



CIVIL SZEMLE

Szerkesztőbizottság/Editorial Board

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

Szerkesztőség/Editors

Főszerkesztő/Editor in Chief Szerkesztők/Editors

Nizák Péter
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)

Online szerkesztő/Online Editor

Bod Levente

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

Együttműködőink/Co-operators

Civil Szemle Alapítvány



Palócvilág Alapítvány
Szociális és Munkaügyi Minisztérium

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

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

Felelős kiadó Németh István
Lapterv Zátanyi Tibor
Tördelőszerkesztő Krauter Tamás

Készült a Kánai nyomdában
Felelős vezető Kánai József

ISSN 1786-3341

■ **ELMÉLETILEG**

Reisinger Adrienn: Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések **5**

Bocz János: „Jéghegyek”. Tévhitek, avagy a magyar nonprofit szektor mélyrétegei **24**

■ **KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM**

Váczy Borbála: Rések a jószándékban **51**

Glied Viktor: Civil szervezetek szerepe a környezeti ügyekben, a dél-dunántúli régióban **69**

■ **TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM**

Kinyik Margit: Civil érdekérvényesítés kistérségi szinten **81**

Kákai László: Civil kapcsolati viszonyok **111**

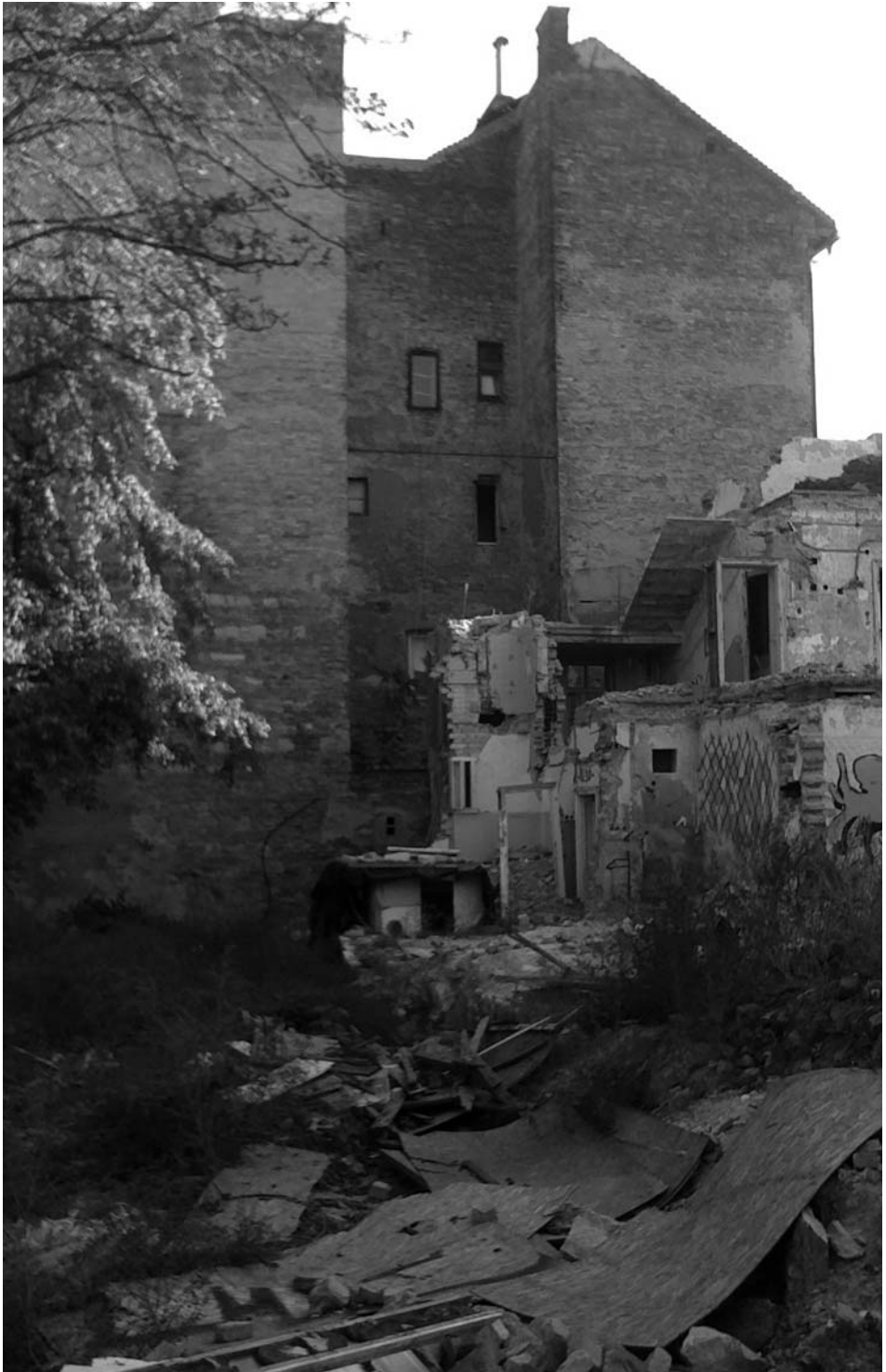
■ **VILÁG-NÉZET**

Miroslav Ruzica: Újabb választás előtt: A szerb civil társadalom **135**

■ **VISSZAHATÁS**

Gáthy Vera: Megjegyzések Szabó Máté cikkéhez – A gandhiánus polgári engedetlenségtől az ombudsmanig **151**

■ **Szerzőink** **155**





RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA ÉS TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL — ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK

Reisinger Adrienn

■ A világ demokratikus berendezkedésű államainak működési alapja a képviseleti demokrácia rendszere, melynek értelmében az állampolgárok adott időszakoként választások formájában képviselőt választanak maguknak, rájuk bízva, hogy felelősen döntsenek az országot, adott területi egységet érintő kérdésekben. (Sartori, 1999) A képviseleti demokrácia egyik fontos jellemzője, hogy az állampolgárok számára csak behatárolt és korlátozott mértékű politikai beleszólásnak enged teret (Kulcsár 1997), ezért is illetik a közvetett jelzővel.

A képviseleti demokrácia rendszere a 20. század második felében került abba a helyzetbe, hogy nem minden esetben volt képes az érdekeket, különösen a helyieket megfelelően érvényesíteni (Ugrin–Varga, 2007, Nizák–Péterfi, 2005), megjelent az állampolgárok részéről az az igény, hogy ők is szeretnének közvetlenül beleszólni saját környezetük fejlődésébe, nemcsak a választások és egyéb népszavazások alkalmával, hanem a köztes időszakokban is. Így előtérbe került a részvétel elve, ennek módja, szereplői, jellemzői és gyakorlati megvalósíthatósága. Tanulmányom a részvételi (aktív) demokrácia és a társadalmi (állampolgári és civil/nonprofit szervezeti) részvétel elméleti hátterét mutatja be, középpontba helyezve a fogalmak jelentésének ismertetését, a részvételi demokrácia eredetének bemutatását és a társadalmi részvétel módjainak, továbbá pozitív és negatív hatásainak szemléltetését. A részvételi demokrácia és a társadalmi részvétel bemutatása során a civil/nonprofit szervezetek részvételi módjainak ismertetése kerül fókuszba.

A részvételi demokrácia tartalma

A részvételi demokrácia tartalmának megértéséhez szükségesnek tartom annak rövid áttekintését, hogy milyen típusú államberendezkedések léteznek, ezeket mi jellemzi, és hol

helyezkedik el ezek kontextusában a részvételi demokrácia. Az állam és az ország többi szereplőjének viszonya alapján 5 fajta állam- és demokráciatípus határozható meg (Ugrin–Varga, 2007), melyek a következők:

- Diktatórikus állam, a demokrácia hiánya: az állampolgárok kiszolgáltatottsága jellemző.
- Erős állam, kvázi demokrácia: erre a típusra az állami túlsúly és az állampolgárok alávetettsége jellemző.
- Demokratikus állam, klasszikus, képviseleti vagy közvetett demokrácia: az állampolgárok érdekei az általuk választott képviselőik által érvényesített, így az állampolgárok közvetetten vesznek részt a döntésekben.
- Közösségi állam, közösségi demokrácia: egy kicsit idealisztikus felfogás, mely szerint az állam és az állampolgárok is a társadalomnak alárendelve „működnek”.
- Részvételi állam, közvetlen vagy részvételi demokrácia: az állam és az állampolgárok közötti kapcsolatot az egyensúly és a kölcsönös felelősség jellemzi.

A részvételi demokrácia működése azon az elven alapul, hogy az állami szereplők mellett a társadalom és a gazdaság szereplői is részt vesznek a környezetüket alakító folyamatokban, teszik ezt önként és teljes jogú félként. (Sartori, 1999) Danesh Chekki (1979) a részvételi demokráciát az emberek uralmaként értelmezi, olyan értelemben, hogy az állampolgárok olyan tetteket hajtanak végre, mellyel szándékosan képesek befolyásolni a hatalmon lévők döntéseit, vagyis a közösség hatalommal való felruházásáról beszélhetünk.

Feltehető a kérdés, hogy ki és hogyan szeretne és tud részt venni ezekben a folyamatokban, egyáltalán milyen folyamatokban kell részt venni. Kijelenthető, hogy a helyi erőforrások mozgósításával történő fejlesztési tevékenység a 20. század második felében megjelenő formájával együtt kezdett formálódni a részvételi elv gyakorlatban történő megjelenése, és megállapítható, hogy még ma is intenzíven fejlődik (Ugrin–Varga, 2007). További kérdésként merül fel, hogy milyen történeti hagyományokból táplálkozik a részvételi elv mai formájának megjelenése, illetve hogy milyen hatása van ennek egy ország működésére. Ennek bemutatására kerül sor a következő részben.

A részvételi demokrácia eredete

A KEZDETEK

A részvételi demokrácia eszméjének terjedését Ugrin Emese és Varga Csaba (2007) két tényezővel magyarázza. Egyrészt a lokalitás és a részvételi elv eszméjének megjelenése a globalizáció egyre nagyobb mértékű terjedésére adott válaszként értelmezhető. Másrészt a helyi érdekek előtérbe helyezése elősegíti a helyi terek versenyképességét is. A szerzőpáros szerint ma már egy ország fejlődésének vizsgálatakor alapvetően három dimenzióban kell gondolkodni: globális, nemzeti és lokális szinten. Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezek a szintek folyamatosan kapcsolatban állnak egymással, és az egyik szinten sem lehet a többiben zajló folyamatok megértése nélkül hatékonyan cselekedni, és dönteni ar-

ról, hogy kik lesznek azok a szereplők, akik befolyással tudnak lenni a térbeli folyamatokra. Schmitz kifejezésével élve ma már globalizált helyi terekről beszélhetünk. (Schmitz, 2004)

A részvételi demokrácia és a részvétel gondolata bár a 20. század második felében előtérbe került a korábban említett okok miatt, azonban gyökerei már a történelmi múltban megtalálhatók. Arisztotelész (1984) *Politika* című művében kifejtette, hogy egy állampolgár csak akkor lehet teljes értékű, ha aktívan közreműködik és részt vesz a városállam ügyeiben, másrészt a városállam egysége is csak akkor alakulhat ki, ha a polgárok részt vesznek a közösségi életben. Arisztotelész gondolkodásában nem az egyes emberre, hanem arra a közösségre fókuszált, amelyen keresztül az egyén részt vesz a városállam életében. (Mansbridge, 1995) A városállamok jövőjét illetően Arisztotelész felhívta a figyelmet, hogy „...megfelelő tervezés nélkül nem alakulhat ki a legtökéletesebb alkotmány.” (Arisztotelész, 1984:282) Rousseau Arisztotelészhez hasonlóan nem az egyént, hanem a közösséget helyezte előtérbe, úgy gondolta, hogy a részvétel nélkül az állampolgárok nem szabadok, és az állam is halott. (Mansbridge, 1995) Először Tocqueville-nél jelenik meg az a gondolat, hogy a demokratikus folyamatokban való részvételnek hatása van az egyén fejlődésére is, méghozzá pozitív értelemben. (Mansbridge, 1995) A részvétel fontossága mellett Kant és Constant amellett érvelt, hogy az emberektől nem várható el, hogy kövessék a mindennapi politikát, így szükség van képviselőkre, akik az emberek nevében járhatnak el. (Bódig, 2005) Herold Laski 20. századi politológus értelmezése szerint a részvétel oly módon jelenik meg a társadalmakban, hogy különböző csoportosulások felelősek az érdekek érvényesítéséért, fontos szempont, hogy az állam csak az egyik csoportosulás a sok közül, nincs kitüntetett szerepe; később Ernst Fraenkel német politológusnál az állam már meghatározó szereplővé lép elő a csoportosulások körében. (Bódig, 2005) A 20. század második felében Cook (1975) és Haberlein (1976) is azzal érvel, hogy ha az állam teret enged a helyi szereplőknek, egyrészt a különböző programok legitimálva lesznek, másrészt jobb döntések fognak születni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a részvétel elvének alkalmazása folyamatosan alakult az évszázadok során, mai értelemben viszont csak néhány évtizede használatos a fogalom.

A RÉSZVÉTELI DEMOKRÁCIA MAI ÉRTELMEZÉSÉNEK EREDETE

A részvételi demokrácia mai értelmezésének eredete Brazíliához, azon belül Porto Alegre nevű városhoz köthető. A részvételi elv alkalmazásának ötlete már az 1970-es években megjelent mintegy ellenállásként az akkor még katonai diktatúrával szemben. (Pataki, 2007; Abers, 1998) A kezdeti lépések után végül Porto Alegreben bontakozott ki a részvételi demokrácia eszközeként alkalmazott részvételi költségvetés gyakorlata, melyet 1989 óta rendszeresen alkalmaznak a városban. A részvételi költségvetés „...a települési költségvetés összetételének és arányainak a meghatározása és működésének az ellenőrzése egy minden lakos számára nyitott és átlátható, évente újraismétlődő vita- és tervezési folyamaton keresztül.” (Pataki, 2007:145) Ennek gyakorlata Porto Alegreből indult, azonban ma már több településen is alkalmazzák a részvételi költségvetés gyakorlatát. A módszer elterjedése 3

szédet folytathassanak az intézményekkel. További, a témát érintő dokumentum az Aarhusi Egyezmény, melyet 1998-ban írtak alá Dániában.³ Az Egyezmény elsődlegesen a környezeti ügyekben történő részvétel és a környezeti információkhoz való hozzáférés jogát helyezi középpontba, azonban egyetértve Bodával (2008) a fenti jogok definiálásakor az Egyezmény a döntés-előkészítésben való részvétel jogát definiálja, ami más kérdéskörben is értelmezhető. Az Egyezmény a részvétel következő elemeit határozza meg (Pelcl, 2002:11): „Információhoz való hozzáférés, aktív tájékoztatás, konzultáció a lakossággal, társadalmi részvétel a tervezésben, a tervezési folyamat értékelése a társadalmi részvétel szemszögéből.”

Képviseleti demokrácia részvételi elemekkel – Az aktív demokrácia

Több szakértő (Ugrin–Varga, 2007; Nizák–Péterfi, 2005; Sartori, 1999; Kulcsár, 1997) azon az állásponton van, hogy a részvételi demokráciát teljes mértékben, vagyis ahogy a jelentéséből adódna, nem lehet megvalósítani. Alapvetően a részvételi demokrácia elve minden állampolgár számára biztosítja az alábbi jogokat (Ugrin–Varga, 2007):

- javaslattevéti jog;
- informálás és informálódási jog;
- vitatkozási jog;
- döntési jog.

A probléma elsősorban a döntési jog biztosításában keresendő, ugyanis ezek szerint az állampolgároknak lehetőséget kell kapniuk minden fejlesztési és közügyi döntésben, aminek a gyakorlatban nincsenek meg a megvalósítási feltételei. Chekki (1979) a döntésben való részvétel kétféle módját különbözteti meg:

- közös-meghatározású részvételi demokrácia: a szakértő állami és nem szakértő állampolgárok együttműködésén alapul, közös döntéshozatal jellemzi;
- ön-meghatározású részvételi demokrácia: a döntéshozatalban az állampolgárok teljes autonómiája jellemző.

Ha az állampolgárok minden döntésben részt vesznek, akkor nem beszélhetünk többé képviseleti rendszerről, nem hatalmi állam irányít, hanem egy olyan állami berendezkedés van érvényben, ami egyszerre közösségi és személyes. (Ugrin–Varga, 2007) Másrészt felmerül a kérdés, hogy ha a részvétel önkéntes (Sartori, 1999), akkor senkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy bármit is tegyen környezete érdekében. Sartori (1999) is megállapítja, hogy ha egy állampolgár egyáltalán nem érdeklődik a politika és a közügyek iránt, nem is fog részt venni benne. Továbbá Sartori kritikaként felveti, hogy eddig még nem született olyan egységes álláspont, mely egyértelműen kimondta volna, hogy a részvételt milyen formában és a közügyek mely szintjén, szintjein kell megvalósítani. Ezenkívül hozzá teszi, hogy az is kérdéses, képes-e az állampolgárokat motiválni a részvétel lehetősége. Hiszen joggal teheti fel a kérdést az ember, hogy ki garantálja, hogy éppen az ő véleménye is teret kap majd a döntések során. Sartori azzal érvel, hogy egy kisebb csoportban sokkal nagyobb valószínű-

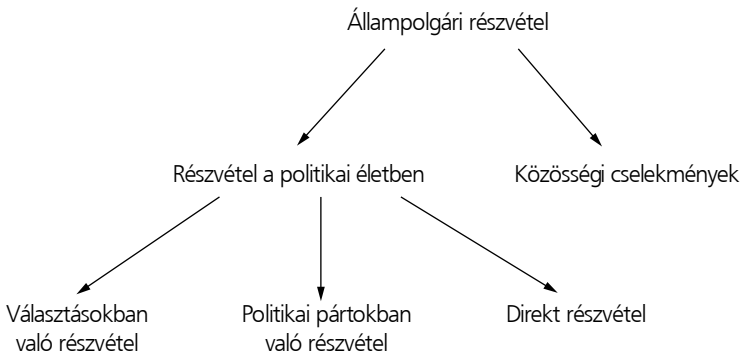
A következő alfejezetekben a részvételi demokrácia helyett az aktív demokrácia meghatározást fogom használni,⁴ részvételi elven pedig a döntési jogot leszámítva minden olyan jogot értek, amely a korábbiakban már bemutatásra került.

A társadalmi részvétel módjai – elméleti megközelítés

A szakirodalom legnagyobb része, amikor a részvételi demokráciát és a részvétel elvét tárgyalja, elsősorban a szereplőkre, a részvétel előnyeire, hátrányaira és annak technikáira fókuszál. Kevés esetben kerülnek konkrétan megnevezésre azok a szituációk, amelyekben az állampolgárok (közvetlen és közvetett) részvételére számítanak. Feltehető a kérdés, hogy egyáltalán mi számít részvételnek? Hol van az a határ (egyáltalán van-e határ?), ami elválasztja egymástól a képviselői és a részvételi demokráciában való részvételt? A részvételi demokrácia alapvetően a képviselő-választásokon és a népszavazásokon túl minden olyan cselekvésre utal, amely lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy beleszólhassanak a mindennapjaikat érintő közügyekbe, alapvetően a települést, nagyobb területi egységet érintő fejlesztési kérdésekbe: fejlesztési programok, stratégiák előkészületeibe, azok véleményezésébe, vagyis a döntés-előkészítésbe, majd a megvalósításba, értékelésbe. A részvételi módoknak, azok mélységének többféle megközelítése létezik (Participation of Citizens... 2000; Gramberger, 2001; Arnstein, 1969; Chanan, 1997; Burns–Hambleton–Hogget, 1994; Nizák–Péterfi, 2005), a következőkben ezek bemutatására kerül sor.

Az *Európa Tanács* kiadványa szerint (*Participation of Citizens...*, 2000) alapvetően két-féle dimenzió mentén beszélhetünk a részvételről. (1. ábra)

1. ábra. Az állampolgári részvétel dimenziói



Forrás: Participation of Citizens... 2000, 17 alapján saját szerkesztés.

Az egyik az állampolgárok politikai szerepvállalása, a másik a közösségi cselekményeken keresztül történő részvétel. A politikai életben háromféle módon tudnak megjelenni az emberek: egyrészt a választásokon, a pártok munkájában közvetlenül vagy közvetett módon,

illetve direkt módon. A közösségi részvétel alapvetően civil szerveződésekben való részvételt jelent. A direkt részvételnek három módját említi a tanulmány, melyek a következők:

- Informálódó és tanácsadói részvétel: a részvétel egyik fontos elemeként jelenik meg az információhoz való jog. Ahhoz, hogy az állampolgárok érdemben bele tudjanak szólni az őket érintő kérdésekbe, ismerniük kell a fejlesztési folyamatok dokumentumait. Míg az állampolgároknak a részvételhez információra van szükségük, addig a helyi hatóságok számára a legjobb információforrást éppen a lakosság jelentheti. Ez azt jelenti, hogy ha a helyi döntéseket hatékonyan szeretnék meghozni, ahhoz információkat kell kommunikálni az emberek felé, hogy képesek legyenek a helyi szervekkel való kommunikálásra. A kétirányú kommunikáció mélysége attól függ, hogy milyen jellegű kérdésben kell döntést hozni.
- Döntésekben való részvétel: ez az a jog, amely a mai demokráciákban kevés eséllyel biztosítható a lakosság számára.
- Megvalósításban való részvétel: ez azt jelenti, hogy az állampolgárok teret kapnak a döntések végrehajtásában is.

A civil/nonprofit szervezetekben való részvétel többféle dimenzióban jelenhet meg: az állampolgár tagja a szervezetnek, vezeti a szervezetet, főállásban vagy mellékállásban a szervezetnél dolgozik, önkéntes munkát vállal, vagy részesül a szervezet szolgáltatásaiban.

Kweit és szerzőtársa (Kweit–Kweit, 2007) az Európa Tanács által alkalmazott felosztásnak részben módosított formáját használják, melynek a következő elemei vannak:

- politikai jellegű részvétel, csatlakozás politikai szervezetekhez;
- civil/nonprofit szervezetekben való részvétel;
- döntés-előkészítéshez kapcsolódó részvétel.

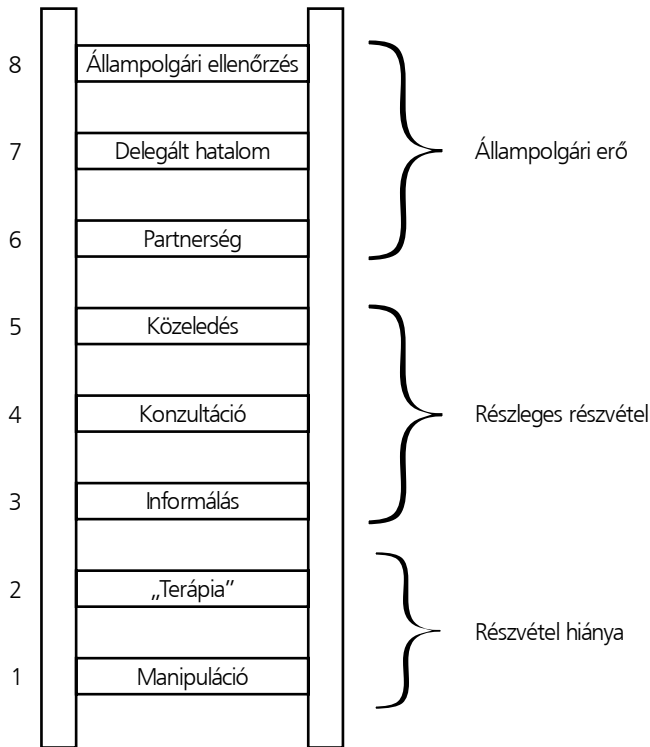
Ez a fajta rendszerezés az Európa Tanács által alkalmazott direkt részvételt külön kategóriaként és döntés-előkészítésben történő részvételeként említi. Véleményem szerint ez a fajta felosztás jobban kifejezi a részvételi lehetőségeket, mert a döntés-előkészítéshez kapcsolódó feladatokat nem tekinti kizárólag politikai típusú részvételeknek. Bár hozzáteszem, hogy a fejlesztés nem vonatkoztatható el a politikától teljesen, de célja nem politikai, hanem társadalmi és gazdasági elemeket hordoz.

Marc Gramberger egy 2001-ben megjelent OECD-kiadványban az állampolgárok részvételi szerepét elkülöníti a politikai szerepvállalástól, a középpontba az információhoz való jogot és a véleményezést helyezi. Kiemeli az információk oda-vissza irányú áramlásának fontosságát, ezáltal válik teljessé a kétoldalú kommunikáció.

Arnstein 1969-ben alkotta meg a közösségi részvétel létráját (2. ábra), melyben 8 fázisban különíti el a részvétel mélységét a teljes passzivitástól az aktív jelenlétig. A létra alsó két szintje fejezi ki az állampolgárok teljes passzivitását, majd a következő három szint jelenti a részleges részvételt. Ennek tartalmi elemei között az informálás és a felmerült problémák kooperatív megoldása található. Arnstein az állampolgári (társadalmi) részvétel legitimációjaként értelmezi az informálás szerepét, hiszen információk biztosítása nélkül nem lehet részt venni semmiben, így a helyi és központi állam egyik nagyon fontos szerepe, hogy

információkhoz jutassa a lakosságot és a többi helyi szereplőt. Arnstein a közeledés szerepét úgy értelmezte, hogy bár a szereplőknek nincsen döntési joguk, de véleményezhetik a döntések előkészítése során az előzetes információkat. A partnerség már ennél magasabb fokú együttműködést jelent, azonban igazán a 8. létrafok fejezi ki az állampolgárok „uralmát”, ahol egyik szereplőnek sincs abszolút kontrollja, minden helyi szereplő ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik. A szerző elgondolásában egy társadalomban mindhárom szint megvalósulhat, azonban az állampolgárok döntésekben való részvétele gyakorlati megvalósításának véleményem szerint nincsenek meg a feltételei.

2. ábra. A közösségi részvétel létrája



Forrás: Arnstein, 1969.

Burns és szerzőtársai (Burns–Hambleton–Hogget, 1994) továbbfejlesztették Arnstein hármas felosztását, az ő létrájuk 12 elemből áll. A létra egyes elemei a következők:

- részvétel teljes vagy részleges hiánya:
 - Polgári engedetlenség;
 - Kiábrándult kommunikáció;
 - Az informáltság alacsony szintje.

- Állampolgári részvétel:
 - információk biztosítása;
 - konzultáció;
 - kommunikáció tanácsadói testületeken keresztül;
 - döntéshozatal előkészítésében való részvétel;
 - helyi érdekek érvényesítése;
 - partnerség.
- Állampolgári irányítás:
 - irányítási funkciók delegálása;
 - irányítással való megbízás;
 - kölcsönös függés.

A felsorolás alapján megállapítható, hogy a létra felépítésének koncepciója hasonló az Arnsteinnél megismertekkel, azonban a szerzőhármas részletesebb felosztást készített. További eltérés, hogy Burns és szerzőtársai a partnerséget a második kategóriába sorolták, véleményem szerint ez közelebb áll a valósághoz, ugyanis a partnerség még nem jelenti azt, hogy az állampolgárok a döntésekben is részt vesznek, ezzel szemben az állampolgárok és a többi szereplő magas fokú kommunikációját és együttműködését testesíti meg.

Chanan (1997) a részvétel két formáját részben más megközelítésből mutatja be. Az egyik forma szerint az állampolgárok aktív résztvevői a fejlesztési folyamatoknak, ebben az esetben a részvétel teljes körűként értelmezhető. A másik forma Chanan szerint a partnerség, mely intenzív együttműködést jelent a közösségi szektor és a többi helyi szereplő között. Chananhoz hasonlóan a korábban bemutatott szerzők is a partnerséget említik a társadalmi részvétel egyik még megvalósítható és magas hatékonyságot biztosító formájaként.

Egy angol tanulmány részvételi megközelítése 5 szintű modellben⁵ vizsgálja fel a részvételi lehetőségeket. (*Building new...*, 2006) A következő táblázat az öt szintet mutatja be az adott részvételi mód célja és a résztvevőknek tett ígérek alapján.

1. táblázat. Az állampolgári/társadalmi részvétel módjai

	Cél	Ígéret
1. Informálás	Állampolgárok, szereplők információval történő ellátása	Információk biztosítása
2. Konzultáció	Elérni, hogy a kiadott információkkal kapcsolatosan visszajelzések is történjenek	A visszajelzések döntésre gyakorolt hatásáról informálják a szereplőket
3. Bevonás	A fejlesztések során közvetlenül az érintett szereplőkkel dolgozni	A vélemények megjelennek az alternatívában, és történik visszajelzés róluk
4. Együttműködés	A teljes fejlesztési folyamatban partneri együttműködés (alternatívák kidolgozása, alternatívák közül megvalósítható kiválasztása)	A vélemények lehető legmagasabb szintű figyelembevételre
5. Felhatalmazás	A végső döntés is az érintett szereplők kezében van	Teljes mértékben a szereplők véleménye, döntése a mérvadó

Forrás: Building new... 2006.

A részvételi formák ismertetése után feltehető a kérdés, hogy miért jó, ha az állampolgárok közvetlenül és közvetett módon civil/nonprofit szervezeteken keresztül megjelennek a helyi fejlesztési folyamatokban? Az érvek és ellenérvek felsorakoztatása a következő alfejezetben kerül bemutatásra.

Érvek a társadalmi részvétel mellett és ellen

TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI ÉRVEK A RÉSZVÉTEL MELLETT

Az alfejezet célja, hogy bemutassa, az állampolgárok direkt és indirekt formában történő részvételének milyen előnyei és pozitív hatásai vannak társadalmi és gazdasági szempontból.

A társadalmi részvétel mellett szóló érv, hogy a fejlesztési folyamatokban történő részvétel elősegíti a *helyi társadalmi közösségek szerveződését*, az emberek közötti interakciók minőségi javulását, ezáltal a társadalmi, gazdasági folyamatok kiegyensúlyozottabb fejlődését, a *bizalom erősödését*. (*Building new...*, 2006) Az emberek megtanulnak közösségekben gondolkodni, javul a problémamegoldó képességük és nem utolsósorban kiegyensúlyozottabbak lesznek. A részvétel további előnye (Goldfrank, 2002), hogy *megerősíti a demokratikus folyamatokat*, és erősíti az emberekben azt a tudatot, hogy egy társadalom részeként teljes jogú állampolgárként élhetnek. Ez utóbbi különösen a kirekesztett társadalmi csoportok részvétele esetén lehet fontos szempont.

Chanan (1999) kihangsúlyozza, hogy a részvétel egyrészt lehetőséget biztosít az állampolgároknak, hogy szervezeti keretek között személyes fejlődésükön keresztül közösségi érdekeiket is képesek legyenek érvényesíteni, másrészt az állampolgárok fejlődése révén a civil/nonprofit szerveződések társadalmi integrációja is erősödik. A végső szervezetségi állapot hálózatok együttműködését jelenti, melyben olyan szervezetek vesznek részt, amelyek tagjai képesek tenni környezetük érdekében, és aktív szereplői a helyi szerveződéseknek. Ha egy állampolgár képes az ábrákon jelölt fejlődési útvonalon végigmenni, képes lesz arra, hogy saját érdekeit érvényesítve aktív tagja legyen társadalmának.

A társadalmi részvételnek nemcsak szociológiai és pszichológiai szempontból vannak kedvező hatásai, jelentős gazdasági hatást is indukál az állampolgárok közvetlen és közvetett részvétele. A *gazdasági előnyök* kihangsúlyozása a szakirodalomban nem jelenik meg elég hangsúlyosan, véleményem szerint azonban a részvétel jelentős gazdasági hatásokat tud indukálni, így a gazdasági jellegű pozitív hatásokra is részletesen kitérek ebben a fejezetben.

A gazdasági életre való pozitív hatásként említhető, hogy ha az állampolgárok általános közérzete jobb azáltal, hogy közösségekben is kifejezhetik érdekeiket, kiegyensúlyozottabbak lesznek, melynek hatásaként munkájukat is hatékonyabban tudják ellátni, ezáltal *javulhatnak a gazdasági mutatók*. (Pateman, 1970) A gazdasági szempontok mellett nem utolsósorban a vállalatoknál és az intézményeknél *kedvezőbb szervezeti légkör* alakulhat ki. Azáltal, hogy az emberek hatékonyabban tudnak egymással közösségi szinten kommunikálni, a szervezeti érdekek érvényesítése is sikeresebb lehet.

További költségként jelenik meg a folyamat lebonyolítása során felmerült *kiadások* sora, mint pl. szakmai iratok előkészítése, információk biztosítása, eszközeinek rendelkezésre állása, a szakembereknek fizetett bérek, érdekegyeztető eljárások megszervezése, helyszínének biztosítása, rendezvények lebonyolítása, publikációk kiadása, váratlan kiadások finanszírozása. (*The True Costs of...*, 2005) Gramberger azt mondja, hogy minden országban olyan módon kell megválasztani a részvétel gyakorlati módjait, hogy azok költségei ne haladják meg annak hasznait.

Lovan, Murray és Shaffer (2003) a részvétel egyik veszélyének érzi, hogy a hatékony fejlesztést háttérbe szoríthatja az a tény, hogy *a nagyon különböző véleményen lévő embereket nehéz közös nevezőre hozni*, túl sok időt vehet el, ha a szereplők mindenképpen konszenzusra szeretnének jutni. Másrészt nem lehet azt biztosítani, hogy mindenki mindig minden információhoz hozzájusson, így *információs aszimmetria* léphet fel, ami előnybe hozza azokat, akik előbb vagy több információhoz jutottak. Ezenkívül számolni kell a *szakma ellenállásával* is, ahol elsősorban attól tartanak, hogy olyan szereplők is szóhoz jutnak a részvétel során, akik nem is értenek a felmerült problémához, így nem is születhet hatékony megoldás.

Ploštajner és Mendeš (2005) a következő tényre hívja fel a figyelmet: sok esetben azért nem jellemző a társadalmi részvétel technikáinak alkalmazása, mert az önkormányzati, állami szereplők *nem tartják az embereket, civil/nonprofit szervezeteket kompetensnek* arra, hogy beleszóljanak a fejlesztési folyamatokba. Valóban igaz, hogy az állampolgárok, civil/nonprofit szervezetek nem minden esetben rendelkeznek szakértői szintű gazdasági, műszaki tudással, azonban a helyi közösségeket, a helyi viszonyokat éppen ők ismerik a legjobban.⁶ Egyetértek a szerzőkkel abban, hogy a fejlesztési folyamatokban nemcsak a tudományos tudásra, hanem az állampolgárok, szervezetek ún. tacit tudására is szükség van, amellyel viszont az állami, önkormányzati szereplők nem, vagy csak korlátozottan rendelkeznek, hiszen funkciójukból adódóan az ő szerepük a tér fejlődése keretfeltételeinek meghatározása, irányítása. A tacit tudás személyes jellegű, annak közvetítése, formalizálása és átadása a gyakorlatban nehezebben megvalósítható, mint az. ún. explicit tudásé, ennek értelmében egyfajta hallgatólagos tudásként értelmezhető. (Smahó, 2008)

A szerzőpáros (Ploštajner–Mendeš, 2005) fogalomhasználatát ennél egy kicsit tágabb viszonylatban értelmezem, olyan tudást értek alatta, amelynek birtokában csak azok lehetnek, akik személyesen kötődnek az adott tér eseményeihez, akik átéltek az eseményeket, és ezt adják később tovább, ha megkapják rá a lehetőséget. Amennyiben nem, akkor ez a tudás valóban rejtve marad, és nem érvényesíthető az aktív demokráciában. Természetesen a fejlesztési folyamatok során felhasználható az a helyi tudás is, amellyel az önkormányzati, állami szereplők mint állampolgárok rendelkeznek, de csupán az ő tudásuk kevés ahhoz, hogy a helyi szereplők érdekei képviselve legyenek, ezért van szükség a társadalmi részvétel elvének beépítésére a helyi önkormányzati gyakorlatba.

Goldfrank (2002) a helyi fejlesztésben való részvétel további kritikájaként megfogalmazta, hogy mivel a helyi kormányzati berendezkedés nem olyan erős, mint a központi, így *a részvétel „irányítása” sem történhet helyi szintről*, viszont így éppen lényegét veszíti el. Goldfrank állításával annyiban egyetértek, hogy szükség van a központi államra is a részvétel

2. táblázat. A részvétel társadalmi, gazdasági előnyei és pozitív hatásai

Előnyök, pozitív hatások	Kormány	Helyi önkormányzatok	Állampolgárok	Civil/Nonprofit szervezetek	Projektek, szolgáltatások	Döntések	
Társadalmi	Kormányzás elősegítése	Helyi kormányzás előtérbe kerülése	Közösségi kapcsolatok	Aktív állampolgárok	Minőség javulás	Szociális, társadalmi kohézió erősödése	
	Közösségi kapcsolatok	Aktív állampolgárok	Aktív állampolgárok	Aktív szervezeti tagság	Legitim döntések	Problémák hatékony kezelése	
	Aktív állampolgárok	Problémák hatékony kezelése	Bizalom és társadalmi tőke	Bizalom és társadalmi tőke	Innováció és kreativitás előtérbe kerülése	Hatékony információáramlás	
	Bizalom és társadalmi tőke	Hatékony információáramlás	Problémák hatékony kezelése	Állampolgárok információforrása a szektor	Problémák hatékony kezelése	Felelősség-megosztás	
	Szociális, társadalmi kohézió erősödése	Legitim döntések	Hatékony információáramlás	Öntevékeny cselekedetek növekvő száma	Hatékony információáramlás	Legitim döntések	
	Legitim döntések	Társadalmi kapcsolatok bővülése	Nagyobb elégedettség	A szektor elfogadottsága az egyes területi szinteken	Felelősség-megosztás		
		Bizalom és társadalmi tőke		Növekvő véleményformáló szerep			
		Újabb forrásokhoz jutás	Újabb forrásokhoz jutás	Kiegészültyozott munkahelyi kapcsolatok	Újabb forrásokhoz jutás	Vállalkozásoknál javuló szervezeti légkör	Elszámolhatóság
		Javuló gazdasági mutatók	Kiegészültyozott települési gazdálkodás	Kiegészültyozott munkahelyi teljesítmény	Emberi és humán tőke aktív vizsgálása	Kiegészültyozottabb finanszírozás	Legitim döntések
	Gazdasági	Kiegészültyozottabb költségvetés	Legitim döntések	Legitim döntések szülıetése	Növekvő foglalkoztatás	Minőség javulás	Hatékony és észszerű finanszírozás
	Egyértelműbb jövőkép	Bizalom	Társadalmi és gazdasági szempontból is élhetőbb környezet	Növekvő bizalom	Legitim döntések		
		Vonzóbb település	Vonzóbb település	Kiegészültyozottabb gazdálkodás			
	Egyértelműbb jövőkép		Egyértelműbb jövőkép egyéni és közösségi szinten	Növekvő szerep a fejlesztési tervek megvalósításában is			

Forrás: The True Costs of... 2005 alapján saját szerkesztés.

elvének gyakorlati megvalósításához, de ennek okát én abban látom, hogy a központi állam szerepe abban áll, hogy képes az ország számára egy átfogó jövőképet felvázolni, melyet a helyi kormány és a többi gazdasági és társadalmi szereplő a helyi szükségletek felismerésével megtöltenek tartalommal. Továbbá éppen a helyi szint az, ahol először meg kell és lehet tanulni a részvétel formáit, technikáit, így olyan helyi kormányzást kell kialakítani, ahol ez megvalósítható. Ennek értelmében véleményem szerint nem sérül a részvételi elv tartalma.

A 3. táblázat az előnyökhöz hasonló rendszerben mutatja be a részvétel hátrányait és negatív hatásait.

Összegző gondolatok, javaslatok

Tanulmányom középpontjában a részvételi demokrácia és a társadalmi részvétel elméleti hátterének bemutatása állt, fókuszba helyezve a civil/nonprofit szervezetek részvételi lehetőségeit. Tanulmányomban bemutatásra került, hogy a részvételi – vagy ahogy tanulmányomban megjelenítettem, az aktív – demokrácia eszközszerének alkalmazása jelenti a módját annak, hogy a közügyekben és a fejlesztési folyamatokban a társadalmi, gazdasági szereplők is tevékenyen részt tudjanak venni. Megállapítható, hogy a civil/nonprofit szervezeteknek jelentős szerepük van abban, hogy a fejlesztési gyakorlat valóban a helyi igények kielégítésével valósuljon meg. A cél az, hogy minél több ember és szervezet ismerje fel, hogy szerepe van a fejlesztési és területi folyamatokban, és használja is ki a lehetőségeit.

Osztom Bóhm (1987), Boda (2008) és Battistoni (2000) véleményét, mely szerint a helyi szereplőket – mind a társadalmi, gazdasági, mind az önkormányzati oldalt – képessé kell tenni arra, hogy felismerjék, hogy együtt van szükség rájuk a társadalmi részvétel folyamatainak megvalósítása érdekében. Az aktív demokrácia hatékonyságának egyik alapja, hogy a helyi és területi szereplők egymással intenzív kommunikációt tartsanak fenn, képesek legyenek egymással partnerségben együttműködni. A fejlesztő tevékenységek sikere mindig azon múlik, milyen szereplők kerülnek bevonásra a folyamatba, és milyen módon, milyen hatékonyan tudnak együttműködni egymással és a gazdaság, társadalom többi szereplőjével. A képessé tevés azon szakemberek feladata lehet többek között, akik megfelelő elméleti és gyakorlati tudás birtokában rendezvények, fórumok, oktatás keretei között át tudják adni az érintett szereplőnek az aktív részvételt megalapozó ismereteket. Ehhez természetesen az szükséges, hogy az emberek, szervezetek képviselői el is menjenek ezekre a találkozókra. A motiváció alapja lehet olyan kiadványok széles körű elterjesztése, amelyek a helyi fejlesztés gyakorlatának sikeres példáit mutatják be közérthető módon.

Úgy gondolom, hogy az emberek közötti bizalom visszaállítása jelentheti a részvételi aktivitás növekedésének bázisát. Ennek véleményem szerint két útja van: egyrészt a történelmi sajátosságok miatt szükség van arra, hogy az emberek a demokrácia tanulása során saját maguk által megtapasztalva jöjjenek rá idővel arra, hogy mit jelent megbízni a társadalmi, gazdasági szereplőkben. Másrészt szükséges lehet például nonprofit szervezetek kezdeményezésével olyan találkozók szervezése, ahol a felek kötetlen beszélgetések során megismerhetik egymás gondolatait, továbbá tanulhatják saját tapasztalatok alapján az egymás közötti kommunikációt.

3. táblázat. A részvétel társadalmi, gazdasági hátrányai és negatív hatásai

Hátrányok, negatív hatások	Kormány	Helyi önkormányzatok	Állampolgárok	Civil/Nonprofit szervezetek	Projektek, szolgálatások	Döntések
Társadalmi	Lassabb döntéshozatal	Lassabb döntéshozatal	Szakmai ellenállás	Szakmai ellenállás	Lassabb döntéshozatal	Lassabb döntéshozatal
	Információs aszimmetria	Információs aszimmetria	Megfelelő döntési hatékonyság nélküli frusztráltak lesznek	Lassabb döntéshozatal	Információs aszimmetria	Információs aszimmetria
		Hiányzó helyi erő	A szakértelem hiánya	Információs aszimmetria		A szakértelem hiánya
Gazdasági		Nehéz közös nevezőre jutni a különböző vélemények miatt	A szakértelem hiánya	A szakértelem hiánya		
	Lassabb döntéshozatal	Lassabb döntéshozatal	Nehéz közös nevezőre jutni a különböző vélemények miatt	Véleményezési eljárások meg- szervezése	Lassabb döntéshozatal	Lassabb döntéshozatal
	Véleményezési eljárások meg- szervezése	Szakemberbázis biztosítása	Információs aszimmetria	Információk biztosításának költségei	Információs aszimmetria	Nehéz közös nevezőre jutni a különböző vélemények miatt
	Információk biztosításának költségei	Véleményezési eljárások meg- szervezése	Visszaélés a rájuk ruházott jogokkal	Nehéz közös nevezőre jutni a különböző vélemények miatt		Információs aszimmetria
	Információs aszimmetria	Információk biztosításának költségei	Információs aszimmetria	Információs aszimmetria		
	Információs aszimmetria	Információs aszimmetria	Visszaélés a rájuk ruházott jogokkal			

Forrás: Saját szerkesztés.

Ehhez annyit teszek hozzá, hogy ennek egyik feltétele, hogy az emberek a mindennapi problémájukat háttérbe szorítva, vagy éppen ezen beszélgetések keretében előtérbe helyezve szükségét érezzék az egymással folytatott érdemi közösségi kommunikációnak.

Összességében úgy gondolom, hogy egy ország demokratikus működéséhez mind társadalmi, mind gazdasági értelemben szükség van arra, hogy a helyi fejlesztési folyamatokban minden olyan szereplő részt vegyen az állami, önkormányzati szereplők mellett, akik érintettek a fejlesztések által. Így egyrészt hatékonyabb döntések szülehetnek, másrészt az emberek közösségi integrációja is elősegíthető.

Jegyzetek

- 1 Civil/nonprofit szervezetek alatt értek minden olyan szerveződési formát, amelyet részben vagy egészben állampolgári akarat hozott létre önkéntesen egyéni, közösségi vagy közcélok megvalósítása érdekében (Kuti, 1998 alapján).
- 2 „globalized localities” (Schmitz, 2004:1)
- 3 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről. Magyarországon ezzel a törvénnyel vált hatályossá az Egyezmény.
- 4 Itt kiemelem, hogy a szakirodalom ezen tématerületek tárgyalásánál is a részvételi demokrácia meghatározást használja, azonban a korábban bemutatott okok miatt áttérek az aktív demokrácia kifejezésre. Ennek jogosságát megalapozza az a tény, hogy a téma szakirodalmi bázisa – még ha közvetlenül nem is mondja ki – a részvételi demokrácia értelmezése során nem számol az állampolgárok döntésben való részvételi jogával, így gyakorlatilag a képviseleti demokrácia részvételi elemekkel történő kibővítését helyezi a középpontba.
- 5 A modell kidolgozása az IAP 2 (International Association for Public Participation) szervezet nevéhez fűződik.
- 6 Ez azt jelenti, hogy csak azok a szereplők ismerhetik igazán egy adott tér belső adottságait, jellemzőit, akik ott élik mindennapjaikat.

Irodalom

- Abers, Rebecca (1998): From Clientism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, (4): 511–523.
- Arisztotelész (1984): *Politika*. Budapest: Gondolat.
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Public Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, (4): 216–224.
- Battistoni, Richard M. (2000): Service Learning and Civic Education. In Mann, Sheile – Patrick, John J. (eds.) *Education for Civic Engagement in Democracy: Service Learning and Other*

- Promissing Practices. Bloomington, USA: Educational Resources Information Center, 29–44. www.eric.ed.gov Letöltve: 2009. március 6.
- Boda Zsolt (2008): A civil szervezetek a közösségi döntéshozatalban: participáció és kormányzás. In: Bódi Ferenc (szerk.): *A területfejlesztés útjai az Európai Unióban*. Budapest: MTA Politikatudományi Intézet, 159–168.
- Bódig Mátyás (2005): Konszenzus, részvétel, többség – Az állam és a demokrácia viszonyának elméletei. In: Takács Péter (szerk.): *Államtan – az állam általános elmélete. I. kötet*. Budapest: ELTE-ÁJK.
- Bóhm Antal (1987): Helyi hatalom – lakossági részvétel. In: Bóhm Antal–Pál László (szerk.): *A helyi hatalom működése*. Budapest: MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, 11–35.
- Building new communities. Melbourne: Outer Suburban/Interface Services and Development Committee, 2006. www.parliament.vic.gov/osisdc.au Letöltve: 2009. január 10.
- Burns, Danny–Hambleton, Robin–Hogget, Paul (1994): *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*. Macmillan.
- Cannabes, Yves (2004): Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & Urbanization*, (1): 27–46.
- Chanan, Gabriel (1997): Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Roots. Discussion Paper. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Chanan, Gabriel (1999): Local Community Involvement – A handbook for Good Practice. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. www.eurofound.europa.eu Letöltve: 2008. március 10.
- Cook, James B. (1975): *Citizen Participation: A Concept Battery*. Columbia: University of Missouri Department of Regional and Community Affairs.
- Chekki, Danesh A. (1979): *Participatory Democracy in Action: International Profiles of Community Development*. Bombay: Vikas Publishing.
- Goldfrank, Benjamin (2002): The Fragile Flower of Local Democracy: A case Study of Decentralization/Participation in Montevideo. *Politics and Society*, (1): 51–83.
- Gramberger, Marc (ed.) (2001): *Citizens as Partners*. France: OECD.
- Haberlein, Thomas A. (1976): *Principles of Public Involvement*. Madison: University of Wisconsin Department of Rural Sociology.
- Kulcsár Kálmán (1997): Politikai rendszer és politikai kultúra. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia, 11–31.
- Kuti Éva (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak...* Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Kweit, Mary Grisez–Kweit, Robert W. (2007): Participation, Perception of Participation, and Citizen Support. *American Politics Research*, (3): 407–425.
- Lovan, W. Robert–Murray, Michael–Shaffer, Ron (2003): Participatory Governance in a Changing World. In: Lovan, W. Robert–Murray, Michael–Shaffer, Ron (eds.): *Participatory Governance – Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. England: Ashgate Publishing Ltd, 1–22.

- Mansbridge, Jane (1995): Does Participation make better Citizens? PEGS Konferencia tanulmány. (Conference on Citizen Judgement and the Design of Democratic Institutions in Washington). www.bsos.umd.edu Letöltve: 2008. április 10.
- Nizák Péter–Péterfi Ferenc (2005): A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: Márkus Eszter (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. Budapest: EMLA.
- Participation of Citizens in Local Public Life*. Council of Europe, Strasbourg. 2000.
- Pataki György (2007): Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételei technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, (3):144–156.
- Pateman, Caroll (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelcl, Petr (2002): Útmutató: Társadalmi Részvétel a Regionális Fejlesztés Tervezésében. In: Pelcl, Petr (szerk.): *Társadalmi részvétel a területfejlesztésben Közép-Európában. – Aarhusi Egyezmény és Regionális Fejlesztési Project*. MVT SZ. 4–23.
- Ploštajner, Zlata–Mendeš, Ivona (2005): Citizens Participation. In: *How to Improve Development on Local Level?* Zagreb: Fridrich Ebert Stiftung, Zagreb Office, 97–113.
- Sartori, Giovanni (1999): *Demokrácia*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Schmitz, Hubert (ed.) (2004): *Local Enterprises in the Global Economy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Smahó Melinda (2008): A tudás és a regionális fejlődés összefüggései. Doktori értekezés. Győr: Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola.
- Souza, Celina (2001): Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment & Urbanization*, (1):159–184.
- The True Costs of Public Participation. Full Report. Involve. 2005. www.involve.org.uk Letöltve. 2009. január 10.
- Ugrin Emese–Varga Csaba (2007): *Új állam- és demokráciaelmélet*. Budapest: Századvég Kiadó.

„JÉGHEGYEK”. TÉVHITEK, AVAGY A MAGYAR NONPROFIT SZEKTOR MÉLYRÉTEGEI

Bocz János

■ Az „újkori” magyar civil, nonprofit szektor az idei évben ünnepli 20 éves születésnapját. Ilyen alkalmakkor a témával foglalkozó kutatók számvetéseket készítenek arról, hogy honnan és hová jutott el a szektor. Némely összegzések hibája azonban az, hogy sokszor csak a szektor számbeli, mennyiségi növekedését, a változások „jó oldalát” emelik ki. Gyakran figyelmen kívül hagyják azt is, hogy a hivatkozott statisztikai adatok csak egy adott időpontra és helyzetre érvényes statikus állapotot tükröznek vissza, nem pedig a változás folyamatát.

A társadalmi valóság – s így a hazai nonprofit szektor is – azonban jóval összetettebb vizsgálati megközelítést igényel, s az idősoros adatok, a környezeti feltételek részletesebb vizsgálata nélkül legfeljebb szemléltői, semmint értelmezői lehetünk a szektorbeli történéseknek.

Az utóbbi néhány évben a nonprofittal foglalkozó szakmai körökben sem ritka a felszínes helyzetértékelés. Miközben a '90-es és a 2000-es évek első felében számos színvonalas publikáció – mint pl. *Lakossági adományok és önkéntes munka* (Czakó–Kuti–Harsányi–Vajda, 1995); *Hívjuk talán nonprofitnak* (Kuti, 1998); *Nonprofit szektor analízis* (Bíró, 2002); *Nonprofit eleméletek, modellek, trendek* (Bartal, 2005) – jelent meg a szektorbeli folyamatokról, az elmúlt időszakban egyre kevésbé találni a mennyiségi növekedést hangsúlyozó adatokon is túlmutató szakmai munkákat. A hivatalos statisztikák készítői megállapítják, hogy a hazai nonprofit szektor folyamatosan erősödik,¹ nagy ütemben és egyenletesen bővül a foglalkoztatottak száma,² a magyar nonprofit szektor pedig – például a bevételi szerkezet és a szolgáltatói szerepvállalás szempontjából – egyre jobban hasonlít a fejlett demokráciákban működő nonprofit intézményrendszerekhez,³ azonban a „való világhoz” hasonlóan – az eredmények mellett – több, kevésbé közismert és aggodalomra okot adó

folyamat is tapasztalható a hazai szektorban. Ráadásul a közvéleményben, a döntéshozói szférában továbbra is számos félreértés él a nonprofitokkal kapcsolatban.⁴

E cikk szerzője ezért az alábbiakban nemcsak a magyarországi nonprofitok „pozitív oldalát” kívánja bemutatni, hanem azokat a tévhiteket és figyelmet érdemlő folyamatokat is, amelyek révén a téma iránt érdeklődők pontosabb képet kaphatnak a szektorban történt változásokról.

