



# CIVIL SZEMLE

## Szerkesztőbizottság/Editorial Board

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

## Szerkesztőség/Editors

<b>Főszerkesztő/Editor in Chief</b>	Nagy Ádám
<b>Főszerkesztő-helyettes/Senior Editor</b>	Nizák Péter
<b>Szerkesztők/Editors</b>	Bartal Anna Mária (Elméletileg) Csongor Anna (Társadalom és állam) Kákai László (Kitekintés) Kinyik Margit (Kitekintés) Márkus Eszter (Elméletileg) Péterfi Ferenc (Közösségek és civil társadalom) Sebestény István (Világ-nézet)
<b>Online szerkesztő/Online Editor</b>	Bod Levente

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

## Együttműködőink/Co-operators

Civil Szemle Alapítvány



Palócvilág Alapítvány  
Szociális és Munkaügyi Minisztérium

### ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

[www.ujmandatum.hu](http://www.ujmandatum.hu)  
1143 Budapest, Francia út 32.  
Tel/fax: (+36-1) 221-8099  
E-mail: [szerkesztoseg@civilszemle.hu](mailto:szerkesztoseg@civilszemle.hu)

Felelős kiadó Németh István  
Lapterv Zátonyi Tibor

Készült a Kánai nyomdában  
Felelős vezető Kánai József

ISSN 1786-3341

■ <b>BÚCSÚ</b>	
Tisztelt Olvasó!	5
■ <b>ELMÉLETILEG</b>	
Szabó Máté: Polgári engedetlenség és civil kultúra	7
■ <b>KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM</b>	
Péntek Eszter: A hatékonyságmérés problémái a betegszervezetek körében	21
■ <b>TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM</b>	
Brachinger Tamás: Az „állatorvosi ló” avagy egy community study, különös tekintettel a civil érdekérvényesítésre	43
■ <b>VILÁG-NÉZET</b>	
Majláth Ronald: A poszt szocialista térség civil társadalma	53
Vicente Marbán Gallego: A harmadik szektor szerepe Spanyolország szociális fejlődésében, az Európai Szociális Modell tükrében	71
Hagai Katz–Benjamin Gidron–Nissan Limor: A harmadik szektor Izraelben – Jellemzők, struktúra és a fejlesztő politikák	93
■ <b>VISSZAHATÁS</b>	
Gregorio Rodríguez Cabrero–Vicente Marbán Gallego: Revista Española del Tercer Sector (RETS) – a spanyol harmadik szektor folyóirata	115
Domaniczky Endre: Önszerveződéstörténeti kutatás a 19. századi pesti civil szervezetekről – recenzió	118
■ <b>Szerzőink</b>	123



## TISZTELT OLVASÓ!

■ 5 éves a *Civil Szemle*. 5 évvel ezelőtt a civil területen dogozó szakemberek számára nem volt olyan szakmai „háttér folyóirat”, amely megpróbálta felölelni a civil közélet, a társadalmi szervezeti lét, a nonprofit kutatás stb. problémakörét. A „cselekvő állampolgár” gondolatosságára felfűzött Civil Szemle megszületésével olyan érdeklődő értelmiségieknek szóló kiadvány jött létre, amely a civil szféra, társadalmi együttműködések, nonprofit szervezetek bemutatásával foglalkozik.

2005-ben a lap publikációs pályázatának kiírására három tucat pályamű érkezett be, 2007-ben a lapot Pulitzer-éremre terjesztették elő. 2008-ban a Szemle – egyetlen magyar társadalomtudományi lapként – bekerült a legrangosabb nemzetközi tudományos folyóiratoknak szánt nemzetközi citációs indexbe.

Talán módszertani értelemben is újdonság a *Civil Jelentések* sorozata. Míg a 2007-es Jelentés a szektort vertikális, szakterületenkénti perspektívában vizsgálta, addig a 2008-as szektorszintű funkciókban, viszonyrendszerekben gondolkodott.

Úgy hiszem egy lap akkor intézményesül, ha az nem személyektől függ, ha az alapító atyák nélkül is működőképes marad. Hovatovább nem szerencsés egy fenéssel két lovat megülni: nem lehet az ember egyszerre NCA-döntéshozó és egy független lap vezetője. Úgyhogy nincs más, mint a vizsgáztatói székbe átülni a vizsgapadba és várni a szektor kritikáit, két és fél év múlva ítéletét.

A lap a jövőben biztosan más: még jobb lesz. A tavaly megújult szerkesztőségben olyan innovativitás munkál, amely méltán teszi a Szemlét tízéves születésnapjára Európa mérvadó civil lapjává.

Büszkén és nyugodtan adom át a főszerkesztői feladatokat, s köszönöm, hogy jó ügyet szolgálhattam:

Nagy Ádám  
Főszerkesztő





- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 

## **POLGÁRI ENGEDETLENSÉG ÉS CIVIL KULTÚRA AZ OMBUDSMANI INTÉZMÉNY ÉS AZ „EMBERI JOGOK KELET-EURÓPAI FORRADALMÁNAK” SZELLEMISSÉGE**

Szabó Máté

■ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosai Magyarországon és másutt egyaránt az állampolgári jogok kultúrájának védelmét és kialakítását, továbbfejlesztését célozzák tevékenységükkel. Mi mászt akar a Mahatma Gandhi, Martin Luther King és az amerikai Henry David Thoreau után az 1989-es erőszakmentes forradalmakban állampolgári engedetlenséggel élő állampolgár? Első pillantásra talán furcsának tűnik a kérdésfeltevés; mi köti össze a közjogi méltóságot betöltő államjogi szerepet az alkotmányos jogok védelme és teljessége érdekében szabályt szegő polgárokkal? Hová vezet ez az összehasonlítás? Úgy gondolom, éppenséggel ahhoz, hogy jobban megismerjük mindkét szerepkörnek a jogállam megfelelő funkcionálásában betöltött szerepét az állampolgári jogok kultúrájának védelmében (reaktív szerepkör) és továbbfejlesztésében (proaktív szerepkör).

### **Az állampolgári engedetlenség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosai (ombudsmanok)**

Mindkét szerep, az engedetlenkedő és az ombudsman egyaránt sajátos, a szubjektív látásmód mellőzhetetlenségével, és a tévedés kockázatával járó alkotmány- és alapjog-értelmezéssel jár. Thomas Paine, az amerikai és a francia forradalomban részt vevő gondolkodó és közéleti személyiség az „Ember jogai” című híres munkájában úgy jellemezte az emberi jogokat sajátos brit élményvilága alapján, mint olyan fényt, melynek forrását a sűrű köd miatt nem lehet látni, és csak a felhők/köd által megszűrve, szürkén megtörve jut el hozzánk. Hogy pontosan milyen a „Forrás”, azt mindenki számára egyforma megjelenéssel nem láthatjuk, csak értelmezések sokaságán keresztül. (Thomas Paine: Az ember jogai)

Az ember jogaival kapcsolatosan tehát kivétel nélkül mindenkin rajta van különböző vastag-ságú kelmékből a „tudatlanság fátyla” (John Rawls kanadai filozófus kifejezése), az a sajátos szempont, amely eltérő módon és mértékben engedi átlátni az adott szituációban az alkotmány és az emberi jogok üzenetét. Az engedetlenkedő és az ombudsman közös vonása, hogy olyan dramatikusan értelmezéssel rendelkeznek, amely beavatkozást ír elő számukra a szerintük az alkotmányt és az emberi jogokat sértő helyzet, állapot, folyamat ellenében, a szerintük „jogos” helyzet kialakítása érdekében. Kiindulópontjuk, világlátásuk hasonló, egy-fajta „krízis”, válság, amelyben a katarzishoz vezető cselekvésre van szükség.

Nagyon nagy különbség azonban, hogy az engedetlenkedő főszabályként amatőr, az ombudsman pedig profi. Az ombudsman profizmusát a megválasztás szabályai írják elő (jogi végzettség, politikai függetlenség, speciális teljesítmények), míg állampolgári engedetlenséget bármely állampolgár, sőt az emberi jogok érdekében bárhol bárki – akár hontalan – is elkövethet, bármiféle professzionális szerepkritérium nélkül. Az amatőr ad hoc védi és fejleszti az alkotmányt, egy bizonyos fókuszpontban aktivizálódik, ami lehet rendszeres, és ez a fél-profi, félig hivatásos jogvédők kisebbsége, a többség azonban esetileg elkötelezett állampolgárokból áll a civil jogvédelemben. Az ombudsman (Európában) az alkotmányjogban meghatározott időtartam alatt, ami nálunk hat év, szerepkörét hivatásszerűen látja el hatáskörének keretein belül. Ebben munkatársak, szervezetek, intézmények segítik. Ő maga az emberi – és alkotmányjogi – intézményvédelem egyik intézménye, sajátos hivatali szervezeti struktúrában megszervezett hivatásos segítőkkel. Ezzel szemben az állampolgári engedetlenség nem hatáskör, hanem önként felvállalt elkötelezettség, amely belső „elhivatottság” alapján, a meggyőződésen alapuló személyes, esetleg csoportos döntés eredménye. Az állampolgári engedetlenkedő „önjelölt”, az ombudsmant jelölik (nálunk a köztársasági elnök) és szabályozott rendben választják (nálunk az egykamarás országgyűlés teljes kétharmadának támogatásával).

## John Rawls modellje

Amit az engedetlenkedők tesznek, avagy nem tesznek, azaz tevőlegesen avagy tartózkodással sértik meg a jogszabályt az alkotmányos jogsérelemre való figyelemkeltés érdekében, az jogellenes, és a cselekvés tartalma autonóman kialakított egyéni avagy kollektív stratégiát követ. Az ombudsmanok hatáskörét és eszköztárát alkotmány és törvények írják körül és elő (nálunk az alkotmányos visszasságokat vizsgálja, jelentést készít róla, kezdeményezések jogilag körülírt eszköztárát alkalmazhatja), az engedetlenkedő tevékenységével kapcsolatosan csak általános, szokásszerű elvek állnak rendelkezésre. Ezek jogilag nem szabályozottak, hiszen szabályozhatatlanok – hogyan írja körül a jog azt a szituációt, amikor szubjektív meggyőződés alapján lehet megsérteni? (Ez csak az alkotmányos rend fenntartása érdekében gyakorolható ellenállás jogánál lehetséges!)

Melyek ezek az általános elvek ismét John Rawls globálisan hatásos elmélete alapján?

- Súlyos alkotmányos jogsérelem orvoslására irányul.
- Az alkotmányos jogsérelem súlyosabb, mint az elkövetett jogsértés (arányosság).
- A rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerítése (nincs más felsőbb fórum).



- A nyilvánosság, azaz transzparens és dokumentált (jegyzőkönyv, videó, média) végrehajtás (elkülöníti a titkos, fedett terror- és bűncselekménytől, még akkor is, ha ugyanaz a motívumuk, ugyanarra probléma a gyökerük).
- Az erőszakmentesség a cselekmény során (tartalmát eltérően értelmezik, de ez a terrorizmussal szembeni egyik fontos elhatárolás).
- Az önkéntes alávetés az állam büntetőhatalmának, a szankciók elfogadása (a másik fontos különbség a terrorizmussal és a „morális bűnözéssel” – Robin Hood-kultúra, önkéntes igazságszítás – szemben).

Persze a fenti, az állampolgári engedetlenység elméletében központi alapelvek vitatottak, és nem minden gondolkodó, illetve engedetlenkedő fogadja el, és osztja ezeket, illetve valószínűsíti meg tevékenységében. Azonban, ha ezekkel hasonlítjuk össze az ombudsmani tevékenységet, a következő eredményekre jutunk:

- Nem csupán súlyos, hanem a hatáskörbe tartozó bármely alkotmányos visszaállással foglalkozik, sőt Magyarországon és sok más európai államban az adminisztráció működésének a polgár érdekeit sértő visszaállásaival is, tehát tágabb körű.
- Az arányosság csupán absztraktnan, az általános alkotmányos alapelv szintjén értelmezhető, a mindenkori konkrét problémák összefüggésrendszerében.
- A jogorvoslatok kimerítése a mi jogunkban az ombudsman eljárásának szükséges, ám nem elégséges feltétele.
- Nincsen előírva, de nemzetközi ombudsmankultúra szerint „legfőbb fegyvere a nyilvánosság”, hiszen anélkül tevékenysége csak hatóságokkal, szervezetekkel való kommunikáció, amely nem lép be az állampolgárok és a közéleti szereplők tudatába. Szankciók híján „naming is shaming” a nemzetközi ombudsmani tolvajnyelv szerint, azaz „megnevezni és megszégyeníteni” a jogsértőt csak a nyilvánosságban lehet.
- Az erőszakmentesség nyilvánvaló, de az alapvető elválasztó elem az engedetlenkedő egzempláris, „példás” jogsértésével szemben a jogállami keretek teljes és maradéktalan betartása, a hatáskör korlátainak „csipegetése” azonban véleményem szerint megengedett bizonyos mértékig.
- Az ombudsmanokkal szemben a hivatalos szankciók ritkák, nálunk a képviselőket megillető mentelmi jogot élveznek. Ombudsman felelősségre vonására még nem volt példa Magyarországon, sem saját hatáskörével, sem más szabályok megsértésével kapcsolatosan. Más kérdés, hogy informális szankciók és formális politikai és gazdasági nyomásgyakorlás tetten érhetőek, bár bizonyításuk nem könnyű, mind ombudsmanokkal, mind pedig munkatársaikkal kapcsolatosan.

Mint láthattuk, a hasonlóságok és a különbségek egész tárházával gazdagít minket ez az összevetés. De ne vesszünk el a részletekben, hanem kérdezzünk rá az Egész értelmére. Mi végre? Kinek az érdeke? Mit szolgál? A válasz a közösséget erősíti meg véleményem szerint; az állampolgárok jogait és szabadságát, az alkotmányosság és az emberi jogok érvényesülését szolgálja minkét szerepkör gyakorlása. Míg ebben a folyamatban az ombudsman olyan jogál-

lami intézmény, amely az állampolgári elkötelezettség és kultúra bizonyos elemeit viszi be a jogállam gépezetébe, az állampolgári engedetlenség a civil társadalom és az állampolgári kultúra olyan kivételes eleme, amely az emberi jogok, az alkotmányosság és a jogállamiság érdekében magas elkötelezettséggel, szubjektív alapon elkövetett jogsértést jelent a nyilvánosság és rajta keresztül a jogállam korrekációs mechanizmusainak megindítására. Az ombudsman a jogállam rendszeresen használt „gyógyírja”, az állampolgári engedetlenség a krízis, a betegség időszakának lehet a mentőkötele, mesterséges lélegeztetése – de nem orvosi rendelvényre. Az ombudsmannak rendelkeznie kell az orvosi képzéssel, és van receptkönyve, míg az állampolgári engedetlenkedő a spontán segítségnyújtást végzi akkor, mikor szerinte fennáll az életveszély, és legfeljebb elsősegélynyújtó tanfolyamon vett részt. Persze vannak orvosok, végzett, hivatásukat gyakorló jogászok, akik megszervezik, irányítják az elsősegélyt – ők a civil jogvédők.

## Demokrácia és diktatúra

Ugyancsak a közösséget erősíti az az állami-politikai feltételrendszer, amely mindkét tevékenység alapfeltétele. Ismert Gandhi híres levele az európai zsidókhöz, amelyben azt javasolta nekik, hogy használják fel az állampolgári engedetlenség erőszakmentes, civil eszköztárát a Harmadik Birodalom elnyomásával és népiirtásával szemben. Sokan véljük, hogy a nagy gondolkodó és stratégia tévedett – bár nála az engedetlenség az ellenállásba is átmehet –, hiszen a polgári engedetlenségre ott van lehetőség, ahol érvényesülnek az emberi jogok, van alkotmányos kultúra, létezik az állampolgár autonóm szférája. A diktatúrákban ezek nincsenek jelen, és csak alattvalók vannak, akik szemben állnak az elnyomással. Gandhi koncepciójának kialakítását és megvalósítását tulajdonképpen az a sajátos helyzet tette lehetővé, hogy brit gyarmatokon tevékenykedett. Míg Nagy-Britannia a jogállamiság és az emberi jogok vezető államai közé tartozott a brit szigetek területén, addig gyarmatain eltérő mértékben, de korlátozta ezek érvényesülését. Ily módon sajátos ellentmondás alakulhatott ki, Gandhi és követői hivatkozhattak a brit jogállamiságra és a britek jogaira annak kolonialista sérelmeivel, és a gyarmati uralom elnyomatásával szemben. Az állampolgári engedetlenség és az ombudsmani tevékenység ugyanis egyaránt csak a jogállam feltételrendszerén belül érvényesülhetnek.

Bár a nemzetközi gyakorlatban találkozhatunk olyan demokratizálódó autoriter rendszerekkel, amelyek az ombudsmani intézményt a kibontakozás érdekében, avagy a nemzetközi, demokratikus elvárások érdekében nemzetközi nyomásra hozzák létre, pl. Lengyelország 1988-ban, avagy a mai Törökország, Üzbegisztán, Azerbajdzsán, Grúzia, Örményország stb. Itt is fontos szerepe lehet az intézménynek a demokratizálódás folyamatában, de önmagában nem áll meg. Példaként említhetjük Grúziát, Örményországot, Azerbajdzsánt, ahol a tömeges polgári engedetlenségi mozgalmakat erőszakkal leverték, terrorizmusnak, lázadásnak bélyegezve azokat, de az ombudsmani intézmény úgy-ahogy működik, bár kénytelen akceptálni az autoriter környezet realitásait. Polgári engedetlenség pedig nem értelmezhető ott, ahol a demokrácia érdekében az ellenzéki mozgalmaknak az ellenálláshoz, az engedetlenség teljes spektrumának, nem csupán a „polgárinak” a felhasználásához kell nyúlniuk.

Az állampolgári engedetlenség ugyanis szorosan kötődik az állam és polgára között fennálló alapjogi–jogállami, a nemzetközi elvárásoknak megfelelő viszonyrendszer létezéséhez. Csak úgy beszélhetünk állampolgári engedetlenségről, ha a polgár megteheti, hogy részlegesen engedetlenkedjék, és ne a rendszer egésze ellen (az utóbbi már az ellenállás), éppen az alapjogok teljességének érvényesülése érdekében, és nem állítják ezért falhoz, hanem lehetősége van a tisztességes eljárásra a fellebbezésre, fordulhat a nyilvánossághoz jogsértésének szerinte legitim és legális indokait előadva, és van érvényességi igénye arra, hogy racionális és szabad jogi-politikai diskurzusban álláspontja érdekében mozgósíthatja a közvéleményt, melynek alakulása demokratikusan befolyásolhatja az alapul fekvő probléma újraszabályozását. Határesetek persze lehetségesek, gondoljunk pl. a vietnami háború ellen tiltakozó amerikai katonákra, akiknek megmenekítését nemzetközi szolidaritási hálózatok segítették Svédországba, és hosszú idő után részesültek amnesztiában. (Az iraki háború miatt ma néhány zsoldos is pl. az NSZK-ba menekült, ahol emberi jogi szervezetek képviselik ügyüket.) Előttünk van tehát ebben az ügyben a világ egyik, ha nem „a” vezető demokráciája, az emberi jogok elkötelezett érvényesítője, amelyben a militarizmus és a népirtás ellen tiltakozó egyenruhás polgárok nem élhettek az engedetlenség eszközeivel, hanem a globális civil társadalom segítségével nyertek menedéj jogot semleges illetve más politikát képviselő állam(ok)ban. Tehát a polgári engedetlenség egyik szülőhelyén, ahol épp az USA 19. századi hódító háborúja ellen fellépő Thoreau, a hódító mexikói háború ellen az adófizetés megtagadásával tiltakozó gondolkodó nyomán oly széles a polgári engedetlenség kultúrája, a 20. század egyik legvéresebb háborúja elleni, a hadseregen belüli tiltakozást már nem tolerálta a jogállami kultúra, és ma sem teszi azt.

Az állampolgári engedetlenség szerepkörének gyakorlásához és az „ombudsmankodáshoz” egyaránt szükség van a jogállamot jellemző kreatív ellentmondásra a legalitás és a legitimitás között. A jogállam normarendszere és a normák transzparenciája, koherenciája, a nemzetközi és a belső jog tekintetében definiálja, hogy mi az, ami kívül van a legalitáson, avagy a határain elhelyezkedő, vitatható, ún. „borderline” eset. A jog belső világosságán és összefüggésrendszerén túli szempont a legitimitásé, azaz hogy az adott jogi normát, jogviszonyt, eljárást, esetet a jogállami és emberi jogi kultúra egyetemes és kultúraspecifikus normái szerint elfogadhatónak, érvényesnek és támogathatónak tekintjük-e. A jog nem ellentmondásmentes kristályszerkezet, bár azzá kíván válni vezérelve szerint. „A törvény szövedéke mindig felfeslik valahol” – fogalmazta meg szépen József Attila (Eszmélet. In: *Összes versei*. Budapest: Szépirodalmi kiadó. 1967, 296.). Nincs olyan kabát, ami egyszer el ne kopna és ki ne szakadna a legjobb gondozás mellett is. Ezért van szükség többek között a jogállam sok ellenőrző „szabás-varrás technikájára” az ombudsmannal együtt a 21. század demokráciáiban.

## Legalitás és legitimitás

A legalitás szempontján túlmenően ott áll azonban a legitimitás problémája, és a viszony a legalitáshoz, amely az engedetlenségi és az ombudsmanni tevékenység közös alapjai közé

tartozik. Hiszen az engedetlenkedés és az ombudmankodás egyaránt a nagyobb, illetve az utóbbi esetben a kisebb alkotmányos visszasságok ellen irányul, az alkotmány és a törvények szellemének megfelelő állapotok érdekében, és mint ilyen, a legitimitás szempontjait képviseli a legalitással szemben, tehát a törvény szellemét a betűjével szemben. No meg a kabát a fejlődés és a növekedés során kicsinek, szűknek bizonyul, és a társadalmi-kulturális változások új legitimitás-koncepciókat szülnek, míg a legalitás világa – pláne az alkotmányé meg a kétharmados törvényeké – nálunk változatlan marad. Ilyenkor mind a polgári engedetlenység, mind az ombudsman felléphet a legalitás kritizálójaként, az alternatív legitimitás-elképzelések talaján. Ugyancsak egyre gyakoribb ellentmondásra vezet a legalitás és a legitimitás viszonyában a regionális integráció, az EU joga és a belső jog közötti ellentmondás. Gyakorlatunkból ismert annak a forgalmazónak az eset, aki bírságát szabadságvesztésként részletekben tölti, mivel az EU előírásainak megfelelően a mopedjárműveket rendszám híján forgalmazza, míg a magyar jog mást ír elő. Thoreau is annak idején azért került a dutyiba, mert nem fizette meg az óvadékot, mígnem nagynénje kiváltotta, ám ez már nem szakította meg az állampolgári engedetlenégi filozófia kidolgozásának folyamatát. Valaki az EU jogát, avagy a strasbourgi esetjogot tekinti legitimnek, és felveszi a vörös csillagot, amelyet a hazai jog továbbra is tilt és ezáltal megsérti a nemzetállam jogát. Az ombudsmankodás persze jócskán kiterjed a legalitás ellentmondásaira, és a jogérvényesítés hatósági és közszolgáltatói folyamataira Magyarországon és másutt is. Állampolgári engedetlenység azonban nem értelmezhető a szűkebben vett jogi ellentmondásosság, avagy adminisztratív túlkapas és hanyagság orvoslására, avagy a közszolgáltatókkal szemben. Így pl. nem volt állampolgári engedetlenégi felhívás, bár annak mondta magát, hogy az egyetemi hallgatók ne fizessék a tandíjat avagy a TV előfizetők annak díját, amikor nem értettek egyet a felsőoktatás vagy a média aktuális politikájával és realitásaival. És nem volt polgári engedetlenység az 1990-es taxisblokád sem, mert hiányzott az alapvető jogok és az alkotmányosság sérelmének eleme, és nem volt értelmezhető az arányosság a jogellenes cselekmények és az üzemanyagár-emelés között.

Ugyancsak a polgári engedetlenkedés és az ombudsmankodás közösségét alkotja a két tevékenység szankcióhiányos jellege. Az engedetlenkedő tevékenysége akadályozhat valamilyen folyamatot, de nincsen rá jogilag halasztó hatálya. Azután, ha a jog megváltozik, akkor a korábbi illegális tiltakozás megítélése megváltozhat, jogszerűre. Hasonlóan az ombudsman kritikája, ajánlásai, kezdeményezései nem rendelkeznek kötelező erővel. (Bizonyos tematikus ombudsmanok, pl. nálunk az adatvédelmi és a zöld biztosok kötelező hatósági döntéseket hozhatnak – de ez a hatósági profilnak az ombudsmanival való, véleményem szerint szervesen párosítását mutatja.) Mindkét tevékenység ezért is nagymértékben rászorult a habermasi értelemben vett kritikai nyilvánosságra, és annak mediatizált formáira is, hiszen a polgárok csak ily módon szerezhetnek tudomást az ő alapvető jogaikat érintő engedetlenkedésről, illetve ombudsmani tevékenységről. A média hadilábon áll a kritikai nyilvánossággal, ezért azután a mai engedetlenkedők erősen építenek a posztmodern mobil kommunikációs technológiák által biztosított ellennyilvánosságra, illetve az ombudsmanok hazai és nemzetközi kommunikációs hálózatokat építenek fel, médiastratégiát alakítanak ki, megszólítják a polgárokat, a döntéshozókat és a kritikai társadalomtudományokat. A civil

jogvédelem és annak nyilvánossága mind az engedetlenkedők, mind az ombudsmanok, mind a kvázi-intézményes civil jogvédő szervezetek szócsöve (pl. az „Acta Humana” és a „Fundamentum” folyóiratok Magyarországon).

## Állam és civil társadalom

Az azonosság és a közösség azonban nem feledtetheti, hogy ha az államot és a civil társadalmat Hegel módján vertikálisan értelmezzük, akkor az ombudsmani intézmény és az engedetlenység egyaránt az állam és a civil társadalom közötti közvetítő szférában helyezkednek el. Azonban az ombudsman közelebb áll a „felső” pólushoz, az alkotmány, a jogrend, a jogérvényesítés bürokratikus területeihez. Bár Hegel nem ismeri el őket, de az engedetlenkedők az ő logikájával szemben „alulról” szólítják meg az alkotmányosságot és a jogrendet, és kívánják megváltoztatni azt. Bár az, hogy mi van Hegelnél igazából, nehezen megválaszolható a sokféle utólagos, konzervatív és forradalmi – pl. Marx és Marcuse – értelmezővel és a különböző szövegek radikális és konzervatív fordulataival együtt. Hegel szerint „Minden népnek (...) olyan alkotmánya van, amely neki megfelelő és neki való” (Hegel, Jogfilozófia. Budapest: Akadémiai. 1971, 298.) tehát a civil társadalom felléphet közvetlenül is annak megváltoztatására – hangzik az aktivista, ez pedig nem lehetséges – mondja a konzervatív Hegel-értelmezés.

Az ombudsman és az engedetlenkedő egyaránt a természetjogot, az univerzális emberi jogi normákat képviselik az állam pozitív jogával és adminisztratív realitásaival szemben, de más szerepkörben, eltérő adminisztratív-jogi feltételrendszerben működnek. Erre utal a felelősség eltérő alakzata is. Az ombudsman felelősségre vonása az általános szabályokon túli magas anyagi és eljárásjogi küszöbök betartásával lehetséges, hiszen ő az intézményesített polgári alkotmányos kritika funkcióját gyakorolja és többletvédelemre van szükség a kritizált hatóságokkal és hatalmasságokkal szemben. Ezzel szemben a polgári engedetlenkedő ép-penséggel azért a plusz vagy kiegészítő megítélésért küzd, hogy köztörvényes, avagy szabálysértési felelőssége ne a szokott jogi keretek között érvényesüljön, és mentesüljön azért alóla, mert súlyosabb alkotmányos visszáságra hívja fel vele a figyelmet. Pl. az ülősztrájkos blokádnak résztvevője szabályt sért az élethez való jog érdekében a nukleáris hulladék szállítással szemben, avagy a radikális állatvédők megsértik a tulajdonhoz való jogot, amikor kieresztik, „felszabadítják” a kísérleti patkányokat vagy nyulakat az ő életük védelmében. Az állampolgári engedetlenkedőnek tehát igen magas elkötelezettséggel és ún. „civil kurázsival” kell rendelkeznie, hogy vállalja azt a küzdelmet, amelynek révén megkísérli tevételes és nyilvános felelősségvállalással bebizonyítani, hogy adott normák és jogviszonyok ellenkeznek az emberi jogok és az alkotmányos demokrácia alapnormáival. Ha téved, ül és/vagy fizet, és sokszor egész életén át tartó stigmatizációval, vagy egzisztenciájának fenyegetésével kell számot vetnie. Az ombudsman elé bársonyszőnyeget terít az alkotmányos demokrácia, védett pozícióból kritizálhatja az alkotmányos és adminisztratív visszáságokat, felelősségre vonása ritka eset. Azonban a szőnyeg széle világosan, jogilag jelzett, nálunk pl. nem folytathat politikai tevékenységet, amely elsődlegesen a nem részrehajló, politikailag neutrális

kritikában kell hogy megtestesüljön. Azonban bírálhatja az érvényes alkotmányos és jogi normákat és gyakorlatukat, vizsgálhat, leleplezhet, iratokba tekinthet, nyilvánosságra hozhatja azok tartalmát. Nem kell a tudatos és önkéntes jogsértés buktatóit magára venni, kényelmes pozícióból dolgozhat az alkotmányos és jogfejlődés továbbfejlesztése érdekében.

A cél ebben ismét közös az elégedetlenkedővel. Egyaránt az alkotmányos jogfejlődés, az alkotmányos reform ügyét szolgálják, leszámítva, ha elfogadjuk a polgári engedetlenségnek az ellenállással, a forradalommal való közösségét valló, Gandhi nyomán kialakult koncepcióit (pl. Theodor Ebert és más német békemozgalomárok és pacifista-anarchista gondolkodók). Úgy vélem, a forradalom, az ellenállási jog és a polgári engedetlenség szerves kapcsolat-rendszere csak autokratikus, nem teljesen demokratizált rendszerekben értelmezhető, és az alkotmányos democráciákban, melyek körébe a Freedom House szerint Magyarország is beletartozik, aligha. Jogállami forradalmat 1989-ben itt ombudsman nélkül, és szórványos polgári engedetlenséggel – pl. nem engedélyezett tüntetések a gyülekezési törvény hatályba lépéséig, pártok a párttörvény előtt – hajtottak végre. 1996 óta működik Magyarországon az ombudsman intézménye, és részese az ombudsmanok globális és európai hálózatának egyenrangúnak elismert tagként már kezdetől fogva. Állampolgári engedetlenségről többször esett szó, mintsem az Rawls definíciós modelljének megfelelően megvalósult volna, pl. a NATO-csatlakozás ünnepeinek megzavarásával, előfordulása marginális volt a magyar demokrácia történetében. A rendszerváltásnál tehát jelen volt a polgári engedetlenség, de nem volt döntő jelentősége, mert a leköszönő elit reformkészsége, nyitása nagyon gyorsan új vagy megújuló legális kereteket teremtett. Az ombudsmani intézmény pedig a kilencvenes évek közepétől integráns része a magyar jogállami demokráciának. A civil jogvédelem és kritikai nyilvánossága a kritikus állam- és jogtudománnyal együtt az ombudsmani és az engedetlenségi kultúra elengedhetetlen feltétele a mai politikai kultúrában. Mindez támaszkodik az 1989 előtti hagyományokra, a demokratikus ellenzéki mozgalmak gondolkodásának és cselekvésének hagyományaira, amelyek átalakulva az új demokrácia fontos alkotórészét alkotják a mai demokrácia kultúrájának részeként.

Az ombudsman és az engedetlenségesek, valamint a civil jogvédők egy hajóban ülnek a jogállam realitásainak bürokratikus torzulásaival, a hazai és a nemzetközi emberi jogi sérelmekkel, a demokrácia megkérdőjelezésével szemben. Ebben a hajóban sokan elférnek, azonban különböző szerepkörök vannak, amelyek nem rendeződnek az igazi hajó szervezéséhez hasonlítható hierarchiába, és nincsen felettük egy mindenható kapitány. A hajó legénysége és tisztjei így együtt próbálnak egyensúlyt teremteni a viharokkal és örvényekkel, a zátonyokkal és az úszó jéghegyekkel szemben, és biztosítani a haladási irányt egy olyan cél felé, amely Paine szép hasonlatának megfelelően olyan, mint a Szent Grál, senki se látta és érintette még meg, de tudjuk, hogy létezik valahol, az emberi jogok egymásra vonatkozó érvényesülésének harmonikus egységében, egy stabil demokráciában. Az út maga a cél, ide csak a jogszerű út vezet a demokrácia és a jogállam vizein, még akkor is, ha a kritika és a megkérdőjelezés bizonyos normák, intézkedések érvényességét absztraktnan (ombudsman) avagy tevőlegesen (engedetlenség) kétségbe vonja. A polgári engedetlenséges, az ombudsman és a civil jogvédő egyszerre in- és outsiders saját hazájukban, mert a kibontakozó globális civil társadalom, az emberek közötti kozmopolita jogközösség polgárai, akik legiti-

mitásukat, főként az autokratikus rendszerekben, éppen a nemzetközi jogból és a globális civil társadalomból merítik. Az engedetlenkedő és az ombudsman folyton egyensúlyoznak a belső és a nemzetközi jog, a pozitív jog és a természetjog, a Múlt és a Jövő, a Kényszer és a Szabadság birodalmai között. Nehéz és felelősségteljes feladat, amelyet mindegyikük a maguk módján igyekeznek betölteni.

## A magyar ombudsmani rendszer továbbfejlesztési lehetőségei

Az ombudsmani intézmény célja és értelme, hogy önálló és független szervezetként vizsgálja ki az állampolgári panaszokat, és zavartalanul vizsgálatokat folytasson a hatóságok és egyéb, a hatáskörébe tartozó szervezetek tevékenységével kapcsolatosan. Az ombudsmanok európai és világfórumain rendszeresen napirenden van, hogy az ombudsmanok függetlenségét milyen veszélyek fenyegetik. Úgy vélem, hogy Magyarországon a politikai függetlenség biztosított, bár lehetne továbbfejleszteni, például a mandátum lejáratát után bizonyos, a politikai pártok javaslataihoz és beleegyezéséhez kötött tisztségek tilalmával. De ez még nem zárja ki azt, hogy a vizsgálatokban érintett, kritizált szervezetek eljárási rendjük betartásával ne tegyék célponttá az ombudsmant és munkatársait, és ne gyakoroljanak hátrányos megkülönböztetést velük szemben. Így jómagam, és a vizsgálatokat végző munkatársaim mint magánszemélyek, a vizsgált szervezetek általi „visszavágás” célpontjaivá válhatunk bizonyos vizsgálatainkat követő tapasztalataink alapján.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosát mint közjogi méltóságot jogvédő tevékenységének biztosítására megilleti az országgyűlési képviselő mentelmi joga. Azonban feladatait köztisztviselő munkatársai útján teljesíti. Erre figyelemmel egyértelműen tisztázottnak kellene lennie azoknak az országgyűlési biztosi pozícióval kapcsolatos körülményeknek, melyek munkatársai jogállását és feladataik ellátását közvetlenül befolyásolják.

Az ombudsman alkotmányos jogkörének gyakorlását csak munkatársai útján és segítségével teheti. Ők azok a szakemberek, akik az állampolgári jogok országgyűlési biztosának megbízása alapján, az egyes eljárási cselekményekben közvetlenül vesznek részt, a folyamatban lévő vizsgálat módszereit a biztossal egyeztetve kidolgozzák, körültekintően, a biztos törvényben rögzített hatásköre figyelembevételével végzik a munkájukat.

Sajnálatos módon azonban – úgy vélem vizsgálati megállapításaimra visszavezethetően – már több munkatársamat érte a vizsgált szervezetek részéről „retorzió”. Még ha jóhiszeműséget is feltételezek a munkatársaimmal mint magánszemélyekkel vagy családtagjaikkal szembeni hatósági döntések (pl. adóhatósági ellenőrzés, munkabérré elrendelt letiltás, azonnali inkasszó érvényesítése, ingatlantulajdonra való végrehajtás elrendelése parkolási tartozás miatt) háttérében, felmerül a hátrányos megkülönböztetés gyanúja, akkor, ha konkrét vizsgálati megállapításaim közlését vagy netán nyilvánosságra hozatalát követően ugyanaz a hatóság, amelyet vizsgáltak, a vizsgálatot követően hozott rövid időn (egy-két hónap) belül az érintett munkatársakra jogszerű, többé-kevésbé szabályos, ám hátrányos intézkedést. Ez még akkor is igaz, ha az intézkedés jogszabályon alapult, ugyanis intézkedését a hatóság esetleg korábban is megtehetette volna, vagy mással szemben hasonló döntést addig nem

hozott. Áruklódó például az egybeesés két kollégám adóügyi vizsgálata esetében két különböző adónemen belül, az adóügyi vizsgálat lefolytatását követően.

Figyelemre méltó körülményként szeretnék utalni a hivatali elődöm által készített egyik vizsgálati jelentésre, amely megállapításaira hivatkozva, a vizsgálatban egyébként közvetlenül nem érintett és meg sem nevezett gazdasági társaság az országgyűlési biztos – elsősorban mint ombudsman, másodsorban mint magánszemély – ellen százmillió összegű pert indított. Ezek a tapasztalatok vezettek ahhoz, hogy megállapítsam, és következtetésemről a hazai és a nemzetközi szakmai és közéleti szereplőket, valamint a nyilvánosságot tájékoztassam; nem megfelelően biztosított munkatársaim védelme a vizsgálati tevékenységükkel kapcsolatosan, mert érték és érhetik őket azon hatóságok és szervezetek részéről szankcióként alkalmazott, egyébként nagyjából jogszerű intézkedések, amelyek arra vezettek, hogy bizonyos ügytípusokban vagy szervezetekkel kapcsolatosan a munkatársak már tartanak ilyenektől. Az ombudsman ellen vizsgálatával kapcsolatosan indított nagy perértékű polgári peres eljárás pedig egyrésztől véleményem szerint abszurd, másrésztől pedig alkalmas arra, hogy bármely, a hivatalt betöltő magánszemélyt megfélemlítsen, hogy bizonyos, érdekeiket minden eszközzel érvényesíteni képes és hajlandó hatóságokkal és szervezetekkel kapcsolatosan ne vagy csak formálisan folytasson vizsgálatot. Úgy gondolom, hogy az az állapot, amikor az ombudsmannak és munkatársainak tartaniuk kell az őket alkotmányos jogállami vizsgálati tevékenységükkel kapcsolatos fenyegető fellépéstől, ellenkezik az intézmény létrehozásának indokaival és motívumaival, és veszélyezteti a független jogvédelem helyzetét és célját.

Javasolom a döntéshozóknak, elsősorban az Országgyűlés alkotmányos jogokkal foglalkozó bizottságainak, hogy az ombudsmanok és munkatársaik számára biztosítsák akár jogi szabályozás révén is a lehető legmagasabb szintű jogi védelmet, és védjék meg őket a mindazoktól a támadásoktól és negatív következményektől, amelyekre azért számíthatnak, illetve amelyek azért érik őket, mert az ombudsman független, jogvédő tevékenységében közreműködnek, és kritikát gyakorolnak a hatóságok és más szervezetek tevékenysége felett. Miért nincsen például az ombudsmani vizsgálatokban részt vevő köztisztviselőknek hatóságoknak kijáró jogvédelme, miért nincsen szabályozott igazolási rendszere, miért nem védi őket a hatósági jogkörrel rendelkezőknek kijáró védelem?

De nem csupán újabb szabályozásra van szükség, ami nem is biztos, hogy ezt a problémát meg tudja oldani, hanem olyan jogi és politikai kultúrára, amelyben az ilyen fenyegetettségnek még a lehetősége sem merülhet fel. Ez azonban lehetetlen a független jogvédelem kritikai szerepének biztosítása nélkül, és akkor bezárul az ördögi kör, melyből ott lehet kiút, ha a közmondás eredeti értelmét az ellenkezőjére fordítva kérdezzük azt meg, hogy „ki őrzi az őrzőket”?

## **A magyar civil kultúra fejlődésének alternatívái**

A társadalmak elsődleges „biopolitikai” érdeke az újratermelés, az utánpótlás biztosítása. A korábbi társadalomtípusokban ez olyan mechanizmus, amely beépül a mindennapi élet



szerkezetébe, megkérdőjelezetlenül érvényesül. A modern társadalmak önálló mechanizmusokat hoznak létre a gyermekvédelemre, a gyermeki jogok biztosítására. Olyan normákat alkotnak, amelyek speciálisan megvédik a jövő nemzedékek jogait, mint az ENSZ gyermekjogi egyezménye, amelyet Magyarország is ratifikált 1991-ben.

Melyek a modern gyermekjog-értelmezés és kultúra alapjai?

- A modern fejlődésfogalom, amely a jövőt értékesnek tartja, amelybe „belenövünk”, hiszen a korábbi társadalmakban a Múlt volt az „aranykor”, az értékek forrása.
- A modern jogfogalom, amely a jogok kiterjesztését, az emancipációt, az egyenjogúsítás folyamatát korlátlanak tekinti, amely mindig újabb csoportokat von be a jogközösségbe, és újabb és újabb jogosítványokat biztosít számukra.
- A posztmodern jogfelfogás viszont a csoportok és problémáik különbségeihez szabja a jogot, nem egyenlő mércével mér, hanem sajátos jogokat biztosít a sajátos igényű csoportok számára.

A sajátos gyermeki jogalanyok speciális igénye a fejlődéshez való jog, az autonómia megszerzésének biztosítására irányuló jogosultságok rendszere, amelyben a védelem-ellátás-bevonás (inklúzió, participáció) alrendszerei írják körül, védik a gyermekek jogát a fejlődésére; „elő kell segíteni a gyermek személyiségének kibontakoztatását, valamint szellemi és fizikai tehetségének és képességeinek a lehetőségek legtágabb határáig való kifejlesztését” „fel kell készíteni a gyermeket arra, hogy a megértés, a béke, a türelem, a nemek közötti egyenlőség, valamennyi nép, nemzetiségi, nemzeti és vallási csoport (...) közötti barátság szellemében tudja vállalni a szabad társadalomban az étellel járó mindenfajta felelősséget” (ENSZ gyermekjogi egyezmény, 29. cikk 1./a./d.).

Az ENSZ és a többi nemzetközi szervezet és nem kormányzati szerv (NGO), valamint az egyezményben részes államok ún. „gyermekjogi rezsimet” alkotnak. A rezsim fogalma a publicisztikában a negatív, elutasító jelzésére szolgál. A nemzetközi politika új nyelvezetében azonban a nemzetközi rezsimnek olyan mechanizmusok, amelyek a nemzetközi szervezetek, a globális civil szervezetek és az államok, illetve államközi mechanizmusok sajátos célokra történő együttműködésének mechanizmusát jelentik. Ilyen a nemzetközi gyermekjogi rezsim is, melynek Magyarország is részese. Képviselőnk jelen van az ENSZ szakbizottságában, éves jelentésünket megvitatják ott.

A védelem és az ellátás szempontjából problémát jelent gazdasági-társadalmi átalakulásunk egy sor problémája, amely tetőzve a nemzetközi pénzügyi válság hatásaival, terheket ró a társadalomra, a családra és a gyermekekre is. A gyermekek bevonását a társadalmi életbe pedig nehezíti a kommunista rendszer gyermek- és ifjúságpolitikájának negatív hagyománya, amely több vonatkozásban még ma is élő negatív mintákat jelent, amelyek akadályozzák új ifjúságpolitikai szervezeti formák kifejlődését.

A gyermeki jogok érvényesítése a „gyermek mindenképp felett álló érdekének biztosítására” állami és civil összefogást kívánna. Azonban ma Magyarországon az állami szervek együttműködése adott állami feladat ellátására nem működik optimálisan a gyermekek ügyeiben sem. A civil szervezetek fejlődése a kommunizmus után látványos, de még messze a szükséges és fenntartható mérték alatt van. Állami szervek és civil szervezetek összefogása

kiemelt feladat, megoldása még várat magára. Pedig a feladat sürgető. Egyre fogy, csökken a védett jogalanyok, a gyermekek száma, és a velük való foglalkozás egyre több tudást és készséget igényel a 21. században. Megroggyant a család, az egyház és az iskola tekintélye körükben, elsődlegesek a fogyasztás, a média mintái, a kortárs csoportok divatja. Nehéz az ilyen folyamatokat visszafordítani, talán fékezni sem nagyon lehet, ezért inkább megfelelő kulturált keretben kellene őket tartani. Ehhez lehet segítség a gyermeki jogok kultúrája, amelynek terjesztését a jövő nemzedékek érdekében ma az állampolgári jogok biztosa látja el Magyarországon, holnap pedig talán már nálunk is lesz gyermekjogi ombudsman, mint mindenütt Nyugat-Európában, az ENSZ és az Európa Tanács ajánlásainak megfelelően.

A fiatalok társadalmi-politikai cselekvésének intézményes előmozdítása ma Magyarországon és Európában egyaránt szükséges. Ma Európa mozgatja a fiatalokat és nem a fiatalok Európát. Pedig 1968 nagyon sok pozitív változást indított el, új értékrendeket, új érzékenységeket, nyitottabb intézményeket eredményezett. Mennyire él ma a fiatalság körében az 1968-ra is visszavezethető önigazgatási igény? Véleményem szerint társadalmi életünkben a 21. században a jelenleginél sokkal nagyobb teret kellene adni az alkotás ifjonti vágyának, amely nem másol, hanem képes újat alkotni! Olyan újat, ami megfelel a fiatal generációk kulturális-kommunikatív horizontjának. Ők pedig már nem a Gutenberg-galaxis gyermekei, hanem a modern kommunikációs virtuális technológiáké az ún. „Google-galaxis” lakói. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként igyekszem aktív jogtudatosító projektekkel elérni a gyermek és fiatalkorú állampolgárokat az interneten. Ebben a munkában az ő virtuális világukon keresztül munkatársainkkal megpróbálunk alternatív gyermekjogi honlapot (a [www.obh.hu](http://www.obh.hu)-ról érhető el) működtetni, a mindenkit megillető alapvető jogok megismertetésére a gyermekek és a fiatalkorúak nyelvéen. Elsődlegesen európai tapasztalatokra tudunk építeni. Az európai hálózatok lehetőséget adnak egyrészt a nyugati tapasztalatok és módszerek megismerésére és elterjesztésére, másrészt arra, hogy együttes cselekvéssel megsokszorozzuk az országonként szűkös forrásainkat. Nem csupán az EU anyagi támogatása, hanem maga a közös együttműködés, a tényleges szolidaritás is fejlesztő erő.

Az EU kezdeményezései a politikai nevelésben azért is jelentősek ma és holnap, mert ez társadalmi életünk eddig elhanyagolt területe. Az NSZK-ban és Ausztriában az iskolai és az iskolán kívüli politikai nevelés széles szervezeti rendszere és kifinomult módszerekkel művelt tematikája alakult ki a faszizmus után a demokrácia kultúrájának és azon belül az emberi jogokénak az elterjesztésére. Mára ez már mindkét országban nagyjából a múlté, visszafejlesztették, megszüntették, illetve a bevándorlással, idegenekkel szembeni előítéletek felszámolása, a multikulturális együttélés alapjainak elfogadására nevelés lépett a helyébe.

A posztkommunista országokban azonban eddig kimaradt ez a fontos tisztítótűz az autoriter hagyomány ellen és az új intézmények elfogadásának kialakítására. Előttünk az eredmény: a tudás hiánya, a kommunikációképtelenség, a részvételi hajlandóság stagnálása. Súlyos ballasztja ez a hatékony demokratizálódásnak, az emberi jogok és méltóság kulturális megrögzülésének, a demokráciához szükséges „homo democraticus” kialakulásának a „homo sovieticus” helyett.

A mai fiataloknak a politikától, jogtól, még a saját autonómiát körülíró emberi jogoktól való távolságtartása Franz Kafka híres novelláját, „A törvény kapujában” címűt juttatja

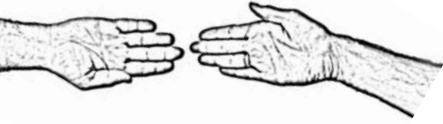
eszembe. A törvény kapuja előtt áll egy őr, akihez jön egy „vidéki” ember, aki a karkai abszurdban évekre, hosszú időkre berendezkedik a kapu előtt, az őrrel együtt él ott, mindenét feláldozza a bebocsátásért – mindez hiába, és lassan véget ér az élete. Halála előtt megkérdi: „hogyan lehetséges, hogy ennyi év alatt rajtam kívül senki sem kért bebocsátást?” Az őr válasza: „Itt rajtad kívül senki be nem léphetett volna. Ezt a bejáratot csak a te számodra jelölték ki. Most megyek és bezárom.” (A törvény kapujában. [Gáll József fordítása.] In: Franz Kafka: *Elbeszélések*. Budapest: Európa Könyvkiadó. 1973, 189.) Nem ilyenek vagyunk mi is? 1989-ben megnyílt a Törvény Kapuja; vajon elégszer kerestük az utat arra, hogy belépeshünk azon a bejáraton, ami senki másé, csak a miénk? Úgy vélem, hogy a mi mulasztásaink torlódnak össze azokban a korlátokban, amelyek a fiatalokat ma meggátolják abban, hogy könnyen belépjenek ezen a kapun.

