság Magyarországon is sajátos fejlődésen ment keresztül.

Az 1990–1994-es időszakot tekintve megállapítható, hogy a diktatórikus államforma, az állampolgárok addigi kiszolgáltatottságának megszűnésével robbanásszerű fejlődésnek indult a civil szektor. A civil szervezetek, melyek részben a korábbi ellenzéki mozgalmak leszármazottai, részben az állampárthoz kötődő szervezetek átalakulásából (pl. Népfronthoz tartozó szervezetek) jöttek létre, részben új alapításúak voltak. Számuk jól jellemzi a nominális fejlődést. Ebben az időszakban indult meg a szervezetek minőségi átalakulása, professzionalizálódása is. Míg 1990-ből összesen 16 ezer nyilvántartásba vett szervezetről tudunk (1865 alapítvány), addig 1994-re ezek száma 40 ezer fölé emelkedett (alapítvány 14 ezer).<sup>4</sup> Ezt az időszakot a magyar nonprofit szektor jogi, gazdasági szabályozása jellemzi.<sup>5</sup> 1993-ban három új jogi forma kerül bevezetésre,<sup>6</sup> a közhasznú társaságé, a közalapítványé és a köztestületé.

A kormányzat civil politikája egyfelől saját holdudvarának megerősítésére irányult, ugyanakkor, mint a számokból látható, bár megengedő volt az állampolgári kezdeményezéseket illetően, a kormányzati döntések meghozatalánál véleményezőként, önálló szereplőként nem számolt velük.

Az 1994–1998 közötti időszakban hosszas, ellentétektől sem mentes vita után lépett életbe az ún. 1%-os, és a közhasznú szervezetekről szóló törvény,<sup>7</sup> mely jelentősen és kedvező irányba befolyásolta a civil szervezetek működését azzal, hogy lehetőséget adott a polgárok befizetésein keresztül a civil szervezetek támogatására. A bejegyzett nonprofit szervezetek száma 1998 végére meghaladta a 47 ezret (18 ezer alapítvány), összetétele pedig megváltozott, mert erőteljesebbé váltak a szociális problémákra reagáló civil szervezetek. Ne felejtsük el, ekkor zajlott le az első igazi államháztartási reform (Bokros-csomag).

Egyidejűleg kialakultak az érdekegyeztetési mechanizmusok is, melyek azonban ad hoc jellegűek voltak és nagymértékben a személyes kapcsolatokon múltak. A kor-

## ■ ■ ELMÉLETILEG

mányzat ebben az időszakban újragondolta és átalakította az érdekegyeztetés rendszerét. Létrejötték a bipartid ágazati formák a munkavállalói érdekképviseltek bevonásával, valamint egyes testületek esetében a kormány bevonta a civil társadalom képviselőit is (pl. Idősügyi Tanács, Fogycatékoscügi Tanács stb.).

Az 1998–2002 közötti időszak meghatározó élménye volt az azóta már elhíresült felhívás: „Keressük Micszer Civilt!”. A Miniszterelnöki Hivatal civil kapcsolatokért felelős főosztályvezetőjének felhívása azt jelentette, hogy nem akar a kormányzat 50 ezer civil szervezettel tárgyalni, hanem arra törekszik, hogy egy képviselőt állítson ki a szektor, akivel tárgyalhat a kormány. A felhívás nem talált megértésre a szektoron belül, bár kétségtelen jelentős mozgást váltott ki. Számos fórum zajlott le és ugyan voltak követői az ötletnek, végül elutasították azt. Azóta is vissza-visszatérő igénye ez a mindenkori kormányzatnak, de a „nyíljon száz virág” elv ezidáig győzedelmeskedett.

2002 és 2006 között került rögzítésre a kormányzat első „Civil stratégiája”, 2002. decemberi dátummal. A 15 oldalas dokumentum számos fontos és követendő alapelvet sorol fel. „Nincs demokrácia, nincs nemzeti összefogás társadalmi párbeszéd, működő érdekképviselési rendszer és erős civil társadalom nélkül. A jövő Magyarországa akkor kínálhat lakóinak biztonságot és jólétet, ha az állampolgárok számíthatnak érdekeik és törekvéseik szervezett képviselésére, ha a közélet együttműködésre és szolidaritásra épül. [...] A civil szervezetek működését olyan kormánypolitika szolgálja, amelyik nélkülözhetetlennek tartja a kormányzati és helyi hatalom feletti civil ellenőrzést, az állami-önkormányzati, a piaci és civil szervezetek közötti munkamegosztást és együttműködést. Tiszteletben tartja a szervezetek függetlenségét, bővíti forrásait, támogatásukat nem rendeli alá pártpolitikai szempontoknak.”

A Stratégia elemei alapvetően az alábbi témák köré csoportosultak.

- A kormány átláthatóvá, konzisztenssé és egyszerűbbé teszi a civil szervezetek működését, gazdálkodását meghatározó jogszabályokat, és ennek érdekében gondoskodik a szükséges törvényjavaslatoknak az Országgyűléshez történő benyújtásáról;
- A kormány érzékelhetően növeli a civil szervezetek részére biztosított források nagyságrendjét;
- A civil szervezetek részesei és aktív közreműködői lesznek az ország jövőjét meghatározó stratégiai kérdések eldöntésének;
- A központi költségvetés forrásaiból pályázati támogatást elnyerő civil szervezetek egységes nyilvántartása;
- A humánerőforrás fejlesztése a civil szektorban is követelmény;
- A statisztikai adatszolgáltatás és a kutatások, beleértve a közzétételt és a hozzáférést;
- A kormány és a civil szektor közötti partneri viszony szükségessé teszi a szektor legitim képviselését, amelynek kialakítása a civil társadalom belügye;
- A jelen dokumentumban foglalt stratégia megvalósítása érdekében a kormány partnerként kész megállapodást kötni a magyar civil társadalommal.

## ELMÉLETILEG ■■

A dokumentummal kapcsolatos legfőbb probléma, hogy soha sem került a kormány által elfogadásra. Mindazonáltal tény, hogy bár a kormányhatározat nem született meg, a stratégiában foglaltak hivatkozási alapul szolgáltak a kormány és a civil szektor tárgyalásain, és azok szellemében jártak el a felek.

2006-ban elkészült a „második civil stratégia”, mely *A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei* címet kapta.

A stratégia öt pillérre épül:

**1. pillér – a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése:**

együttműködési mechanizmusok, fórumok és kommunikációs csatornák folyamatos működtetése, a partnerség erősítése, az érdekegyeztetés kiszélesítése, civil delegáltak az érdekegyeztető, szakmai testületekbe, nyitottság a kormányzat és a civil szektor közötti megállapodás megkötésére.

**2. pillér – a jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása:**

Nyilvántartások, adatbázisok, szervezeti kataszter, projektatlazok, egységes terminológia, az önkéntes tevékenység segítése, a közhasznúsági minősítés áttekintése, az sja 1%-ára vonatkozó beszámoló, valamint közhasznúsági jelentések közzétételének egyszerűsítése.

**3. pillér – a civil szervezetek hatékony működésének elősegítése:**

Évenkénti teljes körű nonprofit statisztikai adatfelvétel, nonprofit ismeretek oktatása, tananyagok és tankönyvek, taneszközök fejlesztése, kutatások támogatása, eredményeik hasznosítása, civil szolgáltató központok hálózata.

**4. pillér – az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése:**

A közpénzfelhasználás szigorú követelményeit össze kell egyeztetni az egyszerűbb, kevésbé bürokratikus, pályázóbarát eljárásokkal; a civil szervezetek támogatását szolgáló állami források pályázati keretben kerüljenek elosztásra, a központi költségvetés forrásaiból pályázati támogatást elnyerő civil szervezetek egységes nyilvántartása, a magánadományozás ösztönzése, az elektronikus pályázattalás rendszerének bevezetése; a működési tapasztalatok birtokában indokolt a Nemzeti Civil Alapprogram szerkezetének koncepcionális áttekintése, az eljárási szabályok szükség szerinti módosítása.

**5. pillér – az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban a civil szervezetek részvételének elősegítése:**

Az államnak szüksége van közfeladatai magas szintű ellátásához a civil szektor erőforrásaira (humán, szellemi, anyagi, technikai, eljárási és információs értelemben egyaránt), ezért minden szinten elő kell segíteni a civil szervezetek állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban történő részvételét; a szervezeti kapacitás növelése, a szolgáltatói szerephez való alkalmazkodás segítése; a közfeladatok ellátása terén az állami-civil együttműködés fejlesztése igényli a civil részvétel előtt álló jogi, eljárási, adminisztrációs, anyagi és technikai akadályok lebontását s az együttműködésekhez szükséges információs, szervezeti, intézményi és eljárási feltételek, segítségük biztosítását.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

Általánosságban megállapítható, hogy az *Irányelvek*ben foglaltak megfelelnek a nonprofit szervezetek és a kormányzat közötti kapcsolatok új alapokra való helyezéséhez. A kormányzat ezúttal nem a kormányzat egészére vonatkozó stratégiát alkot, hanem irányelveket határoz meg. Ennek elfogadása után az ágazati minisztériumok felelőssége és feladata, hogy az irányelvekben megfogalmazottak szerint ágazati szintű intézkedési terveket készítsenek.

Az egyes minisztériumok „előélete” rendkívül felemás. Néhányuknak megfelelően kiépített kapcsolatuk van az ágazati civil nonprofit szervezetekkel, sőt akad, amelyik lényegesen előrébb is jár a stratégiához képest.<sup>8</sup> Ismerünk azonban olyan minisztériumokat is, ahol még a mai napig sem igazán járátódott be a civil kapcsolatok kialakításának mechanizmusa.

Kérdés, hogy mennyire lesz egységes a minisztériumok által elkészítendő intézkedési terv. Vajon a jelenleg a koordinációt végző SZMM képes-e befolyásolni ezen folyamatokat? Amennyiben csak ajánlásokat tesz, és nem felügyel, ellenőriz, összehangolható, megvalósíthatók lesznek-e a célok?

Ha összehasonlítjuk a 2002-es „Stratégiát” és a 2006. évi *Irányelveket*, láthatjuk, hogy jelentős átfedések találhatók bennük, ugyanakkor azt is tudjuk, hogy 2002 óta az elképzelésekből csak kevés realizálódott. Fölvetődik, hogy mi a garancia arra, hogy a várhatóan elfogadásra kerülő Irányelvben megfogalmazott elképzelések legalább egy része teljesül? Ha megnézzük például a törvényhozási szabályozással kapcsolatos részeket, olyan 2002 óta tervezett módosításokkal találkozunk, melyek már akkor is sürgetőek voltak: közhasznúsági törvény, a Ptk. szektort érintő részei, a nyilvántartásba-vétel és megszüntetés egyszerűsítése, az ún. 1%-os törvény, a számviteli szabályozás stb.<sup>9</sup>

A most tárgyalt 2006-os stratégia számos fontos területen jelölte ki a középtávú cselekvés irányait. Tervezett intézkedései a legtöbb területen aktuális problémákra reagáló, konkrét beavatkozásokat jelölnek meg. Tény, hogy a helyzetfeltárás, az elmúlt három év változásainak bemutatása szegényebbé tette az anyagot, egyrészt azért, mert nem épít a sikerekre (például a működőképes NCA, önkéntes törvény), másrészt azért, mert nem meri felvállalni a nem csak kormányzati okokra visszavezethető elmaradásokat. A 2003-as kormányzati civil stratégia több helyen is hangsúlyozta a civil szervezetek részvételi lehetőségének jelentőségét a különböző szintű állami stratégiaalkotási folyamatokban, s ennek megszervezését – helyesen – a civil szektor belügyének tekintette. Ám a civil szektor – közöttük az erősebb érdekérvényesítő képességű szolgáltató és közfeladat-ellátó szervezetekkel – láthatóan nem tekintette még eléggé magáénak a stratégiát.

Le kell szögeznünk tehát, hogy a stratégiában megfogalmazott pontok szinte kivétel nélkül relevánsak, a valós problémákból indulnak ki. A cél, az elérendő állapot tehát egyértelműnek látszik, a nehézséget a magunk részéről abban látjuk, hogy hogyan sikerül megvalósítani a terveket, illetve az egyes célmeghatározásokat hogyan sikerül konkrét munkatervvé alakítani.

## 2. A társadalmi részvétel eszközrendszerei<sup>10</sup>

### 2.1 Már a preambulumnak számító bevezetés is kiemeli,

hogy a demokratikus társadalom „alapja és fokmérője”<sup>11</sup> a civil szervezetek közéletbe való bevonása, hiszen egyebek között ezek által érhető el, hogy „terepet adjanak a közvetlen részvételi demokráciának”. Fontos az a szemlélet, melyet ezek a sorok tükröznek, nevezetesen azt, hogy a dokumentum szerkesztői és a politikai döntéshozók szerint is világossá vált: a képviseleti demokrácia egyoldalú fejlődése torzulásokat, társadalmi zavarokat okozhat, amiből többnyire az is következik, hogy a részvétel tartós hiánya e szükséglet és tudás leépülését, elsorvadását eredményezheti. Ha ez a leépülés megtörténik, elveszik az esély arra, amiért a szektort – többek közt – olyan fontosnak tartjuk, hogy „a társadalmi integráció, a kohézió, az emberi szolidaritás, az öntevékenység és a társadalmi felelősségvállalás hatékony műhelyeként” funkcionáljanak.

Szintén ez a bevezető rész emeli ki a szöveg egészéből azt a döntéshozói vélekedést, hogy e szektor által „nélkülözhetetlennek tartja a kormányzati és a helyi hatalom feletti ellenőrzést...” – később kiegészíti ezt a munkamegosztásra és az együttműködésre is hivatkozva.

E szakasz utolsó mondatában láthatólag elköteleződik e feladat támogatása mellett, mikor úgy fogalmaz, hogy „megadja a segítséget” ehhez (ha közfeladatként értelmezhetjük a fentebb a demokrácia okán nélkülözhetetlennek mondott funkciókat), bár utóbb puhul e felelősségvállalás azzal, hogy – ebben a gondolatmenetben váratlanul – megjelenik a szolgáltatást végző szervezetek közfeladat-ellátásban történő részvételének segítése.

Itt hosszasan taglalhatnánk, hogy ha a dokumentum a demokrácia egyik legfőbb jellemzőjének tekintett társadalmi kontroll szükségességének hangsúlyozására ilyen erős jelzőt („nélkülözhetetlen”) használ, akkor ehhez – a civil társadalom jól értelmezett függetlenségét tiszteletben tartó módon, de a feltételek megteremtésében is *nélkülözhetetlen* szerepet kell vállalnia. Hogy ez nem idegen az irányelvek tartalmától, jelzi, hogy a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének „pilléreit” határozza meg, s azok felsorolása előtt elköteleződik azzal, hogy kimondja, a kormányzat „részt kíván vállalni a civil szektor egyre hatékonyabb működésének biztosításában, az ehhez szükséges feltételrendszer megteremtésében”. Az elismerő sorok nem a feltétlen lojalitást hivatottak kinyilvánítani, hanem annak a törvényszerűségnek a felismerését igazolják, hogy tudatában van a dokumentum kibocsátója annak, az állam/önkormányzat a demokrácia alapfeltételeinek megteremtéséért felelősséggel tartozik, s az nem valószínű meg pusztán a civil társadalom „münchhauseni” módszerével, kizárólag annak saját erejéből. Ahhoz, hogy a társadalmi részvétel és kontroll komoly *hozzáadott* értéket jelentsen, a részvételben közreműködők részéről is *hozzáadott* erőforrásokra (azaz fokozott befektetést és erőfeszítést) van szükség.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

Visszatérve a dokumentum szövegéhez, az *Irányelvek* öt kiemelt „intézkedést” lát szükségesnek a kormányzati civil kapcsolatokat illetően, s ezek közül sorrendben is az első helyen említi „a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztését”. Ez a felsorolás azt bizonyítja, hogy súlyának és jelentőségének megfelelő helyén kezeli a dokumentum e szükségletet és ezt a feladatot. Pedig a hazai gyakorlat más arányokat és irányokat mutat.

Jól látható, hogy milyen egyoldalúan fejlődik manapság a magyarországi (és általában a közép-kelet-európai) szektor. A civil szervezetek legalább kétharmada<sup>12</sup> jó-részt, illetve kizárólag szakmai szolgáltatásokat nyújt. Vagy olyat, amely hiányzik az adott térségben a társadalmi kínálatból, vagy amelyet átvehet az államtól, az önkormányzattól, esetleg az üzleti szektortól. Ezek többnyire nagyon értékes és fontos társadalmi szerepvállalások, minden tiszteletet és támogatást megérdemelnek, már csak azért is, mert általában olyan funkciók és feladatok ellátására irányulnak, amelyeket nélkülük a másik két szektor nem lát el, s jó részük igen jelentős hozzáadott értéket is belevisz ebbe a munkába.

Ám érdemben hiányzik a hazai palettáról a civil társadalom talán még ennél is fontosabb szerepvállalása, amit ez a dokumentum talán kiemel méltatlan háttérbe szorítottaságából: a *társadalmi kontroll, az ellenőrzés, a beleszólás és a részvétel megteremtése* a helyi közügyekbe (közösségi ügyekbe), a kezdeményezés serkentése, a társadalmi nyilvánosság szélesítése, az érdekvédelem a különféle kérdésekben. A „pörölés” – a döntéshozók, a hatalom folyamatos ellenőrzése és számonkérése. Erre a társadalomnak, de igazából a központi és a helyi hatalomnak is igen nagy szüksége van/lenne, még ha ezt nem is szereti.

Ez a tevékenység – mely a civil társadalom lényegét jelenti – alig tapasztalható manapság a hazai nonprofit szervezetek között. Ennek számtalan oka lehet: a kényelem, a konfliktuskerülés, a szakmai felkészületlenség, az érdekek miatti máshova húzás, a kapacitások szűkössége és még nagyon sok más. De – meggyőződésem szerint – éppen ennek a társadalmi tudatosítása, s ennek kapcsán a civil társadalom ethosának a megismertetése és felvállalása a demokrácia megvalósulásának az igazi lényege. Az egyoldalú szolgáltatási szerep gyakorta pusztán a külső anyagi források megszerzésére, felhasználására, elhasználására, felélésére szoktat, ösztönöz, tanít. S közben elsikkadhatnak a belső erőforrások. Annak a megtapasztalása, hogy ezeket az erőforrásokat hogyan találjuk meg önmagunkban, a környezetünkben, a saját közösségeinkben. Míg az előző elhasználásra, az utóbbi teremtésre, kibontásra, új értékek létrehozására, alkotásra serkent. Ez, ezek az igazi civil értékek; a fentebb említett jellemvonások pedig az igazi civil kurázsí, a civil polgár, a citoyen magatartásának a kellékei

Azt kívánom ezzel aláhúzni, hogy e funkció kibontása, megerősítése és gyakorlása egyszerre érdeke a demokratikus társadalom(irányítás)nak és magának a civil szektornak is.



## 2.2 Néhány gondolat a részvétel jelentőségéről<sup>13</sup>

Tudjuk a görög demokráciák történetéből, hogy a városállamok közélete a közvetlen részvételre, a szabad polgárok folyamatos diskurzusára épült. Szinte mindenki részt vett a közügyek intézésében – csak a rabszolgák, a gyerekek, és a nők nem (tehát volt ebben az idealizált világban is kirekesztés) –, a közösség egészét érintő elhatározások és döntések többnyire nyilvános vita során, a közösség mérlegelése révén születtek meg. Aztán ahogy a modern tömegtársadalmak kialakultak, ez a mindenki közvetlen részvételére épülő társadalomműködés már nem volt megvalósítható, s a munkamegosztás általánossá válásával mind több ügyben választottak az emberek képviselőket, akiket megbíztak azzal, hogy helyettük döntsenek. Egyre szélesebb körben intézményesült ez a gesztus: a megbízást jelentő mandátum olyan átruházást jelentett, amely később a demokratikus gyakorlat jelentős konfliktusát is magával hozta.

Máig is az a kérdés merült fel mind gyakrabban, milyen módon él a képviselő a rá átruházott joggal, képes-e ellenőrizni és befolyásolni az eredeti megbízó, az állampolgár, illetve a közösség a képviselőjét a választási ciklusban, a megbízási időszakban?

Az is egyre gyakrabban felmerül, milyen széles azoknak a kérdéseknek a köre, amelyekben mindenképpen közvetve, tehát képvisellel kell/lehet ellátni a közügyek gyakorlását, s melyek azok a kérdések, amelyekben a polgároknak, s azok közösségeinek közvetlenül maguknál kell tartaniuk ezt a kompetenciát. Máshogyan fogalmazva, marad-e valóságos terepe a közvetlen állampolgári részvételnek, vannak-e olyan területek, amelyekben nem szabad, hogy kiadják a kezükből a beleszólás, a döntéshozatal lehetőségét a citizenek?

Nem kevésbé fontos kérdés, hogy mi történik a társadalmi gyakorlatban, ha tartósan és tömegesen veszítik el vagy adják fel az emberek a közéleti részvételnek a jogát és lehetőségét. Milyen hatással van a társadalom egyes tagjaira és közösségeire, ha tartósan nem vesznek részt semmilyen szinten a közösség ügyeinek megtárgyalásában, megvitatásában, a döntések meghozatalában?

Talán az utolsó kérdésünk, hogy létezik-e optimális forma, arány – s ha igen, az hogyan körvonalazható –, amelyben a közügyek egy részét a képviselőre, egy másik részét a közvetlen részvételre épülő döntéshozatalra kell/lehet építeni?

A társadalmi részvételhez szorosan kapcsolódik a szubszidiaritás elve: „az a kívánalom, hogy a döntéseket, határozatokat, jogi normákat a lehető legalacsonyabb szinten hozzák meg, annak érdekében, hogy a hatalom minél közelebb maradjon azokhoz, akik felett a hatalmat gyakorolja”.<sup>14</sup> Másképpen fogalmazva, a különféle döntéseknek lehetőleg azokon a szinteken kell megszületniük – ez már meghatározhatja a részvétel kereteit –, ahol a problémák megjelennek; a helyben meghozható döntéseket kivenni az érintettek kezéből és magasabb szintre „felnyomni” „jogszerítlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom helyes rendjének felforgatása”.<sup>15</sup> Jól láthatjuk tehát, hogy a szubszidiaritás nem a decentralizációt jelenti, hanem annak az óvatos jelzését, hogy milyen esetben engedhető meg a centralizáció.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

Témánk szempontjából különösen aktuálisnak tartjuk ezt a szempontot, ugyanis kérdéseink egyike azt firtatja, hogy – a szubszidiaritás alapján kialakuló – társadalmi részvétel gyakorlata hogyan hat a polgárokra, illetve azok közösségeire. Azaz marad-e a civil társadalom kereteiben – más esetekben a lokalitást is jelentő helyben – megfelelő illetékesség (tehát az alacsonyabb szint és a fölötte levő kölcsönösen elismeri-e azt), van-e elkötelezettsége, szándéka, ambíciója az érintett polgároknak és társulásaiknak a részvételre, s van-e elég tudása, szakismerete ahhoz, hogy éljen ezzel a funkciójával.

### 2.3 Az a tapasztalatunk, hogy a döntésekben való részvétel fejlesztő hatású

...az egyes ember és a társadalom mindenféle csoportja tekintetében. Mert erőfeszítést és felkészülést igényel a folyamat szereplőitől, mert a közösségben történő cselekvés önmagában is fejlesztő hatású, amelynek során kommunikációs folyamatok alakulnak ki az érintettek között. Ugyanakkor a közösségi ügyekben való aktív részvétel tartós hiánya – tehát a szubszidiaritás alkalmazásának elvetése – leépíti, hospitalizálja az egyéneket és a társadalmi közösségeket egyaránt, azaz függőséget alakít ki. A közösségi részvétel esélyének elvétele, jogának megtagadása, megkérdőjelezése, az érintettek kirekesztése tehát nem csupán nem illendő, de komoly – esetenként tartós – társadalmi károkat hordoz.

Itt szükséges egy újabb fogalmat kiemelni. Kirekesztettségről (exclusion) az itthoni társadalmi gyakorlatban a társadalom perifériájára kiszorított – vagy ott tartott – csoportokkal: a szegényekkel, a kisebbségekkel, a valamilyen másságot vállalókkal, a fogyatékkal élőkkel, az őket sújtó esélyegyenlőtlenséggel kapcsolatban szoktunk beszélni. A polgári demokratikus hagyományú országok gyakorlatában azonban a közéletből való kirekesztést, azaz a saját közösség helyzetéről születő döntésekből való kirekesztést is számon tartják. Sőt, az állammal szembeni elvárásként nem csak a részvételből való szándékos (tehát aktív módon történő) kizárást tartják elfogadhatatlannak; kirekesztésnek tekintik azt is, ha az állam/önkormányzat nem tesz meg mindent (tehát passzívan rekeszt ki) annak érdekében, hogy bekapcsolódjanak a helyi közösségek a saját életük, a helyi társadalmat érintő kérdések megvitatásába, az ott kialakuló döntésekbe, ha az aktuális hatalom nem tesz határozott erőfeszítéseket azért, hogy párbeszéd alakuljon ki ebben a vonatkozásban. Ebben a megközelítésben a mai magyar társadalom tagjainak igen nagy többsége kirekesztettnek tekinthető.

Az ezzel ellentétes, tehát ezt megszüntető bevonás (inclusion) ennek értelmében a közösségi részvétel valódi esélyének megteremtését kellene hogy szolgálja. Amikor tehát a részvételi demokrácia fejlesztéséről beszélünk, nem kevesebbet teszünk, mint azt keressük, hogy a gyakorlatban hogyan szüntethető meg itt, Magyarországon egy nemzeti méretekben jelen lévő kirekesztettség.

## ELMÉLETILEG ■■

A fejezet – ha készítői és elfogadói komolyan gondolták a megfogalmazottakat (s miért ne feltételezzük ezt) – éppen ebben a nagyon fontos társadalmi felelősségvállalási folyamatban jelez igen jelentős hangsúlyokat.

Ágh Attila politológusként a demokratikus berendezkedéshez szükséges *változási folyamatról* a következőképpen szól: „Ebben a szakaszban, a makropolitikai intézményépítésre koncentráló demokratikus átmenet után a hangsúly már áttevődik a mezopolitika logikájának megfelelő „finomszabályozásra”. Másképpen szólva megtörténik a váltás a jogilag keményen, szorosan szabályozott, a makropolitika logikájának megfelelő kormányzatról (government) a közpolitikai közösségekre és hálózatokra, a lagy, laza szabályozásra épülő kormányzásra (governance).

### 2.4 „A kormányzatról a kormányzásra

való fokozatos átmenet a fejlett demokráciákban a legfontosabb politikai változás, amit a kormányzati válság (crisis of governability), az állam túlterhelése (state overload) és a civil társadalommal való kapcsolat gyengülése mint a társadalmi igényekre való kormányzati reagálás hiánya (lack of responsiveness) kényszerített ki.”<sup>16</sup> „Legutóbb a reformtörekvések a civil társadalom igényeihez és öntevékenységéhez való közelítésben, mint a jó kormányzás követelményében fogalmazódtak meg. A jó kormányzás tehát a társadalmi párbeszéd intézményesített rendszerét jelenti, a kormányzás, mint a civil társadalom önkormányzata jól elrendezett szerveivel. A kormányzásra való áttérésnek mint *politikai decentralizációnak* három formája van. A *devolució* a funkciók áthelyezése a kormányzaton belül alacsonyabb szintekre, a központi kormányzatból a regionális kormányzathoz, vagy onnan a helyi önkormányzatokhoz. A *dekoncentráció* a döntéshozatal megosztása a regionális centrumok között a központi hatalom helyett, illetve általában az alacsonyabb szintre való áthelyezés és megosztás. Végül a *delegáció* a felelősség áthelyezése a kormányzati szintről a „félkormányzati” szintre (NGO), a közszférából a magánszférába vagy a „harmadik szektorba”. (The Shrinking State: Governance and Sustainable Human Development [1977] New York: UNDP Regional report for Europe and CIS. p. 24) „Mindhárom mozgás a kormányzás irányába mutat, a hangsúly viszont manapság a fejlett országokban a delegáción van, mivel a másik két forma korábban jelentkezett és az átalakulás már többé-kevésbé befejeződött, míg az új demokráciákban a három folyamat összekapcsolódik, mint a kormányzásra való hosszú, fokozatos és fáradtságos áttérés történelmi feladata.”<sup>17</sup>

Némi jóindulattal a dokumentum azt a felismerést tükrözi, a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztése, különös tekintettel a társadalmi részvétel eszközrendszerének erősítésére, nem csupán egy társadalmi szektor megszelídítését, a civil kapacitások lekötését célozza. Különösen azok a sorok üzenik ezt, amelyekben a civil érdekképviselőket segítségének szándékáról ír. „Ezek tevékenységét a kormányzati cselekvés

## ■ ■ ELMÉLETILEG

megalapozottságát, valamint a kormányzás minőségi színvonalát biztosító fontos körülménynek, és nem a kormányzást akadályozó tényezőnek tekinti.”<sup>18</sup>

Amikor Ágh Attila a jó kormányzás szándékára és kényszerére hivatkozik, jelzi, hogy ennek belátásához, a változás elhatározásához a fejlett democráciákban a kormányzati válság, az állam túlterhelése, tehát valamiféle társadalmi kényszer „szokott” elvezetni.

Egyre gyakrabban találkozunk különféle döntéshozók, politikai vezetők, kormányzati szereplők nyilatkozataiban olyan utalásokkal, hogy jó lenne a *társadalmi öngondoskodást* erősíteni. E mögött a kíváncsi mögött nyilvánvalóan az állam kapacitásainak nagyfokú szűkösége rejlik. Túlterheltségében szívesen átengedne a kormányzat jelentős területeket az alsóbb szinteknek, a régióknak, megyéknek, kistérségeknek, településeknek, hogy azok saját ellátásukból nagyobb mértékben vegyék ki a részüket, esetleg teljesen vegyék át ezeket a felelőségeket. Ezt erősítik, vagy ezekhez kapcsolódnak az átalakításra, a reformra hivatkozó gazdasági megszorítások is. Az öngondoskodásra való felhívásnak további célzottjai is vannak: a polgárok és azok különféle szervezetei, intézményei, közösségei.

Beleillik, illetve megindokolja ez a társadalmi jelenség a civil kapcsolatok irányelveiben megfogalmazottakat, tehát ilyen ésszerű okai is vannak, hogy kiemelt feladatnak tekinthessük a társadalmi részvétel jelentős erősítését. Azt, hogy – a szubszidiaritás elvénel erre bővebben hivatkoztunk – a társadalmi problémák megoldása minél közelebb kerüljön az érintettekhez, azok részvételéhez. De azt is, hogy amiben a helyi szint ehhez hiányt szenved, azt a kormányzattól/önkormányzattól meg kell kapnia kisegítésként, szubszidiácóként. Hozzájárulásnak, s nem támogatásnak nevezve – hiszen többnyire ő (mondjuk a helyi közösség) vállal át felsőbb szintről szükséges funkciókat, s azt a maga hozzáadott értékével jelentősen kiegészíti, gazdagítja; s akkor relatívává válik, hogy tulajdonképpen ki és kit is támogat.

Fontos ez a folyamat azért is, mert az ilyen módon megvalósuló részvétel, bevonódás a *felelősségvállalás kiterjedésével*, átvállalásával is együtt jár(hat). De nem tud egy ilyen változási folyamat egyik napról a másikra létrejönni, az előzetes viszonylatokat, szokásokat és beidegződéseket meghaladni, s ráadásul nem történhet meg önmagától, külső „befektetések” nélkül. Az említett *öngondoskodás előzménye az öntevékenység, az önszerveződés*, annak megélt gyakorlata és az ebben szerzett pozitív tapasztalatok. Úgy is feltehetnénk a kérdést, mire helyeződik a döntéshozói testületekben a hangsúly: egy segélyezett társadalom kondicionálására, vagy a működő/működővé segített öntevékeny társadalom víziójára?

Egyetlen hatalom sem szívesen osztja meg önmagát (ha deklaráltan ezt tagadja is), a diktatúrák meg (amíg bírták kapacitással) egyenesen üldözték, enyhébb esetekben kiszorították az öntevékenységet, az önszerveződést. Ha lehetett, és amíg lehetett, önmaguk láttak el mindent, nehogy a társadalom megtapasztalja önerejét és (köz)politikai funkciókat is megpróbáljon vindikálni önmagának. *Az út tehát az öntevékenység megerősödésén át vezet*, amelyben megtapasztalja a közösség, hogy érdemes tartalékait mozgósítani, kapacitásait mobilizálni, hiszen a *részvétele révén*

## ELMÉLETILEG ■■

*befolyása van a dolgok alakulására.* De ehhez komoly társadalmi tudásra van szükség, képessé kell válnia a civil társadalomnak, s az abban meghatározó szerepű nonprofit szervezeteknek is az önszerveződésre. Ez a képessé tétel felhatalmazást jelent a polgárok és közösségeik számára a közösségi ügyekben. A beleszólásra, a részvételre való felhatalmazást.

A *képessé tétel és a felhatalmazás* annak a tudatosítása, hogy én vagyok a kulcsa a megoldáshoz, a dolog rajtam múlik; olyan folyamat ez, amelyben elhiszem, hogy képes vagyok – közösségben együtt képesek vagyunk – valamire (önbizalom). Például a saját helyzetünket értékelni, elemezni, a változást elhatározni, megtervezni és cselekedni – tehát végrehajtani azt. Az egész folyamat során felelőssé válni. Ahogy egy svéd esettanulmány írja: „Az nem elegendő, ha a lakosok ötleteket, javaslatokat terjesztenek elő. Ha azt akarjuk, hogy a projekt hiteles legyen, a *helyieket felelősséggel kell felruházni*, hogy ötleteiket és javaslataikat a megvalósítás és menedzsment fázisain is keresztülvigyék.”<sup>19</sup>

A közösség ügyeiben a képessé tétel és a felhatalmazás az arra való esélyek megismertetését és tudatosítását jelenti, hogy közösségi ügyekben kompetens, illetékes vagyok – a *kompetens állampolgár* formálódása társadalmi-közösségi cél. Annak a *közpolitikának, amelyik kompetensnek tekinti az állampolgárokat, a legfőbb jellemzője, hogy nem kliensként, hanem erőforrásként számít a helyi közösségre.* Ugyanakkor a közösség képessé tétele, felhatalmazása *politikai* felhatalmazást jelent, s ennek a *hatalommal való felruházás* a lényege.

Ám mi az általánosabb gyakorlat? A politikusok, döntéshozók részéről a *kirekesztés* ebből a folyamatból: a hatalom megosztásától való félelemnek és gyakran a mohóságnak, a kapzsiságnak, a kontrollálatlan, ellenőrizhetetlen jelenléte tapasztalható. Enyhébb formája az ilyen politikai kirekesztésnek, amikor a közösség *esetleg kérheti a változást a döntéshozóktól, jelezheti neki annak szükségességét, de maga nem dönthet felőle.* Nem vehet részt a szabályok kialakításában. Amikor pedig nem veszünk részt a *szabályalkotásban* – tehát a mások által kitalált szabályok kötelezőnek bennünket – akkor felelősségvállalás sem történik.

Visszatérve e gondolatmenet elejére, ahhoz, hogy meglegyen az öngondoskodás és a társadalmi szintű felelősségvállalás, közbizalomra és befektetésre: társadalmi befektetésre van szükség. Ez – egyebek között – jelenthet felnőttképzéseket, demokráciafejlesztő programokat, befektetést a társadalmi tőke fejlesztésébe. És ezt a jelenséget erősíti az is, ha a kormányzat közreműködésével valóban megvalósul a társadalmi részvétel eszközzrendszerének fejlesztése. Ami – ezt a dokumentum néhány „elszólása” miatt kiemelten hangsúlyozzuk – nem egyszerűsíthető le a különféle állami/önkormányzati szolgáltatások átvállalására.

A hazai és nemzetközi gyakorlatban is mind többet hivatkoznak a *participációs elméletekre*, de a különféle szakterületek is egyre határozottabban jelentkeznek olyan kezdeményezésekkel, amelyek a lakosság bevonására irányulnak. A település-tervezéstől a környezeti mozgalmakon át, a vidékfejlesztéstől a közösségi munkáig egyre jobban előtérbe kerül ez a szemlélet.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

„A társadalmi részvétel a gyakorlatban általában programok, politikák kidolgozásában való közvetlen részvételi lehetőséget jelent, többféle társadalmi érdeket képviselő csoportok (érintettek) számára. Társadalmi részvételről akkor beszélhetünk, ha olyan korai fázisában van lehetősége bekapcsolódni az állampolgároknak a közösségi döntési folyamatba, ahol még a szereplők között elképzelhető konszenzusos megoldás létrejötte.”<sup>20</sup>

Az itt idézett anyag, de más irodalmak is minősítik, tipizálják a civil-közösségi részvétel gyakorlatát; fokozatokat állapítanak meg – a részvétel létráit – arra vonatkozóan, hogy mennyire és milyen módon van valódi esélye az érintetteknek a beleszólásra és a részvételre. Meghatározó szerepük van a politikusoknak a közösségi involválódás esélyeiben. „A társadalmi részvétel hagyományos gyakorlatának tapasztalatai azt mutatják, hogy a társadalmi részvétel általában részben vagy egészben fölülről építkező folyamat (nem a társadalom tagjai határozzák meg azt, hogy ki és milyen formában vesz részt egy adott folyamatban és annak melyik fázisában). Gyakran csak jelképes gesztus, ahol a társadalom részvételére akkor kerül sor, amikor a döntések nagy része már megszületett, így kicsi a lehetőség a végső döntés befolyásolására – maga a társadalmi részvétel a PR szintjére degradálódik. Sőt, néha egyenesen manipulatív a társadalmi részvétel folyamata, ahol az ellenérdekelt és hatalmi pozícióban lévő felek (pl. létesítmény-tervezők, beruházók, szakértők, politikai elit) tudatosan igyekeznek homályban tartani a lakosság jogi lehetőségeit a véleménynyilvánításra vagy a döntés egyéb befolyásolására.”<sup>21</sup>

A társadalmi részvétel kapcsán idézi a kormányzati anyag a nyitott jogalkotásról szóló törvényt, de a részvétel, a bevonás, az együttműködés garanciálisan kötelező megjelenítésére mi további két jogi dokumentumot emelünk ki: az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről rendelkezik, „...az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhárítása vagy csökkentése érdekében...”<sup>22</sup> „Biztosítva részvételi, véleménynyilvánítási jogokat. Ugyanez a törvény kimondja, hogy ...az érintett népesség, szervezetek, érdekvéviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ezért a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni kidolgozásuk elhatározását”.<sup>23</sup>

Ami ebben a szövegben mosolyogtatóan elavult, az a „helyben szokásos módon” megjelölés. Ezzel lehet eliminálni, kikerülni, formálisan teljesítetté tenni – tehát manipulatív módon kezelni a részvétel garanciájának biztosítékaként megszületett törvényt.

A másik hivatkozás egy nemzetközi egyezmény, az *Aarhusi Konvenció* szövege, amelyet 1998-ban Dániában írtak alá az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságában részt vevő államok (utóbb Magyarország is). A Konvenció összegyűjtötte a közösségi részvétellel meglévő elemeit és rendszerbe foglalta azokat. Ez a rendszer három pilléren nyugszik: az információhoz való jog, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog pilléreire.

Ezek a törvények, jogszabályok, dekrétumok megfelelő kapaszkodót adnak mindkét fél, a döntéshozói hatalom és a civil társadalom számára is a részvétel körültekintő és biztosítékokat jelentő megvalósítására. Érdemes lenne ezeket a garan-

## ELMÉLETILEG ■■

ciakereteket az irányelvekbe is beépíteni. Fontos, hogy olyan szemléletű jogi anyagok ezek, amelyek a közösségi részvételre igen érzékeny Európa Unió keretei között is érvényesek.

Minden partneri együttműködés, így a kormányzat és a civil szektor kapcsolatának is meghatározó eleme a bizalom – viszonylatunkban a *közbizalom* aktuális állapota. Egy közösségfejlesztői szakmai hálózat<sup>24</sup> 2005-ben és 2006-ban is szűrőpróbaszerű vizsgálatot végzett, amelyben 4,5-5 ezer embert kérdeztek meg arról, mennyire bíznak a különböző közintézményekben. Az eredmények<sup>25</sup> szerint a magyar társadalomban a közbizalom a mélyponton stagnál, amiért nagyon nagy árat fizetünk mindannyian. Az összefoglalók alapján a *politikusok iránti bizalmatlanság a legdrámaibb – a megkérdezettek 88,4%-a jelölte meg azokat a válaszokat, amelyek szerint nem bíznak a politikusokban*. A bizalmatlanság ilyen mélypontja komoly gazdasági következményekkel is járhat. Ismert tény, hogy többbe kerül az a folyamat, ahol a bizalmi közeg hiányával is meg kell küzdeni, mint ahol építhetnek egymásra a szereplők, ahol bíznak egymásban. Az együttműködés, a kompromisszum tartós hiánya egyrészt a rossz társadalmi közérzet forrása, másrészt nagyon sokba kerül!

Ha pedig a központi és a helyi hatalom felől gondoljuk át ezt a viszonyt, tapasztalataink azt mutatják, hogy az is nagyon gyanakvó és bizalmatlan a civil társadalommal, s a közösségek által létrehozott intézményekkel szemben. Róka fogta csuka!

A civil társadalom bizalmmegvonása az állami és a politikai intézményrendszer-től, s ugyanakkor az, hogy sem az állam, sem a politika nem bízik a civil társadalom új intézményeiben, féltő, hogy a bizalmatlanság intézményesülését jelenti, hiszen az mindkét fél részéről a másik kompetenciájának megkérdőjelezését mutatja. Felmerül a kérdés: ki és hogyan teremtheti meg e kompetenciák iránti bizalmat? Mi vezethet ahhoz, hogy bízunk egymás intézményeiben – melyek tulajdonképpen mind a *saját intézményeink?*

Az Eurobarométer egy 2005-ben végzett vizsgálata, amelyet 32 országban folytattak, s a társadalmi együttműködést, aktivitást igyekezett mérni és összehasonlítani. (A kutatásokat az egyes országok legkitűnőbb közvélemény-kutatóinak bevonásával végezték.) Ezekben a jellemzőkben a vizsgálat adatai szerint rendre a sor végére kerül Magyarország. Ilyen és hasonló állításokat kellett a megkérdezetteknek mérlegelni: „Tudom, hogyan hallassam a hangomat”; vagy: „Jól informálnak tartom magam” (közügyekben). A 30–32. helyek között mozog a magyarországiak besorolása. Ám van egy – témánk szempontjából különösen fontos – jelenség: arra az állításra, hogy „Úgy gondolom, hozzá tudnék járulni a politikában és közügyekben való döntésekhez” a harminckettőből az Eurobarométer szerint az első helyre kerültek a hazai válaszolók. Az eredmény azt jelzi, hogy minden nehézség, társadalmi apátia és depresszió ellenére nagyon komoly energiák szunnyadnak a felszín alatt, s hogy bizalmi helyzetben, jó megszólításra, a társadalmi részvétel valódi esélyeinek felmutatására jelentős erőforrások lennének mozgósíthatók a magyar társadalomban.

Ezek a példák is erősítik, hogy komoly tétje van a társadalomirányítás, a kormányzás tekintetében annak, hogy valódi partnerséget, igazi dialógust folytatnak-e

## ■ ELMÉLETILEG

a társadalmi szektorok, s hogy milyen feltételei, lehetőségei vannak a civil társadalomnak a társadalmi részvételre. Fontos kérdés, hogyan sikerül az anyag 2.3. pontjában is megfogalmazott funkciónak esélyt adni: „a civil szektor, valamint az állam-szervezet közötti párbeszéd útjainak kialakítása, a kooperáció elősegítése”.

Az anyag e részében jól artikulálódik a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése, hiszen itt nem pusztán technikai megoldások, hanem igényesnek tűnő szemlélet, törekvések és feltételek kerülnek megfogalmazásra. Fontos még egyszer kiemelni, hogy a részvételt nem a döntési pillanatban (vagy az után), hanem az elhatározások, a szándékok, a lehetőségek számbavételének elindulásától kell tekinteni; hogy egy folyamat, és nem alkalmi, reprezentatív aktusok a kívánatosak, és a civil-társadalmi részvétel nem hatalmi engedmény a közösségi követelésnek, hanem – éppen a felszínre hozható erőforrások jelentősége miatt is – a kormányzat racionális érdeke. Azért is fontos, hogy milyen kapcsolat és részvétel teremthető a kormányzat és a civil társadalom szereplői között, mert ez a példa szolgál meghatározó mintául az alacsonyabb szintű hatalmi egységek, az önkormányzatok és a lokális közösségek hasonló viszonylatainak kialakulásához is.

### 3. Kormányzati civil kapcsolatok: 'közfeladat ellátásába történő külső erőforrás bevonása'?<sup>26</sup>

A jelen írás – tudatva az olvasóval, hogy a szerzőnek lehetősége volt közvetlenül is kormányzati szakértőként befolyásolni „A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei” című dokumentum tartalmának kialakulását – az irányelvek azon tételeit részletezi, amelyek a jogismerettel, a jogi információval, a nyílt jogalkotással állnak összefüggésben, s kifejtésük illetve konkretizálásuk talán fontos lehet a civil közvélemény számára.

Az irányelvek szerint a kormány a civil nonprofit szervezetekkel kapcsolatos kormányzati tevékenység egyik meghatározó alapjának azt tekinti, hogy az államnak szüksége van közfeladatai magas szintű ellátásához a nonprofit szektor erőforrásaira – humán, szellemi, anyagi, technikai, eljárási és információs értelemben egyaránt. Ezért minden szinten és minden vonatkozásban elő kell segíteni a civil szervezetek állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban történő részvételét. A közfeladat-ellátás széles értelemben magába foglalja a jogszabályba foglalt állami és önkormányzati feladatok közvetlen gyakorlásán túl az olyan általánosabb állami feladatokat is, mint a közhatalmi döntéshozatal optimális előkészítése, a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, a közfeladatok gyakorlásának és végrehajtásának ellenőrzése, a valóságos társadalmi folyamatokról jelzőrendszer és információs rendszer működtetése, a közfeladat-ellátás folyamatainak fejlesztéséhez szükséges innováció biztosítása. Ezek a minden ágazatban, minden szakterületen megjelenő funkcionális feladatok „keresztbe metszik” az ágazatokat, hiszen nyilvánvaló, hogy a tervezésben-jelzőrendszerben-értékelésben felhasználható civil erőforrások az ál-



## ELMÉLETILEG ■■

lami szervezetek és önkormányzatok működésének összes spektrumában javíthatják a funkciógyakorlás, feladatellátás minőségét.

A közfeladat-ellátásba való civil forrásbevonásnak, a közfeladatok ellátásában történő állami-civil együttműködés fejlesztésének mint egyik fő célnak megfelelően a civil kapcsolatok fejlesztésének meghatározó iránya egyfelől a civil részvétel előtt álló jogi, eljárási, adminisztrációs, anyagi és technikai akadályok lebontása; másfelől pedig az együttműködésekhez szükséges információs, szervezeti, intézményi és eljárási feltételek, segítségük biztosítása.

Az irányelvek 2.1. pontja értelmében a kormányzatnak biztosítani kell mindazon eljárási, szervezeti és technikai feltételeket, amelyek „a nyitott jogalkotás” elvének megfelelő – a jogalkotási törvényben és az elektronikus információszabadságról szóló törvényben meghatározott – követelményekkel állnak összefüggésben, s azt célozzák, hogy a civil nonprofit szervezetek egyre szélesebb körben és reálisan tudjanak részt venni a jogalkotási közfeladat „minőségjavításában”. Ebbe a kormányzati tevékenységbe beletartozik:

- egyfelől a közigazgatás megfelelő szintjeinek folyamatos kontrollja, emlékeztetése és „piszkálása,” hogy tartsa be a törvénybe foglaltakat mind a nyilvánosságra hozatali tartalmakat, mind a határidőket illetően;
- másfelől a civil szervezetek segítése abban, hogy a meglehetősen nagyszámú, gyakori és rövid határidővel véleményezhető jogszabály-tervezetekre egyáltalán felfigyeljenek az érdekeltek, s ha már felfigyeltek rá, akkor képesek legyenek szellemi kapacitásaikat produktív módon a közigazgatási jogszabály-előkészítés rendelkezésére bocsátani.

A közhatalmi döntéshozatali folyamatokban az irányelv elő kívánja segíteni a civil tapasztalatok és javaslatok intézményes megjelenítését szolgáló megoldások alkalmazását. Beletartozik ebbe a körbe a már létező fórumok, kerekasztalok, tanácsok, tanácsadó testületek érdemi működtetése (ez sem kis feladat, ha tudjuk, hogy csak a szociális és munkaügyi ágazatban tucatnyi ilyen működik); de beletartozik az a fejlesztő tevékenység is, amelynek az elhanyagolt területekre kell irányulnia. (Mindezekelőtt ilyen kényes terület a gyermek- és ifjúsági munka; súlyos hiánynak tartom például azt, hogy a gyermekek jogairól szóló egyezmény magyarországi érvényesülésével kapcsolatos kormányzati megbízatását az SZMM állandó jelzőrendszer vagy folyamatos civil kapcsolati fórum nélkül véli teljesíthetőnek.)

Az irányelvek 2.2 pontja külön fejezetben ír a közvetlen civil érintettségű jogi környezet felülvizsgálatáról és átalakításáról. Nagyon helyesen tartalmazza a dokumentum az egységes civil szervezeti nyilvántartás igényét, a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény végrehajtásában az aktív kormányzati magatartást, a közhasznúsági minősítés újragondolását, az 1%-os törvény pontosítását, az elektronikus pályáztatás terjesztését. Véleményem szerint azonban néhány kérdésben hiányos az irányelv célrendszere.

## ■ ■ ■ ELMÉLETILEG

a) Indokolt lenne a „polgári jogi társaság” fogalmához hasonló tartalommal a „civil társaság” fogalmának bevezetése. A civil társaság az állampolgárok jogi személyiséget nem igénylő „egyszerű egyesülete”, olyan új egyesülési forma, amely egy természetes személy képviseleti joga mellett biztosítja a civil társaság közéletben, magánforgalomban való polgári jogi, közpolitikai jelenlétét. A civil társaság mint forma létezése megoldaná azt a kétségkívül feszítő jogalkalmazási és jogérvényesülési problémát, amely a kutatói becslések szerinti húszezer jogi személyiség nélküli egyesület, társaság, kör, fórum, klub stb. működését jellemzi. További „hozádék” lehetne a civil társaság létrehozásának, s az ebbe történő átalakulásnak a lehetővé tétele, hogy a szintén kutatói becslések szerinti 40%-os mértékű rejtőzködő, nem működő, gyakorlatilag megszűnt, elhagyott, kiürült egyesületek és alapítványok revíziójára (bíróági nyilvántartásból történő törlésére) is alkalom, mód és jogszerű eljárás nyíljon.

b) A civil szervezetek közfeladat-ellátásban történő részvételét számos konkrét jogi akadály is nehezíti. Ezeknek egy meghatározott körét külön rendeleti szabályozással – a közfeladat-ellátásban való közreműködés eljárási szabályainak meghatározásával – lehetne feloldani. Szükséges lenne tehát célul kitűzni egy olyan jogszabály megalkotását, amely a nyílt pályázat előírásával, a döntési mechanizmus leírásával, a nyilvánosság biztosításával, a szerződésre vonatkozó követelményekkel, a végrehajtás-beszámolás rendjének meghatározásával és ennek megfelelő pénzügyi szabályozással (amely nem feltétlenül kezeli költségvetési szervként a civil szervezetet!) biztosítja a szektorsemleges feladatellátás lehetőségét. Az irányelvek alapján készülendő SZMM-cselekvési program tervezete tartalmazza ugyan (nagyon helyesen!) a kormányzati-civil kapcsolatokat rendszeresítő és intézményesítő eljárási szabályok megalkotásának szándékát – de ez véleményem szerint nem ugyanaz, mint az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásában való közreműködést segítő eljárási rendeletalkotás.

c) Meg kell vizsgálni a civil szektorral kapcsolatos közfeladatok ellátására létrehozandó Civil Nonprofit Szervezetek Köztestülete törvényi szabályozásának lehetőségét. A Civil Köztestület – a gazdasági és szakmai kamarákhoz hasonlóan – a társadalom egy autonóm szeletéhez kapcsolódó közfeladatokat (regisztráció, nyilvántartás, minősítés, közhatalmi testületekbe választás, költségvetési támogatás elosztása vagy ennek kontrollja) valamint sajátos feladatokat (szakmai és etikai szabályozások, javaslattevés, regionális és országos szintű együttműködések) láthat el. A Civil Köztestület esetleges létrejötte nem váltja ki a lehetséges Országos Civil Érdekképviselő funkcióit, s nem is helyettesítheti azt. (Más kérdés, hogy nagy valószínűséggel a gyakorlatban az NCA-választások után fennmaradt humán kapacitást teljes mértékben leszívni a szektorról a köztestületi választás. Talán nem is nagyon maradna ember és ambíció a külön érdekképviselői tevékenységre...)

d) Az adókedvezmények sajnos évek óta csökkenő mértékben (alig) fejtenek ki ösztönző hatást a magánszemélyek és cégek közcélú adományozására, az adományozás vissza is szorult a civil szervezetek bevételi szerkezetében. Az szja-ból felajánlható 1% jól szolgálja az adományozó által kiválasztott civil szervezet törvény által meghatározott mértékben való közvetlen támogatását. A magántámogatási rendszert

## ELMÉLETILEG ■■

abban az irányban lenne célszerű fejleszteni, hogy az szja szerint adózó támogató a támogatás nagyságrendjeihez képest támogatása (adomány) növekvő részével csökkenthesse adóját, s hogy a tényszerűen dokumentálható nem pénzbeli adomány értéke is – a társasági adózáshoz hasonlóan – akceptálható legyen az szja rendszerében. Nem tartható tovább az a jogalkotói feltételezés, hogy az ilyen szabályozás „bevételekieséssel” járna – hiszen a feltételezetten csökkenő adóbevétel másik oldalán az áll, hogy a nagyságrendekkel nagyobb adományi összegek viszont bekerülnek a közcélú felhasználás körébe. Amit tehát az adóbevétel esetleg bukik az egyik oldalon (ha leadóznák egyáltalán az adományozandó összeget!), azt ötszörösen veszi be a közcélú felhasználás a másik oldalán.

e) 2007. július 1-jétől hatályba lépnek a nonprofit gazdasági társaságra vonatkozó szabályok. Meglátásom szerint tömegével élnének a tevékenységüknek és működésüknek sokkal inkább adekvát új szervezeti forma kínálta lehetőségekkel a szolgáltató jellegű civil szervezetek, ha a jogi szabályozás ténylegesen és árnyaltan biztosítaná számukra a korábbi működési formához legalább hasonló gazdálkodási feltételeket. Jelenleg még hiányoznak azok a harmonizációs célú jogszabályi módosítások, amelyek például a korábbi kht.-vel, vagy a közhasznú alapítvánnyal hozzák összehasonlítható helyzetbe a közhasznú nonprofit gazdasági társaságot.

f) Az SZMM kezdeményezésére már folyamatban van a szektorsemlegességet és diszkriminációmentességet sértő jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata. Ez a folyamat szükségszerűen valamennyire a civil szervezetekkel szemben fennálló hátrányos megkülönböztetést is orvosolni fogja. Ez a jogalkotási, jogfejlesztési kör is javíthatja a civil kapcsolatok és civil partnerség minőségét.

#### 4. „A civil szervezetek hatékony működésének elősegítése”<sup>27</sup>

*4.1 „A civil szervezetek működési hatékonyságának és informáltságának növelése, továbbá felkészültségének és naprakészségének biztosítása érdekében a kormány támogatja a civil szolgáltató központok hálózatának működését és fejlesztését, tevékenységük más szolgáltatóhálózatokkal való harmonizációját.”*

Az utóbbi években a nonprofit szektorban is megjelent a hálózat fogalma: hol a szervezeti formákat, hol pedig tartalmi vonatkozásban, azaz a szervezeten belüli kapcsolati rendszert értik ezalatt.

Evers és Olk szerint – a szektorok közötti kapcsolati hálózatok kialakításában – a nonprofit szektor és annak szervezetei által történő *erőforrás-mobilizálás* (jóságok, társadalmi tőke, idő) *mikéntjének* van meghatározó szerepe. Ez azon múlik, hogy a nonprofit szervezetek azokat az erőforrásokat, amelyeket az államtól (pl. támogatások), a piacon keresztül (pl. vállalkozási bevétel) és az informális szektorból (pl. társadalmi tőke) nyernek, össze tudják-e kapcsolni a saját kompetenciáikkal és cselekvési stratégiáikkal. Az a mód, ahogy az egyes nonprofit szervezetek ezekkel az erőforrásokkal,

## ■ ■ ELMÉLETILEG

kívülről jövő hatásokkal, befolyásokkal bánnak, illetve ahogy ezeket alakítják, meghatározza a szervezetek fejlődéstörténetét és „karrierjét” is. (Evers–Olk, 1996)

Ezt a hálózatiságot Yergin és Stanislav az „átszótt világ” metaforával jellemzik. (Idézi Anheier–Katz, 2005) John Keane (2004:23) „*A civil társadalom. Régi képzetek, új látomások*” c. könyvében a globális civil társadalmat kölcsönösen összekapcsolt, többretegű társadalmi térként jellemzi, határokon átívelő hálózatok és interakció-láncolatok összességéként, amely a lokálist a globálishoz kapcsolja.

Azt értve ezalatt, hogy a világgazdasági, politikai és kulturális globalizálódás ellenőrzéséhez globális civil társadalomra van szükség. Az alapelv: „gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan”, a civil szektorban is alkalmazandó. Ennek a globális civil társadalomnak pedig a legfontosabb tulajdonságai a sokszínű, egymástól eltérő értéket képviselő jelleg mellett a hálózatiságban (networking) ragadhatók meg.

A kormánynak a civil szektor hálózatainak támogatására irányuló szándéka rendkívül fontos és előrevivő lépés, amennyiben a döntést komoly, a végrehajtást szolgáló szabályozók támasztják alá (kormányhatározat, kormányrendelet, pénzügyi ösztönzők).

A minisztérium megbízásából, jelenleg kutatási folyamatban lévő felmérés – többek között – arra keresi a választ, hogy hány hálózat segíti a civil szervezetek munkáját és milyen területeken. Annyi azonban nagy biztonsággal kijelenthető, hogy az ismert hálózatok célcsoportja és szolgáltatásai jelentős átfedést mutatnak, ráadásul nem csak a célcsoport és a szolgáltatás tekintetében, hanem a finanszírozásukban is. Magyarországon a hálózatok különféle indíttatásból alakulnak. Számos hálózat jött létre és működik a pályázati kiírás kényszere miatt. Ilyen a KID, az UD, a Tranzit<sup>28</sup> foglalkoztatási célú projektmegvalósítók hálózata, melyeket az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) kísérleti projektjeit megvalósító szervezetek hoztak létre, majd bejegyzett ernyőszervezetként folytatták tevékenységüket. Működésük kizárólag az OFA támogatásától függ, és valószínűleg addig is tart, amíg a finanszírozásuk folyamatos. Egy másik jellemző hálózati forma az ernyőszervezetként való működés. Ezeket tagszervezeteik alapították és jellemzően nekik nyújtják szolgáltatásaikat, általában ágazati szinten.

