



CIVIL SZEMLE

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
Szerkesztők/Editors	Csongor Anna (Társadalom és állam) Márkus Eszter (Elméletileg) Nyitrai Imre (Visszahatás) Péterfi Ferenc (Közösségek és civil társadalom) Sebestény István (Világ-nézet)
On-line szerkesztő/On-line Editor	Bod Levente
Sajtóreferens/Media Relations	Farkas Gabriella
Címlapfotó	Nagy Attila / Index.hu

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

Együttműködőink/Co-operators

Civil Szemle Alapítvány



Palócvilág Alapítvány
Szociális és Munkaügyi Minisztérium

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

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

Felelős kiadó Németh István
Lapterv Zátonyi Tibor

Készült az Kánai nyomdában
Felelős vezető Kánai József

ISSN 1786-3341

■ ELMÉLETILEG

- Kuti Éva: *Stratégiai cselekvésen innen, illúziókon túl* **5**
Bullain Nilda: *Alapkérdések az alapítványokról* **44**

■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- Gerencsér Balázs–Oprics Judit: *Százalékos adományozás szerepe az adományozási kultúra erősítésében* **63**

■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- Nagy C. Adám–Bíró Endre–Márkus Eszter–Csongor Anna–Nizák Péter–Sebestény István: *Szemszögek – szakértői kommentárok az összeférhetlenségi törvény kapcsán* **81**

■ VILÁG-NÉZET

- Kinyik Margit: *Közfeladat-átvállalás gyakorlata Skóciában* **119**

■ VISSZAHATÁS

- A közösségi média helyzete az Európai Unióban **143**
Kanadában kolbászból? **151**

■ Szerzőink**157**



STRATÉGIAI CSELEKVÉSEN INNEN, ILLÚZIÓKON TÚL

RÉGI PROBLÉMÁK ÉS ÚJ KIHÍVÁSOK MAGYARORSZÁG CIVIL TÁRSADALMÁBAN ÉS NONPROFIT SZEKTORÁBAN¹

Kuti Éva

■ A magyarországi civil társadalom és a nonprofit szektor fejlődéséről, eredményeiről és problémáiról a rendszerváltás óta eltelt közel két évtized során igen sok kisebb-nagyobb elemzés, statisztikai összefoglaló, hivatalos dokumentum született. Ezek nyomtatott és jó-részt elektronikus formában is elérhetőek, tartalmuk ennél fogva közismert, vagy legalábbis könnyen megismerhető. Ennek a tanulmánynak nyilvánvalóan nem lehet célja, hogy a már feltárt tényeket újjakkal helyettesítse vagy egészítse ki. Nem is tehetné, hiszen nem áll mögötte önálló kutatási program. Ugyanakkor annak se lenne értelme, hogy egyszerűen megismételje mindazt, amit akár más elemzők, akár maga a szerző a korábbiakban már leírtak. Ami ésszerűnek és kivitelezhetőnek látszik, az nem több és nem kevesebb, mint az ismert tények szisztematikus áttekintése, kritikus újragondolása, probléma- és jövőcentrikus elemzése.

A probléma- és jövőorientáltságból elkerülhetetlenül következik a tanulmány megállapításainak szubjektivitása. Ezért szükségesnek tartom leszögezni, hogy – bár sok forrás- anyaggal dolgozom és az elemzés első változatáról rendezett vitákon² elhangzottakat is messzemenően figyelembe veszem – az ismerttetett tényekhez fűzött értelmezések, a belőlük levont következtetések és a megfogalmazott javaslatok egyedül tőlem származnak, azokért az idézett szerzőket, az eredeti szakértői anyag megrendelőjét, és a viták résztvevőit semmiféle felelősség nem terheli.

Történelmi előzmények – mai következmények

Az önkéntes szerveződések és a jótékonyág magyarországi történetére vonatkozó, egyre bővülő szakirodalom (Balázs, 1991; Béry, 1929; Csizmadia, 1977; Csorna, 1931; Jagasics, 2001; Molnár, 2005; Tóth, 2005) áttekintése azzal a némileg meglepő tanulsággal szolgál, hogy a

próbálkoztak –, hogy olyan súlyos társadalmi problémák (például a munkanélküliség) megoldására mozgósítsanak közpénzeket, amelyek kezelése a jótékonyági intézmények erejét messze meghaladta volna.

A politika befolyásolásának technikái párhuzamosan változtak az alapítványok és egyesületek tényleges szolgáltatásban játszott szerepével. A szociális ellátás zömét eleinte jótékonyági intézmények biztosították, de a jóléti szolgáltatások közületi szektora fokozatosan fejlődött, s a 20. századra már számottevően erősebbé vált a hasonló szolgáltatásokat nyújtó önkéntes szervezetek összességénél. Az erőviszonyok átrendeződése azonban nem jelentette az együttműködés megszűnését. Éppen ellenkezőleg: a kormányzati és a jótékonyági szervezetek közötti kooperáció egyre több különböző formát öltött. Néha a magánadományozók kérték fel a városi hatóságokat alapítványuk kezelésére, máskor a városi tulajdonú intézmények működtetését bízták rá a helyi egyesületekre és azok önkéntes segítőire. A szociális szolgáltatásokat nyújtó önkéntes szervezetek a két világháború között – a közalkalmazottak átengedésétől kezdve egészen az ingyenkonyháknak biztosított élelmiszer-ellátmányig – a legváltozatosabb természetbeni támogatásokat kapták az államtól. Gyakran előfordult, hogy az eredetileg jótékonyági szervezetek által működtetett jóléti intézményeket az állam vette át, de arra is akadt példa, hogy korábbi közintézmény került át egyesületi vagy alapítványi kezelésbe.

Még általánosabb volt a *kormány és az önkéntes szervezetek együttműködése a jóléti programok finanszírozásában*. Mind az állami intézmények működőképességét magánadományokra alapozó konstrukció, mind az ellentétes megoldás, az állami támogatásokra is számító magánjótékonyág nagyon komoly történelmi hagyományokat tudhatott maga mögött. Ez utóbbi lényegében egyidős a magyarországi önkéntes szervezetekkel. A közvetlen és közvetett állami támogatások már a középkorban, sőt, azt megelőzően is széles körben ismertek voltak, a jótékonyági intézmények munkáját királyi adományok, különböző kiváltságok és adókedvezmények segítették (például az első ispotályok anyagi alapjait Szent István király nagyvonalú adományai teremtették meg; IV. Béla még a tatárjárás előtt felmentette az ország valamennyi kórházát a bordézsmá fizetése alól stb.). Az állam a nonprofit szervezetek támogatásában – mutatis mutandis – azóta is ugyanezeket a finanszírozási technikákat alkalmazza, csak annyi változott, hogy gazdagodtak a konkrét megjelenési formák, s a rendszerbe beépültek bizonyos garanciális elemek is.

Az egyedi döntéseken alapuló állami adományokat az idők során egyre inkább kiegészítették a rendszeres, sőt esetenként már szerződésben garantált kormányzati támogatások is. Ez a fejlemény a 19. század végén ugyanolyan fontos lökést adott az akkori önkéntes szektor fejlődésének, mint a mai civil szektor 20. század végi megerősödésének a nonprofit szolgáltatók normatív támogatásának bevezetése. A történelem hasonló ismétlődése figyelhető meg néhány egyéb támogatási forma esetében is. (Például 1924-ben arról rendelkeztek, hogy az országba érkező jótékony célú külföldi adományok vámmentességben részesüljenek. Ugyanez a támogatási módszer újra megjelent az 1989-es rendszerváltást követő évtizedben is.) A nonprofit szektor állami támogatásának mai technikái közül valójában csak az adományozó által igénybe vehető adókedvezményeket lehet igazán újnak mondani.

A SZEMBENÁLLÁS HAGYOMÁNYA

Az állami támogatás rendszerint együtt jár a támogatott szervezetek központi szabályozására és kormányzati ellenőrzésére irányuló törekvések megerősödésével. A mindenkori magyarországi uralkodók ráadásul hajlottak arra, hogy azokat az öntevékeny szervezeteket is megpróbálják ellenőrzésük alá vonni (sőt, azokat csak igazán), amelyek egyáltalán nem élvezték a támogatásukat. Az ilyen szervezetek nagyon sokat szenvedtek az ismétlődő betiltásoktól és a tevékenységük megbénítását célzó szabályozási intézkedésektől. Kialakították hát a (többnyire passzív) *ellenállás, a szabályok megkerülésének túlélés-orientált kultúráját*.

Ez a kultúra hosszú évszázadokon át csak erősödött, hiszen a társadalmi és politikai környezet Magyarországon a 16. századtól kezdve folyamatosan kedvezőtlen volt. Az egyéneknek és különböző önkéntes szervezeteiknek olyan problémákkal kellett ismétlődően szembenézniük, mint az idegen megszállás vagy (legjobb esetben) a korlátozott függetlenség, a feudalizmus maradványai, a késleltetett polgárosodás, a gazdasági elmaradottság, a diktatórikus politikai rendszerek, a demokratikus intézmények fejletlensége, a vallási, etnikai és szociális feszültségek. (Bibó, 1986) A társadalom aspirációi és tényleges lehetőségei között áthidalhatatlan szakadék tátongott: Európa nyugati része, a politikai demokrácia, a fejlett, modern gazdaság és a társadalmi jólét látótávolságban s mégis elérhetetlenül messze volt. Ebben a frusztrált helyzetben egymást követték a sokszor heroikus, máskor inkább bizzarr, de egyaránt reménytelen erőfeszítések. Kudarckuk súlyos társadalmi traumákat okozott, és tovább tágította a hatalom és az állampolgári szerveződések közötti szakadékot. Nőtt a *közüntézmények iránti általános bizalmatlanság*. A kompromisszumok, a félmegoldások, az illegális és féllegális vállalkozások egész sora született meg, s megjelentek a második gazdaság és a második társadalom intézményei. (Hankiss, 1986) *Demokratikus intézmények és jogi garanciák hiányában az egyéni és a közösségi viselkedésben egyaránt túlsúlyba került a rövid távú (sőt, sokszor rövidlátó), pragmatikus magatartás a hosszú távú, stratégiai gondolkodással szemben*. Megnőtt az informális társadalmi kapcsolatok jelentősége, elmosódtak a határok a hivatalos és a nem hivatalos, a formális és az informális között.

Az önkéntes szervezetek történelmük során megtanulták, hogyan éljék túl a betiltásokat és a betiltókat, hogyan játsszák ki a megszorító szabályokat és az állami ellenőrzést, s néha még annak is megtalálták a módját, hogy a hatóságok által üldözött társadalmi és politikai mozgalmaknak menedéket nyújtsanak. A hatalommal való szembeszegülés, a kis-kapuk megkeresése, a paragrafusok közötti bújócskázás a túléléshez kellett, s ennek megfelelően morálisan nem tekintették elítélendőnek, az esetek egy részében inkább virtusnak számított. Az egyesülsi szabadság mindig veszélyben volt, az egyesületek gyakran szorultak az illegalitás határára. A hatóságok nem bíztak bennük, a diktatúrák néha még a teljes megsemmisítésükkel is megpróbálkoztak. Annál nagyobb becsben álltak viszont az állampolgárok előtt, akik számára az önkifejezés és az érdekérvényesítés eszközeit jelentették.

Az egyesületi életnek ez a kétségkívül ellentmondásos, de erős és gazdag tradíciója nyilvánvalóan nagy szerepet játszott a magyar nonprofit szektor 1989 után bekövetkezett viharos gyorsaságú fejlődésében. Mi sem természetesebb, mint hogy bizonyos mértékig a hagyományok és a kialakult viselkedési módok valamennyi eleme érvényesült. *A demokráti-*

kus aspirációk, a kormány és az állampolgárok közötti bizalmatlanság, a gazdaság premodern jellege, a „második gazdaság” és a „második társadalom” által kialakított mentalitás mind-mind hozzájárultak ahhoz, hogy a gazdaság összes szereplője a nonprofit szervezeti formák felé fordult. Az állampolgárok, a kormányzat és a gazdálkodó szervezetek egyaránt felmérték a különböző jogi formájú nonprofit szervezetek kínálta lehetőségeket, illetve az azokhoz kötődő adókedvezményeket és gazdálkodási előnyöket, s mindezek figyelembevételével hozták létre a céljaiknak leginkább megfelelő intézményeket.

Kétségtelen, hogy ez a fejlődési út a nonprofit szervezetek burjánzásához vezetett. Tipikus példaként az egyesületek által az adományok fogadására létrehozott alapítványokat, az alapítványok mellett a pályázati lehetőségek teljesebb kiaknázása érdekében megszervezett egyesületeket és a nonprofit szervezetek vállalkozási tevékenységeinek menedzselésére alapított közhasznú társaságokat szoktuk emlegetni, de az sem ritka, amikor egy kulturális vagy szociális intézmény előbb adománygyűjtő alapítványt, majd a támogatóiból pártoló egyesületet, a dolgozó számára önszerveződő egyletet hoz létre. Fontos hangsúlyozni, hogy ezekben az esetekben általában semmi törvényellenes nem történik, a szereplők – éppen ellenkezőleg – a jogszabályok és adórendeletek nyújtotta legális lehetőségeket próbálják meg kihasználni.

A jelenséget veszélyessé teszi, hogy a túlélésért folytatott napi ügyeskedések éppen a civil társadalmi funkciót gyengítik. A nonprofit szervezetek nagy része kijátszani próbálja a szabályokat ahelyett, hogy racionális és betartható szabályokért harcolna, s még akkor is bizalmatlanul és ellenségesen tekint a kormányzatra, amikor talán a partneri viszony kialakításának is lenne esélye.

A történelmi hagyományoknak ez a kettőssége – a kormányzattal való szembenállás és az együttműködés egymás mellett élő tradíciója – mindvégig erőteljesen hatott a civil szféra rendszerváltást követő fejlődésére, s komoly szerepe volt a jelenlegi állapotok kialakulásában. Párhuzamosan természetesen más belső hajtóerők és külső hatások, angolszász és európai minták is érvényesültek. Mindezek eredményeként mostanra igen sokszínű, a korábbihoz képest lényegesen erősebb és befolyásosabb, ugyanakkor azonban meglehetősen sérülékeny és nagyon komoly belső feszültségekkel terhes civil/nonprofit intézményrendszer alakult ki.

A jelenlegi helyzet: méretek, szerkezet, finanszírozás, fejlődési tendenciák

Egy olyan, a *Civil Szemle*ben megjelenő tanulmányban, amelynek elkészítését a Gazdasági és Szociális Tanács civil oldala kezdeményezte, valójában „nem illik” fogalmi és definíciós kérdésekről értekezni, hiszen azokkal a megrendelők és az olvasók nyilvánvalóan éppúgy tisztában vannak, mint maga a szerző. Ha most mégis megteszem, annak komoly oka van. Nevezetesen az, hogy majd 20 évvel a rendszerváltás után Magyarországon még mindig gyakori a nonprofit szektor civil társadalmi, társadalmpolitikai, társadalomlélektani, redisztribúciós és szolgáltató funkcióinak egymással való szembeállítása, s ennek megfelelően a szektor szervezeteinek – funkciók és jogi forma alapján történő – felosztása „igazi” és „nem

igazi” civil szervezetekre. (Bényeiné, 2007) A fogalmi és terminológiai tisztázatlanság önmagában talán szót sem érdemelne. Veszélyessé az teszi, hogy a gyakorlatban olyan szervezetek között hoz létre feszültségeket,³ ellenségességet, amelyek egymást segítve sokkal sikeresebbek lehetnének.

NONPROFIT SZÉKTOR ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Az alapítványoknak és egyesületeknek évszázadokon át nem volt gyűjtőnevük, a közös elnevezés igénye csak akkor jelent meg, amikor a rendszerváltást követően Magyarország alkalmazkodni kezdett a fejlett világhoz, átvette annak intézményeit és fogalomhasználatát. A nemzetgazdasági elszámolásokban kötelezővé vált a háztartásokat segítő nonprofit szektor⁴ kormányzati, vállalati és pénzügyi szektortól való megkülönböztetése. A nemzeti számlákban használt nonprofit szektor elnevezés elterjedését segítette az a nagy hatású nemzetközi kutatási program (Johns Hopkins International Nonprofit Sector Project) is, amelynek jóvoltából először lehetett empirikusan érvényes megállapításokat megfogalmazni a nonprofit intézményegyüttes gazdasági súlyáról, szerkezeti és finanszírozási jellemzőiről. Szintén komoly befolyása volt a hazai szóhasználat alakulására azoknak a képzési programoknak, tréningeknek, amelyek eleinte még amerikai szervezésben, tengerentúli oktatókkal, utóbb már csak amerikai támogatással zajlottak, s tananyagaikban értelemszerűen az Egyesült Államokban használatos elnevezéseket alkalmazták.

A nonprofit szektor elnevezés meghonosodását elősegítő valamennyi hatás háttérben könnyedén kimutatható a pragmatikus, szervezetközpontú megközelítés és a gazdasági orientáció. A nemzeti számlák természetüknél fogva a gazdasági teljesítmény számbavételére koncentrálnak. A Johns Hopkins-projekt elsősorban a nonprofit szektor munkavállalóiról, kiadásairól és bevételeiről gyűjtött adatokat, s azok alapján a szektor létrejöttét magyarázó gazdasági elméletek tesztelésére tett kísérletet.⁵ A tréningek célja pedig olyan vezetők kiképzése volt, akik képesek a szervezeteik professzionális menedzselésére. Ez a többé-kevésbé értékmentes, a „szervezetszerűen” működő, hivatalosan bejegyzett, Polgári Törvénykönyvben definiált jogi formájú szervezetekre fókuszáló megközelítés megkönnyítette a nonprofit szektor fogalmának körülhatárolását és a szektorral kapcsolatos adatgyűjtés kiépítését. *Ami empirikus tudásunk erről az intézményegyüttesről összegyűlt, az teljes egészében a nonprofit definícióra alapozott kutatások és statisztikai adatgyűjtések eredménye, s mint ilyen alkalmatlan a szektort alkotó szervezetek értékalapú megkülönböztetésére.*

Márpedig a civil társadalom erősen értéktelített fogalmának megjelenése és gyors terjedése éppen egy ilyen megkülönböztetést feltételez, legalábbis akkor, ha a civil szektor/civil szféra nagyságáról, a civil szervezetek számáról, tevékenységéről, jellemzőiről is mondani akarunk valamit. Ami eddig történt, az lényegében nem más, mint hogy a kilencvenes évek közepétől kezdve – részben tényleges társadalmi folyamatokra, részben divathatásokra reagálva – áthelyeződtek a hangsúlyok, és változott a szóhasználat. A civil társadalom és a hozzá kötődő civil szabadságjogok már a rendszerváltás időszakában is megkérdőjelezhetetlen értéknek számítottak. Ez azóta is változatlan. Ami viszonylag új jelenségnek számít, az a civil

társadalom pontosan, jól operacionalizálhatóan soha és sehol nem definiált fogalmának „rácsúsztatása” a nonprofit fogalomra.

Miközben a „civil” a legkülönbözőbb hivatalos dokumentumokban, tudományos dolgozatokban, honlapokon, nonprofit beszámolóokban és pályázati programokban (sokszor egyszerűen a keres/cserél parancs nyomán) felváltotta a „nonprofit”-ot, igen kevés szó esett arról, hogy a két fogalom között komoly különbségek vannak. Bár a civil társadalom intézményes megtestesítői között igen nagy számban lelhetők fel a bejegyzett nonprofit szervezetek, mellettük az informális szerveződések, a konkrét ügyekhez kapcsolódó félig-meddig spontán akciók, valamint a célorientált és a tiltakozó mozgalmak (Szabó, 2007) is fontos szereplői a társadalmi akarat kifejezésre juttatásának. Ugyanakkor igen sok olyan bejegyzett nonprofit szervezetet ismerünk, amely alapvetően szolgáltató vagy redistribúciós tevékenységet folytat, költségvetési támogatásból él, és államtól átvett feladatokat lát el, így civilnek, vegytisztán „nem-kormányzati”⁶ szervezetnek” a legjobb indulattal sem tekinthető. *A civil társadalom tehát egyszerre tágabb és szűkebb fogalom a nonprofit szektornál.* Következésképp a civil szervezet elnevezést sem lenne szabad a nonprofit szervezet szinonimájaként használni. A mindennapi gyakorlatban azonban teljes a fogalmi zűrzavar. Nemcsak a különböző elnevezések keverednek egymással, hanem az is problémákat okoz, hogy – pontos definíciók híján – sokszor ugyanazok a szavak is eltérő vagy homályos, tisztázatlan tartalommal jelennek meg.⁷

Mindezt azért érzem fontosnak elmondani, mert a fentiek ismerete nélkül az itt következő (és minden más Magyarországon megjelent) empirikus helyzetelemzés félrevezető lehet. A civil szó részévé vált a mindennapi szókincsnek, mindannyian megszoktuk, főnévként és melléknévként egyaránt sűrűn használjuk. Tudni kell azonban, hogy *amikor a civil szektor méreteinek és szerkezetének, a civil szervezetek számának, bevételeinek, kiadásainak alakulását vizsgáljuk, valójában mindig a nonprofit szektor és a nonprofit szervezetek megfelelő adatait elemezzük, vagyis egyszerre többről is, kevesebbről is beszélünk a szándékoltnál.*

Mint azt az 1. táblázat – rendkívül leegyszerűsített formában – igyekszik bemutatni, ennek a problémának a megoldásához a nonprofit szervezetek jogi formájának ismerete sem visz közelebb.

Bár akadnak olyan szervezeti formák (a közalapítvány, illetve az éppen most nonprofit gazdasági társasággá alakuló közhasznú társaság), amelyeknek elhanyagolható mértékű a civil társadalmi funkciója, s olyanok is, amelyeknek igen mérsékelt a szolgáltatói és a redistribúciós szerepe, összességében mégis azt mondhatjuk, hogy *a jogi forma alapján nem dönthető el, melyik nonprofit szervezet tekinthető egyúttal civil szervezetnek is.*

Tovább bonyolítja a helyzetet magának a „civilség”-nek a definiálatlansága is. Ha hajlandók vagyunk egy hétköznapiabb értelmezéssel dolgozni, mint amelyet a civil társadalom általában bizonyos áhítattal használt fogalma sugall, akkor a szolgáltató típusú nonprofit szervezetek egy részét is bízást civilnek tekinthetjük. Ezek között ugyanis szép számmal akadnak az állampolgárok, illetve a magánszférába tartozó szervezetek által, azok érdekei és szándékai mentén létrehozott szervezetek. A szóban forgó érdekek nem feltétlenül esnek egybe a csupa nagybetűs társadalom, a köz érdekeivel, de általában olyan szükségle-

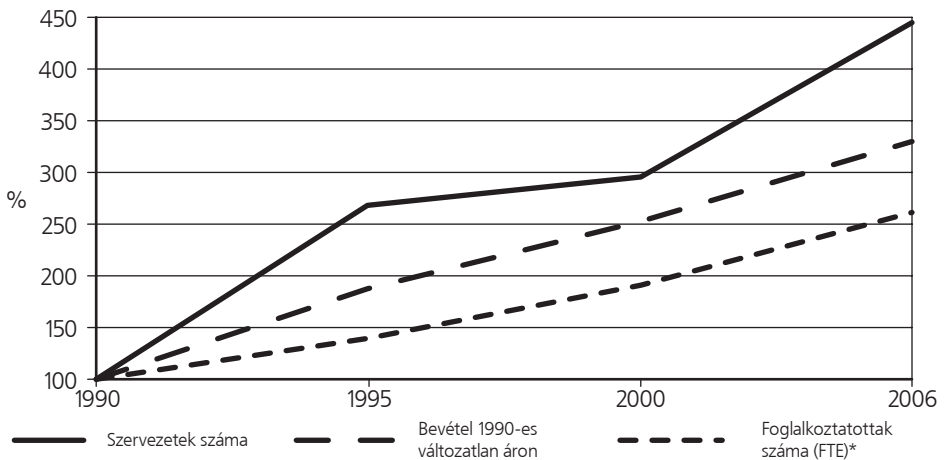
számokban is kifejezhető ismereteink. Ezért a változási tendenciák és a jelenlegi helyzet itt következő elemzése csak a nonprofit szektorról adhat hiteles képet; a civil szféra állapotára ebből csak korlátozott megbízhatósággal lehet következtetni.

A NONPROFIT SZÉKTOR MÉRETÉNEK ALAKULÁSA

A nonprofit szektor 1990 és 2006 között minden mutató szerint nagyon sokat nőtt (1. ábra), de a különböző mutatók erősen eltérő emelkedést jeleznek. Miközben a szervezetszám közel négy és félszeresére ugrott, és 2006-ban meghaladta az 58 ezret, a foglalkoztatottak (teljes munkaidősre átszámított) létszáma mindössze két és félszeresére, a változatlan áras bevétel pedig valamivel több mint háromszorosára nőtt.

A némileg elnagyolt⁸ ábrának pozitív és negatív üzenete egyaránt van. A pozitív az egyértelmű és töretlennek mondható fejlődés, a negatív pedig az, hogy a bevétel reálértéke és a foglalkoztatotti létszám – az időszak egészét tekintve – sokkal lassabban nőtt, mint a szervezetszám. Így a mai átlagos szervezetméret messze elmarad az 1990-es szinttől.

1. ábra. A nonprofit szektor növekedése: szervezetszám, bevételek, foglalkoztatottak, 1990–2006



* FTE= Full Time Equivalent: A főállásban teljes munkaidőben foglalkoztatottak száma + a főállásban nem teljes munkaidőben és a nem főállásban foglalkoztatottak teljes munkaidősre átszámított létszáma.

Forrás: Kuti (1996); KSH (1997, 2002, 2008)

Mint a 2. táblázat mutatja, a jelenlegi helyzet két, különböző irányú változás eredményeként alakult ki. Igen nagy, de egyelőre megválaszolhatatlan kérdés, hogy a 2006-os év adatai nem egy harmadik szakasz kezdetét jelzik-e.

akár véletlenszerű oka is lehet. Ha most mégis megkockáztatom a feltevést, hogy esetleg egy újabb, stagnáló szakasz kezdetén lehetünk, azt korántsem kizárólag a statisztikai mutatók indokolják. Az elmúlt években két olyan intézkedés is született, amely a nonprofit szektor gazdasági súlyának csökkenésével járhat, miközben – mint a későbbiekben részletesen is látni fogjuk – az Európai Unió forrásaiból megszerezhető összegek jóvoltából a szektor pozícióinak valójában javulniuk kellett volna. Ezen intézkedések egyike a közalapítványok támogatásának radikális csökkentése (egyres közalapítványok felszámolása), a másik a közhasznú társaság jogi formájának megszüntetése, és a kht.-k átalakulásra kötelezése volt. Bár hatásai túlnyomórészt a 2007-es és a 2008-as adatokban fognak jelentkezni, ezeknek a döntéseknek már az előszele is elég lehetett⁹ ahhoz, hogy a nonprofit szervezetekre két csoportjában visszafogja a fejlődést.

A közalapítványok esetében a növekedés újraindulásának gyakorlatilag igen kevés az esélye. A központi akarat e tekintetben egyértelműnek látszik, s a központi költségvetés helyzete a közeljövőben előreláthatólag szintén az elkerülhető kiadások visszafogásának irányába hat. Elképzelhető ugyanakkor, hogy az önkormányzatok által létrehozott és velük szoros együttműködésben álló helyi közalapítványok¹⁰ más fejlődési utat járnak majd be. Ezek a szervezetek sok kisebb településen igen fontos szerepet töltenek be (Sebestény, 2002): adományokat gyűjtenek, pályázatokon indulnak, közszolgáltatási feladatokat látnak el, közmunkát szerveznek, és az uniós finanszírozású projektekben is részt vesznek. Nem zárható ki, hogy e tevékenységeik a közeljövőben még bővülni is fognak, de olyan mértékű növekedés nem nagyon valószínű, amely elegendő lenne a sokmilliárdos költségvetéssel dolgozó országos közalapítványok visszafejlesztésének ellensúlyozására.

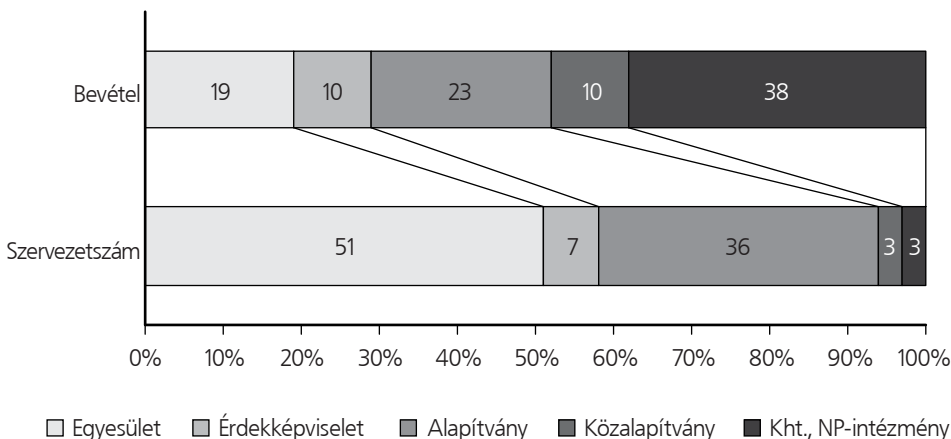
A társasági formában működő nonprofit szolgáltatók csoportjában még bonyolultabb a helyzet. Annyi biztosra vehető, hogy az átalakulásra kötelezett közhasznú társaságok egy része megszűnik vagy piaci vállalkozássá alakul, s mint ilyen, kikerül a nonprofit szektorból; nem elhanyagolható hányada pedig „visszamenekül” a költségvetési szférába. Egyelőre teljesen nyitott viszont az a kérdés, hogy mekkora lesz a nonprofit gazdasági társasággá alakuló kht.-k aránya, illetve hogy ez az új (a közhasznú státus és a vele járó adókedvezmények megszerzésére is feljogosító) társasági forma mennyire lesz vonzó a vállalkozók számára. A szállongó hírekből ítélve (például a teherfuvarozók nyilatkozata saját nonprofit gazdasági társaságuk létrehozásáról), *a botránysorozattól kísért boom-nak sem kisebb az esélye, mint a csendes sorvadásnak.* (Ebben az összefüggésben valójában a szintén frissen létrehozott szociális szövetkezetekről is érdemes lenne említést tenni, amelyekre ugyan nem érvényes a profitszétosztás tilalma, de amelyek – egyelőre nagyon bizonytalan számban és gazdasági erővel – mégiscsak a nonprofit szektor határterületén fognak működni.)

A fejlődésnek olyan pontjához értünk tehát, amely akár fordulópontnak is bizonyulhat. Annyi mindenesetre biztos, hogy az eddigi tendenciákból nem lehet biztonsággal következtetni a jövőbeni folyamatok alakulására. A változásoknak nemcsak az üteme, de az iránya is bizonytalan, s elképzelhető, hogy a magyar nonprofit szektor már a közeljövőben számottevő szerkezeti átalakulásokat esik át, sőt az is, hogy az alábbiakban ismerttetendő szerkezeti jellemzők (különösen ami a szervezeti formák szerinti összetételt illeti) némileg már a tanulmány megírásának időpontjában is idejétmúltak számítanak.

A NONPROFIT SZÉKTOR SZERKEZETE

A jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján a nonprofit szektor szerkezetéről két, egymástól merőben eltérő képet alakíthatunk ki attól függően, hogy a struktúra vizsgálatára a szervezetszám vagy a gazdasági erő mutatóit használjuk.

2. ábra. A nonprofit szervezetek számának és bevételeinek megoszlása szervezettípus szerint, 2006



Forrás: KSH (2008)

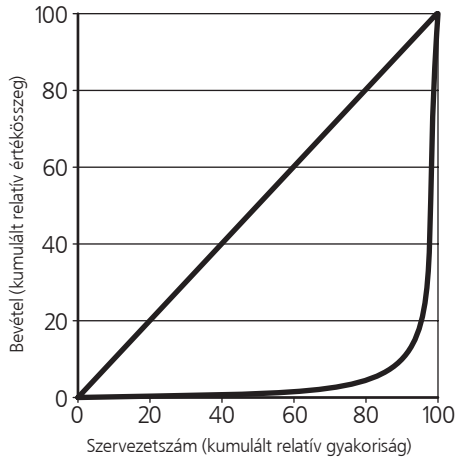
A nonprofit szektoron belül messze az egyesületek alkotják a legnépesebb csoportot (2. ábra), a szervezetek több mint fele ebben a formában működik. A közel 30 ezer egyesület összes bevétele azonban mindössze a felét teszi ki annak az összegnek, amellyel a szolgáltató típusú nonprofit szervezetek (a közhasznú társaságok és nonprofit intézmények) szervezetszám szerint elenyészően kicsiny, gazdasági erő szerint viszont a legnagyobb csoportja rendelkezik. Kevésbé szélsőséges formában, de hasonló különbségek mutathatók ki a magas szervezetszámmal és viszonylag kisebb gazdasági súllyal jellemezhető magán-alapítványok, valamint a csekély számukhoz képes viszonylag magas bevétellel rendelkező közalapítványok között. Az érdekképviselők esetében mindkét mutató hasonló (elégge alacsony) szektoron belüli arányt jelez.

Egymás mellett működik tehát sok-sok igen apró egyesület és alapítvány, valamint csekély számú, de nagyon komoly gazdasági erőt képviselő, jórészt szolgáltató és állami redisztribúciós szerepeket betöltő nonprofit szervezet. Ebből már önmagában is nyilvánvaló az, amit a 3. ábrán látható Lorenz-görbe átlólól való igen nagy távolsága grafikusan is szemléltet, hogy a magyar nonprofit szektort a bevételek rendkívül erős koncentrációja jellemzi.

Bár egy ennyire heterogén szektorban az erős koncentráció nem mondható meglepőnek, a mértéke mégis okot ad bizonyos aggodalomra. Jelenleg a szervezetek 4 százaléka rendelkezik a teljes bevétel négyötödével, miközben a szervezetek több mint négyötöde az

összbevételnek még 5 százalékához sem jut hozzá. Nagyon szűk (mintegy 14 százalékos) ugyanakkor a „derékhad”, az a réteg,¹¹ amely szervezetszám és bevétel szerint nagyjából azonos súlyúnak mutatkozik.

3. ábra. A bevételi koncentráció Lorenz-görbéje, 2006

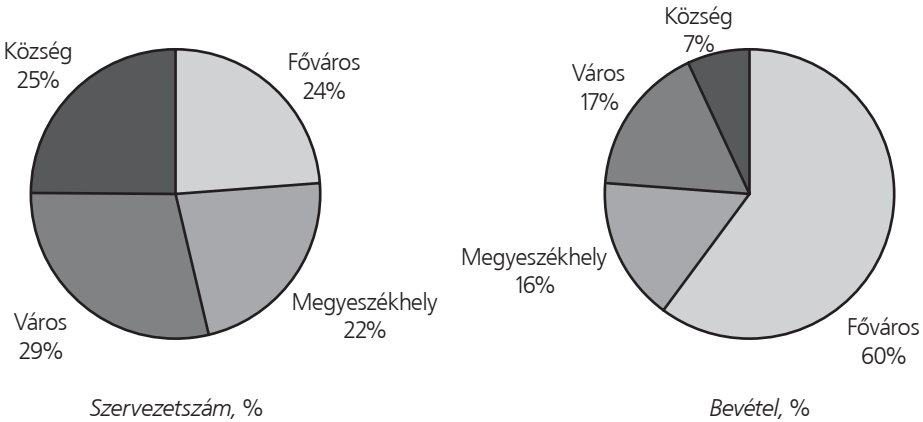


Forrás: KSH (2008)

Ha ehhez még hozzátesszük, hogy a nonprofit szervezetek jelentékeny részének rendkívül ingatag a gazdasági egyensúlya, akkor nem nehéz megérteni azt a kis civilek és nagy szolgáltatók közötti (az előbbiekről sokszor ellenségességbe hajló) szembenállást, illetve ennek területi vetületét, a főváros/vidék ellentétet, amelynek a szakértői anyag vitáin is sok különböző megnyilvánulásával találkoztunk.

A budapesti és a vidéki szervezetek viszonyát régóta mérgezi az utóbbiak gyakran hangoztatott vádja, hogy az előbbiekről visszaélnék „tűzközeli” helyzetükkel, és a szektorba áramló bevételek döntő hányadára ráteszik a kezüket. Mint a 4. ábra mutatja, annyi valóban tény, hogy a bevételek megoszlása számottevően eltér a szervezetek nagyjából egyenletes településtípus szerinti eloszlásától. Míg a 24 százalékos budapesti szervezet az anyagi források 60 százaléka fölött rendelkezik,¹² addig a települési hierarchia alján elhelyezkedő 25 százalékos községi szervezetre csak a bevételek 7 százaléka jut.

4. ábra. A nonprofit szervezetek számának és bevételeinek megoszlása településtípus szerint, 2006

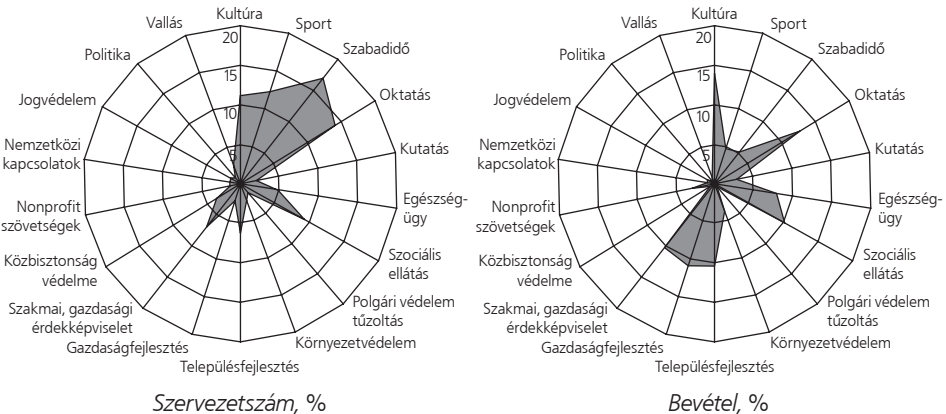


Forrás: KSH (2008)

Ezeknek a mutatóknak az értelmezéséhez objektív mérce sajnos nem áll rendelkezésünkre. Nem tudjuk, hogy milyen területi megoszlás tekinthető optimálisnak, milyen fokig elfogadható, és mikor túl magas a területi koncentráció. Bizonyára nem a szervezetszámhoz tökéletesen igazodó bevételmegoszlás lenne az ideális, hiszen a fővárosban számos országos és nemzetközi hatókörű szervezet¹³ működik. Aligha vitatható, hogy „szükséges a budapesti székhelyű országos szövetségek támogatása és belső demokratikus működésük erősítése, ugyanis csak ezek a szervezetek képesek a központi államhatalommal és az EU intézményeivel szemben érdeket érvényesíteni”. (Farkas, 2005:58)

Ami biztosra vehető, az annyi, hogy a főváros/vidék, kicsi/nagy ellentét rendkívül káros a nonprofit szektor kohéziója és érdekvéonyesítő képessége szempontjából. Mindkét oldalon gyűlnek, de rendre „kibeszéletlenek” maradnak a keserőségek és a feszültségek, ezáltal folyamatosan nő a kölcsönös bizalmatlanság, és csökken a megértés, a megbecsülés, a konstruktív együttműködés esélye.

5. ábra. A nonprofit szervezetek számának és bevételeinek megoszlása tevékenység szerint, 2006



Forrás: KSH (2008)

Talán kevésbé élesek, de szintén igen kártékonyak a különböző tevékenységi területeken működő nonprofit szervezetek közötti (nagyreszt a támogatásokhoz való hozzáférés eltérő esélyeire visszavezethető) ellentétek. Mint az 5. ábrán látható alakzatok fölöttébb különböző formája mutatja, a bevételek tevékenység szerinti koncentrációja is igen nagy. Vannak olyan területek (például sport, szabadidő), amelyek a magas szervezetszámhoz képest kevés jövedelemre tesznek szert, s olyanok is, ahol viszonylag kevesebb a szervezet (például gazdaság- és településfejlesztés), mégis magas a bevétel. Ezek a különbségek nyilvánvalóan összefüggenek az eltérő szerepkörökkel. Minél erőteljesebb egy-egy tevékenységi csoporton belül az adománygyűjtő/adományosztó funkció és különösen a szolgáltatási szerepvállalás, annál nagyobb az adott csoport gazdasági súlya. A közösségi együttlét és a szabadidős tevékenységek megszervezése nyilvánvalóan kevesebb pénzből oldható meg, mint például a magyar filmgyártás támogatása, nem is beszélve a munkanélküliség csökkentését célzó foglalkoztatási programok megvalósításáról. A bevételek bizonyos mértékű koncentrációja tehát akár természetesnek is tekinthető. A gondot és a feszültségeket inkább az okozza, hogy ez a koncentráció összességében is alacsony bevételi szint mellett jön létre. Így valamennyi érintett joggal érezheti, hogy a számára elérhető források messze elmaradnak attól a nagyságrendtől, amely garantálná az általa fontosnak és társadalmilag hasznosnak tartott tevékenység ellátásának feltételeit.

Ez a fajta frusztráció különösen felerősödhet egy olyan időszakban, amikor a bevételek reálértéke stagnál vagy csökken. Mint a fentiekben már említettük, a 2006-os év ezen időszakok közé tartozik, hiszen a nonprofit szektor teljes bevételének növekedése alig-alig volt magasabb az inflációs rátánál. Ez a szektorszinten stagnálásként értelmezhető bevételváltozás az egyes részterületeket igen különböző módokon érintette. Az eleve is nagyobb gazdasági súllyal rendelkező területek többségének 2006-ban is sikerült tovább növelnie a bevételi reálértékét, az eleve is gyengébbek többsége viszont súlyos veszteségeket szenvedett. A jogvédelem, a nemzetközi kapcsolatok, a közbiztonság védelme és a politika területén működő nonprofit szervezeteknek még folyó áron számítva is több mint 10 százalékkal csökkent a bevételük. Bár a visszaesés kisebb volt, a nonprofit szövetségek, az érdekképviseletek, valamint a regionális és településfejlesztési célú nonprofit szervezetek bevétel szintén nem tartott lépést az inflációval.

Mind ezt természetesen kár lenne túlértékelni, mindazonáltal olyan tényekről van szó, amelyekkel előbb-utóbb célszerű szembenézni. A gazdasági erő és az érdekérvényesítési képesség között korántsem függvényyszerű a kapcsolat. Kevés pénzből, sok lelkes önkéntessel, nagy társadalmi támogatottság mellett igen látványos és hatásos tiltakozó akciókat lehet szervezni. Néhány kiemelkedő szervezet arra is képes lehet, hogy romló körülmények között is megőrizze saját stabilitását, s magas színvonalú szakmai tevékenységgel alapozza meg érdekérvényesítési munkáját. Mégis azt kell mondanunk, hogy *a civil szféra képviselőinek tárgyalási pozíciói hosszabb távon semmiképp sem függetlenek „hátszáguk” állapotától.* Ahhoz, hogy a kormányzati és a vállalati szektor komoly partnernek tekintse őket, feltétlenül széles, gazdaságilag is számottevő bázisra van szükségük. Súlytalan, finanszírozási gondokkal küszködő, szolgáltatói pozícióit feladó, megosztott nonprofit szektorral a háttérben még a legkiválóbb és legelkötelezettebb civil szervezetek sem lehetnek képesek

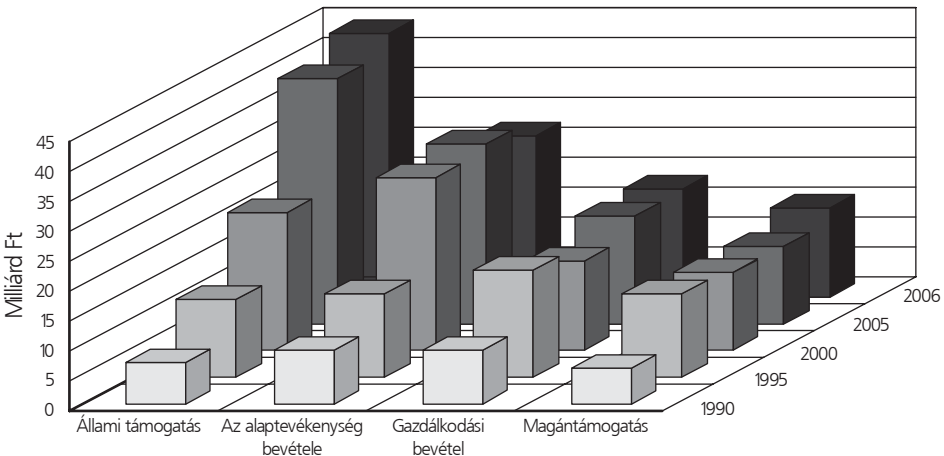
arra, hogy a társadalom- és gazdaságpolitika koncepciójának és gyakorlatának alakításában hatékonyan képviseljék a civil társadalom érdekeit.

Ebben az összefüggésben nemcsak a tényleges gazdasági erő a fontos, hanem az is, hogy a bevételek honnan származnak, és mennyire kiegyensúlyozottak, mennyire biztosítják a civil szervezetek pénzügyi függetlenségét.

FINANSZÍROZÁSI SZERKEZET

A nonprofit szektor bevételeinek egyetlen olyan összetevője van, amely a rendszerváltás óta eltelt időszak egészét tekintve *reálértékben is folyamatosan nőtt*, ez pedig a *kormányzati támogatás*. (6. ábra) Ennek ellenére a szektor állami támogatottságának aránya a maga 42 százalékával az európai országok többségéhez (Salamon et al., 1999) viszonyítva még ma is a legutolsók közé tartozik. Komoly állami függőségről tehát – legalábbis szektorszinten – aligha lehet beszélni.

6. ábra. A nonprofit szektor különböző forrásokból származó bevételeinek alakulása 1990-es változatlan árakon, 1990–2006



Forrás: Kuti (1996); KSH (1997, 2002, 2008)

Egészen 2005-ig szintén töretlen volt az alaptevékenységből származó bevételek növekedése. Ez a tendencia teljes összhangban állt a szektor szolgáltató szerepének erősödésével. A 2006-os év ebben a tekintetben feltűnően nagy változást hozott. Az *alaptevékenység bevételeinek nemcsak az inflációval korrigált, de a folyó áron számított értéke is számottevően (mintegy 15 milliárd Ft-tal) csökkent*,¹⁴ miközben az alaptevékenységen kívüli gazdálkodási (vállalkozási, befektetési, pénzügyi) bevételek nőtték. Bár korántsem zárható ki, hogy a tagdíjbevételek esetében is folytatódott (a kötelező kamarai tagság megszűntetése miatt már korábban elkezdődött) visszaesés, mégis az a valószínűbb, hogy az alaptevé-

kenységből származó bevételek csökkenésében a szolgáltatási ár- és díjbevételek alakulása játszott a meghatározó szerepet. Ez a szektor szolgáltató funkciójának visszaszorulására utal, ami már önmagában is aggasztó. Még komolyabban kell azonban vennünk ezt a jelzést akkor, ha emlékszünk a nonprofit iskolák, óvodák, szociális intézmények megszűnéséről szóló 2007-es és 2008-as újsághírekre, melyek ennek a visszaszorulási folyamatnak a folytatódását valószínűsítik.

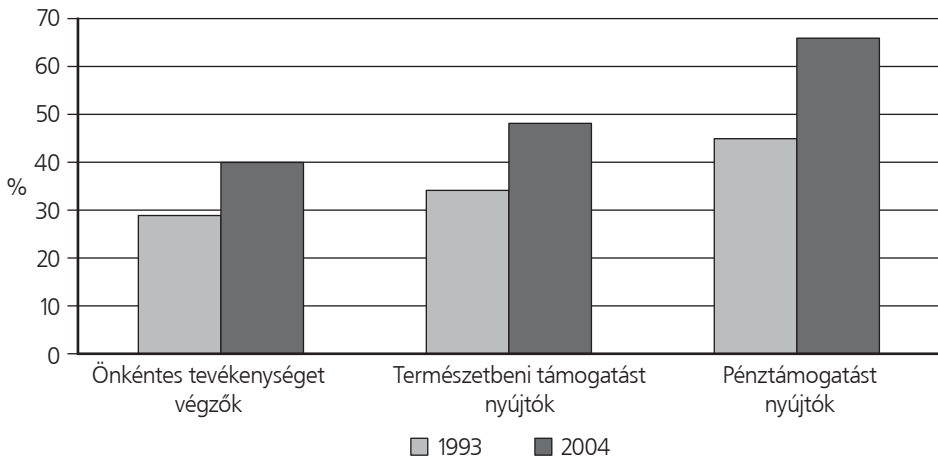
Biztató viszont, hogy a *magántámogatások*¹⁵ reálértéke 2006-ban számottevően emelkedett. Ebben a növekedésben minden bizonnyal igen fontos szerepet játszottak az uniós forrásokból finanszírozott pályázatokon nyert összegek, de – a magánjótékonyagra és a vállalatok társadalmi felelősségvállalására vonatkozó egyéb információk alapján – remélhető, hogy az adományok jelentősége is nőtt.

A LAKOSSÁGI TÁMOGATÁS ÉS A VÁLLALATOK TÁRSADALMI FELELŐSSÉGVÁLLALÁSA

A lakosságtól és a vállalatoktól érkező pénzadományokat, természetbeni támogatásokat és önkéntes munkát nem a pénzben mérhető értékük teszi becsessé (bár bizonyos területeken az sem csekély), hanem elsősorban az, hogy a civil szervezetek társadalmi támogatottsága jelenik meg, válik láthatóvá és mérhetővé bennük. Ezért tekinthetjük fontosnak és biztatónak azokat az eredményeket, amelyeket az utóbbi évek e területeken végzett reprezentatív felmérései (Czike–Kuti, 2006; Kuti, 2005) hoztak.

A lakossági adományok és önkéntes tevékenységek esetében a jelenség időbeli alakulásáról is képet alkothatunk, mert már a kilencvenes évek elején is lezajlott egy ilyen tárgyú vizsgálat (Czakó et al., 1995), és a két kutatás nagyon hasonló kérdőívvel dolgozott.

7. ábra. A családi, baráti körön kívüli magánszemélyeket és szervezeteket természetbeni, pénzügyi adományokkal és önkéntes tevékenységgel segítők arányának változása, 1993–2004



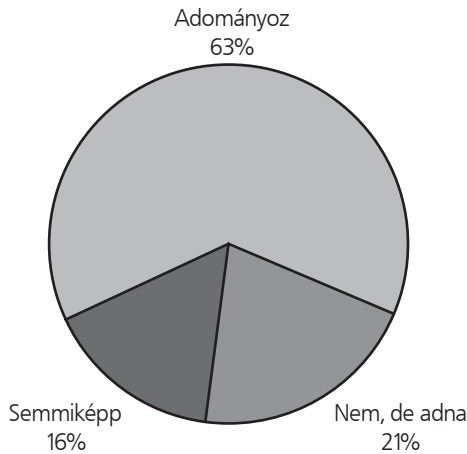
Forrás: Czike–Kuti (2006)

Az eredmények összevetése (7. ábra) azt mutatja, hogy a 18 éven felüli népességben belül az adományozók és az önkéntes munkát végzők aránya érzékelhetően növekedett. 2004-ben a felnőtt lakosság kétharmada adott pénzt valamilyen jótékony célra, közel fele nyújtott tárgyi adományt, és mintegy 40 százaléka végzett családi körön kívüli önkéntes munkát. Ugyanakkor az is igaz, hogy ezeknek az önkéntes támogatásoknak a nagyobbik része a szervezett civil társadalom keretein kívül zajlott. A több mint 6 millió adományozónak, aki pénzbeli vagy természetbeni támogatásokkal segített valamilyen ügyet, intézményt vagy rászoruló magánszemélyt, csak egyhatoda, a teljes felnőtt népesség mintegy 12 százaléka támogatott nonprofit szervezeteket (is). A többiek inkább közvetlen kérések, koldulás, perselyezés, személyekhez, ügyekhez, katasztrófákhoz kapcsolódó gyűjtések nyomán, illetve jótékonyági vásárlások útján támogattak. Hasonlóan alacsony (mindössze a felnőtt lakosság 8 százaléka) volt azoknak az önkénteseknek az aránya, akik ingyenes segítő munkájukat a nonprofit szektor keretein belül végezték.

A lakossági jótékonyosság formáit és nagyságrendjét több különböző, hatásaiban eltérő irányú változás alakította. Az elmúlt másfél évtizedben megszorodtak a támogatást kérő, az állampolgárok önkéntes segítségére számító szervezetek, ezáltal a támogatási alkalmak is. Gazdagodott az adománygyűjtési technikák arzenálja, új módszerek (adományvonal, médiakampányok, hajléktalanlapok, SMS) jelentek meg, illetve 1993-ban még ritkának számító megoldások (nyilvános helyeken kihelyezett perselyek, jótékonyági rendezvények, áruvásárláshoz kötődő gyűjtőakciók) váltak tömegessé. Bevezetésre került az 1%-os rendszer, s ez az adófizetők körében évi rendszerességgel alkalmat adott arra, hogy (számukra ingyenes) támogatási döntéseket hozzanak, az ehhez szükséges információkat mérlegeljék, közelebbi kapcsolatba kerüljenek a támogatást kérő nonprofit szervezetekkel. Ugyanakkor jelentősen csökkentek a pénzt adományozók által igénybe vehető adókedvezmények. Bizonyára ezzel függ össze, hogy a támogatott nonprofit szervezetek a kapott összeg kevesebb mint egynegyedéről adtak ki adókedvezményre jogosító igazolást, az ilyen igazolással rendelkezők pedig csak az általuk adományozott összeg 60 százaléka után vették (vehették) igénybe a kedvezményt. A lakossági adományozás ösztönzését szolgáló költségvetési hozzájárulás tehát már 2004-ben is elhanyagolható mértékű volt, azóta pedig még tovább csökkent. Pozitív fejleménynek számít viszont a közérdekű önkéntességről szóló törvény 2005-ös elfogadása, de ennek önkéntes munkát ösztönző hatásairól empirikus információk egyelőre nem állnak rendelkezésre.

Miközben a lakossági adományok adókedvezményei lényegében elenyésztek, a nonprofit szervezeteknek nyújtott vállalati támogatások adópolitikai ösztönzése nem változott, így ezen a területen – ha nem is javult – legalább nem romlott a helyzet. Valószínűleg ezzel is összefügg a magyarországi vállalatok viszonylag magas adományozási hajlandósága.¹⁶ (8. ábra)

8. ábra. A vállalatok megoszlása adományozási hajlandóságuk szerint, 2003



Forrás: Kuti (2005)

Mint az önálló jogi személyiségű vállalatok körében végzett reprezentatív felmérés eredményei mutatják, 2003-ban a vállalatok közel kétharmada segítette (döntően pénzbeli) adományokkal a nonprofit szervezeteket. További egyötödük az adott évben nem támogatott ugyan, de ezt a körülményekkel, többnyire saját gazdasági helyzetével magyarázta, és elvben nem zárkózott el a későbbi segítségnyújtástól.

Az adományozási magatartás motivációjáról összegyűjtött információk arra utalnak, hogy a magyarországi vállalatok körülbelül felúton vannak azon a fejlődési pályán, amelynek stációját Burlingame (2001:93–94) a vállalati jótékonyág négy különböző modelljének egymást követő megjelenésével írta le.

- A *neoklasszikus modell* abból indul ki, hogy a vállalatnak elsődleges célja az üzleti hatékonyság növelése, tehát adományai is csak annyiban indokoltak, amennyiben (például reklámértékük jóvoltából) hozzájárulnak a hatékonyság növeléséhez.
- A *politikai modell* abban látja a nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatások hasznát, hogy azok erősítik a vállalatok politikai pozícióit, és adott esetben az állami akarattal szemben is ellensúlyt teremtenek.
- Az *etikai modell* azon alapul, hogy a piaci szektor gazdasági hatalma egyúttal társadalmi felelősséget és kötelezettségeket is jelent.
- A *vállalatokat érintettként, kockázatviselőként definiáló modell* szerint a piaci szervezetek a társadalomba beágyazódva működnek, így elemi érdekük, hogy annak fejlődéséért mindent megtegyenek, többek között segítsék a civil szerveződések.

A mai magyar gyakorlatot – legalábbis a 2003-as adatok és a vállalkozókkal készült interjúk (Laki–Szalai, 2004; T. Puskás, 2006) alapján – elsősorban az *etikai modell* határozza meg. A vállalatok alapvetően szolidaritási megfontolásokból adományoznak, s egyelőre kevesen jutottak el annak tudatosításáig, hogy a hagyományos jótékonyágon túl kockázatviselőként

is érdemes anyagi áldozatokat és felelősséget vállalniuk a környezetükben felmerülő társadalmi problémák megoldása érdekében. E tekintetben a közeljövő egész biztosan komoly változásokat fog hozni. Máris számos jele tapasztalható annak, hogy a vállalati társadalmi felelősségvállalás s még inkább az angol rövidítés (CSR – corporate social responsibility) emlegetése a médiában és a közbeszédben is divatba jött; a vonatkozó uniós ajánlások (European Commission, 2001) ismertté váltak; s a CSR gyakorlata – filozófiáját és konkrét megjelenési formáit (Kotler–Lee, 2007; Török, 2005) tekintve egyaránt – gazdagodni látszik.

Ugyanakkor szóvá kell tennünk, hogy a civil szervezetek részéről egyelőre szinte kizárólag az anyagi támogatás igénye fogalmazódik meg. Bár a vállalati magatartás civil ellenőrzésének szükségessége – főleg a környezetvédelem, az esélyegyenlőség, a munkavállalói jogok és a fogyasztóvédelem összefüggésében – gyakran felmerül, egyelőre mintha hiányozna a gondolkodásból az a lehetőség, hogy az ilyen típusú megfontolások érvényesítése nemcsak látványos leleplezések, próbaperek és demonstrációk, hanem partneri viszony keretében is megvalósítható lenne.