Szükség van a demokráciára nevelésre, az emberi jogok új kultúrájára, mert nincs más alternatívánk, csak a demokratikus Európa. Ezzel szemben áll az apátia, az elidegenedés, az agresszió, a nacionalizmus erősödése, a közösségek és az egyének válsága. Le kell építenünk a korlátokat az emberi méltóság kultúrája előtt a határok nélküli Európában! Úgy tűnik, előbb tűnik el a határ, mint a korlát, ami sokszor bennünk van és akadályoz minket az európai demokráciák együttélési normáinak megvalósításában. Valóban fékező erőt jelent ebben az Európai Alkotmányos Szerződés előkészületeinek kudarca, de az európai jogintézmények és együttműködési szerződések egész sora tárja szélesre előttünk a Törvény Kapuját – ne habozzunk belépni, nekünk építették!

## Irodalom

- Bay, Christian: Civil Disobedience. In: *The International Encyclopedia of the Social Sciences* Vol. 2. London: MacMillan, 1968. 473–478.
- Csapody Tamás: *Civil forgatókönyvek*. Budapest: Századvég, 2002.
- Csapody Tamás: *Ne az én nevemben*. Budapest: Nyitott könyv, 2004.
- Csapody Tamás (szerk.): *A polgári engedetlenség helye az alkotmányos demokráciákban*. Budapest: T-Twins, 1991.
- Ebert, Theodor: *Gewaltfreier Aufstand. Alternativen zum Bürgerkrieg*. Waldkirch: Waldkircher Verlags, 1981.
- Eide, Asbjørn: Interdependence and Indivisibility of Human Rights. In: Yvonne Donders–Vladimir Volodin (szerk.): *Human Rights in Education, Science and Culture*. Legal Developments and Challenges. UNESCO/AshgateBodmin/Cornwall, 2007. 11–53.
- Fekete Sándor: A polgári engedetlenség elmélete és magyarországi gyakorlata. In: Csefkó Ferenc–Horváth Csaba (szerk.): *A demokrácia deficitje, avagy a deficités hatalomgyakorlás*. Pécs: Pécsi ÁJTK–Pécs-Baranya Értelmiségi Egyesület, 2008. 263–279.
- Felkai Gábor (szerk.): *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Budapest: Rejtjel, 2003.
- Gandhi, Móhandasz Karamcsand: *Önéletrajz*. Budapest: Európa, 1987.
- Gandhi, Mahatma: *Az erkölcsiség vallása*. Farkas Lőrinc Imre K: Budapest, 1998.





## A HATÉKONYSÁGMÉRÉS PROBLÉMÁI A BETEGSZERVEZETEK KÖRÉBEN

Péntek Eszter

### ■ A kutatás indíttatása

A tanulmány egy 2008 tavaszán, negyvenkét egészségügyi tevékenységet folytató nonprofit szervezet körében készített interjúkutatás eredményeit mutatja be<sup>1</sup>. A kutatás Budapesten és a Dél-dunántúli Régióban zajlott. A vizsgálat annak a komplex kutatásnak a része, amellyel az volt a célom, hogy megismerjem, az egészségügyi nonprofit szervezetek jelenleg milyen feladatok ellátására képesek, milyen módon tudják javítani közvetlenül vagy a betegek és az intézmények közti kapcsolatok támogatásával közvetett módon az érintettek életminőségét. Az egészségpolitikai szereplők, köztük a civilek véleményének a felderítése az egészségügy átalakítása idején különösen fontos, hiszen ezek a szervezetek képesek leginkább az általuk képviselt társadalmi csoportok érdekeinek artikulálására, azon túl, hogy kiemelkedően fontos szerepet játszanak a szakmai célok körüli partnerség kialakításában. Az egészségügyi civil szervezetek működési sajátosságainak szociológiai, politológiai (közpolitikai) elemzése révén azt is megmutathatjuk, mennyire felkészültek az egészségpolitikai döntések befolyásolására.

### A kutatás célja, kihívások a vizsgálatban

A nonprofit és egészségpolitikai vizsgálat kombinációját különösen izgalmassá teszi, és tudományos kihívássá fokozza a szerző számára a téma által megkívánt interdiszciplináris szemlélet, illetve az, hogy a hazai kutatások sorában a helyi egészségpolitika vizsgálata még meglehetősen járatlan területnek számít, az egészségpolitikai szereplők érdekviszonyának

felderítése hiányzik a magyar szakirodalomból. Ugyanilyen kihívás a hazai nonprofit elszámoltathatósági- és eredményességvizsgálatok tapasztalatai alapján kidolgozott kvalitatív mérési kísérlet, melynek legfőbb tapasztalatait mutatja be a jelen tanulmány.

Az érdekviszonyok felderítése még teljes körűen nem történt meg, de az egyes részterületeken zajló (a lokális szintre, illetve egyes politikák elemzésére korlátozódó) egészségpolitikai vizsgálatokból (Orosz, 2001; Füzesi–Busa–Tistyán, 2007; Losonczy, 1998), valamint az egészségügyi szegmensre vonatkozó nonprofit kutatásokból (Bocz–Kmetty, 2008; Papházi, 1997; Szalai, 1997) vannak némi ismereteink az egészségügyi civil szervezetek aktivitásáról. A civil társadalom szerveződése az egészségügy területén főleg az azonos betegségben szenvedők érdekvédelmi csoportjainak a tevékenységét jelenti. Az egészségügyi rendszer működésébe való beleszólásra az állampolgárok felől eddig kevés törekvés mutatkozott (Orosz, 2001), a civil szervezetek jóllehet – elméletileg és az egészségügyi reformokban deklaráltan – az egészségpolitikai folyamat fontos alakítói kellene hogy legyenek, valójában aktivitásuk az elmúlt időszakban csak néhány ellentmondásos (inkább az orvos érdekeit, nem a betegek érdekeit szolgáló) akcióban mutatkozott meg a nyilvánosság előtt. Ennek magyarázatát a helyi, kistérségi, települési szinten vizsgálódó szerzők (Füzesi–Busa–Tistyán, 2007) abban látják, hogy átfogó egészségpolitikai koncepciók sem a szükségletekhez igazított egészségügyi ellátásra, sem a racionális együttműködésre nem léteznek (nincs hova csatlakozniuk), a rendszert az egyes szereplők közötti érdemi kommunikáció és a bizalom hiánya jellemzi (nincs kivel érdemi párbeszédet folytatniuk).

### Az egészségügyi civil szervezetekről

A betegek ellátására, segítésére évtizedeken át kizárólagos jogot formált az állam, néhány kivételtől eltekintve csak állami intézményekben volt lehetőség egészségügyi ellátásra. Napjainkban azonban más társadalmi szereplők, így a civil szervezetek is bekapcsolódnak a szolgáltatási rendszerbe. A fejlett jóléti demokráciák többségében a közjavak előállításában, a közszolgáltatások biztosításában a nonprofit szektor mint harmadik szereplő már kivívta a helyét az állam és a piac mellett. Hazánkban is megfigyelhető a szolgáltatások decentralizációja, kialakulóban van a közszolgáltatások többszektorúsága. Napjaink kormányzati és egészségpolitikai törekvései az egészségügyi ellátások, szolgáltatások terén is erőteljesen a decentralizáció (az állami feladatok és felelősségi körök átadása) irányába mutatnak.<sup>2</sup> Ennek a törekvésnek súlyos következményei lehetnek a különböző társadalmi csoportok egészségügyi ellátására és egészségi állapotuk alakulására. Az állami részvétel visszahúzódása, a piaci szektor térnyerése – a nemzetközi példák által is igazolt módon – a jövőben nagy valószínűséggel azt eredményezik, hogy az egészségügyi ellátásban és közvetve/közvetlenül az (amúgy is romló) egészségi állapotban a jelenleginél is mélyebb és kiterjedtebb egyenlőtlenségek jelenhetnek meg. Az eddig is marginális csoportok (tartós betegségekben szenvedők, idősek, szociális hátrányokkal küzdők, fogyatékosok, szenvedélybetegek, előítéletekkel sújtott csoportok stb.) ellátása kerülhet veszélybe a civil szervezetek segítő tevékenysége nélkül.

A civil szerveződések nyolcvanas években megindult lassú növekedése a politikai rendszerváltozást követően rendkívül felgyorsult (Kuti, 1998), egymás után alakultak az egészségügyi intézmények és a betegek támogatására, valamint képviselőre szerveződő alapítványok és egyesületek. A civil szervezetek olyan partikuláris érdekeket fejezhetnek ki és olyan kérdésekre is választ kerestek, amelyek kiesnek a társadalmi gondolkodás és az állami feladatvállalás köréből. (Lévai, 1998) A nonprofit szervezetek szolgáltatásokba történő bevonását a nonprofit kutatók több tényezővel magyarázzák. (Bocz, 1999) Egyes elemzések a kis költségekre, a nagyobb rugalmasságra, a marginális csoportok jobb elérhetőségére, a kisebb bürokráciára hivatkoznak. Mások a szolgáltatók és az ellátottak közötti kisebb távolságot hangsúlyozzák, és sokan említik a nonprofit szervezetek innovatív szerepét a speciális problémákkal küzdő társadalmi csoportok megsegítésében, a hátrányos helyzetű csoportok érdekeinek képviselőjében és a társadalmi szolidaritás erősítésében. Hasonlóan fontos érv a nonprofit szervezetek bevételszerző képessége, illetve az, hogy az állam csak ritkán képes eleget tenni az összes, társadalmi szinten felmerült igénynek, melyek kielégítése sok esetben a piacra és a nonprofit szektorra hárul. Összefoglalva, egy jóléti pluralista modellben a nonprofit szektor és szervezetei által történő erőforrás-mobilizálás (jóságok, társadalmi tőke, idő) mikéntjének van meghatározó szerepe. (Bartal, 2004)

### Az egészségügyi civilek helye és kiterjedtsége

Az egészségügyi nonprofit szervezetek a hazai szervezeteknek mintegy 5 százalékát teszik ki, szervezeti formájuk alapján a legtöbb alapítvány. Számuk a rendszerváltást követően egyre nőtt, 1995-től emelkedett meg dinamikusan. (Bocz–Kmetty, 2008) A szakirodalom tanulmányozása során bebizonyosodott, hogy míg a nonprofit szektor bizonyos szegmensei viszonylag nagy érdeklődésre tartanak számot a hazai kutatók körében, addig az egészségügyi egyesületek és alapítványok Szalai Júlia (1997) és Papházi Tibor (1997) kilencvenes években megjelent írásait követően nem kerültek a vizsgálatok középpontjába. Kivételt képeznek Bocz János (2003, 2008) statisztikai tudósításai, illetve Somogyvári Zsolt (2003) írása a marketingszemlélet szükségességéről. Azért is kevésbé érthető ez a háttérben maradás, mert a társadalmi támogatottságról szóló vizsgálatok egyértelműen azt mutatják, hogy a magán és vállalati adományok, a forringszavazatok és az önkéntesek száma alapján is az egyik vezető területről van szó. (Vajda–Kuti, 2000; Kuti, 2005; Laki, 2005; Czike–Kuti, 2006)

Ahogy a nonprofit szféra általában, úgy az egészségügyi szegmens is nagyon színes, sokféle. Többféle módon is csoportosíthatjuk az egészségügyi civileket. A tevékenységük szerinti statisztikai besorolás alapján két fő csoport bontakozik ki: az intézményeket (egészségügyi ellátókat, klinikák, kórházak egyes osztályait), szervezeteket, illetve meghatározott (beteg) csoportokat, magánszemélyeket támogató szervezetek.

A vizsgálat fókuszában azok az utóbbi csoportba tartozó betegszervezetek álltak, melyeket főleg egyesületi formában, különböző társadalmi csoportok egészségvédelme, az egészséges életmódra nevelés, egyes betegcsoportok érdekeinek képviselője, vagy speciális egészségügyi, szociális problémákkal küzdők kezelésének elősegítése érdekében

## ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

1. táblázat. Az egészségügyi nonprofit szervezetek száma tevékenység szerint, 2005

Megnevezés	Alapítvány	Társas nonprofit szervezet	Összesen
Kórházi szanatóriumi és egyéb intézeti ellátás	584	4	588
Kórházi eszköz- és műszerfejlesztés	173	–	173
Kórházi és intézeti ellátás támogatása	411	4	415
Mentőszolgálat	89	9	98
Egészségügyi mentőszolgálat, támogatás	89	9	98
Járóbeteg- és orvosi rehabilitációs ellátás	176	17	193
Járóbeteg-ellátás eszköz- és műszerfejlesztése	25	–	25
Járóbeteg- és rehabilitációs eljárás támogatása	151	17	168
Mentális és szenvedélybetegségek kezelése	203	162	365
Alkoholprobléma kezelése	6	49	54
Drogprobléma kezelése	44	29	73
Pszichológiai problémák kezelése	23	12	35
Mentálhigiéné	66	47	113
Lelki segítségnyújtás	24	11	35
Egyéb és összetett mentális betegségek kezelése	40	15	55
Közegészségügy	376	154	530
Közegészségügy, egészségnevelés	376	154	530
Többcélú és általános egészségügy	621	243	864
Természetgyógyászat, támogatás	44	42	86
Többcélú és egyéb egészségügy, támogatás	577	99	676
Közhasznú egészségügyi szolgáltatás (kht)	–	102	102
Összesen	2049	589	2638

Forrás: KSH, 2005.



az érintettek hoztak létre (innen ered a tanulmányban az önszerveződést kifejező „egészségügyi civil” fogalomhasználat).

A civilek egészségpolitikai részvételének lehetőségeit kutatva, a szervezetek további, funkcionális elkülönítése válik szükségessé: látni kell, létrejöttük motivációi, céljai, tevékenységük, szerepeik alapján mi jellemzi az egészségügyi szegmenst. A szervezetek funkcionális jellemzésére számos – a hazai viszonyokra kidolgozott – modellt alkalmazhatunk. Ezek közül itt most csak egyet emelnék ki: Bartal Anna Mária (2004) klaszterelemzésen alapuló funkcionalista-strukturalista besorolását, a többnyire magánszemélyek által alapított, önszervező csoportokból formalizálódott szervezetek körében. A kutató cél- és érdekorientált csoportokat különített el aszerint, hogy a szervezetek milyen szerepeket vehetnek fel. A nonprofit szervezeteknek hagyományosan két funkciójuk van: szolgáltatások nyújtása és az ellátottak érdekeinek a képviselése. A következő táblázat a két csoport közti különbségeket mutatja.

2. táblázat. A cél- és érdekorientált szervezetek jellemzői

Célorientált szervezetek	Érdekorientált szervezetek
<ul style="list-style-type: none"> <li>• működésük középpontjában saját szervezeti céljaik megvalósítása áll</li> <li>• csak kis részük tartozik ernyőszervezethez, szövetséghez</li> <li>• többnyire a feladathoz kerestek szervezeti formát</li> <li>• alacsony szervezeti professzionalizáció jellemző</li> <li>• tevékenységüket tekintve inkább közszolgáltatói és adományozói</li> <li>• széles kapcsolati háló tevékenységeik fedezete céljából</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• középpontban a képviselt csoportok érdekvédelme</li> <li>• gyakori az ernyőszervezeti tagság</li> <li>• sok tapasztalat az érdekvédelem területén</li> <li>• a szektor külső és belső érdekvédelmével kapcsolatos kérdésekre reagálnak</li> <li>• tevékenységükhöz választottak szervezeti formát, de szervezetépítési megfontolásokkal</li> <li>• tevékenységüket tekintve többségük szervezetileg magasan professzionizált</li> <li>• tevékenységüket tekintve inkább adományozói és közszolgáltatói</li> </ul>

*Forrás: Bartal, 2004. Saját szerkesztés.*

Bartal a szervezeteket tevékenységterületük szerint is megvizsgálva azt találta, hogy a két tipikusan közszolgáltatói területen működő csoport közül az oktatási-kutatási szervezetek inkább cél-, míg az egészségügyi-szociális szervezetek inkább érdekorientált szervezeteknek mutatkoztak.

### Mérjük-e a hatékonyságot és hogyan? – külföldi és hazai vizsgálati modellek

Egy hatékonyságvizsgálat előtt óhatatlanul merül fel két kérdés: vajon miért kell mérni a betegszervezetek hatékonyságát, másrészt hogyan mérjük azt?

A külső elszámoltathatóság fontosságát az elemzők (Farkas–Molnár, 2007; Révész, 2001) a szektor megnövekedett gazdasági súlyával indokolják. Az elszámoltathatóság belső normáinak kialakításához szemléletváltás szükséges: a szervezetek csak akkor lesznek képesek saját munkájuk értékelésére és ennek kommunikálására, ha felismerik a változó környezeti feltételekhez való adaptálódás szükségességét. A változó környezeti feltételek, a modern versenykörnyezet sajátosságai közül a legfontosabbak: a csökkenő elkötelezettség, csökkenő lojalitás, ezzel szemben a társadalom egyes csoportjai körében növekvő kereslet, változó igények, növekvő elvárások és az egyre fokozódó verseny. (Dinya–Farkas–Hetsi–Veres, 2004; McLeish, 1997)

Jogosan merül fel természetesen a kérdés, hogy miért kellene a betegek számára segítő alapítványoknak, közösséget teremtő egyesületeknek a fenti kihívásoknak megfelelő, üzemszerű vállalkozássá válniuk? A vizsgálat során arra (is) kerestem választ, hogy milyen segítségre számíthatnak és milyen további segítségre lenne szükség ahhoz, hogy a szervezetek hatékonyabban működhessenek, és az őket érő kihívásokra válaszolhassanak.

### Értékelés a teljesítmény-menedzsment elvei szerint

„A nonprofit szervezeteknek fel kell hagyniuk azzal az elgondolással, hogy nincs szükség teljesítményük értékelésére. A szervezetek többsége még mindig azt hiszi, hogy a jó szándék és tiszta szív minden, amire szükségük lehet, még mindig nem tekintik magukat felelősnek teljesítményükért és eredményeikért” – véli a nonprofit marketinggel foglalkozó szakember. (McLeish, 1997:45)

A nemzetközi szakirodalomban alapvetően két lehetséges megközelítési mód létezik. Az egyik a nonprofit szervezetek vezetésszervezési sajátosságait hangsúlyozza, egyedi megoldásokat keres, a másik az üzleti világban kialakult elveket és gyakorlati megoldásokat igyekszik adaptálni. Révész Éva (2001) hívja fel a figyelmünket arra, hogy valójában ugyanannak a problémának a két oldaláról van szó: egyrészt a nonprofit szervezetek törekszenek arra, hogy megkülönböztessék magukat a profitorientált szektortól, másrészt a professzionizálódó nonprofitok számos tekintetben hasonlítani kezdenek az üzleti szervezetekre. A szervezet teljesítménye két szempontból ragadható meg: a tevékenység hatékonysága (efficiency) és eredményessége (effectiveness) által. Mindkettő inkább összehasonlító, nem pedig abszolút értelemben használatos.

A nonprofit eredményességmérés azonban ma még több korlátba ütközik. A hazai nonprofit szféra – egyben az egészségügyi szegmens – jellemzője a nagyméretű, gazdaságilag megalapozott szervezetek igen alacsony aránya. A szervezeteknek kb. egytizede rendelkezik annyi jövedelemmel, amennyi néhány állandó alkalmazott és egy kisebb épület költségeinek fedezetéül szolgálhat. A kis méret nem teszi lehetővé a teljesítménymérés és -értékelési módszerek alkalmazását a szervezetek többségében. Ugyan zajlik néhány erre irányuló kísérlet a hazai nonprofitok körében (Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány), általános tapasztalatok azonban még nem nagyon fogalmazódtak meg. A szűkös pénzügyi alapokon túl további tényezők nehezítik a teljesítményértékelési módszerek bevezetését: a

szervezetek fiatalsága (hiányzó vagy kialakulóban lévő professzionalizmus), külső szakmai és anyagi segítség csökkenése, vagy a támogatóknak való kiszolgáltatottság. (Révész, 2001)

### Néhány hazai modellkísérlet

A kutatás háttereként, a civil hatékonyság és eredményesség mérésére törekvő hazai, a magyar nonprofit szféra sajátosságait figyelembe vevő modellkísérletek közül érdemes kiemelni néhányat.

A Farkas Ferenc és Molnár Mónika (2007) által kidolgozott NES (Nonprofit Elszámoltathatóság Standardjai) módszer egy olyan komplex kvantitatív kérdéssor, mely a teljesítménymenedzsment alapelemeit tartalmazza, a változók pontos, precíz leírásával és operacionálizálásával. Ezek: a szervezeti küldetés, szervezeti integritás megléte; a szervezeti irányítás; a pénzügyek; az adományszerzés és támogatásszerzés; az emberi erőforrás menedzselése és a közösségi kapcsolatok, nyilvánosság.

Hegyesi Gábor és Fekete Orsolya (2006) az e lap korábbi számában közzétett Társadalmi Igazságosság Index (továbbiakban TIX) kidolgozásával szintén kísérletet tettek a nonprofit szervezetek felmérésére. A NES-hez képest viszont a TIX módszerét előbbre mutatónak értékelhetjük. Ez a modell ugyanis számos olyan dimenzióval egészült ki, melyek némileg választ adhatnak a vezetésszervezési elvek hiányosságaira. Néhány példa: értelmetlen pénzügypolitikát és pénzügyi tervezést számon kérni a civilek többségét alkotó törpe szervezetek esetében, akik – jóllehet fontos tevékenységet végeznek – nagyon alacsony (évi 500 ezer forint alatti) bevétellel, de ami ennél is fontosabb, teljesen kiszámíthatatlan pénzügyi forrással bírnak. Vagy ugyanígy problémás számon kérni a humánerőforrás-politikát, a vezetők és munkatársak értékelését azoktól a szervezetektől, ahol fizetett alkalmazott hiányában minden feladatot a tagok végeznek társadalmi munkaként. A TIX egy olyan modellt kínál, mely figyelembe veszi ezt a sokféleséget, bevonja az erőforrások, a professzionalizmus dimenzióját, beleértve ebbe olyan – az előző kísérletből hiányzó, de a civil szféra lényegiségéhez hozzá tartozó – elemeket, mint a demokratikus működés, a társadalmi hatás, vagy a felhasználók (a szervezet által segített, érdekeiket képviselt csoportok) elégedettsége.

A téma szempontjából ugyancsak fontos hozadékaik vannak a Nemzeti Civil Alapprogramban kidolgozott teljesítménymenedzsment elemeinek (Porubcsánszki, 2006), illetve ugyanezen program hatásvizsgálata (az NCA hatékonyságának megítélése) során tapasztaltaknak (Kinyik, 2008). Érdemes megfigyelni továbbá a hazai nonprofit szektor szolgálatában álló tréning-szervezet, a Civil Társadalom Fejlődéséért Alapítvány (továbbiakban CTF) teljesítményértékelés szempontú elemzésre tett próbálkozását is. A CTF a következő dimenziók mentén differenciálja a nonprofit szervezeteket: (a) környezeti jellemzők, (b) szervezeti komplexitás, (c) technikai dimenzió (stratégiai, operatív célok, a teljesítmény normáinak formalizáltsága, kidolgozottsága – ki, mit, hogyan csinál problémakör), és (d) magatartási dimenzió (vezetési szempontok). A CTF-en belül az értékelés céljait a következőképp fogalmazták meg: növekszik az átláthatóság önmaguk és a külvilág felé, a tanulságok beépítése révén a fejlődés egyik mozgatórugója lehet, tovább segítheti a szolgáltatások színvonalának javulását, a jövőbeni működést. (Révész, 2001)

### A kutatás módszere

A fenti tapasztalatok után a teljesítménymérés és -értékelés módszertanának kidolgozása számos kérdést vetett fel:

- nem pusztán tudományos kérdésről van szó – azokkal együttműködve kell a mérést kidolgozni, akikre vonatkozik;
- a vezetők, tagok munkáját, felelősségét nehéz meghatározni, a nonprofit szervezetek folyamatai ritkán standardizálhatók, mérhetők;
- az eredményesség mérése kvantitatív módon a szegmens heterogenitása, sajátosságai miatt érvényességi problémákat vet fel, nem ad kielégítő válaszokat;
- csupán a jövedelem, illetve más pénzügyi vagy statisztikai mutatók segítségével nem lehet megítélni a nonprofit szervezetek sikerességét – más, kvalitatív mutatókat kell keresni.

A vizsgálat során ezért kvalitatív módszereket, az előkészítő szakaszban az interjú kérdéssor összeállításakor fókuszcsoportos, a későbbiekben pedig félig strukturált interjú technikát alkalmaztam. A választott technika előnyeként emelhető ki, hogy rugalmas interjúkészítési struktúra jellemzi. Az interjú vizsgálat lehetőséget kínál arra is, hogy a téma több, korábban feltáratlan területéről is információkat kapjunk. Az egyes témákra, kérdésekre vonatkozó idézetek alapján hasonlóságokat, különbözőségeket lehet felfedezni a véleményekben, ahol a szóhasználatnak, az elhangzott szavak kontextusának különösen nagy jelentősége van.

A szervezetek kiválasztásakor a klasszikus civil szervezetek megkérdezésére törekedtem. A kutatási minta megválasztása is a kvalitatív megközelítés alkalmazásával történt, a „tipikus” esetek és az „intenzitás” (azaz az információban gazdag esetek) kijelölésével. A kutatás során főleg a betegszervezetek vezetőit kerestem meg – harminckettőt a Dél-dunántúli Régióban,<sup>3</sup> tizet Budapesten –, akik a szervezetek tevékenységterületétől függően véleményükkel egy adott területet megfelelően tudtak reprezentálni. A szervezetek listáját a KSH Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága szolgáltatta.

A vizsgált szervezetek egyik speciális csoportját egy budapesti ernyőszervezet tagszervezetei képezték – az esetükben a „hólabda” módszerrel jutottam egyik tagszervezettől a másikig. Az ernyőszervezet és tagszervezeteinek vizsgálata egyrészt lehetővé tette a civil együttműködésnek, másrészt annak a dilemmának a megfigyelését, miszerint bármilyen fellettes szerv kiépítése, amellyel, hogy jó eséllyel mozdíthatja elő a hatékony működést és a kiszolgáltatottság csökkentését, nem veszélyezteti-e vajon a szervezetek függetlenségét. A fővárosi szervezetek bevonása emellett kiegészítette a kutatást a területiség szempontjával.

A megkérdezett szervezetek nagysága szempontjából az interjúalanyok körében egyaránt található kisebb (néhány tagot számláló), közepes (10–50 tagú) és nagy, többnyire országosan kiterjedt, nagyobb betegkört integráló (50-nél több tagot számláló) szervezet.<sup>4</sup>

A szervezetekre vonatkozóan speciális interjúszempontokat dolgoztam ki, a kérdések többségére – amennyiben az értelmezhető volt – minden válaszadónál rákérdeztem. A vizsgálat 2008 májusától július végéig tartott. Egy-egy interjú időtartama a megkérdezett tapasztalataitól, habitusától, a rendelkezésére álló időtől függően 30–90 perc volt.

Az interjú kérdéssor öt nagyobb blokkra tagolódt:

- a szervezet bemutatása, működésük jellemzése az interjúalany által;
- a teljesítmény és hatékonyság szubjektív értelmezése és értékelése;
- a társadalmi és civil környezet jellemzése,
- a kapcsolatrendszer jellemzése;
- valamint a szervezet szubjektív értékelése vezetési-szervezési szempontok szerint.

Az elemzés során néhány ponton, ahol erre lehetőség nyílt, szemiotikai vizsgálatot készítettem: különböző fogalmak szubjektív jelentéstartalmát kerestem az interjúalanyok interpretálásában. Arra voltam kíváncsi, hogy az egyes fogalmak (mint siker, teljesítmény, eredményesség, hatékonyság, elvárások, civil érdekek) esetében mennyiben él egy konvencionálisan elfogadott tartalom a civilek körében, vagy nem található ilyen, és egészen másképp gondolkodnak ezekről a szervezetek vezetői. Másfelől érdekes volt azt is megtapasztalni, hogy mennyiben térnek el a laikus és a szakmai tartalmak, jelentések.

A „stratégia” kifejezés helyett például a nonprofit szervezetek vezetői különböző kifejezéseket használnak: *látomás, megézés, megítélés, elemzés, előny*. A konvencionális fogalmak hiánya, a szóhasználat jól jelzi ebben a példában a téma újszerűségét, a stratégiai gondolkodáshoz való viszonyulás sokszínűségét. Jóllehet több esetben is megfigyelhető volt az, hogy az általunk laikusnak nevezett civilek nem is annyira laikusok, hanem időközben nonprofit szakértővé lettek, s szóhasználatuk egyre inkább közelít a szakmai terminus technikusokhoz. A szemiotikai elemzés egy másik példája, hogy miként nevezik a civil vezetők szervezetük tagjait, a klienseket. Többen emlegették az ügyfeleket „*sorstársnak*”, „*gyermekeimnek*” vagy „*nyájnak*”. Ez a fogalomhasználat azt erősítette meg, hogy a személyesség és az egyediség kiemelkedő szempont, ami miatt a nonprofit szervezeteket csakis individuálisan módon lehet megközelíteni. Az interjúalanyok által használt „*értfogyis*” jelző azt közvetítette, hogy felesleges a túlzottan udvariaskodó, távolságtartó, „politikailag korrekt” megszólításokat, elnevezéseket használni, ehelyett érdemes a civilek nyelvi kifejezőmódjához alkalmazkodni inkább.

Az interjúk elemzése során a változó orientált (magyarázó) és az esetorientált (bemutató) elemzés kombinációját alkalmaztam. A változó orientált elemzésen belül részleges magyarázatokat kerestem a vezetők általános attitűdjeiről és a szervezet működéséről. Máskor az egyedi esetek kiemelésével és részletes tanulmányozásával arra tettem kísérletet, hogy egy-egy adott esetet részleteiben tárjak fel, az összes lehetséges okot megkeressem (például mi befolyásolja egy-egy szervezeti stratégia megválasztását stb.).

## **A betegszervezetek véleménye a sikerről, a hatékonyságáról, illetve a hatékonyságmérés szükségességéről és mikéntjéről**

### **A SIKEREK**

A szervezetek vezetői szerint megpróbálkozhatunk ugyan a teljesítmény mércéinek kigondolásával, több-kevesebb eredménnyel bizonyára találunk közös nevezőt a sokféle véle-

mény között, a „siker” fogalma azonban csakis szubjektív lehet. Az eredmények nagy része ugyanis a klasszikus mércékkel nem, vagy nehezen mérhető. Ilyen például az, amikor egy szervezet tevékenysége következtében több empátiát és szolidaritást érezel a környezetében.

*„...Az emberek több empátiára képesek nálunk. Állandóan okítjuk a szervezetbe tartozó fiatalokat, hogy ha te ezt várod el a társadalomtól, hogy a sérült csemetét befogadja, akkor te miért nem fogadsz be rögtön egy másikkal fogadtatást...” (D1)*

Ha szeretnénk kiemelni a legáltalánosabb megfogalmazásokat, elmondhatjuk, hogy sikert jelent a szervezetek életében a múlt, hogy talpon tudtak maradni. Siker, ha valakinek a szervezete olyan tud felmutatni, ami példaként, mintaként szolgál.

*„...A szervezetünk példaként szolgál. Maga a fejlődés, hogy egy kórházból így kiszakadtunk és elkezdett fejlődni. Mondhatjuk, hogy Magyarországon biztos nincs egy ilyen szinten összerakott integrált rendszer. Megkeresik a módszereinket, a szaktudásunkat, a szemléletünket...” (D3)*

A megfoghatóbb elemek közül sikernek számítanak az alapítványi segítők vagy egyesületi tagok által létrehozott programok, eredmények – a szolgáltatások terén.

*„...A realitáson belül szálldogálunk, de amikor tizenöt éve az egyik szülő egy szülőtréningen azt mondta, hogy jó lenne a gyerekeknek saját lakás, saját munka, akkor az illető úgy gondolta, hogy ez csak vicc, úgy fantáziálunk, és ma mindez megvan...” (B2)*

Siker az érdekérvényesítés területén valamilyen előnyös helyzet, jogszabály kiharcolása, vagy egy nemkívánatos döntés ellen való lobbizás eredményessége.

*„...Tavaly év végén elvették az összes kedvezményt és támogatást államilag a halálssérültektől. A megyei szervezetek az országos szervezettől kaptak felhívást, hogy intenzív lobbizásba kezdjenek, aláírásba kezdtünk, tiltakoztunk. A baranyai szervezet kiemelkedően nagyot teljesített, dicséretet kaptunk, és ezt sikernek könyvelhetjük el...” (D2)*

Szakmai sikerként élte meg egy ritka betegségben szenvedőket tömörítő szervezet azt, hogy egyre több orvos és gyógypedagógiai szakember tud az – amúgy szakemberek körében sem túl ismert – betegségről, ami bekerült a főiskolai tananyagba is.

Végül ott vannak azok az érzések, amelyek jószerivel le sem írhatók, de adott esetben legnagyobb siker egy betegszervezet életében, ez pedig a betegek, a fogyatékosokkal élők vagy családtagjaik visszajelzései.

„...Az, hogy például a múlt hétvégén a gyerekek nem akartak hazamenni, és mind-egyik pityergett, hogy miért van vége a tábornak. Ezt sikernek érzem, vagy azt, hogy a gyerekek ülnek a kerekesszékekben, mosolyognak és vidámak...” (B1)

## A stratégiai tervezés mint a sikeres működés alapja

A klasszikus eredményesség-mércék egyik kiemelt eleme szokott lenni a stratégiai terv elkészítése és az ezzel való azonosulás a szervezet tagjai körében, mely céltudatos, megfontolt elképzelésekre utal. A nonprofit marketingkutatók amerikai szakértője szerint „a sikeres nonprofit szervezeteknek van stratégiájuk: akár intuitíve, akár explicit módon alakult ki, akár hivatalos formát öltve, akár véletlen-diktálta formában”. (McLeish, 1997:44) A szerző a változó nonprofit környezet és növekvő elvárások következtében kialakult kényszerekkel magyarázza állítását. Vannak viszont olyan szervezetek, amelyeknek egyáltalán nincs stratégiájuk. A stratégia nélküli szervezeteket McLeish további négy csoportra bontja:

- *A remény stratégiája:* amikor a szervezet hagyja, hogy az események határozzák meg a végkifejletet. Sokszor ez egy semmittevő túlélési stratégia tulajdonképp, ami egy ideig beválhat (nincs nyomás, nincs határidő).
- *Krízisstratégia:* a vezető azzal tölti a napjait, hogy egyik krízissel foglalkozik a másik után, elégedett, mert el van foglalva, érzi, hogy szükség van rá, hogy szervezete körülötte forog – de a szervezet csak az ő korlátozott energiája határáig képes működni, amint ő nincs, a szervezet sincs.
- *Szubjektív stratégia:* itt mindenki keményen dolgozik, és azt teszi, amit a legjobbnak lát, el is ér valahova, de az egyes emberek nem tudják egyeztetni, hogy pontosan hova. Gyakran a részlegek, személyek versengéséhez, az alkalmazottak, segítők energiájának gyors feléléséhez vezet. Néhány szervezet így is elboldogul egy ideig.
- *Extrapoláción alapuló stratégia:* azt teszik, amit mindig is tettek, azt tartják szem előtt, hogy a holnap pontosan olyan lesz, mint a tegnapi volt. Az a baj ezzel, hogy távol esik egy idő után az ügyfelek és adományozók szükségleteitől. Működhet egy stabil, előre jelezhető környezetben, de nem egy folyton változóban. Ha a környezet megváltozik, a szervezet nem tud mit tenni, mert nincs gyakorlata az új versenyhelyzet kezelésében.

Az interjú vizsgálat tapasztalata az, hogy a szervezetek úgy látják, jól kidolgozott stratégia nélkül is lehetnek sikeresek. A fenti elemek mindegyike megtalálható az elbeszélésekben. Végeredményben azoknak a nonprofit szervezeteknek is van stratégiájuk, akik célirányosan nem alakítanak ki stratégiát, vagy működésük véletlenszerűnek tűnik. Azt is elmondhatjuk, hogy ebben a tekintetben nem létezik mintaszervezet, hanem inkább az a jellemző, hogy minden szervezet „jó” valamiben. (Ha a stratégia ideáltipikus megfogalmazását vesszük, minden ilyen elképzelést a stratégiai terv részeként foghatunk fel, mert ettől válik egyben egyedivé a szervezet, ami megkülönbözteti őt a többitől.)

A következőkben néhány olyan interpretációt emeltem ki a tudatos megfontolások köréből, melyeket a stratégiai gondolkodás megnyilvánulásaiént értékelhetünk – további képek arról, mit gondolnak a szervezetek arról, mitől lehetnek sikeresek.

Tudatos szervezetépítés:

*„Úgy kezdtük el hajdanában, hogy legelőször is öt évig tartott egy előkészítő szakasz, mielőtt elkezdtünk volna valamit merni csinálni...” (B2)*

Pénzügypolitika:

*„...Hosszú évek munkája, hogy nekünk már van azért annyi likviditási tőkénk, amit felhalmoztunk, hogy neki merünk vágni több tízmilliós, akár százmilliós uniós pályázatnak is. Realizálni kell, hogy nem elég egy lábon állni itt sem, ugyanúgy, ahogy a forprofit szférában, többféle pénzügyi forrást kell működtetni...” (B3)*

Új piacok (gazdasági megerősödés) stratégiája:

*„...Működik napi négy órában foglalkoztatás, szeretnénk fejleszteni olyan szintre az ő alkotási képességeiket egyéni fejlesztéssel és csoportos fejlesztéssel, hogy képesek legyenek olyan termékeket előállítani, amik piacképesek...” (D2)*

Tudatos utódnevelési stratégia:

*„...Azok a családok, akik ezt elindították, azok a mai napig itt dolgoznak benne, és ezt a jó példát látva a fiatal családok is mindinkább elkezdnek bejönni a nyájba, abba a közösségbe, akinek majd a mostani vezetés át tudja adni a stafétabotot...” (B2)*

Kapcsolatépítés, együttműködés, szakértelem stratégiája:

*„...Mi magunk tudjuk kitermelni végső soron a betegséghez értő szakemberek elég nagy tömegét. Sokszor van olyan, hogy úúú, rohadt orvostársadalom, hülye gyógypedagógus, nehéz ezeknek a megkeseredett embereknek elmagyarázni, hogy előre csak velük együtt tudsz menni. A szakmával való kölcsönösen gyümölcsöző együttműködés viheti előre a dolgokat...” (B2)*

*„...Január óta a megye összes rendőr-főkapitányságával, egészségügyi intézményével, betegjogi képviselőjével és oktatási intézményével vettük fel a kapcsolatot. Ez volt az első ütem. Majd a második ütemben jönnek majd olyan tőkeerős vállalatok, akikkel a partnerséggel a mi oldalunkon konkrét anyagi bevételek jelennek majd meg, az ő oldalunkon pedig egy olyan kiemelten közhasznú civil szervezet támogatása, akik számukra is a későbbiekben esetleg potenciális bevételt jelenthetnek. Az első egy esélyegyenlőségi törekvésnek eleget tevő kapcsolatfelvétel, a második ütemben főként gazdasági célokból történő kapcsolatfelvételt tervezzük...” (D2)*



Menedzsment stratégia:

*„...Az a tévhit, ami mindenkiben kivétel nélkül él, hogy egy karitatív szervezet mindenkivel karitatív, és a dolgozóinak is segít. Ezt el kell felejtetni, ez egy munkahely, ezt kőkemény gazdasági vállalkozásként kell működtetni...” (B2)*

*„...Az ember mindig elégedetlen azzal, amit csinál. Régóta vezetem az egyesületet, belefásultam, ezért épp vezetőváltásnál vagyunk. Remélhetőleg az új vezetőség nagyobb léptekben tud dolgozni...” (D1)*

Megújulás, adaptálódás stratégiája:

*„...A fejlődés leginkább úgy következik be, hogy ha úgy látjuk a működés közben valamelyik területen, hogy nem megfelelő és más típusú szolgáltatásra lenne szükség, vagy másképp kellene csinálni, akkor változtatunk...” (D2)*

A koncepció és fenntarthatóság stratégiája:

*„...Aki nem ismeri azt, hogy valamit elkezdek, és keményen végigcsinálom, és megvalósítom, és nem tudja, hogy itt céltudatosnak és célirányosnak kell lenni, hát azzal én nem tudok együtt dolgozni. Meg én szeretem, ha koncepció van a dologban...” (B2)*

Az együttműködés stratégiája:

*„...A (...) -nak az a feladata, hogy azok a ritka betegségek, amiket senki nem képvisel, meg nem is fog, mert a bűdös életbe nem fognak elérni olyan szervezettségi szintet, azok is képviselve legyenek. Össze kell fognunk mindenképp, a civileknek, mert túl kicsik vagyunk, hogy meghallják a hangunkat...” (B2)*

Sajátos stratégiai lépés a sikeres működés elősegítése érdekében, a hasonló szervezetekkel való formális együttműködések megkötése – szövetségek, ernyőszervezetek formájában. A mintába bevont budapesti ernyőszervezet tagjai körében lehetőség nyílt az integráció motivációinak megértésére. A csatlakozásnál a megkérdezett tagszervezetek egy részénél nem beszélhetünk tudatos célmeghatározásról („mentek a többiekkel”), másik részénél viszont megfigyelhető az igény arra, hogy az ernyőszervezetben közösen – mint nonprofit szektor – jelenítsék meg igényeiket. Számos törekvés elhangzott közös projektek megvalósítására, közös pályázatok beadására. A versenyhelyzet mérséklődése is előnyként fogható fel.

*„...Ha őket (többi civil szervezetet, akikkel kapcsolatban állnak) támogat valaki, akkor minket már nem, tehát hiába van meg a kapcsolat. De ha már az ernyőszervezetet támogatja, akkor a többi szervezetet is támogatja, akik benne vannak...” (B3)*

Az integrációs megoldás pozitív hozadéka lehet a különböző tőkék, köztük a humán tőke koncentrálódása is.

*„...A (...) -on belül azért jó az együttműködés, mert általában a vezetők vannak benne, és a vezetőknek az a célja, hogy előbbre vigyék a társaságot, hogy a hatékonyság működését meg tudják oldani. Ezért mindenki aktív. Simán a szervezetekben már kevésbé, mert a tagok úgy elvannak, elúszkálnak, de annyira nem aktívak. Viszont a vezetők, az egy jó csapat, azért jobbak ezek a társaságok.” (B2)*

A fentiek voltak azok a gyakorlatok, amelyek meglátásom szerint közel állnak a stratégiai szemlélethez. Na de, mit mondanak a többiek?

*„...Hát ha nagyon muszáj. Az a valós helyzet, hogy annyi napi teendő van, hogy a stratégiai terveket, ha muszáj megcsinálni valamilyen pályázat miatt, csak akkor. Persze jó lenne bizonyos mértékig, de ezek inkább ilyen kirakatdolgok...” (D1)*

*„...Nem vagyunk ennyire tudatosak, nem szervezzük meg, minket nem ez érdekel. Tehát íróasztalnál lehet kitalálni gyönyörűen taktikákat. Nem, mi mint a kis hangyák tesszük a dolgunkat, ha felvetődnek a gondjaink megoldjuk, látjuk a kiutat merre kéne menni, honnan jön a több probléma és mi itt elméleteket nem gyártunk hozzá, hanem megoldjuk a gondjainkat, vagy jól, vagy nem jól...” (D1)*

### MITŐL FÜGG A HATÉKONYSÁG?

A hatékonyság szubjektív megítélése, az interjúk során született ideális elképzelések arról, hogy milyen egy hatékony civil szervezet, néhány vonatkozásban azonosak, több ponton azonban felülírják a hatékonyságot bemutató modellek ideáltípusait. Az első, talán legfontosabb szempont, amit minden vezető megfogalmazott:

*„...ha valaki nem szívvel, lélekkel csinálja, akkor megette a fene...” (D2)*

Csakhogy a kezdeti lelkesedést – legyen az bármilyen indíttatású – nagyon nehéz fenntartani a szervezetek életét megnehezítő kihívások mellett. Ezért sok szervezet szűnik meg rövid időn belül, illetve nem működik aktívan.

*„...Őrültekre van szükség, és akkor minden megy. Amerikától kezdve Nyugat-Európáig, a jól működő szervezeteket örültek vezetik. Ilyen esetben, ha van egy beteg gyerek a családban, akkor az első nagy feladat, hogy a család ezt feldolgozza. Ez magában nagyon nehéz, a családok nagyon nagy százaléka szétesik. Rendszerint a papák azok, akik megfutamodnak és otthagyják a mamákat egyedül, akik ettől még nagyobb zűrbe keverednek. És emellett ha felajánlja neki az ember, hogy ugyan már gyere civil szervezetet vezetgetni, meg ott dolgozgatni ingyen, akkor az lehet, hogy nem fér már bele. Akkor fel lehet még ajánlani, hogy mindamellet, hogy dolgozol egy civil szervezetben, gyere légy szíves még ernyőszervezetben is*

*dolgoztatni, sőt, ha még mindig van energiád és elég örült vagy, akkor még nemzetközi ernyőszervezetet is csináljunk. Na, hát ez nehéz...” (B3)*

A nehézségek háttérben sokszor az áll, hogy viszonylag kevés szervezet tud eltartani fizetett alkalmazottat. Ez persze nem azt jelenti, hogy az önkéntes munka nem lehet minőségi, elkötelezett feladatvállalás. A vezetők azonban arról számoltak be, hogy az önkéntes munka mellett nem tudnak követelni és számon kérni, sem minőséget, sem határidőt, ez pedig jócskán megnehezíti a dolgukat. Ezért ebben a kérdésben talán nem is az önkéntes–nem önkéntes munkaerő közti különbségtétel a legfontosabb szempont, bár kétségkívül van különbség, hanem az egyéni felelősségvállalás kérdése a kulcstényező.

*...Néha a tagok orrára kell koppintani, nem élhetnek felelősségvállalás nélkül. Nem szabad azt a szemléletet hagyni eluralkodni, hogy én fogyatékos vagyok, odatartom a kezem és nekem minden megjár, mindenki segítsen rajtam. Amit meg tud tenni saját erejéből, igenis tegye meg, és ez alakuljon ki, és a többieknek is adja át, mondja el. Ne legyen egy létforma, hogy szociálisan rászoruló vagyok, hogy ott-hon vagyok, segílyt kapok...” (B2)*

Sok ezért az ún. egyszemélyes szervezet, ahol a vezetők már meg sem kísérik a feladatok delegálását. A sok feladatba és az egyszemélyes felelősség terhébe azonban nagyon hamar belefáradnak.

*...Én írom a pályázatokat, amikor épp időm van, ez nem hatékony, így nem. Nem lépünk addig tovább, nem marad a nyakamban a munka. Mert akkor én kikészülök, hibákat követelek el, másrészt meg a többiek nem érzik magukénak, úgyhogy, ezt nem szabad...” (B1)*

A hatékony civil működésre vonatkozó elvárások, követelmények több szervezet vezetője szerint az üzleti életben működő normákhoz kezdenek hasonlítani, melyeknek olykor nagyon nehéz megfelelni. Ezek az elvárások összeütközésbe kerülhetnek az eredeti civilséggel is.

*...Ha ezt tudtuk volna előre, hogy egy nonprofit szervezet vezetése, nemhogy nem ugyanaz, mint egy forprofité, hanem még több cirkusszal jár...” (B2)*

*...Nehéz a civil vezetőkkel elfogadtatni, hogy igenis a forprofit szféra szabályai szerint kell működni. Ha te nem vagy elég felkészült, nem tudsz megfelelően pályázni, ha nem tudsz nyelveket, ha ezekkel a kapacitásokkal nem rendelkezel, vagy nem vagy hajlandó összefogni, akkor annyi neked...” (B2)*

A hatékony civil szervezetet működtetni képes jó vezető ideáltípusa – a beszámolóik szerint – inkább egy kemény üzletember mintájához áll közelebb, mintsem egy jólelkű, filantróp segítőéhez.

*„Kell egy nagyon erős vezető. Nem feltétlenül jó ember, csak erős, aki átmegy, mint a tank. A másik, hogy nagyon jó, ha van karizmája, mert akkor követik. De ha tank, akkor egyedül is elmegy, követés nélkül. Ez nem szeretnivaló válasz, de jó, ha legalább felsőfokú végzettségűek és gazdagok azok, akik a szervezet vezetői. Ők, mielőtt sérültek lettek, már előtte befutottak egy karriert, mint szülő, azok sikeresek. Nagyon fontos, hogy a vezető megengedhesse magának, hogy napi huszonnégy órában ne csak a saját kenyerét keresse, megengedhesse magának, hogy a szabadidejét erre áldozza. Ami még számít egy vezetőnél, hogy ismert lett-e szervezete, erős lett-e a szervezete, elért-e valamit a szervezete, nyújt-e új szolgáltatást a szervezete. Ha ezt a négy dolgot nézed, ezzel mérhető, hogy egy szervezet milyen erős. Meg aztán nagyon sok múlik a szerencsén, azon, hogy ki kit ismer, itt jön az informális háló hihetetlen ereje. Aztán nagyon sok olyanból lett vezető, aki elvált, nem kell a férjet kiszolgálni, te magad eldöntheted, hogy kivasalod a ruhát, vagy megírod a következő pályázatot, és ezt egy családban csak akkor lehet megtenni, ha egy férj vagy papucs, vagy nagyon gazdag...” (B2)*

Az interjúalanyok személyes, családi háttéréről csak kevés ismeret született a beszélgetés során. Mindezek ellenére figyelemre méltó az előbbi vélemény arra vonatkozóan, hogy a kapcsolatok és a stabil anyagi háttér hiányában kevésbé hatékonyan lehet csak működtetni egy civil szervezetet. A jó anyagi háttér nem önmagában előny, hanem az ezzel együtt járó kapcsolati tőke (hasonlóan jó anyagi háttérrel rendelkezők) vonatkozásában (ha bármilyen gond adódik, van kihez fordulni).