Hazánkban az ernyőszervezetek megítélése felemás, sokan „vízfejnek” tartják, a fő probléma az ő esetükben is a fenntarthatóság, hiszen kénytelenek projektszervezetként működni, mivel forrásokat csak erre lehet biztosítani. Így a klasszikus funkciók, az érdekvédelem, érdekvényesítés és lobbizás a perifériára szorul, és inkább az információnyújtás, a képzések és a különböző szakmai programok lebonyolítása kerül előtérbe. Magyarországon a tagdíjbevételekből egyetlen szervezet sem képes működését biztosítani.

A következő hálózati forma az informális, ad hoc jellegű működés, melyek száma szerencsére egyre bővül. Feltétlen meg kell említeni a Civil Foglalkoztatási Műhelyt (CFM), mely az ország összes (!) foglalkoztatási célú ernyőszervezetét tömöríti, és az érdekvényesítés mellett közös programok megvalósításán is dolgozik. Néhány év alatt az ágazati minisztérium stratégiai partnerévé tudott válni és szolgáltatásait az ezen a területen tevékenykedő nonprofit szervezetek teljes spektrumának

**ELMÉLETILEG ■■**

nyújtja. Legalább ilyen sikeres és fontos szereplő a Civilek a Nemzeti Terv Nyilvánosságáért elnevezésű informális jellegű munkacsoport (CNNY), mely oktatási, kulturális, szociális, környezetvédő, foglalkoztatási, adományosztó szervezeteket foglal magába. De ilyen a Civil Lobbi Kerekasztal is, ahol hasonlóan széles szakmai bázis dolgozik a civil szektor érdekében. Fontos tudni, hogy ezekben a munkacsoportokban a résztvevők önkéntesként tevékenykednek, maguk és szervezeteik erőforrásait bevonva!

Ezekből talán látható, hogy mennyire színes és sokoldalú hálózati struktúrák alakultak ki és működnek, éppen ezért nem támogatható, hogy a kormány ezek közül egyet nevesít (Civil Szolgáltató Központok hálózata, CISZOK-ok), mint amit fejleszteni kell. Ez érthetőnek is tűnik, hiszen a minisztérium bábáskodása mellett alakultak, nem kevés forrás és energia mozgósításával. Nem kell, nem szabad veszendőbe hagyni a befektetést, ugyanakkor sérti a versenyt.

Az *Irányelvek*ben ez az egyetlen eset, amikor kiemelésre kerül egy aktor mint partner. Bár a CISZOK-ok működése, küldetése rendkívül fontos és hasznos, kétségtelenül szereplői, szolgáltatói a szektornak, de tudható, hogy a központok nagyon eltérő minőségű szolgáltatást nyújtanak. Tevékenységeik elsősorban az információnyújtásra, a képzések tartására, a technikai segítségnyújtásra és tanácsadásra irányulnak. Bár évente felülvizsgálat és monitorozás történik, nem elfogadható, hogy miért többnyire meghívásos pályázati formában osztanak – jelenleg még minőségbiztosítási rendszer nélküli – normatív jellegű támogatást. Érthető, hiszen a minisztérium rengeteg időt, pénzt, energiát fektetett a központokba, de el nem fogadható, ugyanis amennyiben vannak olyan szereplők, akik képesek a feladatot megoldani, az esélyegyenlőség és a verseny általi minőségjavulás elve sérül, ugyanakkor elkényelmesedésre is hajlamosá teszik a központot működtetőket. A meghívásos jelleg tehát kizárja, hogy a hasonló vagy esetleg jobb szolgáltatást nyújtók megjelenhessenek a piacon. A zárt pályázati rendszert amúgy is a nyitott, mindenki számára elérhető pályázatásnak kell felváltania, az erre való törekvést az Új Magyarország Fejlesztési Tervből (ÚMFT) is kiolvashatjuk.

Ha csupán egy hálózatot nevez meg a kormány, akkor annak egységes, magas színvonalú szolgáltatást kell biztosítani, és erre garanciákat kell felmutatni, minőségirányítás, minőségbiztosítás és akkreditáció formájában. A hálózatban működő szervezetek mindegyike egyéb tevékenysége mellett, nem fő profilként működteti a központot, a duplikálódás veszélye jelentős, és a támogatási struktúra nem segíti a működésüket.

Bár az *Irányelvek* megfogalmazásából nem derül ki teljes bizonyossággal, hogy valóban a CISZOK-okról van-e szó (hiszen a szövegkiemelésből ez nem következik egyértelműen, mivel nem tulajdonnévként, nagybetűvel rögzítik), ezt mindenképpen tisztázni érdemes.

Készültek szakmai beszámolók a Szakmai Támogató Rendszerekről, de ezen önértékelések mellett szisztematikus vizsgálatokon alapuló független kutatási eredmények még nem láttak napvilágot. Az eddigi eredmények pontos feltérképezése és megis-

## ■ ■ ELMÉLETILEG

merése után lehetőség nyílik arra, hogy a jól működő szolgáltatói elemek és rendszerek mellett újszerű, hiánypótló megoldásokat is támogassanak a hazai és EU-s források, hogy megalapozódjanak az öfenntartó – szolgáltatói díjakban is meghatározható – tevékenységeket folytató szakmai struktúrák és intézmények.

*4.2 „A kormány továbbra is támogatja a civil szektorban zajló folyamatokra irányuló kutatásokat, különös tekintettel azokra a körülményekre és tényezőkre, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik a civil társadalom közfeladat-ellátásban történő részvételét, az állami-civil, illetve önkormányzati-civil együttműködést.”*

A nonprofit kutatásoknak az egyik örökös kihívást jelenti, hogy a szektor változékonysága ellenére meg tudja ragadni azokat a közös sajátosságokat, jellemzőket, amelyek egy adott időszakban meghatározónak mutatkoznak. A másik kihívás – amely végigkísérte a szektor nemzetközi kutatásának több mint harminc évét –, hogy megtalálja azokat a módszertani, elemzési apparátusokat, amelyekkel adekvát válaszokat adhat a szektor jelenségeire, és ezzel együtt a tágabban vett gazdasági és társadalmi kérdésekre. Kezdetben ezek a módszertani apparátusok főként egy-egy tudományág (leginkább a közgazdaságtan, majd a politológia, szociológia) elemzési, módszertani megoldásait alkalmazták.

A kormány arra irányuló törekvése, hogy támogassa a szektort érintő kutatásokat, üdvözlendő. Az elmúlt években számtalan kutatás látott napvilágot, sok ismétléssel, viszonylag beszűkült, konstans kutatói háttérrel, amelynek indokolt a szélesítése, bővítése.

A civil, nonprofit szervezetek állami feladat-átvállalása, valamint a társadalomnak nyújtott pótolhatatlan szolgáltatásai, a folyamatos mennyiségi, minőségi fejlődése immár komoly finanszírozási gondokat is jelentenek. A beszűkült források megszerzésekor elsősorban az átlátható, hogy a professzionalizálódott és minőségi tevékenység jelenthet előnyt.

Az NCA Civil Fejlesztő és Szolgáltató Kollégiuma által a 2004-es és 2005-ös évben a szektor kutatását támogató pályázatok kerültek kiírásra két ízben, összesen 220 millió HUF forrással, kb. 90 nyertessel. Az elmúlt évben ugyanez a kollégium hatástanulmány készítésére is pályázatot írt ki. Az eredmények még nem állnak rendelkezésre, de valószínűsíthető, hogy a kutatási területek között átfedések, egyezések, az eredmények között ellentmondások, valamint módszertani hiányosságok mutathatók majd ki.

A civil szektor kapacitásbővítése jelentős mértékben megalapozhatja a közfeladatok sikeres vállalásában és ellátásában szerepet vállalni akaró szervezetek fejlesztését, számos más társadalmi többletérték megjelenése mellett. Ahhoz azonban, hogy az erre szánt források célt érjenek és a leghatékonyabb módon fejtsék ki hatásukat a jövőben, tudni kell, hogy milyen állapotban van jelenleg a civil szakmai támogató rendszer, mekkora forrásokból, milyen tevékenységeket finanszíroz.

## ELMÉLETILEG ■■

Éppen ezért is rendkívül fontos, hogy a kutatások, elemzések mellett azok hatás-vizsgálatára is különös hangsúly kerüljön, az *Irányelvek*ben is helyet kapjon.

*4.3 „...a kormány ösztönzi és elősegíti a felsőoktatásban és felnőttképzésben a nonprofit ismeretek oktatását...” [...] A közigazgatást érintő képzési területeken intézményesíteni kell a civil kapcsolatok fejlesztéséhez szükséges szakmai ismeretek oktatását. Biztosítani kell a közigazgatásban dolgozók képzési, továbbképzési rendszerében az alapvető, civil szektorral kapcsolatos ismeretek elsajátítását.”*

Az államigazgatás az általa foglalkoztatott szakemberek továbbképzését és minősítését szabályozza. Mivel nem létezik egységes közszolgálati törvény, ez megjelenik egyfelől köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben, ugyanakkor a közalkalmazotti törvényben és a szolgálati törvényben is.<sup>29</sup> Ám a három jogszabály sem egyben, sem külön-külön nem foglalkozik az alap- és a szakvizsgával, a kötelező kreditek megszerzése esetén a nonprofit szektorra vonatkozó ismeretek rögzítésével, átadásával. A szektor által nyújtott szolgáltatások nagyságrendje, minősége miatt elengedhetetlen, hogy a közszolgálat minden szintjén kötelező jelleggel épüljön be a nonprofit szektorra vonatkozó ismeretek átadása. A vizsgaanyagok ugyan tartalmaznak bizonyos információkat a szektorról, de a szektor fejlődését követő átfogó, naprakész ismereteket nem, holott az államreform lépései egyre inkább szükségessé teszik a harmadik szektor felé történő nyitást, tekintettel a kiszervezések megállíthatatlannak tűnő folyamatára.

Azon államigazgatási szakemberek, akik közvetlen kapcsolatba kerülnek a kliensekkel, még inkább rászorulnak arra, hogy rendszeres képzésben, továbbképzésben részesüljenek. Tudjuk jól, hogy ezen a téren is paradigmaváltásra van szükség, hiszen még mindig jellemző az előítéletesség mind a kliensek, mind a civil szervezetek felé.

### 5. Az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése<sup>30</sup>

Az állami támogatási, pályázati rendszer pályázóbaráttá alakítása komplex feladat, törvényi módosításokat, szervezeti átalakításokat, sőt – főként a pályázatok oldaláról – attitűdbeli változást igényel. Emellett sok olyan kérdést vet fel, mely önmagában nem orvosolható, inkább az államigazgatás modernizációjának, átalakításának része, szorosan kapcsolódik ugyanis a hatékonyság, az átláthatóság, elszámoltathatóság, mondhatnánk: a „jó kormányzás” elveihez, követelményeihez.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

### 5.1 Szabályozás

*„A kormány áttekinti és egységesíti az államháztartás támogatásokra vonatkozó szabályait, és törekszik arra, hogy a megteremtse a szektorsemleges, egységes szabályozást, amely tartalmazza a közpénz felhasználásának megfelelő garanciáit, lehetővé teszi a támogatási céltól és támogatási összegtől függő differenciált eljárási szabályok alkalmazását.”*

Az államháztartásról szóló törvény<sup>31</sup> (Áht.) és az államháztartás működési rendjéről szóló rendelet<sup>32</sup> (Ámr.) rögzíti az államháztartásból származó támogatások nyújtásának és felhasználásának követelményeit, valamint meglehetősen részletesen tárgyalja az azonos támogatási célt szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok, illetve az elkülönített állami pénzalapok pénzeszközeinek felhasználására vonatkozó speciális szabályokat. Az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő támogatása azonban ennek ellenére sincs sem az Áht.-ban, sem annak rendeletében, sem a költségvetési törvényekben átfogóan szabályozva, nem vonatkozik rá egységes követelményrendszer. Az Áht. 49. § o) pontja alapján a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője (miniszter) ugyan köteles évente (február 15-ig) elkészíteni a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználására vonatkozó szabályzót, a törvény azonban nem írja elő a pályázati úton való felhasználás követelményeit.

Ennek megfelelően a gyakorlat sem egységes, következetes, a pályázatok lebonyolításakor a minisztériumok például értelemszerűen nem csak az Ámr. vonatkozó részeit, hanem az Ámr. 78–93. § szakaszai által részletesen szabályozott, az azonos támogatási célt szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatokra, illetve az elkülönített állami pénzalapok pénzeszközeinek felhasználására vonatkozó speciális szabályokat is alkalmazzák.

A probléma megoldása valóban a stratégiában megfogalmazott egységes, koherens szabályozás lenne. Ennek alapján megoldást jelentene, ha az Áht. kötelezővé tenné a pályázattal rendelkező rend szabályainak rögzítését. Az Ámr. ennek szellemében meghatározhatná azt, hogy melyek az egyéb speciális jogszabályok alá nem eső előirányzatok támogatásként való felhasználására vonatkozó általános szabályok. (Nizák, 2004)

A kidolgozandó egységes szabályozásnak, az államháztartás támogatásokra vonatkozó általános szabályainak az Ámr. jelenlegi, az azonos támogatási célt szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatokra, illetve az elkülönített állami pénzalapok pénzeszközeinek felhasználására vonatkozó szabálya jelenthetik az alapját, bár annak vonatkoztatását pl. az egyéb fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználására nem tartjuk indokolt megoldásnak. Megoldási lehetőségként az államháztartáson kívüli szervezetek pályázati úton történő állami támogatásának külön törvényben való általános szabályozása is felmerülhet. Ebben a törvényben akár a civil szervezetek részére nyújtott, illetve a civil szervezetek által is hozzáférhető pályázatok külön szabályozás tárgyai lehetnének, de a kodifikáció mindenesetre nagyobb erőfeszítést



## ELMÉLETILEG ■■

igényelne, mint a jelenlegi szabályozást jelentő törvények, rendeletek módosításai, hiszen nagyszámú törvény, rendelet harmonizálására lenne szükség.

A szektorsemlegesség elvének érvényesítése véleményünk szerint megfelelő irány, megfelel az európai tendenciáknak, és bár kiélezett versenyhelyzetbe hozza a civil szervezeteket, komoly lehetőséget biztosít számukra. Persze a civil szervezeteknek szóló pályázati programok, támogatások létjogosultságát nem vitatjuk, de úgy véljük, a civil szervezetek alapvető érdeke nem a „pozitív diszkrimináció”, hanem a támogatási feltételek egységessége és egyértelműsége. Az eljárási szabályok differenciálása szintén releváns gondolat, hiszen a tapasztalat az, hogy a civil szervezetek komoly hátrányba kerülnek, ha a számukra releváns támogatások elérése során is indokolatlanul komoly terheket jelentő feltételekhez kötődik a támogatások elérése, felhasználása. A megoldás az lenne, hogy rendszertanilag külön kellene választani a különböző nagyságú támogatások csoportjait, külön követelményrendszert kellene alkalmazni a kis összegű (kb. 300 000 forint alatti), és a nagyobb összegű (kb. 1 000 000 forint feletti) pályázati támogatások esetében. A kis összegű kategóriában előfinanszírozáson alapuló, egyszerűbb pályázati és beszámolási szisztéma alakítható ki, a nagyobb összegű támogatások esetében gördülőfinanszírozáson alapuló, komolyabb követelményeket támasztó rendszert lehetne alkalmazni. Az EU-s strukturális alapok felhasználása során pedig alkalmazni lehetne az ún. Global Grant módszert, mely a kisebb, alacsonyabb kapacitással rendelkező szervezetek számára is lehetővé tenné a forrásokhoz való hozzáférést.

A támogatásokkal kapcsolatban számos egyéb problémát is felvethetünk. Ezek közé tartozik a támogatások, pályázatok meghirdetésével kapcsolatosan a koncepciók, felhívások tartalmi kidolgozásában<sup>33</sup> a majdani kedvezményezettek részvétele, a kiírások időpontjai, tartalma és hozzáférhetőségük, valamint az, hogy a pályázati rendszerek nincsenek összehangolva azokkal a szereplőkkel, akik ugyancsak a civil szféra forrásbővítését szolgálják. Véleményünk szerint a támogatás célcsoportjának bevonására vonatkozó mechanizmusok szabályozását, az egyes pályázatok várható időpontjának feltüntetését, a kiírások tartalmát és hozzáférhetőségét konkrét szabályozókban kellene lefektetni.<sup>34</sup> (Nizák, 2004)

Talán a legsúlyosabb probléma, hogy általában nincs szabályozva a támogatási, pályázati folyamat lebonyolításának időkerete. Általában csak a beadási határidőt és a döntés időpontját adják meg a kiírók, a szerződéskötésre, utalásra vonatkozót már nem. Ez komoly pénzügyi nehézséget okozhat a felhasználóknak, hiszen tervezhetlenné teszi tevékenységét. (Kuti, 2006) Sajnos ez a probléma hatványozottan jelentkezett az EU-s strukturális alapok felhasználása során, a szerződéskötések elhúzódása, a kifizetések csúszása szinte krízishelyzethez vezetett. A szerződéskötési, utalási folyamatra ugyanis a kedvezményezettek kiszolgáltatottsága a jellemző: néha hónapokkal a döntés után kapják kézhez a kész, ámde aláíratlan blankettaszerződést, amit hiába küldenek vissza az előírt mellékletekkel napokon belül, aláírva, teljesen bizonytalan, hogy a másik fél mikor írja alá. A szerződés gyors megkötése azért lenne fontos, mert a megítélt pénzek kiutalását kikényszeríteni ugyan ezután sem lehet,

## ■ ■ ELMÉLETILEG

viszont az aláírt szerződés megteremti a késedelmi kamat, illetve az igazolt kár megtérítésének érvényesíthetőségét. (Nizák, 2004) Véleményünk szerint ezt a kérdést is az Ámr. szabályozhatja, kötelezővé téve, hogy a pályázat kiírója, a támogatás biztosítója adja meg a támogatási, pályázati folyamat beadási határidőtől a támogatás folyósításáig tartó időkeretét.

A fentiekén kívül számos más probléma is megoldásra vár. Alapvető fontosságú lenne a támogatás, illetve szolgáltatásvásárlás kérdésének rendezése, ez nyilvánvalóan új alapokra helyezné az állam és a civil szervezetek viszonyát. Természetesen fontos a pályázók saját kockázatának elvárása, de a tapasztalatok alapján nyilvánvaló, hogy a civil szervezetek számára komoly, sőt néha megoldhatatlan terheket jelent az önrész, a gördülőfinanszírozás elvárása, hiszen nem rendelkeznek komoly háttérrel sem pénzügyileg, sem infrastrukturálisan, sem munkaerő tekintetében. Az önrész, a saját erő kérdése a legtöbb szervezetet számára megnehezíti a pályázati források elérését, kapacitásépítési programok nélkül nem versenyképesek a más szektorbeli szervezetekkel szemben. Ennek megoldása – ha csak az EU-s támogatások fogadását, felhasználását tekintjük – Magyarország abszorpciós képessége szempontjából kritikus.

Az indokolatlan adminisztrációs terhek kérdése szintén évek óta napirenden van. Értelmezésünk szerint az elvárt dokumentumok, igazolások egy részének bekérése eleve indokolatlan, a képet pedig tovább rontja, hogy a gyakorlat szerint a teljes dokumentációt általában már a pályázat benyújtásakor kéri a kiírók, ami akár azt is jelentheti, hogy egy pályázó évente több tucatszor is kénytelen benyújtani a kért dokumentumokat, miközben támogatást egyik esetben sem kap.<sup>35</sup> (Nizák, 2004) A probléma optimális kezelése nyilván az lenne, ha a kiírók a szerződéskötéshez szükséges adatokat az adott hatóságoknál ellenőriznék (pl. bíróságok, APEH stb.), illetve közvetlenül kérnék meg. Ez jogszabályi háttérét tekintve (Áht.), technikailag (internet) és adatvédelmi szempontból is megoldható, hiszen a támogatottak a pályázathoz tartozó nyilatkozatban járulhatnak hozzá meghatározott adataik fenti célra történő kikéréséhez.

Összefoglalóan kijelenthetjük tehát, hogy az átfogó, egységes, szektorsemleges szabályozás mindenképpen szükséges, ennek eléréséhez pedig alapvetően az Áht. és az Ámr. módosítása látszik célravezetőnek.

### *5.2 A párhuzamos finanszírozások megszüntetése, a működést finanszírozó források minimalizálása*

*„A szabályozás során a párhuzamos finanszírozások megszüntetésére, a működést finanszírozó források minimalizálására (kivételem a Nemzeti Civil Alapprogram) megkülönböztetett figyelmet kell fordítani.”*

Ez a gondolat, törekvés abszolút érhető a kormány oldaláról, de nyilván nehezen illeszthető bele a „pályázóbarát elemek megteremtésének” gondolatmenetébe. Az

## ELMÉLETILEG ■■

elv ugyanis jól hangzik, logikus, ésszerűnek tűnik. Kérdés azonban, hogy mit jelent a „párhuzamos finanszírozás” és a „működési” finanszírozás. Azzal maximálisan egyetértünk, ha például az állami szervek, kiírók egyeztetnek az elérendő célokról, stratégiáról, a konkrét, meghirdetendő pályázatokról, támogatásokról, sőt ebbe bevonják a majdani kedvezményezetteket is; azzal is, ha a beszámoltatás során fokozottan figyelnek arra, hogy ugyanarra a tevékenységre ne számolhasson el egy adott szervezet két támogató felé költségeket. A kérdésnek azonban van másik oldala is: a szervezetek többsége különböző programjait, tevékenységét több támogató bevonásával tudja megvalósítani, tehát az állam vagy az adott állami támogató nem kizárólagos partnerük, támogatójuk; sokszor tehát ugyanarra a programra több, „párhuzamos” támogatást is kénytelen bevonni a szervezet.

A működést finanszírozó források minimalizálása szintén összetett kérdés. Az még talán elfogadható, ha az állam nem tartja indokoltnak, hogy az NCA mellett más, kizárólag működési költségeket nyújtó állami alapok, pályázatok működjenek. Megjegyezzük, ez is akkor lenne teljesen védhető, ha az NCA a szervezetek működési költségekre vonatkozó igényeit maximálisan ki tudná elégíteni, de erről természetesen nincs szó. Amennyiben viszont a fenti elv azt jelenti, hogy működési típusú költségekre máshonnan ne lehessen támogatást kapni, azzal nem értünk egyet, hiszen a programköltségek mellett egy-egy pályázati programtámogatás szerves eleme lehet a működési típusú (pl. rezszi, bér stb.) költségek fedezése is. Az életszerű megoldás tehát inkább az lenne, ha az adott programok végrehajtásához szükséges működési költségek programköltségként elszámolhatóak lennének a pályázatban, tisztán működési költséget pedig csak nagyon korlátozott mértékben vállalna az állam.

Összefoglalva tehát ennél a pontnál egyetértünk a párhuzamos finanszírozások kiküszöbölésére tett erőfeszítésekkel, de csak akkor értünk egyet a működést finanszírozó források minimalizálásával, ha a pályázati programokba beépülhetnek a működési költségek is. Mindkét esetben felhívjuk azonban a figyelmet a gyakorlati megoldások veszélyeire. A túlzott szigor, a túlzott szabályozás ugyanis visszaüthet, veszélyeztetheti a szervezet önállóságát, és az általuk megvalósítandó programok eredményeit. Itt összhangot kell találni a megvalósítók önállóságának tiszteletben tartása és a közpénzfelhasználás szabályainak betartása között.

### 5.3 Egyedi támogatás helyett pályázat vagy normatív támogatás

*„A kormány intézkedéseket tesz annak érdekében, hogy a civil szervezetek támogatására rendelkezésre álló források döntő része ne egyedi támogatásként, hanem pályázati keretben vagy normatív módon, egységes elvek alapján kerüljön elosztásra. Ezáltal biztosítható az egységes megméréstetés és a fokozott nyilvánosság követelménye.”*

A fenti elvekkel természetesen csak egyetérthetünk, ez a nemzetközi normákkal, a jogállamiság és a jó kormányzás alapelveivel összhangban lévő törekvés. Az egyedi támogatás lehetősége véleményünk szerint csak kivétel lehet, az általános gyakor-

## ■ ■ ELMÉLETILEG

latnak az átláthatóságot, elszámoltathatóságot kell szolgálnia, azaz olyan rendszert kell kialakítani, melyben minimálisra csökken az egyedi döntéssel kiosztott támogatások száma. Sajnos a valóság jelen pillanatban az, hogy a nonprofit szervezetek központi költségvetéséből származó bevételeinek valószínűleg több mint fele még mindig nem nyílt pályázat útján, hanem más módon (normatív, címzett támogatás, egyedi döntés) jut el a szervezetekhez.<sup>36</sup> Nehéz lesz ezt az elvet a gyakorlatban érvényesíteni. Véleményünk szerint ebben az esetben is az Ámr. módosítása szükséges, olyan szabályzókat kell kialakítani, hogy az állami szervek, illetve azok képviselői csak kivételesen indokolt esetekben, külön szabályzóban (pl. miniszteri rendelet) meghatározott körülmények és feltételek között adhassanak egyedi, tehát a pályázati út mellőzésével történő támogatást.

### 5.4 Egységes nyilvántartás

*„A központi költségvetés forrásaiból pályázati támogatást elnyerő civil szervezetek részére nyújtott központi költségvetési támogatások egységes nyilvántartásának kialakítása lehetőséget ad a társfinanszírozási rendszer nyomon követésére és fejlesztésére, a finanszírozási mechanizmus aránytalanságainak, hiányainak, területi következetlenségeinek, ágazati eltéréseinek feltárására. Ennek a módszernek az alkalmazása hosszú távon elő tudja segíteni a támogatási összegek ésszerűbb, hatékonyabb és célirányosabb felhasználását, valamint a visszaélések kiszűrését.”*

A stratégia által felvetett egységes nyilvántartás kialakításával egyetértünk, de nem abból az okból, mellyel a dokumentumban alátámasztják. Az érvelés ugyanis hasonló a párhuzamos finanszírozások megszüntetésére és a működést finanszírozó források minimalizálására vonatkozó érveléshez, vagyis megint csak abszolút érhető a kormány oldaláról, és megint csak nehezen illeszthető bele a „pályázóbarát elemek megteremtésének” gondolatmenetébe.

Az egységes nyilvántartás a stratégiában felsorolt, inkább „makroszintű”, az egész társadalom, a kormányzat számára fontos előnyök mellett (lásd: „...a támogatási összegek ésszerű, hatékonyabb és célirányosabb felhasználását, valamint a visszaélések kiszűrését...”), sok gyakorlati haszonnal járhat a pályázók számára. A pályázók központi nyilvántartása ugyanis csökkenthetné például a pályázókra háruló adminisztratív terheket, hiszen ilyen nyilvántartás hiányában a támogatás odaítélésének és elszámolásának jelenlegi gyakorlata felesleges terheket ró mind a pályázatókra, mind a pályázókra, támogatottakra. A jövőbeni nyilvántartási rendszer lehetővé tenné a nyilvántartásban szereplő pályázók, illetve a támogatottak számára azt, hogy az előírt nyilatkozatokat, dokumentumokat, melyek egyébként változatlan tartalmúak lennének, csak az adatok módosulása esetén kelljen az egyes pályázatokhoz benyújtaniuk.

A stratégia által felvetett egységes nyilvántartás gondolatát tehát jó iránynak tartjuk, de csak akkor, ha ez nem elsősorban az ellenőrzést, a „feketelisták” kialakí-

**ELMÉLETILEG ■■**

tását célozza, hanem a támogatások, pályázati folyamatok adminisztratív, bürokratikus terheit csökkenti.

*5.5 Hasznosulás, nyilvánosság*

*„A civil szervezeteknek nyújtott támogatások mellett azok felhasználásról, hasznosulásának eredményéről is tájékoztatni kell a nyilvánosságot.”*

A pályázati programok, támogatások felhasználási eredményeinek nem csak a publikálása, nyilvánosságra hozása problémás, hanem a támogatások értékelése, hatásvizsgálata is. Kevés esetben történik ugyanis hiteles, objektív eredmény- vagy hatásvizsgálat, ezek hiánya vagy formális volta viszont azt eredményezheti, hogy a pályázati, támogatási rendszerek nem a valós problémákra reagálnak, nem szolgálják megfelelően az adott társadalmi, gazdasági problémák megoldását, sőt ráerősítenek azokra. Ráadásul a lebonyolítási rendszer hibái sem derülnek ki, az esetleges módosítások pedig nem megalapozottak. A mennyiségi, kvantitatív szemléletű értékelések, hatásvizsgálatok mellett mindenképpen szükségesnek látnánk, hogy az egyes támogatási, pályázati programok bizonyos százaléka – előre lefektetett értékelési szempontok alapján – az elvégzett tényleges tartalmi hatások vizsgálatára fordítódjon.

A nyilvánosság tájékoztatása nyilván fontos, hiszen erősítheti a kormányzati szándék legitimitását, elfogadottságát, és a lebonyolítók, a civil szervezetek elfogadottságát, társadalmi presztízsét is. A nyilvánosság, a kontroll hiánya azonban más oldalról is megközelíthető: nincs például kiépült panaszkezelő és javaslattételi rendszer, így a támogatások, pályázatok felhasználói, köztük a civil szervezetek kevéssé tudják kritikájukkal segíteni az intézmények működését. Persze ez csak a felszín, hiszen a vélt vagy valós anyagi függőség miatt reálisan egyébként sem várható el a potenciális támogatóktól, hogy kritikát, javaslatot fogalmazzanak meg. Ennek kezelése átfogóbb, stratégiai kérdés, mely a kormányzat és a civil szektor párbeszédének kérdését, a különböző célcsoportok, szakmai testületek képviselőinek az előkészítésbe, döntésbe való bevonását is érinti. (Nizák, 2004)

*5.6 Magánadományozás*

*„A magánadományozás jelenlegi szabályai nem ösztönzik a filantróp magatartást, a magánadományok, bár összességükben növekedést mutatnak, arányuk visszaszorulóban van a civil szervezetek bevételi szerkezetében. Szükséges ezért az adományozás mint személyes és társadalmi érték megbecsülésének, megjelenítésének, a jó példák célzatos fölmutatásának ösztönzése.”*

A fenti megállapítással és törekvéssel maximálisan egyetérthetünk, kérdés azonban, hogy ez a pont, miért „az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtéséről” szóló pillérelmei közé került. Természetesen nem a kérdés fontosságát

## ■ ■ ELMÉLETILEG

szeretnénk megkérdőjelezni, sőt. Azt gondoljuk, hogy külön részt érdemelt volna a fejlesztési irányelvek között, hiszen a civil szektor egyik potenciális partneri köréről, illetve bevételi forrásáról van szó. A kérdés összetett, ugyanis egyrészt valóban társadalmi attitűdváltás elősegítéséről van szó, melyet különböző eszközökkel a kormányzat is segíthet, másrészt viszont nagyon is konkrét törvényi szabályozást érintő kérdésekről.

Bár az adókedvezmények önmagukban nyilván nem elegendőek a tudatos adományozói magatartás kialakulásához, az adókedvezmények természetesen befolyásolják az adományozni kívánó cégek, egyének adományozási kedvét. A tudatos adományozói kultúra fejlődését elősegíthetné a közhasznú szervezeteknek juttatott adomány adóból leírható kedvezményének növelése, illetve a kedvezmény megváltoztatása (adóalapról levonhatóvá tétele). Emellett fontos lenne az adományozó magánalapítványok, közösségi alapítványok létrejöttének és fejlődésének támogatása, valamint az alapítványtevések ösztönzése, mely jelentős adóalapról leírható kedvezményt biztosítana a tőkealapot alapítványba fektető alapítóknak. (Bullain, 2005) Összefoglalva: az adományozásra ösztönző jogi környezet megteremtése állami érdek (is), hiszen azzal a magánszektorból érkező források bővíthetnek.

### 5.7 Elektronikus pályázat

*„A kormány a pályázati rendszerek egyszerűsítése, a pályázati folyamatok gyorsítása érdekében a civil szervezetek állami támogatása terén – az esélyegyenlőségi szempontokat figyelembe véve – fokozatosan megteremti az elektronikus pályázat lehetőségét. Fenntartja és összehangolja azt a praktikus képzési rendszert, amely megnöveli a civil szervezetek pályázati, így többek között EU- forrásokhoz való hozzáférési esélyeit.”*

A tapasztalatok szerint az elektronikus pályázat mindenképpen egyszerűsíti és gyorsítja a pályázati folyamatot, így bevezetésének tervét üdvözljük. Ráadásul megvalósítása mindenképpen része lehet a közigazgatás modernizációjának, „ügyfélbaráttá” tételének, az e-kormányzat széles körű elterjedésének.

A magyar szervezetek számos olyan külföldi (pl. az EB különböző főosztályai: DG Education and Culture, DG Information Society and Media; vagy a Trust for CEE, az OSI stb.) és magyar pályázaton (a Mobilitás korábbi pályázata) szerezhettek, szerezhettek tapasztalatokat, melyek már elektronikus alapúak. Véleményünk szerint a korábbi tapasztalatok feldolgozása után érdemes ebbe az irányba elindulni, és a pályázati folyamatot egészen a szerződéskötésig, illetve az ahhoz szükséges dokumentumok bekéréséig elektronikus úton lebonyolítani. Az esélyegyenlőségi szempontok figyelembe vétele fontos, de véleményünk szerint az internet-hozzáférés a Civil Szolgáltató Központok, a teleházak, vagy az E-pontok bevonásával megoldható bármely szervezet számára. Mivel a pályázatokat egyébként sem kézzel írják a szervezetek, valószínűsíthető, hogy aki pályázatot ír, az számítógépet használ, így tulaj-

**ELMÉLETILEG ■■**

donképpen csak az internet-hozzáférés jelenthet gondot (az információhoz való hozzáférés mellett, de ez általánosabb probléma), vagyis ez vethet fel esélyegyenlőségi szempontokat. Összegezve: véleményünk szerint az elektronikus pályázatás bevezetése kellő előkészítés és körültekintés mellett sokkal több előnyt, mint hátrányt jelent a szervezetek számára.

A képzési rendszer továbbfejlesztése valóban fontos a civil szektor számára. Véleményünk szerint ehhez elsősorban új képzési potenciált kell teremteni, képezni, mert a szektorban kevés a képzett szakértő és a tréner. A szektorban sokféle képzés hozzáférhető, de hiányoznak az akkreditált, többlépcsős felnőttképzési „tréner-, oktató- és tanácsadóképző” programok, illetve az ezeket kidolgozó, lebonyolító szervezetek. Szükséges lenne tehát ilyen képző szervezetek támogatására, valamint olyan országos és régiós szinten szolgáltató civil szolgáltatók támogatására, melyek vállalják, hogy a kiképzett tréner, oktató, tanácsadó segítségével akkreditált képzéseket bonyolítanak le a térség nonprofit szervezetei számára.

**5.8 Nemzeti Civil Alapprogram**

*„A működési tapasztalatok birtokában a kormányzat koncepcionálisan áttekinti a Nemzeti Civil Alapprogram szerkezetét és eljárásrendjét, annak érdekében, hogy a rendszer működése rugalmasabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá váljon.”*

A Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) eljárásrendje sokat változott, fejlődött az elmúlt időszakban. A pályázati folyamat rugalmasabbá, hatékonyabbá vált a törvény és a végrehajtási rendelet módosításával; a korábbi problémák (súlyos adminisztratív terhek, működési támogatás értelmezése) orvoslása megkezdődött. Véleményünk szerint több, korábban érintett pont (egységes nyilvántartás, eredmények nyilvánossága, elektronikus pályázatás) bevezetése, kipróbálása kifejezetten jót tenne a rendszernek. Mivel az eljárásrend hibái ismertek, illetve a pályázó szervezetek folyamatosan felhívják ezekre a figyelmet, inkább néhány koncepcionális, véleményünk szerint a mai napig problémát jelentő kérdésre világítunk rá.

Az első ilyen pont az NCA általános stratégiája, célja, különösen a működési támogatásokat illetően. Véleményünk szerint még mindig nem világosak az NCA preferenciái, azaz hogy miért és mely szervezeteket akar támogatni az alapprogram. A működési támogatások elosztásának (ez már a pályázati felhívásokból látszik) nincsenek meg az alapelvei, értékelési kritériumai, ami azt eredményezi, hogy sok esetben a kollégiumok egyenlő arányban vagy a bevétel arányában osztják fel a rendelkezésre álló támogatási összeget az érvényes pályázatot benyújtó szervezetek között. Ez véleményünk szerint hosszú távon tarthatatlan, illetve komolytalanná teszi a folyamatot, hiszen az NCA nem normatív vagy alanyi jogon járó támogatást nyújt a civil szervezeteknek, így valamilyen kritériumok alapján dönteni kell a beérkező pályázatok között. Itt véleményünk szerint a Tanács és kollégiumok együttes munkája szükséges ahhoz, hogy megfelelő megoldás szülessen.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

A másik pont a hatékonyság, az eredményesség mérése. A rendszer hatékonyságát lehet a működés nehézségeiből, problémáiból kiindulva is fejleszteni, de a hatékonyság nem pusztán technikai kérdés: igazán akkor beszélhetünk hatékony működésről, ha megfogalmazhatók az elérendő célok, illetve a várt hatások. Véleményünk szerint ez sem makroszinten (azaz az NCA egészére vonatkoztatva), sem a támogatott programok szintjén nem valósult meg, az NCA eddigi működésének tartalmi értékelése vagy legalább a tartalmi értékelés szempontjainak megálapítása még nem történt meg.<sup>37</sup>

Összegzőként elmondhatjuk, hogy a stratégia e pontjában megfogalmazott pontok szinte kivétel nélkül támogatandók, relevánsak, a valós problémákból indulnak ki, a nehézség abban áll, hogy hogyan sikerül megvalósítani a terveket, illetve az egyes célmeghatározásokat hogyan sikerül konkrét munkatervvé alakítani. Ebben a folyamatban mindenképpen szükségesnek látjuk a civil szervezetek további aktív közreműködését, a kormányzati oldal részéről a folyamatos tájékoztatást, tehát az interaktív kapcsolatrendszer fenntartását.

### 6. Az állami/önkormányzati feladatok kihelyezésére vonatkozó irányelvek<sup>38</sup>

A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztési irányelveit tartalmazó, 2006 őszén társadalmi vitára bocsátott dokumentum számos tekintetben újszerűnek minősül 2003-as elődjéhez viszonyítva. A 2003-ban elfogadott kormányzati Civil Stratégia a nonprofit szektor szinte valamennyi fontosabb problémájával foglalkozott; a jogi szabályozástól a finanszírozásig, az érdekérvényesítéstől az állami feladatok átvállalásáig. Bár a Stratégia számos konkrét teendőt nevesített, olvasójában mégis azt az érzést kelthette, hogy a rendszerváltás óta eltelt 13 év szinte valamennyi – kormányzati felelősséget felvető – fejlődési anomáliájára választ kíván adni. A korábbi anyag „holisztikus” szelleme nem ítélnél el, hiszen egyrészt a civil szektor számára is világgossá vált, hogy a kormányzat pontosan és részletekbe menően ismeri és elismeri a szektorban tapasztalható egyenlőtlenségeket, nehézségeket, s az idő azt is bizonyította, hogy számos ígéret valósággá vált (elég, ha a Nemzeti Civil Alaprogramra gondolunk, amely már 2003 őszén törvényi ratifikálásra került).

Az elkövetkezendő évek fejlesztési törekvéseit meghatározó dokumentum pragmatikusabb, amennyiben néhány jól körülhatárolható fejlesztendő területre koncentrálna, ugyanakkor – címéhez híven – kevesebb konkrét középtávú feladatot határoz meg, inkább az irányelvek szintjén marad. Ez leginkább az állami/önkormányzati feladatok kihelyezésére vonatkozó rész esetében érezhető.

A fejlesztési dokumentum elemzése előtt röviden tekintsük át, miben rejlik a civil szervezetek közfeladatokba való bekapcsolódásának jelentősége, valamint azt, hogy a hazai jogi és finanszírozási környezet milyen lehetőségeket nyitott az állami és civil szervezetek munkamegosztásában. A tények ismeretében úgy véljük, könnyebben értelmezhetők és értékelhetők a kormányzati törekvések.



## ELMÉLETILEG ■■

A civil szervezetek közfeladat-ellátásban való részvétele az elmúlt másfél évtized során nem vált széles körben elterjedt gyakorlattá Magyarországon, ugyanakkor a rendelkezésre álló kutatási tapasztalatok szerint igen komplex problémakört eredményezett. Jelen tanulmány nem vállalkozik – nem is vállalkozhat – arra, hogy valamennyi kérdésre választ adjon vagy kész modellekkel szolgáljon. Célul mindössze a problémák összetettségének felvázolását, az elmozdulással kapcsolatos kérdések felvetését tűzhetjük ki, illetve annak végiggondolását, hogy a kormányzati törekvések mennyiben segíthetik a civil szervezetek nagyobb arányú részvételét a közfeladatok ellátásában.

### 6.1 A nonprofit szektor szolgáltatói funkciójának erősödése

A társadalom tagjainak önkéntes aktivitása történelmi korszakokonként más és más formákat öltött, s ezt az aktivitást egyaránt meghatározta a társadalom állapota, aktuális szükségletei, valamint a mindenkori hatalomgyakorlók által teremtett – jogi, ideológiai, politikai, finanszírozási – mozgástér. Az öntevékenység magyarországi fejlődésében is megfigyelhetünk különböző szakaszokat; így bizonyos történelmi korszakokban a karitatív funkció, máskor a politikai ellenállás vagy a szolgáltatások, intézmények fenntartása volt a jellemző. Az utóbbi évtizedekben kialakult nonprofit szektorokra – különösen a fejlett országok esetében – a történelmileg egymásra rétegződött funkciók együttélése jellemző, persze ma is bizonyos hangsúlyokkal. Ilyen kitüntetett területnek tekinthető az érdekvégyesítési szerepkör, a civil társadalom eszméjének újraértelmezése a globális viszonyokra, valamint a társadalmi szükségletek kielégítésében a gazdaság három szektora közötti munkamegosztás, tehát a szolgáltatói funkció.

Ez utóbbi erősödése az utóbbi néhány évtizedben egyértelmű a nyugati társadalmak esetében, amit a nonprofit szektor társadalmi-gazdasági szerepeit értelmező teoretikusok (Weisbrod, Hansmann) a jóléti állam és a piac kudarcával magyaráznak (Kuti–Marschall, 1991). A ma is meghatározó elméletek szerint a társadalom öntevékeny szerveződése az állam és a piac által „teremtett” hiányterületeken jelennek meg, egyre professzionálisabb keretek között.

A fejlett országokban a civil szektor vélt és valós előnyeire építve számos ágazatban adtak zöld utat a nonprofit szervezeteknek a korábban állami keretek között végzett feladatok átvállalására. A kiszereződések azonban elsősorban azokon a területeken válhattak jellemzővé, ahol központilag ezt kifejezetten ösztönözték; egyrészt tudatos jogi szabályozással, másrészt a finanszírozási környezet átgondolt kialakításával. A szolgáltatói szerepkör erősödése nem feltétlenül jelenti a nonprofit szektor sokszínűségének csorbulását, bár kétségkívül együtt járhat az egyéb funkciókat (közösségépítő, adományozó) betöltő szerveződések „elhanyagolásával”, amelyek azonban – társadalmi hagyományoktól függően – jelen vannak a szektorban. A szolgáltató nonprofit szervezetek arányának növekedése nem csak a közösségi szük-

## ■ ■ ELMÉLETILEG

ségletek kielégítése szempontjából lehet fontos, hanem a nonprofit szektorra gyakorolt pozitív közvetett hatásai miatt is.

A nemzetközi összehasonlításon alapuló kutatási eredmények (Sebestyén, 2001) azt igazolták, hogy egy adott ország nonprofit szektorának fejlettsége (gazdasági ereje, anyagi erőforrásai, foglalkoztatási kapacitása) nem elsősorban az ország gazdasági fejlettségétől függ, hanem sokkal inkább az állam és a nonprofit szektor közötti munkamegosztás mértékétől, a nonprofit szektor *szolgáltatási potenciáljától*. A modern jóléti államok kudarcait – ahogyan azt a közgazdasági elméletek jelezték – ugyanis a nonprofit szervezetek képesek valamely szinten korrigálni.

A közszolgáltatások biztosításába bevont nonprofit szervezetek nagyobb eséllyel válhatnak stabil szolgáltatókká (egyben foglalkoztatókká is), s erre a humán szolgáltatások területén mutatkozik a legtöbb lehetőség. Az említett kutatás arra is rámutat, hogy minél erősebb és nagyobb a nonprofit szektor humán szolgáltatásokra (szociális ellátás, egészségügy, oktatás, kultúra) szerveződött része, annál valószínűbb, hogy a szolgáltatási potenciál is nő a közfeladatokba való bekapcsolódás által. A makroszintű mutatók javulása mellett azonban arról sem feledkezhetünk meg, hogy milyen segítséget és mintákat tudnak nyújtani a fejlettebb szervezetek kisebb és gyengébb társaiknak (információkat, forrásteremtési lehetőségeket és készségeket stb. biztosító nonprofit szolgáltatásaik által).

Az állami és civil szektor közötti szoros együttműködés a közfeladatok biztosításában egyre inkább univerzálissá válik, igazolva, hogy a jelenkor jóléti rendszereiben nagy szükség mutatkozik a társadalmi erőforrások bevonására és hasznosítására.

### 6.2 A közfeladatok társadalmisítási folyamata Magyarországon

A hazai közgondolkodásban a civil szektor közszolgáltatásokban való részvétele a *szereződéses közfeladat-átvállalással* („kiszereződés”) került azonosításra. A kiszereződés a gyakorlat számára azt a modellt jelentette, amelyben egy állami szervezet (többnyire önkormányzat) valamely saját kötelezettségei között szereplő, jól meghatározható feladatát szerződés keretében egy nem állami szervezetnek delegálja, a feladathoz tartozó normatív támogatás átadása mellett. A közfeladatok átadása-átvállalása azonban csak részben követte ezt a sémát.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LVI. Törvény, valamint a nem sokkal később megjelenő ágazati törvények (szociális, oktatási, kulturális stb.) valóban megnyitották a lehetőséget a szerződéses feladatátvállalásra, a nem állami szervezetek bevonására. Ugyanakkor más alternatívák is megjelentek; *egyrészt* a nem állami szervezetek közvetlen feladatellátása (például a szociális szakellátások vagy az oktatás területén az önálló intézményalapítás), *másrészt* az állami alapítású nonprofit szervezeti formák beiktatásával (közalapítvány, közhasznú társaság) a közfeladatok nonprofit háttérintézményekbe való kihelyezése. Ez utóbbi esetekben a szerződéskötés nem feltétele a közfeladat-ellátásnak.

## ELMÉLETILEG ■■

A kilencvenes évek folyamán néhány ágazati törvényben pontosításra kerültek a szerződéses feladat-átvállalás feltételei, többnyire a szerződések ajánlott tartalmának részletezésén keresztül (és ez ki is merült ennyiben).

A jogi nyitás – és politikai-szakpolitikai buzdítás – eredményeképpen az állami szervezetek megkezdtek feladataik kihelyezését, a civil szektor pedig erejéhez mérten megpróbált élni a lehetőségekkel. A közfeladatok koncepciót nélkülöző „társadalmásítása” innentől kezdve spontán folyamatokat indított el, amelyek hatásait ma még csak részben sikerült feltárni. Az azonban biztos, hogy a közfeladat-ellátással kapcsolatos kevés gyakorlat sajátos „feladat-kihelyezési” kultúrát teremtett, és igen masszív sztereotípiákat alakított ki mind az állami, mind a civil szektorban. A jogi és finanszírozási keretek ugyanis leginkább azt sugallták, hogy a közfeladat-ellátásban csak olyan nem állami formációk kérhetnek-kaphatnak helyet, amelyek az állami szervezetekéhez hasonló vagy azt legalábbis megközelítő működési biztonságot képesek felmutatni. Ez egyaránt igaz a szerződő, önálló intézményalapító és állami szervezetek által létrehozott nonprofit szervezetekre. *A közfeladat-ellátás emiatt csak a szektor kicsi, de erős szervezeti háttérrel rendelkező szegmensének jelentett alternatívát.*

### 6.3 A nem állami keretekben történő közfeladat-ellátás tapasztalatai a hazai kutatások tükrében

A témát vizsgáló kutatások ma még szűk körűek, és csak a jelenség bizonyos szegmenseinek feltárását végezték el. Jellemző továbbá, hogy a kutatási gyakorlatban sem alakult még ki egységes fogalmi és klasszifikációs rendszer az állami és nem állami szektor közfeladatok terén kialakított munkamegosztására, ami például megnehezíti a jelenség kiterjedtségének leírását. A Központi Statisztikai Hivatal által 1996-ban és 2000-ben végzett teljes körű önkormányzati felmérések használták a szerződéses kapcsolat fogalmát, azonban nem választották el azt markánsan az önkormányzatok által létrehozott nonprofit szervezetek közfeladat-ellátásától. A KSH-adatok azt mutatták, hogy a két adatfelvétel közötti időszakban a szerződéses kapcsolatok száma jelentősen növekedett; 1996-ban 338 települési önkormányzat (11%) állt szerződéses viszonyban összesen 905 nonprofit szervezettel, míg 2000-ben már 632 önkormányzatnak (20%) volt közfeladat-ellátási szerződése 1 666 nonprofit szervezettel (KSH, 1998, 2000). A közfeladatok kiserződése az adatok alapján elsősorban az oktatás, a kultúra, az egészségügy és a szociális ellátás, valamint a sport, a szabadidő, a hobbitevékenységek területein volt jellemző. A statisztikák szerint 1996-ban a szerződéses kapcsolatok háromnegyede, 2000-ben négyötöde községekben született.

A civil szervezetek közfeladatokba való bevonását vizsgáló 2004-es szociológiai felmérés részben cáfolta, részben megerősítette a statisztikai adatokat. Ellentmondás volt érzékelhető a földrajzi megoszlás tekintetében, mivel a legtöbb szerződéses kapcsolatot a kutatás során a városokban, és nem a községekben találták

## ■ ■ ELMÉLETILEG

(Kinyik–Vítál, 2005).<sup>39</sup> A kutatás azonosságot mutatott azonban a tevékenységi preferenciákban, azzal a megjegyzéssel, hogy az ellátott feladatok jelentős része egyezett valamely az ágazati törvényekben szereplő állami feladattal. Csak a főváros és néhány megyei jogú város esetében fordultak elő olyan kiszereződött tevékenységek, amelyek törvényben nem rögzített, innovatív feladatokra utaltak. Az alkalmazott kutatási módszerek a szerződéses kapcsolatok minőségi jellemzőinek feltárására, árnyalására is lehetőséget nyújtottak. Így megállapítható volt, hogy a szerződéses kapcsolatok kezdeményezői többnyire a civil szervezetek, amelyek egyrészt kompetenciáik, szakértelmük, másrészt finanszírozási kényszereik (forrásautomatizmusokra való törekvés) miatt aspiráltak a közfeladatokra. A szerződő önkormányzatok motivációi egyértelműen gazdasági jelleget öltöttek, mivel olcsóbb feladatellátási lehetőséget láttak a civil szervezetek bevonásában. Bár a kutatás alapvetően az önkormányzatoktól független civil szervezetek részvételi lehetőségeire irányult, bizonyos adatok a többi nem állami szervezet szerepére is utaltak. A nem állami szervezetekkel kötött közfeladat-ellátási szerződések kb. egynegyede saját, önkormányzati alapítású, 45%-a önkormányzattól független civil szervezettel kötött, a fennmaradó részt pedig egyházakkal, piaci vállalkozásokkal és egyéb önkormányzatokkal létrejött szerződések alkották. A szerződéses feladatátvállalás a tapasztalatok szerint sok esetben nem mélyítette, ellenkezőleg, beszűkítette a civil és önkormányzati szervezet együttműködését, például az érdekvégyesítés terén; de más területeken is függőséget teremtett. A kutatás megállapításai között szerepelt az is, hogy nem működik valós, szakmai tartalomra is vonatkozó kontroll ezekben a kapcsolatokban, az ellenőrzés ritka és formális, főként az államháztartási szabályok szerinti pénzügyi vizsgálatra korlátozódik.

A civil szervezetek közfeladat-ellátásban való részvételével kapcsolatos ismereteket nagymértékben gazdagította a jogi akadályok feltérképezésére irányuló kutatás, amely a K. C. R.-dimenzió nevet viseli (Bíró, 2005). A jogszabályok összehasonlító elemzése során megállapítást nyert a „közfeladat” fogalma körüli kaotikus helyzet (sem alanyi, sem tárgyi értelemben nincs jogi közmegegyezés), amely nehezíti a civil szervezetek belépési területeinek meghatározását. További komoly dilemmákat vet fel a „civil” és „állami” alapítású nonprofit szervezetek szerepének összemosódása, főként az állami nonprofit szervezetek forráselvonó hatásai miatt (Bíró, 2005; Kuti, 2003). A kutatás jogi szemszögből is alátámasztotta a szerződéses kapcsolatokban fellelhető függőségi viszonyokat, amelyeket az államháztartásra vonatkozó szabályozás és a közfeladatok finanszírozása eredményez. Ezek ugyanis a feladatfinanszírozás helyett az intézményfenntartást erősítik, és sokkal inkább a paternalista jellegű „támogató-támogatott” attitűdöt erősítik, mint az egyenrangúságot lehetővé tevő „szolgáltatásvásárló-szolgáltató” viszonyt.

A témában természetesen több kisebb kutatás is folyt, amelyek a két szektor egymásra irányuló percepcióit, az együttműködések természetét vizsgálták, eredményeikkel nagyban hozzájárulva eddigi ismereteinkhez.

## ELMÉLETILEG ■■

### 6.4 A civil szervezetek állami/önkormányzati feladatokban való részvételének főbb akadályai, a beavatkozás szükséges területei

A rendelkezésre álló kutatási eredmények ismeretében körülhatárolhatók azon problémakörök, amelyek jelenleg is gátolják a civil szervezetek nagyobb arányú bekapcsolódását a közfeladatok ellátásába. Az akadályok egy részének felszámolása politikai/kormányzati feladatkörbe tartozik, ugyanakkor a helyzet jobbításában nagy felelősséggel bírnak az ágazati szakpolitikusok, a kutatók, és maga a civil szektor is. Az alábbi felsorolásban – a tanulmány céljait és kereteit szem előtt tartva – nem törekszünk normatív meghatározásokra, az esetleges javaslatok megfontolandó szempontként kerülnek említésre. A problémák számbavételénél az általánostól haladunk a konkrétabb kérdéskörök felé.

#### 6.4.1 Az egységes koncepció hiánya

Ahhoz, hogy a közfeladatokra vonatkozó szektorok közötti munkamegosztás egyértelművé váljon, alapvetően fontos a politikai, kormányzati és civil szándékok tisztázása. Ha végiggondoljuk a civil szervezetek közfeladat-ellátásba való bevonásának elmúlt 17 évben lezajlott folyamatát, akkor azt láthatjuk, hogy az általános jogi nyitást nem követte túl sok, a megvalósítást elősegítő intézkedés. A közfeladatok „megnyitását” leginkább az *ideológiai elkötelezettség* orientálta, mind az egyes kormányzatok, mind a nem állami – így a civil – szektor részéről is. Ezt valószínűleg nagymértékben befolyásolták a fejlett demokráciák tapasztalatai, az erősödő európai uniós elvárások (például a szubsidiaritási elv gyakori citálása), és valószínűleg a civil szektor feléledő igényei is. Az ideológiai elkötelezettség szükséges, de nem elégséges feltétele a valódi nyitásnak. A fejlett országok gyakorlatában – például az Egyesült Királyságban – is voltak olyan konkrét kiváltó okok az 1980-as években (például a közszféra hatékonysági problémái), amelyek *tudatos, átgondolt* kormányzati elképzelések keretében nyitottak meg *bizonyos* ágazati területeket és szolgáltatási csoportokat a civil szektor irányába. Ehhez konkrét elvárások, illetve várakozások kapcsolódtak, amelyek egyben a civil hatékonyság „tesztelését”, mérését, sztenderdizálását is kilátásba helyezték, jelezve, hogy a folyamatnak tétje van (például a közpénzek ténylegesen is hatékonyabb felhasználása, szükségletérzékenyebb szolgáltatások megvalósítása stb.). Az ideológiai elkötelezettség önmagában tulajdonképpen a civil és állami szektor hatalmi megosztását legitimálja. Ennek hangoztatása – konkrét elképzelések nélkül – még nem teszi felkészültebbé sem az állami, sem a civil szektort a közfeladatok hatékony és eredményes megosztására. A szolgáltatói funkció, az intézményfenntartás nem idegen a magyar nonprofit szektortól, azonban nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy történelmi fejlődésünk nem adott sok alkalmat e szerepek begyakorlására.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

### 6.4.2 A külföldi gyakorlatok mélyebb megismerése

Mind a koncepcióalkotást, mind a végrehajtási mechanizmusok megtervezését bizonyosan megkönnyítené a fejlett országok gyakorlatának alaposabb tanulmányozása, a témára vonatkozó releváns irodalmak magyar nyelvű elérhetőségének lehetővé tétele. Ez utóbbi részben megtörténik (esetenként amerikai, brit példákra hivatkozunk), azonban ha kevés példát ismerünk, akkor felmerülhet a veszélye annak, hogy az első szimpatikus (esetleg könnyen hozzáférhető) modellel és gyakorlattal azonosulunk, olyannal, amely talán a legkevésbé alkalmazható a hazai viszonyokra (volt már rá precedens). A kiválasztásnál fontos szempont lehet a hasonló állami berendezkedés, az újraelosztás módja (a jóléti állam típusa), és természetesen nagyon fontosak lehetnek a kelet-európai társadalmak gyakorlatai is, mivel mind a közigazgatás szerkezetét, mind a nonprofit szektor fejlődését tekintve hasonló kihívásokkal kell megküzdeniük. A külföldi tapasztalatok megismerése véleményünk szerint azért fontos, mert a civil részvétel növeléséhez, hatékonyabbá tételéhez számos bürokratikus és technikai eszköz kapcsolódik (például szervezetek kiválasztása, versenyeztetése, a szakmai tevékenység hatékonyságának mérése, kontrollfunkciók stb.), ezek pedig könnyebben importálhatók, mint az elvek.

### 6.4.3 A civil bevonás mélységének, alternatíváinak meghatározása a civil szektor fejlettségi szintjének, sajátosságainak figyelembevételével.

Mint ahogyan arra a korábbiakban utaltunk, az elmúlt másfél évtized jogi és finanszírozási környezete alapvetően az intézményfenntartás feltételeit teremtette meg, ezáltal az erősebb szervezeti, infrastrukturális, anyagi háttérrel rendelkező szervezeteket hozta helyzetbe a közfeladatok átvállalásánál. A kutatási eredmények szerint a kiszereződés leggyakoribb szakmai legitimáló érve a civil szervezetek innovációs képessége és társadalmi szükségletek iránti érzékenysége. Ez az érzékenység azonban nem feltétlenül az intézményfenntartói szerepkörben képes kiteljesedni. A törvényben rögzített szolgáltatási formák alapvető erénye és követelménye a stabilitás és a kiszámíthatóság (célokban, célcsoportokban, módszerekben). Amennyiben egy civil szervezet intézményi struktúrát vállalt fel szerződés keretében, úgy az elsődleges elvárás továbbra is a törvényi kötelezettségeknek való megfelelés volt, csak ezen *felül* kapcsolódhattak innovatív megoldások az adott szolgáltatáshoz. Az innovációs képesség leginkább azokon a szolgáltatási/intézményi területeken bontakozhat ki, ahol a kapcsolódó szükségletek sokszínűbbek, kevésbé meghatározottak (például kulturális, közművelődési szolgáltatások). Más esetekben a feladatellátás szakmai tartalmától és színvonalától kevesebb változás várható (legfeljebb költséghatékonysági szempontok érvényesülhetnek). Ezért kell elgondolkodni a bevonás szintjein, amelyekre Bíró (2005:16–17) például a következő ajánlásokat teszi, az előbb említett *átvállaló típusú* közfeladat-ellátás mellett:

## ELMÉLETILEG ■■

- *feladatmegosztó típusú KCR*, amely a közfeladatnak csak egy jól körülhatárolható részét, elemét, funkcióját veszi át (például idősek bentlakásos otthonában a közösségszervezést);
- *kiegészítő típusú KCR*, amely egy már létező közfeladat bővülése okán alakulhat ki (például a művelődési központ pedagógiai szakszolgálattal egészül ki);
- *alkalmi segítő, támogató típusú KCR*, amely időlegesen, részlegesen és akár előre nem tervezhető módon tudja segíteni a közfeladat-ellátást (például iskola mellett működő, pályatanácsadást végző civil szervezet);
- *információs vagy kontroll típusú KCR*, olyan szakmai, érdekvédelmi, közéleti és nyilvánossági ambícióból folytatott civil tevékenységek, amelyek független szereplőként monitorozzák, kutatják a közfeladat-ellátásban résztvevőket.