I. tévhit: A szektor mennyiségi (szervezetek száma, bevételi források, foglalkoztatottak) növekedése együtt járt a szektor civil szervezeteinek (magánalapítványok, egyesületek) megerősödésével.

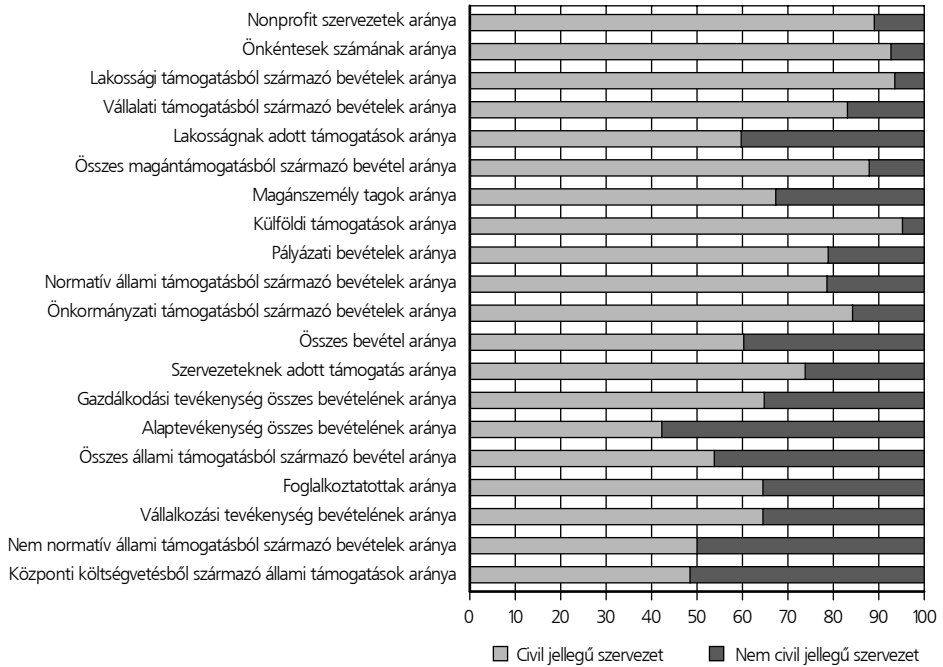
A szektorbeli folyamatok értékelésekor sokan azt gondolják, hogy a szektor mennyiségi mutatóinak növekedése – ha eltérő mértékben is, de – az összes nagyobb szervezettípus esetében megfigyelhető.⁵ Ráadásul a mennyiségi növekedést gyakran a fejlődés (erősen értéktartalmú) fogalmával kapcsolják össze, eleve feltételezve, hogy a növekedés = fejlődés, és ez pozitív értéktartalmat jelent, azaz egy korábbi időponttal összevetve egy magasabb színvonalú állapotot jelez. Az ilyen leegyszerűsített megközelítés olyan heterogén összetételű vizsgálati halmaz esetében, mint amilyen a hazai nonprofit szektor, több szempontból is helytelen következtetésekre vezethet. Egyrészt azért, mert nem veszi figyelembe, hogy a magyarországi nonprofit szektor igen eltérő célokkal és lehetőségekkel működő szervezetekből áll, amelyek cél- és haszonfüggvénye is nagymértékben különbözik. Másrészt azért, mert figyelmen kívül hagyja a szektor működését nagy mértékben befolyásoló környezeti tényezőket. Azt, hogy a hazai nonprofit szektor politikai, közgazdasági stb. környezete folyamatosan változik, és a szektorbeli folyamatok, eredmények – egyfajta akció–reakció viszonynak megfelelően – gyakran annak köszönhetőek, hogy a nonprofitok a környezetüknek megfelelően átértelmezik és újjászervezik a rendelkezésükre álló erőforrásokat.⁶

Az alábbiakban először ennek egyik kevésbé ismert következményét, a civil és nem civil jellegű nonprofitok közötti polarizációt fogom bemutatni.

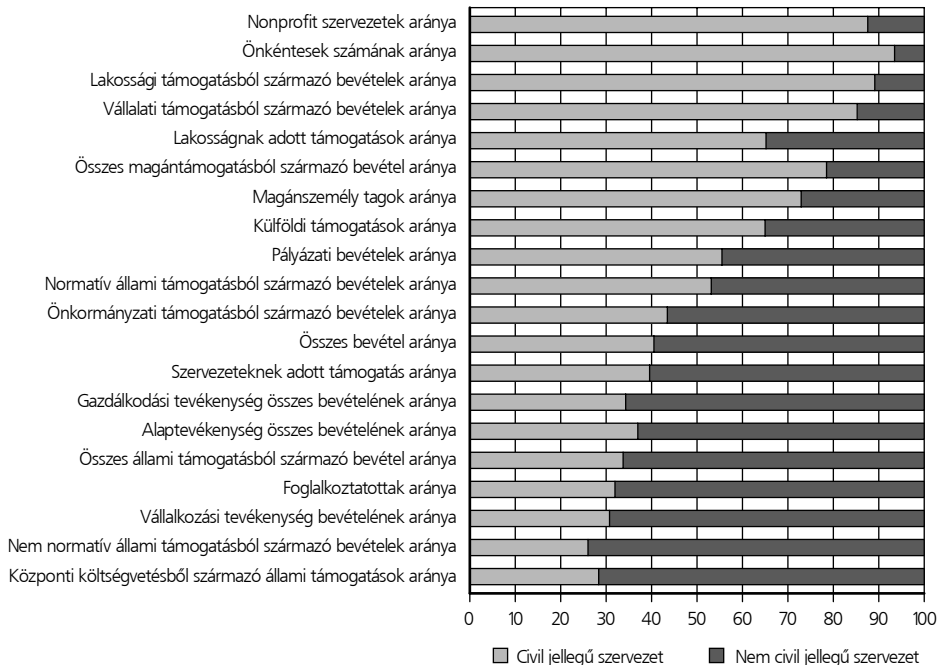
Az elmúlt években egyre több kutató (Bartal, 2005; Bocz et al., 2006) hívta fel a figyelmet arra, hogy a szektoron belül mind markánsabb különbségek jellemzik a civil (magánalapítványok, egyesületek) és nem civil (közalapítványok, közhasznú társaságok) jellegű szervezeteket. A Bartal Anna Mária által „szervezeti és erőforrásbeli dualitásnak” (Bartal, 2008) nevezett jelenség alapvetően azt jelenti, hogy miközben a szervezetszámot illetően továbbra is a civil jellegű szervezetek alkotják a szektor meghatározó hányadát, a szektor anyagi és humán erőforrásai egyre nagyobb mértékben a nem civil jellegű szervezeteknél összpontosulnak. Vannak (pl. Bartal, 2005), akik e folyamat kezdetét a 2000-es évek elejétől számítják, noha az idősoros adatok ennél régebbi, már a kilencvenes évek közepétől kezdődő átalakulást mutatnak.

A történet még az 1990-es évek első harmadában kezdődött, amikor a 1993. évi XCII. törvény elfogadását követően három új nonprofit jogi forma került be a Polgári Törvény-

1. ábra. A civil és nem civil jellegű nonprofit szervezetek fontosabb mutatói 1996-ban, %



2. ábra. A civil és nem civil jellegű nonprofit szervezetek fontosabb mutatói 2007-ben, %

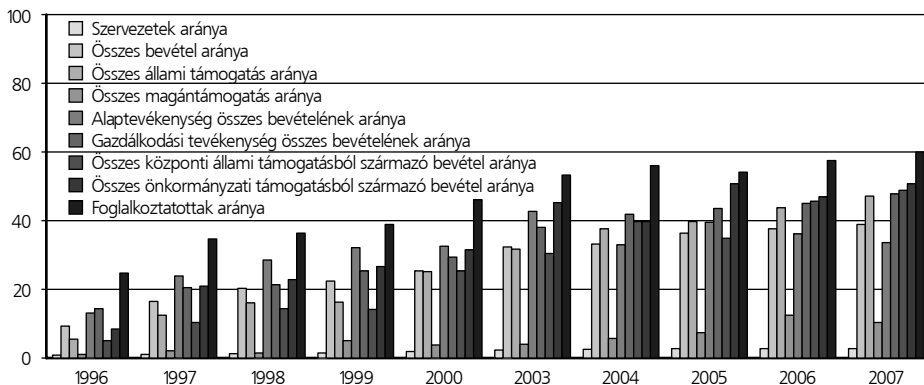


Mivel a közhasznú társaságok szektoron belüli meghatározó jelentőségéről a továbbiakban is szó lesz, érdemes röviden kitérni „múltbeli” és az őket „váltó”, ún. nonprofit gazdasági társaságok jövőbeli szerepére. A közhasznú társaságok olyan közhasznú tevékenységet rendszeresen végző jogi személyek, amelyeket eredetileg a nonprofit formában végzett szolgáltatások bővítése érdekében hoztak létre. Cégszerű működésükben a nonprofit jelleg jelen van, de a civil jelleg egyik fontos kritériuma (az önkéntesség és öntevékenység) már hiányzik. Szektoron belüli és azon kívüli kiemelkedő sikerességüket alapvetően annak köszönhetik, hogy a költségvetési, a piaci és a civil nonprofit szereplőkkel szemben is komoly előnyben (voltak) vannak a szolgáltatások piacán. ... „*A piaci szereplőkkel szemben élvezik a nonprofit szervezeteknek biztosított adókedvezményeket, a költségvetési szereplőkkel szemben élvezik a kötetlenebb gazdálkodás és vállalkozás előnyeit, a civil nonprofit szervezetekkel szemben pedig élvezik az állami tőkejuttatások, támogatások és szolgáltatások (például infrastruktúra) áldásait.*” (Bíró, 2002)¹⁰

A nonprofit szektorban játszott szerepük azért is ellentmondásos, mert jelentős részüket állami, önkormányzati szervek alapították, és működésük is nagymértékben a tőlük kapott támogatásoktól függ.¹¹ A '90-es évek második felétől a különböző állami intézmények, önkormányzatok – részben a költségvetési szervekre vonatkozó szigorúbb gazdálkodási szabályozás megkerülése érdekében – közhasznú társaságokat hoztak létre, s az alapítóknak így nemcsak a munkaerő csökkentésére vonatkozó központi előírásokat sikerült teljesítenie, hanem – az anyagi támogatások feletti rendelkezés megőrzése révén – az irányítási jogosítványaikról, a személyi döntések befolyásolásának lehetőségeiről sem kellett lemondaniuk.¹²

A következő ábrából látható, hogy a közhasznú társaságok milyen „fényes karriert” futottak be a nonprofit szektorban. Miközben a nonprofit szervezetek között számarányuk soha nem haladta meg a 3%-ot, hazai viszonylatban is példa nélküli, „varázslatos” teljesítménynek nevezhető az, ahogy egyre nagyobb mértékben kiszorították a szektor különböző forrásokból származó bevételei felett.¹³

3. ábra. A közhasznú társaságok aránya az összes nonprofit szervezet között, és részesedésük a különböző bevételi forrásokból, 1996–2000, 2003–2007



Forrás: KSH-adatfelvételek.

A tényszerűséghez ugyanakkor az is hozzátartozik, hogy a Kht.-k termelték ki a szektor vállalkozási és az alaptevékenységből származó bevételeinek egyre nagyobb hányadát, és ők foglalkoztatták a szektor munkavállalóinak többségét. E cikk írójának véleménye a közhasznú társaságok szektoron belüli szerepéről azonban meglehetősen ellentmondásos.

Gazdálkodási és irányítási szempontból e szervezetek jelentős része – a kormányzattól való függetlenség és az önkéntesség hiánya miatt – nem, vagy csak korlátozott értelemben tekinthető nonprofitnak, s a számukra nyújtott támogatásokkal az állam és az önkormányzatok gyakran a saját befolyási körükbe tartozó szervezetek részére biztosítottak költségvetési forrásokat. Másrészt, a szektor gazdasági növekedése, illetve az állami támogatások növekvő részaránya jelentős részben éppen ezeknek a „félállami” szervezeteknek nyújtott támogatásoknak volt köszönhető az elmúlt 19 évben – s ki ne örülne annak a gazdag rokonnak, aki ajándékot hoz az egész családnak.

A gazdasági társaságokról szóló törvény¹⁴ értelmében azonban 2007. július 1. után közhasznú társaság már nem alapítható, a létezők pedig 2009-ig társasági szerződésük módosításával nonprofit korlátolt felelősségű társaságként működhetnek tovább, más nonprofit gazdasági társasággá alakulhatnak át, vagy jogutód nélkül megszűnhetnek.¹⁵ Gyakorlati tapasztalatok hiányában nehéz prognosztizálni, hogy az új törvényi szabályozás milyen hatással lesz a szektor egészére és a társadalmi szükségletek kielégítésére. Jelenleg csak feltételezhető, hogy a nonprofit gazdasági társaságok – részben átvéve a közhasznú társaságok szerepét – továbbra is a szektor meghatározó szereplői lesznek, de jövőbeni „súlyukat” leginkább az fogja befolyásolni, hogy milyen mértékben tudnak majd hozzáférni az állami és önkormányzati támogatásokhoz.

2. tévhit: A magyar nonprofit szektor jelentős foglalkoztatási potenciállal rendelkezik.¹⁶

A fejlett országokban a szektorok közötti együttműködés hatására nőtt a nonprofit szektor állami támogatása, és a nonprofitok számos állami és önkormányzati feladatot vettek át. A szolgáltatói szerepek átvállalásának-átadásának következményeként nőtt a nonprofit szektorban foglalkoztatottak száma is.¹⁷

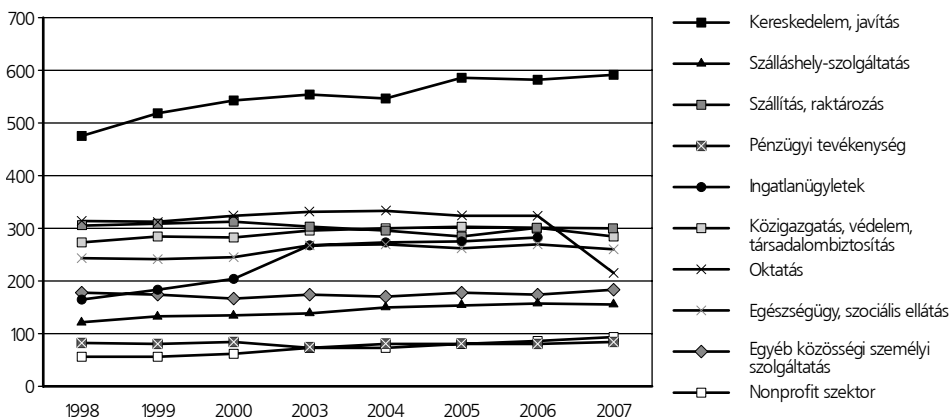
A hazai adatok azonban ezzel részben éppen ellentétes trendeket jeleznek, és a fejlett országoktól eltérő, sajátosan magyar fejlődési útra vonatkozó megközelítéseket (pl. Bocz, 2009) támasztják alá.

A magyar nonprofit szektorban is évek óta nő a foglalkoztatottak száma,¹⁸ ugyanakkor az adatok azt mutatják, hogy a fizetett munkavállalók alkalmazása mindig is csak a szervezetek viszonylag alacsony hányadára és csak egyes szervezettípusokra jellemző. *A szektor munkaerő-piaci súlyának jelentőségét és növekedését hangsúlyozó véleményeket ezért „megfelelő távolságtartással” érdemes kezelni, a foglalkoztatottakkal rendelkező szervezetek aránya ugyanis sohasem haladta meg a 18%-ot, vagyis a nonprofit szervezetek kevesebb mint egyötödére volt jellemző, hogy voltak fizetett munkavállalók.*¹⁹

A hazai szektor tényleges munkaerő-piaci helyzetét valójában a nemzetgazdaság többi ágazatával történő összehasonlítás során érdemes értékelni. A következő ábrából látható,

hogy a hazai munkaerőpiacon a nonprofitok által foglalkoztatottak száma még a szolgáltatási szektor egyes ágazataival történő összehasonlítás alapján sem nevezhető komoly nagyságrendűnek, s jelentős változásra az elkövetkező években sem lehet számítani. Amíg nincsenek célirányos kormányzati koncepciók a nonprofitok társadalmi szolgáltatásokba történő bevonására, és nem alakul ki szoros együttműködés a nonprofit és az állami, önkormányzati szféra között, illúzió lenne azt hinni, hogy a nonprofit szervezetek jelentős munkaadói szerepkörbe kerülhetnek a jövőben. Utóbbi legfeljebb a nonprofit gazdasági társaságoknál elképzelhető, de az az elkövetkező évek egyik nagy kérdése, hogy ezek a szervezetek a jövőben mennyi támogatáshoz tudnak majd hozzáférni, és ez hogyan hat majd foglalkoztatási potenciáljukra.

4. ábra. A foglalkoztatottak száma ezer főben megadva a szolgáltatási és a nonprofit szektorban, 1998–2000, 2003–2007

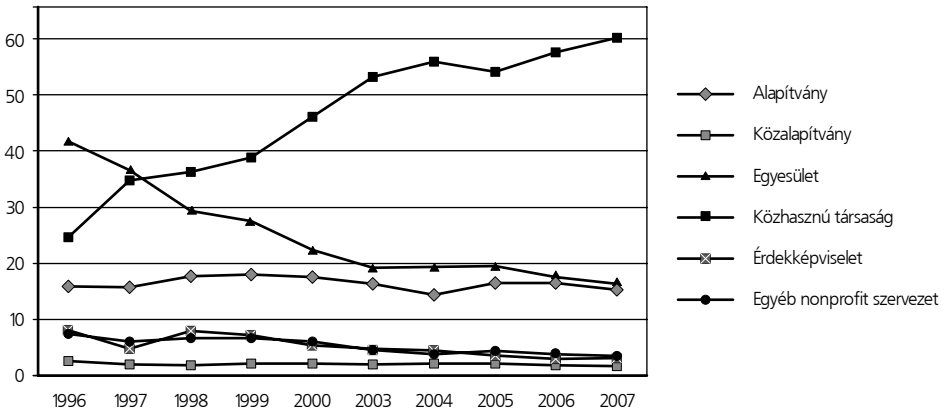


Forrás: KSH adatfelvételek.

Megjegyzés: A nonprofit szektor foglalkoztatottjainak száma az ábrában az ún. számított főállású foglalkoztatottakra vonatkozik.

A magyarországi helyzet másik fontos sajátossága, hogy a '90-es évek közepétől kezdve a szektorban foglalkoztatottak egyre nagyobb mértékben koncentráálódtak a közhasznú társaságoknál. Az 1990-es évek közepén a legtöbb munkavállalót még a civil jellegű szervezetek (egyesületek, alapítványok, érdekképviseletek) alkalmazták, de a közhasznú társaságok „viharos” gyorsasággal átrendezték a szektor foglalkoztatási szerkezetét.²⁰ Alkalmazottaik száma folyamatosan nőtt, s 2007-ben már az összes fizetett foglalkoztatott 60%-át ők alkalmazták, vagyis minden második nonprofit szervezetnél munkát vállaló Kht. alkalmazottja volt.

5. ábra. A számított főállású foglalkoztatottak aránya a nonprofit szervezetek jogi formája szerint 1996–2000, 2003–2007



Forrás: KSH-adatfelvételek.

Meghatározó szerepüket még jobban megérthetjük, ha a szektoron belüli foglalkoztatói szerkezet változását szervezeti típusok szerint is megvizsgáljuk. 1996 és 2007 között a fizetett alkalmazottak létszáma a szektorban 43 556, míg a Kht.-nál 43 705 fővel növekedett.²¹ Ez a látszólag ellentmondásos adat úgy jöhet ki, hogy 1996-hoz képest 2007-ben egyes szervezettípusok (egyesületek, munkavállalói érdekképviselők) már jóval kevesebb munkavállalót tudtak alkalmazni, de ezt a közhasznú társaságok bővülő foglalkoztatotti potenciálja nemcsak kiegyenlítette, hanem a szektor egészét illetően még az alkalmazotti létszám bővülését is elősegítette.

1. táblázat. A nonprofit szervezetek főállású foglalkoztatottjainak változása 1996 és 2007 között

Jogi forma	Számított főállású foglalkoztatottak		
	száma (fő)		változása
	1996	2007	különbség (1996–2006)
Alapítvány	7 823	14 205	+6 382
Közalapítvány	1 251	1 615	+364
Egyesület	20 613	15 145	–5 468
Egyesülés	0	392	+392
Köztisztviselő	1 750	1 396	–354
Szakszervezet, munkavállalói érdekképviselő	2 040	727	–1 313
Szakmai, munkáltatói érdekképviselő	1 867	2 097	+230
Közhasznú társaság (Kht.)	12 182	55 887	+43 705
Nonprofit intézmény	1 927	1 545	–382
Összes foglalkoztatott	49 453	93 009	+43 556

Forrás: KSH-adatfelvételek.

A foglalkoztatási szerkezetben történt változások tehát – ne legyenek illúzióink – valójában nem a szektor egészének kedvezőbb munkaadói pozíciójával függnek össze, hanem alapvetően azzal, hogy a közhasznú társaságok egyre több fizetett munkavállalót alkalmaztak, s ez a szektor egészére is kedvező hatást gyakorolt.

Összességében a foglalkoztatottakra vonatkozó adatok szintén a hazai nonprofit szektor Janus-arcát tárják elénk. Némi bizakodásra ad azért okot, hogy az alapítványoknál és egyes – jellemzően Kht.-k által végzett – szolgáltatási ágazatokban (kulturális, valamint a szociális- és egészségügyi) nőtt a nonprofit szervezeteknél alkalmazottak száma. Jelenleg azonban nehezen megválaszolható kérdés, hogy a foglalkoztatotti létszám növekedése a közhasznú társaságok megszűnésével és a nonprofit gazdasági társaságok létrejöttével megmarad-e.²² Az azonban mindenképpen elgondolkodtató, hogy a fizetett alkalmazottak foglalkoztatására továbbra is viszonylag kevés szervezet képes. Vajon egészséges fejlődési trendet jelez-e az, hogy a foglalkoztatottak jelentős része egy adott szervezettípus gazdasági „sikerességéhez” köthető?

Magyarországon az utóbbi években jelentősen nőtték a szektor állami támogatásból származó forrásai.²³ A növekedés ellenére azonban a tömeges (állami, önkormányzati) feladatátadás, feladatátvállalás korántsem jellemző. Utóbbival függ össze a következő tévhit, amely arra a feltevésre épül, hogy a nonprofit szervezetek egyre meghatározóbb szerepet játszanak a közszolgáltatások biztosításában.

3. tévhit: A nonprofit szervezetek jelentős szerepet játszanak Magyarországon a társadalmi szükségletek kielégítésében, s tömegesen vettek át korábbi állami, önkormányzati közfeladatokat.²⁴

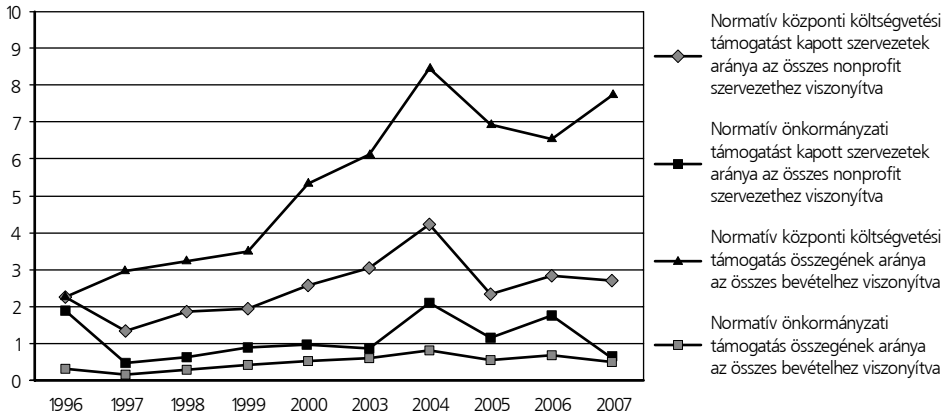
A nonprofit szervezetekkel foglalkozó közgazdaságtudományi és interdiszciplináris elméletek egyik alapkérdése, hogy a nonprofitok milyen szerepet töltenek be a társadalmi szükségletek kielégítésében, a közszolgáltatások biztosításban. Az ezzel kapcsolatos megközelítések szerint a nonprofitok kiegészíthetik a közjavak állami kínálatát, nagyobb biztonságot nyújtanak a fogyasztóknak, és egyúttal alternatív szolgáltató szerepet tölthetnek be a piaci szektor által előállított magánjavakkal szemben is. (Weisbrod, 1977, 1988; Hansmann, 1987)

Az alábbiakban arra a kérdésre keresünk választ, hogy Magyarországon milyen mértékű együttműködés alakult ki az állami, önkormányzati és a nonprofit szektor között, vajon a nonprofitok mekkora hányada vállalt át ténylegesen is állami, önkormányzati közfeladatokat.

A nonprofitok által végzett közszolgáltatások jól mérhető mutatója, hogy hány szervezet, és mekkora normatív (vagyis a központi költségvetés által is elismert célú és automatikusan járó) támogatásban részesült a vizsgált időszakban. Annak ellenére, hogy a jogszabályok már régóta lehetőséget biztosítanak az állami és önkormányzati feladatok nonprofit szervezetek által történő ellátására,²⁵ kifejezetten *kevés azon nonprofitok aránya, amelyek*

központi költségvetési (állami) vagy önkormányzati normatív támogatásban részesültek.²⁶ 1996–2007 között a szektor egészéhez viszonyítva a központi költségvetési normatívából részesülő nonprofitok részaránya 1–4%, míg az önkormányzati normatívát kapott szervezeteké 0,5–2% között változott.

6. ábra. A normatív támogatást kapott szervezetek és az általuk kapott támogatások összegének aránya az összes nonprofit szervezetéhez és az összes bevételhez viszonyítva, 1996–2000, 2003–2007



Forrás: KSH-adatfelvételek.

A fenti ábrából látható, hogy az önkormányzati normatívát kapott szervezetek száma 1996 és 2007 között mindig is lényegesen kisebb volt, mint az állami normatívából részesülőké.²⁷ Ez azt jelzi, hogy éppen azon a – helyi önkormányzatok – szintjén nincs szoros együttműködés a különböző szektorok között, ahol az a leginkább indokolt és várható lenne. Más bevételi forrásokkal összehasonlítva a normatív önkormányzati támogatások összege is rendkívül kevésnek mondható, és a vizsgált időszakban sohasem haladta meg a nonprofit szektor összes bevételének 1%-át.²⁸

Némileg más a helyzet a központi költségvetésből származó normatív forrásokkal. Utóbbiak összes bevételhez viszonyított aránya 2004-ig folyamatosan növekedett, majd azt követően csökkent, s a legfrissebb (2007-re vonatkozó) adatok szerint a nonprofitok összes bevételének 8%-át tette ki.²⁹

Ha a központi költségvetés és az önkormányzatok csak viszonylag kevés nonprofit szervezetet támogatnak normatív alapon, akkor miért alakulhatott ki sokakban mégis az a kép, hogy a civil, nonprofit szektor, illetve az állam és az önkormányzatok között szoros az együttműködés? Részben azért, mert az állami szervek és önkormányzatok támogatják ugyan a nonprofitokat, de ezt nem normatív módon teszik.

Hiányzik az együttműködéshez szükséges bizalom is. A különböző (állami, önkormányzati, valamint a nonprofit és a forprofit) intézmények gyakran egymás versenytársai (különösen a kisebb településeken), kevés a példaértékű együttműködés, és nem születtek meg azok a hazai hatástanulmányok sem, amelyek összehasonlítanák az azonos területen működő, de eltérő fenntartójú szervezetek hatékonyságát és teljesítményét. A nonprofit szervezetek egy része egyáltalán nem rendelkezik a stabil működéshez szükséges humán és anyagi javakkal (pl. szakképzett munkaerő és ingatlan), sokuk infrastrukturális és működési háttere pedig alig elégséges a komolyabb állami, önkormányzati feladatok ellátására, illetve átvállalására.

Összegezve tehát elmondható, hogy a nonprofitok feladatátvállalása egyáltalán nem nevezhető általános gyakorlatnak, s jelentős különbség figyelhető meg a normatív és nem normatív támogatást kapott szervezetek számát és a források nagyságrendjét illetően is. *Az állami és önkormányzati szervek elsősorban nem normatív támogatásokat adnak a nonprofit szervezeteknek, és meglehetősen kevés szervezet jut csak hozzá a kiszámítható és stabil működési feltételeket jelentő normatív forrásokhoz.* Az állami költségvetésből és az önkormányzatoktól származó támogatások összege ráadásul igen egyenlőtlenül oszlik meg a szervezetek jogi formája szerint is. Az évek múlásával a közhasznú társaságok egyre nagyobb mértékben rendelkezhetnek a központi és az önkormányzati támogatások felett, s 2007-ben már az összes (normatív és nem normatív) központi költségvetési és önkormányzati támogatás közel fele (46%-a!) náluk összpontosult.

Összefoglalás

A jéghegyekhez hasonlóan a nonprofit szektor sem pontosan az, aminek látszik. A csak a felszínt látó megfigyelők számára a szektor gazdasági ereje, állami és lakossági támogatása folyamatosan növekszik. Ráadásul a kizárólag összesített adatokon alapuló értékelések elfedik a mélyrétegekben zajló szerkezeti átalakulásokat és koncentrálódási folyamatokat. Azt, hogy a humán és anyagi erőforrások (foglalkoztatottak és bevételek) egyre inkább a szektor szervezeteinek alig néhány százalékát képviselő közhasznú társaságoknál összpontosultak, és a civil jellegű nonprofit szervezetek (alapítványok és egyesületek) egyre kisebb mértékben rendelkezhetnek a gazdálkodási erőforrások felett. Kevés figyelmet kap az a tény is, hogy az adófizető állampolgárok jelentős része továbbra is bizalmatlan a nonprofit szervezetekkel szemben,³² az állami és más pályázati támogatások kiutalásának rendszere gyakran még mindig egy „fekete dobozhoz” hasonlítható,³³ a források felhasználásának ellenőrzése pedig továbbra is hiányos.³⁴

A nyugat-európai fejlődési modellektől eltérően sajnos kifejezetten hazai sajátosságként értékelhető, hogy az állami támogatások jelentős növekedése ellenére sem jellemző az állami, önkormányzati feladatátadás. Az állam és az önkormányzatok, illetve a nonprofit szervezetek közötti együttműködés hiányát alátámasztja, hogy a normatív támogatást kapott – vagyis közfeladatot ellátó – szervezetek szektoron belüli aránya továbbra is igen alacsony. *Az állami és az önkormányzati intézmények a két szektor kapcsolatának szorosabbá válását főként saját nonprofit szervezetek létrehozásával „oldották meg”, s a szolgáltatói feladatokat nem átadták független nonprofitoknak, hanem általuk alapított nonprofit szervezetekbe – elsősorban közhasznú társaságokba – szervezték ki.*

Jegyzetek

- 1 Lásd például ezzel kapcsolatban az alábbi hivatkozást: „A nonprofit szervezetek 2007-es gazdasági mutatói – a korábbi évekhez hasonlóan – a szektor folyamatos erősödését, gazdasági súlyának további növekedését jelzik.” (Forrás: a KSH Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2007. KSH, 2009. 37. old. 3. bek.)
- 2 Lásd például ezzel kapcsolatban az alábbi hivatkozást: „Jóval egyenletesebben és sokkal nagyobb ütemben bővült viszont a foglalkoztatottak száma. A nonprofit szervezetek 2007-ben már közel háromszor annyi munkavállalónak biztosítottak állást, mint 1993-ban, fokozva a szektor gazdasági súlyát.” (Forrás: a KSH Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2005; és Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2007 c., kiadványai. KSH, 2006. 71. old. 3. bek. és KSH, 2009. 64. old. 4. bek.)
- 3 Lásd például ezzel kapcsolatban az alábbi hivatkozást: „Ezek az átrendeződések arra utalnak, hogy az áttekintett 15 év során fokozatosan erősödött a nonprofit szervezetek szolgáltatási funkciója, és növekedett azon közösségi feladataik köre, amelyek ellátása hagyományosan az állam kötelezettsége. Ehhez kapcsolódóan finanszírozásukban is jelentősebb szerepet kaptak a közvetlen és közvetett állami források. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a magyar nonprofit szektor továbbra is a nyugat-európai modell felé közeledik.” (Forrás: a KSH Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2007; és Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2005 c. kiadványai. KSH, 2009. 67. old. 1. bek. és KSH, 2006. 73. old. 2. bek.)
- 4 Az egyik leggyakoribb, hogy a civil és nonprofit szervezetek fogalmát összekeverve, azokat továbbra is egymás szinonimájaként használják.
- 5 Ez részben annak köszönhető, hogy a szektor egészére vonatkozó információk gyakran nem idősorosan és csak aggregát formában kerülnek bemutatásra, és az összevont mutatók elfedik a szervezetspecifikus jellemzőket. Utóbbi azzal a veszéllyel jár, hogy rejtve maradnak az egyes szervezettípusok sajátos működésével és a környezeti tényezők változásával kapcsolatos folyamatok. Jó példák erre a szektor bevételnövekedésre vonatkozó mutatók. Amennyiben azt halljuk, hogy a szektor bevételi nőttek, jó, ha azzal is tisztában vagyunk, hogy a bevételi források növekedése időben és szervezeti típusonként hogyan alakult. A 2005-ös és 2006-os évek viszonylatában például a szektor teljes bevételnövekedésének 64,0%-a a közhasznú társaságok bevételnövekedéséből származott. Valószínűleg az sem közismert, hogy 1996 és 2006 között a közhasznú társaságok bevétele a tizenötszörösére (!) nőtt, miközben a civil jellegű szervezetek esetében a bevételnövekedés mértéke átlagos, vagy annál kisebb volt. Többek között ilyen okok miatt is indokolt lenne a jelenleginél részletesebb és átgondoltabb formában publikálni a nonprofit szektorra vonatkozó adatgyűjtések eredményeit. Hasonló problémákat lehetne azonban felvetni az ún. 1%-os rendszer értékelésével kapcsolatban is. Utóbbi elemzésekor például mindig figyelembe kellene venni, hogy az adatok alapvetően keresztmetszeti jellegűek, a támogatást kapott szervezetek számát pedig a potenciónalisán jogosultakhoz, míg a támogatási összeget a mindenkori adóalap figyelembevételével kellene elemezni.

- 6 A környezeti tényezők és a nonprofit szektorban történt változások kapcsán lásd bővebben e cikk egyik szerzőjének a „*A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig.*” c. PhD-disszertációját: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/01/bocz_janos.pdf
- 7 A törvény megszületésének körülményeiről és az ezzel kapcsolatos szakmai vitákról lásd bővebben Kuti Éva (1998) *Hívjuk talán nonprofitnak* c. könyvének III. fejezetét. A szerző tanulságosan mutatja be, hogy a szakmai szervezetek hogyan akadályozták meg, hogy a közhasznú társaságok bevezetése miatt a többi nonprofit szervezetnél megtiltsák az üzletszerű gazdasági (vállalkozási) tevékenységet és azt, hogy a kht.-k alapítóinak a közhasznú tevékenységről előzetesen szerződést kelljen kötniük a felügyeleti szervvel.
- 8 Lásd ezzel kapcsolatban a 2006. évi LXV., és a 2006. évi IV. törvényt.
- 9 A 2000-re vonatkozó adatok hely hiány miatt a cikk *Táblázatok* c. részében szerepelnek.
- 10 A közhasznú társaságok „sajátos” szerepére és helyzetére jó példa a több tízmilliárd forintos bevételű Magyar Közút Állami Közútkezelő, Fejlesztő, Műszaki és Információs Kht., amely ma már Magyar Közút Nonprofit Zrt. néven végzi tevékenységét. E szervezetet 2005-ben a megyei közútkezelő közhasznú társaságok összevonásával hozták létre, s gyakorlatilag közvetlen állami felügyelet, irányítás alatt áll, állami finanszírozással működik. A szervezet annak ellenére a nonprofit szektorba tartozik, hogy a nonprofitok iránt támasztott követelmények közül sem az államtól, kormányzattól való függetlenség, sem az önkéntesség nem érvényes rá.
- 11 Ilyen értelemben a kht.-k egy része nem is lehetne nonprofit szervezet, mivel esetükben a kormányzattól való függetlenség követelménye ab ovo nem érvényesül.
- 12 Az állam által alapított közhasznú társaságok „kormányzatható” működésére jó példa a Millenáris Kht., amely a különböző parlamenti ciklusokban más-más vezetőség irányítása alatt állt.
- 13 A közhasznú társaságok részesedését a szektor főbb bevételi forrásaiból a cikk Táblamelléklete tartalmazza.
- 14 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról.
- 15 Fontos azonban megemlítenünk, hogy a jogszabályalkotók a nonprofit gazdasági társaságoknál (ngt.) a piaci (forprofit) szervezetekhez nagyon hasonló elemeket emeltek be a szabályozásba azáltal, hogy a rendszeres közhasznú tevékenység már nem szerepel előírásként, s a nyereséget sem kell a közhasznú tevékenységre fordítani, az a társaság vagyonát gyarapíthatja. Megmaradt ugyanakkor az a törvényi korlátozás, hogy a ngt. nyereségét nem oszthatja fel a tagok és részvényesek között, s az üzletszerű gazdasági tevékenység is csak kiegészítő jelleggel végezhető.
- 16 Lásd például ezzel kapcsolatban az alábbi hivatkozásokat: „a foglalkoztatottak, mind az önkéntesek száma – a közfeladatok tudatos áthelyezése és átvállalása következtében is – törvényszerűen növekszik a jövőben, és ez a munkahelyek teremtésének új színtere is lehet.” (*Forrás: A kormányzat civil stratégiájának elemei. 2002. 12. old.*) http://www.civil.info.hu/uploaded/documents/seged/NK/strat/200212_HUstrat.doc, „...mind a foglalkoztatásban, de különösen a szociális szolgáltatások területén már Magyarországon is

- nagyon jelentős a civil szerepvállalás.” (Forrás: Kiss Péter szociális és munkaügyi miniszter éves meghallgatása, 2007. június 12. http://www.nca.hu/download.php?fil_id=6587) „A nonprofit szektor általános fejlődési iránya szerint egyre nagyobb a jelentősége munkaerőpiaci szempontból is.” (Forrás: Zám Mária: *A magyar nonprofit szektor jövője a munkanélküliség kezelésében az európai integráció folyamatában*. OFA zárótanulmány 2006. http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebPageReader&WG_OID=PAG-fa9959790d415b838)
- 17 A nemzetközi kutatásokból ismert, hogy a nyugat-európai és az angolszász országokban a nonprofitok fontos munkaerő-piaci szereplők, és egyes szolgáltatási ágazatokban meghatározó szerepet játszottak a munkahelyteremtésben is. Egy, a kilencvenes évekre vonatkozó – 35 országra kiterjedő – nemzetközi összehasonlító kutatás szerint a nonprofitok átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 4,4%-át foglalkoztatták, vagyis majdnem minden huszadik keresőképes személy náluk talált munkát. (Salamon–Sokolowski–List, 2003) 1990 és 1995 között a nonprofit munkahelyek száma az egészségügy és a szociális ellátás területén növekedett a legnagyobb mértékben. Az egészségügyben 40%-kal, a szociális ellátásban 32%-kal nőtt az új nonprofit munkahelyek száma.
 - 18 1996-ban a nonprofit szektorban az ún. számított főállású foglalkoztatotti létszám (amely a főállású teljes munkaidős, a főállású részmunkaidős, valamint a nem főállású foglalkoztatottak számát is tartalmazza) 49 454 fő, míg 2007-ben 93 009 fő volt.
 - 19 2007-ben a nonprofit szervezetek 15,0%-ának volt fizetett foglalkoztatottja, míg a „legnagyobb” foglalkoztatási rátájú évben (1998-ban) ugyanez a mutató 18,4% volt.
 - 20 Az egyesületeknél és érdekképviselőknél foglalkoztatottak száma csökkent, míg az alapítványoké nőtt. Figyelemre méltó, hogy az egyesületek és alapítványok ma már nagyjából ugyanannyi fizetett munkavállalót alkalmaznak, miközben a szervezetek között az egyesületek aránya jóval nagyobb.
 - 21 1996 és 2007 között a foglalkoztatottak száma a szektor egészében közel a kétszeresére, míg a közhasznú társaságoknál több mint négyszeresére nőtt.
 - 22 Az elmúlt években számos kulturális, egészségügyi és szociális intézmény alakult át közhasznú társasággá, s részben ezzel is magyarázható e szervezettípus szektoron belüli jelentős térnyerése. Az 1998–2002 közötti időszakban felmerült a teljes egészségügyi intézményrendszer nonprofit szervezeti formában történő üzemeltetése is, a jelenlegi trendek azonban inkább a piaci típusú privatizáció irányába mutatnak. Az utóbbi években napirenden volt a felsőoktatási intézmények nonprofit gazdasági társaságokká történő átalakítása is, de ennek megvalósíthatósága ma még teljesen bizonytalan.
 - 23 Vannak, akik ennek alapján vonják le azt a (téves) következtetést, hogy a hazai nonprofit szektor egyre inkább hasonlít a fejlett demokráciák intézményrendszeréhez. A valóság azonban sokkal árnyaltabb. Az idősoros adatok szerint ugyanis az állami támogatások döntő része nem normatív alapon jut el a nonprofitokhoz, s ezek a források sem a civil jellegű szervezetekhez, hanem elsősorban az (állami, önkormányzati szervek által alapított és finanszírozott) közhasznú társaságokhoz kerülnek.
 - 24 Lásd ezzel kapcsolatban az alábbi hivatkozásokat: „Az elmúlt hat évben érzékelhetően erősödött a szektor szolgáltató szerepe, ezzel összhangban javultak gazdálkodási mu-

tatói. ...fokozatosan erősödött a nonprofit szervezetek szolgáltatási funkciója, és növekedett azon közösségi feladataik köre, amelyek ellátása hagyományosan az állam kötelezettsége. Ehhez kapcsolódóan finanszírozásukban is jelentősebb szerepet kaptak a közvetlen és közvetett állami források. ...a civil szervezetek és a hatóságok egyre szorosabb együttműködést alakítanak ki a szerződéses feladatellátás területén.” (Forrás: Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2007.; és Nonprofit Szervezetek Magyarországon, 2005. KSH, 2009. 16. old. 3. bek., 67. old. 1. bek., 41. old. 2. bek.; valamint KSH, 2006. 48. old. 3. bek.)

- 25 Például az 1993-ban elfogadott szociális törvény is lehetőséget teremt arra, hogy állami szerv vagy helyi önkormányzat nonprofit szervezettel szerződést kössön szociális szolgáltatások ellátására, de hasonló a helyzet az oktatást illetően is (az 1985-ös oktatási törvény 1990. évi módosítása megszüntette az állam monopolisztikus szerepét az iskolai oktatásban).
- 26 A normatív támogatás feltételének tekinthető szerződéses kapcsolatok hiánya sajnos nem új keletű jelenség. Korábbi – kifejezetten a szociális nonprofitokra – vonatkozó adatfelvételekből ismert, hogy csak a nonprofit szervezetek elenyésző hányadának volt szerződéses kapcsolata az állami, önkormányzati és piaci szervezetekkel, és a rendszeres együttműködés előfordulása is igen alacsony szintű volt. (Bocz, 2004) A központi költségvetési normatívából részesülő nonprofitok száma 1996-ban 1027, 2007-ben 1712 volt, míg az önkormányzati normatívát kapottaké 1996-ban 857, 2007-ben pedig 363 volt.
- 27 2007-ben mindössze 363(!) szervezet kapott önkormányzati és 1712 központi költségvetési normatívát.
- 28 A normatív önkormányzati támogatások összege 2007-ben, 4,9, 2006-ban pedig 6,1 milliárd forint volt. Ezzel szemben a nem normatív önkormányzati támogatások összege 2007-ben 53,9, 2006-ban pedig 55,4 milliárd forint volt.
- 29 További célzott vizsgálatokat igényelne annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mindez egy tudatos kormányzati politika (pl. a költségvetési megszorítások) következménye, vagy más, attól független tényezőkkal (pl. a szektor bevételi szerkezetének átalakulásával) magyarázható.
- 30 Kivéteklént említhető a Magyar Bálint nevéhez kötődő oktatáspolitikai koncepció, valamint az egészségügyi intézményrendszer átalakításának a FIDESZ kormányzati időszakában kidolgozott koncepciója, amelyek kitértek a különböző tulajdonosi formák kérdéskörére és problematikájára.
- 31 Lásd például ezzel kapcsolatban az Egészségügyi Minisztérium és a nonprofit betegszállítók, mentőszolgálatok vitáját.
- 32 Erre utal, hogy a potenciális felajánlók jelentős része továbbra sem ajánlja fel adója 1%-át civil szervezeteknek.
- 33 Pozitív példaként említhető viszont, hogy a Nemzeti Civil Alapprogram új vezetése egy a korábbiaknál jóval transzparenssebb működési és ellenőrzési rendszer megvalósítása érdekében tett érdemi lépéseket.

- 34 Szintén követendő szakmai példaként említhető az Állami Számvevőszék, amely vizsgálataiban a kezdetektől igyekezett felhívni a döntéshozók figyelmét a nonprofit és állami elosztó szervezeteknél előforduló problémákra és hiányosságokra.
- 35 Lásd ezzel kapcsolatban bővebben: „A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig” c. PhD-disszertációt.
- 36 Habár az utóbbi 10 évben egyre intézményesültebbé vált a társadalmi érdekegyeztetés rendszere, továbbra is jellemző rá a párhuzamos feladatkörök ellátása, az érdekegyeztetési folyamatban részt vevők köre kormányzati ciklusonként változó, a kormányzati intézkedések és jogszabálytervezetek véleményezésére fordítható idő sokszor „komolytalan”, a megfogalmazott javaslatokra vonatkozó visszajelzési rendszer pedig rendkívül hiányos. Az elektronikus információ-szabadságról szóló törvény (Eitv.) értelmében például az önkormányzatoknak és a minisztériumoknak legalább 15 napos véleményezési határidőt kell(ene) biztosítani az általuk előterjesztett tervezetek társadalmi véleményezésére. 2007-ben és 2008-ban ezt a követelményt mindössze egy minisztérium tartotta be. Több minisztériumnál is jellemző gyakorlatnak számít, hogy a jogszabálytervezeteket „gyorsított eljárás” keretében nyújtják be, ezzel is csökkentve a véleményezésre szánt lehetséges időt. Sajnos általános eljárásnak tekinthető az is, hogy a tervezetek előkészítői – a törvényi szabályozást figyelmen kívül hagyva – a beérkezett észrevételekről, illetve az elutasított észrevételek esetében az elutasítás indokairól semmilyen összefoglalót nem készítenek, s ha készítenek is ilyeneket, azt nem hozzák nyilvánosságra.
- 37 A közalapítványokat az állami és önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátása, a költségvetéstől független anyagi források bevonása érdekében hozták létre azt feltételezve, hogy az újonnan létrehozott szervezetek részben átveszik, illetve kiegészítik majd az állami és önkormányzati intézmények által végzett feladatokat. A későbbiekben – főleg az önkormányzati szférában – a lakosság bevonását, az állampolgári támogatások megszerzését is rajtuk keresztül próbálták megvalósítani, de valójában sem az államháztartáson kívüli források bevonása, sem a lakossági támogatások megszerzése nem volt eredményes. A kormánynak a meglévő közalapítványokkal kapcsolatos „ambivalens” viszonyát azonban jól érzékelteti, hogy a számukra biztosított költségvetési támogatások továbbra is jelentős nagyságrendet képviselnek. A 2008-as költségvetési törvényben a közalapítványoknak külön soron nevesítve 21,7 milliárd Ft összegű támogatás szerepelt. Sajnos minden kormányzati ciklusra jellemző volt az is, hogy a közalapítványok kurtatóriumaiba az éppen hatalmon lévő pártokhoz közel álló „szakértők” kerültek, s ezek összetétele a választási eredményektől függően változott.

Irodalom

- A Központi Statisztikai Hivatal *Nonprofit szervezetek Magyarországon* c. kiadványai és adatbázisai: 1992–2007. KSH.
- Bartal A. M. (1999): *Nonprofit alapismeretek kézikönyve*. Ligatura.
- Bartal A. M. (2005): *Nonprofit elméletek, modellek és trendek*. Századvég.
- Ben-Ner, A. – Gui, B. (1993): *The Nonprofit Sector in the Mixed Economy*. Michigan: University of Michigan Press.
- Bíró E. (2002): Márkus Eszter (szerk.) *Nonprofit szektor analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. Budapest. Emla Egyesület.
- Bíró E. (2005): A KCR-dimenzió. A közfeladat-ellátásban való civil részvétel jogi akadályai. NOSZA tanulmányok. Márkus Eszter (szerk.). Budapest. Emla Egyesület.
- Bocz J. (2004): *Szociális nonprofit szervezetek Magyarországon 1994-ben és 2002-ben*. Társadalomstatisztikai Füzetek 41. sz. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Bocz J.–Géring Zs.–Kmetty Z.–Szabó K.–Kreitl P. (2006): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2004*. Társadalomstatisztikai Közlemények. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Bocz J.–Kmetty Z. (2008): Egészségügyi nonprofit szervezetek. *Civil Szemle*, 5. Évfolyam 1–2. szám. 39–60. old.
- Bocz J. (2009): A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig. PhD-értekezés. Budapest. Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola. 335. old.
- Czakó Á.–Harsányi L.–Kuti É.–Vajda Á. (1995): *Lakossági adományok és önkéntes munka*. Budapest. Központi Statisztikai Hivatal–Nonprofit Kutatócsoport.
- Czike K.–Kuti É. (2006): *Önkéntesség, jótékonyság, társadalmi integráció*. Nonprofit Kutatóközpont–Önkéntes Központ Alapítvány.
- Dobszay János (2008): Civil pénzek elosztása: vége a mutyizásnak? *Heti Világgazdaság*, 2008. évi 25. szám.
- Gerencsér B. (1999): *Az 1%-os törvény végrehajtásával és megítélésével kapcsolatos vélemények a civil szervezetek körében*. Budapest: Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány.
- Glózer R. (2006): A civil társadalomtól a nonprofit szektorig. Diskurzus a civil társadalomról Magyarországon a rendszerváltozás utáni évtizedekben. PhD-értekezés. Pécs. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar.
- Grabher, G.–Stark, D. (1996): A szervezett sokféleség – evolúciólemélet, hálózatelemzés és a poszt szocialista átalakulás. *Közgazdasági Szemle*, XLIII. évf. 1996. szeptember.
- Hansmann, H. B. (1987): Economics Theories of Nonprofit Organization. In: Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven. Yale University Press.
- Harsányi L. (1997): Az állam és a nonprofit szektor. *INFO-Társadalomtudomány*, No. 42.
- Hegyesi G. (1991): Integrációs modellek és nonprofit szektor. *Esély* 1.
- James, E. (1987): The Nonprofit Sector in Comparative Perspective. In: Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven. Yale University Press.

- Keane, J (1998): *Civil Society. Old Images, New Visions*. Polity Press in association with Blackwell Publishers Limited, Oxford. Magyarul megjelent: A civil társadalom. Régi képzetek, új látomások. Budapest, 2004. Typotex kiadó.
- Kramer, R. (1987). Voluntary Agencies and Personal Social Services. In: Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven. Yale University Press.
- Kramer, R. (2000): A Third Sector in the Third Millennium? *Voluntas*, Volume 11. Number 1, March, 2000. Springer Netherlands.
- Krashinsky, M. (1997): Stakeholder Theories of the Non-profit Sector. *Voluntas* 8/2.
- Kuti É. (1998): *Hívjuk talán nonprofitnak... A jótékonyság, a civil kezdeményezés és az állami keretektől kiszoruló jóléti szolgáltatások szektorra szerveződése*. Budapest. Nonprofit Kutatócsoport.
- Kuti É. (2008): A magyarországi civil társadalom és a nonprofit szektor helyzete, uniós kapcsolatai, fejlődési irányai. Szakértői anyag a Gazdasági és Szociális Tanács részére.
- Kuti É.–Marschall M. (szerk.) (1991): *A harmadik szektor*. Tanulmányok. Budapest. Nonprofit Kutatócsoport.
- Molnár M. (1992): A civil társadalom: „előtte” és „utána”. *Világosság*, 11. szám.
- Osváth T. L. (2005): *A civil szervezetek térségi együttműködési Magyarországon*. Útmutató és kézikönyv a civil szervezetek térségi együttműködésének elveiről, módszereiről, eljárási rendjéről. Országos Civil Érdekképviseletért Egyesület.
- Pajkossy G. (1993): Egyesületek a reformkori Magyarországon. *História* XV/2.
- Papházi T. (1997): *Egyesületek, társadalom, egészségügy*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Philos Alapítvány és Századvég Alapítvány (2007): A Nemzeti Civil Alapprogram Civil Szolgáltató, Fejlesztő és Információs Kollégiuma által 2004-ben és 2005-ben finanszírozott kutatási pályázatok monitoring vizsgálata.
- Reisz L. (1988): Egyletek a dualizmuskori Magyarországon. *Statisztikai Szemle* 10.
- Revita Alapítvány (2007): A civil szervezetek támogatását célzó szolgáltató rendszerek működése és hatékonysága. A Szociális és Munkaügyi Minisztérium megbízásából készült tanulmány.
- Salamon, L. M. (1987): Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations. In: Powell, W. W. (ed.): *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven. Yale University Press.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K. (1993): A harmadik út – Másodlagos anyagi támogatás, külső vezetés és társadalmi szolgáltatások biztosítása az Egyesült Államokban és Németországban. OECD-jelentés.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K. (1998): *The Emerging Sector Revisited*. A Summary. Baltimore. The Johns Hopkins University.
- Salamon, L. M.–Anheier, H. K.–List, R.–Toepler, S.–Sokolowski, W. and Associates (1999): *Global Civil Society. Dimension of the Nonprofit Sector*. Baltimore. The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies.