Egymás munkájának az értékelése (milyen és mekkora különbséget lát az általa ismert civil szervezetek között, azok eredményessége tekintetében) során egyetértés mutatkozott a vezetők között abban, hogy nagy a szórás a teljesítmény körül. A civilek saját magukról, egymásról kialakult képe meglehetősen ellentmondásos.

*„...Én borzasztóan örülök ennek a felmérésnek, mert így legalább tudja, tisztában lesznek azzal, hogy nem mind arany, ami fénylik... Hát jó nagy a szórás, az biztos. Kezdvé a rossz példától, mert ez állandó probléma. Mi, amikor próbáltuk a saját rendszerünket felépíteni, szinte majdhogynem többet tanultunk a rossz példából, hogy hogyan nem szabad csinálni...” (D2)*

A hatékony működést elősegítő anyagi háttér meghatározó szempont. A gazdasági előnyök gyakran összekapcsolódnak a politikai előnyökkel az elbeszélésekben.

*„...Ha nincs politikai, kormányzati, országgyűlési támogatottságuk, akkor lehet, hogy mennek 5–10 évig, aztán kész, vége. Ezt pénz nélkül nem lehet csinálni. Lehet szívvel, lelki erővel, tolni talicskával, bármivel, de hosszú távon, ha nincs hozzá anyagi támogatottság, akkor ez meghal...” (D1)*

A betegszervezetek vezetői a kapcsolati tőkét alapvető fontosságúnak tartják a hatékony működés szempontjából. Elszigetelten ugyanis ma életképtelen egy szervezet. Ugyanúgy akkor is, ha nem működik a különböző szakmák közti kooperáció. Az egészségügyi civil szervezetek döntő többsége is alapvetően más – orvos, gyógypedagógus, gyógytornász, szociális stb. – szakemberek segítségére épít. Az együttműködés, a kölcsönösség alapja csak részben az anyagi ellenszolgáltatás: sok esetben a szervezet fizet szolgáltatásaikért. A jól működő kapcsolat mögött legtöbbször kölcsönös érdekek húzódnak. A nonprofit szervezet olyan feladatot lát el, amelyre az egészségügyi intézményekben nincs lehetőség. Ilyen a gyógyszerek, tápanyagok, segédeszközök beszerzése, a betegek felvilágosítása, tanítása, a megfelelő életvitel, táplálkozás stb. kialakítása, vagy a prevenció és rehabilitáció területe is. Azaz kölcsönös előnyök fűzik össze itt az orvost (egészségügyet) és a civil szférát.

*„...Azáltal, hogy a betegek sokkal többet tudnak tőlünk, a betegségükhöz más-képp viszonyulnak, úgy látom, hogy a betegek és az orvosok közötti hangulat javult, a betegek nagyon együttműködők, ez mindenképp megkönnyíti a gyógyító munkát, ez jót tesz a betegnek és kíméli az orvost is...” (B1)*

Számos civil vezető a felhalmozott tudásban látja az eredményes működés kulcsát. Egy nonprofit szervezet működtetéséhez kapcsolódó feladatok nagyon sokrétűek, így sokféle kompetenciát igényelnek.

*„...Kínunkban nekünk is ki kell tanulni különféle szakmákat, kezdve a PR-tól, a fundraising-ig, a szakmai részéhez, a gyógypedagógiai és az egészségügyi részéhez. Szakmailag tárgyalóképesnek kell lenni, az a minimum, mert nem fog veled egy orvos szóba állni, ha halvány gőzöd az egészről. És ugyanez szociális téren, jó, ha a pedagógiai kérdésekhez hozzáértő megy tárgyalni, a ritka betegségek terén meg főleg, mert itt aztán nagyon speciális ismeretekre van szükség, az általános civil ismereteken kívül is...” (B2)*

### MÉRJÜK-E A HATÉKONYSÁGOT?

A szervezetek vezetőit először meglepte, majd elgondolkodtatta a kérdés arról, hogy szükség van-e szervezetük hatékonyságának a mérésére, és miként lehetne azt mérni? A civilek egy része úgy gondolkodik, hogy létük önmagában legitimálja tevékenységüket, nem szükséges azt értékelni, vagy éppen magától értetődő érték a hatékony működés. Vannak, akik ebben kifejezetten támadó szándékú kezdeményezést látnak.

*„...Sérültek esetén százszorosán is igaz, hogy vagy jól, vagy sehogy...” (D2)*

*„...Nem, nem tartom fontosnak. Ez nem egy verseny, ez karitatív szféra...” (D1)*

A hatékonyságmérés azért sem szükséges, mert úgy vélik, ezt nem ők, hanem inkább a szervezettel kapcsolatban állók végzik folyamatosan. Továbbá valamit lehet mérni, valamit viszont nem lehet mérni.

*„...Hogy tudom mérni, hogy ha egy gyógyíthatatlan betegnek adunk ajándékba egy könyvet, és annak örül, az micsoda? A mi tevékenységünket nem lehet mérni. Azt mérjem, hogy egy nap hányszor kattintok az interneten azt keresve, hogy van-e valamilyen tudományos eredmény? Vagy hány órát fordítok az APEH-ba való járkálásra vagy az idegeim strapálására?” (B2)*

Volt, aki konkrét indikátorokat próbált keresni. Kirajzolódott a civileknek egy olyan köre, akik tevékenységük értékelését egyfajta kötelességként értelmezik, ők főként a pénzügyi elszámolást, a jogszabályoknak való megfelelést tartották az eredményes működés zsinórmértékének. Néhány vezetőt viszont nem ért meglepetésként a kérdés, ők átfogó menedzsment- és monitoring-tevékenységről számoltak be.

*„...Van erre is mindenféle kezdeményezés, meg folyik is ilyen munka, a vezetők rendszeresen értékelik a dolgozókat, mindenféle motiváló jutalmazási rendszert próbálunk kitalálni, hogy egy kicsit felpezsdítsük ilyen szempontból is a munkakedvet. Tréningeket rendezünk vezetőknek, dolgozóknak, újabb projektek indításakor mindig van egy ilyen összehangoló tréning. Szervezetfejlesztésre is elég sokat adok, meg költök, rendszeresen vannak ilyen munkaértekezletek, amik kicsit ilyen workshop jellegűek, ahol kitaláljuk, hogy mi hogy legyen a jövőben. Én az önkéntesekkel is ugyanolyan munkaszerződést kötök, mint bárki mással, amiben pontosan benne van, hogy mennyi az ő munkaideje, és hogy azt mikor tölti el. És hogyha azt nem tartja be, akkor elküldöm. Van olyan, hogy a vezető értékeli a beosztottat, de olyan is van, hogy a beosztottak értékelik egymást, tehát ez a két típusa létezik tulajdonképpen. Vannak kérdőíves formában megoldott értékelések, vannak ilyen vizsgáztató jellegű értékelések, és van ez a szóbeli értékelés, és vannak a jutalmazások, amik önmagukban is értékelések, de minden évben mindenkiről legalább egyszer készül értékelés, átfogó értékelés, és ezeket figyelembe vesszük...” (B3)*

Ha az előbbihez hasonló értékelési rendszer nem is, de egy-egy jó gyakorlat megtalálható számos szervezetnél. Van, aki elégedettségi kérdőívet töltet ki rendszeresen a kliensekkel. Van, aki naplót vezet, a minőség követését segítő eszközként. Ezeknek a kezdeményezéseknek is éppoly fontosságot kell tulajdonítani, hiszen az előbbi példák bemutatása, a tapasztaltok átadása mindenképp hasznos lehet a többi civil számára is a későbbiekben.

Végül megfogalmazódott néhány konkrét javaslat is arra vonatkozóan, milyen segítséget várnak a szervezetek ahhoz, hogy munkájukat értékelni tudják. A szervezetek szerint már az is nagy segítség lenne, ha valamilyen formában ösztönzőket kapnának a civilek arra, hogy valós tükörképet lássanak önmagukról, munkájukról, mert szerintük inkább ennek az ellenkezőjére kényszeríti őket a környezet.

„...Nem tudjuk, hogy kik adják az 1%-ot. Bár nem igazán értem, hogy miért titkos. Azért lenne jó, ha az ember tudná, mert ha mindent megtettem, hogy beszórjam Budapestet, de mégsem onnan kapom, akkor látnám, hogy mennyire volt hatékony a munkám vagy nem. Fontos lenne, hogy miben kellene még jobban teljesíteni ahhoz, hogy még jobb legyen.” (B2)

„Már az is egy nagyon jó mérce lenne, ha őszinték lennének magukkal, amit nem tesznek, mert nem ebbe az irányba nyomja őket a rendszer. A pályázatok nem erről szólnak, az őszinteségről, hanem hogy sokkal jobbnak add el magad, mint amilyen vagy, különben nem kapod meg...” (D1)

## Összegzésként

A tanulmányban az eredményesség, hatékonyság szubjektív megítélését mutattam be az egészségügyi civil szervezetek körében. Az alapvető kérdés az volt, hogy kell-e mérni, és mi-ként lehet mérni a betegszervezetek teljesítményét – a civil vezetők szerint. A megkérdezett szervezetek jellemzőiből ítélve – Bartal Anna Mária besorolása alapján – leginkább egy cél-orientált csoport (többnyire az alacsony professzionalizáció szintjén álló „lelkes amatőrök” vagy a nem tudatos szektorválasztást mutató „jobb híján nonprofitok”) véleményéről kap-tunk képet, és kevésbé az érdekvégyesítés területén megjelenő civil csoportról. Kivételt képeznek ez alól a budapesti ernyőszervezet tagjai, akik főleg az érdekorientált csoportot képviselték a mintában.

Az interjúk során kapott válaszok megerősítették azt a feltételezésemet, miszerint a gazdasági, vezetélméleti szempontok alapján kidolgozott objektív mérőszámok, indikátorok mentén a hatékonyság megítélése nem kielégítő. Emellett az egyedi helyzeteket megragadó értékelésre kell törekednünk. Az egészségügyi szervezetek munkájának, eredményeinek megmutatása, kommunikálása azért aktuális és szükségszerű, mert csak ezáltal biztosítható a működésükhöz elengedhetetlen többszereplős kapcsolat, együttműködés kiépítése.

## Irodalom

- Bartal A. M. (2005): *Nonprofit elméletek, modellek, trendek*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Bartal A. M. (2004): *Cél- és érdekorientált szervezetek a nonprofit szektorban – a nonprofit szervezetek új szempontú tipizálása egy empirikus kutatás eredményei alapján*. Alapítvány a Magyar Felsőoktatásért és Kutatásért, <http://www.szazadveg.hu/civak/tanulmany.hu>
- Bocz J. (1999): *Egészségügyi nonprofit szervezetek*. Budapest: KSH.
- Bocz J.–Kmetty Z. (2008): Egészségügyi nonprofit szervezetek. *Civil Szemle*, 5 (1–2):39–60.
- Czike K.–Kuti É. (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*. Budapest: Non-profit Kutatócsoport és Önkéntes Központ Alapítvány.

- Dinya L.–Farkas F.–Hetesi E.–Veres Z. (2004): *Nonbusiness marketing és menedzsment*. Budapest: KJK.
- Farkas F.–Molnár M. (2007): A magyar nonprofit szektor szervezeteinek elszámoltathatóságát értékelő standardok és módszertan. *Statisztikai Szemle*, 9:804–820.
- Füzesi Zs.–Busa Cs.–Tistyán L. (2007): Új, innovatív egészségügyi programok fogadtatása a kistérségekben. (Hogyan tovább kistérségi egészségügy?). *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 2:2–7.
- Füzesi Zs.–Busa Cs.–Tistyán L. (2007): Együttműködési lehetőségek és érdekeltségi viszonyok a kistérségek egészségügyi rendszerének alakításában. (Mi lesz veled kistérségi egészségügy?). *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 3:22–27.
- Hegyesi G.–Fekete O. (2006): Kísérlet a nonprofit szervezetek felmérésére a Társadalmi Igazságosság Index segítségével. *Civil Szemle*, 1:5–33.
- Kinyik M. (2008): Civil döntéshozók a Nemzeti Civil Alapprogramban: cselekvési stratégiák és döntéshozatali mechanizmusok. *Civil Szemle*, 2:59–78.
- Kuti É. (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Kuti É. (2005): A magyarországi vállalatok társadalmi felelősségvállalása. In: uó (szerk.): *A jótékonyág vállalati stratégiája*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport. 43–82.
- Laki M. (2005): Szociális érzékenység és közéleti szerep. Magyar nagyvállalkozók az ezredfordulón. In: Harsányi László (szerk.): *A jótékonyág vállalati stratégiája*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport. 83–104.
- Lévai K. (1998): *Civil a Pályán. Együttműködés az önkormányzatok és a civil szervezetek között*. Budapest: Helyi Társadalom Kutató Csoport.
- Losonczi Á. (1998): *Utak és korlátok az egészségügyben*. Budapest: MTA.
- McLeish, B.J. (1997): *Siker marketingstratégiák nonprofit szervezetek részére*. Budapest: CO-NEX Kiadó.
- Orosz É. (2001): *Félúton vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái*. Budapest: Egészséges Magyarországért Egyesület.
- Papházi T. (1997): *Egyesületek, társadalom, egészségügy. Fejezetek az egyesületek szociológiájának köréből*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Porubcsánszki K. (2007): A Teljesítménymenedzsment lehetőségei a Nemzeti Civil Alapprogramban. *Civil Szemle*, 1:71–90.
- Révész É. (2001): *A teljesítmény értelmezése és értékelése nonprofit szervezetekben*. Budapest: Kézirat.
- Somogyvári Zs. (2003): *Hiányzó egészségügyi szolgáltatások pótlása nonprofit szervezetek segítségével*. [www.nonprofitkutatás.hu](http://www.nonprofitkutatás.hu)
- Szalai J. (1997): Az egészségügyi alapítványokról. *INFO-Társadalomtudomány*, 42.
- Vajda Á.–Kuti É. (2000): Állampolgári „szavazás” közpénzekről és civil szervezetekről. In: Harsányi László (szerk.): *1% „Forintszavazatok” civil szervezetekre. Tanulmányok*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Nonprofit Szervezetek Magyarországon*, 2005. Budapest: KSH.



## Jegyzetek

1. A kutatás a PTE Egészségtudományi Karán működő Down-munkacsoporton belül zajlott, az interjúk elkészítésében közreműködtek: Tóth Rita, az ELTE BTK kommunikáció szakos hallgatója, valamint a PTE BTK Szociológia Tanszékének hallgatói.
2. Világosan el kell különíteni az egészségügy medikális oldalát a többi (az egészségben maradás elősegítése, megelőzés, felvilágosítás, önségítés stb.) elemétől, illetve az egészségügyi nonprofit szervezetek tevékenységét a civil szervezetek által végzett egyéb tevékenységektől (oktatás, kultúra, környezetvédelem stb.). Gyógyítás természetesen történhet állami és nem állami – piaci, egyházi, alapítványi – keretek között is, de csakis orvossal és szakképzett személyzettel. Ebből a rendszerből a gyógyítást mint közfeladatot a civilek nem vehetik át úgy, mint az oktatási rendszerből az oktatási tevékenységeket, vagy más ágazatoknál a kulturális, környezetvédelmi feladatokat (egy magánbölcsőde például különösebb akadályok nélkül nyitható, ha megvan hozzá az ÁNTSZ és más szakmai felügyeleti szervek engedélye).
3. A vizsgálat során azért a regionális szint került kiválasztásra, mert az európai uniós csatlakozás előkészítő szakaszától kezdve az egészségpolitikai elképzelések decentralizációs törekvései – a funkcióitól megfosztott megyét követően – mindinkább a régió irányába mutattak. Ilyen kezdeményezés volt pl. regionális egészségügyi tanácsok létrehozása, melyek működésében (legalábbis deklaráltan) aktív szerepet szántak a civil szervezeteknek; regionális biztosítók koncepciója; regionális modernizációs program stb. A régió fontos közvetítő funkcióval bír mind funkcionális, mind területi értelemben. Közbülső szerepéből adódóan alkalmas terület a központi és a helyi önkormányzati érdekek, közérdek találkozására, ezáltal a mobilizáció fontos szintjét jelentheti.
4. Az interjúalanyok megjelöléseként területi szempontból a D és B betűjeleket használom, a Dél-Dunántúl és Budapest jelölésére. Számozással jelöltem továbbá a megkérdezett szervezetek méretét, ahol 1=10 főnél kisebb, 2=10–50 fős, 3=50 főnél nagyobb szervezet.







## AZ „ÁLLATORVOSI LÓ” AVAGY EGY COMMUNITY STUDY, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A CIVIL ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSRE KIVONATOK EGY DOKTORI ÉRTEKEZÉSŐL

Brachinger Tamás

### ■ I. Bevezető

Az „idealizált” polgárbarát önkormányzat, illetve a polgárok, valamint közösségeik demokratikus intézmények iránti bizalma, napjainkra fontos kérdéssé vált. Az önkormányzatiság egyelőre inkább alkotmányos-közhatalmi kategóriaként él a köztudatban, mint a helyi közösségek öngazgatását kifejező fogalomként.

Magyarországon, csakúgy, mint a térség más országaiban, hosszú és rögzös út vezet az érdekközpontú kompetitív megnyilvánulásaitól a szektorközi munkamegosztás kiteljesedéséig. Václav Havel, alig másfél évtizeddel a kelet-európai átalakulás után, máris a civil társadalom új ellenségeire hívta fel a figyelmünket: ti. a posztkommunista átalakulás első évtizedében azt tapasztalta, hogy az új politikai elit apatikusan vagy egyenesen rosszállóan tekint a kibontakozó civil társadalomra, a képviseleti demokrácia hegemoniáját féltve. Néze- te szerint ...„A civil társadalom valódi pluralizmust gerjeszt, a pluralizmus versenyt teremt, a verseny pedig minőséget eredményez... A civil társadalom megvédi az állampolgárokat a politikai hatalmi változások túlzott hatásaitól, mivel elnyeli, sőt kiküszöböli ezek egy részét az alacsonyabb szinteken.” (Havel, 2004:5–7).

Olyan szereplők kapcsolatának elemzése a célunk, akik nem mindig és mindenben tekintették a másik felet partnernek. Az elmúlt másfél évtized az állami (itt helyi hatalom), illetve a nonprofit szektor (itt helyben működő nonprofit szervezetek) viszonyának alakulásában változatos képet mutatott, és nem csak a kívánatosnak tekintett együttműködés szellemében. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 8. szakasz 5. bekezdése így rendelkezik: „A települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét, együttműködik e közösségekkel...” Az egyes

települések vonatkozásában, eltérő ütemben alakult ki a kooperáció a két szektor manifesztumai között, nem egy mindenütt alkalmazott eljárásrend alapján.

### II. A kiválasztott településsel (Baja város) kapcsolatos előfeltevések

- Az „idealizált” polgárbarát önkormányzatisággal, a polgárok és közösségeik demokratikus intézmények iránti bizalmával, egyáltalán, a részvételi demokráciával kapcsolatos anomáliák sok hétköznapi probléma forrásai.
- Az elmúlt közel két évtized az állami (itt helyi hatalom), illetve a civil szektor (itt helyben működő civil szervezetek) viszonyának alakulásában ellentmondásos képet mutat. A közel 20 éves periódus bizonyos értelemben szakaszolható.
- Civil társadalom kutatása elsősorban statisztikai jellegű és makroszintű volt az elmúlt közel két évtizedben.
- Kevés kvalitatív jellegű vizsgálat történt ebben a témakörben.

A helyi civil közösségek és a helyi hatalom együttműködését rögzítő dokumentumainak (helyi statútumok, civil koncepciók, együttműködési megállapodások) – a hazai városok, megyei jogú városok és megyék vonatkozásában elvégzett – összehasonlító elemzése alapján a következő megállapításokat tettük az érdekeltek viszonyát illetően a helyi társadalomkutatással párhuzamosan (2003–2007 közötti időszakban áttekintett dokumentumok alapján):

- *Erősség:* célok, szándékok manifesztálódnak, rendszereződnek, hangsúlyozzák a civilek autonómiáját, függetlenségét.
- *Gyengeség:* többségében egyoldalú „szándéknyilatkozat” kevés figyelmet kap, a közfeladat-ellátás kevéssé van tekintettel a helyi sajátosságokra, a megfogalmazások sablonosak.
- *Lehetőség:* célok, szándékok világos politikává válhatnak (rendeletalkotásban, együttműködési megállapodásban), civilek koncepciózusan vállalhatnak részt a programok megvalósításában.
- *Veszély:* szépségtapaszt, hivatkozási lehetőség lehet, amely bemutatja, hogy a „felvilágosult” helyi hatalom olyan elvárásokat fogalmaz meg, amely elsősorban a helyi hatalom szereplőinek attitűdjét tükrözi; a koncepcióban kijelölt célok nem feltétlenül igazodnak az adott önkormányzat generálstratégiájához. (Brachinger, 2008)

Évtizedünk közepére megjelent a normativitásra törekvés az együttműködési szabályok pontosításában, továbbá a kiszámíthatóság igénye a kapcsolatokban, legalábbis pro forma. Ezzel egyidejűleg, de facto a kiteljesedési folyamat elején tartunk, amelyben kígyóvonalakkal – nem lineáris pályával – írható le ez a fejlődés. Számptalan a bizonytalanság, és továbbra sem transzparens folyamatokról beszélünk. A megfigyelt alkufolyamatokban nem mindig volt megállapítható pontosan a szereplők státusa-mandátuma.

A kutatás színhelyének kiválasztásában álljon itt hivatkozással Bánlaky Pál, akinek két évtizede jelent meg az *Értelmiség egy kisvárosban* című munkája: „... azért választottam Baját,

mert alkalmas terepnek látszott arra, hogy az ott kapott eredmények ne pusztán kuriozitások legyenek. Több évszázados városi múlt, dinamikus fejlődési periódusok, határozott regionális centrum szerepkör; ezek alapján gondoltam úgy..., hogy a bajai vizsgálódásból kapott eredmények legalábbis jó kiindulópontjai lehetnek másutt végzett kutatásoknak.” (Bánlaky, 1989:6)

A város a Dél-alföldi Régió 254 települése és 47 városa között a négy megyei jogú várost követő ötödik, és az ország 25. legnépesebb települése. Népessége 2007-ben 37 485 fő, amely mérsékelt csökkenést jelent.

A város néhány témaválasztásunk szempontjából adekvát jellegzetessége:

- Kistérségi centrumtelepülés, de pólusképző település is Bács-Kiskun Megyében
- Egyszerre provinciális és polgárosodott környezet (ezért „állatorvosi ló” a civil társadalom magatartásának megértése szempontjából)
- Megyei jogú városi ambíciók (közel egy évtizede)
- Mérsékelt „revansizmus” Kecskeméttel szemben (történelmi okokból)

Baja olyan ebben a naprendszerben<sup>1</sup> (ti. a települések rendszerében), mint egy kiszámíthatatlan pályájú mellékbolygó, mert nem kötődik egyértelműen egyik főbolygóhoz sem, „illetve egyszerre több körül is kering”. (Bánlaky, 1989:130)

### III. A kutatás módszertana

A kutatás célcsoportjai a helyi hatalom képviselői + szakapparátus, illetve a helyi civil szervezetek képviselői voltak.

A helyi hatalom és a helyi társadalom kapcsolatának vizsgálatához, a következő módszerek alkalmazását tartottuk indokoltnak: kérdőíves vizsgálatok (Survey) és táblázatos kérdések (attitűdvizsgálat), valamint strukturált beszélgetések. Az időbeni ütemezéstől függetlenül végeztük el a tartalomelemzést és szerveztünk egy fókuszcsoportos beszélgetést (politikailag befolyásos és nem befolyásos civil vezetőkkel). A kutatás teljes időszakában alkalmaztuk a résztvevő megfigyelés módszerét.

A Survey 2+1 ütemben történt (döntéshozók, civil szervezetek, Bácskai Civil Szervezetek Szövetsége) az attitűdvizsgálattal együtt. A tartalomelemzés elemzési egységei elsősorban az önkormányzati dokumentumok voltak.

A kérdőíves vizsgálatnak járulékos, a disszertációban közvetlenül fel nem használt eredményei is vannak (mivel célunk volt egy teljes helyi civil kataszter felállítása).

### IV. A helyi közösségek domesztikált tipológiája

A településen felmért civil közösségek helyi viszonyokat kifejező tipológiáját a kérdőíves vizsgálatok, valamint az önkormányzathoz fűződő dokumentált és informális viszonyok áttekintése alapján állítottuk fel:

- *jogi személyiséggel nem rendelkező közösségek, erős intézményi kötődéssel; nem lépnek ki a patronáló intézmény védőszárnyai alól;*
- céltámogató civil szervezetek, amelyek erős intézményi kötődéssel rendelkeznek és de facto nem lépnek ki a város közéleti arénájába;
- ön- és csoportkiszolgáló szervezetek, erős településen kívüli kapcsolatrendszerrel, országos vagy nemzetközi szövetség tagjai; identitásuk és működésük szempontjából a külső kapcsolatrendszer hangsúlyos;
- lokálpatrióta ön- és csoportkiszolgáló szervezetek, amelyek „szabadúszók”, nem kötődnek szövetségekhez, és a város közéletében aktív szerepet vállalnak;
- versenysport-egyesületek, amelyek támogatáspolitikai miatt sajátos státussal rendelkeznek, egyfajta „erős függőségben” állnak a helyi hatalommal fennálló viszonyokban;
- a Bácskai Civil Szervezetek Szövetségéhez (BÁCSISZSZ) mint ernyőszervezethez (amely várososon, sőt, országhatáron – Szerbia irányába – átnyúló hatókörrel rendelkezik) tartozó bajai székhelyű civil szervezetek.

### V. A kutatás fontosabb megállapításai

Megállapításaink – amelynek forrása egy adott település adta kontextus – az összehasonlítás lehetőségét adják azoknak a kutatóknak, akik community study-k készítésére vállalkoznak. A mikroszintű vizsgálatok egyre fontosabbá válnak az ehhez hasonló célkitűzésű adatgyűjtéseknél, hiszen az országos szintű statisztikák nem mindig engedik a lényegét látni. A társadalmi részvétel kereteiként, „elemzési egységeiként” beazonosítható lokális civil szerveződések megismerése közelnézetből lehetséges igazán, valódi empiriákat ezen az úton szerezhetünk. A helyi társadalom integrációjához a részvételen és a kooperáción keresztül vezet az út (Böhm, 1996:21–22). Ezért különösen lényegesnek ítéltük a helyi társadalom fenntarthatósága szempontjából a participációs lehetőségek állapotának, felelősségtudatának, szemléletének, továbbá az önkormányzat (a lokális közhatalom) – amely a településközösség érdekkifejeződésének a legfőbb fóruma – és a részvétel lehetőségét adó szerveződések viszonyának vizsgálatát.

A modern demokráciák sajátossága a részvételi politikai kultúra, ahol az állampolgárok egyrésztől különféle módokon bekapcsolódtak a döntések meghozatalába. A *civil culture* a felsorolt ideáltípusok kombinációja. Fő attribútuma, hogy megőrzi a hagyományos politikai kultúra egyes normáit, de a részvételen alapuló magatartások a hangsúlyosak. A politikai stabilitás zálogának tekinti Almond és Verba ezt a modellt, mivel véleményük szerint képes kiegyensúlyozni a társadalom sokrétűségét, a szereplők együttműködését. A helyi közéletben való részvétel az aktorok közvetlen érintettségén keresztül valósul meg, amíg az államhatalommal szemben egyfajta jogkövető állampolgári lojalitás, de a központi politikába való bekapcsolódás igénye és lehetősége is megvalósul (Almond–Verba, 1989:16).

Azért tartottuk indokoltnak a fentiekben ismertetett ideáltípusok bemutatását, mert kutatásunk eredményeinek mérlege azt indokolja. A participáció, a kooperáció és az integráció, az érdemi részvétel lehetősége mint köznapi (praktikus) érték és mint játéktér az

egyén és a helyi társadalom kapcsolatában, még messze nem teljesedett ki a vizsgált településen. Előfeltevéseinkkel kapcsolatban – a vizsgálat eredményei alapján – az alábbi megállapításokat tehetjük:

1. A civil szervezetek adatközlőit arra kértük, hogy ötfokú skálán értékeljék az önkormányzat teljesítményét az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 8. § (5) foglaltakat: *„a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel”*. Valamivel több mint harmaduk ítélte elfogadhatónak a törvényben előírt feladat ellátását. A megkérdezettek majdnem egyharmada rossznak, és további 16% nagyon rossznak ítélte a teljesítményt. Önmagában ez a módszeren félrevezethetne bennünket, mivel a kapcsolatok dokumentumainak áttekintése után nem állapítható meg, hogy elégtelen lenne az önkormányzat ilyen irányú tevékenysége, ráadásul a rossz minősítés nemcsak az önkormányzatnak felróható magatartásból, hanem a bizalmatlanságból, előítéletekből, a lehetőségek nem pontos ismeretéből is táplálkoznak a civil szervezeteknél, ezért a megismert tények alapján sommásnak tekintjük ezt az állásfoglalást.

Kérdőíves adatfelvételünkéből megállapíthatóvá vált, hogy Baján is a kilencvenes évek elején volt a leghatározottabb a szervezetek mennyiségi felfutása. Az egyesületek száma megsokszorozódott, és jelentős számban hoztak létre alapítványokat.

Az eltelt közel két évtizedes (tanulási) időszak dacára, a szervezetek nagy részének a működése hektikus, nem kiszámítható. A céltudatosabb szervezetek hosszú idő óta a saját útjukat járják, erre utaltak az adatközlők és kvantitatív adatsorok, valamint megfigyeléseink is. A külső kapcsolatok megítélésével összefüggésben a bizalom hiányát, illetve egymás törekvéseinek nem ismeretét, valamint némi rivalizálásra utaló magatartást jelöltek meg egymás (ti. civil szervezetek), illetve a helyi hatalom (döntéshozók, valamint sokak interpretációjában a szakapparátus is) irányába.

A 2003-ban elfogadott Civil Koncepció (CK) inkább tekinthető egy – a központi kormányzat hatásaitól sem mentes – „felvilágosult abszolutista” törekvésnek, mintsem egy részvételi tervezésen alapuló koncepciónak. A koncepcióban foglalt határozatok jelentős részének elmaradt a végrehajtása. A dokumentumnak kétségtelenül van progresszív hatása is, mivel hangsúlyozza az együttműködés fontosságát, az érdekeltek kölcsönös felelősségét, rendszerezi a feladatokat, értékékként tételezi a partnerség elvét. Lehetséges ad, hogy a célkitűzések idővel világos közpolitikai javaslatok legyenek. Ehhez a felek reciprocitáson alapuló elismerése, legitimálása szükséges, amelynek szubjektív feltételei jelenleg nem adóttak.

A vizsgálat megállapította, hogy a „civil köztudatban” egyáltalán nem nyilvánvaló a CK létezése, ahogy a civil tanácsnoki pozíció megléte, feladat- és hatásköre sem. A dokumentum tartalmáról csak néhányan rendelkeztek – ráadásul nem túl pontos – információkkal. A döntéshozók köre – akik megalkották a koncepciót – szintén tanácsalanságot mutatott a CK tartalmával kapcsolatban. Rögzítettük, hogy a hosszú távú fejlesztési tervek hivatkoznak a civil koncepcióra annak ellenére is, hogy a koncepcióhoz tartozó határozatok végrehajtására lényegében nem került sor.

2. Adatgyűjtéseink során megállapítást nyert, hogy a helyi közéletnek nincs jól elkülöníthető civil szegmense. A helyi közösségek képviselői szerint a szervezetek jó része „befelé él”. Közéleti aktivitást – különösen 2002-től – elsősorban a BÁCISZSZ és tagszervezetei fejtettek ki; egyrészt a helyi hatalom szférájában, másrészt a helyi társadalom szereplőivel folytatott dialógusokban. A summázatban meg kívánjuk erősíteni, hogy könnyen kimutatható volt a BÁCISZSZ-szal kapcsolatban a helyi politikai élet szereplőinek – a politikai baloldaltól – releváns szerepe. Ezt az „érintettségét” részben feloldhatja a BÁCISZSZ politikai elnökének 2008-as távozása. A 2006-os választásokat követően – jól érzékelhetően – megnőtt az aktuális városvezetéshez kötődő, néhány jobboldali szellemiségű szervezet közéleti szerepvállalása. Különösen a ceremoniális események szervezésében mutatkozik meg tevékenységük. Ezek az események rendre nagy nyilvánosságot kapnak, a hivatalos, a város által fenntartott, illetve a város által támogatott sajtóban. Az ilyen események civil jellege – akár a költségviselés, akár a helyi hatalom reprezentánsainak direkt vagy indirekt részvétele miatt – erősen kétséges.
3. Fragmentált a civil érdekérvényesítés, egyéni, sokszor nem átgondolt alkuk jellemzik a helyi civil közösségeket, illetve notabilitásaikat. A civilek nem utasítják el a hatalmi patrónusokat, a politikai támogatást. A szervezetek nagyobb része saját – stratégiának nehezen nevezhető – utat választ, amely nem a transzparens megoldásoknak kedvez. A latens érdekkijárási mechanizmusok, a személyes politikai kapcsolatok intézményes megoldásokat elvető módszerét alkalmazzák ügyeik képviselésében. A problémát az okozza, hogy a településközösség számára nem mindig világosak az érdekeltek pozíciói, a szerepek nem kiszámíthatóak, ha egyáltalán nyilvánosságot kapnak ezek az esetek. A helyi „szektorindentitás” kialakulásának bizonyosan nem kedvez, ha a politikai patrónusok érdekeiknek megfelelően tekintik partnerüknek egyik vagy másik szervezetet. A tagság, az aktivisták identitása akkor erősödhet, ha világosak a szerepek és átlátható az érdekeltek viszonya a nyilvánosság számára.

A „vidékiség máig ható tünetének” (Bánlaky Páltól), a konfliktuskerülő magatartás, a kerülőutas érdekkijárási indikátorainak tekintjük, hogy a nem formális, egyéni érdekérvényesítés továbbra is elsőbbséget kap az intézményesített, társadalmi nyilvánosságot biztosító érdekközvetítő mechanizmusokhoz képest.
4. A helyi civil társadalom mint a helyi politikától független entitás – egyelőre – nem tudja a helyi nyilvánosságot sem formálni, sem ellenőrizni. A sajtónyilvánosságban rejlő valódi (és nem csak formális) lehetőséggel – amely a helyi közélet, a várospolitika alakulására-, a helyi hatalom döntéseire reflektálna, esetleg iniciatívákat mutatna be –, nem találtunk példákat.
5. A civil szervezetek notabilitásai – ahogy a szakapparátus dolgozói is – a menedzseléssel összefüggő hiányszempontokat a fenntartható szervezetfejlődés alapvető akadályának tartják. A képzetlenség, a személyfüggőség sokszor tesz zárójelbe társadalmilag hasznos kezdeményezéseket. A feltételek javítását tűzte ki céljául – missziójának is tekinti – a BÁCISZSZ, amely megpróbál képzéseket szervezni tagszervezetei, valamint a térség szervezetei részére. A szövetség vezetői önképzéssel tudatosan is törekednek a stratégiai szemlélet kialakítására.



6. A költségvetési intézmények nagy száma – vállalt önkormányzati feladatellátás okán is – a rendszerváltás kezdeteitől forráshiányos helyzetet teremtett az intézményhálózatban. Sajátos hazai jelenségként értékelhetjük azoknak az alapítványi formáknak az elterjedését, amelyek egy-egy intézmény – elsősorban a közoktatás és az egészségügy területén – szatellitjeként funkcionáló jogi manifesztációk. A de jure függetlenség mellett effektív módon az intézményi (alapítói) hegemonia érvényesül. Baján számtalan közoktatási intézmény található, amelyek kivétel nélkül, a legkülönbözőbb oktatási-nevelési célokra hoztak létre alapítványokat. Az alapító lehetett maga az intézmény vagy az intézményhez kötődő magánszemély (szülők-pedagógusok). Hasonló folyamat játszódott le az egészségügyben; a városi kórház minden osztálya gyógyítási tevékenységének támogatására, az egészségügyi dolgozók képzési feltételeinek javítására etc. alapítványokat létesítettek. A bajai nonprofit statisztika áttekintésekor rögzítettük, hogy a nyilvántartott szervezetek több mint egyharmada ebbe a funkcionális csoportba tartozik. A funkcionális csoport nagyságrendje felveti azt a kérdést, hogy a „kényszertársadalmasítás” (Kéri, 1997:12) folyamatában létrehozott szervezetek egyáltalán civil szervezetek-e?
7. Általános értelemben a döntéshozók és a civil reprezentánsok köre is nagyra értékelte a civil szervezetek szerepét a demokrácia kiteljesítésében. Sokkal óvatosabbak voltak az adatközlők, amikor a városra kellett alkalmazni ezt az állítást. A döntéshozók települési szinten kedvezőbbnek látták a helyzetet. Azzal a megállapítással, hogy a hatalomgyakorlásban részt vesznek a helyi civil szervezetek, a döntéshozók inkább egyetértettek, mint a civil szervezetek válaszadói. A különbség ebben az esetben nem volt jelentős. A pártok és a civil szervezetek szerepét illetően mindkét fél határozottan különbséget tesz.
8. A döntéshozók jelentős része rendelkezik civil szervezeti kötődésekkel, és állásfoglalásaikban megerősítették a partnerség, a kapcsolattartás különféle módozatainak fejlesztési igényét. Kutatómunkánkban megállapítást nyert, hogy a BÁCISZSZ el tudta érni, hogy legalábbis retorikailag a helyi hatalom a civil oldal reprezentánsának tekintse. Ezt a közel egy évtizedes igyekezetet veszélyezteteti, hogy a szövetség elnöke a városházi ellenzékot is vezeti, és ez érzékelhetően blokkolja a partnerség erősödését.
9. A társadalmi-állampolgári részvétel formái-keretei kialakultak a vizsgált településen. Az együttműködés dokumentumai is adottak, a célok megfogalmazása is egyre inkább figyelembe veszi a realitásokat, de a „bölcsek laikusok”, az „állampolgári tervezés” ideje akkor jön el, ha a településközösségben a szubjektív feltételek is kialakulnak, és a partnerség fogalma túllépi a retorikai korlátokat.

1. táblázat. A helyi közösségek közéleti aktivitásának, részvételi és együttműködési hajlandóságának SWOT-analízise a vizsgált településen

Erősség	Lehetőség
<p>Koncepcionális gondolkodás térnyerése</p> <p>Működő együttműködési, patrónusi, partnerségi kapcsolatok vannak a helyi hatalom és a helyi civil társadalom reprezentánsai között.</p> <p>Civil szövetség próbálja integrálni a különböző törekvéseket és megtalálni a legkisebb közös többszöröst, tanít, képez.</p> <p>A szakapparátus segítő szándéka</p>	<p>Annak felismerése, hogy a társadalmi-állampolgári részvétel nemcsak díszlet, hanem valódi erőforrás a településközösség fejlődésében, mert hitelesíti a törekvéseket, mert végrehajthatóbbá teszi a policy issuekat.</p> <p>A helyi felsőoktatás adekvát képzési kínálata</p> <p>Civil Ház kialakítása</p> <p>A BÁCISZSZ mandátumának legitimitációja</p>
Gyengeség	Veszély
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Szervezetfejlesztési anomáliák, hiányos ismeretek a szervezetek menedzselésében, a távlatos, tervszerű gondolkodásban, a reális jövőkép megfogalmazásában.</li> <li>– Kölcsönös bizalmatlanság (civil–civil; civil–döntéshozó + szakapparátus)</li> <li>– Tájékozatlanság a lehetőségekről.</li> <li>– Aktivisták azonosulási igényének hiánya</li> <li>– Politikailag elkötelezett civilek, a BÁCISZSZ vezetésében meglévő egyoldalú politikai befolyás</li> <li>– Látszatintézmények (állandó meghívottak, civil tanácsnokok, civil koncepció) díszletjellege</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A helyi civil társadalom passzivitása segít fenntartani azt a hatalmi status quo-t, amelyben a helyi hatalom szereplői érdekeltek, tekintettel a források feletti rendelkezés jogára és a társadalmi ellenőrzés-társadalmi nyilvánosság hiányára</li> </ul>

Forrás: saját szerkesztés.

## VI. Summázat

A szóban forgó téma vizsgálata azért különösen fontos a hazai önkormányzatiság második évtizedében, mert az előbbieken vázolt munkamegosztás gyakorlati alkalmazására a '90-es évek elejétől lehetősége van az önkormányzatoknak és az önkéntes szerveződéseknek. Más kérdés, hogy annak szubjektív feltételeit nem tekinthetjük adottságnak történelmi félmúltunknak köszönhetően. A társadalom és a gazdaság szereplői áttestek a kezdetleges munkamegosztásból és együttműködésből adódó gyermekbetegségeken, szereptévesztéseken. Történelmi léptékkal nézve viszonylag rövid időn belül kialakultak a partnerség intézményei, amelyek egyes esetekben a versengést, más esetekben a kooperációt szolgálják.

A hatékony és méltányos együttműködést tanulással és kölcsönös megértéssel, a másik legitimitásának elismerésével, érték/érhetik el az érdekeltek. A kibontakozási folyamat – minden jel, de legalábbis az ismertetett kutatás szerint – még sokáig tart.

## Irodalom

Almond, Gabriel–Sidney Verba (1989): *The Civil Culture. Political attitudes and Democracy in Five Nations*. London–New Delhi: Newbury Park.

Bánlaky Pál (1990): *Értelmiség egy kisvárosban*. Budapest: Akadémiai Kiadó.

Bóhm Antal (1996): *A helyi társadalom*. Kaposvár: Csokonai Vitéz Mihály Tanítóképző Főiskola Társadalomtudományi és Közművelődési Tanszéke.

Brachinger Tamás: A civil kezdeményezések hatása a városi kormányzásra. *Tér és Társadalom*, 2008. 1. sz. 93–107.

Havel, Václav: A civil társadalom és új ellenségei. *Civil Szemle*, 2004/1. sz. 7–9.

Kéri László: A civil szféra a kilencvenes évek Magyarorszáján. *Sansz*, 1997. 10. sz. 12.

## Jegyzet

- 1 Erdei Ferenc *A város és vidéke* című munkájában hasonlította a magyarországi településszerkezetet egy naprendszerhez.







## A POSZTSZOCIALISTA TÉRSÉG CIVIL TÁRSADALMA

Majláth Ronald

### ■ Bevezetés

*„Csak a demokratikus állam hozhat létre demokratikus civil társadalmat, és csak demokratikus civil társadalom tarthat fenn demokratikus államot.”  
(Michael Waltzer)<sup>1</sup>*

A közép- és kelet-európai szovjet típusú rezsimek felbomlása, majd a kibontakozó demokratizálódás utat nyitott annak a folyamatnak, mely a régió *civil társadalmának megerősödéséhez* vezetett.

Habár a nonprofit szervezetekről nincs teljes és egységes fogalmi meghatározás és nyilvántartás az európai államokban,<sup>2</sup> a legtöbb összehasonlító elemzés inkább geopolitikai, mint *történelmi* szempontok alapján rendszerezi és osztályozza a különböző országok civil társadalmának állapotát.<sup>3</sup>

E munka alapfeltevése szerint e tematikánál célravezetőbb a *valamikori szocialista blokk* országainak együttes vizsgálata, hiszen a térség országai legalább negyven (vagy hetven) évig egy úton haladtak – mégis napjainkra gyökeresen eltérő civil társadalmakat eredményeztek. Ennek okai ismertek: a történelmi viszonyokon túl a helyi kulturális, politikai és gazdasági viszonyok alapjaiban befolyásolják a civil társadalom kibontakozását.

Munkámban így huszonkilenc ország – Albánia, Azerbajdzsán, Belorusszia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Észtország, Grúzia, Horvátország, Kazahsztán, Koszovó, Kirgizisztán, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Moldova, Montenegró, Oroszország, Örményország, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Tadzsikisztán, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán – civil társadalmát vetjük egybe. Egyeznek ezen or-

szágok annyiban, hogy valaha a *keleti tömb*hez tartoztak,<sup>4</sup> így közös bennük a *kommunista ideológia*, továbbá a *társadalmi, gazdasági és politikai rendszer többé-kevésbé hasonló öröksége*. Mindezek mellett hasonlóan indokoltá teszi e rendszerezést az a tény, hogy ezen államok – legfeljebb néhány éves eltéréssel – *egy időben váltottak rendszert*.

A fenti országok civil szektorainak összevetése természetesen csak közös ismérvek alapján lehetséges. Ezt a különböző kutatások nagyrészt mennyiségi mutatók alapján teszik, ilyen a civil szervezetek, valamint a szektorban foglalkoztatottak száma,<sup>5</sup> a szektor bevételei a GDP-hez viszonyítva, valamint ezek forrásai.<sup>6</sup> Létezik azonban emellett olyan osztályozás is, mely elsősorban minőségi mutatók alapján veti össze a különböző országok nem kormányzati szervezeteinek (NGO) állapotát – ilyen vizsgálatokat készít évente a *U.S. Agency for International Development (USAID)*. Munkámban mind az előbbi (mennyiségi), mind az utóbbi (minőségi) jellemzők alapján hasonlítom össze a térség civil társadalmait.

Egy ilyen összehasonlítást nagyban megnehezít az a tény, hogy a nem kormányzati szervezetek fogalmának *meghatározásában* nincs konszenzus – így a különböző államok más-más ismérvek alapján összegzik civil szervezeteiket.<sup>7</sup> Ezt a problémát e munka úgy hidalja át, hogy egyrészt *egységes adatbázisból* meríti adatait, másrészt a különböző országok bemutatásánál jelzi az NGO-szektor jellegzetességeit – ennyiben vizsgálatunk *leíró jellegű* is egyben.

Összehasonlításunk célja azonban nem korlátozódik a helyi eltérések kimutatására: a nyert adatok és minőségi indexek birtokában kísérletet teszünk a poszt szocialista társág civil társadalmainak kategorizálására, majd meghatározott elméleti keretek között ezek elmozdulásait is feltérképezzük. Így ez a munka – az összehasonlításon túl – egyben kiindulópont is lehet azon kutatások számára, melyek a poszt szocialista államok civil társadalmának elérő fejlődési útjának okait, valamint megerősítésének lehetőségeit keresik.

## Módszertani útmutató

A bevezetőben említett mennyiségi, illetve minőségi mutatókat a helyi és nemzetközi adatbázisok eltérése miatt módosítanunk kell. Ennek megfelelően a *mennyiségi mutatókat* értelmezni kell, a *minőségi mutatókat* pedig a meghatározás mellett matematikailag is át kell alakítanunk.

### MENNYISÉGI MUTATÓK

A különböző országok civil társadalmi szervezetségének egyik mutatója a *százezer főre jutó NGO-k száma*.<sup>8</sup> Ez a mutató azonban három okból is pontosításra szorul.

Egyrészt a kérdéses 29 országban nincs egységes *értelmezés* az NGO-kra vonatkozóan, így különböző szervezeteket is besorolnak ebbe a szektorba. E probléma áthidalása érdekében a *U.S. Agency for International Development (USAID)* adatait használjuk, mely már egységesíti az NGO-kra vonatkozó szabványokat. Másrészt ezen egységes szabványok mentén is különbséget kell tennünk a *bejegyzett* (registered) és a *ténylegesen működő* (active) NGO-k

száma között, itt az előbbi, *regisztrált* NGO-k 2007-re vonatkozó számára támaszkodunk (amely államok esetében az USAID nem jelzi az NGO-k számát, ezeket az országokat nem tüntetjük fel ábránkon). Harmadrészt az adott országokon belül – az NGO-k jogi helyzetének tisztázatlansága miatt – az eltérő felmérések még a *regisztrált NGO-k számát is másképpen becsülik*, tekintettel a nagy eltérésekre itt szintűgy az USAID forrásait használjuk fel.

A kapott számsorozat (függetlenül a skála tág intervallumától) önmagában természetesen nem értelmezhető, és nem is tipizálhatjuk a kapott számokat: ehhez minőségi mutatók is szükségesek.

### MINŐSÉGI MUTATÓK

A különböző nemzetközi kutatóintézetek eltérő *minőségi mutatók* ismeretében hasonlítják össze a kérdéses országok civil társadalmainak állapotát. Vizsgálatunkban így a minőségi mutatók kérdésében az USAID indexét<sup>9</sup> használtuk fel, mely hét különböző kérdést érint:

1. *Jogi környezet.* Az NGO-szektor fenntarthatóságához szükséges, hogy a jogi környezet támogassa az NGO-k szükségleteit – így ez a dimenzió a nem kormányzati szervezetek jogi státusát vizsgálja: ez magában foglalja a regisztráció lehetőségét, az NGO-kat érintő törvénykezést stb.
2. *Szervezeti kapacitás.* Ez a dimenzió az NGO-k működésének módját érinti: van-e az NGO-k többségének világosan meghatározott célja; valóban részt vesznek az NGO-k saját kezdeményezéseik kivitelezésében stb.
3. *Pénzügyi életképesség.* Az NGO-k pénzügyi életképessége azért fontos dimenzió, mert az NGO-k nem profitorientáltak, így szükségük van külső pénzügyi forrásokra.
4. *Támogatottság.* A politikai környezetnek támogatnia kell az NGO-kkal való kapcsolat-tartást, így e dimenzió fő kérdése: mennyire tudnak beleszólni az NGO-k a döntéshozatalba stb.
5. *Ellátottság.* Az NGO-knak különböző szolgáltatásokat is igénybe kell venniük, ezért ez a dimenzió azt vizsgálja, képesek-e ellátni a különböző szolgálatokat; vajon az NGO-k által előállított javak vagy szolgáltatások reflektálnak-e az adott közösség igényeire stb.
6. *Infrastruktúra.* A kiépített infrastruktúra szükséges ahhoz, hogy az NGO-k megfelelő szolgáltatásokat nyújtsanak, így ez a dimenzió az információáramlást, a technológiai, valamint a képzési lehetőségeket vizsgálja.
7. *Kialakult kép.* Az NGO-k működésének további feltétele, hogy róluk pozitív kép alakuljon ki a kormányzat, a média, az üzleti szektor, valamint a lakosság körében, így ez a dimenzió a fenti szereplők viszonyulását elemzi az NGO-k felé.