Egy ilyen partneri viszony kialakításához természetesen nem elég a jószándék, arra is szükség lenne, hogy a civil szervezetek megerősödjenek, intézményesültebbé, pénzügyileg és szakmailag stabilabbá, s ennek megfelelően függetlenebbé és öntudatosabbá váljanak. Ezeket a változásokat csak igen következetes, az összes érintett együttműködésén alapuló, átgondolt és összehangolt munkával lehet elérni. A megoldást külső segítségtől várni dőreség lenne. Mindazonáltal az európai uniós csatlakozás valamelyest javítja a szükséges változtatások végigvitelének külső körülményeit, s ezáltal a siker esélyeit is.

Civil esélyek az uniós tag Magyarországon

Magyarország uniós tagsága három különböző összefüggésben is hasznos lehet a civil szféra számára. Ezek a következők:

- Az Európai Unió civil szervezetekkel kapcsolatos pozitív attitűdje és ezzel összhangban álló ajánlái befolyásolják a nemzeti kormányok nonprofit szektorra vonatkozó politikáját.
- Az európai hálózatokba való bekapcsolódás megsokszorozhatja a hazai civil szervezetek befolyását és érdekérvényesítő képességét.
- Az uniós forrásokból származó támogatások egy részének megszerzése hozzájárulhat a nonprofit szervezetek megerősödéséhez és a szektor gazdasági súlyának növekedéséhez.

Az Európai Unió mintegy 15 éve tesz tudatos erőfeszítéseket (Arató, 2005) annak érdekében, hogy szoros kapcsolatot ápoljon a civil szervezetekkel, különös tekintettel azokra az EU szintjén működő ernyőszervezetekre, amelyek aktívan törekszenek az uniós politika befolyásolására. A háttérben a legitimációs deficit felismerése, illetve a brüsszeli döntéshozók és az uniós állampolgárok közötti szakadék növekedésétől való félelem húzódik meg.¹⁷ Az uniós

intézmények „azért kedvelik a civil csoportokkal történő együttműködést, mivel ezen szféra képviselői kötődnek a legjobban a szavazópolgárokhoz”. (Kéglér, 2006:78)

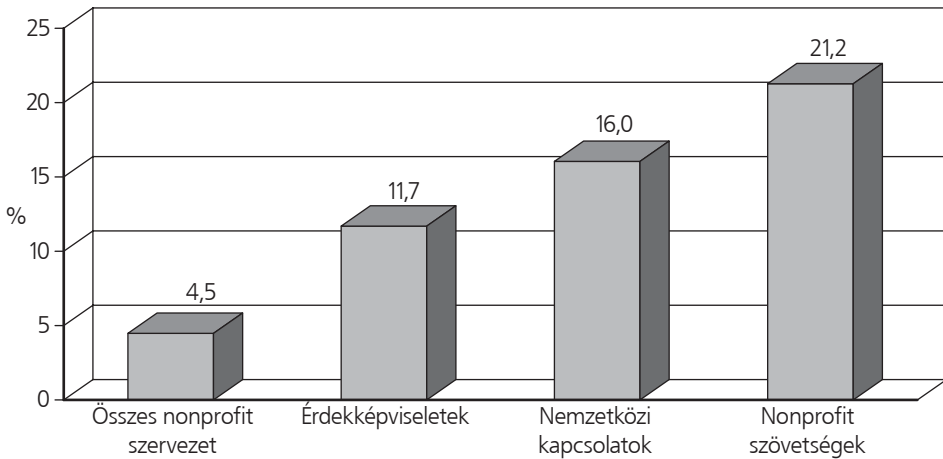
Akármilyen megfontolások rejlenek is azonban a háttérben, a látható eredmény mindenképpen az, hogy az *uniós dokumentumok sok különböző formában és egyre nagyobb súllyal foglalnak állást a civilekkel folytatandó párbeszéd, mi több, a partneri viszony megteremtése mellett*. Az itthoni vitákban és érdekvégyesítési küzdelmekben minden ilyen állásfoglalás és ajánlás fontos hivatkozási alapnak, hatásos érvnek számít, legalábbis akkor, ha van, aki hivatkozzon rá és érveljen vele. Sajnos ez utóbbi feltétel nem mindig teljesül, de azért számos jó példa is akad. Talán elegendő, ha a társadalmi egyeztetési eljárás civilek által kidolgozott normarendszerét (Farkas et al., 2007), a közösségfejlesztés európai szintű támogatásának fontosságát hangsúlyozó Budapesti Nyilatkozatot (2004) vagy azt az állásfoglalást említjük, amelyet a magyarországi civil szervezetek adtak ki az Európai Bizottság „Fehér Könyv az európai kormányzásról” című dokumentumáról. Szintén fontos fejleménynek számít a civil társadalommal folytatott párbeszéd európai szintű intézményeinek kialakulása (Ladó-Tóth, 2007) egyrészt azért, mert ezek a magyarországi civil szervezetek számára is fórumot, bekapcsolódási lehetőséget kínálnak (Márkus, 2007b), másrészt azért, mert mintát jelenthetnek a konzultáció hazai intézményeinek fejlesztéséhez. A civil részvétellel működő Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (European Economic and Social Committee – ECOSOC) például kifejezetten jó hivatkozási alapként szolgál, „hiszen az évi átlagos 150 véleményéből a Bizottság körülbelül 50%-ban elfogadja a szervezet álláspontját”. (Kéglér, 2006:86)

Az európai szintű hálózatok, szövetségek, ernyőszervezetek munkájába való bekapcsolódás a magyar civil szféra számára nemcsak lehetőség, de igen nagy kihívás is. Az európai folyamatok befolyásolásának nyilvánvalóan ez az egyetlen lehetséges útja, de ez az út jelenleg elég nehezen járható. A legtöbb magyar nonprofit szervezetnek már a nemzetközi szövetségek tagdíjának a befizetése is komoly gondokat jelent, a munkájukba való tényleges bekapcsolódáshoz szükséges külföldi utazások költségeinek fedezése pedig megoldhatatlan problémának számít. Ilyen célokra lehet ugyan támogatásokért pályázni a Nemzeti Civil Alapprogramhoz, de többnyire még a szerencsés nyertesek sem számíthatnak a teljes költségük fedezésére, arra pedig végképp nem, hogy a folyamatos kapcsolattartáshoz minden alkalommal sikerül megkapniuk a szükséges támogatást. Magukhoz az európai ernyőszervezetekhez szintén lehet redukált tagdíjakért, kedvezményes részvételi díjakért folyamodni, de ez – túl azon, hogy némiképp megalázó – kiszolgáltatott helyzetet eredményez, ami a vitákban való egyenrangú részvételt is veszélyezteti. Bármilyen siralmas, a nonprofit szervezetek igen nagy része számára már az is áthidalhatatlan akadályt jelent, hogy a nemzetközi kapcsolatokban idegen nyelven kellene kommunikálni. Mindennek ismeretében nem meglepő, de annál szomorúbb, amit a 9. ábra mutat.

Amikor az erre vonatkozó kérdést 2003-ban a KSH utoljára feltette, mindössze 2363 magyar nonprofit szervezet állt tagsági viszonyban nemzetközi szervezetekkel, arányuk a szektoron belül csak 4 és fél százalék volt. Ennél is meghökkentőbb, hogy azokban a szervezetszervezetekben is meglehetősen alacsony arányokat mértek, ahol az érdekképviselet vagy éppen a nemzetközi kapcsolatok állnak a tevékenység fókuszában. A nonprofit szövetségeknek csaknem egyötöde, a szakmai, gazdasági érdekképviseleteknek alig több

mint egytizede, a nemzetközi kapcsolatokra specializálódott nonprofit szervezeteknek pedig körülbelül egyhatoda volt tagja nemzetközi szövetségnek. Ha ehhez még azt is hozzátesszük, hogy a kérdés csak magára a tagsági viszonyra, nem pedig a folyamatos kapcsolattartásra és a munkába való aktív bekapcsolódásra vonatkozott, akkor aligha mondhatunk mást, mint hogy a nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségek kihasználásához igen komoly fejlődésre van szükség. Ez még akkor is érvényes, ha figyelembe vesszük, hogy a több mint száz tagból álló „Társadalmi Fórum az Európai Integrációért”-hálózat által létrehozott brüsszeli civil iroda fontos információs csatornaként működik az EU-intézmények és a magyarországi nonprofit szervezetek között.

9. ábra. A nemzetközi szervezetekkel tagsági viszonyban álló nonprofit szervezetek aránya, 2003



Forrás: KSH (2005)

Lényegesen kedvezőbb képet kapunk viszont akkor, ha az európai uniós források felhasználásának befolyásolására irányuló civil törekvéseket és magát a támogatásokhoz való hozzáférést vizsgáljuk.

A civil szervezeteknek már a 2004–2006-os időszakra szóló első Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) kidolgozásába is volt némi beleszólásuk, de akkor ez még az illetékes hatóságok által kezdeményezett társadalmi egyeztetési folyamat kereteiben valósult meg. A résztvevők főleg az országgyűlés hivatalos lobbilistáján regisztráltak, illetve a szakmai és ágazati érdekképviseltek által javasolt nonprofit szervezetek voltak. A 2007–2013-ra érvényes második fejlesztési terv előkészítése során már a civil szereplők kezdeményezték az egyeztetést (Bényeiné, 2007; Nizák, 2005). Közös fellépésük keretében „*Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért*” néven munkacsoportot hoztak létre. Ennek tagjai részt vettek az egyeztető tárgyalásokon, hírlevelet, állásfoglalásokat, sajtóközleményeket jelentettek meg, konzultációkat rendeztek, és honlapjuk segítségével is gondoskodtak az előkészítési folyamat nyilvánosságáról. Számos jel mutatta a regionális civil egyeztető fórumok szerepének növekedését, erősödését is.

Bár a civil társadalom fejlesztése önálló prioritásként nem szerepel az Új Magyarország Fejlesztési Tervben (ÚMFT), a civil szempontok szinte minden programterületen megjelennek. Szintén biztosítottnak látszik, hogy a nonprofit szervezetek eséllyel pályázzanak az operatív programok keretében szétosztott támogatásokra, és a monitorozásban is komoly szerepet kapjanak. Gyakorlati tapasztalatok az ÚMFT megvalósításáról egyelőre még nem állnak rendelkezésre.¹⁸ Összesítettem viszont azokat a nyilvánosan hozzáférhető információkat¹⁹, amelyek az első Nemzeti Fejlesztési Terv keretében lezajlott operatív programokról rendelkezésre álltak. Ezek alapján megállapítható, hogy a nonprofit szervezetek a támogatások megszerzéséért folytatott versenyben határozottan sikeresek voltak.

A 2006 áprilisáig kiosztott 644 milliárd Ft-nak pontosan feléért a nonprofit szervezetek is versenybe indulhattak. További 84 milliárd Ft a klasszikus civil szervezetek számára ugyan nem, de a preferált szolgáltatási területeken működő közhasznú társaságok számára hozzáférhető volt. A teljes összegnek valamivel több mint egyharmadát osztották szét olyan pályázatokon, amelyek a nonprofit szervezeteket eleve kizárták a jogosulti körből.

A nonprofit szervezeteknek az összes kiosztott támogatás 10 százalékát, a számukra is nyitott pályázatok útján elosztott összeg 16 és fél százalékát, összesen 66 és fél milliárd Ft-ot (az NFT indulását megelőző 2003-as évben pályázati úton megszerzett külföldi támogatások több mint hatszorosát) sikerült elnyerniük. Támogatott programjaik között szerepelt a hátrányos helyzetű rétegek társadalmi beilleszkedésének és munkaerőpiacra való be- vagy visszajuttatásának segítése, az oktatás, szakképzés, felnőttképzés fejlesztése, a beruházási tanácsadás, a vállalkozói kultúra fejlesztése, a szélessávú távközlési infrastruktúra bővítése, valamint a kistérségek turisztikai vonzerejének növelése.

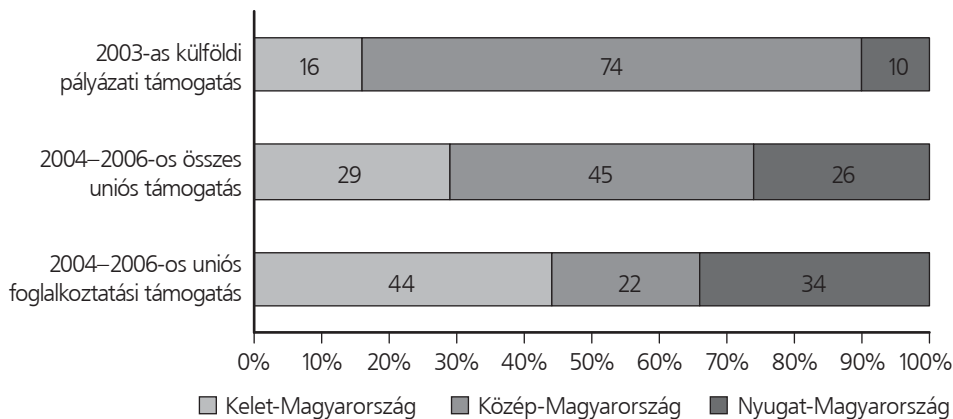
A 812 nyertes pályázatot 448 nonprofit szervezet nyújtotta be. Közülük 313 csak egy pályázatot nyert, 77 kettőt, 58 pedig ennél többet. A szervezetek nagyobbik fele főtevékenysége szerint is azokon a területeken dolgozott, amelyek közvetlenül kötődtek az operatív programok prioritásaihoz (regionális és gazdaságfejlesztés, a foglalkoztatottsági helyzet javítása, képzés, kutatás).

Ezek a szervezetek nyerték el a pályázatok kétharmadát és a teljes támogatási összeg háromnegyedét. Ennek megfelelően az átlagos támogatottságuk több mint duplája volt a prioritásokhoz közvetlenül nem kötődő pályázókénak. Valóban esélyt kaptak tehát arra, hogy az uniós források felhasználásával az adott terület megkerülhetetlen szereplőivé nőjék ki magukat, illetve megerősítsék korábban már megszerzett pozícióikat. Jellemzőes tagjai ennek a csoportnak a vállalkozások pénzügyi, szakmai és technikai segítésére, valamint a munkaerő-piaci programok támogatására szakosodott alapítványok, a régió- és térségfejlesztést segítő, koordináló szervezetek, illetve a nonprofit formában működő kutatási, felsőoktatási és felnőttképzési intézmények. Külön említést érdemelnek azok a nonprofit szervezetek, amelyek maguknak az operatív programoknak a lebonyolításában kaptak szerepet. A pályázatokon ők valójában nem támogatást, hanem megrendelést nyertek el. Az ennek nyomán kialakított pályázattási és a kapcsolódó nyilvántartási, dokumentálási, elszámoltatási kapacitásaik hosszabb távon az egész magyar nonprofit szektor szempontjából is jelentőséggel bírhatnak.

Az operatív programok prioritásaihoz főtevékenységük szerint közvetlenül nem kapcsolódó civil szervezetek jórészt a HEFOP-ból nyertek viszonylag alacsonyabb összegű támogatást olyan programokra, amelyek megvalósítása során nagy hangsúlyt kaptak a személyre szabott szolgáltatások. Jellemzően ilyen volt a legkülönbözőbb, támogatásra szoruló csoportok (fogyatékkal élők, szegények, romák, szenvedélybetegek stb.) társadalmi beilleszkedésének, munkavállalásra való alkalmassá tételének segítése, vagy egyszerűen életminőségének, társadalmi elfogadottságának javítása.

Nagyon fontos eredménynek számít, hogy az operatív programokból támogatott 448 nonprofit szervezet közel 45 százaléka a hátrányos helyzetű kelet-magyarországi régiókból került ki, s még ennél is fontosabb, hogy a támogatási összeg regionális eloszlása (10. ábra) is a területi egyenlőtlenségek csökkenésére utal. Az operatív programok e tekintetben akár áttörésnek is minősíthető előrelépést jelentettek.

10. ábra. Az operatív programokból nyert és az egyéb külföldi pályázati támogatások területi megoszlása



Forrás: KSH (2005); Kuti (2007)

Az operatív programokból nyert támogatások általában is, de a foglalkoztatási és humán erőforrás-fejlesztési célúak egyértelműen a területi kiegyenlítődés irányába hatottak. Az uniós támogatásokhoz a vidéki Magyarország (s azon belül elsősorban a keleti országrészek) nonprofit szervezetei sokkal magasabb arányban jutottak hozzá, mint a külföldi pályázati pénzek egyéb fajtáihoz.²⁰ A fővárosi nonprofit szféra kiváltságos helyzete a foglalkoztatási célú pályázatokon egyáltalán nem érvényesült. Ez annál is inkább biztatónak tűnik, mert az Új Magyarország Fejlesztési Terv elsődleges prioritása a foglalkoztatás bővítése, várható tehát, hogy az ahhoz kapcsolódó operatív programok pályázatainak a hátrányos helyzetű régiók nonprofit szervezetei hasonló sikerrel fognak szerepelni.

Ennek az esélynek a megragadása egyáltalán nem ígérkezik könnyűnek. A pályázati kiírások figyelése, a meghirdetett célokhoz illeszkedő programok kidolgozása, a pályázati anyagok összeállítása és az első nyertes projekt lebonyolítása olyan erőfeszítéseket igényel,

amelyek megtételéhez minden energiát mozgósítani kell. A nonprofit szervezetek számára ez még akkor is nagy szervezetfejlesztési kihívás, ha a munka különböző fázisaiban igénybe vesznek némi (akár a professzionális pályázatíróktól, akár az érintett önkormányzatoktól vagy a civil szolgáltató központoktól érkező) szakmai segítséget. Igen komoly nehézségeket okoz, hogy a legtöbb nonprofit szervezetnek (még a viszonylag nagyoknak is) kifejezetten rossz az infrastrukturális ellátottsága, nincs állandó székhelye, saját irodája, telefonvonala, internetelérése. A szakmai munkát többnyire bérelt vagy ingyenesen átengedett helyiségekben végzik. Nagyon gyakori az állandó alkalmazottak hiánya, a szerződéses vagy egyéb „kreatív” módon megvalósított (minimálbéres, ösztöndíjas, gépkocsiatalányos stb.) foglalkoztatás.

Ilyen körülmények között az átlagosnál is bonyolultabb pályázati eljárás, a civil szervezetek számára idegen, bürokratikus szabályok tömkelege már önmagában is komoly nehézségeket okoz. Ennél is súlyosabb problémát jelent azonban a *támogatások tervezhetőségének hiánya, a szerződéskötések és utalások ütemezésének bizonytalansága*.

Az első Nemzeti Fejlesztési Terv lebonyolításával kapcsolatban a leggyakoribb civil panasza az volt, hogy a pályázati kiírások nem határozták meg konkrétan a folyamat lebonyolításának időkereteit, szakaszolását. A kiíró nem vállalt kötelezettséget a szerződéskötés és az utalás időpontjára. Ezek a folyamatok rendszerint igen hosszúra nyúltak, súlyos problémákat, néha egyenesen csődközeli helyzetet (Arató et al., 2007; Szabó, 2006) okozva ezzel a pályázóknak. Az érintettek különösen nehezményezték, hogy miközben őket magukat a határidők szigorú betartására kötelezték, a pályázatok oldalán megengedett volt (sőt, mindennapos gyakorlatnak számított) a döntési, jóváhagyási procedúra elhúzódása, az értesítés, szerződéskötés csúszása és a késedelmes utalás. Ez nemcsak idővesztést okozott, hanem gyakran minőségromlást is, vagy egyenesen a megvalósítás ellehetetlenülését, továbbá határozottan akadályozta a hosszabb távú, stratégiai szemléletmód kialakulását, érvényesítését.

Ezeknek a problémáknak nagy része viszonylag egyszerűen, a pályázati folyamat jobb megszervezésével, a támogatási döntések és az utalások gyorsításával, rugalmasabbá tételével megoldható lenne. Sokkal nehezebben enyhíthető viszont az a *feszültség, amely a civilek gondolkodásmódja, működési jellemzői és a pályázatok által támasztott követelmények között* akkor is fennmarad, ha ezeket a követelményeket sikerül az ésszerű szintre redukálni.

Ha komolyan vesszük, hogy a pályázatoknak a rájuk bízott közpénzek elosztása során felelős magatartást kell tanúsítaniuk, akkor nem várható el tőlük a felkészületlen, gyenge pályázatok benyújtó, az elemi adminisztratív szabályok és pénzügyi fegyelem betartására képtelen szervezetek támogatása. Bármennyire szívünkön viseljük is a civil szféra legtörekenyebb, leghátrányosabb helyzetű szerveződéseinek sorsát, azt nem kívánhatjuk, hogy olyan pályázók is támogatáshoz jussanak, akik nem képesek megfelelő szakmai színvonalú, formailag elfogadható, a meghirdetett célokhoz és a kiírási feltételekhez alkalmazkodó pályázati anyagok összeállítására, illetve az azokban szereplő szakmai programok megvalósítására.

Nem elegendő (bár feltétlenül szükséges) tehát egyszerűsíteni a pályázatok bürokratikus követelményeit és gördülékenyebbé, civilbarátabbá tenni magát a pályázati eljárást, illetve a támogatások folyósítását. Maguknak a nonprofit szervezeteknek is változniuk kell. Elkerülhetetlen, hogy pénzügyeik kezelésében, menedzsmentjükben és érdekérvényesítési

tevékenységükben az eddiginél lényegesen tudatosabbá és professzionálisabbá váljanak. Ugyanakkor egész magatartásuknak, attitűdjüknek is változnia kellene ahhoz, hogy ne elszennvedői, túlélői, esetleg haszonélvezői legyenek a környezetükben zajló folyamatoknak, hanem aktívan alakítsák a „játékszabályokat”, s egyenrangú félként vegyenek részt működésük társadalmi és gazdasági feltételrendszerének formálásában.

Problémák, kihívások, a közeljövő teendői

ETIKAI PROBLÉMÁK

A történelmi háttér ismertetésével foglalkozó bevezető fejezetben bőségesen esett szó mindazokról az előző évszázadok során átélt megpróbáltatásokról, amelyek mentségül és magyarázatul szolgálhatnak a túlélés-orientált, szabálykerülő magatartás nemzeti tradícióvá válására. A jelenlegi helyzet áttekintése alapján azt sem nehéz megérteni, hogy ez a hagyomány a rendszerváltást követően sem sokat gyengült. A tízezerszám megjelenő *nonprofit szervezeteket alapítók jórészt tiszteletre méltó céllal, gyakran tagadhatatlan civil elkötelezettséggel hozták létre, de a legritkább esetben tudják/akarják minden szempontból támadhatatlan módon, az etikai normákkal, írott és íratlan szabályokkal teljes összhangban működtetni.* Zömüket valószínűleg a kényszer (a megfelelő anyagi eszközök, humánerőforrások, szakértelem, idő hiánya), kisebb részüket az előnyszerzési vágy készíti a szabályszegésre. Ahogy az informális és a „rugalmas” foglalkoztatási megoldások között vannak olyanok, „amelyek a jó munkaerő-piaci helyzet többletlehetőségeinek kiaknázására, s olyanok, amelyek a rossz munkaerő-piaci helyzet kényszereinek elfogadására (esetleg az ebből fakadó veszteségekkel szembeni védekezésre) szolgálnak” (Sik, 2008:101), úgy a könyvelésen kívüli pénzmozgások vagy a két különböző támogatóhoz benyújtott számlák is szolgálhatnak forrásbővítési célokat vagy egyéni érdekeket, de egyszerűen azt is, hogy a nagyon szűkös forrásokból mégis megvalósíthatóak legyenek az elképzelt programok. Az össze nem hívott egyesületi közgyűlés, az el nem készült közhasznúsági beszámoló, a ki nem töltött statisztikai kérdőív, az elmulasztott „papírmunka” háttérében éppúgy lehet komoly visszaélés, mint egyszerű időhiány és rendetlenség.

Hiába különböző azonban az eltérő motivációs háttérű szabálytalanságok súlya és erkölcsi megítélése, a végeredmény mégiscsak a *magyar nonprofit szervezetek általános sebezhetősége.* (A szabályszegésben vétkesek könnyen sakkban tarthatók, „akinek vaj van a fején, az többnyire nem szívesen megy a napra”). Ez nagyon komolyan akadályozza a legkülönbözőbb társadalmi vagy szektoron belüli anomáliákkal szembeni civil fellépést, s önmagában is magyarázza a korlátozott érdekérvényesítő képességet. Ezzel áll összefüggésben az is, hogy a nonprofit szervezetek többsége sem a visszaélésektől és elkövetőiktől való egységes elhatárolódásra, sem a méltánytalan elbánásban részesülők iránti szolidaritásra, az érdekükben történő nyílt fellépésre nem hajlandó. Majd’ mindenki a túlélés egyéni stratégiával (rosszabb esetben minden stratégiát nélkülöző technikáival) kísérletezik, a kooperatív stratégiák megjelenése még nyomokban is alig-alig látszik. Jobb sorsra érdemes nonprofit

szervezetek válnak a pártok vazallusaivá, vagy igyekeznek a mindenkori politikai széljáráshoz alkalmazkodni. Ami talán ennél is rosszabb, a tömeges hallgatás. *Égető társadalompolitikai kérdésekben sem szólalnak meg olyan szervezetek, amelyek magukat a civil társadalom képviselőinek tekintik, s ezzel automatikusan teret engednek a hangos szélsőségeknek.*

Majd' 20 évvel a politikai rendszerváltás után ott tartunk, hogy a civil szerveződéseknek ismét van félnivalójuk. Igaz, nem a politikai rendőrségtől félnek – ami kétségkívül nagy fejlődés –, csak a nehezen elért eredményeiket szeretnék megóvni, csak működésük kisebb-nagyobb szabálytalanságainak lelepleződésétől, támogatóik elfordulásától, „piaci” pozícióik megrendülésétől tartanak. Ez azonban talán még bénítóbb, mint annak idején a politikai gyökerű félelem volt. Itt is „mindenki szem a láncban”, de a lánc már nem a zsarnokság, hanem a normasértő, szabálykerülő magatartással kapcsolatos össznemzeti cinkosság.

A kitörési pont megkeresése olyan kihívás, amelynek nagyon nehéz lesz megfelelni. Mindenekelőtt széles körű egyetértésre kellene jutni a legszükségesebb teendőket illetően. ehhez pedig kinek-kinek elkerülhetetlenül szembe kell néznie azokkal a súlyos morális dilemmákkal, amelyekkel a társadalmi és gazdasági élet valamennyi szereplője, többek között a nonprofit szektor is küszködik. A szektor reprezentatív szervezeteinek mindenképpen részt kellene vállalniuk az *etikus magatartás normáinak, a nyilvánosság és az átláthatóság követelményeinek* megfogalmazásában. (Farkas–Molnár, 2005) Le kellene leplezniük azt az érvelést, amely minden szabály- és normaszegésre felmentést talál a napi működési kényszerekben; mindennemű beszámolást és beszámoltatást a polgári szabadságjogok megsértéseként értelmez. Ha halványan és bátortalanul is, egyes szervezetek már évek óta ismételten felvetik egy *etikai kódex* kidolgozásának szükségességét. Az önkéntes részvételen alapuló értékelésre és garanciavállalásra szakosodott (úgynevezett „watchdog”) szervezetek létrehozásának igénye szintén felmerült. Az ilyen kezdeményezések továbbvitele, bátorítása, a civil szektor erősen megtépázott tekintélyének és legitimitációjának helyreállítása minden előrelépésnek elemi feltétele, s egyúttal olyan feladat, amelyet kizárólag közös erőfeszítéssel,²¹ a legtekintélyesebb civil szereplők döntő többségének aktív részvételével lehet megoldani.

A SZEKTORSZINTŰ CIVIL ÉRDEKKÉPVISELET LÉTREHOZÁSÁNAK KIHÍVÁSA

Egy ilyen folyamat végigviteléhez, de már a beindításához szükséges konszenzus megteremtéséhez is nélkülözhetetlenek látszik a szektorszintű civil érdekképviselet problémájának régóta húzódo megoldása. Bár mind szakmai területenként, mind helyi és regionális szinteken számos különböző ernyőszervezet működik (Bárdos et al., 2004; Farkas, 2005; Osváth, 2005), *s az országos szövetség létrehozásának ötlete is többször felmerült, érdemi előrelépést mind a mai napig nem sikerült elérni.* Legtovább az a 2004–2005-ös kezdeményezés jutott el, amelynek kapcsán „Szövetség az Országos Civil Érdekképviseletért” néven egy egyesület is létrejött. Ez számba vette a szektorszintű közös érdekeket, rögzítette az országos érdekképviselet működési elveit, és – a legitimitást biztosítandó – kombinált választási és delegálási rendszert dolgozott ki. (Sebestény, 2005) A kezdeményezés azonban végül

szakemberek közül kerültek ki. Munkájukat eleinte az is segítette, hogy a civil ügyekért felelős részleg a kormányzati struktúra felső régióiban helyezkedett el. Az első „Civil Kapcsolatok Főosztálya” 1998-ban a Miniszterelnöki Hivatalban jött létre, s a kancelláriaminiszter közvetlen felügyelete alá tartozott. Ez a helyzet viszonylag hosszú ideig fennmaradt. Az első változás 2003-ban következett be, amikor a civil ügyek az esélyegyenlőségért felelős tárca nélküli miniszter felelősségi körébe kerültek. Maga a szervezeti egység ebben az időszakban a Civil Kapcsolatok Igazgatósága névre hallgatott, de rövidesen ismét visszaalakult főosztályná, mely immár az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium kereteibe tartozott. A 2006-os év újabb változást hozott. A kormányzat civil stratégiájáért és a civil kapcsolatok ápolásáért felelős részleget ezúttal a Szociális és Munkügyi Minisztériumba telepítették, de immár nem önálló főosztályként, hanem csak – meglehetősen alacsony munkatársi létszámmal dolgozó – osztályként.

Ez a történet önmagáért beszél, és elsősorban arra figyelmeztet, hogy *a civil szféra iránti kormányzati figyelmet és jóindulatot nem szabad egyszer s mindenkorra adott, automatikusan fennmaradó jelenségnek tekinteni.* Ez a figyelem jelenleg érzékelhetően lanygulóban van, és minden valószínűség szerint csak akkor tartható fenn, ha a civil szervezetek vezetői ennek érdekében tudatos és egyeztetett erőfeszítéseket tesznek. Ilyen erőfeszítésekre annál is inkább szükség lenne, mert a megoldásra váró problémák jelentős része csak a kormányzattal együttműködve, annak aktív részvételével kezelhető. Ilyen probléma mindenekelelt a közfeladatokat ellátó nonprofit szervezetek finanszírozása.

FINANSZÍROZÁSI KIHÍVÁSOK

Bizonyos szolgáltatások (például oktatás, hajléktalanellátás, idősek, egészségkárosodottak intézményes ellátása stb.) esetében az ilyen tevékenységet végző nonprofit szervezetek – amennyiben a költségvetési törvényben lefektetett szakmai és adminisztratív követelményeknek megfelelnek – közvetlenül jogosulttá válnak az általuk szolgáltatásban részesítettek számára igazított támogatásra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a paramétereik alapján jogosult nonprofit szervezetek automatikusan megkapják a támogatást. Éppen ellenkezőleg, előbb – sokszor hosszú procedúrák, nehéz tárgyalások során – bizonyítaniuk kell, hogy a feltételként megszabott valamennyi működési, törvényességi és szakmai követelménynek megfelelnek. Gyakran találják szemben magukat az állami és piaci versenytársak lobbitevékenységével, s még gyakrabban az anyagi nehézségekkel küzdő önkormányzatok ellenállásával. Ez utóbbiaknak rendszerint „saját” oktatási és szociális intézményeik finanszírozása is gondot okoz, így korántsem tartják mindig vonzónak, hogy a településen élő ellátottakra jutó fejkvótát a nonprofit szolgáltatóknak engedjék át.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy *a normatív finanszírozás elveinek törvényi vagy rendeleti szabályozása sem biztosít teljesen semleges elosztási mechanizmust, továbbra is sok múlik azokon, akik a konkrét szerződéskötési döntéseket hozzák.* Ráadásul a lefektetett elvek a mai magyar viszonyok között a nonprofit szolgáltatók számára nemcsak előnyt jelentenek, hanem gyakorta nehézségeket is. A valóban civil kezdeményezés nyomán létre-

jelenségnek számít, hogy az önmagukban is elég lassan meghozott döntéseket követően további hónapokat, féléveket csúsznak a szerződéskötések és pénzáttalások.²²

Az ezzel okozott kár mérhetetlen. Már az is éppen elég súlyos következmény, hogy az átutalásokra váró szervezetek kénytelenek halogatni programjaikat, magas kamatokra vesznek fel hiteleket, sokszor hónapszám nem tudják fizetni munkatársaikat. Ennél is veszedelmesebb azonban az, hogy esetenként a különböző célokra kapott összegek „átcsoportosítására”, szabálytalan, olykor törvénytelen manőverekre is rákényszerülnek. Mindez a civil szervezetek vezetőinek igen sok nyugtalan éjszakát okoz. Nem csoda hát, hogy a növekvő összegű és – mérhető jellemzőit tekintve – pozitív hatású állami finanszírozás a civil szférában szubjektíve inkább eredményez indulatokat és keserűséget, mint örömet és elégedettséget. Hogy ezen változtatni kellene, az a kormányzati oldalon sem lehet kétséges, így az összehangolt civil fellépésnek ezen a téren valószínűleg komoly esélyei lennének a sikerre.

A GAZDASÁGI ÉS JOGI SZABÁLYOZÁS PROBLÉMÁI

Keményebb diónak számít a lakossági adományok adókedvezményeinek kérdése, mert itt a fiskális és a társadalmpolitikai megfontolások nyilvánvalóan ütköznek egymással. Az előbbieket mostanában sokkal erősebben hatnak az SZJA-kedvezmények alakulására, mint az utóbbiak. A jelenleg hatályos szabályozás üzenete e tekintetben egyértelmű. Amikor az önzetlen adományokat egy kategóriába sorolja a legszűkebben magáncélú pénzügyi tranzakciókkal (például üzleti hitel, lakáshitel, őstermelői tevékenység, élet- és nyugdíjbiztosítás stb.), az utánuk igénybe vehető kedvezményekre közös, nevelésesen alacsony plafont határoz meg, és a kedvezmény érvényesítését a legalacsonyabb (4 millió Ft alatti) jövedelmű rétegekre korlátozza, nyilvánvalóvá teszi, hogy a magánjótékonytságot nem tekinti ösztönzésre érdemesnek.

Ezzel a szemlélettel civil oldalról természetesen nem lehet egyetérteni. Részben azért nem, mert a nonprofit szervezeteknek társadalmi feladataik ellátásához égető szükségük van az adományokra, de főleg azért nem, mert a magyar társadalomnak szüksége van arra, hogy állampolgárai a közös ügyekről felelősen gondolkodjanak, és azok előmozdítása érdekében aktívan cselekedjenek. Ennek az aktív cselekvésnek egyik kitüntetett formája lehet az anyagi áldozatvállalás. Mint az előző fejezetben már láttuk, erre adókedvezmények hiányában is egyre növekvő mértékben kerül sor, de egyáltalán nem mindegy, hogy közben a támogatók hogyan élik meg az államhoz való viszonyukat, érzékelik-e azt, hogy személyes áldozatvállalásuk (az adókedvezmények által elismert formában) a közös erőfeszítésekbe illeszkedik, hogy együttműködő partnerei a kormányzatnak a társadalmi problémák kezelésében.

A motivációt elemző közgazdasági és szociológiai szakirodalom szerint (Halfpenny, 1999) az adományozási döntéseknek alapvetően két fontos indítéka lehet. Az egyik valamilyen felismert egyéni vagy társadalmi érdek; a másik pedig a szűkebb vagy tágabb közösség normáihoz és követelményeihez való alkalmazkodás. Az adópolitikai ösztönzés hiánya lényegében

A bírósági nyilvántartás ennek a funkciónak a betöltésére a jelen állapotában alkalmatlan. Ezen a tényen mit sem változtat az az egyébként örvendetes fejlemény, hogy online hozzáférhetősége éppen e tanulmány megírásának időszakában valósul meg. A nyilvános elérhetőség csak azt fogja a nagyközönség számára is közvetlenül érzékelhetővé tenni, amit a szakma eddig is tudott: a nyilvántartás hibás, hiányos és korántsem naprakész. Tízezerszám vannak benne rég megszűnt, de a megszűnésüket hivatalosan be nem jelentő, valamint létező, de nem a bejegyzett címen működő szervezetek, duplán, triplán, hibásan rögzített rekordok, 10-15 éve nem aktualizált adatok. Ugyanakkor hiányzik például a közhasznú státusra vonatkozó információ, melynek a szervezetek kötelezettségei és kedvezményei, illetve bizonyos pályázatok szempontjából igen nagy a jelentősége.

Egy valóban közhiteles nyilvántartás létrehozásához mindenképp a jelenlegi regiszter átfogó felülvizsgálatára, kiegészítésére és naprakésszé tételére lenne szükség. Gondoskodni kellene ugyanakkor a naprakészen tartás törvényi garanciáinak, mechanizmusainak megteremtéséről is. Szintén biztosítani kellene azokat a szakmai és intézményi feltételeket, amelyek egy közhiteles nyilvántartás folyamatos működtetéséhez és a kapcsolódó információszolgáltatások (célzott leválogatások, címlisták készítése, reprezentatív minták kiválasztása, elemzési célú adatbázisok létrehozása stb.) magas színvonalú ellátásához elengedhetetlenek.

Mindez átvezet egy másik, szintén nehezen kezelhető problémakörhöz, a *nonprofit szektorral kapcsolatos kutatások mennyiségére, minőségére, összetételére, finanszírozására és az eredmények nyilvánosságára, hasznosulására* vonatkozó kérdésekhez. Főösleges lenne itt megismételni azokat a kritikai észrevételeket, amelyeket a Nemzeti Civil Alapprogram által támogatott kutatások monitoringját végző szakértők megfogalmaztak (Gazsó, 2007), és amelyek jórészt a más forrásokból finanszírozott projektekre is érvényesek. Nem maradhat azonban ki az előttünk álló teendők áttekintéséből néhány, akár már a közeljövőben is megtehető lépés körvonalazása.

A 21. század elején – egy nemzetközileg is elismert statisztikai adatgyűjtési rendszer és másfél évtizedre visszanyúló kutatási, statisztikai adatok birtokában – szinte felfoghatatlan, hogy tömegével folynak olyan felmérések, amelyek az alapsokaság ismerete nélkül, nem reprezentatív mintákon végzett empirikus adatgyűjtések és többnyire rendkívül alacsony elemszámok²⁷ alapján próbálják vizsgálni a nonprofit szektor különböző részterületeit vagy helyi, regionális metszeteit. Összehasonlíthatatlanul racionálisabb lenne – az így felhasznált anyagi források töredékéből – megoldani, hogy a *statisztikai felvételek, a hivatalos nyilvántartások és a módszertani követelményeknek megfelelő nagymintás empirikus kutatások anonimizáltak (így az adatvédelmi előírásoknak megfelelő) adatbázisai elektronikusan is elérhetőek legyenek minden olyan tudományos műhely és gyakorlati felhasználó számára, akinek munkáját az adatok továbbfeldolgozása és másodelemzése segítheti.*

Hogy ez a felvetés nem az utópia birodalmába tartozik, azt a nemzetközi gyakorlat (például az Eurobarometer-felvételek vagy a nemzetközi értékvizsgálat adatbázisainak internetes hozzáférhetősége) plasztikusan bizonyítja. Ha ehhez még azt is hozzátesszük, hogy a szóba jöhető magyarországi adatállományok óriási többségének létrejöttét közpénzekből finanszírozták, akkor az általános felhasználhatóságuk biztosítása elemi követelménynek tűnik.

- 8 Az utolsóként feltüntetett 2000–2006-os időszak hosszabb a többinél. Az évenkénti léptékű ábrázolás természetesen pontosabb lenne, de ehhez az 1990-es és a 2000-es évek elejéről egyaránt hiányzik néhány statisztikai adat.
- 9 Erre utal az is, hogy – mint Sebestény István a szakértői anyag vitáján elmondta – a nonprofit szektor kiadásai 2006-ban (a statisztikai megfigyelés kezdete óta először) magasabbak voltak a bevételek összegénél.
- 10 A 2005-ös adatok szerint (KSH, 2007) ezek teszik ki az összes közalapítvány több mint 90 százalékát. Sajnos az összes közalapítványi bevételből való részesedésükről nem állnak rendelkezésre statisztikai információk, de biztosra vehető, hogy a többnyire csak néhány millió, esetleg néhány százezer Ft-os költségvetéssel dolgozó helyi közalapítványok bevétele eltörpül az országos közalapítványok rendelkezésére álló összegek mellett.
- 11 Ide az 5 és 50 millió Ft közötti éves bevétellel gazdálkodó szervezetek tartoznak. Számuk 2006-ban 8 ezer körül volt.
- 12 Ez az arány egyébként lassan, de folyamatosan csökken. 1994-ben még a 70 százalékot közelítette, 2000-ben már a 63 százalékot is alig érte el.
- 13 Más kérdés, hogy mennyire szükségszerű az országos szövetségek Budapestre koncentrációja. Egy részük valószínűleg a fővároson kívül is működhetne, bár – tekintve, hogy az ország minden szempontból igen centralizált – ennek biztosításához a jelenleginél alighanem nagyobb erőfeszítésekre és magasabb kiadásokra lenne szükség.
- 14 A KSH gyorstájékoztatójában szereplő adatok sajnos nem elég részletesek ennek a jelenségnek a mélyreható elemzéséhez. Annyi azonban kikövetkeztethető belőlük, hogy a csökkenés döntően a közhasznú társaságokat érintette. Nem kizárt, hogy ez már a kötelező átalakulásra való felkészülés előjele. Ugyanakkor – feltehetőleg az uniós forrásokból megnyert pályázatok hatására – duplájára nőtt a kht.-k eredetileg igen alacsony támogatási bevétele, és tovább emelkedett az állami forrásokból származó bevételek összege is.
- 15 Ebbe a csoportba a statisztika a lakossági, a vállalati, a külföldi, illetve a más nonprofit szervezetektől, egyházaktól, pártoktól kapott támogatásokat sorolja.
- 16 Sajnos a vállalatok adományozási magatartásának időbeli alakulásáról – összehasonlításra alkalmas korábbi adatok hiányában – semmit nem tudunk mondani.
- 17 Ezeknek a félelmeknek a megalapozottságát jól mutatja az az Eurobarometer (2007) adat, mely szerint a magyaroknak mindössze 12 százaléka gondolja úgy, hogy honfitársai tájékozottak az unióval kapcsolatos politikai kérdésekben. Más kutatási adatok (Bartal, 2008:217) sajnos arra utalnak, hogy a civil szervezetek vezetőinek tájékozottsága sem feltétlenül haladja meg az átlagpolgárokét. Mint kiderült, a felmérés során megkérdezett civil vezetőknek körülbelül egyharmada még azt sem tudta, hogy a települése tagja egy eurorégióknak.
- 18 Sajnos nem készült civil szempontú feldolgozás a brüsszeli kezelésű, valamint a Visegrádi Alap és a Norvég Alap által kiírt pályázatok eredményeiről sem.
- 19 A Nemzeti Fejlesztési Hivatal honlapjáról (www.nfh.hu) 2006. április 16-án letöltött hivatalos pályázati információkat adatbázisba rendeztem, a nyertes pályázókat szervezeti forma szerint kódoltam, és az adatokat az elemzési céloknak megfelelően csoportosítottam. Az adatbázis alapján készített táblákat és részletes elemzést tartalmazó tanulmány (Kuti, 2006) a Nonprofit Kutatócsoport honlapjáról (www.nonprofitkutatas.hu) letölthető.

Irodalom

- Arató Krisztina (2005): A civil szervezetek és az Európai Unió. *Civil Szemle*, 4.
- Arató Krisztina–Bartal Anna Mária–Nizák Péter (2007): A civil szervezetek tapasztalatai a Strukturális Alapokból finanszírozott projektek pénzügyi lebonyolításában, http://www.civileuropa.hu/downloads/documents/CEE_HEFOP_penzugyek_kutatasi_jenetes_200709.pdf
- Balázs Magdolna (1991): Az alapítványi élet indulása Magyarországon. *Esély*, 1.
- Bárdos Ferenc et al. (2004): *Első lépések. (A civil összefogás útján)* Eger: Életfa Környezetvédő Szövetség.
- Bartal Anna Mária (2008): Hálózatok az Ister-Granum Eurorégió civil szervezetei között. In: *Metszéspontok. Nonprofit tanulmányok, 2004–2006.* Budapest: Loisir Kft.
- Bényei Andrásné (2007): A konzultációtól az érdekegyeztetésig. *Civil Fórum*, 4.
- Béry László (szerk.) (1929): *A magyar filantrópia könyve.* Budapest: Légrády Testvérek Nyomdai Műintézete.
- Bibó István (1986): *Válogatott tanulmányok.* Budapest: Magvető.
- Bíró Endre (2005): *A KCR-dimenzió. A közfeladat-ellátásban való civil részvétel jogi akadályai.* Budapest: EMLA Egyesület.
- Bódi György–Jung Adrienn–Lakrovits Elvira (2003): *Civil partnerség.* Budapest: KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Budapesti Nyilatkozat (2004): Az európai civil társadalom fejlesztése a közösségfejlesztés eszközeivel. *Civil Szemle*, 1.
- Bullain Nilda (2004): *Civil jövőkép. Átfogó nonprofit jogi reform koncepció. Kérdések és alternatívák.* Budapest: Civil Társ Trust Programiroda.
- Burlingame, Dwight F. (2001): Corporate philanthropy's future. In: Helmut K. Anheier–Jeremy Kendall (eds.): *Third Sector Policy at the Crossroads.* London–New York: Routledge.
- Csizmadia Andor (1977): *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- Csorna Kálmán (1931): A szegénygondozás Budapesten. *Statisztikai Közlemények.* 62. kötet, 1. Budapest.
- Czakó Ágnes–Harsányi László–Kuti Éva–Vajda Ágnes (1995): *Lakossági adományok és önkéntes munka.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal–Nonprofit Kutatócsoport.
- Czike Klára–Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció.* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Erdélyi László (1925): Bajtársi egyesületek a magyar lovagkorban. In: *Emlékkönyv Dr. Gróf Klebelsberg Kuno negyedszázados kultúrpolitikai működésének emlékére.* Budapest: Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Újságvállalata.
- Eurobarometer 68 (2007): Közvéleménykutatás az Európai Unióban, 2007 ősz. Nemzeti jelentés, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_hu_nat.pdf
- European Commission (2001): Promoting a European framework for corporate social responsibility – Green Paper. European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs, July 2001.
- Farkas Ferenc–Molnár Mónika (2005): A nonprofit szervezetek elszámoltathatósága. *Civil Szemle*, 2.

- Molnár Szilárd (2005): A civil társadalom államosítása Magyarországon, 1945–1956. *Civil Szemle*, 3.
- Nemoda István (2005): Stratégiai partnerségben. *Civil Szemle*, 3.
- Nizák Péter (2004): Az állami pályázati rendszer tapasztalatai – a civil szervezetek szemszögéből. *Civil Szemle*, 1.
- Nizák Péter (2005): A társadalmi egyeztetésről – a Nemzeti Fejlesztési Terv kapcsán. *Civil Szemle*, 4.
- Osváth László (2005): *Térségi párbeszéd a területfejlesztésben. A civil szervezetek térségi együttműködési Magyarországon*. Budapest: Szövetség az Országos Civil Érdekképviseletért.
- Salamon, Lester M. (1991): A piac kudarca, az öntevékenység kudarca és a kormány nonprofit szektorral kialakított kapcsolatai a modern jóléti államban. In: Kuti Éva–Marschall Miklós (szerk.): *A harmadik szektor*. Tanulmányok. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1996): *Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally*. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project No. 22, Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Salamon, Lester M. et al. (1999): *Global Civil Society*. Dimensions of the nonprofit sector. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Sebestény István (2002): *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata, 2000*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Sebestény István (2005): *Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Sik Endre (2008): Rugalmasan rejtett gazdaság. In: Szívós Péter–Tóth István György (szerk.) *Köz, teher, elosztás*. TÁRKI Monitor jelentések, 2008. Budapest: TÁRKI.
- Szabó Máté (2007): *A tiltakozás kultúrája Magyarországon. Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Budapest: Rejtjel.
- Szabó Yvett (2006): Tendernyi pénz. Uniós pályázatok buktatói. *Heti Világgazdaság*, 18.
- Tóth Árpád (2005): *Önszervező polgárok. A pesti egyesület társadalomtörténete a reformkorban*. Budapest: L'Harmattan.
- T. Puskás Ildikó (2006): *Örülök, hogy segíthettem... Beszélgetések a társadalmi szerepvállalásról*. Budapest: Kossuth.
- Török Marianna (2005): Vállalati adományozás a hazai gyakorlatban. In: Kuti Éva (szerk.): *A „jótékony-ság” vállalati stratégiája. Vállalati adományozás Magyarországon*. Tanulmányok. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.

ALAPKÉRDÉSEK AZ ALAPÍTVÁNYOKRÓL

AZ ALAPÍTVÁNYI SZABÁLYOZÁS REFORMJÁNAK

SZÜKSÉGESSÉGE MAGYARORSZÁGON

Bullain Nilda¹

■ BEVEZETŐ

A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) új koncepciója idén a Parlament elé kerül. Egy ilyen reform hatalmas vállalkozás, a cselekvőképesség meghatározásától a családjogon és az öröklésen át a szerződéses és felelősségi viszonyokig számos jogterületet felölelve több ezer paragrafusnyi joganyag teljes, koncepcionális és szövegszerű revízióját igényli. Ezért nem is különösebben meglepő, hogy a hosszas előkészületek ellenére is kimaradt egy szabályozási terület koncepcionális reformja, amelyre pedig égető szükség volna: az alapítványi szabályozásé. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján 2008 júniusában közzétett Ptk.-tervezet ugyanis, bár számos érdemi változtatást tett az alapítványok szabályozásában, annak alapjait – így az alapítvány mint jogi forma koncepcióját és az abból következő szervezeti irányítási és működési modellt – érintetlenül hagyta.

Jelen tanulmány célja, hogy rávilágítson arra, *miért szükséges és hogyan lehetséges az alapítványi szabályozást alapvetően megváltoztatni* annak érdekében, hogy a nonprofit szektor eme jelentős szegmense tovább fejlődhessen, és érdekében hozzá tudjon járulni az égető társadalmi problémák enyhítéséhez Magyarországon.

Segíteni kívánja továbbá a jogalkotókat abban, hogy jobban megismerjék és megértsék a témával kapcsolatos problémákat, az elvi és gyakorlati lehetőségeket a szabályozásban. Ezenkívül muníciót kíván szolgáltatni azon *alapítványoknak és alapítványtevőknek*, akik érzik a reform szükségességét, és annak megvalósítására érdekérvényesítő munkával lépni kívánnak.

Ennek keretében a tanulmány:

- (a) felhívja a figyelmet arra, milyen nehézségeket okozna, ha a tervezet által javasolt (tehát lényegében az eddig is alkalmazott) alapítványi felfogás lenne a megújuló Ptk szabályozás alapja;
- (b) betekintést nyújt az Európai Unió országaiban és az európai, valamint nemzetközi szinten az alapítványok szabályozásáról zajló vitába;
- (c) javaslatot tesz a szabályozási reform fő irányaira.

Főbb megállapításai:

- Az alapítvány jogi formája ma már nem feltétlenül kötődik a klasszikus, tőkésített és adományozó funkció ellátásához.
- A Ptk. jelenlegi tervezete a klasszikus, tőkésített alapítványok jogi formáját, hagyományos intézményi szemléletét tükrözi, ám e jogi definíciónak a létező magyar alapítványok több mint 95%-a funkciójában nem felel meg.
- Az alapítvány koncepciójának érintetlenül hagyásával a Ptk. hosszú távra konzerválná a rendszerváltás után, egy átmeneti időszakban kialakult, életszerűtlen szabályozás viszszaállításait.
- A reformnak olyan irányt kell vennie, hogy a jelenlegi alapítványok többsége és a most még kisebbségben lévő klasszikus funkciót betöltő alapítványok – egyébként az ország fejlődése szempontjából rendkívül fontos – csoportja is megtalálja a számára megfelelő működési-szabályozási keretet.
- Ennek két alapvető fontosságú eszközét látjuk és javasoljuk:
- újra kell definiálni az alapító és az alapítvány, illetve az alapító és a kezelő szerv – kuratórium viszonyát, lényegében az alapítvány irányítási modelljét, és
- létre kell hozni a tőkésített alapítvány jogintézményét.

A tanulmány az Ökotárs Alapítvány Civiltárs-programjával együttműködésben készült. A tanulmány elkészítésében kulcsszerepet játszott az Európai Nonprofit Jogi Központ, mely az intézményi háttérrel nyújtotta, és amelynek munkatársai segítettek az európai országok joggyakorlatának feltérképezésében. Köszönet illeti továbbá az EMLA-egyesületet és a NOSZA-egyesületet a magyar, lengyel és cseh nonprofit szektor összehasonlító tanulmányának elvégzéséért, valamint a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítványt az alapítványok gyakorlati problémáinak feltérképezéséért, és a „Van Szavunk!”-projekt keretében nyújtott támogatásáért.

I. Az alapítvány helye és funkciója a „nonprofit univerzumban”

I. A NONPROFIT SZERVEZETEK FUNKCIÓI

A nonprofit szervezetek – világszerte, így Magyarországon is – elvi szinten három fő funkció alapján szerveződnek:

1. tőkegyűjtés és adományozás;
2. nonprofit szolgáltatás, munkavégzés;
3. közösségi, illetve tagsági alapú tevékenység.

A három fő funkció mindegyike rendkívül változatos célokat és tevékenységi formákat rejt, emellett azonban *mindháromnak megvannak a sajátos szervezeti-irányítási-finanszírozási szükségletei, melyekre a jognak megfelelő választ kell adnia*. Miként a gazdasági társaságok formáit is a gazdálkodó tevékenység jellege, volumene, irányítási és finanszírozási szükségletei határozzák meg, úgy a nonprofit formák meghatározásakor és azok jogi kereteinek kialakításakor is figyelemmel kell lenni azok tényleges funkciójára.

1. A *tőkegyűjtés – adományozás* mint fő funkció magában foglalhatja többek között pl. ösztöndíjak, egyéni vagy szervezeti támogatások nyújtását, pályáztatást, tudományos kutatóalapok létrehozását, védett épületek vagy értékes gyűjtemények fenntartását, de akár állami intézmények (pl. egy egyetem vagy kórház) támogatását is. Az eltérő tevékenységek közös, funkcionális jellemzője, hogy hosszú távon lényegében változatlanul fennálló szükséglet meghatározott módon (támogatással) történő kielégítésére jön létre, így hosszú távon rendelkezésre álló, adományozható, illetve a célra szinte maradéktalanul felhasználható vagyonra van szükség, mely a támogatási célhoz rendelődik; emellett szükség van a támogatás mechanizmusának szabályozására is (kuratórium és más testületek révén).

2. A második típusú – *nonprofit szolgáltató, munkavégző, programmegvalósító* – funkció rendkívül tág spektrumot ölel fel a lényegében állami feladatot ellátó, szociális szolgáltatást nyújtó nonprofit intézményektől a tudományos kutatóintézetként működő civil műhelyeken (think-tank) és jogvédő szervezeteken át a szinte gazdasági társaságként működő civil tanácsadó és képző szervezetekig. Ezen szervezetek esetében *nem szükséges, hogy hosszú távon lekötött tőke álljon rendelkezésre*, mivel küldetésük megvalósításának módja – a társadalmi szükségletektől és a gazdasági (ha úgy tetszik piaci) környezettől függően – állandóan változik. E szervezetek a forrásokat alapvetően munkavégzésre és a programok, szolgáltatások megvalósításával járó tevékenységekre használják fel. Ugyanakkor *nincs szükségük a klasszikus értelemben vett egyesületi tagságra sem*, hiszen küldetésüket elsősorban szakértelmükkel, szakmai munkájukkal valósítják meg. Valójában e szervezetek hatékonyabbak, ha a gazdasági társaságokhoz hasonló irányítási szerkezetben, hierarchizált döntéshozattal, nem pedig az egyesületre jellemző demokratizmussal működnek. A szervezet irányítása annyiban mégis eltér a gazdasági társaságokétól, hogy a közérdekű-közhasznú célra tekintettel rendszerint *kollektív legfelső irányító testülettel rendelkezik*, amely képviseli a „köz” szempontjait, így nem egy „tulajdonosa” van a szervezetnek.

3. A harmadik, *közösségi – tagsági alapú funkció* szintén sokféle konkrét célt és tevékenységet takarhat. Ilyenek az önszolgáltató csoportok, a klasszikus hobbi- és sportegyesületek, az érdekvédelemi és érdekvérvényesítő szervezetek, a vallási vagy ideológiai alapon szerveződő közösségek, az alkotóközösségek, a termelői – munkavállalói csoportosulások stb. Mindnek közös jellemzője, hogy legfőbb erőforrása a tagsága, s mivel – a másik két formá-

val ellentétben – a tagság adja a legitimációt, az irányítás is a tagság kezében van. Demokratikusan működik (még ha nincs is szavazategyenlőség a tagok között, a vezetés választáson alapul), a forrásokat pedig – ideális esetben – alapvetően a tagok bocsátják rendelkezésre.

(Az ilyen funkcióval rendelkező szervezetek közül néhány típus olyannyira specializálódott, illetve olyan fokú gazdasági-politikai befolyásra tett szert, hogy külön szabályozást igényelt – ezek a politikai pártok, az egyházak, a munkaadói és munkavállalói érdekképviseletek, a szövetkezetek és hasonló, tagsági alapon szerveződő „társadalmi szervezetek”).

1.2 A NONPROFIT FUNKCIÓKNAK MEGFELELŐ JOGI FORMÁK

Ami a három fő funkcióhoz kapcsolódó jogi formát illeti, fontos leszögezni, hogy nincs olyan ország, ahol mindegyik funkcióhoz kizárólag egy jogi forma rendelhető.² Az európai országok többségében egy-egy funkciót több jogi formán keresztül is be lehet tölteni. Fontos azonban, hogy mindhárom funkció *a saját finanszírozási és irányítási igényeinek megfelelő jogi formával rendelkezzen*, ellenkező esetben a jog könnyen akadályává válhat a nonprofit szektor felelősségteljes és átlátható fejlődésének.