Egy ilyen vagy ehhez hasonló logikát követő rendszer nagyobb arányú bevonást tehetne lehetővé az eltérő fejlettségi szintű civil szervezetek számára.

### 6.4.4 Jogi fogalmak tisztázása, jogharmonizáció

A civil szervezetek közfeladat-ellátásban való részvételének jogi akadályait vizsgáló kutatási anyag (Bíró, 2005) átfogó jogi reformot szorgalmaz, amelyhez konkrét javaslatokat is megfogalmaz. Ezt ismételni vagy részletezni itt most szükségtelennek tartjuk, inkább csak két további problémakörre hívnánk fel a figyelmet. Az első az *előbbi pontban* foglalt tipizálási rendszerrel kapcsolatos. A közsféra tehetetlenségi erejét figyelembe véve – amennyiben születik hasonló rendszer a közeljövőben – célszerű jogilag szabályozni. Amennyiben ezek megfelelően szabályozott alternatívaként kerülnek a köztisztviselők asztalára, úgy alkalmazásuk is gyakoribbá válhat. A jogharmonizáció során külön figyelmet kell szentelni azokra a szerződéses kapcsolatoknak, amelyekben korábban már működő intézmények, feladatok kerülnek átadásra, a humánerőforrással együtt. Gyakori, hogy ezekben az esetekben a munkavállalók közalkalmazotti jogviszonya megszűnik, azonban a vele járó automatizmusokhoz (például közalkalmazotti bértábla) az önkormányzat a munkavállalók érdekében a szerződésben ragaszkodik. Az ilyen esetekben újfent civil előnyök mennek veszendőbe, például a teljesítménymérés, ösztönzés.

### 6.4.5 Egyenlő finanszírozási esélyek biztosítása a közfeladatok kiszereződése terén

A kiszereződött közfeladatok finanszírozási hátterével kapcsolatban jelenleg több ponton is problémák merülnek fel. Az esélykülönbségeket egyrészt a *szektor-hovatartozás* (például szociális vagy oktatási területen), másrészt a szolgáltatások *normatív támogatási rendszerei*, harmadrészt bizonyos támogatások esetében a *diszkrecionális döntések* okozzák. A szektorsemlegesség kérdése régóta fájó pont, fel-felbukkanása valamennyiszer komoly politikai viharokat kavart. Az eltérő normatívarendszerek

## ■ ■ ELMÉLETILEG

egy-egy ágazaton belül is jelentős különbségekhez vezetnek. A szociális alapellátások többségénél például a lakosságszám után megállapított normatívának csak egy része kerül átadásra, míg az intézményfenntartó civil szervezetek a teljes feladatra járó összeget megkapják a központi költségvetésből, nem kényszerülnek az önkormányzattal való alkudozásra, amely diszkrecionális döntéseket eredményez. A finanszírozási kérdések esetében szintén átfogó reformra lenne szükség, amelyben a szektorsemlegességen túl a piaci mechanizmusok (szolgáltatások árának alkufolyamatban történő kialakítása) és a normatív automatizmusok helyét és egyensúlyát kellene átgondolni.

### 6.4.6 A közfeladat-átvállalási lehetőségek nyilvánossága, a civil szervezetek kiválasztása

A civil szervezetekre vonatkozó alkalmassági feltételeket a szerződésköteles közfeladat-átvállalások esetében<sup>40</sup> teljes mértékben a gyakorlat alakította ki, a szakmai szempontok mellett teljes joggal szerepelhettek szubjektív, akár személyes szempontok, az egyéni és szervezeti érdekvényesítő képességek stb. Ez tehát óriási szabályozási ürre utal, amely kirekesztő, esetlegesen nepotista technikákat eredményez, szélsőséges esetekben pedig monopolhelyzeteket teremt,<sup>41</sup> ráadásul társadalmi szempontból sem hatékony. Természetesen nem gondolhatjuk, hogy az önkormányzatokat teljesen korlátozni kéne szerződési szabadságukban. Ugyanakkor a kiválasztás magas szinten történő (tehát például minden önkormányzatra érvényes) szabályozása a *kiválasztási technikák* alkalmazását és a *nyilvánosságot* illetően a helyzet jelentős javulásához vezethetne. A kiválasztási technikák tekintetében az európai országokban többfajta gyakorlat is kipróbálásra került már (közbeszerzési szabályok alkalmazása, nyilvános vagy meghívásos pályáztatás stb.), a külföldi tapasztalatok valószínűleg sok segítséget nyújtanának ezek kidolgozásában. Az önkormányzati szabadságot leginkább a szakmai elvárások tekintetében lehetne meghagyni, hiszen a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás feltételei is csak helyben határozhatók meg. Egy ilyen típusú szabályozás oldhatná azokat a félelmeket is, amelyek az „idegen”, nem helyben működő szervezetek túlzott térhódításával és feladathalmozásával kapcsolatosan megfogalmazódnak,<sup>42</sup> hiszen a helyi szükségleteket mégiscsak a helyben működő szervezetek ismerhetik a legjobban. Az objektív kiválasztási rendszerek alkalmazása ennek ellenkezőjét is lehetővé tenné – nevezetesen „A” civil szervezet „behívását” – az adott szolgáltatásra azokon a településeken, ahol az adott közfeladat ellátására nincs alkalmasnak tűnő szervezet.



#### 6.4.7 Kontrollmechanizmusok kialakítása

Mint ahogy az empirikus kutatási eredmények mutatták, az állami szervezetek többsége nem csak a közfeladatok átadása, hanem azok ellenőrzése során is a gazdasági és fiskális szempontokra koncentrál, a szakmai eredményesség, a társadalmi hasznosulás és a hatékonyság alig nyom a latban,<sup>43</sup> aminek az oka többnyire az állami szervezetek kapacitásproblémáiban gyökerezik. Az ellenőrzési funkciók azokban az ágazati törvényekben, amelyekben a közfeladat-ellátási szerződések tartalma szabályozásra került, kötelező tartalmi elemként jelennek meg, a kontroll hiánya tehát kevésbé róható fel a jogi szabályozásnak. A dilemmát leginkább az okozhatja, hogyan lehet a folyamatosan leépülő közigazgatási rendszerbe telepíteni az ellenőrzési funkciókat, illetve hogyan lehet ezeket a kisteleplések egyébként is kis létszámú apparátusába integrálni.

#### 6.4.8 A szemléletváltás szükségessége

Az eddig jelzett – nem kevés – probléma (elvileg) maradéktalan felszámolása mellett is maradnának bizonytalansági tényezők a rendszerben, amelyek a két szektor kölcsönös reflexiójában rejlenek. Ide tartoznak mindazok az attitűdök, sztereotípiák, ideológiák (a civil szervezetek nagyszerűségéről) és ellenideológiák (a civil szervezetek hibáiról), azok az akár személyes indulatoktól fűtött feltételezések (de az információk teljes hiánya éppen úgy), amelyekről úgy gondoljuk, a civil szervezetek közfeladatokban való részvételét ma is jelentősen befolyásolják, és jogi szabályozással kevésbé irányíthatók. A leghosszabb időt ezeknek a formálása veheti igénybe mindkét oldalon. Ez történhet tudatosan (például képzésekkel), vagy együttműködések keresztül, hiszen szociálpszichológiából már tudhatjuk, hogy az előítéletek oldására gyakran az információk nem elegendőek, a közös célért folytatott együttes problémamegoldás sokkal többet ér. Maguk a szerződéses kapcsolatok is visszahathatnak ily módon a két szektor kapcsolatára, amennyiben feltételrendszerük pontosabb kialakításra kerülne.

#### *6.5 Az állami/önkormányzati feladatok civil szervezetekhez történő kihelyezésére irányuló kormányzati törekvések 2003-ban és 2006-ban*

Mint azt a bevezetőben jeleztük, a két stratégiai dokumentum mind szerkezetében, mind szemléletében jelentősen eltér egymástól. Míg a 2003-as anyag alapelveket és stratégiai elemeket határoz meg, addig 2006-os változat kiemelt fejlesztési területek mentén strukturálódik, és szembeűnők a terjedelmi arányok is.

A 2003-as stratégia alkotói külön hangsúlyt fektettek az ideológiai elköteleződés igazolására („A polgári társadalom eszménye című fejezetben”), a civil szektor helyzetének bemutatására, és a helyzetképben jelzett problémákkal összecsengő alapelveket, majd többé-kevésbé konkrét, középtávú feladatokat határoztak meg. A 2006-os

## ■ ■ ELMÉLETILEG

fejlesztési anyag láthatóan nem épít elődjére, mivel egyrészt nem értékeli a két dokumentum megalkotása közötti időszakban történt változásokat, sem a civil szektor, sem a korábban vállalt feladatok teljesítése vonatkozásában, a korábbi anyagban érzékelhető „tudományos érzékenység” itt kevésbé felfedezhető. A jelenlegi szövegben utalást sem találhatunk a korábbi stratégiával való kapcsolatra, folytonosságra, az egymásra való építkezésre.

Amennyiben ezeket az általános szerkezeti jellemzőket az állami feladatok kihelyezésére vonatkozó részekre vetítjük le, a hiányosságok még élesebben kirajzolódnak. 2003 és 2006 között születtek meg ugyanis azok – az előzőekben bemutatott – a tudományos kutatások, amelyek számos szempontból árnyalták a civil szervezetek közfeladatokban való részvételével kapcsolatos problémákat, és több olyan fontos jogszabályi változás is történt (kistérségi feladatellátás szabályozása, nonprofit jogi formák változása), amelyek befolyásolják a korábban megfogalmazott intézkedések eredményességét, és egyben a civil részvétel esélyeit is.

A konkrét szövegeket vizsgálva a 2003-as stratégiában a közfeladatok társadalmisítása koncepcionális elemként jelenik meg, amely „az állami funkciók gyakorlásának hatékonyságát javítja”. Utal arra, hogy ez a folyamat elindult, azonban a látható eredmények mellett az esetlegesség, a szabályozatlanság és a túlszabályozottság egyaránt jellemzi. Az állami források egyenlőtlen, erősen koncentrált eloszlását is megemlíti a problémák között, jelezve az „állami” nonprofit szervezetek forráselvonó hatásait. A beavatkozási területek között jelzi a szektorsemlegesség kialakítása melletti kormányzati elkötelezettséget, valamint konkrét intézkedéseket ígér az államháztartási törvény és a kormányrendeletek vonatkozásában a közfeladat-ellátás eljárási és pénzügyi szabályozásában. Határozott szándékként jelenik meg az állami források elosztási elveinek változtatása is; az egyedi elbírálású döntéseken alapuló támogatások csökkentésén, illetve a normatív támogatások növelésén keresztül; emellett a feladatokhoz járó források átadását is nagyobb mértékben kívánja biztosítani a kormányzat.

A civil keretek közötti közfeladat-ellátással kapcsolatosan olyan további stratégiai elemeket is deklarál a dokumentum, mint a „megértő” kormányzati attitűd elősegítése (például a közigazgatási szakvizsgán vagy szakmai képzéseken keresztül), a „példamutató” magatartás a közigazgatási szervek részéről az önkormányzatok felé.

A 2003-as stratégia által felvetett problémákat a 2004–2005 folyamán készült kutatások is megerősítették. Ugyanakkor, ha számba vesszük, hogy az egyes ígért intézkedések milyen mértékben teljesültek, történtek-e konkrét beavatkozások a jelzett területeken, akkor jelentős hiányosságokat tapasztalhatunk. Nem történt előre lépés a szektorsemlegesség megoldásában, s erre valószínűleg az adott politikai körülmények között sem számíthatunk, a probléma erős pártpolitikai rögzültségei miatt. A civil részvételt támogató államháztartási reform irányába sem történtek jelentősebb lépések. A normatív alapon juttatott állami támogatások volumenének változását releváns adatok hiányában nem tudjuk megítélni. Arról azonban véleményünk alkothatunk, hogy a 2003 óta megtett – a közfeladatok kihelyezésére közvetett hatást gyakorló – intézkedések, változtatások mennyire tükrözik a 2003-as stra-

## ELMÉLETILEG ■■

tégia szellemét. Az egyik fontos 2006-os jogszabályi változás bizonyos nonprofit jogi formák átalakítását eredményezte; nevezetesen a közhasznú társaságok fokozatos megszüntetését, valamint a közalapítványok visszaszorítását. A két szervezeti forma átalakítása érzékelhetően az „állami” nonprofit szervezetek problematikájára kívánt reagálni. A közhasznú társaságok tervezett átalakulása nonprofit gazdasági társaságokká ezt a kérdést várhatóan kevésbé rendezi megnyugtatóan. A jelenleg ismert információink szerint az önkormányzatok jogutódlási folyamat keretében alakíthatják át a kht.-kat nonprofit cégekké, ami nem jelent változást a korábbiakhoz viszonyítva.<sup>44</sup> Annál számottevőbb a közfeladat-ellátás új önkormányzati módjának hatása, a 2004 óta létrehozható többcélú kistérségi társulási forma, amelyhez bizonyos közfeladatok (például szociális ellátás) esetén kiegészítő normatíva párosul. Az alulfinanszírozott önkormányzati szolgáltatások esetében a többcélú kistérségi társulások kifejezetten a civil szervezetek részvétele ellenében hatnak.

A kormányzat civil kapcsolatok fejlesztésére vonatkozó 2006-os irányelvei ezeket a kockázati tényezőket – esetleges kudarcokat – nem tartalmazzák. A néhány bekezdésből álló fejezetben a jelenlegi, civil keretek között történő közfeladat-ellátás feltételeinek javítása nem kerül említésre, ugyanakkor olyan közfeladat-ellátási területek jelennek meg az anyagban, amelyek értelmezése nehézségekbe ütközik. Ilyen például a valós társadalmi folyamatokról jelzőrendszer és információs rendszer működtetése vagy a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, amelyek inkább az érdekérvényesítő funkcióhoz állnak közelebb, mint a közfeladat-ellátóhoz. A stratégiaalkotók célként fogalmazzák meg a jogi, eljárási, adminisztrációs akadályok felszámolását, és új – pozitívan értékelhető elemként – említik a szakmai-minőségi szempontok kialakítását.

A dokumentum társadalmi vitája során készült jegyzőkönyvekben több alkalommal is elhangzik az a vád, hogy a fejlesztési irányelvek az érdekérvényesítő, szolgáltató civil szervezetekre koncentrálnak, a szektornak tehát csak szűk részére, miközben a kisebb, egyéb (például közösségépítő) funkciót betöltő szervezetek nem találnak benne rájuk vonatkozó alternatívákat. A véleményekből az is kitűnik, hogy az állami feladatok átvállalását továbbra is a legerősebb szervezetekhez kötik, a fejlesztési dokumentum tehát érezhetően nem fogalmazott meg olyan cselekvési elveket, amelyek a kisebb szervezetek számára is utat nyithatnak a közfeladatok felé.

### 7. Utóhang

A kormányzati elképzelés szerint az *Irányelvek*ben megfogalmazott prioritások irányát és a fejlesztendő területeket határozza meg a kormány, a konkrét stratégiákat pedig ágazati szinten alkotják meg a minisztériumok. Sajnos semmiféle iránymutatás nem található arra vonatkozóan, hogy a stratégia kidolgozásának van-e határideje, módszertana és felelőse. Ezek hiányában féltő, hogy ágazati szinten különböző minőségű, tartalmú stratégiák kerülnek kialakításra. Mivel nincs utalás arra, hogy

## ■ ■ ELMÉLETILEG

a minisztériumoknak stratégiájuk kidolgozását az ágazati civil szervezetek bevonásával kell megalkotni, féltő, hogy nem minden esetben történik meg egy széles körű ágazati egyeztetés. Ugyancsak tartani kell tőle, hogy a koordinációval megbízott SZMM jogosítványa kevés, amennyiben csak és kizárólag a koordinációért felel, és nincs ráhatása, hogy a minisztériumok által elkészített intézkedési tervek összehangoltak és határidőre megvalósíthatók legyenek.

A dokumentum természetesen csak írott malaszt marad, ha nem egészül ki időütemezéssel, egységes eljárásrenddel, amelynek a civil szervezetekkel való kötelező egyeztetést is magába kell foglalnia. Enélkül féltő, hogy a különben hiánypótló kormányzati szándék nem jelenik meg és épül be a mindennapi gyakorlatba ágazati szinten is.

A civil szervezetek jövője 2004 óta már nem csak az államhatárok keretei között, hanem a 27 tagúvá bővült Európai Unió belső rendjétől is meghatározottá vált. Jogrendünk, így a civil szervezeteket érintő jogi szabályozás is hol részben, hol egészben átesett, vagy a közeljövőben esik át a jogharmonizáción. A társadalmi partnerségnek immár nem csak zászlóra írt szövegnek, hanem mindennapi gyakorlatnak kell lennie.

A civil társadalom szervezeteinek – a közbizalom megtartása érdekében – eddig is áttekinthetőeknek kellett lenniük. Az átláthatóság részben önként is megvalósul azáltal, hogy a szervezetek rendszeres beszámolókat készítenek és kapcsolatot tartanak szolgáltatásaik kedvezményezettjeivel, a tevékenységük által érintettekkel. A hatóságok persze jogszerűen előírhatnak átláthatósági követelményeket a civil társadalom bejegyzett szervezetei részére: rendszeres beszámolók készítését követelik meg, vagy egyéb más módon biztosítják az átláthatóságot. Fokozottan igaz ez az Operatív Programokat<sup>45</sup> megvalósító nonprofit szervezetekre is.

A kormányzatok felelőssége az olyan jogi környezet megteremtése, amely a civil társadalom szervezeteit segíti abban, hogy küldetésüknek meg tudjanak felelni. Ez megköveteli annak az érzékeny egyensúlynak a kialakítását, amelynek fennállása esetén a civil társadalom szervezeteit kedvezményekkel támogatják, de felelősség is terheli őket, főleg ha közpénzekkel gazdálkodnak.

## Jegyzetek

- 1 Alkotószerkesztő.
- 2 A stratégiáról országos rendezvénysorozat keretében mondhatták el véleményüket a civil szervezetek, de lehetőség volt egyéni vélemények megjelenítésére is. Lásd bővebben: [http://www.civil.info.hu/modules.ngo?name=Downloads&d\\_op=viewdownload&cid=16](http://www.civil.info.hu/modules.ngo?name=Downloads&d_op=viewdownload&cid=16)
- 3 A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény 14. §-ának b) pontja szerint civil szervezet: az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró társadalmi szervezet, szövetség (kivéve a pártot, a munkaadói és munkavállalói érdek-képviselői szervezetet, a biztosító egyesületet, valamint az egyházat), és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján létrejött, jogi személyiséggel bíró alapítvány (ide nem értve a közalapítványt).
- 4 [www.nonprofitkutatas.hu](http://www.nonprofitkutatas.hu)
- 5 1989. évi II. Egyesülési törvény; a Ptk 1990. évi módosítása; adótörvények módosítása.
- 6 1993. évi XCII. törvény a Ptk egyes rendeleteinek módosításáról.

## ELMÉLETILEG ■■

- 7 1996. évi CXXVI. törvény a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról és 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről.
- 8 Az összes munkaügyi ágazati ernyőszerkezetet tömörítő Civil Foglalkoztatási Műhely a minisztériummal kötött írásos megállapodással rendelkezik, melyben az együttműködés formáját szabályozzák. Ennek következményeként működik a Konzultatív Tanács bipartid érdekegyeztetési, szakmai fórumának rendszere is.
- 9 További kérdés, hogy a nyitott jogalkotás elvének megfelelő civil részvétel hogyan biztosítható. A tapasztalatok azt mutatják, hogy elvben már most is működik: többek között az elektronikus információszabadságról szóló törvény értelmében adott a civil részvétel lehetősége a jogszabály-előkészítésben, de a gyakorlatban ez többnyire nem realizálódik.
- 10 Péterfi Ferenc.
- 11 Idézet az irányelvekből.
- 12 Itt sajnos nincs mód egzakt adatok közlésére, mert ugyan létezik olyan KSH-adat, amely a szervezetek szakmai tevékenysége alapján csoportosít, de az alapkérdésre – hogy tudniillik szolgáltató vagy társadalmi kontrollt gyakorol a szervezet – nincs konkrét vizsgálat.
- 13 Az alábbi kifejtés részben Nizák Péter és Péterfi Ferenc: *A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság* című írásának gondolatmenetét követi In: Ismerd, értsd, hogy cselekedhess; EMLA Budapest, 2005.
- 14 Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára.
- 15 XI. Pius pápa „Quadragesimo Anno” kezdetű enciklikájából.
- 16 Ágh Attila: Civil társadalom és korai konszolidáció az EU-csatlakozás jegyében Magyarországon In: Magyar és európai civil társadalom, Pécs, 1999. (Szerk. Csefkó Ferenc és Horváth Csaba) 45–48.
- 17 Ágh Attila uo.
- 18 A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei c. anyag.
- 19 Egy alulról jövő kezdeményezésre épülő külvárosi projekt c. svéd tanulmányból.
- 20 Bela Györgyi–Pataki György–Valéné Kelemen Ágnes: Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban.
- 21 Uo.
- 22 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről 9. §. (2) c).
- 23 Uo. 9.§ (2) a).
- 24 A Közösségi Kezdeményezéseket Támogató Hálózatról van szó.
- 25 Közbizalom 2006. A részletek letölthetők a [www.kozossegfejleszt.es.hu](http://www.kozossegfejleszt.es.hu) honlapról.
- 26 Bíró Endre.
- 27 Bényei Andrásné.
- 28 Pályakezdő, tartós munkanélküliek képzését, elhelyezkedését szolgáló programok.
- 29 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról.
- 30 Nizák Péter.
- 31 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.
- 32 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről.
- 33 Sokszor felmerülő probléma a civil szervezetek részéről, hogy a pályázati célok nem a reális igényekre adnak választ.
- 34 Az erre vonatkozó kötelezettséget az Áht. 24§ (4) pontja alatt, illetve az Ámr.-ajánlott módosításában lenne célszerű szabályozni.
- 35 Az NCA esetében ez változott, és az új operatív programok esetében is terveznek változtatásokat a kiírók.
- 36 0228. sz. állami számvevőszéki jelentés a közalapítványoknak és az alapítványoknak az 1998–2001. évek között juttatott nem normatív központi költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzéséről, 6–10. oldal; 0237. sz. állami számvevőszéki jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztisztviselőknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről, 13., 30. oldal.
- 37 Kivételesen itt talán csak az NCA Civil Szolgáltató, Fejlesztő és Információs Kollégiuma, mely kiírt pályázatot az általa támogatott kutatások értékelésére.
- 38 Kinyik Margit.
- 39 Az eltérést valószínűleg módszertani tényezők eredményezték. A KSH kutatói mindkét felmérés alkalmával jelezték a megkérdezett önkormányzati munkatársak fogalmi bizonytalanságait a két szektor együttműködésére vonatkozóan, amelyek az önköltős kérdőívek során nem voltak tisztázhatóak.

## ■ ELMÉLETILEG

- A szociológiai vizsgálatban alkalmazott kvalitatív, személyes megkeresésen alapuló módszerek azonban alkalmasak voltak a nem szerződéses kapcsolatok kiszűrésére.
- 40 Ellentétben az önálló intézményalapító nonprofit és egyéb nem állami szervezetekkel, amelyeknek jogszabályokban rögzített, egységes szakmai, személyi és tárgyi feltételeknek kell megfelelniük a működési engedély megszerzéséhez, illetve a normatíva igényléséhez.
  - 41 Személyes tapasztalataink alapján több olyan települést is ismerhetünk, ahol például az összes szociális intézményi típust és szolgáltatást ugyanaz a civil szervezet működteti.
  - 42 Ilyen típusú félelmeket több alkalommal is említettek „A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei” társadalmi vitájáról szóló feljegyzésekben, jegyzőkönyvekben.
  - 43 A beszámoltatás leggyakrabban az éves közgyűlési beszámolóra beterjesztett anyag elfogadását jelenti, ritka a személyes ellenőrzés, valamint a szakmai és pénzügyi ellenőrzési szempontok együttes érvényesítése.
  - 44 Meg kell azért jegyeznünk, hogy a nonprofit gazdasági társaságok ugyanakkor olyan formációkat eredményezhetnek, amelyeket más nonprofit keretek között nem lehetett megvalósítani (nonprofit rt.-k gondolata).
  - 45 Ugyanakkor kétségtelen, hogy szinte teljesíthetetlen, szövevényes eljárásrendek alakultak ki, amelyek folyamatosan változtak. Tudjuk jól, hogy az uniós bürokratizmus jelentős mértékben befolyásolja a rendszert, de az is nyilvánvaló, hogy – jó magyar szokás szerint – hazai hivatalnokaink igyekeznek jó diáként túltenni tanáraikon. Ezért a hazai pályázattal és megvalósítási gyakorlatunk szinte átláthatatlanná, kezelhetetlenné vált. Új jelenség, hogy nem sikerült a 2004–2006-os töredékciklus és a 2007-től induló új hétéves tervidőszak közé hidat építeni, ezzel minden pályázni kívánó szervezet legalább egyéves forráshiány elé néz – tekintettel a nemzeti források elapadására. Ez nem csak a szervezetek egy részének túlélését lehetetleníti el, hiszen szakembergárdáját veszíti el, hanem azon kliensek elvesztésével is jár, akik a halmozottan hátrányos helyzetükből adódóan célcsoportjai ezen szervezeteknek.

## Irodalom

- Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 1996.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 1998.
- Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata 2000.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2002.
- A pályázattal működésének értékelése a civil-nonprofit szervezetek körében.* Kutatási jelentés. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport Egyesület, 2003. ([www.civil.info.hu](http://www.civil.info.hu))
- Bíró Endre: *A KCR-dimenzió. A közfeladat-ellátásban való civil részvétel jogi akadályai.* Budapest: EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, 2005.
- Kinyik Margit–Vítál Attila: *Közfeladatok ellátása a nonprofit szektorban.* *Civil Szemle*, 2005/2.
- Kormányzati Civil Stratégia.* Budapest: Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, 2003.
- Kuti Éva: *A nonprofit szervezetek uniós pályázatokon elért eredményei.* Kézirat. Budapest: 2006.
- Kuti Éva: *Kinek a pénze? Kinek a döntése?* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 2003.
- Kuti Éva–Marschall Miklós: *A harmadik szektor.* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport Egyesület, 1991.
- Nizák Péter: *A pályázati rendszer tapasztalatai.* *Civil Szemle*, 2004/1.
- Nizák Péter: *Az állami pályázati rendszer tapasztalatai a civil szervezetek szemszögéből.* Kutatási jelentés. Budapest: MEH, 2003. ([www.civil.info.hu](http://www.civil.info.hu))
- Összefoglaló a Civil Szolgáltató Központok által szervezett programokról, mely a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei dokumentum társadalmi egyeztetését célozta.* Budapest: NIOK Alapítvány, 2006. [www.civil.info.hu](http://www.civil.info.hu)
- Sebestény István: *A magyar nonprofit szektor nemzetközi és funkcionális megközelítésben.* *Statisztikai Szemle*, 2001/4–5.
- Tóbiás László (szerk.): *Együttműködés civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között.* Budapest: Hálózat a Demokráciáért Program (USAID-UWI), 1998.



## ■ ■ ELMÉLETILEG

- A közvetlen politikai szerepvállalás – képviselői mandátum, külső bizottsági hely – okoz-e szerepkonfliktust? Meddig tart a függetlenség, mi az ára a függetlenségnek?
- A helyi közösségeket megtestesítő civilszervezetek javaslatai, véleményei „ad acta” kerülnek mellőzésre, vagy eljutnak a közhatalmi döntésekig?
- A közösségi formában történő feladatellátás valódi alternatívákat jelent-e a vizsgált településen (kiindulás: a nonprofit szervezet nem tökéletes színvonalú a civilszervezetnek)?

Illetve az alábbi hipotézisekre, előfeltevésekre épít:

- Idővel tudatosabbá és professzionálisabbá válnak a megfelelő ön- és jövőképpel, misszióval és szervezethez kapcsolódó civil szerveződések, ami meglátszik a döntések előkészítésén, a döntések végrehajtásának ellenőrzésén és a feladatok végrehajtásán.
- A nagy múltú, de fejlődésében nem töretlen öntevékenység komoly lehetőség, erőforrás lehet a településközösségek, az önkormányzatok fejlődésében.
- A társadalmi tőke olyan közjószág, ami a hatékonyság és termelékenység magasabb szintjének elérését segíti elő, amely az általános bizalom, valamint a társadalmi viszonyok és hálózatok átláthatóságának gyümölcse.

Az előbbieken megfogalmazott dilemmák és hipotézisek mások mellett – amire ebben a tanulmányban nem térünk ki – az alábbi magyarázatok alapján születtek. James Douglas szerint (Douglas 1991:85–96) a civilszervezetek kiemelt szerepet töltenek be egy (helyi) társadalom demokratizálódásában, a politikai intézményrendszer alakításában, valamint a közjavak előállításában.

Douglas tanulmányát figyelembe véve Kákai László a civilszervezetek szerepvállalásának funkcionális szempontjait a következőképpen foglalta össze. (Kákai, 2004:41)

- A személyes és anyagi erőforrások önkéntes mobilizálása a közjó érdekében
- Az állam társadalmi ellenőrzése, illetve helyettesítő vagy kiegészítő közszolgáltatások előállítása
- Az állam hegemoniájának korlátozása a pluralizmus kiépülésével
- Az állami bürokrácia nehézségével szemben társadalmi innovatív megoldások bemutatása és alkalmazása

A kormányzati és a nonprofit szektor együttműködésének lehetőségéről és „kényszeréről” szól Lester M. Salamon: „A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban” című tanulmánya. (Salamon, 1991:57–79) Véleménye szerint az együttműködő felek egyike sem tudja önmagában eredményesen végezni a közjavak előállítását, mivel külön-külön, számos hátránnyal kell számolniuk a működésük során. Ezeket az alábbiakban foglalhatjuk össze:



## ELMÉLETILEG ■■

- A kormányzati szféra működésének hátrányai: nehézkes, bürokratizált, lobbierdekek etc.
- A nonprofit szféra működésének hátrányai: forrásszerzése esetleges, partikularizmus, paternalizmus, amatőrizmus.

A kooperációra, a nonprofit szervezetek redisztribúcióban vállalt szerepére a meglévő hátrányok mellett a két szféra működési természetéből adódó előnyök is ösztönzőleg hatnak.

- A kormányzati szféra működésének előnyei: általános szolgáltatásokat nyújt, biztos források.
- A nonprofit szféra működésének előnyei: problémaérzékeny, rugalmas, részt vesz a kormányprogramok megvalósításában, versenyztetésre ad lehetőséget.

Kéri László a magyarországi civil társadalom újjászületését szakaszokra osztotta. (Kéri, 1997:12) Magyarázata szerint a fejlődés jelenlegi fázisában a kooperáció vált jellemzővé. Ezt jelképezi három fontos törvény elfogadása, a kormányzat „civil stratégiája”, a civil ügyek integrációja a kormányzati struktúrába (ICSSZEM KOCKA), illetve – tanulmányom szempontjából különösen –, a települési önkormányzatok és a helyi civilszervezetek együttműködésének intézményesülése, tartóssá válása. Véleményem szerint a kooperáció biztosíthatja, hogy a nonprofit szektor fejlődése a telítődés után intenzívvé váljon. (Brachinger, 2005:460)

A kívánatos állapot az volna, ha a lokális közösségek elsősorban nem „belső ellenőrei” (például közvetlen politikai szerepvállalás), hanem egyenrangú partnerei volnának a helyi hatalomnak. Sokkal hitelesebb, ha az együtt-tanulás eredményeképpen civilek maradnak, tehát ügyelnek arra, hogy autentikusak legyenek. Ugyanakkor nem passzív kritikusként vigyáznak makulátlanságukra, hanem bekapcsolódnak a helyi társadalom munkamegosztásába, a közjavak előállításába és a javak elosztásának intézményes kontrollját építik ki. (Brachinger, 2005:58)

A hazánkban, ebben a tárgykörben elvégzett eddigi kutatások eredményeit látva, meggyőződésem, hogy dilemmáim nem egyedi, eseti problémákra utalnak. A helyi társadalmakban működő civil kezdeményezések, szervezetek és a helyi hatalmat megtestesítő önkormányzatok kapcsolatának formáit feltáró eddigi vizsgálatok kibontakozást, az együttműködő felek szerepeinek átgondolását mutatják. A KSH már évtizedes tapasztalatokkal rendelkezik a nonprofit szektorral kapcsolatos makroszintű adatgyűjtésben és -feldolgozásban.

Ezzel együtt, egyetértve Harsányi Lászlóval, kellene a mikroszintű kutatások, azért, hogy minél nyilvánvalóbbá váljanak a meglévő sajátosságok.

A helyi társadalom fejlődése, a polgárosodás vagy egyes közfeladatok kényszerű társadalmosítása eltérő ütemű volt a '90-es években és napjainkban is (a prepolgárosodás már a Kádár-rendszerben is mutatható eltéréseket!), ennek következtében a civil társadalom manifesztumai sem azonos extenzitással, majd intenzitással testesülnek meg.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

A mikroszintű kutatásoknak célszerű kombinálni – a település, illetve a vizsgálni kívánt alapsokaság méretétől függően – a kvantitatív módszereket (amelyeket a nonprofit szektor makroszintű vizsgálatainál tapasztalhatunk) a kvalitatív metodológiával. A települések szintjén lehetőség van a mélyebb, kevésbé mérhető, lényegi összefüggések vizsgálatára.

### II. A kutatás kontextusa, részei és alanyai

A kutatás színhelye Baja városa, amely a hazai településstruktúrában belül középvárosi karakterekkel rendelkezik. Földrajzi helyzete, történelmi múltja alapján a délvidék fontos csomópontja. A Szeged–Pécs tengelyen, a dél-alföldi- és a dél-dunántúli régiók határán, valamint a szerb–montenegrói határ közelében található település földrajzi szempontból jól pozícionált. Ezt erősíti, hogy a város az Alsó-Duna-völgyében, a Duna partján fekszik. A polgárosodást segítő körülmény volt a török kiűzését követően, hogy a vízi és szárazföldi utak találkozási pontján kialakult egy kereskedelmi csomópont, ezért az alföldi mezővárosoktól eltérő települési karakterekre tett szert a város. Tovább színesíti a város jellegét annak multikulturális népessége, ami a magyar, a német, a horvát és a szerb közösségek évszázados együttéléséből következik. Baja iskolaváros, a felső-bácskai térség kulturális és tudásközpontja. A településen hét középfokú oktatási intézmény, illetve egy szervezetenként önálló főiskola működik, két fakultással. A téma szempontjából szintén érdekes KSH-adat, hogy a városban 284 bejegyzett nonprofit szervezet működik. (2003) Ezek túlnyomó része céltámogató szervezet, vagyis egy, jellemzően intézményi célhoz kötődő célra hozták létre. Ebbe a körbe tartoznak az iskolai, óvodai és kórházi alapítványok. Baja lélekszáma mérsékelt csökkenést mutat, megközelítőleg 38 000 fő. A várospolitikai prioritásai közé tartozik a megyei jogú városi cím megszerzése a térségben betöltött szerepe, valamint az ellátott feladatok alapján.

A képviselő-testület létszáma választási ciklusonként eltérő, ami a városban élő nemzeti- és etnikai kisebbségek jelöltállításának a következménye. A 2002-es választásig a választási rendszer által támogatott kisebbségi kedvezménynek köszönhetően, ilyen kedvezményes mandátumot szerzett 1998-ban a horvát, majd 2002-ben a horvát, a német és a szlovén kisebbség. Utóbbi az „etnobiznisznek” nevezett magyarországi jelenség egyik lokális megnyilvánulása.

Társadalmi szervezetenként az 1994-es választásokon két szervezet állított jelöltet a politikai pártok mellett: az Optimista Polgári Kör és az Új Régió Egyesület. Mandátumot egyikük sem szerzett. A következő önkormányzati választáson, 1998-ban utóbbi két mandátumra tett szert! Ebben az évben társadalmi szervezetenként a Bácska Ipartestület állított még jelölteket, de mandátumot nem szerzett. A 2002-es választáson az Új Régió Egyesület egy mandátumot szerzett, jelölteket még egy, a Centrum Párthoz erősen kötődő társadalmi szervezet állított. Ezen a választáson az Új Régió Egyesület több közös, egyéni választókerületi jelöltet állított a Fidesz-MPP-

## ELMÉLETILEG ■■

vel (ma Fidesz MPSZ). A közvetlen politikai szerepet vállaló civilszervezetek így leírható magatartása nemcsak a vizsgált településen volt tapasztalható, hanem azt országos jelenségként értékelhetjük. A legutolsó önkormányzati választáson az önállóan induló civilszervezetek teret vesztek, a vegyes szövetségek (pártok és társadalmi szervezetek közös egyéni választókerületi jelöltjei, illetve közös listái) viszont expanziót hajtottak végre a mandátumszerzésben. Egy másik jelenség viszont helyi sajátosságként értékelhető. A legnagyobb létszámú képviselőcsoport vezetője, a civil kapcsolatok tanácsnoka, egyben a civil ernyőszervezet (BÁCISZ) elnöke. A BÁCISZ – ettől függetlenül – állandó meghívottja a képviselőtestület és több állandó bizottság üléseinek. A helyi hatalom képviselői közül 57%-nak van (volt) civilszervezethez kötődése (tag, tisztségviselő, aktivista etc.) képviselői, külső bizottsági tagsága idején, amit, saját bevallásuk szerint kétharmaduk meg is próbál(t) érvényesíteni döntéshozói státuszában.

A vizsgálat első ütemében a közhatalom szereplőit kérdeztük (2004. május). Az alapsokaságot ebben a vizsgálatban 133 személy alkotta. Ez azon szereplők teljes köre, akik 1990-től, tehát az első önkormányzati képviselő-testület megalakulásától 2004 nyaráig, tehát a vizsgálat idejéig, valamilyen formában részt vettek a helyi hatalomban. A helyi hatalom manifesztumainak ennek megfelelően a döntéshozó testületeket illetve tisztségeket tekintem. Ilyenek, a képviselő-testület, a polgármester (alpolgármester) illetve az önkormányzatok szakszervezetek.

A bizottságok külső tagjait azért vettem figyelembe a kérdőíves vizsgálatnál, mert az önkormányzati állandó bizottságok – különösen a kis- és középvárosokban, a megyei jogú városokban településeken – sok-sok átruházott hatáskörrel rendelkezhetnek, számukat, súlyukat és jelentőségüket tekintve nagy a formagazdagosság hazánkban. Mindenesetre átruházott hatásköreik, természetük alapján a helyi hatalomgyakorlás részének tekinthetők.

A jogi szabályozás lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok szakemberekkel egészítsék ki állandó bizottságaikat a hatékonyabb működés érdekében.

A tapasztalatok azt mutatják, legalábbis a nagyobb településeken – ahol manifeszt módon is jelen van a politikai tagoltság –, hogy a bizottságok számának és az egyes bizottságok létszámának kialakításánál a helyi pártszervezetek, illetve mandátumhoz jutott civilszervezetek káderpolitikájának érvényesítése a releváns. A külső bizottsági helyek meghatározása és betöltése alapvető érdeke az egyes politikai szereplőknek, hiszen így tudják feladattal, pozícióval ellátni a helyi második vonalbeli aktivistákat.

A vizsgálat a teljes kört célozta meg, mivel nem ütközött akadályokba az alapsokaság lekérdezése. (N=133)

A vizsgálat második ütemében a bajai civilszervezeteket kérdeztük (2005. június). Az alapsokaságot ebben a vizsgálatban 267 civilszervezet alkotta.

A KSH statisztikáiban szereplő 284 bajai székhelyű nonprofit szervezet közül nem vettem figyelembe azokat, amelyeket a 2003. évi L. törvény alapján nem tekinthetünk civilszervezetnek. Így nem kerültek a vizsgált körbe a közalapítványok és

## ■ ■ ELMÉLETILEG

közhasznú társaságok, a munkaadói- és munkavállalói érdekképviselői szervezetek, a közttestületek helyi képviseletei és egy bajai székhellyel bejegyzett politikai párt, illetve ebben a körben a pártok helyi szervezetei sem. Utóbbiak egyébként sem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel. (N=267)

### III. Az aktuális vizsgálat módszere

Az aktuális vizsgálat, amit ebben a tanulmányban szeretnék bemutatni, attitűd-vizsgálat volt. Ennek érdekében a Likert-féle válaszkategóriákat használtam, táblázatos kérdések segítségével. A táblázatos kérdések adatlapját a kérdőívhez kapcsoltam, amelyet egy önállóan is értékelhető szerkezeti egységgé szerkesztettünk. A vizsgálat mindkét ütemében (2004 májusában a helyi hatalom képviselői, majd 2005 júniusában a bajai civilszervezetek), ugyanazzal a szerkesztési módszerrel, a kérdőívvel együtt kapták meg a táblázatos kérdéseket.

Az elemszám, a helyi hatalom képviselőinek körében a kérdőívvel együtt. (N=133.) Ebben az esetben 62 adatlap vált kiértékelhetővé. Az elemszám a civilszervezetek esetében szintén a kérdőívvel együtt N: 267. Ebben a körben 118 adatlap volt feldolgozható.

A válaszadási hajlandóságot a helyi hatalom képviselőinek körében optimálisnak értékelem, de a tényleges együttműködés, tehát az önkéntes kérdőívek, illetve a táblázatos kérdések visszaküldése vagy értékelhetősége nem volt teljes körű. A megkérdezettek köréből kiemeltem az interjúalanyokat, például a képviselőcsoportok vezetőit, a korábbi és a jelenlegi polgármestert, a mandátumot szerzett társadalmi szervezet reprezentánsait.

A civilszervezetek körében végzett adatgyűjtést két probléma nehezítette. Egyrészt sokszor nehéz a székhely alapján megtalálni a szervezet képviselőit – még egy településen belül is –, másrészt a felkeresett egyesület vagy alapítvány egyszerűen befejezte, szünetelteti a működését. Országos problémát is jelent a bírósági- és KSH-nyilvántartások alapján kijelenteni, hogy valójában hány szervezet működik folyamatosan. Ebben a körben a válaszadási hajlandóság szervezetenként változó volt.

Az ismertetett módszerek mellett a teljes kutatáshoz a további módszerekkel élttem: tartalomelemzést az önkormányzati státúumokat (SZMSZ, civil koncepció) illetően, interjúkat a helyi hatalom és a jelentősebb civilszervezetek képviselőivel, fókusz-csoportos beszélgetést a civilszervezetek köréből kiválasztott személyekkel.

### IV. Az aktuális vizsgálat eredményeinek bemutatása és értékelése

A vizsgálat mindkét ütemében ugyanazokat az állításokat fogalmaztam meg. Ezek szándékosan közhelyszerűek, sztereotip kijelentések. A Likert-féle válaszkategóriák felhasználásával a civilszervezetek demokratikus társadalomban betöltött generális, illetve lokális szerepét igyekeztem megismerni a helyi hatalom képviselőinek, vala-

**ELMÉLETILEG ■■**

mint a civilszervezetek képviselőinek felfogásában. Ehhez öt állítást fogalmaztam meg. Az állítások közül kettő-kettő ugyanannak a kérdésnek a makroszintű, illetve helyi aspektusát tudakolja. Az ötödik (sorrendben harmadik) állítást csak általános értelemben fogalmaztam meg.

Az első kategóriába tartozó két állítás a civilszervezetek demokráciát kiteljesítő szerepével összefüggő beállítottság jellegére volt kíváncsi.

Az állítás általános értelemben: „*A demokrácia csak a civilszervezetekkel lehet teljes.*”

Az állítás településhez kötötten: „*Baján a demokrácia nélkülözhetetlen szereplője a civilszervezetek.*”

A második kategóriába tartozó két állítás a civilszervezetek hatalomgyakorlásához (közhatalomhoz) fűződő viszonyával kapcsolatos attitűdöket mérte.

Az állítás általános értelemben: „*A civilszervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból.*”

Az állítás településhez kötötten: „*Baján a civilszervezetek részt vesznek a hatalomgyakorlásban.*”

A harmadik kategóriába sorolható állítás a pártok és a civilszervezetek eltérő közéleti szerepvállalásával kapcsolatos.

Az állítás: „*A civilszervezeteknek más a szerepe a helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek.*”

#### **IV/1 A döntéshozók és a civilszervezetek körében végzett attitűdvizsgálat eredményeinek bemutatása (2004. május, illetve 2005. június)**

##### *IV/1.1 A MEGKÉRDEZETTEK VÉLEMÉNYE A CIVILSZERVEZETEK DEMOKRÁCIÁT KITELJESÍTŐ SZEREPÉRŐL*

DÖNTÉSHOZÓK KÖRÉBEN	CIVILSZERVEZETEK KÖRÉBEN
ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN	ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN
<i>A demokrácia csak a civilszervezetekkel lehet teljes (N=62) 100%</i>	<i>A demokrácia csak a civilszervezetekkel lehet teljes (N=118) 100%</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egyáltalán nem ért vele egyet: 0%</li> <li>• Nem ért egyet: 0%</li> <li>• Részben ért egyet: 12,9%</li> <li>• Egyetért: 64,5%</li> <li>• Rendkívüli mértékben egyetért: 22,58%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egyáltalán nem ért vele egyet: 0%</li> <li>• Nem ért vele egyet: 1,69%</li> <li>• Részben ért egyet: 30,5%</li> <li>• Egyetért: 25,42%</li> <li>• Rendkívüli mértékben egyetért: 42,37%</li> </ul>

## ■ ■ ELMÉLETILEG

### ÁLLÍTÁS TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

*Baján a demokrácia nélkülözhetetlen szereplői a civilszervezetek (N=62) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 3,22%
- Nem ért egyet: 8,06%
- Részben ért egyet: 32,25%
- Egyetért: 46,77%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 9,67%

### ÁLLÍTÁS TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

*Baján a demokrácia nélkülözhetetlen szereplői a civilszervezetek (N=118) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 3,38%
- Nem ért egyet: 6,77%
- Részben ért egyet: 40,67%
- Egyetért: 32,2%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 16,94%

### IV/1.2. A CIVILSZERVEZETEK VISZONYA A HATALOMGYAKORLASHOZ

#### ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN

*A civilszervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból (N=62) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 6,45%
- Nem ért egyet: 25,8%
- Részben ért egyet: 40,32%
- Egyetért: 20,96%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 6,45%

#### ÁLLÍTÁS ÁLTALÁNOS ÉRTELEMBEN

*A civilszervezetek is vállaljanak részt a helyi hatalomból (N=114) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 7%
- Nem ért egyet: 14%
- Részben egyetért: 36,84%
- Egyetért: 29,82%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 12,28%

#### ÁLLÍTÁS A TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

*Baján a civilszervezetek részt vesznek a hatalomgyakorlásban (N=60) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 8,33%
- Nem ért egyet: 48,3%
- Részben ért egyet: 36,6%
- Egyetért: 6,66%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 0%

#### ÁLLÍTÁS A TELEPÜLÉSHEZ KÖTÖTTEN

*Baján a civilszervezetek részt vesznek a hatalomgyakorlásban (N=100) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 26%
- Nem ért egyet: 40%
- Részben ért egyet: 28%
- Egyetért: 6%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 0%

**ELMÉLETILEG ■■***IV/1.3 A CivilszervezetEK ÉS A PÁRTOK ELTÉRŐ KÖZÉLETI SZEREPVÁLLALÁSÁVAL KAPCSOLATOS ÁLLÍTÁS*

*A civilszervezeteknek más a szerepe a helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek (N=62) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 0%
- Nem ért egyet: 0%
- Részben ért egyet: 11,29%
- Egyetért: 62,9%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 25,8%

*A civilszervezeteknek más a szerepe a helyi közéletben, mint a pártok helyi szervezeteinek (N=112) 100%*

- Egyáltalán nem ért egyet: 0%
- Nem ért egyet: 0%
- Részben ért egyet: 12,5%
- Egyetért: 53,57%
- Rendkívüli mértékben egyetért: 33,92%

**IV/2. A vizsgálat eredményeinek értékelése**

Az eredményekből látható, hogy általános értelemben mindkét körben vitán felül áll a civilszervezetek demokráciát kiteljesítő szerepének a megítélése. Bajára vonatkozóan a döntéshozói körben határozottabb az egyetértés ezzel kapcsolatban, mint a civilszervezetek körében. Véleményem szerint a civilszervezetek fragmentáltsága hozzájárulhat ahhoz, hogy körükben erről kevesebb közvetlen tapasztalat halmozódott fel. A döntéshozók találkoznak az egyes civilszervezetek pályázataival, rendezvényeivel, akcióival, képviselőivel, ugyanakkor a civilszervezetek nem feltétlenül tudnak egymás tevékenységéről, missziójáról.

A civilszervezetek hatalomgyakorláshoz fűződő viszonyának megítélésében általános értelemben határozottabb a civilszervezetek egyetértése. Ennek magyarázata abban állhat, hogy hatalom híján kevésbé érzik a társadalomban betöltött eltérő szerepek (politikai, illetve civilszervezetek), tehát az általános önkormányzati érdek közhatalmi képviselete vs. valamilyen csoportérdek képviselete közötti különbséget. Természetesen a kijelentés önmagában is kedvezően pozicionálja a civilszervezeteket, amit akár pozitívan is értékelhetek. Településhez kötötten, nem feltételes, hanem kijelentő módon szólt az állítás, azaz „egzakt” állásfoglalásra számítottam a megkérdezettek mindkét körétől. Ebben az esetben a döntéshozók inkább értékelték a helyzetet olyannak, amelyben a civilszervezetek a hatalomgyakorlás alanyai-részei, drámai különbség azonban nem volt.

Az ötödik, sorrendben harmadik állításnak nem volt külön lokális változata, amely az előzőekben értékelt kijelentések egy sajátos aspektusa. A civilszervezetek és a politikai pártok helyi manifesztációinak eltérő szerepét mindkét fél egyértelműnek tekinti. Ez az állítás direktebb a hatalomgyakorláshoz fűződő viszonyra utaló kérdésnél, ezért a két, eltérő érdekű csoport nagyon hasonlóan válaszolt.

A bemutatott attitűdvizsgálat eredményeinél a két vizsgált kör magatartása eltérő lehetett az állításokkal kapcsolatban. A döntéshozók akár „kivülállókként” is visonyulhattak azokhoz, amíg a civilszervezeteknek saját szerepükről kellett nyilatkozniuk.

## ■ ■ ELMÉLETILEG

Egy másik körülmény is figyelemre méltó lehet az eredmények megbízhatóságát illetően. Törekedtünk arra, hogy a vizsgálat két ütemében lehetőség szerint kerüljük a személyi átfedéseket (ugyanaz a válaszadó). Ez, igyekezetünk ellenére, néhány esetben mégis előfordult. Külön elemzést tárgya, hogy a kettős identitással rendelkező szereplők helyzetüket hogyan értékelik. Erre a kérdésre, majd az interjúk alapján próbálom a válaszokat megtalálni.

### Irodalom

Douglas, James: Mit mond a politikatudomány a nonprofit szervezetekről? In: Kuti Éva–Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1991. 85–96.

Kákai László: Önkormányzunk értetek, de nélkületek. Pártok és civilszervezetek a helyi önkormányzatokban. *Századvég*, 41. Budapest, 2004.

Lester M. Salamon: A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. In: Kuti Éva–Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1991. 57–69.

Kéri László: A civil szféra a kilencvenes évek Magyarországon. *Sansz*, 1997.10. szám, 12.; In: *Tantárgypedagógiai kutatások*. Baja: EJF, 2005. 459–463.

Brachinger Tamás: *A nonprofit ismeretek oktatásának időszerűsége a közművelődési szakemberképzésben*.

Brachinger Tamás: Civilek és a politikai hatalom. *Civil Szemle*, 2005. II. évfolyam I. szám.





## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■



### PROSTITÚCIÓ ÉS SZOCIÁLIS MUNKA

Magyarországi civil segítő szervezetek humán erőforrásának vizsgálata<sup>1</sup>

Forrai Judit

#### ■ I. Előzmények, a kutatási háttér

■ Évente 500 000 nő és gyermek migrációja bonyolódik az európai szexiparban keletről nyugatra. Magyarország eredet-, tranzit- és célországgá vált e mobilitásban. Magyarországon – becslült adatok szerint – 5000–15 000 prostituált működik különböző szinteken, helyeken. A külföldről érkezők és átutazók, a fiatalkorúak, a droghasználók és a már fertőzött (HIV/AIDS, szifilisz, egyéb STD) prostituáltak számáról nincs pontos adatunk. A magyarországi maffiatörvény (1999. LXXV. Tc. „A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról”) engedélyezi a szexuális szolgáltatást, de kijelölt zónában (ahol tömegesen fordul elő) és egészségügyi igazolással. Mivel ennek nem tud senki sem eleget tenni, mert nincs kijelölt zóna a prostituáltak jogsértést követnek el.

Egy prostituált működéséhez elengedhetetlen az érvényes orvosi igazolás, de a hiányzó türelmi zónák miatt a férfi prostituáltaknak 90%-a és a női prostituáltak több, mint 60%-a nem megy orvosi, nemibeteg-vizsgálatra, különösen azok nincsenek szűrve, akik tranzitállomásként (keletről nyugatra tartva) dolgoznak Magyarországon, akik Romániából és a volt Szovjetunió területéről, Ukrajnából és északi államokból jönnek. A prostituáltak nagy része jár saját nőgyógyászához, de az nem azonos a nemibetegszűréssel.

A csatlakozás egyik kiemelt egészségügyi, szociális és oktatási elvárása a fiatalkorúak elleni erőszak, gyermekprostitúció, emberkereskedelem és a nemzetközi migráció csökkentése.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### *A kutatási program célja*

1. A Magyarországon működő prostituáltak megsegítésével foglalkozó civilszervezetek térképének elkészítése (bemutatása, működésük, szerepük és feladatuk elemzése).
2. Ezen civilszervezetek hatékonyabb működésének elvi és gyakorlati kidolgozása, különös tekintettel a humán erőforrás fejlesztésére.
3. Összehasonlíthatóvá tenni az azonos célcsoporttal dolgozó civilszervezeteket (pl. egységes dokumentáció elkészítése), megismertetni egymással a működési köröket, ezzel a kapcsolatépítést erősíteni lehet a kliensek érdekében.
4. A civilszervezetek klienscsoportjairól, intézményi és önkormányzati együttműködéséről készíteni esettanulmányt.

### *A kutatásban vizsgált civilszervezetek*

Magyarországon három régióban, öt városban (Miskolc, Nyíregyháza, Budapest, Tatabánya, Győr) hét civilszervezet dolgozik aktívan egyéb programjaik mellett a prostituáltakkal.

Ezek a civilszervezetek a következők:

- Napfényt az Életnek Miskolc,
- Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen Egyesület (NANE), Budapest
- Magyar Prostituáltak Érdekvédelmi Egyesülete (MPÉE), Budapest
- Periféria, Nyíregyháza,
- Segítőház Alapítvány, Győr
- Szex Edukációs Kiemelten Közhasznú Alapítvány (SEA), Budapest
- Utcai Szociális Segítők Egyesülete (USZSE), Tatabánya,

A civilszervezetek elhelyezkedése megegyezik a prostituáltak kelet-nyugat irányú európai vándorlási irányával.

### *A kutatás részterületei*

#### *A prostituált mint kliensi kör felderítése*

Minden városban fel kellene deríteni az utcán, tereken, kamion-parkolóknak, országutakon, bárókban, peep-showban, magánházakban, hotelekben dolgozó férfi és női prostituáltak számát, szociológiai hátterét, függőségük mértékét (önállóan dolgozók, családi nyomásra, vagy futtató felügyelete alatt), drog-használók, HIV/AIDS-fertőzöttek, erőszak áldozatait, nem kívánt terhesség és szülés utáni eseteket.

*A civilszervezetek hatékonysági vizsgálata*, mivel legtöbb esetben erre a klienscsoportra nem jutott eddig még semmilyen pénzforrás, tehát a humán erőforrás hatékonyságnak növelésével kerülhet csak sor a kliensnek ellátására, mint azt a to-

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

vábbiakban látni fogjuk. E humán forrás növelésének vizsgálata és ismertetése az egyik legfontosabb momentum a kutatásban, s néhány speciális képzési program és e témához illesztett szupervízió kidolgozása, valamint a működési hatékonyságot elősegítő elméleti és gyakorlati meghatározóinak, lehetőségeinek kidolgozása, a működési nehézségek feltárása, költséghatékonyság elemzése.

*Megpróbáltuk összehasonlíthatóvá tenni az azonos célcsoporttal dolgozó civil-szervezeteket, jobban megismertetni egymással a működési köröket, ezzel a kapcsolat-építés erősítését, a kliensek miatt, ugyanis a prostituáltak nagy részét egyik városból és országból a másikba viszik a futtatók rövid időn belül (3–5 hónap). Így nyomon lehet követni a sokszor eltűntnek hitt prostituáltak (van, akit hátra hagyott gyermeke miatt keresnek, van, akit eladnak, akit kényszerítenek – és néhányan maguktól mennek a jobb megélhetés reményében más városba, vagy országba.*

### *A kutatási program értékelése (evaluáció)*

- Feltérképezni a prostituáltakkal foglalkozó civilszervezeteket hat városban;
- növelni és mérni az egészségügyi vizsgálat és igazolvánnyal dolgozó prostituáltak számát;
- feltérképezni a hat városban dolgozó nőket és problémáikat;
- elérni, hogy minél több kapcsolat alakuljon ki a szociális segítők és prostituáltak között, különösen a háttérben dolgozó, átutazóban lévő migráns és mobil nőekkel;
- növelni a szociális, egészségügyi, oktatási és jogi tanácsadások számát.

## 2. A prostitúció társadalmi helyzete

A prostitúció társadalomtörténete a közelmúlt magyar társadalomtörténet egyik legkevésbé kutatott területe. Aktualitása talán nem szorul magyarázatra, noha feltárása differenciált megközelítést igényel. Határterület abból a szempontból, hogy a jelenséget történeti térbe helyezve vizsgálhatjuk úgyis, mint a pauperizmus (szegénység), a marginalitás egyik megnyilvánulási formája: a munkanélküliség, valamint az alacsony iskolázottság, a politikai és egzisztenciális bizonytalanság oldaláról, vagy megközelíthetjük az egészségügyi szervezetek, igazságügyi intézmények, vagy erkölcsi és társadalmi viszonyok felől is: lévén, hogy olyan jelenség, amely a különböző társadalmi struktúrák változásával és ennek megfelelően különböző nézetek módosulásával mindig is változott és ma is változik.