A fenti hét dimenziót az USAID 1-től 7-ig tartó skálán osztályozza, majd ezekből von átlagot. A kapott „osztályzatokat” így három részre bontja: 1–3: konszolidáció; 3–5: közép-átmenet; 5–7: korai átmenet.

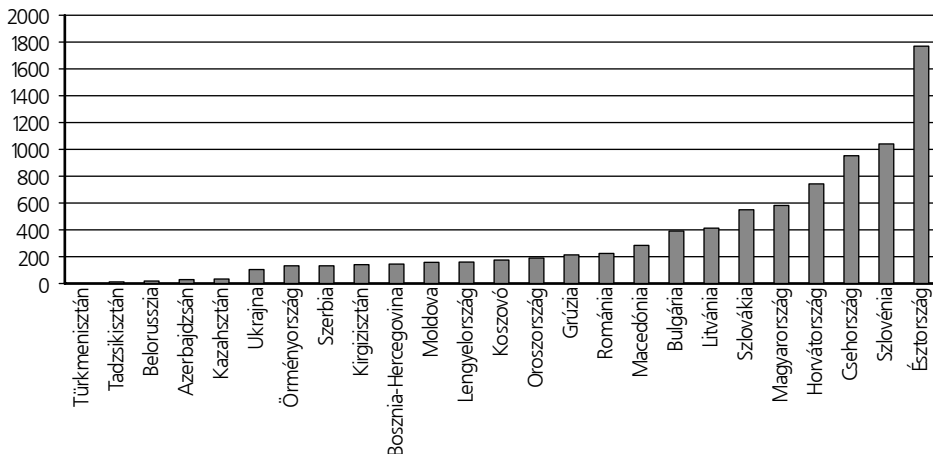
Ezen osztályzást a világosabb elhatárolás céljából matematikailag átalakítottuk,<sup>10</sup> mely így diagramunkban 0-tól 100-as skálán mozog (a legjobb osztályzat a 100-as). Felhasználjuk emellett az USAID kategóriarendszerét, mely nálunk a 0-33-ig a korai átmenetet, 33-67-ig a közép-átmenetet, 67-től 100-ig a konszolidációt jelenti.

A kapott mennyiségi, illetve minőségi adatok birtokában már kísérletet tehetünk a posztszocialista térség NGO-szektorának feltérképezésére.

### Mennyiségi mutatók: a százezer főre jutó NGO-k száma

A százezer főre jutó NGO-k számára vonatkozóan huszonöt ország esetében találtunk adatokat, így diagramunkban Albániát, Lettországot, Montenegrót és Üzbegisztánt – friss, 2007-es adatok híján – nem ábrázoltuk. A kapott értékeket az 1. ábra mutatja:

1. ábra. A százezer főre jutó NGO-k száma a posztszocialista térségben\*



\* A különböző országok esetében az NGO-k számára vonatkozó források rendkívül eltérő adatokkal szolgálnak, ezért itt az NGO-k számának megállapításakor az USAID adatait alkalmazzuk bázisszámként.

A fenti ábra alapján az adatok nagy szórásával találkozunk, hiszen a lista sereghajtójában, Türkmenisztánban mindössze 88 NGO-t regisztráltak, ezzel szemben a lista éllovasa, Észtország több mint 23 ezer bejegyzett NGO-val rendelkezik: a különbség a két országban a százezer főre jutó NGO-k számában több mint ezerszeres. Ha azonban a lista élénjáróit vetjük össze a nyugat-európai államokkal, ismét hatalmas eltéréseket tapasztalunk: míg 2007-ben Észtországban százezer főre 1772, Németországban 2001-ben 6600 NGO jutott (Kákai, 2004:59).

Látható azonban az ábrából, hogy a lista legalacsonyabb értékeit felmutató hét állam már a második világháború előtt is a Szovjetunió része volt, a legmagasabb értékeket pro-



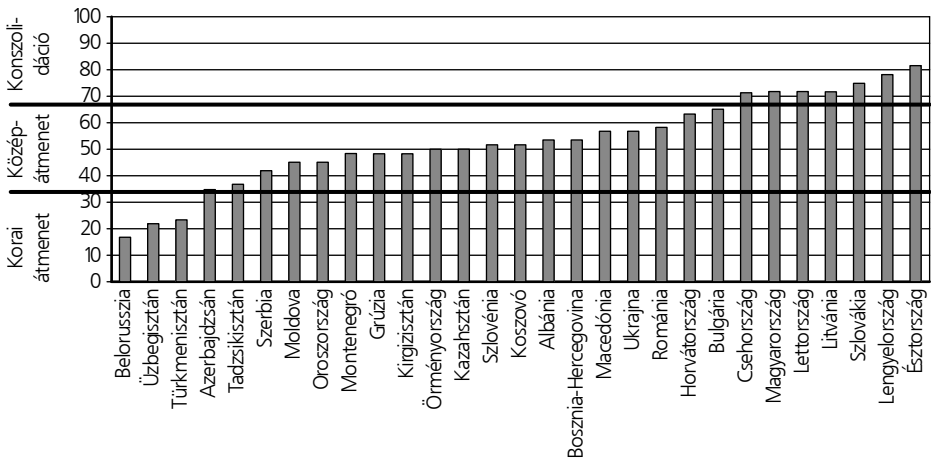
dukáló tíz állam mindegyike csak a második világháborút követően került a keleti blokkba. Emellett észrevehetjük, hogy földrajzilag a hét legalacsonyabb értéket képviselő állam mindegyike a *Dnyeszter* folyótól *keletre* helyezkedik el, a tíz legmagasabb érték ettől *nyugatra* jelentkezik; a *köztes* értékeket felmutató államok között találhatunk mind közép-ázsiai, mind közép- és dél-európai országokat is.

Az e munka módszertani ismertetőjében jelzett fenntartásoknak megfelelően azonban a fenti ábrát árnyalnunk kell: az eltérő fogalmi meghatározások, a bejegyzett és ténylegesen működő NGO-k száma közti különbség, és az egyazon országból származó eltérő adatok miatt pontosításra van szükségünk – minőségi mutatókkal.

### Minőségi mutatók: az NGO-szektor fenntarthatósága

A módszertani fejezetben bemutatott USAID-által készített *NGO fenntarthatósági index* (NGO Sustainability Index) minőségi dimenziók alapján osztályozza a különböző országok NGO-szektorát. Az immáron 29 országra kiterjesztett vizsgálatunk – a jelzett matematikai átalakítással – összesített ábrája a következő:

2. ábra. A posztoszocialista térség NGO-szektorának fenntarthatósági indexe



A fenti ábrából az előzőhöz hasonló következtetéseket vonhatunk le: a tíz legjobb értéket mutató állam csak a második világháború után került a szovjet érdekszférába, valamennyi állam a *Dnyeszter* folyótól nyugatra helyezkedik el. A korai átmenet három országa közül valamennyi a *Dnyeszteren* túl helyezkedik el, akár csak a közép-átmenet államainak alacsonyabb értékekkel bíró felének többsége, vagyis Tadzsiszisztán, Oroszország, Grúzia, Kirgizisztán, Örményország és Kazahsztán. A dél-európai posztoszocialista államok kizárólag a közép-átmenet kategóriába tartoznak.

A két ábra összevetése alapján már lehetőségünk nyílik a posztoszocialista térségen belüli kategóriák kialakítására. Mint láthattuk, ezen államok földrajzi fekvése és NGO-szektoruk

állapota között összefüggés van – ez egyben találkozik a történelmi örökséggel is: az eurázsiai posztoszocialista államok a második világháború előtt is a Szovjetunió részei voltak, a közép-és dél-európai államok csak a második világháborút követően váltak a szocialista tömb részévé.

Mindezek alapján *három kategóriára* bontjuk a vizsgált térség országait:

- a. *Közép-Európa* (hét országgal): Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia.
- b. *Dél-Európa* (tíz országgal): Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Montenegró, Románia, Szerbia, Szlovénia.
- c. *Eurázsia*<sup>11</sup> (tizenkét országgal): Azerbajdzsán, Belorusszia, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Oroszország, Örményország, Tadzsisztán, Türkmenisztán, Ukrajna, Üzbegisztán.

A következőkben a megállapított három kategórián belül vizsgáljuk a posztoszocialista országokat.

## A posztoszocialista térség civil társadalma

A három megállapított térség vizsgálatának szempontjait itt az *Európai Nonprofit Jogi Központ* Függetlenség–Intézményesültség Mátixa (FIM) alapján választottuk ki: a mátrix globális, statisztikai adatokon alapuló felmérésekre (Salamon–Sokolowski–List, 2003), valamint az európai, alapítványokra és nonprofit szabályozásra vonatkozó kutatásokra (Anheier, 2001; Archambault, 2003; ICNL, 2003) támaszkodik.<sup>12</sup>

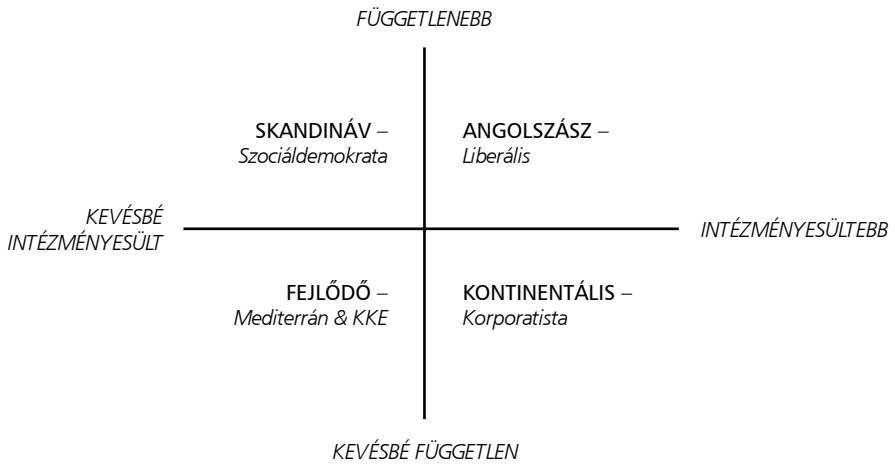
A *FIM modell* a harmadik szektornak négy típusát állapítja meg:

1. A *korporatív (kontinentális) modell* országaiban (Németország, Ausztria, Benelux államok és Franciaország) erősen intézményesült a civil nonprofit szektor, a gazdaságilag aktív lakosság csaknem 8%-a dolgozik ezen a területen. Ezen országokban a legmagasabb az NGO-k állami finanszírozása, a szektor bevételeinek 50–60%-át teszik ki az állami források. A szektor elsősorban szolgáltató jellegű, a szervezetek legnagyobb része az oktatás, a szociális ellátás és az egészségügy területén tevékenykedik.
2. A *liberális (angolszász) modell* országaiban (Anglia és Írország) a civil nonprofit szektor magasan intézményesült, ám ehhez jelentős saját tőkével is rendelkezik, kevésbé domináns az állami finanszírozás (mely a szektor teljes bevételeinek itt csupán 30–35%-át teszi ki), mint a kontinentális modellben. Ebben a modellben a legmagasabb az egyéni adományok aránya, így például Angliában a lakosság kétharmada rendszeresen adományoz valamilyen nonprofit szervezetnek.
3. A *szociáldemokrata (skandináv) modell* azon országokban (Svédország, Norvégia, Finnország) jellemző, ahol a civil szervezetek kevésbé állami feladatok átvállalására, inkább a „civil lét kiteljesítésére” jönnek létre. Ezen államokban a legalacsonyabb az állami támogatások aránya (ez a szektor összbevételeinek mindössze 20%-át jelenti), és adókedvezményekben sem részesítik a nonprofit szervezeteket.

4. A mediterrán (fejlődő) modell alaptípusát Spanyolország, Olaszország, Portugália és Görögország képviseli: ezekben az államokban kevésbé kialakult a szektor egésze (hiszen ezen országokban a 20. század közepén az államhatalom erősen központosított volt). Az állami ellátások rendszere itt még kifejlődőben van, a szociális gondoskodás erősen család- és közösségcentrikus, éppen ezért az önkéntes adakozás és az önkéntes szervezetekben való részvétel itt kevésbé jellemző.

A fenti négy alapmodellt a FIM modell a következő ábrával foglalja össze:

3. ábra. Harmadik szektor modellek Európában.



Forrás: Bullain Nilda (2005).

Az ábra *intézményesültség-tengelye* a szektor méretét, bevételeinek nagyságát, foglalkoztatottjainak számát és arányát, valamint a szervezetek professzionalitását mutatja, a függetlenségi tengely pedig a nonprofit szervezetek függetlenségét politikai, szakmai és anyagi értelemben, vagyis azt, hogy mennyire biztosított ezen szervezetek autonómiája, mennyire rendelkezik saját bevételekkel.

A következőkben a fenti szempontok alapján jellemezzük a posztoszocialista térség megállapított, három (földrajzi) kategóriába sorolt országait.

### A KÖZÉP-EURÓPAI POSZTSZOCIALISTA ÁLLAMOK CIVIL TÁRSADALMA

Az előző fejezetben említett okok miatt a közép-európai posztoszocialista országokat egy kategóriában említjük, így a következőkben Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország és Szlovákia civil szektorát vesszük szemügyre.

Bár a *Cseh Köztársaság* 1993-as megalakulásakor megteremtette a civil szektor újra-éledésének lehetőségét, kezdetben a kormány szükségtelennek ítélte és gyanúsnak tartotta a civil szerveződésekét,<sup>13</sup> ennek ellenére az állampolgári kezdeményezések gyorsan lábra kaptak. 2007 végén 97 423 nonprofit szervezet volt Csehországban (így a százezer főre jutó NGO-k száma 953), melyek közül 60 850 civil egyesület. A cseh NGO-k európai (Strukturális Alap) és hazai forrásokból fedezik tevékenységük anyagi részét. A hazai források nagy része a kormányzattól származik, ezt követik a vállalatok, az alapítványok és a magánadakozók.

Az észti civil szektor – mint ahogy az első két ábrán láthattuk – a térségben a legerősebb. Így a *Network of Estonian Nonprofit Organizations* (NENO) adatai<sup>14</sup> szerint Észtországban 2008-ban 26 986 NGO-t, köztük 26 198 egyesületet és 788 alapítványt tartottak számon. A civil szektorban hozzávetőlegesen 28 ezren tevékenykednek, így az észti munkaerő 4–5%-a a civil szektorban dolgozik. Az egyesületek és alapítványok munkáját nagyban megkönnyíti, hogy az országban 120 ernyőszervezet is működik, melyek összehangolják ezen szervezetek munkáját.

*Lengyelországban* már az 1970-es évek végén kezdetét vette a civil szervezetek megerősödése, mely így a *Szolidaritás* mozgalmat erősítette.<sup>15</sup> Lengyelországban körülbelül 63 000 regisztrált civil szervezet működik, melyek közül 55 000 egyesület, 8200 pedig alapítvány formájában tevékenykedik. A *Klon Jawor* intézet 2005-ös kutatásai<sup>16</sup> szerint Lengyelországban az NGO-k átlagos életkora 11 év, a szervezetek fele hat évnél fiatalabb. A lengyel civil szervezetek tevékenysége sokrétű: 39%-uk a sport, a turizmus, a rekreáció és a különböző hobbik, 12%-uk a kultúra és művészet, 10%-uk az oktatás, 10%-uk szociális szolgáltatások, 8%-uk pedig az egészségügy területén tevékenykedik. A lengyel NGO-szektor szereplői európai (EU Strukturális Alap) és hazai forrásokból táplálkoznak. A hazai források tekintetében Lengyelországban fontos szerep jut annak a rendszernek, melynek révén az adófizető polgárok adójuk egy részét felajánlhatják az általuk kedvezményezett civil szervezetnek (ehhez hasonló rendszert láthatunk majd Magyarországon, Litvániában, Szlovákiában, valamint Szlovéniában is).<sup>17</sup>

*Lettországra* civil szektorára vonatkozóan a lett Külügyminisztérium 2004-es kiadványa szolgál kiindulópontként.<sup>18</sup> Lettországon így 2004-ben 7704 NGO működött, ezek közt találhatjuk a közszervezeteket (64%), a sportszervezeteket (17%), a nyitott szociális alapokat (13%), a szakszervezeteket, a sportszövetségeket, valamint a politikai szervezeteket. A lett állampolgárok 27%-a tartozik ezekhez a szervezetekhez (beleértve az egyházakat, a vallási szervezeteket és a pártokat is), azonban a Lett Egyetem kutatásai szerint<sup>19</sup> csupán a lett polgárok 6%-a tevékenykedik aktívan a nem kormányzati szervezetekben.

A *litván* civil szektor feltérképezését nagyban nehezíti, hogy különbséget kell tennünk a regisztrált és a valóban működő civil szervezetek száma között. Így Litvániában hozzávetőlegesen 15 000 NGO-t tartanak nyilván, ugyanakkor ezek közül csupán 4500 aktív. Hasonlóan a lettországi helyzethez, a litván NGO-k is főként a fővárosban koncentrálódnak, a kisebbek vidéken tevékenykednek. A lengyel támogatási rendszer módjára (melyben az adófizetők felajánlhatják adójuk bizonyos százalékát), Litvániában is fontos szerepet kapnak az NGO-k támogatásában az állampolgárok (emellett az ország természetesen részesedik az EU Strukturális Alapjából).

Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint<sup>20</sup> 2006-ban 58 242 nonprofit szervezet működött, ezek 40%-a (22 464) alapítványi formában, a többi társas nonprofit szervezetként. Az alapítványok 61%-a három területhez kötődik: az oktatáshoz (32%), a szociális ellátáshoz (15%) és a kultúrához (14%). A társas nonprofit szervezetek körében a szabadidős és sportegyesületek száma a legmagasabb, ezt követik a szakmai érdekképviseletek. Magyarországon – a térség országaihoz hasonlóan – a főképp társadalmi, szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek a kormányzattól is kapnak támogatást (az állampolgárok emellett adójuk egy részét szabadon ajánlhatják fel a preferált civil szervezetnek), főleg adományok és szerződések formájában: így Magyarországon a kormányzatnak van külön a civil szervezetek számára létrehozott támogatási módja (ehhez hasonlólt kívánnak Észtországban is bevezetni).

Szlovákiában – Lengyelországhoz és Magyarországhoz hasonlóan – már a szocialista időszakban megkezdődött a civil szerveződés, ennek legfontosabb állomása a Charta 77 mozgalom volt. Szlovákiában 2007-ben több mint 30 000 civil szervezet működött, jelentős részük a szociális szférában és az egészségügy területén – a szektorban foglalkoztatottak száma azonban igen alacsony maradt. Az országban ugyanakkor az adófizetők adójuk 2%-át is felajánlhatják az általuk kedvezményezett civil szervezeteknek, elsősorban az oktatással, környezetvédelemmel és emberi jogokkal foglalkozó NGO-k részesülnek ezen adományokból. Mindezek ellenére a szlovák civil szektor területileg nem kiterjedt, a szervezetek nagy része a fővárosban működik, ezek foglalkoztatják a képzett szakemberek többségét is.

### A DÉL-EURÓPAI POSZTSZOCIALISTA ÁLLAMOK CIVIL TÁRSADALMA

Korábban említett felosztásunknak megfelelően a következőkben a *dél-európai posztszocialista államok* – Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Montenegró, Románia, Szerbia és Szlovénia – civil szektorát vizsgáljuk.

Az *albániai* szocialista rezsím sajátosságai, totalitárius jellege miatt Albániában ma továbbra is nagyon alacsony az NGO-k száma, hozzávetőlegesen 440 működik aktívan az országban,<sup>21</sup> ezek többsége Tiranában és Durrresben tevékenykedik (a civil szervezetekben való részvétel hasonlóan alacsony). Kiemelkednek ezek közül olyan jelentős szervezetek, mint a *Mjaft! Mozgalom*,<sup>22</sup> a *Civil Képviseleti Hivatal* (CAO), melyek bevételeik tekintetében is messze meghaladják a többi civil szervezet forrásait, ez utóbbiak még a *Soros Alapítvány*, az *USAID*, az *Európa Tanács* (CE) és az *Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezetének* (OSCE) támogatásait is nehezen tudják igénybe venni. Albániában a magánadakozás kevésbé jellemző, így az NGO-k egy része külföldi vállalatok (Vodafone, AMC) bevételeire támaszkodik, mások inkább a politikai szférával építenek ki kapcsolatokat.

*Bosznia-Hercegovinában* nagyjából 7000 nonprofit szervezet volt hivatalosan bejegyezve, ezeknek kevesebb mint fele működik aktívan. Az ország sajátos területi berendezkedéséből is következően (az ország entitásokra és kantonokra oszlik) csupán 229 szervezetet jegyeztek be országos szinten, a többi entitás és kantonális szinten (ennek köszönhetően Boszniában a civil szektor nem főváros-centrikus még akkor sem, ha a legnagyobb civil szer-

vezetek a fővárosban tevékenykednek). Az NGO-k finanszírozása igen nagy részben különböző nemzetközi szervezetek által történik, ehhez járulnak a magán- és vállalati adományok, melyek 85%-a vallási szervezetekhez kerül.<sup>23</sup>

A *bolgár* civil szektor a rendszerváltáskor kifejezetten előnytelen helyzetből indult (ekkor 400 szervezetet tartottak nyilván), a nonprofit szervezetek többsége a kultúra, a tudomány és az oktatás területén működött. A kilencvenes években ez a szám ugyan növekedésnek indult, azonban a szervezetek többsége külföldi, és döntő többségük a fővárosban tevékenykedett.<sup>24</sup> Az országban 2007-ben 28 700 nonprofit szervezetet tartottak nyilván, köztük 3700 „csitalistevél”,<sup>25</sup> valamint 5000 közhasznú szervezettel. Bulgáriában az állam adókedvezményekkel segítette a civil szektort, ezt a kedvezményt 2007-ben csökkentették, ennek ellenére mégis jól jártak a civil szervezetek, mert a vállalati adók csökkentése növelte az adományok mennyiségét.

*Horvátországban* 2007-ben 33 500 egyesület és 116 alapítvány működött – az előbbi számmal Horvátország (Szlovénia mellett) messze kiemelkedik a térségben, megelőzve a közép-európai térségbe sorolt Magyarországot is. Horvátországban a civil szektort a külföldi intézetek egyre kevésbé támogatják, azonban a hazai támogatók köre folyamatosan növekszik. A horvátországi vállalatok, valamint az állampolgárok befizetett adójuknak két százalékaival támogathatják a választott civil szervezeteket – melyek a kultúra, a tudományok, az oktatás, az egészségügy, a sport stb. területén fejtik ki tevékenységüket –, ennek ellenére ezzel a finanszírozási lehetőséggel kevesen élnek, mert túlságosan összetett, és kevésbé ismert (a horvát NGO-k csupán 6%-ának van bevétele a tagság befizetéseiből).

A függetlenné vált balkáni államban, *Koszovóban* 2007-ben 3800 civil szervezet volt bejegyezve, azonban ezek közül csupán 150 működött aktívan. A leginkább prosperáló NGO-k Koszovóban a fővárosban működnek, általában nemzetközi támogatók vagy külföldön dolgozó albán munkavállalók biztosítják forrásaikat (így a Teréz Anyát és a Vetevendója-t nagyrészt az albán diaszpóra finanszírozza).

*Macedóniában* hozzávetőlegesen 6000 regisztrált NGO létezik, azonban ezeknek csak nagyon kis százaléka működik a gyakorlatban. A macedón szervezeteknek csak töredéke rendelkezik állandó szakértői gárdával, emellett kevesebb mint egytizedük készít stratégiai tervet. A macedón civil szervezetek költségvetésének 90%-a külföldi támogatóktól származik, ezért nemrégiben a kormányzat kísérletet tett a hazai források növelésére.

A 2006-ban függetlenné vált *Montenegró* statisztikai adatai<sup>26</sup> szerint az országban 2007-ben 3059 civil egyesület működött, a nonprofit szervezetek többsége külföldi pénzügyi forrásokból táplálkozik (kisebbrészt a központi kormányzat vagy a helyi önkormányzatok támogatják őket), az állampolgári adakozás nem, vagy alig jellemző. Mindezek után érdekes, hogy a montenegrói kormányzati szervek nagymértékben bevonják a civil szervezeteket a döntéshozatal különböző szintjeire, így a közösségi kezdeményezésekben gyakran a kormányzat és a civilek együtt vesznek részt – ezek elsősorban az egészségügy, az oktatás, a környezetvédelem területét érintik.

*Romániában* a szocialista rezsim idején a nonprofit szervezetek elsősorban az értelmiség körein belül jöttek létre, a rendszerváltást követően számuk lassú növekedést mutatott (1997-ben a nem kormányzati szektoron belül a hivatalosan bejegyzett szervezetek száma

mintegy 33 000 volt). Romániában az Igazságügyi Minisztérium adatai szerint<sup>27</sup> 2007-ben 50 754 regisztrált NGO működött, beleértve az egyesületeket, az alapítványokat, valamint a szakszervezeteket. Az USAID anyagai szerint azonban az aktív NGO-k száma 7000 körül van. Romániában az adófizető polgárok szintűgy felajánlhatják adójuk egy részét a civil szervezeteknek.

A Szerb Statisztikai Hivatal adatai<sup>28</sup> szerint 2007-ben Szerbiában 10 000 NGO-t tartottak nyilván, ezek közt sport- és rekreációs klubokat, valamint művészeti és kulturális egyesületeket találhatunk. A CRNPS<sup>29</sup> adatsora ugyan ennek a számnak ellentmond, ez pedig abból következik, hogy Szerbiában a mai napig nem rendezték törvényileg az NGO-k jogi helyzetét. További probléma Szerbiában a civil szektor forráshiánya, így a szerbiai civil szervezeteknek többnyire nincs pénzük különböző tréningekre, továbbképzésekre.

Szlovéniában körülbelül 21 000 NGO működik, megelőzve a dél-európai térség valamennyi posztszocialista államát. Ezek tevékenysége az élet szinte minden területére kiterjed: a sport, a kultúra, a művészet, sőt a tűzoltás területére is – az egyesületeken kívül Szlovéniában szintűgy alkalmazkazzák a közép-európában általános százalékos rendszert, azonban ebben az országban az adófizetők adójuknak csupán 0,5%-át ajánlhatják fel a különböző civil szervezeteknek. Mindennek ellenére mégsem mondható, hogy a szlovén civil szektor fejlettsége összességében kiemelkedő lenne: pénzügyi helyzete ugyanis az Európai Unió által biztosított Strukturális Alapból való részesedés ellenére nem megfelelő. Ezeket egybevetve az USAID értékelése szerint a szlovén NGO-szektor rosszabb fenntarthatóságot mutat, mint szomszédai, vagy akár az általunk az eurázsiai térségbe sorolt Ukrajna.

### ÁZ EURÁZSIAI POSZTSZOCIALISTA ÁLLAMOK CIVIL TÁRSADALMA

A posztszocialista országok köbében végzett vizsgálatunk harmadik csoportjába az eurázsiai országok tartoznak: Azerbajdzsán, Belorusszia, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Moldova, Oroszország, Örményország, Tadzsikisztán, Türkmenisztán, Ukrajna, majd végül Üzbegisztán.

Azerbajdzsánban 2007-ben hivatalosan 2800 NGO-t tartottak nyilván, azonban ezek közül csupán 600–700 volt aktív. Bár ezek tevékenysége az élet valamennyi területére kiterjed (szociális védelem, környezetvédelem, emberi jogok, oktatásügy, egészségügy), a valóságban a kormányzat nem partnerként bánik velük, melyből következően pénzügyi forrásaik is szűkösek. Azerbajdzsánban ezért a helyi szervezetek a parlamentáris bizottságokkal együttműködve új, a társaságokkal, az alapítványokkal, a közösségi szervezetekkel, az önkéntes munkával és adományozásokkal foglalkozó törvények tucatjait terjesztették elő, illetve kiegészítették a meglévőket – így a kormányzat nyitottabb lett a civil szféra irányába. Ez a nyitás azonban – ironikus módon – éppen annak volt köszönhető, hogy a civil szervezetek egyre kisebb érdeklődést mutattak a politika világa felé.

A belorussziai adatsorok ellentmondásos jellege az ország politikai berendezkedésében rejlik: a Belorussz Igazságügyi Minisztérium adatai<sup>30</sup> szerint ugyanis az országban 19 NGO-szövetség, 61 alapítvány, valamint 2263 NGO működik. Ez a szám azonban több szempont-

ból is megkérdőjelezhető: bár illegális, de több száz be nem jegyzett civil csoport és számos koalíció működik az országban. Az NGO-k bejegyzése Belorussziában összetett, drága, nehéz, és a kormányzati döntéshozók önkényének van kitéve. A „megtúrt” civil szervezetek fő bevételei Belorussziában három forrásból származnak, ezek: a külföldi támogatások, a tagdíjak, valamint a többi NGO segítsége.

Grúziában a civil szervezetekre vonatkozóan csak becslések vannak: az USAID a grúziai NGO-k számát 10 000-re becsüli, ezek közül a valóságban jóval alacsonyabb az aktívan működő szervezetek száma, mely 500-ra becsülhető. Grúziában a civil szervezetek összefogását nagyban megnehezíti, hogy nagy a verseny a támogatók megszerzéséért. Mindennek egyenes következménye, hogy egy grúz közvélemény-kutatás szerint a lakosság mindössze 43%-a vélekedik pozitívan a civil szervezetekről, sokan elválaszthatatlan kapcsolatot vélnek felfedezni a civil szervezetek és a politika között.

A kazahsztáni Igazságügyi Minisztérium adatai szerint az országban 2007-ben 28 003 nonprofit szervezet volt, beleértve a szakszervezeteket, a vallási szervezeteket és a politikai pártokat is. Ezeket a számokat nagyban módosította a *Kulturális és Információs Minisztérium*,<sup>31</sup> mely szerint Kazahsztánban 5900 regisztrált NGO létezik, melyek közül 1700 aktív.<sup>32</sup> Kazahsztánban a támogatásoknak sokféle típusa létezik, az egyszerű jótékonyágtól kezdve a közösségek számára felajánlott összegeken át egészen a regionális vagy országos fejlesztési célokat szolgáló adományokig. Kazahsztánban emellett a nagyvállalatok a külföldiekhez hasonló támogatásokat biztosítanak, viszont a szektor az országban továbbra is forráshiányos.

A kirgiz *Igazságügyi Minisztérium*<sup>33</sup> 2007-ben 8000 NGO-t, köztük községiületet és közalapítványt tartott számon, ezek közül hozzávetőlegesen csupán 500 volt aktív. Kirgizisztánban elsősorban politikai viták adnak lehetőséget a civil szektor megszólalására: az alkotmánymódosítás, a népszavazás és a parlamenti választások is hozzásegítették a kirgiz szervezeteket ahhoz, hogy kiterjessék befolyásukat, hangot adjanak aggodalmaiknak és aktívan részt vegyenek a politikai folyamatokban. A kirgizisztáni szervezetek már többször arról számoltak be, hogy a helyi kormány folyamatos megfigyelés alatt tartja őket.

Moldovában 7000 NGO-t tartanak nyilván, melyek közül 3000 működik nemzeti szinten. A moldovai civil szektor egyik sajátossága, hogy rendkívül fragmentált, így három jól elkülöníthető csoportra oszlik, ezek: a fővárosi, a helyi, és a Dnyeszteren túli civil szervezetek – a csoportok között alig van kommunikáció. A moldovai civil szektor és a kormányzat kapcsolattartása sem megoldott: ugyan a Moldvai Miniszteri Kabinet kezdeményezett egy olyan jogi mechanizmust, amely körvonalazná a civil rétegekkel való kooperációt (emellett más minisztériumok is készítettek hasonló tervezeteket), azonban ennek ellenére az együttműködés színvonala még mindig alacsony.

Örményországban – a térség államaihoz hasonlóan – különbséget kell tennünk a hivatalosan bejegyzett, valamint a ténylegesen működő szervezetek száma között: így az országban 4000 közszerületet és alapítványt regisztráltak, melyeknek csupán 10%-a működik aktívan. Ugyancsak hasonlóan a térség többi államához a civil szervezetek nagyrészt a fővárosban koncentrálnak, a jereváni szervezetek az országban messze felülreprezentáltak mind pénzügyi, mind infrastrukturális szempontból. Örményországban ugyanakkor



folyamatos fejlődés mutatkozik a regionális támogatások rendszerében, kiegészülve az adományozási lehetőségekkel.

Az oroszországi NGO-k számára vonatkozóan nem rendelkezünk pontos adatokkal: bizonyos források<sup>34</sup> ezt a számot 500 000-re teszik, mások ennél óvatosabbak, így 177,000-re becsülik<sup>35</sup> az oroszországi civil szervezetek számát. Oroszországban a kormányzat számára világossá vált, hogy bizonyos területeken az állami gondoskodás nem oldja meg a szociális problémákat, így teret engedtek a civil szervezetek kibontakozásának. Ez a folyamat azonban korántsem jelentette az orosz civil szektor korlátlan fejlődési lehetőségét, hiszen az országban is létezik az „ellenzéki” és „lojális” civil szervezetek kettőssége. Így az orosz civil szervezeteknek még a technikai támogatási programjukat (technical assistance program) is regisztráltatniuk kell ahhoz, hogy adómentességet kaphassanak, ez gyakran akadályokba ütközik, különösen a külföldi forrásokból támogatott civil szervezetek esetében.

A tadzsikisztáni NGO-szektor felmérését nagyban megkönnyíti, hogy az ország Igazságügyi Minisztériuma 2007-ben újbóli bejegyzésre kötelezte a tadzsikisztáni civil szervezeteket, így az év végére számuk 3130-ról 1040-re esett vissza – az újra nem regisztráló civil szervezetek így automatikusan megszűntek. A tadzsik civil szervek állítása szerint azonban támogatottság alig létezik, mivel a társadalom nem ismeri fel ennek fontosságát, a kormány ugyanakkor úgy tekint a civil szervezetekre, mint az ellenzék szimpatizánsaira.

A türkmén civil szektor bemutatott ábráink mindegyikén a sereghajtók között foglal helyet, köszönhetően annak, hogy az országban csupán 88 NGO van bejegyezve (ez a szám magában foglalja a GONGO-kat, vagyis a kormányzat által működtetett NGO-kat is), 2005 óta az Igazságügyi Minisztériumban nem is regisztráltak új civil szervezeteket. Az ashabadi kormányzat gyanakvó és agresszív magatartása miatt tehát a civil szféra fejlődése megakadt, melynek következtében a türkmén NGO-k véleménye szerint a helyi kormány állandó megfigyelés alatt tartja őket. Nehezíti Türkmenisztánban a nonprofit szektor érvényesülését az a rendelkezés is, mely szerint még az adományozóknak is regisztrálniuk kell magukat, mely azzal a következménnyel járt, hogy az adományozókat arra kéri a civil szektor és a kormány, hogy ne pénzt osztogassanak, hanem inkább termékek, árucikkek formájában támogassák a civil szektort.

Az ukrán Igazságügyi Minisztérium nyilvántartása szerint<sup>36</sup> 2007-ben Ukrajnában 38 500 közszervezet, valamint 10 500 jótékonyági szervezet volt bejegyezve, ugyanakkor ez a minisztérium beszámol arról, hogy ezek 10%-a egyáltalán nem működik. Mindkét korábbi ábránk szerint Ukrajna civil szektora kiemelkedő a térségben, ahol jobb a helyzet, mint sok dél-európai országban. Hozzájárul ehhez, hogy az országban jelentősen megnövelték a szektornak nyújtott támogatások összegét, ez azonban nem járt együtt a pénzügyi rendelkezések betartásával, így a 49 000 NGO közül 19 000 nem is készített beszámolót bevételeiről az adóhatóságoknak.

Üzbegisztánban – hasonlóan Türkmenisztánhoz – a civil szektor a kormányzat erős nyomásával szembesül: ennek csak egyik példája, hogy miután 3000 civil szervezetet felszámolt a kormányzat, 2007-re az országban összesen 505 NGO működött. A kormányzat gyanakvó és agresszív természete miatt így Üzbegisztánban az elmúlt években nem jegyezték be, ráadásul folyamatosan csökkent a regisztráltak száma. Ehhez járul még a regisztráció

nehézsége, továbbá az üzbég civil szektor finanszírozásának egyik sajátossága: azon szervezeteknek, melyek az országos bankrendszeren keresztül kapnak átutalást, külön engedélyt kell kérniük a kormánytól, hogy azokhoz hozzáférhessenek, az engedélyt gyakran csak hónapokkal a kérelem után kapják meg.

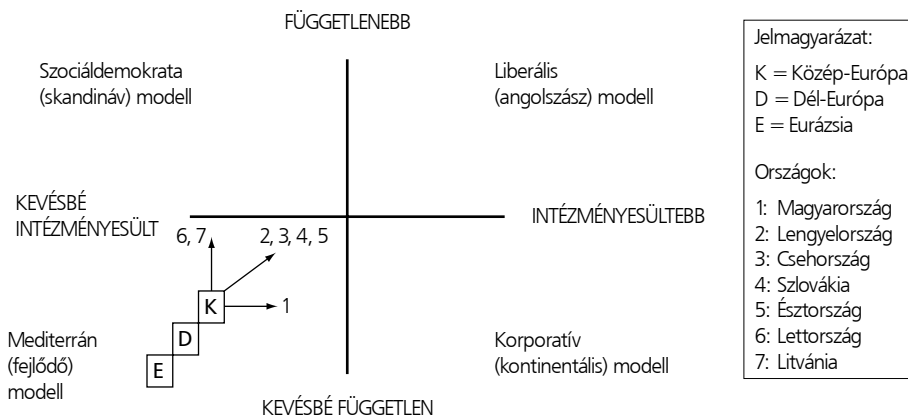
## Következtetések

A bemutatott mennyiségi és minőségi mutatók, valamint ezek országonkénti részletezése és kiegészítése alapján megállapíthatjuk, hogy a függetlenség–intézményesültség mátrix szerint valamennyi posztoszocialista ország a mediterrán (fejlődő) modellbe tartozik, vagyis kevésbé kialakult a szektor egésze, az állami ellátások rendszere itt még kifejlődőben van, a szociális, az önkéntes adakozás és az önkéntes szervezetekben való részvétel itt kevésbé jellemző.

A különböző országok vizsgálata során azonban észrevehetjük, hogy a megállapított térkategóriák – vagyis Közép-Európa, Dél-Európa és Eurázsia – különböző irányú elmozdulást (vagy el nem mozdulást) produkáltak a FIM-modell ábráján a rendszerváltás óta eltelt időszakban.

Míg az eurázsiai térségbe sorolt államok semmiféle elmozdulást nem tanúsítottak a modellen (Ukrajna kivételével), a legmozgékonyabbnak a közép-európai térség bizonyult. Dél-Európa posztoszocialista államai a két előző térség mutatói között köztes helyet foglalnak el – ugyan már kimozdultak az eurázsiai országok helyzetéből, de nem érkeztek el a közép-európai szektor állapotáig. A vizsgált országok helyét a FIM-modellen a következő ábra mutatja be:

4. ábra. A posztoszocialista országok helye a függetlenség–intézményesültség mátrixon



A fenti ábra egyben összefoglalása is e munkának, melyből igen fontos következtetéseket vonhatunk le:

1. A posztoszocialista térség valamennyi államának civil szektora kevésbé intézményesült és kevésbé független helyzetből indult a rendszerváltáskor, azonban ezek mértéke a három megállapított térkategóriában – Közép-Európában, Dél-Európában és Euráziában – különbözött.
2. Közép-Kelet-Európa országainak civil szektora indult a legjobb pozícióból, és ezen országcsoport is futotta be a legnagyobb távolságot a szociáldemokrata, a liberális vagy a korporatív modell felé.
3. Dél-Európa államai ugyan vegyes csoportot alkotnak, egyeznek azonban abban, hogy mozgékonyosságuk messze kisebb a függetlenség–intézményesültség mátrixon, köztes pozíciót foglalva el Közép-Európa és az eurázsiai térség országainak civil szektorai között.
4. Eurázsia országainak civil szektora a legstatikusabb: ebben az esetben a térség még a mediterrán (fejlődő) modelltől is valamelyest kilóg, mivel sok esetben még a civil szervezetek létjogosultságát is megkérdőjelezi az állam.
5. Az elkülönített térkategóriákon belül bizonyos államok civil szektora kifejezetten jól teljesít (Eurázián belül Ukrajna), más esetekben ez ellentétes előjelű (Dél-Európán belül Szerbia) – az előbbi esetében a „narancsos forradalom”, az utóbbiban a „buldózer-forradalom” hozott változásokat.

E munka arra a hipotézisre épült, hogy térségünk civil szektorainak összehasonlítása a posztoszocialista államokban a történelmi örökség miatt kézenfekvőbb, mint az eltérő politikai örökséggel rendelkező államokkal való összevetés. A munka alapján történő elkülönítés látszólag cáfolja hipotézisünket, hiszen Közép-Európa országainak civil szektora jellemzőiben közelebb áll Nyugat-Európához, mint Eurázsia államaihoz. Ezen állítás pontosítása azonban hipotézisünk helyességét támasztja alá: Közép-Európa valamennyi állama a második világháború előtt – ugyanolyan autoriter jegyekkel rendelkező, de – független ország volt. Dél-Európa országai függetlenek vagy autoriter jegyekkel bíró államok voltak, míg Eurázsia államaiban már a második világháború előtt is totalitárius diktatúra működött. (Moldovára ugyan csak részben igaz ez az állítás, hiszen csak egyik része tartozott a Szovjetunióhoz, azonban a kivételt erősítő szabályként – mint láttuk – Moldova nyugati területein (vagyis azon részén, mely Romániához tartozott) fejlettebb a civil szektor.

*„Csak a demokratikus állam hozhat létre demokratikus civil társadalmat, és csak demokratikus civil társadalom tarthat fenn demokratikus államot.”* – idéztük vizsgálatunk mottójában *Michael Waltzert*, és munkánk alátámasztja a szerző megállapítását. Ahogy a demokratizálódó államok folyamatosan megteremtik a civil társadalom kibontakozásának lehetőségét, úgy ez utóbbi – mintegy visszahatva – maga is erősíti az ország demokratikus fejlődését.

A posztoszocialista térség civil társadalmának vizsgálata ezt a tételt támasztja alá.

## Irodalom

- Almond, Gabriel–Powell, Bingham (1996): *Összehasonlító politológia*. Budapest: Osiris.
- Andrew, C. Janos (2003): *Haladás, hanyatlás, hegemonia Kelet-Közép Európában*. Budapest: Helikon.
- Arató András (1992): Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2. szám.
- Dipa, Dino– Dervišević, Emir (2007): *Philanthropy in BiH: Policy Implications for the Government and Non-Government Sectors*. CEPOS Center for Policy Studies.
- Douglas, James (1991): *Mit mond a politikatudomány a nonprofit szervezetekről*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Hankiss Elemér (1989): *Kelet-európai alternatívák*. Budapest: KJK.
- Harsányi László–Széman Zsuzsa (1999): *Halak és hálók*. Nonprofit kutatások 8. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Keane, John (2004): *A civil társadalom*. Budapest: Typorex.
- Nilda, Bullain (2005): Átfogó nonprofit jogi reformkoncepció: lépések egy érték alapú civil jövőkép felé. *Civil Szemle*, 2005, 2. évf. 1. szám.
- Pajas, Petr (1997): Czech Republic. In: *The New Civic Atlas*.
- Salamon, Lester–Anheier, Helmut K. (1995): *Szektor születik. A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Salamon, Lester–Sokolowski, S. Wojciech–List Regina (2003): *A civil társadalom „világnézetben”*. Budapest: Acta Civitalis Egyesület.
- The New Civic Atlas. Profiles of Civil Society in 60 Countries*. 1997, Washington: Civitus.
- U.S. Agency for International Development – [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)
- Waltzer, Michael (1995): *Toward a Global Civil Society*. Providence: Berghahn Books.
- Valamint a különböző országok kormányzati honlapjai és statisztikai hivatalai.

## Jegyzetek

- 1 Waltzer, Michael (1995): *Toward a Global Civil Society*. Providence: Berghahn Books. 170. oldal.
- 2 Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest: Századvég Kiadó. 57. oldal.
- 3 Az egyik legkiemelkedőbb ilyen rendszerezés Lester Salamon és Helmut Anheier nevéhez köthető. Salamon, Lester–Anheier, Helmut K. (1995): *Szektor születik. A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- 4 Munkámban eltekintek attól, hogy a valamikori Jugoszlávia a tömbön kívüli, el nem kötelezett országok közé sorolta magát.

- 5 Az előbbi többnyire a 100 000 lakosra jutó civil szervezettel, az utóbbit az összes foglalkoztatotthoz viszonyított arányszámmal jelzik.
- 6 Ezek alapján Lester M. Salamon és Helmut K. Anheier négy fejlődési modellt különít el, a liberális, a szociáldemokrata vagy skandináv, a korporativista, valamint az államhatalmi modellt. (Salamon–Anheier, 1999; Jagasics, 2001:22).
- 7 A különböző definíciókról jó áttekintés nyújt a következő mű: Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest: Századvég Kiadó. 44–52. oldal.
- 8 A különböző országok lakosságszámánál a CIA Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>) adatait használtuk fel, Szerbia esetében a Szerbiai Statisztikai Hivatal (<http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/index.php>) anyagaira támaszkodtunk.
- 9 Az indexről bővebben: [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2007/dimensions.pdf](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/dimensions.pdf)
- 10 Az USAID számadatainak átalakítása matematikailag a következő: a skála értéktartományát 1 egységgel eltoljuk a 0-hoz, majd az egy egységgel csökkent értékeket kivonjuk a 6-ból. Ezt követően a kapott értéket  $100/6=16,6$ -tal beszorozzuk.
- 11 Tekintettel arra, hogy „Euráziának” nincs egységes földrajzi meghatározása, némileg önkényesen Moldovát és Ukrajnát ide soroljuk, mivel mindkét ország lakosságának többsége ortodox keresztény – így a Huntington-féle értelmezés szerint az ortodox civilizáció részei.
- 12 A mátrixot bemutatja: Bullain Nilda (2005): Átfogó nonprofit jogi reformkoncepció: lépések egy értékalapú civil jövőkép felé. *Civil Szemle*, 2. évf. 1. sz. / 2005, 5–27. oldal.
- 13 Pajas, Petr (1997): Czech Republic. In: *The New Civic Atlas*. 33–34. oldal.
- 14 <http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=11897/MTYreportSummaryFINAL.doc>
- 15 Arató András (1992): Civil társadalom Lengyelországban és Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2. sz. 56–65. oldal
- 16 <http://klon.org.pl/>
- 17 Bővebben erről a rendszerről és eredményeiről: [http://lgi.osi.hu/publications/2005/292/NGO\\_Sustainability\\_in\\_Central\\_Europe.pdf](http://lgi.osi.hu/publications/2005/292/NGO_Sustainability_in_Central_Europe.pdf)
- 18 <http://www.mfa.gov.lv/data/file/e/mso35b.pdf>
- 19 Uo. 20. oldal.
- 20 <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/stattukor/nonprofit/nonprofit06.pdf>
- 21 Partners-Albania NGO Address Book
- 22 <http://www.mjajt.org/>
- 23 Philanthropy in BiH: Policy Implications for the Government and Non-Government Sectors, Dino Dipa, Emir Dervišević, CEPOS Center for Policy Studies, 2007. június.
- 24 Harsányi László–Széman Zsuzsa (1999): *Halak és hálók*. Nonprofit kutatások 8. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutatóintézet.
- 25 A „csitaliste” (bolgárul: читалище) jelentése „olvasókönyvtár”, mely a könyvtári tevékenységen kívül számos közösségi feladattal foglalkozik.

26 <http://www.monstat.cg.yu/Publikacije.htm>

27 <http://www.just.ro/>

28 <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/index.php>

29 [http://www.crnps.org.rs/projekti/analize/ngo\\_current.html](http://www.crnps.org.rs/projekti/analize/ngo_current.html)

30 <http://www.minjust.by/>

31 <http://sana.gov.kz/>

32 A különbség részben abból adódik, hogy itt a szakszervezeteket, a vallási szervezeteket, valamint a politikai pártokat már nem sorolták az NGO-k közé, mivel ezeket olyan szervezetekként határozzák meg, melyek a szociális problémákat enyhítik.