- Salamon, L. M.–Sokolowski, W.–List, R. (2003): *Global Civil Society An Overview*. Baltimore. The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies – Institute for Policy Studies.
- Seibel, W. (1991): A kormány és a nonprofit szektor közötti kapcsolat nemzetközi összehasonlításban: Franciaország és az NSZK. *Esély*, 1.
- Seligman, A. B. (1997): *A civil társadalom eszméje*. Budapest: Kávé Kiadó.
- Szabó M. (2004): *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Századvég.
- Szalai J. (1997): Az egészségügyi alapítványokról. *INFO-Társadalomtudomány*, No. 42.
- Vajda Á. (1997): A nonprofit szervezetek szerepe a társadalomépítésben. *INFO-Társadalomtudomány*, 42.
- Weisbrod, B. A. (1977): *The Voluntary Nonprofit Sector: An Economic Analysis*. Lexington: Lexington Books.
- Weisbrod, B. A. (1988): *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vercseg I. (2004): *Közösségfejlesztő leckék kezdőknek és haladóknak*. Parola-füzetek. I-III. rész. Budapest: Közösségfejlesztők Egyesülete.
- Zám M. (2006): A magyar nonprofit szektor jövője a munkanélküliség kezelésében az európai integráció folyamatában. OFA zárótanulmány. http://www.ofa.hu/index.php?WG_NODE=WebPageReader&WG_OID=PAGfa9959790d415b838



4. táblázat. A normatív támogatást kapott szervezetek száma, és az általuk kapott támogatások összege, 1996–2000, 2003–2007

Megnevezés	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Normatív központi támogatást kapott szervezetek száma (db)	1 027	635	883	933	1 209	1 610	2 220	1 325	1 644	1 712
Nem normatív központi támogatást kapott szervezetek száma (db)	2 924	4 617	5 689	5 023	6 634	7 306	5 495	7 292	7 427	11 091
Normatív önkormányzati támogatást kapott szervezetek száma (db)	857	223	294	430	463	458	1095	651	1023	363
Nem normatív önkormányzati támogatást kapott szervezetek száma (db)	10 536	12 206	11 981	12 728	12 795	13 468	12 098	12 996	15 428	16 640
Összes nonprofit szervezet száma (db)	45 316	47 365	47 384	48 171	47 144	53 022	52 391	56 694	58 242	62 407
Normatív központi támogatás összege (millió Ft)	5 430,0	8 435,8	11 559,3	14 513,3	26 365,2	44 729,6	69 193,5	59 167,1	58 482,9	74 372,4
Nem normatív központi támogatás összege (millió Ft)	27 791,7	25 667,8	32 394,1	41 191,3	59 933,7	167 409,1	116 832,3	160 582,4	183 125,5	185 446,2
Normatív önkormányzati támogatás összege (millió Ft)	780,2	472,3	1 066,4	1 693,3	2 538,6	4 351,6	6 723,2	4 777,5	6 085,9	4 879,8
Nem normatív önkormányzati támogatás összege (millió Ft)	7 221,9	12 829,8	15 047,0	17 648,6	23 873,0	37 448,6	45 680,9	49 051,5	55 371,1	53 908,5
Összes bevétel összege (millió Ft)	239 037,9	284 362,2	358 689,5	415 582,4	495 508,0	731 053,6	817 729,3	854 755,1	896 244,1	964 309,0

5. táblázat. A normatív támogatást kapott szervezetek és az általuk kapott támogatások összegének aránya az összes nonprofit szervezethez és az összes bevételhez viszonyítva, 1996–2000, 2003–2007

Megnevezés	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Normatív központi támogatást kapott szervezetek aránya	2,3	3,0	3,2	3,5	5,3	6,1	8,5	6,9	6,5	7,7
Nem normatív központi támogatást kapott szervezetek aránya	6,5	9,7	12,0	10,4	14,1	13,8	10,5	12,9	12,8	17,8
Normatív önkormányzati támogatást kapott szervezetek aránya	1,9	0,5	0,6	0,9	1,0	0,9	2,1	1,1	1,8	0,6
Nem normatív önkormányzati támogatást kapott szervezetek aránya	23,3	25,8	25,3	26,4	27,1	25,4	23,1	22,9	26,5	26,7
Összes nonprofit szervezet	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Normatív központi támogatás összegének aránya	2,3	3,0	3,2	3,5	5,3	6,1	8,5	6,9	6,5	7,7
Nem normatív központi támogatás összegének aránya	11,6	9,0	9,0	9,9	12,1	22,9	14,3	18,8	20,4	19,2
Normatív önkormányzati támogatás összegének aránya	0,3	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	0,6	0,7	0,5
Nem normatív önkormányzati támogatás összegének aránya	3,0	4,5	4,2	4,2	4,8	5,1	5,6	5,7	6,2	5,6
Összes bevétel	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

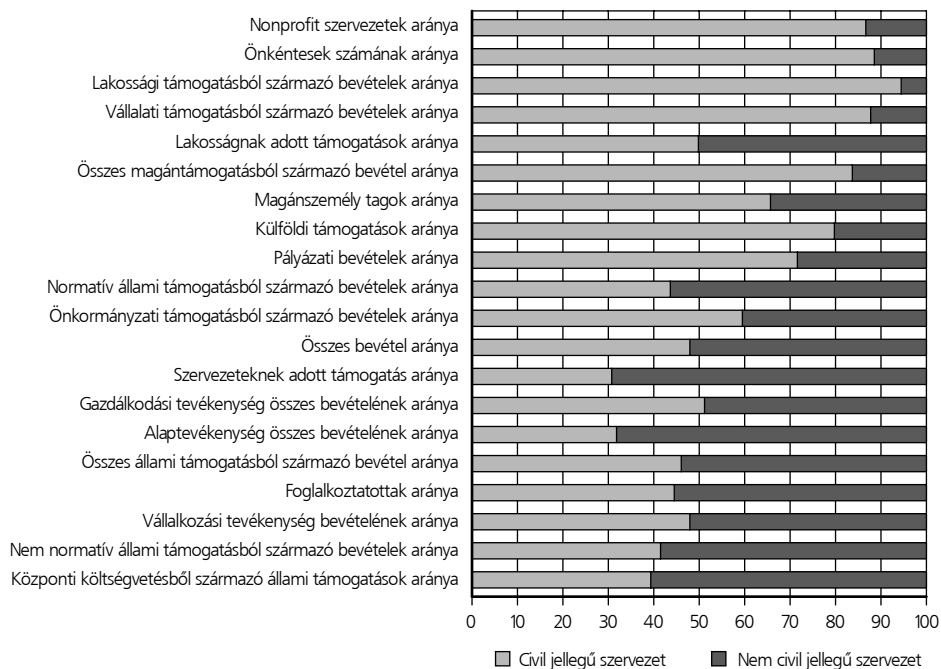
6. táblázat. A közhasznú társaságok részesedése a nonprofit szektorban, 1996–2000, 2003–2007

Megnevezés	1996	1997	1998	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Szervezetek száma (db)	344	505	633	752	888	1 223	1 360	1 543	1 620	1 690
Összes bevétel összege (millió Ft)	22 087,9	46 728,1	72 489,7	93 528,5	125 721,9	235 815,3	271 818,3	310 001,7	336 543,5	375 973,0
Összes állami támogatás összege (ezer Ft)	2 917 636	7 839 864	12 698 081	16 029 056	35 593 833	98 113 174	112 121 972	136 724 337	165 436 112	185 024 188
Összes magán-támogatás összege (ezer Ft)	526 638	1 050 928	857 223	3 613 815	3 062 806	3 862 287	5 565 872	8 060 813	15 820 447	12 777 239
Alaptevékenység összes bevételének összege (ezer Ft)	8 875 616	22 837 223	38 225 911	51 536 779	59 689 497	89 955 227	94 826 296	98 895 467	85 083 651	85 989 710
Gazdálkodási tevékenység összes bevételének összege (ezer Ft)	9 406 801	14 386 651	16 166 072	20 672 735	25 757 818	42 014 588	48 056 276	59 480 019	66 426 026	88 134 567
Összes központi állami támogatásból származó bevétel összege (ezer Ft)	2 244 331	5 047 553	8 115 947	9 690 900	26 865 176	75 583 600	85 903 680	90 789 573	135 775 604	154 465 302
Összes önkormányzati támogatásból származó bevétel összege (ezer Ft)	673 304	2 792 311	3 693 329	5 167 696	8 320 125	18 921 703	20 788 534	27 352 542	28 816 246	29 792 500

8. táblázat. A központi költségvetési, valamint az önkormányzati normatív és nem normatív támogatások összege és megoszlása a nonprofit szervezetek jogi formája szerint, 2007

Megnevezés	Összeg, millió Ft	Százalék
Alapítvány	58 245,3	18,3
Közalapítvány	51 651,9	16,2
Egyesület	45 547,2	14,3
Egyesülés	193,4	0,1
Közttestület	45 51,6	1,4
Munkavállalói érdekképviselő	1 523,2	0,5
Szakmai, munkáltatói érdekképviselő	5 203,8	1,6
Közhasznú társaság	146 598,9	46,0
Nonprofit intézmény	5 091,7	1,6
Összesen	318 607,0	100,0

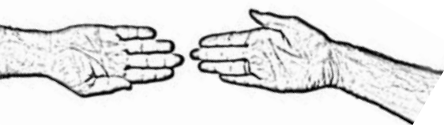
8. ábra. A civil és nem civil jellegű nonprofit szervezetek fontosabb mutatói 2000-ben, %



Tisztelt Olvasó!

Húszéves a rendszerváltás, húsz éve kezdett újjászerveződni a magyarországi civil, nonprofit szektor. A *Civil Szemle* következő számaiban terveink szerint több összegző jellegű, a szektor elmúlt húsz évét elemző cikkek biztosítunk helyett. Az alábbi tanulmányt vitaindítóknak szánjuk, mely ennek a sorozatnak első része lehet, de „Visszahatás” rovatunkban szívesen teret adunk a cikkre adott reagálásoknak is.

A Szerkesztőség



RÉSEK A JÓSZÁNDÉKBAN

Váczi Borbála

■ A mai magyar jótékonyági gyakorlatban részt vesznek civil szervezetek, cégek, nagyvállalatok, állami szervek, egyházak, magánszemélyek. A karitatív gyakorlat ezért magán viseli sok-sok ember és intézmény kéznyomát. Különböző szándékok, érdekek, indulatok alakítják, minden segítség nyomot hagy. Néhány üzletember rajtahagyja üzletpolitikájának nyomát a kezdeményezéseken, néhány érdekmember kihasználja a jótékonyág rendszerét, néhány jóhiszemű adni vágyó tájékozatlanul pazarolja el adományát vagy segítő energiáit, vagy éppen rendszeres jótévedője a jótékonykodás szokásrendjének. A jótékonyág néhány nagy tudású, tapasztalt, tehetséges elkötelezettje – a jótékonyág szakmaiságának képviselői – tudását injektálva a rendszerbe képes csodákat tenni. Minden korábbi karitatív esemény – attól függően, hogy mekkora nyilvánosságot kap – hatással van egy új akció céljára, tartalmára, módszereire.

Talán emiatt is annyiféle a jótékonykodás és a jótékony segítséghez társuló attitűd, talán ezért kevés az íratlan, és még kevesebb az írott szabály, melyről minden résztvevő tud.

Úgy érzékelem, hogy a karitatív megmozdulásokra csak éppen annyiban vonatkoznak etikai megfontolások, amennyire egy adott akció megvalósítása mögött álló piaci, állami vagy civil szerveződésre. A legnagyobb kérdés az, hogy elegendő-e az etikai kérdéseket rábízni azokra a laikusokra, akik egy adott akciót szerveznek. Nyilvánvalóan nem. A karitatívitas lebegő etikájáról nagy valószínűséggel a civil szektor tud a legtöbbet, ami azt is jelenti, hogy a szektor képviselői tarthatják be leginkább ezeket az íratlan szabályokat; no és persze azt is jelenti, hogy ők tudják legjobban, miként lehet kikerülni e képlékeny szabályokat.

A három (állami, üzleti és civil) szektor mai jótékonyági gyakorlata más-más tanulási folyamatokon ment keresztül, hiszen más alapokról és máskor indultak el fejlődési, működési pályájukon.

A karitatív segítségnyújtás jelenlegi gyakorlatára kétségkívül rányomja a bélyegét, hogy a szocialista diktatúra ellenségnek tekintette a filantróp és humanitárius kezdeményezéseket. A két háború közötti egyházi és világi kezdeményezések további jelenléte azt mutathatta volna, hogy a szocialista állam nem képes megküzdeni a szegénységgel. Ráadásul a filantrópia mint a helyi szolidaritásra építő, közösségerősítő magatartás veszélyesnek tűnt a rendőralam számára. Természetesen nem csak a létező szocialista rezsimek tartották feleslegesnek és/vagy veszélyesnek a jótékonykodást, az európai szocialista mozgalmak már a XIX. századtól gyanakvással szemlélték a gazdag emberek paternalista és üres felebarátiságát. 1949 után a teljes foglalkoztatás ellenére az életszínvonal minden mutatója romlott, mégis, ugyanekkor kezdett tiltott lenni az emberbaráti kezdeményezések minden formája. A szegénység hivatalos kérdésként eltűnt, a segítézés pedig ennek értelmében feleslegessé vált.¹

A szocializmus évei alatt csak személyes, magánjellegű segítőkész kezdeményezések születtek, az 1980-as évekig, amikor már szövetségek, klubok, szervezetek jöttek létre. A rendszerváltás utáni átrendeződés magával hozta a civil szervezetek szükségességét és létjogosultságát, és a társadalom új igényeire megoldásokat próbált kínálni. Mára a civil szervezetek szerves részei életünknek, a gazdaságnak, az ország működésének. Valamennyien magunkénak érezzük a jótékonyág gyakorlását, körvonalalaiban tudjuk, mit jelent egy szervezet számára a civil lét, számos szervezetet ismerünk is.

A szegénység megjelenése – rendszerváltás

A rendszerváltás előtti évtizedekben hivatalos meghatározás szerint nem létezett szegénység (bár a méretéről készültek bizonytalan becslések). A '90-es években nagy számban nőtt meg a szegénység. Míg a rendszerváltás előtt a szegénység az idősebb generációkat érintette, a rendszerváltás óta a szegény családokban élő gyermekek szegénységi kockázata folyamatosan nő.² Ezek a tények közismertek, s talán ennek köszönhető, hogy a később kialakuló jótékonyági gyakorlathoz annak felismerésével csatlakoztak az emberek, hogy bárki kerülhet bármiféle anyagi és élethelyzetbe.

A nagy társadalmi csoportok hirtelen jött elesettsége új igényeket hozott felszínre, többek között a cigányság ütemesen romló helyzetének és a hajléktalanságnak a sürgető megoldását. A rendszerváltás ugyanakkor elhozta a többszektóvá vált szociális ellátórendszer szabadságát is. Az állami és önkormányzati rendszerek mellett megjelentek „az egyházak és a civil szervezetek, sőt a piaci szektor, vagyis a vállalkozási alapon, profit jelleggel működő vállalkozások is”.³ Miközben az állami intézmények szolgáltatásaiba vetett bizalom csökkent, a rendszerváltás után kialakuló civil szféra válaszolni kezdett az újonnan felmerülő igényekre, melyek nagyon különböző élethelyzetekre vonatkoztak, s nagyon eltérő formákban fogalmazódtak meg. Az új szükségleteket a társadalom új jelenségei generálták, például a gyermekszegénység hirtelen növekedéséből adódó nagyszámú alultáplált kisiskolás ellátásába bekapcsolódtak a nem nélkülözők is.

Magyarországon a KSH 2005-ös adata szerint 49 ezer működő nonprofit szervezet létezik, közel 5 millió fős tagsággal. A civil kezdeményezések sajátos tulajdonsága, hogy az álla-

mi és az üzleti rendszereknél sokkal erősebben ágyazódnak be a helyi társadalomba, emiatt képesek arra, hogy rendszeresen adományozókat vonjanak be tevékenységeikbe.

Mára a karitativitás nem pusztán civil szervezetekhez kötődik, hanem vállalatok közvetlenül is indítanak jótékonyági programokat. Ezt erősíti a CSR mint a társadalmi felelősségvállalás gyakorlása, mely a nagyvállalatok társadalmi folyamatokban való részvételét tudatosító elgondolás.

Egyének is csatlakozhatnak a civil szektor által megfogalmazott célokhoz és a jótékonyág áramlataihoz. Voltaképp bárki egymaga is kezdeményezhet bármiféle karitatív programot, hiszen látszólag elegendő egy saját elképzelés. Sokan el is indítanak ilyen kezdeményezéseket, ebből kívánok párat megvizsgálni.

Társadalmi hozzáállás

Az adományozással foglalkozó civil kezdeményezések egyik fontos mai célja, hogy megtalálja a még passzív (nem adakozó), de adakozni vágyó vagy hajlandó embereket, és bevonja őket a jótékonykodók körébe. Jelenleg nagyon keveset tudunk arról, hogy miféle megfontolásból vesznek részt az adakozók egy-egy jótékony célú akcióban, és mi tartja távol a vonakodókat.

A különböző történelmi korszakokban más és más volt a jótékonykodás formája, és mások az adakozás indítékai. Napjaink adományozási kultúrája sokrétű, összetett, jellemzői közül nagyon sok a történelem staffirungjaként van jelen.

„A szociális feszültségek kezelését célzó tevékenység közcélúságának felismerése utóbb magától értetődően kitermelte az állami felelősségvállalás gondolatát, valamint az állami és a jótékonyági erőfeszítések összehangolására vonatkozó elképzeléseket, megoldásokat is.”⁴ A 19. század második felétől egyre nagyobb erővel jelent meg a társadalmi igazságosság követelménye, a 20. században pedig elkezdett emelkedni azoknak a száma, akik a magánadományozási megmozdulások és energia befektetések helyett az államot kívánták a problémákat megoldó szerepben látni. Majd a 20. század végére világossá vált, hogy az állam nem tudja szerteágazóan és elég hatásosan ellátni ezt a feladatot, és a magán-, illetve civil kezdeményezések elkezdtek életre kelni. Az állam nem csupán a rászorulókra nem tudott segíteni, de arra is képtelennek bizonyult, hogy a szegényekkel szimpátiát érző polgárok kebelében a szegényekkel szembeni rokonszenv keltette fájdalmat csitítsa. A jótékonyásra specializálódott civil szervezetek tehát egy traumát enyhítő szolgáltatásra vonatkozó piaci igényt elégítettek ki; adománygyűjtési szolgáltatásai, miközben kedvezményezettjeik száma nő, egyúttal folyamatos fizetőképes keresletre lelnek az izmosodó középosztály tagjainak körében.

A fent bemutatott elgondolás mellett léteznek egyéb fontos motivációs erők is. Ilyen késztetést idéz elő, ha a támogató maga is igénybe veszi az általa kedvezményezett területet. A segítség indítékeként azonban szerepelhet a társadalmistátus-teremtés vagy -megőrzés is. Számba sem tudjuk venni, hányféle tapasztalati emlék hathat motivációs erőként a potenciális adományozóra. A valahová tartozás megteremtése vagy a csoporthoz tartozás fenntartásának vágya is lehet motivációs tényező.

1994-ben és 2005-ben Czike Klára és Kuti Éva végzett kutatásokat, melyekkel a magyar lakosság 1993-as és 2004-es önkéntességi és jótékonyági tevékenységét mérték fel. Az első vizsgálat során 15 ezer, a második során 5 ezer fős mintával dolgoztak. A vizsgálat a lakossági adományozást, az önkéntes tevékenységek nagyságrendjét és motivációs hátterét volt hivatott feltárni. A kutatásnak az is kérdése volt, hogy a nonprofit szektor milyen lakossági hozzájárulásokra számíthat.

1993-ban a felnőtt lakosság 57,7%-a adományozott pénz- vagy természetbeni, illetve mindkét féle adományt. 2004-ben ugyanez az arány 74,3% volt. A társadalom megszenvedte a '90-es évek eleji szerkezetváltást, gazdasági válságot, és ennek köszönhetően kevésbé nyílt kedvük a széles körű adakozásra, adományozásra. Mindeközben folyamatosan szaporodtak a civil szervezetek, és az állami intézmények is egyre többször fordultak a lakossághoz segítségért. Az adománygyűjtő szerveződések pedig közben egyre színvonalasabb szolgáltatások létrejöttéhez, és talán egyre hatásosabb kommunikációval kérték a lakosság segítségét, amit észelve, az emberek – összefüggésben a saját helyzetük felismerésével – kezdtek mindinkább az adományozás mellett dönteni. A civil szervezetek adakozásra buzdító kampányainak hatása mellett talán azt is feltételezhetjük, hogy a családi, baráti, ismerősi környezetben hallott elszegényedési történetek felidéztek bennük annak lehetőségét, hogy mindenki lába alatt meginoghat a talaj, s bárki kerülhet olyan helyzetbe, hogy mások segítségére legyen szüksége.

Egy adomány- vagy pénzgyűjtés sikerességében szerepet játszhat, hogy a lakosság cselekvésre elszántan, határozottan és nagy számban adományoz-e. Így minden adományt gyűjtő szervezetnek tanulsággal bírhat, hogy mi minden buzdítja, mozgósítja a potenciális adományozót. Kétségtelenül sokat kell megtennie egy-egy szerveződésnek, hogy az adakozó kedvűek őket válasszák, azonban az adományozó kedv nem csak a sikeres kommunikációtól függ.

Motiváció

A Czike Klára és Kuti Éva vezette magyarországi kutatás során az interjúalanyok egy 1-től 5-ig tartó skálán jelölhették, hogy a felkínált tényezők mennyire motiválják őket az adományozásban. A legmagasabb pontozást (amely azt jelentette, hogy az adott szempont nagyban ösztönzi az adományozót) a *jó érzés segíteni* indíték kapta (1993-ban 4,15; míg 2004-ben 4,35). A két felmérés között ezen érzelmi alapú indíték fontossága tehát némileg erősödött. A *konkrét cél megvalósítása*, és az *ismerősei is adakoztak* szempontok külön-külön csak fele ennyire voltak fontosak. Érdekes, hogy a két adatfelvétel között eltelt tíz év alatt a *konkrét cél megvalósításának* (1993-ban 2,82; 2004-ben 2,46) jelentősége enyhén csökken, és ezzel párhuzamosan az ismerősök körében tapasztalt adakozási minta követése kicsit fontosabbá válik (1993-ban 2,1 pont; 2004-ben 2,52). E három tényezőhöz képest a *környezet javítása*, a *szolgáltatások javítása*, és különösen az *adókedvezmény* kevésbé jelentős motivációs tényező.

Az 1993-ban pénzt adományozók 55,8%-a azt mondta, hogy támogatásával a közösség érdekeit kívánta szolgálni, 28,9%-uk pedig azt, hogy számára ismeretlen rászorulókat akart támogatni. Ez az arány 2004-re lényegében megfordult, a közösség érdekeit szolgálók aránya 37%-ra csökkent, míg az adományozó számára ismeretleneket támogatók aránya 53,8%-ra emelkedett. Ez az átfordulás szembeszökő, közösségtudati veszteségeket jelez, és alátámasztja azt a – Kuti Éva által többször megfogalmazott – következtetést, hogy a jótékonyág tradicionális irányokba kezd átfordulni. A magyar jótékonyági magatartás tehát nem a lokális gondoskodás irányába változik, közben pedig kezdi kivívni magának a társadalmi normák közti szerepét.

Eltántorító tényezők

A nem adományozók főként rossz anyagi helyzetüket említik okként, ezt követően az adományokat kérő szerveződésekkel szembeni bizalmatlanság játszik szerepet a nem jótékonykodók döntésében. Ezek után a következő okok szerepelnek még a nem adományozók indoklásaiban (sorrendben a legtöbb említéstől a legkevesebbig): nem bízuk a jó felhasználásban; családon belül támogat; zavarja a sok kérelem; nem hisz a hasznosságban; nem kértek tőle támogatást; nem volt különösebb oka; nincs ideje ilyesmivel foglalkozni. Az itt felsoroltak inkább gyakorlati okoknak minősülnek, ami nem mutat teljes elutasítást.

A gyakorlati nehézségek, amelyekre sokszor hivatkoznak a potenciális adományozók, persze nagyon sok mindent jelenthetnek. Egy segíteni vágyó embernek nincs könnyű dolga: értesülnie, választania és legfőképpen döntenie kell. Az adományozásról való döntés összetett folyamat, melynek során számos ponton támadhat az adományozóban bizonytalanság, esetleg bizalmatlanság, ami eltántoríthatja az adományozástól.

A nem adományozók 40%-a szerint az adakozás csak a gazdagoktól várható el. A felelősség ilyen jellegű átruházása azért sem születhetett valós és reális megállapítások alapján, mert a természetbeni adományozás nem elsősorban az anyagi helyzet függvénye, és mondhatni mindenkinek akad olyan, más számára hasznosítható tárgya (kinőtt gyerekuha, már nem használt könyv, el nem fért bútorok), amely valaki más számára segítséget hozna.⁵ A nem adományozók harmada eközben erkölcsi kötelességnek tekinti a másoknak való segítségnyújtást; ez az állítás az adományozók fele szerint érvényes. Az adományozók egytizede, a nem adományozók egynegyede tart attól, hogy a rászoruló a kapott támogatásokkal beérve nem is tesznek erőfeszítést helyzetük javításáért.

A rossz anyagi helyzet és a bizalmatlanság mellett a tájékozatlanság és a konkrét üzenetre való fogékonyság hiánya meghatározó lehet abban, hogyha egy-egy konkrét adakozási akciót nem támogatnak azok az emberek, akikre a szervezők számítottak. Feltételezem, ha a szervezők jobban ismernék, kifinomultabb eszközökkel próbálnának tájékozódni az adományozók egy-egy csoportjáról, akkor tovább bővíthetnék a jótékonykodók számát. Annak azonban, hogy nem tesznek erőfeszítést adományozói csoportjuk megismerésére, oka lehet, hogy nincsen rá szükségük.

A vizsgált kezdeményezések

A következőkben négy, különböző indíttatású és célú és számtalan egyéb szempontból is eltérő jellegű karitatív akciót veszek górcső alá. Céloom, hogy azonosítsam a kezdeményezések azon körülményeit, amelyek a kezdeményező eredeti szándékával ellentmondó működésre kényszerítik a programot, valamint hogy rávilágítsak azokra a normasértésekre, amelyek specifikusan jótékonyági céllal szervezett akciók során fordulhatnak elő.

A MikulásGyár egy ajándékgyűjtő és elosztó központ, mely impozáns épületeivel bő egy héten át csalogatja az adni vágyó lakosságot különböző helyszíneire. A 2005-től minden év decemberében megszervezett MikulásGyár működtetője a SuperGroup Kft., szponzora számtalan nagyvállalat, erős médiatámogatói háttérrel és szakértői támogatással bír. Létezéséről a médián keresztül értesülhetünk. Kítűzött célja szerint azon embereken kíván segíteni, akiknek anyagi helyzete nem engedi meg, hogy a karácsonyi ünnepekkor méltó örömet szerezzenek maguknak és szeretteiknek.

Egy másik elemzésre érdemes kezdeményezés a Tízezer Gyermekek Karácsonya – Cipősdoboz Akció, amely egy másfél évtizede működő nemzetközi ajándékgyűjtési mozgalom hazai adaptációja. A Baptista Szeretetszolgálat (alapítvány) működteti 2005 óta minden decemberben. Gyűjtési pontjai egyre inkább lefedik az ország területét. Célja a MikulásGyárhoz hasonlóan az, hogy karácsonykor örömet szállítson azon gyermekeknek, akiknek nem terem sok ajándék a fa alatt, mert szegények.

A Szalmaszál Jótékonyági Árverést 1996 óta minden évben, az őszi aukciós időszakban rendezi meg a Szalmaszál a Hajléktalanokért Alapítvány. Az árverésre hazai művészek ajánlanak fel műveikből, a bevételt pedig minden évben más, az árverésen meghirdetett célra használja föl az alapítvány.

A negyedik vizsgált akció a Délkelet-Ázsián 2004 decemberében végigsöprő szökőár hazánkban keltette adományozási hulláma, és az adományozást koordináló szervezetek működése. Bizonyára mindannyian emlékszünk azokra a felvételekre, hírekre, amelyek a katasztrófa napján láttak napvilágot. Felfoghatatlan nagyságú területeket pusztítottak el, rövid idő alatt a néhol 20 méter magas hullámok. Segélykiáltani sem kellett, pillanatokon belül a katasztrófa sújtotta területre fókuszált a világ, gyakorlatilag órákon belül megindultak a szállítmányok a segélyszervezetek aktivistáival, miközben a legkülönbözőbb piaci, civil, egyházi és állami szereplők már felhívásokat tettek közzé gyűjtőakcióikról.

MIKULÁSGYÁR LÁTSZÓLAG ÉS VALÓJÁBAN

A MikulásGyár egy karácsonyi ajándékgyűjtő és elosztó központ, mely épületének egyik oldalán fogadja a látogatók ajándékait, amiket bent szétválogatnak a dolgozók és a másik oldalán kiadva máris egy szállítóautóba teszik, ami elviszi az ajándékokat a raktárakba, ahonnan speciális logisztika szerint továbbítják azokat a megajándékozottaknak. Az oda látogatók mindössze erről szereznek tudomást, ennek alapján alakítják ki benyomásaikat. Az adományozás jellemzően úgy zajlik, hogy valahonnan hallottak a MikulásGyárról, majd

kedvet kaptak ahhoz, hogy egyedül vagy gyerekekkel, barátokkal, családdal kimenjenek a budapesti Ötvenhatosok terére, és a MikulásGyár épületében dolgozóknak átadják az összekészített csomagot. A MikulásGyár munkatársai úgy vélik, hogy mindezért cserébe egy kidolgozott látványvilágot, ünnepi muzsikaszót és különböző programlehetőségeket kapnak az adományozók a helyszínen: Mikulások integetnek ki az épületből, ahol hullik a hónapok álcázott hab, míg az épület előtt várja a gyerekeket maga a Mikulás, a kis, karácsonyi díszítésű fabódékban pedig mindenféle téli finomságot lehet vásárolni. „Ez rendben van, csináltak valami szépet, hasznosat, szerethetőt.”

Van azonban egy probléma az efféle nagyüzemi jótékonykodással, akkor is, hogyha pénzületi, és akkor is, ha természetbeni adományok begyűjtésére vállalkozik. A MikulásGyár helyszínein az ajándékok fajtája szerint szelektálják az adományokat. A folyamatosan érkező, különböző módon csomagolt ajándékalmokat a MikulásGyárban dolgozó önkéntesek kicsomagolják, és a következő csoportokba szelektálják: tartós élelmiszer, játék, könyv, higiéniai csomagok, háztartási vegyszer, édesség. Ezután azonos méretű egységcsomagokat készítenek, melyekre felkerül a hozzávetőleges tartalmat jelző címke. Az adományok minősége, a tárgyak használhatósága vagy éppen a lejárat dátuma már nem szelekciós szempont. A felcímkézett ajándékcsomagok a kint várakozó teherautó platójára kerülnek, majd onnan némi utazást követően a logisztikai központban landolnak. A raktárból a Vöröskereszt munkatársai a saját címlistáik alapján az egységcsomagokat a rászorulókhöz juttatják.

Ebben a folyamatban két hibalehetőség van. Az egyik, ha a Vöröskereszt címlistáján nem párosítható össze az egységcsomag címkéje és a rászoruló valós szükséglete, másfelől az, ha a csomagba minősíthetetlen állapotú elemek kerülnek. A dobozokba valójában bármi bekerülhet, és semmilyen módon nincs megoldva a rendszerben, hogy mielőtt kézbe kerülne egy-egy adomány, valaki át- vagy megnézzze, mi rejtőzik a dobozban. Mindenféle ellenőrzés és különösebb odafigyelés nélkül próbál tehát jóságos lenni gyárunk Mikulása. Többször találkoztam a MikulásGyárból érkező fej nélküli babáról és romlott élelmiszerről panaszkodó szociális intézményben dolgozóval. A tárgyak ellenőrzése mint megoldás természetesen idő-, energia- és figyelemigényes, de ha a nagyüzemi jótékonykodást – s lám, milyen találó a gyár kifejezés – meg akarjuk óvni a személytelenségtől és az ebből adódó csalódástól, akkor az ellenőrzés feladatát és az ennek elvégzésére alkalmas emberek segítségét is be kell terveznünk az üzemeltetés folyamatába.

A MikulásGyárról szóló téli hirdőmping kapcsán úgy tűnik, hogy a csapból is az folyik. A 2006-os évben médiaszponzorai voltak a Magyar Televízió, a TV2, a Népszabadság, a Sláger Rádió, az Index, a Pesti Est és a Színes Bulvár Lap. A MikulásGyárról bő egyhetes nyitvatartása alatt a 2006-os évben 36 televíziós híradás számolt be úgy, hogy a hírek java főműsoridőben és a legnézettebb csatornákon ment le. A médiatámogatók mellett – akik az előzetes megállapodások szerint folyamatosan tudósítottak – a legolvasottabb napilapok, internetes hírportálok, és a leghallgatottabb rádiók is hírül adták, miként haladnak a MikulásGyári munkák. Némi tájékozottsággal bárki megállapíthatja, hogy egy ilyen médiavisszhanghoz első sorban jó médiakapcsolatok kelljenek. A MikulásGyár 2005-ös és 2006-os beindításával kapcsolatos tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy a már önmagát is fenntartó médiavisszhang generálásához ugyanolyan típusú – és talán épp akkora kiterjedésű – kapcsolatrendszerre

van szükség, mint amelyen keresztül ma Magyarországon mobilizálható egy ekkora léptékű infrastruktúra (hőbefűvós sátor, több mint 10 000 ládához szükséges szállító és tároló kapacitás) kialakításához szükséges szponzori támogatás. Gondoljunk bele, mekkora procedúra engedélyt szerezni az Ötvenhatosok terén tartandó rendezvényhez, különösen a karácsonyt megelőző időszakban. Gondoljunk bele, mekkora feladat elnyerni olyan támogatók kegyét és pénzbeli támogatását, mint az OTP Bank, a MOL vagy a Magyar Televízió.

A MikulásGyár ipusztuális jellegével kapcsolatban – vagyis hogy sok adományt képes gyűjteni a médiavisszhangnak hála, és sok ajándékot képes továbbítani a támogatásoknak köszönhetően – felmerül egy kardinális kérdés: vajon költhetünk-e, és ha igen, milyen feltételekkel több tíz millió forintot arra, hogy egy jótékonyasági kezdeményezésnek pusztán a keretfeltételeit létrehozzuk?

Jelenleg nincsen arra vonatkozó, követendő irányelv, sőt, nincs a jótékonykodás eredményéről szóló diskurzus, amely felvetné, hogy egy bizonyos karitatív eredmény milyen előzetes befektetések esetén tekinthető hasznosnak, megtérülőnek. Előfordulhat, hogy pár szelet csoki újraelosztásához több millió forint befektetést eszközölnék anélkül, hogy az aránytalansággal a szervezők szembesülni kényyszerülnének. A MikulásGyár Felvonulási téri épületének megvalósításához hozzávetőlegesen 15 millió forintra volt szükség. Felmerül a szembeötlő aránytalanság gondolata a hasznosulással szemben amúgy is szkeptikus, jó érzésű emberekben.

Akik jótékonyasági eseményt hoznak létre, együtt gondolkodnak és tesznek a társadalmi felelősség gondolata alatt tevékenykedőkkel. A jótékonyaság közérdek, a jótékonyasági tevékenységek mögött rejlő háttérmunka bizonyos részletei ellenben nincsenek közérdekűvé nyilvánítva. Nem amellett teszem le a voksom, hogy minden apró anyagi mozzanatot nyilvánossá kellene tennie egy-egy szerveződésnek. Vannak belső ügyek, de jó lenne, ha nem fordulhatna elő, hogy súlyos pénzösszegek indokolatlanul költődnek el, nem hagyva maguk mögött nyomot. Főleg akkor kényes ez a kérdés, mikor magánszemélyek pénzádományairól van szó, mint például a cunami után következett pénzgyűjtések esetén.

A MikulásGyárat a szervező SuperGroup Kft. nem pusztán jótékonyasági akcióként, hanem az egyik legsikeresebb kommunikációs kampányaként tartja számon. Elsőszámú eredménynek azt tartották a kreatív csoport tagjai, hogy sikerült egy ilyen összetett rendezvényt egymás után négyszer megszervezni. A MikulásGyár létrejöttéhez különösen sok tényező együttállása volt szükséges: a támogatók és a helyszínek megszerzése, a szakmai segítség támogatása; és ideje, hogy követhesse mindezt. A sikert mutatta a szervezők számára az is, hogy a médiakampány több országos médiakampány erejével büszkélkedhet anélkül, hogy visszaélésekről szóló híreszteléseket hagyna a háta mögött. Az adománygyűjtés szempontjából az is eredmény, hogy 2005-ben és 2006-ben 10 000, 2007-ben 8000, 2008-ban pedig 11 000 láda telt meg ajándékkal, és került szétosztásra.

A MikulásGyárat létrehozó szűk csapat 8 főből áll, ők azok, akik az egészet átlátva előkészítik és lebonyolítják az eseményt. Rajtuk kívül több tucat ajándékokat szortírozó önkéntes, a vidéki helyszínek plázáiban dolgozó munkatársak, a Vöröskereszt legalább 20, és az UNICEF legalább 8 embere, minden támogató egy-egy képviselője, a Szociális Depó egy-egy kollegája, fuvarozók, takarítók, biztonsági őrök dolgoztak. A fiatal csapat elkötele-

zettségéhez nem fér kétség, van köztük kommunikációs szakember, rendezvényszervező. Az önkéntesek lelkesedését sem vitathatjuk, jóllehet ők évről évre, sőt, sokszor egy-egy akció ideje alatt is cserélődnek, ezért kevésbé látják át a gyár működését. Nem csoda, hogy a Vöröskereszt egyik tapasztalt munkatársa próbálja betanítani és koordinálni őket.

TÖBB, MINT „TÍZEZER GYERMEK KARÁCSONYA – CIPŐSDOBOZ AKCIÓ”

A Samaritan's Purse nevű szervezet indította útjára *Gyermekek Karácsonyának Működte-tése* (Operation Christmas Child) néven a Magyarországon Cipősdoboz Akcióként híressé vált megmozdulást. 1993 óta létezik a nemzetközi gyűjtés, melyre minden évben, karácsony közeledtével kezdenek el készülni világszerte, hogy elküldhessék a kész dobozokat a Samaritan's Purse központjába. Az elmúlt években 55 millió cipősdoboz telt meg ajándékokkal a világmozgalom nyomán, és közel 100 országba vittek már az ajándékdobozokból. A célállomások mindig az adománygyűjtés helyszínéhez képest szegényebb országok. Magyarországra egészen 2004-ig, az ország EU csatlakozásának időpontjáig érkezett cipősdoboz, főként Angliából. A Baptista Szeretetszolgálat úgy döntött, hogy elindítja saját gyűjtőakcióját, mely bár a Samaritan's Purse alap gondolatát követi, (Marosvásárhely kivételével) nem hagyja el Magyarország határát.

A Baptista Szeretetszolgálat az ország több nagyvárosában jelen van, baptista gyülekezetek pedig majdnem minden városban vannak. A gyűjtés első évében, 2005-ben még csak Budapesten gyűjtöttek, de az ország bármely pontjáról lehetett postázni ajándécsomagot. Mostanra az ország 36 baptista gyülekezetében vagy ahhoz kapcsolódó helyiségben folyik az adománygyűjtés minden évben. Mivel az akció egyre szélesebb körben zajlik, és az ország egyre nagyobb területét fedik le a gyűjtőhelyek, feltettem a kérdést Aleksza Tímeának, a Cipősdoboz Akció munkatársának, hogy gyűjthet-e egy olyan város cipősdobozokat, ahol nincsen baptista gyülekezet. A következő választ kaptam: „Baptista lelkész a főnököm, és általában ismeri is ezeket a helyeket. Nem annyira szívesen vesszük be azokat, akiket nem ismerünk személyesen. Ha bejelentkezik egy városból valaki, hogy gyűjtené a cipősdobozt, akkor nem tudjuk ki ő, sose láttuk. Meg novemberben nincs arra idő, hogy elmenjünk találkozni vele személyesen.”

A válasz nem elsősorban elutasító, hanem csak másodsorban az. Az indoklást érteni vélem, és talán pont az adományok ellenőrzése miatt sem érdemes a gyűjtőhelyeket a baptista gyülekezetek hálózatán kívülre is kiszélesíteni.

Lehet, hogy amekkora terjeszkedést el kívántak és tudtak érni, ahhoz pont elegendő volt a meglévő kapacitás: „A lelkész az mindig ott van, vagy a felesége, az is lehet, hogy ott laknak. Ha becsenget valaki egy imaházba, ahol otthon vannak, akkor összegyűjtik, lehet, hogy a sufniba. Este nyolckor is átveszik, a lelkész azért van ott. Mert egy lelkész onnantól kezdve, hogy lelkész, és a felesége onnantól kezdve, hogy egy lelkész felesége, nem érez olyat, hogy lejárt a munkaidő, este is átveszi és átnézi. Ezért sem kérhetünk meg egy akármi-lyen alapítványt, hogy legyen mindig telefonközelben, legyen nyitva reggeltől estig, válogassa át és ossza szét a dobozokat. Ezeket az embereket személyesen ismerjük, rugalmasak.”

Mivel Aleksza Tímea elmondása szerint az akcióban „templomok, imaházak, gyülekezetek” vehetnek részt, a mozgalom szervezői oldala zártkörű. Hangsúlyozta, hogy tevékenységén keresztül a Cipősdoboz Akció nem végez semmiféle térítő tevékenységet, ugyanakkor az adományok begyűjtésében, raktározásában és továbbításában meghatározó az a felekezeti kapcsolathálózat, amelybe mindeddig nem kapcsolódtak be a baptista egyházhoz nem tartozó adománygyűjtők. „A szeretetszolgálat alapján véve azért baptista, mert a főnököm egy baptista lelkész, tehát nem mondhatjuk, hogy egyházi kezdeményezés, és semmi hit-térítő nincs a tevékenységünkben, nem rejtünk kis Bibliákat a dobozokba. Nem erről szól.”

A Cipősdoboz Akció megvalósításához nem volt szükség anyagi ráfordításra, mivel a humán erőforrást önkéntesek (például a Budapesten kihelyezett gyűjtőközpontokban dolgozók) bevonásával biztosították, a potenciális költségeket pedig szponzori támogatással (a DHL csomagküldő szolgálat ingyen szállította a cipősdobozokat) oldották meg. A szervezők elmesélése szerint 2005-ben csak a budapesti irodájukban gyűjtöttek cipősdobozt. A központi címükkel legyártattak nylonzacskókat, melyeket az ország összes postahivatalába eljuttattak, hogy megkönnyítsék a vidékről cipősdobozt küldők dolgát. 2006-ban az ország 28 baptista gyülekezetében vagy azokhoz kapcsolható helyiségekben folyt a gyűjtés. A szétosztást 2006 végéig országos szinten, partnerszervezetek bevonásával koordinálta a szeretetszolgálat, ám azóta az adományokat elsősorban a helyi közösségek osztják szét, kivéve Budapesten, ahol információs vonal fogadja az adományra áhítozók igényléseit.

Mint már jeleztem, egy-egy jótékonyági kezdeményezést vizsgálva igen nehéz megállapítani az akció hatékonyságát. Fontos szempont lehet, hogy hány embernek és mivel, milyen mértékben nyújtott segítséget az akció, de épp ilyen fontos szempont lehet az is, milyen módon, kiknek a körében és milyen mértékben hatott a jótékonyssággal kapcsolatos gondolkodásra a kezdeményezés. Az eredményeket természetesen a kitűzött célok alapján lehet értékelni.

Aleksza Tímea a következő magyarázattal él a tekintetben, hogy miért végeznek ellenőrzést a dobozok tartalmát illetően: „...elmondhatom, hogy ha mindenkiben bíznék, mik lennének a dobozokban. Olyan rágó, amiben csak három darab volt, össze volt göngyölvé, lejárt kókuszszeszélék, óvszer, vasaló és kaputelefon, koszos, félszemű, fejetlen babák – gyomorforogató. Ziherejtűs oldaltáska, a rockerek szegecses karkötője, egy teljes felszerelés.” Az elmondás önmagáért beszél.

Alapvető különbség a két hasonló kezdeményezés között, hogy míg a MikulásGyárat összességében több tíz millió forinttal szponzorálták, addig a Cipősdoboz Akció az ott dolgozók munkáján kívül elsősorban a közösségen belüli kapcsolati tőkére épített, és egyáltalán nem költött a médiajelenlétre. Ugyan a MikulásGyárnak sem volt effektív médiafoglalási költsége, de a működtető kommunikációs cég lévén, a MikulásGyár projektjében is foglalkoztatta PR- és sajtómunkatársait. A Baptista Szeretetszolgálat kiemelten közhasznú szervezatként adóigazolással tudta viszonzni a felajánlott segítségeket (pl. a *Nők Lapjának*).

A Cipősdoboz Akció előre leírt kommunikációs stratégiával nem rendelkezik, de a gyűjtés kezdete előtt a Baptista Szeretetszolgálat munkatársai személyes kapcsolataikat felhasználva próbálják becsempészni a hírekbe az akciót. Aleksza Tímea, az akció munkatársa így fogalmaz a hír áramlásáról: „Visszajött a fű alatt, nők között, fórumokon, interneten terjedt ez a dolog, és utána már a nagyok kerestek meg minket.”

A Cipősdoboz Akcióban meglepően sok ember működött közre, a munka oroszán-részét magukra vállaló budapesti lelkesek és a Baptista Szeretetszolgálat munkatársai hozzávetőlegesen ötvenen voltak. A kérdésekre, hogy hányan dolgoznak ezen, Aleksza Tímea így válaszolt: „Budapesten 50 munkatárs, mindenki beletett valamit, 10 önkéntes. A 33 vidéki helyszín mindegyikén volt körülbelül három önkéntes, az tehát 150 ember. Legalább kétszázan, pontosan nem is tudjuk.” Az akción dolgozó 200 ember lelkesedéséhez és elkötelezettségéhez szintén nem fér kétség, de tudjuk, hogy az említett 200 fő többségét vagy az egyházszervezet foglalkoztatja főállásban vagy a helyi gyülekezetekhez tartoznak. Tehát a társaság nem csupán e nemes akció idejére verődött össze, hanem programok sokaságán dolgoznak együtt az év közben (élelmiszerosztás, hajléktalanszálló-működtetés, drogprevenciós programok, siketgyülekezet).

Az elmúlt évek decembereiben több olyan híresszeállítás láttam, amelyben a két akció együtt szerepelt mint a hazai, karácsonyi ajándékozási lehetőségek két nagy megteremtője. Aleksza Tímeától tudom, hogy betelefonált hozzájuk egy érdeklődő az információs vonalon, és megkérdezte, hogy meddig van nyitva a MikulásGyár. A MikulásGyárba pedig érkezett cipősdoboz. Fontos felismerni, hogy a két vállalkozás az időbeliség, a cél és az országos jelenlét összefüggésében is erősítheti egymást, de mindenképpen valamiféle kölcsönhatásban vannak.

Sokszor a bulvársajtó az, ami elsősorban élteti ezeket a kezdeményezéseket, hiszen anélkül kevésbé értesülnének az emberek az adományozási lehetőségről. De tekintsük meg Aleksza Tímea kritikáját, aki szerint sajtóközleményt kiadni a cipősdobozokról annyi, mint halottnak a csók, „mert lássuk be, hogy nem kapnak rá, hacsak nem haltak meg hárman, és nem zuhant le egy gyűjtődoboz tetejéről három önkéntes, akkor ez nem lesz hír. Hiába adom ki, hogy ennyi meg annyi cipősdoboznál tartunk, nem fogják leköszölni.” Ezzel szemben a MikulásGyár a PR-akciókkal dúsított ajándékgyűjtéssel operált, belső felhasználásra készült médiaérték számításai 235 millió forint értékéről árulkodtak (2006).

A cunamival kapcsolatban nem voltak efféle kérdések, a hírről és a tragédiáról nem szoktunk lemaradni.

KATASZTRÓFA ÉS KATASZTRÓFA

2004. december 26-án kivételesen nagy méretű és erejű szökőár pusztított Délkelet-Ázsia partvidékein. Helyi idő szerint reggel 9 óra tájban érkezett a hullám, először egy kisebb, kevésbé árulkodó, ami után visszahúzódott a tenger, mélyebbre csalogatva ezzel a parton időző embereket. „Rengeteg hal került a tengerpartra, hatalmas nagy halak, az emberek meg ott szaladgáltak, és gyűjtögették a halakat” – magyarázza Dr. Padma Gannoruwa, hazánk tiszteletbeli Srí Lanka-i konzulja a vele készített interjúm során. A visszahúzódás után az elsőnél jóval nagyobb, helyenként 10–20 méter magas hullám érkezett, ami 5 kilométer hosszan is bezúdul a szárazföldre. Sokan azonnal életüket veszítették, az eltűntek száma folyamatosan emelkedett. A helyszínen rengeteg turista volt, és ennek is köszönhető, hogy a nagyvilág rögvest felkapta a fejét a történetek hírére. Azonnal tudósított a tragédiáról a világ számtalan televíziós csatornája, ezzel volt tele a világsajtó. Chandrika Kumaratunga,

Srí Lanka elnöke nemzeti katasztrófának minősítette a történeteket, és hivatalosan bejelentette, hogy nemzetközi segítséget kér. Már másnap megindultak az első mentőcsapatok Srí Lankára és a térségbe a világ minden tájáról.

Hazánkban a tragédia perceiben délután 4 óra volt. Amint eljutott a hír a szerkesztőségekbe, minden csatorna azonnal tudósított a katasztrófáról. Pillanatok alatt az egész világon, Magyarországon is a híreket figyelték az emberek. Azonnal munkához láttak az adományszerző központok a katasztrófavédelemtől a kormányon keresztül a civil szféráig. Dr. Padma Gannoruwa később nagy energiákkal és figyelemmel vett részt az emberi és természetbeni károk okozta szenvedések csendesítésében. „Első gondolatom az volt, hogy repülőgépre szállok, és megyek segíteni. Utána rájöttem, hogy itt, mint konzul, sokkal többet tudok tenni. Aznap, pont 10 óra felé hallottam, hogy a katasztrófavédelmisek Ázsiába akarnak menni segíteni. Rögtön felvettem velük a kapcsolatot; én voltam az első, mert a többi követségen még fel sem ébredtek. Aznap éjszaka már indult is egy csapat, ebben nagyon sokat segítettem. megszerveztem, hogy fogadják őket, egy helikopter is segítségükre legyen eljutni a katasztrófa sújtotta területre. Srí Lankán nagy káosz volt, egymás után jöttek-mentek a repülőgépek, különböző segélyekkel.” Dr. Padma Gannoruwa orvosként, Magyarországon élőként, Srí Lanka-iként, konzulként és üzletemberként igen széles körben tájékozódva követhette nyomon a hazai és a nemzetközi eseményeket. Az ő segítségével értelmezem, hogy a segítség, amit a magyarországi adományozók nyújtottak Srí Lankának (és a többi katasztrófa sújtotta országnak, tehát a Maldív-szigeteknek, Thaiföldnek, Malajziának, Indiának és Indonéziának), milyen hibák kivédésével lehetett volna még hatékonyabb.

Az egyik nehézséget az jelentette, hogy annak a rengeteg önkéntesnek egy része, akiket energizált ez a világméretű probléma, a katasztrófaövezetben töltött idejét olykor inkább turistaként, mintsem önkéntesként töltötte el. Életszerű, hogy ha elmegy az ember a világ egy számára ismeretlen tájára, ahol pár nappal azelőtt mindent elsodort és szétzilált egy fel-foghatatlan méretű vízlökés, borzasztóan nagy a káosz és a pánikhangulat, akkor az ember jó eséllyel hősiessé éri magát. Ha valaki ebben a helyzetben nem teljesen látja, hogy mihez nyúljon; hogyha nincs pontos irányítás, ami egy ijedt zűrzavarban könnyen előfordulhat; ha a valódi, kihívást jelentő feladatok eltántorítják, akkor úgy tűnik, hogy turistaként viselkedik. Az is kérdéses volt, hogy hol szállásolják el az újonnan érkezett embereket, mert a fejüket felütő járványok elől őket is óvni kellett. 20 embert elutaztatni Srí Lankára önmagában 10 millió forint, s nagyon nehéz megállapítani, hogy ez meddig számít segítségnek, és mikor bizonyul feleslegesnek vagy éppen tehernek.

A segítségnyújtás egy része az újjáépítésre koncentrált, ami jelentősen befolyásolta a helyi építőipart és az ingatlanpiacot. Srí Lanka alsó csücskében, Hambantota környékén voltak a 20 méter magas hullámok, és ez az a terület, ahol majdnem 5 kilométer hosszúságban hatolt be az ár a szárazföldre. „Ennek az volt az oka, hogy Srí Lankán is vannak korallzátonyok, és az emberek mohóság miatt leszedegették ezeket a korallokat, és nem volt semmilyen gátja a víznek. A tengervíz arrafelé egy vonatot is elsodort, és a helyszínen meghalt körülbelül 1000 ember” – magyarázza Dr. Padma Gannoruwa. Srí Lankán több mint 80 ezer ház ment teljesen tönkre. E becslés alapján hirtelen ennyi lakást akartak építeni a helyszínrre érkező segítők. A Magyar–Srí Lankai Baráti Társaság tagjai voltak az elsők, akik elkezdtek

építkezni, de ezzel egy időben sokan mások is építkezni akartak, „ennek következtében felmentek az árak: a cementtől kezdve a sóderig. A végén majdnem 5000 \$-ig jutottunk, örülhettünk, ha épp faanyagot kaptunk. Volt olyan, hogy egy faanyaggal teli kamion ment a mi területünkre, útközben megállították, és licitáltak.”