A prostitúciót, mint jelenséget az emberi méltóság megsértésének, megaláztatásnak és diszkriminatívnak tartjuk, a hozzá kapcsolódó kizsákmányolást, emberkereskedelmet, erőszakot elutasítjuk, és minden fórumon tiltakozunk ellene, a tömeges létezését azonban tudomásul vesszük, a megelőzését minden szinten és fázisában pedig nagyon fontos célnak tekintjük. A társadalom tiltakozása a prostitúció ellen egyedül a látható prostituáltak szabályozásában látja a fenomén megállítását, vagy büntetik, vagy bizonyos szabályok szerint engedélyezik, vagy nem törődnek velük. Mindenképpen a prostituáltak

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

kerülnek szorított, megalázó, embertelen, kizsájtott helyzetbe. A svéd szabályozási módszer, mely szerint a klienst büntetik nagy változást hozott ebben az évezredek óta hagyományosan nők ellenes szemléletben, a szex vásárlását és nem az eladását büntetik. Ezzel azonban az a baj – valljuk be gyakorlatilag kivitelezhetetlen –, hogy csak akkor lehet büntetni, ha tettenérés van. Oly ritkán kerül egy rendőr a magánlakásba a „tett-helyre,” és szemtanúja a tett elkövetésének, vagy a pénz átadásának.

Ahhoz, hogy javítani tudjunk sok ezer kiszolgáltatott prostituált (férfi és nő), valamint fiatalok helyzetén nem lehet csak a jelenséget önmagában kezelni, ismerünk kell a gyökerét, a történetét, a társadalmi beágyazódását, az okait, a szereplőit, a hálózatot mozgatók érdekeit és érdeklentéit, a törvényeket, a törvényhozások hátterét, a törvények megrendelőinek céljait, a helyi-, a hazai- és a nagypolitika szempontjait. A prostitúció kutatásnak hazai és külföldi szakirodalma (szabályozási, közegészségügyi, orvosi, erkölcsi, vallásszociológiai stb. szempontból) az utóbbi kétszáz évben feldolgozhatatlan, több könyvtárnyi kötetet jelent.

### A probléma okai

A probléma egyik gyökere a reménytelen gazdasági-szociális helyzet a származási országokban. Bulgáriában, Albánia, Moldávia a lakosság 80 százaléka a létminimum alatt él, de Romániában, Ukrajnában sem sokkal jobb a helyzet, vagy, ha Magyarországon keleti és nyugati felét hasonlítjuk össze a munkanélküliség szempontjából, a tartós munkanélküliek száma nagyon magas, s egyre csak nő. Tanulmányok igazolják, hogy a nők összehasonlíthatatlanul jobban szenvednek a gazdasági-társadalmi változások miatt, mint a férfiak. A lakosság női részének különösen kevés képzési lehetőség és munkahely áll rendelkezésére. Az áldozatok, szétzilált, vagy nem létező családi háttérrel, többnyire a társadalom legalsóbb rétegeiből származnak. Amúgy sem veszíthetnek mást, mint méltóságukat, azt azonban elveszik tőlük. Ha kevesüknek mégis sikerül elmenekülni az emberkereskedőktől, szegényükben félnek visszatérni hazájukba.

### 3. Az EU-politikájának prioritásai, általános cselekvési terv

Mivel a prostituáltak a társadalom egyik kirekesztett, különösen hátrányos gyakran halmozottan hátrányos helyzetből kerülnek e pályára, a bekerült, a benne lévő és a kikerülni vágyókra egyaránt érvényesnek kell lenni az általános cselekvési tervben meghatározottak. Az egységes európai célok jelentik tehát a tagállamok által elkészített nemzeti cselekvési tervek alapját.<sup>2</sup> Az Unió négy célt határozott meg, melyek közül az első érdemes két részre bontani:

1. Foglalkoztatási intézkedések, erőforrásokhoz, jogokhoz, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés;
2. a kirekesztés kockázatának kiküszöbölése;

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

3. a leginkább veszélyeztetett csoportok segítése;
4. valamennyi releváns szervezet mozgósítása.

*Közös célkitűzések* a szegénység és a társadalmi kirekesztés területén, melyeket a 2000. decemberi nizzai csúcs hagyott jóvá, majd a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségi és Fogyasztóügyi Tanács 2002. decemberében módosított,

*Nemzeti Cselekvési Tervek* a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen: az első kétéves terveket a tagállamok 2001. júniusában fogadták el. A tervek elkészítésének második köre 2003. júliusában esedékes,

*A Társadalmi Befogadásról Szóló Közös Jelentések* (2001. október-december), valamint rendszeres megfigyelés, értékelés és más országbeli szakértői felülvizsgálat,

*Közös indikátorok*, melyek a megfigyelés eszközeként szolgálnak, valamint alkalmasak a tagállamokban alkalmazott „legjobb gyakorlat” összevetésére,

*Közösségi Akcióprogram* a tagállamok közötti együttműködés elősegítésére a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben.

Az Unió 2001. decemberében elfogadott társadalmi kirekesztés elleni Akcióprogramja a tagállamok közötti együttműködés alapelveit és formáit rögzíti a 2002. január 1. és 2006. december 31. közötti időszakra vonatkozóan (European Council, 2002a).

1. A társadalmi kirekesztés jellemzőinek, okainak, folyamatainak elemzése, beleértve a társadalmi kirekesztés formáit leíró adatok begyűjtését, a kvantitatív és kvalitatív mutatók vizsgálatát, valamint egy közös módszertan kidolgozását;
2. a nemzeti fejlesztési terveket illetően a „legjobb gyakorlat” megosztása a tagállamok között, különös tekintettel a megfelelő indikátorok fejlesztésére;
3. a társadalmi kirekesztés felszámolásáért tevékenykedő szervezetek, különösen a non-profit szervezetek közötti európai szintű koordináció segítése.

### Migrációs, emberkereskedelem körébe tartozó elgondolások

Az Európai Bizottság nagy elsőbbséget biztosít a nő- és gyermekkereskedelem elleni küzdelemnek; és felszólítja a tagállamokat, hogy hozzanak megfelelő törvényes intézkedéseket.<sup>3</sup> A területet érintő, új EU-s programok: a STOP hálózatok, DAPHNE megelőző civil projektek, Európai Szociális Alap támogatása, PHARE programokat írnak ki a csatlakozó országoknak is.

### 4. A prostitúció helyzete ma Magyarországon

Magyarországi utcai prostitúció vizsgálata a 90-es évek elején a rendszerváltozás idején politikailag nem kedvezett a nyílt, támogatott, ilyen típusú kutatási programoknak. A pandémiás HIV/AIDS-fertőzés veszélye, annak korai elhárítása, prevenciója,

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

szerencsés lehetőséget kínált a szexualitás nem keresztényi erkölcs szerinti létének feltárására, az AIDS jelszava mögé bújva, amely még ma is védőpajzsként működik szemérmes döntések igazolásául. Így kerülhetett sorra az első egészségügyi szempontból történt felmérésre a NEVI által 1992-93-ban. Itt merül fel először a férfi és női utcai prostitúció tudományos – nem bulvársajtókban szenzációként említett – felmérése. Ekkor még elmosódott a marginalizálódás, a csavargás, a férfi prostitúció. Erre a munkára kiképzett ún. „streetworkerek” meghatározott területeken, működési helyeiken keresték a találkozást a hivatalosan rejtőzködő, de mindenki szeme előtt folyó, látható utcai prostitúcióval.<sup>4</sup> Később 1997-ben jelent meg az első komoly felmérés az utcai prostitúcióról.<sup>5</sup>

A szexuális szolgáltatók rizikómagatartása, nemcsak a szexuális úton fertőző betegségek terjedését jelenti, hanem az üzleti életet kísérő, azt elviselni segítő egyéb szerek: dohány, alkohol, drog használatait is. Epidemiológiai felmérések igazolják a rizikómagatartást kiváltó multikauzális tényezők hosszú sorát: szociális, pszichés és közegészségügyi faktorokat.<sup>6</sup>

### Az utcai prostitúcióból élők jellemzői

Döntő többségük személyiségzavarokkal küzd,<sup>7</sup> mellyel nincsenek tisztában, s melytől ugyanakkor iszonyúan szenvednek és félnek. Nem tudják kellően kontrollálni érzelmeiket, konfliktuskezelő képességük gyenge. Hiányzik belőlük a realitásokkal objektívan számolni képes, hosszú távú tervezés képessége. Többségük szeretné hinni, hogy előbb-utóbb önálló, szabad életet kezdhet, nem tart örökké ez az állapot és kiszállhatnak ebből a körből, de ennek érdekében következetes lépéseket nem tesznek.

A lányok közül többen, főleg a külföldiek abszolút nincsenek tisztában még saját belső szerveik működésével sem. Egészségi állapotuk sem megfelelő, hiányos az étkezésük, sokat dohányoznak, esetenként az alkoholt sem vetik meg, néha a drogfogyasztás is előfordul. Fokozottan veszélyeztetik őket a különböző szexuális úton terjedő betegségek.

### 5. A szociális munkások által nyújtható konkrét segítségadás formái

Az utcai prostitúció zárt világába nagyon nehezen kerülhet be egy kívülálló, főleg egy olyan személy, aki segíteni próbál. Nem is a nők állnak ellen és akadályozzák a segítséget, hanem az őket futtató „stricik” nem engedik a „lányokat” kapcsolatba kerülni a segítőkkel. Ennek egyik oka a tudatlanság, másik oka pedig valószínűleg a presztízsféltés.

Ahhoz, hogy a szociális munkás ezen a területen elkezdhesen dolgozni, fontos, hogy feltérképezze azokat a helyeket, ahol ezeknek a problémáknak a megjelenése jellemző (kocsmák, szórakozóhelyek, autópályán lévő pihenők, benzinkutak környéke, főutak kivezető szakaszai, kamion-parkolók stb.).

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

A feltérképezés célja

- a prostitúciós folyamat megismerése;
- a szerepek tisztán látása;
- ismerkedés a helyszínnel;
- kulcsemberek megismerése;
- megtudni, mi is a probléma, amivel foglalkozni kell.

Első lépcsőben folyamatosan „szoktatni kell” a segítők jelenlétét az adott területen. Meg kell ismerkedni az örömlányokkal és a futtatókkal, hogy bevezethető legyen a szociális munka és felmérhető legyen, hogy szükségesnek látnak-e bármiféle segítséget.

A kapcsolatfelvételnél fontos tudni a segítőknek, hogy a kliens nem azért van az utcán, hogy a segítőkkel beszélgessen, hanem azért, hogy dolgozzon. Fel kell mérni a határokat, és tudni kell azt is, mikor kell kilépni a segítőknek a beszélgetésből. Ahhoz, hogy ez a munka hatékony legyen, fontos a segítők állandó jelenléte. Így megszokják és talán el is fogadják jelenlétét, a kliensek számára pedig biztonságérzetet adhat, hogy van kihez fordulni. Ezen a területen a helyzetből adódóan jó, ha az egyik segítő férfi, a másik nő.

### Az utcai szociális munka célcsoportjai

Az utcán található kliensek csoportjai a következők: hajléktalanok, szenvedélybetegek, mentális betegségben szenvedők, utcagyerekek- csellengő fiatalok, prostituáltak. A következőkben részletesen tárgyaljuk a kliens és a hozzá rendelt feladatköröket, hogy a humán erőforrás maximális kihasználhatóságát jobban megértsük. A szociális segítő intézmények ártalomcsökkentő szemlélettel a New York-i egyezmény szellemében a prostitúció áldozatainak segítségét tűzték ki célul.

#### *Információnyújtás, felvilágosítás*

- Az információnyújtás és felvilágosítás hatékony módja lehet, ha tájékoztató anyagokat juttatunk el a prostituáltakhoz. Ezek a tájékoztatók fontos, hogy tartalmazzák az igénybe vehető szociális szolgáltatások, egészségügyi ellátások (szűrővizsgálatok) igénybevételének módját, helyét; a leggyakoribb nemi úton terjedő betegségek tüneteit, terjedési módját, megelőzését és azt, hogy hol kaphatnak segítséget az esetleges megbetegedések esetén. A gumióvszer helyes használatára is fontos felhívni a lányok figyelmét. A szóróanyagokat célszerű a legegyszerűbb nyelvezettel, ábrákkal kiegészítve közérthetően megfogalmazni, hogy mindenki számára érthető legyen.
- A prostituáltakkal foglalkozó utcai szociális munkás fontos feladata az egészségügyi ellátórendszerrel együttműködve szűrések szervezése (elsősorban AIDS és Hepatitis-B), azok időpontjáról, helyszínéről felvilágosítás nyújtása.
- Tanácsot adhat, pszichés-mentális támogatást nyújthat a hozzá forduló prostituáltaknak.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Az utcai munka egy „szélsőségesnek” tartott klienscsoportja a prostituáltak köre. Róluk általában kevés szó esik, pedig mára egyre több nagyvárosban megjelennek a különböző éjszakai bárokban és az utcán strichelő lányok is. A prostituáltak körében végzett szociális munka Magyarországon még nagyon kezdetleges, külföldön azonban már ez a munka is többéves tapasztalatokkal rendelkezik.<sup>8</sup>

Az utcai szociális munka sajátossága, hogy speciális elérési technikája révén bizonyos klienscsoportokat sokkal hatékonyabban tud elérni, mint az intézményes rendszerek. Az utcai munka tapasztalatai alapján az utcai prostitúcióból élők hátrányos szociális helyzetben vannak. A szociális ellátást alulinformáltságuk, a tartós munkaviszony hiánya, valamint tevékenységük társadalmi és büntetőjogi megítélése miatt korlátozott mértékben veszik igénybe.

A szociális segítséssel túl az utcai munkás fő feladata a kiemelten veszélyeztetett csoport információval való ellátása, illetve egészségügyi ellátásokhoz juttatásának segítése, szűrővizsgálatokra irányítása. Ezzel a tevékenységgel nemcsak a célcsoport egészségi állapotát lehet megőrizni, hanem tágabb értelemben a társadalom érdekét is szolgálja.

A prostitúció szankcionálásának rendszere jelenleg felemás képet mutat. Az 1990-es évek elejétől kezdve a prostitúció büntetőjogi megítélése megváltozott, a szankciók enyhültek, azonban napjainkban is jelentős társadalmi viták folynak a tevékenység legalizálásáról.

### A vizsgált civilszervezetek emberi erőforrásának általános sajátosságai

A humán erőforrás struktúrája,<sup>9</sup> elmélete oly szépen van kidolgozva, tudományosan felépítve, standard szabályok közé szorítva. Azonban a szociális és egészségügyi szféra határán imbolygó utcán dolgozó szervezetek nincstelen jogfosztott, erkölcsi „fertőben” élők megsegítő egisztenciával nem rendelkező emberek ezen belül a prostituáltak támogatása nem játszik központi szerepet sehol. A velük foglalkozó civilszervezetek ezért kénytelenek más területekkel is foglalkozni, hogy valamilyen támogatást kapjanak, illetve kevés olyan pályázat van kiírva, amely konkrétan e témát kívánja a civileknek járó keretből biztosítani. Az állam végképp nem vállalja fel a direkt segítséget. Így a civilszervezet, ha erkölcsi és emberséges elhatározásból úgy dönt, segít a prostituáltakon, mivel ők is áldozatok, akkor együtt kell futtatni az utcagyerek programot, a hajléktalanokat, a roma programokat, jóllehet ezek nem szorosan tartoznak össze.

Az Únió a csatlakozást megelőzően előtanulmányokat folytatott és előre látható veszélyektől kívánja lakóit megóvni, esetünkben nevezetesen a keletről beáramló prostituáltaktól. Két fő veszélyforrást rejteget a migráció „feminizációja” vagyis a prostitúció eurokonform elegáns elnevezése a szakképzetlen munkanélküliek tömege és az ennél még nagyobb veszély a keletről behurcolt HIV/AIDS-fertőzés veszélye. Ezért az Únió prioritást ad e témának, így Magyarországon is ajánlott beszélni, sőt talán elkezdni megtoldani e problémakört.



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

De kik foglalkoznak konkrétan az ügyfelekkel? Mint tudjuk a szociális szféra finanszírozása nem azonos a köztisztviselői, netán bankszféra, a reklám és egyéb kirketégek finanszírozásával. Például a fogyatékosokkal foglalkozók, a romákkal foglalkozók, illetve a fedél nélküliekkel foglalkozók bérébe, – mint azt ahogy az orvosok fizetésébe bekalkulálják a paraszolvenciát – úgy a szociális szférában dolgozóknál a „szent elkötelezettséget” a mindenképpen segíteni vágyást, azt a belső erkölcsi erőt, amely valójában működteti a civilszervezeteket, mint aktív tőkét a fizetésbe betudják. Így adódhat, egyrészt a mindennapi utcai megküzdésen kívül már nincs erejük érdekérvényesítésre, szakmai lobbizásra, esetleg tüntetés szervezésre. Érdemes lenne egyszer a egészségügyi és mentális állapotukat alapos vizsgálattal feltárni, e civilszervezetek „emberállományának egészségállapotát” felmérni. Kizsigerelt, rossz egészségügyi és szociális körülmények között élő, gyakran kiégett embereket találnánk. Ez nem vizsgált, publikált, kiemelt prioritású foglalkozás-egészségügyi kérdés, mint a manager betegség, ez a szociális segítő betegség- amivel senki nem törődik.

Gyakran ugyanúgy dohányoznak (láncdohányosok, egyéb függőségben szenvednek), mint a klienseik, mentálisan nincsenek karbantartva, mert nincs a szuper vízióra lehetőség, nem biztosított sem szakmailag, sem anyagilag. A szervezetnek erre nincs fedezete, örül, ha van egy számítógépe, a nyomtatóba papír, ha van, kevés a létszám, és a az egy főre háruló feladat több embernyi munkát jelent. Állandó létszámhiánnyal küzdenek a szervezetek. Érdemes lenne megnézni ezeket az irodákat, hol kaptak illetve szereztek helyet (lakótelepi pince, nagyon rossz állapotban hagyott laktanya, saját lakás egy része stb.)

Marad a munka napi megújulásához egy erős karizmatikus vezető és a gyengébbek, a karrieristák, a jobb önéletet kívánók pályaelhagyása, és csak a véglegesen elszántak maradnak. Így alakul ki, hogy ezek a civilszervezetek nem demokratikus felépítésűek, hanem egyszemélyi, elszánt dzsungel-harcosok.

### 6. A társadalmi kirekesztés és befogadás általános indikátorai

A szegénység és a társadalmi kirekesztés felszámolására irányuló uniós törekvésekből fakadt az az igény, a lisszaboni Európa Tanács ülést követően a Social Protection Committee és annak indikátorokkal<sup>10</sup> foglalkozó albizottsága 2001 folyamán részletes jelzőszámokat dolgozott. Ezzel egyidejűleg a belga elnökség kérésére társadalomtudósok is aktívan dolgoztak e témán. Tony Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier és Brian Nolan munkája tisztázza a jelzőszámokkal szemben támasztott alapvető követelményeket, valamint elméleti indoklást ad az egyes indikátorok kiválasztásához is. (Atkinson et al., 2002)

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### Jelzőszámok a társadalmi kirekesztés mérésére

Atkinson és társai szerint egy háromszintű indikátorrendszer felel meg leginkább az említett követelményeknek.

Az *elsődleges mutatók* a legfontosabb területekre vonatkozó fő indikátorok. Az Unió által elfogadott mutatószámok az *anyagi nélkülözésre, az elégtelen iskolázottságra, a termelőtevékenység hiányára, és a rossz egészségi állapotra* terjednek ki. Nem kapott ezek között helyet az Atkinsonék által javasolt rossz lakáshelyzet, melynek, úgy tűnik, elsősorban módszertani okai vannak.

A *másodlagos mutatók* ezeket az elsődlegeseket támogatják a szerzők elképzelése szerint úgy, hogy részletesebb információt nyújtanak, vagy a probléma újabb dimenzióit tárják fel. Az első és másodlagos mutatók az Unió közös indikátorainak tekinthetők, melyek előállítása minden tagországban kívánatos.

A *harmadlagos mutatók* közé olyan indikátorok tartoznak, melyekről a tagállamok maguk döntenek, és szerepeltetni kívánják saját Nemzeti Cselekvési Terveikben. Ezek segítik az elsődleges és másodlagos indikátorok értelmezését, hozzájárulnak egy-egy speciális részterület alaposabb megértéséhez. A mutatók e köréne az is lehet a szerepe, hogy ötleteket adnak a közösségi módszertani fejlesztésekhez, és az elsődleges és másodlagos mutatók közül némelyik esetleges későbbi felváltásához. Az elfogadott közös indikátorok (elsődleges és másodlagos mutatók) között nem szerepel a lakáshelyzet. Ennek hiányát a Social Protection Committee is elismerte, és átmeneti megoldásként javasolta, hogy a tagállamok Nemzeti Cselekvési Tervei tartalmazzanak információt

- (1) a lakáskörülményekről,
- (2) a lakhatási költségekről,
- (3) a hajléktalanságról és más veszélyeztetett lakásviszonyokról.

### Prostituáltak társadalmi kirekesztésének és befogadásának indikátorai

Nos nézzük a prostituáltak szempontjából a fent említett indikátorokat sorban: első- és másodlagos indikátorok, az *anyagi nélkülözés, az elégtelen iskolázottság, a termelőtevékenység hiánya, és a rossz egészségi állapot*.

#### **Anyagi nélkülözés**

A prostituáltakkal szembeni társadalmi tévhittek közé tartozik, hogy nagyon sokat keresnek, hiszen egy fuvar 1500-30000 Ft-ig terjedhet, persze attól függően, milyen területen, kvázi milyen fizetési kategóriában dolgozik a prostituált. Más a fizetési kategória az ország keleti és nyugati felén, más a fővárosban, vagy kis városok, települések határán, más a kamion-parkolóknak, peep-showban, és az exkluzív magán bordélyokban.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

A futtatóval dolgozók – nagy többségben- hiába keresnek bármennyit, vagy az egész összeget adják oda, vagy veszik el a futtatók, vagy kis százalékát tarthatják csak meg saját maguk részére. Így mindenképpen nélkülöznek, hiszen a kereset nagy része, látszólag gyorsan jön- de hamar elvándorol a kezükből. Mindenkinek fizetniük kell: nemcsak a futtatótnak, hanem a lakás, szoba stb. béréért is három-négyszeres árat kérnek a bérbeadók- tekintettel a tevékenységre, de a taxis, fodrász, ruha, bártulajdonos, olykor a rendőr is stb. mind tartja a markát és zsarolja a prostituáltat. A közüzemi számlák, telefon, a gyerekfelügyelet, a mindennapi megélhetés kemény feladatot jelent egy prostituálnak, mellette a hatóságok által kiszabott büntetés. A prostituáltak között kialakult az ún. „milliomos-klub”, ami azt jelenti, hogy az ún. tiltott helyen való felkínálkozást az első helyszíni bírság alkalmával 52 000 Ft. És miután majdnem mindig ugyanott állnak, a rendőrök- mint a kiemelt tiltott parkolóhelyeken- rendszeresen arra járőröznek, így a büntetés hatványozódása következtében már nagyon sokan-országszerte- elérték az egymillió Ft feletti kumulált bírságot.<sup>11</sup>

### *Elégtelen iskolázottság*

Az aluliskolázottság igazolható az 1997-es felmérésünkből, mely szerint 215 prostituált (férfi, nő) kérdőíves módszerrel készült adatai alapján<sup>12</sup> A fiúkról egyáltalán nincs adat arról, hogy milyen iskolai végzettséggel rendelkeznek, a lányok 86%-a elvégezte a nyolc osztályt, de csak 5%-ának van szakképesítése (varrást tanultak, illetve egészségügyi, konzervipari szakközépiskolát végeztek).<sup>13</sup>

1. táblázat. Az utcai prostituáltak iskolai végzettsége Forrai felmérései szerint (2003)

Iskolai végzettség	Lányok (%)	Fiúk (%)
8 általános iskolát nem fejezte be	9	Nincs pontos adat
8 általános iskolát végzett	86	Nincs pontos adat
szakképesítéssel rendelkezik	5	Nincs pontos adat

### *Termelőtevékenység hiánya*

Tekintettel arra, hogy legtöbbször nem volt semmilyen szakmája, ez a tevékenység meg végképp nem termelő tevékenység, így ez az aspektus nem releváns.<sup>14</sup>

### *Rossz egészségi állapot*

A lány prostituáltak egészségi állapotára jellemző, hogy szinte majdnem mindannyian kemény dohányosok, alkoholt fogyasztanak, s nem ritka a drogfogyasztás. Hiszen a prostitúció örök szabálya, hogy a fiatal új lány kelendő, sokat fizetnek hamvasága, tapasztalatlansága miatt, s a kezdeti keresetet mindennap kell teljesíteni. Az idő múlásával egyre többet kell kint állni és várni az üzletet. Szükségük van

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

ajzó-szerekre, hogy jobban bírják. Főleg izgató, pörgető, feldobó drogokat használnak ill. használtatnak. A felmérés szerint csak 50 %-uk jár nőgyógyászhoz havonta, a többi sokkal ritkábban vagy egyáltalán nem. Nem elterjedt közöttük az a tény, hogy a nőgyógyász nem végez venerológiai vizsgálatot. Nem ismerik a HIV, az AIDS tüneteit, az intézményeket, ahol a vizsgálatokat végzik. A fertőzés megkapásában fatalisták, több mint 52 %-uk azt írta válaszában, hogy sorsát senki sem kerülheti el. A régi keresztényi reflexiók működnek itt, a bűn büntetése a betegség, amely nem elkerülhető. Akiket igazán érdekel a saját egészsége, azok az anyák, akik gyermekük érdekében – hiszen azok eltartása miatt kerültek ebbe a szituációba – járnak vizsgálatra és soha nem mennek üzletbe óvszer nélkül.

A fiú prostituáltak egészségi állapotára jellemző, hogy általában jó, kielégítő, nem betegek. Káros szenvedélyük a játékautómata, szinte erre keresnek, drogot 70–80%-ban használnak, cigarettát, alkoholt csak alkalmoszerűen. Védekezésül – mindenki esküszik, hogy alkalmazza az óvszert, de általában a román fiúk kiszolgáltatottabb helyzetük miatt gumi nélkül is elmennek. Szociális szükségletük lenne: lakásra, tanácsadásra, tisztálkodási lehetőségre, orvosi segítségre. Közös jellemzők: Legkevésbé a kliens egészsége érdekes számukra. Arra a kérdésre, hogy milyen segítségre tartanak igényt egyértelműen az elveszett, vagy sose volt gyökerek, emberi kapcsolat hiányát szeretnék pótolni. Minkét nemnek a mentális támogatás hiányzik.

### *Lakásviszonyok*

Változó a lakásviszony, attól függően, hogy milyen területen dolgozik. Sokan vannak, akik a stricinél laknak, van, hogy többen egy szobában lányok, és a strici az élettársával, vagy feleségével él együtt a lányokkal. Vannak, akik összeállnak, és együtt fizetik a lakbért, és van olyan prostituált is, akinek két lakása van: egy privát és egy „munka-lakás”

## 7. jövedelmi mutatók

Nem kimutatható a jövedelem, és bármennyi, abból alig jut a prostituáltaknak, mivel az élősködő környezete direkt, vagy indirekt módon elveszi. Direkt mód a futtató, aki erőszakkal: szóbeli, fizikai mentális eszközöket vesz igénybe), indirekt módon a lakbér, taxi, ruha, fodrász, cigaretta, alkohol, vagy a rendőri büntetés- milliomos klub-, vagy egyszerűen az egészségügy, az érvényes orvosi könyv kiváltása és évi vizsgálatainak összege 150 000 Ft. (Az alkoholisták vizsgálata és kezelése a társadalombiztosítás feladata, tehát a kliensnek ingyenes.)

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

### 8. A civilszervezetek hatékonysági vizsgálata

Mivel legtöbb esetben erre a klienscsoportra nem jut pénzforrás, tehát a humán erőforrás hatékonyságnak növelésével kerülhet csak sor a kliensnek ellátására. E humán forrás növelésének vizsgálata és ismertetése az egyik legfontosabb momentum a kutatásban.

#### *Speciális képzési program és szupervízió kidolgozása*

A Magyarországon működő prostituáltak megsegítésével foglalkozó civilszervezetek térképének elkészítése (működésük, szerepük és feladatuk elemzése, összehasonlító vizsgálata). Civilszervezetek hatékonyabb működésének elvi és gyakorlati kidolgozása, különös tekintettel a humán erőforrás fejlesztésére.

### 9. A kutatási program értékelése (evaluáció)

Feltérképeztük a prostituáltakkal foglalkozó civilszervezeteket és működésüket leírásban, interjúkban és táblázatban foglaltuk össze. Térkép is készült a klienskörrel folytatott munkáról. (Lásd 2. táblázat)

### 10. Összesített észrevételek a kutatást követően

Az interjúk alapján körvonalazódott néhány téma, ami több szervezetnél is probléma volt.

#### **Az elvégzett munka szakmaisága**

Ennél a pontnál fontos kiemelni, hogy sem ennek a témának, sem a speciális klienskörrel való foglalkozásnak nincs hagyománya Magyarországon, illetve, hogy maga az utcai szociális munka is még nagyon gyerekcipőben jár. Most készülnek az első komolyabb felmérések, készségek és képességek fejlesztésére szolgáló kézikönyvek, a téma nagy átfogó feldolgozása, a szakemberek kiválasztása. Leszögezhető, hogy sem az állam, sem a társadalom részéről nem kiemelt a téma a prostitúció világa, még annyira sem, mint az utcai segítők többi klienscsoportja (mint pl. a hajléktalan, vagy roma kérdés), mert a szakmaiság mellett állandóan erkölcsi és politikai küzdőterre kerül. A társadalmi diskurzus még nem érett meg arra, hogy széles körben elfogadottá váljon olyan szakemberek állásba jutása, akik ezzel a témával, klienskörrel foglalkoznak csupán. Jellemzően a segítő szakemberek ilyen jellegű munkája valamilyen más munkakörrel társul csak, ezért relatíve kevesebb idejük és energiájuk jut erre a területre.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

2. táblázat. Utcai prostituáltakkal foglalkozó civil szervezetek és elvégzett feladataik 2000-2006

Név	Helység A lakosok száma	Prostituáltak becsült száma	Helyi sajátosság	A szervezet aktivitása
Napfényt az Életnek 1993	Miskolc 200 000	Össz: 35-50 Türelmi zóna megszűnt	Az ország egyetlen türelmi zónája működött 2002-ig, egy család felügyelete alatt a „filléres” pr.-k és 2-3 fiú pr.	Szociális, egészségügyi, drog tanácsadás, oktatás, egészségügyi hálózat, krimináls jogsegélyszolgálat. <b>Ma már nem végzik.</b>
NANE 1995	Budapest 2 000 000	Havi 8-200 telefonhívás prostituáltaktól	Anonim telefonügyelet	Emberjogi segítségnyújtás, tanácsadás.
MPÉE 2000	Budapest 2 000 000	Országos ellátás, 3000-15000	Terepmunka, jogsegély, telefonügyelet	Ártalomcsökkentés, egészségügyi, jogi tanácsadás 7-8 fő HIV fertőzött.
Periféria Egyesület 1995	Nyíregyháza 120 000	Össz 25-30 Utcai stricikkel 9-18 Függetlenek 4-8	20-25% prostituált 18 év alatti	Utcai munka, egészségvizítés HIV/AIDS, STD Oktatás, tanácsadás, adományok szerzése (ruhák, étel, óvszer, szappan, gyógyszerek). <b>Pénz hiányában már nem dolgoznak.</b>
Segítőház Alapítvány	Győr 129 000	Országút 8-10 fő Peep-show 5-10 fő Bárok 4-10 fő magánlakások 6-30 fő	50-60% Bevándorló	2001-től nem foglalkoznak prostituáltakkal. <b>Nincs kerete és kapacitás rá.</b>
Szex Edukációs Közhasznú Alapítvány 1991	Budapest 2 000 000	Férfi és női prostituáltak	Országos szervezet, más civil és állami szervezetekkel való kapcsolattartás	Ernyőszervezet, koordinálás, szociális és egészségügyi gondozás oktatása, kutatás, tréningek, evaluáció.
Utcai Szociális Munkások Egyesülete 1993	Tatabánya 74 000	Össz.: 28-40 fő Benzinállomás 8-10 fő Országút 2-4 fő Bekötő út 12-15 fő Belső út 2-4 fő	1 tudott HIV 10-15% STD  1-2 IDU 60% extasy, marihuana	Utcai szociális, egészségügyi, HIV/AIDS, STD szexuál higiéne. Szexuális attitűd változtatás, tanácsadás, párbeszéd a rendőrséggel, stricikkel. Helyi egészségügyi szervekkel. <b>Nincs keret rá.</b>

### A munkatársak végzettsége, illetve képzése

Bár a Periféria Egyesület kiemelkedően jó helyzetben van az utánpótlás szempontjából (még az önkéntes munkásai is képzésben részt vevő szociális hallgatók), azonban a többi szervezetről összességében elmondható, hogy képzettségek tekin-

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

tetésben a stáb igen vegyes képet mutat. És bár a szakmai továbbképzésekre minden szervezet nyitott, azonban ezek a képzések még nem tagozódtak be az akkreditált, pontot érő stb. hazai és nemzetközi standard feltételeknek megfelelően, (egy ilyen 1 éves továbbképzést indított Soros pályázati pénzből a Szex Edukációs Alapítvány). A szervezetek szakmai hitvallása a prostitúcióról – már ha van ilyen, deklarált formában – meglehetősen eltérő. Az előítéletek a diszkrimináció még a segítő szakmán belül dolgozók között is jelen van, tökéletesen leképezve a társadalmi nézeteket. Így még ebben a merítésben is jellemző volt az áldozatot hibáztató hozzáállás.

### Szupervízió

Szinte egyik szervezetnél sincs biztosítva a folyamatos, szakmailag megfelelő színvonalú szupervízió. A kivételt a NANE jelenti ezen a területen. A többi szervezetnél ad hoc módon, krízisek esetén van próbálkozás a problémák kezelésére, azonban a pénzügyi nehézségek miatt ez a támogatási forma nem válik tartós megoldássá. Van szervezet, ahol nem is tartják indokoltnak az ilyen típusú támogatását a munkatársaknak, ami leginkább a szakmaiság teljes hiányát jelzi.

### Evaluáció

A szociális ellátó rendszerben amúgy is igen nehézkes az értékelés, sokan hivatkoznak a számszerűsíthetőség nehézségeire. Vannak szolgáltatások melyek könnyebben, és vannak melyek igen nehezen alakíthatóak statisztikákká. Azonban a civil szektor is az utóbbi években egyre inkább rá lett kényszerítve – néha extrém módon is – hogy hozzászokjon az adminisztrációs pontossághoz (EU-s programok, ÁSZ-vizsgálatok stb.)

### Média

Nem csak a fent említett értékelés a gyenge pontja a magyarországi, így a vizsgált civil szervezeteknek. A médiában való megjelenés, a tevékenység és a szervezet menedzselése is kihívások elé állítja a civileket. Több stratégia is létezik, szervezetenként eltérőek. Az egyik véglet az MPÉSZ, akik hangos, nem ritkán botrányszagú média megjelenésekkel hívják fel magukra a figyelmet. A másik véglet a győri Segítőház, akik szinte (országos szinten) médiamentesen tevékenykednek. A többi szervezet a tevékenységére és az elért eredményekre hívja fel a sajtó figyelmét. A NANE pl. kampányokhoz, demonstrációkhoz időzíti a médiamegjelenését. Tény, hogy a mindennapi terepmunka nem újsághír, csak egy erőszak, egy brutális gyilkosság, a szenzáció.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### II. A változás mértéke és formája

#### A tevékenység anyagi támogatottsága

A korábbi években sem voltak anyagilag előre tervezhetőek a prostituáltak számára nyújtható támogatások. Alig, illetve gyakorlatilag egyáltalán nem voltak nevesített pályázati lehetőségek ennek a célcsoportnak. Persze sok esetben lehetett próbálkozni kábítószer-használók, vagy hajléktalanok, esetleg ifjúsági egészségügyi, vagy prevenció programok címén pályázni pénzt a tevékenységre, hiszen az utcai prostituáltak, jellemzőiket tekintve mindegyik csoportban megtalálhatóak, azonban nevesítve, célcsoportként egyik pályázat sem szólt kifejezetten nekik.

#### A jogszabályi háttér hatása a segítő tevékenységre

Ez talán a törvényi változásoknak is köszönhető, hiszen az 1999. szeptemberében életbelépett jogszabály a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól (1999. évi LXXV. tv.) egészen speciális helyzetbe hozta a segítő szakembereket.

Egyik napról a másikra a prostitúció, mint tevékenység látszólag egy szabadon választható, bizonyos feltételekhez kötött tevékenységgé vált, így a társadalom felé egyre nehezebben indokolható a segítő attitűdű odafordulás ehhez a csoporthoz. A törvény a segítő szervezetek szempontjából nem könnyítette, hanem nehezítette a helyzetet, amennyiben a terepen dolgozó munkatársak szakmai tudása alapján eddigi is nyilvánvaló volt, hogy az utcai prostitúció egy komplex, társadalmi, gazdasági és szociális probléma, mely nem egyszerűsíthető le egy egészségügyi kiskönyvre, illetve a tevékenységet földrajzilag korlátozó szabályokra.

Azonban az állam részéről eddig ímmel-ámmal csordogáló források ekkorra teljesen elapadtak, mintegy összhangban a jogalkotók és a többségi társadalom érdeklődésével a téma iránt.

Az eddig is inkább szakmai elhivatottságból és lelkesedésből dolgozó munkatársak ekkorra végképp kimerültek, és még drámaibban érintette őket, hogy egyáltalán semmilyen társadalmi támogatást nem kapnak a munkájukhoz, sőt, azt érezték, hogy kimondottan feleslegessé vált a tevékenységük.

Így a következő törvényi változás mely befolyásolta a kutatásban részt vevő civil szervezetek munkáját, végképp eldöntötte a kérdést. Ez a 2005. január 1-jétől bevezetett állami normatíva volt, melyet a hajléktalanokkal végzett utcai szociális munkára lehet igénybevenni.

A normatíváról annyit tudni kell, hogy a kutatásban részt vevő szervezetek közül többnek is elengedhetetlen a fennmaradásához (ezek a Periféria Egyesület [Nyíregyháza], Utcai Szociális Segítők Egyesülete [Tatabánya], Napfényt az Életnek Alapítvány [Miskolc], Segítőház Alapítvány [Győr]). Mint az a kutatás első feléből is ki-



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

derült, ezek a szervezetek fő profilként az utcai hajléktalanság problémájával foglalkozó civilszervezetekként kezdtek a terepen dolgozni, és ennek a munkának a végzése során kerültek kapcsolatba a prostituáltakkal.

A Szex Edukációs Kiemelten Közhasznú Alapítvány szakmai műhelyként és erélyszervezetként elsősorban két porondon vesz részt a mai napig a munkában.

Az egyik a szakmai képzések tematikájának kidolgozása és lebonyolítása, szemináriumok, tapasztalatcserére alkalmas összejövetelek szervezése, illetve szakmai anyagok kiadása. A másik területe a prostitúció és emberkereskedelem potenciális áldozatainak képzése, felkészítése a veszélyes helyzetekre, illetve kutatások szervezése az ő körükben. Tehát a szervezet effektív terepmunkában nem vesz részt, azonban a prostitúciót megelőző időszak érintettjeivel végez segítő és oktató munkát, valamint egy folyamatos szakmai reflexiós lehetőséget és támogatást nyújt a területen dolgozó szervezetek és szakemberek számára.

A Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen nevű szervezet tevékenysége is megosztott. Az elsődleges, kiinduló tevékenység a telefonos segítségnyújtás bántalmazott nők számára. A szervezet működteti az emberkereskedelemmel kapcsolatos információs telefonvonalat is. Az utóbbi évben más szervezetekkel összefogva, EU-s támogatással képzési programokat indítottak és kiadványokat szerkesztettek, elsősorban a családon belüli erőszak témájában, mely nyilván szoros kapcsolatban van a prostitúcióval, de nem fedi le azt.

A fentiek alapján elmondható, hogy a Magyarországi Prostituáltak Érdekvédelmi Szervezete az egyetlen civilszervezet jelenleg az országban, mely konkrét terepmunkát végez, és különböző szolgáltatásokat nyújt az utcai prostitúcióból élők számára. Emellett a program mellett a szervezet egyik fontos, jelenleg is futó projektje a prostituáltak társadalomba való visszailleszkedésének, ösztönzésének segítése érdekében megpályázott és a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program Irányító Hatósága (HEFOP) által támogatásra ítélt, „Nők munkaerőpiacra való visszatérésének ösztönzése” (HEFOP / 2004 / 1.3.1) című programja. Ennek a programnak a célja a prostitúcióból kikerült nők munkába állásának elősegítése. Ezen a programon kívül a szervezet teljes mértékben pályázati támogatásokból tartja fent magát.

### A segítő munka társadalmi támogatottsága

Ez az egyik talán legnehezebben mérhető és tényszerűen alátámasztható pontja a kutatásnak, mivel ilyen téren semmilyen típusú közvélemény-kutatás, felmérés nem született. Ami a témával foglalkozó szakirodalomból<sup>15</sup> ismerhető, az alapján világosan látható, hogy az átlagembernek véleménye elsősorban a jelenség összes résztvevője közül a prostituáltról van, különösen az utcán látható prostituáltokról, mivel ők azok, akik folyamatosan szem előtt is vannak. Ez a viszonyulás is gyakran ambivalens az egyén részéről, nagyban függ az adott helyzettől. Lehet a prostitúcióról

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

sikamlósnak tűnően, erotizált felhanggal beszélni, vagy anyagiassá szemlélettel, esetleg morálisan elítélően stb.

Mindez a sok különböző hozzáállás határozza meg a segítő szakembernek és a tevékenységének a megítélését is.

Amennyiben a prostitúciót egy jól jövedelmező üzleti vállalkozásnak tekinti valaki, úgy bizonyosan egyrészt nincs tisztában az utcai prostituáltak helyzetével, másrészt nyilván nem tartja indokoltnak az ő számukra nyújtott, adóforintokból finanszírozott szociális szolgáltatásokat.

Ha valaki erkölcsösnek vélt beállítódásból, Isten ellen való vétkeknek tekinti ezt a tevékenységet, valószínűleg a karitatív lelki gondozás, esetleg valamilyen állami kontrollt tartana indokoltnak.

Egy liberális beállítottságú állampolgár esetleg az egyén szabadságjogaira hivatkozhatna, azon belüli is a szexuális önrendelkezésre, és ezzel kapcsolatban talán bizonyos felvilágosító, ártalomcsökkentő tevékenységet indokoltnak tarthat.

Az utcai szociális munkával foglalkozó szervezetek szakemberei rendszeresen, minden fórumon deklarálják, hogy tisztában vannak azzal, hogy milyen a társadalmi „megbecsültsége” azoknak, akik számára a szolgáltatásokat nyújtják. Ezek a csoportok belül is kétségtelenül a leginkább nehéz helyzetben vannak a prostituáltak. Maga a róluk való közbeszéd is átpolitizált, értékek mentén szerveződött és nem mellékesen érinti a szexualitás témáját, amiről Magyarországon továbbra is nehéz kommunikálni. Illetve kétféle módon lehet, vagy végtelenül alpári és obszcén vagy érthetetlen orvosi szavakkal.

### A segítő szakemberek attitűdje

A tanulmány elején részletesebben elemeztük a segítő szervezetek szakember gárdájának összetételét, képzettségét, motivációját. Ezek, valamint a társadalmi megítélés, továbbá az interjúk során elhangzott vélemények alapján nagyjából körvonalazható a szakemberek álláspontja, hozzáállása a témához.

Talán a NANE képviseli egyértelműen azt az emberi jogi, ezen belül is nőjogi pólust, mely egyértelműen a férfi erőszak következményének tekinti a prostitúciót, ezáltal a prostitúció minden haszonélvezőjét elkövetőnek és a prostitúcióra kényszerített személyt pedig áldozatnak. Vagyis szerintük a segítő szervezetek szolgáltatásnak az ő igényeihez, szükségleteihez kell igazodnia. Mindeközben egyértelműen elutasítják a prostitúcióról, mint munkáról való gondolkodást, hiszen egy emberi jogi sérelemnek tekintik a szexrabszolgaságot, függetlenül attól, hogy az állítólagosan az áldozat beleegyezésével történt-e.

A MPÉE képviseli az ellenkező oldali véleményt, miszerint a szexmunka, mint legális tevékenység a mai magyar törvények értelmében bizonyos feltételek fennállása esetén végezhető, így az ő tevékenységük elsősorban három dologra irányul. Az első, hogy a prostitúcióból élők megfelelő körülmények között végezhesék ezt a tevé-

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

kenységet. A második ehhez kapcsolódik, amennyiben igyekeznek kikényszeríteni a jogalkalmazókból, hogy tartsák be a magyar országgyűlés által hozott, jelenleg is hatályos törvényeket, melyek legális tevékenységgé tették a prostitúciót. A harmadik, hogy azok számára igyekeznek segítséget nyújtani, akik már nem kívánnak, illetve tudnak tovább a prostitúcióból élni.

A többi szervezet, akik valahol a középvonalon helyezkednek el, nem rendelkeznek világos, deklarált véleménnyel a prostitúciót illetően. Ez fakad abból is, hogy ez egy ún. mellékes tevékenység volt számukra, és nem kifejezetten a prostituáltak segítségére jöttek létre, illetve oka lehet, hogy a stábon belül sincsen semmilyen konszenzus arról, hogy mit gondol a szervezet egésze a problémáról, így mindenki egyénileg alakítja ki a véleményét. Így ez lehet egyénekenként változó, karitatív, elítélő, áldozatpárti stb.

### 12. Záró gondolatok

A civilszervezetek munkatársaival készített interjúk során több gondolat is megfogalmazódott bennünk. Egyrészt, az egész magyar civil szektorra jellemzően ezen a területen is megjelenik az a probléma, amit leegyszerűsítve a „kis ország – kis torta”- problémaként fogalmaztunk meg. Vagyis az anyagi források szűkössége miatt a sok szereplő között jelentkező széthúzás, a kooperáció hiánya itt is megfigyelhető. Pedig a változatos segítői hozzáállás, eszköz-repertoár lehetővé tehetné, hogy minden segítségre szoruló, a számára leginkább megfelelő szolgáltatási formához jusson hozzá!

Általánosan leszögezhető, hogy alapvető nehézséget okoz az ezen a területen dolgozni kívánók számára, hogy a prostitúció mint téma, nem „szalonképes”. A társadalmi diskurzus meg sem indult, kizárólag egészségügyi, illetve bűnüldözési szempontok vannak elsősorban terítéken a prostitúció kapcsán.

A 2006 tavaszán zajló kutatás találkozott egy új kezdeményezéssel, mely a Prostitúció Nélküli Magyarországért Mozgalom nevet viseli. A mozgalom alapvető célkitűzéseként definiálta, hogy a figyelmet a prostitúciót használókra irányítsa. „A »Keresd a férfit« kampány célja, hogy a prostitúció visszaszorítása érdekében a társadalom figyelmét a prostituáltak eladó és megvásárló férfiakra, azaz a prostitútorokra irányítsa, akik gerjesztik és fenntartják a prostitúciót. A prostitúció túlnyomórészt férfiak között zajló adásvétel, amelynek a nő és a gyermek pusztán csak tárgya. A prostitúció nem munka és nem szolgáltatás, a prostituált nem vállalkozó, hanem árucikk.”<sup>16</sup>

A kampány egyik komoly hátránya, hogy semmilyen párbeszédet nem kezdeményezett a területen már dolgozó és gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező szervezetek szakembereivel.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Egy személyesebb megjegyzés még a PNMM-hoz, hogy a kampány hangvétele, beszédmódja annyira radikális, támadó és kirekesztő, hogy könnyen elidegenítheti és elriaszthatja a témával mélyebben nem foglalkozó laikusokat.

A PNMM és a MPÉE a két szereplő, akik 2006 tavaszán a médiában a prostitúciót mint témát képviseli, ezáltal azt a képet keltve az emberekben, hogy csak ez a két lehetséges válasz van ma Magyarországon a problémára.

Mindeközben természetesen a prostitúciót a kezében tartó szervezett bűnözés érdeke továbbra is az, hogy reflektorfény nélkül, minél nagyobb csendben folytathassa a tevékenységét. Nyilván az szolgálja az ő érdekét, hogy lehetőleg csak olyanok foglalkozzanak a témával, akik érdemben nem veszélyeztetik az igen jelentős bevételi forrásait.

A szakmai viták hiánya talán még a társadalmi diskurzus hiányánál is jobban megnehezíti a területen dolgozni kívánók helyzetét, hiszen míg a hajléktalanokkal vagy szenvedélybetegekkel végzett szociális munka kapcsán legalább elindultak kezdeményezések az egyeztetésekre, koncepciók kidolgozására, a prostitúcióval kapcsolatban ez továbbra sem történt meg, vagy csak igen szűk körben.

Az eltérő álláspontok képviselői szinte soha nem állnak szóba egymással, nem hajlandók egy asztalhoz ülni, hogy megvitassák az eltérő álláspontjaikat, megmaradnak az „üzengetés” szintjén, amivel mintha azt képviselnék, hogy csak az a helyes, ahogyan ők gondolkodnak a témáról.

Mivel a prostitúció és az emberkereskedelem problémája eskalálódik, elkerülhetetlen, hogy a valóban segíteni kívánó szakemberek érdemi párbeszédbe kezdjenek egymással. Minél előbb, annál jobb!

### **HR egyénre szabott ajánlások**

1. Átfogó, az egyének és közösségek szükségleteinek kielégítésére irányuló szakmai információ segítségével javuljon a szervezet egészségi (fizikai és mentális pl. szupervízió) állapota.
2. Biztosítani kell az egyén karrierépítési lehetőségét.
3. Igénybe kell venni az egyéni kapcsolati tőkét és újakat kell építeni.
4. A kidolgozott karrierfejlesztésben erősíteni kell a munkatársak megfelelő kiválasztása mellett a képzés, a minőségi csere lehetőségét és kidolgozni specifikusan a teljesítmény értékelésének módszerét.
5. Személyiség fejlesztésnél fontos szempontnak kell lenni a megbízhatóságnak, szakmai igényességnek, a fejlődőképességnek, a kommunikációs készségnek, a nyitottságnak a változásokra.

### **A társadalmi kapcsolódás irányába mutató ajánlások**

1. Lobbitevékenység szervezése, más társszervezetek szakmai hálójának építése.
2. Kapcsolódni kell a most alakulófélben levő szociális és egészségügyi információs hálózatokhoz, azok hozzáférhetőségéhez, alkalmazáshoz. Ennek tárgyi feltételei

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

- vannak (számítógép, internet hozzáférés, gépidő, a biztonságos hálózati technológia működtetésének és az on-line csoportos együttműködés lehetőségei stb.).
3. Közös problémák, közös célok meghatározása.
  4. Működési hatékonyságot elősegítő elméleti és gyakorlati meghatározóinak, lehetőségeinek kidolgozása. Működési nehézségek feltárása, költséghatékonyság elemzése.
  5. Összehasonlíthatóvá tenni az azonos célcsoporttal dolgozó civilszervezeteket egységes dokumentáció kidolgozása, megismertetni egymással a működési köröket, ezzel a kapcsolat-építést erősíteni lehet a kliensek miatt, ugyanis a prostituáltakat egyik városból és országból a másikba viszik a futtatók rövid időn belül (3-5 hónap). Így nyomon lehet követni a sokszor eltűntnek hitt prostituáltakat (van, aki gyermekét hagyja hátra, van, akit eladnak, van, akit kényszerítenek különböző megoldások tárháza).
  6. A civilszervezetek kliens csoportjairól, intézményi és önkormányzati együttműködéséről elkészített esettanulmányok összehasonlíthatósága.
  7. Mindegyik civilszervezettel interjúkat készítettünk azonos interjú vázlattal a HR, munkaerőforrás, a munkaszervezés, a munka minőségének mérésével, a konkrét tevékenységek leírásával, a kiegészítő technikák alkalmazásáról, a képzési lehetőségről stb., mindarról ami e témához hozzátartozik.

### Jegyzetek

- 1 Civil szférával kapcsolatos vizsgálatok, felmérések és kutatások NCA 01229/22/05 pályázatának rövidített változata 2005-2006. „Kutatómunka a speciális szexuális magatartás, prostitúció és az őket segítő magyarországi civilszervezetek térképének elkészítésében és ezen szervezetek hatékony működésének elősegítése” című kutatás.
- 2 2001 júniusában a nizzai célkitűzéseknek megfelelően a tagállamok elfogadták nemzeti cselekvési terveik végleges változatát. Ezek alapján a Bizottság elkészítette a Társadalmi Befogadásról Szóló Közös Jelentését (Joint Report on Social Inclusion European Council, 2001), melyet a laekeni Európai Tanács ülés jóváhagyott. Ezzel egyidejűleg nagyszabású munka folyt a közös társadalmi indikátorok meghatározására is, melyben elismert társadalomtudósok is aktívan közreműködtek. (Atkinson et al., 2002)
- 3 Trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation Recommendation No. R (2000) 11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 May 2000 and Explanatory memorandum.
- 4 Dr. Bolváry Katalin (1994. 17-2): AIDS megelőzési streetworkeri munka értékelése
- 5 Forrai Judit (1998, 434-442): Férfi és női utcai prostituáltak, összehasonlító vizsgálat. Szenvedélybetegségek. Addictológia Hungarica.
- 6 Dr. Csépe Peter (1995. 199-200): Sex workers: a high risk group for HIV infection? in (szerk) D. Friedrich- W.G. Heckmann.: AIDS In Europe- The Behavioural Aspect. Berlin, Sigma,
- 7 Forrai J.-Lőrincz (2003) N.: Az utcai szociális munka a prostituáltak megsegítésének szolgálatában.
- 8 TAMPEP International Foundation: European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers európai hálózatban 1990 óta működnek szoros együttműködésben az utcai szolgálatot és segítséget nyújtó civilszervezetek önálló nemzetközi adatbázissal, oktatási programokkal, és 25 nyelvre lefordított 8 témát (STD, HIV/AIDS, Hepatitis, drog, fogamzásgátlás, erőszak-bántalmazás ellen, önvédelem, óvszer használat, óvszer baleset [lecsúszik, elszakad] esetén egységes tanácsadás szórólapokon).

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- 9 Tóth István György, Lelkes Orsolya IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok. 2002/1.3. Az NFT humán erőforrás fejlesztési projektjei és a társadalmi kirekesztés elleni akcióprogram kapcsolódásai Budapest, 2003. március. Készült a Miniszterelnöki Hivatal NFT Hivatala megbízásából, az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humánerőforrás-fejlesztési Albizottsága keretében.
- 10 Berman, Yitzhak –David Phillips (2000 329-350): Indicators of social quality and social exclusion at national and community level. *Social Indicators Research*,
- 11 „A lányok általában stricikkel élnek. Ez egyfajta élettársi kapcsolatot jelent. A lány dolgozik a strici elveszi a pénzt. Ha nem keres eleget megveri. Sok lányt szabályosan zárva tartanak, csak este a megadott pár méteres placcára mehet ki. A lányok nemcsak a védelem miatt élnek a stricikkel, hanem általában szerelmesek is, meg különben is faluról felkerülve nem is igen tájékozottak a pesti életben. A stricik általában –legalábbis eleinte- szexuális kapcsolatot tartanak fenn a lányokkal, ha mással is lefeksznek azt igyekeznek eltitkolni a futtatott lány előtt. Jó esélyük van, hogy a dolog ne derüljön ki, mert a lányok nem mozognak a placcukon kívül, egymással pedig szinte egyáltalán nem beszélnek. Nincsenek túl jó viszonyban, mert ugye konkurencsei egymásnak, meg a stricik sem engedik a barátkozást, mert attól a lányok elszemtelenednek, meg az üzletnek is árt, időkiesést jelent. A strici nemcsak azt a lányt futtatja akivel él, hanem több mást is. Meglepően sok élettársi, házastársi kapcsolatban élő nő keresi meg az egész család kenyerét prostitúcióval. Ők nincsenek a stricivel szexuális kapcsolatban. Van egy nő, aki a férjét, apját, anyját, apósát, anyósát és a két gyerekét tartja el. Ezek persze nem dolgoznak. Kevés az egyedülálló, ráadásul strici nélkül dolgozó nő, legalábbis ezeken a helyeken, ahol mi mozognak.” Interjú részlet: in: Forrai J.–Lőrincz N (2003): Az utcai szociális munka a prostituáltak megsegítésének szolgálatában. Budapest. Wesley János Lelkészképző Főiskola.
- 12 Forrai Judit (1999. 91–102): Szegénység és bűnözés különös formája a budapesti utcákon: a férfi és női prostitúció Belügyi Szemle.
- 13 „A lányok nagy része szinte írástudatlan, vagy legalábbis nehezen tud olvasni, meg nem szoktak olvasni. Ezért a felvilágosításban a leghatékonyabb az, ha valami olyan anyagot tudunk nekik adni, amiben sok a kép. Talán nincs is olyan lány, aki érettségizett, néhányan elkezdtek a középiskolát, egy egyetemet vagy főiskolát végzett lányról hallottunk.” Interjú részlet: in: Forrai J.–Lőrincz N (2003, 1-45): Az utcai szociális munka a prostituáltak megsegítésének szolgálatában. Budapest. Wesley János Lelkészképző Főiskola.
- 14 –„előző foglalkozás, ha volt ilyen, hát nemigen volt itt senkinek más foglalkozása. A fiatalabbja már az általános után, közben, helyett idekerül. A többiek is legfeljebb valami segédmunkát csináltak, mosogattak, takarítottak, ilyesmi. Van egy-két „korosabb hölgy”, aki állítólag óvónő, vagy tanárnő. Nehezen elképzelhető, hogy ilyen foglalkozások mellett valaki még éjjel is lenyomjon néhány menetet. „” Interjú részlet: in: Forrai J.–Lőrincz N.: Az utcai szociális munka a prostituáltak megsegítésének szolgálatában. Budapest. Wesley János Lelkészképző Főiskola. 2003
- 15 [www.pszichologia.hu](http://www.pszichologia.hu)  
[www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a571.pdf](http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a571.pdf)  
[www.tti.hu/tsz99\\_1\\_2\\_gyani\\_gabor.htm](http://www.tti.hu/tsz99_1_2_gyani_gabor.htm)  
[www.szexualpszichologia.hu/trendek.htm](http://www.szexualpszichologia.hu/trendek.htm)  
[www.bm.hu](http://www.bm.hu)
- 16 idézet a kampányprogramból, mely a szervezet honlapján olvasható [www.prostitutio.hu](http://www.prostitutio.hu).

## Irodalom

- Berman, Yitzhak–David Phillips (2000): Indicators of social quality and social exclusion at national and community level. *Social Indicators Research*, 50: 329–350.
- Bolváry Katalin (1994). AIDS megelőzési streetworkeri munka értékelése Budapest, 1992–93. *Egészségnevelés*, Suppl. (dec. 17-2)
- Csépe Peter (1995): Sex workers: a high risk group for HIV infection? In: D. Friedrich–W.G. Heckmann (szerk): *AIDS In Europe- The Behavioural Aspect*. Berlin: Sigma, Vol. 2. 199–200.
- Forrai J.–Lőrincz N. (2003): *Az utcai szociális munka a prostituáltak megsegítésének szolgálatában*. Budapest. Wesley János Lelkészképző Főiskola. (Wesley könyvek szociális munkásoknak)

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

Forrai Judit (1998): Férfi és női utcai prostituáltak, összehasonlító vizsgálat. *Szenvedélybetegségek. Ad-dictológia Hungarica*, VI. évf. 6. sz. 434–442.

Forrai Judit (1999): Szegénység és bűnözés különös formája a budapesti utcákon: a férfi és női prostitúció. *Belügyi Szemle*, 2. sz. 91–102.