Az első, adományozói funkciót klasszikusan az *alapítványi forma* jeleníti meg, ám ez sem feltétlenül csak egy jogi formát jelent. Az angolszász rendszerben ott van a „foundation” és a „trust”, a kontinentális Európában több országban többfajta alapítvány is tehető (pl. Franciaországban, Svédországban, Csehországban, Szlovákiában).

Az alapítvány mindenkori vagyonával kapcsolatban két külön kérdéskör merül fel:

- Szükséges-e minimális *kezdőtőke* az alapítvány bejegyzéséhez?
- Szükséges-e egy bizonyos volumenű tőkének *állandó jelleggel*, hosszú távon az alapítvány rendelkezésére állnia, melyet az befektet, és melynek csak a kamatait, illetve a hozamát használhatja fel céljai megvalósítására? (Angol szóval: endowment.)

Az EU-országokban létezik olyan törvényi keret is, amely esetében előírás a kezdőtőke rendelkezésre bocsátása, és olyan is, ahol nem; illetve olyan, ahol szükséges az „endowment”, egy folyamatosan befektetett tőkealap létrehozása, és olyan, ahol nem – függetlenül attól, hogy kell-e kezdőtőke.

A második, szolgáltatói – munkavégzési funkciót az angolszász jogrendszerben klasszikusan egy vagy több, rendszerint *közhasznúnak minősített, kollektív irányítással rendelkező nonprofit társasági forma* tölti be (nonprofit corporation, charity). Tulajdonképpen e jogrendszerekben ez a forma a nonprofit civil szervezetek „alapesete”. A kontinentális Európában tradicionálisan nem létezett ez a forma, hiszen ott – így hazánkban is – a mai napig a két fő nonprofit forma az alapítvány és az egyesület. A gyakorlatban azonban minden országban kialakult, hogy az ilyen funkciójú szervezetek jellemzően melyik formát választják. A kor követelményeinek megfelelően ugyanis *átalakult az egyesületi és alapítványi szabályozás* kevésbé merev, a szervezetek gyakorlati igényeinek jobban megfelelő jogi kereteket alakítva ki. Több európai országban pl. 2-3 ember elegendő egy egyesület létrehozásá-

I.3 A MAGYARORSZÁGI HELYZET

Magyarországon a rendszerváltás során az alapítványi és az egyesületi forma került szabályozásra, azonban ezen belül az alapítvány Ptk.-beli fogalma nem tükrözte a létrejövő alapítványok valós igényeit, és lényegében a *mai napig nem áll rendelkezésre a második („NGO”) típusú nonprofit szervezetnek megfelelő jogi forma.*

Az 1994–2007 között létezett közhasznú társaság azért nem tekinthető a nonprofit szolgáltató-programmegvalósító szervezetek számára megfelelő formának, mert az elsődlegesen gazdasági tevékenységek ellátását célozta, s az alapítványénál is jóval magasabb (a kft.-vel egyező) alapító tőke és társasági jellegű gazdálkodás (pl. rendszeres ÁFA-bevallás) szükségeltetett hozzá. Így a legtöbb „NGO” funkciójú civil szervezet (pl. a hátrányos helyzetűeknek szolgáltató, jogvédő, közösségfejlesztő, tudományos, tudatébresztő stb.) nem tudott élni ezzel a lehetőséggel.

Az ilyen (nem klasszikus alapítvány és nem klasszikus egyesület) szervezetek tulajdonképpen „vaktában” választottak jogi formát attól függően, hogy az ügyvéd mit tanácsolt, mit volt könnyebb az adott bíróságon bejegyeztetni, mit gondoltak kívánatosnak az alapítók az adott pillanatban. Mindez oda vezetett, hogy sok egyesületben még a 10 fős éves közgyűlést is nehezen tartják meg (mivel valójában nem közgyűlésre, hanem néhány fős szakértői irányító testületre volna szükségük), míg az alapítványoknál alapvető funkcionális problémák jelentkeztek (lásd alább).

Bár az utóbbi időben az újonnan létrejövő szervezetek tudatosabban választanak szervezeti formát, és a nonprofit gazdasági társaságok révén most már több forma áll rendelkezésre, a jogalkotás nem mehet el szó nélkül amellett a tény mellett, hogy a jelenleg Magyarországon működő *mintegy 22 500 alapítvány 95%-a nem a klasszikus értelemben vett alapítvány, azaz nem adományozói-tőkegyűjtői funkciót, hanem nonprofit szolgáltató-munkavégző-programmegvalósító funkciót tölt be.*

Ez a tény a Ptk.-reform esetében *alapvető koncepcionális változtatást* igényel annak érdekében, hogy

a) a jelenleg működő alapítványok (nevüktől függetlenül) valódi funkciójuknak megfelelően kerüljenek szabályozásra, és

b) megjelenjen a jelenleg hiányzó tőkésített alapítványi forma, ezáltal ösztönözve a valódi tőkegyűjtő-adományozó alapítványi réteg (a jelenleg Magyarországon lényegében hiányzó funkció) kialakulását.

II. Az alapítvány fogalma

I. EURÓPAI KITEKINTÉS

Az elmúlt évtizedben Európa számos országában történt alapítványi szabályozási reform, és európai szinten is zajlott-zajlik az alapítványi szabályozás feltárása és elemzése. A komoly szakmai viták középpontjában az alapítványról alkotott felfogás áll.

A hagyományos felfogás szerint az alapítvány egy (vagy néhány) jótékonykodó alapító által adókedvezmény ellenében közcélra felajánlott vagyontömeg, mely rendszerint a meglévő értékek megőrzését és gyarapítását szolgálja.

Ezzel szemben a prominens mai európai alapítványi vezetők és kurátorok szerint az *alapítvány kellő anyagi forrással rendelkező, a társadalmi fejlődést aktívan – nemcsak passzív vagyongyarapítással, hanem fejlesztő jellegű programok megvalósításával is – segítő, a tágabb közösséget is mozgósító célorientált szervezet*. Ez nem feltétlenül azt jelenti, hogy az alapítvány a fent bemutatott ún. NGO-funkció jogi formájának letéteményesévé válna, hanem inkább azt, hogy a klasszikusnak nevezhető tőkegyűjtő és támogató funkció mellett létjogosultságot nyert egy jellegében az NGO-hoz közelebb álló, így küldetéssel rendelkező és értékteremtő, ám céljait továbbra is elsősorban vagyongyarapításból fedezni kívánó, „fejlesztő adományozói” funkció és az ennek megfelelő jogi forma.

Azokban az országokban, ahol ez a vita lezajlott, teret kapott a modern felfogás (pl. Spanyolország, Franciaország, Belgium).⁴ Megtartva a nem tagsági jelleget és a célok megvalósításához rendelt vagyont, a mai európai szabályozás utat nyitott *a rugalmasabb belső struktúrának, a vagyont inkább eszköznek, semmint célnak tekintti*, s mindemellett egyre nagyobb adókedvezményben részesíti az alapítványokat, mivel azok hosszú távon jelentős anyagi és tudástőkével, értékteremtéssel járulnak hozzá a társadalom fejlődéséhez.⁵

2. A MAGYAR PTK. ALAPÍTVÁNYI KONCEPCIÓJA

A Ptk. tervezete nem definiálja az alapítványt, de az indokolás definíciószerűen összefoglalja a fogalmi koncepciót. Eszerint az alapítvány „olyan jogi személyiséggel felruházott célvagyon, amely létrejöttét követően véglegesen elválik az alapító tulajdonában lévő más vagyonelemektől, és amely jogi személyben az alapító irányítási-döntési jogokkal – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve – nem rendelkezik”.

A probléma az, hogy ez a definíció a klasszikus, tőkésített (endowed) alapítványok jogi formáját, hagyományos intézményi szemléletét tükrözi, és e jogi definíciónak a létező magyar alapítványok több mint 95%-a funkciójában nem felel meg.

Törvényileg természetesen megfelelnek a bejegyzett alapítványok ennek az eddig is létező meghatározásnak (melynek egyébként a tervezetben szereplő üdvözlendő újdonsága, hogy nem korlátozza az alapítvány céljait a „tartós közérdekű” célokra), ám a valóságban nem erre a funkcióra hozták létre őket.

Ezek az alapítványok valójában a legtöbbször „NGO” típusú civil, nem tagsági alapon működő, küldetéssel rendelkező, pályázó-adománygyűjtő és szolgáltató-programmegvalósító szervezetek, melyeket azonban a jog a klasszikus alapítványi keretekbe kényszerít. Ezáltal *a szabályozás életszerűtlenné válik, számos konfliktushoz vezet (lásd alább), és a nonprofit szektor átláthatóságát is hátráltatja*, mivel a szervezetek kénytelenek különböző konstrukciókat kiagyalni, hogy be tudják jegyeztetni az alapítványt.

Ezek mellett létezik néhány száz olyan alapítvány, amely a klasszikus alapítványi adományozói-támogatói funkcióra jött létre,⁶ ám legtöbbször annak modern értelmében, küldet-

téssel és vízióval, a társadalmi szükségletekre reagáló, proaktív, értékteremtő módon működve. Ez a forma szintén a jelenleginél nagyobb rugalmasságot igényel irányítási téren.

Ugyanakkor a jog nem ösztönzi sem a modern, sem az egyébként létező hagyományosabb funkciójú alapítványok számára azt, hogy funkciójuk betöltéséhez hosszú távra rendelt, befektetett, állandó tőkealap álljon rendelkezésre, melynek révén az értékmegőrző és értékteremtő funkció egyaránt kiszámíthatóan teljesül.

3. AZ ALAPÍTVÁNYI SZABÁLYOZÁS ÚJ IRÁNYA

A fenti problémákra többféle megoldás létezhet. Az egyik, hogy a jogalkotó kitágítja az alapítvány fogalmát, teret engedve az „NGO” formának. Ez történt például Hollandiában, ahol az alapítvány definíciójában a vagyon nem mint elkülönült intézményi entitás, hanem mint a cél megvalósításának eszköze szerepel.⁷ A másik megoldás többféle alapítványi forma bevezetése, mint például Csehországban és Szlovákiában, ahol létezik ún. tőkésített alapítvány, amely kizárólag befektetett állandó tőkével jöhet létre, és amelynek csak a hozama használható fel a támogatási célokra; valamint egy nem befektetett tőkével rendelkező ún. alap, amely programokat is megvalósít.

A harmadik megoldás a „profiltisztítás” lehet: olyan irányba kell terelni a szektort, hogy ezentúl inkább a „klasszikus” alapítványok válasszák az alapítványi formát, az „NGO” típusú szervezetek pedig más formában működjenek. A nonprofit társaság bevezetése – ami már lehetőséget ad az NGO típusú működésre –, valamint a Ptk.-tervezetnek a korábbi alapítványi definícióhoz való ragaszkodása azt jelzi, hogy a magyar jogalkotás e harmadik utat választaná.

Véleményünk szerint azonban a profiltisztításnak ez a módja két okból sem megfelelő:

- (1) Nem ad választ a jelenleg is működő alapítványok itt leírt strukturális problémáira, sőt konzerválja azokat.
- (2) A nonprofit társaság még kiforratlan jogintézmény, nonprofit státusa az adótörvények által még nem elismert (pl. az illetékmentesség tekintetében), illetve tisztázatlan (pl. a társaságiadó-kötelezettség tekintetében), valamint nem tisztázott közhasznú státusa, annak lehetősége sem. Emellett a kht. vonatkozásában említett problémák részben itt is fennállnak: a nem gazdasági tevékenység profilú (pl. közösségfejlesztő, jogvédő stb.) szervezetek számára a társasági törvény, illetve a számviteli törvény tekintetében a társasági törvény hatálya alá eső szervezetekre vonatkozó gazdálkodási követelményrendszer problematikus marad.⁸

Az alapítvány koncepciójának érintetlenül hagyásával a Ptk. hosszú távra konzerválná a hazánkban a rendszerváltás után egy átmeneti időszakban kialakult, életszerűtlen szabályozás visszasságait.

Véleményünk szerint a „profiltisztítás” Magyarországon úgy is megoldható, hogy a jelenlegi alapítványok többsége, illetve a most még kisebbségben lévő klasszikus funkciót betöltő alapítványok – egyébként az ország fejlődése szempontjából rendkívül fontos – csoportja is megtalálja a számára megfelelő működési-szabályozási keretet.

Ennek két alapvető fontosságú eszközét látjuk és javasoljuk:

- újra kell definiálni az alapító és az alapítvány, illetve az alapító és a kezelő szerv (kuratórium) viszonyát, lényegében az alapítvány irányítási modelljét, és
- létre kell hozni a tőkésített alapítvány jogintézményét.

III. Az alapítvány irányítási modelljének újradefiniálása

I. AZ ALAPÍTÓ BEFOLYÁSÁNAK KORLÁTOZÁSA MINT MEGHATÁROZÓ JOGELV PROBLEMATIKÁJA

Magyarországon rendkívül erősen érvényesül az a jogelv, amely szerint az alapítónak nem lehet döntő befolyása az alapítvány működésére. Ezt a jelenlegi törvény is kimondja [Ptk. 74/C (3)], a bírói gyakorlat következetesen érvényre juttatta, és a Ptk. tervezete is ragaszkodik hozzá.

A fenti jogelv a legszembetűnőbb módon abban a konkrét korlátozásban nyilvánul meg a jelenlegi tervezetben, hogy (az alapító által) „kezelőként nem jelölhető ki olyan személy, aki által, vagy kuratórium, amelyben az alapító – közvetlenül vagy közvetve – az alapítvány vagyonának felhasználására meghatározó befolyást gyakorolhat”. [2:66 (1)]

Bár dogmatikailag érthető ennek az elvnek az eredete, nem világos számunkra a jogelv gyakorlati jelentősége. Sőt, véleményünk szerint a gyakorlatban problematikus annak alkalmazása, és a jövőben is az marad.

A gyakorlatban a valódi, „szellemi alapítók” legtöbbször nem ugyanazok, mint a hivatalos (bejegyzésre kerülő) „vagyoni alapítók” – ez utóbbiakat a valódi alapítók csak felkérlik. A magyar alapítványok többnyire úgy jönnek létre, hogy azok a lelkes és elkötelezett alapítók, akiknek a fejében megszületik az alapítvány (a civil szervezet) ötlete, jog szerint nem lesznek alapítók, hiszen akkor elveszne a szervezetre gyakorolt befolyásuk, márpedig a szervezet működése és jövője rajtuk múlik. *E szervezetek alapítói ugyanis többségükben nem vagyonos jötevők, hanem társadalmi vállalkozók*, akik akkor sikeresek, ha stratégiai döntéseket hozhatnak és a napi munkát elvégezhetik. Ezért a tulajdonképpeni alapítók kibúvó módszereket keresnek: találniuk kell egy „barátot”, „támogatót”, aki elvállalja az alapító jogi szerepét. Sok esetben a kezdőtöket sem a felkért alapítók bocsátják rendelkezésre, hanem a valós alapítók gyűjtik azt össze, s a vagyon jelentős része csak az alapítvány működésének megkezdése után gyűlik össze. A tényleges alapítók a programok megvalósításában részt kívánnak venni, hiszen ők találták ki, az ő „szívügyük” a szervezet missziója.

A társadalmi szükségletet meglátó valódi alapító – függetlenül attól, mekkora vagyont bocsát a szervezet rendelkezésére – furcsa, kiszolgáltatott helyzetbe kerül. Választhat aközött, hogy lemond a számára fontos cél megvalósításában történő személyes közreműködésről, és aközött, hogy az alapítói szerepkört átadva (valakit erre megkérve) ugyan részt vehet benne, de ezzel elveszti a saját szellemi terméke és befektetett forrásai fölötti kontrollt. (A gyakorlatban többször előfordult az a sajnálatos eset, hogy a felkért, eleinte csak „kibicelő” alapító ráébredt az addigra már jelentős alapítványi vagyon feletti rendelkezési jogára, és a kuratórium visszahívását kezdeményezte.)

Hogy mi indokolja e jogelv fenntartását, arról valójában kevés információ áll rendelkezésre, mivel a döntő befolyás kizárását a jelenlegi tervezet is csak fenntartja, de nem indokolja részletesen.

Az egyik támpont e téren a Legfelsőbb Bíróság egy korai állásfoglalása, mely szerint ez azért szükséges, hogy „az alapító *ne rendelkezessen a számára esetleg adókedvezményt biztosító összeg felhasználásáról*”.⁹

A mai Magyarországon ez az érvelés azonban nem állja meg a helyét, mert:

- (a) az alapítványok legtöbbjének esetében az *alapító nem bocsát rendelkezésre jelentős induló vagyont*, rendszerint a már az alapítvány által összegyűjtött összeg adja a működés alapját, továbbá
- (b) semmilyen adókedvezmény nem illeti az alapítványtevést, és a (közhasznú) alapítványnak történő adományozás tekintetében is csak rendkívül korlátozott mértékben érvényesíthető egyéni adókedvezmény.

A másik érv, amelyet a Ptk.-tervezet indokolása idéz az alapítói jogosultságok korlátozására, a következő: „A vagyontudat és annak esetleges hozama az alapító okiratban meghatározott célt kell, hogy szolgálja, a *vagyon és annak nyeresége elvonására nincs törvényes lehetőség*. Eltérően a gazdasági társaságoktól, a kifizetéseket nem hitelezővédelmi szempont, hanem az alapítvány jogi rendeltetése zárja ki.”

Ez az érvelés, teljes joggal, azt szorgalmazza, hogy az *alapítók (a vagyon vagy a nyereség elvonása révén) ne részesedjenek előnyben az alapítvány terhére*. Ez azonban más törvényi eszközökkel, nevezetesen a profitelvonás általános tilalmával; a Ptk. tervezetében már szereplő kitételrel, miszerint az alapítvány nem hozható létre jogszabály (pl. adójogszabály) megkerülésére [2:50(2)]; az alapító kedvezményezettként való feltüntetésének tilalmával [2:61(3)]; valamint, ha szükséges, a közhasznúsági törvény összeférhetlenségre vonatkozó szabályaihoz hasonló további részletszabályokkal biztosítható.

Ha azonban ez az érvelés általános jogelvet alapoz meg, *aránytalanul nagy követelményt állít fel az alapítványtevővel szemben, amely inkább árt, mintsem használ az alapítvány egészének*. A saját hasznot hajtó, valóban kifogásolható, ám egyedi döntésektől eltekintve ugyanis az alapító – döntéseivel és aktív elköteleződésével – nagymértékben elő tudja segíteni az alapítvány (civil szervezet) céljainak megvalósulását, eleinte sokszor jobban is, mint egy kívülről felkért kurátor.

A gyakorlati tapasztalatok alapján elmondható, hogy *a jelenlegi és a jövőben várható hazai és európai gyakorlatban az alapítványok működésére befolyással lévő valódi alapítók inkább segítik, semmint hátráltatják azok működését*, többek között világos víziót, stratégiai útmutatást, anyagi és humánerőforrást nyújtanak számukra. Mindez pedig elsősorban a társadalom, a közösség, a legtöbbször hátrányos helyzetű kedvezményezettek számára hoz „hasznot”.

Bár az új Ptk tervezete az indoklásban számos helyen említi, hogy egy-egy szabály megalkotásának oka, hogy az alapítvány nem gazdasági társaságként működik, az igazság az, hogy sok esetben hatékonyabban tudna működni, ha – a nonprofit jelleget tükröző vonások, így a kollektív irányítás megtartása mellett – az alapító egyfajta „tulajdonosként”, vezetőként is felléphetne a szervezetben.

hasonul egymáshoz az *in vivo* és a végrendeletben vagy meghagyásban tett alapítvány irányítási modellje.

Természetesen elképzelhető, sőt várható, hogy az alapító az általa felkért kurátorokon keresztül, vagy több alapító esetén ők együttesen döntő befolyást gyakorolnak a szervezetre, ám ez önmagában még nem probléma, és a gyakorlatban ma is így működik Magyarországon és mindenütt. Ez csak akkor válik feszültségforrássá, ha az alapító(k) ezáltal jogtalan előnyhöz jutnak, ami viszont, mint azt említettük, *megfelelő összeférhetlenségi szabályokkal kiküszöbölhető*. Emellett a gyakorlatban az első évek múltával az alapítók valóban elveszítik meghatározó befolyásukat – éppen mert nincs élethosszig tartó kizárólagos joguk a kezelő szerv tagjainak kijelölésére.¹⁰

A jelenlegi tervezetből nem derül ki egyértelműen, *mi történik akkor, ha az alapító nem tartja fenn magának a kezelő szerv tagjai kijelölésének és visszahívásának jogát*, vagy más alapítói jogokat (pl. a megszűnéssel kapcsolatosan). Elvileg lehetséges lenne e jogokat a kuratóriumra ruházni, de a magyar bírói gyakorlatra és az eddigi törvényértelmezésre alapozva az is lehetséges, hogy ebben az esetben a bíróság gyakorolja az alapítói jogokat. Jó lenne ennek tisztázása érdekében a tervezetben egyértelművé tenni, hogy a kuratórium (de nem az egyszemélyes kezelő) felhatalmazást kaphat az alapítótól minden alapítói jogkör gyakorlására, így saját tagjainak kijelölésére és kizárására is.

3. AZ EURÓPAI SZABÁLYOZÁSI GYAKORLAT

Az Európai Nonprofit Jogi Központ (European Center for Not-for-profit Law, ECNL) elvégezte az EU-tagországok joggyakorlatának elemzését a tekintetben, hogy az alapító és az alapítvány viszonyában Magyarországon megkérdőjelezhetetlenné vált jogelv milyen módon érvényesül más országokban.¹¹ Figyelemre méltó, hogy bár a mai EU területén érvényben lévő alapítványi szabályozás rendkívül változatos, *a jelenlegi 27 tagállam közül egyben sem lehet fel az alapítói jogok ilyen mértékű korlátozása, függetlenül attól, hogy klasszikus vagy NGO típusú alapítványról van-e szó*.

Ami az alapító kuratóriumban való részvételét illeti, a legtöbb ország ezt kifejezetten megengedi, vagy nem tiltja.¹² Noha a Ptk.-tervezet egy korábbi változata az alapítót kizárta a kuratóriumi tagok köréből, a jelenlegi tervezet a létező szabályozást megerősítve lehetővé teszi a részvételt magát, ha az nem jár meghatározó befolyással a vagyon felhasználására.

Ami a részvételen túl a befolyást illeti, *az európai joggyakorlatban az ECNL – három kivétellel – nem talált arra példát, hogy az alapítói befolyást korlátozná a jogalkotó*.

A kivételek: (1) Dániában a nem cégek, hanem magánszemélyek által létrehozott alapítvány esetében az alapítónak tilos kijelölnie a kezelő szerv többségét, a cégek által alapított alapítványok esetében pedig a felügyelő szerv jóváhagyása kell ahhoz, hogy a többséget az alapító (cég) jelölje ki. (2) Franciaországban a közérdekű alapítványok esetében (ezek nagy tőkével rendelkező közhasznú alapítványok) az alapító és képviselőinek száma nem haladhatja meg az irányító testület egyharmadát. (3) Olaszországban az alapító csak az első irányító testületet (a kuratóriumot) jelölheti ki, utána a tagok kijelölésére nincs joga.¹³

Ez a gyakorlat szempontjából helyes felfogás, hiszen egyrészt gazdasági realitáson alapszik (különösen azon alapult a rendszerváltás idején, amikor az alapítványi szabályozás kialakult, hiszen nem volt jelen az országban olyan tőke, amely az adományozó alapítványok állandó tőkealapját jelenthette volna), másrészt kellő teret ad a számos lehetséges alapítványi funkciónak, melyeknek csak egyike a tőkejövedelem felhasználása adományozás céljára.

Ez a szabályozás ugyanakkor azzal is járt, hogy *Magyarországon nem alakult ki az a „klasszikus” alapítványi kultúra, ami lehetővé teszi a hosszú távon való gondolkodást és a támogatandó cél szempontjából szükséges kiszámíthatóságot.* A legtöbb esetben a mai magyar adományozó-támogató alapítványok nem sokban különböznek az állami alapítványoktól, melyek szintén évről évre élnek. Az iskolákat, egyetemeket támogató alapítványok ugyanúgy egyik tanítási évről (vagy egyik 1%-os időszakról) a másira élnek, mint más szervezetek, melyek nem ilyen hosszú távon kiszámítható szükségletre jöttek létre. A cég bármikor megvonhatja alapítványától az az évi támogatást, és bár az szervezeten belül függetlenedett a cégtől, anyagilag továbbra is fennáll a függő viszony, hiszen nem épített ki magának saját tőkét, amiből akkor is gazdálkodhat, ha a cégnek rosszul megy a szekere.

Ahhoz, hogy a társadalmi problémákat és értékeket hosszú távon lehessen kezelni, támogatni, a jogalkotónak ösztönöznie kell a hosszú távú elköteleződést azokban, akiknek anyagi lehetőségük és hajlandóságuk megvan a források megteremtésére.

Ezért az *alapítványi formán belüli lehetőségként javasoljuk külön szabályozni a tőkésített alapítványokat, egyúttal ösztönző rendszert is helyezve létrejöttük mellé.* Ennek lényege az lenne, hogy amennyiben az alapító az alapító okiratban kötelezettséget vállal egy bizonyos – minimálisan meghatározandó és akár több év alatt összegyűjtendő – összeg tőkealkapént való befektetésére (tulajdonképpen a vagyon megőrzésére és gyarapítására), és annak jövedelmét adományként évente a kedvezményezettekhez juttatja, akkor az alapítvány speciális kedvezményekben részesül. Ezalól kivételt képezhetne a nem közhasznú alapítvány, illetve az, ha a vagyon felhasználása – akár vagyonmegőrzés és -gyarapítás mellett is – magáncélnak, pl. az alapító kedvezményezettként történő támogatására szolgál.

Az ilyen alapítvány lényegében kétféle *adókedvezményben* részesülhet:

- a) a tőkésített alapítvány esetében az alapítványtevés, illetve a tőkealaphoz adományozott összeg emelt szintű adókedvezménye az alapító, illetve adományozó számára;
- b) az alapítványi tőkealap jövedelme nemcsak állami értékpapírokba, hanem – részben – pénzügyi és részvényalapokba befektetve is adómentes lehetne. Ez utóbbi azért is fontos, hogy a tőkealap hosszú távon meg tudja őrizni reálértékét.

Továbbá, ennél az alapítványi formánál lenne érdemes alkalmazni néhány olyan jogelvet és jogintézményt, amelyet az alapítványi szektor egészére alkalmazva nem találtunk hatékonyknak.

A Ptk. a jelenlegi tervezetben fenntartja a *zárt és nyílt alapítvány fogalmi kettősét*, mely az elmúlt 15 év során elenyésző gyakorlati jelentőséggel bírt. Véleményünk szerint ennek a fogalom párnak csak a valóban tőkeerős alapítványoknál van jelentősége, így a tőkésített alapítvány esetében értelmezhető. Ellenkező esetben a „csatlakozók” kiléte és jogi státusa teljes mértékben kérdéses, különösen, hogy a tervezet a személyes munkavégzést is csatla-

kozási lehetőségnek tekinti. Például: automatikusan csatlakozóvá válik minden adományozó és önkéntes? Vagy ezt külön kérniük kell? És a csatlakozóknak milyen jogaik kötelezettségeik vannak? A tőkésített alapítvány esetében tisztázni lehet, hogy *a csatlakozó az alapítvány leköötött tőkéjéhez (pénzbeni vagy természetbeni) adománnyal járul hozzá, és ezért cserébe adókedvezményt kap.*

A tőkésített alapítvány esetében ismét felmerül az alapító döntő befolyásának kérdése. Amennyiben valóban jelentős adókedvezménnyel járna az alapítványtevés, akkor jogos lehet korlátozni az alapító befolyását a vagyon felhasználására nézve. Fontos azonban megjegyeznünk, hogy a gyakorlatban a vagyonos magánemberek általában igényt tartanak vagyonuk feletti jótékony célú rendelkezésre, így *a korlátozást érdemes lehet az adókedvezmény igénybevételehez, nem pedig az alapítványtevéshez kötni*, ezáltal érdemi választási lehetőséget adni az alapítványtevőnek.

Az ilyen alapítványok bejegyzéséhez szükséges lesz, hogy *az alapító okirat rendelkezzen vagyonkezelési szabályzat kidolgozásáról*. Természetesen a további részletszabályokat is szükséges lesz felmérni és kidolgozni, például az ilyen alapítványokra érvényes további összeférhetetlenségi szabályokat, a kockázatmenedzsmentre vonatkozó előírásokat, felelősségi szabályokat stb. Ebben számos, a régebbi EU-tagállamokban kialakult jó gyakorlat lehet segítségünkre.

I. AZ EURÓPAI GYAKORLAT

Kezdőtőke: Az európai gyakorlat változó e tekintetben a törvény mindössze 7 EU-tagországban ír elő indulótőke-követelményt, azonban a 27 tagország kb. egyharmadában a gyakorlatban szükséges jelentősebb kezdőtőke, ez 4000-tól rendszerint 70 000-100 000 euróig terjed. A tagországok kb. egynegyedében (ide tartozik Magyarország is) a törvény úgy rendelkezik, hogy a működés megkezdéséhez vagy a célok megvalósításához legyen elegendő a kezdőtőke, és ezt a gyakorlatban nem jelentős tőkeigénnyel érvényesítik. 10 országban semmilyen kezdőtőke nem szükséges az induláshoz (ezekben az országokban az alapítványok „NGO” funkcióban is működnek, pl. Hollandia, Észtország, Írország, Svédország).

Állandó tőke (endowment): Csak kevés ország követeli meg törvényi szinten az állandó befektetett tőkét (pl. Franciaország, Csehország, Szlovákia), de számos országban ez mintegy közvetetten megvalósul, és ösztönzésben is részesül (Olaszország, Németország).

Franciaországban a közérdekű alapítványok minimális befektetett tőkéje 1 millió euró kell hogy legyen (ez magasan a legnagyobb e célra megkövetelt összeg az EU-ban), ám ezt az összeget az alapítástól számított 10 év alatt is összegyűjtheti az alapítvány (a 2003-as reformig ez csak 5 év volt).

Németországban a tartományi törvényhozás a legtöbb tartományban indirekt módon írja elő a tőkésítést, amikor követelményként állítja fel, hogy az alapítvány vagyona nem csökkenhet. Más országokban (pl. Olaszország) a magas kezdőtőke követelménye és az alapítványrendelet visszavonhatatlansága együttesen eredményezi, hogy a legésszerűbb

gazdálkodási mód a rendelkezésre álló tőke kamatoztatása. (A célvagyon-visszavonás tilalmának kis összegű vagyonrendelés esetén ilyen gyakorlati jelentősége nincsen.)

Fontos lehet számunkra Csehország és Szlovákia példája: ők – egyedülként az új tagországok közül – az alapítványok törvény alapján történő feltőkésítése mellett döntöttek. Ezt Csehországban az alapítványoknak a privatizáció bevételeiből 1%-ot kitevő állami tőkejuttatás tette lehetővé (1998-ban), Szlovákiában pedig a Meciar-éra civilelles politikájának volt köszönhető (így akarták többek között ellehetetleníteni az akkor már ezerszám létező kisebb alapítványokat, ami részben sikerült is). Azonban – függetlenül a keletkezésük körülményeitől – tény hogy míg a régi EU-tagállamokban általában léteznek a tőkésített működésre alkalmazható szabályok, addig az új tagállamok közül csak ebben a két országban van a tőkésítést ösztönző jogi környezet.

Végezetül említésre méltó Németország példája, ahol az elmúlt évtizedben kifejezett állami politika volt a tőkével rendelkező alapítványok ösztönzése. Ehhez alapot az ilyen alapítványoknak a jóléti állam feladataiban vállalt egyre nagyobb szerepe szolgáltatott. 2000-ben, majd 2003-ban is új adószabályokat vezettek be, melyek rendkívül előnyös, 5 év alatt maximum 370 000 euró, adóalapból levonható adókedvezményhez juttatták az alapítványtevőket, illetve a tőkeadománnyal csatlakozókat. Ennek eredményeképpen 40%-kal megnőtt az ilyen alapítványok száma, és a sikeren felbuzdulva 2007-ben a kedvezményt 10 év alatt leírható maximum 1 millió euróra emelték.¹⁶

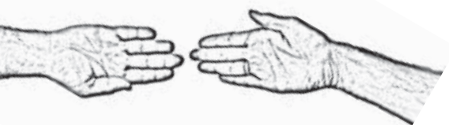
A német példa is mutatja, hogy miközben az alapítványi szektor egészének szabályozása a „liberalizálás” irányába tart, addig a *tőkésített alapítványok szerepe és befolyása Európa-szerte növekszik*. Véleményünk szerint szerencsés lenne, ha Magyarország, a szükséges koncepcionális reformok megvalósulásával e tekintetben is éllovas lehetne a régióban, és akár Európában is.

Jegyzetek

- 1 Copyright: ECNL és Ökotárs Alapítvány.
- 2 Szlovákiában az elmúlt évek során bizonyos szakmai körök, illetve 2007 végén a kormányzat is kísérletet tett arra, hogy e funkciókat vegyztisztán jelenítse meg a jog, ám ez az egyesülési szabadság súlyos korlátozásával járt volna, és így kudarcot vallott.
- 3 Mivel a egyesületi jog reformja nem tárgya jelen előterjesztésnek, csak lábjegyzetben kívánjuk megjegyezni, hogy a Magyarországon egyesület alapításához megkövetelt 10 fő több tekintetben is megkérdőjelezhető. Erről bővebben lásd Bullain et al. (2005).
- 4 ECNL (2008.3.)
- 5 A London School of Economics Visions and Roles for Foundations in Europe c. kutatási projektje pl. 7 különböző fő alapítványi funkciót állapított meg a mai európai országok gyakorlata alapján. Erről részletesebben lásd Anheier (2007).
- 6 A KSH nonprofit szervezetekről készült legutóbbi (2006. évre vonatkozó) kimutatása szerint Magyarországon 14 (!) db „többcélú és általános adományosztással” mint fő tevékenységgel foglalkozó alapítvány volt nyilvántartva. (KSH 2008, 21. táblázat) Bár valójában ennél több alapítvány

- Bullain Nilda–Móra Veronika–Holchacker Péter (2004): *Civil Jövőkép – Átfogó Nonprofit Jogi Reform Konceptió*. Budapest: Ökotárs Alapítvány.
- Bullain Nilda–Nizák Péter–Sátor Balázs (2003): *A Civil Szektor Fejlesztése Állami Eszközökkel: a Nemzeti Civil Alap és Alternatívái*. Alapítványok Feltőkésítése. Előadás. NIOK konferencia, Budapest.
- ECNL (European Center for Not-for-Profit Law) (2008.1.): *Relationships of Founders to Foundations. A European overview*. (Háttérkutatás, munkaanyag.)
- ECNL (European Center for Not-for-Profit Law) (2008.2.): *Comments on Proposed Amendments to the Hungarian Civil Code Affecting Foundations*. (Háttérkutatás, munkaanyag.)
- ECNL (European Center for Not-for-Profit Law) (2008.3.): *Study on "Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organisations in the European Union"*. (Kézirat.)
- EFC (European Foundation Center) (2003): *Model Law For Public Benefit Foundations in Europe*. Discussion Document. Brussels, May 2003.
- EFC (2005): *Proposal for a Regulation on a European Statute for Foundations*. EFC Document. Brussels, January 2005.
- EFC (2007.1.): *German Bundestag Approves More Tax Incentives for Donors*. EFC Briefing 27 July 2007Ref: befc0751.
- EFC (2007.2.): *Comparative Highlights of Foundation Laws*. The European Union of 27. <http://www.efc.be/ftp/public/Legal/FoundationLawsEU.pdf>
- EFC (2008.1.): *A Fairer Deal for Europe's Foundations – The European Court of Justice is Simply not the Answer*. EFC Statement 30 June 2008. Brussels (ref. 002).
- EFC (2008.2.): *Member of the European Parliament Takes Up EFC Proposal for a European Foundation Statute*. EFC Briefing 2 July 2008. Ref: befc0850
- EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület (2008): *A Magyar Non-profit Szektor Jogi Szabályozásának Fejlesztése Cseh és Lengyel Tapasztalatok, Valamint Európai Uniós Alapelvek Felhasználásával*.
<http://www.nosza.hu/drupal/files/PTKosszehasonlitas.pdf>
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) (2005): *Legal Framework for Foundations*. Memorandum prepared at the request of the Institute of Urban Economics.
- Központi Statisztikai Hivatal (2008): *Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2006*. Budapest. <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/nonprof06.pdf>
- Schlüter, Andreas–Then, Volker–Walkenhorst, Peter (szerk.) (2001): *Foundations in Europe. Society Management and Law*. Bertelsmann Foundation.
- Warne, Jon (2007): *Apples and Oranges ... and Kiwis and Plums – Creating a Typology of Foundations in Europe*. In: *EFC Effect 2007 Autumn Issue*.





SZÁZALÉKOS ADOMÁNYOZÁS SZEREPE AZ ADOMÁNYOZÁSI KULTÚRA ERŐSÍTÉSÉBEN

Gerencsér Balázs – Oprics Judit

■ I. Bevezető

A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány a százalékos adományozás rendszerének megszületése óta folyamatosan figyelemmel kíséri, támogatja annak működését, elterjedését Magyarországon és más országokban egyaránt. A Sasakawa Peace Foundation támogatásának köszönhetően a Százalékos Adományozás Projekt keretében 2006–2007-ben lehetőségünk nyílt arra, hogy lebonyolítsunk egy vizsgálatot, melynek során az elmúlt évtized tapasztalatait két országban összegezve elemeztük a százalékos adományozás természetét, működési jellemzőit, hatásait az adományozási kultúrára és a civil szektorra.

A vizsgálat fontosabb megállapításait tartalmazza ez a írás. A téma magyarországi és szlovákiai szakértői tanulmányokat készítettek, melyekben a százalékos adományozás működését, hatásait elemezték egy-egy területen. (Ezek a www.onepercent.hu oldalon hozzáférhetőek. Ugyanitt találhatóak a témáról és a vizsgálatról anyagok, továbbá angol nyelven a NIOK munkatársai által készített összehasonlító elemzést tartalmazó kötet elektronikus változata.)

A NIOK Alapítvány célja, hogy a civil társadalom megerősödjön szervezeteinek munkája által. Ezért az elmúlt 13 évben minden olyan törekvésnek élére állt, illetve minden olyan törekvést támogatott, amely lehetőséget adott arra, hogy a civil szervezetek hatékonyabban tudják végezni tevékenységüket. A magyarországi 1996. évi, azóta többször módosított CXXVI., ún. 1%-os törvény szerint a magyar lakosság, illetve a határokon túli magyarság érdekében részesülhetnek közcélú tevékenységet végző szervezetek az adózók által befizetett összeg 1%-ából. Ezt az újszerű törvényt a NIOK Alapítvány a kezdetektől figyelemmel kíséri.

Azon céllal veszünk részt az 1%-os törvény megismertetésében, használhatóságának, hatékonyságának javításában, hogy Magyarországon minél több adózó minél nagyobb számú civil szervezet számára ajánlja fel adószázalékát. A törvény nemzetközi szinten is érdeklődésre talált, olyannyira, hogy már több környező országban bevezették, számos más államban pedig folyamatban van alkalmazása. Az e téren elvégzett, több országra kiterjedő munka alapozta meg azt a nemzetközi tapasztalatot, ismeretet, amely alapján erre a két országra kiterjedő elemzésre felkérték a NIOK-ot.

A százalékos adományozást először bevezető Magyarországot 2002-ben követte Szlovákia, majd 2004-ben hatályba lépett a lengyel 1%-os rendszer, illetve ezzel párhuzamosan a litván 2%-os törvény. Romániában 2005-től hatályos az 1%-ról szóló törvény. A mechanizmus további alkalmazásai is ismertek. Magyarországon például több városi önkormányzat is lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi adó bizonyos százalékát az adózók közvetlenül felajánlják egy adott kedvezményezett körnek. Japán Ichikawa városában a 2005-ös adóévre vonatkozóan alkalmazták először a rendszert: a helyi lakosok a városi adó 1%-áról rendelkezhetek a városban működő civil szervezetek, lakossági csoportok programjainak javára.

A közép-kelet-európai országokban bevezetett rendelkezések a kisebb-nagyobb eltérések ellenére lényegében hasonlóknak nevezhetőek, alapvető céljuk a régióban sok szempontból kialakulatlan adományozási kultúra és a nehézségekkel küzdő civil szektor megerősítése, a társadalmi szolidaritás megerősödéséhez szükséges magatartási formák kiépülése. Vizsgálatunk alapkérdése, hogy alkalmas-e a modell ezen célok megvalósítására, fejleszthető-e az adományozási kultúra és a civil szektor a százalékos adományozás eszközével.

II. A vizsgálat

A százalékos adományozás rendszere alapvetően a következő folyamaton alapul: az adózó az előző évi adójának egy bizonyos százalékáról rendelkezik, felajánlja valamely választható célra, illetve szervezetnek/szervezeteknek.

A vizsgált két országban (Magyarországon és Szlovákiában) működő százalékos adományozási rendszer¹ néhány ismervében közös, míg más, nem kevésbé fontos jellemzőiben eltér egymástól. Magyarország 1997-ben vezette be az ún. 1%-os törvényt,² melynek alapján a magánszemély nyilatkozatában rendelkezhet összevont adóalapja adókedvezmények levonása után fennmaradó részének (befizetett adó) egy százalékáról, melyet az adóhatóság a nyilatkozatban megjelölt kedvezményezett javára utal át. Kedvezményezett a közcélú tevékenységet folytató vagy támogató szervezet, intézmény, alap, alapítvány lehet. Szlovákiában 2002-től alkalmazhatták magánszemélyek az 1%-os adórendelkezést³ valamely civil szervezet javára. A törvényt a 2004-es évtől kiterjesztették a vállalati adózókra is, illetve 1%-ról 2%-ra nőtt a felajánlható adó mértéke. A rendszer lényeges jellemzője és fontos különbség továbbá, hogy míg Szlovákiában a kedvezményezetté váláshoz előzetes regisztráció szükséges, addig a magyar rendszerben kedvezményezetté válhat bármely szervezet, amely megfelel a törvényi előírásoknak, és a felajánlott adó kiutalásának vannak a szervezetre vonatkozóan adminisztratív feltételei.

2007-ben elvégzett, jelen tanulmányban bemutatott vizsgálatunk⁴ célja az volt, hogy két ország példáját elemezve mérjük a százalékos törvény, a százalékos adományozás szerepét az adományozási kultúra és a civil szektor fejlődésében. A rendelkezésre álló adatok alapján megvizsgáltuk, hogyan befolyásolta a százalékos adórendelkezésre épülő adományozás a civil szervezetek működését, hogyan hatott környezetük adományozói tevékenységére Magyarországon és egy környező országban az elmúlt évtizedben. Munkánkhoz felhasználtuk a rendelkezésre álló makrogazdasági, társadalmi, szociográfiai adatokat, illetve az adományozással, a civil szektor bevételeivel, forrásaival kapcsolatos információkat és nem utolsósorban a nemzetközi adományozással és a civil szféra tevékenységével kapcsolatos kutatások, elemzések eredményeit. Ezeket az adatokat egyrészt Magyarországra, másrészt a kiválasztott környező országra, Szlovákiára vonatkozóan gyűjtöttük össze, és időbeni alakulásukat is elemeztük. Próbáltuk a százalékos adományozási mechanizmusnak és hatásainak lényegi jellemzőit megállapítani. Az adományozás folyamatát három irányból, a politika, az adományozók és a kedvezményezettek felől is megvizsgáltuk.

III. Háttéreredmények

III/1. A SZÁZALÉKOS TÖRVÉNY MAKROHATÁSAI MAGYARORSZÁGON

Bódi György⁵ tanulmányában⁶ megállapította, hogy a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény által megteremtett százalékos adományozás lehetősége szerves részévé vált a magyar adományozási kultúrának, és modellértékűvé vált más országok előtt is. Jelentősége azért is nagy, mert indikátora volt más jogszabályok (pl. a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvény) megalkotásának. Az 1%-os kampányok során alkalmazott és megtanult módszereket a civil szervezetek eredményesen alkalmazzák az adománygyűjtés más területén is. Átütő befolyással mégsem bírt sem a társadalmi-gazdasági környezetre, sem az adományozási kultúra intenzív változására.

Bár a háromszektorú társadalmi modell (piac–állam–civil) általánosan elfogadottá vált a közgondolkodásban, az ezt tükröző társadalmi-gazdasági reformok kidolgozása és bevezetése csak napjainkban zajlik. Ennek központi eleme az állam szerepének és szerepvállalása mértékének újragondolása a közszolgáltatások (oktatás, egészségügy, szociális ellátás), valamint az államigazgatás területén. Ezen reformok különösen érintik, érinthetik a közfeladatok ellátásában történő civil részvételt, melynek jogszabályi feltételei ma többnyire elavultak, és akadályai a valódi és hatékony társadalmi munkamegosztás kialakulásának. Jelen téma szempontjából különösen lényeges, hogy a közfeladat átvállalásával járó költségvetési források ne támogatásként vagy adományként rögzüljenek.

A demokratizmus-deficit köszön vissza a társadalmi kohézió és szolidaritás alacsony szintjében is. Miközben az elmúlt öt esztendőben a jövedelemkiáramlás a gazdasági teljesítőképiséget meghaladó mértékben növekedett, a folyamat nem vezetett el e felhalmozási készség erősödéséhez, a távlatos gondolkodás társadalmi mértékben történő elterjedéséhez. Éppen

ellenkezőleg: a lakosság, mint jövedelemtulajdonos, nem hitelezője lett a költségvetésnek, hanem egyre inkább adója. Érzékelhetően nyílt a jövedelmi olló, miközben a tehetősek társadalmi felelősségvállalása – a jövedelmek egy részének illegális volta miatt – nem vált általánosan követendő magatartási mintává.

A társadalmi szolidaritás és kohézió hiányának egyik oka a társadalom túlzott átpolitizáltsága és a politikai különbségek gyakran szembefordulássá erősödése, s ez a megosztottság még inkább felerősítette a civil társadalom polarizációját is. Miközben a civil szektor egyébként is differenciált, a politika befolyásolásának felerősödése ezt tovább mélyítette. Szinte minden parlamenti párt hangsúlyozza a civil társadalom felé fordulását, s ezt gyakran nemcsak pozitív megfontolásból teszi, hanem – alig titkolva – a szavazóbázis szélesítése érdekében is. Paradox módon ez egy szempontból még hasznos is a civileknek, hiszen a szerzett jogok – így az 1% – ellenében egyik párt sem kíván fellépni. Az országgyűlési képviselőkkel és felelős kormányzati tisztségviselőkkel folytatott interjúk során az 1%-os törvény ilyen szerzett jogként került említésre, amely esetében készség tapasztalható az ésszerű korszerűsítésre is. Ugyanakkor minden más kedvezmény (elsősorban a közcélú adományokhoz kötődő adókedvezmény) ötletének felvetése merev elutasításra talált.

Amíg az 1%-os törvényt nem érték támadások, addig a Nemzeti Civil Alapprogram léteért minden évben komoly lobbitevékenységet kell folytatni. Ennek egyik oka, hogy a költségvetési szigorítások, az államháztartás hiányának csökkentése időszakában az NCA kb. 7 milliárdja komoly egységű tétel volna, másrészt nemigen érződik az NCA politikai „szavazatszerző” haszna.

III/2. A SZÁZALÉKOS TÖRVÉNY VÁLTOZÁSA SZLOVÁKIÁBAN

Eduard Marček⁷ tanulmányában⁸ kifejti, hogy Szlovákiában a százalékos adományozás rendszerének bevezetése szorosan összekapcsolódik a politikai eseményekkel. 1998-ban a civil szektor részt vett a választásokat kísérő politikai kampányban, ami nagy szerepet játszott a Mečiar-kormány megbuktatásában. A választások eredménye megváltoztatta a szlovák politika irányát, és a százalékos adományozási rendszer bevezetéséhez vezetett. A javaslat a magyar 1%-os törvényen alapult, azon, hogy az egyének személyi jövedelemadójuk 1%-át felajánlják egy alkalmas szervezetnek. A választási kampány alatt a nonprofit szervezetek folyamatosan napirenden tartották a javaslatot, és az újraválasztott Dzurinda miniszterelnök nonprofit szervezeteket érintő találkozóin rendre megemlítették. A lobbitevékenység során a magyarországi százalékos rendszer pozitív tapasztalatai szolgáltatták a legfőbb érveket.

A nonprofit szervezeteket ezek után elkésérítette, hogy a kormány 2002-re halasztotta a százalékos rendszer bevezetését. Mindemellett a köztes időszakban sikeresen dolgoztak az eredeti rendszer módosításán. Sikerüktől felbátorodva olyan rendszert kértek, amely a privatizációs bevételek egy részéből az alapítványoknak hozott volna létre egy alapot (hasonló már működött Csehországban). A kormány ezt a javaslatot visszautasította, viszont 2004-től a százalékos adományozás rendszerét a vállalati adófizetőkre is kiterjesztette.

2002 és 2006 között a Dzurinda-kormány bevezette radikális gazdasági és szociális reformcsomagját, amely tartalmazta az adórendszer drasztikus egyszerűsítését is. Mind a személyi jövedelemadó, mind a társasági adó 19%-os lett, és 2004-től megszüntették a különböző adókedvezményeket. A kormány tervezte a százalékos rendszer eltörlését is, de némiképp paradox módon végül megállapodtak az allokálható adó, 1%-ról 2%-ra emelésében. Ez az engedmény a nonprofit szervezetek kompenzációja volt az adományozáshoz kapcsolódó adókedvezmények eltörlése miatt.

A kormány növekvő aggodalommal figyelte, hogy a változtatásoknak köszönhetően váratlanul nagymértékben megnőtt a nonprofit szervezeteknek felajánlott összeg. Beleértve az egyéni és vállalati 2%-os felajánlásokat, a teljes kiutalt összeg kb. 100 millió koronáról több mint 800 millióra nőtt. Ezzel a százalékos adományok a nonprofit szervezetek fő állami támogatási formájává váltak.

Mindemellett a kormányzat megkísérelte a százalékos rendszer megnyirbálását a ciklus végén. A 2006-os választások előtt a nonprofit szervezetek – szavazatszerző képességük hangsúlyozásával – képesek voltak ezt megakadályozni, és folytatták érdekérvényesítő tevékenységüket a százalékos rendszer használatának fejlesztéséért.

A megválasztott Fico-kormány drága választási ígéreteinek megvalósításához gyorsan lépéseket kezdeményezett a vállalati felajánlások megszüntetése irányába. A nonprofit szervezetek újabb erős lobbitevékenységbe kezdtek, mozgósították a lakosságot és a médiát is a javaslat ellen. A heves politikai vitát követően a százalékos rendszer megmenekült a nagyobb változtatásoktól. 2006 decemberében azonban bizonyos (környezetvédő és jogvédő) szervezeteket eltávolítottak a százalékos felajánlást fogadó kedvezményezett listáról. Úgy tűnt, a kormány megkísérel a nonprofit szervezeteken belül „jó” és „rossz” szervezeteket elkülöníteni az 1998-as választásokban játszott szerepük alapján. A változások azt is jelezték, hogy a jövőben csökkenhet a független civil szervezetek aktivitásának tere. Azóta is történtek kísérletek a százalékos adományozás rendszerének megnyirbálására, ezt a kormány inkonzisztens politikája és a nonprofit szektor fejlesztésére vonatkozó koncepciójának hiánya befolyásolta. (A kormányzat nem úgy tekint a százalékos adományozás rendszerére, mint a szektor finanszírozási rendszerében fontos szerepet betöltő elemre, vagy mint a magánadományozás fejlesztésére szolgáló eszközre.)

Mindeközben a százalékos adományozás egyértelműen a szlovákiai nonprofit szervezetek fontos bevételi forrásává vált. Emellett kiemelkedő szerepe van abban, hogy a nonprofit szervezetek tevékenységének hatása erősebb lett. A szektor tevékenységének növekvő átláthatósága, illetve az egyéni adófizetők, a vállalatok és a nonprofit szervezetek között kialakult új kapcsolat a százalékos adományozás legnagyobb haszna.

III/3. A SZÁZALÉKOS TÖRVÉNY HATÁSA AZ ADOMÁNYOZÁS ALAKULÁSÁRA MAGYARORSZÁGON

Kuti Éva⁹ az általa elvégzett vizsgálat¹⁰ során – a kutatási projekt kérdéseire és hipotéziseire igazodva – áttekintette mindazokat az empirikus információkat, amelyek az 1%-os felajánlásokról, azok kedvezményezettjeiről és az érintett adófizetők magatartásáról rendelke-

zésünkre állnak. Megvizsgálta a felajánlások időbeli alakulását, több ismérv szerint elemezte a kedvezményezett kör összetételét, annak változását, ezen belül a bevételek alakulását és a gazdálkodás biztonságát, áttekintette az 1% és az egyéb lakossági adományozás közötti összefüggéseket, és kísérletet tett a 1%-os felajánlások társadalmi és attitűdbeli hátterének feltérképezésére. Az elvégzett elemzések alapján az alábbi fontosabb megállapításokat és következtetéseket fogalmazta meg:

Az 1%-os rendszer bevezetése óta mind a kedvezményezett civil szervezetek száma, mind a nekik átutalt összeg számottevően nőtt, de alig változott azoknak az adófizetőknek a száma, akik a nyilatkozatokat kitöltötték. Ez egyértelműen arra utal, hogy az 1%-ok megszerzése érdekében tett erőfeszítések nem voltak kellőképpen hatékonyak. Az évek során egyre extenzívebbé és bizonyos (meglehetősen szűk) szegmensekben egyre professzionálisabbá váló kampányok lényegében ugyanazt az adófizetői kört érték el. A támogatói bázist nem sikerült jelentősen kibővíteni, a civil szervezetek mind szélesebb köre nagyjából ugyanazoknak a felajánlóknak a jóindulatáért folytatott mind élesebb versenyt. Ebből egyszerre következett az egy kedvezményezettre jutó összegek reálértékének folyamatos csökkenése, valamint az egyes szervezetek által kapott 1%-os támogatás – nominálértékben is kimutatható s még a legsikeresebb szervezetek többségére is jellemző – ingadozása.

Az 1%-os rendszer bevezetése számottevően nem befolyásolta a lakossági adományok alakulását. Sem a pesszimisták által várt kizorítási hatás, sem az optimisták által remélt adományozási felfutás nem következett be. Az 1%-ot felajánlók és a saját jövedelmük terhére adományozók köre igen nagymértékű átfedésben van egymással. Minden jel arra mutat, hogy az erős társadalmi kötődésekkel rendelkező, másokért felelősséget érző adófizetők nagy valószínűséggel mindkét formában támogatnak. Bármennyire munkaigényes legyen is, ennek a körnek a bővítését érdemes tehát célul kitűzni.

Az 1%-ot felajánlók és fel nem ajánlók közötti demográfiai és társadalmi különbségek elemzése azt mutatja, hogy az eddigiénél sokkal kreatívabb eszközökkel, nagyobb energiával kellene megkísérelni a jelenleg passzívabb rétegek, a fiatalok, az alacsonyan képzettek, alacsony státusúak, a gyermektelenek, a kelet- és dél-magyarországi régiókban, a kisebb településeken élők, a civil és a vallási közösségekhez egyelőre semmilyen módon nem kapcsolódók megnyerését.

Az attitűdök elemzéséből látszik, hogy az 1%-ot fel nem ajánlók gondolkodása az átlagosnál államközpontúbb és sok szempontból konzervatívabb. A családköről jobb, a civil szervezetekről rosszabb véleménnyel vannak, mint a nyilatkozatokat kitöltők. Ugyanakkor informáltságuk is lényegesen gyengébb: kevesebb forrásból és kevesebbet hallanak a nonprofit szervezetekről. E téren nyilvánvalóan csak akkor érhető el számottevő javulás, ha a civil szféra képes lesz az eddigiénél rugalmasabb módszerekkel, személyre szabottabb, differenciáltabb üzenetekkel s talán őszintébb együttműködési (nem csupán támogatásszerzési) szándékkal közelíteni meg azokat az adófizetőket, akikhez az eddigi kampányokkal nem sikerült eljutni.

A tanulmányban áttekintett empirikus adatok összegzése nyomán a kutatás legfontosabb kérdései megválaszolhatóvá váltak, és a válaszok nemcsak a kutatási projekt sikeréhez járultak hozzá, hanem gyakorlati, stratégiai következtetések levonásához is adalékokkal szolgálhatnak.

III/4. A SZÁZALÉKOS TÖRVÉNY HATÁSA AZ ADOMÁNYOZÁS ALAKULÁSÁRA SZLOVÁKIÁBAN

LampL Zsuzsanna¹¹ vizsgálatunkban készült tanulmánya¹² áttekinti Szlovákia makrogazdasági mutatóit, részleteiben fejt ki, milyen hivatalos forrásból és empirikus kutatásból származó adatok állnak rendelkezésre a százalékos adományozással kapcsolatban, és vállalkozik ezek összegzésére.

Szlovákiában 1996 és 2006 között nőtt az adófizetők száma. A pozitív makrogazdasági változásoknak köszönhetően ez a folyamat 2002-től még inkább felgyorsult, s így 2006 végére az adófizető természetes személyek száma csaknem a négyszeresére, az adófizető jogi személyek száma pedig csaknem a háromszorosára növekedett. Mint adófizetők, ők képezték-képezik azt a célcsoportot, amelyre a civil szférába irányuló adakozás fókuszál(t).

Az adományozás két államilag támogatott mechanizmusa ismert Szlovákiában, amely két, egymást részben átfedő időszaknak felel meg: (1) a közhasznú célokra nyújtott adományokból fakadó adókedvezmény, amely 2003 végéig létezett; és (2) az 1 százalékos, majd 2002-től 2 százalékos jövedelemadó-allokációs mechanizmus, mely 2001-től napjainkig van érvényben.