Srí Lankán végül több lakóhely épült, mint amennyire szükség lett volna, „minden országban leleményesek az emberek, és regisztrálniuk kellett azoknak, akik elvesztették a lakásukat, Srí Lankán mindenkinek a nevére regisztráltak egyet, valakinek a fiának, lányának, így lett egy családon belül 3-4 lakás, hogy majd abból csinálnak pénzt”. Ez a faramacsi helyzet azért álhatott elő, mert az építkezésből „divat lett, és minden ország akart építeni egy falut” – mondja Dr. Padma Gannoruwa.

A harmadik probléma a helyszínre érkező természetbeni támogatásokhoz kapcsolódik. A világ minden tájáról érkező adományok is sokszor nyilvánvalóan koordinátlanul szóródtak szét (amihez képest nem is volt olyan fontos kérdés, hogy vajon olyan darabszámban érkeztek-e a takarók, mint amilyenben szükség volt rájuk). A mennyiségi és minőségi problémák elsősorban a gyógyszerek esetében merültek fel. Gannoruwa a Srí Lankára érkező gyógyszer szállítmányokkal kapcsolatban ezt emelte ki: „Mint orvos tudom, hogy annak körülbelül 20%-át lehet használni. Mind lejárát előtti gyógyszerek.”

Az, hogy nem lehetett követni, hogy a segélyszervezetek által gyűjtött összegeket végül pontosan mire fordították, minden esetben jellemző volt. Dr. Padma Gannoruwa mindezek ellenére igencsak elégedett Magyarország és a nagyvilág teljesítményével. „Magyarok voltak az elsők, akik Európából odamentek. A katasztrófavédelemmel párhuzamosan indultak a Baptisták is. Ilyen nem volt Magyarországon soha, hogy egyszerre mindenki akart segíteni.”

Szempontunkból különösen fontos, hogy miért adakoztak a magyarok a cunami áldozatai számára, miközben nyilvánvalóan nehezen kontrollálhatták az adományok felhasználásának módját. A Czike és Kuti vezetett kutatásból kiderül, hogy az összes pénzbeli adomány, mely a szökőár utáni adományozásból Magyarországon összegyűlt, több mint 5,3 milliárd Ft., melyet 2,1 millió ember adománya tesz ki. „Az 5,3 milliárd Ft a szökőár okozta károkhoz képest talán nem, de a magyar lakosság teherbíró képességéhez képest mindenképpen komoly támogatásnak számított.”⁶ A Magyar – Srí Lankai Baráti Társaság körülbelül 70 millió forintot gyűjtött saját erőforrásainak felhasználásával.

Feltettem a kérdést, hogyan lehet az, hogy míg valaki mind a mai napig fizet a jelképes örökbefogadásért havi 3 ezer forintot, nap mint nap megy el nyomorgó emberek mellett anélkül, hogy feléjük fordulna. Milyen lélektana lehet ennek?! „Azt látom, hogy az emberek nagyon-nagyon irigyek és önzőek. Nagyon pozitív dolgok is vannak Magyarországon, én mindig a negatívát mondom, a magyarok divatutánzó emberek, nagyon. Ha valami amerikai, akkor azt automatikusan beveszik, itt van például a Valentin-nap. Nem is tudják, hogy miről van szó, de boldog boldogtalan követi. Tételezzük fel, hogy Malajziában találta ki valaki a Valentin-napot, akkor biztosan nem utánoznák annyian. ... Szerintem az volt, hogy az embereket megrázta ez a dolog, nagyon csúnya dolgok voltak. Reklámozták is. Szerintem az emberek valóban akartak segíteni, legalább a 90%-uk. Persze voltak olyanok is, akik divatból. Naponta 20-30 telefont kaptam, hogy gyermeket akarnak örökbe fogadni, meg hogy ruhát, plédeket akarnak gyűjteni. Jött sok ilyen Srí Lankára, sok felesleges is. Tudom,

hogy nagyon nagy konfliktusok vannak a cigányság körül. Tétélezzük fel, hogy Alföldön egy egész cigány falu összeomlana, akkor nem hiszem, hogy olyan szimpátia lenne. Buda-
pesten is, ha az utcán valaki összeesik, akkor minden tizedik ember fog esetleg foglaltos-
kodni azzal az emberrel, a többiek elmennének mellette.” Feltételezésemet, mely szerint a
lakosságot a média csatornáin keresztül lehet mind nagyobb adományozási hajlandóságra
bírní, megerősíti Gannoruwa észlelése. Az, hogy az embereket megrázta a dolog, azonos
az érzelmi involválással, amit el kíván érní egy-egy jótékonyági médiakampány. Az, hogy
– a konzul szavaival élve – reklámozták is a történetek utáni segítési lehetőségeket, azonos
az erős médiajelenléttel.

SZALMASZÁL JÓTÉKONYSÁGI ÁRVERÉS INNEN ÉS TÚL

Készítettem egy interjút Totka Erzsébettel, aki a Szalmaszál a Hajléktalanokért Alapítvány
kuratóriumi titkára 1999 óta. Interjúm célja ebben az esetben is az volt, hogy közvetlenül a
kezdeményezés szervezőjétől szerezzek információt egy adományozási akció működéséről.
A Szalmaszál árverése nem előre kiötölt, majd megszervezett program, hanem egy szépen
lassan kifejlödő, alakulató szokás. Az alapítványhoz sok olyan felajánlott adomány érkezett,
amelyeket „nem lehetett közvetlenül a hajléktalanok javára fordítani, például hagyatékból
porcelánok” – mondja Totka Erzsébet. Egy kollégának, Szeredás Ágnesnek jutott eszébe,
hogy ha ezeknek a tárgyaknak az értékesítésére árverést szerveznének, akkor annak be-
vétélét közvetlenül lehetne a hajléktalanokat segítő programjaikra fordítani. Az első ilyen,
bazar jellegű árverésre 1996-ban került sor, majd mire az alapítványnak felajánlott hagyatéki
és egyéb felhalmozódott tárgyak fogyni kezdtek, kirajzolódott egy képzőművészeti árverés
elképzelése. Az árverés szervezői, a művek felajánlói és vásárlói személyes ismeretségeken
keresztül verődtek össze. Bár van hivatalos sajtómunka, hivatalos meghívó, mégis, az árve-
résnek informális, sőt, belterjes hangulata van. A művészek sokszor egymást értesítik arról,
hogy itt az ideje felajánlani egy-egy képet az árverés számára. A vevőkör az árverésnek
otthont adó Centrális Galéria látogatóiból, az alapítvány baráti köréből és más gyűjtőkből,
kereskedőkből áll össze, akiknek sokszor megéri ezen az árverésen, áron alul vásárolni képe-
ket. Merthogy a művészek által felajánlott alkotások áron alul mennek el. A folyamat azzal
kezdődik, hogy a művészek – az eladhatóság érdekében – eleve nyomott áron bocsátják
az alapítvány rendelkezésére műveiket. Az árverező tehát áron alul indítja a művet, mivel
azonban a vevők szűk köre – akik nagy része nem jótékonyági megfontolásból, és nem
kedvtelésből érkezik az árverésre – azzal a céllal vesz részt, hogy jól járjon, a licitálás során
nem kúszik nagyon magasra egy-egy portéka ára. Ennek az az eredménye Totka Erzsébet
szerint, hogy sokszor a „hónapról hónapra, vagy rajztanári fizetésből” élő művészek műveit
mélyen áron alul adják el. Így támogatja a nyomorgó művész a hajléktalant. S ezen keresztül
köt jó üzletet a műgyűjtő.

Miként a MikulásGyár és a Cipősdoboz Akció, s bizonyos értelemben a cunami áldo-
zatainak megsegítése esetében is, megint az adományok begyűjtése és eljuttatása, vala-
mint az adományozott pénz elköltésével kapcsolatos tájékoztatás problémájába ütközünk.

A Szalmaszál Árverés esetében két speciális körülményt kell kiemelnem ahhoz, hogy az ideális információátadás lehetőségéről elmélkedjünk. A Szalmaszál a Hajléktalanokért Alapítványhoz az árverésein keresztül eljuttatott összegekért az adományozó-vásárló árut kap cserébe, ami jelen esetben egy műalkotás; emellett az árverés – mint a műkereskedelem általában – viszonylag zártkörű, tehát a szükséges tájékoztatást bőségesen elég lehet az árverésen részt vevő vásárlóknak biztosítani. Nem úgy, mint a cunamit kísérő adománygyűjtés vagy az ezeket megmozgató MikulásGyár esetében. Az alapítvány minden évben, az árverés keretén belül bejelenti, hogy az akkor beérkező összeget mire szeretné felhasználni, és hogy a tavalyi célkitűzésből mit sikerült megvalósítani. Ez a módszer az árverés közönségében bizonyára nem hagy afféle kérdést, hogy az általa kifizetett összeget miibe fektetik, és valóban felhasználódik-e.

A Szalmaszál Jótékonyági Árverés létrejöttéhez 20 ember időszaki munkája szükséges, egy-két ember munkája kivételével ez önkéntes munkát jelent, de aki hivatalból csinálja, az is nagyszámú túlórakkal.

Összefoglalás, megfontolandók: adományozás és önkéntesség

Miért adományoznak az emberek milliókat úgy, hogy nem tájékoztatják őket a pénzük felhasználásáról, az adomány hasznosságáról, és miért nem igénylik, hogy tájékoztassák őket minderről?

Mind a négy kezdeményezés során arc nélküli segítségnyújtás valósul meg. Úgy tűnik, van egy alapvető motiváló erő, ami az emberben akkor is kialakítja azt az érzést, hogy jót tett, ha nem ismeri közvetlenül, akit megsegített, és nem mutatkozhat be neki. A négy esetben bizonyosan fontos motiváló tényező, hogy az adományozó úgy érezheti, hozzákapcsolta magát egy bizonyos cél mentén szerveződött csoportosuláshoz, vagy megerősítette az odatartozását. Ezekben az esetekben a segítséghez kötődő jóérzésünket nem a segített alany hálával teli visszaigazolása adja, hanem egy társadalmi vagy mikroközösségi visszajelzés. Tehát az, hogy jó érzés segíteni, nem azért válik kielégítővé, mert ránk mosolyognak, megköszönik, örülnek vagy hálásak azért, amit adtunk, hanem azért, mert valamilyen társadalmi szisztéma vagy éppen mikroközösség simogatja meg a buksinkat, és érezteti velünk, hogy jók vagyunk. Ha egy koldusnak bedobunk a gyűjtőpohárkájába egy ötvenest, nemhogy ritkán érzünk hálát, de sem ő, sem más nem fog bennünket megdicsérni, nem fogjuk magunkat valahová tartozónak érezni, nem érezzük, hogy valami nagy áramlathoz, szövetkezéshez csatlakoztunk. Informális csatorna nyomán valóra vált adakozás során nem csak alkalmi elismertségre teszünk szert a környezetünkben. Az ember mind a cunami, mind a Szalmaszál Árverés, mind a MikulásGyár, mind pedig a Cipősdoboz Akció esetében, ha adakozik, azzal egyfajta elismert karitatív légkörbe szocializálódik.

A bemutatott kezdeményezések nemcsak a karitativitás gyakorlására kínálnak lehetőséget sok embernek, hanem különböző formákban számos önkéntes munkájára is számíthatnak, sőt, hozzájárulnak az önkéntesség terjedéséhez is. A MikulásGyár helyszínein a gyűjtéssel és szortírozással foglalkozók mind önkéntesek. A Cipősdoboz Akciónál a dobozokat

szintén önkéntesek nézik át. Minden városban a baptista gyülekezet volt a gyűjtőhelyük, ahol a lelkészek, lelkészfeleségek gyakorlatilag ugyanúgy önkéntesek voltak, mint a budapesti gyűjtőhelyek önkéntesei, azzal a különbséggel, hogy ők vallási missziójuk részeként vettek részt a programban. A Szalmaszál Árverés háza táján önkéntesként dolgozik az ügyvéd, az árverésvezető, a fényképész, a sajtószakember. „Én azt mondom, hogy az a legjobb önkéntes, aki a saját munkáját végzi; egy jótékonyági árverésen az a jó, ha mindenki azt csinálja, amihez ért. Az árverező árverez, a kiállítás-berendező berendez a kiállítást. Egyszer kiszámoltam, hogyha mindenkit kifizetnénk, akkor nem maradna az árverési bevételből.” Hangzott el Totka Erzsébettől, aki munkája során a legkülönbözőbb szakmák képviselőit vonja be önkéntesként az árverés körüli munkálatokba. A cunami után – mivel a helyszínre nem volt egyszerű eljutni és nem minden önkéntességi szándékkal bíró embernek tudtak lehetőséget adni arra, hogy kiutazzon – az események körüli önkéntesség a hazai, adományok szervezésére koncentrálnak önkéntességre korlátozódott. „Megmozdult a gazdasági és a kulturális elit, valamint a populáris műfajok és a bulvármédia számos sztárja.”⁷⁷ Ez is egyfajta önkéntesség, amihez a jó szándékon kívül némi önérdék is társul. A sztároknak, hírességeknek éppúgy ápolniuk kell imázsukat, amiként egy nagyvállalatnak is megéri, ha a társadalmi felelősségre fordított költségeit összehangolja a marketingkiadásával.

Valamennyi program levezénylésében meghatározó a nagyszámú önkéntes és a kis létszámú tapasztalt vezető jelenléte. A MikulásGyár egyik önkéntese szerint „a tapasztalatszerzés miatt volt érdemes eljönni”. A sűrűn cserélődő önkénteseket nem érdemes mindenre betanítani, ezért a csomagok koordinálásában felmerülő és a szokásos, rendezvényszervezéssel járó nehézségeken az állandó munkatársak szerint „ahhoz, hogy a MikulásGyár eredményességével kapcsolatos személyes elvárásaimnak eleget tegyék, a munka legutolsó pillanataig extázisszerűen összpontosítok”.

Dr. Padma Gannoruwa figyelemmel és tisztségéhez méltó energiákkal segítette hazáját, annak ellenére, hogy nem tartozott tiszteletbeli konzuli feladatai közé, „hazámért csináltam, saját ügyemnek tartottam” – mondta.

„Reggel 8-tól este 9-ig dolgoztam egy hónapon keresztül” – mondja Aleksza Tímea a Cipősdobozok háza tájáról.

Totka Erzsébet pedig így nyilatkozik: „Sokszor én ebbe belepusztulok ám, én magamnak vagyok az alkalmazottja. Minden évben azt mondom, hogy öt évet öregszem egy árverés-szervezésen.”

E panaszos mondatok mindegyike egy-egy időszakról szól, ami azt jelenti, hogy arra az időre, amikor a feladatok besűrűsödnek, nincs megoldás egy bőségesebb emberi kapacitásra, így egy-egy személyre hárul az abnormális mennyiségű tennivaló. Ezen emberi energiák kizsigerelésre kerülnek, és sem a megoldást, sem egyértelmű felelősét nem találni. Fórum sem igen van a panaszra.

Mind a négy bemutatott kezdeményezés működésében fontos szerepet játszik a kapcsolati tőke. A MikulásGyár esetében felmerül, hogy valójában az akció létrehozásához szükséges eszköz (a kommunikáció, a PR, a public art) előbb született meg (és a létrehozók szívéhez gyakorlatilag közelebb is áll), mint maga a kitűzött cél. Ebből is látszik, hogy a kapcsolati tőke és a kommunikációs szaktudás mint megélhetés mindvégig inkább sajátja a ké-

szítóknak, mint maga a cél. Ezért lehet, hogy adományozóik mibenlétéről nem igyekeznek megtudni többet és többet, valamint hogy az összegyűjtött adományok számának évről évre való emelkedése nem céljuk, hiszen az akció létrejöttének nem alapja az.

Mindezzel szemben a Cipősdoboz Akcióról azt tudtuk meg, hogy az adományozásról szóló lehetőség, illetve az arra vonatkozó felkérés informális hálózatukon keresztül terjed leginkább, és a sajtójelenlétre nemcsak azért nem fordítanak sok energiát, mert nincsen hozzá elegendő mennyiségű sajtókapcsolatuk, hanem azért sem, mert nem hisznek benne különösen. Nem csoda, hiszen nincs a kezükben arra vonatkozó bizonyíték, hogy média-visszhang segítségével működne ez, vagy bármely más akciójuk.

A Szalmaszál Jótékonyági Árverés híreszteléssel kapcsolatos magatartása a Mikulás-Gyár és a Cipősdoboz Akció saját hozzáállása között helyezkedik el. Az Árverésen dolgozók felismerik a sajtómegjelenések jelentőségét és eredményességét, de azt is belátják, hogy nem tudnak a kívánt eredményességhez mérten megfelelő mennyiségű és minőségű megjelenést biztosítani (még önkéntes sajtószakember segítségével sem), így igyekeznek saját baráti és ismerősi kapcsolataikat használni. A Szalmaszál Árverést létrehozó emberek azért nem tesznek lépéseket adakozói közegük pontos megismerésére, mert még az árverés elgondolása előtt ismeretségi körükbe kerültek azok az emberek, akik érdeklődésük és magatartásuk révén vásárlóik-adományozóik lehetnek. Ebben az esetben is egy érdekes pre-jelenséget figyelhetünk meg tehát: az alapítvány munkatársainak beállítódásában az akció előtt már megvolt a létrehozáshoz szükséges művészetek iránti elkötelezettség és a rászorulókon való segíteni akarás.

A cunami után indult adománygyűjtés sajátossága az, hogy amikor értesültünk a sajtóból a történetekről, akkor azzal együtt már az állami adománygyűjtés (majd világszervezeti, civil stb.) kezdetéről is hírt kaptunk. Így egyszerre tehetjük e kettőt: mintakövetés és együttérzés. Dr. Padma Gannoruwa saját erőforrásait használva 70 millió forintot sikerült összegyűjtsön a Srí Lankai Baráti Társaságon keresztül, nyilvánvalóan felhasználva konzuli minőségét.

A sikeres vagy sikertelen végkifejletről visszanezve ismert, bejárt ösvényeket látunk, melyeket a humánus tarthat tisztán.

Jegyzetek

- 1 Bronislaw Geremek: *Poverty. A history.* 241. o.
- 2 Darvas Ágnes–Tausz Katalin: *Gyermekszegénység.* 14. o.
- 3 Új utak a szociális ellátásban, Lakner Zoltán, *A magyar szociálpolitika fejlődése – Töréspontok,* 12.o.
- 4 Czike Klára–Kuti Éva: *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció.* 114.o.
- 5 Ezt példázza a nemrég létrejött www.ad6kap6.hu portálon felajánlások és kérések sokasága.
- 6 Czike Klára–Kuti Éva: *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció.* 158. o.
- 7 Czike Klára–Kuti Éva: *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció.* 153. o.

Irodalom

Geremek, Bronislaw (1994): *Poverty. A history.* Oxford: Blackwell. 241. o.

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

Darvas Ágnes–Tausz Katalin (2006): *Gyermekszegénység.* Demos Magyarország Alapítvány.

Papp Ágnes (szerk.) (1999): Új utak a szociális ellátásban. In: Lakner Zoltán: *A magyar szociálpolitika fejlődése – Töréspontok,* Budapest: Jóléti Szolgálati Alapítvány.



CIVIL SZERVEZETEK SZEREPE A KÖRNYEZETI ÜGYEKBEN A DÉL-DUNÁNTÚLI RÉGIÓBAN

Glied Viktor

■ Bevezető

A nyugat-európai mintákhoz hasonlóan a magyarországi zöld civil szervezetek esetében is a 1990-es évek végétől figyelhető meg a tudatos hálózatosodás jelensége. Főként a nagyobb bevétellel rendelkező, állandó munkavállalókat foglalkoztató, kapacitással rendelkező civilek ismerték fel, hogy közösen nagyobb súlyra tehetnek szert, relevánsabb információkhoz juthatnak a közfeladat-ellátási döntések (helyi, kistérségi, regionális szinten); terület- és vidékfejlesztési döntések; stratégiák, operatív programok, akciótervek, hatásvizsgálatok; delegálási és érdekképviselési, illetve országos államigazgatási döntések; civil szférát érintő szabályozások; közpénzekből történő döntéshozatal, pályáztatás; monitoring tevékenység során, aktívabb részvételre képesek a közigazgatási döntések véleményezésében, valamint reményeik szerint a település- és területfejlesztési projektekre lehívott pénzek elosztásának ésszerűbbé tételében, elköltésének hatékony ellenőrzésében. Egyrészt a konzorciumi partnerséget „díjazó” közösségi pályázati rendszer, másrészt az európai uniós csatlakozásra való felkészülés, majd új tagországgént a fejlesztési programok elkészítésében való részvétel miatt vált szükségsszerűvé a korábbinál szorosabban együttműködő, formális és informális keretek között működő civil hálózatok létrehozása, valamint a meglévők erősítése. A környezetvédelmi szervezetek már az 1990-es évek közepétől keresték a kapcsolódási pontokat hazai és nemzetközi szinten egyaránt, azonban legtöbbször csupán egy-egy eset kapcsán alakultak ki spontán kezdeményezések, általában természetesen tiltakozó akciók révén. (Lányi, 2001) Az EU-s tagság előtti társadalmi részvételtől az különbözteti meg a 2004 után tapasztalt, minden addiginál aktívabb társadalmi szerepvállalást, hogy míg egyes – a civilek által a környezetre károsnak ítélt – beruházások esetén csupán a protestálás marad

a civilek egyetlen eszköze, addig az európai uniós programok előkészítésének társadalmi vitájába már mint javaslattevő/döntés-előkészítő aktorként vehetnek részt. Brüsszel támogatja és elősegíti a civil környezetvédő aktivitást, melyet a lobb- és bargaining-tevékenység felé terel, becsatornázza, formalizálva a meglévő kapcsolatokat. (Szabó, 2004) Általános tendencia, hogy – ugyan lassú ütemben – a civil szféra fejlődési pályáján is kezdenek beérni azok a tanulási folyamatok, amelyek komolyabb, szakértelemmel rendelkező nyomásgyakorló csoporttá tehetik a hazai zöld civil szervezeteket, elsősorban a környezeti kérdéseket érintő területfejlesztési ügyek kapcsán. A partnerségre való törekvést fogalmazta meg az „Agenda 21” elnevezésű EU-s fejlesztési terv, mely szerint a civil szervezeteknek komoly szerepet kell játszaniuk a részvételi demokrácia kialakításában, az aktív állampolgári attitűd megerősítésében. Kérdés az, hogy a környezetvédelmi civil szektor szereplői – jellegük alapján – képesek-e betölteni hagyományos szerepüket a társadalom és a döntéshozók között, egyúttal szolgáltató-ellátó tevékenységet folytatni és olyan érték-központú szakértői tudást biztosítani, amelynek birtokában nemcsak szemlélői, hanem formálói és résztvevői lehetnek a társadalmat érintő, a fenntartható fejlődést szem előtt tartó közép- és hosszútávú folyamatoknak. A tanulmányban érintett példák a dél-dunántúli régió esetében mutatják be ezen kettőséget.

A civil aktorok aktívabb bevonásával kapcsolatban az egyik legfontosabb kérdésként mégis a fentebb említett „Szent Flórián-elv” merül fel (az „issue-politizálás” jellemző a zöldek tevékenységére, leginkább kampányszerűen vesznek részt a közéletben, a beruházásokat elbíráló döntéshozatali rendszer anomáliáit ismervé sokszor csak a tiltakozásra van esélyük), hiszen a társadalmi egyeztetési eljárás és partnerség az ad hoc jellegű kooperációkat az állandóan működő testületi együttműködések irányába tolja el. A tanulási folyamat része az is, hogy a kilencvenes évek végétől kezdődően a tiltakozó akciók helyett/mellett egyre inkább előtérbe kerül a lobb- és szakértői tevékenység, a társadalom mozgósítása helyett sok esetben a szakértői tőke bevonása történik a környezetvédelmi civil szervezetek részéről. Ez segíthet abban, hogy a zöldek – és ezáltal a teljes civil szektor – presztízse erősödjön, és a társadalom is felismerje, hogy a környezeti érdekek védelme az állampolgárok közös feladata. További problémákat okoz és a társadalmi vita lefolytatását nehezíti, hogy az érintett felek (közigazgatás, civilek) nem rendelkeznek kellő tapasztalattal, hiszen nincs követhető mintájuk a társadalmi egyeztetésben történő részvétel jellegéről, a hatáskörök, érdekek pontos lehatárolásáról.

A közösségi részvétel a jogállamiság egyik lényegi ismérve. A demokrácia aktív polgárokat feltételez, akik a közügyekben tájékozódnak, illetve részt akarnak venni azok intézésében. Az EU elvárja, hogy tagállamaik érvényesítsék az európai kormányzásról szóló, Európai Bizottság által 2001-ben kiadott ún. *Fehér Könyv*ben foglalt meghatározó elveket (nyitottság, civil szervezetek bevonása és kiemelt szerepe a konzultációs folyamatokban, számonkérhetőség, hatékonyság, koherencia). A *Fehér Könyv* leszögezi: nincs semmilyen ellentmondás a széles körű konzultáció és a képviselési demokrácia fogalma között. A jó kormányzás feltétele, hogy hatékony kommunikációt alakítsanak ki az érdekeltekkel, és a civil szervezeteknek fontos szerepe van abban, hogy a polgárok érdekeit közvetítsék. Különösen a nagy hiányosságokat felmutató újonnan csatlakozott országokban szükséges segí-

teni a civil szervezetekkel való konzultációs kultúra kialakítását. (Oprics, 2007) A társadalmi párbeszéd rendjének meghatározására az Európai Unió kiemelt figyelmet fordít (partnerség és szubszidiaritás elve), és jogszabályi kötelezettsége a Magyar Kormánynak is. A civil szervezetek bevonását az egyeztetési eljárásba az 1996. évi XXI. és az azt módosító 2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, az 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről, a 258/2004. (IX. 16.) Korm. rend. a *civil egyeztető fórumok* (CEF) létrejöttének és működésének szabályairól tartalmazzák. Ez utóbbi kötelezi továbbá a regionális fejlesztési tanácsokat (RFT), hogy döntései előkészítésébe vonjanak be civil szereplőket, azaz a CEF-et.

Környezeti ügyek és hálózatosodás a Dél-Dunántúlon

Szabó Máté szerint globális és európai vonatkozásban egyaránt azonosítható összefüggés látszik kirajzolódni a társadalom civil és politikai környezetvédő aktivitása és az adott terület környezeti állapota között, érdemes tehát alaposabban szemügyre venni a régió elmúlt évtizedekben kipattant környezeti ügyeit. (Szabó, 2004) A Dél-Dunántúl nem tartozik a környezeti szempontból kiemelkedően terhelt térségek közé, amit javarészt a megkésett ipari fejlődéssel lehet magyarázni, azonban több tényező miatt is érdekes lehet Tolna, Baranya és Somogy környezeti vizsgálata. A garéi hulladéktároló esete volt az első olyan környezeti ügy a régióban, amely széles körben megmozgatta a környéken élő lakosságot. A nyolcvanas években a környéken élők több esetben a kutak vizének minőségromlására és állatelhullásra panaszkodtak. A lefolytatott vizsgálat felderítette, hogy a folyékony hulladékot tartalmazó fémhordók egy része sérült, és szivárog. Egymásnak ellentmondó vízvizsgálati eredmények és viták után később bebizonyosodott, hogy a szennyeződés elérte a víztartó réteget, és ezáltal bekerült az ivóvízbe is. A hulladéktárolót később felszámolták, de a környezeti károk óriásiak voltak. A rendszerváltást követően a tolnai és baranyai szén- és uránbányászat tönkrement, a bányákat felszámolták, azonban a rekultivációs munkálatok a mai napig nem fejeződtek be, a kitermelés újraindításáról pedig időről időre újabb hírek kapnak szárnyra. A régióban található Magyarország egyetlen atomerőműve, ezen tényező pedig eleve felvet lakossági kérdéseket a sugárzás mértékéről és a keletkező sugárzó hulladék elszállításáról. 1997-ig a Paksi Atomerőmű radioaktív hulladékát a püspökszilágyi Radioaktív Hulladék Feldolgozó és Tárolóba vitték. A tároló azonban feltelítődött, így a veszélyes anyagnak mindenképpen új helyet kellett találni. A kis és közepes aktivitású radioaktív hulladékok elhelyezésére alkalmas objektumok kiválasztása céljából 1993–1996 között az illetékes hatóságok szakemberei az ország teljes területét megvizsgálták. A 1990-es évek elején már felmerült egy tározó építésének ötlete Ófalunál, azonban ez a terv erőteljes zöld civil és lakossági nyomásra kútba esett. 1997 elején az a döntés született, hogy a részletes kutatások Bátaapáti térségében kezdődjenek meg. 2003-ban befejeződtek a felszíni földtani kutatási munkák, melyek eredményei alapján az illetékes hatóság megállapította, hogy a Bátaapáti telephely földtanilag alkalmas a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére. Az „atomtemető”

építésének előkészítése kapcsán a garéi ügyben együttműködő civilek újra „egymásra találtak”, azonban mivel a falu komoly mennyiségű pályázati pénzhez és egyéb juttatásokhoz jutott, a létesítmény pedig körülbelül ötven helybélinek teremt munkalehetőséget, lényeges lakossági támogatást nem kaptak a lehetséges sugárzás miatt protestálók. 2003-ban befejeződtek a felszíni földtani kutatási munkák. 2005. július 10-én Bataapátiban népszavazást tartottak, ahol 75%-os részvétel mellett a lakosság 91%-a támogatta a tároló megépítését.

A Dél-Dunántúlon – hasonlóan Magyarország egyéb régióihoz – nehézkesen indult a civil szervezetek hálózatosodása, a rendszer jelenleg is komoly kommunikációs hiányosságokkal küzd, annak ellenére, hogy számos kezdeményezés történt együttműködések kialakítására. A régióban a környezetvédők álltak a kezdeményezések élére, aktívan igyekeztek összefogni az egyéb területeken tevékenykedő szervezetekkel. Egységes ernyőszervezet nem létezik, nincs olyan civil szerveződés, amely regionális szinten fogná össze a környezetvédelemmel, ökológiával foglalkozó kezdeményezéseket. A Zengőre, majd a Tubesre tervezett NATO-lokátor ügye volt az első olyan nagyszabású akció, amely elindított valamiféle magasabb szinten folyó párbeszédet, hálózatot, de a regionális szint ebben az esetben is inkább Pécsre és környékére korlátozódott. Az ügy kapcsán rengeteg szakértő, politikus és civil szervezet szólalt meg, az érvek és ellenérvek kapcsán számtalan igaz, vagy igaznak vélt szóbeszéd kapott szárnyra, egymást érték a lakossági fórumok, közmeghallgatások, tájékoztatók. A lokátor kivitelezésének tényleges megkezdését a botrányok és a tiltakozás következtében elhalasztották. A zöldek a Zengő kapcsán a civil összefogás erejéről beszéltek, és precedens esetet emlegettek, míg a hivatalos verzió arról szólt, hogy a Honvédelmi Minisztérium – megértve a környezetvédők aggályait – egy másik, de katonai szempontból egyenértékű helyszínt keres a beruházáshoz. Az alternatív helyszíneként elfogadott, Pécs közelében lévő Tubes esetén már egészen más érvek merültek fel, mint a Zengővel kapcsolatban. A baranyai megyeszékhely felett található hegycsúcs kijelölése elleni tiltakozásban a környezetvédelem nem játszhatott jelentős szerepet – lévén az említett helyszín nem természet-, illetve tájvédelmi körzetben található –, ugyanakkor a biztonságpolitikai veszélyek és a háttérsugárzás magas mértékének hangoztatása komoly lakossági ellenállást váltott ki. Az ügy azért bír rendkívüli fontossággal, mert a Duna Kör által kezdeményezett Bős–Nagy-
maros Vízlepcső-ellenes tiltakozás óta nem volt példa a magyar közéletben hasonlóan széleskörű összefogásra, érdekesség, hogy újból – részben – környezetvédelmet érintő kérdésben. Meg kell jegyezni, hogy a tiltakozás során a civilek – megint csak hazánkban úttörő jelleggel – minden alkotmányos lehetőséget igénybe vettek, és sikerrel alkalmaztak addig ismeretlen nyomásgyakorló eszközöket:

1. *Tudás megszerzése, szakértői grémium létrehozása*: a civilek sokat tanultak a Zengő-ügyből, független szakértők bevonásával fokozatosan igyekeztek tárgyalópartnerei lenni a HM szakembereinek.
2. *Informálás, tájékoztatás*: a civilek az ügy napirenden tartásával igyekeztek a média látókörében maradni, ehhez néhány esetben a demonstráció formáit alkalmazták. Több esetben tartottak lakossági fórumokat, melyeken rendre több százan jelentek meg.

3. *Hálózatépítés:* A Tubes elleni radar elleni tiltakozás zászlóshajójává vált Civilek a Mecsekért Mozgalom (CMM) mozgalomként jött létre, mintegy tíz szervezet és több száz magánszemély laza csoportja, nem áll mögötte jogi személy. A CMM mellett azonban több kisebb horderejű kezdeményezés indult, melyek nem értettek egyet a mozgalom által alkalmazott módszerekkel. Az egyik legismertebb ezek közül a Tubes-nyilatkozat, melyben 36 civil szervezet fejezte ki szolidaritását Pécs város környezettudatos polgáraitól az ország számos részéről.
4. *Arénaváltás:* A politikusok által használt eszköz a közvélemény befolyásolására, melynek lényege az, ha egy adott érv nem használható, akkor egy másikat kell alkalmazni még abban az esetben is, ha az csak közvetetten érinti a kérdést. Jelen esetben érdekes volt a civilek arénaváltási stratégiája: mivel nem tudták bizonyítani a radar emberi szervezetre káros hatását, a biztonsági kérdéseket kezdték hangoztatni, melyek alapján Pécs kiemelt célpont lenne egy katonai támadás esetén.
5. *Jogi útra terelés:* A CMM szervezetei több beadványt is eljuttattak a pécsi városi bírósághoz, a Fővárosi Bírósághoz és az Alkotmánybírósághoz, illetve felkérték Lenkovics Barnabás ombudsmant, hogy foglaljon állást a Zengőre építendő radarállomás ügyében.
6. *Monitoring és ellenőrzés:* erre még nem került sor, hiszen jelen időpontig a beruházás nem kezdődött meg.
7. *Tiltakozás, kampányok:* A civilek demonstrációkat szerveztek a pécsi Széchenyi térre, illetve több alkalommal a Színház térre, hogy ezzel adjanak nyomtatékot követeléseiknek. Szórólapokat osztogattak, és az interneten terjedő emailekkel hirdették a tervezett beruházás káros hatásait (gerillamarketing).
8. *Partnering elősegítése:* mind a Zengő, mind a Tubes kapcsán sor került szakmai egyeztetésekre, melyeken a HM szakértői mellett civilek, politikusok és független szakemberek is részt vettek.

Az eset kapcsán két fontos, a magyar közéletben némileg ismeretlen momentumot érdemes még megemlíteni. Egyrészt további kutatások tárgyát képezheti a média szerepvállalásának vizsgálata, hiszen a megszokottól eltérő módon kellő publicitást adott és szinte kivétel nélkül pozitív színben tüntette fel a lokátor felépítése ellen tiltakozó civil szervezeteket, de legalábbis igyekezett objektív maradni. Másrészt ritka eset a rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben, hogy alulról indított ügyek ehhez hasonlóan komoly politikai támogatást kapjanak annak ellenére, hogy a tiltakozásban részt vevő civilek nem győzték hangsúlyozni: nem tartoznak egyik politikai erőhöz sem, és nem engedik, hogy a politika rátelepedjen a kezdeményezésre. A példák sora hosszasan folytatható lenne a horvátok által a Dráván megépítésre kerülő novo virje-i vízerőmű terve, a cikói hulladéklerakó fejlesztése, a mecseki erdőirtások, a pécsi hőerőmű, a beremendi cementgyár, vagy a Mohácsi Farostlemezgyár környezetkárosító tevékenységének foka, az M6-os autópálya és gyorsforgalmi út tervezett nyomvonala és a várhatóan növekvő forgalom környezeti hatásai körül kipattant ügyekkel, azonban fontos hangsúlyozni, hogy az ezen esetek kapcsán kialakult együttműködések, kapcsolatok a jövőben alapjait adták és adják a hatékony regionális civil hálózatok megteremtésének.

A Civil Egyeztető Fórum

A társadalmi párbeszédbe civil oldalról hivatalosan is bekapcsolódó dél-dunántúli regionális *civil egyeztető fórum* 2004 végén jött létre. A fórumok létrehozása – mint fentebb említettem – jogszabályi kötelezettség volt a Regionális Fejlesztési Tanácsok (RFT) számára, a módosításra a jogalkotók szerint az egyre inkább erősödő feladat- és hatáskörrel rendelkező civil szféra és a tanácsok együttműködésének és szakmai kapcsolatrendszerének intézményesítése miatt volt szükség. A CEF-be történő felvételt nem lehet elutasítani, amennyiben a jelentkezők megfelelnek a következő alapkritériumoknak: regionális léptékben működnek, és területfejlesztéssel, környezetvédelemmel, közösségfejlesztéssel, életmódjavítással vagy kultúrafejlesztéssel foglalkoznak. Nyitottá vált tehát a lehetőség, hogy a tagok az érdekelt-ségükkel kapcsolatos, a civil szférát egyaránt érintő kérdéseket előzetesen megtárgyalják, és közös álláspontjukat a CEF elnöke révén ismertessék az RFT ülésein, ezáltal befolyásolva annak döntéseit. A tagságra vonatkozó mandátum a kilépésig érvényes, a fórumon való részvétel önkéntes alapon történik, tanácskozáson való megjelenési kötelezettség nincs.

A különböző területi szinteken (kistérségi, megyei, regionális) létrejövő CEF-ekben kezdetben is már az ismertséggel, karakteres vezetővel rendelkező szervezetek vitték az ügyet. 2006 nyara előtt a fórumok között nagyon gyenge volt a kapcsolat, a 24 kistérségi CEF közül mindössze egy-kettőről volt információ megyéenként. A fórum alapvetően Pécs központú, az üléseket is szinte kizárólag a baranyai megyeszékhelyen tartották. Ez problémát okozott a más településen élő tagoknak, hiszen a beutazás költségekkel jár és időigényes, a munkatársak pedig szinte kivétel nélkül társadalmi munkában végzik civil feladatukat. Általános tapasztalat, hogy a kistérségi civil szervezetek tudás- és erőforrás-bázis tekintetében nem eléggé fölkészültek ahhoz, hogy beleszóljanak a regionális tervezésbe, vagy részt vegyenek a döntéshozatali folyamat egészében, viszont fontos részei a struktúrának, hiszen legkisebb egységként közvetlenül tudják követni a helyi folyamatokat, részletesen ismerik a problémákat, lehetőségeket, és gyorsabban tudnak reagálni a kihívásokra. Amíg azonban a regionális fórum 2008 elejéig fejlődött, újabb tagokkal bővült, addig a kezdeti lelkesedést követően – néhány kivételtől eltekintve – a megyei és kistérségi civil együttműködés megtorpant. Mivel a kistérségi egyeztető fórum tagjai közvetlenül képviseltették magukat a regionális CEF-ben, a megyei CEF-ek működésére lényegében nem volt szükség. Hasonló helyzet figyelhető meg a Megyei Területfejlesztési Tanácsok esetében, melyek feladatai lényegében kizárólag monitoring tevékenységet folytatnak, források felett nem rendelkeznek, hiszen a területfejlesztési alapok feletti döntés joga átkerült regionális szintre. A fórum elnöke az, aki igyekszik közvetíteni a kistérségi, megyei és a regionális fórum között – több-kevesebb sikerrel. A fórum adminisztrációs feladatait a Regionális Fejlesztési Ügynökség munkatársai látják el, ők tartják a kapcsolatot a CEF elnökével, és közvetítenek a RFT és egyéb kormányzati szervek felé. Jelenleg ugyan több mint húsz regisztrált taggal rendelkezik, azonban a későbbiekben tárgyalásra kerülő Stratégiai Környezeti Vizsgálat és az Akciótervek véleményezésének tapasztalatai következtében a fórum tényleges működése 2008 nyara óta szünetel.

DDROP stratégiai környezeti vizsgálat (SKV)

A 2007–2013-as EU-s programozási időszak Dél-Dunántúlra vonatkozó regionális operatív programjának stratégiai környezeti vizsgálata volt az első olyan komoly feladat, melyben a CEF-nek véleményezési és javaslattevési lehetősége volt. Mind a kormányzati szereplők, mind a civilek tanulási folyamatként fogták fel a DDROP SKV véleményezési munkáját, a társadalmi egyeztetési folyamat működését. Ezt a civilek egyöntetűen pozitív tényezőként értékelték. Egyrészt azért, mert a véleményezési munka kapcsán – „puha” ügyről lévén szó – nem merült fel komoly konfliktushelyzet, felkérés alapján tették meg javaslataikat, az „issue”-fellépésekre jellemző erős ipari-kereskedelmi lobbitevékenységet nem tapasztaltak. Másrészt nem volt velük szemben egyértelmű elvárás, hiszen a DDROP előkészítési, véleményezési munkálatait a közvélemény nem követte, az nem került a média előterébe sem. Ugyanakkor beszélnünk kell az ún. „kettős felelősség” fogalmáról, amely az egész folyamatot végigkísérte. Ez azt jelenti, hogy a kormánynak viszonylag szűk határidőkkel kellett összeállítani a 2007–2013-as programozási periódusra vonatkozó operatív programokat és a hozzájuk tartozó SKV-kat, éppen ezért az anyagok kidolgozásával megbízott partnerek és a kapcsolattartásért felelős szervek (jelen esetben az RFT) is rendkívül szoros határidőket szabtak. Felmerült a kérdés, hogy a jogszabályban foglalt társadalmi párbeszéd–civil véleményezés kapcsán kiket, milyen szinten és milyen metódus használatával szólítsanak meg úgy, hogy hasznos munkát végezzenek, egyúttal képesek legyenek betartani a megadott határidőket is. Adott volt természetesen a regionális CEF felkérése, amely az addigi kis hatékonyságú működést követően ténylegesen a DDROP SKV véleményezési munkálatai kapcsán kezdett aktivizálódni, azonban már korábban, 2005 és 2006 folyamán is végeztek vizsgálatokat, készítettek SWOT-analízist.

A civilek részéről kezdetben is felmerültek más problémák, többek között szakmai anyagok véleményezésénél szembesültek a megfelelő szakértelem és háttértudás hiányával. Igaz ugyan, hogy az eltelt években igyekeztek szakmailag is fejlődni, és sok esetben külső szakértőket alkalmaztak – főként a környezet- és településfejlesztési kérdésekben. A CEF úgy próbálta meg ezt a problémát orvosolni, hogy az első véleményezésre szánt SKV változat átnézése után a fórum elnöke a tagokkal tartott megbeszélés során osztotta le az adott tagszervezet profiljához passzoló véleményezési feladatokat. Ez azért ment gördülékenyen, mert már működtek azok a regionális munka- és almunkacsoportok, amelyek a DDOP helyzetelemzés kapcsán rendelkeztek valamennyi tapasztalattal és háttértudással. Az SKV-t készítő gazdasági társaságok és a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (DDRFÜ) munkatársainak közreműködésével 2006 nyarán és őszén több kistérségi workshop megtartására került sor a régióban, amelyeken az OP társadalmításának folyamatát mutatták be, bátorítva a civileket a részvételre.

Gondokat okozott a kapacitáshiányból adódó késlekedés, azaz sok tagnak nem jutott ideje megfelelő módon áttekinteni az anyagokat, így a javaslatok megtételére sem került időben sor. Ez több esetben azért fordult elő, mert a kidolgozóktól nem kapták meg időben a szükséges információkat. A fórumot a civilek eleinte egyfajta panaszirodának tekintették, javaslatokat tettek ugyan, de nem az akut problémákra, és sok esetben nem a realitás ta-

laján állva. A környezetvédők voltak azok, akik megpróbálták a megfelelő mederbe terelni az együttműködést, összegyűjteni és kanalizálni a kezdeményezéseket. Olyan vélemény is elhangzott, hogy egyes civil vezetők és szakértők elfogultak, egyesek pártkötődésekkel rendelkeznek, mely megakadályozza őket a független állásfoglalásban. Az előbbieknél tükrében nem csoda, hogy a DDRFÜ munkatársai és a CEF tagjai kezdetben bizalmatlanul viselkedtek egymással, a tapogatózó lépések után azonban megindult a rendszeres, közös munka a felek között. Az interjúk során elhangzott, hogy kezdetben mindkét fél azt gondolta, a párbeszéd csupán egy formális aktus, sok jelentősége nincs. A civilek úgy érezték, hogy kötelezőnek, de némiképp feleslegesnek tartják részvételüket a kidolgozás alatt lévő vizsgálat 2006. június–december között zajlott véleményezési munkájában. A közös munka során az SKV-t kidolgozók számára is világossá vált, hogy a civil partnerek javaslatai között számos megfontolandó van. További gondot jelentett, hogy hatalmas mennyiségű információ indult meg a CEF felé, amelyet az előbbieknél is említett kapacitáshiány miatt nem voltak képesek megfelelően kezelni.

Végül két véleményezési kört követően született meg 2006. decemberére a végső DDRFÜ SKV-dokumentum, amelybe többé-kevésbé bekerültek a civilek véleményei is. Ők egyöntetűen állítják, hogy nyíltan elmondhatták ötleteiket, megtehették javaslataikat, azokat azonban nem integrálták maradéktalanul a végső anyagba, vagy több esetben nem az eredetivel azonos tartalommal. Olyan is előfordult, hogy egyes javaslatokat egyszer már elfogadtak, később azonban mégsem szerepeltek a végső verzióban. Komolyabb vita a CEF-en belül a szennyvízkezeléssel, hulladékgazdálkodással, felhagyott lerakók rekultivációjával, közösségfejlesztéssel (egészségvédelem, prevenció és kistelepülések fejlesztési lehetőségei, település társadalmi fejlesztése – állampolgári aktivitás növelésének módszere), a civilek bevonásával, valamint a környezetpolitikával kapcsolatban alakult ki. Elsőként fontosnak tartották az alapvető fogalmak tisztázását, mindenekelőtt a fenntartható fejlődés értelmezését a különböző területek/szakpolitikák számára. A tanulási és a fejlődési folyamat részének tekintik azt a módszert, amely szerint először a nagy horderejű kérdésekben törekednek markáns álláspontok kialakítására, és amennyiben ez megtörtént, csak akkor foglalkoznak a részletekkel. A hangadók itt is a környezetvédők voltak, leginkább 5–6 személy véleménye volt döntő jelentőségű. A javaslatokat közösen vitatták meg, a döntések és a végső javaslati anyag alapos tárgyalás után született meg.

A javaslatok 7 fő terület köré épültek:

1. Fogalmak pontos meghatározása: gazdasági növekedés, környezeti infrastruktúra, környezeti modell.
2. Közlekedésfejlesztés: közútfejlesztés, autópálya-nyomvonaltervek (pl. M9), vasútfejlesztés, tömegközlekedés-fejlesztés.
3. Környezetvédelem, környezetfejlesztés: megújuló energiaforrások, barnamezős beruházások.
4. Turizmus: a regionális turisztikai potenciál erősítése, a Dráva turisztikai hasznosításának jellege.
5. Közösségfejlesztés: közösségi programok szervezése, felnőttképzés, új társadalmi intézmények létrehozása a társadalmi párbeszéd erősítésének céljából.

6. A civil társadalom fejlesztése: oktatás – felnőttoktatás, civil képzések indítása, a társadalmi kommunikáció elősegítése, családbarát munkahelyek létrehozása, esélyteremtő programok indítása.
7. Terület- és vidékfejlesztés: az aprófalvak lakosságmegtartó erejének növelése, Pécs belvárosának jövője, a parkolási gondok megoldása, a városrehabilitáció módszerei.

Akciótervek (DDAT)

2007 januárjában indult meg a dél-dunántúli nagyprojektek akcióterveinek társadalmosítása, melynek megszervezését a CEF a DDRFÜ munkatársaival közösen bonyolította le. Az AT-k esetében a civilek feladata némiképp könnyebb volt, hiszen már konkrét számokat láthattak az egyes fejlesztési célokhoz, komponensekhez rendelve, ugyanakkor munkájuk komolyabb felelősséggel is járt, köszönhetően annak, hogy operatív tervezési folyamatban vehettek részt. A fórum kezdett ismertségre szert tenni, ennek következtében a szervezet újabb tagokkal bővült, ez pedig segítette a feladatok leosztásában, az egyes munkafázisok esetén szükséges speciális tudás megteremtésében. Ez utóbbi leginkább a – parázs vitákat kiváltó – „kerékpáros közlekedés fejlesztése”-pályázat akcióterve esetében és a hőerőmű biomassza blokkja környezeti hatástanulmányának véleményezése kapcsán vált világossá. Ez előbbi volt az első olyan pályázat, melynél a CEF tagjai a kiírás mellett a konkrét támogatási összegeket is láthatták.

Az akciótervek véleményezésénél egy olyan probléma is előtérbe került, amely az SKV kapcsán még nem okozott fennakadást a munkában. Kiderült, hogy viszonylag nehéz a kistérségből érkező javaslatokat és a helyi adottságokhoz és szükségletekhez igazított igényeket regionális szinten kezelni és egységes CEF-álláspontot kialakítani. Gondot okoz továbbá olyan prioritásokat meghatározni, valamint egységes értékelési kritériumrendszert alkotni, melyek a fenntarthatóságot tartják szem előtt, figyelembe veszik a kistérségi adottságokat, de regionális szinten értelmezhetőek. A fórum tagjai ezért már 2007. április 4-i tanácskozásukon felvetették, hogy a dél-dunántúli civil javaslat elkészítése kapcsán más régiók akcióterveinek tanulmányozására lesz szükség.

Az akcióterv esetében nyilvánvaló a fórum tagjainak fejlődése véleményformálás tekintetében, hiszen konkrét, tömör és a kiírásokhoz kapcsolódó témákban érkeztek javaslatok:

1. Fejleszteni az önrendelkezést, a részvételi demokráciát, a civil szférát erősítő prioritást és konkrét intézkedéseket.
2. A közösségi településfejlesztés mellett a településszintű közösség- és demokráciafejlesztés.
3. A DDAT túlságosan centralizált, azaz a helyi tudás hasznosítása, illetve a program helyi társadalmi/környezeti viszonyokhoz való adaptálási lehetősége nagyon gyenge. Mivel a fejlesztések jelentős része infrastrukturális jellegű, ezért érdemes a helyi gazdasági szférára fokozottabb bevonását előtérbe helyezni, ez természetszerűleg új munkahelyeket is teremtene, melyek létrehozására, bővítésére szintén lehetne pályázni.
3. Fontos lenne minden projektet a régió civil szervezetei segítségével a fenntarthatóság szempontjából vizsgálni.

4. A biomassza-program támogatása. Problémát okoz, hogy a hazai zöld-áram (4,2% a teljes termelésben) 90%-a nagy biomassza tüzelésű erőművekből származik. A dél-dunántúli ROP egyik fontos prioritása lehetne a megújuló energiaforrások hasznosítása, ezen beruházások támogatása.

Az első AT-t követően a regionális CEF tagjai úgy ítélték meg, hogy részvételük csupán formális, tényleges beleszólásuk nincs a RFT döntésibe, 2008 nyaratól effektív munkát nem végez. A második, 2009–2010-re vonatkozó AT véleményezését a Pécsi Zöld Kör készítette el:

1. A 2008. november 20-án záruló, 30 napos társadalmisítási „folyamat” nem biztosított elegendő lehetőséget ahhoz, hogy az érintettek megalapozott javaslatokat tegyenek az Akcióterv (AT) tervezetével kapcsolatban.
2. Különösen zavaró, hogy a dokumentum nehezen átlátható, így a témával napi szinten foglalkozó szakembereken kívül csekély számú azoknak a köre, akik rövid úton képesek megtalálni a benne található újdonságokat és az esetleges hiányosságokat. Sokkal áttekinthetőbb, egyszerűbben értelmezhető anyag szolgálhatna csak a valódi társadalmisítás céljait, és a területfejlesztésben érintettek bevonását a döntéshozatalba.
3. Továbbra is hangsúlyozzuk tehát a társadalmi részvétel fontosságát a tervezés során, amely biztosítja a tervezési folyamat átláthatóságát és nyitottságát, segít becsatornázni az érdekeket, továbbá demokratizálja a területfejlesztési döntéshozatalt. Amennyiben az egyes polgárok, civil szervezetek stb. már a kezdetektől fogva hatással lehetnek a döntésekre, szélesebb körű konszenzusra lehet építeni a fejlesztési elképzeléseket, ami által az állampolgárok a szűkebb vagy tágabb közösségük felelős, aktív, környezetük iránt érzékeny és tudatos tagjaivá válhatnak. Az állampolgári részvétel fokozásával pedig a konkrét projektekkel kapcsolatos esetleges szembenállás is mérséklődni fog.
4. A 2009–2010. évi Akcióterv bevallottan az előző AT alapjaira épül, ám a pályázatok lebonyolításával kapcsolatban szerzett tapasztalatok a tervezés során (főleg annak első szakaszában) csupán igen korlátozottan állhattak rendelkezésre a jelentős csúszások miatt, amit elsősorban a kétfordulós pályáztatás nehézsége, illetve a panaszeljárásból fakadó problémák kezelése okozott.
5. Az Akcióterv a fenntarthatóságot (fenntartható fejlődést) egyrészt pusztán finanszírozási kérdésként jeleníti meg a projekt-kiválasztási szempontok között. Ami gazdasági-társadalmi-környezeti szempontból fenntartható területfejlesztési program (döntés, beruházás), az szükségképpen hasznos is kell legyen.
6. Összességében ismét elmondható, hogy az egyes konstrukciókhoz fűzött fenntartható fejlődésre utaló részek csupán sematikus, az összefüggésekre tekintet nélkül kerültek beillesztésre, pedig a fenntarthatóság rendezőelveit és elemeit beépítve a programokba, komplex gazdasági és társadalmi fejlődést támogató mechanizmusokat lehetne megvalósítani.
7. Pozitívnak értékeljük a leghátrányosabb helyzetű (LHH) térségek érdekeinek az előző AT-hez képest sokkal hangsúlyosabb figyelembevételét (kísérleti akciók, programok).
8. Sajnálattal vesszük tudomásul, hogy az 5. prioritásban (Az elérhetőség javítása és környezetfejlesztés) *„Környezeti szemléletformáló, környezettudatosságot növelő programok,*

valamint a környezetszennyező folyamatok nyomon követését, feltárását és bemutatását célzó fejlesztések” című konstrukció ismét nem szerepel az Akciótervben, tovább centralizálva az operatív programok eddig is túlzott mértékben központosított rendszerét.