Füleki Dániel (2001) A társadalmi kirekesztés és befogadás indikátorai *Szociológiai Szemle* 2. 84–95.

Tóth István György, Lelkes Orsolya (2002): IFM Humán Erőforrás Háttér tanulmányok. 2002/1.3. Az NFT humán erőforrás fejlesztési projektjei és a társadalmi kirekesztés elleni akcióprogram kapcsolódásai Budapest, 2003. március. Készült a Miniszterelnöki Hivatal NFT Hivatala megbízásából, az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humán erőforrás-fejlesztési Albizottsága keretében.

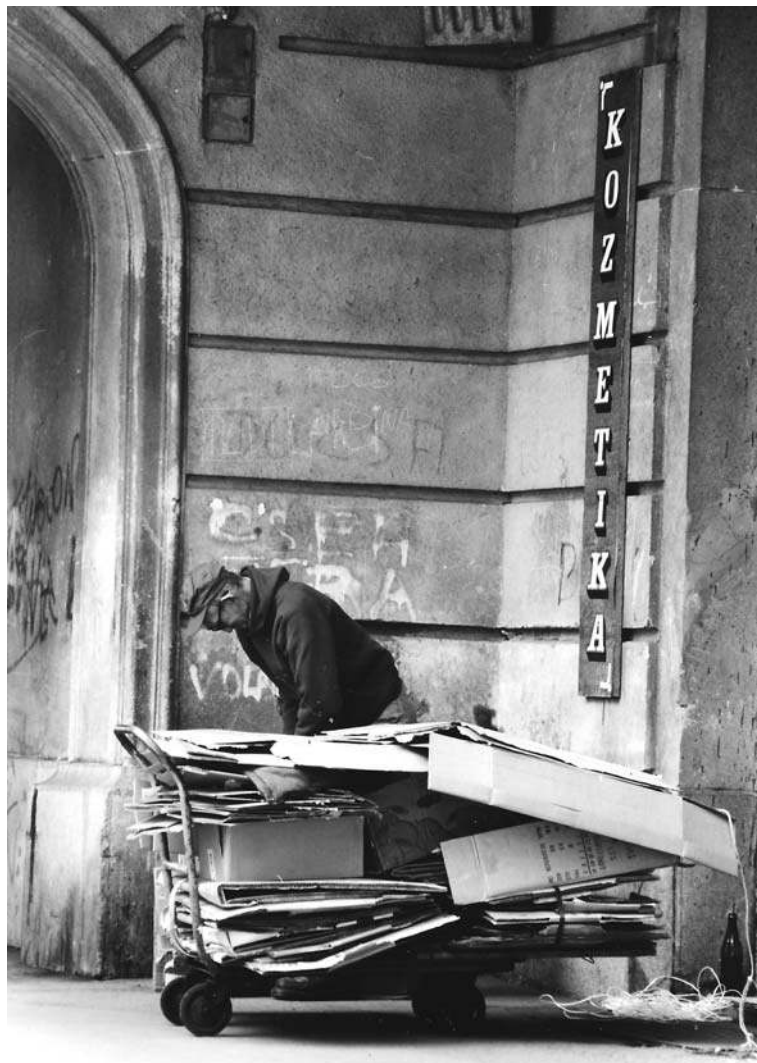
[www.bm.hu](http://www.bm.hu)

[www.pszichologia.hu](http://www.pszichologia.hu)

[www.szexualpszichologia.hu/trendek.htm](http://www.szexualpszichologia.hu/trendek.htm)

[www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a571.pdf](http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a571.pdf)

[www.tti.hu/tsz99\\_1\\_2\\_gyani\\_gabor.htm](http://www.tti.hu/tsz99_1_2_gyani_gabor.htm)







## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

Nem véletlen, hogy elsőként a könyvtáros szakma kapta fel a fejét erre a dologra, hiszen az információhoz való hozzáférés biztosítása a könyvtárak alapvető feladata.

Azonban a teleházak terjedése Magyarországon elsősorban civil alapokon kezdett létrejönni, a teleházak működését befogadó intézmények között éppen úgy szerepel művelődési ház, közösségi ház, iskola, mint önkormányzat, tájház vagy könyvtár. Ráadásul a helyi kisközösségek – eleinte főként kistelepülések közösségei, hiszen az információhoz jutás szempontjából ők vannak eleve hátrányosabb helyzetben – nagyon gyorsan felismerték, hogy a teleházak remek háttérrel, eszközt jelentenek a helyi társadalom problémáinak megoldására és hiányainak pótlására (pl. pályázatok írása, rendezvények szervezése, szociális segítő szolgálat kialakítása, fejlesztési tervek készítése, képzések lebonyolítása), ezért a teleházak igen sokszínűvé váltak.

Ez a sokszínűség, ez a bámulatos integrációs és adaptációs készség, ez a hatalmas innovációs felület és ez a magyarországi sikertörténet aztán újabb kérdéseket hozott magával. Ilyeneket például: miben különbözik egy teleház egy faluháztól, kell-e minden településen teleház, miben kompetensek a teleházak és miben nem, csak civil alapon szerveződhet-e teleház, van-e olyan, hogy közösségi vállalkozás, csak kistelepülésekre való ez a forma vagy nagyvárosokba is, mitől válhatnak fenntarthatóvá a teleházak, kell-e egységes szolgáltatási és minőségbiztosítási rendszer, projekt vagy intézmény a teleház?

Az utóbbi 2-3 évben Magyarországon is rohamosan terjed az informatikai infrastruktúra a családokban is. Magától adódik ezért a kérdés: a növekvő egyéni hozzáférések mellett lehet-e létjogosultsága a teleházaknak mint közösségi hozzáférési pontoknak?

### Mitől más egy közösségi hozzáférés, mint egy egyéni?

- Közvetlen módon talán abban, hogy a teleházak jövője szempontjából már nem magának a modern információ-technológiának kellene a legfőbb szolgáltatásként megjelennie, hanem ennek egy olyan alappá kellene válni, melyre ráépíthetők bizonyos közösségi szolgáltatások: pl. távmunka, távoktatás, e-learning, e-kereskedelem, távügyintézés stb.
- Ezen túl egy több száz végpontot – teleházat – magában foglaló hálózat önmagában is érték, hiszen sokfajta egységes szolgáltatáskínálat is rátelepíthető.
- És nem utolsó sorban, de mindenképpen hosszabb távon a teleházakban azok a helyi társadalmi alapú összefogások erősödnek meg, melyek – más hasonló kezdeményezésekkel együtt – kiindulásul és mintául szolgálhatnak egy szervesen épülő, közösségi tervezésen és tevékenységen alapuló civil társadalom fejlődéséhez.

Hiszen a teleházakban az (is) szép, hogy úgy válhatnak új értékek hordozóivá (lásd: információs és tudásalapú társadalom), ha közben átmentik a régi értékeket is úgy, mint az összefogást, a helyi szokásokat, hagyományokat és egyéb olyan dolgokat, melyek a helyi társadalom identitásának meghatározói.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Fontos kiemelni, hogy a teleház eredetileg kistélepülési jelenséggént indult útjára, és küldetése szerint a vidéki esélyegyenlőség megteremtésével foglalkozott.

A Magyar Teleház Szövetség (MTSZ) 1995-ben alakult meg, és civilszervezetként jelenleg 420 teleháztaggal, budapesti székhellyel működik.

2005-ben, 10 évvel a kezdetek után Magyarország teleház-világhatalomnak számít. Számos országból jönnek tanulmányozni a Magyarországi teleházakat, könyvek születnek, jelentős értéként számot adva róluk. Itthon azonban a teleházak jövője kérdéses, támogatottságuk a valóságban messze elmarad a köztudatban élő elismertségüktől.

A Magyar Teleház Szövetség *szervezeti felépítéséről* az alábbiak mondhatók el.

A szervezet élén egy 10 tagú elnökség áll, melyből 7 posztot a 7 földrajzi teleház régió elnöke tölt be – őket a régiós közgyűlések választják –, ezenkívül pedig az elnök és a két társelnök a tagjai, akiket pedig az MTSZ országos küldöttgyűlése választ. A választott elnökségi tagok társadalmi tisztségként végzik tevékenységüket. A felügyelőbizottság öt tagját szintén az országos küldöttgyűlés választja meg.

Munkaszervezet szintjén az országos szervezet két munkatárs foglalkoztatását tudja biztosítani – többnyire pályázati forrásokból – az MTSZ egy személyes tulajdonában levő Teleház Kht-n keresztül. A kht élén egy ügyvezető áll, akit az MTSZ elnöksége nevez ki, és szintén van egy felügyelőbizottsága.

Régiós vonatkozásban a munkaszervezetet a régiók elnöksége biztosítja: ezt vagy meg tudják tenni különböző pályázati forrásokból, vagy nem.

Települési szinten a teleházak a következő szervezeti formában működnek. Kvázi intézmények – hiszen állandó szolgáltatás kínálatuk, állandó nyitva tartásuk, munkatársuk/munkatársaik vannak –, de mégis projektszerűen működnek. Szervezeti értelemben jogilag sem léteznek, hanem a működtető-tulajdonos és befogadó szervezetek adják mögéjük a jogi személyiséget. Működtető az, aki a teleház mindennapi működtetését végzi: ez lehet civilszervezet, önkormányzat és vállalkozás egyaránt. Befogadó szervezet az, aki a teleház számára a helyiséget biztosítja: ez legtöbbször önkormányzat vagy valamilyen önkormányzati fenntartású intézmény: könyvtár, művelődési ház, iskola. A tulajdonos szervezetnek főként akkor van jelentősége, ha a teleház pályázatból alakult – régebben egy sor támogatást lehetett kapni a teleházak alap-infrastruktúrájának kiépítésére – itt eleinte meg volt határozva, hogy pályázó – és ezáltal tulajdonos (az elnyert eszközök tulajdonosa) – csak civilszervezet lehet. Egyrészt ez a kitétel később eltűnt a pályázatokból, másrészt pedig a tulajdonos civilszervezetek közül többen átadták a működtetéssel együtt a tulajdonosi jogokat az önkormányzatoknak, mert önerőből nem tudták a teleházak fenntarthatóságát biztosítani.

A teleházak fenntarthatósága a kezdetektől egy kényes kérdés volt. 1995-ben az alapítók még azt gondolták, hogy amelyik teleház túléli az első három évet és fennmarad, az fenntarthatóvá válik. Ez az elképzelés nem jött össze, hiszen a főként kistélepülési és civil, nonprofit teleházak lévén a szolgáltatásból származó bevétel igen csekély volt. Később az volt az elképzelés, hogy állami normatívát kell kilobbizni

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

a teleházak számára, hiszen közfeladatokat látnak el – pl. a falugazdász hálózat vagy a gyerekjóléti szolgálat mintájára –, de ez az elképzelés kormányzati ellenállásba ütközött. Sőt, minden ilyen elképzelés ellenére a kormányzat elindította eMagyarország Pont programját, melyre egyesületek – ezáltal a teleházak többségének működtetői – nem pályázhattak. Ekkor hosszas egyeztetések után az MTSZ és az Informatikai és Hírközlési Minisztérium (IHM, az eMagyarország pontok programgazdája) között született egy szerződés, amely 300 ún. teleház bázisú eMagyarország pont támogatását tette lehetővé, és erre már működő teleházak jelentkezhettek. Ennek értelmében ezek a teleházak szélessávú internet-elérést kaptak (Közháló), melyhez ingyenesen férhetnek hozzá 2006. december végéig.

A teleházas normatívára vonatkozó elképzelés meghiúsulása után – ill. azzal párhuzamosan – az MTSZ megpróbált egy „üzleti lábat” kiépíteni magának: felhasználva azt, hogy ilyen széles körű, sok végponttal rendelkező hálózat nem igazán van másik az országban, megpróbált különböző szolgáltatásokat értékesíteni ezeken a végpontokon (pl. képzések, biztosítás, papíráru stb.). Több ok miatt ez az elképzelés sem vált valóra, ám addigra (2004-ben) az MTSZ szervezeti válság helyzetbe került. Ennek okai:

- a fenntarthatóság működő stratégiája – ezáltal a tervezhetőség és biztonságos működtetés – nem alakult ki,
- a teleházak számának exponenciális növekedése (hiszen mind a normatíva mind pedig az üzleti szolgáltatások miatt ez tűnt előnyösnek), így az eredeti küldetés (kistelepülésen élők esélyegyenlőségének növelése) felpuhulása, a hálózat kezdeti egyensúlyosságának fellazulása vagy formálissá válása,
- a kormányzat stratégiaváltása a teleházakkal kapcsolatban: tulajdonképpen a létrehozásban való támogatás után (pályázatok IT-eszközökre) nem használta (és nem is nagyon finanszírozta) a hálózat működtetését, hanem eMagyarország pont néven kialakította saját, a teleházaktól független hálózatát,
- a helyi erőforrások (civilszervezet és önkormányzatok) szűkössége,
- az információtechnológia gyors ütemű növekedése, az egyéni hozzáférések számának gyarapodása.

Mindezek következtében 2004-re a szervezeti krízis során egy bizalomvesztés is létrejött az MTSZ vezetőivel szemben, a bizalmi tőke jó részét felélte a szervezet és 2004-ben a közgyűlés új tisztségviselőket választott. Még ebben az évben elkezdődött a *teleházas stratégiai tervezés*, hiszen az látható volt, hogy újra kell definiálni és pozicionálni a szervezetet.

Ennek során az alábbi helyzetértékelést fogalmazta meg a teleházas közösség.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### Erősségek

- a mozgalom civil értékei
- közösség és értékteremtés, teleházas szellem
- tárgyasult struktúra
- országos, régiós, helyi adatbázisok
- speciális kapcsolatrendszer
- közösségi szintér
- helyi kulturális igények, értékek, hagyományok összegyűjtése, ápolása, megőrzése, generálása
- működő projektek és azok tapasztalatai
- új vezetőség

### Gyengeségek

- nem önfenntartók a teleházak
- nincs egységes megoldás a foglalkoztatási gondokra
- leamortizálódott az eszközpark
- minőségi szolgáltatás nyújtása még kérdéses, az emelt szintű szolgáltatási rendszer még nem működik
- nincs megfelelő kommunikáció sem kívülrre, sem belülrre
- sok teleházas még alapképzést sem kapott, nem tudnak egymásról
- nincsenek kidolgozott szolgáltatási projektek

### Lehetőségek

- kezdetleges hálózat, hálózati együttműködés
- közösségi beágyazottság, ismertség, elismertség
- rendszerezetlen tudás aktiválása, rendezése, kiterjesztése országos szintre
- feladatátvállalási képesség és hajlandóság
- határon túli kapcsolatok

### Veszélyek

- piacutatás nélküli szolgáltatások
- a jogi szabályzók konzerválják a humán erőforrás problémát
- nincs egységes közhálós Internet minden teleházban
- amíg a státuszoknak nincs megélhetési biztonsága, addig kétes az új feladat felvállalása

Itt az alábbi javaslatok születtek a Szövetség stratégiai tervére vonatkozóan:

- Segítse elő a teleházak fenntarthatóságát
- Erősítse a kommunikációt, ami kétoldalú és visszacsatolt legyen
- Belső pályázati rendszerrel segítse a teleházak működését
- Fogalmazza újra a teleházat, profilfejlesztés
- Valódi partnerséget és lobbitevékenységet alakítson ki
- Értelmezze újra a szerződéseit

*A 2005-ös közgyűlésén az MTSZ közösségi információs szolgálatként fogalmazta meg a teleházat, melynek küldetése a digitális esélyegyenlőség megvalósítása, a digitális szakadék áthidalása vidék és nagyváros között; széles körű hozzáférés mindenkinek.*

2006-ban a teleházas tagsággal kapcsolatban átfogó rendezés történt a Szövetségben belül. Korábban a minél több teleház létrehozásának irányába különféle – időnként egymásnak is ellentmondó – érdekek hatottak (lehetséges normatíva, üzleti alapú terjeszkedés, stb). Most azonban a teleházas közösség úgy döntött, hogy az maradhat az MTSZ tagja, aki teljesíti az ún. teleház minimum szabta követelményeket: így 103 teleház törlésével 420 tagja maradt a Magyar Teleház Szövetségnek.

2005-ben került beadásra egy pályázat a *Nemzeti Civil Alaphoz, ami támogatta ezt a kutatást, mely kérdőívének összeállítására és lekérdezésére 2005 végén és 2006 elején kerül sor. A kiküldött kérdőíveket 168 teleház töltötte ki és küldte vissza, ami bár ebben a közegben szokatlanul magas kitöltési hajlandóságot jelent*

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

(40%), mégis ebben az esetben akkor rendelkeznék teljesen pontos információkkal, ha teljeskörű, minden teleházra vonatkozó adatokkal rendelkezünk. Hiszen a teleházak olyan sok paraméter alapján különböznek (településméret, szervezeti felépítés, szolgáltatások stb.), hogy vélelmezhető, hogy ebben a mintában felülreprezentáltak a hatékonyabban, fenntarthatóbban működő teleházak, hiszen a kérdőív kitöltéséhez aktivitásuk és egyéb erőforrásaik mozgósítására volt szükség. A széles körű kérdőívezést megelőzően 10 teleházzal végeztünk próbalekérdezést, és az ő véleményük alapján módosítottuk néhány ponton az eredeti kérdőívet.

Ráadásul könnyen tévkövetkeztetésekre juthatunk, ha nem tartjuk szem előtt, hogy mi ugyan teleházvezetőket kérdeztünk meg, de a teleházakra vonatkozóan szeretnénk következtetéseket megfogalmazni.

### A kutatási téma indokoltsága

Ma Magyarországon – az emberi kapcsolatok és az életminőség javítása kapcsán, de az EU-s források lehívásának folyamatában is – társadalmi túlélési kérdés, hogy képesek vagyunk-e együttműködni, a valódi partnerségen alapuló kooperációra. Ez kell ahhoz, hogy az a bizonyos „szemléletbeli rendszerváltás” megtörténjen: hogy a paternalista állam illúziójából kiábrándult állampolgárok „csak magamra számíthatok” szemléletét felváltsa a tudatos, a közügyekkel foglalkozó, felelős polgár (citoyen) magatartása.

Ennek több előfeltétele is van: alapvető (ámde önmagában nem elégséges) feltétel például a gazdasági jólét és a szabadidő. Ezen túl nagyon fontos az is, hogy legyenek minták, azonosulási modellek erre a magatartásra. Ennek legfőbb mintahordozója a civil szektor. Ez a szektor azonban igen gyenge és „ezer sebből vérzik”, mégis nap mint nap megküzd a saját létezéséért, és azért, hogy szolgáltatásai eljussanak célközegéhez.

Ennek a mindennapos küzdelemnek az egyik legsúlyosabb „mellékhatása” az, hogy a fiatalok számára legalábbis eddig, kevés motivációt, saját élményt, mintát és lehetőséget nyújtott a közéleti szocializációra (többnyire az is politikai karrier kiemelésbe torkollik).

Létezik egy országos civilszervezet, mely az ország közel 500 településén jelen van: ez a Magyar Teleház Szövetség, mely tavaly ünnepelte alakulásának 10. évfordulóját. A Szövetség tagjai többnyire teleházat működtető civilszervezetek. A szövetség maga nem tudott volna ilyen exponenciálisan növekedni a kormányzati szervekkel, és az önkormányzatokkal való együttműködés nélkül. Ezek a szervezetek segítették a teleházak létrehozását (többnyire informatikai eszközökkel), de a működés pillanatától „magukra hagyták” a teleházakat. Jelenleg tehát létezik egy jól felépített hálózat, melynek a fenntarthatósága nagy kihívás elé állítja nem csupán a szervezet tisztségviselőit, hanem a teleházakat működtető civilszervezeteket és a befogadó önkormányzatokat, intézményeket is.

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Ráadásul a teleház mozgalom az utóbbi időszakban gyökeres változáson megy keresztül. Ennek több oka is van: a külső okok közül legfontosabb a társadalmi környezet változása, mely az információtechnológiai eszközök széles körű elterjedésével kapcsolatos. Emiatt a teleházak eredeti, IT-eszközök elérését biztosító küldetése kiüresedett, új küldetés megfogalmazására van szükség.

A szervezeten belül jelentkező okok közül talán a legfontosabb az, hogy a szövetség eddig az expanzió időszakát élte, a teleházak száma az utóbbi három évben megduplázódott, a szervezet „kinőtte” saját magát, de ez a növekedési szakasz nem volt organikus. Ennek legfőbb oka paradox módon szervezeten kívüli: az a társadalom politikai konjunktúra, melynek során a különböző kormányok szívesen támogatták a teleházak létrehozását, ám azok fenntartása már nem szerepelt támogatási prioritásaik között.

A legnagyobb kihívást jelenleg a teleházak működtetése, fenntartása jelenti. Ennek legfontosabb okai az alábbiak:

- a teleházak működtetését felvállaló szervezetek létbizonytalansága,
- az önálló jogi személyiség hiányából következő, a működtető-tulajdonos-befogadó szervezetek együttműködéséből adódó tisztázatlanságok,
- a működtető szervezetek forráshiánya,
- a foglalkoztatás bizonytalansága.

Ezekből adódóan a teleházak tevékenysége hosszú távon nehezen tervezhető, és a szolgáltatásuk minőségében markáns különbségek tapasztalhatóak.

Missziójából következően a teleházak fenntarthatóságának kérdése nem kezelhető szervezeti belügyként. A teleházak eddig kihasználatlan versenyelőnye, hogy országos hálózata a szervezéshez és állandó működéshez elengedhetetlen infrastruktúrával rendelkezik, helyben befogad, és lehetőségeivel támogat sokféle tevékenységet végző non-profit szervezetet és kezdeményezést. Helyben segíti más civilszervezetek, csoportok, egyének, vállalkozások, a helyi önkormányzat és önkormányzati intézmények működését.

Ezen túl a szervezet hálózatosodása, intézményesülése mintát jelenthet az ország más civilszervezetei számára is, illetve modellként szolgálhat az állami és a civil szektor – a lakosság igényeit szem előtt tartó, szolgáltatást kínáló – együttműködésére.

### A kutatás célja

Tényfeltáró kutatás a Magyar Teleház Szövetségben a szervezet szolgáltatásaival kapcsolatos szükségletekről, a fenntartható működés feltételeiről, az együttműködés lehetőségeiről. Kutatásunk az alábbi területeket érinti:

- a szervezet kialakulásának, fejlődésének vizsgálata (régi célok kiüresedése, új stratégia és misszió megfogalmazása)

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

- a teleházak szolgáltatásait igénybe vevők (lakosság, ill. önkormányzatok és potenciális igénybe vevők: pl. kormányzati szereplők, intézmények)
- Az együttműködés jelenlegi kereteinek feltételrendszere, eredményei és hiányosságai
- a jól, és fenntartható módon működő teleházak vizsgálata, az általuk alkalmazott módszerekből minták, általánosítható tapasztalatok megfogalmazása, mely „jó megoldásként” szolgálhat a többi teleház számára is.

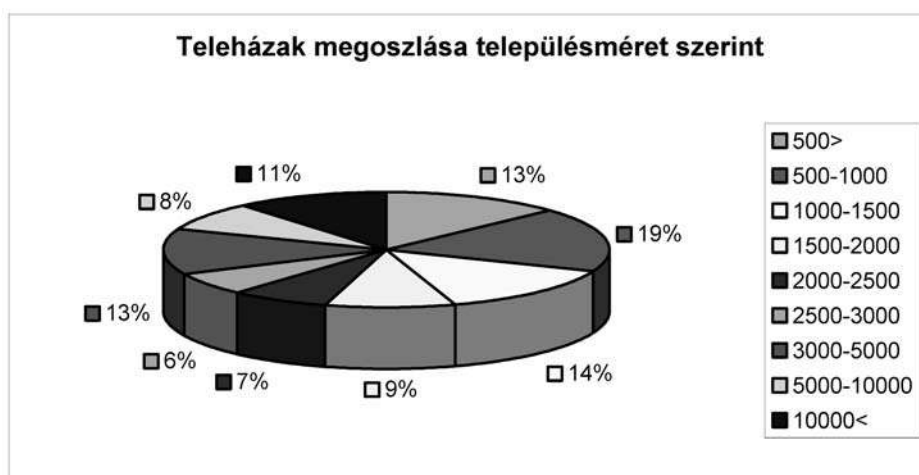
### Néhány adat a válaszadó teleházakról

A 168 válaszadó teleház néhány jellemzője:

Településméret 6 kategóriában

	db	Valós %
1,00 500 fő alatt	30	19,4
2,00 501–1000 fő	31	20,0
3,00 1001–1500 fő	20	12,9
4,00 1501–3000 fő	31	20,0
5,00 3001–5000 fő	24	15,5
6,00 5001 fő felett	19	12,3
Értékelhető összes	155	100,0
Hiba Nem értékelhető válasz	13	
Összesen	168	

A fenti táblából látszik, hogy 5000 fő feletti településekről csekély számban érkeztek válaszok, ehhez azonban hozzátartozik az is, hogy a településeken levő működő teleházak száma összességében az alábbiak szerint alakul.



## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Az adatokból jól látható, hogy a teleházak 81%-a 5000 lélekszám alatti kistelepülésen működik. Ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy a települések méreteinek növekedésével nagyobb arányban működnek teleházak. Ez a kistelepüléseken a fenntarthatósághoz szükséges források illetve megfelelő humán erőforrás hiányával magyarázható.

Megállapítható, hogy a 2000-nél kevesebb lélekszámú településeknek csupán mintegy 12%-ában működik teleház.

*A válaszadó település az alábbi régióba tartozik*

	db	Valós %
1,00 Közép-Magyarország	26	16,8
2,00 Közép-Dunántúl	13	8,4
3,00 Nyugat-Dunántúl	21	13,5
4,00 Dél-Dunántúl	32	20,6
5,00 Dél-Alföld	28	18,1
6,00 Észak-Alföld	23	14,8
7,00 Észak-Magyarország	12	7,7
Értékelhető összes	155	100,0
Hiba Nem értékelhető válasz	13	
Összesen	168	

Teleházas aktivitás szempontjából elmondható, hogy a legaktívabb régiók a dél-dunántúli, a dél-alföldi és az észak-alföldi. Ez az aktivitás nem csupán az adott régióban található teleházak számától függ, hanem attól is, hogy milyen a régiós vezetés kapcsolata a teleházakkal, sikerült-e régiós munkaszervezetet létrehozni és fenntartani stb.

*Mióta működik a teleház?*

	db	Valós %
1,00 1995-től	10	6,5
2,00 1996-tól	4	2,6
3,00 1997-től	5	3,2
4,00 1998-tól	9	5,8
5,00 1999-től	19	12,3
6,00 2000-től	16	10,3
7,00 2001-től	18	11,6
8,00 2002-től	34	21,9
9,00 2003-tól	21	13,5
10,00 2004-től	13	8,4
11,00 2005-től	6	3,9
Értékelhető összes	155	100,0
Hiba Nem értékelhető válasz	13	
Összes	168	



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

A válaszadás tekintetében elmondható, hogy a legaktívabb válaszadók az 1999 és 2003 között alakult teleházak közül kerültek ki.

A működtetési formára vonatkozóan az alábbiakat tudjuk mondani a válaszadókról.

*Működtető 3 kategóriában*

	db	Valós %
1,00 civil szervezet	78	55,7
2,00 önkormányzat vagy önkormányzati intézmény	55	39,3
3,00 vállalkozás	7	5,0
Értékelhető összes	140	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	28	
Összes	168	

Ebből látszik, hogy a teleházak közel felét még mindig civilszervezet működteti, 1/3-uk önkormányzati működtetésű, és nem haladja meg az 5%-ot a vállalkozás által üzemeltetett teleházak száma. Ez utóbbi jelenség az utóbbi 1-3 évben kezdett elterjedni, mióta nem igazán vannak pályázati kiírások új teleházak létrehozására, és néhányan alakítottak önerőből, vállalkozásban illet, többnyire olyanok, akik a már meglévő és működő vállalkozásuk szolgáltatásaihoz hozzá tudták kapcsolni a teleházas szolgáltatásokat (pl. művelődési házat üzemeltetnek vállalkozásban, kávézójuk van, digitális filmkészítéssel foglalkoznak stb.).

Megkérdeztük azt is, hogy mennyi időt tart nyitva hetente a teleház, mert azt feltételeztük, hogy ez igen változó és nagyban függ a helyi igényektől. Az alábbi válaszokat kaptuk.

*Mennyi időt tart nyitva hetente a teleház?*

	db	Valós %
Valid 1 10 óra alatt	1	0,7
2 11–20 óra között	13	8,8
3 21–30 óra között	19	12,9
4 31–40 óra között	53	36,1
5 41–50 óra között	32	21,8
6 51–60 óra között	10	6,8
7 60 óra felett	19	12,9
Értékelhető összes	147	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	21	
Összes	168	

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Látható, hogy a teleházak  $\frac{3}{4}$ -e heti 20 és 50 óra között tart nyitva, de a teleházak több mint tizede hetente több mint 60 órát működik.

Arra is kíváncsiak voltunk, hogy mekkora alapterületen működik a teleház, hiszen ez jelentősen befolyásolja, hogy milyen szolgáltatásokat tudnak végezni.

*Mekkora alapterületen működik a teleház?*

	db	Valós %
1 20 nm alatt	9	6,0
2 21–30 nm közt	32	21,5
3 31–50 nm között	38	25,5
4 51–70 nm között	29	19,5
5 71–100 nm között	15	10,1
6 100 nm felett	26	17,4
Értékelhető összes	149	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	19	
Összes	168	

A teleházakban az egyik nehezen tervezhető kérdés a foglalkoztatás. A civil-szervezeteknek erre kevés pályázati forrás áll rendelkezésére – legtöbbször pályázatokból foglalkoztatnak, de mivel teleházas munkatársra nem lehet pályázatot beadni, ezért pályáznak másra (ifjúsági referensre, projekt koordinátorra, stb), ami azt jelenti, hogy az alkalmazottnak tulajdonképpen két státuszt kell egy fizetésért ellátnia. A másik gyakori foglalkoztatási mód a Munkaügyi Központok közhasznú támogatásának igénybevétele, de ezzel az a gond, hogy egyre rövidebb időre szól (a szűkös források miatt), másrészt pedig elvileg nem támogatható bizonyos időn belül még egyszer ugyanaz a munkavállaló (problémák a betanítással, tervezhetőséggel stb.)

Ha az önkormányzat látja el a teleházban a munkáltatói szerepkört, akkor többnyire a saját költségvetésében betervezett státuszokra ülteti rá a teleházas tevékenységet (könyvtáros, számítástechnika tanár, művelődésszervező stb.)

*Hány fő dolgozik főállásban és részállásban a teleházban?*

	főállásban		részállásban	
	Teleház száma	%	Teleház száma	%
0 fő	46	29,5	46	29,5
1 fő	75	48,1	75	48,1
2 fő	23	14,7	23	14,7
3 fő és felette	12	7,6	12	7,6
összesen	156	100	168	100

A táblázatból kitűnik, hogy van 46 teleház, ahol elvileg senki nem dolgozik fővagy részállású munkaviszonyban. Vélelmezhető, hogy ezekben az esetekben a teleház

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

vezetőjének van valamilyen másik státusza és e mellett, tulajdonképpen önkéntesen – bár sokszor az eredeti munkaidejében, de kettős terheltséggel – végzi ezt a munkát.

Ezért megkérdeztük azt is, hogy betölt-e a teleház vezetője más tisztséget és/vagy munkakört a településen. A kapott válaszok alapján azt mondhatjuk, hogy a teleház-vezetők közül 107 (63,7%) tölt be a településen más tisztséget és/vagy munkakört.

Ezek az alábbiak.

*Betölt-e a teleház vezetője más tisztséget/státuszt a településen?*

A teleház vezetők által betöltött más tisztség és/vagy státusz a településen	Teleházak száma	% (hibás, nem értékelhető válaszokat nem beszámítva)
Képviselő az önkormányzatban	43	40,6
könyvtáros	41	38,7
művelődésszervező	53	50
tanár	23	21,7
Ifjúsági referens	22	20,8
polgármester	14	13,2
jegyző	15	14,2
köztisztviselő	13	12,3
Közalkalmazott	47	44,3
Civil szervezeti vezető	53	50
Vállalkozó	29	27,1
Egyéb	13	14,1

Látszik az adatokból, hogy sokszor a teleház vezetője nem csupán egy, hanem akár több státuszt is betölt a településen. Ennek több oka van, az egyik legfontosabb a forráshiány: hiszen a több státuszt, több feladatot egy bérért (ha nem közalkalmazott vagy köztisztviselő, akkor sok esetben minimálbérért) látja el. Egy másik ok az, hogy ha jól működik egy településen a közösségfejlesztés, akkor ott többnyire található egy karizmatikus helyi ember, aki a tevékenységek zömében kulcsszerepet játszik.

Rákérdeztünk arra is, hogy a foglalkoztatás mennyire tervezhető: jellemzően mennyi ideig tudnak egy alkalmazottat foglalkoztatni.

*Jellemzően meddig tudnak egy alkalmazottat foglalkoztatni?*

	db	Valós %
1,00 0–6 hó között	17	14,5
2,00 6–12 hó között	46	39,3
3,00 12–24 hó között	12	10,3
4,00 24 hó felett	42	35,9
Értékelhető összes	117	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	51	
Összes	168	

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Azt is megkérdeztük, hogy

*Milyen forrásból tudják biztosítani a foglalkoztatást?*

	főállás		részállás	
	Teleházak száma	%*	Teleházak száma	%*
önkormányzat	59	53,6	33	55,9
Munkaügyi központ	49	44,5	22	37,3
pályázat	31	29,1	10	16,9
egyéb	13	12,5	12	20,3

\* A hibás, nem értékelhető válaszokat nem beszámítva

2001-ben még jelentős probléma volt a teleházaknak, hogy nem rendelkeztek mindenhol *számítógépes rendszergazdával*. Jelen kutatásunkban rákérdeztünk arra is, hogy most hogyan áll ez a helyzet: a válaszadók 82,8%-a mondta azt, hogy van rendszergazdájuk, tehát a teleházak majd ötödében ez még mindig nem megoldott.

Mivel az MTSZ idén kapta meg az intézményi akkreditációs minősítést, és a képzés így még kiemeltebb területté vált, erre a témakörre külön is rákérdeztünk.

Kiderült, hogy a teleházas munkatársak majdnem háromnegyede vett már részt valamilyen teleházaknak szóló képzésen – ez főként a 2004-es csillebérci eMagyarország pontos képzéssorozatnak, ill. a 2004/2005 fordulóján végzett teleházas stratégiai tervezésnek köszönhető. A képzési hajlandóság (lenne-e a teleházas képzésekre további igényük) több mint a teleházak háromnegyedében pozitív: 77% válaszolta azt, hogy szívesen részt venne további képzéseken.

Rákérdeztünk arra is, hogy a teleház az alapszolgáltatásokon kívül még milyen egyéb *szolgáltatási tevékenységet* végez.

Működik-e a teleházban...	Igen (teleházak száma – db)
Foglalkoztatási információs pont	71
Ifjúsági referens	24
Teleülési gyermek és ifjúsági önkormányzat	13
Ifjúsági információs pont	6
eMagyarország pont	105
Agrárkamrai végpont	20
Akkreditált képzőhely	6
IT mentor	21
ECDL vizsgaközpont	4
Települési vagy vidékfejlesztési menedzser	15
Falugazdász	3
Egyéb (közösségi rádió, ECDL képzőhely, stb.)	25

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

Bár a kormánynak legtöbbször nem stratégiája, hogy a már meglévő hálózatokat használja, mégis az látszik, hogy ezek az új hálózatok már más meglévő hálózatokra épülnek rá (adott esetben teleházakra), egyfelől azért, mert minél kisebb a település, annál valószínűbb, hogy egy olyan közösségi tere van, ahol ilyet lehet üzemeltetni. Másfelől, ezek a tevékenységek olyan módon is integrálódnak helyi szinten, hogy valószínű, hogy ugyanaz a személyi kör az, aki képes és hajlandó a különböző szolgáltatásokat felvállalni. Harmadrészt pedig a források szűkössége a helyi szinten rákényszeríti a forráskoncentrációra a szereplőket, ami sajnos országos szinten – horizontális minisztériumi egyeztetések és közös projektek híján – nem történik meg. Pedig tudatos tervezéssel és országos szinten levő forráskoncentrációval ezeket a végpontokat szakmailag és költségek tekintetében is sokkal hatékonyabban lehetne használni.

Az ügy aktualitása miatt külön is rákérdeztünk arra, hogy mennyire érzik felkészültnek magukat a teleházak az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szolgáltatásokra. Ennek a törvényi szabályozása nemrég alakult ki, azonban az operatív működéshez szükséges feltételek egyelőre nem igazán biztosítottak. Azonban a teleházak számára a képzés mellett ez lehet egy másik nagyon fontos kitörési pont.

Az alábbi táblázat felveti egy esetleges, teleházak számára tervezett e-ügyintézésrel kapcsolatos képzés szükségességét. (A kutatással párhuzamosan 256 teleház elektronikus adóbevállással kapcsolatos ügyintézését végzett az APEH számára, Pénzügyminisztériumi támogatással. Ennek tapasztalatai is visszaforgathatóak lennének egy esetleges képzésbe.)

*Ön szerint mennyire van felkészülve teleházak az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szolgáltatásokra?*

	db	Valós %
1,00 nem is hallottunk róla, hogy létezik ilyen	24	15,4
2,00 hallottunk róla, de egyáltalán nem vagyunk felkészülve rá	45	28,8
3,00 információ szinten hallottunk az ezzel kapcsolatos teendőkről	51	32,7
5,00 napi gyakorlati szinten felkészültek vagyunk erre	36	23,1
Értékelhető összes	156	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	12	
Összes	168	

Megkérdeztük azt is, hogy vezetnek-e a teleházak statisztikát a szolgáltatások igénybevevőiről. 2/3-uk válaszolt igennel, 1/3-uk pedig nem vezet statisztikát. Ez azért okoz nehézséget, mert így országos viszonylatban nem tudunk pontos adatokat

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

mondani a teleházakat igénybe vevők számára, az általuk igénybe vett szolgáltatás fajtájáról stb. Ez hátrányt jelent a teleházak tárgyalási pozíciójának szempontjából, amikor arra törekednének, hogy más szereplők is (pl. kormányzat) használják bizonyos végponti szolgáltatásokra ezt a meglévő, teleházas hálózatot.

A kérdőívben külön fejezet foglalkozott a teleházban található IT-infrastruktúrával, hiszen a teleházakban a szolgáltatások jó része ennek az eszközparknak a segítségével bonyolódik le.

*Hány pentium 1-es számítógép van a teleházban?*

	db	Valós %
0,00 egy sem	124	78,5
1,00 1 db	16	10,1
2,00 2 vagy több	18	11,4
Értékelhető összes	158	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	10	
Összes	168	

*A pentium 2-es, 3-as és 4-es számítógépek száma a teleházakban*

	Pentium 2		Pentium 3		Pentium 4	
	db	Valós %	db	Valós %	db	Valós %
0,00 egy sem	79	49,7	62	39,5	57	36,8
1,00 1-3 db között	43	27,0	61	38,9	48	31,0
2,00 4 db vagy több	37	23,3	34	21,7	50	32,3
Értékelhető összes	159	100,0	157	100,0	155	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	9		11		13	
Összes	168		168		168	

A megkérdezett teleházak közül 8 válaszolta azt, hogy a számítógépek nincsenek hálózatba kötve.

A számítógépes állomány korszerűbbnek tűnik, mint néhány évvel ezelőtt: szerencsére a teleházak több mint  $\frac{3}{4}$ -éből már kifutottak a Pentium 1-es gépek, a fennmaradó 10%-ban 1 db, másik 10%-ban pedig 2 vagy több db ilyen számítógép található.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

Ugyanakkor a teleházak felében nem található már Pentium 2-es gép sem, viszont közel 40%-ukban nincs a fejlettebb Pentium 3-asokból és több mint 1/3-ukban a Pentium 4-esekből sem.

Átlagosan egy teleházban 7 számítógép található, ebből 0,6 Pentium 1-es, 1,8 Pentium 2-es, 2 db Pentium 3-as és 2,6 Pentium 4-es. Ezek alapján elmondható, hogy a számítógépes állomány fiatalodik, de a gépállomány 1/3-át még így is a Pentium 1-es és 2-es gépek teszik ki.

Az, hogy a teleházakban az utóbbi egy-két évben előtérbe került a szélessávú internetelés, az a szolgáltatók terjeszkedésének (kistelepüléseket is fejlesztésbe vontak), az árak csökkenésének és a Közháló programnak is köszönhető.

*Internet elérés módja*

	db	Valós %
1,00 ADSL	87	62,6
2,00 műholdas	22	15,8
3,00 egyéb	30	21,6
Értékelhető összes	139	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	29	
Összes	168	

A teleházakban található egyéb eszközökre a következő adatokat kaptuk.

Van-e a teleházban...	Teleházak száma	%
Fénymásológép	149	93,7
Fax	141	88,7
Szkenner	148	93,1
DVD író	94	59,1
Projektör	40	25,2
Digitális fényképezőgép	86	54,1

A teleházak gazdálkodásával kapcsolatban is kértünk néhány adatot. A válaszokból azt tapasztaltuk, hogy egyfelől a teleházak minimálköltséggel dolgoznak, másfelől azokat a költségeket nem feltétlenül számítják bele a teleház összköltségvetésébe, melyet nem pénzbeli támogatásként kapnak (pl. önkormányzattól helyiség, rezszi, foglalkoztatás stb.)

A teleházak negyede válaszolta azt, hogy a havi költségeik 50000 Ft alatt vannak (ebbe még egy részállás és annak a járulékai sem férnek bele, tehát itt valószínűleg nem számolták bele a más státuszban teleházat is ellátó személy bérét). Szintén negyedük mondta azt, hogy havi 50000 és 100000 Ft közötti kiadásai vannak, harmaduk ezt 100000 és 250000 Ft közé becsülte, és több mint 10%-uk mondta azt, hogy több mint 250000 Ft a teleház havi kiadása.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Ehhez képest arra a kérdésre, hogy a teleházas szolgáltatásokból mennyi bevételük képződik egy hónapban, a következő válaszokat adták.

Havi szolgáltatási bevételek

	db	Valós %
1,00 10000 Ft alatt	62	39,7
2,00 10001–20000 Ft	34	21,8
3,00 20001–30000 Ft	20	12,8
4,00 30001–50000	19	12,2
5,00 50000 Ft felett	21	13,5
Értékelhető összes	156	100,0
hiba Nem értékelhető válasz	12	
Összes	168	

Ebből látszik, hogy majd 40%-uk havi teleházas szolgáltatási bevétele még a 10000 Ft-ot sem éri el, és csupán 13,5% vallja magát abba a kategóriába tartozónak, ahol ez meghaladja az 50000 (!) Ft-ot.

Egyéb bevételként főként az önkormányzati támogatást és a pályázatokat jelölték meg.

Ez azt a válaszolási arányt támasztja alá, hogy a *teleházak több mint 90%-a mondta azt hogy a teleház nem képes teljesen önfenntartóvá válni*. Érdekességként működtető szerinti bontásban ezek a válaszok a következőképpen jelennek meg:

A civilek által működtetett teleházak közül 7,7% mondta azt, hogy szerinte képes a teleház a teljes önfenntartásra, az önkormányzati működtetésű teleházaknál csupán 1,8% (itt csekélyebb a pályázási hajlandóság, mint a civileknél). Viszont a vállalkozói működtetésű teleházak 57,1%-a állította, hogy szerintük a teleházak képesek teljesen önfenntartóvá válni.

Természetesen minél nagyobb a település, annál több szolgáltatási bevételre képes szert tenni a teleház, de ez akkor is csekély az összkiadásokhoz képest.

A vállalkozásban működő teleházakból 1 db 1000–1500 fő közötti, 3 db 3000–5000 fő közötti, 3 db pedig 5000 fő feletti településen működik.

Megkérdeztük azt is, hogy a teleházaknak az általunk felsorolt erőforrások közül melyikre lenne a legnagyobb szüksége. Több mint 50% a bértámogatást jelölte meg, több mint 1/3-uk pedig az új számítógépeket. 2-3% közötti arányban írtak még új szoftvereket, szélessávú internetelérést és jobb vagy nagyobb helyiséget.

Bizonyos ellentétpárok megadásával arra kértük a teleházakat, hogy válasszák ki, hogy melyiket tartják saját magukra nézve jellemzőbbnek.

Több mint 90% mondta, hogy a teleháza nonprofit alapokon működik (szemben a 8% profit orientálttal), 64% tartotta munkáját profinak (szemben a 36% amatőrrel), 65% mondta magáról, hogy civil (szemben a 35% intézményivel), rugalmasnak a teleházak 96%-a érzi magát (szemben a 4% rugalmatlannal). És érdekes



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

módon minden nehézség – foglalkoztatás, forráshiány – ellenére majdnem 90% állította, hogy teleházuk tervezhető (szemben a 10% tervezhetetlennel), és szintén 90% volt azok aránya, akik szerint teleházuk kiszámítható (szemben a 10% kiszámíthatatlannal).

Megfogalmaztunk bizonyos **állításokat** is, és kértük a teleházakat, hogy mondják meg, hogy **egyetértene-e azokkal vagy sem**.

A következő eredményeket kaptuk.

- A teleház egy nyitott közösségi tér, ahova bárki bejöhet. (Egyetért: 96%)
- A teleház egy olyan közösségi hozzáférési pont, melynek fő feladata, hogy csökkentse a vidéken élők esélyegyenlőtlenségét az információkhoz való hozzáférésben. (Ez volt az MTSZ küldetése a megalakulásakor. Egyetért: 92%)
- A teleház közfeladatokat lát el, ezért az államnak normatívát kell biztosítania a működéséhez. (Egyetért: 60%)
- A teleház közfeladatokat lát el, ezért elvárható, hogy a kormányzati szféra szerződést kössön vele és forrást rendeljen mellé. (Egyetért: 73,5%)
- A teleház képes teljes egészében önfenntartóvá válni. (Egyetért: 7,3%)
- A teleházaknak fontos jellemzője a civil jelleg. (Egyetért: 62,3%)
- Az lenne a legegyszerűbb, ha a teleházak működtetését az önkormányzatok vállalnák fel. (Egyetért: 15,2%)
- A teleházak és az eMagyarország pontok között nincs számottevő különbség. (Egyetért: 34,4%)
- Ha már a legtöbb embernek lesz otthon számítógépe, akkor feleslegessé válnak a teleházak. (Egyetért: 5,3%)
- A teleházakban a gyerekek könnyen rászoknak a számítógépes játékokra, ami káros dolog. (Egyetért: 8,6%)
- A teleházak túl sok mindennel foglalkoznak, és ez inkább kárukra válik, mint hasznukra. (Egyetért: 2%)
- A teleház inézményként működik. (Egyetért: 45,3%)

A fenti adatok alapján összességében az alábbiakat tudjuk kiemelni a teleházakkal kapcsolatos kutatásunkból.

- A teleházaknak magas a képzési hajlandósága, ezt ki kellene használni és bizonyos, szükséges területeken képzéseket indítani (pl. e-ügyintézés, teleházas rendszergazda, civil ismertek, forrásteremtés).
- A teleházak 1/3-a nem vezet statisztikát, és a többi 2/3-uk sem egységesen. Mivel ez rontja az esetleges kormányzati feladatátvállalással – és bármilyen potenciális partnerrel – kapcsolatos tárgyalásokat, ezért fontos lenne ezen változtatni.
- A teleházak fenntarthatósága szempontjából nagy előrelépés lenne az, ha valamilyen forrásból (akár már meglévő források terhére, azok koncentrációjával) bértámogatást lehetne számukra nyújtani.

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- A teleházas számítógépes infrastruktúrát fontos lenne fejleszteni, a meglévő pentium 1-es és 2-es gépeket lecserélni.
- A közösségi tér szerep betöltésével és a vidéki esélyegyenlőség növelésével a teleházak többsége továbbra is azonosul. Azonban ezekhez a tevékenységekhez nem igazán társíthatók források. Ebből fakadóan a teleházak rákényszerülnek egy sor plusz szolgáltatás felvállalására (foglalkoztatási információs pont, agrárkamarai végpont, ifjúsági infopont, stb), melyek projektalapú finanszírozása hozzájárul a fenntarthatóságukhoz. Ugyanakkor országos kormányzati szinten nem igazán van meg a hajlandóság és a tervezés a meglévő hálózatok (így a teleházak) végpontként való használatára, de a fenti okok miatt a teleházak – ezekre a programokra egyesével pályázva – mégis ellátnak már most is egy sor szolgáltatást. Szükséges lenne országos szinten is rendezni – és a helyi szinttel szinkronba hozni – ezt a kérdést.
- A teleházak – minél kisebb egy település, annál inkább – szorosan függenek a helyi önkormányzattól, hiszen legtöbbször ők biztosítják a helyiséget és erejükhez és motivációjukhoz mérten egyéb támogatásokat is nyújtanak számukra. A kutatásból kiderült, hogy 14 településen a polgármester, 15 településen pedig a jegyző tölti be a teleházvezetői posztot. Így stratégiai kérdés az önkormányzattal való együttműködés akár országos szinten is.

A fentiekben ismertetett teleházas kutatás nagy jelentőséggel bír abból a szempontból is, hogy soha nem volt a teleházakról még egy ilyen méretű friss adatokat tartalmazó adatbázis, mely lehetővé teszi azt, hogy mások – szakdolgozók, szakemberek, régiós teleházvezetők stb. – is felhasználják ezt az őket érdeklő területek vizsgálatához.

Összefoglalónk végén szeretnénk köszönetet mondani a Nemzeti Civil Alapnak, hogy pályázatával támogatta ezt a kutatást, és minden teleházasnak, aki idejét áldozva részt vett ebben a munkában.

## CIVIL SZERVEZETEK A DUNAÚJVÁROSI KISTÉRSÉGBEN

Bakos Ottília –Gajzágó Éva–Kővágó Györgyi

### ■ Előszó

■ Dunaújváros és a hozzá kapcsolódó településhálózat alkotta kistérség nem pusztán azért specifikus területe a jelen Magyarországnak, mert a vizsgált város és térsége mindössze negyvenéves múltra tekint vissza – ezért aztán fejlődése is másként hat a térségben, a térségre (az utóbbi években létrejött és működő civil szervezetekkel együtt) –, hanem azért is, mert a *vizsgált civil szervezetek együttműködési hajlandósága, érdekérvényesítő képessége*, valamint a *szervezetek aktivitása* eredőjét képezheti egy kistérségi koncepció megalkotásának.

Kutatásunk céljai között szerepelt a civil kapcsolatrendszerek felmérése, a civil szervezetek jellemzőinek, tevékenységének, aktivitásának feltárása, a szervezetek ismertségének és kommunikációjának mérése; valamint vizsgáltuk a civil szervezetek érdekérvényesítési és forrásbevonó képességét.

A kutatással arra kerestük a választ, hány civil szervezet működik valósan a kistérségben és ezek közül hánynak a tevékenysége irányul a fiatalokra; melyek a szervezetek alapvető céljai, és hány szervezet törekszik arra, hogy javítsa a fiatalság életminőségét és életkörülményeit. Valamint arra is választ kaptunk, a szervezetek mennyiben működnek együtt, illetve hajlandóak együttműködni, hány közös projekt megvalósításában vettek részt, milyen a támogatottságuk, és mekkora az önkéntes munka aránya az egyes civil szervezetek tevékenységében. Továbbá arra is kíváncsiak voltunk, mennyire hatékonyan képesek forrásokat bevonni, hány projektet valósítanak meg évente s azok milyen arányban irányulnak a fiatal célcsoportra, milyen a szervezetek kommunikációs tevékenysége.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

A vizsgált területen számos civil szervezet létezik és tevékenykedik – többek között olyanok, amelyeknek tagjai vagy célcsoportja a fiatalság. Ezekről azonban kistérségi szinten nem áll rendelkezésünkre kellő információ, így a szervezetek és tagjaik összefogása, illetve a különböző fejlesztési projektekbe való bevonása nehézkes. Éppen ezért kívántuk feltérképezni a Dunaújváros Ifjúságáért Közalapítvánnyal a dunaújvárosi kistérségben működő civil szervezeteket, felmérni azok kapacitását, együttműködési hajlandóságát, érdekérvényesítő képességét, tagságának nagyságát stb.

A Dunaújvárosban működő civil szerveződésekéről több adat áll rendelkezésre, mivel a városban működő úgynevezett Civil Ház megpróbálja összefogni őket. 2004-ben megalakult a Dunaújvárosi Civil Szervezetek Érdekegyeztető Tanácsa, melynek 53 tagja van.

Dunaújváros Megyei Jogú Város hivatalos weboldalán 185 civil szervezet szerepel, amelynek telephelye a városban található. A kistérségben elérhető források az itt bejegyzett szervezetekről igen kevés információval szolgálnak. Például nincs utalás a szervezetek tényleges tevékenységére, társadalmi szerepvállalására, a tagság nagyságára, vagy a megvalósított, illetve tervezett programokra.

Dunaújvárosban és környékén emellett sok olyan civil szerveződés található, amelynek közvetlen vagy közvetett célcsoportja a 10–30 éves fiatalok köréből kerül ki.

### A kutatás típusa, módszertana

Szekunder és primer kutatásaink során szóbeli kérdőíveket használtunk, valamint egyéni és csoportos interjúkat készítettünk – természetesen felhasználva az önkormányzatok, a statisztikai kiadványok, az NCA, a Civil Házak, a szakkönyvek, az internet és a média által elérhető adatokat.

### A nonprofit szervezetek működési jellemzőinek áttekintése

A 2003-as évben 53 022 szervezet működött Magyarországon, ennek 40%-a (21 216) alapítványi formában, 60%-a (31 806) pedig társas nonprofit szervezetként. Az alapítványok 60%-a három tevékenységi területhez köthető: az oktatáshoz (32%), a szociális ellátáshoz (15%) és a kultúrához (14%). A társas nonprofit szervezetek körében továbbra is a szabadidős (25%) és a sportegyesületek (19%), valamint a szakmai érdekképviseletek találhatók meg legnagyobb arányban. A közhasznú státusú nonprofit szervezetek száma folyamatosan növekszik, arányuk 2003-ban megközelítette a 47%-ot, a kiemelkedően közhasznúvá nyilvánítottaké pedig a 8%-ot.

Magyarországon a hivatalosan működő szervezetek 92%-a fejtett ki aktív tevékenységet a tárgyév során. Több mint 6%-uk működése a szervezet fenntartására korlátozódott, mintegy 900 szervezet pedig csak névlegesen működött. 90%-uknál

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

mutatkozott pénzforgalom, 2%-uk csak tőkét gyűjtött, mintegy 3400 szervezet viszont semmiféle pénzügyi tevékenységet nem folytatott.

A nonprofit szervezetek bő 60%-ának tevékenysége egy településhez vagy kisebb településrészhez kapcsolódik, illetve egy intézményt vagy konkrét célt szolgál. Jó példái ennek a településfejlesztéssel és a közbiztonság védelmével foglalkozó falu- és városszépítő egyesületek, polgárórszervezetek, a helyi közösségben fontos szerepet játszó kisebb sportegyesületek.

A civil szervezetek együttműködése, szövetkezése szintén egyre jellemzőbb. 2003-ban már több mint egyharmaduk (37%) tagja volt valamilyen területi vagy szakmai szövetségnek, civil fórumnak, kerekasztalnak. A részvételi arányszámokból az is kiderül, hogy az ágazati kooperáció jóval gyakoribb, mint a különböző tevékenységet folytató szervezetek térségi, regionális közösségen alapuló kapcsolatfelvétele.

### A szervezetek bevételei

A 2000 és 2003 közötti időszakban a nonprofit szektor bevételi szerkezete jelentős átalakuláson ment keresztül. A változás legfontosabb mutatója az állami támogatások 119%-os növekedése. Az állami támogatások aránya 1999 óta folyamatosan emelkedik, 2003-ban már meghaladta a 42%-ot. Öröndetes tény, hogy mintegy 70%-kal bővült az ellátottak számához kötődő normatív állami és önkormányzati támogatás, ami arra utal, hogy a civil szervezetek és a helyhatóságok egyre szorosabb együttműködést alakítanak ki a szerződéses feladatellátás területén.

A magánszféra felől érkező támogatások növekedése messze elmarad az átlagostól, emellett a bevételi szerkezetbeli arányuk is folyamatosan csökken. Ez elsősorban a külföldi források fokozatos apadásának tudható be. A lakossági támogatások az átlagoshoz képest szintén igen szerény mértékben, 18%-kal növekedtek.

Összefoglalóan elmondható, hogy bár a szektor pénzügyi súlya egyre nő, gazdasági háttere még mindig nem mondható stabilnak. Az egyes bevételi források jelentősége viszonylag rövid idő alatt is érdemben változhat. A finanszírozási szerkezet állandó átrendeződése miatt továbbra is fontos kérdés, hogy az egyes (főleg költségvetési) források mennyire hozzáférhetőek a különböző nonprofit szervezetek számára.

### A nonprofit szervezetek önkéntes segítői

Alaptevékenységének realizálásában, adminisztratív kötelezettségeinek teljesítésében és adományszerzési akciói során a nonprofit szervezetek mintegy kétharmada (64%-a) számíthatott önkéntesek segítségére.

Az önkéntes segítőik száma csaknem pontosan 400 ezer fő – az általuk ledolgozott közel 34 millió munkaóra körülbelül 16 ezer főállású foglalkoztatott munkaidejének felelt meg. Munkájuk értéke becsléseink szerint megközelítette a 25 milliárd

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

forintot, amit úgy is értelmezhetünk, hogy az önkéntes munka 3,5%-kal növelte a szektor számára forrásként rendelkezésre álló összeget.

### Szóbeli kérdőíves lekérdezés

Az összesen 288 szervezet elérhetőségét tartalmazó alapadatbázisból a személyes, telefonon történt megkeresést követően egy 145 aktív, működő szervezetet felsorakoztató lista született, amely alapján a kérdőíves lekérdezést el tudtuk indítani. Az alapadatbázisban szereplő szervezetek közül azonban csak 118 lekérdezésére kerülhetett sor, mivel a szervezetek 4%-a megszűnt, 5%-a nem volt hajlandó nyilatkozni, 15%-a pedig valamilyen más formában, más néven már szerepelt az adatok között, tehát a lista duplán tartalmazta ezen szervezeteket.

### A kérdőív felépítése

A kérdéseket hat fő téma köré csoportosítottuk: első körben rákérdeztünk a szervezetek adataira, fő tevékenységi területeire, majd az adott szervezet rövid jellemzésére kértük annak vezetőjét. A második kérdés a szervezetek hálózati tagságára, a tagok összetételére, az önkéntesek szerepvállalására irányult. Harmadsorban arra kerestük a választ, hogy a szervezeteknek vannak-e célcsoportjai, és a programjaik mennyire nyitottak. A szervezetek főbb bevételi forrásaira, forrásbevonó tevékenységükre – különös tekintettel a pályázati lehetőségekre s eredményes kihasználásukra – a negyedik kérdésnél adtak választ a vezetők. A kérdőív ötödik kérdése a szervezet kommunikációs tevékenységére s annak eredményességére vonatkozott. Végül néhány ellenőrző kérdésként is értelmezhető állítást fogalmaztunk meg, ezekről el kellett dönteniük, hogy mennyire jellemző az adott szervezet tevékenységére.