Akárcsak az adókedvezménnyel járó adományozás hat éve alatt, a százalékos adományozás öt éve alatt is folyamatosan növekedett az adományozó természetes és jogi személyek száma és az adományozás értéke. Ez a pozitív tendencia több makro- és mikro-társadalmi tényező együtthatásának köszönhető (gazdasági fejlődés, politikai és legiszlatív környezet, a civil szervezetek részéről folyó kampányok, a lakosság fokozódó tájékozottsága, a jótékonykodásnak mint magatartásformának a propagálása és újrafelfedezése).

Az 1 majd 2 százalékos jövedelemadó-allokációs mechanizmusban 2006 végéig a természetes személyek lehetséges adófelajánlásának fele, a jogi személyek lehetséges adófelajánlásának 82 százaléka került ténylegesen a civil szektorba. Öröndetes tény, hogy az allokációk összege évről évre növekszik, de még vannak kimerítetlen források.

Szlovákiában 2006-ban 45 829 nonprofit szervezetet tartottak nyilván, ugyanakkor 7098 hivatalosan regisztrált szervezet jelentkezett be az adószázalékokért. Ezek közül 7062 lett az adóallokációs mechanizmus kedvezményezettje.

A felmérésekből kiderül, hogy a lakosság és az adófizetők között évről évre növekszik a százalékos adományozásról informáltak aránya, ami további magyarázattal szolgál az adófelajánlások növekedéséhez, hiszen feltételezhető, hogy ha többen tudnak erről a lehetőségről, akkor többen is fognak élni vele. Az empirikus adatok hangsúlyosan bizonyítják azt is, hogy az adományozási hajlandóság szorosan összefügg az iskolázottsággal, a társadalmi státussal, az intézményi tagsággal, az önkéntességgel, s a kiskorú gyermekek szülei körében is felülprezentált. Ezek a jellemzők a lakossági adományozásnál újra felbukkannak, tehát elmondható, hogy mindenféle adományozással és jótékonyossággal kapcsolatos viselkedésnél szerepet játszanak.

Abban, hogy a nyilatkozók kit részesítenek előnyben, nagy valószínűséggel a következő három szempont játszik szerepet: (1) a szervezethez való személyes kötődés; (2) a szervezet földrajzi hatósugara, (3) a szervezet tevékenységi köre. Ami a legutolsó szempontot illeti, az empirikus adatok is alátámasztják a statisztikákból származó következtetéseket, miszerint a legtámogatottabb területek az egészségügy, az iskolaügy és a sport.

Mivel a százalékos adományozásra már négyszer volt lehetőség, indokolt a kérdés, hogy mennyire vált az adófizetők „bevett” szokásává. Az adatok arra utalnak, hogy a lakosság e téren is heterogén. Pozitívként könyvelhető el, hogy a megkérdezettek 43 százaléka többszörös nyilatkozó, elgondolkodtató viszont, hogy csaknem hasonló nagyságú a még sosem adományozók tábora (40%). Ez újfent arra vall, hogy az adó-allokációs mechanizmusban még mindig nagy lehetőségek rejlenek. Feltételezhető, hogy ezúttal is a 2002-es felmérés során feltárt indokok – mint kényelmesség, feledékenység – játszanak szerepet az adófelajánlás mellőzésében.

III/5. SIKERES SZÁZALÉKOS ADOMÁNYGYŰJTŐ SZERVEZETEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA A KÉT ORSZÁGBAN

Török Marianna¹³ tanulmánya¹⁴ egy kutatásnak és a kutatás eredményeinek bemutatása. A kérdőíves kutatásban a szerző a legtöbb százalékos adományt gyűjtő civil szervezeteket kérdezte arról, hogy milyen főbb okok húzódnak a százalékos adománygyűjtésben való sikeresség mögött, és hogy véleményük szerint a százalékos adományozás rendszere hogyan hatott ezen civil szervezetek gazdasági helyzetének, humán erőforrásainak, társadalmi tőkéjének és kommunikációs forrásainak alakulására. A kutatás két országra, Magyarországra és Szlovákiára terjedt ki, mivel a százalékos adományozás rendszere ebben a két országban működik a leghosszabb ideje. A kutatás során csak korlátozott számú (országanként 20-20) interjú felvételére volt lehetőség, így a megállapítások a vizsgált szervezetekre vonatkozathatóak, de ezekre alapozva fontos következtetések vonhatóak le a százalékos rendszer egészének hatásaira.

A százalékos adománygyűjtés sikerességét meghatározó legfontosabb tényező a szervezet kommunikációs aktivitása, ezt követi a szervezet tevékenységi területe és munkájának elismertsége. A megkérdezett szervezetek majdnem mindegyike úgy gondolta, hogy sikerességük kapcsolatba hozható a százalékos adományozás rendszerével – különösen látszik ez pénzügyi helyzetüket tekintve. A szervezetek jelentős része a magánadományok növekedéséről számoltak be, főleg vállalati adományokról Szlovákiában, és egyéni adományokról Magyarországon. Úgy látszik, a magánadományok növekedése a szervezetek ezen csoportja számára közvetett hatása a százalékos adományok gyűjtése érdekében kidolgozott taktikának.

Sok kérdezett szervezet előre számol a százalékos bevétellel, és néhány esetben teljes mértékben függ ettől a bevételi forrástól. Ez a megállapítás speciálisan erre a vizsgált, a különlegesen nagy összegű százalékos adományt gyűjtő csoportra jellemző. További aggasztó megállapítás, hogy a legtöbb szervezet nem érzi magát financiálisan biztonságban, és nem rendelkezik elegendő tartalékkal ahhoz, hogy ha a külső források elapadnak, biztosítani tudja működését.

Amennyiben a jogszabályi környezet stabil, a szervezetek úgy tekintenek a százalékos adományozás rendszerére, mint megbízható bevételi forrásra, és vállalhatják, hogy energiát fektetnek be a jövőbeli megtérülés reményében. A szervezetek a piackutatás és az adomány-

gyűjtési tudás segítségével egyre inkább képesek előre megbecsülni százalékos bevételük mértékét, és ez szerves részévé válik szervezeti szintű terveiknek.

A mintában szereplő szervezetek nemcsak jól ellátottak kommunikációs munkatársakkal és eszközökkel (a szervezetek majd' fele alkalmaz PR-szakértőt), de a legtöbbjük jelezte: kommunikációs szakértelmük fejlődött áltál, hogy a százalékos adományok gyűjtésén dolgoztak.

Több, a mintában szereplő szervezet említette, hogy tudatos erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy a nagyobb adószázalék eléréséért kiszélesítsék társadalmi bázisukat. Számos szervezet úgy találja, hogy a százalékos adományozás rendszerében való részvétel által generált nyilvánosság több embert is felbátorított arra, hogy segítségét egyéb módon is felajánlja. Több szervezet szerint a százalékos rendszer nemcsak támogatóik számát növelte, hanem a szervezethez tartozás érzését is bennük.

A kutatás megállapításai általánosságban pozitív képet mutatnak a százalékos adományozás hatásairól, mindemellett arra is rámutatnak, hogy a szervezetek több területen (nem csak gazdaságilag) is profitálhatnak ennek eredményeképpen, továbbá működési feltételeiket is megváltoztatja. A százalékos adományozás rendszere önmagában nem képes megoldani a civil szektor olyan problémáit, mint például az anyagi biztonság, a fenntarthatóság és a humánerőforrás problémát.

IV. A vizsgálat eredményeinek összegzése

Legfőbb megállapításunk, hogy a százalékos adományozás rendszere sok szempontból nagyon jól szolgálja az adományozás általános fejlesztését, de csak a civil szektor egy meghatározható kisebb részének nyújt jelentős anyagi segítséget. Ezért mindenképpen csak kiegészítő lehetősége lehet az adományozás fejlesztésének, a civil szektor támogatásának.

A következőkben ezt a kijelentést finomítjuk több tényező vizsgálatával.

IV/I. POZITÍV FOGADTATÁS ÉS FEJLŐDÉS

A százalékos adományozást a bevezetésétől kezdve mindkét országban komoly érdeklődés kísérte a szereplők részéről. Minden, a százalékos adományozást jellemző adat arról tanúskodik, hogy évről évre egyre több szereplő egyre nagyobb adószázalék felajánlását és befogadását teszi lehetővé.

Már bevezetésekor gyakorlattá vált ez az új, különleges adományozási forma, a felajánlók száma határozott emelkedést mutat a bevezetés óta eltelt időszakban, jelenleg a potenciális adózók közel fele él ezzel a lehetőséggel. Ennél nagyobb mértékben növekedett a százalékos adományozásban részesülő kedvezményezett szervezetek száma. Mindemellett egyértelműen növekedett az az összeg is, amelyhez a százalékos adományozás útján jutott a civil szektor. A jelenlegi helyzetet figyelembe véve elmondható, hogy további egyéni adózó megszólításával lehet növelni a felajánlott adószázalékot, így emelkedhet szektor- és szervezeti szinten is az allokált összeg.

A százalékos adományozás tehát mindkét országban pozitív fogadtatásra talált; anyagiilag egyre nagyobb szerepet tölt be a civil szektor finanszírozásában, míg társadalmi szerepe kis mértékben nőtt az eltelt időszakban.

IV/2. A SZÁZALÉKOS ADOMÁNYOZÁS EGY ADOMÁNYOZÁSI FORMA

A százalékos mechanizmus elsődleges hatása, hogy gyakorlattá tesz egy új adományozási formát. Hasonlóan működik, hasonló törvényszerűségeket mutat, mint más adományozási formák, illetve az adományozás egésze, bár állami támogatás, melynek elosztása politikától függetlenül adófizetői rendelkezés alapján történik. Annak ellenére tehát, hogy a százalékos adományozási forma a többi adományozási formától lényegi elemeiben eltér, azaz nem követel a felajánlótól klasszikus értelemben vett anyagi áldozatot, továbbá megkérdőjelezhető önkéntes jellege is, mégis képes azokat a hatásokat kiváltani, amelyek nyomán az adományozás egészének fejlődése irányába mozdulnak el az érintett társadalmak.

A százalékos adófelajánlók tehát adományozóként viselkednek, ezt alátámasztó főbb megállapításaink a következők:

- A százalékos adományozásban aktív egyének aktívabbak az adományozás egészében is. És fordítva: a jó adományozók, jó százalékos felajánlók is.
- A kétféle adományozásban való részvételt nagyon hasonló demográfiai (nem, kor, családi állapot, háztartásnagyság és lakóhely) jellemzők és iskolázottsági, illetve szociális ismérvek határozzák meg.
- Minél erősebbek az egyén társadalmi és civil szervezetekhez fűződő kapcsolatai, annál inkább válik maga is adományozóvá – ugyanezt tapasztaltuk a százalékos adományozás terén is.
- Az általános adományozási és a százalékos adományozási döntéseket megelőző információgyűjtés sajátosságai is hasonlóak, s bár az információk többsége az elektronikus médián keresztül érkezik, adományozás szempontjából hatékonyabbak a személyes információcsatornák.

A százalékos adófelajánlásokat gyűjtő civil szervezetek is adományszerzésként élik meg ezt a tevékenységet. Főbb megállapításaink:

- A százalékos lehetőség kihasználásában elsősorban az egyébként is támogatásorientált szervezetek jeleskednek.
- A százalékos adományozás és az adományozás egészének kedvezményezett köre ugyanolyan irányba változott az elmúlt években (Magyarországon); mind a két területen az altruizmus irányába történt elmozdulás.
- A centralizációs hatás (fővárosközpontúság) is mindkét területre jellemző.¹⁵

IV/3. KISZORÍTÓ HATÁS?

Alapvetően nem igazolódott a több szakértő által várt kiszorító hatás. A százalékos adományozás nem váltotta ki az egyéb adományozási formákat, nem akadályozta azok fejlődését. A százalékos adományozás nem szorította háttérbe sem a lakossági, sem a vállalati adományozást, nem csökkentette adományaik súlyát, jelentőségét. Bármilyen gyorsan nőttek is a százalékos bevételek, a lakossági és vállalati adományoknak továbbra is lényegesen nagyobb a szerepük a nonprofit szektor finanszírozásában. A vizsgált időszakban mindkét országban egyértelműen növekedett a lakossági adományozás mértéke. Nőtt az adományok volumene, csökkent azok száma, akik egyáltalán nem adományoztak, s bár strukturális átalakuláson ment át az adományozás egésze (bizonyos formák jelentősége nőtt, míg másoké csökkent), az adományozási hajlandóság egyértelműen növekedett. A százalékos adományozás bevezetése óta folyamatosan nőtt azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek lakossági támogatásban részesültek.

Egy helyen érvényesülhet a kiszorító hatás: a politikai döntéshozók részéről a százalékos adományozás az egyéb kedvezmények, támogatások, adományozás élénkítő intézkedések elmulasztásával vagy visszavonásával párosulhat. Konkrét tapasztalatunk szerint a százalékos adományozás bevezetése után mindkét országban szűkültek az adományozáshoz kötődő kedvezmények.

IV/4. SZÁZALÉKOS ADOMÁNYOZÁS, MINT POLITIKAI ESZKÖZ

Az állam a százalékos adományozással mindkét országban egy viszonylag jól tervezhető költségű megoldáshoz jutott. A százalékos adományozás bevezetése, vagy egy-egy érdekcsoport bevétele a rendszerbe mind a kedvezményezettek, mind a rendelkezők felé népszerű intézkedésként tud megjelenni.

A százalékos adományozás volumene országos szinten – azon túl, hogy a tapasztalatok alapján tervezhető – nem olyan jelentős, hogy megvonása, csökkentése szektorszinten nagyobb működési zavarokat idézne elő. Ezért a politikai szintéren különféle érdekegyeztetések során kompenzációként vagy büntetésként a rendszer bővítése vagy szűkítése többször felmerült.

A közép-kelet-európai országokban bevezetett százalékos rendelkezések kisebb-nagyobb eltérések ellenére lényegében hasonlóan nevezhetőek, alapvető céljuk a régióban sok szempontból kialakulatlan adományozási kultúra és a nehézségekkel küzdő civil szektor megerősítése, a társadalmi szolidaritás megerősödéséhez szükséges magatartási formák kiépülése. Ennek ellenére a rendszer bevezetése a politika részéről a vizsgált két országban nem elsősorban az adományozási kultúra fejlesztésére, támogatására, elősegítésére irányuló eszközként merült fel. Adataink, elemzéseink alapján visszaigazolódik az a sokszor hangoztatott probléma, miszerint a vizsgált két ország egyikében sem volt jellemző, hogy egyrészt az adományozási rendszer, kultúra, másrészt a civil szektor fejlesztéséhez kiértelt koncepció, politikai akarat, stratégia kapcsolódott volna.

A bevezetéstől azonban a politikai szereplők az adózás megítélésének javulását is várják. A százalékos adományozás jelenléte, megerősödése árnyalhatja az adózásról alkotott képet, s erősítheti azt a felfogást, hogy az adózó – legyen az egyén vagy vállalat, természetes vagy jogi személy – adójával a közösség, a társadalom közös funkcióinak ellátásához járul hozzá. Mindemellett az adó feletti rendelkezési jog kialakult gyakorlatának felbomlása is megkezdődhet; tudatosodhat az adófizetőkben, hogy az adófelhasználás állampolgári, adózói oldalról ellenőrizhető, nyomon követhető, akár még befolyásolható is, tehát az adózónak hozzájárulása okán döntési, ellenőrzési joga van az adó felhasználásában. Ezzel párhuzamosan enyhül annak a meggyőződésnek az erőssége, hogy az adó felett csak áttételen, képviselőkön keresztül rendelkezik az állampolgár. Az adózó szerepének átértékelése egyszerre jelenti az állam szerepének átértelmezését is, a kettőjük közötti kapcsolat olyan típusú változásokon mehet keresztül, amelyek – a társadalmi, politikai és civil szektorbeli folyamatok kedvező alakulása mellett – a nyitottabb, a társadalom, a gazdaság szereplői által befolyásolható döntéshozás létrejöttét eredményezhetik.

Amennyiben az adózóban tudatosodik a fenti hozzáállás, és mindez párosul azzal, hogy százalékos adóallokációja felhasználásáról pozitív visszacsatolást kap, nagyobb adózási felelősség elterjedése várható.¹⁶

IV/5. KEDVEZMÉNYEZETT CIVIL SZERVEZETEK TULAJDONSÁGAI

Egy adott szervezet sikerességét a százalékos adományozás területén meghatározzák egyedi képességei, erőfeszítései, mindemellett ismérveik mentén jól elkülöníthetőek e adománygyűjtésben sikeresebb és sikertelenebb szervezettípusok.

A legfontosabb tényezők, amelyek meghatározzák egy szervezet sikerességét a százalékos adománygyűjtésben a következők: hatékony kommunikációs és marketing-tevékenység, illetve az elismertsége a szakterületén. A sikeres adószázalék-gyűjtés pozitív hatással van az adott szervezet adománygyűjtő képességére, és működésének egyéb területein is elősegíti a fejlődést, professzionalizálódást; fejlődik az emberi erőforrások hasznosításának területén, illetve növekszik társadalmi támogatottsága.

A százalékos adománygyűjtés sikerrel gyűjtő szervezetek tipizálhatóak, tehát az egészségügyben és az oktatásügyben (továbbá Magyarországon az állatmentés területén, és Szlovákiában a nagyvállalatok mellett) tevékenykedő szervezetek sokkal esélyesebbek a százalékos adományok begyűjtésére, mint más, többi ismérvében hasonló, csak más területen tevékenykedő szervezetcsoportok. A jobban intézményesült, a részben adománygyűjtési céllal létrejött, illetve a jórészt a százalékos törvényben preferált területeken működő alapítványok a százalékos adományok tartósan sokkal nagyobb arányát tudják megszerezni, mint az ezen jellemzőkkel nem bíró egyesületek. Továbbá a fővárosi, illetve a közepes és kisebb összegű bevétellel gazdálkodó szervezetek nagyobb eséllyel indulhatnak az adószázalékok begyűjtéséért, mint a kis településeken működő nagy vagy igen kis összegű bevétellel rendelkezők.

IV/6. SZÁZALÉKOS BEVÉTELEK

A százalékos adományozás a bevezetési döntéshozók elsődleges szándékának megfelelően a civil szektor számára plusz- alternatív bevételt hoz. Ez a bevétel speciális tulajdonságokkal rendelkezik:

- *Állami, de politikai befolyástól mentes bevételforrás.* Abban a helyzetben, ami a százalékos adományozás rendszerét alkalmazó vagy annak bevezetését mérlegelő országokban jellemző, miszerint az állami források jelentősek a civil szektor finanszírozásában, különösen fontos lehet egy olyan bevételforrás, amely nem politikától függő.
- *Lakossági rendelkezésen alapuló bevételforrás.* A két ország civil szektorának bevételi struktúrájában még nem elég nagy szerepet töltenek be a lakossági adományok, így a százalékos adományozás jelentősége e szempontból is nagy. Felmerül azonban az értelmezési nehézség, miszerint tekinthető-e lakossági adományozás jellegűnek a lakossági rendelkezésen alapuló bevétel.
- *Fontos bevételi forrás számos szervezetnek.* Különösen igaz ez egyfelől olyan kisebb költségvetésű szervezetekre, amelyek jelentős kapcsolati tőkájukra alapozva gyűjtik a százalékos adományokat, másfelől olyan szervezetekre, amelyek a százalékos adományozás szabályozása eredményeként jöttek létre, illetve erősödtek meg, kihasználva pl. a kommunikációban vagy az intézményi, vállalati saját alapítványok létrehozásában rejlő lehetőségeket.

Mind Magyarországon, mind Szlovákiában a civil szektor a mai napig még több szempontból kialakulatlan, több területen komoly fejlődési lehetőségei vannak. Az egyik ilyen kézenfekvő terület a finanszírozás kérdése, az adományozási kultúra kialakulatlansága. A százalékos adományozásban részt vevő civil szervezetek számának növekedése azt mutatja, hogy a szektor egyre nagyobb lehetőséget lát abban, hogy ezzel az alternatív bevételforrással segítse fenntarthatóságának növelését, de mindemellett számos jel utal arra, hogy a hatékony részvételhez még komoly erőfeszítéseket kell tenniük.

Visszatartó tényező lehet a szervezetek számára, ha tevékenységi körük nem vonzza kellőképpen az adományozókat, így eleve esélytelenül indulnak a százalékos adományokért folytatott versenyben.

A százalékos adományozás szerepe a szektor működésében és finanszírozásában vitatott. Egyrészt nem minden szervezetnek nyújt egyenlő esélyt arra, hogy ezzel a módszerrel forrásait, bevételeit kiegészítse, másrészt a szektor finanszírozásában, volumenében nem tölt be nagy szerepet, de olyan forrást nyit meg bizonyos területeken működő, és földrajzi elhelyezkedésű szervezeteknek, amely adott esetben szervezeti szinten a legfőbb bevételforrást jelentheti. Ennek megfelelően a civil szervezetek is eltérő módon állnak ehhez a lehetőséghez.

IV/7. KOMMUNIKÁCIÓ

A százalékos adományokért folytatott civil kampányok egymást erősítik annak ellenére, hogy komoly verseny van a szervezetek között. Hiszen ez az évnek azon időszaka, amikor

széltében-hosszában hallani lehet a civil szervezetek tevékenységéről; a legtöbb ember ekkor értesül arról, hogy létezik egy ilyen szektor is. A százalékos kampányok jobban ráirányítják a figyelmet a szektorra, mint az évközben zajló egyedi figyelemfelkeltő vagy adománygyűjtő akciók.

A százalékos adományozásba való bekapcsolódás, illetve a kedvezményezettek kiválasztása szempontjából kiemelkedő az adófizetők tájékozottságának szerepe. Az informálódás fő forrása mindkét vizsgált országban az elektronikus média. Mindemellett a százalékos adományozásban való részvétel szempontjából jelentős a személyes kapcsolatokra épülő informálódás, tehát a lakosság és a civil szektor közötti közvetlen kapcsolat az, ami segítheti az adományozásra, kiemelten a százalékos adományozásra való hajlandóság növelését.

A szervezet professzionalizálódásának irányába hathat a százalékos adományok elérése érdekében felépített kommunikációs, PR-stratégia, mely ideális esetben együtt járhat az adományszervezés egész területére kiterjedő aktivitással, ennek tudatosodásával, a szervezeti működés, a szolgáltatások és az emberi erőforrások átgondolt fejlesztésével, a szervezet kapcsolatainak felértékelődésével, a szervezeti szintű adminisztrációs kötelezettségek betartásával.

V. Zárszó

Azzal a szándékkal fogtunk bele ebbe a vizsgálatba, hogy a százalékos adományozás megismertetéséért, alkalmazásáért és elterjesztéséért folytatott évtizedes munkát értékelni tudjunk. A százalékos adományozás rendszerének már múltja van, és több helyzetben, több funkcióra alkalmazták már. Itt volt az ideje az értékelésnek. Annak, hogy megtudjuk, vajon a százalékos adományozás milyen szerepet tölt be azokban a társadalmakban, közösségekben, ahol alkalmazták. Betölti-e küldetését, élénkíti-e az adományozást, annak egyéb formáit, segíti-e a civil szektor fejlesztését, megerősítését, társadalmi szerepének erősödését.

Mind a NIOK munkatársainak, mind a vizsgálatban részt vevő kutatóknak, szakértőknek komoly tapasztalata van a százalékos adományozás rendszerével kapcsolatban. Végigkísérték a bevezetés és alkalmazás folyamatát. Így előzetes feltételezéseink, hipotéziseink – e szakmai tudás okán – megalapozottak lehettek. A vizsgálat eredményei javarészt igazolták azokat a sejtéseket, gyakorlati és kutatói tapasztalatokat, amelyekre előzetesen építettünk.

Vizsgálatunk nyomán kijelenthetjük, hogy a százalékos adományozás hatékony eszköz az adományozási kultúra, a civil szektor fejlesztésére. Azonban mindeközben számolni kell több korlátozó tényezővel, a százalékos adományozás eszköze nem mindenható.

Segíti a civil szektort és a potenciális adományozókat abban, hogy tudatosítsák, milyen fontos és hasznos az adományozás, hogyan működik, milyen összetevőkből áll az adományozás folyamata. A civil szervezetek és a lakossági adományozók szempontjából vizsgálva a jelenséget arra jutottunk, hogy a százalékos adományozás hasonlóan működik, mint az adományozás egésze, egyéb formái. Így alkalmasnak tűnik arra, hogy az adományokat felajánló és az adománygyűjtő magatartásformát elfogadottá, gyakorlattá tegye abban a tár-

sadalomban, ahol működik. Ezt erősíti az a megállapítás is, hogy a százalékos adományozás alkalmazásának időszakában az egyéb lakossági adományok is növekedtek: a civil szervezetek és az egyének is ennek emelkedéséről, növekvő szerepéről számoltak be, a hivatalos statisztikai adatok is ezt mutatják.

A százalékos adományozás segíti továbbá a kommunikáció fejlődését, a hatékony és sokrétű interakció kialakulását az adományozói és kedvezményezetti oldal között. Ez pedig a civil szektor, és a szervezetei által végzett munka társadalmi beágyazottságát is növeli, ismertté és támogatóvá teheti a civil szervezeteket az érintett egyének körében.

Mindemellett viszont azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a politikai döntéshozás számára a százalékos adományozás mint sajátos eszköz alkalmazása lehetőséget ad arra is, hogy az adományozás élénkítésének kizárólagos eszközeként jelenjen meg, háttérbe szorítva ezzel a nem kevésbé fontos és hatékony eszközök alkalmazását.

A százalékos adományozás jövőjére nézve több megállapítást is tehetünk. Arra a kérdésre, hogy tovább bővíthető-e a százalékos adományozás szereplőinek száma ott, ahol már több éve működik a rendszer, egyértelműen igen a válaszunk. Adott tevékenységi területeken működő civil szervezetek aktívabb és átgondoltabb kommunikációval további, az adományozásra még kevésbé nyitott adózókat szólíthatnak meg.

A százalékos adományok megszerzéséért folytatott kommunikációs tevékenység, a hatékony kampányok, az átláthatóbb és nyitottabb működés egyértelműen a szektor fejlődését, a szervezetek kapcsolathálójának megerősödését szolgálják rövid és hosszú távon egyaránt. E dimenzióban vizsgálva a kommunikáció, a reklámtevékenység a százalékos adományokért folytatott küzdelemben kiemelt jelentőségű, és sajnos az adományozói döntés meghozatala során háttérbe szoríthatja a civil szervezetek szakmai munkájára vonatkozó információkat, azok jelentőségét.

Kutatóink eredményeire alapozva azt is kijelenthetjük, hogy azokban a társadalmakban, amelyekben az adományozásnak nincsenek meg az előzményei, a civil szervezetek és a lakosság nagy része számára nem adottak a minták, melyek alapján bekapcsolódhatnak az adományozásba. Az adományozás-élénkítésnek egyik hatékony eszköze lehet a százalékos adományozás rendszerének körültekintő, az adott társadalmi és gazdasági adottságokat figyelembe vevő alkalmazása.

Végezetül, e rövid összefoglaló csak ízelítő kívánt lenni ahhoz, hogy kiváló kutatóink, a téma szakértői által készített anyagokat elolvassák a www.onepercent.hu oldalon.

Jegyzetek

- 1 A törvények összefoglalása és szövege angol nyelven a www.onepercent.hu oldalon, tartalmi elemzésük pedig Magyarországra vonatkozóan Bódi György (2007) tanulmányában, Szlovákiára vonatkozóan Eduard Marček (2007) tanulmányában olvasható.
- 2 A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény, melynek alapját a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény adja.

- 3 Szlovákiában nem külön törvényben, hanem az adótörvényben rögzítették a százalékos adófelajánlás lehetőségét. (A 366/1999, 466/2000, 561/2001, 247/2002, 595/2003, 659/2004, 688/2006 számú törvényekben.)
- 4 A különböző elemzések elvégzésére mindkét országban nemzetközileg elismert és a százalékos adományozást jól ismerő kutatókat kértünk fel. Az elemzéseket Bódi György, Kuti Éva, Eduard Marček, Mészárosné Lampl Zsuzsanna és Török Marianna készítette. Munkánkat segítették többek között Milan Andrejkovič, Jana Kadlecová és Deborah Ann Moss. A NIOK részéről a kutatás koordinátorai Gerencsér Balázs, Porkoláb Anikó és Oprics Judit voltak, szakmai lektorként Sebestény István támogatta az elemzések elkészültét. A vizsgálatot lezáró kötetet Gerencsér Balázs és Oprics Judit írta a háttérelmézések és a NIOK többéves munkájának tapasztalatait összegezve és újragondolva.
- 5 Bódi György nonprofit szervezetek működtetésével foglalkozó közgazda. Két évtizede tevékenykedik a szektorban, gyakorlatilag a civil szektor magyarországi újjászerveződése óta. Emellett kutat, publikál és oktat is. Volt kormányzati tisztviselő is: 2002–2005 között vezette a Civil Kapcsolatok Főosztályát, s e beosztásában részese volt a Nemzeti Civil Alapprogram kidolgozásának és megvalósításának.
- 6 Bódi, 2007.
- 7 Eduard Marček a Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetemen, a Lancaster Egyetemen és a varsoói CUE-n szerezte diplomáit. Jelenleg a Masaryk Egyetemen (Brno) PhD hallgató. 2001 óta a PANET nonprofit szakértője a következő témákban: szektorok közötti együttműködés, társadalmi felelősségvállalás és a vállalatok közösségi részvétele. Részt vett több elemző és kutató projektben.
- 8 Marček, 2007.
- 9 Kuti Éva az Általános Vállalkozási Főiskola tanára. Kutatási területei: statisztikai alapismeretek, statisztikai módszerek gyakorlati alkalmazása, civil társadalom, nonprofit szektor, szektorközi kapcsolatok, társadalmi felelősségvállalás, nonprofit szervezetek gazdálkodása és az 1%-os felajánlás. Helyi háttérelmézést végzett a Johns Hopkins Egyetem Nonprofit Szektor Összehasonlítás Projektjének I. szakaszában, és részt vett a Future of Civil Society projektben.
- 10 Kuti, 2007.
- 11 Mészárosné Lampl Zsuzsanna szociológia diplomát szerzett a Comenius Egyetem Bölcsészettudományi Karán Pozsonyban, később ugyanott zszurnalisztikát tanult. 1994 és 2006 között a Konstantin Egyetem (Nyitra) Bölcsészettudományi Kar Zszurnalisztika Szakán adjunktusként dolgozott. 1995 óta a Fórum Kisebbségkutató Intézet szociológus kutatója. Jelenleg a Konstantin Egyetem (Nyitra) Nemzetek és Nemzetiségek kultúrája Intézetének tudományos munkatársa.
- 12 Lampl, 2007.
- 13 Török Marianna az ELTE-n (Budapest) szerezte diplomáját, tanult Oroszországban, Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban. 15 éve tevékenykedik a civil szektorban, a Soros Alapítványnál programigazgatóként, majd a NIOK Alapítványnál igazgatóként dolgozott, ahol jelenleg a kutatórium tagja. A százalékos rendszer magyarországi és nemzetközi népszerűsítésében nagy szerepet játszott. Számos cikk és tanulmány szerzője a harmadik szektor kutatása és szervezése területén.
- 14 Török, 2007.

15 Magyarországon az 1%-os rendszer kezdetben kimutatott decentralizációs hatása az elmúlt 10 évben – ha nem is drámai mértékben – de érzékelhetően csökkent. Szlovákiában még hangsúlyosabban jelentkezik a fővárosi dominancia.

Amennyiben feltételezzük, hogy a százalékos adományozás rendszere alkalmas arra, hogy közvetlen kapcsolatot teremtsen a társadalom szereplői – kiemelten a lakosság – és a civil szervezetek között, akkor ennek egyenes következménye kell legyen a decentralizációs hatás, vagyis az, hogy a százalékos adományok is helyben maradnak, olyan szervezetek kapják meg ezeket, amelyek földrajzilag közel helyezkednek el az adófelajánlók lakóhelyéhez. Ezt a feltételezést az adományozói oldal vizsgálata során több ponton megerősítettük. Az egyik legfontosabb ilyen pont, hogy az adományozási döntésekben kiemelkedő szerepe van a személyes kapcsolatoknak, így jó esély van a százalékok helyben maradására.

A százalékos adományozás azonban összefügg az adókeletkezés folyamatával, amennyiben a legális jövedelmek és az ez alapján számított adó, így a felajánlható adószázalék jelentős földrajzi különbségeket mutat, akkor ez meghatározza a kedvezményezettek adománygyűjtő lehetőségeit is. Mindemellett az állami források a kisebb településeken működő, kis költségvetésű szervezetek számára nehezen elérhetőek, ezeknek a szervezeteknek a százalékos adományok – a centralizációs hatás ellenére is – valós forráslehetőséget jelentenek.

16 A törvénytervezetek indoklásában (lásd Pénzügyminisztérium 1336/2007 előterjesztés) kiemelten szerepel, hogy az adózási fegyelem, az adótudatosság növekedését várják ettől, ezen túl azonban megemlítik, hogy a százalékos rendszerrel az állam hozzájárul a civil szervezetek anyagi megerősödéséhez, a központi források feletti rendelkezés kiszélesítésével pedig több állampolgár, csoport gyakorolhat hatást ezek elosztására.

Irodalom

A vizsgálatban készült elemzések:

György Bódi (2007): *The system of 1% designation and other forms of support for NGOs in Hungary.*

Éva Kuti (2007): *Hungary's 1% System: Ten Years On.*

Zsuzsanna Lampl (2007): *Percentage Designation in Slovakia: a review of the statistical data and empirical research.*

Eduard Marček (2007): *Percentage Mechanism in Slovakia.*

Marianna Török (2007): *The percentage designation system: a survey of successful percentage mobilisers in Hungary and Slovakia.*

1% Forintszavazatok civil szervezetekre. Tanulmányok. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 2000

A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2005-ben, *Statistikai tükör* I. évfolyam 15. szám, 2007/15

Czike Klára–Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, játékonyság, társadalmi integráció*, Budapest: Nonprofit Kutatócsoport Egyesület és Önkéntes Központ Alapítvány.

Horváth Ákos (2007): *Az 1%-os adománygyűjtés hazai trendjeinek vizsgálata*. Szakdolgozat. Piliscsaba.

Lampl Zsuzsanna (2002): Adj 1 százalékot! Fórum. *Társadalomtudományi Szemle*, IV/2.

Nagy Myrtil (2005): 2% Dél-Szlovákiában. Fórum Információs Központ–Lilium Aurum Könyvkiadó.

Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003, 2004 (2005 előzetes adatok),
Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.

Pastorek Katalin–Mózes Szabolcs–Szakszon Norbert (2006): *Non-profit szervezetek finanszírozása Szlovákiában*. KFT kutatás prezentáció.

<http://www.kft.sk/dat/ngoprez.ppt#256,1>, Non-profit szervezetek finanszírozása Szlovákiában.

Tóth Károly (2005): A civil szektor fejlődése Szlovákiában 1989 után. *Civil Szemle*, 3.

Török Marianna (2005): A „Százalékos Klub”. *Civil Szemle*, 2.

www.apoh.hu

www.ksh.hu

www.onepercent.hu





SZEMSZÖGEK — SZAKÉRTŐI KOMMENTÁROK AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉGI TÖRVÉNY KAPCSÁN

- A Civil Szemle szerkesztősége formabontó feladatot vállalt fel. A szektort tavasszal tematizáló ún. összeférhetlenségi vita kapcsán kért fel feltucat civil szakértőt álláspontja kifejtésére. Alább az ezen felkérésre született ún. mikro-cikkeket közöljük, azzal, hogy itt is felhívjuk a szakmabelieket, küldjék meg nekünk közlésre szánt véleményüket.

A Civil Szemle szerkesztősége

2007. évi CLXXXI. Törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról

A hazai és uniós forrásokból megvalósuló fejlesztések sikere nemzeti érdek. A fejlesztési támogatások odaítéléséről és felhasználásáról döntő intézményrendszer átlátható működését biztosító jogszabályok megalkotása és érvényesítése ezért minden felelős, hazafias közéleti erő közös érdeke és kötelessége. Jogos igénye Magyarországnak, hogy e nemzeti közös nevező érvényesítése érdekében a közpénzekből származó források felhasználásával és befektetésével megvalósuló fejlesztések ügye jogi-politikai védelmet kapjon a pártpolitikai vitáktól, illetve a kormányzati ciklusváltásoktól egyaránt. Az Országgyűlés ezért a közpénzekből nyújtott támogatások fokozottabb átláthatóságának megteremtése érdekében a következő törvényt alkotja:

1. § (1) E törvény hatálya

a) az államháztartás alrendszereiből,

b) az európai uniós forrásokból,

c) a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból

származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek - ide nem értve a társasházat - (a továbbiakban együttesen: személy) számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokra terjed ki.

(2) E törvény hatálya nem terjed ki a külön jogszabályban meghatározott

a) társadalombiztosítási pénzbeli és természetbeni ellátásokra,

b) a fogyatékos természetes személyeknek a fogyatékos élethelyzetre tekintettel nyújtott pénzbeli és természetbeni ellátásokra,

c) családtámogatásokra,

d) természetes személyeknek a méltánylást igénylő élethelyzetükre figyelemmel, továbbá jövedelmük pótlása, illetve kiegészítése érdekében rászorultsági alapon nyújtott egyéb szociális pénzbeli, természetbeni és személyes jellegű ellátásokra.

(3) E törvény hatálya nem terjed ki a külön jogszabályok által szabályozott azon támogatások elbírálására, folyósítására és nyilvántartására, amelyeket az államháztartás valamely alrendszeréből határon túli magyar szervezetek vagy személyek számára nyújtanak.

(4) A támogatás nem minősül egyedi döntés alapján nyújtott támogatásnak, ha a támogatás nyújtásának minden feltételét jogszabály meghatározza, és a támogatási döntés meghozatala során a döntéshozóknak mérlegelési joga nincs. Nem minősül mérlegelési jognak, ha a döntéshozó a jogszabályban meghatározott támogatási keret kimerüléséig a támogatás odaítélésére vonatkozó, a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelmeket beérkezési sorrendben teljesíti.

2. § (1) E törvény alkalmazásában

a) *támogatási döntés*: az 1. § (1) bekezdés szerinti támogatásban részesülő személy, valamint az e személy részére juttatandó konkrét támogatási összeg meghatározása;

b) *döntés-előkészítésben közreműködő*: az a természetes személy, aki

ba) munkaviszony jellegű jogviszonyban vagy polgári jogi jogviszony alapján részt vesz a pályázati kiírás vagy a támogatási döntés előkészítésében,

bb) támogatási döntés meghozatalára irányuló eljárásban javaslattevői, véleményezési joggal rendelkezik, vagy ilyen joggal rendelkező testület tagja;

c) *döntéshozó*: az a természetes személy, aki

ca) feladat- és hatásköre alapján a támogatási döntés meghozatalára jogosult, vagy az erre jogosult szerv vezetője vagy testület tagja,

cb) feladat- és hatásköre alapján támogatási döntésre érdemi befolyással rendelkezik, így különösen, ha a támogatási döntéshez kapcsolódóan egyetértési, vétő-, hozzájárulási, illetve jóváhagyási joggal rendelkezik, vagy ilyen joggal rendelkező szerv vezetője vagy testület tagja;

d) *kizárt közjogi tisztségviselő*: a Kormány tagja, a kormánybiztos, az államtitkár, a szakállamtitkár, a regionális fejlesztési tanács elnöke, a fejlesztéspolitikai ügyekben feladatkörrel rendelkező központi hivatal vezetője, a regionális fejlesztési tanács által törvény előírása alapján létrehozott társaság vezető tisztségviselői, felügyelő bizottsága tagjai, illetve az Ágazati Operatív Programok Közreműködő szervezetei vezető tisztségviselői és ellenőrző szervének tagjai;

e) *nem kizárt közjogi tisztségviselő*: a köztársasági elnök, az Országgyűlés által választott vagy a köztársasági elnök által kinevezett tisztségviselő, az országgyűlési és az európai parlamenti képviselő, a polgármester, az alpolgármester, a főpolgármester, a főpolgármester-helyettes, a helyi önkormány-

zati képviselő, a helyi önkormányzat képviselő-testülete bizottságának tagja, a központi államigazgatási szerv - a *d)* pont alá nem tartozó - vezetője és helyettesei, a regionális fejlesztési tanács tagja;

f) közeli hozzátartozó: a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) által meghatározott közeli hozzátartozó;

g) vezető tisztségviselő: a gazdasági társaságokról szóló törvény által meghatározott vezető tisztségviselő.

(2) E törvény pályázatokra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni a nem pályázati úton odaítélt támogatásokra is azzal, hogy ahol e törvény

a) pályázatot említ, ott a támogatás odaítélésére irányuló kérelmet,

b) pályázati eljárást említ, ott a támogatási döntés előkészítésének és meghozatalának folyamatát

kell érteni.

(3) A nem pályázati úton odaítélt támogatásból nem részesülhet az, aki - ha a támogatási döntést pályázati eljárásban hozták - a pályázati eljárásban nem vehetne részt pályázóként.

(4) E törvény alkalmazásában valamely személy tulajdonában álló gazdasági társaságnak minősül

a) a legalább 5%-os tulajdonában álló nyilvánosan működő részvénytársaság,

b) a bármilyen arányban tulajdonában álló gazdasági társaság (ide nem értve a nyilvánosan működő részvénytársaságot),

c) a tulajdonában álló *b)* pont szerinti társaság

ca) legalább 5%-os tulajdonában álló nyilvánosan működő részvénytársaság,

cb) bármilyen arányú tulajdonában álló gazdasági társaság (ide nem értve a nyilvánosan működő részvénytársaságot).

(5) Az (1) bekezdés *d)*-*e)* pontját nem kell alkalmazni arra, aki tisztségét nem a Magyar Köztársaság joghatósága alapján kibocsátott jogszabályban meghatározott eljárásban nyerte el.

(6) Nem minősül az (1) bekezdés *b)* pontja szerinti közreműködésnek, ha a természetes személy

a) a pályázat kiírásáról döntést hozó szerv vagy személy, illetve

b) a pályázat kiírásáról döntést hozó szerv vagy személy számára a pályázati kiírás tekintetében utasítási joggal rendelkező szerv vagy személy

felkérésére kizárólag a pályázat kiírásáról hozott döntés meghozatala előtt, a pályázati rendszer céljait és elveit meghatározó előzetes konzultáción vesz részt.

3. § (1) Közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat.

(2) Az (1) bekezdés szerinti adatok megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni.

(3) Az (1) bekezdés szerinti adat nyilvánosságra hozatala nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

4. § Az e törvényben foglalt követelmények ellenőrzése érdekében a döntést hozó szerv vagy személy jogosult a pályázó 6. § vagy 8. § szerinti érintettségét megalapozó személy nevének, születési helyének és idejének, valamint lakcímének a kezelésére.

5. § (1) A pályázatot befogadó szerv a pályázat befogadásától - illetve a 8. § (2) bekezdése szerinti kezdeményezéstől - számított öt munkanapon belül a Kormány által kijelölt szerv által üzemeltetett honlapon (a továbbiakban: honlap) közzéteszi

- a) a pályázat tárgyát és kiíróját,
- b) a pályázat benyújtóját,
- c) lehetőség szerint az igényelt összeget,
- d) a 8. § szerinti érintettséget.

(2) A pályázatot befogadó szerv a pályázat elbírálását követő 15 napon belül közzéteszi a döntéshozó nevét, és

- a) törli a támogatást el nem nyert pályázat (1) bekezdés szerinti adatait, vagy
- b) közzéteszi az elnyert támogatás összegét.

(3) A pályázatot befogadó szerv - a számlák és bizonylatok kivételével - közzéteszi a benyújtott és elfogadott pályázati elszámolást. A közzétett elszámolásban szereplő üzleti titkot olvashatatlanná kell tenni.

(4) A pályázatot befogadó szerv törli az (1)-(3) bekezdés alapján közzétett adatokat a támogatás igényléséhez való jog megnyílása naptári évének utolsó napjától számított öt év elteltével.

(5) Az (1)-(4) bekezdést nem kell alkalmazni az e törvény hatálya alá tartozó, a Munkaerőpiaci Alapból természetes személyek számára nyújtott támogatások esetében.

(6) A honlapon bárki számára, ingyenesen biztosítani kell a közzétett adatok kereshetőségét, pályázatonként, pályázónként, összeghatár szerint és más módon csoportosított lekérdezhetőségét.

6. § (1) Nem indulhat pályázóként, és nem részesülhet támogatásban

- a) aki a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó,
- b) a kizárt közjogi tisztviselő,
- c) az a)-b) pont alá tartozó személy közeli hozzátartozója,
- d) az a)-c) pontban megjelölt személy tulajdonában álló gazdasági társaság,

e) olyan gazdasági társaság, alapítvány, társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező olyan szervezeti egysége, amelyben az a)-c) pont alá tartozó személy vezető tisztviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztviselője, a társadalmi szervezet, az egyház vagy a szakszervezet ügyintéző vagy képviselői szervének tagja,

f) az a társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező azon szervezeti egysége,

fa) amely a pályázat kiírását megelőző öt évben együttműködési megállapodást kötött vagy tartott fenn Magyarországon bejegyzett párttal (a továbbiakban: párt),

fb) amely a pályázat kiírását megelőző öt évben párttal közös jelöltet állított országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi önkormányzati választáson,

g) akinek a részvételből való kizártságának tényét a 13. § alapján a honlapon közzétették.

(2) Az (1) bekezdés e) pontját nem kell alkalmazni a regionális fejlesztési tanács által törvény előírása alapján létrehozott társaságra, ha a támogatás célja a fejlesztési támogatások elosztása in-

tézményrendszere működésének támogatása, továbbá olyan támogatás, amelynek előkészítésében, lebonyolításában a társaság nem vesz részt, illetve a támogatással kapcsolatos döntésre befolyással nem rendelkezik.

(3) A Nemzeti Civil Alapprogram tanácsa és kollégiumai által elbírált pályázatok tekintetében az (1) bekezdés e) pontja nem akadályozza annak, hogy olyan társadalmi szervezet, alapítvány, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége pályázzon, amelyben a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó személy, vagy ennek közeli hozzátartozója vezető tisztségviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztségviselője, a társadalmi szervezet ügyintéző vagy képviselői szervének tagja.

(4) Ha a (3) bekezdés szerinti pályázatról a döntést a Nemzeti Civil Alapprogram kollégiuma hozná, a Tanács elnöke a pályázat elbírálására olyan kollégiumot jelöl ki, amely tekintetében nem áll fenn az (1) bekezdés e) pontja szerinti kizáró ok.

(5) Az (1) bekezdés e) pontja alkalmazásában nem minősül alapítványnak a külön törvény alapján létrehozott, a párt működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítvány.

7. § (1) Ha a pályázatot helyi önkormányzat, kisebbségi önkormányzat, helyi önkormányzati költségvetési szerv, országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv vagy ezek tulajdonában álló gazdasági társaság vagy közhasznú társaság nyújtotta be, a helyi önkormányzati képviselőtestület tagja, a kisebbségi önkormányzati testület tagja, valamint a projekt megvalósulásával érintett megye (főváros) területén fekvő választókerületben megválasztott vagy a projekt megvalósulásával érintett településen lakóhellyel rendelkező országgyűlési képviselő a támogatási döntés meghozatalában nem vehet részt, de - ha a döntésre testület jogosult - a testület ülésén részt vehet.

(2) Az (1) bekezdés nem akadályozza annak, hogy a regionális fejlesztési tanács elnöke vagy tagja a támogatási döntés meghozatalát megelőzően a pályázat előzetes véleményezésében részt vegyen.

8. § (1) Ha a pályázó

a) a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntést hozó szervnél munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll,

b) nem kizárt közjogi tisztségviselő,

c) az a)-b) pont alá tartozó személy közeli hozzátartozója,

d) az a)-c) pontban megjelölt személy tulajdonában álló gazdasági társaság,

e) olyan gazdasági társaság, alapítvány, társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, amelyben az a)-c) pont alá tartozó személy vezető tisztségviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztségviselője vagy a társadalmi szervezet ügyintéző vagy képviselői szervének tagja,

köteles kezdeményezni e körülménynek a honlapon történő közzétételét a pályázat benyújtásával egyidejűleg.

(2) Ha az érintettséget megalapozó körülmény a pályázat benyújtása után, de a támogatási döntés előtt következik be, a pályázó köteles 8 munkanapon belül kezdeményezni e körülménynek a honlapon történő közzétételét.

(3) Ha a pályázó a közzétételt határidőben nem kezdeményezte, támogatásban nem részesülhet.

9. § Nem vehet részt döntéshozóként vagy döntés-előkészítésben közreműködőként az, aki vagy akinek a közeli hozzátartozója a pályázóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban áll.

10. § (1) A pályázati eljárásban a döntés-előkészítő szerv vezetője köteles gondoskodni arról, hogy e törvény rendelkezései az előkészítés során érvényesüljenek. Ha az összeférhetlenség e szerv vezetője vonatkozásában áll fenn, e feladatát a helyettese köteles ellátni.

(2) Ha az (1) bekezdésben megjelölt vezető azt tapasztalja, hogy a döntés-előkészítési eljárásban e törvény rendelkezéseit megsértették, köteles e körülményt a döntésre vonatkozó előterjesztés tárgyalásának megkezdése előtt a döntést hozó szervnek vagy személynek írásban jelezni.

11. § A pályázati eljárásban döntést hozó szerv vezetője vagy a döntést hozó személy köteles gondoskodni arról, hogy e törvény rendelkezései a döntéshozatal során érvényesüljenek. Ha az összeférhetlenség e szerv vezetője vagy a döntést hozó személy vonatkozásában áll fenn, e feladatát a helyettese köteles ellátni.

12. § (1) Ki kell zárni azt a pályázatot, amelynek a benyújtója a pályázaton - a pályázati eljárás bármely szakaszában fennálló körülményre tekintettel - nem részesülhet támogatásban. A pályázatból való kizárás a döntést hozó szervnél vagy személynél bárki kezdeményezheti. A pályázatból való kizárás a döntés meghozataláig kezdeményezhető. A döntési eljárásban közreműködő - az érintett személy megjelölésével - haladéktalanul köteles kezdeményezni a döntést hozó szervnél vagy személynél a pályázatból való kizárást, ha annak indokairól tudomást szerzett.

(2) A kezdeményezéssel érintett személy nyilatkozatot tehet az összeférhetlenség fennállásával kapcsolatban.

(3) A döntést hozó szerv vagy személy a kezdeményezés tárgyában soron kívül dönt. A döntéshozatalban a kezdeményezéssel érintett személy nem vehet részt. Amennyiben a döntéshozatalra testület jogosult, a kizáráshoz a testület valamennyi tagja több mint felének egyetértő szavazata szükséges.

(4) Ha a döntést hozó szerv vagy személy megállapítja, hogy a pályázatot benyújtó személy megsértette e törvény rendelkezéseit, vagy e törvényből következően a pályázaton nem részesülhet támogatásban, e döntés egyúttal a pályázó által benyújtott pályázat elutasítását is jelenti.

(5) Ha a döntést hozó szerv vagy személy döntésében a (4) bekezdésben foglaltakat nem állapítja meg, a döntéshozatali eljárást lefolytatja.

13. § (1) A döntést hozó szerv vagy személy tájékoztatja a honlap üzemeltetőjét az e törvény megsértése miatt jogerősen kizárt pályázatot benyújtó

a) természetes személy nevééről, születési helyéről és idejéről, valamint lakcíméről,

b) jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet nevééről és székhelyéről, nyilvántartásba vételi okiratának számáról és a nyilvántartásba vevő szerv megnevezéséről.

(2) A honlap üzemeltetője az (1) bekezdésben meghatározott adatokat, valamint a kizárás tényét a jogerős döntéstől számított két év időtartamra a honlapon közzéteszi.

(3) Az (1)-(2) bekezdést nem kell alkalmazni a pályázóra, ha a kizárási okot a döntéshozatalt megelőzően maga vagy az érintettséget megalapozó személy jelentette be.

14. § A pályázó a pályázati anyaghoz csatolva írásban nyilatkozik arról, hogy nem esik a 6. §-ban foglalt korlátozás alá. A nyilatkozat csatolása nélkül a pályázat érvénytelen. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell az alábbiakat:

a) a természetes személy pályázó neve, lakcíme, születési ideje és helye,

b) a pályázó gazdasági társaság, cégneve, székhelye, cégjegyzékszám, adószáma, képviselőjének neve,

c) a pályázó egyéb szervezet neve, székhelye, képviselőjének neve, nyilvántartásba vételi okiratának száma, a nyilvántartásba vevő szerv megnevezése,

d) az e törvény szerinti érintettség, összeférhetetlenség ténye vagy ezek hiánya,

e) az érintettség, összeférhetetlenség alapján szolgáló körülmények leírása,

f) nyilatkozat arról, hogy a pályázó e törvény rendelkezéseinek eleget tett érintettségével kapcsolatban, illetve összeférhetetlensége megszüntetése érdekében.

15. § (1) Ha a döntést hozó szerv vagy személy az összeférhetlenség fennállása ellenére a pályázatot nem zárja ki és a pályázatot támogatásban részesíti, az e döntés alapján kötött szerződés semmis. A folyósított támogatást a kedvezményezett egy összegben, a folyósítás és a visszafizetés időpontja közötti időszakra eső, az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamattal növelten köteles visszatéríteni.

(2) Az érvénytelenség megállapítását a döntéshozatalt követő két éven belül, írásban bárki kezdeményezheti. A kezdeményezést a döntést hozó szerv vezetőjéhez vagy a döntést hozó személyhez kell benyújtani.

(3) A döntést hozó szerv vezetője vagy a döntést hozó személy a kezdeményezésről annak kézhezvételétől számított 15 napon belül határozattal dönt.

(4) A döntéshozatalt követő hat hónapon túl, illetve a pályázatban foglaltak megvalósítását követően az (1) bekezdésben foglalt jogkövetkezmény nem alkalmazható.

16. § Semmis az az átruházási szerződés, amelyben a döntéshozó, annak közeli hozzátartozója vagy ezek tulajdonában álló gazdasági társaság a pályázat elszámolásának elfogadásától számított két éven belül - a nyilvánosan működő részvénytársaságban szerzett legfeljebb 5%-os tulajdoni részesedést kivéve - tulajdonrészt szerez olyan gazdasági társaságban, amelyet abban a pályázati eljárásban nyilvánítottak nyertesnek, amelyben a döntéshozó részt vett a támogatási döntés meghozatalában.

17. § (1) A pályázat érvénytelenségét megállapító vagy a pályázatot a kezdeményezés ellenére érvényesnek nyilvánító határozat felülvizsgálatát a határozat meghozatalától számított 30 napon belül

a) ha a határozatot közigazgatási eljárás keretében hozták, az erre irányadó törvényi rendelkezések szerint,

b) egyéb esetben a pályázati eljárásban igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően a határozatot hozó szerv ellen indított polgári nemperes eljárásban a határozatot hozó szerv székhelye szerint illetékes megyei bíróságtól

lehet kérni.

(2) Az (1) bekezdés b) pont szerinti kérelem benyújtására az érvénytelenség megállapítását kezdeményező, az összeférhetlenséggel érintett pályázó, valamint az jogosult, akit erre jogszabály feljogosít. A kérelemről a bíróság az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló törvény rendelkezéseit alkalmazva a kérelem benyújtásától számított 30 napon belül határoz.

18. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben

a) szabályozza a pályázattal összefüggő közzététel részletes szabályait,

b) jelölje ki a honlapot üzemeltető szervet,

c) az 1. § (1) bekezdés b)-c) pontja szerinti támogatások tekintetében e törvénynél szigorúbb, a döntés-előkészítésben és a döntéshozatalban való részvételre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat állapítson meg,

d) határozza meg az 1. § (2) bekezdésének b)-d) pontjainak alkalmazási körébe tartozó támogatásokat,

e) egyes, az 1. § (1) bekezdés szerinti olyan támogatások tekintetében e törvény rendelkezéseitől eltérjen, amelyek esetében közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus kifejezetten előírja, hogy egyes meghatározott személyek, szervezetek részt vegyenek a támogatási összeg végső kedvezményezettjeinek, illetve a részükre a támogatásból jutó összegeknek a meghatározásában.

(2) Felhatalmazást kapnak a helyi önkormányzatok, hogy rendeletben egyes, az önkormányzati költségvetési alrendszerből folyósított támogatások tekintetében e törvénynél szigorúbb összeférhetlenségi szabályokat állapítsanak meg.

19. § (1) E törvény - a (3) és (5) bekezdésekben meghatározott kivételekkel - a kihirdetését követő negyedik hónap első napján lép hatályba.

(2) E törvény rendelkezéseit azon pályázati eljárásokra vagy támogatás odaítélésére vonatkozó más eljárásokra kell alkalmazni, amelyekben a pályázati kiírás közzétételére, ennek hiányában a támogatás odaítélésére vonatkozó kérelem benyújtására e törvény hatálybalépése után került sor.

(3)

(4) Az 1996. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjftv.) (3) bekezdéssel megállapított rendelkezéseit első alkalommal a 2007. adóévre benyújtott rendelkező nyilatkozatoknál kell alkalmazni.

(5) 2008. január 2-án a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló 2003. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 16. § - az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 121. § (5) bekezdésével megállapított - (10) bekezdésének számozása (11) bekezdésre, a Vtv. 16. § - a Módtv. 121. § (1) bekezdésével átszámozott - (11) bekezdésének számozása (12) bekezdésre, a Vtv. 16. § - a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény 50. §-ával megállapított - (11) bekezdésének számozása (13) bekezdésre, a Vtv. 16. § (12) bekezdésének számozása (14) bekezdésre módosul.

(6) E törvény 6. § (1) bekezdés f) pont fa)-fb) alpontjaiban, illetve az Szjftv. 4. § (2) bekezdés g) pont ga)-gb) alpontjaiban meghatározott időtartamba nem számítható bele az e törvény hatálybalépése előtti időszak.