33 <http://www.minjust.gov.kg/>

34 <http://www.heritage.org/research/russiaandeurasia/wm1090.cfm>

35 [http://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental\\_organization](http://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental_organization)

36 <http://www.kmu.gov.ua/control/>



# A HARMADIK SZEKTOR SZEREPE SPANYOLORSZÁG SZOCIÁLIS FEJLŐDÉSÉBEN, AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS MODELL TÜKRÉBEN

Vicente Marbán Gallego

## ■ I. Bevezetés

A cikk arra igyekszik választ keresni, hogy milyen hatást gyakorolt a harmadik szektor (non-profit szektor) Spanyolország szociális fejlődésére az utóbbi években, melyet kettős kontextusban vizsgálunk.

a) Szükségszerű a kérdést az Európai Szociális Modell (továbbiakban ESzM) keretén belül vizsgálni, hiszen – bár a nemzeti jóléti államok a szubszidiaritás elvén nyugvó, széles körű autonómiával rendelkeznek, mégis – a tagállamok közötti kapcsolódáson, a tanuláson és egymás kölcsönös megismerésén keresztül, a diszkrimináció és a társadalmi kirekesztés ellen küzdő közös projektek, valamint az Európai Szociális Alap szerepéből fakadóan, a spanyol harmadik szektoron belül növekvő és dinamikus európaizálódási folyamat érzékelhető, mely a gondolkodásbeli és intézményi összetartásban érhető tetten.

A gondolkodásbeli összetartozás (Guillén y Álvarez, 2004) tekintetében immár kikristályosodott az Európai Szociális Modell koncepciója és az ehhez való tartozás érzése (a modell a társadalmi jóléteket összekapcsolja a társadalmi és politikai egyenlőséggel).

Az intézményi összetartás alatt egyrészt a társadalmi dialógus nyomán a közzsféra és a harmadik szektor között megerősödött együttműködést értem. Másrészt az európai kontextust úgy is értelmezhetjük, mint a szociális reform természetét és szerkezetét érintő átalakulási folyamatok összességét. Ezek lényege az állam visszahúzódása, a szolgáltatásnyújtás kevert formáinak megerősödése, rugalmas és diffúz irányítási formák kifejlesztése, amelyekben összekapcsolódik a társadalmi párbeszéd és a mozgósítás a szociális individualizáció formáival és a civil társadalomban történő instrumentális részvétellel.

b) Másodsorban, a szociális politikák megjelenésének intézményi kontextusa vegyes szerkezetben struktúrálődik, amelyben a jóléti állam továbbra is központi – bár egyre visszahúzódóbb – szerepet tölt be. A szociális cselekvéseknek teret adó harmadik szektor fejlődése a szolgáltatásnyújtások területén, valamint a sérülékeny csoportok számára nyújtott szociális védelemben az állammal való együttműködésben bontakozik ki. Ennek kontextusában a harmadik szektorral szelektíven versenyző, egyre növekvő piaci részvétel mutatkozik. Végül, az intézményi kontextus utolsó eleme a közszolgáltatásokat kínáló piaci szféra felemelkedése, mely a közép- és felső osztályok számára kínálja szolgáltatásait, ezzel kiegészítve és/vagy helyettesítve a szociális ellátás közszolgálati körét. Bizonyos értelemben ezt a felépítést mint „vegyes rendszerek rendezetlen összességét” (Bode, 2006) jellemezhetnénk, melyben a koordinációs/tárgyalási modellek képlékenyek és heterogének, mind szervezettségüket, mind pedig eredményeiket illetően is, amelyben a magánszolgáltatók, az állam és a civil társadalom közötti távolság egyre nagyobb és bizonytalanabb, és ahol a civil cselekvés bizonytalanná és szétaprózottá válik. A spanyol vegyes intézményi keretben a központi, a köztes és a helyi kormányzási szinten működnek együtt a szociális szervezetek, a magántársaságok és az önkéntesek. Ebben a térben új és összetettebb intézményi háttérrel rendelkező irányítási formák jelennek meg, a szociális politikák ebből következően differenciáltabbakká, ám egyben töredezettebbekké, valamint az intézményi és területi koordinációs nehézségek egyre nehezebben feloldhatóakká válnak. Mindezeket az aspektusokat figyelembe kell venni az intézményi szereplők funkciójának elemzésekor.

Az említett két premisszából kiindulva – vagyis a szociális politikák nyílt és rugalmas európaizálódása, valamint a szociális értelemben kevésbé tagolt vegyes szerkezetű intézményi háttér ezen politikák kialakításában – vizsgáljuk meg a továbbiakban a harmadik szektor szerepét a spanyol szociális politikák kialakításában.

## 2. Az európai harmadik szektorra jellemző kettősségek és konvergenciák a társadalmi jólét létrehozásában

A harmadik szektor fogalma még mindig vitatható és vitatott az Európai Unión belül, hiszen a különböző ütemű demokratizálódási folyamatokhoz köthetően az egyes államokra eltérő szociális és történeti realitás jellemző. Különböző társulási, jótékonyági-juttatási vagy együttműködési hagyományok, eltérő erősségű jóléti állam és civil társadalom jellemzi őket. Míg a harmadik szektor fogalma széles értelemben véve magában foglalja a szociális gazdaság intézményeit (szövetkezeteket, önszegélyező egyesületeket) és a nonprofit szervezeteket is (szövetségeket, alapítványokat), addig az egyes tagállamok eltérő felfogásában a harmadik szektor tevékenységeinek más és más részterülete kerül előtérbe. Ilyenformán a harmadik szektor koncepcióját a mediterrán országokban, vagyis Olaszországban, Portugáliában vagy Spanyolországban, a frankofon országokban vagy területeken (Franciaország vagy belga Vallónia), valamint Írországban vagy Svédországban inkább a szociális gazdaság értelmében használják. Másutt, a szociális gazdaság és a nonprofit szektor koncepciója egy-



szere érvényesül (Dánia, Finnország, Luxemburg, Görögország, Ciprus, Málta, Lettország, Lengyelország és Egyesült Királyság), és végül vannak országok, ahol a harmadik szektort szoros értelemben véve a nonprofit ágazathoz kötik, például a németajkú országokban (Ausztria, Németország), valamint az EU-hoz újonnan csatlakozott kelet-európai országokban is. Ez utóbbi országokban a szövetkezetek presztízse meglehetősen csekély, mivel az előző rezsim maradványainak tekintik őket. (Chaves y Monzón, 2007)

Mindebből jól látszik, hogy egyelőre nehéz lenne egységes európai harmadik szektorról beszélni, azonban léteznek közös tényezők és konvergencia-folyamatok, amelyek különböző intenzitással jelentkeznek az egyes tagállamokon belül. Ezek a tényezők aláhúzzák a harmadik szektor szerepét a jólét megteremtésében az Európai Unión belül, hiszen láthatóbbá teszik az ágazatot, erősítik konzultációs és a szolgáltatások nyújtására való képességét, valamint a szektor és az uniós intézmények közötti párbeszédet.

a) *A harmadik szektor intézményesülése és hálózatokba szerveződése.* A felépítésbeli és működésbeli különbségek – hogy tudniillik a magán- és a közszféra között elhelyezkedő szociális gazdaságot csak enyhébb mértékben jellemzik a nonprofit elvek, míg a piac és az állam közötti átmenetet képező nonprofit szférában a belső demokrácia kritériuma érvényesül kevésbé szigorúan – nem akadályozták meg, hogy a harmadik szektor hálózatokba szerveződhessen az EU-n belül. A harmadik szektor a közös jellemzőkön felül megőrizte területi sajátosságait is. Az azonosságok közé tartozik a társasági megalakulás, valamint az egyének és otthonaik, nem pedig a befektetők szükségletei felé való irányultság.

Az ágazat (az előző szakaszban is említett) uniós szintű hálózatosodása az intézményesülésnek köszönhetően erősíti a harmadik szektor információs és konzultációs képességét, belső kohézióját és párbeszédre való képességét. Ezt a szerveződést az uniós intézmények és az érdekképviseleti szervek közötti kapcsolat nagyobb mértékű átláthatóságának igénye is előmozdítja (COM, 2008, 323 vége), melynek eredményeképpen megnő a szektor belső kohéziója a konzultációs folyamatokban, hiszen arra ösztönzi az érdekképviseleti csoportokat, valamint az NGO-kat, hogy regisztrálják magukat, ezzel biztosítják a szervezett konzultációkban való részvételt, befolyást nyernek a politikák kialakítására és az uniós döntéshozatalra. Az említett nyilvántartásba vétel magában foglalja célkitűzéseik, szervezeti felépítésük, finanszírozási forrásaik és az általuk elfogadott viselkedési kódexre vonatkozó nyilatkozattételt. Ez elég jól fogja tükrözni a különböző tagállamokban működő szervek reprezentativitását és hátterét, illetve a projektmenedzselésben gyűjtött tapasztalataikat.

Másrészt a hálózatosodás szükséges és pragmatikus folyamat is egyben, hiszen ezáltal az európai intézményekkel folytatott konzultációs folyamatokból származó ügyviteli költségek csökkennek. Érdekképviseleti csoportként növekszik a nyomásgyakorlási lehetőség az EU szociálpolitikájának felügyeletében és kialakításában, ellensúlyozva ezzel azt, hogy egyes tagállamokban a harmadik szektornak nagyon szerény befolyása van, mert a szociális védelemben alkalmazott Nyílt Koordinációs Módszert megelőző konzultációs folyamatot lehangelően kevés eredmény jellemzi. (Parent, 2008)

Valójában a harmadik szektor hálózatba szerveződése nem ugyanolyan intenzitással zajlik az unió, mint az egyes tagállamok szintjén. Például, egyes kelet-európai országokban a

harmadik szektor hálózatosodásának és intézményesülésének szintje elmarad a többi uniós országtól, melynek egyik lehetséges oka a civil társadalom, valamint a felelős irányítás (governance) alapelveinek területén szerzett tapasztalatok elégtelensége, illetve a szektoron belüli együttműködés hiányosságai. (Randma-Liiv [et al.], 2008)

Azonban bármilyen fontos is a hálózatba szerveződés, ez a folyamat még nem jutott el az együttlétezési szintig a közpolitikák kialakításában, csupán az Európai Bizottsággal folytatott gördülékenyebb és szervezettebb párbeszédet képes biztosítani a politikák kijelölésében, mely ad hoc értekezletek, rendszeres informális (például a Bizottság és az Európai Szociális NGO-k Platformja közötti kétévenként tartott megbeszélés), valamint formális értekezletek, különösen a *Social Economy Europe-pal* tartott konzultációk formájában valósul meg. Ezenkívül az Európai Parlament létrehozta a *Social Economy Intergroupot*, amely az unió szociális gazdasággal – vagyis, többek között, a szociális védelemmel, foglalkoztatással, általános érdekű szolgáltatásokkal, illetve a vállalatok szociális felelősségvállalásával – kapcsolatos szakpolitikáinak megfigyelését végzi.

A szektor legfontosabb hálózatai közül kiemelkedik az *EAPN (European AntiPoverty Network – Európai Szegénységellenes Hálózat)*, melynek fő célkitűzése az európai intézményekre gyakorolt befolyás annak érdekében, hogy a társadalmi beilleszkedést és a szegénység elleni harcot segítő programokat és politikákat fejlesszenek ki és vezessenek be. Szintén fontos tényező az Európai Szociális NGO-k Platformja (The Social Platform), melyet 1995-ben hoztak létre, és több mint 40 NGO-t, szövetséget és transznacionális hálózatot foglal magában, többek között magát az *EAPN-t* vagy a Caritas Europa-t is, melynek fő célkitűzése a szegénység elleni küzdelem, az egyenlőség előmozdítása, a részvételi demokrácia erősítése és a civil társadalom és az uniós intézmények közötti párbeszéd szervezettebbé tétele. Ez a szociális platform egyben a *Civil Society Contact Group* tagja is, mely informális módon köti össze a szociális, kulturális, környezetvédelmi, oktatási, emberjogi és közegészségügyi területek platformjainak képviseletét. A szociális gazdaság területén kiemelkedő a *Social Economy Europe* (melyet 2008 januárjáig a Szövetkezetek, Önszervező Társaságok, Szövetségek és Alapítványok Európai Állandó Konferenciájának [CEP-CMAF] neveztek), melyet az EU-ban a szociális gazdaság legfontosabb szervének tekintenek.

Újabb ezek a hálózatok különösen aktív szerepet tölthettek be a Lisszaboni Szerződésben a szociális kérdések erősítésének területén, nem csupán abban az aspektusban, hogy nyomást gyakoroltak egy új szociális záradék beillesztésére (9. bek.), a civil társadalommal való kapcsolathoz és a civil kezdeményezésekhez jogi alap teremtésére (8. bek.), vagy az általános gazdasági érdekekkel bíró szolgáltatások védelmére (5b. bek.), hanem javaslatokat fogalmaztak meg ezeknek a gyakorlatba történő átültetésére is.

A szektor általános értékelése alapján úgy tűnik, hogy az új szerződésben foganatosított változások nem elég lényegiek, hiszen a szóhasználatban tapasztalt pozitív elmozdulások ellenére csupán bizonytalan eredményeket hoztak magukkal, melynek hátterében hármas kontextust szeretnénk kiemelni. Az EU kormányainak nagy része neoliberais elkötelezettségű; az újrafogalmazott lisszaboni stratégia szerinti növekedést és foglalkoztatást előmozdító politikák erősen centralizáltak, és a szociális kérdést alárendelik a versenyképességi prioritásnak (Levitas, 2007); és végül felmerül a gyanú, hogy a szóhasználat említett változása

kizárólag a kirakatba szánt dísz, amely a „miniszterzűdés“-ról szóló népszavazás eredményeivel kapcsolatos bizonytalanságot hivatott ellensúlyozni, hisz ezzel igyekeznek legitimitást szerezni és egyben elkerülni az Alkotmányozó Szerződés ratifikálásának kudarcát, amelyet többek között az alacsony szintű szociális profillal is magyaráznak.

b) *Fokozódó intézményi, statisztikai és jogi (el)ismertség az EU-n belül.* A jóléti állam és a harmadik szektor közötti kapcsolat a történelmi, politikai és szociológiai szakirodalomban idáig kevésbé volt kézzelfogható, és különösen igaz ez a jóléti államról szóló, leginkább elismert elméleti modellekre (Wilensky és Lebeux, Titmuss, Leibfried vagy Esping-Andersen híres osztályozása). Így volt ez egészen a '90-es évekig, amikor egyre nagyobb figyelmet kezdtek szentelni a jóléti társadalmat a harmadik szektorral összekapcsoló modelleknek. (Gidron–Kramer–Salamon, 1992; Kuhnle–Selle, 1992; Abrahamson, 1995; Sarasa, 1995; Salamon–Anheier, 1998; Kendall, 2001)

A harmadik szektor intézményi elismerése az EU-n belül, különösen a szociális gazdaság területén nem új keletű, hiszen a 80-as évek végén indult és az utóbbi évekre már kibontakozott folyamatba illeszkedik bele, melyet kezdetben az Európai Bizottság közleményei vagy a szociális gazdaságról tartott európai konferenciák fémjeltek. Az említett intézményi elismerés különböző formákban öltött testet:

- 1) Az Európai Szociális Alap elosztásában külön elbánásban részesültek a harmadik szektor szervezetei.
- 2) Az ágazat szempontjából kedvező jogi értelmezések, mint például az 1997-es „Sodemare-éset”, amelyben az Európai Bíróság a közösségi jogban a szolgáltatások nyújtásának területén legitimálja a nonprofit szervezetek megkülönböztetett kezelését a profitorientált szervezetekkel szemben.
- 3) A Szövetkezeti Társaságokról szóló új Európai Alapokmány, amely megkönnyíti a szövetkezetek transznacionális tevékenységét, ezek létrehozását olyan országokban is, ahol nem rendelkeznek saját idevonatkozó statútummal (pl. Egyesült Királyság és az új középkelet-európai tagállamok) (Chaves–Monzón, 2007), valamint új, európai szintű szövetkezetek létrehozását jogi és természetes személyek által.
- 4) A harmadik szektor szervezeteinek, különösen a szociális gazdaságnak a formális elismerése 2000-ben az Európa Tanács által, valamint a szociális védelem és társadalmi beillesztés témájában kiadott Közös Jelentésekben (Európai Bizottság, 2007), melyekben említésre kerül jelentős munkahelyteremtő képessége alacsonyan képzett, fogyatékkal élő és olyan hátrányos helyzetű személyek esetében, akik távoli, periférikus és vidéki környezetben élnek.
- 5) Az Európai Bizottság által készített *kézikönyv a szociális gazdaság vállalataira (szövetkezetek és önszervező társaságok) vonatkozó szatellit számlák kidolgozásáról* (Chaves–Monzón, 2007).
- 6) Növekvő számú NGO csatlakozása különböző, a foglalkoztatás elősegítésére (ADAPT) és a társadalmi és munkaügyi integrációra (EQUAL) irányuló többéves költségvetési programhoz.

Ezzel szemben az utóbbi években az Európai Önszegélyező Társaságok és az Európai Szövetkezetek alapokmányairól szóló indítványok levétele a Bizottság napirendjéről, az Európai Közösségek Bíróságának egyes ítéleteiből származó jogértelmezések, melyek szerint a szövetségek és szövetkezetek sértik a szabad versenyt (Chaves–Monzón, 2007), vagy az európai harmadik szektorral kapcsolatos statisztikai információhiány nyomán még sok bizonytalanság marad az EU-n belül a harmadik szektor intézményi elismerése körül. Ez az elismerés pragmatikus és egyben szükséges is lenne. A harmadik szektor szolgáltatásnyújtó jellegéből következően néha a részvételi demokrácia álarcát ölti magára, ezenkívül megvan az a képessége, hogy egyensúlyt teremtsen a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben kijelölt három közösségi alaptengely között, vagyis a hozzáférés, a szolgáltatás minősége és a pénzügyi fenntarthatóság, valamint a humán erőforrások területén.

c) *A szolgáltatói szféra elsőbbsége az akciók felett.* Az utóbbi években a harmadik szektor jelentős növekedést mutatott az EU-ban. Több mint 11 millió fizetett alkalmazottal az összfoglalkoztatás körülbelül 6%-át adta, ebből a szövetségekben dolgozók száma meghaladja a hétmilliót. (Chaves–Monzón, 2007) Ennek a növekedésnek a nagy részét az ágazatot jellemző kettős valóságban kell elhelyezni, különösen a társadalmi tevékenységek esetében, melyekről úgy tartják, hogy ezek tükrözik a civil társadalom jelenlétét a részvételi demokráciában, és ezek az állami szerepvállalás – a szolgáltatásnyújtás irányában történő – kiterjesztései is egyben.

Az uniós tagállamok többsége elhelyezhető ebben a kettős valóságban, melyben – a harmadik szektor és az állam közti kapcsolat szerint – eltérő modelleket különböztethetünk meg, annak függvényében, hogy inkább a termelés-szolgáltatásnyújtás vagy az akció-érdekvédelem területe kerül-e előtérbe (1. táblázat).

1. táblázat. A harmadik szektor és az állam viszonya az EU-n belül a társadalmi jólét megteremtésében

Szolgáltatásnyújtási szféra	Programokhoz kötött együttműködési modell Megbízásos-szerződéses modell Közös-szolgáltatói modell
Akció szférája	Szövetkezeti modell Konfrontatív-tárgyalásos modell

Forrás: saját munka.

A szolgáltatásnyújtás szférájához a következő modelleket sorolhatjuk, bár ezek az egyes tagállamokban más és más intenzitással jutnak érvényre: a *Programokhoz kötött együttműködési modellben* az állami finanszírozás inkább az NGO-k konkrét programjaihoz, és kevésbé az általánosabb szinthez kötött; a nagyobb jövedelmezőségű tevékenységek területéhez köthető *Megbízásos Modellben* már érvényesül a versenyjelleg, amelyeket szerződéses alapon általában a harmadik szektor nagyméretű szervezetei vagy a piaci ágazathoz tartozó társaságok nyernek el (Jenei–Kuti, 2008), ezenkívül vannak ide tartozó, de nem versenyjellegű tevékenységek is; és végül a *közös szolgáltatói modell*, ami nem egyenlő a közös irányítással,

általában a helyi szinten jelentkezik (például egy otthoni ellátást nyújtó szolgáltatás esetében, melyet az önkormányzat és egy önkéntes szerv közösen nyújtanak). Az akció szférájában a harmadik szektor az unión belül nagy hálózatokba szerveződik, amelyek azon kívül, hogy különböző európai szociális programokban vesznek részt, jelentős szerepet vállalnak a részvételi és jogérvényesítő demokrácia működtetésében a nemzeti és európai szociális modell kialakításán keresztül (*konfrontatív-tárgyalós modell*). A harmadik szektornak van ezenkívül egy szövetkezeti típusú jogérvényesítési szerepe, ebben mint a társadalmi párbeszéd legfontosabb megtestesítője és az államot kiegészítő elsődleges szociális szolgáltató (*szövetkezeti modell*) jelenik meg. Az EU-n belül elsődlegességet élvez a szolgáltatásnyújtás szférája az akció szférája fölött, vagyis erőteljesebb a szolgáltatásokban való részvétel a jogérvényesítő munkánál (Kiviniemi, 2008), ebből adódóan az előzőhöz tartozó modellek kapnak nagyobb hangsúlyt. A szolgáltatási vonatkozás elsőbbsége több tényezőre vezethető vissza. 1) Az új szociális kockázatok megjelenéséből fakadóan megnőtt irántuk a civil kereslet, 2) demográfiai tényezők és a jóléti állam kibontakozásával párhuzamos társadalmi átstrukturálódás, 3) a társadalmi tevékenységek jövedelmezőbb részeinek szelektív piacosítása, melyet az unión belül többségében neoliberális beállítottságú kormányok felügyelnek, 4) a középosztály megerősítette azt a képességét, hogy mint civil társadalom önmagát ellássa és a közösség számára a közszférán túl szolgáltatásokat nyújtson. (Anheier, 2002)

A jogérvényesítő-részvételi demokratikus, valamint az állami feladatkörök kiterjesztéseként felfogható szolgáltatásnyújtó funkciók kettőssége és egymásra hatása az EU szervezeteiben belső feszültségeket gerjeszt, valamint az önkéntesség instrumentalizálódását okozza (vagyis az önkéntesség áthelyeződését az akció szférájából a szolgáltatásnyújtás felé). Külső feszültségek pedig abból az ellentmondásból származnak, hogy a harmadik szektor szervei jogérvényesítő munkájuk során szembehelyezkedhetnek saját finanszírozóikkal, amelyek sok esetben maguk az államigazgatási szervek.

A jogérvényesítő-konfrontatív modell és a programhoz kötött együttműködési modell az unió néhány államában vitát indított el arról, hogyan lehetne a harmadik szektor szervezeteinek állami finanszírozását összebékíteni ezek függetlenségével az államtól. Születtek már pozitív tapasztalatok ezeknek a feszültségeknek a feloldására, mint például az „adó 1%-a” rendszer vagy a „Nemzeti Civil Alap”, melyeknél az adóállomány odaítélését és szétosztását közvetlenül az állampolgárok határozzák meg,<sup>1</sup> azonban értelmezésünk szerint ezek a megoldások az állam újraelosztó hatáskörét csorbitják, az adományok magasfokú lokalizációjának kockázatát hordozzák, egyensúlyvesztést idézhetnek elő a források és szükségletek között, hiszen az elosztási logika sokkal inkább a marketingtől, mint a szervezetek forrásigényének nagyságától függ.

d) *Vegyes szervezeti formák.* A szociális szolgáltatásokkal szemben támasztott megnövekedett igények, a harmadik szektor szervezeteinél a szolgáltatói jelleg elsőbbsége, valamint az EU-ban az „aktív” társadalmi beilleszkedés hangsúlyozása következtében az utóbbi években megszorodtak az EU tagállamain belül a „hibrid” szerveződések (Evers–Laville, 2004a). Ezek a harmadik szektor mindkét ágazatára (a szociális gazdaságra és a nonprofit ágazatra) jellemző tulajdonságokat magukban foglalják, ugyanakkor a közszféra, piaci szféra

és a civil társadalom néhány jellemzőjét is magukon hordozzák. Vegyes típusúak vezetésük formájában és bevételi forrásaikat tekintve, egyetlen szervezetben nagyon különböző üzleti érdekeltségeket és finanszírozási forrásokat tömörítve. Ebben az értelemben *multistakeholders* szerveződésekről beszélhetünk, hiszen tagjaik között nagyon eltérő természetű szereplők – egyszerű felhasználók, önkéntesek, szerződéses alkalmazottak vagy alapító tagok – találhatóak, miközben a döntéshozatal nem a tőketulajdonosok hatáskörébe tartozik.

Jogukban állhat adókedvezményeket igénybe venni és önkéntesekkel dolgozni, ezenkívül támogatásokból és adományokból, valamint elsősorban javak és szolgáltatások piaci eladásából tartják fenn magukat, ami közelíti őket a piaci szervek működéséhez, a gazdasági kockázatok felvállalása, valamint az üzletvezetési gyakorlat (eredményorientáltság, elszámolási gyakorlat, valamint a kiváló menedzsmentre való törekvés) szempontjából.

Ezek a jellemzően szociális vállalatokként ismert szervezetek a szövetkezetektől abban különböznek, hogy a közösség egésze felé fordulnak, általános érvényű szolgáltatásokat nyújtanak, valamint abban, hogy a tagok nagyon különböző üzleti érdekeltséggel rendelkezhetnek. A szövetségektől pedig a szolgáltató tevékenységhez kötődő gazdasági kockázatvállalásban térnek el.

Ez a jelenség több uniós tagállam jogalkotásában is megerősítést nyert. Közös vonás ezekben a szervezetek korlátozása nyereségük elosztásában, multistakeholder jellegük és a széles körű demokratikus elv érvényesítése a belső döntéshozatalban. Erre példa Belgium, ahol 1995-ben vezették be a jogszabályozásba a „szociális célú vállalatok” fogalmát. Portugáliában 1998-tól léteznek a „szociálisan szolidáris szövetkezetek”, Franciaországban 2002-től a „kollektív érdekeltségű szövetkezetek”, az Egyesült Királyságban 2004 óta a „közösségi érdekeltségű vállalatok” kerültek jogszabályozás alá, végül Spanyolországban nemrégiben fogadták el a beilleszkedést elősegítő vállalatokról szóló törvényt (44/2007-es törvény).

A szociális vállalatok sokszínűségét jól mutatja változatos finanszírozási hátterük a munkaügyi integráció területén. Ebben a vonatkozásban uniós átlagban a bevételek 53%-a származik saját javak eladásából és szolgáltatások nyújtásából (ezek egyharmada társadalmi tevékenységekből származik), 38,5%-a közvetlen vagy közvetett támogatásokból, és 8,5%-a önkéntes adományokból. (Nyssen, 2008)

Jelenleg ezek a hibrid szervezetek a személyes és személyközei szolgáltatások területére kezdenek bekerülni (Kerlin, 2006), egyre hangsúlyosabb, központi szerepük az unión belül a munkaügyi integráció területén jelentkezik, mely szolgáltatói jellegükből és a társadalmi beilleszkedésben a munkaügyi aktivitás jelentőségéből fakad.

### 3. A spanyol harmadik szektoron belüli európai típusú változások

Hogyan definiálhatjuk az európai típusú irányítás alkalmazását a spanyolországi szociális politikákban és a harmadik ágazatban? A nyitott és diffúz irányítás vagy a Nyílt Koordináció Módszere (Open Method of Coordination, OMC) alkalmazásának hatása Spanyolországban a lisszaboni stratégia 2005-ös újraindítása óta két szinten jelentkezik: a kirekesztettség elleni harc területén mutatkozó tanulás és ismeretszerzés szintjén, valamint az intervenció (irányító) módok és konkrét politikák kialakításában.

Az ismeretszerzés és tanulás területére vonatkozóan az OMC jelentős intézményi fejlesztésben részesült Spanyolországban a Társadalmi Párbeszéd és a társadalmi befogadást elősegítő tervek által. A közös jelentések, tapasztalatcsere és jó gyakorlatok, a *peer review* és a közös szociális kutatások kedveztek az általunk a spanyol szociálpolitika európaizálódásának nevezett folyamatnak, különösen a kirekesztettség elleni küzdelem, a nemek közötti egyenlőség, a tartós gondozás, valamint az öregedés társadalmi következményeinek kezelése és az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságának területén. Az uniós országok közötti összehasonlítást lehetővé tevő, a kirekesztettség mértékét tükröző társadalmi mutatók kidolgozása és javítása, valamint a szociális politikák területén alkalmazott irányítási modellben elért fejlődés már önmagukban is az ismeretek területén szerzett komoly hozzáadott értéknek tekinthetőek. A szociálpolitika ilyen irányú megerősítése gyakorlati oldalról a harmadik szektor szervezetei között létrejött nagyobb mértékű ismeretben és tudásban jelentkezett. A különösen sérülékeny társadalmi csoportok számára a befogadás – általános vagy specifikus szintű – koncepciók kidolgozása és alkalmazása területén látható leginkább a szociálpolitika európaizálódása, és az államigazgatási szervek közötti, illetve az államigazgatási szervek és a harmadik szektor közötti, egyeztetésen és együttműködésen alapuló irányítási módok megjelenése (MTAS, 2007). Ebben a tekintetben érdemes megemlíteni, hogy Spanyolországban az utóbbi években különböző, a befogadást elősegítő irányelvek születtek: a szociális védelem, a nemek közötti egyenlőség és a bevándorlók beilleszkedését elősegítő politikák. A növekvő mértékű foglalkoztatottság hosszú időszaka kedvezett a társadalmi párbeszédnek, valamint az állam és a civil társadalom közötti párbeszédnek. Ennek nyomán új jogszabályok születtek, melyek a versenyképesség (rugalmasság) és a biztonság (jobb szociális védelem) kérdéseit igyekeznek kibékíteni egymással. Tagadhatatlanok az ebből fakadó szociális előnyök, melyek részben magának a lisszaboni stratégiának köszönhetőek, azonban ezek még nem jelentek meg a szociálpolitika irányításának szintjén vagy a harmadik szektor belső megerősödésében és tagolódásában sem, illetve a harmadik szektor és az állam közötti stabil együttműködési formákban sem (annak ellenére, hogy kétségtelen fejlődés mutatkozik a társadalmi befogadás nemzeti terveinek kidolgozása terén), az államigazgatási szervek közötti vertikális és horizontális koordinációban sem.

Nyilvánvaló, hogy hosszú lefutású, összetett folyamatokról van szó, ezért a szociálpolitika szintjén a tanulás és gyakorlat hatásait közép- és hosszú távon kell megítélni.

Összességében, a szociális reform spanyol modellje mély mediterrán hagyományokban gyökerező társadalombiztosítási rendszerből, a család kulcsfontosságú szerepéből és csekély civil társadalmi szerepvállalásból kiindulva mozdult el a kettős európaizálódási folyamat során egy olyan szociálpolitikai modell felé, melyet egyszerre jellemez a szociális jogok kiterjesztésére és az állam szerepvállalásának visszahúzóására irányuló tendencia, a kockázatok individualizációja, a jólét megteremtésében a vállalati és a harmadik szektor felé nyitott rendszer, valamint a decentralizált és diffúz irányítás. Mindennek a háttérben érzékelhető, hogy a kollektív cselekvés és társadalmi részvétel relatív és progresszív módon átadja helyét az egyéni felelősségvállalásnak és részvételnek a jogérvényesítés, szociálpolitikai viták és fejlődés területén.

A korábban az európai harmadik szektorral kapcsolatosan leírt átalakulási folyamatok (hálózatokba tömörülés, a szolgáltatás elsőbbsége az akcióval szemben és a vegyes szervezeti formák) sajátos módon jelennek meg a spanyol harmadik szektorban.

1. Először is, ugyanúgy, ahogy az uniós harmadik szektornál történt, a spanyol harmadik szektor hazai szociális fejlődésben betöltött szerepét nem lehet megérteni annak intézményesülése és hálózatokba rendeződése nélkül. Ez Spanyolországban a következő konkrét lépések mentén bontakozik ki: az önkéntes szervek bekapcsolódása 1985-től a kormánybizottság Drogellenes Nemzeti Terv feladatainak megvalósításába, valamint egy konzultációs szerv létrehozása, amely a drogfüggőséggel kapcsolatos intervenciók területén az NGO-k közötti koordináló feladatokat látja el (Casado, 2003); a '80-as évek végén bevezették a 0,52%-os személyi jövedelemadó felajánlási rendszert,<sup>2</sup> illetve 1999-ben létrehozták a Szociális Akciók és NGO-k Állami Tanácsát, mely találkozási fórumként konzultációs hatáskörrel rendelkezett a szociális programokkal kapcsolatos közpolitikák területén.

Az ágazat hálózatba fejlődése nem újkeletű jelenség, bár csak az utóbbi években látszik kiteljesedni. Erre jó példa a Szociális Akciók és NGO-k Platformja a nonprofit szférában, valamint a CEPES (Szociális Gazdaság Spanyol Vállalati Konföderációja) a szociális gazdaság területéről. Az előbbi 2000-ben alakult meg, 25 NGO, szövetség és országos szintű hálózat a tagja, melyek közül kiemelhetjük többek között az ONCE (Spanyol Vakok Országos Szervezete), Caritas, EAPN Spanyolország, Vöröskereszt vagy a CERMI (Fogyatékkal élő személyek képviselőinek spanyol bizottsága) szervezeteit, és amely önmaga is tagja nemzetközi szervezeteknek, mint például az említett Európai Szociális Platformnak vagy az Önkéntes Szervezetek Európai Tanácsának. A második, a CEPES, a szociális gazdasági szféra 25 szervezetét tömöríti (szövetkezeteket, munkaügyi társaságokat, önszervező társaságokat, befogadást elősegítő vállalkozásokat és speciális munkaügyi központokat).

Ez a hálózatosodási folyamat megerősítette a szektor tárgyalási képességét az állammal, mivel összehangoltan tudja megszólaltatni az ágazatot, ráadásul olcsóbb megoldást kínál az egyedi párbeszéd sorozata.

Ennek ellenére, ez a tárgyalási képesség nem magyarázható pusztán az „egységes hangadási lehetőséggel”, hanem ezzel párhuzamosan és nagyobb mértékben köszönhető a szolgáltatásnyújtás területén tapasztalható megemelkedett kapacitásnak.<sup>3</sup>

2. A harmadik szektor hozzájárulása a szociális fejlődéshez nagyrészt a szolgáltatásnyújtási szférának az akció szférájával szembeni elsőbbségéből fakad. Habár ez a két szféra teljes mértékben nem zárja ki egymást<sup>4</sup> és az arány nem jelentkezik azonos mértékben az akció összes területén vagy az összes szervezeti formában sem, a szociális ügyek terén nagyon erősen tapasztalható, ahogy azt a CINDES-felmérés is kimutatta. Eszerint a szociális szervezetek 83%-ában a szolgáltatásnyújtás a domináns tevékenységi forma. (Rodríguez Cabrero, 2006)

Bizonyos értelemben azt lehet állítani, hogy a '90-es évektől kezdve tapasztalható az a jelenség, amely napjainkban a harmadik szektor szervezeteit jellemzi, különösen a szociális akció területén. Mégpedig arról van szó, hogy egy hangsúlyozottan szolgáltatásközpontú „kalitkába” zártan találják magukat, és a szolgáltatásnyújtás iránti keresletből fakadóan leg-



többször a rácsok egyre erősebben zárják körbe őket, míg csak ritkán találják meg a „ketrec kulcsát”, mellyel a jogérvényesítés terébe kiszabadulhatnak. Az akció alulreprezentáltsága a szolgáltatásokkal szemben bizonyos értelemben a szolgáltatásnyújtás nagyobb mértékű láthatóságából fakad, valamint a hozzá képest elszórtan megvalósuló, zsigbata és erőtlén jogérvényesítő gyakorlatban érhető tetten, mely közép szinten nagyon csekély mértékű, hiszen alapvetően csendes, alulról jövő kezdeményezésekben, a lakóközösségek szintjén, illetve felülről a nagy hálózatok és platformok munkájában jelenik meg, melyek jogérvényesítő tevékenységüket közvetlenül az állami szféra felelősei felé tudják megfogalmazni.

Másrészt, maga a szolgáltatásnyújtás mozdította elő a – néha a társasági fejlődés szintjét is meghaladó – szervezeti növekedést. Ennek a hátterében egyrészt az állampolgárok szociális szolgáltatások iránti növekvő igénye áll, melyet az újkeletű szociális kockázatok táplálnak, valamint a lassú visszavonulásban lévő jóléti állam, melynek korlátozottak a kapacitásai az említett igények kielégítésére, és végül a szociális akció területén megjelent potenciálisan nyereségképes kvázi-piacok, amelyeken a harmadik szektor mint szolgáltató, struktúrájának megerősítésével és professzionalizálásával tudja versenyképességét megőrizni.

Az előző két tényező következményeképpen (intézményesedés-hálózatokba szerveződés és a szolgáltatói jelleg) indult jelentős növekedésnek a harmadik szektor az utóbbi években. Erről számos tanulmány is beszámol: a szociális gazdaság területét tekintve a szövetkezetek, önszervező társaságok és egyéb hasonló szervezetek száma a 2001-ben becsült 35 700-ról 48 545-re emelkedett 2005-ben, a harmadik szektor egészét figyelembe véve több mint 870 000 munkahely jött létre (nagyobb részük szövetkezetekben és 380 000 szövetségben). Ezzel Spanyolország az európai rangsorban az 5. helyen áll, Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság és Olaszország mögött, második helyen a szövetkezetek által létrehozott munkahelyek számát tekintve, és hatodik a szövetségben teremtett munkahelyek száma alapján. (Chaves–Monzón, 2007)

A nonprofit szektorban 1995 és 2002 között a szövetségek és alapítványok száma 253 000-ról 360 000-re emelkedett (ebből a szociális akcióban tevékenykedők száma 7922-ről 9929-re emelkedett), az önkéntesek száma 43,5%-kal nőtt (1,76 millió önkéntes), valamint a jövedelmezett állások 46%-ot tesznek ki (692 336 fizetett munkahely). (Ruiz de Olabuénaga, 2006)

3. A változások másik vetületét, vagyis a vegyes típusú szervezeteket illetően Spanyolországban is érzékelhető ilyen jellegű átalakulás, bár nem érinti a harmadik szektor egészét. Ezt az átalakulási folyamatot serkenti, hogy a kirekesztettség elleni küzdelemben a munkaügyi aktivitást elősegítő politikák aranykorát éljük, valamint hogy a konvencionális vállalatokon kívül felbukkantak új típusú, ún. intervenciósi vállalatok is. (Salinas–Rubio–Cerezo, 2001) Egyre elterjedtebb szervezeti forma az ún. beilleszkedési vállalat, melynek vegyes jellege jogi formájának diverzitásában (61%-a kft., 12%-a szövetkezet és 20%-a szövetség és alapítvány), az önkéntesek jelenlétében (a beilleszkedési vállalatok 45%-ban), valamint az ellátott ügyfelek sokszínűségében (36%-a magánvállalat, 30%-a – főként helyi – közigazgatási intézmény; és 25%-a harmadik szektor és 9%-a magánszemély) érhető tetten. (Fundació Un Sol Món, 2007) Ezek a szervezetek egyre nagyobb súllyal bírnak a spanyol gazdaságban. A jelenlegi 189 be-

illeszkedési vállalatnak több mint a felét 2000 után hozták létre, és ezekben több mint 4000 főt foglalkoztatnak (Fundació Un Sol Món, 2007). Jogi elismerésük autonóm tartományi és újabban országos szinten is megtörtént a beilleszkedési vállalatokról szóló 44/2007-es törvény elfogadásával, mely a jogszabályi elismerésen kívül lehetőséget teremt arra is, hogy országos szinten az átláthatóság és elszámolás területén közös eljárás mód kerüljön kidolgozásra (García, 2008), valamint új kihívások felvállalására, például a szociális piacok előmozdítására (Fantova, 2008) és a szociális záradékok erősítésére a közbeszerzéseken. (Fundació Un Sol Món, 2007)

#### 4. A szociális akciójú harmadik szektor szerepe Spanyolország szociális fejlődésében

Az új szociális kockázatok megjelenése, például a nemek közötti egyenlőtlenség, öregedés, családi struktúra átalakulása vagy bizonyos szociokulturális csoportok stigmatizációja (bevándorlók, romák, leszokott kábítószerfüggők, volt rabok, AIDS-betegek), valamint a harmadik szektor szervezeteinek munkájában a közelségből és multiszektoralitásból származó hozzáadott érték megerősíti a harmadik szektor szerepét a spanyol szociális fejlődésben.

Ez a szerep bizalmatlanságot szül azokban, akik az ágazatot az állam meghosszabbításaként értékelik, és azokban is, akiknek a szemében ez a szektor a jóléti állam juttatásainak „trójai lova”. Bármelyik legyen is a helyes felfogás, jelen munkának nem feladata ezt kiértékelni. Annyi bizonyosan elmondható azonban, hogy az utóbbi évek során a harmadik szektor megerősödése egy olyan közegben zajlott, amit a szociális szolgáltatások tartós állami ellátórendszerbe vétele jellemez, amelyben a harmadik szektor jól megtalálta helyét mint a „közfeladatok magánszolgáltatója”. (Giner–Montagut, 2005) Ennek ellenére jelenleg új kihívással kell szembenéznie, amit bizonyos szociális (a tartós gondozással kapcsolatos) szolgáltatások nyújtásának *szelektív kiterjesztése* jelent, hiszen itt a szolgáltatást egy fokozódó jövedelmezőséggel jellemezhető területen kell biztosítani, mely így jelentős mértékű versenyképességet követel meg. Ez az ellátórendszerhez és az általános szolgáltatásokhoz köthető kettős környezet viszonylag új a harmadik szektor számára, különösen a társadalmi kirekesztettség elleni harcban, valamint az idős és fogyatékkal élő személyek gondozásában. Az előbbire inkább az ellátórendszerbe tartozás és transzverzalitás, alacsony jövedelmezőség, kevésbé strukturált, szétszórt nonprofit szolgáltatások a jellemzőek, míg a második terület, a tartós gondozás általánossá válása növekvő jövedelmezőséget jelent, amelyben a harmadik szektor hagyományosan nagy befolyással bír a szolgáltatásnyújtás terén meglévő szilárd kapacitása miatt.

##### 4.1. A HARMADIK SZÉKTOR A SZOLGÁLTATÁSOK TARTÓS ELLÁTÓRENDSZERBE VALÓ EMELÉSÉNEK KÖZEGÉBEN: TÁRSADALMI KIREKESZTETTSÉG

A szociális akciójú harmadik szektor az elmúlt század '80-as éveitől kezdve vállalt központi szerepet a szegénységről és kirekesztettségről folytatott társadalmi vitában. A Beilleszkedés

Országos Terveinek elindítása az NGO-kat részvételre készítette az országos és autonóm közösségi szintű tervek kidolgozásában és kiértékelésében, amely az aktív és nyitott irányítási forma megerősödését hozta magával; a hálózatok és platformok létrehozása a társadalmi és intézményi párbeszédet elősegítette, ezzel egyben az említett tervek hatékonyságát és a bennük való részvételt erősítette. Másrészről, a szegénység elleni harc politikai jelentősége kedvezett a különböző NGO-k közötti viták kibontakozásának és kutatások-akciók megvalósításának (Renes–Lorenzo–Chahín, 2007), egy olyan közegben, amelyben amúgy nagymértékű atomizáció jellemezte a szociális akciójú NGO-k munkáját.

Az NGO-k jelenléte az országos, regionális és helyi beilleszkedést célzó tervekben az utóbbi három évben szilárdult meg a társadalmi konzultáció és intervenció segítségével. Azt mondhatnánk, hogy „hangjuk” folyamatosan jelen van, az állammal széles körű együttműködésben a társadalmi beilleszkedést segítő projektek és szolgáltatások menedzselésében (például a személyi jövedelemadó 0,52%-a Támogatási Programot – lásd 2. jegyzet – vagy az Autonóm Közösségek Minimáljövedelem Programjait). Ennek ellenére a szociális harmadik szektor atomizáltsága, valamint a közszférával való együttműködési kultúra szilárdságának és rendszerezettségének tökéletlensége csökkenti az NGO-k hatékonyságát a szociális beilleszkedés terveiben. Ebben az értelemben a társadalmi beilleszkedést célzó tervek egyedülálló lehetőséget hordoznak az NGO-k intézményi struktúrájának a mélyítésében és szociális partneri szerepük megerősítésében. Ezáltal, amint arra egy másik, speciálisan az önkéntes szervezetekről szóló kutatás is rámutatott (Rodríguez Cabrero [szerk.], 2003), a szociális tevékenységű harmadik szektor aktívan bekapcsolódott a kirekesztettség elleni küzdelembe, a sérülékeny társadalmi csoportok jogainak védelmébe, melyek egyben a harmadik szektor identitását is meghatározzák. Ez megerősítette a szektor intézményesült jellegét, gazdasági és szervezeti növekedését, valamint ennek következtében, a társadalmi beilleszkedésről szóló közpolitikák kialakításában vállalt szerepét az államigazgatási szervek, a társadalmi és vállalkozói szereplők mellett.

Fontos hangsúlyozni, hogy az NGO-k intézményi megerősödése a beilleszkedés és szegénységellenes tevékenységek területén az utóbbi években a különböző platformok és projektekkel kapcsolatos belső együttműködési hálózatok létrehozásával, valamint ezen platformok és hálózatok az európai hálózatokhoz történő csatlakozásával jött létre. Ezt a folyamatot nevezhetjük a társadalmi beilleszkedést célzó spanyol NGO-k kognitív és intézményi szintű európaizálódásának, ezzel együtt ez a folyamat kihatott a harmadik szektor és a szociális gazdaság egészére.

Másrészről a harmadik szektor szerepe – különböző tényezőknek köszönhetően – az utóbbi években erősödött a társadalmi kirekesztés témájában, ilyen például, hogy a társadalmi kirekesztettséggel kapcsolatos állami politikában újabban a „jobban integrált kirekesztettek” felé való fordulás lett a jellemző (a „nagyobb mértékben kirekesztettek” korlátozottabb elérése mellett) (Pérez Eransus, 2003), néhány kezdeményezés beindítása ezen a területen egyes autonóm közösségekben (Laparra, 2004), a Nyílt Koordináció Módszerének folyamata, mely nagyobb legitimitással ruházta fel az EU szegénységellenes küzdelmet folytató hálózatait, különösen az EAPN-t, illetve a Nemzeti Akciótervben az NGO-k külön megemlítése a konzultációs és szolgáltatásnyújtási szinteken. (EAPN-Spanyolország, 2006)

Ezek ellenére, az állam és a szociális harmadik szektor kapcsolata a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén még mindig másodrendű szerepet tölt csak be a szolgáltatások nyújtásában és a közpolitikai szintű elemzések, tervezések és megoldások menedzselésében, melyekben a harmadik szektor részvétele csak visszafogott. (López–Aranguuren, 2004) Az 1. táblázatban használt európai vázlatot követve a következő táblázatban összefoglaljuk, hogy a gyakorlatban hogyan viszonyul egymáshoz az állam és a harmadik szektor, az együttműködéstől kezdve az állami megbízásokig (ez utóbbi nem versenyképes a piaci szektorral), valamint a társadalmi, munkaügyi integráció, illetve a szociális projektek megvalósításában és a jogérvényesítésben a konfrontáció–tárgyalás területén (2. táblázat).

2. táblázat. Az állam–harmadik szektor kapcsolati modellje a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területén (tartós ellátórendszerbe történő bevonás)

SZFÉRA	FŐ FUNKCIÓK	HARMADIK SZEKTOR–ÁLLAM KAPCSOLATI MODELL
SZOLGÁLTATÁS	szociális-munkaügyi integráció	PROGRAMSZINTŰ EGYÜTTMŰKÖDÉS
	szociális projektek menedzselése	MEGBÍZÁS (nem versenyképes a piaci szektorral)
AKCIÓN-JOGÉRVÉNYESÍTÉS	küzdelem a szociális jogok kibővítéséért	KONFRONTÁCIÓ–TÁRGYALÁS
	szenzibilizáció	

Forrás: saját munka.

A vázlat alapján ki kell emelni, hogy a szolgáltatás szférájában, és azon belül is különösen a munkaügyi integráció területén, a harmadik szektor szervezetei nagymértékben hozzájárulnak a társadalmilag leginkább kirekesztett csoportok foglalkoztathatóságához, személyre szabott társadalmi-munkaügyi befogadási útvonalak kidolgozásán keresztül a beilleszkedési vállalatok és a speciális foglalkoztató központok segítségével (lásd például az ONCE Alapítvány, Spanyol Vöröskereszt, Spanyol Caritas, Cigány Titkárság Alapítvány, Luís Vives Alapítvány vagy a Diagrama Alapítvány tapasztalatait). Jó példa ezeknek a szervezeteknek az együttműködésére a Diszkrimináció Elleni Küzdelemről Szóló Multiregionális Operatív Program működtetése, amelyet az Európai Bizottság hat évre, a 2000–2006-os időszakra elfogadott, majd két évvel meghosszabbította érvényességét 2008-ig, vagyis a következő új program végrehajtásának kezdetéig, mely 2007-től 2013-ig tart majd. Ez a program nemzeti állami és uniós támogatásokból, valamint az NGO-k saját forrásaiból lett finanszírozva. Kiemelkedő, hogy a program nyomán 64 000 külső munkaszerződés és 619 új vállalat jött létre a munkaügyiileg kirekesztett vagy kirekesztettséggel fenyegetett személyek körében.<sup>5</sup>

A társadalmi befogadásról szóló projektek és programok működtetésében, a személyi jövedelemadó 0,52%-os hozzájárulásából finanszírozott programokból (lásd 2. jegyzet) kiindulva megállapíthatjuk, hogy a gyermekek, a család, a bevándorlók és idős emberek se-

gítése felé irányuló programok, valamint a társadalmi befogadásról szóló programok voltak azok, amelyek a legnagyobb mértékű növekedést mutatták az elmúlt évtized alatt. Ezek számára 2007-ben 6 millió eurót szenteltek, mellyel 350 000 ember ellátását biztosították. (González–Cabo [szerk.], 2008) A programok közül kiemelkednek a roma lakosságnak nyújtott társadalmi-munkaerőpiaci befogadást célzóak, a fogvatartottak és feltételes szabadlábra helyezettek társadalmi integrációját és munkaügyi beilleszkedését segítő programok, azok az integrált programok, amelyek a kirekesztéssel különösen sújtott területeken mozdítják elő a társadalmi befogadást, vagyis hajléktalan személyek számára, hátrányos helyzetű vidéki településeken élők számára, illetve a kommunikációs és információtechnológiához hozzáférés elősegítésére szolgáló programok.