### A kérdőívek kiértékelésével kapott eredmények

#### A szervezetek adatai, elérhetősége

A kérdőív első kérdése a szervezetek általános adataira vonatkozott. Általánosságban elmondható, hogy a lekérdezett szervezetek rendelkeznek telefonos elérhetőséggel, azonban csak 49%-uknak van e-mail címe, és igen csekély (20%-os) a weboldallal rendelkezők aránya. Napjainkban az elektronikus, internetes elérés meghatározó jelentőségű, főként a fiatalok körében: a 20-25 év alattiak döntő többsége a legtöbb információt az interneten szerzi meg. A szervezetek kommunikációjának javítása érdekében tehát fontos lenne, hogy mind többük rendelkezzen internetes elérhetőséggel. A későbbi beszélgetések során felmerült, hogy a szerve-

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

zetek a weboldalkészítés magas költsége miatt nem jelennek meg az interneten. Ennek megoldására is lehetőséget kellene találni.

A civil szervezetek alapításának évét vizsgálva megállapítható, hogy a térségben kevés a nagy múltú szervezet – talán mert Dunaujváros is fiatal település. A rendszerváltás után az új szervezetek száma rohamosan nőni kezdett, majd 1995 után ez a növekedés alábbhagyott, s a számuk csökkent. A tendenciát igazolja, hogy a vizsgált szervezetek 80%-át 1990 és 1995 között jegyezték be.

A szervezetek jogi státus szerinti megoszlása az országos átlag szerint alakul. A megkérdezett szervezetek 60%-a egyesület, 28%-a alapítvány. Elenyésző számban fordulnak elő a klubok, egyházak, szakszervezetek. A közhasznúsági státus szerinti megoszlás szempontjából érdemes kiemelni, hogy a megkérdezettek 11%-a kiemelten közhasznú szervezet volt. A nem közhasznú és közhasznú szervezetek aránya hasonló: 41 és 43%.

A megkérdezett szervezetek többsége helyi szinten működött, de nagy számban voltak köztük országos hatókörrel rendelkezők is – többségükben nagyobb hálózatok tagjaiként.

Kiemelendő, hogy a 118 megkérdezettből csak 18 szervezetnek van főállású foglalkoztatottja; általában 1–5 főt foglalkoztatnak. Ezen szervezeteknél összesen 110 fő dolgozik főállásban. A statisztikát kissé torzíja az a sportegyesület, amely 40 fő főállású alkalmazottat számlál. Mellékállású alkalmazottja csak 6 szervezetnek van, összesen 32 fő. Egy szervezet általában maximum 5 főt alkalmaz így.

### A szervezetek fő tevékenységi területei

A felmérés eredményei egyértelműen tükrözik a civilekkel szembeni társadalmi elvárások jellegét. Ezek az igények, mint említettük, négy fő területen nyilvánulnak meg: elsőként kiemelnénk a kultúra, telekommunikáció, közművelődés, hagyományápolás területét (13,61%), másrészt a szabadidős, hobbi-, illetve rétegszervezeteket (10,99%), harmadrészt pedig a sporttal foglalkozó szervezeteket (10,73%), s elmondhatjuk, hogy csupán a szervezetek 8,38%-ának tevékenysége kötődik oktatáshoz, neveléshez.

Összevetettük a tevékenységi körök szerinti besorolást és a tevékenységek hatókörét is. Ebből az összehasonlításból egyértelműen kiderült, hogy a nemzetközi szervezetek többsége sporttal foglalkozik, a regionális és kistérségi szintű civil szerveződések esetében a kultúra területén való tevékenykedés a jellemző, míg az országos és helyi szervezetek többsége a fenti négy kategóriába sorolható tevékenysége alapján.

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### A szervezetek hálózati tagsága

A megkérdezettek válaszaiból kiderült, hogy a térségben többségben vannak azok a szervezetek, amelyek valamilyen hálózat tagjaként működnek. Fontos kiemelni azt is, hogy a hálózati tagságban működők 78%-a országos hálózat része. A hálózati tagság és a jogi státus összevetésekor az is kiderült, hogy az alapítványok többsége nem tagja hálózatnak, míg az egyesületek esetében az országos hálózati tagság a jellemző.

A hálózati tagság egy szervezet életében fontos tényező, de nem minden esetben jelent számára előnyt. A tagság kérdése az együttműködési lehetőségek, illetve a tevékenységek finanszírozásának szempontjából a leglényegesebb.

### A szervezetek taglétszáma, a fiatalok és önkéntesek szerepe

A szervezetek taglétszámát tekintve Dunaújvárosban és környékén általában alacsonyabb létszámú, 50 főnél kisebb szervezetek működnek. Létezik azonban 6 olyan civil szerveződés is, amely 1000 főnél nagyobb tagságot számlál. Ezek többnyire sportszervezetek, és országos vagy regionális hálózati tagok.

A jól működő szervezetre – főként a megfelelő kommunikációs tevékenységnek köszönhetően – a tagok nagyarányú bevonása jellemző. A felmérés alapján a dunaújvárosi és környéki civil szervezetek aktívan működnek, 68%-uk a tagok felét vonja be rendszeresen tevékenységébe. Bevonásuk arányát a tagok számával összevetve szintén arra az eredményre juthatunk, hogy a szervezetek igen aktívak. Átlagosan a tagok 60%-a vesz részt a tevékenységben, ami majdnem 18 ezer fő. A kistérség lakosságára vetítve (2003-ban több mint 75 ezer fő) ez jelentős hányadot (24%) jelent. Természetesen figyelembe kell vennünk az egyes szervezetek tagsága közötti átfedést is, hiszen egy-egy személy több szervezetnek is lehet tagja.

A szervezetek többségénél (70 szervezet) a fiatal tagok aránya igen csekély, általában 20% alatti. Ez a tény meglepő, hiszen a szervezetek vezetőinek elmondása szerint többségük célcsoportja a fiatalság. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a fiatalokat megcélzó szervezetek jórészt idősebb tagsággal rendelkeznek, az idősebb, 25 év feletti korosztály tagjai szerveznek programokat a fiatalok számára. Jó példái ennek az ifjúsági és sportegyesületek.

A szervezetek többsége foglalkoztat önkéntes segítőköt, csak 23 szervezet nem vesz igénybe ilyen jellegű munkaerőt. A szervezeteket összesen 4519 fő segíti, ami jelentős számú „munkavállalót” jelent. A sok segítő utal egyrészt a szervezetek aktivitására, másrészt arra is, hogy a civil szervezetek elfogadottak a térségben, az emberek szívesen segítik működésüket.



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

### A szervezetek célcsoportjai

A válaszok alapján az alábbi főbb célcsoportokat határoztuk meg: gyermekek, ifjúság (a szervezetek 22%-ának ez a célcsoportja), saját tagság (17,8%) és teljes lakosság (19,5%).

A teljes lakosság célcsoportként való megnevezése két problémára irányítja rá a figyelmet. Az egyik, hogy több olyan szervezet létezik, amelynek tevékenységi köre sokrétű, célcsoportja összetett. A másik, hogy a szervezetek nem pozicionálják tudatosan a szolgáltatásaikat, kevésbé szegmentálnak a célcsoport meghatározásakor, tevékenységük és szolgáltatásaik megtervezése hiányos.

A megnevezett célcsoportok közül kiemelendő még néhány kategória: a hátrányos helyzetűek, a sport iránt érdeklődők, a nyugdíjasok és a speciális hobbit űzők (pl. horgászok) célcsoportjai.

### A szervezetek szolgáltatásainak hozzáférhetősége, a szervezetek által megvalósított programok

A válaszokat elemezve egyértelműen elmondható, hogy a szervezetek 60%-a mindenki számára hozzáférhető szolgáltatásokat kínál. Több olyan szervezet is van azonban (a megkérdezettek 24%-a), amely szolgáltatásait csakis saját tagjai számára nyújtja. A szolgáltatások hozzáférhetőségét összehasonlítva a jogi státussal, elmondható, hogy az alapítványok esetében a meghatározott célcsoportra irányuló szolgáltatás jellemző, míg az egyesületeknél inkább a tagokra irányuló.

A programszervezés utal a szervezet aktivitására, köze van az együttműködéshez, és szorosan összefügg a szervezet finanszírozásával is. A Dunaújvárosban és környékén működő civil szervezetek összesen 1980 programot szerveztek 2005-ben.

A programok több mint fele (1017 alkalom) a fiataloknak szólt, a hátrányos helyzetűeknek viszont csupán csak a programok 16%-a. A közösen szervezett rendezvények száma is igen csekély, összesen 378, ami az összes program 19%-a.

A térségben működő szervezetek többsége szervez programokat, mindössze a szervezetek 18%-ának nem volt 2005-ben rendezvénye, programja. A programok számát vizsgálva az is megállapítható, hogy egy szervezet általában kevés, 1–10 programot szervez évente. A szervezetek 3%-a viszont több mint 100 programot valósított meg. Ezek a válaszadók többnyire a sportszervezetek köréből kerültek ki.

A programokat a jogi státussal összevetve arra a megállapításra jutottunk, hogy míg az alapítványok programjainak 59%-a a fiataloknak szól, ez az arány egyesületek esetében csak 50%. A többi szervezet programjai közül 48% szólt a fiataloknak. Többségükben tehát az alapítványok programjainak célcsoportja a fiatalság.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

### A szervezetek pályázati tevékenysége

A szervezetek összesen 223 db pályázatot nyújtottak be 2005-ben. 39 szervezet nem pályázott egyáltalán, tehát a szervezetek 33%-a nem vette igénybe ezt a forrásszerzési lehetőséget.

A benyújtott pályázatok számát vizsgálva elmondható, hogy a válaszadók többsége, 91%-a csak 1–5 darab pályázatot nyújtott be, tehát a szervezetek finanszírozásában elvileg nem volt nagy jelentősége a pályázatoknak. Ez viszont ellentmond annak, hogy – mint a válaszokból kiderült – a szervezetek vezetői nagyon is fontosnak tartották a pályázati forrásokat.

A szervezetek közös projektjeinek száma igen csekély volt, mindössze 29 közös pályázatról számoltak be. A közösen megpályázott összeg viszont kiemelkedően magas, 477,67 millió Ft – bár ebből csupán 46,87 millió Ft-ot sikerült elnyerni (a megpályázott összeg 9,81%-át). A szervezeteknek tehát érdemes közös projektek megvalósítására pályázni, hiszen a lehívható összeg is magasabb lehet.

A nyertes pályázatok számát vizsgálva elmondható, hogy a benyújtott pályázatok sikerességi rátája 60% körül mozog. A 75 pályázatot benyújtó szervezet közül csak 14 nem nyert egyetlen egyszer sem. 33 szervezet viszont 100%-os sikert könyvelhetett el – tehát a sikeresen pályázott szervezetek több mint felének minden pályázata nyert. Ezzel az adattal kapcsolatban mindenképpen hangsúlyozni kell a tényt, hogy a legtöbb szervezet csak 1–5 pályázatot nyújtott be.

Az összegek tekintetében a nyerési ráta jóval alacsonyabb (14%), mint a beadás esetén. Az elnyert összeget elosztva a sikeres pályázatok számával, megállapítható, hogy egy pályázatra átlagosan 569 258 Ft jut. Szintén fontos adat, hogy az elnyert összegek szempontjából is voltak 90-100%-ban sikeres szervezetek – az összes pályázó 21%-a. Ezek azonban szintén jórészt csak 1–5 db pályázatot nyújtottak be, illetve a megpályázott összegek sem voltak magasak.

### A szervezetek egyéb bevételei, illetve azok fontossága

A válaszok szerint a szervezetek számára az önkormányzati és a megpályázható támogatások jelentik a legfontosabb forrást. Ez bizonyítja, hogy a szervezetek felismerték a pályázatok szerepét, viszont az önkormányzati támogatások megszűnésére, illetve a pályázati összegek lehívására még nem készültek fel kellőképpen.

Egyéb főbb bevételi forrásként az szja 1%-át, a természetbeni juttatásokat, adományokat, a tagdíjat, valamint a központi szervezetek támogatását jelölték meg a szervezetek.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

### A szervezetek kommunikációja

A megkérdezetteknek rangsorolniuk kellett a különböző kommunikációs eszközöket annak alapján, hogy a szervezet melyiket használja rendszeresen. Az eredmények meglepő tényeket tártak fel. A szervezetek többsége ugyanis az internetet tartja az egyik legfontosabb kommunikációs eszköznek, míg – mint az első kérdésre adott válaszukból kiderült – a többségük nem rendelkezik weboldallal. A szervezetek legritkábban a sajtótájékoztató tartásának eszközét, illetve a rádiót használják kommunikációjuk során.

Az egyéb kommunikációs eszközök között az alábbiakat említették: könyvek, kiadványok, szóbeli tájékoztatás, levelezés. A rangsorolást elemezve egyértelműen kiderül, hogy a szervezetek főként rendezvényeiken próbálják népszerűsíteni magukat, illetve az internet fontosságát hangsúlyozzák. Ez azt sugallja, hogy többségében nem rendelkeznek átgondolt kommunikációs stratégiával, az eszközök fontosságát nem a célcsoport elérése vagy a költséghatékonyság szempontjából vizsgálják.

A szervezetek az alábbi típusú rendezvényekről tettek említést: kiállítások, jótékonytsági rendezvények, közgyűlések, fórumok, sportrendezvények, tájékoztatók.

### A szervezetek tevékenységének jellemzése állítások formájában

A kérdőív befejező részében célunk az volt, hogy az előzőekben feltárt információkat megerősítsük. Olyan állításokat soroltunk fel, amelyeket a megkérdezettnek három kategóriába – a szervezetre jellemző, kevésbé jellemző vagy egyáltalán nem jellemző – kellett besorolniuk. A kérdésfeltevéssel célt értünk: a válaszok általában megerősítették a korábbiakat, néhány esetben azonban furcsa ellentmondásokra is fény derült.

Egyértelmű válasz született az együttműködésre vonatkozóan. A szervezetek 71,2%-a rendszeresen tájékozódik más szervezetekről, 72%-uk állandó kapcsolatban áll más szervezetekkel, valamint 65%-uk folyamatosan tájékozódik a pályázati lehetőségekről. A vezetők mintegy 64,4%-a vallotta, hogy jól ismeri a hasonló tevékenységi körű szervezeteket, 83% pedig szívesen működne együtt más szervezetekkel.

A kommunikációs tevékenységre vonatkozó kérdés szintén igazolta a korábban feltártakat, miszerint a szervezetek kommunikációja nem elég hatékony. A válaszok alapján ugyanis a szervezetek zöme (61,86%) kevésbé vagy egyáltalán nincs megelégedve a külső kommunikációjával.

A külső pályázatíró bevonásával kapcsolatban szintén fény derült egy kisebb ellentmondásra. A válaszok alapján a szervezetek 58%-a nem vesz igénybe külső segítséget a pályázatíráshoz – talán ennek tudható be pályázati tevékenységük visszafogott sikere.

Az együttműködésre vonatkozó korábbi állításoknak némiképp ellentmondott, hogy mint kiderült, a megkérdezettek 68%-a nem tervezi a tevékenységi kör kiterjesztését, 65%-a pedig nem akarja kiterjeszteni célcsoportját sem. A tevékenységi kör és a célcsoport kiterjesztése természetesen csak abban az esetben szükséges, ha

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

a szervezet olyan együttműködést kezdeményez, melynek során addigi tevékenységétől jellegében eltérne, illetve célcsoportja a korábbtól különbözne.

### A helyi, illetve kistérségi civil csoportok vezetőivel készített interjúk tapasztalatai

#### A civil szervezetek helyzetéről

Hogy mit értünk a „civil” fogalma alatt, nem egyértelműen tisztázott. Bár a szóban benne foglaltatik, hogy a civil társadalomért tesz valamit, de egy rájuk vonatkozó egységes törvény híján a szervezeteknek különböző törvényekből, szabályozásokból kell összeszedniük, hogy működésük során mi mindennek kell eleget tenniük.

A források eléréséért verseny alakul ki a szervezetek között, ami akadályozza az együttműködést.

A szervezetek elszámoltathatósága is problematikus. Fenntarthatóságukhoz szükség lenne a társadalmi beágyazottságra, Magyarországon azonban közel sem alakult ki az az adományozási kultúra, mint külföldön.

Az állami támogatások visszaszorításával a szervezetek rákényszerülnek, hogy vállalkozási tevékenységet folytassanak, ami ellentmondásos helyzetet szül és torzít-hatja a szektorról kialakított képet. A szervezetek az állami, önkormányzati támogatások visszaszorítása miatt rákényszerülnek a pályázati források hatékonyabb bevonására, ám a pályázatokkal kapcsolatos felkészültségük hiányos (az igény azonban megvan az ismeretek megszerzésére).

Az egyes civil szektorok sajátos jellemzői miatt szükség lenne szektorspecifikus képzésre, marketingtevékenységre és közös fellépésre, hálózatosodásra. A civil szektor lényeges jellemzője a függetlenség, így az igazi változtatásoknak belülről kellene jönnie, nem pedig kívülről. Az adományozásnak presztízserértékűnek kellene lennie. A civil szervezetekről a társadalom tagjai – az érintetteken kívül – nem hallanak, nem kommunikálnak velük.

A szervezetek kommunikációja nem elég hatékony, ismertségük szintje alacsony. Az együttműködés hatékonyságát növelné a hálózati tagság erősítése, a „több láb-on állás”, a gazdasági tevékenység végzése, a gazdasági társaságokkal való kapcsolatok erősítése.

A területfejlesztés terén, mely végül is projekteken keresztül éri el céljait, az elmúlt években megnőtt a civil szervezetek szerepe, főleg ami a megvalósítást illeti. A döntéshozók is felismerték ennek a szférának a fontosságát. Nagyobb szerepet kell azonban biztosítani nekik a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban.

Dunaújvárosban sok civil szervezet áll kapcsolatban egymással, vannak közös programjaik, projektjeik, rendezvényeik. Tehát az együttműködés bizonyos formája megvalósul (például a HÍD Egyesület, a DKIK stb. segítségével).

Dunaújvárosban a Kistérségi Fejlesztési Tanács törekszik a civil szervezetek fejlesztésbe való bevonására, de ennek többnyire technikai és anyagi korlátai vannak.

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

A nagyobb civil szervezetek hatékonyan tudják segíteni a kisebb szervezetek működését, kapcsolataik kiépítését, velük tehát célszerű lenne együttműködni. A dunaujvárosi Civil Ház létrehozása és működése mindenképpen jó eredménynek tekinthető. A partnerség jobbára akkor működik a komolyabb projekteknel, amikor például a pályázati kiírás miatt a szervezetek rákényszerülnek. Ezekből a „kényszerházasságokból” pedig nem sok jó származik – a jövő a partnerségben és a „több lábon állásban” van.

### A kisebb civil szervezetekre vonatkozó információk

A kisebb, vagy speciális tevékenységi körű, célcsoportú civil szervezetek működésének sikeressége nagyban múlik a szervezet vezetésén. A vezetők mindenképp maximális elkötelezettséget tanúsítanak a szervezet irányában, ugyanakkor egy karizmatikus vezető ezzel veszélyeztetheti is a szervezet jövőbeli sorsát, hiszen ha nem akarja tovább a vezető szerepét betölteni, nehezen vagy egyáltalán nem tudják pótolni.

Fölmerültek még például, hogy a „civilség” fogalma, amint mondtuk, nem kellően világos. Mitől civil a civil szervezet? A szervezetek bírálatokkal illeték a pályázati rendszert, mondván, hogy nem az igazi probléma megoldására adnak pénzt.

Nincs továbbá összefogás a civilek között. Nincs ráhatásuk a pályázati és irányítási rendszerre, nem kapcsolódnak be a fejlesztésekbe. A társadalmi norma- és értékrendváltás érzékenyen érinti őket: az állam nem tud folyamatos anyagi biztonságot nyújtani.

A szervezetek kommunikációját illetően a dunaujvárosi sajtó jó partnernek bizonyult. A kisebb szervezetek közötti információáramlás azonban nem elég hatékony, számukra sok előnnyel járhat a hálózati tagság.

A szervezetek felismerték az önkéntesek fontos szerepét, sok önkéntes vesz részt a civilek munkájában.

A kisebb szervezeteknek nagy problémát jelent, hogy a civilekre nem vonatkozik egységes törvény, a rájuk vonatkozó szabályokat több helyről kell előkeresniük.

A szervezetek számára előnyt jelenthet a közhasznúvá válás, de ez több, főként adminisztratív jellegű munkával jár (pl. közhasznúsági jelentés készítése).

### Az ifjúsági célcsoportú szervezetekre vonatkozó információk

A legjobban működő ifjúsági célcsoportú szervezetek a sportegyesületek, illetve az oktatással foglalkozó szervezetek. Ennek oka lehet, hogy majdnem minden iskolának van civil szervezete, illetve hogy a sporttevékenységet civil szervezetek fogják össze.

Dunaujvárosban és térségében több jelentős, nagyobb ifjúsági szervezet működik, melyek sok fiatalt érnek. Ezen szervezetekre jellemző, hogy tevékenységük átgondolt, rendelkeznek stratégiával, sikerrel vonnak be forrásokat. Az ifjúsági szer-

## ■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

vezetekre ezen túlmenően jellemzőbb a sikeres pályázati tevékenység, valamint hogy együttműködésük – talán a célcsoportból adódóan – hatékonyabb.

Ebben a csoportban magas a közösen szervezett programok aránya is. A hálózati tagság jellemző; a kommunikáció pedig hatékonyabb: talán amiatt, hogy a célcsoport nyitottabb az internetes kommunikációra, illetve könnyebben elérhető.

### Fókuszcsoport-interjú, workshop

A projekt eredményeinek társadalmasítására, illetve a primer kutatás megerősítésére a Nemzedékünkért Alapítvány 2006. május 25-én egy workshopot, vitafórumot rendezett, melyen a lekérdezett szervezetek képviselői és a projekt team tagjai vettek részt.

### A vitafórum következtetései

A megbeszélés négy fő téma köré csoportosult: kommunikáció, szja-ból felajánlható 1%, pályázatok és együttműködés.

Az internet fontos a szervezetek számára, azonban a weboldalkészítés költségeit magasnak találják a szervezetek, az erre fordítandó összeget elviszi a működés. Minden résztvevő egyetértett azzal, hogy egy közös internetes civil oldal létrehozása lenne a megoldás a kommunikáció javítására. Egy közös civil adatbázis létrehozását is szorgalmazták.

A kommunikáció célcsoportjának meghatározása problémát okoz a szervezeteknek. Sokan nem ismerték fel, hogy nemcsak a szervezet célcsoportja, hanem a társadalom felé is szükséges a kommunikáció.

A civilekkel kapcsolatos központi kommunikáció is fejlesztésre szorul. A szervezetek sokszor nem értesülnek időben a változásokról, a pályázati lehetőségekről, illetve nem ismerik kellőképpen a törvények adta lehetőségeket.

Felmerült egy egységes, kistérségi szintű civil kiadvány megjelentetésének ötlete, amelyet eljuttathatnának a lakossághoz, illetve a munkáltatókhoz, főképp az adóbevallások időszakában. Így az szja-bevételek aránya növelhető lenne, mivel az adományozóknak nem kellene külön utánajárniuk a szervezetek elérhetőségének. Nem jelentős, de nem is elhanyagolható bevétel származhat ezekből a felajánlásokból. Az szja 1%-ának megszerzését célzó hirdetésekre – főleg a nagyobb szervezetek – sokat költenek, a hirdetések viszont nem elég hatékonyak, általában ugyanazok adományoznak. Nehéz újabb felajánlókat megnyerni, mivel az adományozók általában ugyanannak a szervezetnek segítenek. Ha nem sikerül elérni őket más kommunikációval, gyakorlatukon nem fognak változtatni. Többen úgy gondolták, hogy az adományozókat személyesen kell megkeresni, ez a leghatékonyabb módszer, mások pedig a munkáltatók felkeresésére hívták fel a figyelmet. A lehetőség, hogy interneten keresztül is benyújtható az adóbevallás, befolyásolja a felajánlásokat: sokan

## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

ugyanis azért nem élnek az adományozás lehetőségével, mert külön kellene megszerezniük az erre vonatkozó nyomtatványokat, információt.

Problémát okoz továbbá a szervezeteknek a pályázati kiírások pontatlansága, valamint az együttműködés akadálya lehet a forrásokért vívott verseny is. Ez bizalmi problémákat is felvet – például az ötletek megosztása nem jellemző. A kis szervezetek ezenkívül nem tudnak szakértőket foglalkoztatni; erre megoldás lehet a nagyobb szervezetek segítségével. A pályázatok sikerességén, eredményességén kellene javítani.

Ellentmondásos a helyzet az együttműködéssel kapcsolatban: van igény az összefogásra, de az erős verseny a partnerség rovására megy. Dunaújváros és térsége jelentős civil bázissal rendelkezik. A fórumok segítenek az együttműködés kialakításában, van igény az összejövetelekre.

### A kutatás következtetései

Minden szervezet vezetője elismeri, hogy szükséges, hasznos és fontos a folyamatos információgyűjtés más szervezetekről, azok tevékenységéről, jellemzőiről. Mindenki számára előnyökkel járna egy közös, helyi szintű adatbázis kialakítása és fenntartása, a szervezetek elérése ugyanis jelenleg bonyolult.

A szervezetek tevékenységi körét tekintve négy fő csoportot találtunk: kultúra, sport, szabadidő és oktatás.

Többségében helyi hatókörű szervezetek vannak a térségben. A hálózati tagsággal járó lehetőségeket a szervezetek nem tudják kellő mértékben kihasználni. A szervezetek taglétszáma általában 50 fő alatt van, de nagy részük nem tervezi a tagság bővítését, mert nehézkessé válna számukra a tagok mozgósítása. A fiatalok kevésbé vesznek részt a szervezetek tevékenységében, míg a sok önkéntes bevonása általában jellemző.

A szervezetek többségének szolgáltatásai bárki számára hozzáférhetőek, mégis sok esetben szembesülnek közönnyel. A fiatalokat nehéz motiválni mind a programokon való részvételre, mind a szervezet működtetésében való közreműködésre. A célcsoport meghatározása sem mindig pontos a szervezetek részéről. A szervezetek együttesen sok programot valósítottak meg, mely elsődlegesen az egyesületek nagy számával, azok programjaival magyarázható.

A finanszírozást illetően az önkormányzati támogatásnak és a pályázati bevételeknek tulajdonítanak nagy fontosságot a szervezetek. Már szinte minden szervezet felismerte, hogy pályázni kell: sok a pályázat, de az elnyert pénz kevés. Nem alkalmaznak szakértőt (gyakran ezen akarnak spórolni, ám ez csapda), ezáltal a sikereségi mutató alacsony. Kevés a közösen benyújtott pályázat, nagy a verseny a szervezetek között a forrás elnyeréséért. Fontos az adomány és a szponzori támogatás, de az erre vonatkozó stratégiai elképzelések nem látszanak kielégítően megvalósulni, és a kommunikációs tevékenység sem elég hatékony.

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Az szja 1%-áért szintén nagy verseny figyelhető meg a szervezetek között. Itt figyelembe kell venniük az állampolgárok megváltozott adóbevallási szokásait, valamint jóval nagyobb társadalmi támogatottságot kell elérniük, mivel a jövőben egyre csökken majd az önkormányzati támogatások összege.

A szervezetek elérése bonyolult, az irántuk érdeklődő igencsak nehezen tud információhoz jutni. Kevés szervezetnek van weboldala, kialakításának feltételei nem ismertek kellőképpen (sokan irreálisan magas költséget feltételeznek a kialakításával és működtetésével kapcsolatban, bár kétségtelen, hogy a célcsoport sajátosságait nem lehet figyelmen kívül hagyni – vagyis sok esetben tényleg nem működne hatékonyan). A szervezetek maguk sem elégedettek kommunikációs tevékenységük hatékonyságával, sok esetben mégsem tervezik azt meg előre, s nem a megfelelő médiumot használják. A közösség érdekeinek hatékony képviselője, illetve megfelelő lobbitevékenység folytatása elengedhetetlen lenne a szervezetek számára.

### Összegzés

A kutatás eredményeiből az alábbi fontos következtetések vonhatók le.

A szervezetek tevékenységének, működésének határfoka nagymértékben javítható lenne a vezetők szakmai ismereteinek bővítésével, képzések, tanfolyamok, workshopok, konferenciák szervezésével.

Minden szervezet számára fontos lenne, hogy legyen egy átgondolt, kidolgozott stratégia, amely kiterjed a működés folyamataira, a forrásbevonásra és a kommunikációra. Ez jelentős fejlődést eredményezhet az egyes szervezetek életében és a civil szférában is.

Kutatásunk néhány pontján (pl. vitafórum) egyértelműen kirajzolódott egy működő médiahálózat képe, amely ugyan rengeteg információt közöl (kommunikál) a civilek felé, de képtelen a civil szervezetek tevékenységéhez mérten artikulálni a helyi civil (polgári) igényeket, elképzeléseket, azok megvalósításának lehetőségeit – egyáltalán létük fontosságát, az egész társadalomra gyakorolt hatását, közhasznú tevékenységét.

A civil szféra kommunikációja a források szűkössége miatt nehézkes. A kommunikációs eszközök megfelelő megválasztásával vagy a szervezetek összefogásával a kommunikációs tevékenység hatékonysága javulhatna. A szervezetek egyetértettek abban, hogy szükség lenne egy közös, térségi internetes oldal, illetve civil kiadvány létrehozására.

A civil szervezetek számára fontos a megfelelő érdekképviselő. Dunaújvárosban és térségében kialakulófélben vannak a civil érdekek képviselőjét megvalósító szervezeti formák: létezik Civil Ház a városban, és megalakult a Dunaújvárosi Civil Érdekegyeztető Tanács; a szféra ez irányú fejlesztése tehát megindult. A szervezetek jelenleg tapasztalt együttműködési hajlandósága azonban akadály lehet a hatékony érdekegyeztetésnek is; ez pedig szoros kapcsolatban áll a szervezetek lobbitevékenységével, ami szintén fejlesztésre szorul. Ennek főként a forrásbevonásban lehet jelentős szerepe.



## KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■

A forrásbevonás szempontjából kiemelkedően fontos lehet, hogy a szervezet több lábon álljon. A megkérdezett szervezetek többsége szinte csak az önkormányzati támogatásra, illetve a pályázati forrásokra támaszkodik. A forrásokért való versengés negatívan befolyásolja a szervezetek együttműködését, az üzleti alapon végzett tevékenység pedig idegen a szervezetektől. A pályázati tevékenység sikereiből kevesebb jut a szervezetek számára, az együttműködés szorosabbra fűzése segítséget jelenthet a szervezetek anyagi problémáinak megoldásában.

A magyar demokrácia még fiatal, emiatt a civil szektor sem tekint vissza hosszú múltra, nem alakult még ki a civil kultúra, a szektor még keresi helyét mind a társadalomban, mind a gazdaságban. A korábban rögzült érték- és normarendszer jelentős változása szintén kedvezőtlen hatással van a civil szféra fejlődésére.

A civil társadalom fejlődésének alapja a szemléletmód változása lehet. Szemléletváltásra utaló folyamatok pedig már jelentkeztek hazánkban, a Dunaújvárosi kistérségben is.

A kutatás eredményeinek továbbgondolása nagymértékben elősegítheti a fenti célok megvalósítását. Emellett a feltáró jellegű, minden szervezetre kiterjedő vizsgálat során egy olyan adatbázis született, amely alapja lehet a szervezetek későbbi együttműködésének, de a térség civil fejlesztésének is.

### Jegyzet

A cikk alapját képező tanulmány megírását az NCA kutatási pályázata támogatta.







## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### „CIVIL PARTNERSÉG” AZ EGRI HAJLÉKTALANELLÁTÁSBAN\*

Versicsné Szalai Mária

#### ■ I. Bevezetés

■ Az elmúlt 15-16 év során a nonprofit intézmények egyre elfogadottabb szereplők lettek mind a közszolgáltatások nyújtása, mind pedig a döntéshozatal terén. A civil partnerség valódi megvalósulásától azonban még távol vagyunk. Annak ellenére ugyanis, hogy látszólag gyors fejlődés ment végbe a kapcsolatok minőségét illetően, a háttérben differenciáltabb a kép.

Nagyon erősen befolyásolta a harmadik szektor térnyerését és súlyát a központi kormányzati hozzáállás (bővebben lásd Kuti, 1998). Ez olyan folyamatokat indított el, amelyek a szektor kettészakadásához vezettek. Egyrészt megjelent egy erős magánalapítványi és államközeli szervezetekből álló, a szektor jövedelmeinek nagy részét birtokló, de kis szervezetszámú, és egy gyengébb, több szervezetet magába foglaló szegmens. (Jenei, 2003) Ezt erősíti a kormányzatközeli nonprofit szervezetek térnyerése a klasszikus szervezetekkel szemben, továbbá a forrásokhoz való hozzájutás közhasznúsághoz kötése. Az önkormányzatok nyitásának, a szolgáltatási és hatalmi decentralizációnak<sup>1</sup> a győztesei az erősebb szervezetek lettek.

A közszolgáltatások ellátásába (esetünkben a hajléktalanellátásba) hasznos lenne a harmadik szektort egyre inkább bevonni, hiszen olyan előnyökkel rendelkezik az állami ellátással szemben, amelyek kiaknázása javíthatná a szolgáltatások hatékonyságát, a valós problémamegoldás irányába vezetné a jelenlegi felszíni kezelést. Ennek több gátló tényezőjét fogom a cikkben vizsgálni, de véleményem szerint az egyik legfontosabb, hogy a szabályozói környezet, az állami hozzáállás nem igazodik

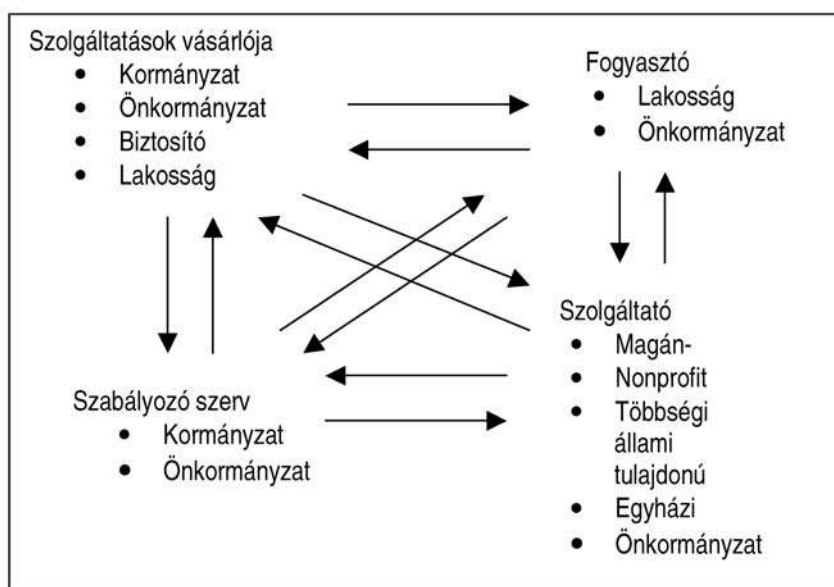
## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

a nonprofit szolgáltatók igényeihez, ami az ehhez szükséges társadalmi bázis (a bizalom) hiányában gyökerezik.

A tanulmány Eger esetében fogja bemutatni egyfelől az általános szektorszintű problémák helyi jelenlétét, másfelől konkrétan a szolgáltatásellátásban rejlő konfliktusokat és okokat. A hajléktalanellátás a közszolgáltatások egy igen specifikus része, „kényes ügy”, mégis úgy vélem, hogy éppen emiatt sokkal inkább képes felhívni a figyelmet az együttműködést, fejlődést gátló rendszeres elemekre.

A cikk alapját egy négy szereplős közszolgáltatási séma képezi.

1. ábra. Közszolgáltatás-szervezési séma



Forrás: Horváth M. Tamás, 2005:121.

A nyugati országokban már elterjedt struktúra szerint egy adott közfeladatot, felmerülő problémát többféle szolgáltató elláthat, a megrendelő (vásárló) igényeitől függően. Erre a szociális ellátásokról szóló, illetve az önkormányzati törvény értelmében Magyarországon is lehetőség van. Az önkormányzat szabadon dönthet arról, hogy kötelező feladatait milyen módon látja el: saját maga teljesíti, vagy megbíz vele más szolgáltatókat (nonprofit intézményt, magántársaságot stb.). Bár a struktúra szereplői a legtöbb hazai közszolgáltatás esetében már elkülönültek egymástól, a megvalósításra az instrumentális megközelítés jellemző. Amíg nem történik meg a fogyasztó-, illetve problémaorientáltságra való áttérés, addig a nonprofit intézmények szerepvállalása csak kiegészítő jellegű lehet.

A cikk az általánostól a konkrét felé haladva fogja szemléltetni, hogy valójában mennyire messze vagyunk még a valódi civil partnerségtől.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

### 2. A nonprofit intézmények szerepe Egerben

#### 2.1 1927 – Az egri norma (Kuti, 1998)

Eger már az 1920-as évek végén, az 1930-as évek elején kitűnt a többi város közül, ami a civil szektorral való kapcsolatokat illeti: egy olyan, új szociálpolitikai modell bevezetésével, ami az egri, majd magyar norma néven vált ismertté.

A modell legfontosabb feltevése az volt, hogy az egyházak, az önkéntes szervezetek és a helyi hatóságok együttesen könnyebben tudnak megbirkózni az egyre terjedő szegénységgel, mint bármelyik szereplő külön-külön. Ezzel a norma a kormányzati és a jótékonyági szervezetek közötti, eredetileg eseti jellegű kooperációt intézményesítette, és elismert partneri viszonyra fejlesztette.

Az összehangolt erőfeszítések hatására a városban megszűnt a koldulás, a szegények pedig emberhez méltó ellátásban részesültek.

A modell felkeltette a központi kormányzat figyelmét is. Rövidesen magyar normává fejlesztették, és a városok számára előírták alkalmazását.

Bár a kezdeményezés továbbfejlődését megakadályozta a háború és az azt követő szocialista berendezkedés, az mindenképpen nyilvánvalóvá vált, milyen előnyök származhatnak a társadalom különböző csoportjai közötti együttműködésből.

#### 2.2 Egri megoldások manapság, a Civil Ház

1989 és 1994 között főleg eseti jellegű kapcsolatok voltak az önkormányzat és a civilek között. Az időszakban tapasztalható általános forráshiány a várost sem kerülte el. Ezt látva gyakran az intézmények dolgozói kezdeményezték alapítvány létrehozását. 1994 végére alakítottak ki egy rendszert a nonprofit intézmények támogatására, az eseti jellegű, „kunyerálós” támogatás helyett. A szociális ágazatnak például elkülönítettek a költségvetésben egy meghatározott összegű pályázati alapot, amely kezdetben 1 millió forintot tett ki. 1995 óta bontakozott ki egy jelentősebb civil összefogás Eger Ünnepe néven, ami egy évente megrendezésre kerülő háromnapos rendezvény.

1999-re az önkormányzat és a nonprofit intézmények felismerték, hogy a helyi problémák nem oldhatók meg a társadalmi szerveződések (helyi kormányzat, helyi civil szervezetek, magánvállalatok) rendszeres párbeszéde és együttműködése nélkül. Ennek a dialógusnak szolgálnak keretül a Civil Ház, amely egyfelől koordinációs központ, másfelől központi szerepe van az együttműködés megszervezésében. Itt működik a Civil Kerekasztal, ahol az új ötleteket és közös cselekvéseket tárgyalják meg az érintettek. Az intézmény több szekcióból áll, amelyeknek tagjai a helyi nonprofit intézmények képviselői. A szervezetnek nemcsak formális szerepe van. Az önkormányzat bevonja őket az újraelosztási folyamatba, ugyanis a szektornak szánt éves

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

támogatás elosztásáról a Kerekasztal hozza meg a tényleges döntést, a Kerekasztal az, ahol a pályázatokat értékelik, prioritási sorrendjüket felállítják, az önkormányzat közgyűlése pedig csak jóváhagyja azt. (Jenei, 2005)

A kooperáció valóságosságát jól prezentálja az egészségügyi és szociális szekció munkája (Jenei, 2005). Az önkormányzat a nonprofit szervezetekkel és a magánvállalatokkal együttműködve határozta meg a legfontosabb problématerületeket, prioritási skálát állított fel, és akciótervet készített. A problématerületek a következők: gyermekekkel kapcsolatos családi problémák, öregek problémái, mentálisan és fizikailag hátrányos helyzetűek problémái, szegénység, lakhatás. A nonprofit intézmények minden területen szerepet kapnak a megoldásban is. Ezen kívül a szekció tevékenységét több csoportra lehet bontani ([www.eck.hu/node/964](http://www.eck.hu/node/964)). Évi 3-4 alkalommal tartanak megbeszéléseket, üléseket, ahol az ágazatot érintő legfontosabb változások nyomán követése, illetve információcsere zajlik. Részt vesznek különféle városi szintű rendezvényeken, illetve több szervezet együttműködése révén megvalósuló programokat támogatnak (pl. Családi egészség hétvége). Delegált tagjaik helyet kaptak a Civil Kerekasztal, a Civil Alap Bíráló-, a Civil Hírlevél és a Civil Idő Szerkesztő-, valamint a Civil Fórum Előkészítő Bizottságában, továbbá indulnak az NCA-elektori választásokon.

### 2.3 Decentralizáció és dualitás Eger esetén<sup>2</sup>

Egerben viszonylag fejlett civil szférát találhatunk. A tízezer főre jutó szervezetek száma magasabb, mint más hasonló méretű városokban,<sup>3</sup> de a hozzáférésük az önkormányzati támogatásokhoz meglehetősen korlátozott. Az önkormányzat által kiosztott források alacsonyabbak, 2000-ben az átlagos támogatási összeg 96 ezer forint volt, míg más városokban 1 355 ezer forintot tett ki. Nem annyira jellemző a közszolgáltatások kiszervezése sem, illetve a helyi hatóság kevésbé él alapítvány, illetve közhasznú társaság létrehozásával. (Jenei, 2005)

Ezek a jellemzők arra engednek következtetni, hogy Egerben nem annyira jellemző a szolgáltatási decentralizáció, mint hasonló városokban. Valószínűleg egyrészt bizonyos szintű bizalmatlansággal, másrészt a település méretével magyarázható.

Viszonylag kis város Eger, a maga 58 ezer főjével az önkormányzat könnyebben el tudja látni a feladatait, mint például a budapesti önkormányzatok zöme, így kevésbé „szorul” az átvállalásra.

Véleményem szerint a hivatal nem bízik még annyira a civil szolgáltatókban, hogy teljes mértékben átadja bizonyos feladatokat. Inkább a kiegészítőleg nonprofit tevékenység figyelhető meg. Ezt alátámasztja, hogy amikor az önkormányzat arról dönt, milyen szervezetet vonjon be egy adott feladat ellátásába, illetve átengedje-e neki, több szempontot vizsgál. Ezek a tényezők a következők: milyen „biztosítékai” vannak a civilnek; milyen szakemberekkel dolgozik; milyen korábbi tevékenységét ismerik; milyen anyagi háttere van (ha ez lényeges). Bár alapvetően nem

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

a szervezet mérete, országos ismertsége, sokkal inkább az aktivitása feladat iránti elkötelezettsége, rátermettsége számít, a megfogalmazott szempontok mégis intézményesült, stabil szervezetre jellemzőek (igaz ez lehet helyi viszonylatban működő is, nem feltétlenül országos).

Ha megvizsgáljuk az önkormányzat által szociális területen feladat-átvállalási szerződés keretében kiadott tevékenységek ellátóit,<sup>4</sup> azt tapasztaljuk, hogy ezek mind nagy alapítványok, éves költségvetésük meghaladja az 5 millió forintot. Ezek a szervezetek már régebben bekerültek az önkormányzat látóterébe (a bizalmatlansági faktor ezzel valamilyen szinten csökkent) és a kezdeményezés minden esetben tőlük jött. Ha ehhez hozzávesszük azokat a nonprofitokat, amelyek szerződés nélkül a szociális törvényben meghatározott, illetve a törvény alapján a városban még hiányzó szolgáltatást nyújtanak,<sup>5</sup> megerősödni látszik a helyi szinten is tapasztalható dualitás tézise, ugyanis ezek a szervezetek is főleg alapítványok, illetve helyi szinten nagy jelentőségűek, költségvetésük meghaladja az évi 3-4 millió forintot. Tehát úgy néz ki, hogy Eger esetében is igaz az a feltételezés, hogy ha szolgáltatási decentralizációról van szó, akkor azt vagy államközeli intézmények, vagy nagy alapítványok, esetleg egyesületek látják el, amelyek a helyi nonprofit intézmények kis százalékát adják. Természetesen ezt óvatosan kell kezelni, hiszen nincsenek további adataim az egri önkormányzat más osztályaival kapcsolatba kerülő szervezetekről, ha úgy tetszik az általam vizsgált minta nem reprezentatív.

A hatalmi decentralizációra jó példát szolgáltat az előbbieken ismertetett Civil Ház, és a Civil Kerekasztal. Mindenképpen ígéretes az intézmény működése, de itt sem kerülhető el annak vizsgálata, hogy vajon mekkora részét érinti ez az egri nonprofit szférának. Mivel más területről nincsenek adataim, így megint csak az egészségügyi és szociális szekcióra tudok hagyatkozni ([www.eck.hu/node/964](http://www.eck.hu/node/964)).

Közelítsük meg a témát számszakilag.<sup>6</sup> Azt mondtuk, hogy Egerben 10000 főre körülbelül 82 szervezet jut, és mintegy 58000 főre tehető a lakosok száma. Megközelítőleg tehát 476 nonprofit szervezet működik a városban. Az Egri Civil Kapu adatbázisában (<http://eck.hu/regi/modules.php?name=Civilek>) 570 szervezet regisztráltatta magát (ebben vannak nem egri székhelyűek is, de ettől most tekintsünk el). Ezek között 55 intézmény működik egészségügyi és szociális területen (véleményem szerint ezek a legfontosabbak Egerben és környékén). Tehát az adatbázis körülbelül 10%-a. Ha ezt az arányt vetítjük a feltételezett összes szervezetszámra, akkor 47 olyan civil szervezet van, amelyik ezen a területen működik Egerben. Az egészségügyi, szociális és karitatív szekció munkájában rendszeresen körülbelül 16-24 szervezet vesz részt önkéntesen, ami az összes ebből az ágazatból származó nonprofit körülbelül 42,6%-a, ami jóval meghaladja az országos átlagot (11,1%). Ez természetesen nagyon durva becslés, hiszen egyik adat sem származik hivatalos forrásból, és nem tudok különbséget tenni a szolgáltató és civil társadalom-orientációjú szervezetek között. Ezért nagy óvatossággal kell kezelni. Mindazonáltal véleményem szerint nem tévedünk nagyot, ha konkrét arányok és számok nélkül megállapítjuk, hogy a hatalmi decentralizáció sokkal előrébb jár Eger esetében, mint

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

hasonló méretű városokban. Valószínűsítem, hogy a Civil Ház és Kerekasztal működésében helyet kapnak a meghatározó szolgáltató szervezetek, de a résztvevők száma túllépi a helyi „elit” szervezeteit.

Ezt a szakaszt összefoglalva azt mondhatjuk, hogy főleg a központi kormányzat következetlen politikája eredményezte országos szinten a nonprofit szektor kettészakadását, mind a hatalmi-, mind a szolgáltatási decentralizációba főleg az államközeli, intézményesült, stabil szervezetek kerülnek bevonásra, és a nonprofit szektor nagyobb hányadát képviselő alacsonyabb jövedelmekkel rendelkező, civil társadalom orientációjú szervezetek majdhogynem kimaradnak ebből a nagyon is pozitívnak ítélt folyamatból. Eger vizsgálata során ezzel valamelyest ellentmondó eredményeket kaptunk. A szolgáltatási decentralizáció esetében feltételezéseink megállták a helyüket: valóban létezik az előbb említett összefüggés a decentralizáció és a dualitás között. A hatalmi decentralizációnál azt tapasztaltuk, hogy a szektorral való párbeszéd sokkal gyorsabban fejlődik, mint azt vártuk volna. Legfontosabb oka talán az, hogy azok a korlátozó feltételek, amelyek a szolgáltatási decentralizációt hátráltatják, nincsenek jelen ezen a területen. A cikk következő részében fogok bővebben kitérni ezekre a korlátozó feltételekre.

Mindenképpen fontos lenne a továbbiakban, ha a kétféle decentralizáció nem egymástól függetlenül fejlődne, hanem a hatalmi megosztással párhuzamosan a szolgáltatások megosztása is javulna, a két folyamat egymást erősítve, segítve alakulna tovább, lehetőséget adva a szorosabb együttműködésre, visszacsatolásra.

### 3. A hajléktalanellátó rendszer működése Egerben

A hajléktalanellátásban a közszolgáltatási négy szereplős séma javarészt már körvonalazódott. A kapcsolatokban azonban még sok ellentmondás van. A feladatot az önkormányzatnak kell megoldania, az azonban rá van bízva, hogy milyen módon teszi ezt meg. Azaz, hogy saját maga látja-e el, vagy más szolgáltatót alkalmaz. Ebből következően a helyi kormányzat viselkedhet megbízóként és szolgáltatóként egyaránt. Az, hogy az ellátásba bevon-e más szolgáltatót, az a saját döntésén múlik, s nagyban meghatározzák az állami szabályozók és a helyi körülmények. Egerben a civil szervezetek ezen a területen kiegészítő szerepet játszanak, de országos szinten sem éri el jelenlétük a 10%-ot.<sup>7</sup> Annak érdekében, hogy megértsük, miért alakult így, meg kell ismernünk a hajléktalanság problémájának megjelenését és hátterét.

#### 3.1 Elméleti háttér

##### 3.1.1 Burton A. Weisbrod: *Állam kudarca/piac kudarca elmélete*

Weisbrod azokat a tényezőket igyekszik megkeresni, amelyek meghatározzák, hogy milyen javakat biztosít a kormányzat, melyeket a for-profit, és melyeket a nonprofit szektor.



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■■

Köztudott, hogy a potyautasprobléma miatt a piaci szektor a kollektív fogyasztási javakat az optimálisnál kisebb mennyiségben állítja elő. Ezt a piaci kudarcot hivott ellensúlyozni az állam, az optimális szintre növelve a közjószág mennyiségét. Ugyanakkor a közszolgáltatások többsége iránt megnyilvánuló kereslet nem homogén. A kereslet vallási, etnikai, iskolázottsági, jövedelmi stb. helyzet szerint változik. Minél heterogénebb kereslet nyilvánul meg egy adott közjószág iránt, annál kevésbé képes az állam optimális mennyiséget biztosítani. Az állam effajta kudarcának oka a kormányzati magatartás politikai motivációjában rejlik. Mivel a politikusok célja a hatalom megszerzése és megtartása, ezért annak a homogén fogyasztói csoportnak az igényeit igyekeznek kielégíteni, amelyek a legnépesebb, tehát a módusz szavazóit. Ebből következően marad kielégítetlen kereslet. Az elégedetlen fogyasztók lehetséges válaszai:

- 1.) Elköltözhetnek;
- 2.) Alacsonyabb szintű önkormányzatokat hozhatnak létre;
- 3.) Kereshetnek szabadpiaci alternatívákat;
- 4.) Öntevékeny szervezetekhez fordulhatnak.

Az elköltözés olyan szolgáltatások esetén lehet releváns, amelyeket helyi szinten látnak el. Az egyén olyan helyre költözhet, amely az ő szempontjából kielégítőbb szolgáltatást nyújt. A költözést természetesen befolyásolják különböző más tényezők is (pl. a mobilitás költsége), ezekre most nem térnek ki. Ez a jelenség tapasztalható a hajléktalanok koncentrációja tekintetében is. Empirikusan megfigyelt tény, hogy a vidéken hajléktalanná válók közül sokan „felköltöznek” Budapestre, illetve a nagyobb városokba.

Alacsonyabb szintű önkormányzatok létrehozására példa lehet a különböző etnikai csoportok szerveződése, de a lakóközösségek összefogása is. A hajléktalanok ilyen szerveződésre képtelenek, hiszen a társadalomból kiszakadt, perifériális rétegről van szó, akiknél a tét a túlélés, nem pedig a szerveződés. Ezért érdekeik érvényesítését is általában önkéntes szervezetek látják el.

A magánjavakkal való helyettesítést főleg a magasabb jövedelmi helyzetű rétegek tehetik meg. Például magániskolák igénybevétele az alacsony minőségű állami oktatással szemben.

A dolgozat szempontjából az öntevékeny szektorhoz való fordulás a fontos. Ennek a megoldásnak az alkalmazása két dologra irányulhat: vagy magát a szolgáltatást szervezik meg, vagy pedig nyomásgyakorlókká válva küzdenek az állami szolgáltatás számukra megfelelő irányú módosításáért.

Weisbrod elképzeléseit általában véve a hajléktalanság problémájára vetítve a következő megállapításokat tehetjük. Az elmélet elviéiben az ellátás nonprofit szervezetekkel való megvalósítása mellett szól. Hiszen egyfelől a for-profit szektor nem foglalkozik a jelenséggel, mert a hajléktalanok általában nem képesek az ellátásukért megfelelő kompenzációt fizetni, vagyis nincsen üzleti értelemben vett profit lehetőség. Másfelől az állam sem biztosít társadalmilag optimális mennyiséget, illetve nem törekszik az optimális megoldás megkeresésére, hiszen a hajléktalanok

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

nem tartoznak a módusz szavazói körbe, nem képeznek erős szavazói bázist, érdekeiket nem tudják érvényesíteni, ezért problémáik megoldása sem megfelelő mértékben történik. Persze mivel társadalmi problémáról van szó, foglalkozik az „ügyel”, de a kezelést a nonprofit intézményekre bízta.

Továbbgondolva az eddigieket, az is tény, hogy maguk a hajléktalanok sem alkotnak egy homogén csoportot. Tegyük fel, hogy az állam egy működőképes közpolitikai programot alakít ki a probléma megoldására. A hajléktalanság ekkor sem szűnne meg, hiszen az csak a „módusz rászoruló” igényeit tudná kielégíteni (illetve azokat, akik még hajlandóak az együttműködésre), az egyedi, speciális vagy nem átlagos esetekben továbbra is az öntevékeny szervezetek tevékenységére lenne szükség.

Az elmélettel az a probléma, hogy nem tesz különbséget az állam mint központi politikacsináló, szabályozó, illetve mint helyi szolgáltatásellátó között. Mivel a hajléktalanellátás helyi szinten zajlik, így lehetséges szolgáltatóként szóba jöhetnek az önkormányzat mellett az önkéntes szerveződések, illetve a piaci vállalatok. Ekkor a helyi hatóság viselkedésében és döntésében már nem a politikai motiváció az elsődleges, hanem a szolgáltatás ellátásával kapcsolatos egyéb szempontok (pl. a gazdaságosság, az ellenőrzés szükségessége, adminisztráció stb.). Ebben az esetben az elmélet nem ad választ arra, hogy egy adott feladatot az önkormányzat vagy a nonprofit szféra lásson-e, illetve lát-e el.

A magyar valóságban nem a séma szerint működik az ellátás. A for-profitok valóban nem vesznek részt a megoldásban, de a nonprofitok részaránya sem éri el a 10%-ot. Ez különböző történeti és szabályozási okokkal magyarázható, amelyekre a későbbiekben fogok kitérni.

### 3.1.2 Henry Hansmann: A szerződéses kapcsolatok kudarcának elmélete

Hansmann arra a kérdésre keresi a választ, hogy bizonyos ágazatokban miért inkább nonprofitokat, miért nem for-profit szervezeteket alkalmaznak. Mi teszi alkalmasabbá az önkénteseket erre a szerepre?

A profitorientált vállalkozások azokban a piaci szituációkban bizonyulnak a legjobb megoldásnak, amikor a fogyasztók teljes körűen informáltak; a szolgáltatás árát és minőségét szerződésben világosan rögzítették; továbbá a fogyasztó képes a minőség ellenőrzésére. Ezek a feltételek a hajléktalanellátásban nem érvényesülnek (sem a szociális ellátásban). Információs aszimmetria merül fel, hiszen a fogyasztó (hajléktalan) kiszolgáltatott helyzetben van; a vásárló és a fogyasztó nem esik egybe; a vásárló pedig nem tudja ellenőrizni a minőséget. Vagyis a szerződéses kapcsolatok kudarcot vallottak. Ezen a területen érdemes nonprofit intézménnyel végeztetni a szolgáltatást.

Mivel a hajléktalanok érdekérvényesítő képessége mondhatni nulla, az effajta kiszolgáltatottságukkal a for-profit szektor visszaélne, érdekelt lenne abban, hogy hasznot húzzon a minőség lejjebb szállításából. A tárgyalt esetben a vásárló az önkormányzat, a fogyasztó a hajléktalan, s a kettő közötti lépcső a szolgáltató; nincs

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

közvetlen kapcsolat közöttük, így a vásárló sem a minőséget nem tudja teljesen ellenőrizni, sem pedig az általa rendelkezésre bocsátott források felhasználását. Ez a tény szintén visszaélésre készítetné a profitorientált szolgáltatót. Ebben az esetben tehát indokolt nonprofit szolgáltatót alkalmazni, hiszen a profitszétosztás tilalma és jó esetben az erkölcsi elköteleződés megvéd ezektől a visszaélesi lehetőségektől.

Ebben az esetben is felmerül az előbbi kérdés, mi motiválja az önkormányzatot, hogy átadja egy nonprofit szervezetnek az ellátás feladatát, ha annak önmaga is képes eleget tenni? A kérdésre adandó válasz mélyen a társadalomban gyökerezik, a cikk kereteit meghaladná a minden aspektusból történő vizsgálat és a teljes körű válaszadás, ezért igyekszem megmaradni a szolgáltatásellátás terén legközvetlenebbül mutatkozó tünetek, problémák kutatásánál. Azt azonban mindenképpen érdemes megállapítani, hogy az elmélet egyfajta erkölcsi többletet tulajdonít a nonprofit szervezeteknek, és elegendőnek tartja a profitszétosztás tilalmát mint korlátozó tényezőt a visszaélések megakadályozására. Ezzel szemben a magyarországi gyakorlat azt mutatja – erről a későbbiekben még bővebben –, hogy ha egy nonprofit szervezet lát el közszolgáltatást, a szabályozó hatóságok nagyon is szigorúak a szolgáltatóval, hamar fenyegetnek bezárással, ez pedig arra utal, hogy hazánkban hiányzik az a társadalmi tőke (bizalom), amely olyan virágzó és együttműködésre ösztönző környezetet teremthetne, mint például az USA-ban. Ez az oka annak is, hogy egyik elmélet sem vetíthető közvetlenül a magyar viszonyokra, hiszen mindkettő angolszász környezetben fogant, ahol a négy szereplős sémában már nem az intézményi megoldásokon van a hangsúly, hanem magán a problémán, a fogyasztón. Ebből következően, bár az elméletek jó támpontot adnak arra vonatkozóan, hogy milyen irányba kellene a szektorközi együttműködéseknek, kapcsolatoknak haladnia, és felhívják a figyelmet az egyes szektorok előnyeire, hátrányaira, a társadalmi bázis különbözősége miatt hiba lenne megvalósulásukat teljes mértékben elvárni.

### 3.2 A hajléktalanság kialakulása és általános jellemzői

A hajléktalanság problémája Egerben és országos szinten is a 80-as évek végén, a 90-es évek elején jelentkezett nagyobb mértékben, aminek az egyik legfontosabb oka a nagy állami monopóliumok felszámolása, racionalizálása volt (a kapun belüli munkanélküliség megszüntetése) és ezzel kapcsolatban a munkásszállók megszűnése. A munkásszállók lakói olyan alacsonyán képzett emberek voltak, akiknek munkájuk vagy deviáns viselkedésük miatt felbomlottak családi kötelekeik, és ezért nem volt hová hazamenniük.