(7) E törvény 6. §-át a Nemzeti Kulturális Alapból nyújtott támogatások tekintetében a 2008. december 31-ét követően kiírt pályázatokra kell alkalmazni.

A RÉSZVÉTEL ÁRA?

Nagy C. Adám

Az Országgyűlés 2003-ban fogadta el a Nemzeti Civil Alapprogramról (NCA) szóló törvényt, melynek fő célja a civil szervezetek pályázati támogatása, a civil szektor fejlődésének elősegítése. Az Alapprogramból támogatásban részesülhetnek mindazok a magyarországi civil szervezetek, amelyek legalább egy éve ténylegesen működnek. A támogatási összegek felosztásáról a civil szervezetek képviselői közül választott kollégiumok döntenek. A támogatási rendszer működésének alapvetéseit az Alapprogram elvi irányító testülete, a szintén civil képviselők többségéből álló Tanács határozza meg.

AZ NCA háromévente, elektori rendszerben választja a jelentkező civil szervezetek képviselőiből az elvi döntéshozó Tanácsot, amely mellett ebben a ciklusban 11 konkrét pénzosztó kollégium működik (7 területi régiós, 1 országos és 3 szakmai – utóbbiak közkeletű nevükön az önszerveződési, a nemzetközi és a szolgáltató kollégium).

2004-től évente kb. 6–7 milliárd forint vissza nem térítendő támogatás jutott el a pályázó alapítványokhoz, az egyesületekhez, azaz eddig összesen 32 milliárd forintos keretösszegekben tudott támogatást nyújtani a pályázó civil szervezeteknek.

* * *

A Nemzeti Civil Alapprogrammal szemben megfogalmazott leggyakoribb és legsúlyosabb bírálat az, hogy a kollégium tagjai „személyes ismeretségeik, politikai meggyőződésük, világnézetük, ízlésük, területi és szakmai személyes érintettségeik szerint bírálják a pályázatokot”.

Emiatt is született az ún. köztisztasági csomagként indult és ún. összeférhetlenségi törvényben végződött normarendszer, azaz a 2007. évi CLXXXI., a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény. A törvény bevezette, hogy az államháztartás alrendszeréből, az európai uniós és más állami forrásokból származó támogatások elbírálásában nem indulhat pályázóként, és nem részesülhet támogatásban az, illetve annak a szervezete, aki a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó.

Az NCA döntéshozóinak sikerült elérni viszont, hogy az Alapprogramra ne vonatkozzon ilyen szigorúan az összeférhetlenség, így ma a jogszabály szerint nincs akadálya annak, hogy olyan szervezet pályázzon, amelyben a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó személy érintett, bár erről a döntést ma egy másik kollégiumnak kell meghoznia.

Az összeférhetlenségi törvényt nem kevesen a civil autonómia megnyirbálásának, a civil rekrutáció ellehetetlenítésének, álságos lépésnek tekintették. Hiszen – mondják – ők maguk a civil szféra által kiválasztott döntéshozók, akiket annak tudatában választottak

meg, hogy számos szállal kötődnek a szektorhoz: nincsenek olyanok, akik ne lennének a szektor részei.

* * *

Nézzük meg azokat az adatokat, amelyeket a Nemzeti Civil Alapprogram 2007-es nyilvános pályázati eredményeinek összegzése kapcsán kaptunk (http://www.nca.hu/download.php?fil_id=7064). Három szempontot fogunk figyelembe venni, minden esetben elválasztva az összes pályázatot és a kollégium tagjai által felsorolt ún. érintett szervezetek pályázatait:

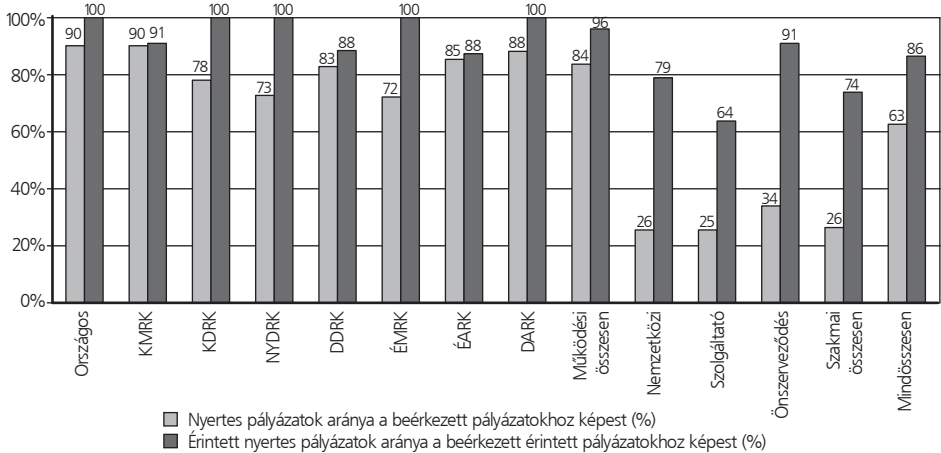
- a nyertes pályázatok százalékos arányát a beérkezettekhez képest;
- a megítélt és igényelt összeg arányát;
- az egy szervezetre jutó átlagos támogatást.

	Nyertes pályázatok aránya a beérkezett pályázatokhoz képest (%)	Érintett nyertes pályázatok aránya a beérkezett érintett pályázatokhoz képest (%)	A nyertes pályázatoknál megítélt és igényelt összeg aránya (%)	Az érintett nyertes pályázatoknál megítélt és igényelt összeg aránya (%)	A nyertes pályázatokon elnyert átlagos támogatás (Ft/db)	Az érintett nyertes pályázatokon elnyert átlagos támogatás (Ft/db)
Országos	90,12%	100,00%	34,33%	70,51%	1 008 379	3 347 042
KMRK	90,19%	90,91%	30,75%	89,95%	538 022	2 459 500
KDRK	78,19%	100,00%	42,63%	65,42%	523 285	1 631 444
NYDRK	72,69%	100,00%	38,61%	37,48%	511 471	1 034 848
DDRK	82,98%	88,46%	34,40%	46,73%	451 565	1 247 391
ÉMRK	72,28%	100,00%	35,70%	63,37%	478 912	2 229 500
ÉARK	85,39%	87,50%	31,50%	54,19%	390 917	1 338 571
DARK	88,15%	100,00%	31,96%	72,91%	383 233	1 876 190
Nemzetközi	25,68%	79,07%	42,07%	60,56%	653 367	1 306 066
Szolgáltató	25,42%	63,79%	85,84%	87,11%	1 114 357	2 085 519
Önszerveződés	33,90%	90,91%	97,92%	100,00%	1 859 477	1 965 210
Összesen	62,59%	86,38%	38,59%	68,30%	618 783	1 866 576

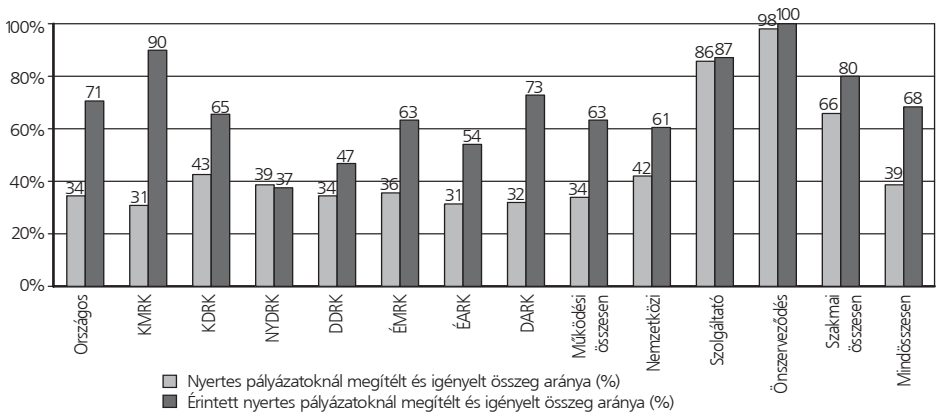
Látható, hogy átlagosan a beérkezett pályázatok hattizede nyert, míg ugyanez az érintett pályázatok esetében több mint nyolctized. Kirívó az országos, a közép-dunántúli, a nyugat-dunántúli, az észak-magyarországi, illetve a dél-alföldi kollégium, ahol nem volt olyan érintett pályázat, amely ne nyert volna. Ugyanakkor nem lehet szó nélkül elmenni amellett, hogy a szakmai kollégiumok bár nem kivétel nélkül ítélték győztesnek saját pályázataikat, az átlagos nyertes arányokhoz képest 40–60 százaléknyi előnyt biztosítottak azoknak. Másképp fogalmazva: az érintett szervezeteknek kb. háromszor annyi esélye van a szakmai kollégiumoknál nyerni, mint az „utcáról betévedteknek”. Tény, hogy a közép-magyarországi és az észak-alföldi kollégiumnál ez az arány csaknem egyenlő.

A nyertes pályázatok körében érdemes szemügyre venni a megítélt és igényelt összeg arányát. Itt egy 100%-os kollégiumot találunk, az önszerveződésit. Ez esetben a nem érintettek aránya is csaknem 98%, ami vélhetőleg a kollégium speciális szabályai miatt van így – a kollégium csak különleges esetekben adott 80% alatti támogatást, és ezt a kiírásokban is világossá tette. Nagy különbség mutatkozik ugyanakkor az észak-alföldi, észak-magyarországi és közép-dunántúli (23–23%), a dél-alföldi (28%), az országos (36%) és a közép-magyarországi (59%) kollégiumoknál. Kiemelendő a nyugat-dunántúli kollégium, ahol az érintett szervezetek az igényelthez képest 1%-kal kevesebb pénzt nyertek.

1. ábra. A nyertes pályázatok aránya az NCA 2007-es pályázatainál



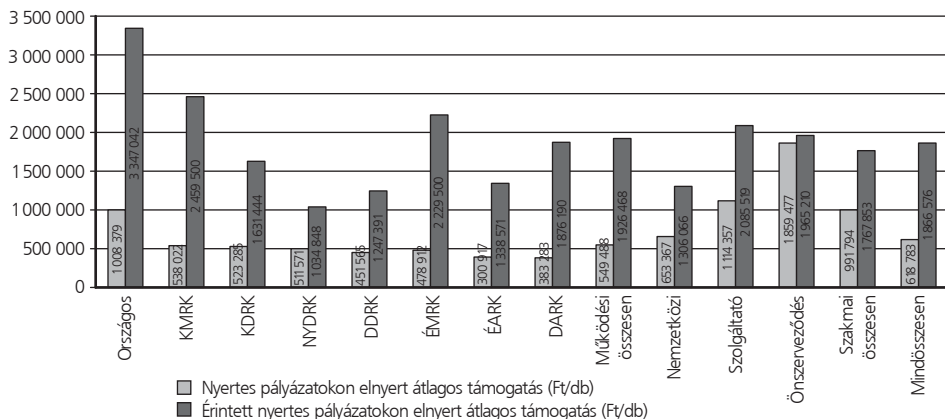
2. ábra. A megítélt és az igényelt összeg aránya az NCA 2007-es nyertes pályázatainál



Az egy szervezetre jutó átlagos támogatás tekintetében az önszerveződési kollégiumnál alig látható különbség (ugyanakkor a szervezeteknek csak harmada, míg az érintett szervezeteknek több mint kilencven százaléka nyert). Legalább kétszeres a különbség a

nemzetközi és a nyugat-dunántúli (dupla), az országos, a közép-dunántúli és a dél-dunántúli (háromszoros), az észak-alföldi (négyeszeres), a dél-alföldi és a közép-magyarországi (négy és félszeres), az észak-magyarországi (ötszörös) kollégiumoknál, de még a szolgáltató kollégiumnál is csaknem kétszeres az érintett szervezeteknek megítélt összeg.

3. ábra. Egy szervezetre jutó átlagos támogatás az NCA 2007-es nyertes pályázatainál



Összegezve elmondható, hogy a kollégiumok általában azt a stratégiát követik, hogy az érintett szervezeteket többszörösen „jutalmazzák”. Kivétel ezalól az önszerveződési kollégium, amely már a nyérésnél „szelektál”, illetve vannak olyan kollégiumok, amelyek kétszintű szelekciót vezettek be: mind a nyerteseknél, mind az összegnél erős differenciálást alkalmaznak (nemzetközi, szolgáltató, nyugat-dunántúli, észak-magyarországi, közép-dunántúli). Olyan kollégium, amelynél 10%-nál kisebb lenne az érintett-összes-különbség, és amelyeknél 50%-on belül lenne a megnyert összeg közti differencia: nos ilyen kollégium nincs.

* * *

Ókori jogelv, hogy senki nem lehet bíró a saját ügyében. Persze elődeink nyilván nem pályázati döntésekre, hanem bírósági eljárásra mondták ki e jogelvet, de jelentéstartalmában az elv a pályázati rendszerre is értelmezhető kijelentést ad. A történelem során sokszor bebizonyosodott, hogy szigorúan elválasztandó az érdekelt fél és a döntéshozó szerepe. Kétségkívül furcsán néznénk, ha egy boxmeccs bírója az egyik öklöző lenne, ha egy táncversenyen az egyik táncos lenne a zsűrielnök, ha az év menedzsere díjat a bíráló bizottság egyik tagja kapná, ha az Oscart egy film rendezője osztogatná.

Nem felejtkezhetünk el arról sem, hogy a döntéshozói, döntéselőkészítői székek nem kevés információs versenyelőnyt jelentenek. Az információ versenyelőny, annak megszerzése pedig a nem kedvezményezett helyzetben lévő szervezeteknek költség – idő, energia, pénz. Márpedig tisztában kell lennünk azzal, hogy miképp a nonprofit szektor nem jelentheti a pénztelenséget, ugyanúgy nem jelenti a verseny hiányát sem: versenyzünk az önkéntesek idejéért és figyelméért, a szűkös anyagi forrásokért, a szakértők szakértelméért, a média-

visszhangért stb. S mindaddig, amíg ezek az erőforrások (jelen esetben a pályázati pénzek) szűkösebbek, mint az azt igénybe venni kívánók szükséglete, addig meg kell akadályozni a mesterséges (értsd: nem tudáson, hatékonyságon-eredményességen, teljesítményen alapuló) versenyelőnyt.

Ha figyelembe is vesszük azt a körülményt, hogy feltehetően a jól dolgozó, elismert civil szervezetek vezetőit választották meg az elektori gyűléseken a kollégiumokba, s ebből következően bizonyos mértékig természetesen e küldő szervezetek jól szerepelnek a pályázatokon; mégis törekedni kell olyan nyilvánossági és bírálati eljárási szabályok kialakítására, amelyek megakadályozzák, hogy kirívó módon és döbbenetes arányban a jók között is legjobbként tűnjenek fel a bírálók által képviselt szervezetek.

Hogy e csapdahelyzetből a szakértői kollégiumok felállítása (azaz az érintettség kizárása) vagy az érintett szervezetek nyereségének limitálása a kiút, nehéz megítélni. De az biztos, hogy ez még csak a nyilvánosságra hozott, direkt érintettségek köre. A nyilvánosságnak – úgy tűnik – csak korlátozott hatása van többek közt a rendszer civil szereplőinek önmérséklésére is...



ŰR-EMBEREK PEDIG NINCSENEK (S NE IS LEGYENEK)!

AZ ALANYI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KORLÁTJAI

Bíró Endre

I. Létezhet-e űr-ember szintű függetlenség a pályázatbírálóknál?

Űr-ember az, akinek nincsenek kötődései, elfogultságai, érdekeltségei. Nincsen családjá és rokonsága (vagy ha van is, ők sem most, sem a jövőben nem lesznek érintettek semmilyen kérdésben), nincsenek barátai, nem ápolja az iskolatársi, kollégiumi, honvédségi és munkatársi kapcsolatokat, nem tagja egyesületi vezetőségnek és alapítványi kuratóriumnak, nincsenek vállalkozásai, szakmai és üzleti érdekeltségei (vagy ha vannak is, ezek soha és a jövőben sem állnak semmilyen viszonyban állami megrendelővel), nincsenek ösztöndíjai és megbízásai, nem sportol csapatban, nincsen közösségi hobbi, s nincs jóban a szomszédaival. Űr-ember. Csak róla feltételezhető, hogy idecsöppen a mi kis világunkba valahonnan, s minden összeférhetlenségi követelménynek megfelel annak érdekében, hogy aztán igazán elfogulatlanul tudja bírálni a pályázatokat. E logikán már a pusztá ismeretség is akadálya az elfogulatlanságnak; önmagában az tény is probléma, hogy a bíráló az egyik pályázóról több információval rendelkezik, mint a másiról! Ez már ugyanis versenyelőny vagy versenyhátrány, olyan eltérés két pályázó megítélése között, amelynek a pályázat elbírálása szempontjából – közpénz esetében – nincsen elfogadható és racionális magyarázata.

A kormány – nagyon is becsülendő! – „köztisztasági” csomagja nyomán készült egy törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról. (2007. évi LXXXVI.tv.) Egyáltalán nem vitatom a törvény fontosságát és még az alanyi összeférhetlenség szigorúbb szabályozásának szükségességét sem, csak azt vitatom, hogy a kétségtelenül feszítő jelenségkörre ez lenne az egyetlen adekvát válasz. Külön problémát jelent a „co-management”-struktúrák harmonizálása ezzel a rendszerrel; nevezetesen azok az állami támogatási mechanizmusok, amelyekben törvényi intézményesítés útján részt vesznek a támogatásokkal érintett civil szervezetek választott, delegált képviselői. Ilyen például a Kulturális Alap, a Nemzeti Civil Alapprogram, a Gyermek- és Ifjúsági Alapprogram, a nagy elosztó közalapítványok kuratóriumai és a települési önkormányzatok mellett működő különböző alapok (például civil alap) elosztását végző testületek. A „kifehértés” szándéka ezekben az esetekben felülírna a kormányzati döntések demokratizálásának, a „részvétel” európai uniós elvének, a „semmit rólunk nélkülünk”-elv érvényesülésének, a közpénzügyi döntések szakmai és társadalmi előkészítésének, érdekegyeztetésének törekvéseit!

Ha az érintett szakmai kör képviselői nem vehetnek részt a pályázatok előkészítésében és bírálatában, akkor a munkához kívánatos űr-emberek a szakmai körökön kívülről érke-

nek. Például az új generációs bürokráciából, a lassacskán kialakuló (semmihez sem értő, de mindenben jelenlévő) professzionális „pályázatimenedzser-“, „pályázattatásizakértő“-rétegből. Az ő bírálatuk tisztességéhez is az kell, hogy ahol csak lehet, ott a pályázatot bírálják és ne pályázó személyét, s hogy a döntések indokolása szakmai alapú és nyilvános legyen. Ezekben kellene áttörést elérni, komoly eljárási szabályokkal körülbástyázni a személyes ismeretség szerepének minimumra szorítását, az értékelési szempontok normatív jellegének erősítését, és a döntések részletes szakmai indokolásának (lényegében a bírálati lapnak) a pályázó által történő megismerhetőségét.

Az alanyi összeférhetlenség józan mértéken túli szabályozásának reális következménye a kontraszelekció. Ha a szakma legjobbjai kizáródnak a forráselosztás, fejlesztés folyamataiból, ez azzal a következménnyel jár, hogy nemcsak személyükben intakt, hanem hozzáértésükben is korlátozott bírálók kerülnek fontos szakmai közpénzügyi döntések közelébe. Az egész támogatási rendszer, a célok és prioritások kérdőjeleződhetnek meg a pályázati bírálók alkalmatlansága okán. (S ez még a jobbik variáció; hiszen reális következmény az is, hogy az érintett szaktekintélyek helyébe megbízottak, képviselők és közvetítők, áttételes emberek kerülnek. Akik ők maguk ugyan nem..., de egy lépéssel távolabbról szemlélve nagyon is! Csak most már láthatatlanul.)

A jövő tehát biztosan nem az összeférhetetlen alanyi kör abszurd mértékű kiszélesítése lehet (mert nem lesz aki bíráljon; vagy lesz, de annak meg szakmai hitelessége hibádzik), hanem a *pályázók anonimitása a döntéshozók előtt, a pályázati bírálat normatív alapokra helyezése és a bírálók néven nevezése a döntések részletekre (szakmai indoklására) is kiterjedő nyilvánossága mellett*. A kódszám szerinti bírálat, a normatív bírálati szempontok, valamint a döntések tartalmának nyilvánossága – ez lesz az a három tényező, amely kezelni tudja az öröndetes nagy állami támogatási források elosztása körüli feszültségeket. E pályázatbírálati eljárási elvek érvényesülésétől remélhetjük azt, hogy a döntéshozó szakmai tudásának és felkészültségének vagy érintetti minőségében történt választottságának, delegáltságának okán nem szubjektív szempontjait érvényesíti a pályázatok bírálatakor (ismeretsegeit, érintettségeit, érdekeltségeit, információit és tudatlanságait, tévedéseit, esetleges és alkalmi benyomásait), hanem azt teszi, amire pozíciója feljogosítja a közpénzekkel kapcsolatosan: a pályázati bírálat szabályozásához, folyamatának és normatív szempontjainak kialakításához tesz hozzá tudásával.

Túl kell lépnünk azon a helyzeten, hogy az állami, önkormányzati pályázatbírálati pozíció konkrét személyekre vonatkozó hatalomgyakorlással jár! Ez remélhetőleg a múlt! Közpénzek elosztása ügyében a pályázatbírálati döntés nem mérlegelhet ugyanolyan szubjektív szempontokat, mint egy magánalapítvány, egy mecénás vagy privát adományozó. A közpénzek elosztásának nem lehet alapja szubjektív meggyőződés vagy személyes szempont; *nem szólhat a pályázóról, csakis a pályázatról*; s a lehető legnagyobb mértékben normatív bírálati szempontok szerint kell történnie. Amilyen körben ezek értékeléséhez szubjektív, személyes véleményalkotás kell, ott és abban a körben a kódszám szerinti bírálatlal lehet az elfogulatlanságot garantálni. (Mint például az egyetemi felvételnél vagy a minőségbiztosítás rendszereiben.)

A közpénzek elosztásában nem elég a tisztességes döntés látszatát kelteni. Garantálni kell, méghozzá objektív alapokon kell garantálni az állami pályázati bírálatok tárgyszerűsége-

gét, elfogulatlanságát, szakmai alkalmasságát és szabályszerűségét. Ehhez a garantáltsághoz alkalmas és szigorú eljárási szabályok kellene, méghozzá három meghatározó irányban:

1. A közpénz mindannyiunk pénze, s ebből az következik, hogy a pályázatokról szóló döntéseknek a pályázó vonatkozásában személyfüggetlennek kell lennie.
2. Az állami hatalomgyakorlásnak a pályázati műfajban előírt módja nem a hatósági jellegű, egyedi elbírálás (amely szubjektív alapú bírálatot vonzana), hanem a normatív alapú bírálat.
3. A közadatok, döntések nyilvánossága a pályázatbírálatok tartalmi részeinek megismerhetőségét, kontrollálhatóságát is igényli.

E háromirányú eljárási szabályrendszernek finoman szólva sincsen meg minden eleme az új közpénzügyi törvényben. Még a látszaton is van mit dolgozni – hát még az alkalmas és szigorú eljárási szabályokon! Első lépésként biztosítani kellene a bevált „co-management” elosztási rendszerek életben maradását. Ezt úgy lehet megtenni, ha a törvény engedí – sőt ösztönzi! – a részvételi elven működő elosztási struktúrák fejlődését olyan irányba, amely kiküszöböli az ellentmondást a konkrét pályázati döntésben érdekeltség, és a pályázati döntés meghozatalában részvétel között.

2. A közpénzügyi törvény szükséges módosítása

A törvényalkotónak be kell látnia, hogy az egyik sapkájában elfogadott elveket és gyakorlatot (lásd a „részvétel elve”, „semmit rólunk nélkülünk”, az „érintettek bevonása”) nem dobhatja ki a pályázati támogatási rendszer formális alanyi összeférhetlenségének szabályozásával. A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 1.§ (4) bekezdésében a kivételek sorába (a szubjektív mérlegelést nem engedő normatív támogatások mellé) fel kell venni azokat a döntéshozatali eljárásokat, amelyekben a döntéshozó nem ismeri, nem ismerheti a pályázó személyét. Ha ezzel a feltétellel a „co-management” elosztási struktúrák megőrizhetik magukat, akkor kétszeresen is lesz miért a normatív és anonim támogatások irányába elmozdulni e rendszereknek: egyrészt, mert a jogalkotó kikényszeríti; másrészt, mert a civil közélet és a közvélemény is már régen követeli az önfelfinanszírozás, a protekcionizmus, a szubjektív szempontú bírálatok megszüntetését a pályázati folyamatokban.

A javasolt törvénymódosítás:

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény 1.§-a az alábbi (5) bekezdéssel egészül ki:

„(5) Nem minősül egyedi döntésnek a jogszabály által költségvetési támogatási forrás felhasználására létrehozott testület tagjaként a normatív támogatáelosztási szabályról vagy a pályázók személyének ismerete nélkül a pályázatokról hozott döntés meghozatalában történő részvétel.”

Indokolás:

Ezzel a szabállyal lehet megtartani a pályázatbírálati rendszerekben a co-management-struktúrákat, a „semmit rólunk nélkülünk” és a „részvétel” elveinek alkalmazását – úgy, hogy a szubjektív előnyöket kizárjuk, a szakértelmet-hozzáértést-civil részvételt pedig benn-tartjuk. A módosítás egyúttal ösztönzi az érintettek részvételével működő pályázatbírálati rendszereket és a hatáskörrel rendelkező jogalkotót arra, hogy olyan bírálati rendszereket alakítsanak ki, amelyek a törvény szerint nem minősülnek „egyedi döntésnek”. Ez egészséges fejlődést indít el a bírálók szubjektív megítélését is érvényesítő modellek felől az objektív bírálati szempontok vagy a pályázó személyének ismerete nélküli bírálatot intézményesítő rendszerek felé.

3. A Nemzeti Civil Alapprogram jövője az összeférhetlenségi kérdések szempontjából

A Nemzeti Civil Alapprogram egyik legfontosabb megkülönböztető jellegzetessége más hasonló alapokhoz és alpprogramokhoz képest az, hogy döntéshozó testületeiben a pályázatokban is érdekelt civil szervezetek elektorai által választott egyesületi és alapítványi vezetők dolgoznak. Az NCA co-management-struktúrája egyfelől (tehát hogy a támogatásban érintettek választott képviselői a döntéshozók), illetve az államháztartási és közpénzügyi jogi szabályozás másfelől – egyre erőteljesebben megjelenő, állandó összeférhetlenséget produkál. Feloldhatatlannak tartom az ellentmondást a két működési elv között. Az NCA döntéshozatali struktúrája, illetve a közpénzokról szóló döntések összeférhetlenségi követelményei nem társíthatók, nem passzínthatók! Egyik működési elv sem tud olyannyira szelídülni, idomulni, hogy megfeleljen a másik által támasztott tartalmi követelményeknek. (Formailag persze igen, de azzal semmi nem történik a valóságban, sőt az eddig legalább látható viszonyok láthatatlanná válnak... S onnantól még mérni sem tudjuk őket.) Véleményem szerint nem mennyiségi kérdéstről van szó, most már nem csak arról kell beszélnünk, hogy önmérséklettel, mértéktartással vagy éppen korlátozásokkal feloldható-e a konkrét döntés–önfinanszírozás antagonizmusa. Mert minden mérték, minden kivétel, minden eljárási vagy választási trükk csak további rombolási, támadási és gyanakvási felületet hagy az NCA-n. Hiába határozunk meg a tisztségviselők szervezetei számára nyerhető átlagmértéket vagy maximumösszegeket; hiába bújtatjuk el a választó szervezetek és holdudvaraik tisztségviselőit távolabbi vagy áttételes érdekeltségben működő személyekbe, a lényeg az marad, hogy ismeretségi, barátsági, ideológiai vagy éppen esetleges, de mindenképpen *szubjektív* szempontok szerint történik a pályázatok elbírálása – s hát egy olyan rendszerben, amelyben az érintettek személyeket választanak a döntéshozatalra, szükségszerű az egyéni érdekeltségek megjelenése. Egy bizonyos hányadában a rendszer tehát genetikusan önfinanszírozó. Véleményem szerint nem ennek az önfinanszírozó mértéknek az alacsonyra szorítása a megoldás, mert nincsen olyan alacsony mérték, amely ne lenne visszás.

Azt állítom, hogy az NCA túlélésének két lehetséges perspektívája van:

1. az anonim módszerű (például kódszám szerinti) bírálat; vagy
2. a teljes mértékben normatív bírálat.

Az NCA akkor tudja megvédeni hitelesen a co-management struktúráját, ha rendszeresen kizárja az önfinanszírozás lehetőségét, s ezzel elhárítja az összeférhetlenségi okokat. Meg kellene értetni az NCA testületével – s persze a közigazgatási döntéshozókkal is –, hogy az NCA jövője nem a pályázatok szubjektív bírálatának egyre magasabb színvonalon művelése, hanem a civil szakértelemnek a pályázatok tartalmára és az elbírálás lehető legobjektívebb szempontjainak kimunkálására irányuló aktivizálása. Nem ahhoz kell a civil tapasztalat és szakértelem, hogy X. vagy Y. szervezetnek adok pénzt. A választott kollégiumi tagok és tanácsstagok bölcsessége ahhoz kell, hogy az adott évben milyen arányokban, milyen irányokban, mire irányuljon az NCA-forrás, s hogy ezt a meghatározott támogatási tartalmat milyen mutatók mentén, milyen prioritásokkal, milyen pályázatértékelési szempontrendszerrel lehet anonim bírálati módszerekkel (például kódszám szerinti bírálattal) vagy normatív támogatási szisztémában optimálisan érvényesíteni. Tényleg paradigmaváltásra van szükség az NCA filozófiájában, mert az ellentmondás, mely az érintettek választott testületi struktúrája illetve a közpénzekről döntéshozatal összeférhetlenségi szabályai között fennáll, tényleg genetikus jellegű, s kozmetikázással, kivételállítással, tompítással, mérték-tartással nem kezelhető.

Legfőbb ellenérv a fenti gondolatmenettel szemben az szokott lenni, hogy a program-támogatások körében még hagyján, hiszen jobban elképzelhető a pályázat bírálata a pályázó bírálata helyett; de a működési támogatások körében aztán végképp arra van szükség, hogy a döntéshozó ismerje a pályázót, s meg tudja ítélni őt személyesen is.

Szerintem ez csak dogma, sokszor ismételt, beégett tévedés!

A működési támogatásoknak is lehet(ne) regionális stratégiája, akár évenként különböző irányokkal és tartalmakkal. A kollégium meghatározhat(na) preferált költségnevet, támogatási kereteket, költségtámogatási arányokat stb. – tehát többféle olyan mutatót, amelynek mentén teljesen közömbös, hogy az azt igénylő civil szervezet ilyen-olyan ágazatú, irányultságú, ideológiájú, formájú, nagyságú pályázója az NCA-nak. Mivel a működési költségtámogatásokra igényjogosultság felső határa már ma is objektív alapú (az éves korrigált ráfordításra épül), s a bírálat elvileg már ma is a normatív támogatási elvek és a kollégium szintén normatív bírálati szempontrendszere alapján zajlik, a szubjektív szempontoknak a bírálatban nem sok keresnivalója van. A bérleti díj, a munkaerő, az informatikai fejlesztés, a kommunikációs költség vagy éppen marketingtevékenység költségeinek támogatásához véleményem szerint konkrét alanyismeret nem kell. Bőven elég – talán még sok is! – a pályázat anonimizált anyagából megismerhető mérleg, a múlt évi tevékenységi beszámoló, a következő évi munkaterv. Szerintem az NCA működési költségtámogatásához nem kell a kollégiumoknak olyan értékszempontokat egyedileg értékelni és megítélni, amelyeket ne lehetne normatívan meghatározni bírálati szempontként, előnyként, preferenciaként. Ezeken a normatív kereteken belül viszont az „ismeretség szerinti” költség ne lehessen értékesebb, mint az ismeretség nélküli! (A baráti rezsiköltség is csak rezsiköltség, és a saját

munkavállaló is ugyanolyan munkavállaló, mint a nem ismert szervezeté.) A civil szakmai programtámogatások körében pedig aztán még egyértelműbb, hogy a pályázati programot kell elbírálni és nem a pályázó szervezetet.

A legfontosabb, stratégiai feladatnak 2008–2009-ben azt tartom, hogy az NCA-t előkészítsük, felkészítsük az anonim vagy/és normatív pályázatbíráló bevezetésére. Ha ezt nem tesszük, csak pótlólagos megoldásokkal toljuk tovább a kimúlás, a politikai szintű felszámolás állandó botrányok övezte folyamatát. Meg kell értenünk először magunknak, aztán pedig meg kell értetnünk mindenki mással is, hogy a tanácsi és kollégiumi tagságban nem az a pozitív hatalmi elem, hogy konkrét szervezetek támogatásáról személyesen dönthetünk vagy befolyásolhatjuk ezen döntéseket. Az NCA-testületekben végzett civil szervezeti vezetői részvételnek az a pozitív tartalma, hogy döntően nem állami íróasztalok mellől, döntően nem kutatói szobák mélyéről s döntően nem politikacsinálók által történik az évi 7 milliárd forint sorsának meghatározása, hanem az érintettek képviselői, a „civil szakma” által hozott, önkormányzati jellegű, demokratikus döntéshozatalban. Ne ragaszkodjunk foggal-körömmel a konkrét pályázatok bírálatának személyes jogához és gyakorlatához, mert ez alapvető ellentmondásban áll civil szervezeti érdekeltségeink tényével! Ahhoz ragaszkodjunk, hogy a Tanács és a Kollégiumok a lehető legkonkrétabban – de minden körülmények között normatív módon! – határozzák meg az NCA forrásainak elosztását, bírálati szempontjait, támogatási arányait és a döntéshez szükséges értékszámokat, mutatókat. A többi már a normaalkalmazás köre, s ha ez anonim módon történik, akkor senki nem vádolhatja elfogultsággal, szimpátiával vagy antipátiával, önfinanszírozással, politikai vagy éppen családi, szervezeti szempontú kötődéssel a döntéshozókat. A testületi tag mérlegelési köre az anonim bírálat során (például kódszám) „fertőzetlen” marad az ismeretségek szubjektívizmusától. Ha pedig teljes mértékben normatív szempontok alapján történik a forrás felosztása – például meghatározott szempontok szerinti arányosítással –, akkor a konkrét pályázati támogatásról hozandó egyedi döntések maradhatnak a matematika, az algoritmusok, az egzakt normaalkalmazás kezelői körében.

Nem az a fontos, hogy mi mit gondolunk magunkról, hanem az, hogy milyenek vagyunk. Nem védhetünk tovább haladó struktúránk okán egy súlyosan retrográd elemmel terhelt pályázatbírálói gyakorlatot! Márpedig – véleményem szerint – minden szubjektív alapú döntési szempont retrográd a közpénzes forrás elosztási folyamataiban.

A jogalkotó is elő tudja mozdítani e fejlődési folyamatot. Sőt: a közpénzügyi törvénnyel történő „összehangolás” szükségessége miatt azt kell látnunk, hogy az NCA-törvény módosítása is elengedhetetlen az NCA döntéshozatali mechanizmusának átalakításához.

A javasolt törvénymódosítás:

A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 1993. évi L. törvény 10.§-a az alábbi (2) bekezdéssel egészül ki, s egyben az eddigi szöveg (1) bekezdés jelölést kap:

„10. § (1) A támogatások legalább nyolcvan százaléka nyilvános pályázat keretében, a fennmaradó támogatásrész egységes elvek alapján meghatározott támogatási döntések alapján nyerhető el.

(2) A nyilvános pályázatokra beérkezett támogatási igényeket a kollégium által elkészített – a vonatkozó jogszabályoknak, a tanács határozatainak és a pályázati felhívásnak megfelelő – normatív bírálati szempontrendszer alkalmazásával kell elbírálni. A kollégium vagy tagjai által a normatív bírálati szempontrendszer keretein belül esetlegesen szükségessé váló minden egyedi pályázatminősítést, értékelést a pályázó személyének ismerete nélkül kell végezni. Ennek feltételeit a kezelő szerv köteles biztosítani. A pályázatoknak a kollégium által meghatározott normatív bírálati szempontrendszer alkalmazásával történő feldolgozását, a pályázat kiértékelését a kezelő szerv végzi. Az ily módon kialakult támogatási döntési javaslatot a kollégium – szintén a pályázók személyének ismerete nélkül – foglalja támogatási határozatba.”

Indokolás:

Az NCA-támogatások költségvetési forrása, közpénz jellege kizárja az egyedi támogatási döntésben résztvevő személyek részéről a pályázók bármilyen szintű, jellegű, mértékű vagy tartalmú ismeretét, a pályázókhoz történő személyes kapcsolódást, szubjektív megítélést.

A közpénzek elosztásának átláthatóságáról hatályba lépett 2007. évi CLXXXI. törvény által intézményesített alanyi összeférhetetlenség direkt ellentmondásban áll a Nemzeti Civil Alapprogram döntéshozó testületei – közöttük a konkrét támogatási döntéseket hozó kollégiumok – tagjainak elektori választási rendszerével, az önkormányzó típusú, co-management-struktúrát megvalósító támogatási döntéshozatal elveivel és gyakorlatával.

Csak akkor tartható meg az NCA választási rendszere a konkrét döntéshozatal feladatait ellátó Kollégiumok vonatkozásában, ha a pályázatok elbírálási rendjében az egyedi támogatási döntések helyét a normatív támogatási döntések veszik át. Ebben az elbírálási rendszerben a Kollégium a benyújtott pályázatok elbírálására olyan szempontrendszert (algoritmust, aránymeghatározást, korlátozást, prioritást és súlyozást, pontozási rendszert, sorrendeket, stb.) határoz meg, amelynek alapján a Kezelő szervezet a pályázó személyétől függetlenül el tudja végezni a kiértékelést, s az így kialakult támogatási döntési javaslatot – szintén a pályázók személyétől függetlenül – a Kollégium elé terjeszti határozathozatalra.

A javaslat lehetőséget nyújt a Kollégium tagjainak arra, hogy szakmai kérdésekben részt vegyenek a pályázatok egyedi feldolgozásában, értékelésében – de ezt kizárólag a pályázók személyének ismerete nélküli módon tehetik meg. Az anonimitás feltételeit a kezelő szervnek kell biztosítania mind a pályázatok kiértékelése során, mind a Kollégium határozathozatalakor.

A normatív bírálati rend bevezetésével az NCA kikerülhet a közpénzügyi törvény hatálya alól, ily módon nem következnek be a 2009. évi elektori választásokra már előrelátható és a választások átláthatóságát befolyásoló, kontraszelektív, torzító negatív hatások. A kollégiumok szakmai tevékenységét, stratégiai és szektorfejlesztő gondolkodását, szemléletét és mindezek hatását pedig javítani fogja a normatív szabályozás, a nem egyedi támogatás-bírálat kötelezettsége.”

4. Összefoglalás

Az összeférhetetlenség jogi szabályozásának csak első – egyszerű és durva – szintje az alanyi összeférhetlenségek törvénybe foglalása. A második – összetett és finom – szabályozási szint az összeférhetlenség objektív kizárása eljárási szabályokkal. Álláspontom szerint – az összeférhetlenséget kizáró eljárási szabályok megalkotásával – megérett az idő a „részvétel elve” mentén kialakult döntéshozatali mechanizmusok reformjára.

Sok érdeke akadályozza e folyamatot. Nem érdeke a bírálati hatalom személyfüggetlenné tétele sem azoknak, akik most éppen szubjektív alapú döntéshozatali pozícióban ülnek, sem azoknak, akik remélhetik, hogy egy következő politikai, választási, szakmai vezetői, elektori vagy delegálti körben ilyen hatalomhoz juthatnak. A különböző hatalmi szervezetek, szakmák, döntéshozatali struktúrák krémje tehát ellenérdekelt a személyes szempontok kizárásában a döntéshozatali folyamatból. Csak azoktól az erőktől várható a normatív szempontok és/vagy kódszám szerinti pályázatbírálati rendszerek bevezetésének támogatása, akik a civil részvételt tartalmi értéként s nem saját befolyásuk forrásaként kezelik.

A politika egyelőre még csak az alanyi összeférhetlenségek jogi szabályozásáig jutott el. (Saját magára vonatkozóan még addig sem..) Távlatos, bátor politikai döntésre lenne szükség ahhoz, hogy a kormányzati források pályázatbírálói pozíciói a jövőben elsősorban normaalkotói hatalmat és befolyást jelentsenek a jelenlegi konkrét elosztói hatalmi pozíciók helyett.



PÁLYÁZATOK — ÉRTÉKEK ÉS ÉRTÉKELŐK

Márkus Eszter

Szigorodik a Nemzeti Civil Alapprogram összeférhetetlenségi szabályozása, és emiatt többen attól félnek, hogy a jövőben a „szakértők” helyett „hozzá nem értők” döntenek a támogatásokról. Én éppen azt láttam, hogy eddig volt ez a gyakorlat...

Érintettség, érdekelttség

Soha nem értettem, hogyan merülhet fel egyáltalán, hogy olyan ember döntsön egy adott pályázatról (főleg közpénz esetében), akinek közvetlenül is felmerül az érintettsége. Hogyan merülhet fel igényként, hogy ő vagy a hozzá közel állók kaphassanak abból a pályázati alapból. Nem vagyok vaskalapos, mindenféle érvet hallottam már, azokat meg is hallgattam, de az érvek mögött megbúvó igen egyszerű célt – a bíráló (szervezete) is kaphasson az adott pénzeszsákból – nem tartom elfogadhatónak. Ez ugyanis korrupció.

Minden olyan cselekedet korrupciónak minősíthető, amikor egy döntési pozícióban lévő személy az adott téren ráruházott hatalmát nem kizárólag szakmai megfontolások alapján, hanem személyes céljai érdekében használja fel. Amikor a döntéshozó elfogultságot érzlek, akkor az összeférhetetlenségi szabályok értelmében másra kell átruháznia a döntést. Ha léteznek ilyen szabályok, akkor azok segítik ezt a folyamatot, és a követendő eljárást keretek közé szorítják. Amennyiben nincsenek összeférhetetlenségi szabályok, akkor a döntési pozícióban lévő személy az etikai kódexre, ennek hiányában csak saját erkölcsi szabályaira támaszkodhat. Kérdés, mit mondanak neki a saját szabályai?

A hétköznapiak során nemegyszer kerülünk olyan helyzetbe, ahol az ember ilyen-olyan szempontból elfogult, és mégis úgy kell(ene) döntenie, mintha ezen felülemelkedne. Ha valaki tanár, és az osztályába jár a gyereke vagy az unokahúga. Ha valaki rendőr, és a piroson átcsusszanó, igazoltatásra megállított autó vezetője a testvére. Ha valaki nővér, és a kórházi osztályon hozzá kerül a nagymamája. És így tovább. Tudjuk, hogy ilyen helyzetek számtalan esetben előfordulnak. Sőt, azt is tudjuk, hogy sokan kifejezetten keresik az ilyeneket, tudván, hogy jobban járnak, mintha „idegen” dönt a gyerek osztályzatáról, a közlekedési bírságról vagy arról, milyen gyakran húz tiszta ágyneműt. Én azt mondom, hogy ez nem fair.

„Hát hol élsz te?”

Tudom, Magyarországon senki nem lepődik meg, ha egy terhes nőnek nem adják át a helyet a buszon. Ugyanígy együtt élünk azzal, hogy sorban álláskor mindig van olyan (nem terhes!), aki soron kívül intézkedhet. A csúcsforgalomban jobbról, a buszsávról elénk tola-

kodek erőszakos autóvezetők a mindennapjaink részei. És ahogy mindezeket megszoktuk, megtanultunk együtt élni a „bunkókkal”, természetesnek vesszük azt is, hogy ha neki van egy ismerőse valahol, akkor ott egyszerűbben elintézik az ügyeit. És ha épp úgy adódik, mi is az ismerősünkhöz megyünk.

Igen, sajnos olyan országban élünk, ahol évszázadok óta az uram-bátyám módszerrel lehet legjobban boldogulni.¹ Ahol az az „ügyes”, az a „sikeres”, akinek mindenhol van ismerőse, valaki, aki kitüntetem odafigyel a gyerekére az iskolában, valaki, akinek el lehet eresztetni egy telefont, ha lemeszeltek a zsaruk, valaki, akinek lehet szólni, hogy gyakrabban tegye tisztába a nagyit. Valaki, aki odafigyel a pályázatára. Sőt, ha nincs véletlenül ilyen ismerőse, akkor meg tudja oldani, hogy „megszerezze” az odafigyelést, a protekciót.

Kuti Éva jelen számunkban publikált tanulmányában² a jelenség történelmi gyökereit kereste: *„Demokratikus intézmények és jogi garanciák hiányában az egyéni és a közösségi viselkedésben egyaránt túlsúlyba került a rövid távú (sőt, sokszor rövidlátó), pragmatikus magatartás a hosszú távú, stratégiai gondolkodással szemben.* Megnőtt az informális társadalmi kapcsolatok jelentősége, elmosódtak a határok a hivatalos és a nem hivatalos, a formális és az informális között.” (p.8) Ahogy a következtetést levonva megfogalmazta: *„A nonprofit szervezetek nagy része kijátszani próbálja a szabályokat, ahelyett, hogy racionális és betartható szabályokért harcolna.”* (p.9) Ebből az következik, hogy ez mindig így kell legyen? Ne tegyünk semmit, hogy ez megváltozzon? Kérdezem én, valóban ilyen országban akarunk élni?

A korrupció káros hatásáról rengeteg tanulmányt lehet olvasni: ezekben a korrupció elleni küzdelem melletti legnagyobb érvként a gazdasági károkozás szerepel. Az állami költségek a korrupció miatt magasabbak lesznek a szükségesnél, illetve nem biztosítható az állami feladatok kellő szintű ellátása. A közbeszerzéseknél tapasztalható korrupció árfelhajtó hatással is jár, növeli az inflációt.³ A közpénzek megrövidítése, rossz felhasználása mellett ugyanakkor a korrupció a közkerécsőt is devalválja. A korrupcióval átítatott társadalomban a szabályszegés norma, a saját haszon közérdek elé helyezése nemcsak elfogadott, de elismerést is kiváltó cselekedet. Ismét Kutit idézve: „Itt is »mindenki szem a láncban«, de a lánc már nem a zsarnokság, hanem a normasértő, szabálykerülő magatartással kapcsolatos össznemzeti cinkosság.” (p.31)

Pályázatok és korrupció

Óriási médiavisszhangja volt azoknak az eseteknek, amikor bizonyítékok kerültek elő a hazai uniós pályázatokhoz kapcsolódó korrupciós esetekről. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) is elismerte, hogy ahol sok a pénz, ott sok az ügyeskedő. 2007 novemberében weboldalt is indítottak www.anti-lop.hu címen, hogy bejelentést lehessen tenni a vélt korrupciós és szabálytalansági ügyekről. Az interneten anonim módon is megtehető bejelentések közül átlag minden hatodik nyomán kellett az NFÜ-nek intézkednie, több ügyet más közigazgatási szervhez továbbítottak. Az NFÜ jogi főosztályán párhuzamosan mindig több szabálytalansági eljárás is fut, mert az ellenőrzések és bejelentések révén mindig elő-

kerülnek gyanús pályázatok. 2008 februárjában, például, az NFÜ munkatársai jelentős, 900 millió forintos családi kísérletet akadályoztak meg, melyet 140, az ország legkülönbözőbb területein tevékenykedő mikro- és kisvállalkozás részvételével próbált megvalósítani egy pályázattíró cég.⁴

Látható, hogy vannak erőfeszítések a pályázati korrupció megfékezésére. Az NFÜ-höz hasonlóan az NCA pályázati rendszere kapcsán is komolyan kellene venni a rendszer korruptségára, az elfogult döntésekre utaló jelenségeket. A kormány a közpénzek átláthatósága érdekében intézkedéseket hozott,⁵ ami az NCA vonatkozásában (a Knyt. 6.§. (4) bek. szerint) azt jelenti, hogy ha egy pályázó szervezettel kapcsolatban a pályázatbíráló kollégium akár csak egy tagja is elfogult, akkor egy másik kollégium dönt a pályázat támogatásáról vagy elutasításáról. Ez már olyan megoldás, amely megnyugtató – főleg abban az esetben, ha a Tanács az „A” kollégiumnál összeférhetlenség miatt nem bírálható pályázatokat a „B” kollégiumnak adja, de a „B” kollégium ilyen jellegű pályázatait nem az „A” kollégiumhoz, hanem egy harmadikhoz továbbítja. Így a korrupció kockázatát minimalizálni lehet.

Amint látható, a pályázatokra vonatkozó jogszabályok a bírálókat és a pályázókat kiválasztásának irányába mozdulnak el. Így például (a fent említett példánál maradva) a „B” régió civil szervezetei által delegált kollégiumi tagok értékelik majd olyan szervezetek működési támogatási kérelmét, amelyek az „A” régióban tevékenykednek, tehát talán nem is hallottak arról a szervezetről, nem ismerik a régióban betöltött szerepét. Erről mondta az egyik civil kollégám, hogy ez a módszer azt eredményezheti, hogy „hosszá nem értők” döntenek majd... Kérdés, hogy miért okozna gondot egy pályázati dokumentum alapján a pályázati támogatásról dönten. Miért kellenének más információk?

EU tapasztalatok

Amikor először dolgoztam az Európai Bizottságnál (EB) pályázatbírálóként, meglepve tapasztaltam, hogy milyen komolyan, de egyszerűen kezelik az összeférhetlenséget, és hogy mennyire másképp állnak hozzá egy pályázat értékeléséhez. Az összeférhetlenségről minden pályázatértékelőnek nyilatkoznia kellett: fel kellett sorolni, hogy mely szervezetek esetében érintett (azokat nem értékelte), illetve minden egyes leértékelt pályázatnál jelezni kellett, hogy ő annál a pályázatnál nem érintett. Egy papírt kellett csak aláírom, de tudtam, hogy ha nem lennék őszinte, akkor soha többé nem értékelnék pályázatot. Pályázatértékelőként dolgoztam. Miért akartam volna ezt kockáztatni?

A pályázat értékelése előtt ismertették velünk az alapelveket:

- értékelj a saját értékrended szerint, nem az országodat nem a munkahelyedet képviseled: az értékítéletedre vagyunk kíváncsiak;
- értékelj az alapján, amit a pályázati anyagban leírtak, ne vedd figyelembe máshonnan szerzett információkat (mit hallottál a pályázóról);
- ne akarj többet megtudni, mint amit megtudsz az anyagból, ezért nem kapsz internet-hozzáférést, nehogy utána akarj nézni a témának, a pályázónak;

- egy pályázatot legalább hárman értékelnek, három egészen más szakterületről, más országból érkező bíráló;
- a három (négy) értékelő által adott részpontoszámokat össze kell vetni, majd az értékelőknek konszenzusra kell jutniuk, hogy hány pontot adnak – nem szabad csak átlagolni, mert akkor nem derül ki, miért vannak eltérések a pontozásban;
- az értékelők által jóváhagyott részpontoszámokhoz az egyik értékelő (raportőr) szöveges indoklást ír, és ezt az értékelési lapot minden értékelő aláírja.

Mindezzel nem azt mondom, hogy csak ez lehet a pályázatértékelés jó megközelítése. Egy dolgot azonban az EB értékelési módszere elég jól biztosított: a hivatalnak benyújtott anyagok kerültek értékelésre, és minimális volt annak a lehetősége, hogy egy értékelő a pályázatértékelés végkimenetét gyökeresen befolyásolni tudta volna.

NCA tapasztalatok

A Nemzeti Civil Alapról szóló 2003. évi L. törvény (NCA tv.) megvalósításának első percétől fogva homály fedte, hogyan lehet majd úgy működtetni érintettségéből fakadó konfliktus nélkül a civil szervezeteknek létrehozott pályázati alapot, hogy a pályázatokat kiíró, elbíráló és értékelő kollégiumban civil szervezetek által megválasztott civil szervezetet képviselő tagok ülnek több mint 90%-ban.

Az NCA tv. csak egy bekezdésben szól a kérdésről,⁶ ami gyakorlatilag annyit jelent, hogy aki érintett, az nem vesz részt a kollégiumi ülésen, és nem szavaz annál a napirendi pontnál. Emiatt minden olyan szervezet esetében, amelynél egy kollégiumi tag érintett, külön napirendi pontban kell döntenie a támogatásról.

A Nemzeti Civil Alaprogram első két évében az egyik szakmai kollégium tagja voltam. A tizenegy fős testületben legfeljebb két ember volt, aki már valaha írt ki pályázatot. Talán négy olyan ember ült ott, aki már többször értékelt bármilyen pályázatot. Az alapoknál kellett kezdenünk, és bizony az NCA első tanácsa és titkársága nem adott túl sok támogatást ehhez. A kezelőszerv MÁK képviselői segítőkészek voltak, és meggyőződésem, hogy ha nem vettek volna részt a pályázati kiírások előkészítésében, megszövegezésében, akkor óriási botrányokba fulladt volna az amatőr pályázatértékelőkből álló NCA első éve. Szerencsére ez nem következett be, és a kollégiumi tagok beletanultak a szerepükbe.

Egy olyan pont volt, ahol meggyőzőerőm nem járt sikerrel: nem tudtam rábeszélni a kollégium tagjait, hogy a szervezetük, melynek képviselőjeként bekerültek a testületbe, ne pályázzon hozzánk. Arra hivatkoztak, hogy az NCA-törvény és más jogszabály sem tiltja meg, más szóval lehetővé teszi, hogy pályázzanak. Ha megtehetik, akkor pályáznak. Rajtam kívül szinte minden kollégiumi tag mögött állt egy szervezet, amely pályázatot nyújtott be hozzánk. Volt is ebből probléma, amikor a két év alatt kiírt egyik pályázatunkra az egyikünk szervezete olyan pályázatot nyújtott be, amelynek a célja köszönő viszonyban sem volt a pályázati kiírással. A három értékelő kollégiumi tag (köztük jómagam) nem javasolta támogatásra a pályázatot a kollégiumi ülésen. Az érintett kolléga – aki a törvény szerint

nem vehetett volna részt a többórás ülés ezen részén – ekkor érvelni kezdett, hogy miért is nincs igazunk. Amikor hajthatatlannak bizonyultunk, nagyon megsértődött, és elhagyta a termet. Nem vagyok benne biztos, hogy minden NCA-kollégium így járt el a tagoktól érkező nem megfelelő pályázatokkal... Még a törvényes esetben sem, ha az érintett elhagyta a termet arra a pár percre.

Civil profik – egy álom?

Elkeserítőnek tartom azokat az érveket, amelyek az NCA- és közpénzekekről szóló egyéb pályázatok kapcsán felmerült szigorítások nyomán elhangzanak mértékadónak tartott civil szakértőktől. Szerintük az NCA „más, mint a többi pályázati rendszer”, nem szabad szétverni szigorú, „értelmetlen” szabályokkal. Döntsenek a hozzáértő civilek a saját ügyükben!

Kuti Éva fent idézett tanulmányában így jellemzi a rendszerváltás után megjelent civil szervezetek jogszabályokhoz való hozzáállását: „A tízezerszám megjelenő nonprofit szervezeteket alapítóik jórészt tiszteletreméltó céllal, gyakran tagadhatatlan civil elkötelezettséggel hozták létre, de a legritkább esetben tudják/akarják minden szempontból támadhatatlan módon, az etikai normákkal, írott és íratlan szabályokkal teljes összhangban működtetni.” (p.30)

A legjobb indulattal sem mondhatjuk, hogy a civil szervezetek többségét a professzionizmus jelenti. Féltreértés ne essék: a szakterületükön profi civil szervezetek hozzáértését kétségbe nem vonva csupán azt állítom, hogy a civilek döntő többsége amatőr a szervezet menedzsmentjében, amatőr a (rá vonatkozó, őt érintő) jogszabályok ismeretében. És sokszor amatőr a forrásteremtésben, pályázatírásban.

A pályázat-menedzsment egy szakma, ebben – remélem – egyetértünk. Így az, aki jól ismeri a civil szektort, és annak egyik területén (pl. település-fejlesztésben vagy hajléktalan-ellátásban, sportszervezetnél) dolgozik a szervezet vezetőjeként, alkalmazottjaként vagy önkénteseként, az még nem biztos, hogy tudja, mi a pályázatok kiírásának vagy elbírálásának a csínja-bínja. Tudhatja, hogy a szakterületén mik a problémák, de nem biztos, hogy tudja, milyen a jól megírt logikai keretmátrix. A mestercukrász nem biztos, hogy tudja, mitől lesz sikeres egy cukrászda.

Legyen a pályázatok kiírása az NCA esetében is szakmai megfontolások eredménye, legyen a pályázatok értékelése profik dolga, döntsön a kollégium elfogulatlanul, pártatlanul, egyedi érdekektől mentesen, és végül épüljön be a független pályázati monitoring eredménye az NCA elkövetkezendő munkájába. Remélem, ez nem csak álom marad.

PÁLYÁZATI TÁMOGATÁSOK ÉS ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Csongor Anna–Nizák Péter

Közéletünkben az utóbbi évek egyik negatív értelemben vett slágertémája a közpénzek elosztása körüli korrupciógyanú, az elosztó szervezetek működési hiányosságai, illetve átláthatóságuk hiánya volt. A magyar állami pénzek és az EU-támogatások elosztásának átláthatósága, az elosztás működési mechanizmusa számos esetben volt megkérdőjelezhető. E témák mentén merült fel az összeférhetetlenség kérdése, melyet a parlament végül a 2007. CLXXXI. számú törvényben szabályozott újra.⁷ A kérdésnek nyilván számos leágazása van, mi az alábbi rövid véleményben a pénzosztó szervezetek működése során felmerülő kérdések szabályozásával foglalkozunk, és a független (nem állami) támogató szervezetek⁸ '90-es évek elejétől használt elveit hívjuk segítségül a kérdés értelmezéséhez.