9. Továbbra sem szerepel kifejezetten a civil szervezetek számára forráslehetőséget biztosító konstrukció, pedig más magyarországi régióban létezik erre példa.

Összegzés

Látható, hogy a társadalmi egyeztetési eljárás rendszerét át kell gondolni, mert valódi célját formális egyeztetésekkel, szűk határidőkkel képtelenség megvalósítani. Az állandó, szoros együttműködés immár nem csupán ajánlás, hanem valós elvárás, e nélkül a társadalmi partnerség nem valósítható meg az EU által elvárt, Nyugat-Európa sok országában létező hatékonysággal. A közösségi programok kidolgozásában és értékelésében való részvétel uniós követelményének eleget téve a hazai civil szervezetek egyrészt hatalmas lehetőséget kaptak véleményük érvényre juttatásában, másrészt – átlépve az „alkalmi” kapcsolatok kialakításán – folyamatos jelleggel működő hálózatok létrehozásában váltak érdekeltté. A közösségi programok előkészítésében való szerepvállalás azonban komoly szakértelmet feltételez, mely sok esetben jelenleg még hiányzik. Ennek megteremtése olyan hosszadalmas folyamat, amely kizárólag akkor valósulhat meg, ha a mérvadó civilek finanszírozásának háttere megoldott.

Irodalom:

- Bándi Gyula (szerk.) (1999): *Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- F. Nagy Zsuzsa–Fülöp Sándor–Móra Veronika (2002): *A környezeti demokrácia megvalósulása Magyarországon*. Environmental Partnership, Typoézis Kft.
- Farkas István–Gerencsér Balázs–Kalas György–Oprics Judit (szerk.) (2006): *Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere*. Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány.
- Fonyó Attila–Tomay Kyra: A magyarországi zöld szervezetek a politikai döntéshozatalban. In: Némedi Dénes–Szabadi Vera (szerk.) (2007): *Kötő-jelek 2006*. Budapest: ELTE TáTK.
- Juhász Gabriella (szerk.) (2000): *Civil szervezetek és az EU-csatlakozás*. Budapest: Ökotárs Alapítvány.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Ki vesztett a zengői csatában? <http://www.hirszerzo.hu/cikk.php?id=6426>
- Kormányzati Civil Stratégia – vitairat. MEH KITKH Civil Kapcsolatok Főosztálya, www.civil.info.hu
- Kovács Imre (szerk.) (2005): *Civilek a területfejlesztésben*. Budapest: MTA PTI.

- Lányi András (szerk.) (2001): *A szag nyomában. Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom*. Budapest: Osiris–ELTE BTK.
- Mező János: A kistérségi területfejlesztési folyamatokban való civil részvétel. *Dél-Dunántúli Környezetvédelmi Fórum Hírlevél*, 2007.
- Oprics Judit (szerk.) (2006): Elmélet és gyakorlat, elvi alapkövetelmények és gyakorlati problémák. Vitaindító anyag a Társadalmi Egyeztetések Eljárási Normarendszere program országos munkacsoportjának első üléséhez. Budapest: NIOK Alapítvány.
- Pánovics Attila: Civil helyzetkép: pesszimista jövőkép? Dél-Dunántúli helyzetelemzés 2007. november 7. www.ddrcf.hu
- Sebestény István (2005): *Civil dilemmák – Kihívások és alternatívák a civil szektorban*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Szabó Máté (szerk.) (1998): *Környezetvédelmi civil kezdeményezések Magyarországon (1988-1998)*. Villányi úti könyvek 16., Politikatudományi sorozat 12. Budapest.
- Szabó Máté: Globalizáció, európaizálódás, civil társadalom Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 2004/1-2. szám. 159-180.
- Trombitásné dr. Hargitai Judit–Mátyás Mónika (szerk.) (2006): *Ébredés/Találkozás. Civil Kezdeményezések Ösztönzése a területfejlesztésben*. Veszprém: Környezeti Tanácsadók Egyesülete.
- Vay Márton (szerk.) (2005): *Zengő. Ökológia, politika és társadalmi mozgalmak a Zengő konfliktusban*. Budapest: Védegylet.
- Vicze Csilla: A Tubes ügy újabb fejleményei – Egyelőre nem épülhet radar a Mecsekben – Vajon meddig? *Déli Lap*, 2008. március 9.





CIVIL ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS KISTÉRSÉGI SZINTEN

EGY MEGYEI SZINTŰ HELYZETFELTÁRÓ KUTATÁS TANULSÁGAI

Kinyik Margit

■ Bevezető

Jelen tanulmány az önkormányzati és civil szektor kapcsolatára vonatkozó elemzések sorába tartozik, annak egy sajátos, 2004 óta létező szegmensét, a *többcélú kistérségi társulások* és a *kistérségi civil egyeztető fórumok (továbbiakban CEF)* – jogszabály által ösztönzött – illeszkedését tanulmányozza. A tanulmány megállapításai alapvetően Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 12 kistérségére vonatkoznak, ebből fakadóan részben kétségtelenül a helyi viszonyokat tükrözik, ugyanakkor úgy véljük, számos megállapítás általános következtetésekre (vagy kérdések megfogalmazására) sarkallhatja az érintetteket és érdeklődőket mind a szektorkapcsolatok, mind pedig a civil érdekképviselő tekintetében. A tanulmány alapját az a 2008–2009 során megvalósított fejlesztési program¹ képezi, amely – első lépésben – a megye kistérségeiben működő civil egyeztető fórumok és önkormányzati társulások kapcsolatát tárta fel, majd ennek eredményeire építve – különböző módszerekkel – e kapcsolatokat vitalizáló, előre mozgulást segítő programokat indított el.

A vizsgált önkormányzati–civil kapcsolatrendszer több szempontból is sajátos. Egyrészt azért, mert szabályozásából adódóan mindkét oldalon többszereplős, aggregált játéktér, másrészt olyan térkategóriához (kistérség) telepített, amelynek jogi, közigazgatási vagy akár identitásbeli meghatározása ma még kevésbé letisztult.

A viszonyrendszer megértéséhez a részvételi demokrácia közigazgatási-önkormányzati és civil/nonprofit szektorra vonatkozó törekvéseinek, hazai tapasztalatainak kettős áttekintését alkalmazzuk, mint ahogy a helyi vizsgálat bemutatása során is a kétoldalú vélemények összevetését követjük.

Az önkormányzati rendszerek megújítására irányuló törekvések fő nemzetközi irányjai az elmúlt évtizedekben

A helyi önkormányzatok a helyi életviszonyok elsődleges alakítói, működésük a demokratikus politikai berendezkedésben három alapértéken nyugszik. Egyrészt *autonómiát* képviselnek, amely védelmet biztosít a hatalom koncentrációjával szemben. Másrészt a helyi közösség igényein alapuló különböző szolgáltatásokat biztosítanak, amelyek alapértéke a *hatékonyság*. Harmadrészt a *demokrácia* intézményei olyan mértékben, amelyben közreműködést engednek a helyi életkörülmények formálásában. (Józsa, 2006:42)

Az állami intézményrendszer utóbbi évtizedekben jellemző válsága önkormányzati szinten is tapasztalható. A reformtörekvéseket kiváltó okok között itt csak kettőre utalunk röviden: a jóléti állam krízisének hatásaira és a politikai dimenzióra.

A nyugati demokráciákban a jóléti állam megerősödése a második világháborút követően az állam korábbiakhoz viszonyított aktívabb szerepvállalását eredményezte a gazdaság, a társadalom és az állampolgárok viszonyaiban is. Az állami szolgáltatások kiterjesztése a közigazgatás szerepének erősödését is maga után vonta. A meredeken növekvő szervezeti, működési és személyzeti költségek, a bürokrácia elhatalmasodása és elszemélytelenedése azonban számos kritikát váltott ki, és a közigazgatás társadalmi támogatottságának csökkenéséhez vezetett. A hetvenes évek pénzügyi válsága az állami kiadások radikális csökkentése mellett a közigazgatás gazdaságosabbá és hatékonyabbá tételét is egyre sürgetőbbé tette.

A jóléti szolgáltatások erősítették az igénybe vevő állampolgárok függőségét, eltartottságérzetét, amely politikai dimenzióban helyi szinteken is a képviselők és képviseltek közötti távolság növekedéséhez, a választópolgárok passzivitásához, közügyek iránti közömbösségéhez, a választási részvételi arányok csökkenéséhez vezetett. Az intézményi válságtüneteket leginkább az állampolgári ellenőrzés (visszacsatolási mechanizmusok) formalitásáról, kiüresedéséről szóló kritikák fogalmazták meg. A problémát tovább mélyíti, hogy az állampolgári szükségletek egyre változatosabbak és változékonyabbak, ami az állampolgárok és az állam (és önkormányzatok) kapcsolatát is bonyolultabbá teszi.

Az önkormányzatok megújítására irányuló törekvések főirányává így egyrészt a szervezési hatékonyság, a racionalizáció, másrészt az állampolgárok megszólítása, közéleti aktivitásuk fokozása vált, ez utóbbi leggyakrabban a „jó kormányzás”, a „részvétel”, az „állampolgári ellenőrzés” politikai jelszavakra épülő reform- és modernizációs törekvésekben nyilvánult meg. E törekvések – melyeket a nagy nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD) komoly támogatása kísért – mind a tengerentúlon, mind az európai országokban új közigazgatási szemléletet és szervezési gyakorlatokat ösztönöztek.

A közszektor reformja az OECD-országok többségében a Nagy-Britannia gyakorlatában kiteljesedő, ún. *New Public Management*- (NPM) irányzat alapelvei mentén fejlődött. Az NPM a közigazgatás hatékonyságát alapvetően privatizációs, piaci módszerek alkalmazásával kívánta fokozni. Az irányzat esetében nem lehet univerzális és egységes szemléletről és gyakorlatról beszélni, a más európai országokra gyakorolt hatások inkább közvetettek voltak, és eltérő intézményi megoldásokat eredményeztek. (Józsa, 2006)

Az NPM Nagy-Britanniában a Margaret Thatcher által vezetett konzervatív kormányzat korábbi, hagyományos munkáspárt paternalista gyakorlatának kritikájából nőtt ki, nevezetesen a magas közöltséget produkáló, emiatt a gazdaságra negatívan ható és az alsóbb társadalmi osztályokban függőségi kultúrát (dependency culture) eredményező állami adminisztráció bírálatából. Az NPM egyik fő eszköze a kötelező versenyeztetés (CCT)² és a közszolgáltatások ki-szerződése volt, amelynek hosszabb távú eredményei azonban helyenként színvonalromlást, a közfeladat-átvállalás tekintetében megkérdőjelezhető hatékonyságot mutattak.

Az önkormányzati reformfolyamatok a brit modellben (és más európai országokban) hangsúlyeltolódáson mentek keresztül az elmúlt évtizedekben. Míg a pénzügyi problémák által uralt 1980-as években a közigazgatás hatékonyságának növelésére elsősorban az eredménycentrikusság, a belső szervezeti/intézményi teljesítmény javítása volt jellemző, addig az 1990-es évekre – levonva az előző időszak tapasztalatait, és építve a gazdaság növekedésére – a környezet felé való nyitás, a választópolgár szerepe került a középpontba (tehát a „lágyabb” dimenziók).

Az 1997-ben kormányra kerülő Tony Blair Új Munkáspártja mind a régi baloldali, mind a konzervatív eszmeáramlatoktól elhatárolódó új ideológiai keretet teremtett, amely Third Way (Harmadik Út) néven vált ismertté. Ebben a megközelítésben az állam és az önkormányzatok inkább egyfajta képessé tevő (enabler) szerepet töltenek be, a korábbiakhoz viszonyítva sokkal aktívabb állampolgári szerepvállalásra („valamit valamiért”) építenek. A közszolgáltatások tekintetében az 1998-ban napvilágot látó ún. White Paper hirdette meg a Best Value- (Legjobb Érték) mozgalmat, amely a korábbi CCT piaci eszközöket túldimenzionáló szemlélete helyett egy pluralisztikusabb megközelítést preferált; a hatékonyságra és minőségre törekvését, az egyes szolgáltatások egyedi, optimális keretben való megvalósítását. A szolgáltatási gyakorlatban ez például a közszolgáltatási teljesítménymérés, márkaoklevelek, közszolgáltatási megállapodások bevezetéséhez, és ezek koordinálását szolgáló intézmények, testületek felállításához vezetett, az önkormányzatok modellkísérleteit pedig számos központi ösztönző bátorította. A folyamat követéséből adódó tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy az önkormányzatok kelletlenül vezették be a változtatásokat, érdekeltségük hamar visszaesett. Az új irányzat az önkormányzatok és állampolgárok kapcsolatában is újításra ösztönzött az „*elnyert autonómia*” (earned autonomy) szellemében, amely az önkormányzatok választásból eredő autoriter szerepét inkább egy dinamikus, helyi partnerségben formálódó szerepkörre kívánta alakítani. Ennek egyik eszközét a polgármesteri státus erősebb legitimitásának, közösségi kontrolljának megteremtésében látták. Az ezredfordulót követő évek bár komoly változásokat generáltak, jelentős áttörést azonban nem hoztak, a felmerült kérdések, dilemmák mentén lassabb átalakulásra lehet számítani (Józsa, 1998, 2006)

A brit modell közvetett hatása más európai országokban is érvényesült. Hollandiában például az 1980-as évek gazdasági recenziója jó feltételeket teremtett a hasonló költségcsökkentő megoldásokra, a következő évtizedben a gazdasági erősödés hatására azonban itt is az „interaktív döntéshozatal”, a „részvétel”, a „kompromisszum”, a „konszenzus” és a „közös produkció” kerül előtérbe, azonban sokkal pragmatikusabb formában, mint ahogyan az értékeket erősen hangsúlyozó Nagy-Britanniában történt.

Németországban a reformok iránti igény csak később, az 1990-es években jelenik meg, elsősorban az újraegyesítés okozta társadalmi és gazdasági feszültségek következtében. A folyamat sajátossága, hogy alapvetően – nem közvetlenül a brit modell, sokkal inkább annak földrajzilag elérhetőbb és kulturálisan könnyebben kódolható holland változata hatására – a közigazgatási szektoron belül indult el, kisebb politikai és tudományos támogatással. Németországban a hatékonyság növelése kevésbé tükrözte a technokratikus jelleget; a külső kapcsolatok, az állampolgári aktivitás és részvétel, a szektorok közötti munkamegosztás nagyobb hangsúlyt kapott. (Józsa, 2006)

Sajátos helyzetben van Franciaország is, ahol a nyolcvanas években elindított közigazgatási decentralizációs folyamat részben hasonló megoldásokhoz és ellentmondásokhoz, dilemmákhoz vezetett, mint a brit példa.

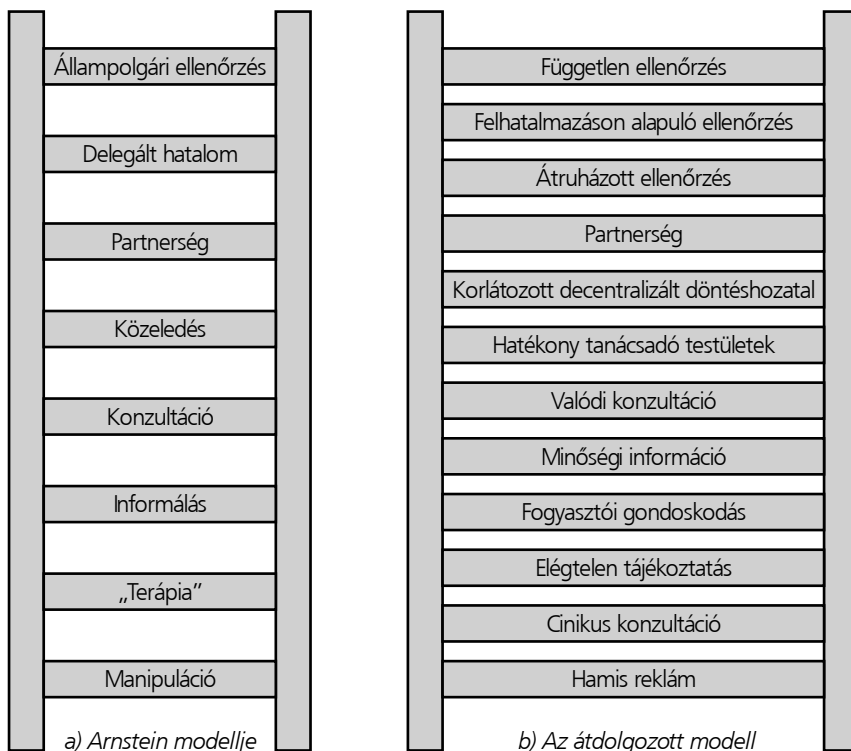
A közép-kelet-európai országokban a rendszerváltást követően természetesen értékelődött fel a helyi önkormányzatok és kormányzás kérdése, amit számos nyugati támogatású program³ segített – figyelembe véve az akkorra már felhalmozódó külföldi tapasztalatokat. (Józsa, 2006)

Az egyes országok érzékelhetően eltérő időpontban és történelmi-társadalmi okok hatására szánták el magukat a közigazgatás átalakítására, racionalizálására. A racionalizálás a közigazgatás számos területét érintette, az önkormányzati szervezetek működésének hatékonyságától a közszolgáltatásokig, a közigazgatásban dolgozók tevékenységének teljesítményalapú megítélésétől a társadalmi ellenőrzés megteremtéséig számos gyakorlat és eszköz került kipróbálásra. Azt azonban látnunk kell, hogy az utóbbi másfél évtizedben közigazgatási oldalról azok az irányzatok nyertek teret, amelyek már nemcsak a pénzügyi-technikai (és menedzsment-) hatékonyságra, a költségcsökkentésre, hanem a kormányzás minőségi dimenzióira koncentrálnak, ezek fókuszában pedig az állampolgár és a helyi közösség áll.

Demokráciálétra, avagy a részvétel szintjei

A helyi döntéshozatalban való állampolgári részvétel, annak „megengedett”, elfogadott szintje eltérő lehet a gyakorlatban, s gyakran eltérhet (elmaradhat) a hangoztatott szinttől. Országokként rendkívül sokszínű gyakorlat (és ezek értékelése) bontakozott ki az elmúlt évtizedekben, és kutatói szinten is kísérletek történtek a modellezésre. Ezek közül mi itt csak egy, nemzetközi összehasonlításra alapuló, a helyi sajátosságokat is figyelembe vevő modellre utalunk, amely S. R. Arnstein (1971, idézi Józsa, 2006:47–49) nyolclépcsős demokráciálétrájának Burns–Humbleton–Hogett általi továbbfejlesztése. (Idézi Józsa, 2006:49–58.) Arnstein tipológiája szerint a részvétel számos esetben formális, üres keretek között zajlik, ahol az állampolgárok csupán „elfogyasztják” mások politikáját, s innen halad a mélyebb bevonás szintjei felé. Az átdolgozott verzió differenciáltabb, az eltérő nemzetközi praxisok integrálását szolgálja. (1. ábra)

1. ábra. A helyi önkormányzatok állampolgári részvétellel kapcsolatos eljárásainak szintjei Arnstein eredeti és átdolgozott modellje alapján



Forrás: Józsa, 2006:47, 50.

A modellek részletes kifejtésére jelen terjedelmi keretek között nincs lehetőség, az *átdolgozott* modell kapcsán azonban némi magyarázat indokolt lehet. A létra legalsó (1–4.) szintjei olyan önkormányzati kezdeményezésű „visszacsatolási” mechanizmusok, amelyek vagy üres, tartalom nélküli eszközök, vagy triviális ügyekre vonatkoznak (például tervek – lehet az intézményi átszervezés – elfogadása után várják a véleményeket, vagy a szükséges egyeztetések formálisak, idesorolhatók a fogyasztókat „leszerelő” panaszkezelési eljárások stb.). Az 5–8. szintek már valós állampolgári kapcsolatokra utalnak, azonban inkább szükséges (megalapozó) közvetítő mechanizmusok, mint tényleges részvételi keretek. A demokráciálétra legmagasabb fokain olyan egyeztetési módszerek szerepelnek, amelyek akár az önkormányzati-állampolgári hatókörök, határvonalak újrafogalmazását kívánják.

A szakirodalom számos olyan gyakorlati példával szolgál, amelyek a különböző társadalmi csoportok (lakossági, fogyasztói csoportok) és szerveződések (gazdasági, civil szervezetek) bekapcsolását segítik. A részvétel tekintetében a példák többsége nem kizárólag a civil szektor képviselői erejére támaszkodik, sőt, különbséget tesz a szolgáltató és tervező-fejlesztő jellegű tevékenységek között. A szolgáltatások esetében hatékonyabb lehet a közvetlen igénybe vevő csoportok véleményének különböző eszközökkel (felmérések, fogyasztói

fókuszcsoportok, bizottsági kezdeményezések stb.) való feltárása. A tervezési folyamatokból a lakosság szintén nem maradhat ki (főként a mindennapi életet közvetlenül is érintő fejlesztések esetében), azonban az elvontabb tervezési szinteken már célszerűbb lehet a potenciálisan nagyobb szakszerűséget biztosító nem állami szerveződések bevonása.

A szerzők minden esetben felhívják a figyelmet arra, hogy a részvétel eredményességét nagymértékben befolyásolhatja a domináns nyelvezet és kommunikációs stílus. Amennyiben az a hivatali, bürokratikus keretknél és módszereknél, tárgyalási stílusnál marad, és nem kerül átkódolásra egy laikusabb vagy más működési logika (gazdasági, civil szervezetek) nyelvére, úgy az eredményesség már a kezdetekkor megkérdőjelezhető. (Józsa, 2006)

A magyar közigazgatási rendszer megújítását célzó törekvések a rendszerváltás utáni időszakban

Magyarországon a közigazgatási rendszer 1990-ben történt decentralizációja, a kétszintű helyi önkormányzati rendszer kiépítése a történelmi előzmények hatására olyan önmagában való értékévé vált, amely az elmúlt csaknem két évtized ellentmondásai ellenére is nehezen változtatható. A helyi autonómia alkotmányos védelme erős, és csak magas szintű politikai konszenzus árán formálható, „helyi védelmét” pedig a „lokális versus központi adminisztráció” (Horváth M., 1995) erősen megrögzült attitűdje biztosítja.

Az erősen széttagolt, „egy település – egy önkormányzat” elvére épülő első, és a szerepüket egyre inkább elvesztő megyéket magában foglaló második helyi közigazgatási szint hatékonysági problémái – az erős területi különbségek, a kis önkormányzatok forráshiánya és ennek szolgáltatási lefedettségre és színvonalra gyakorolt hatásai – már a kilencvenes évek első felében érzékelhetőek voltak, s azt követően csak tovább fokozódtak. A reformok szükségessége is korán felmerült, és számos költségcsökkentő és korszerűsítést elősegítő beavatkozást eredményezett. A közigazgatás helyzetének rendszerváltás utáni alakulása rendkívül szerteágazó folyamat, melynek bemutatása meghaladja jelen tanulmány kereteit. Mindezek közül ezért itt egy releváns aspektusra, nevezetesen a *társulásokra* térünk ki részletesebben. Az önkormányzati integráció nem idegen a magyar közigazgatási hagyományoktól, ideológiai, jogi és pénzügyi ösztönzése a rendszerváltás után is elfogadott volt, elsősorban a kistélepülések problémáinak enyhítése, a közszolgáltatások méretgazdaságossági szempontot figyelembe vevő szervezése, a térségi összefogás és identitás erősítése miatt.

Önkormányzati társulások, kistérségi társulások

A rendszerváltást követően a társulási szabadságot mind az Alkotmány, mind az önkormányzati törvény⁴ (Ötv.) deklarálta. A társulás néhány formája (hatósági igazgatási, intézményirányító, közös képviselő-testület, körjegyzőség) már akkor nevesítésre került, azonban

a kilencvenes évek első felében a társulási hajlandóság mérsékelt maradt, az önkormányzatok szívesebben választották az egyéb, szabadabb együttműködési formákat.⁵

Ennek okát a szakértők egyrészt az ellentmondásos központi pénzügyi ösztönzőkben, másrészt az önkormányzati cselekvési teret esetlegesen beszűkítő formális keretekben⁶ látták. (Horváth M., 1995) A népszerűbb, kevesebb kötöttséggel járó együttműködési típusok (a területfejlesztési céllal létrejövő kistérségi szövetségek, az érdekvédelmi szövetségek, az egyesületi, társadalmi szervezeti formák, esetenként közalapítványok, a több önkormányzat közös tulajdonában álló közszolgáltató gazdasági társaságok) nagyobb mozgékonytágot, az eseti és speciális célokra való rugalmas szerveződést, a környezet (például gazdasági és civil szektor) felé való szabadabb nyitást tették lehetővé. Ez utóbbi formák is részesültek központi támogatásokban, ráadásul ezek az ösztönzők (Területfejlesztési Alap, Foglalkoztatási Alap, PHARE-források) egyértelmű és célzott módon működtek (ellentétben a törvényben nevesített társulásokhoz kapcsolódókkal). E tapasztalatok alapján már a kezdetekben megfogalmazódott az a szakértői vélemény, hogy az önkormányzatok pontosan érzékelik, mely területeken érdekük az összefogás (akár egymás között, akár külső szereplőkkel), ezért pragmatikus gyakorlatukat nem célszerű olyan merev formális keretek közé zárni, amelyek tartós, általános elkötelezettséggel járnak, és csak önkormányzati felelősségen alapuló problémamegoldást feltételeznek.⁷ (Horváth M., 1995)

A szakértői óva intések ellenére azonban a spontán együttműködések egyre inkább kiszorították az erős hivatali, bürokratikus szervezetté váló, kötelező vagy önkéntes alapon létrehozható térségi társulások, a preferált térszint pedig a *kistérség*⁸ lett. A kistérség jogi lehatárolása több lépésről keresztül történt, mivel sem az Alkotmány, sem az Ötv. nem biztosított egyértelmű definíciót. Kiindulási helyzetet a Központi Statisztikai Hivatal 1994-ben elkészített regisztere teremtett,⁹ a közigazgatási szerepköröket a társulási törvény,¹⁰ a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény¹¹ és a kistérségi szint egységesítését célzó kormányrendelet¹² segítette.

Az európai uniós integráció közeledtével a kistérségi szint funkcionális meghatározása még sürgetőbbé vált, ezért indította el a Belügyminisztérium 2002-ben azt a kutatási programot (IDEA),¹³ amely az aktuális kormányprogram¹⁴ céljainak megfelelően három munkacsoportban dolgozta ki a kistérségi, a regionális és az önkormányzati finansziális reformra vonatkozó elképzeléseket. E program keretében fogalmazódott meg a *komplex* funkciókat (önkormányzati-közszolgáltatói, területfejlesztési, államigazgatási) felvállaló kistérség fogalma (nem közigazgatási egységként, hanem mint önkormányzati társulás). Eredményeként 2004-ben került szabályozásra¹⁵ a *többcélú kistérségi társulás*, amely önkormányzati közszolgáltató és területfejlesztési funkciót egyaránt felvállalhat (együttes alkalmazásuk azonban nem kötelező). E választási szabadság nem teljes egységesítéshez, hanem annak jövőbeli lehetőségéhez, a gyakorlatban pedig a társulási formák további szaporodásához vezetett.

A civil szervezetek lehetséges szerepe a többcélú kistérségi társulások működésében

Az IDEA-program keretében a helyi demokrácia fejlesztése is szempontként szerepelt, ha nem is dominánsan. Az elképzelés általános célkitűzése szerint:

„Különösen fontosnak tűnik a kistérségi szinten megvalósuló közigazgatási paradigmaváltás kapcsán a lokális és térségi civil szereplők kapcsolódási és szerepvállalási lehetőségeinek megteremtése, a korszerű partnerség kialakítása.” (Németh, 2005)

Bár a szakértői anyag maga is utal a valódi helyi partnerségek hiányára és a civil szektor szerveződési sajátosságaira (a városok differenciáltabb civil szektorára), mégis rendkívül idealisztikus elvárásokat fogalmaz meg a lehetséges civil részvétel tekintetében. A civil szervezeteket funkcionális és strukturális sokszínűségük ellenére általában az állampolgári, közösségi bizalom letéteményeseként, a szükségletek hatékony mediátoraként kezeli.

A túlzó várakozások az utalás szintjén is az európai uniós társadalomfejlesztési ideológia-retorika levezetéséből fakadnak, amelyben a *partnerség* kifejezés kulcsfogalommá vált. Az előzetes koncepció az alábbi feladatokat jelöli ki a civil szervezetek számára: *információgyűjtés, előrejelzés, javaslatok tétele, azok előzetes és utólagos véleményezése, lobbizás, fórumok tartása, médialehetőség, a hatalom kedvezőtlen döntése esetén a sajtóban való reagálás, a végrehajtás ellenőrzése.* (Németh, 2005) Az ehhez rendelt szervezeti keret a Kistérségi Civil Fórum, amely egyeztetett programmal és szervezeti és működési szabállyal rendelkezik, képviseleti joggal vesz részt a társulás ülésein, évente legalább két alkalommal ülésezik, tevékenységében pedig alapvetően az *önkéntes munka dominál.* (Németh, 2005:489)

A koncepció véglegesítése a területfejlesztési törvényben és a 258/2004 (IX.16.) Kormányrendeletben¹⁶ történt meg. A szabályozás szerint a civil egyeztető fórumok négy szinten (kistérség, megye, régió, ország) jöhetnek létre, felhatalmazásuk a területfejlesztési kérésekre vonatkozik (a csak a kistérségi szinten ellátott közszolgáltató funkcióra tehát nem terjed ki!). A belépés fő kritériuma kistérségi szinten a létesítő okirat által igazolt, a kistérség településeinek több mint felében vagy a népesség több mint felét jelentő településeken végzett tevékenység. Magasabb térségi szinteken a hatóköri behatárolás a tevékenység adott típusaival (esélyegyenlőség, környezetvédelem, területfejlesztés) egészül ki.

A kezdetektől kérdésként merült fel, hogy a hatókör ily módon való korlátozása milyen civil részvételt tesz majd lehetővé (illetve hogyan lehet operacionalizálni az esélyegyenlőség fogalmát). A KSH adatai szerint ugyanis a magyarországi nonprofit szervezetek fele települési vagy az alatti (intézményi, lakókörzeti) szinten szerveződik, a kistérség szint (legalábbis folyamatosan változó definíciójában) nem feltétlenül vált alapítási céllá. *(2007-ben a szervezetek 50,3%-a működött települési szinten, 13,3%-a több települést vagy kistérséget vállalt fel, 6,9%-a megyei, 23,9% régiós, országos vagy nemzetközi hatókört jelölt meg. A nonprofit szervezetek 6,6%-a nem tartotta a hatókört relevánsnak tevékenysége szempontjából.* KSH, 2009) Nem is beszélve a kistérség településeinek vagy lakosságának épp felét átlépő hatókorról.

A kistérség a régióval együtt olyan új fogalmak, melyek még kevésbé terjedtek el a köztudatban. Lakossági identitásvizsgálatok szerint (Szoboszlai, 2003:324) a kistérség jellegzetesen földrajzi és társadalmi fogalom, közigazgatási, politikai kategóriaként nem vetekszik sem a településsel (lokális), sem a megyével.

Elméleti és gyakorlati felvetések a civil szervezetek együttműködésére vonatkozóan

A civil szervezetek közötti együttműködés formáinak és hatékonyságának empirikus leírása ma még rendkívül hiányos, ugyanakkor érzékelhető, hogy a téma kiemelt fontosságú a hazai szakmai diskurzusban. A civil/nonprofit szervezetek közötti együttműködés kérdése talán leggyakrabban az érdekképviseleti funkció – főként a rendszerváltás óta újra és újra felmerülő országos szintű érdekképviselet – kapcsán merül fel. Ily módon nem véletlen, hogy a civil összefogás tapasztalatainak értékelése is gyakran a makroszintű együttműködések tükrében történik. Az alábbiakban néhány hazai kutató által felvázolt tipológiai leírást, illetve a hazai szakmai párbeszéd alapján megfogalmazott gátló tényezőzt (a „mitől nem működik?” kérdésre adott válaszok) mutatunk be, amelyek megítélésünk szerint segítséget nyújthatnak a kistérségi civil együttműködések belső mechanizmusainak megértéséhez.

A CIVIL EGYÜTTMŰKÖDÉSEK BEN REJLŐ ELŐNYÖK

A civil szervezetek bár általában jól körülhatárolt célok mentén működnek, tevékenységük nem függetleníthető sem az őket körülvevő lokális gazdasági, kulturális, társadalmi viszonyoktól, sem a globális folyamatoktól (például az Európai Unió finanszírozási politikájától). A szervezetek teljesítőképessége és fejlődési lehetősége azonban többnyire korlátozott. A civil együttműködések alapvetően a civil szervezetek által egyébként is betöltött funkciók felerősítését eredményezik, *egyrészt* az érdekvégyesítő, *másrészt* a közösségépítő, *harmadrészt* a szolgáltató, *végül* az adományozó funkciót. A szervezeti előnyökön túl – az elméletekben is említett – társadalmi előnyök is növekednek. A hatékonyságnövelő tényezőket Osváth (2005) az alábbiakban foglalta össze:

- érdekvégyesítő képesség növekedése, nagyobb szervezettség;
- bővül az erőforrások mennyisége és nő azok diverzitása;
- kiegyenlíthetők a kapacitásbeli anomáliák;
- nő az információhoz jutás eredménye;
- hatékonyabb programkoordináció és forrásteremtési esélyek;
- térségi/lokális kötődés, identitás erősödése.

A CIVIL EGYÜTTMŰKÖDÉSEK KELETKEZÉSÉRE VONATKOZÓ FELVETÉSEK ÉS DILEMMÁK

A civil szervezetek közötti összefogás kialakulása körüli egyik kulcskérdés a kezdeményező meghatározása. Erre a kérdésre Kuti (2002) három elméleti lehetőséget vázol fel: az *alulról*, *felülről* és *kívülről* szerveződő civil együttműködések. Az *alulról* jövő együttműködések esetében valamely ügy vagy probléma hatására az érintett vagy a problémaért felelősséget érző civil szervezetek fognak össze, és nagy valószínűséggel horizontális, a résztvevők mellérendelő együttműködését valósítják meg. Hazai példaként említhető több országos érdekeket képviselő civil együttműködés, úgymint a Civil Lobbi Kerekasztal vagy a Civilek a Nemzeti

Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért csoport. Egyik esetben sem határozható meg egyértelműen egy vagy néhány kiemelt kezdeményező, az együttműködés szükségességének gondolata szakmai vitákon, diskurzusokon keresztül született meg. A feladatmegosztásban az egyenlő szerepvállalásra való törekvés jelenik meg (például adminisztratív feladatok, soros elnökség rotálása), az együttműködés normarendszerét a tagok közösen alakítják. A *felülről* szerveződő együttműködések esetében általában egy erősebb és ambiciózusabb civil szereplő fogalmazza meg a célokat, és törekszik arra, hogy követőket találjon. Ebben az esetben a kapcsolatok hierarchikusak, az együttműködés élén álló határozza meg a követendő szabályokat. Példaként említhető a Magyarországi Szegénységellenes Hálózat, amely egy szociális érdekvédelmi funkciót ellátó ernyőszervezet kezdeményezésére született, azonban tagságát „mesterségesen” toborozta. Míg az alulról és felülről induló együttműködések civil szektoron belül „fogannak”, addig a *kívülről* létrejövő összefogások jellemzője, hogy a felhívás szektoron kívülről érkezik. A kezdeményező ez esetben lehet bármely állami szervezet vagy ezek szövetsége, amelyek általában bizonyos jogszabályi kötelezettségeknek eleget téve kívánnak maguk köré civil partnereket találni. Ilyen a legtöbb ágazati törvényben rögzített fórum jellegű együttműködés. Szintén külső ösztönzést nyújthatnak bizonyos *pályázati programok* is, melyek az egyes szervezetek támogatásán túl a kedvezményezettek hálózatépítését, összefogását is feltételként határozzák meg. Példaként hozható a PHARE-támogatással kiépülő Önkéntes Központ Hálózat, vagy a Soros Alapítvány által támogatott CIPP-hálózat, OFA–ROP-hálózat stb.

Az együttműködések létrejötté körüli további dilemma az „*organikus fejlődés*” versus külső „*push*” körül rajzolódik ki. Ebben a megközelítésben a civil szakértők egy része a belülről, szervesen zajló fejlődés mellett teszi le a voksot, míg mások úgy gondolják, hogy a civil együttműködésekben mindig van egyfajta „gyújtó hatás”, a szerveződést ösztönző külső beavatkozás. (Sebestény–Béres, 2004)

CIVILEK VAGY CIVIL SZERVEZETEK EGYÜTTMŰKÖDÉSE?

A témára vonatkozó hazai kutatásokban, a szakmai viták során gyakran felmerül a civil szervezetek közötti együttműködések személyfüggősége, a szervezetek hálóiban a vezetők személyes kapcsolati hálója. (Osváth, 2005) A vezetők személyes, bizalmi kapcsolatain alapuló együttműködések egyik jellemző nehézsége, hogy a kapcsolat nem válik szervezetivé, ezért a kulcsemberek távozása lerombolhatja az együttműködést. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az emberi tényező alapvetően gátja is lehet az együttműködéseknek. „*A civil szervezetek leképezik a társadalmat – annak problémáival és diszfunkcióival egyetemben. A szervezetek nevében megnyilvánuló egyének sok esetben olyan emberi vagy szakmai hibával, gyengeséggel terheltek, amely megnehezíti az együttműködést a tagok részére.*” (Sebestény–Béres, 2004) Az irigység, sikerféltség, esetleg rosszindulat esetenként felülírhatja a jól megfontolt érdekalapú összefogást.

A kezdeményező szervezetek vonatkozásában a „*középről szerveződés*” leírásával Bulain (2004) fontos gyakorlati sajátosságra mutat rá. A szerző a nemzetközi, európai szintű

civil érdekképviseltek esetére használja a fogalmat, amelyekben gyakran a szervezetek egy „elit középrétege” a kezdeményező, amely egyben az alsó és felső szintek közötti közvetítést is felvállalja.

TIPOLÓGIA-KÍSÉRLETEK

Az együttműködések *jellege* szerinti csoportosítás (Osváth, 2005) három markáns formát különít el: a *szövetségi együttműködést*, a *fórumszerű* és a *hálózati együttműködést*.

A *szövetségi együttműködésben* a tagok egy téma köré csoportosulva zárt közösséget alkotnak. Zártságából adódik, hogy tagjai csak azok lehetnek, akik a bent lévők által megfogalmazott feltételeknek megfelelnek, ezek egyrészt szakmai kompetenciákra, másrészt a belső működés normáira irányulnak. A tagok száma általában egyértelműen megadható. A belső működést legtöbbször koordinációs testület irányítja. Az együttműködés különálló entitás, amely legitimitását a tagságtól kapja. Ez az együttműködési forma alkalmas az egyes szakterületek megszerveződésére, az adott terület fejlődésének előmozdítására, a szakterület színvonalának növelésére. Képviselési joga korlátozott, ugyanakkor gyakran előfordul, hogy egy-egy szövetség az egész ágazattal azonosítja önmagát. Valójában részérdekeket képvisel.

A *fórumszerű együttműködés* nyitott közösséget takar, a belépés lehetősége bizonyos automatizmusok révén (alanyi jogon) történhet, például ha az adott területen vagy szakterületen tevékenykedik a szervezet. Az együttműködés területi vagy szakmai érdekeket egyaránt szolgálhat. A szakmai színvonalnak nincsenek szervezeti garanciái. A fórum működtetésének értelme az erős legitimitás. A tagok száma nem korlátozott, de a potenciális résztvevőké igen. A legitimitás alapja az együttműködésen belül nem a kizárhatóság, hanem a nyitottság, ha ezt valamilyen okból elveszti, vagy korlátozza, saját létalapját kérdőjelezi meg.

A *hálózati együttműködés* a kölcsönös kooperáción, bizalmon alapul, amely lehetővé teszi, hogy az erőforrások (hagyományos erőforrások, tőke, technológia stb.) megosztásával kölcsönös hasznot érjenek el, illetve költségeket takarítsanak meg (célja nem legitimációs jellegű). A hálózatokban részt vevők száma nem korlátozott, határait nehéz kijelölni, végső soron globális rendszerré válhat. A civil szervezetek hálózataira a mellérendelő, független viszonyrendszer, laza informális kapcsolódás jellemző. A hálózati együttműködés alkalmas arra, hogy a szervezetek hatékonyabban működjenek, kipótolják hiányzó erőforrásaikat, több információhoz jussanak, vagy szolgáltatásokat egységesítsenek és terjesszenek. (Bullain kiegészítése, 2004)

Az együttműködés kerete szerint megkülönböztethetjük a *formális* és *informális együttműködések*et. Bizonyos együttműködések a formális, írásos szabályokon alakuló keretet, míg más összefogások a laza, informális szerveződést választják. Mindkettő egyaránt járhat előnyökkel és hátrányokkal: a formális együttműködések kiszámíthatóbbak, nagyobb a számonkérés lehetősége, ugyanakkor megnövelik a bürokráciát, az informális együttműködésekben dominánsakká válhatnak a személyes kapcsolatok. Ugyanakkor a kisebb

adminisztrációs kényszer miatt nagyobb rugalmasságot képesek biztosítani. A hazai civil érdekképviselet terén visszatérő téma az e keretek közötti dinamizmus (kell-e intézményesülnie előbb-utóbb az informális együttműködéseknek, illetve jól működnek-e a formális keretek?).

A CIVIL EGYÜTTMŰKÖDÉSEK GÁTLÓ TÉNYEZŐI

A hazai civil együttműködések vonatkozásában számos gátló, nehezítő tényező került már megfogalmazásra. A teljesség igénye nélkül a legjellemzőbb, gyakorlati tapasztalatok alapján megfogalmazott nehézségek a következők:

- Az *együttműködési készség hiánya* a civil szervezetek egy részénél. Az alkalmi együttműködésekben túllépni nem képes (vagy nem akaró) vagy még ezzel sem bíró szervezetek motiválatlansága több okra vezethető vissza (a szervezet szűk keretek között mozgó tevékenysége, intézményhez való kötődés, átmeneti célokra való szerveződés, érdektelenség). (Osváth, 2005) Bár az együttműködések még a legkisebb és elzárt szervezetek számára is tudnak új információt közvetíteni, nem feltétlenül igaz, hogy a civil szektor valamennyi szereplője igényli az intézményesült civil együttműködésekbe való bekapcsolódást. Az *együttműködési hajlandóság növelésének szükségessége* gyakran normatív elvárásokat tükröz, és szorosan kapcsolódik a *lefedettség-legitimáció* kérdéséhez.
- A szervezetek *humán kapacitásának minősége*. A civil együttműködések bonyolítása speciális (a szervezeti menedzsmenttől eltérő) „tudást” jelent (és egyben feltételez). Kommunikációs, szervező, konfliktuskezelő stb. készséget igényel, ami nem minden szervezetben lelhető fel. (Osváth, 2005; Péterfi, 2004)
- Szervezeti és személyes *attitűdök* a problémamegoldásra vonatkozóan. A civil szervezetekre (és vezetőikre) is jellemzőek lehetnek olyan, kulturális „beidegződésekből” fakadó attitűdök, amelyek passzivitást, korlátozott felelősségvállalást és gátolt cselekvőképességet eredményeznek. (Osváth, 2005) Az állami szervezetekre mint hatalmi szimbólumokra tekintenek, amelyek nemcsak a társadalmi problémák kezelésében, hanem a civil szervezetek működtetésében is domináns helyzetben vannak. A civil szervezetek önmagukra nem mint a változások kezdeményezésére alkalmas szervezetekre, hanem mint végrehajtókra tekintenek. Ez a szemlélet behódolásra készíti a szervezeteket, és a partneri kapcsolatok helyett hospitalizációhoz, függő viszonyokhoz vezet. (Nizák, 2005)
- A szervezetek *erőforrásainak mennyiségi korlátjai*. Bármilyen együttműködés bonyolításához szükséges a minimális technikai, pénzügyi és emberi erőforrás háttér (kommunikációs eszközök, a találkozásokhoz helyiség stb.).
- *Ellenérdekeltségi tényezők*. A hazai civil szektorban a tapasztalatok szerint több olyan gátló tényező is jelen van, amely kifejezetten ellenősztonzi a szervezeteket. Az egyik gyakran említett tényező a *verseny*, a bizalomhiány, amely „a támogatási rendszerből adódik, a források szűkösségét kommunikálva gerjeszti a versenyt” (Sebestény–Béres, 2004). A belépési kockázatot növelő tényezőként szokták említeni a *szervezeti autonómia* esetleges *csorbulását*, hiszen az együttműködésben a szervezeti érdekek egy része

érvényesülhet szabadon, amennyiben a szervezetek „fölötti” érdekrendszerek (a közös érdekek) megfogalmazódnak. (Sebestény–Béres, 2004) Tulajdonképpen idesorolhatók a korábban jelzett *személyes érdekelletetek* is.

- A szervezetekre jellemző *rövid távú gondolkodás*, amely a tartós összefogások, kapcsolatok kialakulását nehezíti. (Péterfi, 2004)

Az önkormányzatok és civil szervezetek „belső” együttműködési sajátosságainak ismertetése után a következőkben áttérünk a kistérségi önkormányzati–civil kapcsolatok működésének elemzésére.

Kistérségi civil egyeztető fórumok Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében: a kutatás módszerei

A kutatás célja a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működő 12 többcélú kistérségi társuláson belül működő kistérségi civil egyeztető fórumok működési sajátosságainak feltárása, a kistérségi társulásokkal mint integrált önkormányzati szervekkel való kapcsolattartás módjainak megismerése, a működést nehezítő tényezők feltárása volt. A kutatás három elemből állt:

1. A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működő többcélú kistérségi társulások társadalmi-gazdasági helyzetének feltárása, elsősorban dokumentum- és másodlagos adat-elemzés segítségével.
2. A nonprofit szektor strukturális jellemzőinek bemutatása kistérségi szinten a Központi Statisztikai Hivatal adatainak felhasználásával.
3. A 12 kistérségben működő kistérségi civil egyeztető fórumok működési sajátosságainak feltárása a többcélú kistérségi társulások *munkaszervezet-vezetőivel* (12 interjú), valamint a kistérségi civil egyeztető fórumok *elnökeivel* (12 interjú) készült strukturált interjúk alkalmazásával. Az interjúk 2008. október – 2009. február között készültek. Időtartamuk átlagosan 1–1,5 óra volt. Az interjúk digitális rögzítésre, majd átírássra kerültek. Az interjúk elemzése az ATLAS ti. szövegelemző tudományos szoftver segítségével kerültek feldolgozásra. Az interjúk során két jelzést alkalmaztunk az önkormányzati és civil vélemények elkülönítésére. A munkaszervezet-vezetőktől származó interjúrészletek az idézet elején szereplő „MSZ”, míg a civil szervezeti képviselők szövegrészletei a „CEF” rövidítést kapták. Az egyes interjúalanyok véleményeinek elkülönítése érdekében az e rövid jelölések mellett szereplő számok 1–12-ig az interjúalanyok ATLAS ti. által automatikusan adott sorszámaival egészülnek ki.

Az itt következő elemzés a harmadik, interjúkon alapuló felmérés eredményeit összegzi, elsőként a társulási oldalt képviselő munkaszervezet-vezetők, majd a civil egyeztető fórumok elnökeinek elmondása alapján. Az álláspontok sok tekintetben tükröképet mutatnak, ugyanakkor jól nyomon követhetők a két oldal sajátos szerepei, kényszerei is. Mint ahogyan látni fogjuk, az elemzés végig virtuális, csak papíron létező civil fórumokról szólhat, mégis mindkét oldal képviselőit elgondolkodtathatják.

I. Társulási oldal

I. A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK BELSŐ IDENTITÁSA, SZEREPFELFOGÁSA

Ahogy a komplex kistérségek önkormányzati társulásainak fejlődéstörténetéből is kiderül, számos központi szándék érvényesült, ezek összeérése azonban ma még korántsem harmonikus, a „többszívű” identitás jellemző. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a többcélú társulások nem egyértelmű és tiszta transzformációk, a korábbi társulási formák helyenként tovább élnek.

„MSZ 3: ... úgy, hogy most töltjük fel tartalommal, így meg egyértelmű, hogy életképes, és a jövő is azt mutatja, hogy egyre több feladat kerül a kistérségekhez.”

„MSZ 10: Úgy mond kettős identitása van, van egyszer egy ilyen többcélú társulás identitása, ami elsősorban a közszolgáltatások szervezésére jött létre, közoktatás, szociális szféra stb., és mellette van egy fejlesztési tanács identitása is igazából, amely a kistérségi területfejlesztési kérdések összehangolására, koncepcióalkotásra, és adott esetben a kistérségből benyújtott pályázatok véleményezésére is jogosult.”

„MSZ 11: Nagyon érdekes helyzet volt, hiszen, mint máshol a megyében, itt is működött már egy kistérségi társulás, ami egy önkéntes önkormányzati társulás volt. Logikus lett volna, ha ez a létező társulás felvállalja ezeket a feladatokat is, de ezt a [korábbi társulás – a szerző] nem merete bevállalni, mert ők úgy gondolták, hogy a területfejlesztési feladatok, amiben pénz van, azok hálásabbak, és ezért a települések egy papíralapú többcélú kistérségi társulást hoztak létre, tehát csak papíron működött a társulás.”

A központi szabályozás viszonylag nagy módszertani szabadságot ad a társulásoknak, az idézetek gyenge vertikális és horizontális koordinációra utalnak, így a helyi viszonyok a szervezési gyakorlatot nagymértékben alakítják.

„MSZ 3: Mi ilyen mostohagyerek vagyunk, ellátják a felügyeletet, de azt, hogy így összeüljünk, megvitassuk egymás problémáit. Így nem.”

„MSZ 5: Én azt furcsállom, hogy nekünk nincsenek fórumok, erre nincs egy kialakult gyakorlat, fórum, ha valami van, felhívjuk egymást.”

„MSZ 10: Informális kapcsolatok vannak [más kistérségekkel – a szerző], és azok is inkább csak a megyében. Nincs formális fórum, ahol találkozhatnánk.”

A munkaszervezet-vezetők megítélése szerint az önkormányzatok kevésbé tekintik a több-célú társulást a radikális közigazgatási reform eszközének (gyakran utalnak a társulások mesterséges jellegére), ugyanakkor a központi ösztönzők markáns húzóerőt gyakorolnak, és több helyen fogalmazódott meg az a tapasztalatokon alapuló pozitív várakozás, hogy a kezdetben kényszeres együttműködések valós, kölcsönös egymásrautaltságon nyugvó kooperációs lehetőség irányába fejlőd(het)nek.

„MSZ 4: ... nem akartak ők annyira társulást, ők csak egy feladatra társultak eredetileg, a területfejlesztésre, de utána elkerülhetetlen volt, hogy az összes többi feladatra is társuljanak.”

„MSZ 7: ... kialakultak olyan szakmai együttműködések, amelyek miatt ma már tényleg egységként lehet értelmezni.”

„MSZ 8: Ha jobb lenne az önkormányzatok finanszírozása, akkor nem lennének társulások. Ez egy kényszer.”

„MSZ 11: Arra törekszünk, hogy ténylegesen is ellássuk a feladatokat, ne csak papíron.”

Az önkormányzatok együttműködési hajlandósága is dinamikus mozgásban van. A közigazgatási szerkezet sajátosságaiból adódóan az együttműködés talán legkritikusabb pontja a kis- és nagytelepülések önkormányzatai közötti egyensúlyteremtés, amely a döntéshozatal szintjén a megfelelő garanciák kiépítését igényelte. A kistelepülések számára az elmondások alapján veszteségek (például az intézményirányítás fölötti közvetlen kontroll szimbolikus elvesztése) és nyereségek (az intézményfenntartás költségeinek csökkentése, differenciált közfeladatok, magasabb szintű szolgáltatások elérhetővé válása) egyaránt realizálódtak.

„MSZ 5: ... nem mindegy, hogy közoktatásra, mozgókönyvtárra, egészségügyre nem kell fizetniük, a belső ellenőrzést sem kell fizetniük, saját bőrükön érzik, hogy nem kell fizetniük.”

„MSZ 8: Megy közöttük a hatalomféltés, a polgármesterek elvesztik a közvetlen kontrollt az emberek fölött, például a saját alkalmazottjaik fölött, ezzel együtt úgy érzik, a szavazó bázist is.”

„MSZ 10: Tapasztalatom, hogy minél több a kistelepülés, annál könnyebb őket motiválni, bevonni a közös intézményhálózatba. ...a határon mozgó települések viszont küzdenek az önállóságukért.”