A nyugati országokban gyakori, hogy az adott problémára először a civilek reagálnak, és aztán válik állami feladattá. Mivel nálunk a hajléktalanság egy csapásra került felszínre és nem tudott volna vele megbirkózni egy apránként felnövekvő civil társadalom, azonnal szükség volt az állami beavatkozásra, az önkormányzati szerepvállalás ezért egyértelmű volt. Egerben ehhez még egyéb körülmények is hozzájárultak.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

Az egyik az, hogy a Gyermek- és Ifjúságvédő Intézet Gondozói Háza az intézmény elköltözése után önkormányzati tulajdonba került, ami megoldotta azt a dilemmát, hogy hová helyezték a hajléktalanokat. Mivel az épület közvetlen környezetében lakók már elfogadták a deviáns viselkedésű vagy annak gondolt emberek jelenlétét (korábban ugyanis „zűrös” fiatalok laktak ott), ezért logikus gondolat volt, hogy ide helyezték az ellátást. A másik pedig, hogy az önkormányzati választások után a képviselő-testületbe több olyan személy került (szociológus, SZETA-alapító), akik elhivatottak voltak és elkötelezettséget vállaltak az önkormányzati megvalósítás mellett. Így Egerben az országban az elsők között indult meg a hajléktalan-ellátás.

### 3.3 Nonprofitok jelenléte a különféle ellátási formákban

Egerben összesen mintegy 150-160 hajléktalan van. Valamilyen szintű cserélődés megfigyelhető, de inkább a tartós hajléktalanlét vált jellemzővé. Az önkormányzat kötelező feladatai közé tartozik, hogy valamilyen módon gondoskodjon ezekről az emberekről. Vannak közöttük olyanok, akik igénybe veszik az intézményi megoldásokat, és vannak olyanok is, akik nem. Azt törvény rögzíti, hogy melyek azok az ellátási formák, amelyeknek működniük kell. Ezek az átmeneti szállás, az éjjeli menedékhely, a nappali melegedő valamint a napi egyszeri étkezés biztosítása.

A városban működik éjjeli menedékhely, amelynek kihasználtsága évekre visszamenőleg 100% felett van. A feladatok ellátásának jogszabályban előírt tárgyi feltételei nincsenek meg, és az egy főre jutó alapterület sem felel meg az előírásoknak, ezért a működési engedélye csak ideiglenes. Az átmeneti szálló férőhelyeinek száma – ahogy egyre kisebb igény mutatkozik –, folyamatosan csökken, hiszen az éjjeli menedékhely lakóinak nem éri meg térítési díjat fizetni az átmeneti szállás szolgáltatásaiért, ugyanis minőségbeli különbség a két ellátási forma között lényegében nincs. Ápoló-gondozó Otthon áll rendelkezésére azoknak, akiknek az ellátása átmeneti szállón, illetve rehabilitációs intézményben nem oldható meg, és kora, egészségügyi állapota miatt tartós ápolást, gondozást igényel. Speciális alapellátási formában, utcai szociális munka keretében segítik azokat, akik nem vesznek igénybe semmiféle ellátást.

A kötelezően ellátandó feladatok közül érdemi együttműködés csak a nappali melegedő tekintetében alakult ki, amely 1997-től 2000-ig volt önkormányzati működtetésű, és 25 főt volt képes ellátni. Nem tudott megfelelni az elvárt követelményeknek (tisztálkodási lehetőségek, ételmelegítési lehetőség stb.), ezért működését beszüntették. Az ellátási formára különösen a téli hónapokban lenne nagy igény. Erre reagálva üzemelt be 2 éve egy melegedőt a városi Karitász, a Jézus Szíve Plébániával együttműködve. A működtetők nem voltak képesek arra, hogy az intézményt szociális létesítményként működtessék, ezért az állami normatívát sem vehették igénybe. Több esetben fordultak az önkormányzathoz pénzért, ezért két év után az ellátást hivatalossá tették és valódi együttműködés alakult ki a két intézmény között. A megegyezés értelmében a plébánia az épületet és a társadalmi segítséget adta, az önkormányzat pedig a szakmai hátteret.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

Szükséges még hozzátenni az eddigiekhez, hogy a nonprofit szervezetektől kiinduló kezdeményezéseket az önkormányzat vagy anyagilag, vagy egyéb formában támogatja, de mindenképpen együttműködik, ugyanakkor ezek csak mint kiegészítő tevékenységek vannak jelen a rendszerben. A hajléktalanok téli ellátására – tea- és zsíroskenyérjáratokra – a helyi kormányzat rendszeresen ír ki pályázatokat (a Vöröskeresztnek természetbeni juttatásként egy mozgókonyhát adott). Több szervezet pedig ruhaosztást szokott tartani, természetesen ezt nem csak a hajléktalanok számára szervezik.

Az ellátási rendszer bővítésével kapcsolatban felmerül a társadalmi elfogadottság problémája. Néhány évvel ezelőtt például a Vöröskereszt ingatlant akart vásárolni pályázati pénzből, hogy egy nappali melegedőt üzemeltessen ott. Amint kiszivárgott, hogy milyen célból szeretne hozzájutni, az adásvételt a szomszédok ellenállása megakadályozta. Mindemellett azonban az önkormányzatnak is érdeke, hogy jelentősen ne bővüljön az ellátás, ugyanis nem akar vonzó várossá válni a hajléktalanok szemében.

### 3.4 Miért nem jelent Egerben az önkormányzattal szemben reális alternatívát a nonprofit szervezeteken keresztül történő feladatellátás?

A kérdésre adható válasznak több aspektusa van. A tény egyfelől magyarázható a hajléktalanellátás specifikus vonásaival, másfelől a rendszer finanszírozását és működését meghatározó szabályokkal; végeredményben pedig azzal, hogy bár az elméletek szerint ezen a területen a nonprofitok különféle előnyökkel rendelkezének, ezek a valóságban mégsem aknázhatók ki.

A nonprofit szervezetek legfontosabb előnyei az önkormányzati megoldással szemben:

- az emberközelség, az egyedi igényekhez való alkalmazkodás,
- a működésben való rugalmasság, továbbá (az önkormányzatok nyitásának fő motívuma),
- a pluszforrások bevonásának lehetősége.

A cikk további részében azt veszem sorra, milyen eséllyel kerülnek kihasználásra ezek a sokat hangoztatott előnyök, illetve foglalkozom azzal, hogy kibontakozásokat milyen tényezők befolyásolják, gátolják.

#### 3.4.1 Emberközelség

Nem számottevő ösztönző, mégpedig két ok miatt:

- a.) A szolgáltatásban elsőként az önkormányzat jelent meg, így az általa kialakított kapcsolatok már meggyökeresedtek, a hajléktalanok elfogadták a szociális munkásokat.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

b.) A hajléktalanok száma nem olyan nagy (kb. 150-160 fő), hogy jelentős nagyságú személyi állományra (jelenleg 18-an dolgoznak ezen a területen) lenne szükség a velük való kapcsolattartáshoz. Az önkormányzati alkalmazottak személyesen, név szerint ismerik a rászorulókat.

Mindkét ok mögött az a tény áll, hogy a szegény emberek alapvetően bizalmatlanok az intézményekkel szemben (legyen az állami, önkormányzati vagy civil szervezet) és nagyon ritkán használják őket. A hajléktalanoknak bármilyen bajuk van, azzal mindig a gondozójukhoz fordulnak, tehát előtérbe kerülnek az emberi kapcsolatok. Levonhatjuk azt a következtetést, hogy Eger esetében az emberközelség mint előny az önkormányzatoknál jelentkezik.<sup>8</sup>

Egerben erős összefonódás mutatkozik általában véve a civil és az önkormányzati intézmények személyi állománya között. Megfigyelhető az a jelenség, hogy egy bizonyos feladatkörben, amit előbb az önkormányzat látott el és utóbb került át civil szervezethez, a korábbi közalkalmazott a nonprofit intézmény alkalmazottjaként folytatja tovább pályafutását. Ebből következően a hajléktalanellátás területén a „civilisedés” feltehetően úgy zajlana, hogy azok, akik jelenleg a feladatot ellátják, kilépnének az önkormányzati körből és saját szerveződést hoznának létre. Valószínűleg ezt a folyamatot maga a helyi hatóság is támogatná, ha a szabályozás sokkal inkább előnyben részesítené magát a civil szervezeti formát, például az állami támogatások vagy a pályázati rendszer tekintetében.

### 3.4.2 A finanszírozásból eredő „közömbösség”

A cikk folyamán eddig nem jött szóba, de most szükséges foglalkozni a szektorsemleges finanszírozás elvével. Ez a követelmény azért merült fel, hogy a közszolgáltatásban valóban egyenrangúvá váljanak a nonprofit megoldások az önkormányzattal, és tényleg beszélhessünk szolgáltatási decentralizációról. Ez tulajdonképpen azt takarja, hogy az államilag elismert közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek állami támogatásának és adópolitikai kezelésének függetlennek kell lennie a szolgáltató szektor-hovatartozásától (Kuti, 1998). Ennek fényében 1990-től a nonprofit szolgáltatók (az oktatási, egészségügyi, szociális intézmények) ugyanakkora normatív állami támogatásra jogosultak, mint a hasonló tevékenységet folytató költségvetési intézmények (Kuti, 1992).

A bizonyos mértékű normatív támogatáshoz való hozzájutás nem jelenti feltétlenül a feladat teljes finanszírozását, illetve előfordulhat, hogy a fenntartó többletforráshoz jut. A gyakorlat inkább azt mutatja, hogy a normatíva alulfinanszírozza az adott tevékenységet, amihez rendelik. Ennek következtében szükségszerűvé válik a társadalmi erőforrások mobilizálása (Horváth M., 2002). Általában megfigyelhető az a tendencia, hogy új feladatra nagyobb normatívát biztosít az állam, aztán évről évre csökkenő mértékűt.

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

Az önkormányzat számára finanszírozási szempontból mindegy, hogy ő látja-e el a szolgáltatást, vagy átadja a nonprofitnak. Ahhoz, hogy ezt az állításumat alátámaszthassam, vegyük sorra a különféle bevételi elemeket:

1. táblázat. A potenciális szolgáltatók összehasonlítása bevételi forrás szerint

Bevételi forrás jellege	Forráshoz való jogosultság		Nagyságrend
	Önkormányzat	Nonprofit intézmény	
Normatív támogatás	igen	igen	=
Nem normatív támogatás (pályázatok)	igen	igen	=
Szja 1%	nem	igen	elenyésző
NCA-pályázat	nem	igen	alkalmi, kis összegű
Vállalkozói támogatás	nem	igen	elenyésző
Magánadomány	nem	igen	elenyésző
Térítési díj	igen	igen	=

Az állami támogatásokhoz többféle módon lehet hozzájutni. A normatív támogatás egyfajta fejkvóta, az ellátott személyek után fizetett összeg. A hajléktalanellátásban a támogatás mértéke alacsony (az ellátás fajtájától függ, de kb. 550 000 forint/fő/év) ([www.hajlektalanokert.hu/modfrm.htm](http://www.hajlektalanokert.hu/modfrm.htm)) Ez azonban nem fedezi az egy ellátottra vetített összes költséget (ami szintén függ az ellátás formájától, de hozzávetőlegesen 2 millió forint/fő/év). Relatív jó finanszírozott a nappali melegedő, de ez is csak abban az esetben, ha a szolgáltató kihasználja az ellátási formában rejlő lehetőséget, hogy bár egyszerre például 25 ember tartózkodhat benn, de ezek a nap folyamán akár háromszor is lecserélődhetnek. Tehát háromszoros normatívát vesz igénybe, attól függetlenül, hogy az arra feljogosító esemény valójában nem történt meg.

A központi költségvetés nem normatív támogatásaihoz pályázatok útján lehet hozzájutni, főleg közalapítványokon keresztül kerül elosztásra ez az összeg. A szektorsemlegesség elve miatt a normatív és a nem normatív támogatásokhoz mind önkormányzati, mind pedig nonprofit szolgáltató hozzájuthat, a normatív támogatásnál ugyanakkora összegben, a nem normatív támogatások esetében, ha feltételezzük, hogy minden szóba jöhető pályázatot kihasználják, akkor véleményem szerint körülbelül ugyanakkora összeghez juthatnak hozzá.<sup>9</sup>

Az alaptevékenységből származó bevételek nem jelentősek, egyedül az átmeneti szállón és az Ápoló-gondozó Otthonban szednek térítési díjat, de ez szintén független attól, hogy milyen szervezeti formában működtetik az ellátást.

Azt, hogy a vállalkozók és lakosság mekkora összeget szán támogatásra, erősen befolyásolják az előítéleteik. Alapvető probléma a hajléktalanság társadalmi megítélése. A többség úgy gondolja, hogy a hajléktalanok maguk tehetnek helyzetükről, ezért nem érznek szolidaritást irántuk. Ebből az következik, hogy más szociális területekhez képest sokkal alacsonyabb a magánszemélyektől származó pénzbeli támogatások és a megjelenő önkéntes munka aránya is.<sup>10</sup> Ezt a társadalmi hozzáállást („segélyre nem adok”) tükrözi az is, hogy mire vezetett az önkormányzat által beve-

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

zetett lehetőség, miszerint a vállalkozók az iparűzési adójuk egy részét felajánlhatják valamilyen célra. Az elmúlt évben egészségügyre hozzávetőlegesen 10 millió forint, míg szociális területre mindösszesen körülbelül 500–600 ezer forint érkezett. Addicionális forrás bevonásának lehetősége tehát nem áll fenn jelentős mértékben.

Említsük meg még a személyi jövedelemadó 1%-ához való hozzáférést. Különböző felmérések szerint az adózók döntése mögött meghúzódó motívumként a szolidaritás és a személyes kapcsolatok jelennek meg. És bár erre a támogatásra csak nonprofit szervezetek jogosultak, a fentiekben említett társadalmi hozzáállás miatt feltételezem, hogy a hajléktalanellátási rendszer nem a legvonzóbb ezeknek az adózóknak a szemében. Egyedül talán a Nemzeti Civil Alapprogramba való pályázás a nonprofit intézmények olyan bevételi lehetősége, amelyhez az önkormányzat nem férhet hozzá, és nem befolyásolják társadalmi előítéletek. Ezek azonban alkalmi jellegű és kis összegű támogatások.

Bár a finanszírozás szempontjából nem jelent közvetlen többletet, sok esetben mégis jelentősen hozzájárul egy nonprofit intézmény fenntartásához az önkéntes munka. A téli hónapokban nagy szükség lenne rá, hogy több munkást alkalmazhassanak, rájuk viszont nyáron nem tartanának igényt, ezért az optimális megoldást az önkéntesek alkalmazása jelentené. Ez a fajta működésbeli rugalmasság azonban az előbb említett előítéletek miatt szintén nem használható ki.

Az összes bevétel felmérése után a költségek valószínűleg még így is magasabbak a bevételeknél, az önkormányzatnak mindenképpen ki kell pótolnia a hiányt, ezért gondolhatja úgy, hogy ha már nem tud rajta spórolni, akkor lényegében mindegy neki, hogy ő látja-e el, vagy sem.

Az, hogy az idők folyamán miért nem adta át az önkormányzat az ellátást, két alapvető okra vezethető vissza. Az egyik egyfajta bizalmatlanság a civil szolgáltatóval szemben, ami az ellátási szerződés jellegéből adódik. A másik pedig az, hogy a nonprofitok sem állnak sorba érte.

A szerződést úgy szokták megkötni, hogy a feladatért felelős intézmény (az önkormányzat) köteles tovább folytatni a tevékenységet, amennyiben a szolgáltató megbukik. Ez a kikötés azonban felelőtlen gazdálkodásra ösztönözheti a civil szervezetet, például közüzemi hátralékot halmozhat fel, amit utána az önkormányzatnak kellene kifizetnie.

Ettől függetlenül az önkormányzat még mindig dönthet úgy, hogy kiadja a szolgáltatást, hiszen valamilyen szintű könnyebbséget jelentene számára, hogy „csak” ellenőriznie kell.

Itt kell megemlíteni, hogy a szervezetek (akár önkormányzati, akár nonprofit intézmény) gazdálkodását, pénzfelhasználását az Államkincstár ellenőrzi. Ez a hatóság jobban preferálja az önkormányzati működtetésű közszolgáltatás-ellátást, mint a civilt. Ennek oka a két szervezet eltérő mértékű pénzügyi stabilitása. Ha az önkormányzatnál állapítanak meg szabálytalan forrásfelhasználást, akkor annak költségvetéséből könnyebben visszaszerezhető az összeg. Azonban ha egy nonprofit szervezetnél merül fel ugyanez a probléma, akkor a visszaszedés korántsem ilyen



## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

biztos.<sup>11</sup> Megfigyelhető emiatt, hogy a civil szolgáltatóknál sokkal többször kerül sor ellenőrzésre. Ezzel pedig eljutottunk annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy miért kerülnek a civilek a hajléktalanellátást.

### 3.4.3 A működési szabályok problematikája

A működési szabályok betartásának ellenőrzése és a működési engedélyek kiadásának joga a Közigazgatási Hivatalt illeti meg.

A működési engedélyre vonatkozó kérelem beadásakor a hatóság sokkal keményebben lép fel az önkormányzatokkal szemben, ugyanakkor a működés során már engedékenyebb velük, a civileket sokkal hamarabb fenyegeti azonnali bezárással. Míg az önkormányzati szolgáltatóknál körülbelül két évente, addig a nonprofit szolgáltatóknál évente tartanak ellenőrzéseket.

Az alkalmazott szabályok nagyon merevek, a valós igényektől elrugaszkodottak. Például télen, a krízis idején, ha pluszférőhelyeket szeretnének telepíteni, akkor ehhez rögtön több alkalmazottat is fel kellene venni, ami viszont problémát okoz, hiszen az önkéntes munkaerő nem igazán áll rendelkezésre.

A szabályok nem az ellátás legfontosabb célját tartják szem előtt, történetesen, hogy ne fagyjon meg ember az utcán, hanem inkább azzal foglalkoznak, hogy megvan-e az előírt 4 m<sup>2</sup>, vagy csak 3,2 (ekkor már nem engedélyezik a férőhelyek ideiglenes bővítését sem).

Nem elég azonban, hogy a szabályok sok esetben irreális követelményeket támasztanak, de óriási az adminisztrációs teher is. Vezetni kell például munkatervet, gondozási tervet (amelyben még a foghúzást is rögzíteni kell), listát a gyógyszerek, a ruhák felhasználásáról stb.

Ebben a szabályozási környezetben a nonprofit szervezetek alapvető előnye nem aknázható ki, vagyis, hogy rugalmasan állnak egy felmerülő problémához, feladatközpontú megközelítés jellemzi őket. Az előbb felsorolt követelmények elriasztják őket a feladat megoldásában való részvételtől.

Az itt felsorolt szabályozási „vaskalaposág” mögött véleményem szerint a társadalmi tőke (a bizalom) hiánya áll. Nem véletlen, hogy azokban az országokban, ahol a nonprofit szektor virágzik, az állam olyan mértékű atyáskodása, mint nálunk, sosem volt igazán jellemző. Ha azonban azt szeretnénk, hogy a partnerség felé mutató tendenciák erősödjenek, szükség van a deregulációra, a szabályozók racionális keretek közé szorítására. Ezzel azt is megállapíthatjuk, hogy az együttműködés fejlődésének egyre inkább gátjává válik a merev, valós viszonyoktól elrugaszkodott szabályozás.

## 4. Probléma- és fogyasztóorientáltság a hajléktalanellátásban

A cikk eddigi szemléletmódját az intézmények felőli megközelítés jellemezte. A hajléktalanságot mint adott problémát kezelte, és az intézményi megoldásokra helyezte

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

a hangsúlyt, maga a hajléktalan egy külső tényező volt – a gondolatmenet alapját az képezte, hogy mi akadályozza és mi ösztönzi a nonprofit szervezetek bevonását; maga a probléma, a társadalmi jelenség másodlagos volt. A most következő szakasz új megvilágításba helyezi az eddig elhangzottakat, mert belép a hajléktalan mint fogyasztó. Ennek a „faktornak” a bevonása bizonyos bonyodalmakat okoz és valamelyest eltávolít a dolgozat központi problematikájától, a teljesség kedvéért azonban szükséges vele foglalkozni; általa az állam és a nonprofit szektor kapcsolatában rejlő problémák tágabb összefüggéseit is megismerhetjük.

Az új közmenedzsment egyik fontos eredménye, hogy a közszolgáltatásokba bevezette a fogyasztói szemléletet. Ennek akkor van nagy jelentősége, amikor fizetőképes kereslet jelenik meg a szolgáltatás iránt – például a magánkórházak és -óvodák esetében. Az attitűdnek azonban azokat a területeket is át kell hatnia, ahol az igénybevevők kirekesztett személyek, csoportok. Ebben játszanak fontos szerepet a nonprofit intézmények, amelyek rugalmasságuk, testre szabott szolgáltatásaik révén képesek az egyéni igényekhez igazodni, az életszínvonalat adott körülmények között javítani.

Maga a hajléktalanság problematikája, mint már említettem, két szempontból közelíthető meg. Egyfelől tekinthetjük az „egyenletünk” egy független tényezőjének, másfelől pedig egy megoldásra váró társadalmi problémának. Az első esetben a közszolgáltatási séma egy tényezőjeként kezeljük a hajléktalant, aki különféle tulajdonságokkal, ismérvekkel rendelkezik, de a megoldást alapvetően nem befolyásolja, mert nem a probléma teljes megszüntetése a cél, hanem a kezelése, a láthatatlanná tétele. A másik esetben az állam társadalom- és szociálpolitikájára helyeződik nagyobb hangsúly. Vizsgálható, hogy az alkalmazott eszközök hogyan befolyásolják a szolgáltatásellátás lehetőségét, mennyiben van mód például megelőzésre. Tehát ez a szempont kiterjeszti a négy szereplős séma hatókörét (vásárló–fogyasztó–szolgáltató–szabályozó), és egyfajta ösztársadalmi megközelítést alkalmaz, illetve a sémán belül is áthelyezi a hangsúlyt az intézményekről a fogyasztóra. A két megközelítés természetesen szorosan összefügg egymással. Az állam társadalompolitikai elképzelései és az alkalmazott szociálpolitikai eszközök alapvetően meghatározzák, milyen lehetőségek nyílnak az egyes hajléktalanok problémáinak kezelésére. A kulcsmotívum az, hogy mennyire jut kiemelt szerephez a visszacsatolás, a folyamatok és ellátási rendszerek vizsgálata, igényekhez való igazítása, az alulról jövő kezdeményezések beépítése a központi hozzáállásba, a stratégiai gondolkodásmód, a probléma megoldása melletti elköteleződés.

A következőkben ezzel a két megközelítéssel fogok foglalkozni, de mivel nem teljesen különíthetők el egymástól, ezért azt fogjuk tapasztalni, hogy a személyes ügyként felmerülő problémák az állami szintű hozzáállás problémáiban gyökereznek, ami érthető, hiszen a kormányzati szabályok, elvek, stratégiák alapvetően behatárolják a különféle szolgáltatások ellátásának módját, lehetőségét, hatékonyságát.

A hajléktalanná válás a társadalmi lecsúszás mélypontja, ahogyan fokozatai követik egymást, az egyénben egyre inkább gyengül az önbecsülés és az együttműködési készség. Legfontosabb okai között szokták említeni például a munkásszállók

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■

megszűnését, a devianciát, a családi kapcsolatok meggyengülését, és egyéb, a személyiségben rejlő problémákat. (Bővebben lásd Breitner Péter: A hajléktalanná válás lépcsőfokai, *Esély*, 2003. augusztus 18.) Attól függetlenül, hogy mit tartunk kiváltó okának, a hajléktalanság létezik, és ezek az emberek annyira kiábrándultak, annyira kiszakadtak a társadalomból, hogy a visszavezetésük meglehetősen nehéz. Megszokják helyzetüket, és sok esetben már nem is akarnak változtatni rajta. Az intézményektől teljesen elfordulnak, és mint már korábban említettük, az emberi kapcsolatok kerülnek előtérbe – de alapvetően jellemzi őket a bizalmatlanság és az együttműködés szinte teljes hiánya. Szakemberek szerint attól számítva, hogy valaki hajléktalanná válik, körülbelül 1–1,5 év az az idő, amíg sikeresen visszavezethető a társadalomba, ennyi idő kell ugyanis neki ahhoz, hogy „integrálódjon” a hajléktalanok „társadalmába” és korábbi kötődései teljesen megszakadjanak.

A hazai ellátórendszer egyáltalán nem veszi figyelembe az előbbi időkorlátot, nincsenek olyan eszközök a szolgáltatások ellátóinak kezében (legyen az nonprofit szervezet vagy önkormányzat), amelyek képessé teszik őket a visszaintegrálásra. Az egyik legfontosabb tényező a munkahely biztosítása lenne a kirekesztettek számára. A jelenlegi szociálpolitika ellenérdekelte teszi a munkavállalásban nemcsak a hajléktalanokat, de az önkormányzatokat is. A hajléktalanokat azért, mert ha talál valamilyen munkát, akkor feltehetően minimálbért fog érte kapni. Ez az összeg nem fedezi a lakhatás költségeit, így marad a szállóról való munkába járás. Ez azonban azt az érzést kelti benne, hogy nem él sokkal jobban, mégis napi nyolc órát gürizik, és még a haverok is lenyúlják. Az önkormányzat finanszírozási szempontból nincs ösztönözve a hajléktalanok elhelyezésére. Ha nagy nehezen talál magának munkát, megszűnik a korábbi rendszeres segély (ami a központi költségvetéstől jön). Ha a hajléktalant deviáns viselkedése és alapvető ellenérdekeltsége, alulmotiváltsága miatt saját hibájából elbocsátják (erre 95% az esély), s ezután ismét segélyért folyamodik, a korábbi rendszeres helyett csak átmenetire lesz jogosult, amit az önkormányzatnak már saját zsebből kell kifizetnie. Így ez a gyakorlat nem igazán jellemző.

A másik probléma a lakhatás. Mint az előbb említettem, a minimálbér nem fedezi a lakhatás költségeit. Emellett pedig hiányoznak azok a kis egyszobás lakások, amelyeket egy egyedülálló, alacsony keresetű egyén fenn tudna tartani. Ezt megoldandó találták ki az albérlet-támogatást, amellyel ugyan olcsóbban kijöhet, mint a hajléktalanszállón való ellátással, de nem ad végleges megoldást.

Az eddigiekből tehát az derült ki, hogy a szociálpolitika jelenlegi eszközei nem adnak lehetőséget a visszaintegrálásra.

Most nézzük, mi a helyzet a megelőzéssel. A magyar szociálpolitika alapvetően jogszabályalapú, az adott helyzetre tételes szabályozást alkalmaz, ezzel pedig kizárja a problémaorientált nonprofitok hatékony jelenlétét. A szociálpolitika az „effektív hajléktalan”<sup>12</sup> (Bényei, 1999) definícióját alkalmazza, amikor „hajléktalanról” beszél, tehát azokat, akik már „láthatókká válnak” a társadalom számára (éjszakákat közterületen töltik, illetve minden nap meg kell küzdeniük azért, hogy legyen hol aludniuk). Így ebben nem jelenik meg azok széles köre, akik még „csak” veszélyeztetve

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

vannak, tehát nincs megelőzés. A megelőzés legfontosabb eszközei között szerepel egyfelől több, alacsony képzettséget igénylő munkahely teremtése, másfelől – a fentebb is említett – lakhatás biztosítása. Ezek pedig már elvezetnek a szűkebb szociálpolitika irányából a társadalmpolitika feladatai felé.

Ha szemléletváltás következne be a magyar szociálpolitikában, és a „hajléktalan” fogalmát kitágítva inkább az „otthonatlanok” kifejezést használnánk (tehát beleérténék a fedél nélküliek mellett az effektív hajléktalanokat, a lakástalanokat és azokat, akik bár lakásban élnek, de az alkalmatlan arra, hogy benne családot alapítsanak és otthon rendezzenek be), akkor a probléma megoldása iránti elköteleződés magasabb szintre emelkedne. (Bényei, 1999) Valós társadalmi összefogással (önkormányzatok, állam, nonprofit intézmények) jelentősen csökkenhetne azok száma, akik a társadalomból kirekesztve élnek, ez pedig már az általános szegénység csökkentése irányába is hatna.

A hajléktalanellátó rendszer működésének megítélése valójában attól függ, hogy mit tekintünk valós problémamegoldásnak. Ha megelégszünk azzal, hogy a látható jelenségeket valahogyan kezeljük (lásd az „effektív hajléktalan” fogalmát), akár kiszereződéssel, akkor a jelenlegi ellátórendszert még kielégítőnek is tarthatjuk. Annyi probléma azonban még itt is van, hogy a kiszereződés esetén megvan annak a reális esélye, hogy ezzel az állam (és az önkormányzat) megnyugtatja saját lelkiismeretét, hogy az „üggyel” foglalkozik, de a visszacsatolást nem fogadja, nem reagál az újabb kihívásokra. Ha azonban azt mondjuk, hogy a valós megoldás a hajléktalanság mint társadalmi probléma minél nagyobb mértékű csökkentése (az „otthonatlanok” terminus alkalmazása), akkor hangsúly helyeződik a prevencióra is, megtörténik az állapotszemléletről a folyamatszemléletre való váltás, és arról zajlanak érdemleges tárgyalások, hogy a társadalom melyik résztvevője (állam, önkormányzat, nonprofit szektor, vagy akár for-profit szektor) az elvégzendő feladatok közül melyikben tudja képességeit leghatékonyabban hasznosítani. Ezt nevezném a hajléktalanellátás területén megvalósuló civil partnerségnek.

### 5. Összefoglalás

A rendszerváltás óta eltelt 16 év során a nonprofit intézményi megoldások különféle okok miatt egyre nagyobb teret nyertek a közszolgáltatások ellátásában, illetve a döntéshozatali mechanizmusban is szerepet kapott a civil szektor. Bevonásuk elsődleges kiváltó oka egyfajta kényszer volt, a forrásszűke. Az évek folyamán azonban egyre inkább „ráérzett” az állami szektor, hogy van valami több is ebben a megoldásban, és egyre többször hangoztak el olyan kijelentések, hogy ezek a szolgáltatók emberközelebb, rugalmasabb szolgáltatásokat képesek nyújtani, bizonyos területeken hatékonyabb megoldást kínálnak, mint az állami „közellátás”.

Manapság, bár látszólag szépen fejlődnek a kapcsolatok, és persze minden apró lépésnek örülni kell, a háttérben súlyos konfliktusok húzódnak meg. A kormányzat ugyanis ehhez az alapvetően piacgazdasági intézményhez (a nonprofit intézményhez),

## TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■■

csúnyán kifejezve „posztszocialista” módon állt hozzá: túlzott szabályok közé szorítva működésének feltételeit, igyekezett beintegrálni a megszokott korlátok közé, anélkül, hogy figyelembe vette volna a lehetőségeket. De lehet, hogy az adott körülmények között nem is tehetett volna mást. Tény mindenesetre, hogy egy olyan társadalomban, ahol az emberek hosszú évtizedek során megszokták az állami jelenlétet, és elhatalmasodott emellett a vele szembe való bizalmatlanság is, nehézkesen tér át, vagy vissza az öngazgatásra, önszerveződésre, és ha meg is teszi, könnyebben fogadja el, hogy saját civil szervezete ki van téve az állami befolyásnak. Ezzel nem is lenne gond, ha az állam lassan elkezdene alkalmazkodni a szektor erősödésével járó követelményekhez – például a szabályok ésszerűsítésével –, hogy a benne rejlő előnyök kihasználhatóvá váljanak. Napjainkra eljutottunk oda, hogy a nonprofit szféra teljesen betöltötte az állam által számára kijelölt területet, ahol lehetett, szerepet vállalt, hatékonyságát pedig korlátozó feltételek befolyásolják.

Úgy vélem, hogy a kormányzat és az egész államapparátus ugyanazokkal a problémákkal küzd, mint amilyenekkel nekem is szembe kellett néznie a cikk elkészítése során. Ezek közül az egyik legfontosabb a megfogható és megfoghatatlan, a kemény és puha tényezők szerepe, aránya. Ameddig az állam megmarad az intézményi megközelítésben, a szigorú szabályozók nyújtotta védelem mögött, addig számomra elképzelhetetlen, hogy a nonprofit intézmények jelentős partnerré váljanak a különféle megoldások kidolgozásában, illetve kivitelezésében. Amint a közpolitika-csinálók kimerészkednek a puha tényezők felé és engednek, hogy a társadalom önszerveződési mechanizmusai beinduljanak és teret nyerjenek, a harmadik szektor is virágzásnak indulhat.

A kérdés az, hogy létezik-e, illetve gerjeszthető-e az ehhez szükséges társadalmi tőke, az általam már oly sokat emlegetett bizalom, együttműködésre való képesség? Vagy pedig el kell fogadnunk a tényeket: a magyar mentalitásban, társadalomban rejlő zárkózottságot, félelmet, bizalmatlanságot, és ezzel együtt azt, hogy bizonyos szintű állami atyáskodásra szükség van; s e keretek között kell megkeresni a járható utat, a fejlődés magyar irányát (ami persze nem biztos, hogy olyan rossz)? Kizárja-e ez a társadalmi bázis a puha tényezők térnyerését, lesz-e stratégiai gondolkodásmód, folyamatszemplélet, együttműködés?

### Jegyzetek

- \* Közreműködésükért köszönettel tartozom Jenei Györgynek és Pásztor Miklósnak, a Budapesti Corvinus Egyetem Közzolgálati tanszéke tanárainak, valamint dr. Palotai Zsuzsának, az egri polgármesteri hivatal Szociális és Egészségügyi Irodája vezetőjének és Varga Istvánnak, az egri hajléktalanszálló vezetőjének.
- 1 A hatalom decentralizálása egyrészt a döntési felelősség átruházását jelenti központi szintről helyi szintre, másfelől a másik két szektor helyi szintű döntéshozatalba való bevonását. A szolgáltatások decentralizálása szintén egyrészt az államapparátus felső szintjéről lefelé történik, másrészt a magán-, illetve a nonprofit szektornak a különböző állami, illetve önkormányzati feladatok ellátásába való bevonását jelenti (itt már összemosódik a fogalmi különbség a magánosítás és a decentralizáció között).
- 2 A következő rész gyakran feltételezésre épít, a levont következtetéseket nagy óvatossággal kell kezelni, mindazonáltal véleményem szerint a valós helyzetet tendenciáiban jól leírják.

## ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- 3 Egerben 82 szervezet jut 10 000 lakosra, míg más hasonló városokban 58.
- 4 Biosziget Rehabilitációs Alapítvány, amely rehabilitációs célú lakóotthont üzemeltet fiatal értelmi fogyatékos felnőttek számára. A Konszenzus Alapítvány Heves Megyei Szervezete családok átmeneti otthonát működteti, a Szegényeket Támogató Alap Egri Alapítványa (SZETA) gyermekotthont tart fenn.
- 5 Például: Caritas Hungarica Egri Alapítványa, Magyar Vöröskereszt Eger Területi Szervezete, Ételt az Életért Közhasznú Alapítvány Egri Irodája.
- 6 A számítások 2006 áprilisában készültek, azóta az adatbázis folyamatos bővülése miatt bizonyos változások történtek, de az arányok lényegesen nem változtak.
- 7 Különbség figyelhető meg Budapest és a többi város közötti az ellátás megszervezésében. Míg Budapesten a szolgáltatást főleg nonprofit intézmények látják el, addig a vidéki városokban megmaradt önkormányzati hatáskörben. A szolgáltatásban szerepet vállaló intézmények között pedig nagyobb arányban találhatunk nagy, országos szervezeteket (Magyar Vöröskereszt, Máltai Szeretetszolgálat), illetve államközeli intézményeket. (Ezt a következtetést a Hajléktalanokért Közalapítvány 2004-es évi beszámolójából, illetve az alapítvány „Hajléktalanellátás a fővárosban, 2003” című kiadványából vontam le.)
- 8 Feltételezésem szerint Budapesten más a helyzet. Ott nagyobb teret kapnak a nonprofit intézmények, mert nagyobb tömegeket kell kiszolgálniuk az önkormányzatoknak; működésük sokkal bürokratizáltabb, mint vidéken, több hajléktalan van, ezért az emberközelség előnye megmarad a civil szervezetek oldalán, mozgékonyaságuk és rugalmas felépítésük miatt.
- 9 Itt feltételezem, hogy valóban él a szektorsemmiség, de érdekes lenne vizsgálni: vajon a pályázatok elbírálásánál tényleg nem veszik figyelembe a pályázó szektor-hovatartozását?
- 10 Sajnos ezt adatokkal nem tudom alátámasztani, de az általam készített interjúkból ez derült ki.
- 11 Ez lehet az egyik oka annak, hogy ha egy nonprofitot bíznak meg közszolgáltatás ellátásával, akkor az nagyobb valószínűséggel lesz államközeli szervezet, vagy erős, nagy alapítvány.
- 12 A hajléktalan fogalma mögött különféle értelmezések lehetnek: fedél nélküliek – effektív hajléktalanok – lakástalanok – otthontalanok.

### Irodalom

- A hajléktalanellátás és a hajléktalanok helyzete Egerben. Háttéranyag a bizottság elé terjesztett javaslat-hoz a hajléktalanság megelőzéséről, kezeléséről és a lakhatási problémák megoldásáról.* Eger, 2004.
- Bényei Zoltán–Gurály Zoltán–Győri Péter–Mezei György: Tíz év után – Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról – 1999. In: *Otthontalanul... Tégy az emberekért.* Menhely Alapítvány–BMSZKI, 2003.
- Breitner Péter: A hajléktalanná válás lépcsőfokai. *Esély*, 2003. augusztus 18.
- Egészségügyi, Szociális és Karitatív Szekció 2005. évi tevékenységéről:* [www.eck.hu/node/964](http://www.eck.hu/node/964) (2006. április 13.)
- Egri Civil Kapu – Civil szervezetek adatbázisa:* <http://eck.hu/regi/modules.php?name=Civilek> (2006. április 13.)
- Hajléktalan-ellátás a fővárosban, 2003.:* [www.hajlektalanokert.hu/modfrm.htm](http://www.hajlektalanokert.hu/modfrm.htm) (2006. március 12.)
- Hajléktalanokért Közalapítvány 2004. évi beszámolója: [www.hajlektalanokert.hu](http://www.hajlektalanokert.hu) (2006. március 12.)
- Henry Hansmann: A nonprofit szektor közgazdasági elmélete. In: *A harmadik szektor. Tanulmányok.* Szerk. Kuti Éva–Marschall Miklós. ([www.nonprofitkutatas.hu](http://www.nonprofitkutatas.hu), 2005.08.16.)
- Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2002.
- Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005.
- György Jenei–Éva Kuti–Ágnes Horváth–Zsuzsa Palotai (*Jenei, 2005*): Local governments, civil society organizations, and private enterprises. Partnerships in providing social services: The case of Eger, Hungary. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2005 March, Vol. 7., Nr 1.
- György Jenei–Éva Kuti (*Jenei, 2003*): Duality in the Third Sector. The Hungarian Case. In: *Asian Journal of Policy Analysis*, 2003 June.
- Kuti Éva (*Kuti, 1992*): A nonprofit szektor Magyarországon. *Tanulmányok.* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1992. ([www.nonprofitkutatas.hu](http://www.nonprofitkutatas.hu), 2005. 08. 16.)
- Kuti Éva (*Kuti, 1998*): Hívjuk talán nonprofitnak... Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, 1998. ([www.nonprofitkutatas.hu](http://www.nonprofitkutatas.hu), 2005. 08. 16.)
- Burton A. Weisbrod: A háromszektoros gazdaságban működő nonprofit szektor egy elmélete felé. In: Kuti Éva–Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor. Tanulmányok.* ([www.nonprofitkutatas.hu](http://www.nonprofitkutatas.hu), 2005.08.16.)



## KÖZÖSSÉGI ALAPÍTVÁNYOK (II.)\*

Scsaurszki Tamás

### ■ Hazai kezdeményezések

#### ■ Civil Egyesületek és Társaskörök Alapítvány – Közösségfejlesztők Egyesülete

Magyarországon a Civil Egyesületek és Társaskörök Alapítvány (CET) foglalkozott először a közösségi alapítványokkal. Az Ökotáj 1995/10. számában Szabon János, a CET vezetőjének tollából jelent meg az első írások egyike a közösségi alapítványokról. (Szabon, 1995) A szerző amellett érvel, hogy a magyar társadalom civil szerveződéseinek segítéséhez, a széles körű helyi társadalmi részvétel támogatásához és a szektorok közötti bizalom erősítéséhez többek között közösségi alapítványok létrehozására van szükség. A cikket a közösségi alapítványokról tartott előadások és civil vezetőkkel szervezett beszélgetések, valamint két további írás követte 1997 elején a Parolában. Az egyikben Susan Feurt, (Feurt, 1997) a C. S. Mott Alapítvány munkatársa mutatja be a közösségi alapítványokat és kelet-európai meghonosításuk lehetőségeit, a másikban Szabon János (Péterfi, 1997) mondja el a közösségi alapítványok létrehozásával és működésével kapcsolatban szerzett külföldi tapasztalatait. A CET tevékenysége 1997 eleje után lényegesen csökkent – ennek egyik lehetséges oka, hogy a helyi (közösségi) filantrópia megerősítésével és a közösségi alapítványok létrehozásával kapcsolatos tervezési munkálatokra a Mott Alapítványtól kapott több mint 20000 dolláros támogatás 1996 végén lejárta.

A Közösségfejlesztők Egyesülete (KÖFE) saját kapcsolataival és cikkek közreadásával segítette a CET munkáját. Hivatalos, írásos-szerződéses együttműködés nem volt a két szervezet között, de a KÖFE felkarolta a CET kezdeményezését, mert a

## ■ ■ VILÁG-NÉZET

közösségi alapítvány jó eszköznek tűnt a társadalmi felelősségvállalás és a települési identitás fejlesztésére.

Annak ellenére, hogy a CET erőfeszítéseit követően nem jöttek létre közösségi alapítványok Magyarországon, Péterfi Ferenc és Kovács Edit, a KÖFE munkatársai úgy emlékeznek, hogy számos budapesti és vidéki civilszervezet találta érdekesnek a közösségi alapítvány koncepcióját. Egy olyan szervezeti formát láttak benne, amely hasznos lehet a közösségi erőforrások kiaknázásához, és csökkentheti a közösségek túlzott „kívülrre figyelését”, azaz erősítheti a közösségi cselekvés önállóságát. Habár az elmúlt években a KÖFE nem követte figyelemmel a közösségi alapítványok iránt érdeklődők tevékenységét, úgy gondolják, hogy a modell számos elemét ültették át a gyakorlatba különböző civilszervezetek.

Péterfi és Kovács szerint a közösségi alapítványok hazai meghonosításának sikerelensége több okra vezethető vissza. Hiányzott (és továbbra is hiányzik) a közösségi alapítványok megteremtését és fejlődését elősegítő jogi környezet – itt mindenképp az alaptőkegyűjtés pénzügyi és jogi eszközökkel történő bátorítására gondolnak. Továbbá nem sikerült a közösségi alapítványi modellt a magyar társadalmi, gazdasági helyzetnek, az itthoni kulturális hagyományoknak megfelelően átalakítani. Jól illusztrálja a helyzetet, hogy az 1990-es évektől elterjedt helyi erőforrások kiaknázására irányuló (főleg külföldről átvett) adományyszerzési technikákat nem sikerült az adott közösségekben meglévő hagyományokkal összekötni. Végül, de nem utolsó sorban az is közrejátszott, hogy mind a közösségek, mind a velük dolgozó fejlesztő szervezetek gyorsan akartak sikert felmutatni, és nem volt türelmük a közösségi alapítványok fejlesztésébe fogni, mivel ennek sikeréhez legalább 10 év kell.

A KÖFE közösségfejlesztő munkája során további két jelenséggel találkozta, amik érdekesek lehetnek a közösségi alapítványok szempontjából. Az egyik a cselekedni kívánó közösségek „magárahagyottsága”, ami ezen közösségek számára könnyen elérhető már bevált megoldások hiányából ered. A KÖFE-nél azt tapasztalják, hogy amikor egy közösség már elhatározta, hogy milyen területet szeretne fejleszteni (pl. a helyi önkéntességet, általánosabb célú felnőttképzési programokat vagy a helyi civilszervezetek együttműködését), a legtöbb esetben nem találnak olyan intézményesült modelleket, amiket átvehetnének és a modelleknek a közösség szükségleteihez igazításához szakmai és morális támogatást kaphatnának. A közösségfejlesztőnek ez komoly dilemmát jelent: vagy elmélyed egy számára új terület kérdéseiben, s annak kifejlesztésére fordítja a helyi közösséggel együtt a figyelmét, vagy a terv megszületése után befejezi az adott közösséggel a munkát, anélkül, hogy „átadhatná” a stafétabotot egy másik szakembernek. Bármelyiket is választja a közösségfejlesztő, az adott közösség számára a végeredmény majdnem ugyanaz: a kidolgozott elképzelés megvalósítását szinte a nulláról kezdi, hozzáértő intézményes külső segítség nélkül, ami jelentősen megnehezíti a sikerhez vezető utat.

A másik jelenség az önkormányzati finanszírozással kapcsolatos. A legtöbb közösségben a helyi önkormányzat nyújt valamilyen mértékű pénzügyi támogatást a civil kezdeményezéseknek. Az önkormányzattól jövő támogatás általában elég a civil-



## VILÁG-NÉZET ■

szervezetek legalapvetőbb tevékenységeinek megvalósításához, ugyanakkor ahhoz kevés, hogy komolyabb hosszú távú programokat lehessen rájuk építeni. Ez a helyzet akadályozza ugyan a szervezeteket elképzeléseik megvalósításában, de ahhoz nem elég „rossz”, hogy a helyi civileket olyan tartós, új források létrehozására ösztönözze, amik kiegészíthetnék az önkormányzati pénzeket. Hasonló a helyzet a hön áhított függetlenséggel is: egyrészt az önkormányzati támogatás zavaros lojalitásokat eredményez, másrészt a civilszervezetek ugyan panaszkodnak, hogy az önkormányzat (mint bármely más adományozó) megválogatja, hogy kit s miben támogat, de ez az elégedetlenség nem elég nagy ahhoz, hogy az önkormányzattól független(ebb) pénzforrások megteremtésére indítsa a civileket.

### Erőforrás Alapítvány (United Way Magyarország)

A United Way az 1990-es évek elején jelent meg Magyarországon és az évtized végére több mint 20 helyi szervezetet alapított az ország különböző településein. A helyi szervezeteket a nevükben szereplő United Way fogta össze, mert az egyes szervezetek egymástól nagyon eltérő körülmények között, eltérő kapcsolati rendszerrel és nagyon különböző tevékenységet folytattak (szociális szolgáltatások nyújtása, szociális célú vállalkozások vezetése, kulturális programok szervezése, helyi civilszervezetek fejlődésének támogatása stb.).

1998-ban az Erőforrás Alapítvány<sup>1</sup> (EA) új kuratóriuma úgy döntött, hogy a magyarországi United Way szervezetek munkáját és profilját egységesíti és visszavezeti a szervezet eredeti (az USA-ban megfogalmazott) küldetéséhez, azaz a helyi támogatásszerzésre és a megszerzett támogatások helyi szinten való elosztására (elsősorban szociális, egészségügyi és ifjúsági programokra).<sup>2</sup> Ehhez a profilváltáshoz az EA pénzügyi támogatást és technikai segítséget is nyújtott azoknak a helyi szervezeteknek, amelyek ezt vállalták.<sup>3</sup>

Ezzel a stratégiaváltással az EA a közösségi filantrópia (angolul community philanthropy) támogatásának útjára lépett. Habár a United Way-modell és a közösségi alapítványok között számos különbség van, mindkettő a közösségi filantrópia tágabb kategóriájába tartozik, hiszen mindkét modellnek az a(z egyik) célja, hogy egy adott közösség erőforrásait, azokon belül is elsősorban a pénzügyi forrásokat, kiaknázza és újraossa a közösségi szükségletek alapján.

Az első két év biztatón alakult. A helyi szervezeteknek sikerült adományokat gyűjteniük helyi vállalatoktól és azok dolgozóitól. Különösen a tatabányai United Way Vértés Vidéke Alapítvány tűnt ki eredményességével. A helyben gyűjtött támogatásokat az EA kiegészítette országos szinten gyűjtött támogatással, amit a helyi szervezetek továbboszthattak vagy felhasználhattak működési költségeikre. Az EA a többi visegrádi országban már bevált módszerrel ösztönözte a helyi adománygyűjtést: minden helyben megszerzett forinthez további egy forintot adott.

## ■ VILÁG-NÉZET

Sajnos a kezdeti sikereket nem tudták megismételni: nem sikerült a kidolgozott központi ösztönzőrendszert fenntartani és továbbfejleszteni. Közben a helyi szervezeteknek is lassan elment a kedvük a sok munkát és kitartást igénylő helyi támogatásszerzéstől, amit – legalább is a többi visegrádi ország tapasztalatai alapján – csak hosszú távú külső segítséggel lehet olyan szintre fejleszteni, ami már képes komoly helyi bevételeket felmutatni, s így csökkenteni a szervezet függését a központi forrásoktól. Végül 2004-ben az EA kuratóriuma úgy döntött, hogy a helyi akarat ellenében nem erőlteti tovább a klasszikus UW- típusú működést.

Visszatekintve Ertsey Katalin és Darvas Péter, az EA akkori és mostani igazgatója, úgy látják, hogy nagyon fontos volt a közösségi filantrópia megerősítését célul tűző próbálkozásuk. A helyi United Way szervezetek most is támogatják a helyi civil kezdeményezéseket, de a helyi közösségeknek ennél is fontosabb partnerei és támogatói lehetnek volna, ha az új stratégia bevezetése sikerrel jár. Véleményük szerint sok és értékes erőfeszítés irányul arra, hogy megvalósítható közösségi tervek szülessenek, hogy közösségek erősödjenek közösen megvalósított programokon keresztül. Ezek megvalósításához (a legtöbb esetben) helyben szerzett pénz is kell – aminek biztosítására lényegesen kevesebb figyelmet fordít a magyar civil szektor. Ezt tudta volna nyújtani a United Way-modell – arról nem is beszélve, hogy egy újabb lehetőséget adott volna az állami/önkormányzati, üzleti és civil szektornak a párbeszédre és a közös cselekvésre.

Tanulságokat keresve úgy érzik, hogy számos olyan körülmény erőfeszítéseik sikere ellen hatott, ami a stratégiaváltás előtti időszakból maradt rájuk. Ilyen volt például az, hogy a helyi szervezeteket úgy alapították meg az 1990-es évek elején, hogy nem tisztázták a United Way-modell lényegét, s így teljesen a helyi alapítókra és szervezetekre bízta, hogy mit és hogyan szeretnek volna csinálni közösségük érdekében. Ebből egyenesen következett, hogy olyan településeken is létrehoztak helyi United Way szervezeteket, ahol vagy a közösségi akarat vagy a gazdasági potenciál (néhány helyen mindkettő) hiányzott ahhoz, hogy a helyi szervezetek az új követelményeknek (azaz a helyi támogatásszerzésnek és elosztásnak) eleget tudjanak tenni. Így nem csoda, hogy a központi stratégiaváltás után néhány szervezet inkább folytatta eredeti, jól bevált tevékenységét és kivált a United Way hálózatából. Azok, akik belevágtak az új stratégia megvalósításába, a kecsegtető kezdet után nem bírták tartani a lendületet és feladták.

További nehézséget jelentett, hogy az EA nem talált olyan támogatókat, akik hajlandóak lettek volna az új stratégiát finanszírozni. Annak ellenére, hogy a többi három visegrádi országban mind külföldi adományozók (Ford Alapítvány, Mott Alapítvány, Trust for Civil Society, USAID), mind helyi alapítványok (elsősorban a cseh, lengyel és szlovák Soros Alapítványok) komoly összegekkel éveken keresztül támogatták a közösségi filantrópia fejlesztését (azon belül is elsősorban a közösségi alapítványok alapítását), az EA-nak, a Mott Alapítványon kívül, nem sikerült ezektől az alapítványoktól támogatást szereznie.

## VILÁG-NÉZET ■

Ennek egyik oka az volt, vélik az EA-nál, hogy a visegrádi országokban azok az amerikai adományozók jelentek meg, akik inkább a közösségi alapítványi formát kedvelték. Így nemcsak nehezebb volt őket meggyőzni a United Way-modell magyarországi hasznosságáról, de a közösségi alapítványok körül rohamléptékben kiépülő nemzetközi programokba sem tudott az EA igazán bekapcsolódni, amelyek fontos közvetett támogatást jelentettek volna.

Ezzel párhuzamosan sajnos itthon sem sikerült elfogadtatni a kezdeményezésüket. A szektor több befolyásos vezetője kezdetben semleges, majd később inkább ellenérzéssel viseltetett az EA erőfeszítéseiről. Több szolidaritással, a kezdeti eredmények utáni biztatással és elismeréssel, valamint a fővároson kívüli fejlesztőmunka nagyobb támogatásával talán több sikert könyvelhetett volna el az EA.

A külföldi finanszírozó megtalálásával véglegesen 2002-ben számolt le az EA. Ebben az évben a Trust for Civil Society kérésére nyolc budapesti szervezet,<sup>4</sup> köztük az EA, közös stratégiát készített a szektor fejlesztésére. Többszöri megbeszélés után az EA kivált a társaságból, mert a másik hét szervezet nem úgy kívánta belefoglalni a közösségi filantrópia fejlesztését az adományozónak benyújtandó stratégiába, ahogy azt az EA szeretne volna. Az adományozó sem a hét szervezet közösen összeállított, sem az EA külön benyújtott pályázatát nem támogatta.

A történethez hozzátartozik, hogy a 2004-ben új alapokra helyezett működés, melyben az adományozói kultúra fejlesztése, és más közvetett célok is szerepelnek, sikeres, több lábbon álló adománygyűjtő és -osztó szervezetté tette az országos alapítványt. Bebizonyosodott, hogy ezekre a kiegészítő tevékenységekre nagy szükség van, mert itthon jóval fejletlenebb az adományozás kultúrája, mint azt korábban gondolták.

### Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány

A Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány (CTF) szerint az ezredforduló éveinek egyik nagy feladata, hogy a hazai civil szektor megtalálja azokat a szervezeteket, amelyek a nyugati támogatószervezetek fontos és eredményes szektorfejlesztő munkáját továbbvihetik. A CTF úgy látta (s továbbra is úgy látja), hogy az egyik ilyen hazai szervezettípus az adományosztó magánalapítvány lehetne. Ezen szervezetek szakmai és pénzügyi megerősítésének érdekében számos koncepciót nyújtottak be különféle hazai és külföldi forrásokhoz.

Az NCA működésével kapcsolatos 2003-ban kelt javaslatukban (Bullain–Nizák–Sátor, 2003), többek között, amellet teszik le voksukat, hogy az állam az NCA-n keresztül támogassa a magánalapítványok feltőkésítését, az ehhez szükséges jogi háttér kidolgozását, valamint a közösségi alapítvány intézményének létrehozását. Érvelésük szerint a feltőkésített adományosztó magánalapítványok kiemelkedően fontos szerepet játszhatnak a fejlődés új szintje előtt álló magyar nonprofit szektorban. Tehetnék ezt köszönhetően a pártpolitikától és a gyorsan változó társadalmi

## ■ VILÁG-NÉZET

preferenciáktól való viszonylagos függetlenségüknek, hosszú távon biztosított pénzügyi fenntarthatóságuknak, a társadalom sokszínűségét tükröző változatosságuknak és a társadalom szükségleteire válaszoló, a szektor szerves fejlődését szolgáló, rugalmas és magas szakmai színvonalú támogatáspolitikájuknak. A közösségi alapítványokról kevesebb szó esik a dokumentumban, de a szerzők érzékeltek, hogy ezekkel az ismérvekkel és értékekkel a közösségi alapítványok is rendelkezhetnének. A szerzők a közösségi alapítványok és az adományoztó magánalapítványok közötti lényeges különbséget abban látják, hogy míg a magánalapítvány egy (vagy több) ügyre összpontosít és azok „megoldását” tekinti feladatának, addig a közösségi alapítvány az őt létrehozó közösségre irányítja figyelmét, a közösség fejlesztését tartja legfontosabb feladatának, s ennek megfelelően választja ki (és ha kell, változtatja) az „ügyeket”.

Sem az NCA-hoz, sem a többi forráshoz eljuttatott javaslatok nem találtak pozitív fogadtatásra, és nem indult átfogó program (az államtól) független adományozó szervezetek fejlesztésére. Talán ennek is köszönhető, hogy az elmúlt évtizedben fontos szerepet betöltő, főleg külföldi forrásokból támogatott, adományozó alapítványok egyre kisebb szerepet játszanak a hazai civil szektor finanszírozásában (is). Ugyanakkor az utóbbi években szép számmal jöttek létre hazai magánvagyonokból alapított támogatásosztó szervezetek, és az üzleti szektor is növekvő aktivitást mutat a nonprofit szervezetek pénzügyi támogatásában. A CTF ez utóbbi pozitív trend erősödésére számít.

Bullain Nilda, Nizák Péter és Sátor Balázs, a javaslat szerzői a közösségi alapítványok hazai megjelenését illetően sokkal szkeptikusabbak. Fenntartva azon állításukat, hogy a közösségi alapítványok pozitív szerepet tölthetnének be Magyarországon, úgy látják, hogy számos folyamat és jelenség ezen szervezettípus térnyerése ellen hat. Ezek közül a legfontosabbak:

- A közösségekben megfigyelhető bizalom- és szolidaritáshiány, valamint a szektor átpolitizáltsága a közös(ségi) cselekvés legitimációját ássa alá és egyéni cselekvésre motiválja az embereket és a civilszervezeteket egyaránt.
- Az egy adott közösség (és terület) gazdaságilag és társadalmilag fenntartható fejlesztésében érdekelt emberek és szervezetek, dolgozzanak is bármelyik szektorban, meglehetősen kiábrándultak a szektorok közötti összefogásból. Különböző okok miatt, de mind a helyi fejlesztésért létrehozott közalapítványok, mind az EU-s fejlesztési alapok körüli munka tapasztalatai azt a tudatot erősítik bennük, hogy az állam által felállított fejlesztési keretek alapvetően rugalmatlanok, sok esetben csak (kötelező) kellékként van szükség „alternatív” elképzelésekre és civilszervezetekre, rengeteg energiát és erőforrást kötnek le, de hatékonyságuk és hasznosságuk sokszor megkérdőjelezhető.<sup>5</sup> Ugyanakkor ezek körül vannak jelentősebb fejlesztési összegek, és a bennük való részvételt a pénz nagysága mellett más okok miatt is nehéz visszautasítani. Az államtól független kezdeményezések sokak számára nem vonzóak vagy már nem marad rá erejük.

**VILÁG-NÉZET ■■**

- Köszönhetően a szektorba áramló növekvő mértékű közpénzeknek, nincs igazán jelentős pénzhiány helyi és megyei szinten. (Ez akkor is igaz, ha számos szervezet küszködik anyagi gondokkal.) Ez inkább a különböző közpénzeket osztó forrásokhoz való pályázás elsajátítására, mintsem az ezektől független források megteremtésére ösztönzi a civilszervezeteket.

A CTF-javaslat szerzői felvetnek néhány dilemmát, amellyel ők szembesültek. Elsőként a szükség és a cselekvés közötti szakadékot említik: bár viszonylag könnyű belátni a közösségi alapítványok szükségét, ám a helyi közösségek igényét a cselekvésre már korántsem könnyű felkelteni. Másodikként pedig azt, hogy ki álljon a közösségi alapítványokat meghonosító munka élére. A környező országok tapasztalatai alapján a közösségi alapítványi modell elterjedésében nélkülözhetetlen szerepet játszott egy vagy több országos támogató szervezet. Ezek ismerték a modellt, rendelkeztek külföldi kapcsolatokkal és élen jártak a modell bevezetésével és elterjesztésével járó feladatokban. Magyarországon, úgy tűnik, az elmúlt 10–15 évben azon nagy országos támogató szervezetek, melyek küldetése erre felhatalmazást adhatott volna, nem tekintették prioritásnak a közösségi alapítványok felállítását és fejlesztését.