Pénzt kapni és pénzt osztani

A támogatások elosztásának személyi és intézményi összeférhetetlenséget felvető kérdése egyszerre bonyolult és egyszerű. Egyszerű azért, mert a „támogatói” és a „támogatotti” szerep világosan kettéválasztható, tehát elméletileg az összeférhetetlenség kérdése elintézhető lenne azzal, hogy aki pénzosztó szervezetnél dolgozik, a döntés-előkészítésben és / vagy a döntésben részt vesz, az ne vegyen részt a folyamat másik oldalán mint potenciális kedvezményezett. A fentiek pedig nemcsak személy szerint rá, hanem közeli hozzátartozóira,⁹ illetve azokra a szervezetekre is vonatkoznak, melyekben érintett, illetve amelyek tevékenységéből a döntés nyomán közvetlenül profitál.

A kérdés bonyolultságát nyilván az adja, hogy vannak határesetek, amikor nem állapítható meg egyértelműen, felvethető-e az összeférhetetlenség kérdése, illetve számos olyan eszköz létezik, amellyel bizonyos szintig „kezelhetők” az összeférhetetlenségi problémák. Az első esetben olyan dilemmákra gondolunk, mint a közeli hozzátartozó meghatározása vagy a szervezeti érintettség megállapítása. A második eset alatt azokat a megoldásokat értjük, amikor a nyilvánvalóan fennálló összeférhetetlenséget belső szabályzókkal, mechanizmusokkal „tompítják”, oldják meg, tipikusan például egy adott döntés során kivonják a döntéshozói szerepéből az érintettet, de az egész folyamatban továbbra is ilyen minőségében szerepel.¹⁰

Bonyolult tehát a kérdés, ráadásul a fentiek mellett sok esetben felvetődik, hogy az átláthatóság, összeférhetetlenség mindenáron való biztosítása akár a szakmai minőség, hatékonyság vagy a lebonyolítás gyorsaságának rovására is mehet. Mi mégis azt gondoljuk, az összeférhetetlenségi, átláthatósági elvek érvényesítése önmérték is, így követendőnek a két szerep radikális elválasztását tartjuk.

A támogatási programok lebonyolításának alapelvei

A támogatások elosztásának alapelveit véleményünk szerint két nagy terület, a hatékonyság és az összeférhetlenség köré csoportosíthatjuk. A hatékonyságot biztosító alapelvek meghatározásához fontos kiindulópont annak rögzítése, hogy a támogatások elosztása, a pályázatás, szakma. Nagy felkészültséget igénylő, tanulható szakma. A pályázati folyamat jól körülírható fázisokból áll, melyek betartása biztosítja egy adott pályázati folyamat hatékony lebonyolítását. Ezek nagy bontásban a következők:

- A pályázati program kidolgozása (szükségletfelmérés, szakértői elemzések).
- Pályázatok előkészítése (pályázati felhívás, kiírás, részletes tájékoztató, adatlap vagy űrlap, a pályázatok meghirdetése).
- A pályázatok értékelése (pályázatok fogadása, regisztrálása, formai ellenőrzése, szakmai értékelése, előmonitorozása).
- Döntés, a pályázat eredményének nyilvánossága hozatala, a pályázók kiértesítése.
- A pályázók szakmai támogatása (szakértői segítség, támogatotti fórumok).
- A pályázatok utánkövetése (szakmai és pénzügyi beszámolók, monitorozás, értékelés).¹¹

A fenti fázisok betartása, szakmailag magas színvonalú megvalósítása biztosíthatja tehát a hatékony lebonyolítást, de ugyanilyen fontos, hogy a pályázati folyamat átlátható legyen és érvényesüljenek benne az összeférhetlenséget biztosító elemek. A támogatásokat tehát előre felállított, világos, átlátható struktúra mentén kell elosztani, melyben egyértelműek a követelmények, a döntés alapjai és a lebonyolítás egyes fázisai, és mely azonos esélyeket kínál és biztosít minden résztvevő számára. Fontos a nyilvánosság mind a meghirdetés, mind a lebonyolítás, mind a döntés fázisában. Ezek az elemek biztosíthatják az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot.¹²

Az átláthatóság, a nyilvánosság és a hatékonyság alapelveinek érvényesítésére választ adhatnak a fentiekben kifejtett lépések, de még mindig hiányzik egy elem a korrekt támogatási folyamat biztosításához, az összeférhetlenségi kérdések kezelése. A korábban már említett alapelvek közül az átláthatóság és a nyilvánosság e kérdés szabályozásában is alapvető. Fontos, hogy az összeférhetlenségi kérdések szabályozása előre meghatározott, nyilvános elvek mentén történjen.

A támogatások elosztása általában intézményes keretek között történik, közreműködő szervezet segítségével. Az összeférhetlenségi kérdések szabályozásának vonatkozniuk kell az elosztó szervezetek vezetőségi tagjaira, munkatársaira, az értékelőkre, és a döntéshozókra. (Sok esetben a végső, formális döntést nem a lebonyolító szervezet vezetősége, menedzsmentje, hanem a pénzt biztosító intézmény, szervezet vagy személy, illetve képviselői hozzák meg.) Alapvető, hogy az elosztó szervezet vezetőségi tagjai, munkatársai és a döntéshozók esetében ne merülhessen fel összeférhetlenségi kérdés. Ennek legegyszerűbb módja az, hogy a szervezet vezetőségi tagjai, munkatársai és a döntéshozók ne vehessenek részt a folyamat másik oldalán mint potenciális kedvezményezettek, és ez a tiltás vonatkozik közeli hozzátartozóikra, illetve azokra a szervezetekre is, amelyekben érintettek, illetve amelyek tevékenységéből a döntés nyomán közvetlenül profitálhatnak.

Egy saját programokat működtető magánalapítvány esetében a bírálóbizottság a kuratórium, illetve a szakkuratórium. Ez állandó, az összetétel nyilvános. A kurátorok felkérésekor az összeférhetlenségi kérdéseket tisztázzák, a speciális esetekről a szervezeti-működési szabályzat dönt. Amennyiben azonban egy magánalapítvány technikai segítséget nyújt egy pályázat lebonyolításához egy másik támogatónak, az összeférhetlenség szabályai ugyanúgy kell hogy érvényesüljenek, mint saját programjai esetében. Ilyenkor – mivel szakmai bírálókat kérnek fel – plusz-szabályok lépnek életbe, melyek megkísérlik feloldani azt a konfliktust, ami a következő két elv között feszül: „a bíráló legyen a szakterület kiváló ismerője”, illetve „semmiképpen ne legyen érintett a pályázatban”.

Ehhez hasonlóan a támogatási kérelmeket, pályázatokat más bonyolítók esetében általában szintén nem a szervezet vezetői, munkatársai, hanem külső szakértők értékelik. Szerpük a döntéshozatalban roppant fontos, hiszen az ő véleményük alapján születik meg a döntés. Alapesetben az értékelést végző szakértőkre is a lebonyolítást végző szervezet vezetőségi tagjai, illetve munkatársai esetében leírt szabályok érvényesítése a legjobb megoldás, de ez a gyakorlatban általában nem tartható, hiszen a szakértőket az esetek döntő többségében alkalmilag kéri fel az értékelési munkára, és nevük a döntés nyilvánosságra hozataláig nem nyilvános, így nem elvárható, hogy megfeleljenek a legszigorúbb szabályozásnak, és garantálhassák, hogy személyükkel kapcsolatban nem merül fel összeférhetlenségi kérdés. A támogatási programokat lebonyolító szervezetek ilyen esetekben általában különböző módszerekkel „puhítják” a feltételeket, leggyakrabban úgy, hogy a szakértőknek előre nyilatkozniuk kell, milyen pályázók esetében merülhet fel összeférhetlenség. Amennyiben ez az eset a valóságban is bekövetkezik (tehát olyan szervezet, személy pályázik, amely, aki esetében felmerül az összeférhetlenség), az értékelő szakember ezt köteles jelezni, ami automatikusan kizárja az adott pályázat értékeléséből.

Összefoglalva tehát a fentieket, leszögezhetjük, hogy a támogatások elosztása során biztosítani kell a hatékonyság és az összeférhetlenség alapelveit. Az összeférhetlenség elvének a lebonyolító szervezet vezetőségi tagjai, munkatársai, illetve a döntéshozók esetében a legszigorúbb szabályzóknak kell érvényesülniük, azaz a fenti szereplőknek csak a folyamat egyik oldalán szabad részt venniük. A döntés előkészítésében részt vevő (például a pályázatokat értékelő) szakértők esetében az összeférhetlenség biztosítását olyan átlátható, előre lefektetett elvek mentén kell szabályozni, mely kiszűri az összeférhetlenséget, de nem zárja ki automatikusan a teljes elosztási folyamatból az adott szakértőt.

A támogatások elosztása – kezelhető-e az összeférhetlenség kérdése technikai eszközökkel?

A fentiekből következik, hogy a pályázatok szakmai értékelésének folyamatát mint a döntés-előkészítés egy adott fázisát, teljes egészében le lehet választani a pályázattal kapcsolatos koordinációs munkáról, és el lehet különíteni magától a döntési folyamatától.

Mivel a döntések meghozatalában általában (illetve alapesetben) nagy szerepe van a szakértői értékeléseknek, fontos, hogy a folyamat az objektivitásra törekedjen, minél inkább megpróbálja kizárni a szubjektív elemeket. Alapvető természetesen az, hogy az értékelési folyamatban résztvevőknek elfogulatlansági, összeférhetlenségi nyilatkozatot kell tenniük, melyben kijelentik, hogy csak olyan pályázat értékelésében vesznek részt, amelyhez anyagi vagy más érdekeltségük nem fűződik. Amennyiben mégis ilyen pályázat kerülne hozzájuk, azt haladéktalanul bejelentik és visszajuttatják a pályázat kiírójához. Ebben az esetben újabb értékelő kapja meg a pályázatot és értékeli azt.

Emellett azonban számos olyan technikai jellegű szakmai megoldás létezik, amely elősegíti az objektív döntéshozatalt. Alapvető, hogy az értékelést előre lefektetett, egységes szempontrendszer alapján, értékelőlapokat használva kell végrehajtani. A pályázatok objektív, elfogultságtól és szubjektivitástól mentes értékelésének alapja az, hogy egy-egy pályázatot nem egy, hanem több értékelő bírál. Az értékelők pontszámai, értékítéletei között ugyanis mindig lesznek – az egyedi értékrendekből adódó – különbségek, ezért törekedni kell arra, hogy minél több értékelő pontozza le a pályázatokat. Fontos az értékelők előzetes felkészítése, az értékrendszerek lehetőség szerinti közös platformra hozása, miként az is, hogy egy értékelő ne értékeljen 20-25 pályázatnál többet, hiszen ennél több pályázatot képtelenség feldolgozni. Alapvető, hogy az értékelésre kerülő pályázatok véletlenszerűen kerüljenek ki az értékelőkhöz, ne jöjjenek létre állandó párok, tehát lehetőleg minden értékelő valamely pályázat kapcsán egy másik értékelővel legyen párban. A pályázatok erősrendje aztán kialakítható egyszerű pontszámösszesítéssel, a pontozók egyéni erősrendje alapján, vagy ezek kombinációjával.¹³ A kialakult erősrendet persze még módosíthatja az értékelő-bizottsági ülés, főleg akkor, ha nem minden értékelő látott minden beérkező pályázatot. Az értékelői sorrend lehet már maga a döntés is egyben, de az értékelési eredményeket általában csak a döntés előkészítéséhez használják, a formális támogatási döntést a pénzt biztosító szervezet vagy annak képviselői hozzák. Ebben az esetben a döntéshozó akkor jár el a legjobban, ha az értékelői döntéseket jóváhagyja, vagy csak nagyon indokolt esetben hagyja figyelmen kívül. Az értékelői sorrend felülbírálása ugyanis az egész folyamat tisztaságát, szakmaiságát veszélyezteti, hiszen szubjektív, átláthatatlan elemeket von be a folyamatba.

Nemzeti Civil Alaprogram

A fenti fejtegetések különösen izgalmasak lesznek, ha a kérdéskört a Nemzeti Civil Alaprogram (NCA) kapcsán vetjük fel. Eltekintve attól, hogy az egész NCA-koncepció több szempontból vitatható,¹⁴ világosan látszik, hogy ebben az esetben roppant nehéz kezelni az összeférhetlenségi kérdéseket. Véleményünk viszont egyértelmű: a kollégiumi és tanácstagok esetében a fentiekben kifejtett alapelvek szerint az elosztó szervezetek munkatársaira és döntéshozóira vonatkozó szabályoknak kell érvényesülniük, hiszen az NCA esetében állandó, több évre választott testületekről van szó, akik sokkal inkább tekinthetők az NCA munkatársainak, vezetőségi tagjainak, mint külső szakértőknek. Még egyértelműbben:

olyan szervezetek, amelyekben a kollégiumi és tanácstagok érintettek, ne pályázhassanak. Természetesen a tiltás nemcsak azokra a kollégiumra vonatkozik, ahol munkatársaik, vezetőségi tagjaik ülnek, hanem általában az NCA-ra, hiszen ebben az értelemben az NCA egy egészek, egy pályázató szervezetnek tekinthető.¹⁵

Érveinket csak megismételni tudjuk: a támogatások lebonyolítása szakma; a korrekt, szakmai alapokon nyugvó pályázati folyamat összeférhetlenségi alapelvei pedig kizárják, hogy a lebonyolító szervezet vezetőségi tagjai, munkatársai (azaz intézményesen érintett emberek) a döntés-előkészítő folyamatban részt vegyenek, illetve a pályázatokról döntsenek. Az NCA esetében roppant fontosnak érezzük, hogy az összeférhetlenségi elvek kiemelten érvényesüljenek, így a jövőben inkább a pályázati folyamatok szakmai minőségének fejlesztésében és világos, átlátható szakmai elvek mentén kiválasztott értékelői szakembergárda bevonásában látjuk a megoldást a jelenlegi problémákra.



AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG DILEMMÁI

Sebestény István

Az utóbbi időben számos alkalommal került a viták keresztüzébe az úgynevezett érintettség és ebből fakadóan az összeférhetetlenség kérdése. A közpénzek elosztása, állami tenderek, közbeszerzések eredményeinek „kritikai elemzése”, a vélt és – néha sajnos – valós visszaélések menetrendszerű sajtómegjelenései, botrányok kirobbanása mind, mind felvetik az adott döntésekben résztvevők tényleges és számon kérhető felelőségén kívül a személyükből és társadalmi, gazdasági, családi beágyazottságukból fakadó esetleges elfogultság kérdését is. Úgy tűnik tehát, hogy az objektív döntés kritériuma a közfelfogás szerint a konkrét üggyel, annak szereplőivel való kapcsolatok „nem létezése” lenne. Mindennemű érintettség felmerülése, illetve feltárása már önmagában is a „korrupció” gyanúját, sok esetben készpénznek vett „bizonyítékát” jelenti a mai közéletben, függetlenül a történésektől. Ha véletlenül egy támogatási döntésnél kiderül, hogy a döntéshozó és a kedvezményezett között bármiféle definiálható – akár jelenlegi, akár múltbeli – kapcsolat létezik, az teljes mértékben elhomályosítja a határozat cél szerinti, hatékonysági szempontjait, és az ítéletet, ha jogilag nem is feltétlenül, de morálisan a köz szemében könnyen illegitimmé teszi. Ráadásul ebben a helyzetben a szakmai érvek is súlytalanná válnak, s az úgy nehezen védhető tovább. Természetesen nem azt állítom, hogy ne lennének hazánkban sikertelen vagy sikeres befolyásolási kísérletek, hatalmi, döntési pozíciókkal való visszaélések, burkolt, netán szinte teljesen nyilvánvaló, sőt nyilvános umbuldák, csupán azt, hogy közéletünkben a pénzügyi vonatkozású döntések körül mesterségesen is szíftott – és valljuk be, sokszor politikai indíttatású – korrupciós hisztéria olyan magasságokba szökött, amely lassan már a döntéshozatali munka formális eredményességét is veszélyezteti. Minden szinten mindennapos gyakorlatá vált a „keressük a kapcsolatot” című társasjáték az autópálya-tenderektől egészen a helyi polgármesteri hivatal csótányirtási pályázati felhívásáig. S ha a játékban sikerül „leleplezni” a szereplők titkolt összefonódását –, vagyis kiderül bárminemű jelenlegi vagy valaha volt ismeretség (pl. a megbízó és a megbízott egy általános iskolába járt), máris nyertünk. Ennek következménye pedig az – miután a döntéshozók is részt vesznek a játékban –, hogy minden rendelkezésre álló (erő)forrással igyekeznek meggyőzni minket, „kapcsolatok pedig nincsenek”. A másik megoldás az érintettség formális meghatározása, körülírása és mesterséges kizárása jogi eszközökkel; az összeférhetetlenség „intézményének” bevezetése. Mindezen azonban önmagában hordozza a döntési lehetőségek korlátozását, a folyamatba egy „rendszeridegen” elem kerül be; a cél, eszköz, hatékonyság mellett megjelenik egy olyan dimenzió is, amely néha a – társadalmi szinten – optimális döntés meghozatalának ellehetetlenítését eredményezheti.

Pedig ha megpróbálnánk elszakadni a jelenlegi felfogástól, belénk ivódott előítéletektől, és visszatérnénk az eredeti, de időközben „elfelejtett” alapvető elvárásunkhoz (miszerint optimális döntések szülessenek), könnyen beláthatjuk, a kényszerhelyzet abból alakult ki, hogy

az „*érintettség önmagában ne jelentsen sem előnyt, sem hátrányt*” kitévelt automatikusan „*csak jogosulatlan előnyt jelent*”-ként fogjuk fel, s mint ilyent, az igazságos döntést torzító, ekképpen üldözendő jelenségnek tekintjük. Megjegyzem persze, nem alaptalanul. Mégis ennek eredményeképpen az egymásról feltételezett visszaélések (úgy mint *előny*) meggátolása érdekében feláldozzuk a „*mindenki egyenlő esélyekkel*”-elvet, és elfogadjuk a kizárást (úgy mint *hátrány*).

A társadalmi csapda végül is abból alakul ki, hogy egy morális kérdést, a jog száraz eszközeivel próbálunk kezelni. Az érintettség tehát csak azért rossz (mármint a társadalomnak), mert benne van a veszély, hogy emiatt nem (a társadalom számára) optimális döntés születik, ezért mindenhol meg kell előzni a veszélyt. Ezt úgy érhetjük el, hogy minden döntési mechanizmusnál kizárjuk azon személyeket, akik valamilyen módon – közvetlenül vagy közvetve – érdekeltnek lehetnek a kimenetelben. Vagyis olyan döntőnköket kell találni, akik „távol vannak” a konkrét ügytől, de ugyanakkor megfelelő ismeretekkel rendelkeznek ahhoz, hogy jó döntést hozzanak. A dilemma már itt megjelenik, hiszen minél távolabbi embereket találunk, annál nagyobb az esély arra, hogy emiatt kevesebb a rálátásuk az adott szakterületre, így lehet, hogy „morálisan” tiszta, de szakmailag nem tökéletes, netán rossz döntést hoznak. A Bíró Endre által találóan „*úr-embereknek*” nevezett, semmilyen földi kapcsolattal nem rendelkező ideális döntéshozókkal amellet, hogy nem léteznek, van még egy probléma, nevezetesen, hogy nem ismerik a földi dolgokat. Ugyanakkor pedig a napjainkban divatos „*döntési szubszidiaritás*”, miszerint a döntések lehetőleg úgy szülessenek, hogy abban maguk az érdekeltnek – éppen azért, mert a következmények is rájuk vonatkoznak – is részt vegyenek, eleve magán hordozza az érintettség stigmáját, így ez az út is nehezen járható. Példa erre a Nemzeti Civil Alapprogram, ahol rendszeresen megjelenik a vád, hogy a civil döntéshozók nem egyenlő mértékkel kezelik az érintettségi körökben és az azon kívüli szervezeteket. Pedig igaz, hogy formálisan ebben a rendszerben is él a fenti probléma „*gordiuszi*” megoldása, miszerint a konkrét támogatási döntésben ne vegyen részt személyesen az a kollégiumi tag, akinek szervezete pályázott, így tehát morálisan is „*tiszta*” és objektív eredmény születik. A jog tehát megteremti a feltételeket, az élet ehhez igazodik, így aggodalomra semmi ok. Látjuk azonban a reakciókat, a gyanúsán eltérő külső és belső eredményességet, a sajtó visszaélésekről ír, igaz, néha ott is farkast kiált, ahol bárány sincsen, mégis csak lépni kell tehát. Szigorítsuk tovább az összeférhetetlenséget, gyűjtsük csokorba mikor, milyen érintettség létezhet, és akadályozzuk meg, hogy egyáltalán olyan döntési helyzetek is kialakuljanak, ahol ez a „*viszonylat*” egyáltalán szóba jöhet. Ha kell, áldozzuk be a fent említett szubszidiaritást is, mindegy hova, mire, kinek megy a közpénz, csak ne érje szó a ház elejét. Ám megint felbukkan a régi dilemma hogyan formalizáljuk – sőt kodifikáljuk – azt, amit igazán nem lehet. Kizárhatjuk az érintettséget, ami könnyű, de nem tudjuk meghatározni, hogy mi az, ráadásul hogyan lehet normatív módon térben és időben körülhatárolni. Az érintett lehet maga a „*célszemély*”, az még megragadható, s egyszerűen távol tartható az ókori „*senki ne legyen bíró a maga ügyében*” alapelv alkalmazásával.

De mi van a környezetével? Definiáljuk a „*közeli hozzátartozót*”,¹⁶ feltételezve a harmonikus és szolidáris családi kötelékeket. Ebben a halmazban benne maradnak az egymással semmiféle kapcsolatban nem álló, rég elszakadt testvérek, rokonok, különélő, formális há-

zasok, szüleiket megtagadó gyermekek. Ugyanakkor „érintetlenek” maradnak a gyerekkori barátok, barátnők, iskolatársak, szomszédok, kollégák, üzletfelek, teniszpartnerek; egyáltalán a mindennapi személyi környezetünk nagy része. Vajon melyik tehát a nagyobb kör, melyik bír ránk nagyobb befolyással? Nem dönthetünk a feleségem pályázata ügyében, de megtehetem ezt az üzleti partneremével? És akkor nem beszéltünk még a hazánkban oly gyakori élelmes megoldásokról. *„Ha te döntesz az én szervezetem ügyében, majd én is döntök a te ügyedben”,* s így nincs semmi – formális, jogi értelemben vett – összeférhetlenség.

Ezenkívül van egy másik aspektusa is dolognak, amiről szintén nem nagyon beszélünk. Az érintettség okán kialakuló összeférhetlenség általában úgy jelenik meg, mint valami jogosulatlan előny, aminek érvényesítését meg kell akadályozni. Vagyis azt feltételezzük, hogy az érintett személy azért próbál az adott döntési pozícióba jutni, hogy az érdekeltségi körébe eső szervezet(ek) számára ezt a lehetőséget kihasználja. Az élet azonban nem ilyen egyszerű, és számtalan esetben éppen az fordul elő, hogy szervezetek önhibájukon kívül kerülnek „tiltólistára” egy bizonyos pályázati rendszerben pusztán azért, mert esetleg ott egy velük már semmiféle tényleges viszonyban nem lévő valamikori alapító, tag, tisztségviselő is szerepel döntéshozóként. Ráadásul nálunk is régi hagyománya van a tiszteletbeli grémiumi tagságnak¹⁷, nem beszélve a gyakran előforduló pusztán formális, törvényadta előírásokból fakadó „tisztségviselésről”¹⁸. Valójában tehát léteznek olyan „rejtett” vagy latens érintettségi viszonyok is, melyekről egyik fél sem „tud”. Megjegyzem, ez akkor fog problémát jelenteni, amikor az összeférhetlenségi törvény értelmében számos pályázóról derül ki, hogy erre vonatkozóan jóhiszeműen ugyan, de hamis adatot szolgáltatott.

Az érintettséget természetesen meg lehet szüntetni. Miután a jogszabály bizonyos vonatkozásokban nem is ír elő visszamenőlegességet, így az összeférhetlenség egy tollvonással eltüntethető. A szervezetek igyekeznek megszabadulni a „kellemetlen” személyektől, legalábbis forma szerint, így „tisztá lappal” indulhatnak a versenyben. Kérdés persze, hogy az így elért esetleges siker valóban mindennemű befolyásolás nélkül születik-e. Másik megoldás a döntéshozó testületekből való visszavonulás, és a felszabaduló helyek „strómanokkal” való feltöltése.

Az időbeni, pontosabban múltbeli érintettség szintén felvet kételyeket. Logikus gondolat, hogy ezzel ki lehet védeni a döntési státusba került személy vagy hozzátartozója, „gyorsan lemondok, kilépek, eladom, elválok” stb. reakcióját, s akkor a létező és ártalmas összeférhetlenség nem szüntethető meg máról holnapra. Ugyanakkor két probléma itt is felmerül. Az egyik a visszamenőlegesség időtartama: hogyan lehet jogilag szabályozni, hogy egy bizonyos kapcsolat, viszony – esetlegesen pusztán formális – elmúltával mennyi időn belül pattanjanak le az elfogultság bilincsei? A másik pedig a visszamenőlegesség morális dilemmája. Szankcionálhatunk-e valakit most azért, mert korábban, netán évekkel ezelőtt létezett valamilyen olyan családi, üzleti kötelék, amely – ha ma fennállna – érintettségnek tekinthető. Arról nem is beszélve, ha ez a kötelék éppen valamilyen konfliktus kapcsán szakadt el, így elfogultság legfeljebb negatív értelemben jelentkezhetne.¹⁹ Magyarán meddig kell valakinek „priuszosnak” maradni akkor, amikor már régen „jó útra tért”.

A kérdés újra felmerül: valóban elejét vesszük így az összeférhetetlenségnek, valóban biztosítjuk ezzel egyfelől az elfogulatlan, objektív és nem utolsósorban társadalmilag optimális döntéseket? Vagy – szándékosan kissé demagógan fogalmazva – csak létrehozunk egy meglehetősen bonyolult, adminisztratív rendszert, mely ugyan látszólag demokratikus és igazságos, azonban érdemben nem szab gátat a korrupciónak, mert aki nem korrump, annak nem kellene formális korlátok, aki meg vissza akar élni helyzetével, amúgy is megtalálja a módját? Vagyis ismét előáll a fából vaskarika, azaz „morálból jogot” paradoxonja?

Jelen gondolatmenet célja természetesen nem a fennálló probléma lekezelése és a megoldásra törekvő jogszabályi munka lekicsinylése volt, hanem inkább az összeférhetetlenségi kérdéskör azon szempontjainak is – legalább a megfogalmazás szintjén – a felvillantása, melyeket a közéleti tisztaság elérése iránti (vak)buzgó küzdelmünk során hajlamosak vagyunk nem észrevenni. Azt sem állítom, hogy ne lenne szükség e téren – jobb híján – törvényi szabályozásra, pusztán azt, hogy a túlzott szigorúsággal, túlszabályozással ne veszítsük el a vámon, amit nyerünk a réven – éppen a joghézagokon mindig kibúvó vámszedők révén.

Lehetnek más olyan eszközök is, amelyek nem pusztán formális személyi korlátozással (legalábbis nem teljesen erre építve), a résztvevők egy részének ab ovo diszkvalifikálásával kívánják gátat szabni nemkívánatos visszaéléseknek. Az NCA vonatkozásában – ahol kiváltképp fontos ez a probléma, hiszen az érintettség genetikailag kódolva van a rendszerben – élénk viták alakultak ki olyan alternatív megoldásokról, mint például az anonim döntéshozatal, a normatív szempontrendszer szerinti bírálat stb.

Ám ha elfogadjuk azt a kiindulópontot, hogy az összeférhetlenség elsősorban morális kérdés, úgy gondolom, a minél teljesebb körű nyilvánosság, az érdekeltek szembesítése a döntésekkel, a döntési felelősség személyes és érvekkel alátámasztható vállalása a formális jogszabályi takarozás helyett sokkal inkább szolgálják azt a célt, hogy a döntéshozóink – amellet hogy ne csak becsületesek legyenek, hanem annak is látszódjának – még jó döntéseket is hozzanak. Mindenképpen arra is ügyelni kellene, hogy az *összeférhetlenség* – programok, pályázatok, közpénzek elköltése során a társadalmi hasznosságot illetően – ne jelentsen egyben *összemérhetlenséget* is.

Jegyzetek

- 1 A Transparency International 2008 szeptemberében publikált nemzetközi Korrupció Érzékelési Indexe (CPI) szerint Magyarországon a korrupció szintje az elmúlt évtizedben gyakorlatilag stagnált (5,1-5,4 között mozgott). Mindeközben a régió átlaga folyamatosan javult, így az egykor régiós szinten legkevésbé korrump ország az átlag szintjére esett vissza. A 2007-es CPI rangsorában 39. helyet elfoglaló Magyarország 2008-ban a 47. helyre csúszott vissza.
- 2 Kuti Éva: Stratégiai cselekvésen innen, illúziókon túl. *Civil Szemle* 2008/4 pp. 5-43.
- 3 Kósa–Alexa (szerk.) (2007): *A korrupciós kockázatokról és a magyarországi helyzetről*. Transparency International Magyarország.
- 4 <http://www.nfu.hu/content/1140>

- 5 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról (Knyt.), valamint 67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény végrehajtásáról (Knyt. vh.)
- 6 NCA tv. 7. § (2) „A Kollégium tagja nem vehet részt a napirendi pont tárgyalásában és a döntésben, ha a támogatással érintett civil szervezetben saját maga vagy közeli hozzátartozója tisztségviselő, vagy a döntést megelőző három éven belül tisztségviselő volt, illetve a döntés következtében a tag, illetve közeli hozzátartozója, vagy az általa képviselt civil szervezet akár közvetve is vagyoni előnyben részesülne.”
- 7 2007. CLXXXI. számú törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról.
- 8 Független támogatók alatt azokat a szervezeteket értjük, amelyek nem állami pénzből, az angolszász szttenderdek alapján kialakított pályázattói mechanizmussal folytatták támogatói tevékenységüket Magyarországon.
- 9 Ezt a kategóriát a Ptk. számunkra megnyugtatóan definiálja.
- 10 Például érintett az egyik pályázó szervezetben a döntéshozó, és az adott esetben nem szavazhat, vehet részt a döntésben.
- 11 Bővebben lásd a *Támogatási programok lebonyolítása a nonprofit szektorban* című könyvet. DemNet, 2001.
- 12 A kiírásnak tartalmaznia kell, hogy mennyi az elosztható összeg, kik pályázhatnak, mik a szempontok, milyen kritériumok alapján áll össze a bírálóbizottság, mikor születnek a döntések, és mik a bírálati szempontok. Az lebonyolítás időrendje szintén fontos: a beadási határidő egyértelmű, világos, hogy a nyertesekkel mikor kötnek szerződést, és ez a folyamat alatt nem változik. Amennyiben a döntéselőkészítéshez előzetes monitoring tartozik, annak szempontjai, céljai és módszerei egyértelműek, eredménye a pályázó számára is nyilvános.
- 13 Bővebben lásd a *Támogatási programok lebonyolítása a nonprofit szektorban* című könyvet. DemNet, 2001.
- 14 Lásd bővebben Bullain Nilda–Nizák Péter–Sátor Balázs: *Az állam szerepe a nonprofit szektor fejlesztésében – A Nemzeti Civil Alapprogram*. Előadás. Internetes megjelenés: www.nonprofit.hu, 2003. május.
- 15 A dolgozat kereteit messze meghaladja annak a gondolatnak a kifejtése, hogy a bíráló a döntés, illetve a döntéselőkészítés során mennyire vehet figyelembe a pályázatban nem szereplő, más forrásból tudomására jutott információkat. Ilyen forrás lehet a pályázó szervezet vezetőjével való munkakapcsolat, személyes ismeretség, rokon-, illetve ellenszenv. Az objektív elbírálás érdeke azt kívánja, hogy az ilyen akár pozitív, akár negatív pluszinformációkat figyelmen kívül hagyjuk.
- 16 *Közeli hozzátartozók*: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér; hozzátartozó továbbá: az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a jegyes, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa. (1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 685. § b. bekezdés)
- 17 Gondoljunk csak itt az alapítványi kuratóriumokba, egyesületi elnökségekbe, felügyelő bizottságokba felkért, egyébként a szervezetben gyakorlatilag semmit sem tevékenykedő „húzónevekre”, helyi és országosan (köz)ismert személyekre. Valószínűsíthető, hogy sokuk még azzal sincs tisz-





KÖZFELADAT-ÁTVÁLLALÁS GYAKORLATA SKÓCIÁBAN

EGY TANULMÁNYÚT TAPASZTALATAI ÉS TANULSÁGAI¹

Kinyik Margit

■ A skót nonprofit szektor jellemzői

A skót „harmadik szektor” definícióját, méreteit és szerkezetét tekintve egyaránt hasonló a magyarországihoz, de a két ország nonprofitintézmény-együttese között azért – különösen a tanulmányút központi kérdéseinek vonatkozásában – fontos különbségeket is felfedezhetünk.

DEFINÍCIÓ, ELNEVEZÉSEK

Amióta a Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project első eredményeként megszületett a nonprofit szektor úgynevezett strukturális-operacionális definíciója (Salamon–Anheier, 1992), azóta a szektor ügyeiben illetékes nemzeti és nemzetközi szervezetek óriási többsége és lényegében minden empirikus megalapozottságra törekvő kutatás ennek valamilyen változatát használja. Így van ez Skóciában is, ahol a szektorhatárok meghúzása a következő négy kulcsfontosságú kritérium alapján történik:

- *a profitszétosztás tilalma;*
- *nem-kormányzati jelleg, szervezeti elkülönülés a kormányzati szektortól;*
- *működési autonómia, intézményesültség;*
- *önkéntesség, öntevékenység jelenléte a szervezetben (főként a menedzsment esetében).*

E négy kritérium segítségével meghúzható az a határvonal, amely a nonprofit szektort a piaci, a kormányzati és az informális szférától elválasztja. Magán a szektoron belül egy ötödik kritérium segítségével elkülöníthető egy szűkebb csoport is, melynek tevékenysége – közvetlenül vagy áttételesen – *a közjót, a tágabb közösség érdekeit szolgálja*. Az e csoportba tartozó, *közhasznúnak*² minősülő szervezeteket az „Office of the Scottish Charity Regulator” nevű hivatal veszi nyilvántartásba. Közhasznú státust azok a szervezetek kaphatnak, amelyek a szegénység enyhítésével, az oktatás és hitélet fejlesztésével, továbbá egyéb, a közösség érdekeit szolgáló tevékenységekkel (pl. szociális ellátás, kulturális szolgáltatások, környezetvédelem, jogvédelem) foglalkoznak. (Salamon, 1997:316–319) A nyilvántartásban szereplő szervezetek speciális adókedvezményeket élveznek.

A skót nonprofit szervezetek összességét egészen a 2000-es évek elejéig következetesen a hagyományoknak megfelelő „önkéntes szektor” (voluntary sector) gyűjtőnévvel illették, bár – főleg a tudományos munkákban – az amerikai szóhasználat hatását tükröző nonprofit szektor elnevezés is előfordult. Az utóbbi években e tekintetben komoly változásoknak lehettünk tanúi. Az „önkéntes szektor”-t a hivatalos dokumentumokban felváltotta a „harmadik szektor”,³ mi több, újabban a „szociális gazdaság” említései is szaporodni látszanak. A szóhasználatnak ez a változása egyértelműen kontinentális és uniós hatásokat tükröz, ugyanakkor a skót nonprofit szektor szerkezetmódosulásai és tevékenységének hangsúlyeltolódásai is szerepet játszanak benne.

SZERVEZETI FORMÁK

Az angolszász jogrend nagyon különbözik a hazaitól, így a magyar megfigyelő számára az annak kereteiben kialakult szervezeti formák elég nehezen értelmezhetőek. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a történelmileg kialakult s az idők során számos jelentésváltozáson átesett angol nevek szó szerinti fordítása sokszor már önmagában is félrevezető. Ezért szükségesnek tartjuk, hogy – mielőtt a tanulmányút konkrét tapasztalatairól beszámolnánk – rövid áttekintést adjunk azokról a jogi formákról, amelyek közül a skót civil társadalom szereplői választhatnak,⁴ amikor kezdeményezéseikhez szervezeti megoldásokat keresnek.

A Skóciában *legelterjedtebb szervezeti formák* a következők:

- *Az alapítvány típusú szervezetek* csoportjába két intézményi forma, a „*foundation*” és a „*trust*” tartozik. Közülük a szó szerint is alapítványnak fordítható „*foundation*” az, amely tartalmát, működési rendjét illetően jobban megfelel a hazai fogalomnak.⁵ A „*trust*” valójában a hajdani hitbizomány kései, a közösségi érdekek szolgálatába állított utóda; olyan célvagyont jelent, amelynek kamatoztatásáért és közcélú felhasználásáért a vagyongazdálkodók, kurátorok felelősek.
- *Az egyesületek* kategóriájába tartozó, tagsági viszonyon alapuló szervezeteknek négy típusát szokás megkülönböztetni. Közülük a messze legnépesebb (s egyúttal a magyar egyesületekhez – minden különbség ellenére – a legközelebb álló) csoport az „*unincorporated associations*”. Nevében az „*unincorporated*” azt jelenti, hogy az e típusba

tartozó szervezetek önálló jogi személyiséggel nem rendelkeznek. Működésüket, szervezeti felépítésüket, belső viszonyaikat és gazdálkodásukat a tagjaik közötti, okiratokba foglalt megállapodások szabályozzák. Nem perelhetők; esetleges vagyonuk hivatalos tulajdonosaként csak a tagjaik jelenhetnek meg, mint ahogy tevékenységükért, gazdálkodásukért is csak ők vállalhatnak felelősséget. Az ilyen egyesületek működésének jogi kereteit nem törvények, hanem – az angolszász precedensjognak megfelelően – a bírói döntések alakítják. Az egyesületek másik három típusa „kvázi jogi személynek” számít. Az úgynevezett „friendly societies” lényegében önkéntes kölcsönös biztosító egyesületeket takar. Az „industrial and provident societies” általában szakmához, munkahelyhez kötődő önszegélyező egyesületeket jelent, melyek a tagjaik által befizetett összegeket befektetik, s a befektetések hozamát a nehéz élethelyzetbe kerülők segélyezésére használják fel. Végül a „housing associations” elnevezés olyan szervezeteket takar, amelyek éppúgy lehetnek egyesületek, mint vagyonkezelő szervezetek, de akár társasági formát is ölthetnek. Közérdekű céljuk a lakásproblémák megoldása vagy enyhítése. Ennek elérése érdekében lakásépítési, -forgalmazási, -felújítási, -fenntartási, -bérbeadási stb. tevékenységet egyaránt végezhetnek.

- A társasági formában működő nonprofit szervezetek csoportjának zömét „company limited by guarantee”-ként jegyeztetik be. Ennek a társasági formának az a jellemzője, hogy létrehozói csak egy előre meghatározott (többnyire jelképes) összegig vállalnak garanciát a cég esetleges adósságainak fedezésére. Ritkábban, de szintén előfordul a részvénytársasági forma (*company limited by shares*) is, főleg azokban az esetekben, amikor a gazdasági, szolgáltatási tevékenység igen nagy méreteket ölt. Újabban – talán uniós hatásra – a szövethozó formája is terjedőben van. A társasági formában bejegyzett nonprofit szervezetek önálló jogi személyiséggel bírnak, s ennek megfelelően saját vagyonuk lehet, korlátlanul köthetnek szerződéseket, vállalhatnak kötelezettségeket, és büntetőjogilag is felelősségre vonhatók.

A szervezeti forma megválasztása természetesen a tevékenység jellegétől függ. Nem ritka, hogy egy-egy nagyobb szervezet a különböző tevékenységeihez más-más jogi formát választ.

TEVÉKENYSÉGI SZERKEZET, SZEKTORMÉRETEK

A skót nonprofit szektort a Scottish Council for Voluntary Organisations (SCVO) ez év márciusában publikált, 2007-re vonatkozó adatai⁶ szerint 45 ezer szervezet alkotja. Ezek között egyaránt vannak hivatalosan bejegyzett szervezetek és önálló jogi személyiséggel nem bíró egyesületek, de ez utóbbiak is a tagjaik által elfogadott alapszabályok szerint, többé-kevésbé intézményesülten működnek. Ilyen értelemben adataik összevethetők a magyarországi egyesületekre vonatkozó információkkal. Az összehasonlítást sokkal inkább zavarják a hitelszövetkezetek, segélyegyletek és önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, melyeket a magyar statisztika nem tekint a nonprofit szektorba tartozónak, és így az adataiban sem szerepeltet.

Úgy gondoljuk, hogy a két ország adatait a korlátozott összehasonlíthatóság⁷ ellenére is érdemes egymással összevetni. A hasonlóság ugyanis, mely az adatok alapján szembe-tűnő (1. tábla), csak nőne attól, ha az adattartalmakat egységesíteni lehetne.

1. tábla. A skót és a magyar nonprofit szektor méreteinek legfontosabb mutatói

Megnevezés	Skócia	Magyarország
A nonprofit szervezetek száma (ezer db)	45	58
A közhasznúként bejegyzett szervezetek aránya (%)	40	51
A nonprofit szektor éves bevétele (milliárd Ft ⁸)	1161	896
A fizetett alkalmazottak száma (ezer fő)	129	100
Alkalmazottak teljes munkaidősre átszámítva (ezer fő)	84	85
Az önkéntes segítők száma (ezer fő)	1200	708

Forrás: KSH (2006, 2008), SCVO (2007), Czike – Kuti (2006)

A táblában összefoglalt adatok azt mutatják, hogy a nonprofit szervezetek száma (s azon belül a közhasznú, illetve a „jótékonyági” bejegyzéssel rendelkezők aránya) Magyarországon magasabb. A szektor gazdasági erejének mutatói (fizetett alkalmazottak száma, bevételek) alapján vegyes a kép.

A foglalkoztatott munkavállalók száma közötti különbségek nem egyértelműek. *A teljes munkaidősre átszámított foglalkoztatotti létszám Magyarországon magasabb egy aránnyal, míg a teljes és részmunkaidősök, illetve nem főállásúak összesített száma Skóciában nagyobb.* A két mutatószám ellentétes tartalmú üzenete rávilágít arra, hogy a skót nonprofit szervezetek sokkal inkább hajlamosak az atipikus foglalkoztatási formák alkalmazására, mint a magyarok, ami önmagában is fontos tényezője lehet a munkahelyteremtésben elért sikereiknek. (2004 és 2007 között a skót nonprofit szektorban 10 ezer új munkahely jött létre.)

Az egyetlen olyan indikátor, amely szerint a két ország között – Magyarország rovására – nagyon markáns eltérés mutatkozik, az önkéntes segítők száma. *A magyar nonprofit szervezetek a skótoknál 40 százalékkal kevesebb önkéntest tudnak bevonni a munkájukba.* Ez a különbség olyan hazai problémát jelez, amely mind tapasztalatból, mind a legkülönbözőbb kutatásokból jól ismert: a magyar nonprofit szektor igen kevésbé vonzza az önkénteseket.

Ugyanakkor a skót nonprofit szektor magasabb bevételi adatai minden valószínűség szerint egyszerűen abból adódnak, hogy azok egy sor olyan, komoly anyagi erőt képviselő szervezet (lakáségyesületek, szociális vállalkozások, hitel- és egyéb szövetkezetek) adatait is magukban foglalják, amelynek Magyarországon vagy nincsenek megfelelői, vagy ha vannak is, azok „nem férnek bele” a nonprofit definícióba. Ezt a feltevést támasztja alá a skóciai szervezetek bevétel nagyság szerinti csoportosítása, mely a SCVO (2008) értékelése szerint piramisra emlékeztető alakzatot eredményez.

A piramis csúcsán azok a magasan intézményesült, hierarchikus felépítésű, sok foglalkoztatottal dolgozó nonprofit szervezetek helyezkednek el, amelyeknek az éves bevétele

meghaladja a 10 millió fontot (3 milliárd Ft-ot). Ilyenekből Skóciában is kevés van. Közéjük főleg lakásegysételek, orvostudományi kutatással foglalkozó szervezetek, nagy adományosztó alapítványok és országos hatókörű jótékonyági intézmények tartoznak.

Az 1 és 10 millió £ (300 millió és 3 milliárd Ft) közötti bevételű szervezetek csoportjára az jellemző, hogy a finanszírozásuk többcsatornás, sok különböző forráshoz hozzáférnek. Jól képzett, speciális feladatokra alkalmazott munkatársaik vannak. A fizetett alkalmazottak és az önkéntesekből álló vezető testületek közötti kapcsolatok formalizáltak. Ebbe a kategóriába tartoznak az országos ernyőszervezetek, a különböző betegcsoportok országos szövetségei, valamint a hitelszövetkezetek, a jelentősebb szociális vállalkozások, a nonprofit színházak, a kulturális örökség kezelésére létrehozott alapítványok és a nonprofit státusú szövetkezetek.

A 100 ezer és 1 millió £ (30 és 300 millió Ft) közötti bevétellel rendelkező, Skóciában közepes méretűnek minősülő szervezeteket többnyire ügyvezető igazgató vezeti. Mellette rendszerint néhány fős fizetett alkalmazotti gárda dolgozik. Egy-egy alkalmazottnak általában több különböző feladatot is el kell látnia. Az önkéntes vezető testület és a fizetett stáb hatásköre világosan elválik egymástól. Ebben a csoportban az oktatási, egészségnevelési, közösségfejlesztési, szociális szolgáltatásokat nyújtó és az ifjúsággal, nőekkel, kisebbségi csoportokkal, rászorulókkal foglalkozó nonprofit szervezetek vannak többségben.

A 25 és 100 ezer £ (7,5 és 30 millió Ft) közötti összegből gazdálkodó szervezeteket általában az jellemzi, hogy működtetésükben – bár van egy rész munkaidős foglalkoztatottjuk – az önkéntes vezetők is napi szinten részt vesznek. Munkájuk rendszerint projektek mentén szerveződik, és igen gyakori, hogy bevételeik egyetlen forrásból származnak. Ezt a csoportot a helyi környezetvédelmi, közlekedési egyesületek, településfejlesztési alapítványok, közösségi központok, ifjúsági klubok, kisebb lobb- és ernyőszervezetek alkotják.

A legkisebb, 25 ezer £ (7,5 millió Ft) alatti bevételű vagy bevétellel egyáltalán nem rendelkező szervezetek közül igen sok sem önálló jogi személyként nincs bejegyezve, sem közhasznú (charity) státussal nem bír. Működtetésüket általában az önkéntesek munkája biztosítja, így tevékenységükre a szolgáltatások felhasználói meghatározó befolyást gyakorolnak. Ebbe a csoportba főleg a hobbi- és sportklubok, helyi hagyományőrző, művészeti, közösségfejlesztő és etnikai kisebbségi egyesületek, önszervező csoportok, valamint a közbiztonság védelmére szerveződött polgárőr egyesületek tartoznak.

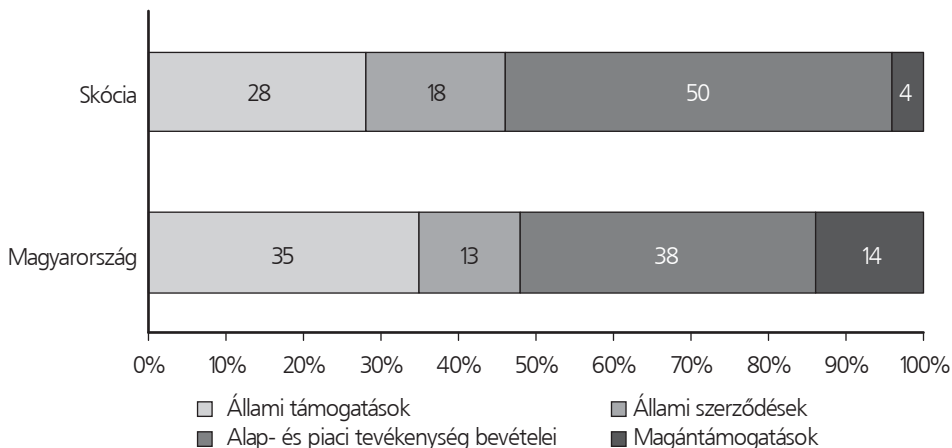
A skót és a magyar nonprofit szervezetek tevékenységi területek szerinti összetétel⁹ számos hasonlóságot és egy igazán nagy különbséget mutat. A szektor 40 százalékát mindkét országban a sport, szabadidős, kulturális tevékenységekkel foglalkozó,¹⁰ többnyire igen kis méretű szervezetek teszik ki, melyeket a tagjaik gyakran minden bevétel (vagy legalábbis hivatalos, regisztrált pénzmozgás) nélkül működtetnek. Szintén egészen döbbenetes mértékben hasonló (csak tizedszázalékokban tér el) három viszonylag kisebb tevékenységi csoport, a gazdaság- és településfejlesztés, az egészségügy és a környezetvédelem területén működő szervezetek szektoron belüli aránya.

A valódi nagy szerkezeti különbséget két tevékenységi csoport, az oktatás és a szociális ellátás okozza. Előbbinek Magyarországon, míg az utóbbinak Skóciában van sokkal nagyobb súlya. Szintén felfedezhető bizonyos különbség a jog- és érdekvédelem területén: Magyarországon nagyobb számban működnek szakmai és gazdasági érdekképviselők.

BEVÉTELI SZERKEZET, GAZDÁLKODÁSI JELLEMZŐK

A nonprofit szektor bevételeinek források szerinti összetétele (1. ábra) szintén egyszerre mutat hasonlóságokat és különbségeket.

1. ábra. A nonprofit szektor bevételeinek források szerinti megoszlása, 2006



Forrás: KSH (2008); SCVO (2008)

Az állami és önkormányzati forrásokból a skót és a magyar nonprofit szervezetek csaknem teljesen azonos arányban részesednek. Ugyanakkor van némi (az előzetes várakozásainkhoz képest voltaképpen csekélyebb) különbség a hozzájutás módjában. Magyarországon a támogatás formájában kapott összegek aránya a magasabb, míg Skóciában az a gyakoribb, hogy a nonprofit szervezetek szerződésben rögzített teljesítmények¹¹ fejében jutnak hozzá a költségvetési forrásokhoz. Az alap- és vállalkozási, gazdálkodási tevékenységhez kötődő piaci bevételeknek Skóciában, a (vállalati, lakossági, külföldi és nonprofit szektoron belülről érkező) magántámogatásoknak pedig Magyarországon számottevően magasabb az aránya.

Mind a skót, mind a magyar nonprofit szektort a bevételek rendkívül erős koncentrációja jellemzi. Mindkét országban egymás mellett működik sok-sok igen apró egyesület és alapítvány, valamint csekély számú, de nagyon komoly gazdasági erőt képviselő, jórészt szolgáltató és redisztribúciós szerepet betöltő nonprofit szervezet. Bár a hazai helyzet ismeretében eredetileg ezt nem feltételeztük volna, a skóciai koncentrációs mutatók nem sokkal kedvezőbbek a magyarországiaknál.

A skót nonprofit szervezetek „felső” 2 százaléka a szektor teljes bevételeinek 62 százalékával rendelkezik. Ugyanez az arány Magyarországon 69 százalék. A szervezetek „alsó” kétharmada (Skóciában 64, Magyarországon 68 százalék) az összbevételnek alig 2 százalékához jut hozzá.

Előzetes várakozásainkkal szintén nem vág egybe, hogy a skót nonprofit szervezetek működését is a számunkra fölöttebb ismerős finanszírozási problémák jellemzik. A 2006-os

évben, amikor a magyar nonprofit szektor – a statisztikai megfigyelés kezdete óta először – a kiadásainál alacsonyabb bevételre tett szert (KSH, 2008), Skóciában ugyancsak aggasztó jelek mutatkoztak a bevételek minden addiginál kisebb arányban, mindössze 0,7 százalékkal haladták meg a kiadásokat. Az ezzel kapcsolatos skót kommentár (SCVO, 2007. 2.) akár a magyarországi helyzet jellemzéseként is születhetett volna: „Miközben a bevételek alakulása azt sugallja, hogy a nonprofit szervezetek tevékenysége soha nem látott méreteket öltött, a szektor valójában a működőképesség határán mozog. Ez a tény tökéletesen egybevág azzal az egyre gyakrabban megfogalmazott tapasztalattal, mely szerint a nonprofit szervezetek számos esetben csak akkor juthatnak költségvetési finanszírozáshoz, ha sokkal nagyobb mennyiségű munkát végeznek el, mint amennyire az általuk kapott közpénzek fedezetet teremtenek. Ezt természetesen csak a saját forrásaik vagy tartalékaik felhasználásával, átcsoportosításával tudják megtenni, tehát valójában támogatást nyújtanak a közfeladatok ellátásához.”

A civil–állami együttműködés tehát Skóciában is kulcskérdésnek számít, ezért indokoltnak látjuk, hogy fejlődését – ha csak nagy vonalakban is – az alábbiakban röviden áttekintsük.

A civil–állami együttműködések keretei, jellemzői

Bármilyen nagy hangsúlyt kap is Skóciában az autonóm politika, a londoni kormánytól való függetlenség, a nonprofit szektorral kapcsolatos fejleményekről mégsem mondhatunk mást, mint hogy azokon – minden különösebb erőfeszítés nélkül – egyértelműen kimutatható a központi hatás, elsősorban a „harmadik út” Tony Blair- (és a háttérben természetesen Anthony Giddens-) féle ideológiájának, valamint a Labour vezette kormány civil szektorra irányuló politikájának befolyása.

A harmadik út olyan politikai válasz a modernizációs kihívásokra, amelynek fókuszában a közösség, a társadalmi részvétel, a kirekesztés elleni küzdelem, az állampolgári felelősség és a partneri viszony áll. Ennek megfelelően ez a politika nagyban támaszkodik a civil szervezetekre, a társadalmi célok elérésében kitüntetett szerepet szán az állampolgári kezdeményezéseknek, és igen nagy jelentőséget tulajdonít az önkéntességnek, valamint a vállalkozás kultúrájának. Ez utóbbival kapcsolatban új fogalomként megjelenik a „szociális vállalkozás” (social entrepreneurship),¹² mely egyszerre követ társadalmi ideálokat és alkalmazkodik a szabad piac szabályrendszeréhez.

Az 1997-ben hatalomra került munkáspárti kormány a gyakorlati politikájában is érvényesítette azt a meggyőződést, hogy az önkéntes szervezetekkel kialakítandó partneri viszonyoknak és a szociális vállalkozásnak kulcsszerepe van a harmadikutas társadalomfejlődés biztosításában. (Kendall, 2003) Ennek két igen fontos kézzelfogható megnyilvánulása volt: az egyik a civil szférával kialakítandó együttműködés kereteit rögzítő megállapodás, a Compact megkötése, a másik pedig a szociális vállalkozások fejlődését serkentő pénzügyi támogatási rendszer létrehozása.

A COMPACT

A nonprofit szektorral kialakítandó együttműködés alapelveit rögzítő dokumentum előkészítése – technikáját és mechanizmusait tekintve is – teljes összhangban volt a partneri viszony gondolatával. A Compact tervezett tartalmáról és szövegéről széles körű konzultációk folytak, melyekben több mint 25 ezer civil szervezet képviselői vettek részt. A viták eredményeként végül is 1998-ban négy „nemzeti”, köztük a skót Compact került elfogadásra. Ezek lényegüket, megközelítéseiket tekintve nagyon hasonlítottak egymásra, de bennük a területi sajátosságok is tükröződtek. A skót Compactnak három aláírója volt: a miniszterelnök, a skót ügyekért felelős államtitkár (Secretary of State for Scotland) és (civil oldalról) az SCVO elnöke. A nemzeti megállapodások létrejöttét követően a helyi önkormányzatok és a helyi civilek között is számos hasonló megállapodás jött létre.

Az 1999-ben megalakult önálló skót kormány egyik első intézkedéseként azt kezdeményezte, hogy a skót parlament a Compactot nyilvánítsa olyan hivatalos dokumentumnak, amely rögzíti az újonnan létrehozott politikai intézmények és a skót civil társadalom közötti kapcsolatok alapelveit és a két fél kötelezettségeit.

2001 tavaszán elkezdődött a Compactban foglaltak gyakorlatba való átültetésével kapcsolatos tapasztalatok áttekintése. A vizsgálat kimutatta, hogy a kormányzati szereplők egyértelműen elégedettek voltak a civilekkel kialakított párbeszéd eredményeivel, az utóbbiak azonban meglehetősen ambivalensnek bizonyultak. Többségük úgy ítélte meg, hogy a Compact hatására javult ugyan a kormányzat és a nonprofit szektor közötti együttműködés, de a szektor finanszírozási problémái számottevően nem enyhültek. Az is kiderült, hogy a kisebb, helyi önkéntes szervezetek vezetőinek zöme még csak nem is hallott a Compactról.

A vizsgálat eredményeit a kormányzat és a civil szféra képviselői az ősz folyamán közös konferencián vitatták meg. Itt a résztvevők abban állapodtak meg, hogy szükség van a Compact részletekbe menő felülvizsgálatára és továbbfejlesztésére. Erre a feladatra 2002 nyarán a kormány és az SCVO képviselőiből álló speciális bizottságot hoztak létre. Ennek munkája nyomán a Compact szövege némileg módosult (Scottish Executive – SCVO, 2003), továbbá egy végrehajtási stratégia is elkészült (Scottish Executive, 2004).

A szociális vállalkozások elterjedése Nagy-Britanniában

Mint a fentiekben már láttuk, a vállalkozói kultúra és a szociális vállalkozás a Labour eredeti szóhasználatában erősen értéktelített fogalom volt. Az az igény fejeződött ki benne, hogy az állampolgárok ne a jóléti rendszerek passzív igénybevevőiként, hanem aktív közösségi szereplőként viselkedjenek, a rendelkezésre álló (köztük a piaci, település- és gazdaságfejlesztési, munkahely-teremtési) lehetőségekkel együttesen, de a magánkezdeményezéseket is integrálva próbáljanak élni.