„MSZ 11: ... érezhető volt, hogy az önkormányzatok féltik azokat a kicsi előjogaikat, amik akár egy intézményvezető kinevezésében, akár egy önkormányzati szociális intézmény működtetési jogaiban lehetőségként mutatkoznak, ezeket félték betenni a közös asztalra.”

„MSZ 12: Az önállóság egy önkormányzatnak mindig a legnagyobb fegyverténye. Minden önkormányzat az önállóságra törekszik.”

A társult önkormányzatok tevékenységének koordinációját ügynökség jellegű munkaszervezet végzi, amely a legtöbb helyen stabil infrastruktúrális háttérrel (saját tulajdonú ingatlan, fejlett technikai háttér) rendelkezik. A tervezési koncepciókkal összhangban a kötelező feladatok mellett számos egyéb (központi szintről delegált,¹⁷ pályázati jellegű,¹⁸ egyéb regionális hálózatokat befogadó¹⁹) feladatot is felvállalnak. Finanszírozásuk komplex (speciális kiegészítő normatívák, az önkormányzatok tagdíjbefizetései), és az elbeszélések alapján stabilnak mutatkozik, ennek ellenére a pályázati lehetőségek kiaknázására nemcsak fejlesztési, hanem pénzügyi szempontból is fontos számukra. Humán erőforrás-gazdálkodásuk sajátos. A jellemzően 3–11 főállású munkatársból adódó stábon belül gyakori a pénzügyi munkatársak dominanciája (az irányítás alatt álló intézmények belső ellenőrzési feladatai és a normatív támogatások kezelése miatt), a speciális szaktudás (társégfejlesztők, szociális, oktatási, kulturális vagy egészségügyi szakreferensek stb.) alkalmazása – a civil szervezetekhez hasonlóan – esetükben is gyakran behatárolt idejű pályázati forrásokból lehetséges, ami komoly bizonytalansági tényező. Mindezek ellenére a munkaszervezetek erős menedzsment szemléletű irányítást képviselnek, ami a modernizációs törekvések kétségkívüli sikereire utal.

„MSZ 3: Azt a taktikát követték a polgármesterek, hogy pályakezdő kollégákkal oldjuk meg a feladatot. Nagy volt a rotáció, jöttek-mentek az emberek, próbáljuk kialakítani a megfelelő csapatot.”

„MSZ 4: ... itt szinte mindenki univerzális, nem úgy van, mint az önkormányzatoknál, hogy mindenre van egy előadó, egy jegyző, egy pénzügyes, itt inkább ilyen menedzser szemléletű, talán, a kettő között vagyunk mi, a volt területfejlesztési társulás és az önkormányzatok között, tehát valahol lóg a levegőben ez a többcélú kistérségi társulás, és ezt többször tapasztaltuk is.”

„MSZ 6: ... nekünk is úgy volt a foglalkoztatás, hogy támogatottan.”

A megalakulás óta eltelt négy év tapasztalatainak a fő szakmai célkitűzések munkaszervezet-vezetők általi értékeléséből az derül ki, hogy míg a közfeladatok átszervezéséből adódóan számos előny realizálódott (pénzügyileg hatékonyabb feladatellátás, a kistélepüléseken elszigetelten tevékenykedő szakemberek szakmai hálózatokba integrálása, nagyobb adminisztrációs fegyelem és szakszerűbb, egységesebb adminisztráció stb.), addig a területfejlesztési funkciót (amely a civil részvétel tárgya) többen erőtlennek és súlytalannak érzik.

Fontos megjegyeznünk, hogy az értékelés szubjektív, bürokratikus, hivatali szempontú, nem lakossági, közösségi csoportoktól objektív visszacsatolási mechanizmusokon keresztül szerzett információkon alapul. (Az egyik interjúalany megfogalmazása szerint: „A lakoságnak szerintem fogalma sincs az egészről, nem is érzékelik... Leginkább az intézményvezetők, dolgozók számára érzékelhető ez.” – MSZ 10)

„MSZ 7: ... a fejlesztési munka, tervezés, az erre épülő munkája szerintem, jelenleg kihalófélben van, a polgármesterek érdektelenné váltak. Ez korábban sokkal fontosabb volt, de akkor sem igazán működött. A területfejlesztési tanácsnak egyetlen feladata van, hogy véleményezze a területén működő, vagy várható terveket, beruházásokat, ez nemcsak az önkormányzati szférára, hanem a gazdasági szférára, civilekre stb. Ez úgy jött létre valamikor, hogy széles legyen a társadalmi bázisa, hogy mindenki beleszólási lehetőséget kaphasson a döntésekbe, ezeket a döntéseket nagy társadalmi elfogadottsággal fogják végrehajtani, és akkor minden szép lesz és jó lesz. Így hoztuk létre, csak aztán a negatív tapasztalatokból az következett, ha ott sem veszik komolyan, ott sincs értelme, akkor a többiekkel minek? Jelenleg ott tartunk a tanács fejlesztési munkája kapcsán, hogy kihalófélben lévő állatfajhoz kezd hasonlítani ez az egész.”

„MSZ 12: Nagyon kevés is a területfejlesztési ügy, meg hogy mikor működik több-célúként és mikor területfejlesztési tanácsként.”

2. A CIVIL SZERVEZETEK MEGÍTÉLÉSE, CIVIL KAPCSOLATOK, CIVIL FÓRUM

A munkaszervezet-vezetők civil szervezetekkel kapcsolatos általános attitűdjeiben a civilek támogatás-orientált, laikus, fenntarthatósági problémákkal küzdő egyedi szervezetekként jelennek meg, s ezek a partikuláris kapcsolatok jelennek meg a kapcsolat előzményeit megfogalmazó utalásokban is (amellett, hogy minden kistérségben van például LEADER-tapasztalat, amely szélesebb körű civil bevonás mellett valósult meg).

„MSZ 2: A civilek teljesen el vannak szeparálva, lehet, hogy még egymást sem ismerik.”

„MSZ 3: A civil szervezetek vagy támogatás miatt jönnek létre, vagy szinten tartják magukat az önkormányzattól kapott támogatásból.”

„MSZ 6: Nem volt olyan, akire mindig lehetett volna számolni. ... Ha valamilyen pályázat van, esetleg [érdeklődnek a civilek – a szerző], annyira nem.”

„MSZ 7: Az a legnagyobb átk a civileknek, hogy évről évre élnek.”

„MSZ 12: ... sokszor odáig jutunk el, hogy nincs-e valami pályázat. Erre én: „Mégis mire tetszik gondolni?” Kvázi minket úgy minősítenek, mint egy pályázatkiíró cég. A helyzettel nincsenek tisztában. Mi nem adunk működésre pénzt, új autóra, üzemanyagra.”

A munkaszervezet-vezetők a civil szervezetek bevonása tekintetében szinte általánosan nagyon aktív szerepkörben, kezdeményezőként mutatják magukat. A partikuláris civil kapcsolatokon túl kistérségi szinten számos olyan testület fordul elő, amelyben civil részvétel (ismét csak jogszabályi előírás alapján) felmerülhet (a LEADER-programon túl említhető a Fejlesztési Bizottság,²⁰ pályázati programok stb.), amelyek nehezen átlátható, kusza viszonyokat teremtenek, és gyakran formális, üres kereteket is. A civil részvétel azonban általánosan gyengének, motiválatlannak tűnik a megjelenő szövegidezetekben. Mi több, a civil szervezetek bekerülési lehetőségeit erősen behatárolja, hogy a társulási elnök vagy a polgármesterek személyes ajánlása alapvető kiválasztási kritériumként érvényesülhet.

„MSZ 2: A tanács felvetésére [fejlesztési bizottság – a szerző], ez szűkebb körű, általában a tanácsstagok javasolják.”

„MSZ 3: Készítettünk egy stratégiát területfejlesztéssel kapcsolatban... Meghívták a civileket és a lakosságot is, nem volt érdeklődés.”

„MSZ 4: Múltkor végeztünk egy felmérést, összeírtuk az összes civilt, pályáztunk is civil kerekasztalra, de nem nyert. Ez annyiban maradt.”

„MSZ 6: Már a decemberi ülés előtt is véleményt kértünk a települési önkormányzat vezetőitől, hogy kik azok [a civilek – a szerző], nemcsak akik bekerülnek, hanem el is jönnek...”

„MSZ 7: A tanács választotta ki, de nagyon nagy jelentkezési igény nem volt. A legtöbb esetben úgy kellett őket rábeszélni, nem látták értelmét, úgy kellett őket beimádkozni a bizottságba, nem tolongtak.”

Még erőteljesebb háritási mechanizmusok jellemzők a kutatás tárgyát képező kistérségi civil egyeztető fórumok vonatkozásában. Az interjúszövegekben ez felszíni nyitottságban, jelentős erőfeszítésekben, majd kiábrándultságban ölt testet, szinte egységes megfogalmazásban. A jogszabályi kötöttségek és az azok mulasztásából adódó esetleges szankciók elvileg nagyobb nyomást jelentenek a (jogi) normakövető magatartásra jobban szocializált társulások vállán, az esetleges valós együttműködések tartalmáról elnagyolt, általános (több esetben idealizált) és kevés konkrétummal bíró képet vázolnak a munkaszervezetek vezetői.

„MSZ 1: Hát, részünkről semmi akadálya a szorosabb együttműködésnek.”

„MSZ 2: Az az igazság, hogy mi nem tudjuk megszervezni ezt. Nincs rá kapacitásunk. Civileknek megcsináltuk az NCA-s pályázatait, kapcsolatban vagyunk, próbálunk segíteni, hogy milyen források, pályázatok vannak, most alapítottuk a lovasz egyesületet, jogászként is segítettem, amiben lehet, segítünk...”

„MSZ 3: A funkciója az lenne, hogy a civileknek is beleszólásuk legyen a fejlesztési elképzelésekbe. Ne az legyen, hogy mi kigondolunk valamit és az úgy van, vagy a polgármesterek, hanem több beleszólásuk legyen, és ha azt érvényre tudják juttatni, akkor az nagyon jó dolog.”

„MSZ 5: Bárkit szívesen fogadok, de alulról kell jönnie a kezdeményezésnek.”

„MSZ 6: Mindent adnánk nekik. A lehetőségek és a körülmények adottak.”

A civil szervezetek potenciális részvételének hatékonyságát tükröző kép az elmondások szerint kevés eredménnyel kecsegtethet, ami a helyi szinten szerveződő civil szektor szakmai felkészültségéről és összefogási hajlandóságáról nyilvánít véleményt:

„MSZ 7: Önmagukat [képviselek, a civil – a szerző], a szervezeteket. A saját érdekeiket képviselik.”

„MSZ 10: Nem igazán jelenik meg így az érdekérvényesítő jellege a civil egyeztető fórumnak, hanem inkább időnként önmagukban keresnek föl a civil szervezetek...”

„MSZ 12: De milyen szakmaisággal kérdezzek meg egy civil szervezetet? Laikusnak érezném, hogy egy közoktatási kérdésben, például a pedagógiai szakszolgálatról megkérdezzek egy nyugdíjas egyesületet. Nincsenek specifikus szervezetek egy 20 ezres térségben. Azt se tudják, miről van szó. ... bárki bejelentkezhet, és ha okosat mond, az be lesz írva a jegyzőkönyvbe.”

A munkaszervezetek horizontján láthatóan eltérő módon tűnnek fel a civil egyeztető fórumok elnökei és delegáltjai. Míg az elnökök a belső operatív működésért felelősek, a választott civil delegáltak a társulási üléseken képviselik a fórum véleményét, így mozgási lehetőségük, kapcsolatteremtési esélyük talán nagyobb. A társulások operatív vezetői „többet” látnak a delegáltak aktivitásából. Mindemellett a civil fórumok – testületi formájukban – a társulások számára többnyire „láthatatlanok”, legfeljebb időszakosan felbukkanó személyes ambíciók, civil „partizánakciók” utalnak homályos létükre.

„MSZ 2: Amikor ezt a tisztséget megkapta [a civil fórum delegáltja – a szerző], vagy kinevezték, kb. három alkalommal volt itt, a Nemzeti Civil Alapról elmondta, hogy hogyan lehet pályázni...”

„MSZ 10: ... nem működik valami jól. Van egy civil delegált, aki a kistérségi fejlesztési tanáccsal tartja a kapcsolatot. De igazából hivatalosan azt sem tudjuk, hogy ki az elnök. ... A delegált a fontos, ő tartja a kapcsolatot, és ő aktív.”

II. Civil oldal

I. A CIVIL FÓRUMOKAT KÉPVISELŐ SZERVEZETI VEZETŐK ÉS AZ ÁLTALUK KÉPVISELT SZERVEZETEK BEÁGYAZOTTSÁGA, CIVIL ÉS ÖNKORMÁNYZATI KAPCSOLATAI

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a Megyei Közigazgatási Hivatal bábáskodásával 2004-ben megalakított 12 kistérségi civil egyeztető fórum tagságát nem több mint alig két tucat civil szervezet alkotja. A szervezetek domináns többsége a megyeszékhelyen bejegyzett és működő szervezet, melyeknek csak egy szűk része rendelkezik kistérségi érdekeltiséggel (tagszervezettel, informális tagcsoportokkal vagy irodával). Az adott kistérségben bejegyzett szervezet csak elvétve fordul elő. A taglétszám a megalapítás óta szinte nem nőtt, új belépők ritkán akadtak. A kistérségekben a kis létszám és érdeklődés következtében jelentős tagátfedések alakultak ki. A megalakulás körülményei és jellegzetességei kistérségkívül meghatározták a civil fórumok további sorsát. A „blokkolódás” azonban nemcsak ezekből az objektív feltételekből, hanem szervezeti adottságokból is adódik.

Az elnököt adó civil szervezetek civil szektorba való beágyazottsága, kapcsolatrendszerre, (el)ismertsége úgy gondoljuk, meghatározó lehet, ezért erre külön kérdéseket fogalmaztunk meg az interjúk során.

A szervezetek *kisebb* része (többnyire azok, amelyek megyei vagy nagyobb hatókörű szervezet tagjaként, helyi csoportjaként vannak jelen a civil egyeztető fórumban) az interjúszövegek szerint rendkívül szűk és behatárolt kapcsolatrendszerrel bír. E kapcsolatok az említések szerint formálisak, gyakran előzmény nélküliek (nincs konkrét együttműködési tapasztalat), és legfeljebb a legszűkebben vett működési/tevékenységi területhez kötődnek. Figyelemre méltó a (kis)térségi kapcsolatok szinte teljes hiánya, a szervezetek szeparáltsága. E szervezetek nem tagjai (és nem tudtak beszámolni) helyi vagy térségi civil szervezettségről.

„CEF 1: Én úgy tudom, vannak többen [civil szervezetek a kistérségben – a szerző], de egyikkel se tartunk kapcsolatot.”

„CEF 4: ... nem nagyon hallok a községekben szervezetekről. ... Sok [civil – a szerző] van itt, felsorolni nem tudom mindet, nekünk inkább azokkal van kapcsolatunk, akik sérültekkel foglalkoznak szintén...”

„CEF 5: Mindenütt ugyanazok az emberek vannak, ez itt egy kisváros, nincs rá szükség [helyi civil fórum – a szerző]. Szűk az értelmiségi réteg, nap mint nap találkoznak, inkább a nagyvárosban van ennek...”

„CEF 10: Sok civil szervezet van. Igazán nem tudom.”

„CEF 11: Csak rendezvényeken találkoztunk [civil szervezetekkel – a szerző].”

E helyi szervezetek „felfelé” is korlátozott kapcsolatokkal bírnak, többnyire csak saját „anyaszervezetükkel” van kapcsolatuk megyei vagy magasabb (pl. országos) területi szinteken. Civil szektorra vonatkozó élményeik, tapasztalataik e szűk és korlátozott (mondhatnánk szakmailag és területileg is belterjes) szektorbeli kapcsolatrendszeréből táplálkoznak, ami kétségkívül behatárolja (meghatározza) információs hálózataikat, szervezési és egyéb szervezeti képességeiket is.

„CEF 4: Nagyon jó, főleg akkor találkozunk [többi helyi csoportvezetővel, anyaszervezettel – a szerző], amikor értekezletek vannak, mindenki el van foglalva. Nagyon sűrűn nem...”

Az elnököt adó civil szervezetek *nagyobb része* azonban olyan jól intézményesült szervezet, amely bizonyos mértékig rendelkezik térségi (kistérségi) kapcsolatokkal is, városi (megyeszékhely) elhelyezkedéséből adódóan diverzifikáltabb, több ágazatra kiterjedő civil kapcsolatrendszerrel bír, és magasabb területi szinteken is aktív (érdekképviselési rendszerekben jártasabb). Szervezeteik több esetben civil fejlesztésekben is szerepet vállalnak, saját működési területükön és hatókörükben civil szektort célzó programokról is beszámoltak. A civil szervezetek együttműködéséről megfogalmazott általános attitűd kiábrándultságot mutat:

„CEF 3: Magyarországon nincs kultúrája [a civil együttműködésnek – a szerző], nincs meg az a kultúrája, ami lehetne.”

„CEF 7: ... annyi sok ilyen jó szándékkal született és megalapított különféle er-nyőszervezet vagy csoportosulás működik, ami mögött aztán erőltetett működést lehet csupán felmutatni. Ha a fele lenne, ami működne, én már nagyon boldog lennék.”

„CEF 8: Sajnos nem nagyon tudnak térségben gondolkodni, még a polgármesterek sem. Nemhogy a civil szervezetek... még kicsiben sem tudunk otthon egyedül ren- desen működni, akkor miért akarunk most mi itt egy ilyen nagyban?”

A civil összefogás általános (nem túl kedvező) megítélésében jól tetten érhető a személyes és szervezeti kapcsolatok, együttműködés összerosódása (inkább személyes kapcsolatoktól való függése, amely gyakran nem válik szervezeti kapcsolattá és együttműködéssé). A szervezeti vezetők tágabb kapcsolatrendszer esetén nem tudnak minden együttműködésben egyforma aktivitással részt venni, a civil együttműködésekben való részvétel az egyéni kapacitásproblémák és időmenedzselési nehézségek miatt kapcsolatépítéssé és ápolássá redukálódik.

„CEF 2: ... én azt gondoltam, hogy mindig dumálunk erről a partnerségről... Én nagy együttműködést nem látok. Ez egy piac, egy verseny a forrásért, ahogy én látom. Nagy együttműködések nem látok. Napi szinten meg operatív dolgokban vannak. ... Mindenki a saját dolgaira, elképzeléseire figyel, külön-külön próbálja hajtani a forrásokat, külön próbál érvényesülni, nem látok nagy összefogásokat.”

„CEF 6: ... hallottam 5 perc értelmes dolgot, de szünetben azért kellett a kapcsolatot építeni, ezért ott voltam 3 órát. Most már megtehetem, hogy ezt nem kell csinálni, most már elmehetek azért az értelmes dologért, és utána távozok. Persze kell ápolni azokat a kapcsolatokat, de nem annyira intenzíven már.”

„CEF 8: Az jó, hogyha ott van a nevem, de dolgozni, azt nem kell.”

Az önkormányzati kapcsolatok a kutatásban reprezentált civil szervezeti kör és vezetők részéről általánosan gyenge intézményesültségre utalnak, kevés konkrét tapasztalatra, alárendelt, nem egyenrangú helyzetekre. Ugyanakkor – a társulási oldalhoz hasonlóan – itt is a lokalitás (a helyi önkormányzattal való kapcsolat) a hangsúlyos szint.

„CEF 1: Nagyon jó velem [az önkormányzattal – a szerző] a kapcsolat, együttműködő a lakossággal, a fórumokkal, mindenkinek segít...”

„CEF 2: Ez nagyon jelképes. Alkalmoszerű. ... Többször vettünk részt programokon, amikor kellett reprezentálni, hogy milyen jó a kapcsolat a civilekkel, aztán annyiban is maradt utána. Mostanában változott a helyzet. Nem tekintik nagy barátoknak a civil szervezeteket, de számolnak velük.”

„CEF 9: Több megkeresésünk volt az önkormányzat felé, egyedül a [kulturális program – a szerző] működtetése az, ami dőcögve, de megvalósulhatott.”

2. A KISTÉRSÉGI CIVIL EGYEZTETŐ FÓRUMOK MEGSZÜLETÉSE, BEKAPCSOLÓDÁSI MOTIVÁCIÓK

A CEF-ekbe való belépés motivációja változó volt, bár a leggyakrabban megjelenő idézetek a személyes és szervezeti megjelenést, a lobbizást tartották fontosabbnak, mint a közös fellépést, esetleg a helyi közösségek, lakossági érdekek megjelenítését. Egyes szervezetek (főként a megyei vagy szervezetek jogi önállósággal nem rendelkező tagegységei) felső „utasításra” jelentkeztek be a fórumra, más szervezetek „érdeklődésből” vagy a pozíciótól várt „elismertség” elnyerésétől vezérelve tették ezt.

„CEF 1: A ... szervezet megyei elnöke, az elnök asszony mondta, hogy ide el kell jönni.”

„CEF 2: A bizalom, közbizalom, elismertség... Ez az én személyes felindítatásom volt ... Annyira a szívemhez közelinek éreztem, hogy elvállaltam, hogy akkor legyen...”

„CEF 3: ... én azért mentem el, hogy oda belobbizzuk magunkat. ... Ezt is az egyesület lobbija miatt, a ... kistérségben is ott vagyunk, oda is betettük a lábunkat, nagyon jó helyen vagyunk.”

„CEF 9: ... az alapítványt érdekelte ez a téma, és a megkeresésre be is jelentkezett.”

A kistérségi civil egyeztető fórumok megalapítása a közigazgatási hivatal közreműködésével, egy nap alatt történt meg. Az alacsony részvételi arány adta kényszer miatt a jelen lévő szervezetek több kistérségbe is bejelentkeztek. A hirtelen megalakulás, a szervezetek „beleugrása” a civil egyeztető fórumokba, majd a konkrét szerep- és felelősségvállalás (elnöki és delegált funkciók) komoly szerepzavarhoz vezetett.

„CEF 1: ... nem tudtam, mivel jár ez a feladat, azóta sem tudom, mert ha én tudnám, biztosan jobban működne.”

„CEF 2: És ki, hol, mi legyen, mert már mindenki volt valahol valami, és akkor ... azt mondtam, hogy én akkor ezt vállalom. Ha megszavazzák a többiek. ... A többiben is tagok vagyunk...”

„CEF 3: ... szerettem volna, hogy az egyesületünk minél több helyen ott legyen.”

„CEF 8: Nem, nem volt más választás, mindenkinek volt már három-négy pozíciója. Mindenkinek vállalni kellett valamit, mert kénytelen volt, mert nem tudtak volna megalakulni.”

„CEF 10: Nem ismertük egymást, de azt mondták, elnököt kell választani. Valaki mondott egy nevet, és arra már nem emlékszem. Közülünk valaki mondta, hogy akkor legyél te. Azt sem tudtam, mit vállalom el tulajdonképpen.”

A megalakulási folyamat ellentmondásosságának köszönhetően több ponton is legitimitási feszültség keletkezett. Elsőként a „nagy”, megyei hatókörű és megyeszékhelyen működő civil szervezetek kistérségekben (nem ritkán mindben) való megjelenését említjük („mit keresnek itt ezek a szervezetek?”).

„CEF 4: ... igazából semmi mozgás nem volt. Ő meg [megyeszékhelyi – a szerző]. És akkor itt mások is kérdezték, hogy ő ... miért lett ő ide?”

„CEF 7: ... aztán csak látom, hogy befutnak [a megyeiek – a szerző] az ... kistérség-nél... , értesítve lettek keresztbe-kasba. ... kissé ingerülten közölték velem, hogy a törvény megengedi, hogy mások is bejelentkezhessenek ebbe a kistérségbe.”

„CEF 11: ... tőlünk ezek olyan messze vannak...”

A második legitimitási gócpont az esetleges helyi szembesülésből keletkezett („*kik választottak meg téged, ha nem mi?*”).

„CEF 4: ... kérdezték ők [helyi civilek – a szerző], hogy miért vagyok pont én? Meg csinállok-e valamit? Megkérdezték, mondtam nekik, figyeljetek, nekem nem mondtak semmit. ... Én voltam egyedül, én vettem a fáradságot, és elmentem, senki nem volt ...-ról, csak én.”

A harmadik probléma az elnökök és delegáltak közötti belső feszültségből keletkezik („*nem ismerjük egymást*”). Mint arra korábban utaltunk, a két tisztség közül a delegált rendelkezik nagyobb „befolyással”, szereplehetőséggel, mivel közvetlenül részt vehet a társulási tanács ülésein. Emellett az elnöki rang „szürke hangyamunkának” titulálódik, amely a tagság összetartásából, összehívásából, szervezési tevékenységből áll, megtoldva az ezekkel járó pénzügyi és infrastrukturális kihívásokkal.

„CEF 1: Nem tudom [ki a delegált – a szerző], ez már olyan régen volt... talán ...-i volt, nagyon rátermett volt, de a nevére nem.”

„CEF 8: ... én lettem a delegált, illetve ... megyei szervezete... küldött még oda valakit, ... ezért lettünk így ketten, ő meg én az elnök, de ővele még 2004 óta egyszer sem találkoztam. Tehát az ő dolga lenne összehívni ezt az egészet, és működtetni, de ehelyett fordítva működik, én.. én vagyok itt a kulcsfigura ebben is.”

„CEF 10: Elnököt és civil delegáltat választottunk. Azt sem tudom neki mi a feladata, hogy ő egyáltalán mit csinál.”

3. MŰKÖDÉS(KÉPTELENSÉG)I TAPASZTALATOK

A vizsgált kistérségi civil fórumok megalakulást követő időszakában a működés nyomai alig fellelhetők, így a továbbiakban leginkább a működésképtelenség okainak boncolgatásában merülhetünk el. Az első, talán legfontosabb ok, hogy még a megválasztott elnökök sem ismerték (sokan az adatfelvétel idején sem) a háttér-jogszabályt.

„CEF 2: A ... kistérség elnökeként még egyetlen egy fórumot sem hívtam össze...”

„CEF 4: Nem tudtam, és hogy őszinte legyek, a mai napig sem tudom [mi a CEF – a szerző]. És ezt nekem senki nem mondta el, hogy figyelj már, neked most ez a dolgod.”

„CEF 10: Ha mondaná valaki, biztos, hogy én utánanéznék, foglalkoznék vele. Igazából, így magamtól nem foglalkoztam vele.”

Másodikként említhetjük a nagyon általános szerepfelfogást, s benne az idealisztikus elvárásokat.

„CEF 1: Szerintem azért kéne az önkormányzattal szorosabban együttműködni, hogy minél több emberen tudjunk segíteni, hogy a hivatal is segítse ezeket a civil szervezeteket.”

„CEF 4: Kellene, nagyon kellene, hogy meghallgassák a civileket.”

„CEF 7: ... az eredője méltányolható, a végrehajtás, a ráakódott végrehajtás, koncepció, vagy inkább koncepciótlanság elrontotta.”

„CEF 11: Szerintem egy nagyon lényeges dolog lenne, hogy az állampolgár meg a kistérségi fórum között van a civil egyesület, vagy valamelyik civil egyesület.”

Ugyanakkor a megjelenített reláció frusztrált és alárendelt civil helyzetre utal az idézetekben:

„CEF 4: De a civileknek el kéne mondani, hogy mit kell hogy csináljanak.”

„CEF 8: ... nincs ránk szüksége a kistérségi többcélú társulásnak.”

„CEF 10: Úgy nézett ki, mintha kötelező megcsinálni, és megcsináltuk.”

„CEF 11: Az az igazság, hogy a polgármesterek szerintem nem nagyon szorulnak a civil szervezetekre.”

A kistérségi civil egyeztető fórumok tulajdonképpen a legalapvetőbb „lendületi” pontokon sem jutottak túl (ügyrendalkotás). Így az a helyzet állt elő minden kistérségben, hogy a funkciót vállaló elnökök és delegáltak azt sem tudják, mennyi évre szól megbízatásuk, s most „kutatói zaklatásunkra” választ adva egyfajta „kimerültségre” hivatkozva leginkább szabadulnának a tisztségtől.

„CEF 1: Én úgy érzem, hogy inkább a fiatalok vegyenek ebben részt, én szeretnék lemondani, én már ezt nem bírom csinálni...”

„CEF 3: Ott én is hibás vagyok, át kellett volna adni egy kollégának, szó is volt róla, hogy ő képviselte volna az egyesületet. De ez még nem késő.”

„CEF 5: Még belső szabályzatunk sincs, én se tudom, meddig vagyok elnök...”

„CEF 8: Én ... többször próbálkoztam, de nem érdekli a civileket ez a dolog.”

Végül a társulásokkal való hivatalos kapcsolatfelvétel sem történt meg a legtöbb helyen. Annak ellenére sem, hogy több esetben személyes ismeretségek, kapcsolatok állnak rendelkezésre, amelyek talán segíthetnék az együttműködést.

„CEF 1: Nem működöm velük együtt, nem kerestek bennünket...”

„CEF 2: A munkaszervezeten keresztül megy az egész, én az elnökkel nem találkoztam, a munkaszervezet főembereivel voltam eddig kapcsolatban, és nem nagyon küldenek információt.”

„CEF 3: Hogyne. A munkaszervezettel nagyon jó kapcsolatban vagyok, azért vagyok ilyen értelemben könnyebb helyzetben, mert a munkakörömből adódóan egy másik irányból is lobbizom. Azért alakult ki ilyen jó munkakapcsolat.”

„CEF 5: Véleményezési joga van, tehát jogában áll hallgatni. Nem is nagyon van idő átgondolni, a döntések sokkal rövidebb idő alatt születnek, mint ahogy a civilek reagálni képesek. Hatékonyabb, ha elmondja a saját polgármesterének. Igazából teljesen formális, se jogosítványa, véleményezési joga sincs, egyeztetési joga sincs, látszat. ... Ha felmerül valami probléma, személyesen megoldjuk.”

„CEF 7: ... az ő [társulás – a szerző] részükről sincs ez nagyon, hogy nagyon elnök lennék, valaminek az elnöke.”

Konklúziók

Az önkormányzati közigazgatás megújítása a rendszerváltást követő időszak sajátos helyzete miatt Magyarországon is sürgetővé vált. A törekvések számos esetben költségcsökkentő válaszokat takartak, ugyanakkor a szervezési gyakorlat racionalizálása, hatékonyságának növelése nálunk is elkezdődött. Ennek egyik kulcsfogalmává az önkormányzati integráció vált. Mint láthattuk, az utóbbi évekig ennek csak egy része valósulhatott meg, a kistérségi szint jogi tisztázása, közigazgatási funkcióinak pontos behatárolása mára még nem történt meg, ugyanakkor a kistérségi szint többszörös megerősítést nyert. A különböző közszolgáltató, tervezési-fejlesztési feladatok kistérséghez való integrálása-szűkítése erős, domináns

önkormányzati szerepkört teremtett, kevés, formális szerepet szánva a helyi közösségek informális vagy szervezeten működő aktorainak.

A közigazgatási modernizációs folyamatban a helyi közösségek felé történő nyitás ma már kötelező retorikai elem, amely leggyakrabban a „partnerség” fogalomba sűrűsödik. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a partnerség, ha komolyan vesszük – a jelen tanulmányban prezentált részvételi létrán is – igen magas mértékű együttműködést és bevonást takar. Az ilyen politikai jelszavak (az angolban „buzz word”) azonban tartalom hiányában hamar kiüresedhetnek, szubjektív megítélésünk szerint ez történt a „partnerség” fogalmával is.

A partnerség nemcsak az állami, hanem a civil szektorban is felkapottá vált, számos olyan kapcsolatot legitimál (ideig-óraig), amelyben inkább a valós tartalom elleplezését szolgálja. Mint kutatásunkból kiderült, valójában a civil szervezeti vezetők is érzik a kiüresedést.

A kistérségi szintű civil-önkormányzati kapcsolatok működésképtelensége azonban természetesen csak részben tulajdonítható az idealisztikus jogalkotói szándéknak. A tanulmányban említett okokon túl elsőként kell szólnunk a konkrét jogszabályi háttérről, amely a civil szervezetek vonatkozásában inkább kizáró, mint befogadó. E tanulmány írásakor már többszörösen megfogalmazódtak azok a szakmai álláspontok, amelyek törvénymódosítást sürgetnek. A vonatkozó jogszabály egyszerre nagyon általános, keret jellegű, és merev, mivel a benne foglalt néhány korlátozó feltétel nehezen illeszkedik a civil szervezetek alapvető, statisztikai adatokkal is alátámasztott strukturális adottságaihoz.

Az önkormányzati társulások oldalán a komplexitás kezelése jelent nagy kihívást, amelyben a civil – de akár a lakossági – ügyek egyelőre sokdrangúak, utóbbiakat továbbra is önkormányzati, települési szinten kell a polgármestereknek kezelni és kommunikálni.

Civil oldalon a szervezetek működési nehézségei jelentenek akadályt, amely az esetleges egymás közötti együttműködések is inkább az infrastrukturális, szervezeti fenntarthatóságot segítő, konkrét (pénzügyi) eredményekkel járó formák irányába tereli. Szinte minden – civil és önkormányzati – kapcsolat e szervezőelv alá képes rendelődni, főként a kisebb települések világában. A szervezetek többsége nem érzékeli reálisan azt sem, hogy az összefogás (típusától és minden jellemzőjétől függetlenül) olyan tudást és képességeket igényel, amely eltér a szervezetvezetés- és menedzsment mindennapos rutinjától (igaz, e képességek megszerzésére itthon kevés lehetőség adódik, mintha mindenki egyértelműnek tartaná meglétüket). Ez még a magasabb szinten intézményesült és tágabb kapcsolatrendszerrel bíró szervezetek esetében is fennáll. A „kis” civil szervezetek gyakran úgy vélik, az összefogás, érdekképviselet a „nagyok” luxusa. Azonban, mint láthatjuk, a közös érdekek feltárása és együttes képviselete sok esetben ma még az ő érdekeikben sem jelenik meg. Az érdekképviseleti tagság gyakran önreprezentációs, kapcsolatépítési- és -ápolási, informális lobbicélokot takar, amely azonban a (csak) bekapcsolódásig eljutó, helyi elitszervezetek felelősségvállalását vonhatja kétségbe.

Jegyzetek

- 1 A programot „Kistérségi Civil Egyeztető Fórumok Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében” címmel a Nemzeti Civil Alapprogram támogatta (szerződésszám: NCA-ÖNSZ-08-A-0138).
- 2 Compulsory Competitive Tendering.
- 3 Például az USAID és a német German Marshall Fund által támogatott DIALOG projekt Lengyelországban és Romániában, vagy a British Know How Fund támogatása Magyarországon stb.
- 4 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény.
- 5 Az 1994-re vonatkozó adatok szerint (Horváth M., 1995) az akkor leggyakoribb hatósági igazgatási társulások száma 260 volt, amely 1266 önkormányzatot foglalt magában, míg például az egyéb együttműködési formához sorolt területfejlesztési célú társulások (140 db) 1994-ben már 1800 önkormányzatot tömörítettek.
- 6 Az önálló jogi személyiséggel rendelkező formális, nevesített társulások feltételezik a tagoktól elkülönült szervezetet és vagyont, amely nem feltétlenül biztosít rugalmas keretet az érdekeltségi viszonyok változásához. Ezen túl nem feltétlenül volt egyértelmű a társulási forma által biztosított „többlet”. (Horváth M., 1995:571)
- 7 Számos szerző utal olyan külföldi gyakorlatokra (például Írország), ahol a társulás egy felmerülő problémára adott projekt és menedzsment szemléletű válasz, nem tartós és általános (hivatali és bürokratikus szemléletet tükröző) közigazgatási egység. (Például Bekényi et al., 2003.)
- 8 A kistérségi közigazgatásnak a 19. századig visszanyúló történelmi hagyományai vannak Magyarországon, a kiegyezést követően létrehozott járások a második világháborúig működtek. 1949-ben az Alkotmány a járásokat tanácsi rendszerbe integrálta, azonban gazdaságtalan működésük miatt 1971-ben a járási tanácsokat adminisztratív jellegű járási hivatalok váltották fel. Ezek 1984-ben szűntek meg mint közigazgatási egységek. A megszűnt járási igazgatás helyére – a kétszintű közigazgatásra való fokozatos áttérés jegyében – átmeneti megoldásként a városkörnyéki igazgatás került, amely a rendszer-váltásig működött. (Bekényi et al., 2003)
- 9 A kistérségek statisztikai rendszere „az ország egész területét átfogó, megyehatárokat (és ezzel egyértelműen régióhatárokat) át nem lépő rendszer. Egy-egy kistérség a földrajzilag is összefüggő települések olyan együttese, amely a települések közötti valós munka- és lakóhelyi, közlekedési, középfokú ellátási (oktatás, egészségügy, kereskedelem stb.) kapcsolatokon alapul. A kistérségi rendszerben a települések kapcsolataik révén egy vagy több központi településhez vonzódnak; tehát az egyes kistérségekben vagy egyetlen központi település, vagy több társközpont tölti be a centrumtelepülés szerepét.” (Kovács, 2003) 1994-ben 138 kistérség került kialakításra, számuk 1997-ben 150-re, majd 2004-ben 168-ra emelkedett a korrekcióknak köszönhetően. Jelenleg 174 kistérség létezik.
- 10 A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. Törvény

- 11 A területfejlesztési törvény elsősorban az eltérő logika szerint kialakult SAPARD-kistérségekkel, központi és decentralizált támogatási rendszerekkel fennálló feszültségek miatt ösztönözte a harmonizációt.
- 12 A kistérségi társulások egységes rendszerben kezelésének szándékáról szóló 65/2004 Kormányrendelet.
- 13 Az IDEA mozaikszó az Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autonómia szavak kezdőbetűit jelöli.
- 14 A kormány azon célkitűzésére utal, amely szerint 2006-ra létre kell hozni az önkormányzati régiókat, amelyek egyben területfejlesztési egységek is, és megfelelnek az Európai Unió területi felosztásra kialakított NUTS rendszerének. (Ágh, 2003:193)
- 15 A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. Törvény
- 16 A megyei (fővárosi) közigazgatási hivataloknak a kistérségi fejlesztési tanácsok és a Budapesti Agglomerációs Fejlesztési Tanács létrehozásával és a térségi fejlesztési tanács átalakulásával kapcsolatos feladatairól, a megalakulással és átalakulással kapcsolatos eljárás rendjéről, továbbá az egyeztető fórumok létrejöttének és működésének szabályairól szóló 258/2004 (IX.16.) Kormányrendelet.
- 17 A kormányzat a kistérségi hálózat kapacitásaira építve számos központi program bonyolítását is el tudja látni, ilyen például a korábban települési szinten bonyolított közfoglalkoztatási program, vagy az ún. LHH- (Leghátrányosabb Helyzetű Kistérségek) program.
- 18 Ezek között hazai és európai uniós programok egyaránt fellelhetők.
- 19 Itt olyan térségimenedzsment-feladatok befogadásáról van szó, amelyek közvetlen központi ellenőrzés alatt állnak, ugyanakkor ellátásuk önálló szervezet létrehozását nem teszi szükségessé. A kistérségi munkaszervezetek infrastrukturális hátteret, szervezeti keretet biztosítanak működésükhöz, ugyanakkor rugalmasan képesek kihasználni a speciális humán erőforrásokban rejlő lehetőségeket, szaktudást.
- 20 A leghátrányosabb helyzetűként besorolt kistérségi társulások számára kötelező volt létrehozni a társulási tanács mellett véleményező szerepet betöltő ún. fejlesztési bizottságokat. A fejlesztési bizottságokban mindhárom szektor szerepet kaphat, azonban több helyen az önkormányzati szektort (polgármestereket) tudatosan háttérbe szorítják (bár még ennek ellenére is előfordulhat, hogy a kistérségek polgármesterei vállalkozói vagy civil szerepkörben jelennek meg a bizottságokban). Fejlesztési bizottság nem minden kistérségében működik (bár a megye legtöbb kistérsége hátrányos helyzetű besorolást kapott), ugyanakkor funkciói homályosak, a bennük megnyilvánuló civil aktivitás a kistérségi civil egyeztető fórumokéhoz hasonlóan alacsony, inkább a vállalkozói érdekek megjelentője.

Irodalom

- Bekényi József (2005): A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 11. sz. 660–664.
- Bekényi József–Bércesi Ferenc–Németh Jenő (2003): A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere (Előzetes Koncepció - vitaanyag). In: Ágh Attila–Németh, Jenő (szerk.): *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Bullain Nilda (2006): A civil összefogás európai mintái. In: *A civil összefogás dilemmái*. Budapest: Soros Alapítvány.
- Horváth M. Tamás (1995): Az önkormányzatok közötti együttműködés keretei és problémái. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 10. sz. 570–576.
- Józsa Zoltán (1998): Modernizációs törekvések az Egyesült Királyság önkormányzati rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 10. sz. 598–601.
- Józsa Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Kovács Tibor (2003): Magyarország kistérségi szerkezete. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 96–104.
- Kuti Éva (2002): *Kutatói magánvélemény*. <http://www.osszefogas.nonprofit.hu>. Letöltve: 2006. június 10.
- Németh Jenő (2005): Kistérségek társadalma, Kistérségi Civil Fórum kialakítása. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 8. sz. 487–492.
- Nizák Péter (2005): Demokráciafejlesztési stratégiák és a magyar civil szektor. In: Szabó Máté (szerk.): *Civil társadalom: elmélet és gyakorlat*. Budapest: Rejtjel.
- Nizák Péter–Péterfi Ferenc (2005): A közösségi részvétel - társadalmi és hatalmi beágyazottság. In: Márkus Eszter (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. Budapest: Nonprofit Szektor Analízis Program–EMLA Egyesület.
- Osváth László (2005): A civil szervezetek térségi együttműködései Magyarországon. In: *Térségi párbeszéd a területfejlesztésben*. Budapest: Szövetség az Országos Civil Érdeképviseletért.
- Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Sebestény, István (2005): *Civil dilemmák - kihívások és alternatívák a civil szektorban*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Sebestény István (szerk.) (2009): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2007*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Somlyódy Péter (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- Szoboszlai Zsolt (2003): Kistérségek társadalma Magyarországon. In: *Kistérségi közigazgatás. Szakértői tanulmányok*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Wagner János–Kinyik Margit–Péterfi Ferenc–Béres Tibor–Sebestény István (2006): Szekcióbeszámoló. In: *A civil összefogás dilemmái*. Budapest: Soros Alapítvány.

CIVIL KAPCSOLATI VISZONYOK¹

Kákai László

■ A tőke globalizálódása, a hatalmi intézmények multilaterálissá válása és annak regionális és helyi kormányzatok szintjére történő decentralizálása Manuel Castells szerint új hatalmi geometriát, új államformát teremt: a hálózati államot. A társadalmi szereplők s talán a polgárok különböző intézmények közötti kapcsolati hálókbán, különböző kompetencia-szinteken más-más stratégiákat követve maximalizálják esélyeiket érdekeik és értékeik képviselésére. (Castells, 2007:430)

Tanulmányomban a hálózatra, illetve a hálózatosodásra koncentrálok, amely szó az utóbbi években nagyon népszerű fogalomná vált. A hálózat mint kifejezés csomópontok és kapcsolatok rendszerét jelenti. Hálózatokat általánosságban azért alakítanak, mert a benne résztvevők közösen oldanak meg problémákat, felhasználják egymás erőforrásait, kicserélik tapasztalataikat, jobban koordinálják tevékenységüket. Bár nehéz mindenre kiterjedő definíciót adni Scsaurszki Tamásra támaszkodva mégis kiemelhető néhány fontos momentum, úgy, mint:

- a hálózatban résztvevők egy jól definiált közös célt tűznek ki maguk elé, amelynek elérését közös vállalkozásnak tekintik;
- a hálózatban való részvétel autonóm egységek (szervezetek) önálló döntésén alapul, s a hálózatban mint egyenrangú tagok vesznek részt;
- közös cél elérése a hálózati tagok aktív részvételén keresztül valósul meg;
- a közös munka során közös értékek, munkamódszerek tevékenységek és egyfajta közös tudás alakul ki, amelyeket összefoglalóan nevezhetünk közös identitásnak. (Scsaurszki, 2009:13)

A hálózatok egyik alapvető tulajdonsága az egymásba ágyazottság (Csermely, 2005), amely mögött bizalom, kölcsönösség és együttműködés húzódik meg, tehát az emberi kapcsola-

toknak egy olyan áttételeken és kölcsönös függőségeken alapuló láncolata, amely jelentős társadalmi erőforrásként értékelhető, illetve mobilizálható. Lényegében ezt szokták összefoglaló néven társadalmi tőkének nevezni. A társadalmi tőke meghatározásának többféle értelmezése terjedt el. Elsőként talán az *antropológiai* megközelítést kell megemlíteni, amelynek alapja azon elgondoláson alapul, hogy az együttműködés, közösségiség, bizalom az ember alapvető szükséglete. (Erikson, 2002)

Második a *szociológiai* megközelítés, amely a társadalmi normák és az emberi motiváció jelenségköréből indul ki. Ebből a szempontból a társadalmi tőke azokat az erőfeszítéseket foglalja magában, amelyeket az egyének a társadalmi kapcsolatháló kialakítása céljából kifejtenek. (Bourdieu, 1997) James Coleman a társadalmi tőkét mint erőforrásként hasznosítható kapcsolatrendszerként értelmezi, melynek három alapvető típusát különbözteti el: a kötelezettségek és elvárások, az információs csatornák, valamint a normák és szankciók. (Coleman, 1990) Michael Woolcock pedig a társadalmi tőke vonatkozásában három irányzatot különböztetett el. Az első a mikroközösségek (pl. nonprofit szervezetek) és a makrointézmények kapcsolatára, a második a tőke forrásaira (pl. társadalmi kapcsolatháló) koncentrál. A harmadik lényegében elutasítja a definíciós kényszert, és nagyon leegyszerűsítve azt tekinti társadalmi tőkének, ami azokra a normákra és kapcsolathálózatokra vonatkozik, amelyek elősegítik a kollektív cselekvést. (Woolcock, 2000)

A harmadik *közgazdasági* megközelítés, amely azt hangsúlyozza, hogy gazdasági hatékonyság szempontjából az együttműködés, a bizalom igen jelentős gazdasági tényező. (Botos, 2000) Ennek jelentőségét akkor érthetjük meg igazán, ha ezen megközelítést gazdasági vagy politikai átalakulásokra vonatkoztatjuk (lásd posztszocialista országokat), hiszen a bizalmi hálózatok lényegében egy bizonytalan környezetben alakulhatnak ki. A bizonytalanság okait a szerződéseknek és a kereskedés feltételeinek betartását segítő intézményi háttér hiánya, valamint a felderítetlen vagy büntetlenül hagyott korrupció és csalás jelenthetik (Cook–Rice–Gerbas, 2005:213)

Végül a *politológiai* megközelítést emelném ki, amely szerint a társadalmi tőke erősítése alapvető a demokrácia megerősödése, a társadalmi szolidaritás és a fenntartható fejlődés megalapozásában. A társadalmi tőke annyiban különbözik jelentősen a pénztőkétől vagy az emberi tőkétől, hogy elsősorban nem az egyén tulajdona, hanem egy társadalmi csoport, közösség jellemzője. (Skrabski, 2008:122) Robert Putnam jól ismert könyve, a *Making Democracy Work* igazolta, hogy a társadalmi bizalom forrása a hatékony és széles körben beágyazódott civil társadalom, azaz a civil társadalom súlya és sűrűsége. (Putnam, 1993) A társadalmi bizalom a közösségi aktivitás kontextusában bontakozott ki igazán. Tehát Putnam értelmezésében a társadalmi tőke közjóság, kollektív ismérv. Éppúgy beletartoznak az egyének közötti kapcsolatok, a szoros társadalmi kapcsolatháló, mint az erős civil szervezetek, valamint a kölcsönösség, a szolidaritás és a bizalom ezen alapuló normái. (Bocz, 2009:91) Más szóval a társadalmi tőke olyan befektetés, amelynek célja a csoportidentitás kialakítása. A barátság, bizalom, a közös normák és célok olyan befektetésnek tekinthetők, amelyek a társadalmi együttműködést és ezen keresztül a jobb gazdasági hatékonyságot is szolgálják.

Ugyanakkor rá kell mutatni Putnam elméletének néhány gyenge pontjára, nevezetesen, hogy az egyének szintjén nehezen bizonyítható az önkéntes társulásokban való részvétel

s a társadalmi bizalom magasabb foka közötti szoros korreláció. A kapcsolat inkább önszelektíós folyamatnak köszönhető, vagyis azokat az embereket, akik nagy valószínűséggel lépnek be valamilyen egyesületbe vagy hálózatba, és ott aktív tagok lesznek, eleve magas szintű társadalmi bizalom jellemezi, ami gyakran gyermekkorukra vezethető vissza. Ugyanakkor maga az egyesülésre való készség nem növeli az emberek hajlandóságát, hogy jobban bízzanak egymásban. (Rothstein, 2005) Eric Uslaner ellenben azt állítja, hogy a bizalom a családi szocializációs folyamat során épül be a gyerekekbe és a serdülőkbe, vagyis az emberek hajlandósága a mások iránti bizalomra az őket körülvevő társadalomról alkotott kép függvénye, amit a szülők kommunikálnak a gyermekeiknek. (Uslaner, 2002)

A legtöbb meghatározás a társadalmi tőke szempontjából a bizalmat tekinti alapvetőnek. A bizalom, mint ahogy Utasi Ágnes értelmezi, nem más, mint valamilyen körülmény kedvező alakulásába vetett hit, remény. Olyan virtuális kötőelem, amely az egyének és társadalmi csoportok közötti kapcsolatokban termelődik, formálódik. Ezáltal a közösségi kohézió és társadalmi integráció fontos eleme. (Utasi, 2006) A bizalom tehát olyan társadalmi tőke, amely hozzájárul az egyén társadalmi sikeréhez, a gyanakvás pedig meggátolja az ilyen tőke akkumulációját. A társadalomban meglévő bizalom mértéke Csepeli György és munkatársai szerint három szinten mérhető. Egyrészt mérhető a rendszert működtető elvek iránti bizalom, másrészt az intézmények bizalmi tőkéje, harmadrészt pedig a társadalom szereplői vagy azok bizonyos csoportjai iránt megmutatkozó bizalom. (Csepeli–Örkény–Székely–Barna, 2005:228)

A kapcsolati hálók szempontjából az egyének, vagy csoportok tagjai egyezségeket kötnek, információkat, javakat szolgáltatnak egymásnak, amelyben a latens kötelék: a bizalom. Hiszen a bizalom, az együttműködés, mint ahogy Émile Durkheim az „organikus szolidaritás” kapcsán fogalmazott meg, nélkülözhetetlen azokban a társadalmakban, ahol a specializálódás nagyfokú, mert ez biztosítja a társadalom fennmaradását, e nélkül lehetetlen társadalmi kapcsolatokat fenntartani. (Durkheim, 2001)

Széles körű társadalmi bizalmon tehát sűrű kapcsolatháló tud kialakulni, ami kedvez a társadalmi tőke fejlődésének. Normális feltételek mellett a társadalom szereplői ismeretlenül is bíznak egymásban, ugyanis a sűrű kapcsolati hálókon keresztül terjedő információk olyan kiválasztódási mechanizmusokat éltetnek, amelyek rászorítják a szereplőket a korrekt, tisztességes viselkedésre, a szabályok betartására. Ezzel szemben az általános bizalmatlanság ritka kapcsolati hálót hoz létre. Ebben a közegben az együttműködések és egyben az információáramlások is nehézkessé válnak, vagy könnyen megrekednek. A sűrűn összekapcsolt és az atomizált társadalom között természetesen számos átmenet létezik. Jellemző válfaja a társadalomnak, amikor az emberek csak a szűk családi körben, vagy tágabb rokonságban bíznak meg, ezek a kapcsolatok irányították a társadalmi hálózat kifermülését. (Fukuyama, 1995) Mindebből jól érzékelhető, hogy azok a társadalmak, amelyekben a bizalmatlanság uralkodik, és szétszabdalt a kapcsolatháló, jelentős költségekkel néznek szembe azokhoz a társadalmakhoz képest, ahol mindez megvan. A kölcsönös bizalom az a kötőelem, ami lehetővé teszi, hogy az erőforrások megosztásával az egyének vagy szervezetek kölcsönös hasznot érjenek el, illetve költséget takarítsanak meg. A hálózatokban résztvevők száma nem korlátozott, határait nehéz, sokszor nem is lehet kijelölni, végső soron a hálózatok

egy-egy nemzetközi szervezeten keresztül akár globális rendszeré is összekapcsolódhatnak. (Osváth, 2009:19) Természetesen egy személy egy időben többféle kapcsolati hálónak (családi, rokon, szomszédsági, baráti, munkahelyi stb.) is tagja lehet, és minden ilyen hálózatban való részvétel növeli az egyén társadalmi tőkét. (Susánszky, 2008:160)

Eric Uslaner és Gabriel Badescu a *Bizalom, korrupció és rendszerváltás a posztkommunista országokban* című tanulmányukban megállapítják, hogy a kommunizmus idején csak az egymásban megbízó emberek között léteztek társadalmi kapcsolatok. Kisebb hálózatokat alakítottak ki, hogy segítsenek egymásnak boldogulni a mindennapi életben – sorban álltak a hiánycikkekért, kisegítették közeli barátait, rokonaikat és szomszédaikat. (Uslaner–Badescu, 2005) Bár Putnam értelmezése szerint ezek az erős kötelek az első lépcsőfokot jelenik az idegenek iránti bizalom felé (Putnam, 2000), ez azonban nem következett be. A kommunizmus idején kulcsszerepet játszó segítő hálózatok helyettesítették azokat a szélesebb szociális hálókat, amelyekre az elnyomó kormányok uralma alatt egyszerűen nem volt lehetőség. A kommunizmus mély nyomot hagyott a közép- és kelet-európai országok politikai kultúrájában. Az erőskező államot nem egy bizalommal teli, nyílt piacokkal rendelkező civil társadalom váltotta fel, hanem egy kifejezetten apatikus társadalom, melynek tagjai sem az új kormányban, sem egymásban nem bíztak. Ennek a gyors bizalomvesztésnek több oka volt. Egyrészt a modern piacgazdaság gyors kialakulása azt a hamis képzetet keltette, hogy a piaci elveken alapuló gazdasági rendszer következtében az életkörülmények és a munkakörülmények is gyorsan javulni fognak. Ezzel szemben a politikai, gazdasági és társadalmi átalakulás ez egész régiót átható nagymértékű gazdasági recesszióval járt együtt. Milliók veszítették el munkahelyüket, a reálbérek estek, a nyugdíjak, segélyek, járadékok vásárlóereje drasztikusan csökkent. Ennek köszönhetően a rendszerváltozást követő kezdeti lelkesedés után hamar csökkenni kezdett a bizalom az állami és politikai intézmények iránt is. A korábbi teljes foglalkoztatáshoz és létbiztonsághoz szokott emberek gyorsan szembesültek a növekvő egyenlőtlenségi viszonyokkal. A rövid távú gazdasági racionalitás növelte az egyének munkapiaci esélyegyenlőtlenségét is. Azaz világossá vált, hogy a gazdasági átmenet egy olyan nullaösszegű játszma, amelyben valakinek a nyeresége csak mások vesztsége árán lehetséges, azaz egyesek meggazdagodása és sikere mások kárán és kudarcán keresztül valósulhatott meg. (Csepeli–Örkény–Székely–Barna, 2005; Szalai, 2006)

Azt kell mondanunk, hogy a gyors gazdasági és alkotmányos változásokat nem követte, nem követhette a polgári társadalom civil kultúrájának kialakulása. A posztkommunista országok politikai elitjének és aktív állampolgárainak döntő többsége még a régi, a kommunista rendszerben szocializálódott. Elvárásaik a paternalizmus, a stabilitás, a jóléti gondoskodó állam felé töretlenek, annak fenntartását várják el a piacgazdaság feltételei mellett is. Ez azt is jelenti, hogy a posztkommunista rendszerekben az újjonnan formálódó pártok – más nem lévén – a civil társadalomból keletkezve hozták létre önmagukat, de egyben hordozták magukban az 1989 előtt és a rendszerváltás folyamán kialakult kötődéseiket a különböző szintén akkor formálódó civil hálózatokhoz, melyeket adott esetben mobilizálni (pro vagy kontra) is képesek.