Nem felejtkezve el a szektor szerepéről a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos kutatások területén, vagy a foglalkoztatással és képzéssel (Vörökereszt), illetve az élet- és munkafeltételekkel (Caritas) kapcsolatos különböző megfigyelések terén, azonban az akció szférájában a szenzibilizációt és a szociális jogok kiterjesztéséért és az állami szintű szolgáltatásokért folytatott küzdelmet emeljük ki. Ezen a téren a harmadik szektor és az állam kapcsolata rejtett konfliktusokat hordoz, mivel miközben a harmadik szektor alapján véve állami forrásoktól függ, szervezetein keresztül nagyobb szintű állami védelmet és a kirekesztés elleni küzdelemben határozottabb és átfogó szociálpolitikai beavatkozást követel. (Marbán, 2007)

#### 4.2. A HARMADIK SZEKTOR A SZELEKTÍV SZOLGÁLTATÁSKITERJESZTÉS ÚJ KÖZEGÉBEN: A TARTÓS GONDOZÁS.

A tartós gondozással kapcsolatos szociálpolitika nagyon lassan, töredezetten és területileg egyenlőtlen módon bontakozott ki. Ez bizonyos értelemben hozzájárult ahhoz, hogy – sok esetben informális módon – a szolgáltatásnyújtás kihelyeződött a szociális nonprofit szervezetekhez, melyeknek tevékenysége egyre nagyobb jelentőségre tett szert.<sup>6</sup>

Ebben az értelemben a harmadik szektor a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek személyes autonómiájának előmozdításáról és ellátásáról szóló 39/2006-os törvény (továbbiakban a Kiszolgáltatottság törvénye)<sup>7</sup> előkészítésének kezdetéig csupán a szolgáltatások nyújtásában vállalt intenzív szerepet, a jogérvényesítés területén azonban csak alárendelt, másodlagos volt tevékenysége. Lehetséges, hogy azért, mert a '90-es évek végéig még mások voltak a prioritások (nyugdíjak, idegenforgalmi programok, idős emberek aktív életformája, integráció a munka és oktatás világába, illetve az épületek akadálymentesítése a fogyatékkal élők számára).

Ennek a lehetőségnek a kiterjesztésével a harmadik szektor szervei számára új mozgástér nyílt meg. Hagyományosan nagy befolyásolási képességük és a szolgáltatói hálózatban kiépített jelentős kapacitásuk okán a törvénytervezet kialakításában sikerült elérniük, hogy a harmadik szektor véleményét is figyelembe vegyék, nem csupán névleges aspektusokban, hanem olyan szükségletek elismertetésében, mint amilyen az értelmi fogyatékkal élők, mentális betegségben szenvedők befogadása, személyes autonómiájuk előmozdításának fontossága és szükségleteikben támogatás nyújtása, valamint ezek rögzítése, és ebben

a harmadik szektor különleges szerepének elismerése. A szektor elismerése, mely magában a jogszabályban is megjelenik, azonban még nem ad elegendő biztosítékot arra, hogy a szelektíven kiterjesztett jog ezen új területén a harmadik szektor megszilárdíthassa pozícióját, aminek különböző okai vannak.

Egyrészt azért, mert az ágazat nagy eredményeit – hogy sikerült az értelmi fogyatékkal élőket és mentális betegségben szenvedőket a jogszabályba beilleszteni, valamint a személyes autonómiát elismertetni – nem kísérte a lakosság újrafelmérése, sem a források megemlése, ami akár még az eredetivel ellentétes, a harmadik szektor szervei által nem kívánt hatást is kelthet, ronthatja tudniillik az ellátás lefedettségét vagy a kofinanszírozást növelheti, és a gyakorlatba ültetés során ellentmondásos helyzeteket válthat ki, hiszen ezek a csoportok nagyon különböző szintű védelemben részesülnek.

Másodsorban azért, mert az előző területtől eltérően (az alacsony jövedelmezőségű szolgáltatások állami ellátórendszerbe emelése), a tartós gondozás lehetőségének – a lakosság ellátásának egészére vonatkozóan – alanyi jogon történő kiszélesítése, teret enged a nyereségtermelésnek és a növekvő versenynek a szolgáltatásnyújtásban. A német tapasztalat tanulságos lehet. Itt a tartós gondozásról szóló biztosítás – 1995-ben történt – bevezetése jelentősen megnövelte a piaci szolgáltatók részvételét (Anheier, 2002), sok esetben kiszorítva ezzel a nonprofit kezdeményezéseket.

Harmadsorban pedig, ez az új felállás meggyorsíthatja a harmadik szektor és az állam közötti kapcsolatok átalakulását a szolgáltatások szféráját tekintve, mivel felszínre hoz olyan kockázati tényezőket, amelyek túlmutatnak azon, hogy a harmadik szektort a jogszabály külön is elismeri. Ilyenek lehetnek különösképpen, hogy a harmadik szektor legyen képes minőségi szolgáltatások nyújtására és intenzív tőke biztosítására, a kiszolgáltatók személyek ellátásában is.

A harmadik szektor és az állam kapcsolatának említett átalakulását a 3. táblázatban foglaltuk össze. A szolgáltatás szférájában a programokhoz kötött együttműködés gyengülését láthatjuk, ez a típusú együttműködés a prevenció és az innovatív szociális projektek területére kerül át. Emellett megnő a megbízásos szerződések száma, egyre erősebb versenyben a piaci ágazattal, mely a harmadik szektor szerveinek specializációjához vezethet az egészségügyi függőség kevésbé súlyos, alacsonyabb jövedelmezőségű eseteiben.

3. táblázat. Állam–harmadik szektor kapcsolati modellje a tartós gondozás területén (a szolgáltatás szelektív kiszélesítése)

SZFÉRA	FŐ FUNKCIÓK	HARMADIK SZEKTOR–ÁLLAM KAPCSOLATI MODELL
Szolgáltatások	Prevenció Szociális projektek menedzmentje	PROGRAMOKHOZ KÖTÖTT EGYÜTTMŰKÖDÉS
	Családok támogatása Otthonokban nyújtott szolgáltatások	MEGBÍZÁS (a piaci szektorral versenyképes)
AKCIÓ-JOGÉRVÉNYESÍTÉS	Küzdelem a szociális jogok kiterjesztéséért	SZÖVETKEZETI TÁRGYALÁS

Forrás: saját munka.

Az akció szféráját tekintve úgy tűnik, a kiszolgáltatottsági törvény után a harmadik szektor új erőre kapott, mivel a jogszabály-előkészítés dinamikája felébresztette azokat a mozgósítási és jogérvényesítési képességeit, amelyek korábban rejtve maradtak. A fogyatékkal élők közelében működő harmadik szektor szervezetei lehetőséget láttak abban, hogy ez a jogszabály teljesítheti azokat az elvárásokat, amelyeket korábban más törvények és programok, mint például a fogyatékkal élők foglalkoztatásáról szóló országos program vagy az esélyegyenlőségi törvény, elhanyagoltak. Ezért a harmadik szektor belekapaszkodott a tartós gondozás alanyi jogon történő kiszélesítésébe, melynek érdekében olyan mozgósító és tárgyalásos képességeket mutatott fel, amelyek a '90-es évek végéig még szunnyadni látszottak. Ez a jogérvényesítő szerep ellentmondásosnak bizonyult: egyrésztől – a fogyatékkal élőkkel dolgozó nonprofit szervezetek korporativista típusú jogérvényesítő tevékenysége – arra irányult, hogy külön elismerjék a harmadik szektor szerepét a tartós gondozás területén nyújtott szolgáltatásokban; másrésztől, az integráló típusú jogérvényesítő munkát átvezették a tárgyalások területére is annak érdekében, hogy törvényben ismerjék el az értelmi fogyatékkal élő és mentális betegségekben szenvedő személyek jogait.

## 5. Következtetések

Az európai harmadik szektor az egyes tagállamok eltérő történelmi-társadalmi realitására felel, melyhez a diakron demokratizálódási folyamatok, a különböző társulási hagyományok és a harmadik szektor kettős koncepciója (nonprofit verzió és szociális gazdaság verzió) kapcsolódik, melyek az egyes tagállamokban eltérő intenzitással jelentkeznek. Az ágazat még nem ért el a közpolitikák területén az együttes döntéshozatali szintig, csupán az Európai Bizottsággal való gördülékenyebb és strukturáltabb párbeszédig jutott el a politikák meghatározásában, mely *ad hoc* megbeszélésekben jelenik meg.

Ennek ellenére léteznek olyan közös jellemzők és konvergens folyamatok, melyek ugyan eltérő intenzitással jelentkeznek az egyes tagállamokban, mégis elősegítik az unióban a szociális jólét megvalósítását, az ágazat láthatóságát, illetve szolgáltatásokat nyújtó partnerként az európai intézményekkel való konzultációs képességét és a párbeszédet. Külön kiemeltük ezek közül a hálózatokba szerveződést, a szolgáltatásnyújtás elsőbbségét az akcióval szemben, valamint a hibrid típusú szerveződések a harmadik szektor európai szerveiben.

Ezek a jellemzők a spanyolországi szociális fejlődést előmozdító harmadik ágazat természetétől sem idegenek. A spanyol harmadik szektor dinamikusan növekvő mértékben részese egy európaizálódási folyamatnak: kognitív, intézményi és szervezeti szempontból egyaránt. Ez részben a nyílt és diffúz irányítás, illetve a Nyitott Koordináció Módszerének (OMC) köszönhető, melyet Spanyolországban a lisszaboni stratégia részeként, 2005-ben indítottak el.

A kognitív aspektust az a kölcsönös megismerési és tanulási folyamat tükrözi, mely a diszkrimináció elleni küzdelem és a társadalmi kirekesztettség területén az európai harmadik szektor szerveivel közösen végrehajtott projektekben valósult meg.

Az intézményi aspektus szempontjából a spanyol harmadik szektor fejlődése vegyes szerkezetű európai kontextusba ágyazottan valósul meg, melyre a jóléti állam – továbbra is

központi, bár – visszahúzódóban lévő szerepe jellemző. Vagyis a szociális jellegű harmadik szektor tevékenysége az állammal együttműködésben megvalósuló szolgáltatásnyújtásban, programok végrehajtásában, valamint a sérülékeny csoportok szociális jogainak védelmében jön létre, a harmadik szektorral szelektív versenyt vívó egyre erősebb piaci kontextusban.

A szerveződési szintet tekintve a spanyol harmadik szektor hálózatosodása bár nem újkeletű jelenség, azonban nagy lendületet azzal kapott, hogy a spanyol harmadik szektor szervezetei olyan nemzetközi intézményekhez csatlakoztak, mint például az Európai Szociális Platform vagy az Önkéntes Szervezetek Európai Tanácsa. Másodsorban, a szolgáltatások elsőbbsége a jogérvényesítő gyakorlat felett – a belső okokon kívül egyben – egy európai folyamattal is egybecseng, melyet az új szociális kockázatokból fakadó, megnövekedett civil igények mellett lassú visszavonulásban lévő közszféra jellemez, melynek korlátozottak a lehetőségei az említett igények kielégítésére. Ezenkívül a potenciálisan jövedelmezőnek tűnő szociális területeken kvázi-piacok jelennek meg, itt a harmadik szektor saját szolgáltatásainak professzionalizálásával, a szervezés megerősítésével igyekszik versenyképesnek lenni. Végül a hibrid szervezeti formák szerény, de növekvő mértékben Spanyolországban is megjelentek, az unió kirekesztés elleni küzdelemben hirdetett, munkaerő-piaci aktivitást erősítő politikájának virágzása következtében, valamint a konvencionális társasági formákon kívüli, új, intervenció-s vállalati formák megjelenése miatt.

Ami a spanyol harmadik szektor és az állam kapcsolatát illeti, az európai konvergencia-folyamatok a spanyol harmadik szektoron belül a tevékenységi terület függvényében eltérő intenzitással jelentkeznek. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben a szektor kapcsolata az állammal a szolgáltatásnyújtás területén másodlagos, míg a közpolitikai szintű elemzések, tervezés és megoldások menedzselése terén csak szerény mértékű. A gyakorlatban ez a kapcsolat a társadalmi-munkaügyi integráció, a társadalmi projektek területén az állammal való együttműködés és szerződéses (ez utóbbi nem vesz részt a piaci versenyben) viszonyban fejeződik ki, míg a jogérvényesítés területén konfrontatív-tárgyalásos típusú a kapcsolódás.

A tartós gondozásra vonatkozóan az állam és a harmadik szektor kapcsolata a szolgáltatásnyújtás terén a programokhoz kötött együttműködés gyengülését mutatja, ez a kooperáció a prevenció és az innovatív szociális projektek menedzselésének területére helyeződik át. Emellett a megbízásos szerződések számának növekedése mentén egyre erősebb versenybe kerül a piaci ágazattal, mely bizonyos esetekben a harmadik szektor szervezeteinek specializációjához vezethet.

## Irodalom

- Abrahamson, P. (1995): "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?" In: Sarasa y Moreno (szerk.) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid: CSIC, 113–153.
- Anheier, H. K. (2002): "The third sector in Europe: five theses". *Civil Society Working Papers*, n. 12.



- Cáritas Española (2007a): Memoria Cáritas 2007. Programa de empleo. Madrid: Cáritas Española.
- Cáritas Española (2007b): Memoria Cáritas 2006. Madrid: Cáritas Española.
- Casado, D. (2003a): "Delimitación del sector voluntario de objeto social en España", en Rodríguez Cabrero, G (2003) (coord), 99–124.
- Chaves, R. y Monzón, J.L. (2007): La Economía Social en la Unión Europea. Bruselas: Ciriect-International y Comité Económico y Social Europeo (CESE), N°. CESE/COMM/05/2005.
- EAPN-España (2006): Los informes nacionales 2006-08 sobre estrategias para la protección social y la inclusión social, EAPN-Es.
- European Commission (2007): *Joint Report on social protection and social inclusion. Supporting document*. Brussels: European Commission.
- Evers, A. and Laville, J. L. (2004a): "Social services by social enterprises; on the possible contributions of hybrid organizations and a civil society". In: Evers, A.–Laville, J. L. (szerk.) (2004), 237–256.
- Evers, A.–Laville, J. L. (eds) (2004b): *The Third Sector in Europe*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Fantova, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*, Cuadernos de Derechos Humanos, n° 49, Universidad de Deusto: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe.
- Farell, F. (2008): "The Role of 'Third Sector' at EU Level", *Revista Española del Tercer Sector*, num. 9, 123–126.
- Fundació Un Sol Món (2007): Las Empresas de Inserción en España. Observatorio de la Inclusión Social, Barcelona: Caixa Catalunya.
- García Delgado, J. L. (2005)(dir): *La economía social en España. Criterios y Propuestas*. Madrid: Fundación ONCE.
- García, M. A. (2008): "Valoración de la nueva ley de empresas de inserción y como afectará al desarrollo del Tercer Sector en este ámbito", *Revista Española del Tercer Sector*, num. 8, 165–168.
- Gidron, B.–Kramer, R.–Salamon, L. (1992): *Government and the Third Sector*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Giner, S.–Montagut, T. (2005): "Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector", en García Delgado (2005), 43–54.
- González, E.–Cabo, G. (coord) (2008): *QUIÉN ES QUIÉN. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del IRPF* < Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Jenei, G.–Kuti, E. (2008): The third sector and civil society. In: Osborne S. P. (2008), 9–25.
- Kendall, J. (2001): "The third sector and the development of European public policy: framework for analysis?", London: Civil Society Working paper 19, , CSS, LSE.
- Kerlin, J. A. (2006): "Social enterprise in the United States and Europe: understanding and learning from the differences", *voluntas* n° 17, 247–263.
- Kiviniemi, , M. (2008): Conclusions: The state of our knowledge and future. In: Osborne S. P. (2008), 357–370.

- Kuhnle, S–Selle, P (1992): Government and voluntary organizations. A relational perspective. In: Kuhnle–Selle (szerk.) (1992): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*, Aldershot: ed. Avebury, 1–34.
- Laparra, M. (2004): La travesía del desierto de las rentas mínimas en España. *Documentación social*, nº 135, 57–75.
- Levitas, R. (2007): Los límites de la agenda social europea: revisión de las políticas de inclusión social. *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, 173–194
- Marbán Gallego, V. (2007): Tercer Sector, Estado de Bienestar y política social. *Política y Sociedad*, nº 44, 153–169.
- Marbán Gallego, V.–Arriba, A.–Rodríguez Cabrero, G.–Salido, O. (2005): *Actores Sociales y Reformas del Bienestar*, Madrid: CSIC (Colección Politeya).
- Marbán Gallego–V, Rodríguez Cabrero, G.–Arriba, A., (2003), Spain's National Report on Policy Maps of Welfare Reform. Working paper *UPC 03-11, CSIC, Unidad de políticas comparadas*.
- Memoria 2004 de Cruz Roja Española (2005), Madrid.(www.cruzroja.es)
- MTAS (2007): *I Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España 2006–2008*. Madrid: MTAS.
- Nyssens, M. (2008): The third sector and the social inclusion agenda: the role of social enterprises in the field of work integration. In: Osborne S. P. (2008), 87–102.
- Osborne S. P. (szerk.) (2008): *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, New York: Routledge.
- Parent, A. (2008): The Role of Civil Dialogue in the EU Policy Making Process. *Revista Española del Tercer Sector*, num. 9, 127–131.
- Pérez Eransus, B. (2003): Las Entidades sociales en la lucha contra la exclusión. In: Rodríguez, Cabrero, G. (szerk..) (2003), 425–452.
- Randma-Liiv, T.–Liiv, D.–Lepp, U (2008): Institutionalising relationships between government and the third sector: the case of Estonian Compact. In: Osborne S. P. (2008), 256–276.
- Rodríguez Cabrero, G (2006): El gobierno de las organizaciones no lucrativas. In: Ruiz de Olabuénaga (dir) (2006), 85–126.
- Rodríguez Cabrero, G. (2003) (coor.): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA.
- Rodríguez Cabrero, G.–Marbán Gallego, V. (2001), The cost of care for persons with Alzheimer's disease in Spain: a pilot study. In: Pacolet, J.–Hedebouw, G.–Winters, S. (2001): *Time to care. The cost of formal and informal Care for persons with Alzheimer's disease*. 79–110, Lovaina (Bélgica): Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U., Katholieke Universiteit Leuven
- Ruiz de Olabuénaga, J. I. (dir) (2006): *El Sector No lucrativo en España. Una visión reciente*, Bilbao: Fundación BBVA.
- Salamon, L.–Anheier, H. (1998): Social Origins of Civil Society: explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas*, vol 9, nº 3, 213–249.
- Salinas, F.–Rubio, M. J.–Cerezo, I. (2001): *La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social*, Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.

Sarasa, S. (1995): La Sociedad Civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y Asociaciones Altruistas. In: Sarasa–Moreno (szerk.) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid: CSIC, 157–186.

## Jegyzetek

- 1 Ezt a kezdeményezést Magyarországon 1997-ben vezették be. Alkalmazzák még Litvániában, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában is. (Jenei–Kuti, 2008) A rendszer szerint az állampolgárok személyi jövedelemadójuk egy százalékát az általuk választott NGO-nak adhatják, amennyiben a szervezet bejegyzett, független (nem támogatja és nem kötődik egyik politikai párthoz sem), nincsenek adótartozásai, és ha az adományból fakadó adminisztratív költségek nem haladják meg az adományozott összeg nagyságát.
- 2 A személyi jövedelemadó 0,52%-a program egyike azon kevés programoknak, amelyet a központi államigazgatás közvetlen módon irányít. Már 1989 óta érvényben van és nagy jelentőséggel bír az állami támogatások horizontján. Ebben a programban az adóbevalláskor az adófizetőknek lehetőségük van az szja 0,52%-át (mely 2009-től 0,7%-ra emelkedik majd) társadalmi tevékenységű nonprofit szervezeteknek, a katolikus egyház társadalmi szervezeteinek vagy mindkettőnek felajánlani. Amennyiben nem ajánlják fel ezt az összeget, akkor az a központi államigazgatáshoz kerül. Ebben a rendszerben az adófizetők csak a szervezet típusa felől (katolikus vagy szekuláris) dönthetnek, azonban nem határozhatják meg magát a konkrét szervezetet. Az összegyűlt összeg szétosztásáról a központi államigazgatás (a Szociális Ügyek Minisztériuma) dönt, habár létezik egy ún. Társadalmi Tevékenységekkel Foglalkozó Szervezetek Állami Tanácsa, amely ajánlást fogalmaz meg arról, hogy mely szervezetnek kellene a forrásokból juttatni. 2007-ben ebből az alpból 100 millió euró került elosztásra.
- 3 A következő kérdéseket vethetjük fel (a megfogalmazás inkorrektiségének tudatában): mi az, ami nagyobb nyomást gyakorolna az államra a harmadik szektorral folytatott tárgyalási folyamatban? A tömeges tüntetések, vagy a harmadik szektor szervezeteinek szolgáltatásait érintő „sztrájk”?
- 4 A szolgáltatásnyújtás és a jogérvényesítés nem teljesen szétválasztható egymástól. Elképzeltető például, hogy egy társaság jogérvényesítő mozgalma egyben „szolgáltatást is nyújt”: hiszen kifejezést ad állampolgári igényeknek és megtalálja a szocializáció terét a civil igények mederbe tereléséhez. Vagy ellenkező esetben, ha egy nonprofit vállalat elkezd egy – más szektorokban nem nyújtott – szolgáltatást kínálni, akkor ezzel egyben jogkövetelő magatartást is tanúsít annak érdekében, hogy a szóban forgó szolgáltatás egyszer bekerülhessen a közzféra szolgáltatásai közé: nem kevésszer előfordult már, hogy társadalmi kezdeményezésre kínált szolgáltatások később átkerültek az állami szférába.
- 5 Ennek a programnak a keretében a Cárítas több mint 2 millió eurót fektetett munkaerőpiaci tájékoztatási tevékenységekbe, melynek 4358 kedvezményezettje volt. (Cárítas, 2007a)

- 6 Például a Cárítás 2006-os zárójelentése szerint több mint 25,6 millió eurót fordítottak időseket segítő programokra, 1,53 millió eurót fogyatékkal élő személyek ellátására, mellyel 2006-ban megközelítőleg 30 000 időszerű és 6200 fogyatékkal élő ellátását fedezték (otthon, nappali otthonokban és állandó otthonokban). A Vöröskereszt 2004-ben 147 000 idős személyt és 16 000 fogyatékkal élő látott el a távsegítség, otthoni segítségnyújtás, nappali otthonok, speciális közlekedés területén, melyre majdnem 40 millió eurót fordítottak (2004-es zárójelentés, Spanyol Vöröskereszt).
- 7 A 2007-től érvényben lévő, a kiszolgáltatottságról szóló törvény alanyi jogon járó egyetemes jogot fejt ki, amely mindenkire – kortól függetlenül – kiterjed. Feltétele, hogy a személy legalább 5 éves időtartamra állandó lakcímet tudjon igazolni (ebből 2 évnek a kérvény benyújtását közvetlenül megelőző időszakról kell szólnia), valamint, hogy a jogszabályban foglaltaknak megfelelően a kiszolgáltatottság bizonyos mértékét mutassák (enyhe, súlyos és nagymértékű kiszolgáltatottság) (26. cikk). Ezek a súlyossági fokok az ápolás szükségletének gyakoriságától és intenzitásától függnek (enyhe: rendszertelen, legalább napi egy alkalom; súlyos: extenzív ápolás, 2-3 alkalommal; nagymértékű kiszolgáltatottság: nélkülözhetetlen és folyamatos, napi többszöri ápolás). A kedvezményezettek becsült köre 2010-ben eléri majd az 1 246 429 főt, 2015-ben az 1 373 248 főt és 2020-ban az 1 496 226 főt. A juttatások körét illetően a jogszabály a pénzügyi juttatások előtt a szolgáltatások elsőbbségét határozza meg. Amennyiben nem lehetséges az állami vagy megbízásos ápolási szolgáltatás nyújtása, akkor a szolgáltatásnak megfelelő értékben gazdasági juttatás formájában jön létre az ellátás (17. cikk). „Kivétel” pénzügyi juttatásnak számít a személyes gondozás értékének megfelelő pénzügyi juttatás (19. cikk) (nagymértékben kiszolgáltatott személyek számára), valamint a családi környezetben nyújtott gondozáshoz pénzügyi juttatás adása, a nem képzett gondozók támogatása (18. cikk), ez utóbbi esetben a gondozó családtagot ki kell írni a társadalombiztosításnál és mint családi gondozó kell belépnie a társadalombiztosításhoz (május 11-i RD 615/2007). 2008-ban ezeknek a juttatásoknak a legnagyobb mértéke 800 euró volt a leginkább kiszolgáltatott emberek számára.

# A HARMADIK SZEKTOR<sup>1</sup> IZRAELBEN – JELLEMZŐK, STRUKTÚRA ÉS A FEJLESZTŐ POLITIKÁK

Hagai Katz–Benjamin Gidron–Nissan Limor

## ■ Bevezetés

Azokat, akik figyelemmel kísérték az izraeli társadalmat az elmúlt két-három évtizedben, kétségtelenül lenyűgözte a harmadik vagy nonprofit szektor fejlődése, amely számos és sokféle feladatot vállalt fel, és amely által jelentős befolyásra tettek szert a közszférában.

A múltban a nonprofit szektor a közszolgáltatásokat kiegészítő, vagy néha azokat pótló szolgáltatásokat nyújtott, míg manapság a hagyományos szerepek – melyek szintén jelentős változásokon mentek keresztül – kiegészítéseként ezen szervezetek felvállalták a civil társadalom fejlesztését is a különböző társadalmi csoportok képviselőin keresztül. Azáltal, hogy ezeket a társadalmi csoportokat bevonták a döntéshozatali mechanizmusokba, a társadalmi folyamatokat is megváltoztatták és megújították. Ezek a szervezetek keretet biztosítanak a civil részvételre a jótékony és az önkéntesség formájában, amelyek szintén növekvő jelentőségűek a mai izraeli társadalomban. A szervezetek olyan változatos tevékenységi területeken töltik be ezeket a szerepeket, mint az oktatás és jólét, környezetvédelem, nemzetközi segélyezés és a közbiztonság.

A nonprofit szektor növekedése és fejlődése nem specifikus izraeli jelenség, ezek a folyamatok számos formában zajlanak világszerte. A globalizáció és az állami szolgáltatások privatizációja, a kormányzatok meggyengülése valamint az egyes társadalmi csoportokban, a népességben növekvő tudatosság az önszerveződés terén – mind hozzájárulnak a nonprofit szektor növekedéséhez. Ezek a tényezők együttesen változtatták a szektort fontos gazdasági, társadalmi és politikai szereplővé.

A legutóbbi években számos kormány világszerte megértette, hogy a nonprofit szektor fontos társadalmi szereplő, ezért szükséges pozitív munkakapcsolatot kialakítani vele. Mi

több, számos országban megfigyelhetjük, hogy sajátos politikákat alakítanak ki a nonprofit szektorral. Így Izraelben is, különösen a második libanoni háborút követően, felfigyeltek a szektor jelentőségére és a fejlesztő politikák kialakításának szükségességére. 2008 februárjában, e felfogás alapján az izraeli kormány történelmi döntést hozott arról, hogy egy egyeztetési folyamaton keresztül vegyes rendszerű kapcsolatot alakítson ki a nonprofit szektor és az üzleti szektor bevonásával is – egy kerekasztal formájában –, amelyben mindhárom szektor képviselői részt vesznek. (Miniszterelnöki Hivatal, 2008).

## Történelmi háttér

Ahhoz, hogy megértsük a jelenlegi Izrael nonprofit szektorát, szükséges megismernünk a szektor történetét és azokat a folyamatokat, amelyek a jelenlegi állapothoz és helyzethez vezettek.

Az Izrael Állam megalakítását megelőző években (Yishuv-korszak<sup>2</sup>) nagy és komplex nonprofit szektor jött létre. Ebben a korszakban a Palesztin Mandátum területén az önkéntes szerveződések szolgálták a zsidó közösség szervezeti, gazdasági, adminisztratív és politikai intézményrendszereként. Ez a szervezeti felépítés hasonló volt azon struktúrákhoz, amelyek a zsidó közösséget jellemezték a diaszpórában: önkéntes szerveződések sokágú rendszerén alapult. Ebben a rendszerben a szervezetek gazdasági és szociális körülményeik ismeretében vezették az egyes közösségeket, és ez lehetőséget adott autonómiájuk megőrzésére a hatóságokkal szemben. A cionista bevándorlást megelőzően az Izrael földjén élő zsidó közösség a diaszpórából érkező jótékony adományokra volt utalva. A cionizmus jótékonyossággal és adományozással szembeni ambivalenciája ellenére, e mozgalom szervezetrendszere elsősorban azon a közmegegyezésen alapult, hogy a diaszpórában élő zsidók megsegítik az Izrael földjén élő zsidókat. Ez a minta azt is elősegítette, hogy terjessze a cionizmust a diaszpórában élők között és mozgósítsa erőforrásaikat a cionista mozgalom és Palesztinában lévő szervezetei számára. Amiatt, hogy a Mandátum kormánya<sup>3</sup> csak minimálisan vett részt a szociális ellátásokban, a Yishuv intézményei (mind a cionista intézmények, mind mások, mint például a Hadassah<sup>4</sup> és a WIZO<sup>5</sup>) töltötték be ezt a szerepet, és olyan intézményeket alakítottak ki, amelyek elláttak minden oktatási, egészségügyi, jóléti, foglalkoztatási és lakhatási szolgáltatást. Ezeket a cionista mozgalom különböző ideológiai csoportjainak keretein belül nyújtották, amely nem volt homogén, hanem ideológiai határok mentén volt felosztva cionista munkapártra, vallásos cionistákra, polgári cionistákra stb.

A függetlenségbe való átmenet egyszerre történt meg az ideológiai szektorok felszámolásával és a kormányzati jóléti rendszer kiépülésével. Ennek eredményeként számos, korábban a politikai szárnyakhoz kötődő nonprofit szervezetek által nyújtott – oktatási, munkaügyi és jóléti – szolgáltatás került államosításra. Az államosítás azonban mégsem volt teljesen átfogó, inkább szelektív, alárendelve a politikai egyezségeknek és az aktuális politikai érdekeknek. Az ultra-ortodox oktatás például sok évig kívül maradt az állami oktatási rendszer keretein, és a nemzeti egészségügyi rendszer kialakításának hiánya az egészségügyet a nonprofit szektor keretei között tartotta. Ennek eredményeként olyan korporatista

rezsim alakult ki, amely a nonprofit szektort az állam alvállalkozójaként kezelte olyan szolgáltatások kivitelezésében, amelyeknek az állami szektor nem tud eleget tenni, de elősegítik a politikai vagy pártérdekek érvényesülését. Ebben a rendszerben létezett egy olyan politikai hangulat, amely nemhogy támogatta, de néha tiltotta az önkéntes szerveződést és az autonóm önkéntes kezdeményezéseket.

A késői hatvanas évektől a korai hetvenes évekig nagy változások mentek végbe a nonprofit szektor szerepét és állammal való kapcsolatát illetően. Ebben az időszakban nonprofit szervezetek sajátos magán- és állami támogatással jöttek létre. A jom kipur háború és az azt követő válság meggyengítette az etatista ideológia egyeduralmát, és megkérdőjelezte az állam és intézményeinek felsőbbrendűségét. További társadalmi-gazdasági változások, mint például a politikai pártok meggyengülése, a lakosság nagy részének életszínvonal-növekedése, a középosztály kiszélesedése, gyarapodása, valamint a nyugati életmód és politikai kultúra befolyása az új ügyek és partikuláris érdekek melletti önkéntes szerveződések legitimációjához vezetett. Ennek eredményeképpen a nonprofit szektor aktivitása soha nem látott növekedésnek indult, és évente egyre nagyobb számban jöttek létre új helyi szervezetek. Más jóléti államokhoz hasonlóan az 1980-as években a részleges privatizációs modellnek megfelelően az állam átengedett bizonyos jóléti szolgáltatásokat nem állami – többségében nonprofit szektorbeli – szervezeteknek (Katan, 2007), így a nonprofit szervezetek „alvállalkozói” szerepbe kerültek, míg a kormány megtartotta felügyeleti szerepét és költségvetési fennhatóságát. Mindazonáltal a nonprofit szektor szerepei diverzifikálódtak, és egyre jobban bevonódtak a politikai szférába valamint a szolgáltatásnyújtásba (nemcsak azokba, amelyek a jóléti állam feladatai közé tartoztak). Jelenleg ezek a szervezetek központi szerepet játszanak a szociális szolgáltatásfejlesztésben, a civil társadalom megerősítésében, az újító ötletek bevezetésében, és a kirekesztődött lakosság képviseletében, úgy a polgárjogok területén, mint a gazdasági, szociális és politikai részvételben. A nonprofit szervezetek központi szerepe legnyilvánvalóbban a második libanoni háború alatt mutatkozott meg, amely alatt a szervezetek és az önkéntesek siettek felajánlani segítségüket az északi régió lakosai számára, akik a rakétatámadások legsúlyosabb következményeit kellett hogy elviseljék. Számos szervezet azonnali és jelentős segítséget ajánlott fel, és támogatást nyújtott a rászorulóknak, szegényeknek, betegeknek, időseknek – megakadályozva ezzel a jóléti rendszer összeomlását, míg a kormány beavatkozása késett (Katz [et al.], 2006). Az állami főszámvevő állítása szerint (2007:555–565): „A Számvevőszék ez úton dicséretben részesíti az önkéntes és segítségnyújtó szervezetek kiterjedt akcióit a háború alatt, amelyek támogatást nyújtottak a segítségre szoruló északi lakosoknak, és támogatták őket ebben a nehéz időszakban, és olyan sokat tettek szükségleteik kielégítése, valamint bátorításuk érdekében.”

A szektor növekedésére vonatkozó kormányzati reakció az 1980-as Egyesületi Törvényben fogalmazódott meg, amelynek célja az volt, hogy megőrizze a kormányzati felügyeletet e fejlődés felett. Az 1990-es évek elején a kormány számos törvényt, rendeletet alkotott, illetve egyezményt kötött, amelyek a nonprofit szektor szabályozását célozták meg. Ezek a folyamatok a nonprofit szektorban is olyan változásokat indítottak el, melyek nyomán például ernyőszervezetek és új infrastruktúrák jelentek meg. Ezek a nonprofit szektorbeli erőfeszítések a tevékenységek szervezésének és koordinálásának szándékát jelezték, misze-

rint képviselhesék magukat és célcsoportjaikat az állam felé, és önszerveződési formákat fejlesszenek ki az állam alternatívájaként. (Például a Naot-kezdeményezés, amelynek célja a „Civic Leadership” ernyőszervezet nonprofit tevékenységi-minőségi sztenderdjeinek kialakítása volt, és a Midot szervezet megalapítása, amely a szervezetek rangsorolásáért és átláthatóságáért alakult meg).

A kormányzat erőfeszítése, hogy definiálja az egyre bővülő és egyre növekvő befolyással rendelkező nonprofit szektorral való kapcsolatát, 2008 februárjában érte el csúcspontját, amikor a kormányzat egy történelmi döntés keretében úgy határozott, hogy átfogó politikát alakít ki a nonprofit szektorral kapcsolatban egy, a szektor képviselőivel folytatott párbeszéd során (Miniszterelnöki Hivatal, 2008). E folyamat résztvevőinek az volt a célja, hogy valós adatokon alapuló közpolitikát alakítsanak ki az izraeli nonprofit szektorral együttműködve.

A következő fejezet a Ben-Gurion Egyetemen működő Izraeli Nonprofit Kutatóközpont szektorra vonatkozó adatait mutatja be, olyan adatokat, amelyek e politika kidolgozásához szolgálhatnak alapul.

### **Az izraeli nonprofit szektor fejlődése az elmúlt évtizedekben: empirikus adatok**

Bár a nonprofit szektor már az államalapítást megelőzően is fontos szerepet játszott az izraeli gazdaságban, társadalomban és politikai rendszerben, olyan kvantitatív adatok, amelyek lehetővé teszik fejlődésének és karakterbeli változásainak elemzését, csak a korai 1980-as évek óta állnak rendelkezésre. Ekkor került bevezetésre az Egyesületi Törvény (héberül: Amutot), és a kormány megkezdte az adatbázisok kezelését és ezen szervezetek figyelemmel követését, lehetővé téve a kutatók számára is, hogy empirikus ismereteket szerezzenek a nonprofit szektort illetően.

A következő oldalakon az izraeli nonprofit szektor sajátosságait és struktúráját fogjuk illusztrálni két adatforrás, az Izraeli Nonprofit Kutatóközpont adatbázisa és a nonprofit statisztikai tükör alapján, amelyet a nemzeti statisztikai tükör keretében a Központi Statisztikai Hivatal (CBS) készített el. Az ebből a két forrásból származó adatok lehetővé teszik számunkra, hogy két szempontból mutassuk be a nonprofit szektor fejlődését: a szektor szerveződési mintái és struktúrája, illetve gazdasági kiterjedése alapján.

A nonprofit adatbázist a negevi Ben-Gurion Egyetemen hozták létre 1999-ben, ami számos kormányzati forrásból tartalmaz adatokat (többek között az Egyesületi Nyilvántartó, a jövedelemadó-nyilvántartás, illetve a Pénzügyminisztérium Általános Számvevőszéke). Az itt bemutatott adatok lehetőséget adnak arra, hogy kövessük az izraeli nonprofit szektor egyesülési aspektusait, és elemezzük a nonprofit szervezetek bejegyzésével kapcsolatos trendeket, tekintettel arra, hogy mely ügyekre reagálnak, milyen közösségek, illetve lakossági csoportok alapítják ezeket a szervezeteket, és milyen ezeknek a szervezeteknek az időbeli rugalmassága.

A korai 1990-es években a CBS először jelentetett meg elemzést a nonprofit szektorról mint olyan entitásról, amely önálló tanulmányozásra érdemes. Azóta a CBS számos folyóiratilag tanulmányt készített, együttműködésben az Izraeli Nonprofit Kutatóközponttal



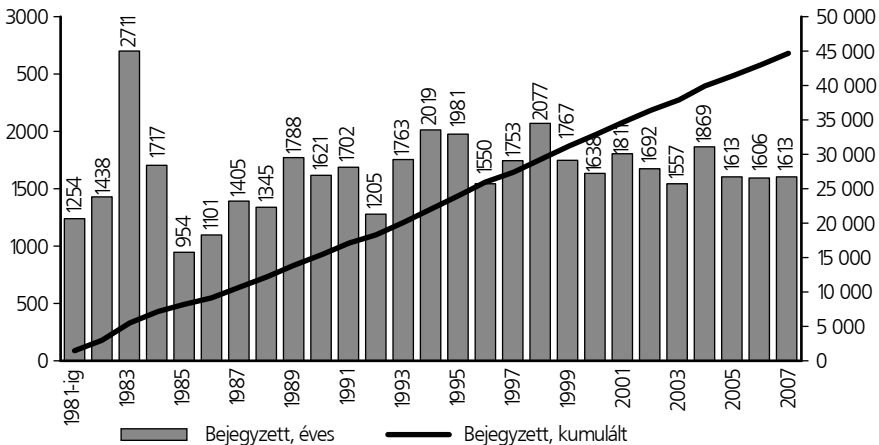
egy összehasonlító nemzetközi nonprofit elemzés keretében (Hopkins Projekt). A legutóbbi ilyen tanulmány jelen cikk készítésének idején készült el, és 2004-re vonatkozóan tartalmaz adatokat. A CBS szeretne folyamatos és szisztematikus statisztikai adatgyűjtést végezni a nonprofit szektorról a nemzeti statisztikai adatgyűjtés keretében.<sup>6</sup>

## Nonprofit szervezetek Izraelben, 1981–2007 között

### BEJEGYZETT NONPROFIT SZERVEZETEK ARÁNYA AZ 1980-AS ÉVEKTŐL

A nonprofit szervezetekre vonatkozóan 1981 óta állnak rendelkezésünkre megbízható adatok, amikor is az Egyesülési Törvény (1980) hatályba lépett, és az Egyesületi Nyilvántartó megkezdte a szervezeteket regisztráló tevékenységét. 1982 és 1984 között, figyelemre méltó számban növekedtek a bejegyzések, amely talán azzal magyarázható, hogy a korábban Ottomán Társaságként bejegyzett szervezeteknek lehetőségük volt arra, hogy egyesületként jegyeztessék be magukat. Az 1980-as évek második felében az újonnan regisztrált nonprofit szervezetek száma egyenletesen növekedett, míg az éves szint nem stabilizálódott 1600–1700 szervezet körül. Más szóval az utóbbi években hozzávetőleg naponta hat szervezet került bejegyzésre, 1981-től 2007 végéig 44 846 nonprofit szervezet került Izraelben bejegyzésre. Az 1. ábra trendvonala mutatja, hogy a bejegyzések intenzitása állandó maradt, és semmilyen visszaesésre nincs bizonyíték, amely e trendet változást jelezne elő.

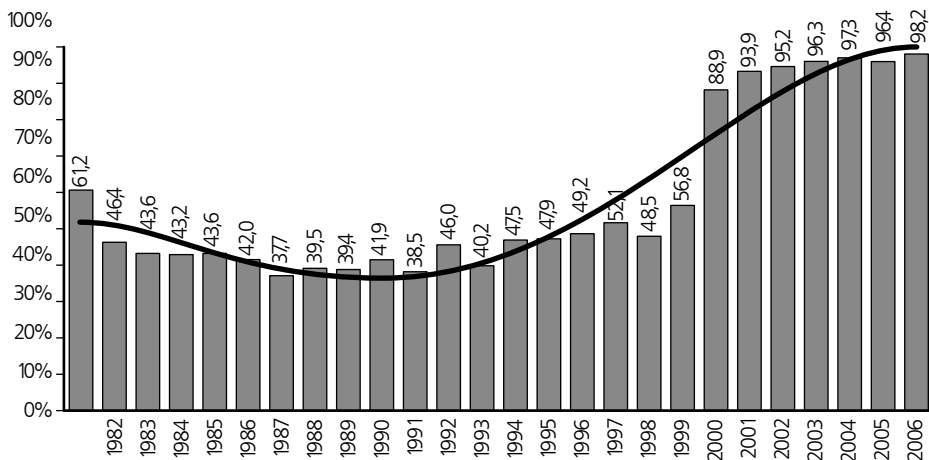
1. ábra. Bejegyzett nonprofit szervezetek számának alakulása Izraelben



Felvetődik a kérdés, hogy hány bejegyzett szervezet aktív, és hány oszlott fel? Az Egyesületi Nyilvántartó szervezeti státusra vonatkozó adataira támaszkodva 2007 végén 27 115 aktív szervezet volt Izraelben (olyan szervezetek, amelyek aktívként vannak a nyilvántartásban megjelölve, és nem jelentették saját maguk, a nyilvántartó, vagy a bíróság általi feloszlásukat).

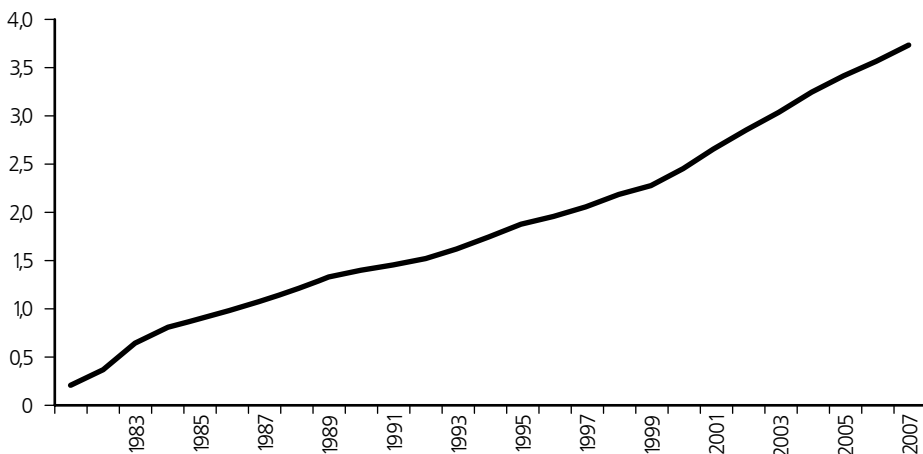
A 2. ábra érdekes eredményt mutat, nevezetesen, hogy a szervezet fennmaradásának esélye jelentősen lecsökken hét évvel alapítását követően, és csupán a hét évesnél régebbi szervezetek fele marad aktív. Ezzel együtt, azon szervezeteknek, amelyek már húsz éve, vagy régebben működnek, több az esélyük a fennmaradásra. Ennek alapján joggal feltételezzük, hogy azon szervezetek, amelyek hasonlóan magas kort értek el, sikeresek voltak abban, hogy biztos alapot teremtsenek a hosszú távú túlélésre.

2. ábra. Túlélés: Az aktív szervezetek aránya az egyes években bejegyzett szervezetek között



A 3. ábra a népszámszám növekedés szempontjával egészíti ki az eddigi a képet. Megfigyelhetjük, hogy 2000-ben – az 1980-as és 1990-es arányokhoz képest – enyhe növekedés volt a nonprofit szervezetek számában az izraeli népesség alakulásához viszonyítva. Ennek alapján nyilvánvaló, hogy az izraeli társadalom, gazdaság és politikai rendszer változásait indukáló szervező erőknek a nonprofit szektorra gyakorolt hatásának még nincs vége.

3. ábra. Az 1000 főre jutó aktív szervezetek száma



**A NONPROFIT SZÉKTOR A KÜLÖNBÖZŐ LAKOSSÁGI CSOPORTOKBAN**

A szerveződéés mértéke és kiterjedtsége nem oszlik meg egyenlően az izraeli társadalom szegmensei között. Kijelenthetjük, hogy a nonprofit szektor egyenlőtlenül oszlik meg az ország központja és periferiája, a különböző kisebbségi és vallási közösségek, valamint a különböző társadalmi rétegek között. Ezzel együtt elmondhatjuk – a szervezeti nyilvántartások elemzése alapján –, hogy ezek az egyenlőtlenségek fokozatosan csökkennek.

1. táblázat. Nonprofit szervezetek nemzeti hovatartozásuk alapján, választott években

Év	Zsidó	Arab	Beduin	Drúz	Kétnemzetiségű	Egyéb	Összes szervezet nyilvánvaló etnikai/nemzeti kapcsolódással	Összes bejegyzett szervezet
1982	1043	37	5	6	3	0	1094	2861
	95,3%	3,4%	0,5%	0,5%	0,3%	0,0%	100,0%	
1987	5036	223	28	33	22	2	5344	10731
	94,2%	4,2%	0,5%	0,6%	0,4%	0,0%	100,0%	
1992	9210	561	73	56	50	8	9958	18471
	92,5%	5,6%	0,7%	0,6%	0,5%	0,1%	100,0%	
1997	13827	1063	129	120	83	14	15236	27511
	90,8%	7,0%	0,8%	0,8%	0,5%	0,1%	100,0%	
2002	17742	1557	196	194	142	24	19855	36488
	89,4%	7,8%	1,0%	1,0%	0,7%	0,1%	100,0%	
2007	20933	2200	284	275	199	35	23926	44846
	87,5%	9,2%	1,2%	1,1%	0,8%	0,1%	100,0%	

Az 1. táblázat azt mutatja, hogy a zsidó közösséghez kapcsolódó szervezetek aránya a nyilvántartáson belül fokozatosan csökken, míg azon szervezeteké, amelyek az arab kisebbségek csoportjaihoz köthetők, vagy azok, amelyek kétnemzetiségűnek mondhatók, növekszik. Az 1980-as évek elején 20 Izraelben bejegyzett szervezetből mindössze egyetlen volt arab, beduin, drúz vagy kétnemzetiségű, míg 2007-ben már minden nyolcadik. Mégis, 1990 óta lelassult azon szervezetek növekedési aránya, amelyeket arab kisebbségek által vagy értük alapítottak. Valójában az e kisebbségeket képviselő szervezetek növekedési aránya az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején volt a legmagasabb. Ez az időszak egybeesik az első intifádával (palesztin felkelés), és a gyors növekedés Izrael palesztin állampolgárai nemzeti érzésének megerősödésével magyarázható. Az arab nonprofit szervezetek

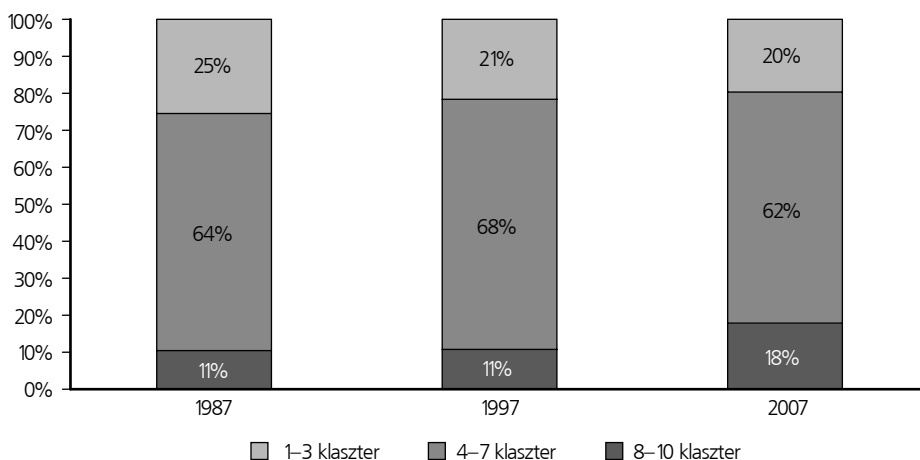
számának növekedése – az arab kisebbség izraeli népességhez viszonyított arányát tekintve – ugyanakkor még mindig alacsonynak mondható. Ennek a jelenségnek egyik lehetséges magyarázatát a demográfiai jellemzők adják. Amint az a későbbieknek megfigyelhető lesz, a nonprofit szerveződések inkább a közép- és felsőbb osztályokat jellemzik, mint a társadalom alsóbb szocioökonómiai helyzetben lévő rétegeit. Az izraeli palesztin lakosság szocioökonómiai státusa jelentősen alacsonyabb a zsidó népességnél.