Mindazonáltal a CTF továbbra is fontosnak tartaná, hogy akár az NCA, akár más adományozó szervezet segítse e modell Magyarországi meghonosítását. Ennek jelentősége nem is elsősorban az újabb pénzforrások bevonása lenne, hanem a közösségi alapítványok küldetésében és működésében jelentkező szemlélet elterjedése (elterjesztése). E szemlélet eltér a jelenleg domináns központi és EU-s támogatáson alapuló helyi fejlesztés elveitől. Lényege, hogy a helyi közösség szereplői felelősséget vállalnak azért, hogy saját szükségleteiket, stratégiai prioritásaikat közösen meghatározzák, azok végrehajtására pedig a helyi forrásokat a lehető legjobban kiaknázzák. Így, még abban az esetben is, ha egyébként külső forrásokat is bevonnak, a szükségletmeghatározás és a forrásteremtés is helyből indul, nem a központi prioritásokhoz és előírásokhoz alkalmazkodik. Emellett a folyamat végig egyformán támaszkodik a különböző szereplőkre (önkormányzat, vállalkozások, civilszervezetek, iskolák, egyházi és más intézmények, magánszemélyek stb.), erősítve fontosságukat és a közös célok elérésében vállalt szerepüket. Ezáltal a közösség egyre inkább autonómmá, öntudatosná és önfenntartóvá válik, ami fejlődésére – az ott élő emberekre és a környezetre egyaránt – pozitív hatással lehet.

Ami a gyakorlati megvalósítást illeti, a CTF-javaslat szerzői úgy látják, hogy a közösségi alapítványok elindítása könnyebb lenne, ha már működésük megkezdésekor számottevő alaptőkével rendelkeznének. Az induló alaptőkét két forrásból szerezhetnék meg: helyi emberektől és vállalatoktól vagy az államtól.

## ■ ■ VILÁG-NÉZET

### Ökotárs Alapítvány

Az Ökotárs Alapítvány a 2005-ben megjelent Civil jövőkép – Átfogó nonprofit jogi reform koncepcióban (Civiltárs Trust Programiroda 2005) minden olyan szektorfejlesztési irányt meg kívánt említeni, amivel szerintük érdemes lenne foglalkozni. Az anyag a civil és a magán- (gazdasági) szektor viszonyának elemzésekor amellett érvel, hogy „fontos közösségi érdek az adományozó magánalapítványok, közösségi alapítványok létrejöttének és fejlődésének támogatása, hiszen ezek hosszú távon is képesek biztosítani egy-egy terület magánforrásokból történő támogatását”. Túl azon, hogy új források bevonásával az adományozó magánalapítványok és közösségi alapítványok képesek növelni a civilszervezetek állami/önkormányzati forrásoktól való függetlenségét, számos egyéb előnyük is van az állam/önkormányzat által közvetlenül felügyelt/ellenőrzött adományozó programokkal/szervezetekkel szemben.<sup>6</sup> Arról nem is beszélve, hogy „vannak (...) olyan civilszervezeti célok, tevékenységek, melyek számára az állami támogatás eleve nem kívánatos – pl. a közösségi összefogás, a jogvédelem, a nyílt érdekérvényesítés (advocacy) vagy a lobbizás területén”.

Foltányi Zsuzsa és Móra Vera, az Ökotárs vezetői úgy vélik, hogy a közösségi alapítványok (és a hozzájuk hasonló, a helyi forrásokat újraelosztó szervezetek) elvileg megvalósíthatók Magyarországon. Ezen véleményüket a közösségi alapítványi modell ismeretére alapozzák, hiszen az 1990-es évek közepétől intézményi és személyes kapcsolatok révén a szlovák és a lengyel közösségi alapítványok történetét is figyelemmel kísérik. Úgy látják, hogy helyi szinten meg is jelentek olyan szervezetek, némelyiküket az Ökotárs támogatta is, amelyek az adott közösség szükségleteiből kiindulva, egyes funkcióikban hasonlítottak a közösségi alapítványokra.

Az elmúlt évek alatt az Ökotárs számos olyan tényezőre is felfigyelt, ami helyi szinten gátolhatta a közösségi alapítványok megjelenését Magyarországon. Három dolgot külön is kiemelnek:

- az 1% bevezetése óta tapasztalataik szerint csökkent az adakozói kedv helyi szinten,
- a civilszervezetek egy kicsit kiábrándultak a másik két szektorral való közös tervezésből és együttműködésből. Ennek legfőbb oka az EU-s források megszerzéséhez szükséges szektorok közötti együttműködés kialakítása során szerzett rossz tapasztalatok,
- köszönhetően a civil házak és a teleházak fejlődésének, az elmúlt években helyi szinten inkább a civilszervezeteknek nyújtott szolgáltatások fejlődtek. Ezen pozitív folyamat egyik mellékhatása, hogy kevesebb figyelem jutott a helyi forrásokból biztosítható finanszírozás fejlesztésére.

A közösségi és egyéb helyi magánalapítványok számára előnyös jogi környezet megteremtésén túl az Ökotárs nem tett konkrét lépéseket az ilyen típusú szervezetek létrejöttéért és fejlődéséért. Ennek egyik oka, hogy környezetvédelemmel foglalkozó adományozóként mindig volt olyan fontos ügy, ami jobban az alapítvány pro-

filjába vágott. Ezen túl szakmai és etikai kérdésként is felmerült, hogy közösségen kívüli adományozóként mennyire helyénvaló beleavatkozni helyi folyamatokba közösségen kívülről jövő megoldási javaslattal.

Az Ökotárs a közösségi alapítványok és közösségi filantrópia fejlesztésére tett kezdeményezéseket elvileg támogatásra méltónak tartotta, ugyanakkor a konkrét gyakorlati megvalósításnak voltak olyan részei, amivel nem értettek egyet.

### Befejezés helyett

A visegrádi országokban működő közösségi alapítványok és a magyarországi kezdeményezések egyidejű bemutatása jó lehetőséget kínál egy gyors számvetésre. Ha csak azzal zárnánk le a témát, hogy ott működnek, nálunk pedig nincsenek közösségi alapítványok (mégpedig azért, mert a mi helyzetünk „különleges”), akkor figyelmen kívül hagyjuk, hogy mivel gazdagodtunk és milyen új lehetőségeink teremtődtek az elmúlt tíz év alatt. Én legalább négyet tartok említésre érdemesnek:

- A négy magyar kezdeményezés egy tucatnál is több pozitív szerep betöltésére találta alkalmasnak a közösségi alapítványi modellt Magyarországon. A téma iránt érdeklődők összevethetik a magyar terveket a visegrádi országokban már működő közösségi alapítványok által ténylegesen betöltött szerepekkel, hogy eldönthessék, mennyire reálisak a múltbeli és a jelenlegi hazai elképzelések.
- A tervezés, a megvalósítás és a visszapillantás során számos olyan tapasztalat, gondolat, ötlet merült fel, ami gazdagította a kezdeményező szervezeteket, a velük együttműködő partnereket és a civil szektort általában – tehát hiba lenne teljesen eredménytelennek nevezni a négy hazai kezdeményezést.
- Valószínűsíthető, hogy a közösségi alapítványok és a közösségi filantrópia fejlesztésével foglalkozó helyi szervezetek is bőséges tapasztalatokra tettek szert. Nagyon fontos lenne ezek megismerése is, hogy teljesebb képet alakíthassunk ki a ezen területek lehetséges fejlesztési irányairól.
- Itthon és a másik három országban a közösségi alapítványok létrehozására tett konkrét gyakorlati lépések összehasonlítása jó ötleteket adhat azoknak, akik ebben a témában szeretnének országos vagy helyi szinten tenni.

### Jegyzetek

- \* A cikk első része a Civil Szemle előző számában olvasható.
- 1 Az EA United Way mozgalom magyarországi képviselője és a magyarországi munkáért felelős szervezete.
- 2 A United Way-modell jó összefoglalását adja Matt Gaston cikke (2006).
- 3 Számos helyi szervezet inkább folytatta addigi jól bevált tevékenységét és így lemondott a United Way név használatáról.
- 4 Autonomia Alapítvány, Civil Társadalom Fejlesztéséért Alapítvány, Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány, Erőforrás Alapítvány, Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány, Ökotárs Alapítvány, Partners Hungary Alapítvány és a Soros Alapítvány.

## ■ VILÁG-NÉZET

- 5 Ez annak ellenére igaz, hogy számos közalapítvány és EU-s (terület)fejlesztési program példaértékűen működik és fontos hajtóerei az adott közösség fejlődésének.
- 6 „[a magánalapítványoknak és közösségi alapítványoknak] az állami típusú újraelosztással szemben több előnyük is van, amely sajátos jellemzőikből adódik: függetlenek – politikai, szakmai és pénzügyi értelemben is –; befektetett tőkealapjuk révén fenntarthatóak; a szektor valós szükségleteit hosszú távon szolgálják; rugalmasak; a támogatott területen dolgozó civilszervezetek szerves fejlődését segítik elő.” (Civiltárs Trust Programiroda 2005)

### Irodalom

- Bullain Nilda–Nizák Péter–Sátor Balázs (2003): *A civil szektor fejlesztése állami eszközökkel – a Nemzeti Civil Alap és alternatívái*. Forrás: [www.niok.hu/Eloadasokmeg.htm]
- Civiltárs Trust Programiroda (2005): *Civil jövőkép – átfogó nonprofit jogi reform koncepció*. Forrás: [www.okotars.hu/trust/koncepcio\_honlapra\_1.DOC]
- Feurt, Suzanne L. (1997): *Közösségi alapítványok*. Forrás: [www.adata.hu/\_Kozossegi\_Adattar/parolaar.nsf]
- Gaston, Matt (2006): *One campaign for all*. Alliance, 11 (1): 52 – 53.
- Péterfi Ferenc (1997): *Esélyteremtés a helyi cselekvésre – Közösségi alapítványok Angliában és az Egyesült Államokban*. Forrás: [www.adata.hu/\_Kozossegi\_Adattar/parolaar.nsf]
- Szabon János (1995) : *A civil infrastruktúra fejlesztése*. Részletek egy munkaanyagból. Ökotáj, 10. szám. Forrás: [www.okotaj.hu]







## VISSZAHATÁS ■

### TÚLÉLŐKÉSZLET KÖZÖSSÉGI RÁDIÓSOKNAK

Gosztonyi Gergely

Ally Fogg–Phil Korbel–Cathy Brooks: Community Radio Toolkit. 2005, Radio Regen

„Miért indíts közösségi rádiót?” – teszi fel a kérdést a 2005 végén megjelent angol nyelvű kézikönyvében a manchesteri Radio Regen csapata, hogy utána gyorsan meg is adja rá nekünk a választ: „Mert megteheted.” És valóban, ennek a rövid mondatnak a bizonyítását tartalmazza a kiadvány minden sora. Arról szól, hogy egy közösség által működtetett médium elindításához és üzemeltetéséhez nem kell sok minden, bár talán nem árt egy kicsit bolondnak lenni hozzá manapság. De szerencsére sokat segít abban, hogy mindig is kicsit bolondok maradhassunk.

■ Mára már a legtöbb szakember egyetért abban, hogy a médiapiacra nem a duális modell, hanem az úgynevezett 3K-modell (közszolgálati-kereskedelmi-közösségi) érvényesül. Ezt segíthetik elő régóta a különböző európai uniós ajánlások is, amelyek a plurális, sokszínű médiapiac kialakítására és erősítésére vonatkoznak.<sup>1</sup> Azonban az Egyesült Királyságban, ahonnan a kiadvány származik, egészen 2005-ig kellett várni arra, hogy a közösségi rádiók egész évben legálisan sugározhassanak földi frekvenciákon. Ezt a 2003-as kommunikációs törvény és a 2004-es közösségi rádiós rendelet tette lehetővé, előtte csak évente két alkalommal, és maximum kétszer huszonnyolc napig sugározhattak a közösségi rádiók az éterben. E szabályok alól csupán tizenhat kiválasztott rádió jelentett kivételt, amelyek a kormányzat kísérleti programjában vettek részt, és folyamatosan sugározhattak teszt jelleggel. Ezen rádiók egyike a manchesteri Radio Regen, amelynek így volt pár éve arra, hogy a kísérleti fázis ideje alatt összegyűjtsön elég tapasztalatot ahhoz, hogy túlélőkészletet állítson össze egy közösségi rádió elindításához és működtetéséhez. A kézikönyv alapvetően gyakorlatorientált, azaz lépésről lépésre végigvezeti az olvasót a kezdeti csapatépítési fázistól a frekvenciapályázatok megírásán át egészen a közösségi rádió fenntartásáig. És közben beszél az önkéntességről, a műsorszerkezet összeállításáról, vagy akár jogi és technikai kérdésekről is. Mindezt ráadásul

## ■ ■ VISSZAHATÁS

gazdag képanyaggal illusztrálva, bárki számára magával ragadó, olvasmányos stílusban. Vágjunk is bele, nézzük meg, mit is tartalmaz a kézikönyv!

Aki valaha is közösségi rádió alapítására, működtetésére vagy benne való bármilyen részvételre adja a fejét, készüljön fel jó előre arra, hogy soha nem fog tudni igazán megszabadulni tőle. Közösségi rádiózni olyan, mint egy egzotikus betegség: az ember véérébe beáramlik a szabadság. Ez rengeteg kudarccal, lemondással is járhat, de az öröm, amit nyújt, felbecsülhetetlen. Olyan közösségekkel lehet megismerkedni, olyan emberek barátságára lehet szert tenni, olyan élményekkel lehet gazdagodni, amelyek megváltoztathatják bárkinek a mindennapjait. Azonban ez közösségenként, emberenként más és más. A közösségi rádiózás pont ettől szép: nincs általános recept. És a több mint kétszáz oldalas kézikönyv nagy előnye is ez: nem az egyetlen érvényes igazságot és megoldást tárja elénk. Olvasható az első oldaltól kezdve az utolsóig, de lehet egyszerűen csak szemezgetni is belőle. Pont olyan, mint egy közösségi rádió. Azoknak szól, akik mernek álmodni.

A közösségi rádiókat két nagy (és persze megszámlálhatatlan kisebb) csoportba oszthatjuk a kézikönyv alapján: a lakóhelyi közösség fórumaként szolgáló rádiók és az egy bizonyos közös érdeklődési kör mentén szerveződő rádiók.<sup>2</sup> A Radio Regen, az Egyesült Királyság legnagyobb közösségi rádiója például egy 5 km-es sugarú körben szolgáltat műsort, és ebben a körben megpróbál mindenkihez szólni. De egyik ilyen harmadik típusú rádió sem felejtetheti el sohasem, hogy a közösség nem csupán a hallgatókat, hanem a rádióműsort készítőket is jelenti. Zane Ibrahimot, a közösségi rádiózás egyik régi dél-afrikai úttörőjét 2004-ben egy konferencián megkérdezték, hogy a közösségi rádióban mennyi a közösség, és mennyi a rádió, azaz hogyan viszonyulnak ezek egymáshoz. Sokak meglepetésére ő így válaszolt: „A közösségi rádió 90% közösség és 10% rádió.” Ez a válasz természetesen leegyszerűsítése ennek a bonyolult (bár első pillantásra egyszerűnek tűnő) kérdésnek, de jól mutatja azt, hogy a harmadikutas rádiózás másról is szól, mint a műsorok éterbe juttatásáról. Erősítheti bármelyik közösség önképét, önbecsülését, összetartását, elérhet olyan csoportokat, amelyekről – akár anyagi, akár társadalmi vagy kulturális helyzetük okán – a többi műsorszolgáltató már rég lemondott. A közösségi rádió és mindenfajta alternatív médium hatalmas társadalmi változásokat tud elérni. Ezt a kézikönyv szerzői szociális nyereségnek nevezik. Ezek a rádiók soha nem fognak hatalmas tömegeket elérni, soha nem fognak profitot termelni, és soha nem fognak a hét minden napján huszonnégy órában briliáns rádióműsort sugározni. Ellenben ha közösséget építenek, megszólítanak lecsúszott, magára hagyott társadalmi csoportokat és hangot adnak a hangtalanoknak, már elérték céljukat. Hogy emellett még zseniális műsorok is születnek, az már csak hab a tortán. Ám a kézikönyv szerzői szerint nem csaphatjuk be önmagunkat: a műsorkészítő önkéntesek többsége nem a szociális nyereség miatt vesz részt a rádiók életében, hanem mert egy mikrofonba beszélni és egy rádiózó közösséghez tartozni bizony jó dolog. Így a rádiót vezetőik számára az a helyzet állhat elő, hogy nem csak a külvilággal, hanem a belső csapattal is meg kell értetni a közösségi rádiózás hasznait.

## VISSZAHATÁS ■

Ezt a tanítási folyamatot természetesen már jóval korábban is el lehet kezdeni – akár már akkor, amikor felmerül a rádió indításának gondolata, és összeáll az első csapat. A kézikönyv szerint egy közösségi rádió elindításához ugyanis mindössze öt apró lépésre van szükség:

- 1) legyen egy rádiózni akaró csapat;
- 2) legyenek helyi partnerek;
- 3) legyenek meg a szükséges technikai és infrastrukturális feltételek,
- 4) a csoport vegyen részt valamilyen rádiós képzésen; és
- 5) pályázzon frekvenciára.

A gyakorlat – nem csak az Egyesült Királyságban, hanem itt, Magyarországon is – a kézikönyv szerzőit igazolja: egy közösségi rádió alapítása sokkal inkább akarat, mint pénz kérdése. Ha megvan a rádiózni akaró csapat, a többi lépésre innen-onnan lehet pénzt vagy egyéb támogatást szerezni.<sup>3</sup> A kiadvány végigvezeti az olvasót az ideális közösség felépítésének fázisain, de megjegyzi ugyanakkor, hogy a legtöbb csoporthoz szükséges egy karizmatikus, elkötelezett vezető, aki „kinyitja a bejárati ajtót, és a kulcsot benne hagyja a zárban az utána jövőknek”. A következő fázis a kulcsfontosságú partnerekkel való kapcsolatfelvétel, és itt nem elsősorban az önkormányzatra és egyéb állami intézményekre, hanem helyi egyesületekre, alapítványokra, magánszemélyekre gondolnak a szerzők. Egy jó közösségi rádió ugyanis nemcsak a helyi közösségnek szól, hanem a helyi közösség is készíti a műsorokat. A harmadik lépéshez a szerzők a következő tanáccsal szolgálnak: „Ne szégyenkezzetek, kérjétek meg a helyi iskolát, felsőoktatási intézményt, hangstúdiót, zeneboltot, zenészeket és DJ-eket, hogy osszák meg veletek elfekvő eszközeiket, és hamarosan azt fogjátok látni, hogy fel van szerelve az alapstúdiótok.” Már csak egy helyiség kell, ahonnan a rádió sugároz, és alapvető irodai eszközök: számítógép, telefon, székek, asztalok. És mivel a kézikönyv szerzői angolok, természetesen hozzátesszik: „semmiképpen ne felejtsetek el a vízfórralót”. Ezután jön a rádiós csapat képzése, amelyben más közösségi rádiók vagy az érdekvédelmi szervezetek tudnak segíteni, és amely mindenképpen hasznos abban a tekintetben, hogy a csoport tagjai egyszer és mindenkorra levetkőzhetik „mikrofonfrászukat”. Az alapcsoport tagjainak összekovácsolódása után következhet a végső lépés, a pályázat megírása. A közösségi rádiók minden országban szeretnék a pályázatot minél egyszerűbbé, minél közérthetőbbé tenni, és így van ez az Egyesült Királyságban is. A kézikönyvben ez az egyik olyan kivételes rész,<sup>4</sup> amelyet nem tud egy az egyben bármelyik közösségi rádió használni a világ más részein, hiszen a pályázati procedura és a pályázati adatlapok eltérnek a különböző országokban. Ám arra tökéletes, hogy felteszi és meg is válaszolja azokat az alapvető kérdéseket, amelyekkel minden országban szembesülni kell a frekvenciapályázatok megírása során. Ezenfelül praktikus tanácsokat is kaphat az olvasó, amelyeket érdemes minden országban megfogadni („mindig a kérdésre válaszolj, és ne beszélj mellé; próbálj helyesen írni, hogy jó benyomást kelts; minden kérdésre válaszolj”). Ugye milyen egyszerűnek tűnik? És ilyen egyszerű is. Csak öt

## ■ ■ VISSZAHATÁS

rövid lépés, és beindulhat saját közösségi rádiónk. Közvetlenül az első indulási nap előtt persze számos problémával és álproblémával lehet találkozni (ahogy a könyv szerzői viccesen fogalmazzák: „a csapat két alapembere összeveszik egymással azon, hogy ki ette meg az utolsó sütit, és az egyikük pont akkor rohan el káromkodva, amikor a helyi plébános belép az ajtón”), de ez a tényen, hogy első alkalommal villan fel az adást jelző piros lámpa, semmit nem változtat. Megnyugodhatunk? Cseppet sem. A neheze ugyanis ezután következik: rövidtávfutóból maratoni futóvá kell válni.

A kézikönyv szerzői ezután sem engedik el az olvasó kezét: segítenek abban, hogyan is kell, hogyan is lehet hosszú távon működtetni egy közösségi rádiót. Részletesen foglalkoznak a legfontosabb kérdésekkel: a rádió menedzselésével mind személyi, mind anyagi értelemben, a támogatók felkutatásával, az önkéntesekkel való foglalkozással, a technikai berendezések fejlesztésével, és jogi kérdésekkel is. Olyan kérdésekkel, amelyek kontinenstől, országtól függetlenül minden közösségi rádiónál felmerülnek az idők folyamán. A kézikönyv bemutat egy ideális rádiófelépítési modellt, ami az esetlegesen fizetett stáb és az önkéntesek közötti egyenrangúságra, illetve kölcsönös egymásrautaltságra és tiszteletre épül. Egy közösségi rádió egyik legfontosabb jellemzője ugyanis az, hogy önkéntesek készítik a műsorokat. Az önkéntesek pedig a műsorkészítésen kívül ezerféle módon tudják segíteni rádiójukat: egy ötven-hatvan fős rádiónál már elképzelhetetlen, hogy ne legyen legalább egy ember, aki ne értsen az elromlott számítógép megjavításához vagy alapvető PR-kérdésekhez. Ezt az értéket pedig minden módon meg kell becsülni, ugyanis önkéntesek nélkül nincs közösségi rádió. Ezt segítheti elő a kézikönyv szerzői által javasolt önkéntes koordinátor, akinek a feladata az önkéntesekkel való foglalkozás (az önkéntes szerződés megkötésétől kezdve egészen a különféle tréningek megszervezéséig és lebonyolításáig). Az önkéntesek ugyanis – és nem csupán egy közösségi rádióban – csodákra képesek, ha ki tudják bontakoztatni képességeiket.

A kiadványból a fentiekén kívül hasznos tanácsokra tehet szert az olvasó a rádió anyagi helyzetének kezelésével, a különféle projektek levezénylésével, a hallgatókkal való kapcsolattartással vagy akár az alapvető műsorszerkezeti követelményekkel kapcsolatban. Mindezt természetesen a közösségi rádiók jellegzetességeinek maximális tiszteletben tartásával (például javasolják, hogy a rádiók adják sokszor adásba a különféle csatornaazonosító szignálokat, hiszen erről az önkéntesek hajlamosak megfélekedezni, pedig a hallgatók számára nagyon hasznos; de ugyanakkor megjegyzik, hogy ez semmiképpen ne menjen a tartalom rovására, azaz a rádiók ne akarják követni kereskedelmi társaikat). A kézikönyvben külön fejezet foglalkozik azzal, hogyan is lehet egy közösségi rádiót elérhetővé tenni a különféle fogyatékosággal élők számára, mind a stúdió tekintetében (széles ajtók, liftek, feliratok), mind egyéb értelemben (a rádió honlapjának akadálymentes verziója), hiszen enélkül egy magára valamit is adó közösségi rádió nem létezhet ma már.

## VISSZAHATÁS ■

A Community Radio Toolkit<sup>5</sup> végigvezeti az olvasót egy közösségi rádió indulásán és mindennapjain, elősegítve ezzel, hogy ezt az izgalmas szférát minél többen megismerhessék. Őszintén remélem, hogy egyszer meglesz majd az akarat, hogy ez a kiadvány magyarul is az érdeklődők polcára kerülhessen. A Radio Regen munkája itt véget ért, de az Önöké csak most kezdődik: tudják, első lépésben kell egy csapat...

### Jegyzetek

- 1 Legutóbb például (2007. január 31.): Recommendation Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content.
- 2 Természetesen ezek nem vegytiszta kategóriák, vannak köztük átfedések.
- 3 Magyarországon ez ügyben érdemes felkeresni a közösségi rádiók országos érdekvédelmi egyesületét, a Szabad Rádiók Magyarországi Szervezetét (<http://www.szabadradio.hu>).
- 4 A másik szelektíven használható rész az Egyesült Királyság jogi szabályozásával foglalkozik.
- 5 A teljes kézikönyv letölthető pdf formátumban regisztráció után a következő címen: <http://www.communityradiotoolkit.net/>



## ■ SZERZŐINK

### Bényei Andrásné—Bíró Endre—Kinyik Margit—Nagy Ádám—Nizák Péter—Péterfi Ferenc

*A kormányzat civil stratégiája és az ehhez fűzött civil szakmai álláspont*

Lezajlott a tucatszori fórum, befejeződött az elektronikus nyilvánosságban is zajló véleményeztetés a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) előterjesztésében készülő, „A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei” című dokumentumról. A kormány a közeljövőben fogja tárgyalni és vélhetőleg elfogadni az előterjesztést, de immáron a konkrét, 2007–2010 közötti intézkedési, cselekvési tervvel együtt. Úgy tűnik tehát, hogy a kormány – a területért felelős SZMM közreműködésével – meg tudta fogalmazni a civil kapcsolatok területén végzendő feladatainak elvi és gyakorlati irányait is. Most már a civil aktorokon a sor, hogy nyilvánítsák: miben igen, s miben nem támogatják a kormányzati erőfeszítéseket. Az alábbi rövid elemzésekben tehát az SZMM által kibocsátott „civil kormányzati stratégia” anyagban rögzített stratégiai irányokat tekintjük át, illetve értékeljük.

A célunk az, hogy a széles körű társadalmi vita során felmerült érvek mellett további szempontokat vessünk fel, illetve arra biztassuk a kormányzatot, hogy valóban kezdje el a problémák megoldását.

*Kulcsszavak:* Kormányzati civil stratégia, társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése, jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása, civil szervezetek hatékony működésének elősegítése, állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése, állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban a civil szervezetek részvételének elősegítése

Bényei Andrásné az Általános Vállalkozási Főiskola Nonprofit Közgazdász szakán végzett. 15 éve dolgozik civil szervezeteknél, ebből 12 éve a Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetségénél, amelynek ügyvezető igazgatója. Főbb szakmai területe: érdekképviselés, érdekvédelem, lobbizás, szakmai és etikai állásfoglalások készítése. Hálózatépítés: szektorok, szakmai szereplők közötti párbeszédet elősegítő fórumok irányítása, szervezése, képzési és oktatási programok kidolgozása. A hazai foglalkoztatási célú ernyőszervezetek által alakított Civil Foglalkoztatási Műhely vezetője, a Konzultatív Tanács civil oldal társelnöke (Szociális és Munkaügyi Minisztérium – foglalkoztatás területén működő civil szervezetek együttműködési megállapodás alapján működő legmagasabb bipartid érdekegyeztetési fóruma). A TÁMOP monitoring, az Equal Monitoring Bizottság tagja és a Tematikus és Innovációs albizottság választott elnöke.

*E-mail:* benyei.andrasne@chello.hu

Bíró Endre 1955-ben született. Tíz éven át ügyészként dolgozott, majd jogtanácsos lett, immár 15 éve ügyvéd. Gyermekek jogokkal, diákjogokkal, nonprofit joggal, fogyatékosok jogával jogi ismeretterjesztéssel foglalkozik. Közel kétszáz publikáció

**SZERZŐINK ■■**

fűződik a nevéhez, tiz önálló kötetet jegyez. A *Civil Közlöny* szerkesztője. 1998-ban Gyermekéért-díjjal, 2003-ban Ezüst Toll-díjjal tüntették ki.

*E-mail:* drbiro@arbo.hu

Kinyik Margit 1972-ben született. Szociológus, 1998-ban végzett a Miskolci Egyetemen, 1999-től dolgozik a Szocio East Egyesületben, jelenleg irodavezető. A Nyíregyházi Főiskola óraadója, nonprofit szervezetek témaköréhez kapcsolódó tárgyakat oktat. Kutatói tevékenysége a nonprofit szektor finanszírozásával és az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolatával foglalkozik. A Debreceni Egyetem PhD-hallgatója.

*E-mail:* mkinyik33@hotmail.com

Nagy Ádám 1972-ben született Budapesten. Villamosmérnök, közgazdász, politológiai, jogi és tanári szakoklevéllel. PhD. fokozatát neveléstudományból szerezte. Az Információs Társadalom és Trendkutató Központ ügyvezetője, az Új Ifjúsági Szemle társfőszerkesztője, a Civil Szemle főszerkesztője.

*E-mail:* nagy.adam@ittk.hu

Nizák Péter a Magyar Soros Alapítvány igazgatója, és az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézetében PhD-hallgató. 1989-ben az ELTE ÁITFK-n, 1993-ban pedig az ELTE BTK-n szerzett diplomát. 1992-től a Független Ökológiai Központ (FÖK), 1996-tól a Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány (DemNet), 2002-től a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány (CTF) munkatársa. Szakmai publikációinak fő tárgya a demokráciafejlesztés, a nonprofit fejlesztési programok és a részvételi demokrácia.

*E-mail:* nizak@soros.hu

Péterfi Ferenc 1951-ben született Budapesten. Népművelés-pedagógia szakot végzett az Egri Tanárképző Főiskola kihelyezett tagozatán, majd népművelés kiegészítőt az ELTE Bölcsészettudományi Karán 1986-ban. Az ifjúsági klubmozgalomban dolgozott előbb a néhai Kassák Klubban, majd a XV. kerületi Frankovics Ifjúsági Ház vezetőjeként. 1977-től az Újpalotai Szabadidő Központ alapító vezetője, majd 1987-től a Magyar Művelődési Intézet Közösségfejlesztési osztályán dolgozik, ma osztályvezetőként. Közösségfejlesztőként gyakorlati és elméleti tevékenységet is végez, több felsőoktatási intézményben tanít. A Civil Rádió alapító elnöke; legfőbb tématerületei: a civil társadalom, a társadalmi-közösségi részvétel, a szomszédsági közösségi munka és a közösségi média.

*E-mail:* ferenc@peterfi.net

## ■ SZERZŐINK

### Brachinger Tamás

*Öt állítás próbája egy ötfokú skálán két játéktéren*

Ez a tanulmány részét képezi PhD. értekezésemnek, a társadalomtudományok területéről. A szóban forgó tanulmány példa a civil szervezetek és a helyi önkormányzatok együttműködését példázza Baja városában. A tanulmány alanyai döntéshozók és a civil szervezetek képviselői. Valamennyien Bajáról. Az itt bemutatott vizsgálati eredményekhez alkalmazott módszer az attitűd vizsgálat volt. Öt állítást fogalmaztam meg, amelyekben a politikai szervezetek képviselői és a civil szervezetek képviselői eltérő beállítottságára voltam kíváncsi. A tanulmány következtetése, hogy a civil szervezetek és a pártok magatartása a döntéshozatalhoz fűződő viszonyukban – szükségképpen – eltérő, de ezek a különbségek nem mindig nyilvánvalóak. *Kulcsszavak:* részvételi demokrácia, társadalmi részvétel

Brachinger Tamás 1967-ben született Baján. Tanulmányait Szegeden illetve Pécsen folytatta, művelődésszervezői és humán szervezői oklevelet szerzett. Jelenleg doktorjelölt. Az Eötvös József Főiskolán 1998 óta dolgozik oktatóként. Fő kutatási témája a civil szervezetek és a politikai verseny, a politikai pártok, döntéshozók viszonya és együttműködése.

*E-mail:* brachinger.tamas@ejf.hu

### Forrai Judit

*Prostitúció és szociális munka*

Magyarországon három régióban, öt városban, (Miskolc, Nyíregyháza, Budapest, Tatabánya, Győr) hét civil szervezet dolgozik aktívan egyéb programjaik mellett a prostituáltakkal. Bemutattuk a magyarországi prostitúciós helyzetet, az EU-politika prioritását és általános cselekvési programját kitérve a foglalkoztatási, kirekesztési ajánlásokra.

A vizsgáltuk ezen civil szervezetek működésének hatékonyságát; a kutatási programot értékeltük. A civil szervezetek különböző típusúak: szociális egészségügyi emberjogi és érdekvédelmi feladatokat lát el. Vizsgáltuk továbbá a civil szervezetek erőforrását, a prostituáltak kirekesztésének indikátorait. Elvégeztük a swot-analízist, melyet összehasonlítottuk egy kumulált táblázatban. Megnéztük a menedzsment mutatóit is, valamint a prostituáltakkal foglalkozó munkát részletesen bemutattuk. Rámotattunk a civil szervezetben végzett munka szakmaiságára, a munkatársak végzettségére és képzésére, a szupervízió igénybevételére, az értékelésre és a médiában betöltött szerepre. Egyéni és társadalmi ajánlásokat fogalmaztunk meg a tanulmány végén.

*Kulcsszavak:* szociális munka, prostitúció, kutatás, humán erőforrás, indikátorok



## SZERZŐINK ■■

Forrai Judit 1949-ben született Budapesten. Fogszakorvos, történelemtanár, újkori múzeológus, valamint a társadalomorvostan szakorvosa. Kandidátusi értekezését „Egy társadalmi probléma medikalizálása: adalékok a budapesti prostitúció történetéhez,” habilitációját az „Egészségpedagógia. Vizsgálatok a nemi nevelés körében” című témában védte meg. A Semmelweis Egyetem Közegészségtani Intézet Orvostörténeti csoportjának vezetője, valamint az 1991 óta működő Sex Educatio Kiemelten Közhasznú Alapítvány alapítója és önkéntese. Kiemelt kutatási területe az orvostörténeten kívül a hátránnyal élők (intézeti fiatalok, prostituáltak, romák, melegek, fogyatékkal élők stb) szexuális magatartásának vizsgálata, számtalan speciális tankönyv írója, és tananyag fejlesztője.

*E-mail:* forjud@net.sote.hu

### Fabulya Edit

*Teleházas kutatás*

A teleház – elsősorban mint kistelepülési jelenség – 1995-ben jelent meg Magyarországon skandináv mintára. A közösségi hozzáférésnek ez a formája a kezdetektől nem csupán az informatikához való hozzájutást jelentette technikai értelemben (számítógép használat, internetes kapcsolat), hanem ezekben a vidéki községekben lehetőséget biztosított a célzott és friss információkhoz való hozzájutásra és ügyintézéshez való segítségnyújtásra, a helyi közösségek fejlesztésére, az életminőség javítására – a teleházak többségében civil alapokon szerveződve integrátor szerepet töltek be a településeken. Eleinte a kormányzat különböző pályázatokkal segítette a teleházak létrehozását, azok száma exponenciálisan nőtt – ma 438 telehárról beszélhetünk országszerte –, de a fenntartást minden esetben a helyieknek kellett megoldani, ami nagy terhet jelentett ezekben a többségében hátrányos helyzetű falvakban. Később a kormányzat elkezdte a maga vidéki hálózatainak kialakítását, ezt nem a már meglévő teleház hálózatra ráépítve, hanem attól teljesen függetlenül tette, kormányprogrammá emelve pl. az eMagyarország programot, mely elméletileg több ezer pontot jelent ma Magyarországon. Ugyanakkor ennek is csak létrehozásához járult hozzá, és mindennapi működtetésükből és fenntartásukból nem vállalt szerepet.

Ez a keret az – és közben persze a gyorsan változó információtechnológia és társadalmi környezet –, melyben a teleházak ma működnek, szövetségük pedig a Magyar Teleház Szövetség (MTSZ), mely civil szervezeti formában próbál ehhez hátteret adni.

Jelen kutatás 2006-ban készült, és hozzájárult ahhoz, hogy az MTSZ 2007–2013-ra vonatkozó új stratégiáját megalkossa.

*Kulcsszavak:* teleház, közösségi hozzáférés, információtechnológia, vidékfejlesztés

## ■ SZERZŐINK

Fabulya Edit 1970-ben született Békéscsabán. Művelődésszervezőként, majd mentálhigiénés szakemberként szerzett diplomát, jelenleg az ELTE-n szociológus hallgató. A rendszerváltás óta dolgozik a civil szektorban, több szervezetben tölt be társadalmi tisztséget. Az utóbbi években három kisgyermeke mellett szabadúszóként dolgozik. Érdeklődési területei a közösségi mentálhigiéné, közösségfejlődés és szervezeti életciklusok alakulása, civil szervezetek hálózatai és az együttműködésükben rejlő potenciális lehetőségek, a szervezetszociológia civil szervezetekkel kapcsolatos vonatkozásai.

*E-mail:* fabulya.edit@telehaz.hu

### Bakos Ottília—Gajzágó Éva—Kóvágó Györgyi

Civil szervezetek a dunaujvárosi kistérségben

A „Nemzedékünkért” Alapítvány Dunaújvárosban működik és fő célcsoportja a városban illetve a környékén élő fiatalság. Tevékenységével ezen célcsoport életmódját, életkörülményeit kívánja javítani. Ennek megvalósítása érdekében számos más civil szervezettel működik együtt. A civil szervezetek megismerése, az együttműködés erősítése céljából egy átfogó kutatást végzett.

A kutatással az alábbi célokat tűzte ki: a civil kapcsolatrendszerek felmérését, a civil szervezetek jellemzőinek, tevékenységének, aktivitásának feltárását, a szervezetek ismertségének, kommunikációjának mérését, valamint forrásbevonó tevékenységének vizsgálatát.

A kutatás főbb következtetései az alábbiak:

A szervezetek működése nagymértékben javítható volna a vezetők szakmai ismereteinek bővítésével. A kommunikációs eszközök hatékony megválasztásával, vagy a szervezetek összefogásával a kommunikációs tevékenység fejleszhető lenne. A szervezetek egyetértettek abban, hogy szükséges lenne egy közös, térségi internetes oldal, illetve civil kiadvány létrehozása. A civil szervezetek számára fontos a megfelelő érdekképviselet. Dunaújváros és térségében kialakulófélben van a civil érdekek képviseletét megvalósító szervezeti forma. A forrásbevonás szempontjából kiemelkedő szerepe lehet a szervezet több lábbon állásának. A megkérdezett szervezetek többsége szinte csak az önkormányzati támogatásra, illetve a pályázati forrásokra támaszkodik. A forrásokért folytatott verseny negatívan befolyásolja a szervezetek együttműködését, illetve az üzleti alapon végzett tevékenység idegen a szervezetektől. A pályázati tevékenység sikerességének javítása, az együttműködések fejlesztése segítséget jelenthet a szervezetek anyagi problémáinak megoldásában.

*Kulcsszavak:* civil szervezetek, Dunaújvárosi Kistérség, Nemzedékünkért Alapítvány, ifjúság, együttműködés

## SZERZŐINK ■■

Bakos Ottília, született: 1984. szeptember 24-én Veszprémben. Középiskolai tanulmányait a veszprémi Táncsics Mihály Szakközépiskola ruhaipari szakán végezte. Jelenleg a Dunaújvárosi Főiskola Kommunikáció–művelődésszervező szakpár második éves hallgatója.

Főiskolai tanulmányait megelőzően a Pannon Lapok Társasága Veszprém megyei kirendeltségének újságíró gyakornoka volt. A Veszprém megyei Napló kulturális, közéleti, ifjúsági rovatának munkájában vett részt.

A főiskolai tanulmányai mellett folyamatosan jelennek meg publikációi a Dunaújváros Online-on. A „Nemzedékünkért” Alapítvány kutatásában koordinátorként működött közre. Aktívan részt vesz a Dunaújvárosi Főiskola közéleti tevékenységében, valamint a tanszékek kutatási tevékenységeiben. Kedvenc tárgyai: kutatásmódszertan, művelődéstudomány és a kulturális antropológia.

*E-mail:* bakos.ottilia@freemail.hu

Gajzágó Éva, született 1977. június 18-án Tatabányán. A Modern Üzleti Tudományok Főiskoláján szerzett közgazdász, marketing menedzser diplomát 2001-ben. A főiskolai éveit alatt több marketingkutatásban vett részt, például a Bábolna Rt részére készített, új termék bevezetésére irányuló kutatásban. 2001–2006 között a versenyszférában dolgozott, 2006-tól pedig a Dunaújvárosi Főiskola pályázati szakreferense. Korábban részt vett a Dunaújváros Marketing Tervének kidolgozására irányuló projektben projektmenedzserként, illetve a több helyi és országos civil szervezet – például a „HÍD” Dunaújváros és Környéke Egyesületnek, a Projektmenedzserek és Multiplikátorok Országos Szakmai Közhasznú Egyesületének és a Magyar Marketing Szövetség Dunaújvárosi Klubjának – aktív tagja.

Tapasztalattal rendelkezik tehát a marketingkutatás és a projektmenedzsment terén, valamint kiemelt érdeklődési területei közé tartozik a civil szervezetek marketing tevékenység is.

*E-mail:* gajzago@mail.duf.hu

Kővágó Györgyi, született 1969. november 16-án Pakson. A JPTÉ Közgazdaságtudományi Karán szerzett közgazdász diplomát 1995-ben. Az egyetemi éveit alatt a marketing tanszék kutatásaiban aktívan részt vett. A diploma megszerzését követően a Miskolci Egyetem Dunaújvárosi Főiskolai Karának (ma Dunaújvárosi Főiskola) Közgazdasági Intézeténél kezdte meg munkáját, mint főiskolai tanársegéd. 1998 óta, mint főiskolai adjunktus folytatta munkáját. Főbb tárgyai a marketinghez illetve a vállalat-gazdaságtanhoz kapcsolódnak. A gazdász képzés marketing specializációjának indításában jelentős szerepet játszott.

Oktatóként folyamatosan képi magát, tantárgyi segédleteket állít össze, jegyzetet ír, irányítja a hallgatók TDK tevékenységét illetve a végzős hallgatók diploma-munkáját. Az utóbbi pár év kutatási tevékenysége a civil szektor helyzetére valamint a kis- és középvállalkozások problémáira irányult.

*E-mail:* kogy16@mail.duf.hu

## ■ SZERZŐINK

### Versicsné Szalai Mária

„Civil partnerség” az egri hajléktalanellátásban

A cikk jó keretül szolgál annak vizsgálatára, hogy a rendszerváltás óta tapasztalható ellentmondásos kormányzati viszonyulás a nonprofit szektorhoz hogyan befolyásolja egy viszonylag kis város civil kapcsolatait.

Az egyik legfontosabb probléma, hogy a kilencvenes évek eleje-közepe táján induló „decentralizációs hullám” (melynek kiváltó oka a forráshiány volt) fő győztese a nagy, megszilárdult szervezettel rendelkező magánalapítványok és egyesületek, illetve a hozzájuk a kilencvenes évek közepétől csatlakozó közhasznú társaságok és közalapítványok lettek. Ez pedig a szektor szinte áthidalhatatlan kettészakadásához vezetett. Bár a logikus gondolkodás azt sugallná, hogy ez egy olyan kis város, mint Eger esetében nem jelenhet akkora problémát, hiszen helyi szinten sokkal könnyebb a várossal közvetlen kapcsolatban lévő szervezetek koordinálása, mint nagyobb városok esetében vagy országos szinten. Ennek azonban ellentmondanak megfigyeléseim. Az állapítható meg ugyanis, hogy mind a döntés-előkészítésbe és a döntéshozatalba, mind pedig a szolgáltatásokba a helyi szinten jelentős szervezetek kerülnek bevonásra. Ennek legfontosabb okaiként a cikkben a bizalmatlanságot, a finanszírozási mechanizmusból eredő és a szabályozási problémákat jelöltem meg több vetületben és összefüggésben. A hajléktalanellátás pedig annyiban tesz hozzá a megállapításaimhoz, hogy mivel ez a közszolgáltatások között „fekete bárány”, talán még élesebben mutatja meg a nonprofit szolgáltatásokat gátló rendszerelemeket.

*Kulcsszavak:* civil partnerség, decentralizáció, szolgáltatásellátás, bizalom, problémaorientáció

Versicsné Szalai Mária 1983. május 4-én született Budapesten. A II. Rákóczi Ferenc Budapesti Gyakorló Közgazdasági Középiskola elvégzése után 2001-ben felvételt nyert a Budapesti Corvinus Egyetemre. Az alapok elsajátítása után a közszolgálat főszakirányt választotta, ahol betekintést nyerhetett az állami döntéshozatal elméleti hátterébe és a nonprofit intézmények működésének kereteibe. A szerző diplomadolgozatának címe: „Civil partnerség” az egri hajléktalanellátásban. A harmadik szektor fejlődésével kapcsolatos legfontosabb problémákkal foglalkozik, különös hangsúlyt kap a szektor dualitása és a döntéshozatalba, illetve a szolgáltatásellátásba való bevonása közötti kapcsolat. Eger esetében a szektorszintű általános problémák és lehetőségek mellett a hajléktalanellátás szolgáltatási szintű problémái is fellelhetők, úgymint finanszírozási és szabályozási korlátok, amelyek gátat szabnak a nonprofit szolgáltatásban rejlő előnyök kiaknázásának.

*E-mail:* [vne.sz.maria@invitel.hu](mailto:vne.sz.maria@invitel.hu)

**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 magánalapítványoknál 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

**Andrásné Bényei—Endre Bíró—Margit Kinyik—Ádám Nagy—Péter Nizák—Ferenc Péterfi**

*The governmental civil strategy and the civil standpoint about it*

The consultation process of „Principles of Development the State – Civil Sector Relations“ governmental document has just finished. The Ministry of Social and Employment Affairs (MSEA) developed and presented the document; and the consultation process included more than a dozen forums and electronic consultations.

The government will negotiate on the document and probably approve it in the near future together with a detailed workplan for the period of 2007–10. It seems that the government – with the assistance of MSEA that is responsible for the area – could identify and develop the conceptual and practical directions of its civil strategy. Now, it is the task of civil actors to express their opinions; which elements of the strategy they support and which ones they don't.

In the short studies below, we overview, analyse and evaluate the strategic directions of the Government's civil strategy. Our goal is to raise new points and aspects those were not covered by the consultation process. Also, we would like to encourage and stimulate the Government to start to solve the problems.

*Keywords:* The development of governmental civil strategy; the development of social inclusion methods; supervision of the legal environment and making necessary corrections; facilitating the efficient operation of civil organisations; introducing applicant-friendly elements into government tenders; promoting the participation of civil organisations in local government community projects

Andrásné Bényei is in the possession of professional expertise obtained through higher education finished at the Budapest College of Management (Economist Faculty with Nonprofit Specialisation). She works in the non-profit sector for 15 years from which 12 years as the executive director of the Association of Nonprofit Human Services of Hungary (Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége). Principal professional fields: representation, vindication and protection of interest; lobbying; concluding professional and ethical position papers; networking; organising and coordinating forums improving dialogue among different sectors and professional actors; developing training and education programmes. Positions and functions: leader of „Civil Employment Workshop“ formed by the Hungarian employment umbrella organisations; civil groups' associate president of the „Consultative Committee“(Ministry of Social Affairs and Labour, highest bipartid interest matching forum operating on the basis of the cooperation agreement of civil organisations working on the field of employment); member of the “Equal Monitoring Committee”; elected president of the EQUAL “Thematic and Innovation Subcommittee”; member of the “TAMOP – Operative Programme for Social Renewal Monitoring Committee”.

*E-mail:* benyei.andrasne@chello.hu

**AUTHORS ■■**

Endre Biro was born in 1955. He worked a public prosecutor for ten years, after which he became a legal adviser. He has been working as a lawyer for 15 years, dealing with children's and students' rights, as well as the rights of non-profit organisations and those of people living with disabilities. In addition to this, he is involved in legal education. He is the author of some 200 publications, and ten individual volumes. He is also the editor of the Civil Bulletin. He was awarded with the Prize for Working for Children in 1998 and the Pen Award in 2003.

*E-mail:* drbiro@arboc.hu

Margit Kinyik was born in 1972. She is a sociologist, she finished her studies at the University of Miskolc in 1998. Since 1999 she has been working as managing director in Szocio East Association in Nyíregyháza. She is a lecturer in College of Nyíregyháza, teaching different nonprofit subjects. As a researcher she is interested in finance and sustainability of nonprofit organizations and governmental–non-governmental co-operation. She is a PhD student in University of Debrecen.

*E-mail:* mkinyik33@hotmail.com

Ádám Nagy was born in 1972 in Budapest. He is an electrical engineer with qualifications in economics, politology and law. He earned his PhD in Educational Sciences. He is the CEO of Information Society Research Institute, the co-editor-in-chief of Új Ifjúsági Szemle (New Youth Review) and the editor-in-chief of Civil Szemle (Civil Review).

*E-mail:* nagy.adam@itk.hu

Péter Nizak is the executive director of Soros Foundation Hungary. He has MA degrees from ELTE AITFK (1989) and ELTE Btk. (1993) on Hungarian Language and Adults People Education. Currently he is PhD candidate at the ELTE AJK, Institute of Political Science. He has worked in the Hungarian NGO sector since 1991; he was the program coordinator of the Independent Ecological Center (1992–1996), executive director of DemNet Foundation (1996–2002) and program director of Civil Society Development Foundation (2002–2003). His main professional areas are democracy development, NGO development programs and participatory democracy.

*E-mail:* nizak@soros.hu

Ferenc Péterfi was born in 1951 in Budapest. Graduated in cultural management and pedagogy at Teachers' College, Eger. He received a degree in cultural management at Faculty of Humanities of Eötvös Loránd University in 1986. He worked in the youth club movement at Kassák Club and later as leader of Frankovics Youth Center in the XV. District of Budapest. Founder and leader of Újpalotai Leisure Center in 1977. From 1987 on he works at Community Development Department of Institute for Hungarian Culture, presently as head of department. As a community developer he deals with both practical and theoretical issues, and teaches in several

## ■ ■ AUTHORS

institutions of higher education. Founder and president of Civil Radio station. His main field of study are civil society, social and communal participation, neighbourhood community work and community media.

*E-mail:* ferenc@peterfi.net

### Tamás Brachinger

*Test of five statements are on two "bounds" of a five degrees scale*

This project is part my Ph.D. thesis in the field of social science. In this project we were examining the co-operation between the civil organisations and the local government in Baja. Baja is a medium-sized town in Southern-Hungary. The subjects of my study are decision-makers, former decision makers (member of town council and aldermenete's committees) and member of civil organisations. All of them are from Baja. The applied method in this study was the questionnaire by Likert. I composed five statements. What are these statements about? They are about the attitude of civil organisations and of decision-makers. This study concludes that the civil organisations' behaviour and decision-making process is different from the parties' behaviour, but despite their different functions their roles are not always clear.

*Keywords:* grassroots democracy, participation

Brachinger Tamás was born in 1967, in Baja. He made his degree on cultural organiser and human organiser Szeged and Pécs. In this time he is candidate of doctor of social science. He magisterial in the Eötvös József College since 1998. The main subject of my research is; the relation between the civil organisations and the politics, parties, decision-makers and their co-operation.

*E-mail:* brachinger.tamas@ejf.hu

### Judit Forrai

*Prostitution and social work*

Seven NGOs have active program for prostitutes in Hungary at three regions, in five cities. We introduce the Hungarian situation of prostitution, the priorities of the European policy, program of general action plan with employment and anti-decriminalization. We investigated the efficiency of NGOs, and we evaluated the program of survey. The type of the civil organisations is different, their profile is: social care, health care, human rights and safeguarding of interest. We deal with the human resource of these NGOs, with the indicators of prostitute's discrimination. Completed the SWOT analysis, which is showed in a cumulated table. We described the indicators of management and the detailed work with prostitutes on



**AUTHORS ■■**

the street. We pointed at the professional social work, the education, and post graduation, for the making use of supervision, the evaluation, and for the contact with media. We described some personally and social recommendation.

*Keywords:* social work, prostitution, research, human resource, indicators.

Judit Forrai was born in Budapest, 1949. Dentist specialist, historian, museologist and specialist of social-medicine. The theme of the dissertation of PhD was. "A medicalized social problem: data to the history of prostitution in Budapest" and the habilitation's was "Health pedagogy. Survey in the sexeducation." She is the leader of the Medical Historian Group of the, Institute of Public Health at the Semmelweis University. She was founded the Sex Education Foundation in 1991. Her researcher topics is the history of medicine and behaviour of the disadvantage people (underprivileged youth, prostitutes, Roma people, MSM/man sex with man, mental retarded people, etc.).

*E-mail:* forjud@net.sote.hu

**Edit Fabulya**

*Telecottage survey*

The survey discussed in the article is related to the situation, services needs, sustainability, and cooperation possibilities of the members of the 11 years old Hungarian Telecottage Association. 168 from among the 430 telecottages filled in the forms in the beginning of 2006. The following topics were touched upon: basic data, infrastructure, human resource, services, and economy. This survey is unique, because there has never been such an updated database of this size, which is accessible by experts, regional telecottage leaders, students, who can make use of the data in exploring their fields of interest.

*Keywords:* Telecottage, Hungarian Telecottage Association, telecottage survey

Ms. Edit Fabulya is a cultural organiser, head of the Toronál Regional Development Public Company. She has been contributing to the telecottage of Újszentiván since its establishment. Beyond providing the basic telecottage services she has been involved in writing applications, taking part in the preparation of small region and settlement development programmes, developing and implementing projects. She is a member of the teaching staff of the Hungarian Telecottage Association, took part in the establishment of the mentor service, the development of the website of the Hungarian Telecottage Association. She is the co-chair of the Hungarian Telecottage Association.

*E-mail:* fabulya.edit@telehaz.hu

## ■ ■ AUTHORS

**Ottília Bakos—Éva Gajzágó—Györgyi Kővágó**

*Civil organisations in Dunaújváros subregion*

The "For Our Generations" Foundation operates in Dunaújváros and its main target group is the youth living in the city and its neighbourhood. The foundation aims to improve the life habits and conditions of this target group. In order to do so, it co-operates with various other civil organizations. The foundation conducted a research to become more acquainted with these organizations and to strengthen the co-operation with them.

The research had the following goals and objectives: assessment of civil relationships, exploration of the characteristics, activities and functioning of the organizations, survey the reputation, communication and resource acquisition activities of the organizations.

The main conclusions of the research are the following:

Widening the professional knowledge of the managers could significantly strengthen the operations of the organizations. Efficient selection of the means of communication and collaboration between the organizations could improve the communication activities. The organizations agreed that having a public, regional homepage and a civil-publication would be necessary. The civil organizations find the proper advocacy important. In Dunaújváros and in its region the advocating body for civil interests is beginning to take shape. With respect to resource acquisition diversified sources are encouraged. The majority of the organizations questioned rely almost exclusively on local government assistance and other grants. Competition for the resources has a negative effect on the collaboration of the organizations. Also, the organizations have an adversarial attitude towards performing 'entrepreneurial' activities. Improving the effectiveness of fundraising activities and building partnerships could be good initiatives for solving financial problems.

*Keywords:* civil organizations, Dunaújváros and its region, "For Our Generations" Foundation, youth, partnership

Ottília Bakos was born on 24 September 1984 in Veszprém. She graduated from Mihály Táncsics High School in Veszprém at the specialization of garment trade. She is a second year college student at the Communication-Culture Management course at the College of Dunaújváros.

Prior to her college studies she was an assistant journalist at the Veszprém county office of the Pannon Publications Company. She also contributed to the cultural, public and youth columns of the Veszprém county journal.

In addition to her college studies she continuously contributes articles to the Dunaújváros Online homepage. She worked as a coordinator in the research of the "For Our Generations" Foundation. She is actively participating in the social life of the College of Dunaújváros as well as in the research activities of its Institutions.

**AUTHORS ■■**

Her favourite courses are Research methodology, Cultural History, and Cultural anthropology.

*E-mail:* bakos.ottilia@freemail.hu

Éva Gajzágó was born in Tatabánya on 18<sup>th</sup> June 1977. She got her degree of economy and marketing management in 2001 in the College for Modern Business Sciences in Tatabánya. During her studies she participated in several marketing researches like the new product introduction research for Bábolna Co. From 2001 till 2006 she worked for private companies and from 2006 she works for the Collage of Dunaújváros as a tender consultant and manager. Previously she participated as the project manager in the project connected to the elaboration of the Marketing Plan of Dunaújváros. Besides she is an active member of several local and national civil organizations like the "Bridge" Dunaújváros and its surroundings Association, the National Professional Association of Project managers and Multipliers and the Dunaújváros Club of Hungarian Marketing Association.

Therefore she has experiences in marketing research and project management and she is also interested in the marketing activity of civil organizations.

*E-mail:* gajzago@mail.duf.hu

Györgyi Kóvágó was born on 16 November 1969 in Paks. She got her MA degree in Business Administration at the Faculty of Business and Economics University of Pécs in 1995. During her university studies she actively participated in the research activities of the marketing department. After her graduation she started working in the Economics Institution at the Dunaújváros College Faculty of the University of Miskolc (now College of Dunaújváros) as an assistant lecturer. She works as a senior lecturer since 1998. The main courses she teaches are related to the fields of marketing and entrepreneurial studies. She played an important role in elaborating and starting the marketing specialization in the business administration program.

She continuously trains herself, composes course materials, writes text books, and manages the research activities and dissertation projects of students. In the last few years, her research activities have been focused on the problems of small and medium sized enterprises and affairs of the third sector.

*E-mail:* kogy16@mail.duf.hu

**Mária Versics**

*"Civil partnership" in the provision of homeless-care service, in the case of Eger*

The article provides a good framework to examine, how affects the contradictory governmental attitude to the nonprofit sector on a relatively small town's civil relationships.

## ■ ■ AUTHORS

An important problem is, that early in the nineties began a „decentralization wave“ (due to lack of financial sources), which was won by big private foundations and associations with stable organization or rather by public companies and public foundations from the middle of the nineties. This tendency resulted in the split of the sector. According to the logical thinking it would not be a large problem in the case of a small town as Eger, because it is easier at local level to coordinate the nonprofit relationships than in the case of a bigger town or at country level. But my observations contradicted with this assumption. The truth is that in the decision-making process and in the service provision mainly the locally significant organizations are involved. The most important reasons are distrust, problems derived from financial mechanism and regulatory problems, in more projection and more context. The homeless-care gives a plus to my statements. This is a „hot potato“ among the public services, so maybe it displays clearer the system components which hinder the nonprofit service provision.

*Keywords:* civil partnership, decentralization, service provision, reliance, problem orientation

The author was born on 4<sup>th</sup> in May 1983 in Budapest. After the school leaving exam in II. Rákóczi Ferenc Economic Secondary School in 2001 was admitted at Corvinus University of Budapest. After the groundwork she specialized in public sector, where she could engage in theoretical backgrounds of public decision-making and operation of nonprofit organizations. The title of the author’s thesis is: „Civil partnership“ in the homeless-care service in the case of Eger. It deals with the most important problems of the third sector’s development and lays emphasis on the relationship between the duality of the sector and the participation in decision-making and service provision. In the case of Eger beside the sectorial problems and opportunities there are special problems at the level of service provision. For example: financial and regulatory barriers, which inhibit the utilization of nonprofit advantages.

*E-mail:* vne.sz.maria@invitel.hu

### 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 nation-

## AUTHORS ■

wide 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](mailto:scsaurszki.tamas@t-online.hu)