Ebben az értelemben a szociális vállalkozás koncepciójában sokkal inkább egyfajta társadalmi attitűdváltás szükségessége fogalmazódott meg, mint néhány speciális (jellem-

zően a nonprofit és a piaci szektor határterületein működő) intézményi forma iránti preferencia. Erősen valószínű, hogy (számos hasonló új megközelítéshez hasonlóan) a szociális vállalkozás is megmaradt volna a politikai dokumentumok és tudományos elemzések egyik fontos motívumának, ha a frissen hatalomra került Blair-kormány nem döntött volna úgy, hogy ezt a szemléletváltást komoly összegekkel fogja segíteni.

A dolog természetéből adódóan a szociális vállalkozói attitűd mint olyan, nem részeseíthető költségvetési támogatásban. Annál inkább támogathatók viszont a szemléletváltás előmozdítását szolgáló oktatási, képzési, kutatási és tanácsadó intézmények, inkubátorházak, valamint maguk a szociális vállalkozók vagy vállalkozások. Mivel ez utóbbiaknak semmiféle jogi definíciója, szervezeti formához kötődő hagyománya nincs és nem is lehet,¹³ a nagy összegű támogatások megjelenése szükségszerűen beindít egy öngerjesztő folyamatot, melynek során igen sok szervezet fedezi fel magában a szociális vállalkozót vagy az annak segítésére hivatott szakmai tudást.

Márpedig a Blair-kormány igen nagy összeget szánt a támogatásra. 2000-ben 100 millió fontos (30 milliárd Ft) alaptőkével *alapítványt (Foundation for Social Entrepreneurs – UnLtd) hozott létre¹⁴ a szociális vállalkozások segítésére.* Ennek munkáját decentralizálándó, 2002-ben önállóan bejegyzett szervezetként létrejött az alapítvány skóciai szervezete, a Scotland UnLtd. Azóta a támogatási döntések Skóciában születnek, bár az átutalásokat továbbra is az anyaszervezet végzi. A szociális vállalkozások számára elérhető források megnövekedése a skót nonprofit szektorban (csakúgy, mint az Egyesült Királyság más régióiban) természetesen nagy érdeklődést váltott ki, s jócskán *megnövelte a magukat szociális vállalkozásként, annak szakmai támogatójaként vagy érdekeinek képviselőjeként definiáló szervezetek számát.*

Mindezzel természetesen nem állítjuk, hogy a kormány szociális vállalkozásokat támogató programjának csak virtuális hatása lett volna. Azt azonban igen, hogy ilyen esetekben sohasem a szómágia hat. Nagyon *fontos fejlemény volt, hogy olyan helyi szervezetek, közösségi elképzelések is költségvetési támogatáshoz juthattak, amelyeknek erre korábban nem lett volna esélyük.* Fölöttébb valószínű, hogy az új finanszírozási lehetőség új kezdeményezések megjelenését is ösztönözte, vagy legalábbis megkönnyítette, túlélési esélyeiket pedig számottevően javította. Ha a hazai körülmények között ezeket a tapasztalatokat fel kívánjuk használni, akkor tehát arra kell felhívunk a figyelmet, hogy nem a frazeológia átvétele, hanem a jelentős mértékű többlétszámú támogatás az, amitől eredményeket lehet várni.

A szociális gazdaság skót modellje

Skóciában – ellentétben az angol és részben a walesi fejlődési úttal – 2000 után sokkal erősebb elköteleződés mutatkozott a szociális gazdaság típusú fejlesztés irányába, amelyet elsősorban nem a szektor belső fejlődési determinációi, igényei, hanem a központi politika és stratégiai irányvonal tűzött ki célul.

Jó alapot szolgáltatott azonban a civil szektorban rejlő hagyományok, például a skót nonprofit szektoron belül erős történelmi és gazdasági pozícióval bíró lakásszövetkezetek.

Ezek a szervezetek évtizedek óta stabil és gyümölcsöző együttműködést folytatnak az állammal, a bérlások jelentős hányada fölött rendelkeznek, ugyanakkor közösségi alapú szerveződésekkel¹⁵ és tevékenységük erős piaci jellegével a szociális vállalkozások elődjeként is értelmezhetők. Hasonló gyökeret jelentenek azok a szociális vállalkozások is, amelyek csak az utóbbi években, a finanszírozásukban egyre nagyobb szereppel bíró európai uniós támogatások hatására kezdték el magukat a szociális gazdaság részeként értelmezni (és nevezni), s amelyek leginkább a hazai foglalkoztatási célú civil szervezetekhez hasonlíthatnak.¹⁶

A Skót Kormányzat (Scottish Executive) által 2003. januárban megfogalmazott „Social Economy Review” deklarálta a szociális gazdaság fontosságát, megjelölve azokat a kulcs-területeket, közszolgáltatásokat, amelyekben a harmadik szektor szervezeteire számít. Az elképzelésekre a következő években számos stratégiai elképzelés és dokumentum épült, azonban kivitelezésük a szakértői anyagok szerint is folyamatosan alakulóban van.

A közfeladatokba való bekapcsolódás piaci szemléletet (business like) követel valamenyi szereplőtől, így a harmadik szektor szervezeteitől is. Az e mögött álló filozófiát leginkább a „Best Value” terminus fejezi ki, amely arra utal, hogy a közszolgáltatásoknak – legyenek bármely szektorhoz tartozó szereplő által biztosítva – magas színvonalúnak, fenntarthatónak, az állampolgári igényekhez leginkább igazodónak kell lenniük, minimalizálva minden negatív hatást, és az állampolgárok pénzéért a legjobb értéket kell nyújtaniuk (az ár és a minőség közötti egyensúly megteremtésével). Mivel a civil szervezeteknek leginkább azokban a közfeladatokban lehet szerepe, amelyek a helyi önkormányzatokon keresztül elérhetőek (lásd a későbbiekben a „C” kategóriás közszolgáltatásokat), ezért az önkormányzatokra mind a szolgáltatások tervezése, mind átadásuk és nyomon követésük során figyelembe kell venniük a „Best Value” filozófiát. Ezt jogilag a helyi önkormányzatokról szóló (Local Government in Scotland Act) 2003-as módosítása is garantálja.

A közbeszerzési eljárás bár nagyrészt a hazai szakpolitika által vezérelt és a helyi szükségletekhez igazodik, mégis bizonyos vonatkozásokban függ az európai uniós szabályozástól. Az Európai Unió közbeszerzési szabályai nemcsak a folyamatszabályozásra vonatkoznak,¹⁷ hanem a gyakorlatra is kihatnak, hiszen a szabad áru-, pénz- és munkaerő-áramlás ez esetben nemzetközi piacnyitási lehetőséget is teremt a szolgáltatást biztosítók oldalán. Ez tanulmányutunk személyes tapasztalatai alapján némi félelmet okoz a skóciai szervezetek körében, hiszen bizonytalanabbá, kevésbé kiszámíthatóvá teszi a versenykörnyezetet. Az európai uniós szabályok integrálása a „The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006” elnevezésű dokumentumban történt meg.

A reformok következő fázisa 2006-ban realizálódott a „Transforming Public Services” kapcsán. Kiegészítő dokumentumként említhetők a társadalmi-gazdasági fejlődésre vonatkozó „People and Place” (2006) és a „Choosing Our Future – Scotland’s Sustainable Development Strategy” (2005). Előbbi az esélyegyenlőségi illó bezárására, a depriváció enyhítésére szolgáló fejlesztési elképzeléseket tartalmaz, míg utóbbi a szociális vállalkozások szerepét hangsúlyozza a fejlesztések megvalósításában.

A közbeszerzési reform alapjai – a McClelland Jelentés

Skóciában a közfeladatok átvállalása közbeszerzési eljárás (procurement) útján történik, amely minden szereplőre egyaránt érvényes. Bár a közfeladat-átvállalás hosszabb időre tekint vissza, hatékonyságának növelésére folyamatosan törekszenek. A legutóbbi, nagy hatású áttekintés és javaslatcsomag a kormányzati felkérésre John F. McClelland által elkészített¹⁸ szakértői anyag (2006). Ez a gyakorlati tapasztalatokból erősen építkező, az érintett szereplők véleményeire¹⁹ is építő dokumentum teljes körű áttekintést nyújt – és őszinte kritikát fogalmaz meg – a létező gyakorlatra vonatkozóan, emellett részletekbe menő koncepcionális javaslatokat fogalmaz meg.

A tanulmány alapvető kiindulópontja, hogy bár a közbeszerzés folyamatosan fejlődő terület (mind intézményrendszerét, mind eljárási rendjét tekintve), mégis számos olyan gyenge pontja van, amely egyrészt túl könnyen tesz elérhetővé bizonyos állami feladatokat és a velük járó állami forrást, ezért pazarláshoz vezet, másrészt nem garantál megfelelő és mérhető szolgáltatási színvonalat.

Bár a közbeszerzés szabályozása mind az ottani, mind az EU-s szabályok figyelembevételével került kialakításra, mégsem vezetett olyan gyakorlathoz, amely követi a célként kijelölt hatékony kormányzás, a költségracionalizáció (cost rationalisation) és a megfelelő minőség (good value, best value) elvét.

PROBLÉMAFELVETÉSEK ÉS JAVASLATOK

A McClelland Jelentés talán legnagyobb érdeme annak kimondása, hogy *a közfeladatok hatékony ellátásának, kiszervezésének kulcsa, legfontosabb hajtóereje maga az eljárás*, tehát a közbeszerzési, szerződéskötési folyamat szabályozottsága. Ha a folyamat és a mögötte álló intézményrendszer nem egyértelmű, nyilvános és átlátható, akkor a korábbi gyakorlatra jellemző informális, nem szakértői kompetenciákon alapuló megállapodások dominálhatják a rendszert, amely azonban komoly társadalmi, gazdasági és pénzügyi veszteségekhez vezet.

A tanulmány általános megállapítása, hogy a közbeszerzés – fontossága és szabályozottsága ellenére – nem kap megfelelő prioritást azokban az állami szervezetekben, amelyek a gyakorlatában érintettek. A szerző a probléma forrását elsősorban az állami szervezetek menedzsmentjében jelöli meg, amely gyakran nem kezeli kellő tudatossággal a szervezet által bonyolított közbeszerzést mint funkciót; másrészt a feladatok és hatáskörök szervezeti struktúrában való „feloldódását”, funkcionális – főként pénzügyi vagy informatikai egységekhez – csatolását rója fel.

A funkcionális elkülönítés (melynek azonban közvetlenül kell kötődnie a felső vezetéshez) és a menedzsment tudatosságának, elkötelezettségének növelése McClelland szerint nemcsak a nagyobb állami szervezetek, hanem a kisebb egységek számára is kulcsfontosságú.²⁰ A közbeszerzési ügyek szervezeti bürokráciában való pontos és látható elhelyezése nem csupán a feladatok és jogkörök letisztázását, hanem az igénylő, szolgáltatást biztosító (supplier) és a szerződéskötő egység közötti egyértelmű és hivatalos kapcsolat lehetőségét

is megteremti. Ezzel – és más, a tanulmányban megfogalmazott lépésekkel – a közbeszerzési eljárásokkal korábban együtt járó szubjektivitást, diszkrecionalitást és a hivatalosan fel nem jogosított, akár elkötelezett amatőrök részvételét lehet elkerülni, melyek gyakran nem átlátható, személyes alkukon nyugvó szerződéses kapcsolatokat és kifizetéseket eredményeztek (nem legális, „önjáró”, ún. „maverick bying” típusú közbeszerzések). A szervezeten belüli változások szolgálati úttal való alátámasztása, a karrierút lépcsőinek kiépítése szintén fontos motivációs eszközként fogalmazódik meg. Mindehhez persze rendszeres belső auditnak kell kapcsolódnia.

A tanulmány által felülvizsgált és javításra szoruló terület a szolgáltatókkal való kapcsolat-tartás, információbiztosítás, valamint a szolgáltatások minősítése. Előbbiek kapcsán a szerző olyan kézikönyvek, útmutatók kidolgozását sürgeti, amelyek a felhasználók (potenciális szolgáltatók) pontos és aktuális informálását, felkészítését biztosítják, utóbbiak kapcsán pedig a minimum standardok és értékelési eljárások rendszerének²¹ kidolgozására tesz javaslatot.

Szintén a felhasználói oldalon nyújt segítséget a belső információs hálózat olyan irányú fejlesztése, amelynek részét képeznék azok az éves tervek, melyek az adott évre vonatkozó, kijelölhető feladatokat és költségkeretet tartalmaznak. Ezek egyrészt éves szinten többször is belső visszacsatoláson kell, hogy keresztül menjenek annak érdekében, hogy a tervek tarthatók legyenek, ugyanakkor nyilvánosságra kell hozni azokat a felhasználók számára, hogy feladat-átvállalási elképzeléseiket tervezhetővé tegyék.²²

Végül a tanulmány fontos eleme a korábban megvalósuló elektronikus ügyintézés (eProcurement)²³ további fejlesztése, a technológia kiépítettségének, hozzáférhetőségének javítása.

A közfeladat-átvállalás jelenlegi gyakorlata

A skót gyakorlatban a közfeladatok átvállalására (outsourcing) három mód nyílik: a *támogatás* (grants), a *szerződéses feladat-átvállalás* (contracts), illetve a kettő közötti átmenetet jelentő (támogatás alapú) *szolgáltatásszintű megállapodás* (SLA – service level agreement).

A *támogatás* a közszolgáltatásoknak csupán szűk körére érvényes, főként új, innovatív szolgáltatási modellek (pilots) kidolgozása során, illetve eredményeként alkalmazzák. Az utóbbi években egyre gyakoribb, hogy állami és civil együttműködés (public-private partnership) mentén dolgozzák ki azokat a modelleket, amelyek kipróbálásához és elterjesztéséhez grant típusú finanszírozás párosul. A skót nonprofit szektor támogatás-függősége (mely jelenséggel a magyar civil szektorban is találkozhatunk) miatt a grant típusú támogatások kiterjesztése nem ösztönzött, csak a fenti feltételek mellett valósulhat meg.

A *szolgáltatási szintű megállapodás* (SLA) szintén nem a leggyakoribb finanszírozási forma (azért sem, mert gyakran informális megállapodások állnak mögötte, ezért kevésbé megbízható), a szerződés és a grant közötti átmenetként értelmezhető, amely bár gyakran a szerződések nyelvezetére épül, ugyanakkor erősen a támogatások jellemzőit viseli, és nagy valószínűséggel grant típusú támogatáshoz is vezet a későbbiekben. Általában vissza nem térítendő támogatást takar, a támogatott tevékenységből profitra nem lehet szert tenni, ÁFA-mentes, pályázható és nem tenderen elnyerhető.

A leggyakoribb és egyben leginkább támogatott a *szereződéskötés* (tenderezettetés), hiszen ez teremti meg a piaci feltételeket, a szervezetek piaci irányú (business like) fejlődését és a versenyhelyzet eredményeképpen a garanciát a Best Value-ra. A szerződés alapján vállalt szolgáltatások határozott időre szólnak, a szolgáltatás teljes vagy részleges meghiúsulása esetén a kapott összeg visszafizetendő, a szolgáltatási díj ÁFA-vonzatú, és általában valamilyen egység (napidíj, fő stb.) alapján kerül megállapításra, tehát normatív jellegű, valamint kiegészíthető a tevékenységből származó bevételekkel, profittal.

A közfeladatok típusai, tervezése és kiajánlása

Az állami szektor által biztosított közszolgáltatások Skóciában is sokszínűek, taxatív módon szinte felsorolhatatlanok, mint ahogyan maga az állami intézményrendszer is összetett. Ugyanakkor az állami szervezetek széles köre dönthet úgy, hogy feladatainak egy részét a Best Value tekintetbevételével külső szereplőnek adja át, és emellett azok a szolgáltatási területek is nagyjából meghatározhatók, amelyekben a feladatátvállalás elképzelhető.

A közszolgáltatásokat három csoportba (A, B és C kategória) sorolják. Az „A” kategóriába a *központi állami szinten* történő beszerzési szükségletek sorolhatók, amelyek tenderezettetésére már a McClelland Jelentés is központi szerv felállítását javasolta (National Procurement Centre for Expertise – NPCE).

A „B” kategóriába az *ágazati feladatok* tartoznak, amelyeket az érintett ágazati szereplő (oktatási, egészségügyi stb. központi intézmények) tenderezettethet.

A harmadik, „C”, illetve „C1” kategóriába azok a közfeladatok sorolhatók, amelyek egy-egy önálló állami szervezeti hatáskörhöz tartoznak (például egy konkrét oktatási intézmény, helyi önkormányzat stb.), és nem kezelhető aggregált ágazati vagy magasabb rendű kérdés-ként (illetve nem hatékony, és rontaná a feladatok diverzitását). Ezek azok a közfeladatok, amelyekből a harmadik szektor szereplői a legnagyobb eséllyel találhatnak „maguknak valót”.

A közfeladatok (főként „C” kategóriába tartozó) tervezésében lelhető fel az egyik legmarkánsabb különbség a hazai gyakorlattal szemben, hiszen míg Magyarországon a közfeladat-átvállalás (legalábbis a humán területeken) általában az ágazati jogszabályokban többkevesebb merevséggel rögzített intézményi szolgáltatásokra vonatkozik (Bíró, 2005), addig Skóciában folyamatos tervezés eredménye, feladat-, illetve szolgáltatás-szintű.

A tervezési folyamat (commissioning) döntően az állami szinteken, a civil szektort leginkább érintő humán szolgáltatások esetében a helyi önkormányzatok szintjén történik. Így a helyi sajátosságok, szükségletek megjelenhetnek a helyi közszolgáltatás profiljaiban. A közszolgáltatások tervezésébe (Community Planning) a helyi közösségi szereplők, így a civil szervezetek is beleszólást nyerhetnek (2003-tól, a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosítása által), több fórumon keresztül (Community Planning Partnership, Local Social Economy Partnership, Compacts). A hazai tapasztalatok alapján úgy feltételeztük, hogy a helyi civil szereplők közül Skóciában is az aktívabb, „helyi elitet” képviselők közül kerülnek ki azok, amelyek a tervezési folyamatban megszólítva érzik magukat. A veszély – mint kiderült

– ott is fennáll, azonban számos, államilag finanszírozott képzés hivatott arra, hogy az aktivitás és a bevonódás szintjét növelje. A civil szektor szakirodalomból ismert aktivitása tehát nem feltétlenül tekinthető eleve adottnak, a szerepeket tanulni és állami szinten ösztönözni is lehet.

A szolgáltatások tervezése tehát állami feladat és felelősség, mint ahogyan annak eldöntése is, hogy egy-egy szolgáltatás milyen gazdasági keretek (állami vagy nem állami) között biztosíthatja a legnagyobb hatékonyságot. A szelektáló tényező a „Best Value” és a „Social Added Value”. Ezek mérése, kalkulációja jól kidolgozott szempontok alapján történik, melynek az ár csak részleges tényezője.²⁴ (A szociálisgazdaság-ethosz egyik igazolását pontosan azok az 1980-as, 1990-es évek tapasztalatai adták, amelyek szerint a pusztán privatizáció, a legalacsonyabb ár nem feltétlenül vezet egyben a legjobb minőséghez, társadalmi fejlődéshez és állampolgári elégedettséghez.)

A szerződéses feladat-átvállalás folyamata

Bár a szolgáltatások tervezésébe, alakításába van beleszólási lehetőség, a tendereztetési folyamat már kötött, azt csak az állami szereplők végezhetik. A közbeszerzési folyamat azonban nem egységes (a „one-size-fits-all” elv nem működik), a feladatok sokszínűsége miatt nem is lehet az. A folyamat logikája azonban hasonló, lépései megegyeznek.

A megtervezett és outsourcingra „szánt” közfeladatok esetében az első lépés a tenderfelhívás (Invitation to Tender – ITT), mely tartalmazza a szolgáltatási specifikumokat, az értékelési kritériumokat és a folyamat időkeretét. A közzététel, a potenciális jelentkezők megfelelő információhoz juttatása, a megfelelő kontaktszemélyek megtalálása, ahogyan a McClelland Jelentésből is láthattuk, pontos szabályokat kell hogy kövessen, amelyek folyamatosan tökéletesednek.

Ezt követi az értékelés és kiválasztás, melyben a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatnak (MEAT- most economically advantageous tender) kell nyertesként kikerülnie.

Bár fellebbezési lehetőség nincs, mégis van a folyamatban egy olyan pont (meghallgatás), ahol a sikertelen pályázók ismét esélyhez juthatnak. Az európai uniós gyakorlatban bevett Alcatel szabály szerint a nyertesnek legalább 10 napig nem szabad elindítania a szolgáltatást, illetve annak előkészületeit, s ez az idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy a kudarcot vallók bizonyítsanak. Bár ez a szabály kifejezetten azokra a központi beszerzésekre vonatkozik, amelyekre az európai uniós szabályozás is érvényes, nemritkán a kisebb, európai uniós küszöb alatti szolgáltatások esetében is figyelembe veszik és alkalmazzák.

A folyamat végén a szerződéskötés, majd a folyamatos monitorozás áll.

Mint az talán az eddigiekből is látható, a *határozott időre szóló* szerződéses kapcsolatok állandó erőfeszítésekre ösztönzik a jelentkezőket, „bebetonozódásukra” viszonylag kevés esély kínálkozik (bár a grant és SLA típusú finanszírozási megoldások továbbra is magukban rejtik a szervezeti lobbik és a „könnyen szerezhető” állami források lehetőségét). A közbeszerzésbe történő belépés komoly döntést igényel a szervezetektől (nem csak a civil szereplőktől), hiszen forrás- és idő-intenzív folyamat. A szakmai útmutatók határozot-

tan arra biztatják a gazdasági szereplőket, hogy alaposan gondolják át meglévő szervezeti erőforrásaikat, mielőtt tenderre reagálnak. Mindehhez azt is hozzá kell tennünk, hogy a civil szervezetek semmilyen pozitív diszkriminációt nem élveznek. A szakmai anyagok szerint Skóciában is jellemző attitűd, hogy a civil szervezetek saját társadalmi hasznosságukra való ideologikus utalással gyakran arra hivatkoznak, a közfeladatok ellátásában ők lehetnek a leghatékonyabbak (hiszen „ők” az innovatívabbak, kevésbé bürokratikusak stb.). Ugyanakkor a szociális gazdaság modell mindhárom szektornak immanens előnyei alapján kíván szerepet szánni.

A közbeszerzési filozófia fontos eleme ugyanakkor, hogy a *legkisebb szervezeteket sem rekeszti ki*, különböző együttműködési modelleken keresztül lehetőséget ad és egyben biztat is arra, hogy a kisebb szervezetek közbeszerzési, szolgáltatói tapasztalathoz jussanak, felkészüljenek a komolyabb szerepvállalásra.

Így tehát a közszolgáltatói piac kínálati oldala (8 milliárd £-os részesedésével) komoly és összetett, azonban ahogyan a szakmai útmutatók is hangsúlyozzák, *folyamatosan nyitott az új belépőkre*.

Mindemellett vannak olyan „versenyszelídítő” lehetőségek, amelyek a nagyobb, akár többszektoros összefogás révén a civilek esélyeit is komolyan javíthatják.

Az egyik együttműködési lehetőség az *alvállalkozói szerződés* (sub-contracting), amelynek előnye, hogy az előkészítési folyamatba kevésbé kell investálni (időt, szaktudást); a kisebb szervezetek számára közbeszerzési tapasztalat szerezhető, így megtehető az első lépések a feladatátvállalás irányába; a piaci vállalkozások mint szerződők szociális aspektusokat vihetnek be a szolgáltatásaikba, és végső soron a szerződéses feladatátvállalás teljes folyamatáról közvetlen tapasztalatok szerezhetőek. Hátránya ugyanakkor, hogy a finanszírozási lánc elcsúszhat, nagyobb eséllyel fordulhatnak elő likviditási nehézségek, a fő szerződéskötő diktál (piaci szervezet esetében a piaci szempontok kerülhetnek túlsúlyba), a közvetlen tendereztetési tapasztalat esetleg elmarad, hiszen annak az alvállalkozó még nem részese, illetve kisebb szerep és érdekérvényesítési lehetőség juthat a menedzsment döntéseibe.

A második lehetőség a *konzorciumépítés*, melynek szintén megvannak a pozitív és negatív aspektusai. Előnye, hogy többszektoros összefogás hozható létre teljesen eltérő kompetenciákkal, kapcsolatrendszerekkel, tudáskészlettel, amelyek szükségszerűen nyíltan megosztódnak, valamint a tervezési költségek és egyéb terhek is megoszlanak. Árnyoldala lehet ugyanakkor a szereplők közötti érték- és érdekkülönbség, amely már a tervezés során is feszültségekhez vezethet, és a tenderhatáridők miatt fokozott figyelmet érdemel. A feladat- és felelősségmegosztás akár külső jogi segítséget is igényelhet, és a gesztorra is komoly kötelezettségek hárulnak.

A harmadik lehetőséget a korábbiakban már érintettük. Ez a *Public Social Partnership*,²⁵ melyben a szereplők többnyire pilot-projektek tervezésére fognak össze, és amelyek a vége gyakran a grant típusú támogatás.

Ezek az együttműködési formák szintén lehetnek a közbeszerzés alanyai, és ígéretes lehetőségeket tartogatnak a civil szektor számára, legyenek azok akár kevésbé intézményszerű, de ambiciózus civil szervezetek.

A civil szervezetek felkészítése a szociális gazdaság kihívásaira: Futurebuilders Scotland²⁶

A Futurebuilders elnevezésű, hároméves fejlesztési időszakra megfogalmazott stratégiai dokumentum 2004-ben látott napvilágot Nagy-Britanniában. Célja a civil szervezetek közfeladat-ellátásba való fokozottabb bevonása, felkészítése, ami Angliára és Walesre vonatkozóan a „hagyományos közfeladat-ellátást”, míg Skóciában a szociális gazdaságban való részvételt ösztönzi („Futurebuilders Scotland. Investing in the Social Economy”). A Futurebuilders céljainak megvalósítására forrásalapok jöttek létre, melyek Angliában 112 millió £, Skóciában 18 millió £ támogatást osztottak szét a 2005–2007 közötti időszakban.

A Futurebuilders Scotland a kormányzati stratégiai célokhoz igazodva a szociális gazdaság szerepét az „esélyegyenlőségi olló” (opportunity gap) bezárásában, a közösségek újraélesztésében (community regeneration), erős, biztonságot nyújtó közösségek kiépítésében, az ifjúság önbizalmának és lehetőségeinek növelésében, a gyermekvédelem, egészségügy és lakáspolitikai területén határozza meg. Konkrét céljai között szerepel a hátrányos helyzetű vagy veszélyeztetett társadalmi csoportok tartós foglalkoztatásához szükséges feltételek megteremtése, az alacsony jövedelmű, eladósodott családok helyzetének javítása, a hátrányos helyzetű csoportok egészségügyi és egyéb, magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek megteremtése.

Párhuzamos célként jelenik meg a szociális gazdasághoz tartozó szervezetek „üzletalapú” működésének elősegítése, államtámogatás-függőségük csökkentése. Ugyanakkor a szervezeti fenntarthatóságot a közfeladat-átvállalás által kívánta erősíteni, amely azonban szintén versenyorientált és a hozzáadott érték alapján szelektív. A szociális gazdaság tehát társadalmi és gazdasági funkciójában egyaránt megerősítést kap, ami arra utal, hogy a civil szervezetek rugalmassága, innovatív képessége, közösségi kötődése legalább olyan hangsúlyos, mint az, hogy a gazdaság versenyképes részévé válhassanak.

A stratégiai dokumentum – mint említettük – a szociális gazdaságra fókuszál, célcsoportjában azonban nemcsak az erre érett szervezetek kerültek be, hanem a kevésbé intézményesült szervezetek is (voluntary organizations and charities), valamint bizonyos esetekben a piaci vállalkozások is kedvezményezettjeivé válhatnak.

A főbb fejlesztési elemek a következők:

- *A charity típusú szervezetek jogi reformja*, ami a szektor e szegmensére vonatkozó társadalmi bizalom helyreállítását szolgálja egy nyilvános, átlátható adatbázis (new statutory charity regulator) kiépítése által.
- *Önkéntes stratégia kidolgozása*. Bár láthattuk, hogy az önkéntesség volumene jóval meghaladja a magyarországit, mégis fontosnak tartják az önkéntesekre építő (volunteer-dependent) szervezetek és önkénteseik fejlesztését, hiszen e szervezetek egy része a szociális gazdaságban is aktív.
- *A harmadik szektor finanszírozásának stratégiai célú áttekintése, felülvizsgálata* főképp abból a szempontból, hogyan növelhetnék a források a szervezeti fenntarthatóságot.

A forrás három, egymástól elkülönített alapba került; egyrészt a Közvetlen Beruházási Alapba (Direct Investment Fund), amely további megerősítést kapott a Képzési Alappal (Training Fund) és a Programtámogatással (Support Programme).

A *Direct Investment Fund* 16 millió £ keret fölött rendelkezett, melyből 12 millió kifejezetten a közepes és nagyméretű szociális gazdasághoz tartozó civil szervezetek tőke stabilitását szolgálta (a források legalább 70%-át kellett a tőke- és vagyonerősítésre használni). Itt olyan szervezetek kerültek támogatásra, amelyek szolgáltatói szerepkörükben már tapasztalattal és reputációval rendelkeztek. A források a szervezetek fenntarthatóságának növelésén túl a piaci szemlélet és működés megerősítését is szolgálták. Az itt elérhető pályázatok mérete 25 000 és 500 000 £ közötti volt.

A *Seedcorn Fund* (azaz „Vetőmag Alap”) 4 millió £-os kerete az „utánpótlás kinevelésére” jött létre. Ebből azokat a szervezeteket támogatták, amelyek új ötletek kidolgozásával egyrészt szolgáltatói identitásukat, másrészt fenntarthatóságukat erősíthették az alapvetően „small grant” típusú (25 000 £-ig terjedő) támogatásokkal. A Seedcorn Fund elsősorban arra a problémára reagált, hogy a kisebb civil szervezetek számára hiányoznak a rugalmas, fenntarthatóságot szolgáló forráslehetőségek. Az Alap bizonyos fokig az egyéni vállalkozások körét is bevonta a kedvezményezetttek körébe (főként a fiatalabb korosztály – szociális – vállalkozási kedvét növelendő). Számukra az Alapon belül létrehozott ún. *Social Entrepreneurs Fund* biztosított 5000 £-ot nem meghaladó pályázati támogatást.

A *Training Fund* egyrészt a piaci orientáció, üzleti szellem kialakításához szükséges készségek hiányára, valamint az adekvát képzési és szakértői kínálat elmaradottságára kívánt reagálni. Az 1 millió £ támogatási keretből egyrészt egyéni támogatásokat (2000 £ per fő), másrészt képzések fejlesztését, kidolgozását finanszírozták, ez utóbbiakba bevonva a felsőoktatás érintett szegmenseit is.

Végül, a *Programtámogatásra* elkülönített alap szintén 1 millió £-os összeggel járult hozzá a stratégiai célok megvalósításához. Itt alapvetően olyan programok támogatására nyílt lehetőség, amelyek alátámasztották, megerősítették a szociális gazdaság típusú szervezetek gazdasági beágyazódását, hatékonyságát (például piacutatás, készségfejlesztés).

A Futurebuilders-hez kapcsolódó alapok „civilbarát” pályázati rendszert, ugyanakkor a szektor viszonylag szűk szegmense²⁷ által elérhető forrásokat biztosítottak (eredetileg is kb. 500 szervezet támogatását tűzték ki célul). A program hatásvizsgálatából²⁸ az derül ki, hogy kb. 54 millió £ vált elérhetővé más támogatói rendszereken keresztül, tehát a célok jól igazodtak az európai uniós és egyéb hazai forráselosztók fejlesztési prioritásaihoz is. Az elemzők ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a legkisebb eredményeket a szervezeti kultúra, illetve vezetői szemlélet terén voltak képesek elérni. A Futurebuilderst azonban feladatai teljesítését követően bezárták, az alapokat korábban menedzselő Communities Scotland hatásköreit pedig a kormányzathoz csatolták, ami kérdéseket vet fel a jövőre vonatkozóan, és aggodalommal tölti el a civil szervezeteket.

A gazdasági szektor szerepvállalása a szociális gazdaság fejlesztésében

Mint az kiderült, a Futurebuilders jól irányzott forráslehetőséget teremtett a közfeladat-ellátásban való részvétel elősegítésére, és hatékonyan illeszkedett mind az európai uniós fejlesztési prioritásokhoz, mind a Skóciában elérhető egyéb támogatási alapok céljaihoz (például lottóalap). Néhány szóban utalnunk kell azonban arra is, hogy a szociális gazdaság fejlesztéséhez a gazdasági szektor különböző szereplői is ösztönzést kapnak a CSR (Corporate Social Responsibility) filozófiájára hivatkozva. A bankszektor által nyújtott speciális hitellehetőségek jelentős segítséget nyújtanak a szociális vállalkozások finanszírozásában és fenntarthatóságuk növelésében. A bankok által biztosított finanszírozási konstrukciók befektetés jellegűek, bizonyos esetekben a bank maga is részesedést kérhet a termelt haszonból („equity” típusú befektetés), vagy akár a „grant” típusú támogatás és a befektetés közötti átmenet is elképzelhető („patient capital”), melynél a visszafizetendő összeg a szociális vállalkozás sikerességének tükrében kerül megállapításra, és jelentős fizetési haladékok is kérhetők.

Összegzés, tanulságok

A skóciai tapasztalatok számos ponton elgondolkodtatóak lehetnek a hazai döntéshozók és szakpolitikusok, szakértők számára. Felvetéseinket az alábbiakban összegezzük.

A KÜLÖNBÖZŐ SZERVEZETI FORMÁK KOMBINÁCIÓJA

A hazai elemzések (az általunk írtakat is beleértve) rendszerint némi rosszkedvvel és helytelenítéssel regisztrálják azt a tényt, hogy a civil szereplők felmérik a különböző jogi formájú nonprofit szervezetek kínálta lehetőségeket, illetve az azokhoz kötődő gazdálkodási előnyöket, adókedvezményeket, és – mindezek figyelembevételével – sokszor egész „szervezetbokrokat” hoznak létre. (Típusos példaként az egyesületek által az adományok fogadására létrehozott alapítványokat, illetve az alapítványok mellett a pályázati lehetőségek teljesebb kiaknázása érdekében megszervezett egyesületeket szoktuk emlegetni, de a nonprofit szervezeti forma és a for-profit társasági formák kombinációja sem ritka.)

A skóciai tapasztalatok fényében úgy tűnik, hogy e tekintetben egyáltalán nem valami speciális magyar jelenségről van szó. Az általunk meglátogatott szervezetek közül a legsikeresebbek pontosan ugyanezekkel a technikákkal éltek: a jogszabályok és adórendeletek nyújtotta lehetőségek kihasználásával próbáltak minden résztvevőenségükhöz adekvát szervezeti formát rendelni.

Természetesen nem állítjuk, hogy a hasonló skóciai gyakorlat feltétlenül igazolja a hazait. Még kevésbé azt, hogy a magyarországi jogi és gazdasági szabályozás ne szorulna átfogó felülvizsgálatra és egységesítésre, ne lenne indokolt a szervezetek burjánzását előidéző szabályozási elemek kiiktatása. Azt azonban be kellett látnunk, hogy a differenciált, sokrétű

tevékenység még kiforrott helyzetben, kiegyensúlyozott szabályozási környezetben is racionálissá teheti a szervezeti diverzifikációt. Ennek a jelenségnek a fennmaradására tehát hosszabb távon is számítani kell, s konkrét eseteinek mindenképpen árnyaltabb megítélésére lesz szükség.

FEJLESZTÉSI-STRATÉGIAI KOHERENCIA

A szociális gazdaság irányába történt elmozdulás, mint láthattuk, leginkább politikai akaratot tükrözött Skóciában, megalapozása azonban már korábban, magasabb szintű nemzeti stratégiákban megkezdődött. Az egymás után születő stratégiák illeszkedése, koherenciája a hazai tervezési folyamatok szereplőinek is tanulságos lehet. A stratégiai dokumentumok életre hívása azonban nem csak a kormányzati és végrehajtó szintek felelőssége. Tanulmányutunk során számos – főként a szociális gazdaság különböző szervezeteit tömörítő – érdekképviseleti szervezetet nyílt alkalmunk megismerni, melyek az érdekképviselet gazdag eszköztárát felhasználva tartják éberem a politika figyelmét a téma iránt, s ugyanakkor együttműködve, egymást nem kioltva képviselik esetenként partikuláris érdekeiket. A meglátogatott érdekképviseletek, ernyőszervezetek vezetőivel folytatott beszélgetések egyik legfontosabb hazai tanulsága az lehet, ami ezeknek a szervezeteknek a kialakulásáról és legitimációs bázisáról kiderült. Szinte mindegyikre az jellemző, hogy létrehozása nem alulról építkező, hosszadalmas folyamat, hanem elkötelezett szakemberek kezdeményezésének eredménye volt. A kezdeményezők többnyire valamilyen problémára vagy frissen megnyílt lehetőségre reagálva indították el a szervezést, s a leendő tagoknak azt ígérték, hogy a kormányzatnál sikeresen fognak lobbizni az érdekükben, és/vagy olyan szolgáltatásokat kínálnak számukra, amelyek segítik az elérhető források hatékony kihasználását. Ezzel természetesen maguk mellé állították az érintett szervezeteket, de legitimációjuk forrása elsősorban mégis az eredményesség, a kormányzati politika kedvező irányú befolyásolása és a kínált szolgáltatások hasznossága, nem pedig az alulról szervezettség. A szolgáltató szervezetek hasonló megszerveződésével talán a hazai civil stratégiák (2003, 2006) szövege is életre kelhetne.

KÖZPONTI KOORDINÁCIÓ A FELADAT-KIHELYEZÉSI FOLYAMATBAN

Nemcsak Skóciában, hanem több európai uniós országban (például Bulgária) is a közbeszerzési eljárás alá vonták a közfeladatok átadását. Ezekben az országokban általában nehézséget jelent a civil szervezetek számára az európai uniós normáknak való megfelelés, a piaci szektorral való versengés, ugyanakkor a folyamat nagyobb átláthatóságot és objektivitást biztosít. E szempontból a McClelland Jelentés eredetijének tanulmányozását a hazai szakpolitikusok figyelmébe is bátran ajánljuk. Nem csupán az őszinte és kritikus helyzetfeltárás miatt, hanem azért is, mert az általa felmutatott problémák és javaslatok Magyarországon is komoly kérdésként kellene hogy szerepeljenek. Magyarországon a közfeladatok átválta-

lása (különösen a szerződési kötelezettség alá esők) erősen aluszabályozott, gyakorlatában szubjektivitáshoz, kapcsolati rendszerekhez és lobbiképességhez kötött. A rendelkezésre álló kutatások eredményei azt támasztják alá, hogy a szerződéses kapcsolatok fölötti szakmai és pénzügyi kontroll rendkívül gyenge és esetleges (Kinyik–Vítál, 2005), a szerződéskötő egységek (leggyakrabban önkormányzatok) nem rendelkeznek olyan specifikus szaktudással²⁹ és funkcionálisan beazonosítható jogkörökkel (humáninfrastruktúrával), amely a szerződéskötések egységességét, magas színvonalát s végső soron társadalmi hasznosságát garantálnák. Tovább folytathatnánk a sort a szakmai standardok hiányával, melyek sem központi, sem ágazati szinten nem biztosítanak eligazodási pontokat a minőség és a hozzáadott érték mérhetőségéhez. Ilyen biztonsági tényezők hiányában a közfeladatok kiszervezése a gyakran mind állami, mind nonprofit oldalról kétségkívül jóindulattal és feltehető bizalommal, de bizonyítékok hiányában csak frázisok szintjén megfogalmazott ideológiával azonosul, amely szerint a civil szervezetek rugalmasabbak, szükségletorientáltak, magasabb minőséget eredményeznek és költséghatékonyabbak.

Természetesen a McClelland Jelentést bizonyos korlátok között kell kezelnünk akkor, amikor a hazai gyakorlatra vonatkoztatjuk. Skóciában a közfeladatok átvállalásának volume-ne, az átadott pénzeszközök mértéke (közel 8 milliárd £ évente), az ebből fakadó pazarlás feltehetően elérte azt a kritikus szintet, ahol az optimalizálás – akár újabb komoly ráfordítások³⁰ árán is – már rövidebb idő alatt megtérülhet, s nemcsak fiskális, hanem társadalmi és gazdasági értelemben is fejlődést eredményezhet.

Ugyanakkor a hazai gyakorlatban is megfontolandó, hogyan lehetne a közfeladat-ellátás állami szinten történő egységes kezelését, prioritizálását, nyilvánosságát, valamint a szolgáltatók versenyhelyzetbe hozását megteremteni.

FORRÁSOKKAL VALÓ ÖSZTÖNZÉS

A Futurebuilders példáján láthattuk, hogy valódi eredmények csak komoly források befektetése által érhetők el. A dokumentum számos vonásában emlékeztethet bennünket a Magyarországon először 2003-ban, majd 2006-ban kiadott kormányzati civil stratégiákra, mivel helyzetképet ad a civil szektor problémáira vonatkozóan, és szektorszintű fejlesztéseket fogalmaz meg. Ugyanakkor tanulságos lehet a stratégiai kérdésekkel teli Nemzeti Civil Alap-program vonatkozásában is (amely hasonlóan az előbb említett stratégiai dokumentumban kapott említést). Hasonlóság van abban is, hogy a Futurebuilders – ha más fogalmakkal is – egyaránt fontosnak tartja a szervezeti fenntarthatóság erősítését (capital investment, az NCA-ban működési támogatás) és a programtámogatásokat. Eltérés azonban a skót és a hazai stratégiai dokumentumok között az, hogy míg a hazai fejlesztések a „szektor” általános fenntarthatóságára töreksenek (az NCA-ban minden „klasszikus” civil szervezet kaphat működési támogatást), addig a Skóciában megfogalmazott célok a szektor rétegek szerinti megerősítését célozzák, amitől gyorsabb megtérülést, hatékonyságot, ugyanakkor szervezeti utánpótlást (közepesen intézményesült szervezetek megerősítése) is remélnek.

A fejlesztési program során a 2004–2006 közötti időszakban 500 szervezet fejlesztését tűzték ki célul. Bár ez a szám a felhasznált forrásokhoz és a szektor méretéhez viszonyítva rendkívül kicsinek tekinthető, mégis célzottságot mutat, s a szektor valamennyi szegmense számára nyújt lehetőségeket, elkerülve a forráselaprózódás veszélyét. Ez a hazai hasonló támogatási programok döntéshozói számára is elgondolkodtató lehet. Nem feltétlenül a „mindenkit támogatni”-elv vezet hatékonysághoz, megtérüléshez, a megfelelő, társadalmi-gazdasági fejlesztésekhez kapcsolódó koncepcionális fejlesztés öngerjesztő folyamatokat indíthat el a szektoron belül, segítheti a civil szervezetek jövőkép-orientációját. Ez még akkor is felkeltheti a szervezetek érdeklődését, illetve befolyásolhatja „belső” fejlődési elképzeléseiket, ha adott esetben nem vagy csak kis mértékű fejlesztésre nyílt lehetősége, hiszen látja a szervezeti „karrier”-vonalat, kimeneti esélyeket. Megjegyzésünket az is alátámaszthatja, hogy a Futurebuilders kifejezetten célul tűzte ki az olyan szervezetek számának növelését, amelyek az itt szerzett források által először jutottak közfeladatokhoz, tehát új belépőként, tiszta indikátorként értelmezhetők és kezelhetők. Hasonló indikátorként jelenik meg a civil szektor foglalkoztatási kapacitásának növelése, a szervezetek főként fiatalok számára való vonzóvá tétele (ami egyértelmű következménye lehet a fejlesztések főirányának), a képzési lehetőségek bővítése és a minősített szaktudással rendelkezők számának növelése.

Irodalom

- Bíró Endre (2005): *A KCR dimenzió. A közfeladat-ellátásban való civil részvétel jogi akadályai*. Budapest: EMLA.
- Czike Klára–Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, Önkéntes Központ Alapítvány.
- Communities Scotland (2006): *Making the Case. Social Added Value Guide. Futurebuilders Scotland. Investing in the Social Economy* (2004). Edinburgh: Scottish Executive.
- Kendall, Jeremy (2003): *Mainstreaming the voluntary sector on to the UK Policy Agenda*. In: *The voluntary sector: Comparative perspectives in the UK*. London: Routledge.
- Kendall, Jeremy – Knapp, Martin (1996): *The voluntary sector in the UK*. Manchester–New York: Manchester University Press.
- Kerlin, Janelle (2006) *Social enterprise in the United States and Europe: Understanding and learning from the differences. Voluntas*, Vol. 17. No. 3.
- Kinyik Margit–Vítál Attila (2005): *Közfeladat-ellátás a nonprofit szektorban. Civil Szemle*, 2.
- KSH (2006–2007): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2004, 2005*. Budapest: KSH.
- KSH (2008): *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2006-ban. Statisztikai Tükör*, II. évf. 35.
- McClelland, John F. (2006): *Review of public Procurement in Scotland. Report and Recommendation*. Edinburgh.
- Scottish Executive (2004): *Scottish Compact implementation strategy 2003–2006*.
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/02/18719/31439>, Letöltve: 2008. 06. 12.
- Scottish Executive–SCVO (2003): *The Scottish Compact*.
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47210/0025541.pdf>, Letöltve: 2008. 06. 12.

- Scottish Executive (2007): *Better Business. A strategy and action plan for social enterprise in Scotland*.
- SCVO (2004): *Economic contribution of the voluntary sector*. <http://www.scvo.org.uk/scvo/Information/ViewInformation.aspx?al=t&page=&all=&from=DSR&Info=142&TCID=30&PageName=Impact>, Letöltve: 2008. 05. 08.
- SCVO (2007): *Scottish voluntary sector statistics, 2007*. <http://www.scvo.org.uk/scvocms/images/Statistics%202007%20-%20finished%20pdf.pdf>, Letöltve: 2008. 06. 23.
- SCVO (2008): *Get to know Scotland's third sector*. <http://www.scvo.org.uk/scvo/Information/ViewInformation.aspx?al=t&page=&all=&from=DSR&Info=1623&TCID=27&PageName=Facts>, Letöltve: 2008. 05. 08.
- Salamon, Lester M. (ed.) (1997): *The international guide to nonprofit law*. New York–Chichester–Weinheim–Brisbane–Singapore–Toronto: John Wiley & Sons.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K. (1992). *In Search of the Nonprofit Sector. I: The Question of Definitions*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Working Papers No. 2. Baltimore: Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Sebestény István (2005): *Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Tendering for Public Sector Contracts* (2006) Scottish Executive. 2nd Edition

Jegyzetek

- 1 A 2008 májusában szervezett tanulmányutat a Nemzeti Civil Alapprogram Nemzetközi Civil Kapcsolatok és Európai Integráció Kollégiuma támogatta. (Szerződészsám: HPI-2007-179099) A tanulmány a program eredményeiről Kuti Éva és Kinyik Margit által 2008 júniusában összeállított jelentés alapján készült.
- 2 Ezeket a közhasznú szervezeteket Skóciában – az évszázados hagyományokat követve – jótékonyági szervezeteknek (charities) nevezik, de tevékenységük ma már korántsem korlátozódik a tradicionális jótékonykodásra.
- 3 A szektorral kapcsolatos információk összegyűjtéséért felelős „Scottish Council for Voluntary Organisations” (SCVO) kiadványainak címében az utóbbi években már szintén nem az önkéntes, hanem a harmadik szektor elnevezés szerepel.
- 4 Az itt következő áttekintés két szakirodalmi forráson alapul. Az egyik Jeremy Kendall és Martin Knapp (1996) átfogó munkája, amely az Egyesült Királyság önkéntes szektorát ismerteti, a másik az a nonprofit szektor jogi szabályozásának nemzetközi tapasztalatait részletező kézikönyv, amely Lester M. Salamon (1997) szerkesztésében jelent meg.
- 5 Sőt, ezen belül még a hazai közalapítvány/magánalapítvány kategóriáknak megfelelő kettősség is fellelhető, amennyiben a jog megkülönbözteti egymástól a „fundatio incipiens”-t és a „fundatio percipiens”-t. Az előbbit csak maga a Parlament vagy a Parlament meghatalmazásával bírósági személy hozhatja létre, míg az utóbbit minden olyan magánalapító, aki az alaptőkét a közcélok elérése érdekében rendelkezésre bocsátja.

- 6 Ezek az adatok a közhasznúként bejegyzett szervezetek, a lakásegysületek és a hitelszövetkezetek esetében az adminisztratív nyilvántartásokból, az e körön kívül eső szervezetek esetében pedig reprezentatív adatgyűjtésből származnak.
- 7 Az összehasonlíthatóságot nemcsak az adattartalom különbözőségei és a módszertani eljárások eltérései csökkentik, hanem az is, hogy a skót adatok jórészt 2007-re, a magyarok viszont a 2006-os évre vonatkoznak. Ugyanakkor mindkét ország esetében előfordul, hogy bizonyos jelenségekről (például önkéntes munka) csak a korábbi évek kutatásaiból van információnk.
- 8 Az eredeti kutatási összefoglalóban fontban megadott értékeket 1£=300 Ft-os árfolyamot használva számítottuk át forintra.
- 9 Ezt az összehasonlítást sajnos nem lehet a skót nonprofit szektor frissen publikált adatai alapján elvégezni, mert azok csak a „charity”-ként bejegyzett szervezetek tevékenység szerinti megoszlását tartalmazzák. A teljes szektorra vonatkozó megoszlási adatok csak a 2004-es évre vonatkozóan állnak rendelkezésre.
- 10 A csoporton belül természetesen kívánatos lenne elválasztani egymástól a kulturális, a rekreációs és a sportszervezeteket, de erre a skót adatok sajnos nem adnak módot. Általánosságban is érvényes, hogy a statisztikák Skóciában kevésbé részletesek, mint Magyarországon. Ehhez az összehasonlítás során kénytelenek vagyunk alkalmazkodni; a bontások mélységét a kevésbé részletezett információkhoz kell igazítanunk.
- 11 A skóciai statisztikai kiadványban ezt az adatot összevontan közlik. A magyar nonprofit szervezetek által kitöltött statisztikai kérdőívben külön sorban jelennek meg a központi költségvetésből és az önkormányzatoktól kapott, többnyire a közfeladatok szerződéses ellátásához kötődő normatív támogatások, illetve az állami, önkormányzati szervektől származó szolgáltatási, megbízási, ár-, díj- és értékesítési bevételek. Ez utóbbiak háttérben általában nem klasszikus kiserződési kapcsolatok, hanem piaci ügyletek állnak.
- 12 Ez élesen különbözik a social entrepreneurship amerikai fogalmától (Kerlin, 2006), mely a nonprofit szervezetek alaptevékenységhez nem kötődő, keresztffinanszírozási céllal végzett gazdasági tevékenységeit tekinti szociális vállalkozásnak.
- 13 Végül is a szociális innováció igazán nem a szervezeti forma függvénye.
- 14 Az alapítvány a szerencsejáték állami bevételeinek elosztására hivatott Millennium Awards Trust közreműködésével jött létre, így a köznyelvben gyakran egyszerűen Millennium Fund néven ismert. Az általunk meglátogatott skót szervezetek vezetői is ezen a néven említették.
- 15 Nemritkán több százas nagyságrendű tagságukban jelentős hányadot képeznek a bérlők, akik ily módon a szervezeti irányításra is hatást gyakorolhatnak.
- 16 Ilyen „multi” szociális vállalkozás az általunk is meglátogatott McSence szervezetegyüttes. (<http://www.mcsence.co.uk>)
- 17 Meg kell azért jegyezni, hogy az EU-s közbeszerzési szabályok csak bizonyos összeghatár fölött érvényesek (jórészt az „A” és „B” kategóriás közfeladatokra vonatkoznak), a „kisebb” közbeszerzések – melyek a civil szektort is érintik – egyszerűbbek, és jórészt a hazai szabályozás vonatkozik rájuk.
- 18 A nevesített szakértő 2005-ben kapott felkérést a Pénzügyi és Közigazgatási Reformért felelős minisztériumtól a tanulmány megírására. A tanulmány kormányzati célokat követ a „Building a Better Scotland” című dokumentumhoz kapcsolódóan.

- 19 Több mint 80 szereplő kerül említésre a tanulmány végén, egyrészt szakértők, másrészt állami, piaci és harmadik szektorhoz tartozó szervezetek, mint akik hozzájárultak a tanulmányhoz. Civil oldalról azonban több helyen fogalmazódik meg az a kritika, hogy a civil szektor érintett szereplői kevésbé kerültek bevonásra a tapasztalatok értékelésénél. Felrótták azt is, hogy az elemzés nem tartalmaz kimutatásokat a civil szervezetek vonatkozásában (milyen mértékben tudnak megbirkózni az inkább piaci szervezetekre szabott eljárási renddel, illetve mekkora a részesedésük a közfeladat-átvállalásban). (Lásd <http://www.senscot.net>)
- 20 Ez utóbbiakban a közbeszerzési ügyintéző (procurement officer) alkalmazását fogalmazza meg javaslatként.
- 21 Az értékelés tekintetében négyfokú skálát (0–3 szint) javasol a nem elfogadható ajánlatoktól az elfogadható, javításra szorulónak át a kiválókig azzal a megjegyzéssel, hogy a korábbi gyakorlatban a legtöbb közbeszerzési eredmény a 2. (elfogadható) szintre kerülne a minősítési rendszer alapján, kiválókról pedig beszélni sem lehet.
- 22 McClelland a jelentések pontos tartalmára is javaslatot tesz.
- 23 Az elektronikus közbeszerzés már a tanulmány írását megelőzően is működött, a szerző szerint többnyire jó tapasztalatokkal. Bár az elektronikus ügyintézés e területen ösztönzött, kötelezővé nem tették.
- 24 A Best Value és a „Social Added Value” a közfeladat-ellátási gyakorlat kulcsfogalmai. Operacionálizálásukra és mérhetőségére (mind pénzügyi, mind szakmai értelemben) számos módszer került kidolgozásra és / vagy más országokból (például az Egyesült Államokból) adaptálásra. A kormányzat az elmúlt években több útmutatót is közzétett alkalmazásuk elősegítésére.
- 25 Az együttműködési modellt EQUAL-program keretében, olasz mintára honosították meg Skóciában.
- 26 <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/09/19945/42923>
- 27 A három év alatt összesen 362 közepesen erős, és 220 induló civil szervezet kapott közvetlen pénzügyi támogatást, míg 121 szervezet és 575 civil szervezetben dolgozó részesült valamilyen képzési támogatásban.
- 28 <http://www.senscot.net/docs/0062365.pdf>
- 29 A 2003-ban megszülető Kormányzati Civil Stratégiában bár említésre került, hogy a közigazgatásban dolgozók kötelező továbbképzési rendszerébe integrálni kéne a civil szektorra vonatkozó ismeretanyagokat, akár a kiserőződésre vonatkozó specifikus ismeretekkel, információink szerint azonban konkrét lépések ezirányban még nem történtek.
- 30 Amely a közigazgatás szervezeti szintű, fent jelzett átalakításával jár, úgymint képzések, humán kapacitás növelése, hálózatosítása, informatikai fejlesztések stb. A szerző a racionalizálási folyamatok eredményeképpen 2005–2008 között 423 £-os megtakarítással számolt.



A KÖZÖSSÉGI MÉDIA HELYZETE AZ EURÓPAI UNIÓBAN¹

■ I. Bevezető

A közösségi média (CM) az Európai Unió médiakörnyezetének egy igen dinamikusan fejlődő és sokszínű elemét alkotja. Ezzel együtt kevés információ áll rendelkezésre a szektor hatásköréről, lehetőségeiről és helyzetéről, valamint az EU tagállamaiban működő közösségi médiaszervezetek jogi státusáról. Jelen tanulmány célja, hogy felmérje a közösségi média helyzetét az Európai Unióban, illetve hogy megvizsgálja, milyen tényezők befolyásolják fejlődését. Külön hangsúlyt kap annak a kérdésnek a tisztázása, hogy a közösségi média tevékenysége mennyiben felel meg az unió politikai célkitűzéseinek. Mindezekon túl a szektor uniós szintű működésének értékelése várhatóan fontos információt szolgáltat majd a közösségi médiát érintő lehetséges jövőbeli politikák kialakításához.

II. A közösségi média helyzete az Európai Unióban

A vonatkozó jogi meghatározás értelmében a közösségi média olyan „médiaforma, amely nonprofit alapon működik, s annak a közösségnek a tulajdonát képezi illetve tartozik elszámolással, amelyiket szolgálja. A közösségi média nyitott az általa folytatott műsorgyártási és műsorszolgáltatási tevékenységben való részvételre, irányítását pedig az általa szolgált közösség tagjai végzik.” A tanulmány annak a kérdésnek a vizsgálatával kezdődik, hogy milyen módokon képviseli a közösségi média a köz érdekeit. Ezt a közösségimédia-kezdemenyezések néhány esettanulmányával illusztráljuk. A szektor által végzett tevékenységek az esetek jó részében társadalmi-, kulturális-, politikai- vagy gazdasági természetűek. Az, hogy a szektor milyen politikai támogatottságot élvez az egyes tagállamokban, jórészt attól függ, hogy milyen mértékben járul hozzá a köz érdekeihez. A hozzájárulás megítélése és jelentőségének megállapítása a közösségi médiáért felelős szervezetek és az egyes kormányok feladata, s mint ilyen, az EU minden tagállamában más és más. Ebből következően a szektor közeleti profilja is országról országra változik.

A szektor részletes feltérképezése alapján a szakértők arra a következtetésre jutottak, hogy a közösségimédia-tevékenység a tagállamok közül Észak-Nyugat-Európában magasabb szintű, míg az újonnan csatlakozott tagállamok zömében alacsonyabb aktivitást mutat. Egy, az egyes országokat vizsgáló felmérés és a lefolytatott, összesen 36 konzultáció azt mutatta, hogy a tevékenység intenzitása szorosan összefügg azzal, hogy a nyilvánosság milyen mértékben van tisztában a szektor munkájával, annak működése jogilag mennyire elismert, vannak-e, és milyenek a szektort szabályozó mechanizmusok. A vizsgálat megerősítette továbbá a szektor sokszínűségét, valamint azt, hogy a közösségi média milyen sokféle szerepet tölt be a tagállamok életében. Mindezekon túl az adatok alapján végzett kutatás azt is megállapította, hogy a nézettség és a közösségi média működésében résztvevők száma is igen változó. Míg egyes kezdeményezések jól ismertek a különböző közösségek körében, addig mások sokkal visszafogottabban működnek, és esetleg csak egy kisebb (konkrét) közösséget szolgálnak.