A második magyarázat a kulturális: a nonprofit szerveződések ritkábbak a tradicionális társadalmakban. A harmadik lehetséges magyarázat a politikai befolyást emeli ki. Az izraeli palesztinok által alapított nonprofit szervezetek relatíve alacsony száma azzal magyarázható, hogy alapvetően távolságtartóbbak az izraeli intézményekkel szemben, amely az elhúzódó izraeli–palesztin konfliktusra vezethető vissza. Ghanem és Zeidan 2005-ben hasonló eredményekről számoltak be az önkéntességről, filantrópiáról és a szervezetek iránti attitűdökről szóló, az izraeli palesztin-arab lakosság körében végzett kutatásuk alapján.

Amint azt előzőleg említettük, a lakosság szociális-ökonómiai helyzete befolyásolja annak önszerveződési aktivitását.

A 4. ábra a települési önkormányzatoknál bejegyzett szervezetek számát mutatja szociális-gazdasági státusuk szerint, az Izraeli Központi Statisztikai Hivatal osztályozási rendszerére alapján<sup>7</sup>. E szerint az utolsó évtizedben az alacsonyabb kategóriákba eső településeken növekedett a bejegyzett szervezetek száma. Így a szervezetek megoszlása az összes szervezetek között megegyezik az ott élő lakosság teljes lakosságon belül mérhető súlyával. A 2007-ben bejegyzett szervezetek 18%-át a legszegényebb, 1–3 osztályba sorolt településeken hozták létre (ahol az izraeli lakosság 15%-a él), a szervezetek 20%-át pedig a 8–10-es kategóriákba sorolt, tehát leggazdagabb településeken hozták létre, ahol a lakosság 17%-a él. A szervezetek fennmaradó 62%-a a 4–7-es osztályba sorolt településeken működik.

4. ábra. Szervezetek bejegyzése a bejegyzés szerinti település szocioökonómiai kategóriája szerint a kiválasztott években (1987, 1997 és 2007)

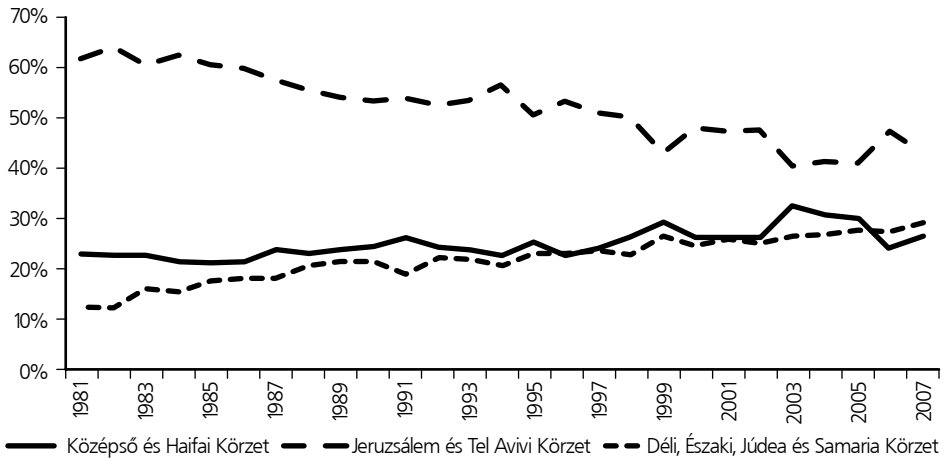


Az 1987–2007 közötti évek trendje világos: az alacsonyabb szocioökonómiai státusú településeken bejegyzett szervezetek súlya növekedett az összes szervezet között. E folya-

matot az utóbbi években növekvő szegénység körülményei között a szolgáltatások iránt megnövekedett igény magyarázhatja, tetézve a kormány szociális kiadásainak kurtításával. Csak a jövő fogja megmutatni, hogy ez a tendencia folytatódik-e és miként. Ez a trend és a nonprofit szektor növekvő jelenléte az elszegényedő közösségekben egy kompenzációs (sőt, talán túlkompenzációs) folyamatra utal, aminek a hátterében az áll, hogy a nonprofit szektor egyre aktívabban vesz részt a szegénység mérséklésében és a szociális problémákkal való megbirkózás fejlesztésében.

További egyenlőtlenséget jelent a területi szempont a nonprofit szervezetek között, különösen az ország szociális és földrajzi centruma és perifériája viszonylatában. Az 5. ábra azt mutatja, hogy a szervezetek bejegyzése a periférián (a déli és az északi körzetekben) ha lassan is, de növekszik: az elmúlt 20 évben közel megduplázódott. Ugyanakkor a Tel Avivban és Jeruzsálemben bejegyzett szervezetek aránya csökken, és az utóbbi öt évben felére esett vissza a korai 1980-as évekhez képest.

5. ábra. A bejegyzett szervezetek megoszlása centrum- és perifériahelyzetük szerint, 1985–2007



### A NONPROFIT SZÉKTORHOZ TARTOZÓ SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGI TERÜLETEI

Tulajdonképpen mivel is foglalkoznak a nonprofit szervezetek?

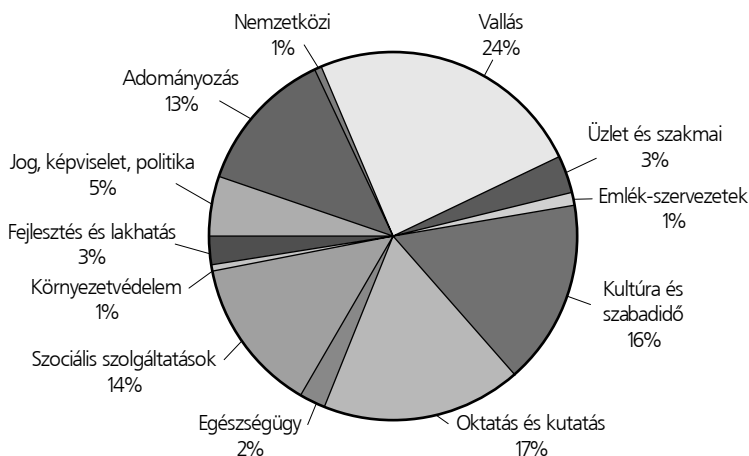
Tevékenységük elemzésekor – felhasználva egy 12 lehetséges tevékenységi területet magába foglaló kategóriarendszert – azt látjuk, hogy a szervezetek fő tevékenysége leginkább valamilyen személyes szociális szolgáltatás, amit tradicionálisan a jóléti állam ellátásának tekintettek, mint például: egészségügyi, oktatási, egyéni és családi jóléti szolgáltatások, illetve különböző szociális szolgáltatások. 2007-ben a működő szervezetek fele működött az oktatás, az egészségügy, a jólét, a kultúra és szabadidő területén (6. ábra).

Az egyik különösen jelentős tevékenységi terület a vallásos szolgáltatásoké. Az ide tartozó szervezetek zsinagógákban, muzulmán közösségekben, templomokban, rituális fürdőkben, temetkezési egyletekben, vallásos-kulturális szervezetekben nyújtanak szolgáltatásokat. 2007-ben minden negyedik szervezet valláshoz kapcsolódó területen működött

Izraelben. Megjegyzendő, hogy ezek közé nem számoljuk az ultraortodox oktatási rendszer keretében működő szervezeteket, mert azokat az oktatási statisztika tartalmazza. Ugyancsak nem tartalmazzák az ultraortodox és muzulmán jótékonsági egyleteket, melyek a jóléti szervezetek alatt találhatóak meg. Ha mindazokat a szervezeteket, amelyeket a fenti logika alapján jelenleg nem a vallásos szervezetek közé sorolunk, mégis oda tennénk, számuk drámaian megemelkedne.

Meg kell még említeni a filantrópia kategóriáját is. Ide elsősorban az alapítványok tartoznak, de rajtuk kívül azokat a szervezeteket is ide tartozónak tekintjük, amelyek elősegítik az önkéntesség és filantrópia eszméjének a terjesztését. A legtöbb alapítvány egyéneket támogat, többek között ösztöndíj odaítélésén és olyan szervezetek támogatásán keresztül, amelyek pénzt gyűjtenek egyesek orvosi ellátására. Sok alapítvány csak egy szervezetet támogat (például a „baráti egyletek”, amelyek egy-egy adott kórházat vagy egyetemet segítenek), és az alapítványoknak csak egy kisebb része támogat különféle szervezeteket, s ezen keresztül a nonprofit szektor fontos pénzügyi támogató csatornáinak számítanak.

6. ábra. Az aktív szervezetek megoszlása tevékenységük szerint, 2007



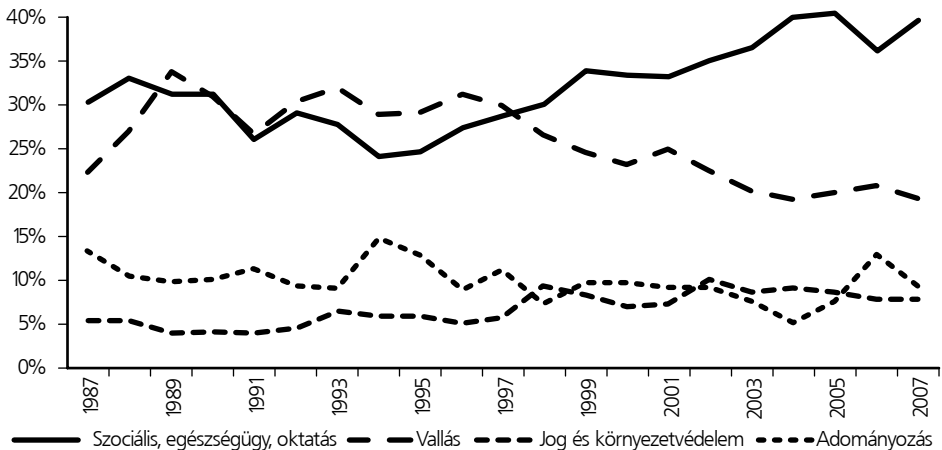
Hogyan változott a szervezetek tevékenysége az elmúlt években? A 7. ábra felhívja a figyelmet bizonyos trendek kialakulására a szervezetek egy válogatott csoportja esetében. Először is, nagymértékű növekedés volt megfigyelhető személyes – jóléti, egészségügyi, oktatási – szolgáltatásokat végző szervezetek alapításában. Ez a trend, amely 2000-től a legjellemzőbb, olyan párhuzamos folyamatokra utal, mint például a szociális szolgáltatások privatizációja, kormányzati szociális és jóléti szolgáltatások forrásokcsökkentése, valamint a szegénység növekedése. Ezen folyamatok eredményeképpen a szociális szolgáltatással kapcsolatos felelősség oroszlánrésze hárult a nonprofit szervezetekre.

A növekvő szegénység miatt a szociális szolgáltatások iránti emelkedő igény azt jelenti, hogy a nonprofit szervezeteknek küzdeniük kell a csökkenő állami szolgáltatások okozta deficitekkel. A harmadik szektor ezekre a kihívásokra olyan új szervezetek alapításával reagál, amelyek célja az állami szolgáltatások kiegészítése vagy pótlása ezeken a fontos területeken.

Másfelől, minden évben szignifikáns és folyamatos csökkenés figyelhető meg a vallásos szervezetek újonnan alapított szervezetek közötti arányában. Ez a csökkenés, főleg a kilencvenes évek közepén, az állam és a vallásos szervezetek kapcsolatának változását mutatja, olyan változásokat, mint a szabályozás, vagy a „különleges források”<sup>8</sup> nyújtása; megváltoztatva ezzel a vallásos szolgáltatások helyzetét Izraelben, az ultraortodox politikai pártok beágyazottságának változását a kormánykoalícióban stb.

Az újonnan bejegyzett adományozó szervezetek száma a '90-es években minden évben folyamatosan csökkent, és csak mostanság lehet körükben megfigyelni valamelyes növekedést (bár a 2007-es adatok ismételt csökkenést mutatnak). Az elmúlt években az adományozó szervezetek körében megfigyelhető növekedés korrelál a filantrópia újjáéledésével Izraelben, főként a különböző izraeli társadalmi és üzleti szereplők részvételével. A filantróp szervezetek – az állam által elhanyagolt szociális felelősség kritikájával – az állami finanszírozás alternatíváit keresik. Ezt az újjáéledést jelzik a különböző meggyengült közösségekben létrehozott közösségi alapítványok is. Egy fejlődő izraeli adományozási kultúra csírái kezdik éreztetni hatásukat. Különösen az üzleti szektor társadalmi felelősségvállalásának hatására jöttek létre olyan szervezetek, amelyek az üzleti szektor közösségi részvételét igyekeznek elősegíteni.

7. ábra. Bejegyzett szervezetek főbb tevékenységi terület szerint, 1987–2007



Említésre méltó területek még az érdekképviselet és a környezetvédelem. Az érdekképviseleti szervezetek társadalmi változásokkal foglalkoznak, különböző népcsoportok képviseletével, jogvédelemmel és változatos civil témákkal, mint például a jog, a politika, a minőségirányítás. Érdekképviseleti tevékenységet olyan szervezetek is végeznek, amelyeket jóléti vagy oktatási szervezetként kategorizálnak. Mindazonáltal az érdekvédelmi, illetve környezetvédelmi szervezetek alapítása a civil társadalmi aktivitás legszembetűnőbb kifejeződése. A 7. ábra alapján a kizárólag érdekvédelemmel vagy környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek aránya az összes bejegyzett szervezethez képest az 1980-as évek végén megfigyelt 5%-hoz viszonyítva az utóbbi években 8% körülire emelkedett. Ez a növekedés

az izraeli állampolgárok növekedő civil részvételét támasztja alá, ami az izraeli politikai lehetőségek struktúrájában végbement változásokhoz köthető. Ennek okai a politikai pártok gyengülésében, a parlamenten kívüli politizálás legitimációjának növekedésében, a politikai rendszer iránti csökkenő közbizalomban, valamint az Izraeli Kormány korrupciós ügyei okozta elégedetlenségben keresendők.

Mindezek alapján az izraeliek egyesülési mintáit tekintve megfigyelhetjük, hogy a nonprofit szektor relatíve stabilan növekedett az elmúlt harminc év során. A szektor nem nőtt egyenlő ütemben a vizsgált kör minden szegmensében, az eltérések néhány lakossági csoporthoz köthetők annak ellenére, hogy ezek a különbségek fokozatosan csökkennek. Továbbá megfigyelhetjük, hogy a szektort egyre inkább két központi szerep jellemzi, elsősorban a szolgáltatói funkció növekedése, amely az állami megszorításokat igyekszik pótolni, a másik pedig a civil társadalom fejlesztéséhez és a civil tevékenységekhez köthető, amelyek az izraeliek aktív polgári szerepvállalását célozzák meg.

## **A nonprofit szektor gazdasági elemzése, 1991–2004**

A nonprofit szektor szervezeti mintái csak egy, bár jóllehet fontos aspektusát ragadják meg az izraeli nonprofit szektornak. Annak érdekében, hogy pontosan megértsük az izraeli nonprofit szektort, annak szerepét, struktúráját és karakterét, gazdasági tevékenységüket – úgymint: kiadások, foglalkoztatás és források stb. – is fontos elemeznünk. (A nonprofit szektor „két arcának” részletes tárgyalását lásd *Gidron–Bar–Katz, 2004.*)

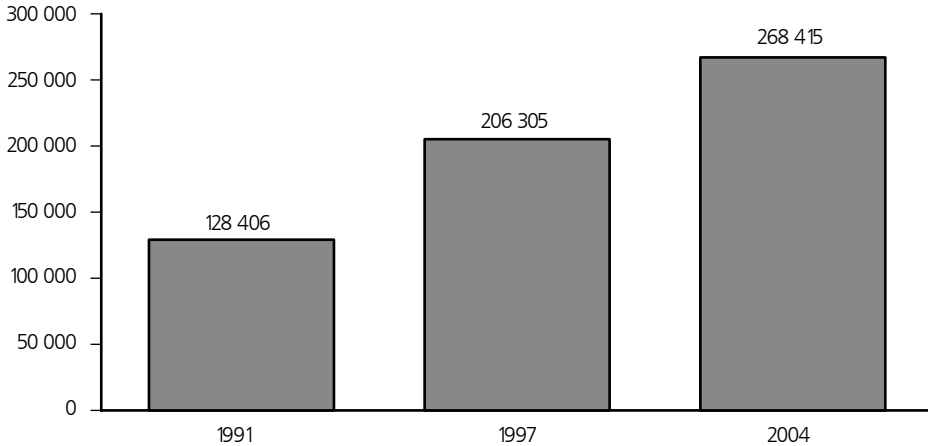
### **A NONPROFIT SZEKTOR GAZDASÁGI AKTIVITÁSÁNAK NÖVEKEDÉSE**

Az előző fejezetben tárgyalt nonprofit szervezeti expanzió kifejezésre jut a szektor gazdasági erejének növekedésében is. 2004-ben a foglalkoztatási adatok alapján a szektor 365 000 főt foglalkoztatott, ami 268 000 főállásnak felel meg. Az összehasonlítás kedvéért, az azonos évben az izraeli ipar által foglalkoztatottak száma 386 000 fő volt. A 8. ábra azt mutatja, hogy a nonprofit szektorban betöltött főállások száma 109%-kal növekedett az elmúlt 13 év során, 1991 óta. Összehasonlításként az azonos időszakban Izrael népessége 36%-kal növekedett, míg a fizetésben részesülő alkalmazottak száma 62%-kal.

Ezzel egyidejűleg jelentős kiadásnövekedés volt megfigyelhető a nonprofit szektorban, amely a szektor általános gazdasági aktivitására utaló mérőszám. 1991-ben a nonprofit szervezetek összkiadása valamivel 17 milliárd NIS<sup>9</sup> feletti volt, 1997-ben ez az érték 53 milliárd NIS-t tett ki, míg 2004-ben a 80 milliárd NIS értéket is meghaladta. Az inflációt is figyelembe véve 1991 és 2004 között a harmadik szektor kiadásai 134%-kal növekedtek. Más szóval, a nonprofit szektor gazdasági aktivitása átlagosan évi 10%-kal növekedett (2. táblázat). A nonprofit szektor gazdasági növekedése ez időszakban meghaladta a gazdaságét általában, annak ellenére, hogy az 1990-es évek elejéhez viszonyítva a nonprofit szektor növekedése 1997 és 2004 közötti időszakban valamelyest lecsökkent.



8. ábra. Fizetett alkalmazottak a nonprofit szektorban; teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatás



2. táblázat. A nonprofit szektor összkiadásainak változása és a nemzeti GDP

	Nonprofit összkiadás				Nemzeti GDP változása	
	Jelen árakon		Rögzített 2004-es árakon		Rögzített 2004-es árakon	
	Millió NIS	Millió NIS	% változás	% kumulált változás	% változás	% kumulált változás
1991	17 045	30 323				
1997	53 084	62 161	105,0%	105,0%	31,6%	31,6%
2004	80 006	80 006	28,7%	133,7%	23,7%	55,3%

**A NONPROFIT SZÉKTOR RÉSZESÉDÉSE AZ ISZRAELI GAZDASÁGBÓL  
AZ EGYES TEVÉKENYSÉGI TERÜLETEKEN**

A nonprofit szektor jelentős súlyt képvisel az izraeli gazdaságban. A Johns Hopkins Egyetem által 1995-ben elvégzett, 21 országot magában foglaló összehasonlító kutatás (Hopkins Project) az azonos évben elért teljesítmény alapján Izraelt a negyedik helyre tette a nonprofit szektor és a gazdaság összteljesítményének összehasonlítása alapján (lásd Gidron–Bar–Katz, 2004:17). A 3. táblázat adatai alapján elmondható, hogy a nonprofit szektorban foglalkoztatottak száma teszi ki az összes foglalkoztatott 17,5%-át, más szóval majdnem minden hatodik munkavállaló Izraelben egy nonprofit szervezet alkalmazottja. Továbbá, a nonprofit szektor fizetett alkalmazottjainak száma 1991 és 2004 között háromszor olyan gyorsan nőtt, mint a gazdaság egészében.

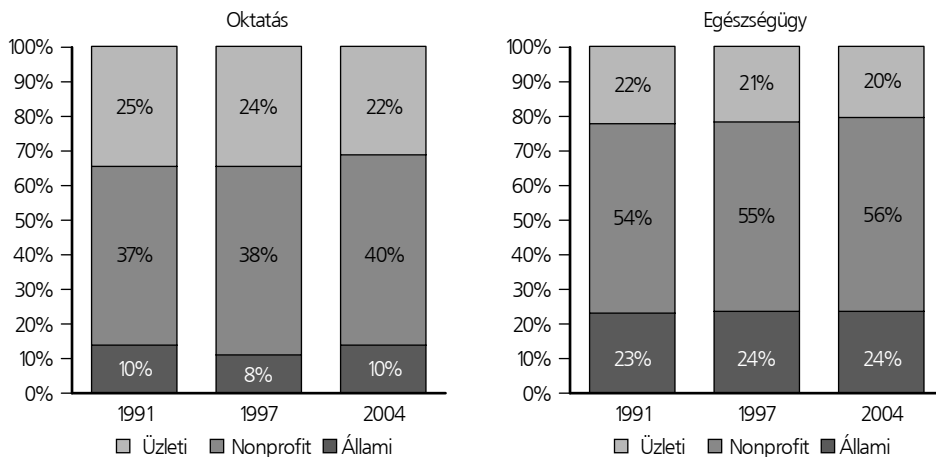
3. táblázat. Foglalkoztatottak a nonprofit szektorban és a gazdaság egyéb ágaiban

	Foglalkoztatottak száma (ezer fő)		Nonprofit szektor részesedése a nemzeti összesből
	Nonprofit szektor	Gazdaság összesen	
1991	135	1 284	10,5%
2004	365	2 085	17,5%
Változás, 1991–2004	170,4%	62,4%	

Ez alatt az időszak alatt a nonprofit szektor magán- és közfogyasztása szintén 33%-kal megemelkedett. 2004-ben a nonprofit szervezetek fogyasztása (összkiadások a finanszírozás és transzferek kivételével) a teljes köz- és magánfogyasztás 16,7%-át tette ki, míg 1991-ben ez az adat mindössze 12,5%-ra rúgott. A nonprofit szektor által Izrael GDP-jéhez hozzáadott érték<sup>10</sup> 2004-ben 6,8% volt, ami 18%-os növekedést mutat a nonprofit szektor gazdaságában a vizsgált időszak alatt.

A nonprofit szektor szerepe még jobban kiemelkedik, ha olyan ágazatokat vizsgálunk, amelyek az izraeli nonprofit tevékenységek magját alkotják. A nonprofit szektor részesedése 2004-ben az egészségügyi kiadásokból például 56% volt, amely lassú, de folyamatos növekedést mutat az 1990-es évek eleje óta. Hasonló dinamika figyelhető meg az oktatásra fordított nemzeti kiadások adatainak vizsgálatában. Ebben a tekintetben a nonprofit szektor részesedése 2004-ben az összkiadások 40%-a volt.

9. ábra. Nemzeti egészségügyi és oktatási kiadások szektoronként



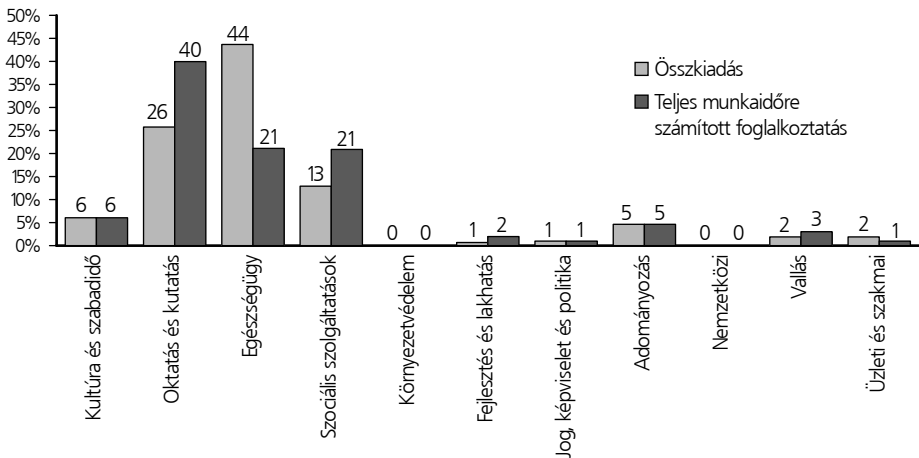
Az Oktatás ábráján nem jók az adatok!!!!

### A NONPROFIT SZÉKTOR SZERKEZETE TEVÉKENYSÉGI TERÜLET SZERINT

A tevékenységi terület szerinti felosztás – a gazdasági tevékenység tekintetében – szignifikánsan eltér a szervezeti szám szerinti elemzéstől (lásd a 6. ábrát). Azon szervezetek részese-

dése, amelyek személyes szolgáltatások nyújtásával foglalkoznak (egészségügy, oktatás, jólét), vagy amelyek általában a jóléti állam részeként vannak kezelve, szignifikánsan nagyobb a gazdasági teljesítmény tekintetében, mint ami szervezeti kiterjedtségükről megállapítható. Valójában három tevékenységi terület erősen kiemelkedik a nonprofit szektor foglalkoztatási és kiadási mutatói szerint, ezek: az egészségügy, a jólét, valamint az oktatás és kutatás, amelyek az izraeli nonprofit szektor gazdasági tevékenységének 80%-át teszik ki (10. ábra). Néhány rendkívül nagy szervezet tartozik ebbe a csoportba, úgymint egészségmegőrző szervezetek, kórházak, egyetemek és főiskolák, vagy olyan nagy jóléti szervezetek, mint a Mataiv<sup>11</sup>. Továbbá ezen a területen – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – nagymértékű állami támogatásról is szó van a privatizációs folyamat keretében kötött megállapodásoknak és a jóléti rendszerek pluralizálódásának köszönhetően; és ennek alapján ezek a szolgáltatások gyakorlatilag a jóléti állam integráns részeként kezelhetőek. Több ilyen szervezetet konkrét törvény is szabályoz, például a Nemzeti egészségbiztosítási törvény, az Ápolási törvény, a Felsőoktatási törvény stb. Annak ellenére, hogy ezeket a szolgáltatásokat magánszervezetek nyújtják, melyek többsége nonprofit szervezet (esetenként forprofit szervezetek is szerepet játszanak).

10. ábra. A nonprofit szektor teljesítménye 2004-ben kiadások, és teljes munkaidőre átszámított foglalkoztatás tekintetében



Ezen adatok magyarázata óvatosan kezelendő, különösen, amikor az egyes szervezetekre vonatkozólag vonnánk le következtetéseket. Az izraeli nonprofit szektort egy különösen felemás megoszlás jellemzi, amennyiben a szervezetek többsége kicsi vagy nagyon kicsi, ám a gazdasági aktivitás nagy része a kisszámú nagyon nagy szervezeteknek köszönhető. Például a 2002. évi nonprofit szektorbeli keresetek vizsgálatokor Gidron, Alon és Ben-Nun (2004) azt találták, a nonprofit szektor fizetett alkalmazottjainak 90%-a mindössze a szektorban kifizetett összes fizetés 16%-ában részesül.

Mikor a 2004-es adatokat összehasonlítjuk az 1991-es és 1997-es adatokkal, úgy tűnik, hogy semmilyen jelentős változás nem volt a szektor összetételében. Ugyanakkor az

egyik olyan terület, ami jelentősen csökkent, a munkaügy és szakmai szervezetek köre volt; ez pedig a szakszervezetek helyzetében ez időszakban beállt változással magyarázható. A másik csökkenés az oktatás területén figyelhető meg 1997 és 2004 között, ami az állami felsőoktatási kiadások megkurtítására és az egyetemeket mostanában érintő monetáris krízisre vezethető vissza. A jóléti területen a kései 1990-es évek óta növekedés figyelhető meg, amely a jóléti szolgáltatások privatizációjával, illetve a növekvő szegénység miatti ellátási igényrel magyarázható.

### *A NONPROFIT SZEKTOR FINANSZÍROZÁSA*

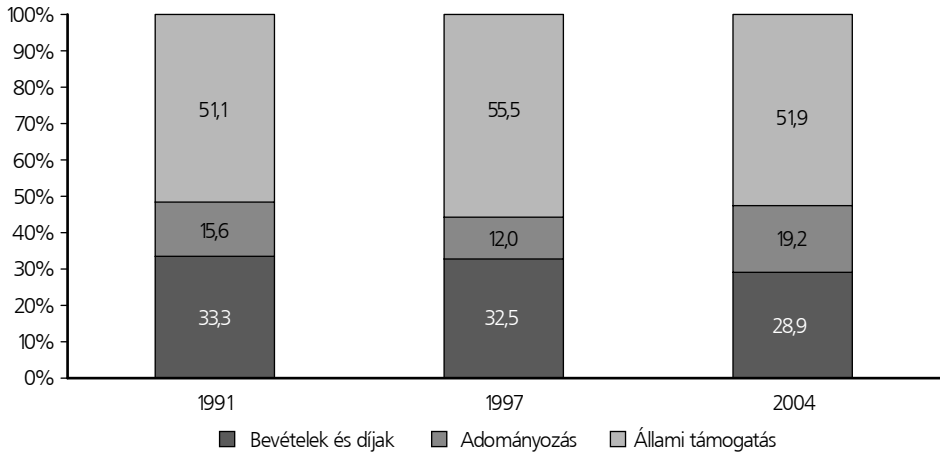
A nonprofit szektor finanszírozása számos forrásból történik – minisztériumok, helyi hatóságok, kormányzati hozzájárulásából, tagdíjakból, szolgáltatási díjakból és termékek értékesítéséből származó bevételek, gazdasági tevékenység, szervezeti és magánadományok, külföldi és egyéb források. Ezeket a sokrétű forrásokat hagyományosan három nagy csoportra osztjuk:

- közpénzekből származó bevételek nemzeti és helyi szinten;
- saját bevétel, amely termékek és szolgáltatások eladásából, illetve más független forrásból származik; valamint
- adományból származó bevételek.

Jelen elemzésben a közszolgáltatásokból származó bevételeket a második csoportba, a szolgáltatási díjak közé soroljuk. A kormánytól származó bevételek közé tartoznak a különböző típusú transzferek, beleértve a jogszabályok által meghatározott transzfereket (például az egészségmegőrzési szervezeteknek a Nemzeti egészségbiztosítási törvény alapján, az ápolási szervezetek számára az Ápolási törvény alapján, illetve az egyetemeknek a Felsőoktatási Bizottságról szóló törvény alapján nyújtott transzferek), valamint az egyéb pénzügyi támogatásokat.

A 11. ábra alapján elmondhatjuk, hogy az állami források folyamatosan, a szektor forrásainak több mint felét teszik ki. A kormányzati források a vizsgált időszak elején megfigyelhető növekedése a második szakaszban kiegyenlítődött, és a 2004-es arány ismét az 1991-eshez közeli szintre került. Az adatok azt is mutatják, hogy számos fejlett országgal ellentétben nem figyelhető meg az üzleti szempontok előtérbe kerülése, azaz a szolgáltatások értékesítéséből és egyéb független forrásból származó jövedelmektől való függés fokozatosan csökken az izraeli nonprofit szférában. Emellett a kormányzati finanszírozásban megfigyelhető ingadozást az adományozás egyenlíti ki, és látható, hogy a 2004-es nonprofit költségvetés e tekintetben egyértelmű emelkedést mutat. A lakossági adományok aránya csak kis mértékben fedezi a szektor adománybevételeit (lásd még Katz–Levinson–Gidron, 2007). Az adományokból származó források növekedése inkább a vállalati és más nonprofit szervezeti adományokra, a nagy magánadományokra és a nemzetközi, főleg az amerikai zsidó közösségektől érkező támogatásokra vezethető vissza. A 2004-es adatok alapján a tege-rentúli transzferek összértéke 5,1 milliárd NIS volt, ami a szektor összbevételének 6,3%-át, és az összes adományból származó bevétel egyharmadát tette ki.

11. ábra. A nonprofit szektor bevételeinek megoszlása forrás szerint



Meg kell jegyeznünk, hogy a kormányzati források nem egyenlően oszlanak meg az egyes területek között. Az állami transferek zöme az oktatást és egészségügyet célozza meg, ahol is az állami források alkotják a bevételek legnagyobb részét. Más területeken a közpénzek nem biztosítanak jelentős forrásokat (lásd 4. táblázat).

4. táblázat. A nonprofit szektor bevételi forrásai tevékenységi terület szerint

	Saját bevétel		Adományozás		Közsféra	
	Millió NIS	%	Millió NIS	%	Millió NIS	%
Kultúra és szabadidő	2041	44,2%	1462	31,7%	1116	24,2%
Oktatás és kutatás	4605	20,5%	4085	18,2%	13 763	61,3%
Egészségügy	10 188	29,7%	1382	4,0%	22 741	66,3%
Szociális szolgáltatások	4782	52,2%	2164	23,6%	2222	24,2%
Környezetvédelem	96	26,2%	45	12,4%	225	61,4%
Fejlesztés és lakhatás	54	6,1%	553	61,8%	288	32,2%
Jog, képviselő és politika	95	9,2%	894	86,4%	45	4,4%
Adományozás	85	2,7%	2691	86,7%	330	10,6%
Nemzetközi	28	31,0%	60	66,7%	2	2,3%
Vallás	576	28,9%	1056	53,0%	360	18,1%
Üzleti és szakmai	376	27,0%	835	61,3%	151	11,1%
Összesen	22 927	100%	15 228	100%	41 242	100%

Jóléti és szabadidős területen a bevételek legjelentősebb részét a saját bevételek teszik ki, ami termékek és szolgáltatások értékesítéséből áll elő. A civil ügyeket képviselő és

adományozó szervezetek esetében a fő bevételi forrást az adományok jelentik. Ahol az állami források jellemzőek mint fő bevételi forrás, ott csak a nagy szervezetek egy relatíve kis csoportja részesül ezekből (az összes szervezet 15–20%-a). Ebben az esetben feltehető a kérdés: kit is támogat az állam? A válasz az, hogy az állam elsősorban olyan nonprofit szervezetek által nyújtott személyes szolgáltatásokat támogat az egészségügy, oktatás és jólét területén, mint az egészségmegőrző szervezetek, egyetemek, főiskolák és fogyatékosok intézményei. Ezzel ellentétben a kisebb, önkéntes szerveződések és civil ügyek területén dolgozó szervezetek, amelyek nem nyújtanak személyes szolgáltatásokat, csak ritkán részesülnek állami támogatásban, és ha mégis, ezek relatíve kis összegeket jelentenek.

### *KÖVETKEZTETÉSEK: AZ ISRAELI NONPROFIT SZÉKTORBAN MEGFIGYELHETŐ TRENDK*

Az elmúlt évtizedekben nagymértékű növekedés volt megfigyelhető az izraeli nonprofit szektorban mind a nonprofit-civil szerveződés mértékét, mind ezen szervezetek gazdasági tevékenységét tekintve. Ezzel együtt, amennyiben nemzeti kontextusban vizsgáljuk ezt a fejlődést, megállapítható, hogy a nonprofit szektorban tapasztalható növekedés mértéke meghaladja a nemzetgazdaság és a nemzeti népességnövekedés mértékét is. A jelenleg rendelkezésre álló adatok alapján nem számíthatunk e trend változására, ám a gazdasági világválság és az ebből adódó csökkenő adományozási hajlandóság miatt a következő évek eredményei még szolgálhatnak meglepetésekkel.

A nonprofit szektort világos belső egyenlőtlenségek jellemzik mind a szervezetek gazdasági aktivitása, mind tevékenységi területek szerinti megoszlása alapján. Ez az egyenlőtlenség a kevés, de „nagy szervezet” polarizációjában megfigyelhető, amelyek elsősorban a humánszolgáltatások területén működnek, és a jóléti állam szolgáltatóiként azonosíthatóak be oktatási és egészségügyi területen, háttérükben szubsztanciális kormányzati támogatásokkal. Éppen ezért ezek a tevékenységi területek (illetve az e területeken működő nagy szervezetek) generálják a nonprofit szektor gazdasági teljesítményének jelentős részét, és rendelkeznek gyakorlatilag az egész nonprofit szektorra jutó állami és helyi kormányzati forrással. A nonprofit szektor szerepe a visszahúzódó jóléti állam szolgáltatásainak pótlásában szintén nyilvánvaló, mind a gazdasági, mind a szervezeti profilok tekintetében. Az Izraelben működő nonprofit szervezetek többsége oktatási, egészségügyi, jóléti, kulturális és szabadidős szolgáltatásokat nyújt. A szervezeti minták az utóbbi években egyben arról is tanúskodnak, hogy az izraeli nonprofit szektorban lassan előtérbe kerül egy másodlagos szerep, nevezetesen a „valódi civil társadalom” fejlődése, azaz a civil ügyek felkarolásának térhódítása és az aktív állampolgárság megerősödése Izraelben.

A szervezeti minták azt is bizonyítják, hogy növekszik a különböző lakossági csoportok részvétele az izraeli civil szférában. Az etnikai, szocioökonómiai és földrajzi szempontból meghatározott különbségek nyilvánvalóak az izraeli nonprofit szektor egyesülési szokásaiban, de ezek a különbségek fokozatos csökkenést mutatnak. Eldöntetlen kérdés, hogy ez a folyamat tovább fog-e folytatódni, és az izraeli nonprofit szektor befogadóbbá válik-e. Ez a fejlődés azonban megfelelő „politikákkal” elősegíthető.

## Tárgyalás: átfogó politika kialakítása az izraeli nonprofit szektorral kapcsolatban

Az, hogy a nonprofit szektorban rejlő lehetőségek milyen mértékben lesznek kiaknázva, nagyjában-egészében a kormányzati politikán múlik, amely ösztönözheti vagy gátolhatja a szektor aktivitását. A mai napig nem volt deklarált kormányzati nonprofit politika Izraelben. Az egyesületi törvényen túlmenően, amelyet korábban már tárgyaltunk, különféle döntések születtek a regulációt, adópolitikát és más ügyeket illetően. Mindezek a politikák önállóak voltak azonban, és nem kapcsolódtak semmiféle átfogó megközelítéshez. A gyakorlatban az állam és a nonprofit szektor kapcsolata, ami a költségvetésben, privatizációban, jogalkotásban, szabályozásban és adórendszerben nyilvánul meg, komplex és ellentmondásos. Egyrészt az állam támogatja a szervezeteket az adókedvezményeken keresztül, valamint pénzügyi támogatásokat is nyújt néhány szervezetnek. Másrészt bonyolult és nehézkes szabályokon keresztül gátolja az állam a szervezetek mozgásszabadságát, és olyan adózási szabályokhoz köti őket, amelyek példanélküliek a nemzetközi gyakorlatban. A szervezett és konzisztens állami nonprofit-politika hiánya ösztönözte az Izraeli Nonprofit Kutatóközpontot a Galnoor Bizottság felállítására, amely 2003-ban jelentette meg ajánlásait (Galnoor [et al.], 2003). A bizottsági jelentés 31 javaslatot fogalmaz meg az izraeli kormány és a nonprofit szektor kapcsolatát illetően. Három évvel később, válaszul az Állami Számvevő bírálóira, a kormány felállította az Aridor Bizottságot, hogy vizsgálatot indítson és vezérelveket határozzon meg a nonprofit szektor kormányzati támogatását illetően (Aridor, 2006).

A közvélemény nyomása a kormányzati és nonprofit kapcsolatok újragondolására, és arra ösztönözte a jelenlegi kormányt, hogy szektorközi párbeszédet kezdeményezve kössön megállapodásokat az összes érdekelt féllel. A második libanoni háború és a nonprofit szektor kiemelkedő szerepe a 2006 nyarán történt eseményekben további katalizátorként szolgált a szektorközi együttműködések megítélésének változásában Izraelben. 2008 februárjában a kormány arra a történelmi lépésre szánta el magát, hogy újrafogalmazza és fejlessze a kormány, civil szféra és üzleti szektor kapcsolatát Izraelben (Miniszterelnöki Hivatal, 2008). Három cél került kitűzésre: (1) együttműködés megerősítése és kapcsolat kiépítése a közszféra, a civil szervezetek és az üzleti szektor között; (2) növelni a nonprofit szervezetek szerepét a szociális szolgáltatások nyújtásában, és emellett ösztönözni a párbeszédet a hivatalnokok és szervezetek között a döntéshozó folyamatok során; (3) ösztönözni azokat a folyamatokat, amelyek hozzájárulnak a civil társadalom empowerment-jéhez, professzionalizálódásához, ellenőrzéséhez és átláthatóságához, és olyan közös normákat és sztenderdeket bevezetni, amelyek irányadóak a három szektor tevékenységére és a közöttük lévő kapcsolatokra nézve. Ezen a kereten belül különféle célok lettek meghatározva, mint például a nonprofit szervezeteket érintő adó- és szervezeti regisztrációval kapcsolatos szabályozás felülvizsgálata; nonprofit szervezetek részvételének növelése a szociális szolgáltatások ellátására kiírt állami pályázatok keretében; elszámoltathatóság és átláthatóság garantálása a nonprofit szektorban és az állam és civil szektor közötti együttműködésben. A kormánydöntés eredményeképpen a Miniszterelnöki Hivatal és a nonprofit szektor, az üzleti szektor és a felsőoktatás képviselői között egyeztetés kezdődött, a szektorközi egyeztetések folyamata 2008 nyarán indult el, és várhatóan 2009-ben is tovább folytatódik.

A Miniszterelnöki Hivatal által vezetett folyamat, amely a kormány és a nonprofit szektor kapcsolatának megerősítését célozta, fontos állomást jelez, amely arra indította az államot, hogy komolyan vegye a nonprofit szektort, és átfogó politikát fejlesszen ki feléjük. Egy ilyen politikának utalnia kell a nonprofit szektor társadalmi és gazdasági jelentőségére, a szolgáltatásnyújtásban elfoglalt szerepére, a kormány és nonprofit szektor közötti munkamegosztásra, valamint a szolgáltatások minőségével kapcsolatos kérdésekre.

Sok éven át az izraeli kormány felhasználta a nonprofit szervezeteket a különböző szociális szolgáltatások nyújtásában, ahogyan ez az oktatási, egészségügyi és jóléti területen nyújtott kormányzati forrásokból is látható. Emellett az Egyesülési Törvényre, valamint más törvényekre és szabályozásokra is a nonprofit szektor megerősödésére adott kormányzati válaszként tekinthetünk. A kormány reakciója a civil társadalom megerősödésére és a nonprofit szektor növekedésére napjainkig olyan kísérletekre szorítkozott, amelyek szemmel láthatóan csökkentik a szektor mozgásterét, növelik a kormányzati ellenőrzést tevékenységei felett, megerősítik az állam szerepét bizonyos lakossági csoportok önszerveződésének korlátozásában, illetve más korlátozó intézkedésekben. Például több mint három évtizeddel ezelőtt a Miniszterelnöki Hivatal által alapított Nemzeti Önkéntes Tanács megalakítása úgy tekinthető, mint a nonprofit szektor beolvasztására való kísérlet; és hasonló szellemben, az Aridor Bizottság olyan próbálkozásnak tekinthető, amely keretében az állam igyekezett kiterjeszteni az ellenőrzést a felvirágzó szektor felett. Egészen a mai napig az állam nonprofit szektorral való kapcsolatának legfőbb jellemzője az, hogy a megállapodások és szabályok nem átfogó, szisztematikus gondolkodáson keresztül, a nonprofit szektor jellemzőit és szerepét alapul véve születtek, hanem inkább reaktívak és korlátolt, rövidlátó szemléletmódot tükröznek. Ehhez hasonlóan a kormány attitűdjét az 1950-es években gyökerező korporeta megközelítés jellemezte, amely nem úgy tekinti a nonprofit szektort, mint autonóm szereplőt, amellyel az állam együttműködő kapcsolatot kell hogy kialakítson, hanem mint az állam alárendelt, végrehajtó ágát.

A második libanoni háború alatt a nonprofit szektor fontossága az izraeli lakosság számára világosabban látszott, mint előtte valaha. Az, hogy a nonprofit szektor megoldást tudott nyújtani a lakosság szükségleteire, amikor az állam képtelen volt megbirkózni a helyzettel, világosan bebizonyította a közvélemény számára a jóléti állam visszahúzódásának nagy mértékét, valamint a nonprofit szektor központi szerepét a szolgáltatási és civil készenléti rendszerekben. Így ama nyár eseményeinek katalizátori szerepe van abban, hogy a kormányzat befejezze a Galnoor Bizottság által javasolt folyamatot, és benyújtsa a kormánynak azt a dokumentumot, amelyben egy átfogó szektorpolitika kialakítását javasolták.

*Fordította: Hegyesi Andrea, Fekete Orsolya,  
Hegyesi Gábor, Talyigás Katalin*



## Irodalom

- Aridor, Y. (2006) *The Committee for the Re-examination of State Aid to Public Institutions – Committee Recommendations*. Jerusalem: The Office of the Prime Minister.
- Galnoor [et al.] (2003). *The Committee to Examine Third Sector Functioning in Israel and the Policies to be taken towards it – Final Report*. Beersheba, Ben-Gurion University of the Negev, The Israeli Center for Third Sector Research.
- Ganem, A.–Zeidan, A. (2005). *Volunteerism, Donations and Attitudes toward Organizations in the Palestinian-Arab Society in Israel – A Re-examination*. Beersheba, Ben-Gurion University of the Negev, The Israeli Center for Third Sector Research.
- Gidron, B.–Bar, M.–Katz, H (2004). *The Third Sector in Israel: Between Civil Society and the Welfare State*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Katan, Y. (2007). The Privatization of Personal Social Services. In: Aviram, A.–Gal, J.–Katan, Y. (szerk.): *The Designing of Social Policy in Israel – Issues and Trends*. Jerusalem: The Taub Center for Social Policy Studies in Israel. 101–130.
- Katz, H.–Gidron, B.–Alon, Y.–Raviv, A.–Levinson, A.–Yogev, H.–Yacobi, M. (2006): *Civil Society during the Second Lebanon War*. Beersheba: Ben-Gurion University of the Negev, The Israeli Center for Third Sector Research.
- Katz, H., Levinson, A., & Gidron, B. (2007). *Philanthropy in Israel 2006*. Beersheba: Ben-Gurion University of the Negev, The Israeli Center for Third Sector Research.
- State Comptroller (2007). *Home front Preparedness and Functioning during the Second Lebanon War: A Special Report*. Jerusalem: The State Printer. 555–565.
- Prime Minister’s Office (2008). *The Government of Israel, Civil Society and the Business Community: Partnership, Empowerment and Transparency*. Jerusalem: The Office of the Prime Minister, The Section for Policy Planning.

## Jegyzetek

- 1 Az eredeti szöveg harmadik és nonprofit szektorként utal a nonprofit szektorra, amelyet a fordítók a Magyarországon bevett gyakorlatnak megfelelően következetesen nonprofit szektornak fordítanak a cikk egésze során.
- 2 A Yishuv héberül telepest, telepét, letelepítést jelent. Izrael Állam létrejöttét megelőzően így hívták a cionista mozgalomban a palesztinai zsidó telepéseket. Amikor valamennyi telepesre hivatkoztak, akkor az összes telepes együtt jelentette a Yishuvot. Régi Yishuvnak nevezték azokat a zsidókat, akik már a török Ottomán-uralom alatt is Palesztinában éltek. Új Yishuvnak nevezték azokat a zsidó telepeket, amelyek a brit mandátum ideje alatt jöttek létre Palesztinában 1922 után.
- 3 Palesztina az I. világháború végéig a Török Birodalomhoz tartozott, 1918-tól 1948-ig, Izrael állam születéséig brit mandátum terület volt.