A piacgazdasággal járó racionális verseny, egyéni teljesítményt kikényszerítő, nagyon gyors strukturális átalakulás kényszere redukálta a közösségi köteleket, fokozta az atomi-

zálódást, leépítette a hagyományos közösségi szolidaritást, s mindezek együtt szűkítették a bizalom hálóját. (Utasi, 2006)

Ennek a szinte folyamatos bizalomleépülésnek máig megmutatózó jegyei a következők:

- Skrabski Árpád társadalmi tőke változásait nyomon követő vizsgálatai megállították,² hogy Magyarországon a társadalmi bizalmatlanság mértéke igen magas, sőt az elmúlt évtizedben jelentős változásokat mutatott. Míg 1995–2002 között a társadalmi bizalmatlanság csökkent, addig 2002 és 2006 között igen jelentős mértékben emelkedett. 1995-ben az emberek 63%-át jellemezte a társadalmi bizalmatlanság, 2006-ban már a megkérdezettek 69%-a tartozott ebbe a körbe. (Skrabski, 2008:125)
- Annak ellenére, hogy korábban a civil társadalom fokozatos erősödése volt jellemző. 2002 és 2006 között az egyesületi tagok aránya 13%-ról 10%-ra csökkent a felnőtt népesség körében. (Skrabski, 2008:126) Ha csak az utóbbi hét év (2000–2007) statisztikai adatait vizsgáljuk, jól látható, hogy miközben a tagsággal rendelkező nonprofit szervezetek száma 2000 és 2007 között 10 ezerrel nőtt, addig a magánszemély tagok száma 1 millió fővel csökkent. Ez különösen az egyesületeknél és az érdekképviseleteknél tűnik jelentősnek. Míg 2000 és 2007 között az egyesületek száma több mint 10 ezerrel gyarapodott, addig a magánszemély tagok aránya 10%-kal csökkent, így az átlagos taglétszám a 2000. évi 151-ről 99-re zsugorodott. Hasonló visszaesést tapasztalni az érdekképviseleteknél is, ahol a 2000. évi adatokhoz képest 36%-os taglétszámcsökkenés következett be.³
- A bizalomvesztés nemcsak a felnőtt lakosságban jelentkezett, hanem elérte az ifjúságot is. Az Ifjúság 2008 kutatás gyorsjelentésben a kutatók azzal az adattal szembesültek, hogy 2000-ben a fiatalok kevesebb mint egyhatoda, 2004-ben 15%-a volt valamilyen módon tagja civil, társadalmi, politikai, vallási, jótékonyági, sport- vagy kulturális szervezetnek, közösségnek, klubnak, körnek. A legpreferáltabb szervezet a sportegyesület, sportklub és az egyházi szervezet volt. 2008-ban a fiatalok formális tagsága egyértelműen visszaszorult, a 15–29 évesek mindössze 6%-a számolt be arról, hogy a kutatók által felsorolt 20 féle szervezet valamelyikének tagja lenne. 9%-uk vesz részt valamilyen szervezet munkájában, és 7% jár el a szervezetek rendezvényeire. (Szabó–Bauer, 2009:116)
- A társas kapcsolatokra fordított időtöltés is visszaszorult az utóbbi időszakban. Míg a társas tevékenységre (pl. a beszélgetés tevékenysége) fordított idő aránya 1986-ban 24% volt, addig 1999-ben 18%. Mindez úgy történt, hogy a TV-re, videóra fordított időmennyiség aránya a korábbi 46%-ról 61%-ra növekedett. (Csíste–Kovách–Kristóf, 2006:265)
- A társadalmi tőke alacsony foka kapcsolatban áll egy másik tényezővel is, amit értékvesztett vagy anómiás lelkiállapotnak is nevezhetünk. Az anómia nem egyszerűen a normák meggyengülése⁴ az adott társadalomban, hanem a társadalomban elfogadott célok (anyagi siker, meggazdagodás, karrier) és a megengedett eszközök (tanulás, munka, takarékoság) közötti ellenmondás. (Merton, 2002:214–218) Skrabski Árpád adatai szerint az anómia és értékvesztés, jövőképnélküliség értékei 2002 és 2006 között jelentősen emelkedtek Magyarországon. A „szabálysértő magtartás támogatása”, a „nem tud tervezni”, „nincs miben higgyen” és „nem igazodik el” válaszkategóriákban jelentős

romlás következett be 2002-höz viszonyítva, ami egyértelmű jele a társadalmi tőke folyamatos erodációjának.

- A közbizalom szintjén is lényeges változások következtek be. Péterfi Ferenc kutatási jelentésében⁵ jelzi, hogy 2005-höz viszonyítva az egyes szereplők iránti bizalmi helyzet folyamatosan romlik, és ezen tendencia alól a civil társadalom, a nonprofit szervezetek sem kivételek. A civilek 2006-ban és 2008-ban a bizalmi helyzet egyértelmű nyertesei ugyan, de 2008-ra az ő elfogadottságuk is romlott, méghozzá a többi vizsgált szereplőhöz képest relatíve erőteljesebben.⁶ A kutatást végzők ezt azzal magyarázták, hogy a mind szélesebb körűvé váló és egyre erőteljesebb mértékű társadalmi bizalmatlanság, az állami intézmények bizalomvesztése olyan társadalmi légkört alakított ki, amely magával „rántotta” a kérdésben szereplő független szektor intézményeit is. (Péterfi, 2009)
- A társadalmi tőke erősítésének – a civil szervezeti tagságon kívül – másik nagyon fontos tényezője az önkéntes munka. A KSH-nak szolgáltatott adat tanúsága szerint az elmúlt 10 évben 300 és 500 ezer fő közé tehető az önkéntesek száma, ami önmagában jelentős szám, ugyanakkor ha a 14 évnél idősebb korosztályhoz viszonyítjuk, akkor mindössze 5%. Az önkéntesek mégis jelentős erőforrást képviselnek a civil szervezetek számára, hiszen a 472 ezer önkéntes összesen 51 millió óra önkéntes munkát végzett, ami fejenként 108 órát jelent, s ezzel 44 milliárd forintot takarítottak meg a szervezetek (Nagy–Sebestény–Szabó 2009:60).

Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a magyar nonprofit szervezeteknek egy olyan deformált társadalmi környezetben kell működniük, amelyet a polgári és a civil hagyományok hiánya, gyengesége, gyengülése jellemez, ami megkönnyíti az etatizmus pozícióinak fennmaradását még hús évvel a rendszerváltást követően is. A kommunizmus öröksége ezeken az áttételeken keresztül ivódott be mélyen az individuumok lelkébe, amely úgy foglалható össze a legplasztikusabban, hogy a kommunizmus nem hozta létre stabilan a „homo sovieticus” társadalmát, de sikeresen számolta fel a prekommunista civil társadalom pozícióit. (Szabó, 2009)

Egy hálózatkutató kísérlet a dél-dunántúli régióban

Egy civil szervezet érdekérvényesítési erejét, pályázati sikerességét akár a helyi, a megyei, vagy akár az országos közéletben jelentősen befolyásolja az, hogy *milyen kapcsolati hálóval⁷ rendelkezik*, céljainak elérése érdekében *milyen erőforrásokat képes mozgósítani*.

Az együttműködés mértékét és a szervezetek kapcsolatrendszerét összetettségük, sokrétűségük miatt is módszertanilag differenciáltan célszerű megközelíteni. Egyrészt azért, mert a vizsgálatnál használt számos változó együttes kezelése inkább a zavart és a tisztázatlanságot erősítheti, másrészt pedig ha csak az általánosságokat emeljük ki, akkor a finom összefüggések tűnhetnek el.

Mielőtt fölvezelnánk a kutatás elméleti keretét, tisztázni kell azt, hogy a civil szervezetek miért hoznak létre hálózatokat. A leggyakoribb okok, amelyek a szervezeteket hálózatok kiépítésére vagy abban való részvételre ösztönözhetik a következők lehetnek:

- a szervezetek szeretnék megérteni a körülöttük lévő világot, amihez a hálózati működés ideális lehet;
- a szervezetek szeretnék befolyásolni az őket érintő ügyeket; az ügyek egyre összetettebbek, több szinten jelentkeznek, és egyre nehezebb a dolgokon változtatni, hiszen egy ügy rengeteg más üggyel függ össze;
- a szervezetek felismerték, hogy függenek egymástól, azaz több jó partnerrel könnyebb megérteni és befolyásolni a világot;
- a szervezetek felismerték, hogy a tapasztalatok átadása kitűnő módja munkájuk tökéletesítésének;
- a hálózatba szerveződés érzelmi támogatást nyújthat tagjainak. (Scsaurszki, 2009:13)

Ezek alapján könnyű belátni azt, hogy a helyi társadalomba ágyazódó szervezetek jobban tudják segíteni a sűrű kapcsolatháló formálódását, a társadalmi kohézió erősödését és a társadalomban rejlő információs potenciál bekapcsolódását a döntéshozatalba. Mindez – mint ahogy Osváth László megfogalmazta – a személyközi kapcsolatokban segít a tranzakciós költségek csökkentésében, a társadalmi játékelméleti problémák kiküszöbölésében, a fejlődés irányába ható társadalmi szelekciós mechanizmusok működésében, a helyi társadalom identitásának és önvédelmi mechanizmusainak kialakításában, valamint hozzájárul a társadalom egészségi állapotának javulásához. (Osváth, 2009:19)

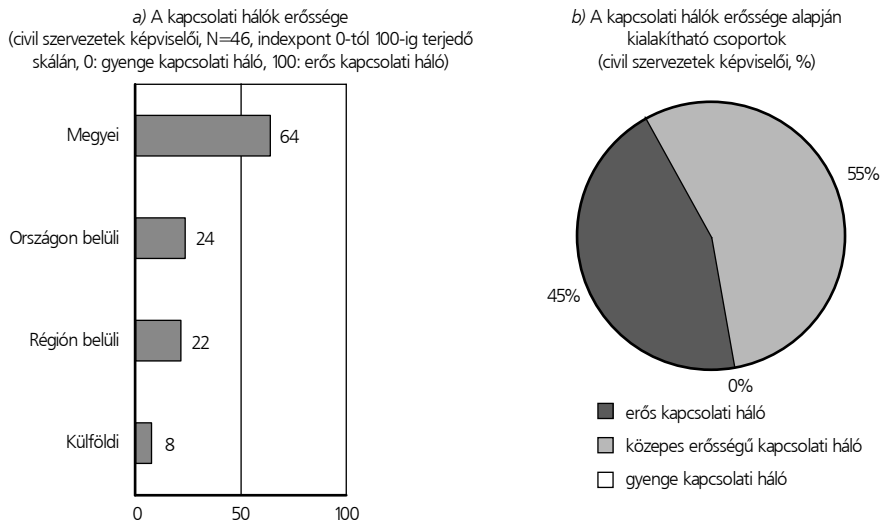
A dél-dunántúli hálózati kutatásokhoz nagy lökést adott egy nemzetközi összehasonlító kutatási programhoz való csatlakozás, amely lehetőséget adott a regionális szintű hálózatok tanulmányozásához. (ADOPT 2001–2003; Pálné, 2008) A vizsgálat célja az volt, hogy az uniós regionális politika és környezetvédelem területén vizsgálja a területi szintű hálózatok, kapcsolatrendszerek szerepét. Az ADOPT-kutatás a regionális szinten működő intézményeket reprezentáló elit körében készült. A kutatás terepe a Dél-Dunántúli Régió, miután a regionális szintű együttműködésre törekvés már hosszú ideje jellemző volt ebben a régióban, jóval megelőzve az ország többi részét. A vizsgálati eredmény azt mutatatta, hogy a különféle politikai csoportok regionális szintű döntéshozásban betöltött szerepét firtató kérdésre adott válaszok visszaigazolták a régió felülről lefelé történő szerveződését. A centralizált és túlnyomóan pártokhoz kötődő struktúráknak megfelelően a válaszadók szerint országos és helyi pártvezetők és miniszterek rendelkeznek a legnagyobb befolyással regionális szinten. A magán- és civil szektor gyengeségét a kamarák, a civil szervezetek és a szakszervezetek alacsony elismertségi szintje jelzi. (Pálné, 2008:278)

A probléma további és mélyebb megismerése végett került sor egy OTKA-kutatásra.⁸ A hálózati kérdéssor összeállításában nagy segítségemre voltak a Bartal Anna Máriával 2003-ban készített civil kutatásunk tapasztalatai is. (Bartal–Kákai, 2003) A 200 fős mintában 23 intézményi, illetve pozíciótypust különítettünk el, majd a kapcsolatrendszerek értékelésénél az intézményi szereplőket 8 szektorba csoportosítottuk elsősorban a regionális döntési folyamatban betöltött funkciójuk, pozíciójuk alapján.

A kutatás eredményei azt mutatták, hogy az intézményi szereplők átlagos fontossága tekintetében a civil szervezetek a fontos és a kevésbé fontos partnerek körébe tartoznak (és

ez a fontosság a helyi civil szervezetek felől haladva a megyei és az országos civil szervezetek irányába, egyre inkább csökken).⁹

1. ábra. A területi kötődés



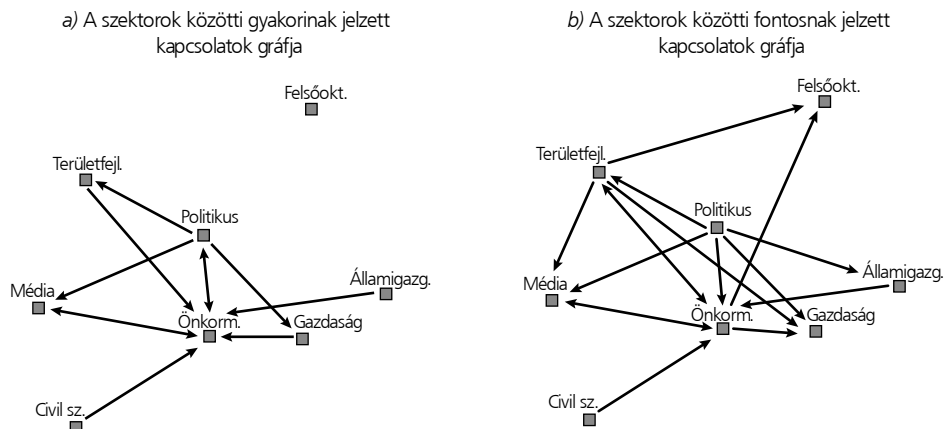
Ezek alapján megállapítható volt, hogy a civil szerveződések vezetőinek kapcsolati hálója a megyei szinten a legerősebb. Az országos és régiós kapcsolati háló lényegében azonos sűrűségű. A külföldi kapcsolatokat lehet leginkább gyengének nevezni. A megkeresett szerveződéseknek a kutatás adatainak tanúsága szerint hozzávetőleg egyik fele gyenge, másik fele közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkezik.

1. táblázat. Szektoronként összevont intézményi kapcsolatok átlagos erőssége oszloponként a csoportok körében

F+GY	Civil szerv.	Felsőokt. vezető	Gazd. Szerv.	Média vez.	Politikus	Területfejl.	Államig. Szerv.	Önkorm. Pol.	Összes
Civil szervezet	2,63	2,31	2,32	2,59	2,92	2,80	2,16	3,02	2,56
Felsőoktatási vezető	2,96	3,95	2,91	2,88	3,04	3,07	2,91	3,25	3,13
Gazdasági szervezet	2,75	2,88	2,95	3,08	3,29	3,16	2,84	3,28	2,97
Média vezető	3,04	3,03	2,96	3,31	3,46	3,32	3,05	3,44	3,16
Politikai pártok	1,51	1,68	2,53	2,71	3,38	2,64	1,48	3,03	2,15
Területfejlesztés	2,74	2,46	3,03	3,06	3,34	3,50	2,37	3,24	2,87
Államigazgatási szerv	2,36	2,84	2,31	2,08	3,32	2,95	2,64	3,05	2,68
Önkormányzati politikus	3,42	3,07	3,20	3,42	3,88	3,82	3,37	3,85	3,47
Összes	2,67	2,78	2,77	2,89	3,33	3,16	2,60	3,27	2,87

Az adatok arra utalnak, hogy összességében a helyi, megyei szervek felé irányuló átlagos közvetlen kapcsolatrendszer erősebb, különösen a helyi önkormányzatok minősülnek a kapcsolatrendszerek célpontjának, nyitott szervezetnek.

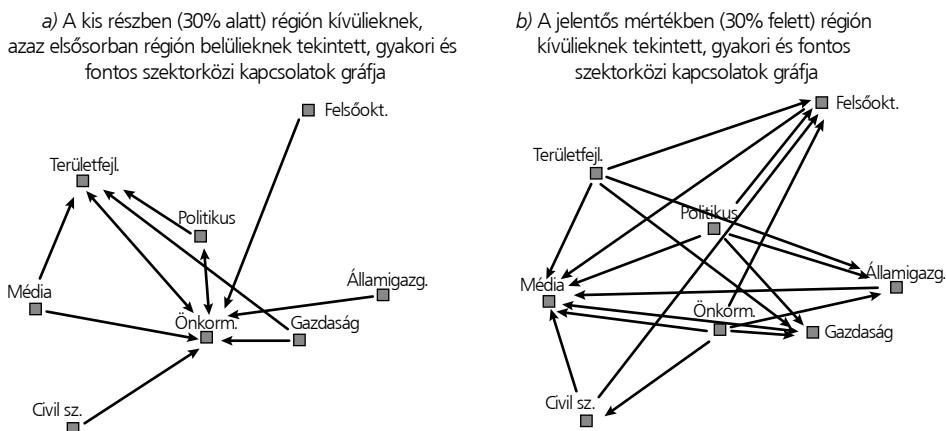
2. ábra. Szektorok közötti kapcsolatok MDS¹⁰



Forrás: Pálné, 2009.

Ha a szektorokat, szervezeti típusokat vesszük szemügyre, akkor pedig a nonprofit, civil és gazdasági szféra tűnik a legkevésbé behálózottnak. A fenti táblázat és ábra egyértelműen mutatja, hogy az önkormányzatok, a politikusok, a média és a területfejlesztési intézmények kapcsolatrendszere a legerősebb, s a leggyengébb értékekkel a civil szektor rendelkezik. A kapott konfigurációban figyelemre méltó a „politikus” szektor központi, és a többi szektornak körülötte kirajzolódó gyűrűszerű elhelyezkedése. A civil szektor és a felsőoktatási intézmények viszonylag elszigetelt helyzetben jelennek meg.

3. ábra. Régió belüli és kívüli kapcsolatok¹¹



Forrás: Pálné, 2009.

Az adatok arról is tájékoztatást adtak, hogy a civil szektor még a tényleges kapcsolatait sem tartja igazán fontosnak, ami talán abból a csalódottságérzetből táplálkozik, hogy leginkább csak formálisan történik a bevonásuk a regionális szintű döntéshozatalba.

Ezek után különösen kíváncsiak voltunk, hogy egy nagyobb civil mintán a kapcsolati hálózatok milyen további információkat árulnak el a régió civil szervezeteiről?

A kutatás háttere és módszertani kerete

A kapcsolódási képességet nagyban befolyásolják olyan változók, mint például *miért, milyen célból jöttek létre a különféle szervezetek, továbbá milyen szerepe(ke)t akarnak, tudnak betölteni* az adott társadalmi mikro- vagy makrokörnyezetben, valamint milyen *erőforrásokkal* rendelkeznek. Mindez azt jelenti, hogy:

- A *különböző tevékenységi területű* nonprofit szervezetek az állami/önkormányzati, a piaci vagy az informális/civil szektor szereplőivel eltérő erősségű és intenzitású együttműködési kapcsolatokat¹² alakítanak ki.
- A tevékenységterület mellett a nonprofit szervezetek együttműködési készségeit alapvetően determinálhatja az, hogy az adott szervezet *milyen anyagi és társadalmi tőkével (főként kapcsolatokkal), erőforrásokkal* rendelkezik.
- Harmadrészt az együttműködési kapcsolatok kialakítását nagyban befolyásolja az, hogy a nonprofit szervezetek milyen társadalmilag fontos feladatokat – *közszolgáltatás, adományozás, vállalkozási tevékenység, érdekvédelem* – vállalnak fel működésük során.
- Végezetül a nonprofit szervezetek különböző társadalmi partnerekkel történő együttműködési készségét meghatározza az is, hogy a szervezet tevékenysége *milyen megcélzott társadalmi csoportokra, rétegekre terjed ki*. Alapvetően le kell szögezni, hogy a nonprofit szervezetekre működési elveikből és céljaik jellegéből mindig jellemző egyfajta közhasznúság. Ugyanakkor a szervezetek igen nagy eltérést mutatnak a tekintetben, hogy közhasznúságuk a tagság, egy kisebb csoport vagy éppen az egész társadalom érdekeit szolgálják.

Mindezekből következően a *vizsgálatba bevont civil szervezetek* együttműködési kapcsolatait a következő szempont szerint elemeztük:¹³

- Összevont tevékenységi csoportok képzése alapján bemutatjuk a kulturális-oktatási és tudományos, az egészségügyi-szociális, ifjúsági és gyermekvédelmi, a környezetvédelmi, gazdaság- és településfejlesztési, valamint az egyéb (vallási, polgárvédelmi, jogvédelmi, bűnmegelőzési, adományozó, érdekképviseleti)¹⁴ szervezetek *együttműködési kapcsolatait, illetve ezek erősségét és intenzitását* a különböző társadalmi szereplőkkel.

A kutatási eredmények összefoglalása

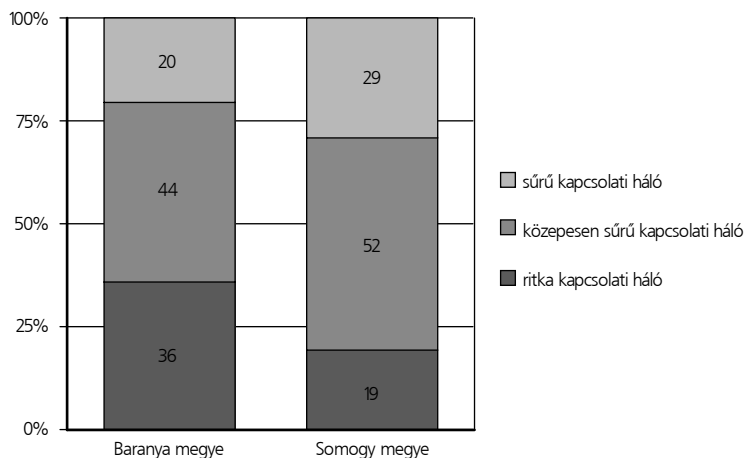
Az eredmények alapján azt vártuk, hogy elsősorban *tevékenységi terület alapján*¹⁵

- differenciálni tudjuk a mintába bekerült szervezetek *erős és gyenge együttműködési készséggel rendelkező csoportjait*, és ezek formális és funkcionális jellemzőit. Ennek jelentőségét abban látjuk, hogy rávilágíthatunk a helyi civil társadalom *rétegzettségére*, illetve az ezt befolyásoló tényezőkre.
- Megmutatjuk ezen együttműködési *kapcsolatok jellegzetes dimenziót*, kitüntetett szerepet tulajdonítva a helyi önkormányzattal kialakított kapcsolatoknak. Ezek az adatok információval szolgálhatnak a különböző *tevékenységi területű civil szervezetek helyi, önkormányzati kötődéseiről*.

A kapcsolati hálóba¹⁶ bekerülő partnerekkel nem azonos intenzitású egy-egy szervezet kapcsolata. Ennek a kapcsolatnak az erősségét a kérdőívben egy négyfokú skálán mértük. Az elemzés során a könnyebb szemléltethetőség kedvéért a négyfokú skálát százfokúra transzformáltuk, melynek egyik végpontja (100) a folyamatos együttműködést, a másik (0) pedig az együttműködés teljes hiányát jelenti.

Az ábra jól szemlélteti azt, hogy a *két megye szervezeteinek kapcsolati intenzitása jelentősen eltér egymástól*. Míg Baranya megye esetében a szervezetek közel 40%-a ritka kapcsolati hálóval jellemezhető, addig Somogy megyében a mintába került szervezeteknek „csupán” 20%-a jellemezhető így. Ezzel szemben Somogy megyében közel 10%-kal magasabb a közepesen sűrű és sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek aránya, mint Baranya megyében.

4. ábra. A szervezetek kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok



A megyei nonprofit szervezetek rétegzettsége. A kutatási mintába bekerült, különböző tevékenységcsoportokhoz tartozó, nonprofit szervezetek vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a két megye civil/nonprofit szektora – együttműködési kapcsolataiban – *igen*

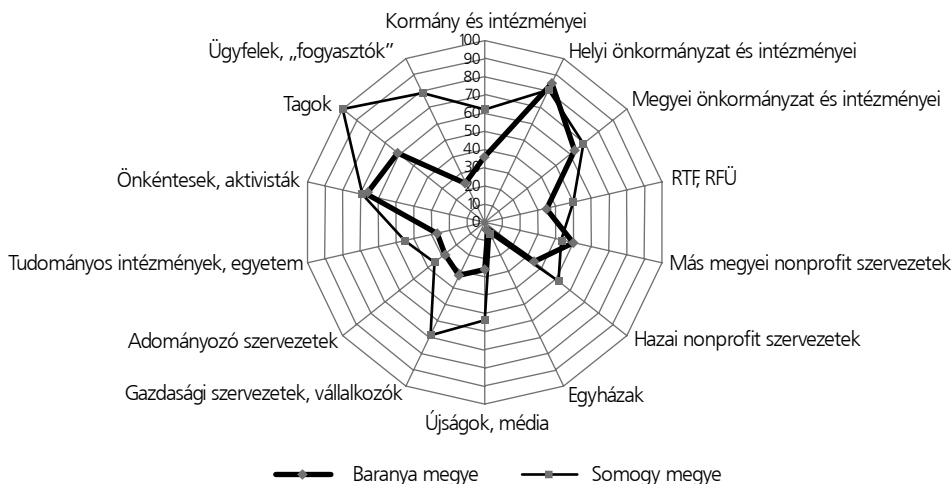
rétegzett képet mutat. A részletesebb elemzések szerint a helyi civil/nonprofit szektor három, jellegzetes csoportja vált leírhatóvá – a különböző társadalmi partnerekkel kialakított – együttműködési kapcsolatai nyitottsága, sokrétűsége alapján.

⇒ Az első csoportba a környezetvédelmi, település- és vállalkozásfejlesztési szervezetek kerültek, amelyekbe tartozó szervezetek nyílt és sokrétű,¹⁷ valamint közepesen sűrű¹⁸ együttműködési kapcsolatokat alakítottak ki a különböző társadalmi partnerekkel.

E tekintetben lényeges különbség mutatható ki a két megye szervezeteinek vonatkozásában. Míg a Somogy megyei környezetvédelmi szervezetek fele közepesen sűrű, 44%-a pedig sűrű, addig a Baranya megyei szervezetek egyharmada ritka, 53%-a pedig közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkezett.

5. ábra. A környezetvédelmi, gazdaság-, település- és vállalkozásfejlesztési szervezetek együttműködési kapcsolatai különböző társadalmi partnerekkel

Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)

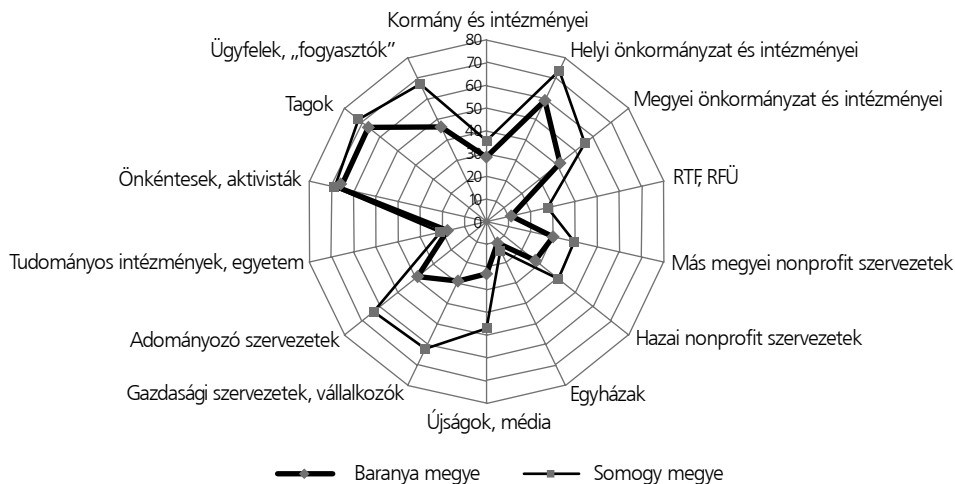


Ebbe a csoportba sorolhatók az egészségügyi és szociális ellátással, ifjúsággal és gyermekekkel foglalkozó szervezetek is. Az ezen tevékenységcsoportba tartozó szervezetek esetében is hasonló tendenciák figyelhetők meg, mint amit a környezetvédelmi szervezetek esetében tapasztaltunk. Somogy megye esetében 48%-uk közepesen sűrű, 30%-uk sűrű, Baranya megye esetében pedig 42–42%-uk ritka és közepesen sűrű kapcsolatrendszerrel rendelkezik.

Ezen tevékenységcsoporton belül is jól látható tehát a két megye szervezeteinek eltérő kapcsolati intenzitása, ami azt jelenti, hogy a felsorolt 14 potenciális partner közül Baranya esetében közel 6, Somogy esetében pedig közel nyolccal az átlagot meghaladó mértékű kapcsolatot ápolnak a megye szervezetei.

6. ábra. Az egészségügyi, szociális ellátással, ifjúsággal és gyermekekkel foglalkozó szervezetek együttműködési kapcsolatai különböző társadalmi partnerekkel

Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



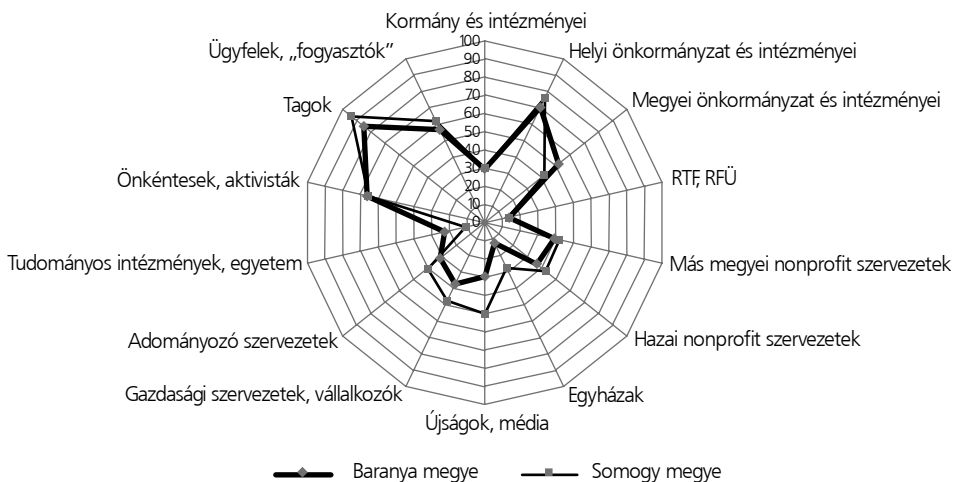
A két megye adatainak összehasonlítása egyértelműen mutatja, hogy a Somogy megyei szervezetek együttműködési mintázata és annak erőssége jelentősen meghaladja a baranyai szervezetekét. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a két megye civil/nonprofit szektorának meghatározó szereplői főként ezen tevékenységcsoportba tartozó szervezetek közül kerülnek ki.

⇒ A második csoportba tartozó szervezetek átmenetet jelentettek a fenti csoporthoz képest, ugyanis az *egyéb szervezetek*, amelyek fő jellemzője volt, hogy kétharmaduk együttműködési kapcsolataikban *közepesen nyitottak* voltak, és kapcsolataik a *különböző szektorokat* megjelenítő szereplők közül átlagot meghaladó mértékben *hét szereplőre* korlátozódott.

Ezen tevékenységcsoporton belül a Baranya megyei szervezetek kapcsolati intenzitása ki-egyenlítettébb képet mutat. Egyharmad–egyharmad részük ritka és sűrű, 40%-uk pedig közepesen sűrű kapcsolati hálózattal rendelkezik. A Somogy megyei szervezetek ebben a dimenzióban is intenzívebbek, mint Baranya megyei társaik. Körükben közel kétharmad a közepesen sűrű, és egyharmad a sűrű kapcsolati hálózattal rendelkezők aránya.

7. ábra. Az egyéb tevékenységi körbe sorolható szervezetek együttműködési kapcsolatai különböző társadalmi partnerekkel

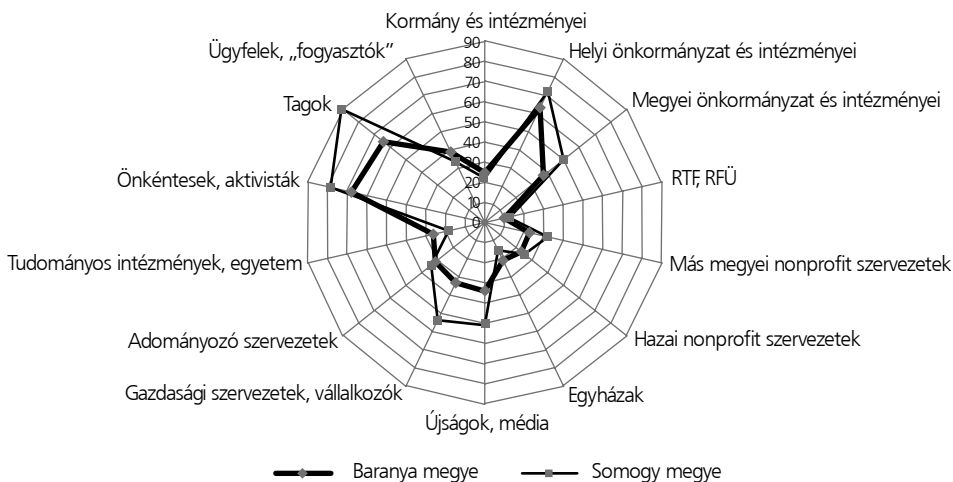
Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



⇒ A harmadik csoportba a *kulturális, oktatási és tudományos* szervezetek tartoztak, amelyek fő jellemzője volt, hogy kétharmaduk együttműködési kapcsolatban ugyan *közepesen nyitottak voltak*, de kapcsolataik a különböző szektorokat megjelenítő partnerek közül *hat szereplőre* korlátozódtak.

8. ábra. A kulturális, az oktatási és a tudományos szervezetek együttműködési kapcsolatai különböző társadalmi partnerekkel

Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



Míg Baranya megyében az ezen tevékenységcsoportba tartozó szervezetek 38, addig Somogy megyében 24% rendelkezik ritka kapcsolati hálóval. E szervezetekre tehát az *ala-*

csony kapcsolati intenzitás jellemző, amit az is jól mutat, ha a kapcsolati hálózatok sűrűsége alapján vizsgáljuk a két megye kulturális, oktatási szervezeteit. Mindkét megyében a ritka kapcsolati hálóval bíró szervezetek 45%-a a kulturális, oktatási tevékenységcsoportba tartozik. Ennek oka talán az lehet, hogy ebbe a csoportba olyan szervezetek (döntően alapítványok) tartoznak, amelyeket iskolák hoztak létre azon célból, hogy az iskolába járó diákok szüleinek szja 1 százalékát megszerezzék. Viszont ezzel ki is merül a szervezet tevékenysége, azaz nem érdekeltek széles kapcsolati hálózat kiépítésében.

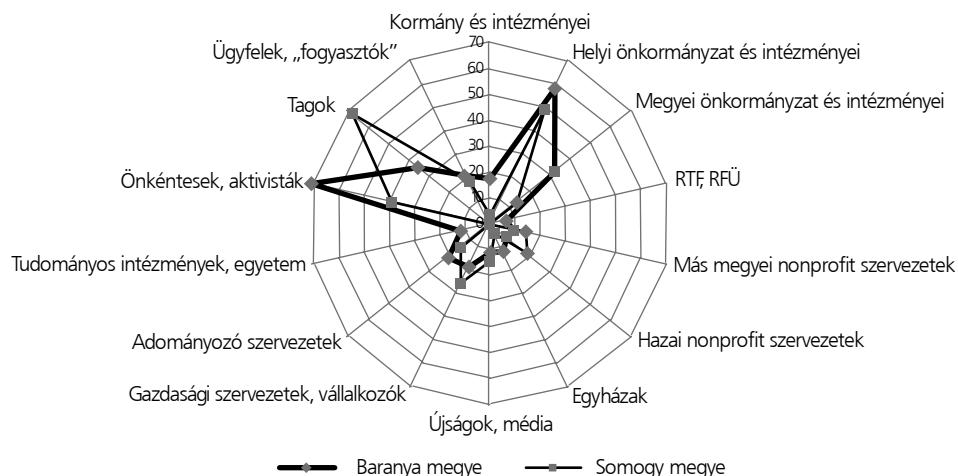
Erős és gyenge együttműködési készséggel rendelkező szervezetek tevékenységi csoportjai. A kapcsolati hálók alapján jól látszik, hogy a kapcsolati háló sűrűsége, illetve ritkasága jelentősen befolyásolja a szervezetek együttműködési kapcsolatait, és irányait.

A kapcsolati hálózatok átlagos sűrűsége alapján (amit 14 lehetséges partnerrel való kapcsolat intenzitása alapján teszteltünk) azt látjuk, hogy a Baranya megyei szervezetek átlaga 6,2, a Somogy megyei szervezeteké pedig 7,6.

Ha a kapcsolatok intenzitását külön-külön vizsgáljuk, akkor az látható, hogy a ritka kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek kapcsolati intenzitása alacsony (Baranya megyében 2,4, Somogy megyében 3,1). Ez az érték a felét sem éri el az adott megye kapcsolati átlagának.

9. ábra. A ritka kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

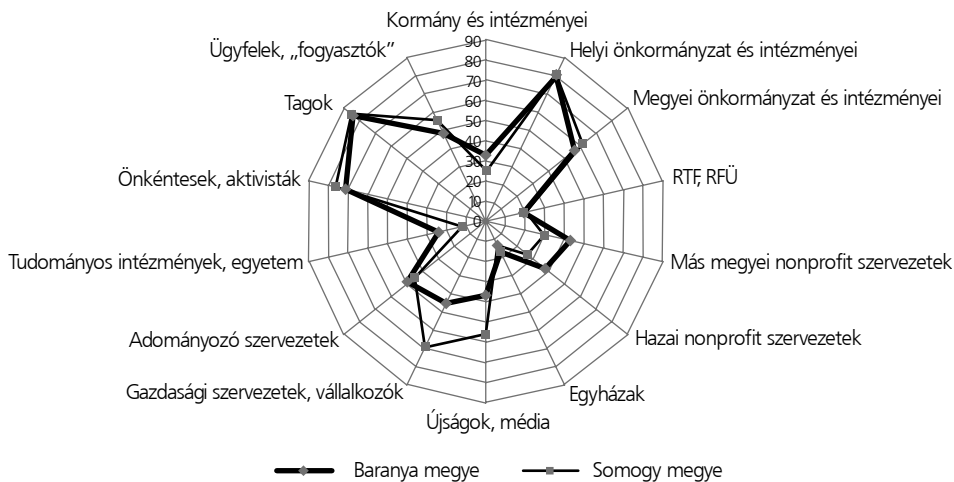
Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



A közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek hálózati kapcsolatai a megyei átlag körüli értéket mutatnak. Somogyban kismértékben átlag alatti, Baranyában kismértékben a feletti. Ez azt jelenti, hogy Baranya esetében közel 7, Somogy megye esetében pedig 7,1.

10. ábra. A közepesen sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

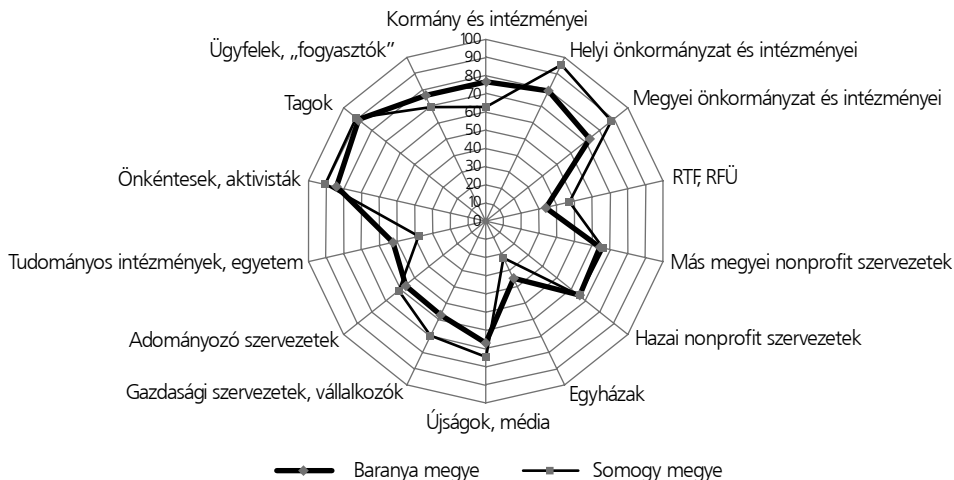
Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



Végül a sűrű kapcsolati hálóval rendelkező szervezetek a 14 felsorolt partner közül átlagosan 11–12 partnerrel ápolnak kapcsolatot (Baranya esetében 11,7, Somogy megye vonatkozásában 11,3).

11. ábra. A sűrű kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetek kapcsolati hálója

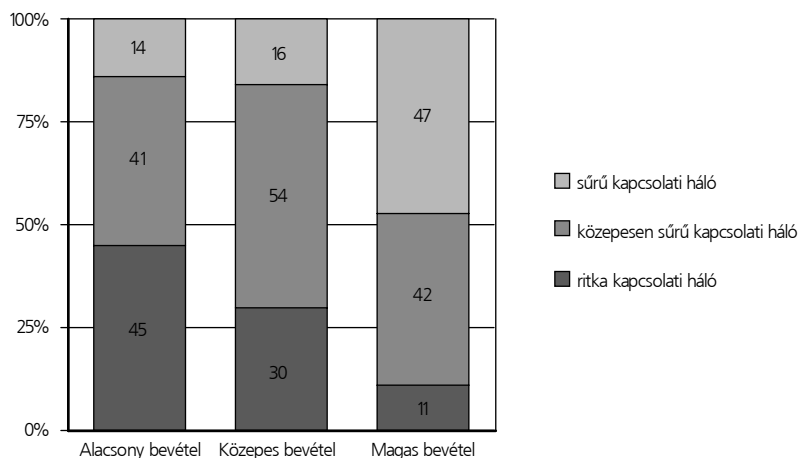
Az együttműködés erőssége (0: gyenge együttműködés, 100: erős együttműködés)



A kutatás fontos eredményének tartjuk annak a feltevésnek az igazolódását, hogy az egyes tevékenységi területekhez tartozó szervezetek együttműködési kapcsolatait nagyban befolyásolják az *anyag*i erőforrások, valamint azok a *társadalmi feladatok*, amelyeket ellátnak működésük során.

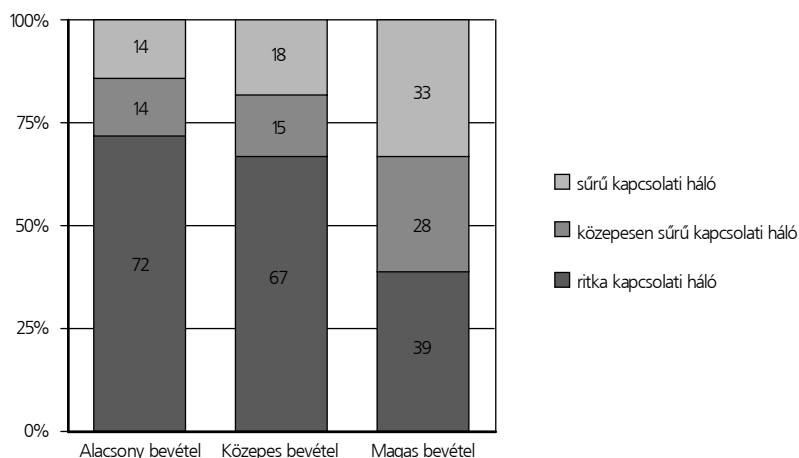
Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a vizsgált megyékben a civil/nonprofit szektort alkotó szervezetek közül általában a magasabb bevételű szervezetek több, és sokrétűbb együttműködési kapcsolatokat alakítottak ki, mint az alacsonyabb bevételű szervezetek.

12. ábra. A Baranya megyei szervezetek bevételi és kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok



Ez azt jelenti, hogy az alacsony bevételű szervezeteknek a felsorolt társadalmi partnerek közül átlagosan 1–3, a közepes bevételű szervezeteknek 4–7, a magas bevételű szervezeteknek pedig 10 feletti partnerrel van az átlagot meghaladó mértékű kapcsolata. Ez azonban nem jelentetett minden tevékenységcsoport esetében egyenes arányú összefüggést, de az biztosan megállapítható, hogy az alacsony bevételű szervezeteknek – tevékenységtípustól függetlenül – rendkívül alacsonyak az együttműködési kapcsolataik.

13. ábra. A Somogy megyei szervezetek bevételi és kapcsolati hálói alapján kialakítható csoportok



A vizsgált szervezetek együttműködési kapcsolatainak jellegzetes dimenziói. A kutatás egyik figyelemre méltó eredményének tarjuk, hogy a mintába bekerült megyei civil/non-profit szervezetek döntő többségének rendkívül erősek voltak a *civil/informális szektorral* (önkéntesek, tagok) kialakított együttműködési kapcsolatai. Ennek alapján egyrészt arra következtethetünk, hogy a vizsgált szervezetek *erős társadalmi beágyazottsággal rendelkeznek*. Másrészt a szervezetek jórészenek tevékenysége a tagság felé irányul, azaz többségük bizonyos csoportérdekeket, illetve csoportszükségeket elégít ki. Végezetül, a szervezetek önkéntesekkel, aktivistákkal való igen nagyarányú együttműködési kapcsolata a *helyi civil társadalom magas aktivitására* is utalhat.

⇒ Az állami/önkormányzati szektoron belül a kormányzat és intézményeivel legnagyobb arányban a *környezetvédelmi, település- és vállalkozásfejlesztési szervezetek, az egészségügyi, szociális és ifjúsági szervezetek* álltak együttműködési kapcsolatban. Az állami/önkormányzati dimenzióban a *helyi önkormányzat* minden tevékenységcsoporthoz tartozó szervezet esetében, bár eltérő arányban, *kitüntetett szerepet* kap. Megyéenként azonban a Somogy megyei szervezetek kapcsolata intenzívebb a Baranya megyeieké. Legnagyobb arányban a *környezetvédelmi, település- és vállalkozásfejlesztési szervezetek* számoltak be a helyi önkormányzattal való együttműködési kapcsolatokról, ezt néhány százalékos eltéréssel követik a *kulturális, oktatási és tudományos, majd az egészségügyi, szociális ellátással, ifjúsággal és gyermekekkel foglalkozó szervezetek*.

Úgy vélem, a kapcsolatok kialakítása mind a két – az önkormányzati és a civil – szereplőn is múlik, de az adatokból az olvasható ki, hogy ezen a területen még számos tennivaló vár a különböző résztvevőkre. Természetesen a kapcsolatok jellegét nagyban befolyásolja a szervezetek társadalmi feladatvállalása. A *közszolgáltatást végző szervezetek* állami/önkormányzati kapcsolatai mindig direktebbek, mint esetleg az érdekvédelmi/érdekérvényesítést ellátó, vagy az adományozói szervezeteké, ez különösen igaz az egészségügyi és a kulturális csoportba tartozó szervezetekre.

Az adatok arra is utalnak, hogy a *magas és közepes bevételű szervezetek* sokkal inkább ápolnak kapcsolatokat a helyi és megyei önkormányzattal, mint az alacsony bevételűek. Ez a jellegzetesség minden tevékenységi csoportban megjelenik, még az alacsony együttműködésű csoportokban is.

Ez a jelenség a szektornak azt az általános kérdését veti fel, hogy az önkormányzati–civil kapcsolatok leginkább a szektor jó érdekvérvényesítő képességű szervezeteire korlátozódnak, és „kicsik”, illetve a „szegények” kevésbé jelennek meg az önkormányzatok látókörében.

⇒ A *piaci szektorral* kialakított kapcsolatok minden tevékenységcsoport esetében az együttműködés kevésbé *súlyponti elemét* jelentették. Átlag feletti kapcsolattal az aktívabb tevékenységi csoporthoz tartozó – *környezetvédelmi, település- és vállalkozásfejlesztési, kulturális, oktatási, tudományos és az egészségügyi, szociális ellátással, ifjúsággal és gyermekekkel foglalkozó* – szervezetek rendelkeztek. Ugyanakkor a kapcsolatok

fontosságának megítélése azt is mutatja, hogy a szervezetek jelentős része nyitott ezen kapcsolatok bővítésére.

Az együttműködési kapcsolatok harmadik dimenzióját a *szektoron belüli* kapcsolatok jelentik. A somogyi civil/nonprofit szektor meghatározó szereplőinek közel kétharmada igyekszik szektoron belüli kapcsolatokat is kialakítani. Ennek egyik irányát a más, megyei szervezetek, másik irányát a hazai nonprofit szervezetek jelentik. A részletesebb elemzések azonban azt mutatják, hogy ezek a szektoron belüli kapcsolatok főleg a *környezetvédelemmel, a település- és vállalkozásfejlesztéssel, valamint az egészségügyi és szociális ellátással, az ifjúsággal és gyermekekkel* foglalkozó szervezetekre korlátozódik. Ezzel szemben legkevésbé a kulturális, az oktatási és tudományos szervezetek élnek ezzel a lehetőséggel.