A kutatás ugyanakkor azt is megállapította, hogy a közösségi média gyakran egy nagyon behatárolt hallgatói csoporthoz jut el, annak viszont nagy százalékához. A fent leírt sokszínűség tükröződik a szektor nemzeti szintű felépítésében is, ahol a közösségi médiát egy sor különböző szektorális szervezet képviseli. Ahogyan azt az 1. rész bővebben is kifejti majd, a felmérést – a rendelkezésre álló adatok szűkössége miatt – indikatív módon lehet és kell értelmezni.

A közösségi média jogi helyzete fontos tényező az azzal foglalkozó szervezetek kialakulása szempontjából. A kutatás azt mutatja, hogy az elismert jogi státus lehetővé teszi a közösségi médiával foglalkozó szervezetek számára a szabályozói hatóságokkal, finanszírozó partnerekkel, valamint a hirdetőkkel folytatott együttműködést, s így megkönnyíti a szervezetek fejlődését. A szervezetek különböző jogi személyekként vannak bejegyezve, egyes műsorszolgáltatók azonban még mindig kalózállomásokként működnek.

A legtöbb tagállamban az érvényben lévő s a szektorra vonatkozó, szabályozói háttér, illetve a szektorban rejlő társadalmi szerepvállalás tudatosságának szintje igen alacsony a politikai döntéshozók körében.

Ugyan az EU-s szabályozás tartalmaz olyan kitételeket, amelyek lehetővé tennék a közösségi média nemzeti szintű elismerését, a szektor számára mégis nehéz feladatnak bizonyul igényeik tudatosítása a döntéshozókban. Van ugyanakkor néhány olyan ország, amelynek már sikerült végrehajtania a média fejlődését elősegítő lépéseket; a tanulmány Magyarországot, az Egyesült Királyságot, Franciaországot és Írországot hozza fel példaként ennek bemutatására. A digitális technológia lehetőség és kihívás is egyben a közösségi média számára. Az internetalapú média lehetővé teszi a szektor számára, hogy a nézők szélesebb köréhez jusson el, illetve hogy eddig nem tapasztalt módon működjön együtt új résztvevőkkel is. Mindezekon túl új működési modellek alkalmazásának, valamint a tartalom szélesebb körű terjesztésének és változtatásának a lehetőségét is biztosítja. Végezetül a digitális műsorszolgáltatásra való áttérés felszabadíthat majd olyan rádiófrekvenciát, amelyet új közösségimédia-szolgáltatások biztosítására lehet majd használni. Egyre nő ugyanakkor az aggodalom a szektor körében, hogy a legtöbb tagállamban a digitális átálláshoz kapcsolódó politika nem veszi figyelembe a közösségi média létezését. Mindezekon túl a digitálisra – legyen az az internetre vagy digitális műsorszolgáltatásra – való áttérés sok esetben

olyan magas kezdeti költségeket jelent, amit sok közösségimédia-szervezet (és sok kisebb súlyú médiaszervezet) sem tud vállalni. Végezetül a digitális műsorszolgáltatási szabványok gyakran nem felelnek meg a közösségi médiához és ahhoz hasonló médiaszervezetek igényeinek, így azok kirekesztődhetnek a jövő műsorszolgáltatási platformjainak sorából. A tanulmány azt mutatja, hogy csupán néhány olyan ország van, amely kötelezően végrehajtandó szabályokat fogadott el ennek megakadályozására.

A közösségimédia-szervezetek egy sor különböző forrásra támaszkodva működnek. Ezek között szerepelnek kereskedelmi bevételek, valamint közpénzből történő támogatási formák is. A szektor működése nagyban függ továbbá az önkéntesek munkájától is. Az eltérő gazdasági és társadalmi környezet megnehezíti egy közösségimédia-szervezet átlagos költségvetésének megbecslését.

Ehhez jön még, hogy minden egyes országban a közpolitika határozza meg, milyen feltételekkel működhet a szektor. Bár egyes országban a szabályozás nagyfokú rugalmasságot és vállalkozó szellemet vár a szervezetektől, más országok olyan szabályozói politikát alkalmaznak, amelynek következtében a szektor stabilabb és intézményesítettebb környezetben működhet.

Ezen különbségekkel és sajátosságokkal együtt a szektornak vannak azért közös jellemvonásai is. A kutatás azt mutatja, hogy az EU egész területén lendületben van a közösségi média fejlődése. A szektor is kihasználja a digitális technológia lehetőségeit, és a közösségimédia-szervezetek is megpróbálnak egységesen fellépni érdekeik érvényesítése érdekében. A jelenlegi környezetben pedig a közösségi média is profitálhat a tudásalapú társadalom egyre szélesebb körben elfogadott elvéből. Mivel a jövő társadalmi egyre inkább a média írástudással rendelkező s jól informált állampolgárok aktív szerepvállalására támaszkodva működnek majd, a közösségi média meghatározó szerepet játszhat e jövőkép megvalósításában. A szektor számára a legfontosabb kihívás az, hogy tudatosítsa e lehetséges szerepvállalás fontosságát a politikai döntéshozókban és a szélesebb körű nyilvánosságban egyaránt.

III. EU-politikák és a közösségi média

A tanulmány részeként megvizsgáltuk a közösségi média és egyes EU-s politikák viszonyát, valamint az EU-s politikák szektorra gyakorolt hatását. A szektor társadalmi szerepvállalása összhangban van egy sor EU-s politikával, amelyet a jelentés fő része is felsorol. A jelentés ugyanakkor azt is bemutatja, hogy a szektor számára előnyt hozó szabályozások közül sokat tagállami szinten kellene végrehajtani.

- Az EU távközlési szabályozó csomagja olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek a frekvencia diszkriminációmentes elosztását és a „kötelezően végrehajtandó szabályokkal” összefüggő, általános érdekeket képviselő célkitűzések megteremtését szorgalmazzák. Ugyanakkor a közösségi média figyelembevételére ezen intézkedések meghozatalakor már az egyes tagállamok döntésén múlik.
- Az Európai Unió audiovizuális szolgáltatásokra vonatkozó szabályozása elismeri, hogy a médiapluralizmus és a sokszínűség előfeltételei az unión belüli demokratikus folyama-

toknak. Az Európai Bizottság nemrégiben ki is hangsúlyozta a média-írástudás fontosságát az aktív állampolgári szerepvállalás szempontjából. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a médiapolitika továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozik, így az unió e téren csupán szűk mozgástérrel rendelkezik.

- Számos EU-s politika vonatkozik a szólásszabadság megteremtésére, a faji egyenlőség, illetve a kisebbségek diszkriminációmentes bánásmódjának biztosítására, melyek mindegyike fontos a közösségi média szempontjából is. A témában folytatott konzultációk azt is megmutatták, hogy az EU ezen területeken akár aktívan is támogathatná a szektor működését anélkül, hogy ezzel csorbítaná a tagállamok jogait.
- A Kultúráról szóló, nemrégiben közreadott Közlemény megállapítja a helyi kezdeményezések fontosságát, valamint azt, hogy a helyi kultúra jelentős szerepet játszik a társadalmi kohézió megerősítése és az újítások szempontjából. A Közlemény végső soron olyan, a politikát érintő változásokhoz is vezethet, amelyek pozitívan befolyásolhatják a közösségimédia-szektor.
- Az EU-s intézmények egyre inkább szeretnének párbeszédet kezdeményezni a helyi és regionális közösségekkel a fontosabb EU-s kérdésekben. Sok közösségimédia-szervezet, természetéből fakadóan, lehetőséget biztosít az unió számára, hogy a közösségi média szolgáltatásain keresztül nyilvános párbeszédet folytasson az EU-val kapcsolatos ügyekről.

Bár jelenleg nincs olyan EU-s támogatási program, amely kifejezetten a közösségi médiára irányulna, a jelentés tanúsága szerint a szektor egy sor EU-s támogatási rendszer juttatásait élvezheti. A kutatás azt mutatta, hogy a közösségimédia-szervezetek egyaránt részt vesznek centralizált és decentralizált finanszírozási programokban, így többek között az ún. European Social Fund kezdeményezésben, vagy a Gruntving Programban. Bár a decentralizált finanszírozási rendszer adja a legtöbb lehetőséget a szektor számára, a konzultációk bebizonyították, hogy csak a szektor kis részének van tudomása és tapasztalata arról, hogyan tudná kihasználni az EU-s támogatási formákat, valamint hogy a finanszírozásért felelős uniós tisztviselők nincsenek tisztában a közösségi média lehetséges társadalmi szerepének súlyával. A cél tehát a közösségi média intézményének további integrálása az EU támogatási struktúrájába. A jelek szerint lendületet kapott a szektor arra irányuló erőfeszítése is, hogy EU-s szinten vegyen részt az unió életében. Ugyanakkor még nem járt sikerrel az a célkitűzés, hogy saját arculatot alakítson ki az EU-s intézmények és a politikai döntéshozók körében. Épp ezért nagyobb tudatosság és élénkebb párbeszéd kialakítására van szükség a szektor és az EU intézményei között.

IV. A szektorral való jövőbeli együttműködés lehetőségei

A tanulmány bizonyítékkal szolgál arra is, hogy a szektornak lehetősége lenne arra, hogy egy sor EU-s szintű politikai célkitűzés megvalósulásához hozzájáruljon. Cserébe az EU-s politika kulcsszerepet játszhat abban, hogy segítse azt olyan fontosabb kérdések megoldásában,

amelyek vagy erősítik, vagy gátolják a közösségi média nemzeti, illetve uniós szintű fejlődését. A szektornak továbbá szüksége van arra, hogy kialakítsa önálló arculatát, méghozzá az eddiginél következetesebb és láthatóbb módon, hogy ezzel is elismerést vívjon ki magának.

A közösségi médiának nagyobb ismertségre és elismertségre van szüksége az egyes nemzetek médiatörvényeiben, illetve a szabályozó szervek körében is, működésük természetét és igényeiket illetően – különös tekintettel a frekvenciaelosztásra, a digitális átállásra és a kötelezően végrehajtandó szabályokra. A szektor sokszínűségéből fakadóan a közösségimédia-szervezetek sokat tanulhatnak egymástól, így a szektor számára a szoros együttműködés előnyösnek bizonyulhat. Végezetül a célzott finanszírozás segíthet a szektornak abban, hogy a folyamatos és fenntartható működéshez szükséges feltételeket kialakíthassa.

A fent felsorolt feladatok jó részének a teljesítése a közösségimédia-szektor feladata. Ahogyan azt már említettük, a szektor számára kihívást jelentő nehézségek megoldása tagállami szinten kell hogy megtörténjen.

Az Európai Parlament CULT Bizottsága ugyanakkor támogathatja a közösségi médiát az Európai Unióban. Az alábbi lista egy sor olyan ajánlást tartalmaz a Megbízó számára, amely később, a jelentés fő részében bővebben is kifejtésre kerül:

- A Bizottságnak jobban ki kellene hangsúlyoznia a szektor szerepét a különböző EU-s politikai célkitűzések megvalósításában. A parlamenti határozatokban utalni kellene a közösségi médiára bizonyos, a szektor számára fontos, most még csak tervezett politikai kezdeményezéssel összefüggésben (a távközlési szolgáltatások szabályozó csomagjának áttekintése, a média-pluralizmusról és média-írástudásról szóló Közlemény stb.)
- A EU-s szintű közösségimédia-hálózatnak és -jelenlétnek a támogatása. A szektor és a Bizottság közötti folyamatos együttműködés mellett a (Bizottságnak) Saját Kezdeményezési Jelentést (Own Initiative Report) kellene kiadnia arról, milyen lehetőségei lehetnek a közösségi médiának az EU-s politikai célkitűzések megvalósításában. Ezt a kezdeményezést kiegészíthetné egy parlamenti meghallgatás is, ahol a szektor képviselői és más szakértők a parlamenti képviselők előtt számolhatnának be az általuk képviselt ügyekről. Mindezekon túl a közösségi média kérdése – jövőbeli vitatémaként – szerepelhetne az audiovizuális csoportok közötti párbeszéd napirendi pontjai között is.
- A Bizottság ösztönözhetné a szektort egy pán-európai közösségi szervezet létrehozására, amely az EU intézményei és a politikai döntéshozók előtt képviselné a szektor érdekeit. Érdemes lenne érdeklődni afelől, hogy az Európai Kulturális Testületek közösségi támogatását fel lehetne-e használni egy ilyen szervezet létrehozására. Mindezek kiegészítéseképp a 7. Keretprogram részeként ösztönözni kellene egy, a szektort érintő kutatás lefolytatását is, ezzel is ösztönözve a szektor működésének jobb megértését.
- A Bizottságnak támogatnia kellene a szektort abban a célkitűzésében, hogy egy uniós szintű internetalapú közösségimédia-portált hozzon létre. Ez segítene a szektornak a legbeváltabb gyakorlatok egymás közötti megosztásában, valamint a közösségi média egybeolvadásában és saját profiljának megteremtésében. Egy ilyen profil kialakítása erősíthetné az internetalapú szolgáltatások alkalmazásában rejlő előnyök (pl. ingyenesen letölthető programok online tára) megértését.

- Hangsúlyozni kellene a szektorban rejlő lehetőséget az EU, valamint a helyi és regionális közösségek összekapcsolására. A Bizottságnak fel kellene hívnia a politikai döntéshozók figyelmét arra a lehetőségre, amit a közösségi média kínálhat az EU-s ügyekről folyó nyilvános párbeszéd kialakításában. Ehhez tudni kellene, vajon a Kommunikációs Főigazgatóság tud-e a szektorról, és ha igen, mit.
- Ösztönözni lehetne a közösségi média szektorát irányító helyi, regionális és nemzeti szinten működő hatóságok közötti fokozottabb tudáscserét. A Bizottságnak tájékoztatnia kellene a szektort arról, hogy támogatásért folyamodhatnak, amellyel a szervezetek számára lehetővé válna a párbeszéd kialakítása a köztestületekkel arról, hogyan lehetne legjobban kialakítani a szektor érdekeit leginkább figyelembe vevő politikákat (pl. Regions for Economic Change Gazdasági Változások Régiói stb.).

Jegyzet

- 1 Az anyag „A közösségi média helyzete az Európai Unióban” című angol kiadvány magyar fordításának összefoglalóját tartalmazza. A teljes szöveg letölthető az eredeti megjelenési helyen, az Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet kiadványából www.akti.hu.

Irodalom

VÁLOGATOTT JELENTÉSEK ÉS AKADÉMIAI DOKUMENTUMOK

AVISE (Agence de Valorisation des Initiatives Socio-Economiques) La radio Associative, Etat des Lieux et Enjeux, Culture n°4, January 2005.

Dunaway, D.: Community Radio at the beginning of the 21st Century: Commercialism vs. Community Power, *The Public* Vol.5, 1998.

Federation Nationale des Videos et Pays de Quartiers, Les télévisions Participatives de Quartiers: Une Présentation, France, http://vdpq.free.fr/site_VDPQ/documents/guide_VDPQ.pdf.

FSER (Fond de Soutien à l'Activité Radiophonique): Rapport d'activité 2005. France 2005
http://www.ddm.gouv.fr/IMG/doc/fser_ra2005.doc

Gillian, M.: *Seen and Heard? Community Television, Community Development and Social Exclusion*. Community Media Network. www.cmn.ie/cmnsitenew/pdf/CMNreport.pdf

Goatley, M.: *The Community Radio Sector. Looking to the Future*. DCMS, United Kingdom, November 2006. www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/6B1BDF61-7BBA-4897-B370-C73946436F88/0/communityradioreport_updatedjan07.pdf

Hederström, C.: „Öppna radion och televisionen” – The Open Radio and Television. Ministry of Culture Inquiry 2004 on Non-commercial Local Radio and Television. <http://www.ideosphere.se/public/>

Hirner, W.: *Independent Radio in Central and Eastern Europe: Country by Country Reports*. Amarc-Europe, 1996. wolfganghirner.files.wordpress.com/2006/11/openchannels.pdf

- Jauert, Per: *Local Radio in Western Europe. Conflict between the Cultures of Centre and Periphery*. Sweden, 1998. www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/36_Jauert.pdf
- Jankowski, N. W.: *Community Media in the Information Age: Perspective and Prospects*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Minority Rights Group International: *Minorities and Media in Central and Eastern Europe*. Slovakia, February 1999. minorityrights.org/Admin/Download/pdf/MediaCEEuroWR.pdf
- O' Siochru, S.: *Building Community Through Television. A Plan for Dublin Community Television*. Dublin City Development Board, Ireland, November 2002, www.dctv.ie/documents.html
- Paul Zealey Associates: *Community Media. Strengthening Cultural Life In Scotland*. Community Media Association, United Kingdom, May 2007, www.commedia.org.uk/.../publication-items/community-media-strengthening-cultural-life-in-scotland/
- Pineault, G.: *Les Médias Associatifs Audiovisuels: Bref Historique et Etat des Lieux*. France, January 2005, www.acrimed.org/article1900.html
- Plansak, M.: *Community Broadcasting Policy in Europe: Slovenia with references to Macedonia*.
- Unesco: *Legislation on Community Broadcasting. Division for Freedom of Expression*. Democracy and Peace Communication and Information Sector, November 2003. portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=24540&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

VÁLOGATOTT SZABÁLYOZÓI SZÖVEGEK

Európai Unió:

- Az Audiovizuális médiaszolgáltatói irányelv egységes szerkezetbe foglalt szövegtervezete, valamint az EP teljes egészében elfogadott első olvasati módosításai és a módosított bizottsági javaslat, 2007. március
- Az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EC EU irányelv, 2002. március 7.
- 2002/21/EC irányelv az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (Keretirányelv), 2002. március 7.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EC irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (Engedélyezési irányelv), 2002. március 7.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/43/EC irányelve az emberek közötti egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról, tekintet nélkül a faji vagy etnikai hovatartozásra, 2000. március 29.
- A kifejezés és az információáramlás szabadsága megsértésének kockázatáról szóló – az Európai Unió és különösen Olaszország tekintetében – parlamenti határozat (Az Alapvető Jogok Chartájának 11(2) Cikkely) (2003/2237(INI)).
- Határozat az Európai Közösség regionális és etnikai kisebbségeinek nyelvéről és kultúrájáról Doc. A2-150/87.
- Közlemény COM(2003) 784, az európai szabályozói audiovizuális politika jövőjéről, végleges, Brüsszel, 15.12.2003.

Fehér könyv az európai kommunikációs politikáról, COM(2006)35 végleges, Brüsszel, 1.2.2006. Amszterdami jegyzőkönyv a közszolgálati műsorszolgáltatásról, 1997.

Európa Tanács:

Rec(2007)2 A tagállamok miniszteri bizottságának ajánlása a médiapluralizmusról és a médiatartalom sokszínűségéről.

Az Európai Tanács regionális és helyi hatóságainak kongresszusa által benyújtott 173 (2005) sz. ajánlás a regionális médiáról és a határokon átívelő együttműködésről az Európa Tanácsban.

A miniszterek bizottságának nyilatkozata a média szerepének védelméről a demokráciában, a média-koncentráció ismeretében, elfogadva a miniszterek bizottsága által 2007. január 31-én

VÁLOGATOTT WEBOLDALAK

AMARC, World Association of Community Radio Broadcasters www.amarc.org

Budapest Community Media Workshop 2007, Community Broadcasting Workshop (Hungary) http://www.personal.ceu.hu/departs/personal/Erich_Schwarz/index.html

CMA, UK Community Media Association www.commedia.org.uk/

CMFE, Community Media Forum Europe- European Expert association on Community Media <http://www.cmfe.eu>

Community Radio Toolkit- UK founded toolkit for Community Media (www.communityradiotoolkit.net/Europa, the European Union general website, with a link to grants and funding programmes http://ec.europa.eu/grants/index_fr.htm

Fm@dia 2004, Community Media forum focusing on Central and Eastern Europe www.fmedia.ecn.cz

Meta Europe, European Media Training Program by Community Media activists <http://www.meta-europe.de/>

Global Village CAT, community television around the world: <http://www.communitymedia.se/cat>

Community Media Research @ London Metropolitan University <http://www.communitymedia.eu/>

KANADÁBAN KOLBÁSZBÓL?!¹

- **Bardóczy Sándor: Leírnád pontosan, hogy melyik városban, melyik parkon, melyik önkormányzat megbízásából dolgozol?**

Andrea Bazler: Waterloo város alkalmazottjaként (Ontario állam, Kanada) dolgozom a közberuházások menedzselésével foglalkozó osztályon tájépítésként és projektmenedzserként. Jelenleg az egyik legnagyobb projekt, amin most az időm felében dolgozom, az a Waterloo Park Master Plan, de a munkám ezen túlmenően 7-8 másik most futó projekthez is köt.

B. S.: Ez a park a városközpontban van?

A. B.: Igen, a park a város „szívében” van, és egy ideán tartott közvélemény-kutatás eredménye szerint a lakosság kb. 90 százaléka a „város gyöngyszemének” tekinti a parkot. Kb. 50 hektár, ez nagyjából egy fél városligetnyi területnek felel meg budapesti viszonyok között.

B. S.: A projekthez csak a park zöldfelületei tartoznak, vagy egy nagyobb városi egység részeként foglalkoztok vele?

A. B.: Mi csak a park zöldfelületeit tervezzük, de a városi, sőt területi egység részeként kezeljük a tervet, azaz együttműködünk más csoportokkal, akik más projekteken dolgoznak a park körül. Ezek között vannak lakás-, iroda-, kereskedelmi egység- és intézményfejlesztések, illetve közlekedéshálózati fejlesztések.

B. S.: Mi a tervezési program? Miért van szükség a park revitalizációjára?

A. B.: A közparki tervezésre nagyrészt az imént említett változások miatt van szükség. Itteni divatos kifejezéssel élve ez „intenzifikációt” jelent, azaz egy intenzívebb, sűrűbb beépítés történik a park körül. A két egyetemen növekszik a hallgatói kapacitás, ezért új épületeket építenek. Ez egyrészt a Seagram Drive feletti területre érinti. Azután az University Avenue alatt van két hatalmas parkoló a park mentén (mind a kettő a Waterloo Egyetemé). Azokat is lassan elkezdik beépíteni... De ott még nem tudunk tervezési paramétereket mondani, ők később kezdték el a tervezést, mint mi: két hét múlva fogunk majd találkozni velük először. Ezen túlmenően lesz egy másik nagy fejlesztés (The Barrel Yards project) a Father David

Bauer Drive alatti üres területen, ahová lakások, irodák, üzletek, és két hotel kerül. Kb. 1000 db új lakásról, kb. 230 000 négyzetláb üzletről és kb. 300 db új hotelszobáról van szó. Konkret tervezési programunk nem volt a projekt elején, vagyis ennél pontosabban úgy lehetne fogalmazni, hogy a tervezési program az, hogy a park kielégítse a lakosság igényeit...

B. S.: De semmilyen támpontot, alternatívát nem kínáltok, amiből lehet választani?

A. B.: A legelején nem kínáltunk semmit... Az ezzel kapcsolatos egyeztetés folyamatosan történik a projekt időtartama alatt.

B. S.: Ez érdekes. Mikortól is kezdtek el foglalkozni ezzel a projekttel?

A. B.: 2006. szeptember környékén kezdődött a jelenlegi projekt egy ún. előkészítési fázissal. Az előkészítési fázison belül első lépésként kidolgoztunk a csapatunkkal egy, a folyamatot vezénylő forgatókönyvet, amely ütemezi a projekt lépéseit. Az első lépés nagyjából a lakosság érdeklőségi fokának felméréséből állt. A második lépésben az érdekelt felek és a városi hatóság meg egyezett a participációs folyamat részleteiben (módszerek, résztvevők szerepe és kötelességei, a konszenzus elérésének szabályai stb.). A harmadik fázisban történt az érdekcsoportokkal történő egyeztetés és a participációs struktúra felállítása. Most a negyedik fázisban vagyunk (szcenáriók kidolgozása), de egy kicsit már az ötödikbe (egyetértés kialakítása) is belekóstolgatunk. Mivel már az első lépésben nyilvánvalóvá vált, hogy az érdeklődés nagy, ezért minden lépésben részt vesznek a „civilék” is, akiket mi „public”-nak (azaz nyilvánosságnak) nevezünk.

B. S.: Gondolom, veszít a fejlesztés miatt valamit a park a területeiből, és ezért szükséges ez az egyeztetési folyamat? Van valami törvény, városi szabály, stb., ami előírja, hogy ha egy területen megváltoztatják a beépítés sűrűségét, akkor el kell indítani egy ilyen közösségi részvételi (participációs) folyamatot?

A. B.: Kis túlzással akasztás és néplázadás lenne, ha a park veszítene a területéből. A participációs folyamat nem a beépítés sűrűségének változásától függ.. Teljesen mindegy, hogy milyen okból tervezel valamit. A *participációs folyamat nálunk a tervezés kötelező része* Követelmények vannak a participációra vonatkozóan minden döntéshozatali szinten (állami, térségi, városi), de szerintem nem ebből a követelményből ered a participációs folyamat itteni „előrehaladottsága”, hanem abból, hogy a lakosság nagyon aktív, és mintegy megköveteli, hogy figyelembe vegyék az ő szempontjait is.

B. S.: Leírnád, hogy eddig mi az, amit elvégeztetek ebből az óriásinak tűnő munkából?

A. B.: Eddig kb. 50 különböző érdekcsoporttal vettük fel a kapcsolatot. Meginterjúrtattuk őket. Velük ezek után már csak az 5. lépésben fogunk konzultálni, mert ők már megmondták, hogy mit szeretnének a parkban látni. Ezek után megkerestük a nyilvánosságot. A „forgatókönyv” második lépése alatt felállítottunk egy civilekből álló bizottságot, amellyel karöltve folyik a tervezési folyamat. A bizottságnak 14 tagja van, és van közöttük például középiskolai tanuló, egyetemi hallgató, fiatal értelmiségi, kisgyermekes szülő, mozgássérült, nyugdíjas, művész, üzletember stb. A bizottság úgy lett összeállítva, hogy a lakosság legtöbb rétege képviselve legyen. Persze ebből meg senki nem hiszi azt, hogy a lakosság teljesen képviselve

van, mivel a lakosság igényei mindig sokrétűbbek, és ezért még más participációs technikákat is alkalmazunk azok bevonására, akik nincsenek a tanácsban. Most a scenáriók (tervezési forgatókönyvek) kidolgozásán munkálkodunk, és lassanként egyeztetjük a különböző érdekeket.

B. S.: Hogyan néznek ki az időarányok? Mennyit kell szánni a participációra, és mennyit a tervezésre? Mondhatjuk hogy több mint a fele a munkának a participációs folyamat?

A. B.: Ezt így nagyon nehéz megmondani, mert a kettőt nem lehet elválasztani egymástól. És nem időarányra megy a dolog, hanem megegyezésre. Ha egy folyamatban mindenki egyetért, akkor nem kell sok időt rászánnod, hogy közös megegyezésre jusson mindenki, de ha nagyon ellentmondásos egy terv vagy folyamat, akkor évekbe is beletarthat, amíg megegyeztek a végső tervekben...

B. S.: Szerinted a Waterloo park esetén mikorra értek el az 7. fázis (kivitelezés) végére?

A. B.: Azt nehéz így megmondani, mert még nem tudjuk, hogy mi lesz a parkban, az mennyibe fog kerülni, és ki fogja rá adni a pénzt. A hatodik fázis (végső tervek kidolgozása és jóváhagyása) végére talán elérünk az idén ősz végére, de hogy utána mi, mikor lesz kivitelezve, az nem tudom. A terv le lesz bontva megvalósítási fázisokra, és gondolom évente 1-2 fázis lesz kivitelezve a nagyobb beruházásokból.

B. S.: Nem tapasztalható politikai nyomás egy ilyen folyamat felgyorsítására, vagy átlépésére néha? Gondolom, azért ott is szeretnek a politikusok választások előtt szalagot átvágni?

A. B.: He-he. Az átlépésre tett mindennemű kísérlet itt általában egyenlő a „lincseléssel” és „néplázadással”, de, hogy utána mi, mikor lesz kivitelezve, azt nem tudom.

B. S.: Tehát van egy igen erős civil kontroll?

A. B.: Mondhatjuk úgy is. Gondolom. *Előbb-utóbb ugyanis kiderülnek a dolgok, és akkor annak itt súlyos következményei vannak a felelősre nézve.* A lakosság rendszeresen jelen van a városi tanács ülésein, és kérdőre vonja a városatyákat.

B. S.: Tehát elképzelhetetlen az, hogy valaki például megsürgesse a dolgot „felülről” annak érdekében, hogy legyen már valami „egyetértés”, és így rákényszeríti másokra az akaratát? Vagy ha igen, akkor rögvest kitör a botrány?

A. B.: A sürgetés nem feltétlenül gond, a dolgok mederben tartására tett kísérlet azért általában akceptálható dolog. Inkább az lehetetlen, hogy valaki a saját akaratát ráerőszakolja a lakosságra. Ilyen esetben sem mondanám azonban, hogy kitör a botrány: eléggé jóindulatú itt a közösség, de mindenesetre „megértetik” a gondolataikat... A civilek aktivitása rendkívül erős: nagyon odafigyelnek a történésekre.

B. S.: Milyen összegekből gazdálkodtok ebben a projektben? Hogyan aránylik a participációra elköltött pénz a tervezési pénzhez?

A. B.: Megint csak lehetetlen a kettőt szétválasztani. A tervezés a participációs folyamattal együtt történik kéz a kézben... Mondok példát... Többosztályú a konzultáció a civilekkel. A legfelső szinten van egy csoport civil, akik bizonyos fokig részt vesznek a tervezésben. Ebben a fázisban például kéthetente találkozunk az előzőekben leírt bizottsággal, és a tervezés tehát nemcsak a megbeszélések között zajlik, hanem a megbeszélések alatt is aktív tervezés folyik. Van, amikor arról szól egy találkozó, hogy döntést hozunk egy-egy tervelemről, de van „fizikai” tervezés is... A találkozók között mi továbbfejlesztjük azt, ami a találkozókön elhangzott, és aztán a következő megbeszélésen folytatódik a dolog...

B. S.: Mégis, gondolom más hivatali részleg viszi a participációt, és más a tervezést (vagy a participációt a parkot tervezők készítik?). Ha mégis megkísérelné legalább becsülni, hogy mibe kerül a projekten belül (tervezés és participáció együtt) a participációs rész, akkor a bekerülési összeg hányadát saccolná erre?

A. B.: A Waterloo Park esetében a mi csapatunk viszi a participációt és a tervezést is. A projekt team lényegében három tájépítészből áll (ebből ketten a város alkalmazottai vagyunk, a harmadik tagunk egyetemi tanár). Tudom, hogy nehéz ezt „közép-kelet európai aggyal” megérteni, de szerintem téves hozzáállás a két folyamatot külön részként kezelni, ezért téves a pénzüsszeget is szétválasztani. Úgy kell elképzelni az egész folyamatot, mint egy participációs folyamat, aminek a végeredménye egy terv. Az egész tervezés a participációs folyamat körül forog. Az a projekt gerince, és a tervezés arra épül. Egyébként pénzüsszegegről nincs nagyon szó, mert házon belül, hivatali időben, hivatali kötelezettségek között formáljuk a terveket, amelyért közalkalmazotti bért kapunk. Az egyetem kap valamennyi pénzt a segítségért, de nem túl sokat...

B. S.: Ezt akkor lehet úgy értelmezni, hogy a tervezést soha nem adja ki az önkormányzat külsős tervezőirodának, hanem házon belül oldja meg, saját apparátussal?

A. B.: Ebben az esetben így van. De ez nagymértékben függ attól, hogy mire irányul a terv. A park tervezését egyébként a város szerette volna kiadni, de a lakosság azt mondta, hogy NEM. Azt kérték, hogy házon belül legyen a projekt elkészítve, mert ebben látták a biztosítékát annak, hogy jó és minden tekintetben átbeszélt terv születik.

B. S.: Ha a város kiadja a tervezést, akkor arra a bizonyos irodára nézve is kötelező a participációs folyamat elvégzése? A lakosság azért fordult ezzel a kéréssel a tanáchoz, mert vannak rossz tapasztalatai a külsős tervezésekkel kapcsolatban?

A. B.: Igen, minden ugyanúgy érvényes a külsős tervező irodákra is, nekik is kell participációs folyamatot csinálniuk. A lakosság ebben az esetben azért kérte, hogy házon belül legyenek a tervek kidolgozva, mert úgy ítélték meg, hogy kisebb költségvetéssel, de ugyanannyi erővel házon belül sokkal jobb tervet fognak kapni. De ez esetenként változik.

B. S.: Erről is megkérdezték előre a népet, vagy csak valami spontán, de nagyon aktív civil kezdeményezésről van szó? Egyáltalán miből táplálkozik végső soron ez magyar viszonyok között rendkívülinek mondható participációs kényszer?

A. B.: Mivel a lakosság a lelegejétől be van vonva a dologba, ezért ők kifejezik a véleményüket akkor is, ha nem is teszed fel a kérdést. *Tegyük fel, hogy te várostatya vagy, és nem figyelsz oda, hogy a választóid milyen típusú és mekkora beleszólást akarnak az egyes tervekbe. Ha így állsz hozzá, akkor biztos lehetsz benne, hogy minimum nem fognak újraválasztani, de annál jóval többet is veszíthetsz: az egész karrieredet tönkretelheti egy ilyen botrány.*

Tehát általában az van, hogy ha mondjuk, a választópolgárt egy terv nem nagyon érdekli, akkor megcsináljuk a minimumot, amit kell (erre vannak a törvények), és a választópolgár azzal boldog. De ha érdekli őket valami (mint például ennek a városközponti parknak a sorsa), akkor bevonjuk őket sokkal jobban, mert másképp sokkal többet kockáztat a városvezetés, mint amennyit megér a trükközés és elkenés. Ezzel azt akarom mondani, hogy itt a politikusoknak megéri úgy táncolni, ahogy a nép muzsikál... Persze, ez most nem az egész demokráciára volt kommentár, csak a városi szintű döntéshozatalra.

B. S.: De ha te várostatya vagy, akkor nem érzed a nyomást a másik oldalról (például az ellenzéki irányból), hogy valami kézzelfogható a választási cikluson belül muszáj letenned az asztalra? Azaz nem sürgeted mégis a folyamatot, hogy még választás előtt átvághasd a boldogító nemzeti színű szalagot az „istenadta nép” orra előtt?

A. B.: Persze hogy érzel nyomást, de nem ez az egyetlen projekt a városban. Sok minden más is van, ami közül választhatsz... Tavaly, Waterloo város például megnyerte az „Intelligent Community of the Year” címet, ami elég nagy dolog... Szerintem egyébként, ha a lakosság kellően be van vonva, és elégedett ezzel a folyamattal, akkor az már egy jól kommunikálható eredmény. Így tudják jelesül azt is, hogy mennyi pénz van a kivitelezésre, és mi az ésszerű, indokolt megvalósítási ideje egy adott projektnek, és ahhoz hasonlítják az eredményeket. Nem várják el például, hogy egy év alatt mindent kivitelez, ha ez azt jelentené mondjuk, hogy ez a csatornázás vagy a víztisztítás megoldásának kárára történne. Figyelnek, mint a Nagy Testvér...

B. S.: A beépítési intenzitás növelését „okozó” fejlesztő (tehát jelen esetben az egyetemek és a Barrel Yards fejlesztője, az Auburn) áll valamit a park kivitelezési költségeiből, amiért növelik a sűrűséget? Vagy meg van az nálatok előre határozva, hogy a fejlesztésből származó helyi adó a park megújítására, fenntartására fordítódik, legalább részben?

A. B.: Alapesetben minden fejlesztés köteles a terület egy bizonyos hányadát közparkká alakítani, vagy abban az esetben, ha nincs közparkra szűkség a fejlesztés környezetében, akkor százalékban megadott összeget fizetnek a városnak, ami parkfejlesztésre fordítódik. Jelen esetben a Barrel Yards területén lesz egy kisebb park, és valamennyit még ennek tetejébe is fizetnek majd, de még nem tudjuk, hogy mennyit. Megegyezés kérdése a dolog.

B. S.: Vannak ma a parkban olyan területrészek, amelyeket közhasznú társaság vagy az önkormányzattól teljesen független vállalkozás üzemeltet, esetleg egyes terület-használatokért díjat szed, és ezzel hozzájárul a park fenntartásához?

A. B.: Van a parkban egy pár épület, ami ki van adva (itt sincs belépti díj vagy használati díj jelenleg), de ezeken kívül nincs más ilyen jellegű együttműködés – ma gyakorlatilag mindent

a város tart fenn a parkban. Viszont ennek a rendszernek az „elbírálása” is a tervnek a része, és az új rendszert is mi dolgozzuk ki. Különböző menedzsment-modelleket fogunk elbírálni (természetesen a lakossággal együtt), és ezután fogjuk eldönteni, hogy mi legyen park jövője finánciális, fenntartási tekintetben.

B. S.: Van arra a városon belül politika, hogy a beszedett helyi adóknak melyik típusa, vagy mekkora része kell, hogy a közterületekre, parkokra fordítódjon vissza? Vagy csak egyszerűen a nagy kalapból adnak valamennyit költségvetési évenként?

A. B.: A várostanács dönti el a költségvetést. Egy minimálisan elegendő összeg persze mindig szerepel a költségvetésben, de az ezeken felüli extra fejlesztési összegek a költségvetési vitán dőlnek el. (Sokszor ez is partcipációs folyamattal van egybekötve – ha a lakosság érdekelt – hogy az adott pénzkeret hogyan lesz elköltve.) Waterloo város pillanatnyilag hároméves költségvetési terveket készít, de ez városonként változik.

B. S.: Hogyan lehet összeegyeztetni a nyilvánossággal történő találkozásokat, megbeszéléseket a hivatali idővel? Vagy vannak találkozók este és hétvégéken is? (Netán internetes szolgálat?)

A. B.: Általában hét közben esténként, de van, amikor hétvégén vannak a találkozók. Várostanács például hétfőnként este 6:30-kor van. Az interneten keresztül is fenntartjuk a kapcsolatot a lakossággal. Akit érdekel, az feliratkozik a levelezőlistánkra, és időközönként megkapja a hírlevelünket, amelyben röviden leírjuk, hogy hol tart a folyamat és mik a következő lépések.

B. S.: Milyen más projekteken dolgozol még? Azok is részvételi tervezések?

A. B.: A projektjeim nagy része valamilyen szinten magába foglalja a részvételi tervezést. Ebben szerencsém van, mivel a vezérigazgatóm tudja, hogy szakmai érdeklődésem ilyen irányú, és így örömmel nekem osztja le az ellentmondásos vagy nagy lakossági érdekű projekteket. Ezenkívül a szakmai mesterfokozat elérésén dolgozom a Guelf-i Egyetemen, ahol a diplomamunkám is részvételi tervezéssel foglalkozik. Ez utóbbi a városi mezőgazdasági tájépitással (Urban Agriculture) kapcsolatos. Kanadában ugyanis egyre erősebb az a környezettudatos irányzat, amely arra ösztönzi az embereket, hogy mezőgazdasági szükségleteiket a lakóhelyükhöz közel elégítsék ki. Egyes városi területek, mint például a lakótelepek úszó telkei közötti zöldfelületek (természetesen talajcsere után) alkalmasak lehetnek arra, hogy közös vagy egyéni parcellás művelésben az ott lakók megtermeljék a saját szükségleteiket fedező gyümölcsöket, zöldségeket. Számos kérdéskör azonban nyitott, szabályozatlan, ezért a projekt célja, hogy egy partcipációs folyamat végén kialakuljon valamiféle szabályrendszer az új tájhasználati formával kapcsolatosan. Azaz itt is egy partcipációs folyamatról van szó, csak itt a végtermék nem egy terv, hanem egy szabályzat (politika) lesz.

Jegyzet

- 1 Az alábbi interjú az Építészfórum című internetes online folyóirat 2008. május 28-ai számában jelent meg. Elérhető a www.epiteszforum.hu címen.

KUTI ÉVA

Stratégiai cselekvésen innen, illúziókon túl

A magyarországi civil szektor mai problémáit és kihívásait áttekintő cikk a magyar Gazdasági és Szociális Tanács felkérésére készült. Provokatív megállapításaival vitát akar indítani a civil szervezetek között arról, hogy milyen lépésekre, erőfeszítésre lenne szükség a nonprofit szektor szervezettségének és kapacitásainak megerősítéséhez. A szervezetek kapcsolati hálójának gyengeségétől, a finanszírozási, átláthatósági problémákon keresztül a megfelelő jogi szabályozás hiányáig mindent számba vesz a tanulmány. A statisztikai adatokat ismertető, de szubjektív tapasztalatokra épülő következtetéseket is bemutató anyag áttekintést és egyfajta láttelepet nyújt a 2008-as év nem-kormányzati világáról.

Kulcsszavak: kihívás, nonprofit szektor, civil szervezet, finanszírozás, szabályozás

Kuti Éva: Közgazdász, a nonprofit szektor kutatója, az Általános Vállalkozási Főiskola tanára. Kutatási területei közé tartozik a harmadik szektor mérete, szerkezete, finanszírozása, az állam és a civil társadalom kapcsolatrendszere, a vállalatok társadalmi szerepvállalása, a lakossági adományozás és az 1%-os támogatások rendszere. Részt vett a Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project első szakaszában és a Future of Civil Society Projectben. Legutóbbi könyve: Civil Európa – Civil Magyarország, 2008.

E-mail: kuti.eva@avf.hu

BULLAIN NILDA

Alapkérdések az alapítványokról

A tanulmány a Ptk. reformja kapcsán világít rá arra, hogy miért szükséges és hogyan lehetséges az alapítványi szabályozást alapvetően megváltoztatni annak érdekében, hogy a nonprofit szektor eme jelentős szegmense tovább fejlődhessen, és érdemben hozzá tudjon járulni az égető társadalmi problémák enyhítéséhez Magyarországon. A tanulmány segíteni kívánja a jogalkotókat abban, hogy jobban megismerjék és megértsék a témával kapcsolatos problémákat, az elvi és gyakorlati lehetőségeket a szabályozásban. Ezenkívül a tanulmány muníciót kíván szolgáltatni azon alapítványoknak és alapítványtevőknek, akik érzik a reform szükségességét és érdekérvényesítő munkával lépni kívánnak ennek érdekében.

Kulcsszavak: alapítványok, Polgári Törvénykönyv, nonprofit jogi reform

Bullain Nilda az Európai Nonprofit Jogi Központ (ECNL) - amelynek célja a civil társadalom hatékonyabb működését elősegítő jogi háttér kiépítése a közép- és kelet-európai régió országaiiban - ügyvezető igazgatója. Az ECNL korábban a washingtoni központú Nemzetközi Nonprofit Jogi Központ (ICNL) budapesti irodájaként működött, ahol Bullain Nilda mint jogi tanácsadó dolgozott, számos közép kelet európai, EU-hoz csatlakozó országban segítve a nonprofit jogi reformokat. Bullain Nilda fő szakmai területe a nonprofit és civil szektorhoz kapcsolódó jogi és pénzügyi kérdések, különösen a nonprofit – kormányzati együttműkö-

dések területe, a nonprofit adózási kérdések, a jótékonyosság, a közhasznú státusz, az önkéntesség és a közszolgáltatások biztosítása.

Mielőtt az ICNL munkatársa lett, Bullain Nilda a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány (CTF) igazgatója volt. Ezt megelőzően a magyar Parlamentben dolgozott a külügyi bizottság segítőjeként, a Szabad Demokraták Szövetsége számára. 1988 óta különböző emberi jogi szervezetek aktivistája, a Nőszemély című folyóirat szerkesztője.

Az ELTE jogi karán végzett, 1994 óta trénerként és tanácsadóként Kelet-Közép Európa számos országában tevékenykedett.

E-mail: nilda@ecn.org.hu

GERENCSÉR BALÁZS—OPRISCS JUDIT

Százalékos adományozás szerepe az adományozási kultúra erősítésében

A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány a százalékos adományozás rendszerének megszületése óta folyamatosan figyelemmel kíséri, támogatja annak működését, elterjedését Magyarországon és más országokban egyaránt. A Sasakawa Peace Foundation támogatásának köszönhetően a Százalékos Adományozás Projekt keretében 2006-2007-ben lehetőségünk nyílt arra, hogy lebonyolítsunk egy vizsgálatot, az elmúlt évtized tapasztalatait két országban összegezve elemeztük a százalékos adományozás természetét, működési jellemzőit, hatásait az adományozási kultúrára és a civil szektorra.

Vizsgálatunk nyomán kijelenthetjük, hogy a százalékos adományozás hatékony eszköz az adományozási kultúra, a civil szektor fejlesztésére, azonban mindeközben számolni kell több korlátozó tényezővel. Segíti a civil szektort és a potenciális adományozókat abban, hogy tudatosítsák, milyen fontos és hasznos az adományozás, hogyan működik, milyen összetevőkből áll az adományozás folyamata. A civil szervezetek és a lakossági adományozók szempontjából vizsgálva a jelenséget egyaránt arra jutottunk, hogy a százalékos adományozás hasonlóan működik, mint az adományozás egésze, egyéb formái. A százalékos adományozás nem szorította háttérbe sem a lakossági, sem a vállalati adományozást, nem csökkentette adományaik súlyát, jelentőségét. Csak az állami szereplő részéről találtunk arra utaló jegeket, hogy a százalékos adományozás alkalmazása során háttérbe szorultak az adományozást támogató egyéb intézkedések. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a százalékos adományozásban való részvétel nem minden civil szervezet számára jelent valós lehetőséget, az e területen sikeres civil szervezetek tipizálhatóak, csakúgy, mint azok, amelyek számára nem elérhető ez az adományozási forma. A százalékos adományozás továbbá segíti a kommunikáció fejlődését, a hatékony és sokrétű interakció kialakulását az adományozói és kedvezményezett oldal között. Ez pedig a civil szektor, és a szervezetei által végzett munka társadalmi beágyazottságát is növeli, ismertté és támogatottá teheti a civil szervezeteket az érintett egyének körében.

Kulcsszavak: százalékos adományozás, adományozási kultúra, civil szervezetek

Gerencsér Balázs 1986-ban végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi (ma Corvinus) Egyetemen, közgazdász-szociológus. 1992-ig a sajtó területén dolgozott, piac- és közvélemény kutatásokat irányított, lapkiadással foglalkozott. 1993-ban közösségfejlesztő képzések után csatlakozott a Falufejlesztési Társasághoz és a Fejér megyei Abára költözött, ahol közösségi és kulturális programokat indított, gondozott. Budapestre visszaköltözése, 1997 óta a NIOK Alapítvány munkatársa, 1999-2005-ig igazgató helyettese, 2000 és 2001 között, illetve 2005 óta igazgatója. 2002 óta a Budapesti Corvinus Egyetem óraadó tanára. Számos írása jelent meg a civil szervezet működésével kapcsolatban, részt vett több civil szervezetek menedzsmentjével, az 1%-os törvénnyel kapcsolatos kutatásban. Helyi és országos civil szervezetek önkéntese, tagja, kurátora. Az „Abai Kultúráért” díj kitüntetettje.

E-mail: b.gerencser@niok.hu

Oprics Judit (1971, Budapest) szociológus, közgazda. A Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány Társadalmi egyeztetések támogatása programjának vezetője. 1994-ben a Budapest Közgazdaságtudományi Egyetemen szerzett közgazda-szociológus végzettséget. Tanulmányai alatt és után a BKE Szociológia Tanszékének epidemiológiai csoportjának tagjaként kutatóként dolgozott. 2004-től a NIOK Alapítvány munkatársa, 2006-tól fő témája a társadalmi egyeztetés. Több kutatásban közreműködött, mint Civil szervezetek kommunikációja kutatás, Százalékos adományozás vizsgálat. Részt vett a Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere (TEEN) programban, és annak folytatásában (TEEN 2), jelenleg a Regionális Civil Egyeztetések (RECE) program vezetője.

E-mail: project@niok.hu

KINYIK MARGIT

Közfeladat-átvállalás gyakorlata Skóciában

Az utóbbi évtizedekben a jóléti állam válságára adott válaszreakciók egyike a fejlett országokban a nem állami szervezetek közfeladatok ellátásába való fokozottabb bevonása. Bár a gyakorlat nemzeti szinten számos eltérést mutathat, a közfeladatok átvállalása mind szabályaiban, mind folyamatában és értekeiben – az Európai Unió hatására – határozott trendeket mutat, amelyeket a fejlett országok is egymástól tanulva adaptálnak. Az angolszász modell fejlődési folyamatában az elmúlt években stratégiai szinten a hatékony kormányzás és ezzel együtt a közpénzek racionális, ugyanakkor társadalmilag hatékony felhasználása vált irányadóvá. A megvalósítást segítő gyakorlati ösztönzők (szabályok és forráslehetőségek) a közfeladatokra aspiráló nem állami szervezetek piaci szereplőként való intézményesülését támogatják és teszik egyre inkább kizárólagossá, amely alól a civil szervezetek sem mentesülhetnek. Bár a brit modell számos tekintetben kitűnő terepet kínál a hazai gyakorlat fejlesztésére, a politikai irányításból adódóan nem egységes. Míg az angol és részben a walesi közfeladat átvállalás – a magyarországihoz hasonlóan – a törvényi szinten szabályozott feladatok kiszervezésében maradt domináns, addig Skóciában a szociális gazdaság típusú fejlesztés irányába köteleződtek el. Ugyanakkor azt gondoljuk, a külföldi minták esetleges

jövőbeni adaptálása során leginkább az eljárási folyamatokra, technikai-bürokratikus és intézményrendszerben rejlő elemekre célszerű koncentrálnunk, s nem az esetlegesen hazai hagyományoktól eltérő, gyakran kulturális mintázatokra épülő ideologikus elemek meghonosítására. Az európai, illetve az Európai Unió által elvárt trendekhez való csatlakozásban a skóciai modell megismerése kétségkívül segítségünkre lehet.

Kulcsszavak: civil szervezet, nonprofit szervezet, közfeladat-ellátás, kiszereződés, Nagy-Britannia, Skócia

Kinyik Margit 10 éve a nyíregyházi Szocio East Egyesület munkatársa. Szociológia diplomáját 1998-ban szerezte a Miskolci Egyetemen. Jelenleg a Debreceni Egyetem Neveléstudományi Doktori Iskolájának PhD hallgatója. A Nyíregyházi Főiskola külső oktatója. Szakmai érdeklődésének középpontjában a civil szervezetek finanszírozása, közfeladat-ellátásban betöltött szerepe, valamint a civil szektor menedzsmentje áll.

E-mail: mkinyik33@hotmail.com



ÉVA KUTI*Illusions Lost, Strategies Not Found*

The article outlining the current problems and challenges of the Hungarian CSO sector was prepared on request of the Hungarian Economic and Social Council. By making provocative statements it intends to generate a discussion between CSOs on what steps to take, what kind of efforts to make so that the structures and capacities of the nonprofit sector are strengthened. The study covers the issues of weak social networks, financial and transparency problems as well as the lack of adequate legislation. While analyzing statistical data, the study also makes conclusions based on subjective experience, thus presenting an overview and a kind of diagnosis of the nongovernmental landscape of 2008.

Keywords: challenge, nonprofit sector, civil society organization, CSO, financing, regulation

Éva Kuti: Economist, researcher and professor of Nonprofit Studies at the Budapest College of Management. Her research and teaching interests include size, structure and financing of the third sector, government/civil society relationships, corporate social responsibility, individual donations, 1% philanthropy. She served as a local associate in Phase I of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project and participated in the Future of Civil Society Project. Her most recent book: *Civil Europe – Civil Hungary*, 2008.

E-mail: kuti.eva@avf.hu

NILDA BULLAIN*Key Questions on the Foundations*

Related to the Civil Code reform, the study shows why and how should modify the regulations of the foundations in order to let this important segment of the NGO sector develop and contribute to the updated societal problems of Hungary. The study would like to assist the law makers to better understand the problems and the conceptual and practical possibilities related to the issue. Also, the study provides assistance for those foundations and founders who believe in the necessity of reform how to advocate.

Keywords: foundations, Civil Code, NGO legal reform

Ms. Nilda Bullain is Executive Director of the European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), aiming to promote an enabling legal environment for civil society in Europe. ECNL was previously operated as the Budapest branch office of the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), an international organization headquartered in Washington, DC, where Ms. Bullain has been serving as Senior Legal Advisor. She has been working in NGO legal reform in several Central European countries joining the EU. Ms. Bullain has expertise in legal and fiscal areas concerning NGO and civil society development, especially the NGO-government cooperation framework, NGO taxation, philanthropy, public benefit status, volunteering, and delivery of social services.

Prior to joining ICNL, Ms. Bullain was Executive Director of the Civil Society Development Foundation Hungary (CSDF), a leading resource and support center for NGOs in Hungary and Central and Eastern Europe. Before her involvement with CSDF, Ms. Bullain worked as a parliamentary aide in the Foreign Affairs Committee of the Hungarian Parliament and assisted the Alliance of Free Democrats. She has been involved in human rights organizations in Hungary since 1988 and was editor of the feminist journal *Nőszemély*.

Ms. Bullain graduated from the Faculty of Law at ELTE University, Budapest. She has been working as a trainer and consultant with nonprofit organizations throughout Central and Eastern Europe since 1994.

E-mail: nilda@ecn.org.hu

BALÁZS GERENCSÉR—JUDIT OPRICS

The Role of Percentage Giving in Creating a Culture of Giving

The Nonprofit Information and Training Centre (NIOK) Foundation has closely followed and supported the operation and the spread of the percentage system from the very beginning in Hungary as well as in other countries. Thanks to the support of the Sasakawa Peace Foundation it became possible to conduct research in 2006-2007 within the framework of the Percentage Philanthropy Project, by summarising the experiences of the last decade in two countries to analyse the nature of percentage designation, the characteristics of its functioning, and its effects on a culture of giving and on the NGO sector.

On the basis of our research it can be stated that percentage designation is an effective tool to develop a culture of giving and the NGO sector although several limiting factors have to be taken into consideration. Percentage designation helps the NGO sector and potential givers to realise the significance and usefulness of designation as well as the functioning and the elements of the process of giving. Examining the process from the perspectives of both NGOs and individual givers we reached the same conclusion: that percentage designation works similarly to donation as a whole and to its other forms. Percentage designation has not eclipsed individual or business giving, nor has it diminished the weight and importance of their donations. There were signs observed concerning actors from the governmental side that, other measures in support of donation were pushed into the background in the course of the application of percentage designation. It has to be noted that participating in percentage designation is not a realistic option for every NGO: the main types of NGOs successful in this area can be identified, as can those for whom this form of giving is out of reach. In addition, percentage designation also helps improve communication, the formation of effective and diverse interaction between givers and beneficiaries. This also makes the NGO sector and its work more embedded in society and can help increase public awareness and approval of the NGO sector.

Keywords: percentage philanthropy, culture of giving, NGOs

Balázs Gerencsér graduated as an economist- sociologist from Budapest Economy (now Corvinus) University in 1986. He worked in media until 1992, led marketing and public opinion research, and dealt with publishing. In 1993, after studying community development, he became a member of the Village Development Association. He then moved to Aba in the county of Fejér where he started and maintained community and cultural programmes. He moved back to Budapest in 1997, and since then has been working at NIOK Foundation: as deputy director (1999-2005), and as director (2000-2001, and 2005-present). Since 2002 he has been a lecturer at Corvinus University. He has written several publications about NGOs, has participated in the management of several NGOs and has also taken part in research about the 1% law. He is a volunteer, member and boardmember of several local and nationwide NGOs. He has also been awarded the „Culture for Aba” prize.

E-mail: b.gerencser@niok.hu

Judit Oprics is an economist-sociologist. She is the Public Consultation Programme Officer at NIOK Foundation. She graduated as an economist-sociologist from Budapest Economy University. During and after her studies she worked as a researcher as part of an epidemiology team at the Sociology Department. Since 2004 she has been working at NIOK, and since 2006 her main focus has been public consultation. She took part in research about NGOs’ communication and percentage designation. She participated in the TEEN program, and its continuation TEEN 2. Currently she is the Regional Public Consultation (RECE) Programme Officer.

E-mail: project@niok.hu

MARGIT KINYIK

Public Service Delivery in Scotland

Public service delivery has been one of the answers of the developed countries for the welfare state failure in the last few decades. Although the practice of outsourcing can vary on national levels, there are similar trends in its development, due to the expectations of the European Union. The developed countries have also lot to learn from each other in this process. Effective governance and cost effectiveness followed by a provable social development have become the key words of the strategic planning in the UK in the last few years. Central incentives (e.g. regulation, processes and resource allocation) turn organizations aspiring for public services into a strong business like way of operation and nonprofit organizations have to follow it, too. Although the British model provides a lot to learn for the decision and policy makers in Hungary, it is not a unified one due to the political system of the country. While public service delivery has been dominantly built on the statutory services in England and Wales to date, Scotland has committed itself to a social economy type development. Nevertheless, we are convinced that we should focus on the procedural, technical and bureaucratic elements and institutional features while adapting foreign models and practices, instead of ideologies often embedded in different cultural patterns. We

■ ■ AUTHORS

believe that getting familiar with the Scottish practice for public service delivery can help to join the trends of Europe and by the European Union.

Keywords: NGO, nonprofit organization, public service delivery, contracting out, outsourcing, United Kingdom, Scotland

Margit Kinyik has been working in Szocio East Association for 10 years in Nyíregyháza, Hungary. She has MA degree from University of Miskolc (1998) on Sociology. Currently she is PhD candidate at the University of Debrecen, Doctoral School of Formal and Non-Formal Education. She is a lecturer of College of Nyíregyháza. Her main professional areas are third sector financing, public service delivery and management issues.

E-mail: mkinyik33@hotmail.com