- 4 Amerikiai zsidó női önkéntes szervezet, New Yorkban alapította Henrietta Szold 1912-ban. Ma taglétszámát tekintve a legnagyobb zsidó szervezet az Egyesült Államokban.
- 5 (Women's International Zionist Organization) 1920-ban Londonban alakult azzal a céllal, hogy a nők együtt dolgozzanak, tudásukat, erejüket használják fel az oktatás, a jog, az egészségügyi és szociális ellátás terén, valamint segítsék az Izraelbe bevándorlók beilleszkedését. Ma a világon mindenhol jelen van, 50 képvisellel és 250 000 taggal rendelkezik. Izraelben a WIZO hálózatban működtetnek 179 óvodát, 172 női központot, 5 integrációs központot (bevándorlóknak), 5 információs központot nők jogainak segítésére, lányasszonyok számára létesített házat, ifjúsági szervezetek vannak a hálózatban, ahol pszichológiai tanácsadást, kezelést biztosítanak tinédzser lányok számára, lelki jogsegélyszolgálatot működtetnek, rehabilitációs központot, idősek otthonát.
- 6 Jelen tanulmányban a CBS első felméréséből (1991), a CBS által a statisztikai tükörhöz összeállított próbalekérdezésből (1997) és a legfrissebb elérhető 2004-es adatokat fogunk közölni.
- 7 A Központi Statisztikai Hivatal az izraeli településeket 10 szociális-gazdasági osztályba sorolja (1-es a legsó, 10-es a legmagasabb) az ott élő lakosság szocioökonómiai szintjétől függően, egy többváltozós becslést használva, ami pl. tartalmazza a jövedelmet, lakásvizonyokat, iskolai végzettséget stb. Bővebben lásd:  
[http://cbs.gov.il/www/publications/local\\_authorities2003/pdf/e\\_mavo.pdf](http://cbs.gov.il/www/publications/local_authorities2003/pdf/e_mavo.pdf)
- 8 A diszkrecionális kormánytámogatások egy fajtája, amelyeknek főleg a vallásos szervezetek finanszírozása volt a célja, a rendszeres kormányzati költségvetési folyamatokon kívül. Ez a gyakorlat néhány éve megszűnt.
- 9 Izraeli sékel, 1 sékel hozzávetőlegesen 50 Ft.
- 10 A harmadik szektor által hozzáadott érték (illetve az eredményből való része) a szervezetek által nyújtott szolgáltatások előállítási költségével definiálható, és a bérköltségek, bér jellegű költségek és járulékok, illetve a szervezet működési költségei alapján számítandó.
- 11 Házi ápolási szolgáltatást nyújt az idősek és fogyatékosok számára a Nemzeti Biztosítási Intézet nevében az Ápolási törvény alapján.



■ **REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR (RETS) –**  
 ■ **A SPANYOL HARMADIK SEKTOR FOLYÓIRATA**

Gregorio Rodríguez Cabrero  
 Vicente Marbán Gallego

■ A *Revista Española del Tercer Sector (RETS)* című folyóiratot 2005-ben alapította a Luis Vives Alapítvány. A negyedévente megjelenő nyomtatott és digitális formában egyaránt elérhető kiadvány megfelel a nemzetközi tudományos folyóiratok számára támasztott követelményeknek: szakmai elemzéseket tartalmaz, a cikkeket tudományos tanácsadó bizottság tekinti át, a publikációs sztenderdek használata pedig biztosítja a folyóirat nemzetközi elfogadottságát. Ebből adódóan több hasonló társadalomtudományi folyóirattal együtt szerepel olyan neves szakmai jegyzékekben, mint a Latindex és a CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas – Spanyol Nemzeti Kutatási Tanács) által gondozott ISOC (indice de ciencias sociales – társadalomtudományi index).

A RETS-t a civil szféra vezetői, a tudományos élet szereplői és a terület szakértői azzal a szándékkal indították, hogy tudományos értékelést adjanak a nonprofit szektor gyakorlatáról, valamint a terület kutatási tevékenységét nemzeti és nemzetközi szinten terjesztő folyóiratot hozzanak létre.

Nemzeti jellegéből adódóan a folyóirat minden száma tartalmaz a spanyol civil szektort érintő kutatásokat és értekezéseket, emellett a szektor viszonyát olyan társadalmi problémákhoz kapcsolódva vizsgálja, mint a bevándorlás, a társadalmi kirekesztettség, a hosszú távú gondoskodás, a társadalmi felelősségvállalás, a kutatási munka és a hátrányos helyzetű rétegek felzárkóztatása (*social promotion*).

A folyóirat kiváló nemzetközi kitekintéssel is rendelkezik, amelyet a jövőben bővíteni kíván, nemcsak az Európai Unió és Latin-Amerika országaiból, hanem a világ többi részéből érkező cikkeket is megjelentetve.

A Panoráma rovat a tudományos élet nemzetközi szereplőinek, valamint a társadalmi szervezetek gyakorlati szakembereinek írásait is várja. Az RETS emellett szívesen látja a

spanyol, illetve külföldi civil szféra menedzsereinek és szakértőinek véleményét is. Minden szám tartalmaz néhány, a vezetők és menedzserek által küldött írást, amelyek tematikus elrendezésben a *Jegyzetek és hozzászólások* rovatban találhatóak. A rovat emellett a civil szférát spanyol és nemzetközi perspektívából elemző cikket tartalmaz: vitákat a humán erőforrásról, képzésekről szóló kutatásokat, társadalompolitikai és egyéb releváns társadalmi és tudományos dimenziójú írásokat.

Az RETS eddigi történetének egyik legjelentősebb kiadványa a 9. szám volt. Ez a 2008-ban megjelent, rendhagyó, a tudományos világ és a nemzetközi szakemberek megszólítását célzó angol nyelvű szám jól bemutatja, milyen a harmadik évfolyamában járó folyóirat jelenlegi irányultsága. Az átfogó jellegű kiadvány megjeleníti a folyóirat mindhárom jellegzetes irányát: a spanyol, az európai és a dél-amerikai perspektívát egyaránt – a két utóbbit a Panoráma rovatban. A szám öt tanulmánya közül három (Luis Aranguren, Darío Rodríguez és Soledad Quezada, illetve Serge Paugam írásai) már korábbi számokban is megjelentek, míg Vicente Marbán és Rodríguez Cabrero, valamint Van der Ploeg írásai először látnak napvilágot.

A *Cikkek* szekció három írást tartalmaz. Vicente Marbán és Gregorio Rodríguez Cabrero *A spanyol társadalmi civil szféra áttekintése: környezet, fejlesztés, társadalomkutatás és kihívások* című írása a társadalmi célú civil szervezetek közelmúltjával, fejlődésével, alapvető kihívásaival és a társadalomkutatás fejlődésével foglalkozik egy olyan területen, amelynek növekedése azonos ütemben haladt a spanyol jóléti állam fejlődésével.

A második dolgozat, Luis Aranguren munkája, a harmadik szektor vezetői és munkásai képzésének alapvető problémáival foglalkozik. A *Másfajta képzés is lehetséges* című írás azt fejtegeti, hogy a civil szférának és különösképpen a szociális civil szférának egyidejűleg három cél elérését kell szolgálnia: a gondolkodásmód átalakítását, a belső szervezet megváltoztatását és javítását, valamint a nagy társadalmi kockázatokat hordozó, globális kontextusban bekövetkező változások elérését. A belső minőség és a külső átalakulás két, a nonprofit szektor képzésével szoros összefüggésben álló tényező.

A harmadik cikk Serge Paugam *Hogyan jelenik meg a szegénység a mai európai társadalmakban?* című dolgozata, amely a szegénység szociális természetét elemzi az Európai Unió jóléti államaiban – mennyiségi és (elsősorban) minőségi szempontból. A tanulmány a szegénység történelmi gyökereiből származó társadalmi és intézményi szerkezetét, a szegénység tipológiáját (örökölt, újrateregethető, új szegénység), valamint szegények saját helyzetükre történő reflexióját elemzi egy olyan valóságban, amelyben a nonprofit szervezetek a társadalmi (köz)beavatkozás fontos szereplői.

A *Panoráma* rovatban két tanulmány található. Az első Van der Ploeg professzor *A civil szektor jogi szabályozása Európában* című munkája, amely a (privátnak, önkéntesnek és önkormányzónak tartott) szféra jogi kereteit egy tizenegy országból álló mintán elemzi, és felméri a harmonizációs nehézségeket, valamint az egyenlő bánásmód problematikáját a nonprofit szervezetek jogi státusának kontextusában. Egy elismerten sokszínű világ keresi a jogharmonizáció útjait.

A második cikk, Darío Rodríguez Mansilla és Soledad Quezada y Menares (Chile) *Kultúra és szervezetek a chilei civil szférában* című írása a nonprofit szervezetek hagyománya és

emlékezete nyomán kialakult szervezeti kultúrát, eredményeiket és nehézségeiket vizsgálja. A cikk szerint kétféle társadalmi entitás létezik: altruista és a kölcsönös. A szervezeti változásokat négy esettanulmány alapján elemzi a szerző. Négy jelentős chilei szervezet a szakmai változtatások mellett megpróbálta egységesíteni küldetését és célkitűzéseit, hogy így növelje a társadalmi és gazdasági hatékonyságot a civil szférában.

A *Jegyzetek és hozzászólások* rovat többek között egy négy európai non-profit hálózatnak kiküldött kérdőívet tartalmaz, amely az európai harmadik szektorról feltett kérdéseket közöl, az EU társadalompolitikájának kidolgozása kapcsán. Az érintett szervezetek (EAPN – European Anti Poverty Network; AGE – the European Older People’s Platform; SEE – Social Economy Europe; EDF – European Disability Forum) mindegyike közismert szervezet; fontos szerepet töltenek be abban, hogy az önkéntes szervezetek az európai társadalmi életben elismert szereplők legyenek.

A szám tartalmazza a folyóirat korábbi számaiban megjelent cikkek tartalmi kivonatait és kulcsszavait, valamint a spanyolországi civil szektor szociális területen működő jelentősebb szervezeteinek jegyzékét. E lista célja, hogy a külföldi olvasó számára kivonatos, ám mégis átfogó képet nyújtson a spanyol szociális szféra szervezeteiről, és megkülönböztethetővé tegye az általános célú és az egy-egy részterületre vagy -tevékenységre szakosodott szervezeteket. Mindegyikük mellett szerepel honlapjuk címe is.

A 9. számot a spanyol és külföldi szakirodalom elmúlt öt évet felölelő válogatott bibliográfiai válogatása zárja.



## **ÖNSZERVEZŐDÉSTÖRTÉNETI KUTATÁS A 19. SZÁZADI PESTI CIVIL SZERVEZETEK RŐL**

**TÓTH ÁRPÁD: ÖNSZERVEZŐ POLGÁROK. A PESTI EGYESÜLE-  
TEK TÁRSADALOMTÖRTÉNETE A REFORMKORBAN BUDAPEST,  
L'HARMATTAN, 2005, ISBN 963 7343 28 8**

Domaniczky Endre

■ Végre egy izgalmas, ám tudományos igényvel megírt könyv, amely a hazai civil szektor egykori életébe, a 19. század eleji pesti egyesületek működésébe nyújt betekintést! Végre egy történelmi monográfia, amely a mindennapok gyakorlathoz szokott robotosa, mondjuk egy önkormányzati civil referens számára is hasznos ismereteket tartalmaz! S mindezekon felül kézzelfogható közelségbe hozza a másfél évszázaddal ezelőtt az akkori civil szervezetek céljain munkálkodó személyeket. Más oldalról, egyesületi, egyleti tagként, pártolóként láthatjuk közkedvelt hőseinket: Széchenyit, Kossuthot, vagy éppen Wesselényit. Esetleg jelen sorok írójának titokzatos hősét, az elfelejtett magyar mecénást: herceg Batthyány Fülöpöt, Magyarország egyik leggazdagabb arisztokratáját (Domaniczky, 2006).

Tóth Árpád könyve, azon felül, hogy kiváló stílusban íródott, és a fenti célokat mind megvalósítja, még egy további előnnyel biztos rendelkezik: a legújabb külföldi és magyar szakirodalom eredményeire támaszkodva, az eddig jobbra csak pontszerűen, általában a helytörténeti munkákhoz kapcsolódva kutatott önszerveződéstörténet egy fontos szeletét dolgozza fel, a fehér foltokat széleskörű levéltári kutatásaival tüntetve el. A megrajzolt korképet pedig biztos kézzel helyezi el az európai tablón, főként angol és német területek példáival alátámasztva, összehasonlítva.

A mű tehát a többirányú – laikus és szakmabeliek által támasztott – igényeket kielégíti, ám itt álljunk meg egy pillanatra, s tekintsük át, mi is az az önszerveződéstörténet és miről szól voltaképpen e képmellékletekkel együtt 295 oldalas könyv? S szóljunk egy pár szót a szerzőről is!

## I. A szerző

Dr. Tóth Árpád PhD az ELTE BTK-n végzett történelem (1993) és szociológia (1998) szakon, doktori értekezését az e könyv témájával szolgáló kutatásai alapján Bácskai Vera vezetésével Debrecenben védte meg 2002-ben. Jelenleg a Miskolci Egyetem Bölcsészettudományi Kar, Új- és Jelenkori Magyar Történeti Tanszékének adjunktusa. Főbb kutatási területei: Pest társadalomtörténete a 19. század első felében, illetve Pozsony város- és társadalomtörténete a 18. század utolsó negyedétől 1848-ig. Publikációi magyar, angol, német és szlovák nyelven, illetve folyóiratokban jelennek meg.<sup>1</sup> Eddigi munkássága kiváló példáját adja annak, hogy a történelmi kutatások során egyre inkább szükség van más tudományterületek, így például a jogtudomány vagy a közgazdaságtan, a statisztika, a történelmi segédtudományok, a néprajz vagy éppen a szociológia eredményeinek, módszereinek hasznosítására. Vagyis az interdiszciplináris témafeldolgozásra. Szakterületére, a város- és társadalomtörténetre ez különösen igaz, kiegészítve azzal, hogy e területen megalapozott következtetések csak források feltárása és értelmezése révén vonhatók le.

## II. Az önszerveződő közösségek kutatása Magyarországon

Önszerveződéstörténet, másképpen egyesülettörténet – egy a szociológia, a jogtörténet és a történettudomány hármas határmezsgyéjén fekvő, magyar földön mintegy két évszázad eseményeit<sup>2</sup> átölelő terület (Bővebben lásd: Tóth, 2005:7., 143–144., 161.). A történészek általában egyesülettörténetnek nevezik. Jómagam – jogtörténettel foglalkozván – pontosabbnak tartanám az önszerveződéstörténet elnevezést, hiszen az egyesület (egylet vagy más hasonló formáció) csupán a hatályos jogszabályok által adott forma, jogi keret. A lényeg az alulról jövő, demokratikus szerveződés, a társadalom tagjainak önszerveződése.

Az egyesületté alakulás, amelyhez általában a hatóság aktusa szükséges, azonban hosszabb folyamat, s a kutató – különösen egy szociológus – nem állhat meg egy pecsétetes papírnál, hiszen az egyesületet létrehozó társadalmi mozgások, kristályosodási pontok megtalálása, azonosítása talán mindennél fontosabb kérdés. A szerző több helyen írja is, hogy ez vagy az a szervezet ebből vagy abból a körből, társaságból alakult. Jó példaként idézhetők a Pesti Casino előképűl szolgáló, gróf Széchenyi István és gróf Károlyi György által kezdeményezett pozsonyi főúri találkozók (Tóth, 2005:143). Vagy a magyar közelmúltból az egyesületek továbbélése a szocializmusban klubok és baráti körök formájában, amelyek – bár egyesületként nem léteztek – fontos társadalmi igényeket elégítettek ki. Esetenként a rendszerváltás után is formát öltöttek, de a kutatás számára baráti társaságként is értékesek.<sup>3</sup>

Tóth Árpád több helyütt említi a forrásfeldolgozásra, forráskritikára épülő hazai szakirodalom hiányát, illetve ezek hiánya miatt a nem eléggé alapos munkák esetenként téves következtetéseiinek továbbélését. A bevezetőben írtak e megállapításhoz csatlakoznak. Önszerveződéstörténettel leginkább a helytörténeti munkák szerzői foglalkoznak, munkáikban általában a helyi hagyományt, jobb esetben a korabeli sajtót feldolgozva.<sup>4</sup> Levéltári,

múzeumi évkönyvekben is találkozhatunk egyesülettörténeti tanulmányokkal, melyek elsődleges forrásokra, például a városi, vármegyei egyesületi fondok vizsgálatára épülnek.<sup>5</sup> A történészek, levéltárosok egy kisebb része viszont az utóbbi évtizedekben egy-egy korszak – jellemzően a 19. század – átfogó problémáinak áttekintése, értékelése során egyre gyakrabban támaszkodik e forrásanyagra. Pár kutatót érdemes itt külön is megemlíteni: Pajkossy Gábor, Bösze Sándor, Vári András és – mint az ábra mutatja – Tóth Árpád.

Kutatnivaló tehát bőven akad még, és csak remélhető, hogy a civil szektor szerepének felértékelődése a felsőoktatásban lévő oktatók és hallgatók figyelmét is e területre irányítja majd.

### III. A pesti egyesületek társadalomtörténete a reformkorban

Mindezek után lássuk a könyvet! Tóth Árpád munkája doktori disszertációjára épül, ennek téziseit, vagyis a kutatás céljait és a vizsgálódás korlátait foglalja össze bevezetőjében, melyet egy, az egyesülettörténet historiográfiáját áttekintő vázlat, valamint az egyesület definíciójának meghatározása követ. Magunk részéről – bár Tóth Árpád definícióját történeti szempontból jól használhatónak tartjuk – jogilag egy általános negatív fogalom alkotásával próbálkoznánk, például Szladits Károly meghatározását figyelembe véve.<sup>6</sup>

A nyolc fejezetre tagolódó dolgozat szerkezete részben a rendelkezésre álló forrásokat képezi le. Tóth Árpád maga is utal rá, hogy az egyesületi irattárak egy része a történelem viharaiiban megsemmisült. Ilyen esetekben támpontot csak a korabeli, jeles eseményekre, évfordulókra készült egyesületi összefoglaló munkák jelenthetnek. Másrészt azonban az arányokkal a szerző tudatosan is variál.<sup>7</sup> A fejezetek a következők: Az egyesülettörténeti kutatás tapasztalatai; Szegénykérdés és egyesületi jótékonyosság; Temetkezési és betegsegélyező egyletek; Társasegyletek, testedző és sportegyesületek; Kulturált szórakozás, tudomány- és művészetpártolás; Gazdasági egyesületek; A pesti izraelita egyesületek; Következtetések és kitekintés. Mint látható, a fejezetek sorra veszik a korabeli egyesületek főbb típusait. Pár kisebb változástól eltekintve<sup>8</sup> e kategóriákkal egy mai település civil szektorát is jellemezni lehetne.<sup>9</sup>

Az egyes fejezetek – akárcsak az egész munka – komplexen épülnek fel: a szervezetek történetének ismertetése mellett utalásokat találunk, ha forrás alapján rekonstruálható, az egyesület intézményeire is. A különböző egyletekhez kapcsolódó személyek életútjának, családi hátterének ismertetése mellett a szerzőnek külön gondja van a személyi átfedések elemzésére is. Ez a módszer jól mutatja a szociológia jelentőségét, szerepét a történelmi kutatásokon belül.

Csak az ilyen mélységű, aprómunkák révén van esély arra, hogy még pontosabb képet kaphassunk múltunkról. Csak egy példával illusztrálva: jelen sorok írójának legnagyobb meglepetésére Batthyány Fülöp herceg kétszer is feltűnik e lapokon, pedig szinte egész életét bécsi palotájában, esetenként Szombathelyen, Pozsonyban, Németújváron vagy Körmenten töltötte. Persze még az 1840-es évek előtt valószínűleg többször időzött Pesten is. Széchenyi naplójából tudjuk, hogy a gróf őt akarta az Akadémia első igazgatójának.<sup>10</sup> Azt



is tudjuk, hogy több társadalmi kezdeményezést bőkezűen, rangjához méltón pártolt, de e képet tovább árnyalja Tóth Árpád kutatása a herceg Pest-budai Hangászegyletben, illetve KIMTE-ben meglévő tagságáról.<sup>11</sup>

#### IV. Összegzés

Mindent egybevetve csak megismételhetők a bevezetőben elmondottak: az interdiszciplináris történetírás egy újabb szép darabját ajánlhattuk az olvasó figyelmébe. Az összegzésben így inkább egy másik kérdésre összpontosítottunk: megpróbáljuk indokolni, hogy miért is mondtuk előljáróban, hogy a gyakorlat számára is használható könyvről van szó.

Kultúrtörténeti érdekességek mellett – mint például a jelenleg modernnek és hiánypótlónak számító, elektronikusan kiadott Civil-Budapest Hírlevél elődjének tekinthető *Egyetemes Egyesületi Hírlő* tervezetének ismertetése (Tóth, 2005:50.) – a dolgozat több dologra hívja fel a figyelmünket.

Az egyik a kapcsolati háló vizsgálatának fontossága. Egy civil referensnek vitathatatlanul ez az egyik legfontosabb feladata: megtalálni a személyi vagy szervezeti átfedéseket, ezáltal is közelebb jutni az adott település eseményeinek és történetének megértéséhez.

A másik, mint már utaltunk rá, Pest egykori és mostani civil szektorának hasonlóságai. Nem párhuzamként említem, hiszen ez a következtetés nehezen támasztható alá, de a gyakorlati szakember számára egy állandóságot sugall: nem kell megijedni például a politika beáramlásától a civil szektorba (ami pedig mostanság már igen aggasztó méreteket ölt),<sup>12</sup> nem biztos, hogy az egyházak civilszervezet-alapítása mögött csak az 1%-ok megszerzése áll.

Magyarán: a könyv támpontot nyújt ahhoz, hogy több lábbon állva, a múltat is ismerve, távlatokban, komplexen próbáljuk nézni a szűkebb pátriánkban, vagy akár egész Budapeszten vagy Magyarországon zajló, a civil szektort érintő folyamatokat.

A gyakorlati és elméleti szakemberek mellett azonban ajánljuk még ezt munkát mindazoknak, akik közelebb szeretnének kerülni egy korszak és egy település történetének, mindennapjainak megértéséhez.

#### Irodalom

- Domaniczky Endre: Az elfelejtett magyar mecénás: herceg Batthyány Fülöp. In: *A Batthyányak évszázadai*. Körmend: 2006. 163–172.
- Domaniczky Endre: Adatok a civil szektor összetételéről Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimrén. In: *XVIII. kerületi Civil Kalauz*. Bp., 2007, 5-16.
- Szladits Károly: *Magyar magánjog* I. Bp.: Grill, 1941.
- Téglás Tivadar: Egyesületek, asztaltársaságok, körök, szövetkezetek és politikai pártok szerepe Pusztaszent Lőrinc-Pestszentlőrinc életében 1886–1950-ig. Kézirat, é. n.

## Jegyzetek

- 1 Publikációs listát lásd <http://totharpad.uw.hu/>
- 2 Az első hazai egyesületi előzmények a 18. századra nyúlnak vissza (vö.: szabadkőműves páholyok, lövészegyletek, kaszinók).
- 3 E gondolatmenettel csupán jelezni szeretném, hogy a jogtudománynak, a jogtörténetnek a hazai önszerveződéstörténet területén jócskán lenne feladata. Vö.: Tóth Árpád véleményét (Tóth, 2005:13., 38). Nonprofit jogi vizsgálatokat végzett jogászok közül – a gyakorlati kézikönyvek szerzőiként feltűnő – Lomnici Zoltán, Csizmár Gábor mellett Bíró Endre és Kondorosi Ferenc említhető.
- 4 Példának említem a XVIII. kerületi feldolgozást: Téglás, é.n.
- 5 Különösen a somogyi, szolnoki, vasi és hajdú-bihari levéltári közlemények foglalkoznak sokat e kérdéskörrel.
- 6 *„Egyesület minden olyan önkéntes alapítású testület, amely különleges szabályozásánál fogva nem tartozik más minősítés alá.”* (Szladits, 1941:583.) Természetesen egy ilyen fogalom alkotásának csak jogtörténeti szempontból van jelentősége, hiszen az egyesület fogalmát a hatályos joganyagban belül jelenleg a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény tartalmazza (61. §).
- 7 Ugyanis a jótékonyági egyletekről szóló rész a legterjedelmesebb. Ennek okáról Tóth Árpád így ír: *„Az a tartalmi megfontolás is kifejeződik ebben, hogy a többi egyesület-típus többsége lazábban kötődött a város életéhez.”* (Tóth, 2005:13.)
- 8 Például a betegsegélyező egyletek a hatályos szabályozás szerint – bár az egyesületi autonómián alapuló – külön szabályozást képeznek (lásd az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény).
- 9 Lásd: Domaniczky, 2007.
- 10 Lásd bővebben: Domaniczky, 2006. Megjegyzendő, hogy a herceg, Vas vármegye örökös főispánja már az 1820-as években a megyei jótékonyági egyesületek alapításának pártfogójaként tűnik fel. Hogy ez mennyiben van összefüggésben a Helytartótanács 1817-es rendeletével (Tóth, 2005:59.), az további kutatásokat igényel.
- 11 Tóth, 2005:101., 185.
- 12 Igaz, a szerző ezt egy lábjegyzettel intézi csak el, de az ott vázoltak már önmagukban gondolatébresztők (vö.: Tóth, 2005 35. l., a 165. oldalon).

## SZABÓ MÁTÉ

*Polgári engedetlenség és civil kultúra*

Szabó Máté – aki jelenleg az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa Magyarországon – tanulmányában az ombudsmani intézményről, annak szerepéről ír, és meglepő kérdésfelvetésként azt vizsgálja, mi köti össze az ombudsmant az alkotmányos jogok védelme és teljesége érdekében szabályt szegő polgárokkal. Szabó Máté szerint mindkét szerepkör fontos az állampolgári jogok kultúrájának védelmében (reaktív szerepkör) és továbbfejlesztésében (proaktív szerepkör). Az ombudsmani intézmény és az engedetlenség egyaránt az állam és a civil társadalom közötti közvetítő szférában helyezkednek el, azonban az ombudsman közelebb áll a „felső” pólushoz, az alkotmány, a jogrend, a jogérvényesítés bürokratikus területeihez. A tanulmány ezután a magyar ombudsmani rendszer továbbfejlesztési lehetőségeit taglalja, és kitér a gyermeki jogok érvényesülésének fontosságára, és az e területen működő külön ombudsmani pozíció felállítását javasolja.

*Kulcsszavak:* ombudsman, emberi jogok, állampolgári jogok, polgári engedetlenség, jogvédelem.

Szabó Máté 1956-ban született Budapesten. 1980-ban szerezte diplomáját az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Ezt követően négy évig a Világosság című folyóirat szerkesztőjeként dolgozott. 1984-től az ELTE Állam és Jogtudományi Karának Politológia Csoportjánál, illetve Tanszékén dolgozott, 1995-től egyetemi tanár, 1999 óta a Tanszék vezetője, majd 2001-től a Politikatudományi Intézet igazgatója. 1996-ban elnyerte az MT „A tudományok doktora” címet. 2007-től az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa. Többek között a Magyar Akkreditációs Bizottság, a Magyar Politikatudományi Társaság, a Magyar Szociológiai Társaság, valamint a Politikatudományi Szemle szerkesztőbizottsági tagja. 1980 óta folyamatosan végzett politológiai és szociológiai kutatómunkájának két fő témája a politikaelmélet története a 19–21. századi USA-ban és Nyugat-Európában, valamint a társadalmi mozgalmak és a politikai tiltakozás a 20–21. században Magyarországon és Közép-Európában  
*E-mail:* mateloc@ajk.elte.hu

## PÉNTEK ESZTER

*A hatékonyságmérés problémái a betegszervezetek körében*

A tanulmányban az eredményesség, hatékonyság szubjektív vezetői megítélése mellett az egészségügyi civil szervezetek működését megnehezítő tényezőkkel foglalkoztam. Alapvető kérdésem az volt, hogyan lehet mérni a betegszervezetek teljesítményét – a civil vezetők szerint, illetve melyek a leggyakrabban előforduló problémák feladataik elvégzése, céljaik megvalósítása során. Az interjúk kapcsán kapott válaszok megerősítették azt a feltételezésemet, miszerint a gazdasági, vezetéselméleti szempontok alapján kidolgozott objektív mérőszámok, indikátorok mentén a hatékonyság megítélése nem kielégítő. Emellett az egyedi helyzeteket megragadó értékelésre kell törekednünk. Az egészségügyi szervezetek

munkájának, eredményeinek megmutatása, kommunikálása azért aktuális és szükségszerű, mert csak ezáltal biztosítható a működésükhöz elengedhetetlen többszereplős kapcsolat, együttműködés kiépítése. A betegszervezetek eredményességének, hatékonyságának vizsgálatakor megállapítható, hogy számos tekintetben megtalálhatók a nonprofit szférára jellemző közös jelenségek, sok szempontból azonban a tevékenységből adódóan – például a partnerkapcsolatokban, konfliktusaikban és társadalmi megítélésükben, elfogadottságukban – speciális problémák jellemzőek.

*Kulcsszavak:* civil szervezetek, betegszervezetek, hatékonyság, eredményesség.

Péntek Eszter 1977-ben született Pécsen, szociológus, tanulmányai során szociálpolitikai, szociológusi diplomát szerzett, valamint Európa szakértő felsőfokú szakirányú szakképzettséggel rendelkezik. 2001 óta a PTE BTK Szociológia Tanszékének oktatója, egyetemi tanársegéd, PhD hallgató a PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Programjában. A pécsi Down-munkacsoport tagja, ahol több szakma képviselőjével együttesen tevékenykedik és végez vizsgálatokat a ritka betegséggel élők és családjaik körében. Kutatásai során az egészségügyi nonprofit szervezetek szerepét vizsgálja az életminőség javításában, az egészségi állapot egyenlőtlenségeinek mérséklésében.

*E-mail:* eszter.pentek@gmail.com

## BRACHINGER TAMÁS

*Az „állatorvosi ló” avagy egy community study, különös tekintettel a civil érdekérvényesítésre*

Egy többéves kutatómunka eredményeit ismerteti a tanulmány. A kutatás közelebbi célja az volt, hogy egy jól körülhatárolható lokalitás keretei közötti, olyan community study készüljön, amely válaszokat keres arra, vajon hol tart a helyi társadalom és benne az azt felépítő helyi közösségek vonatkozásában a rendszerváltás idején elképzelt kiteljesedési folyamat. Az önkormányzat fogalmának van egy a közhatalmi értelmezéstől eltérő értelmezése, amely az önkormányzatiságot a helyi közösség öngazgatásaként fogja fel. A helyi társadalom különböző szereplői és a helyi hatalom szereplői közötti viszony pontosabb ismerete, megértése vezet el a kutatás távolabbi céljához, ahhoz, hogy az önkormányzatiság újrafogalmazásában, a helyi társadalom autonómiájának újragondolásában kinek, milyen szerep jut a jövőben?

*Kulcsszavak:* önkormányzat, civil társadalom, helyi közösségek, civil kultúra, érdek aggregáció, érdekkérvényesítés.

Brachinger Tamás 1967-ben született Baján. Tanulmányait Szegeden, illetve Pécsen folytatta, művelődésszervezői és humán szervezői oklevelet szerzett. Jelenleg doktorjelölt. Az Eötvös József Főiskolán 1998 óta dolgozik oktatóként. Fő kutatási témája a civil szervezetek és a politikai verseny, a politikai pártok, döntéshozók viszonya és együttműködése.

*E-mail:* brachinger.tamas@ejf.hu

## MAJLÁTH RONALD

*A posztoszocialista térség civil társadalma*

A tanulmány szerint a valamikori szocialista blokk országai legalább negyven vagy hetven évig azonos politikai rendszerrel rendelkeztek, ezért a közép-európai országok civil társadalmának e kereteken belül történő vizsgálata mélyebb összefüggésekre képes rámutatni, mint ezeknek a nyugat-európai államokkal történő összevetése. Az összehasonlítást követően a tanulmány kísérletet tesz a posztoszocialista államok civil társadalmainak csoportosítására és ezek jellemzésére.

*Kulcsszavak:* civil társadalom, NGO-szektor, posztoszocialista térség

Majláth Ronald 1980-ban született Bácskatonán, a valamikori Jugoszláviában. A Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának politológia szakos hallgatója. Kutatási területe a közép-kelet-európai államok politikai rendszerei.

*E-mail:* rmajlath@freemail.hu

## VICENTE MARBÁN GALLEGO

*A harmadik szektor szerepe Spanyolország szociális fejlődésében, az Európai Szociális Modell tükrében*

A cikk a spanyolországi harmadik szektor szociális természetét vizsgálja az Európai Szociális Modell tükrében. Az európai harmadik szektoron belül jelentkező eltérések és hasonlóságok elemzéséből kiindulva (hálózatokba szerveződés, szolgáltatás elsőbbsége a jogérvényesítő tevékenységek felett, hibrid szervezeti formák) mértük fel, hogy ezen paraméterek mennyiben éreztetik hatásukat a spanyol harmadik szektor európaivá válásában, a kognitív és intézményi szinteket is tekintetbe véve. Ebben a kontextusban vizsgáltuk meg végül a spanyol harmadik szektort a szociális cselekvés két specifikus területén keresztül, azaz a társadalmi kirekesztettség és a tartós gondozás szempontjából. Az első területen a harmadik szektor spanyol szervezeteinek tevékenységére a segélyezés és transzverzalizálás, alacsony jövedelmezőség, valamint a szétszórt, nem összehangolt nonprofit jellegű ellátás a jellemző. A tartós gondozás szempontjából a civil szervezetek tevékenységüket eltérő közegben fejtik ki, melyre a tartós gondozás fogalmának nemrégiben történt kiszélesítése és a fokozódó jövedelmezőség a jellemző. Ezen a területen a harmadik szektor hagyományos módon nagy befolyással bír, és a szolgáltatások nyújtásában erős képességekkel rendelkezik.

*Kulcsszavak:* tartós gondozás, társadalmi kirekesztés, harmadik szektor, nonprofit szervezet, Európai Szociális Modell.

Vicente Marbán Gallego a közgazdaságtudományok doktora az Alcalai Egyetemen, jelenleg az egyetem megbízott professzora. Kutatóként dolgozott az Általános Vállalkozási Iskolán Budapesten, valamint a Tudományos Kutatások Főtanácsánál. A *The Spanish Review of the Third Sector* magazin társigazgatója. Számos, a jóléti társadalmak szociálpolitikájával és reformjaival

kapcsolatos, spanyol és európai kutatásban vett részt, különösen a szociális védelem, kiszolgáltatottság és a harmadik szektor témájában. Ezekben a területeken számos cikk és könyv szerzője és társszerzője is egyben (részletesen: [http://www2.uah.es/vicente\\_marban/](http://www2.uah.es/vicente_marban/))

*E-mail:* vicente.marban@uah.es

## HAGAI KATZ—BENJAMIN GIDRON—NISSAN LIMOR

*A harmadik szektor Izraelben – Jellemzők, struktúra és a fejlesztő politikák*

Világszerte számos országban egyre inkább elismerik, hogy a nonprofit szektor fontos szerepet játszik a modern társadalmak gazdasági, szociális és politikai életében. Ezek a szerepek nem korlátozódnak szociális szolgáltatások biztosítására a csökkenő jóléti államban, hanem magukban foglalják a civil társadalom építését, társadalmi tőke és bizalom képzését a civil társadalomban, valamint a demokratikus kormányzás megerősítését. A szektor növekvő jelentőségének felismerését Izraelben az egyetemi központok munkája, az ernyőszervezetek és infrastrukturális nonprofit szervezetek lobbitevékenysége hozta előtérbe. A nonprofit szektor kapacitásainak a jelentősége 2006 nyarán, a második libanoni háború alatt drámaian mutatkozott meg. A nonprofit szektor percepciójának eme változása együtt járt a szektorral kapcsolatos kormányzati attitűdváltozással, amely a nonprofit és üzleti szektor bevonásával, egyeztetéseken keresztül megvalósuló szektorközi együttműködés megalapításában ölt testet. Ez nem kis horderejű változás, mivel Izrael államiságának eddigi hatvan évében semmilyen szisztematikus politika nem jellemezte a kormányt, a nonprofit szektort, szerepét, és állammal való kapcsolatát illetően.

Ez a cikk ezt a politikai fejlesztést kívánja megalapozni azért, hogy megvizsgálja az izraeli nonprofit szektor történetét, elemzi az újabb keletű trendeket az utóbbi évtizedek fejlődése alapján mind szervezeti, mind makroökonomiai szempontból; és felveti azokat a sarkalatos kérdéseket, amelyeket ezek a történelmi folyamatok és trendek indukálnak. Különösen szeretnénk kiemelni, hogy a kormány hagyja el azt a történelmi attitűdöt, amely szerint a nonprofit szektort az állam alárendeltjeként és az állami szociális ellátórendszer kiterjesztéseként kezeli, és kezdje autonóm szereplőként megközelíteni, amivel az állam partneri kapcsolatra kell hogy törekedjen, figyelembe véve a szektor sokrétű feladatait.

*Kulcsszavak:* izraeli társadalom, harmadik szektor, bejegyzett és aktív szervezetek, trendek.

Hagai Katz a UCLA Közpolitikák tanszékén doktorált jóléti tudományokból. 1996 óta vesz részt a Harmadik szektor és Civil társadalom kutatásában, számos könyv és cikk szerzője és társszerzője a globális civil társadalom, adományozás, az izraeli nonprofit szektor és a Los Angeles-i nonprofit szektor témájában. Jelenleg ő a vezetője a Nonprofit szervezetek menedzsment programjának a Guilford Glazer Üzleti és Vezetési Főiskolán, valamint ügyvezetője az Izraeli Nonprofit Kutatóközpontnak, melyek mindegyike a Negevi Ben-Gurion Egyetemen, az izraeli Beershevában működik. A zürichi World Society Alapítvány 2007. évi kutatói díjának díjazottja, és 2004 óta szerkesztője a Globális Civil Társadalom Évkönyvnek.

*E-mail:* gidron@bgu.ac.il

Benjamin Gidron alapítója és igazgatója 1997–2009 között a Negevi Ben-Gurion Egyetemen alapított Izraeli Nonprofit Kutatóközpontnak. Alapító elnöke a Nonprofit Szektort Kutató Nemzetközi Társaságnak (International Society for Third sector Research – ISTR) 1992 és 1996 között. Tanár a Ben-Gurion Egyetem Guilford Glazer Üzleti és Vezetési Főiskolán, ahol 2004-ben ő alakította ki a nonprofit menedzser posztgraduális képzést. Ezt megelőzően a Szociálismunkás-képző tanszéken volt oktató és tanszékvezető. Tanulmányaiban elsősorban az izraeli nonprofit szektort, illetve a szektor nemzetközi perspektíváival foglalkozik.

*E-mail:* gidron@bgu.ac.il

Nissan Limor, Politikatudományok doktora és M. B. A. Tanársegéd a Ben-Gurion Egyetem Guilford Glazer Üzleti és Vezetési Főiskola nonprofit menedzser mesterképzésében, és a Joseph J. Schwartz nonprofit és közösségi szervezetek menedzsmentje mesterképzésben; a Paul Baerwald Szociális Munkás Képző Intézetében, valamint jóléti tanulmányokat oktat a jeruzsálemi Héber Egyetemen. Tanácsadó és kutató a Negevi Ben-Gurion Egyetemen működő Izraeli Nonprofit Kutatóközpontban. Négy könyv és számos tanulmány szerzője az izraeli nonprofit szektor, nonprofit menedzsment, szabályozás és adományozás témájában. Az Izraeli Civil Vezetés Egyesület Sztenderdügyi és Akkreditációs Bizottságának elnöke (Nonprofit és önkéntes egyesületek ernyőszervezete Izraelben). Kuratóriumi tag számos izraeli nonprofit szervezetben. Korábbi beosztások: az Izraeli Elnöki Kabinet ügyvezetője, az Izraeli Felsőoktatási Bizottság ügyvezetője; a Tervezési és Gazdasági Miniszter tanácsadója, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium főkönyvelője.

*E-mail:* gidron@bgu.ac.il



## **MÁTÉ SZABÓ**

*Civil Disobedience and Civil Culture*

Máté Szabó – recently the Ombudsman of Citizens’ Right in Hungary – writes about the role of the Ombudsman position and raises the question what the relationship and link is between the Ombudsman and the citizens who break the law focusing on the protection of constitutional rights. Máté Szabó thinks that both of the two roles are important to protect the “culture of citizens’ rights” (reactive role) and also to improve them (proactive role). Both of the ombudsman position and the civil disobedience are in an intermediary sphere between the state and the civil society, but the ombudsman is nearer to the “upper” pole, the areas of constitution, rule of law and practice of law. The study then analyzes the potential improvements of the Hungarian ombudsman system and finally introduces the importance of the children’s rights by suggesting creating a special ombudsman position. *Keywords:* ombudsman, human rights, citizens’ rights, civil disobedience, legal defense.

Máté Szabó was born in Budapest, Hungary in 1956. He graduated at the ELTE University, Faculty of Law in 1980. Then he was the editor of the periodical “Világosság”. From 1984 he worked for the Political Science Department of ELTE Faculty of Law. He has been University Professor from 1995, Head of Department from 1999, and director of the Institute of Political Science from 2001. He became Doctor of the Hungarian Academy of Sciences in 1996. He is the Ombudsman of Citizens’ Rights from 2007. Beside others, he is a member of Hungarian Accreditation Committee, the Hungarian Political Science Association, the Hungarian Sociological Association and editor of the Political Science Review. He has continuously made researches in the field of political science and sociology since 1980. Two main areas of his researches are history of politics in US A and Western Europe in the 19–21 Centuries; societal movements and political riots in Hungary and CEE countries in the 20–21 Centuries. *E-mail:* mateloc@ajk.elte.hu

## **ESZTER PÉNTEK**

*Problems of the efficiency measurement among health care organizations*

In addition to investigating leaders’ subjective assessment of success and achievements, we investigated the factors hindering the operation of patients’ organizations. Our main questions were the following: (a) how the performance of patients’ organizations can be measured, and (b) what the most frequent problems are during the implementation of their tasks and objectives. The answers received at the interviews underlined our assumption that the assessment of effectiveness along objective figures and indicators created on the basis of economic and leadership considerations is not satisfactory. We must strive for the assessment of individual situations. The presentation and communication of the work and achievements of health care organizations is a current and vital issue; the multiplayer relationship and cooperation, which are essential for the operation of these organizations, can



be realized only this way. Our analysis of the successfulness and effectiveness of patients' organizations reveals that in several respects these organizations show symptoms common in the non-profit sector, but in other respects they also possess special problems, deriving from the activity itself, for instance in personal relationships, conflicts and their social acceptance and tolerance.

*Keywords:* civil organizations, patients' organizations, effectiveness.

Eszter Péntek was born in Pécs, in 1977, sociologist, has a degree in social politics and sociology, and is a qualified expert on European affairs. She has been teaching as an assistant lecturer at the Department of Sociology of the Faculty of Humanities of the University of Pécs. She is a PhD student at the Program of Political Sciences of the Interdisciplinary Doctoral School of the Faculty of Humanities of the University of Pécs. She is a member of the Down-team in Pécs, where she is working together with the representatives of other professions to make analyses among those suffering from the disease and in their families. During her research she is examining the role of non-profit health care organizations in the improvement of life quality and in the moderation of the inequalities of health condition.

*E-mail:* eszter.pentek@gmail.com

## TAMÁS BRACHINGER

*The „pool of problems“ or a community study with special regard to the civil advocacy*

This essay is summary of the my Ph.D. thesis from social science. In project is testing for example: co-operation between the civil organisations and the local government in Baja. Baja is a medium town in South-Hungary. Object of test are; decision-makers, former decision-makers (member of town council and member of aldermanate's committees) and member of civil organisations. Both of them are from Baja. My Ph. D. thesis is a general rule: analysing the development of the last 20 years this study gives an overview of development tendencies in the non-profit organisations in factual milieu, because Hungarian Local self-government System is 19 years old.

*Keywords:* local government, civil society, local communities, civil culture, interest aggregation, advocacy.

Brachinger Tamás was born in 1967, in Baja. He made his degree on cultural organiser and human organiser Szeged and Pécs. In this time he is candidate of doctor of social science. He magisterial in the Eötvös József College since 1998. The main subject of my research is; the relation between the civil organisations and the politics, parties, decision-makers and they' co-operation.

*E-mail:* brachinger.tamas@ejf.hu

## **RONALD MAJLÁTH**

*The civic society of the post-socialist area*

According to the study, the countries of the former socialist bloc maintained identical political systems for at least forty to seventy years, thus the survey on the civil societies of the Central European countries within these frames can point out deeper correspondence than simply comparing them to the Western European countries. Following the comparison, the study takes an attempt to sort and typify the civil societies of the post-socialist states.

*Keywords:* NGO sector, civil society, post-socialist area

Ronald Majláth was born in Bácskátópolya in the former Yugoslavia in 1980. He studies at the University of Pécs, Faculty of Humanities, Department of Political Studies. He specialises in the political systems of the Central and Eastern European countries.

*E-mail:* rmajlath@freemail.hu

## **VICENTE MARBÁN GALLEGO**

*Role of the third sector in the social development of Spain – in the framework of the European Social Model*

The article analyzes the social character of the Spanish third sector in the framework of the European Social Model. Starting from the analysis of differences and correspondences inside the European third sector (networking, service provision as priority vs. legal defense, hybrid organizational forms), it was analyzed how these parameters affect on the europeanization of the Spanish third sector; concerning the cognitive and institutional aspects as well. The Spanish third sector was analyzed in this context through two specific areas of social activities: social exclusion and long-term care. In the first area, activities of the Spanish organizations are transversal, disorganized, not profitable, not coordinated when they provide nonprofit services. In the field of long-term care, civil organizations perform in different conditions; it is typical that concept of long-term care has been broadened and the activity is profitable. In this area, the third sector has large influence traditionally, and has great competence in providing services

*Keywords:* long-term care, social exclusion, dependency, Third Sector, Nonprofit organization, European Social Model.

Vicente Marbán Gallego Assistant Professor at the Alcalá University, he has PhD. on Economics. He worked as a researcher for for the Budapest College of Management and the Council of Scientific Research. Co-director of The Spanish Review of the Third Sector magazine. He participated in several Spanish and European researches on social policy and reforms of social welfare societies, especially in the field of social care, dependency and third

sector. He is author and co-author of several studies, articles and books in this field. (More details: [http://www2.uah.es/vicente\\_marban/](http://www2.uah.es/vicente_marban/))  
*E-mail:* vicente.marban@uah.es

## HAGAI KATZ—BENJAMIN GIDRON—NISSAN LIMOR

*The third sector in Israel - characteristics, structure and development policies*

The role and importance of the nonprofit sector in the economy, social and political life of modern societies has been increasingly recognised throughout the world. However these roles cannot be reduced for the service provider function in decreasing welfare states, they also include the building and developing civil society, social capital and trust and the support of democratic governance. In Israel, the increasing role of nonprofit sector was highlighted by the contribution of universities, umbrella organizations and the lobby activity of the nonprofits, themselves. The importance of the sector was especially recognizable during the second Lebanon war, in summer of 2006. The changing perception of the nonprofits was followed by a changing approach and attitudes by the government, which resulted in a multi-sector co-operation between the state, nonprofit and business sector. These changes are significant in Israel, since there was not any special state policy toward the third sector during the last 60 years.

This article focuses on the history and development process of the Israeli nonprofit sector in both an organizational and macro-economical level to promote and support the new public policies and raise the core questions induced by the historical processes and trends. We would like to stress, that the government should give up the former attitude, in which nonprofit sector was handled as a subordinated entity and the mere extension of social provision system. Instead, nonprofit sector has to be seen as an independent, autonomous actor of the society and a potential partner for the state, and its other functions also have to be taken into account.

*Keywords:* Israeli society, third sector, registered and active organizations, trends

Hagai Katz took his doctorate at the Public Policy Department of UCLA in welfare sciences. He has been taking part in third sector and civil society researches since 1996. He is the author and co-author of many books and studies on global civil society, giving, the nonprofit sector of Israel and Los Angeles. Actually he is the leader of the Programme for nonprofit management at the Department of Business Administration of Guilford Glazer School of Business and Management and he is the Chief Research Officer of the Israeli Centre for Third-sector Research, both of them are part of the Ben-Gurion University of the Negev, in Beersheva, Israel. He was awarded by the researcher prize of the year by the World Society Foundation in Zurich in 2007. He has been an editor of Global Civil Society Yearbook's Data Programme since 2004.

*E-mail:* gidron@bgu.ac.il

## ■ AUTHORS

Benjamin Gidron is the founder and director (1997–2009) of the Israeli Centre for Third Sector Research (ICTR) at the Ben Gurion University of the Negev in Beersheva, Israel. He served as the founding President of the International Society for Third Sector Research (ISTR) between 1992–1996. He is a Professor at the Guilford Glazer School of Business and Management at Ben Gurion University, when he founded and directs the Nonprofit Management Programme as a post gradual course in 2004. He came to the School of Business and Management after serving for some 20 years at the Spitzer Department of Social Work (Ben Gurion University), where he served as the Chair (1985–1990). In his studies he focuses on the Israeli nonprofit sector and on its international perspectives.

*E-mail:* gidron@bgu.ac.il

Nissan Limor is the Doctor of Political Sciences and lecturer at the Nonprofit Management Programme at Guilford Glazer School of Business and Management at Ben Gurion University of the Negev, at the Joseph J. Schwartz Programme's advanced studies in Management of Community, Nonprofit Organizations and Public Policy, at the Paul Baelward School of Social Work, and teaching social welfare studies at the Hebrew University, in Jerusalem. He is an advisor and researcher at the Israeli Centre for Third Sector Research at the Ben Gurion University of the Negev. He is the author of four books and many articles on the Israeli nonprofit sector, nonprofit management, legal regulation and giving. Chairs the Public Committee for Standards and Accreditation of the Nonprofit and Voluntary Sector Association (the umbrella organization of the nonprofits in Israel). He is the member of the board of various Israeli not-for-profit organizations. Former positions: Director-General of the Office of the President of The State of Israel, Director-General at the The Council for Higher Education in Israel, Special Advisor to the Minister of Planning and Economy, Chief Accountant of the Ministry of Labour and Social Affairs.

*E-mail:* gidron@bgu.ac.il