Összegzésképpen megállapítható, hogy minél nagyobb településről van szó, annál nagyobb esélye van bármely civil szereplőnek a hálózathoz való kapcsolódásra. Magyarországon a települések többségében fejletlen a civil társadalom, a gazdasági szervezetek ereje pedig differenciált és területileg rendkívül egyenlőtlenül oszlik meg, ezért feltételezhető, hogy a hálózatokban sem képesek erős, tartós pozíciót szerezni. Ez – mint ahogy Pálné Kovács Ilona rámutatott – nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők, csupán azt, hogy ezeknek a pontoknak az együttműködése, kapcsolatrendszere nem a kölcsönös, illetve nem a közös érdekek érvényesítésére törekszik. (Pálné, 2008:269)

Jegyzetek

- 1 A tanulmány a Bólyai János Kutatási ösztöndíj támogatásával készült. A tanulmány része egy, a közeljövőben megjelenő kötetnek. (Kákai László [2009]: *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs: Publikon Kiadó)
- 2 Hungarostudy 2002 és 2006 követéses vizsgálat eredményei alapján, amelyben 12 640 személy vett részt (18 év feletti magyar lakosságot nem, életkor, megye és 150 kistérség reprezentálásában).
- 3 Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a szervezetek magánszemélyeire vonatkozó adatokat óvatosan kell kezelni, hiszen azok önbevalláson alapulnak.
- 4 Mint ahogy Émile Durkheim gondolta.
- 5 4120 különböző helyszínen (falu, város, iskolák, nyilvános helyek stb.) kitöltetett kérdőív alapján.
- 6 2008-ban a civil társadalomban bízók aránya 44,6% volt, szemben a nem bízók 46,8%-ával.
- 7 A kapcsolathálózat-elemzés során a kapcsolathálózaton a társadalmi hálóban résztvevő cselekvők véges számú „készletéből” valamint a köztük fennálló kapcsolatokból áll össze. A cselekvők lehetnek egyének, szervezetek, vállalatok, nemzetek, azaz kollektív társadalmi egységek is, a kapcsolatot pedig a cselekvők közt fennálló meghatározott típusú kötések halmazaként határozhatjuk meg. (Csizmadia, 2008:268) Tanulmányomban

- a „kötés” alatt anyagi és nem anyagi (pl. információ, tanács, segítségnyújtás) erőforrások transzferálását egyik aktortól a másikig értem. (Kürtösi, 2002)
- 8 A „Politika új dimenziója, a régió (Regionális kohézió a Dél-Dunántúlon).” OTKA (T49483) 2004-2006. Témavezető: Pálné Kovács Ilona. A kutatás teljes anyaga olvasható: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A politika új dimenziója a régió*. Budapest: Századvég Kiadó. (Megjelenés alatt.)
 - 9 Egy négyfokú skálán (4 – nagyon fontos, 3 – fontos, 2 – kevésbé fontos, 1 – nem fontos) a helyi szervezetek 2,94, a megyei szervezetek 2,79, az országos szervezetek 2,48-as értéket kaptak.
 - 10 *Multi-Dimensional Scaling (többdimenziós skálázás)*, a számításokat Dombi Péter (MTA RKK) végezte. Az MDS egy olyan módszer családra utal, amelynek segítségével egy adathalmazt térben elhelyezkedő pontalmazsként lehet ábrázolni. Az ilyen reprezentációban a pontok közötti geometriai kapcsolatok (például a távolság) az adatok közötti empirikus kapcsolatokat tükrözik.
 - 11 A két ábrán szereplő csoportokat eltérő módon kell értelmezni. A jobboldali ábrán jól látható nagy „nyelők” (média, gazdaság, felsőoktatás) nagy valószínűséggel a mintában lévő országos szereplőknek (országgyűlési képviselő, országos lap helyi tudósítója, főhatóság), míg a bal oldali ábrán az ugyanilyen címekkel megjelenő szektorok a helyi szereplőknek feleltethetők meg.
 - 12 *Együttműködési kapcsolat* alatt bármilyen, az adott társadalmi partnerrel létrejött kapcsolatot értünk, függetlenül annak formális vagy informális jellegétől.
 - 13 A kapcsolati háló módszerének és szempontjainak kidolgozása Dr. Bartal Anna Mária nevéhez fűződik, amelyet több kutatásban is teszteltünk. Lásd Bartal Anna Mária–Kákai László: *Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében*. Baranya, Somogy, Tolna Megye Önkormányzatainak megbízásából. Pécs, 2003.; Bartal Anna Mária–Kákai László–Szabó István: *Civil kapcsolati hálók Debrecenben*. Budapest: Századvég–Civil Akadémia, 2004.; Bartal Anna Mária–Kákai László–Szabó István: *Non-profit szervezetek érdekképviselete és kapcsolatrendszere*. Budapest: Századvég–Civil Akadémia, 2005.
 - 14 Ezeket az igen különböző tevékenységi csoportokat megjelenítő szervezeteket az alacsony elemszám miatt vontuk össze.
 - 15 Kákai László és Vető Balázs kutatásai alapján (NCA 01226/22/05), valamint (NCA 00405/21/06).
 - 16 Ritka kapcsolati hálóval rendelkező civil szervezetnek az tekinthető, amely négy vagy annál kevesebb partnerrel tart fenn kapcsolatot. A közepesen sűrű kapcsolati hálóval jellemezhető csoportba azok a szerveződések kerültek, akik tevékenységük során legalább öt, de legfeljebb kilenc szervezettel kerültek kapcsolatba. A sűrű kapcsolati háló ismérve a tíznél több szervezettel fenntartott kapcsolat.
 - 17 Ez azt jelenti, hogy a felsorolt 14 lehetséges partner közül Somogy megyében átlagosan 8,6-tal, Baranya megyében pedig 6,7-tel van kapcsolata.
 - 18 Az együttműködő partnerek száma a két megye átlagában 8.

Irodalom

- ADAPT, 2001–2003: *EU enlargement and multilevel governance* 5th Frameworks HPSE-CT-2001-00097 (Leaderpartners: Panteion University-LSE)
- Bartal Anna Mária–Kákai László (2003): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe a dél-dunántúli régió fejlesztésében*. Kutatási zárójelentés. Baranya–Somogy–Tolna Megyei Önkormányzat megbízásából.
- Bartal Anna Mária–Kákai László–Szabó István (2005): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe Debrecen város fejlesztésében*. [hálózati dokumentum] – 113 p. – In: Századvég Civil Akadémia. Tanulmányok [webhely]. Budapest: Századvég Politikai Iskola Alapítvány. <http://www.szazadveg.hu/civil/debrecenicivil.pdf>
- Bartal Anna Mária–Kákai László–Szabó István (2005): *A nonprofit szervezetek érdekképviselete és kapcsolatrendszere* [hálózati dokumentum] – 124 p. – In: Századvég Civil Akadémia. Tanulmányok [webhely]. Budapest: Századvég Politikai Iskola Alapítvány. http://www.szazadveg.hu/civil/civilorszag_teljes.pdf
- Bocz János (2009): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig* (doktori disszertáció) Budapest, Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola http://www.nonprofit.hu/files/1/6/4/4/8/16448_Disszert%20E1ci%20F3_Bocz_J%20nos_2009.pdf
- Botos Katalin (2000): *A rendszerváltás gazdaságtana. Magyar Szemle*, 1–2. pp. 89–113
- Bourdieu, Pierre (1997): *Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke*. In: Angelusz Róbert (szerk.): *A társadalmi rétegződés komponensei*. Budapest: Új Mandátum.
- Catells, Manuel (2007): *Az évezred vége*. Budapest: Gondolat–Infónia
- Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge and London: Belknap Press of Harvard University Press
- Cook, Karen S.–Rice, Eric R. W.–Gerbasí, Alexandra (2005): *Bizalmi hálózatok kialakulása bizonytalan időkben: az átmeneti gazdaságok esete a szociálpszichológiai kutatások tükrében*. In: Kornai János–Bo Rothstein–Susan Rose–Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt szocialista átmenet időszakában*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 207–226.
- Csepeli György–Örkény Antal–Székelyi Mária–Barna Ildikó (2005): *Sikervakság: szociálpszichológiai akadályok a piacgazdasághoz vezető úton Kelet-Európában*. In: Kornai János–Bo Rothstein–Susan Rose–Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt szocialista átmenet időszakában*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 227–256.
- Csermely Péter (2005): *A rejtett hálózatok ereje – Mi segíti a világ stabilitását?* Budapest: Vince Kiadó.
- Csíte András–Kovács Imre–Kristóf Luca (2006): *Fogyasztói csoportok az ezredforduló Magyarországon*. In: Kovács Imre (szerk.): *Társadalmi metszetek. – Érdék és hatalmi viszonyok, individualizáció és egyenlőtlenség a mai Magyarországon*. Budapest: Napvilág Kiadó. 253–282.

- Csizmadia Zoltán (2008): Kapcsolathálózatok és társadalmi „tőkék”. A társadalmi viszonyok felértékelődése a szociológia legújabb szakaszában. In: Némédi Dénes (szerk.): *Modern szociológiai paradigmák*. Budapest: Napvilág Kiadó. 265–318.
- Durkheim, Émile (2001): *A társadalmi munkamegosztásról*. Budapest: Osiris.
- Erikson, Erik. H. (2002): *Gyermekkor és társadalom*. Budapest: Osiris.
- Fukuyama, Francis (1995): *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Kákai László–Vető Balázs (2006): *Civil szervezetek társadalmi beágyazottsága Baranya megyében*. NCA-kutatás (01226/22/05) [hálózati dokumentum] – 113 p. – In: Pólusok Társadalomtudományi Egyesület. Pécs: Tanulmányok [webhely] <http://www.polusok.hu/baranyacivil.pdf>
- Kákai László–Vető Balázs (2007): *Kutatás a Dél-Dunántúl civil szervezeteinek együttműködési stratégiáiról*. NCA-kutatás (00405/21/06) – 129 p. – In: Pólusok Társadalomtudományi Egyesület. Pécs: Tanulmányok [webhely] <http://www.polusok.hu/somogycivil.pdf>
- Kopp Mária (2008): *Magyar lelkiállapot 2008*. Budapest: Semmelweis Kiadó.
- Kürtösi Zsófia (2006): *Módszertani összefoglaló*. Kézirat (www.socialnetwork.hu)
- Merton, Robert K. (2002): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest: Osiris.
- Nagy Renáta–Sebestény István–Szabó István (2009): *Nonprofit szervezetek Magyarországon, 2007*. Budapest: KSH.
- Némédi Dénes (szerk.) (2008): *Modern szociológiai paradigmák*. Budapest: Napvilág Kiadó. 111–129.
- Osváth László (2009): A civil szféra hálózatai és a társadalmi fejlődés. *Civil Fórum*, X. évf. 2. pp. 16–19.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Pálné Kovács Ilona (2009): Regionális hálózatok a Dél-Dunántúlon. In: Pálné Kovács Ilona (szerk.): *A politika új dimenziója a régió*. Budapest: Századvég Kiadó (megjelenés alatt). VII. fejezet.
- Péterfi Ferenc (2009): *A közbizalom és részvétel helyzete Magyarországon*. Budapest: Közösségfejlesztők Egyesülete–Civil Kollégium–Magyar Művelődési Intézet. http://www.adata.hu/_Kozossegi_Adattar/DOKUMENT.Nsf/329cd37724344b06c12568a9006c35fd/723b0c4b0a3e6fafc125754f0077a708?OpenDocument
- Putnam, Robert D.–Leonardi, Robert–Nanetti, Rafaella (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rothstein, Bo (2005): A társadalmi bizalom és a kormány tisztessége: az ok-okozati mechanizmus. In: Kornai János–Bo Rothstein–Susan Rose–Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt szocialista átmenet időszakában*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 33–49.
- Scsaurszki Tamás (2009): Hálózatok. *Civil Fórum*, X. évf. 2. pp. 12–15.

- Skrabski Árpád (2008): A társadalmi tőke változásai Magyarországon az átalakulás időszakában. In: Kopp Mária (szerk.): *Magyar lelkiállapot 2008. Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban*. Budapest: Semmelweis Kiadó. 121–130.
- Susánszky Anna (2008): A szomszédsági kapcsolatok szerepe a társadalmi beilleszkedésben. In: Kopp Mária (szerk.): *Magyar lelkiállapot 2008. Esélyerősítés és életminőség a mai magyar társadalomban*. Budapest: Semmelweis Kiadó. 153–162.
- Szabó Andrea–Bauer Béla (szerk.) (2009): *Ifjúság2008 Gyorsjelentés*. Budapest: Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet.
- Szabó Máté (2009): Autonómia és etatizmus a magyar civil társadalmimban – Avagy mikor lesz nagykorú a civil társadalom, ha húsz év nem volt elég? (vitairat)
- Uslaner, Eric M. (2002): *The Moral Foundation of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric M.–Badescu, Gabriel (2005): Tisztesség, bizalom és jogi normák a demokratikus átalakulásban: miért tudja Bo Rothstein jobban magyarázni Svédországot, mint Romániát. In: Kornai János–Bo Rothstein–Susan Rose-Ackerman (szerk.): *Tisztesség és bizalom a poszt-szocialista átmenet fényében – A társadalmi bizalom megteremtése a poszt-szocialista átmenet időszakában*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó. 50–70.
- Utasi Ágnes (2006): Társadalmi tőke és bizalom I-II. *Kritika*, XXXV évf. 6. pp. 6–9.; 7–8.
- Woolcock, Michael (2000): The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. Human Resources Development Canada and the OECD, International Symposium. The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being, March 19–21, 2000. Quebec City, Canada.





ÚJABB VÁLASZÚT ELŐTT: A SZERB CIVIL TÁRSADALOM¹

Miroslav Ruzica

■ Bevezetés

Az állam, a nemzet és a modern gazdaság kialakulása még mindig nem teljesedett ki Szerbiában, miközben a szerb társadalom gazdasági (GDP, munkanélküliség) és intézményi válsággal küzd. Az országban a demokratikus átmenet nemcsak későn vette kezdetét, hanem lassan és bizonytalanul is halad. A kormány instabil, a pártrendszer gyenge, töredezett és szinte tehetetlen (lásd pl. Koszovó kérdését). Nemcsak az új elitnek és intézményeknek legitimitációja sérülékeny, hanem a nemzeti azonosságtudat, a tágabb értelemben vett orientáció – a társadalom éles megosztottságából eredő problémák kezelésének képessége is. Az átalakulófélben lévő valódi civil társadalmi kultúrára és hálózatokra rendkívül erősen hatnak még azok a korlátok, amelyek az ország geopolitikai helyzetéből és a kommunista örökségből erednek.

A lassú és bizonytalan átmenet így jelentősen rányomja bélyegét a harmadik szektor (nonprofit vagy civil szektor) kialakulására és fejlődésére is. A legaktívabb, modern és újjító szellemű hálózatok a balkáni háborúk és a Milosevics-rezsim ellenében, egyértelmű politikai programok mentén szerveződtek. Ezek tevékenységét és programjait (a demokrácia építése, a nemek egyenjogúsága, emberi és kisebbségi jogok, társadalmi integráció) külföldi mecénások ösztönözték, alakították és finanszírozták. A közvélemény többnyire nem ismeri a harmadik szektor természetét és céljait, vagy éppenséggel előítéletekkel viseltetik ezek iránt. A törvényhozók és kormányhivatalnokok a civil szférát még mindig marginális és megbízhatatlan tényezőnek tartják, amely legfeljebb kis volumenű projektek többé-kevésbé hasznos kivitelezőjeként állja meg a helyét. Úgy tűnik, az új harmadik szektor számára nemcsak az jelenti a fő kihívást, hogy elhelyezze magát az állami és magánszektor újonnan kialakuló

keverékében, hanem az is, hogy új szabályozási elvek, szokások és intézményi szervezet létrehozása révén választ adjon Szerbia társadalmi és politikai válságára is.

A független civil szféra kialakulása

Minden drasztikus változás hatalmi vákuummal, az intézményes rend felbomlásával és a jövő iránti bizonytalansággal jár. Kelet-Európa más országaihoz hasonlóan Szerbiában is a – nagymértékű bizonytalanság csökkentését szolgáló – legjelentősebb mechanizmusok a formális szervezetek, hálózatok, illetve informális társadalmi kapcsolatok révén és keretében alakultak ki. A harmadik szektor mind a szervezetek számát, mind tagságát és a programok bővülését tekintve rohamos növekedésnek indult. A kommunizmus és Jugoszlávia egyidejű összeomlását, és különösen a 2000-es rendszerváltást követően a civil társadalmat/harmadik szektort látványos, számszerű növekedés jellemezte. Ám a civil szervezetek számbavétele a mai napig nem egyértelmű. Az állami nyilvántartás (az Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Statisztikai Intézet) az összes szervezet számát 25 000-re teszi. Ez az adat erősen túlzó és megbízhatatlan, ugyanis nem tesz egyértelmű különbséget a jelentősen eltérő profilú csoportok között, és maguk a nyilvántartások sem pontosak. (Számos nyilvántartásba vett szervezet nem létezik, vagy már régen feloszlott.)

Függetlenül a besorolástól és a nyilvántartás típusától, a szerb harmadik szektor alapvetően két jellegzetes csoportra osztható. Az első, ahová a nagy többség tartozik, a „megreformálatlan harmadik szektor” névvel illelhető. Ide tartoznak a kommunista éra idején alapított és létrejött civil szervezetek. Ez a „csendes többség” a hagyományos szakmai, kulturális, sport- és hobbi egyesületekből áll, amelyeket továbbra is a kormány finanszíroz, és a nyilvánosság előtt félénken, passzívan viselkedik. A másik csoportot az aktív, modernizált és innovatív civil szervezetek alkotják. Ezek politikailag láthatóak, új programok és szóhasználat, innovációk jellemzik őket, noha számuk korlátozott és változó. Időről-időre fel- és eltűnnek, igen aktívvá válnak, majd hosszú téli álomba merülnek. A civil társadalmat/harmadik szektort tanulmányozó helyi kutatók szinte kivétel nélkül erre az aktív szegmensre koncentrálnak, ezért van az, hogy rendszerint ez a részhalmaz képviseli/testesíti meg a szerb harmadik szektort. Ennek bizonyítékait elsősorban egyes forrásközpontok adatbázisaiban találhatjuk (CRNPS, Citizens Initiatives), ám ezek rendszerint önbevalláson és önválasztáson alapulnak, következésképpen pontatlanok, megbízhatatlanok, és gyakran elfogultak. (Gradjanske Inicijative, 2005; CRNPS, 2005; Milivojevic, 2006; Paunovic, 2009)

Bár a harmadik szektor vezetőinek állítása szerint szervezeteik sokféle kérdésben érintettek, szakértelmük alapvetően két területre korlátozódik: a képzésre és az érdekképviseletre. Így lényegében – függetlenül a projektek, programok vagy partneri kapcsolatok tárgyától – képzéssel vagy érdekképviselettel (kampány, vita, lobbitevékenység) foglalkoznak, míg egyéb szolgáltatásaik és szakterületeik szinte marginálisak. Mindez sokféleképpen magyarázható, ám legfontosabb korlátnak a rendszertelen és elégtelen finanszírozás, az (instabil) adományozói program, a szektor sajátosságait semmibe vevő, hiányos nonprofit státusz és az adózási politika tekinthető. További okként meg kell említeni a kutatásokat, a

részvételi mintákat, az ellenőrzést és az értékelést figyelmen kívül hagyó, önkényes közigazgatási szabályozást, valamint a végrehajtó hatóságok delegálásának képtelenségét (pl. a helyi hatóságokba, a privát vagy civil egyesületekbe).

Másfelől, mint arra számos helyütt, több külföldi megfigyelő is felhívja a figyelmet, a szerb harmadik szektor „közismert személyiségekkel, magas erkölcsi normákkal, stabil hálózatokkal, nemzetközi kapcsolatokkal és növekvő tagsággal rendelkezik, ugyanakkor finanszírozottsága továbbra is kiegyensúlyozatlan, társadalmi láthatósága alacsony, nem képes elegendő lakossági nyomásgyakorlásra, nem rendelkezik komplex projektek megvalósításához szükséges intézményi háttérrel, és emellett kutatási kapacitásai is meglepően alacsonyak”. (REC, 2007:170) Egy 2005-ben végzett felmérés szerint a harmadik szektor aktivistáinak 58%-a rendelkezik egyetemi diplomával, 5%-a doktori címmel, 4%-a pedig főiskolai végzettséggel. (ProConcept, 2005) Noha a civil szférában a magasan képzett szakemberek és kutatók nagy koncentrációban vannak jelen, ez inkább azt jelzi, hogy az alapvető problémák szerkezeti és intézményi jellegűek. Úgy tűnik, a harmadik szektor Szerbiában még mindig híján van az egyértelmű, stabil és intézményesített kormányzati mechanizmusoknak (szabályozás, finanszírozás, adóstatus, együttműködési mechanizmusok), a korszerűsített jogszabályoknak, a megfelelő infrastruktúrának, valamint hiányoznak az ernyőszervezetek és támogató központok is. Végül pedig a tények alátámasztják, hogy a szerb harmadik szektor új szolgáltatások, koncepciók és projektek bevezetése révén, hagyományos szolgáltatóból elsődlegesen innovatív szereplővé vált, ugyanakkor szolgáltatásai sokkal inkább kiegészítő, mint alapvető jellegűek. Ewa Les az ilyen a szolgáltatásokat „járulékos, kiegészítő jellegű szolgáltatások”-ként jellemzi. (Les, 1996) A harmadik szektor tevékenységei közé mindemellett olyan demonstratív projektek is beletartoznak, amelyek az állami programok által negligált kérdésekre összpontosítanak (mint például a szegénység, a nemek és a marginális csoportok kérdése).

A szabályozás kronológiája

1990, a politikai pluralizmus bevezetése, és 2000, a rendszerváltás éve nem jelentették új időszámítás kezdetét a szerb civil szférában. A volt Jugoszlávia meglehetősen liberális kommunista rendszere eltűrt egyfajta torz, ellenőrzött, és csak részben önálló civil társadalmat, így nem meglepő, hogy a törvényi szabályozás alapvetően a kommunista érából ered.

A harmadik szektort érintő, 1989-es szervezeti és egyesületi törvény igen egyszerű, és mindössze két szervezeti típust különböztet meg: „társadalmi” és „polgári” egyesületeket. A politikai pártok és a szakszervezetek a „társadalmi szervezetek”, minden egyéb a „polgári egyesületek” kategóriájába tartozik. Ez az osztályozás összezavarja és akadályozza a harmadik szektor önazonosságának kialakulását, és hozzájárul e nagy hálózat ellentmondásosságához. Egy szervezet alapítása technikai értelemben igen egyszerű: első és legfontosabb lépésként tíz embernek kell kérelmet benyújtania, meg kell még írniuk a szervezet alapszabályát, valamint meghatározni annak céljait és szerkezetét, illetve nevét és helyét, és ezzel a szervezet meg is alakult. Mivel nem létezik előzetes vétőjog, a szervezet egyszerűen

bejegyzzi magát. A regisztráció csak abban az esetben tagadható meg, ha komoly aggályok merülnek fel a tekintetben, hogy a szervezet az alkotmányos rend megdöntésére tör, illetve etnikai vagy gyűlöletkeltés céljából alapították.

Külön törvény (1989) szabályozza az adományok, felajánlások, valamint az alapítványok és az alapok létrehozását. Ezeket magán- és jogi személyek alapíthatják, akiknek meg kell határozni céljait, valamint forrásaik felhasználását, illetve biztosítaniuk kell a kezdeti működési forrásokat. Külföldi állampolgárok a Kulturális Minisztérium engedélyével tehetnek felajánlásokat, vagy alapíthatnak alapítványokat. E minisztérium feladata a szervezetek bejegyzése is. (Avramovic, 1992) Létezik továbbá az 1996-ból származó Szövetkezeti Törvény, amely a szociális gazdasághoz igen hasonló koncepció megvalósítását segíti elő, és a szolgáltatások és áruk biztosítását célzó szociális üzleti vállalkozások megújítására összpontosít. Végül szintén e területre vonatkozik a fogyatékosok számára fenntartott „védett műhelyek” működését, valamint a fogyatékosok képzését és alkalmazási politikáját szabályozó, a *Szakképzésről és a fogyatékossgal élő emberek alkalmazásáról szóló törvény* (1996).

Ezek a törvények biztosítják a harmadik szektor működéséhez és fejlődéséhez szükséges jogi kereteket. A legfontosabb fejleményt azonban az jelenti, hogy a fenti törvények mindegyikét radikálisan átdolgozták, s az új törvénytervezetek mindegyikét benyújtották jóváhagyásra a szerb parlamentnek. Minden látszat és közvélekedés szerint ezek az új törvénytervezetek (egyesületi törvény, alapítványi törvény, szövetkezeti törvény és a szakképzésről és a fogyatékossgal élő emberek alkalmazásáról szóló törvény) korszerűek, átfogóak és az EU követelményeit és bevált gyakorlatait is figyelembe veszik. E sorok szerzője azonban ennek ellenére nem részletezné vagy kommentálná e javaslatokat, mivel módosításuk, illetve törvénybe iktatásuk újbóli elhalasztása még elképzelhető. A harmadik szektor nemcsak aktív résztvevője volt e tervezetek megszövegezésének, hanem több új törvény és rendelet érdekében is szót emelt a finanszírozás, az adópolitika, valamint a kormány és a harmadik szektor közötti jobb együttműködés elősegítését célzó „intézményi mechanizmusok” témakörében. Ebből adódóan a 2008. év mérföldkő lehetett volna a szerb harmadik szektor megszilárdítása és irányításának új alapokra helyezése szempontjából, ám a törvények jóváhagyására egyelőre nem került sor, így a 2009-es év jelentheti az új időszámítás kezdetét.

A szervezetek típusai

Mint korábban említettük, a számadatok nem egyértelműek, ami jelentősen megnehezíti a szerb civil szervezetek számának és típusainak tárgyalását. A nyilvántartások nem teljesek, az osztályzás önkényes, a számok pedig nem megbízhatóak. A két hivatalos nyilvántartás (a Belügyminisztériumé; illetve a Közigazgatási és Önkormányzati Minisztériumé – MPALSG) közül az előbbi alig hozzáférhető, az utóbbi pedig rekonstrukció alatt áll, miután az MPALSG-nyilvántartásnak korábban az Igazságügyminisztérium adott otthont. Emellett a Nemzeti Statisztikai Intézet (NIS) „tagsággal rendelkező szervezetek” címszó alatt hivatalosan tárol alapvető információkat minden cégről/társaságról és a harmadik szektor szervezeteiről. Az MPALSG forrásai szerint 20 000–25 000 civil szervezetről („állampolgári egyesülésről”,

Andjelkovic–Golubovic, 2008), az NIS adatbázisa alapján 19 478 civil szervezetről beszélhetünk. A legtöbb szervezet a fővárosban, Belgrádban található, ám a számszerű adatok erős eltérést mutatnak. Az NIS szerint 6642 ilyen csoport működik Belgrádban, míg a Belgrádi Civil Társadalommal Való Együttműködésért Központ 10 400 belgrádi civil szervezetről tud.

A Nonprofit Szektor Fejlesztési Központ nevű nemzeti kutatócsoport adatbázisa körülbelül 2300 szervezetet tart nyilván. (CRNPS, 2005) Mint korábban említettük, az adatok önbejelentésen alapulnak, és elképzelhető, hogy számos aktív csoportot nem tartalmaznak. Ám a legtöbb válaszoló az aktív csoportok összlétszámát 2-3000 szervezet közé teszi. Mivel a bevétellel rendelkező aktív szervezetek számára kötelező éves pénzügyi jelentést tenni a Szerb Nemzeti Bank felé, nem hivatalos becslések szerint az aktív szervezetek valódi száma 1800–1900-ra tehető.

1. táblázat. A szakterület szerinti megoszlás

1. Kultúra és művészetek	249
2. Oktatás, tudomány és kutatás	225
3. Ökológia, öko-mozgalmak és társaságok	210
4. Jóléti szervezetek	495
5. Ifjúsági- és diákszervezetek	154
6. Helyi közösségfejlesztés	196
7. Emberi jogok védelme	171
8. Kutatócsoportok, tanácsadó szervezetek (thinktank)	26
9. Békecsoportok	54
10. Független nőszervezetek	102
11. Menekültek és lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek	55
12. Nemzetközi együttműködés	11
13. Egyéb	135
Összesen	2265

Forrás: Nonprofit Szektor Fejlesztési Központ, 2005.

A számok jól tükrözik, hogy a különféle csoportok igen sokféle területen tevékenykednek, így többek között az oktatás, a kultúra, a tudomány, a művészet, valamint a kutatás, az ökológia, a helyi közösségfejlesztés, az emberi és női jogok területén. Bármilyen sokfélék is azonban ezek a csoportok, tevékenységeik alapvetően a képzésre és az érdekképviseletre korlátozódnak, a kivételt legfeljebb a Szerbia legnagyobb civil hálózatát képviselő, tekintélyes számú jóléti szervezet jelenti. Ezek némelyike több évtized után újjította meg tevékenységét, sokukat pedig különféle nemzetközi szervezetek alapítottak. A legtöbb szociális jóléti csoport a menekültek tömeges beáramlása miatt jött létre, míg a szegény sorsú gyermekek, az öregek, az elszigetelt és sebezhető társadalmi csoportok csak nemrégiben kerültek a figyelem középpontjába. Elsősorban ezek a szervezetek kezdeményezték a szegénykony-

hák, pszichoterápiai egységek és intézetek (clearing houses) és más hasonló intézmények hálózatának alapítását. A fogyatékosokkal élő önszervező egyesületei, illetve a fogyatékosok támogatását célzó szakemberek csoportjai ugyancsak jól szervezett szegmenseket alkotnak. Ezek a csoportok kiegészítő szolgáltatóként működnek oktatási és szabadidős szolgáltatások biztosítása, valamint adománygyűjtés és érdekképviselet ellátása révén.

Erősödőben van egy mintegy 300–400 csoportból álló szegmens, amely a közvetlen foglalkoztatás vagy szociális szolgáltatások biztosítása révén képes munkahelyek létrehozására. Ez a leginkább szociális vállalkozásokként jellemezhető szegmens a legebevezetőbb csoportok (romák, vidéki nők, fogyatékosok) számára biztosított jóléti szolgáltatásokra specializálódott. Létezik továbbá 50–60 újonnan alapított, a Szövetkezeti Törvény alapján működő szövetkezet, amelyek hálózata a szociális üzleti vállalkozásokhoz hasonlóan működik. Az új szövetkezeti egységek közé tartoznak többek között az agrárüzletágban érdekelt mezőgazdasági szövetkezetek, az organikus termelésben érintett, fellendülőben lévő kis-állattenyésztő cégek, valamint azok a nőorientált hálózatok által alapított szövetkezetek, amelyek szociális és egészségügyi szolgáltatásokat, valamint könyvelést, fordítást és egyéb jövedelemszerző tevékenységeket kínálnak sérülékeny helyzetű nőcsoportok számára. (Kolin, 2004, 2007) A Munkaügyi és Szociálpolitikai Minisztérium 2006 óta vezetett adatbázisában 52 olyan vállalkozás szerepel, amely a fogyatékosok – elsősorban munkahelyi balesetekben megrokkantak – számára biztosít szakképzést és munkalehetőséget. Végül meg kell említeni a jelenleg mintegy félszáz közepes méretű egyházi szervezetet, amelyek növekvő hálózata Belgrádban és más nagyobb városokban (Nis, Uzice, Újvidék) működik. Ezek főleg az idősek számára nyújtanak ápolást, orvosi kezelést, ételmiszert és háztartási segítséget, illetve a megfelelő családi háttérrel nem rendelkező krónikus betegeket gondozzák. Szerbia legnagyobb vallási hálózatát, a Caritast a katolikus egyház nemzetközi jóléti szervezetei támogatják. A szerb ortodox egyház Philantropy nevű humanitárius szervezete egyike a legbefolyásosabb – az öregek és betegek számára szolgáltatásokat biztosító – egyházi csoportnak. (Kolin, 2004)

Mint azt korábban említettük, eltérő szabályozás vonatkozik a felajánlásokra (endowments) és az alapítványokra; a helyi elemzések szerint nincs közvetlen kapcsolat e szegmens és a civil szféra egyéb területei között. Különböző becslések szerint a Kulturális Minisztérium legfeljebb 700 közcélú felajánlást és alapítványt regisztrált. Ezek döntő többsége csak névleg létezik, és dokumentációjukat nemzeti archívumokban őrzik. Már az Osztrák-Magyar Monarchia szerb diaszpórája számos civil szervezetet, felajánlást és alapítványt hozott létre szélesebb értelemben vett nemzetépítő munkája részeként. Szerbia első modern intézményeit – iskolákat, könyvtárakat, múzeumokat, bankokat, jótékonyági szervezeteket – a bevándorlók e csoportjai alakították és hozták létre. Másfelől, az Oszmán Birodalom jelentős filantropikus kulturális örökséget hagyott hátra. Ezek közé tartozik a közutak, hidak, helyi templomok építése, és különösen a közcélú felajánlások (ösztöndíjak, művészek támogatása, nevelési és kiadói projektek). E tevékenységek a 20. század fordulóján érték el tetőpontjukat, és erre az időre tehető a szerb harmadik szektor magjának kialakulása. (Avramovic, 1992) E magán- és családi alapítványok többségét olyan jelentős nemzeti intézmények kezelték, mint a Belgrádi Egyetem, a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia, a Nemzeti Múzeum,

és a szerb ortodox egyház. Egy e tanulmány szerzőjéhez eljuttatott dokumentum szerint a szerb ortodox egyház összesen 104 közcélú felajánlással és alapítvánnyal rendelkezett 1938-ban. (Ruzica et al, 1998) A kommunista rendszer 1959-ben minden közcélú felajánlást, alapítványt és alapot államosított. Többségük működését megszüntették, vagy állami intézmények felügyelete alá helyezték őket. Programjuk, költségvetésük, személyi állományuk, és főként vezetésük autonómiája elveszett. Ezek a többi civil szervezettel egyetemben teljes mértékben marginalizálódtak, és rendszerint az állampárti intézményeket szolgáló szatellit-szervezetekként működtek tovább, azaz vagy kvázi állami szerv, vagy félhivatalos kívülálló vált belőlük. Újjáéledésük 1990-ben kezdődött, majd 2000 után vett újabb lendületet. Ma az egyik kulcskérdést az alapítványok vagyonának és alapjainak helyreállítása jelenti, ami szélsőségesen megosztja a társadalmat. Az egyik befolyásos csoport követelése értelmében ugyanis az új alapítványi törvényjavaslatot ki kellene egészíteni egy olyan cikkellyel, amely kötelezi a kormányt a kommunista hatalomátvételt megelőzően aktív alapítványok vagyonának visszaszolgáltatására.

A nonprofit szervezetek mérete, szerkezete és funkciói

Mint korábban említettük, a szervezetek nagy többsége az úgynevezett „örökölt szervezetek” sorába tartozik. A rendszerváltoztatás ellenére a kormánysszervezetek a mai napig a hagyományos módon finanszírozzák, alakítják és kezelik e „csendes többség” legnagyobb részét. Ugyanakkor nincsenek tanulmányok vagy elemzések e hatalmas szegmens méretével, finanszírozásával vagy működésével kapcsolatban. A legtöbb kutatás, jelentés és forrás a civil szektor új és dinamikus fejlődő részeivel foglalkozik, amelyek a fő fejlesztési kérdésekre koncentrálnak igyekeznek megőrizni függetlenségüket. Ezeket a szervezeteket a szociális politikai aktivitás ösztönzése, a társadalmi változások elősegítése, az új társadalmi problémák megfogalmazása és a különböző társadalmi csoportok mobilizálása terén elért sikerek kulcsfontosságú szereplőiként mutatják be. A szerb szakemberek számos új szolgáltatás előfutáraként látják a szegmenst, amely élen jár az innovációk, értékorientációk, speciális érdeklődési területek, valamint az alternatív és kritikai gondolkodás terjesztésében.

Létezik-e tipikusnak tekinthető szervezet? Bullain Nilda szóhasználatával élve döntő többségük a „felfejlődés előtti” fázisban van, azaz a szervezet már formálisan megalakult és működik, de még nem rendelkezik elegendő (humán, pénzügyi és szakmai ismeretbeli) forrással ahhoz, hogy bővíthesse tagságát vagy tevékenységi körét.

Amennyiben megkíséreljük bemutatni a „tipikus” civil szervezetet, egy egymáshoz lazán kötődő, tíz tagnál kisebb, fizetett alkalmazottak nélküli (vagy legfeljebb egy részmunkaidős munkavállalóval dolgozó) egységet találunk, amely egy kis, bérelt létesítményben működik, teljes éves jövedelme 1000 és 5000 euró között mozog, könyvelése rendkívül „rugalmas”, és nélkülöz bármiféle kuratóriumot vagy más formális vezetői struktúrát. (Ruzica, 2000, 2002) Munkájukat a legnagyobb titoktartás mellett végzik – szinte senkit nem tájékoztatva kapcsolataikról, terveikről és jövedelmi forrásaikról. Szívesen „tartják távol maguktól” a közhiatalnokokat a legtöbb potenciális partnerrel egyetemben, akikben elsősorban riválisokat

és bajkeverőket látnak. Azonban viszonzásként maguk sem számíthatnak egyébre: őket ugyanúgy nem veszik komolyan. Az efféle gyakorlat kimenetele könnyen megjósolható: elszigeteltség, társadalmi kontextusuk korlátozott ismerete, bizonytalan teljesítmény és kritikátlan elvárások bármely nemzetközi támogató vagy partner irányában. Így, ha mégannyira igazságtalan és egyszerűsített következtetésként is, de elmondható, hogy a tipikus civil szervezet többnyire vázlatosan megfogalmazott célokkal rendelkezik, és valahol félúton áll az informális csoportok és valódi intézmények között. A szervezetek – amelyek rendszerint rövid életűek, hosszú hibernációs időszakokkal – inkább aktivisták csoportjai és egyes karizmatikus vezetők számára biztosítanak gyülekezőhelyet.

Az efféle általánosítások azonban nem alkalmasak az összetett szerb civil szféra leírására. Ez az ideáltipikus meghatározás azonban segíti a civil szféra fő áramlatának azonosítását, valamint azon tényezők bemutatását, amelyek meghatározzák működésüket. Természetesen léteznek jól szervezett „örökölt szervezetek”, amelyek rendszeres bevételei, intézményi teljesítménye és igazgatási szerkezete változatlanok maradtak. Ugyanakkor sok nemzetközi háttérű szervezet is kiépítette saját formális struktúráját, bevételyszerzési módszerét és működését. Köztük számos jól fejlett, adományokat újraelosztó szervezetet (regranting agency), erőforrás-központot és – jobbára a médiakutatás, lobbis és képzés területére szakosodott – szervezetet találunk. Az EU a legnagyobb finanszírozók közé lépett elő, adományai mássokkal összevetve igen magasnak számítanak. Szigorú követelményei és eljárásai ugyan megterhelőek, ám egyszersmind ösztönzően hatnak a helyi intézményi kapacitások növelésére, a megfelelő struktúra kialakítására és az igazgatás minőségének javítására.

Eltételezve néhány apró, helyi, alulról építkező szervezettől, a legtöbb új szervezet külföldi adományozók révén jött létre, és működésük a mai napig az adományoktól függ. Ez a függőség túlmutat a pusztán finanszírozáson. A szerb szakértők szerint a nemzetközi adományozók számos szervezetet a maguk elképzelései szerint próbálnak meg átalakítani, és finanszírozási ösztönzők vagy új együttműködési kezdeményezések révén az egész harmadik szektor arculatát, tevékenységét befolyásolják. A Directory of Potential Funding Sources legfrissebb kiadása 53 köz- és magánadományozó szervezetet, valamint 30 helyi alapot sorol fel. Ez utóbbiak zöme elsősorban újradományozó jellegű, vagyis külföldi források másodlagos elosztásával foglalkozik. (MoF, 2008) A helyi civil vezetők gyakran panaszkodnak arról, hogy nemzetközi partnereik többsége rövid távon gondolkodik, és nem érdekelt a szervezetépítésben, ami megakadályozza a helyi szervezeteket kapacitásaik és professzionálisuk fejlesztésében, valamint a specializálódásban.

Az állami szektor még mindig monopolhelyzetet élvez a növekvőben lévő magán- és harmadik szektorral szemben. Ez nemcsak az állam jóléti intézményei – egészségügy, oktatás, szociális szolgáltatások –, hanem a kultúra és közszolgáltatások területén is nyilvánvaló. Bár bizonyos kormányzati pénzforrások elérhetőek nemzeti és helyi költségvetési forrásokból, az eljárások sem átláthatóak, sem koherensnek nem nevezhetőek. Számos jelzés utal azonban arra, hogy jogi, intézményi és elvi kiigazítások révén új területek nyílnak meg a magán- és a harmadik szektor szereplői előtt.

A nonprofit szektor jövedelemszerkezete és pénzügyi jellemzői

Bár a törvény tételesen meghatározza a civil szervezetek számos jövedelemforrását (pl. tagdíjak, adományok, ajándékok, hagyatékok, az állami lottó, valamint az állami és önkormányzati költségvetés), a fő bevételi forrást mégis a külföldi adományok jelentik: az FENS elemzése szerint a harmadik szektor teljes bevételeinek 74%-át ez utóbbiak biztosítják. (ProConcept, 2005) Így a külföldtől való függés és egyfajta „támogatásszerző kultúra” a bevételszerzés két fő jellegzetessége Szerbiában. Ezzel párhuzamosan azonban a kormány és az önkormányzatok is egyre növekvő mértékben járulnak hozzá a harmadik szektor bevételeihez, többek között kifejezetten e célokat szolgálja a költségvetés „481. sora”. Nem hivatalos becslések szerint az e soron szereplő és egyre növekvő alapok 2008-ban mintegy 60 millió eurót tettek ki. A problémát az jelenti, hogy a politikai pártok, a szakszervezetek és számos más intézmény is pályázik erre a pénzre, így annak csak minimális része jut el a harmadik szektorhoz. Civil aktivisták gyakran panaszkodnak a pénzelosztás önkényességéről és átláthatatlanságáról. Az új trend hajtóerejét egyrészt a kormány (és közvetve a harmadik szektor) számára új forrásokat biztosító EU integrációs folyamat, másrészt az egyre több civil szervezetet érintő új EU-irányelvek és -normák bevezetése jelenti. A kormánytól származó pénzek adomány formájában érkeznek, és nem üzleti szerződésként. Ugyanez vonatkozik az önkormányzati finanszírozásra: miközben egyre növekvő számú önkormányzat bíz meg civil szervezeteket közjóléti, környezetvédelmi és kulturális szolgáltatások elvégzésével, ez minden esetben adományozás formájában történik. Más szóval az üzleti áruforgalom vagy szolgáltatási díjak a szektorban lényegében nem létező fogalmaknak számítanak, így a jövedelemképzés lehetőségei jelentősen korlátozódnak. E gyakorlat következményeként a harmadik szektor pénzügyi fenntarthatósága erősen korlátozott, különösen ha figyelembe vesszük a külföldi adományok fokozatos elmaradását.

Az adójogszabályok csak implicit módon használják a „nonprofit szervezet” fogalmát, azaz csak akkor, ha egy szervezet nem osztja szét az általa termelt profitot tulajdonosai vagy vezetői között. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy „csakis az árukat vagy szolgáltatásokat áruba bocsátó vállalatok” számára kötelező a társasági adó fizetése. Az adójogszabály a civil szervezeteket nem kezeli külön kategóriaként, hanem az ún. „egyéb” kategóriába sorolja őket, ami meghatározatlanságra, illetve önkényes definiáltságra utal. Emellett a bizonyos jövedelemszintet el nem érő cégek mentesek a társasági adó alól, a harmadik szektor döntő többsége pedig e kategóriába tartozik. A kormány ezen túlmenően mentesítheti e szervezeteket egyéb adók, különösképpen az importált berendezéseket terhelő vámilleték és a pénzzuttatásokat és adományokat terhelő adók alól. Ugyanakkor 2004-től az alapítványok nem fizetnek adót az adományok után, míg más civil szervezetek nem élvezik ezt a könnyítést: 5%-ot kötelesek fizetni a külföldi, és 18%-ot a hazai adományok után. Ugyanez vonatkozik az örökösödési adóra is. Ami az általános forgalmi adót illeti, a vallási és kulturális szervezeteknek nem kell áfát fizetniük termék- és legtöbb szolgáltatásvásárlásaik után, míg a civil szervezeteknek azonban igen, ilyenformán ez utóbbiak nem igényelhetik vissza az áfát beszerzéseik után. Ezért pártolják azt a megoldást, hogy az „áfakörbe” tartozzanak, de „nulla százalékos kulccsal”, vagyis ilyen módon jogosulttá váljanak az áfa-visszatérítésre.

Jövedelemadó-levonás csak a bejegyzett cégeket illeti meg, ám ez homályos és ellentmondásos. A civil szervezetek állítása szerint a külföldi adományokat gyakran kétszer adóztatják, a származási országban és Szerbiában egyaránt. Emellett a cégek jövedelmeikből legfeljebb 3,5% mértékben leírható adományai aszimmetrikusan kerülnek szétosztásra, és az így keletkezett alapok döntő többsége a sport-, szórakoztató és egyházi szervezetekhez kerül. Ilyen adományokat egyébként csak akkor nyújthatnak, ha „hivatalosan” elismert civil szervezet a kedvezményezett. Az adólevonások szintén nem mentesek az ellentmondásoktól. Az 1992-es adótörvény az adóköteles jövedelem legfeljebb 10%-nyi levonását engedélyezte jótékony célokra. A problémát az jelenti, hogy a törvényt elfogadása óta nem alkalmazták. (Pantic, 1998) Mindemelllett a harmadik szektor vezetői amiatt is panaszkodnak, hogy kötelező jelleggel kell fizetniük szociális kiadásokat (nyugdíjak, egészségbiztosítás), ami a szektor számára komoly terhet jelent.

Az üzleti szféra és a harmadik szektor

Az átalakulófélben lévő szerb üzleti szféra egyelőre instabil, legitimációja, társadalmi szerepe és orientációja egyaránt bizonytalan. A szektort olyan, rendkívülinek tekinthető kérdések foglalkoztatják, mint a nagyon magas adók, a korrupció, a maffia típusú hálózatok, a drasztikusan összezsugorodott piacok, a rendkívül drága hitelek és az új üzleti/vezetési ismeretek hiánya. Ezért nem meglepő, hogy a civil szférához való viszonya kezdetleges, gyakran kaotikus, ám alábecsült és alulértékelt is egyben, hiszen a civil szervezetek üzleti képzésben és üzletfejlesztésben betöltött szerepe alig ismert, és a kutatások sem foglalkoznak vele. A területen tevékenykedők megfigyelései szerint azonban a kis- és középvállalkozások képzési és érdekképviselési munkájának jelentős részét a harmadik szektor végzi. E projektek hajtómotorját a nemzetközi közösség jelentette, ám magát a munkát civil szervezetek végzik. Ezzel összhangban megfigyelhető egyfajta „agyelszívás” a harmadik szektorból az üzleti szféra irányába. A harmadik szektor legsikeresebb és legvállalkozóbb szellemű szakértői gyakran folytatják az üzleti világban pályafutásukat.

Másfelől a két szektor részleges és korlátozott együttműködése új forrásokat és energiákat hozott a civil szférába. Az efféle együttműködések segítenek az üzleti szektor számára abban, hogy magát legitim, a szegénységgel, illetve a helyi szegényekkel, valamint a közösségi ügyekkel, a kultúrával és a környezettel törődő társadalmi szereplőként jelenítse meg. A Smart Kolektív nevű civil szervezet a társadalmilag felelős cégek ügyének egyik élharcosa. Egy projekt révén ez a szervezet segítette a Business Leaders Forum létrejöttében, melynek célja a harmadik szektorral való együttműködés támogatása.² A Forum alapítói érdekes módon többnyire külföldi cégek közül kerültek ki; a 11 cég közül mindössze egy helyi tulajdonú. A több civil szervezet támogatásával létrehozott Virtus-díj az emberbarát vállalatok között kerül kiosztásra. Ezt az éves díjat eredetileg a Balkan Community Initiatives Fund, egy igen aktív helyi továbbadományozó alap indította útjára, s a díj finanszírozása, illetve az ezzel kapcsolatos tevékenységek is az ő nevéhez fűződnek.³

A kormány viszonya a civil szektorhoz, és a kormány civil stratégiája

A 2000-es rendszerváltást követően egyfajta szimbiózis alakult ki a szerb civil szféra és a kormányzati szervek között. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a harmadik szektor számos aktivistája kapott magas kormányzati rangot. Ezért is meglepő, hogy a kormány nem rendelkezik átfogó stratégiával vagy politikával a civil szférával való együttműködést illetően. Igaz, hosszas huzavonát követően az előrelépés jelei mutatkoznak. A jelen pillanatig a kormány és a harmadik szektor kapcsolatai teljes mértékben aszimmetrikusnak tekinthetők. A kormányzati szervek az alkalmi kapcsolatokat, egyszeri konzultációkat vagy részleges információcserét preferálják. A civil szervezetek ezzel szemben partneri kapcsolatokért és egyértelmű munkamegosztásért lobbiznak. Követeléseiket a minisztériumok és állami szervezetek többnyire arra hivatkozva utasítják el, hogy a civil szervezetek nem rendelkeznek megfelelő tapasztalattal, nem képviselnek életképes ügyfélkört, illetve a szektoron belül lehetetlen a konszenzus vagy működőképes együttműködés kialakítása. Korlátozott együttműködés jön létre nyomásgyakorlás révén, vagy egyes fontos nemzetközi projektek, illetve olyan különféle EU-integrációs folyamatok során, amelyek kifejezetten megkövetelik a kormány és a harmadik szektor együttműködését. Ami a nyilvános konzultációs folyamatokat illeti, igen fontos a REC megfigyelése: „A civil szervezetek képviselőire nem vonatkoznak szabályok vagy követelmények azokban a különféle munka- vagy szakértői csoportokban, amelyekbe a kormány meghívja a környezetvédelmi civil szervezetek képviselőit.” (REC, 2007) Noha a megjegyzés a környezetvédelem területére vonatkozik, a teljes harmadik szektorra érvényes.

Az EU és más nemzetközi szereplők mintegy 30 nemzeti stratégia kidolgozását támogatták a fenntartható fejlődés, a szegénység felszámolása, a mezőgazdaság, az oktatás, az energia stb. témaköreiben. Mivel e dokumentumok azonos vagy hasonló fogalmakon és elveken alapulnak, a szerb politikai, kulturális és szakmai elit jelentős része megismerkedett azzal a specifikus szóhasználattal, fogalmi rendszerrel, gondolkodásmóddal és azokkal a készségekkel, amelyek révén képesek komplex programok és projektek megfogalmazására, megalkotására és gyakorlati megvalósítására. Az Efe- (Európa Környezetéért) mozgalom belgrádi konferenciája például ebben központi szerepet játszott 2007-ben, számos a szabályozásról, intézményi kapacitásokról és több szereplő együttműködéséről szóló kezdeményezésre, találkozóra, vitára és új projektre volt komoly hatással. Olyan nemzetközi szereplők hozzájárulása, mint a Világbank, a USAID, a Német Tanácsadó Iroda (GTZ), az EAR, az UNDP (az ENSZ Fejlesztési Programja) és az OEBS, szintén igen jelentős. A fenntartható fejlődés és az „európai értékek” témái számos helyi projekt számára biztosítottak szélesebb kapcsolódási pontot a környezetvédelmi, a nemzeti, a kisebbségeket, illetve a helyi fenntartható fejlődést illető projektekkel kapcsolatban. (Ruzica, 2008) E nemzetközi kezdeményezések, projektek és folyamatok új keretek közé terelték a kormány és a harmadik szektor együttműködését, miközben láthatóan megváltoztatták magát a harmadik szektort is. E trend legjobb példája, hogy a miniszterelnök-helyettes hivatalában kapott otthont a Szegénységcsökkentési Stratégiák (PRSP) nevű kezdeményezés. A PRSP csapata formális kapcsolatokat alakított ki a harmadik szektor ernyőszervezeteivel, amelyek mindegyike specializált civil

szervezetek csoportjait építette ki. Az így kialakult, mintegy 700 civil csoportból álló hálózat a szegénységben élők gondjain próbál enyhíteni. (PRSP, 2008) Az Európai Integrációs Kormányhivatal által kidolgozott Együttműködési Memorandum formális platformot teremtett egy civil szervezetekből álló hálózat létrehozásához, amelynek elsődleges célja az EU-integrációs folyamat támogatása. Így mintegy 70 civil csoport vesz részt a kampányokban, a népszerűsítő munkában és az információterjesztésben. Az Ifjúsági Minisztérium és a Nép-jóléti Minisztérium hasonló, bár kisebb hálózatokat állított fel saját céljai érdekében. Egyedül a Vajdaságban hoztak létre tartományi szintű különleges alapot a nonprofit szektor fejlesztése érdekében, ami fontos mérföldkőnek számít a civilek és a közszféra kapcsolatában.⁴ Ugyanakkor számos önkormányzat hozott létre helyi alapokat, amelyek fő feladatai a szociális jóléti, oktatási, egészségügyi és egyéb területek projektjeinek finanszírozása, és ezek fő, de nem kizárólagos haszonnévelői a civil szervezetek. Bár ez utóbbiak vezetői gyakran panaszkodnak a szabályok átláthatatlanságáról, valamint az alapok szétosztásának gyakran kirekesztő voltáról, ez a gyakorlat lassan újjáformálja a köz- és civilszféra együttműködését.

Bízva az egyesületi törvény 2008 végére ígért elfogadásában, belgrádi civil szervezetek erős hálózata kezdett olyan érdekképviselési projektbe, amelynek során a kormány és a harmadik szektor közötti jobb együttműködést elősegítő új „intézményi mechanizmusokért” lobbiznak. A projektet, amelynek célja két új fontos szervezet megalapítása, nemzetközi adományozók és szakértők is támogatják. Az első megalapítandó szervezet egy a civil társadalommal való együttműködést szolgáló kormányhivatal lenne, melynek fő feladata a kormány és a harmadik szektorral foglalkozó állami szervek összehangolása (szabályozás, finanszírozás, párbeszéd, információ terjesztése) lenne. A második cél egy a civil társadalom fejlődését szolgáló alapítvány létrehozása, amelynek feladatát – néhány jelentős projekt és civil szervezet finanszírozása mellett – a szektoron belüli együttműködés támogatása jelentené. (Andjelkovic–Golubovic, 2008) Első lépésként és az új szervezetek megalakításához szükséges elvi keretként a hálózat javasolta egy ún. nemzeti „szövetkezeti egyezmény” megszövegezését, amely implicit módon egy, a fő kérdéseket (finanszírozás, adópolitika, intézményi hálózatok, civil infrastruktúra) tartalmazó, nemzeti civil stratégia lenne. E kezdeményezés jelentős javulást hozhatna a harmadik szektor minden területén, és fontos lépést jelentene a szféra fenntarthatóságához vezető úton. Ám ha az új törvények beiktatása tovább halasztódik, a kezdeményezés könnyen elveszítheti lendületét.

Zárszó helyett. . .

...álljon itt azon fontos kérdések összefoglalása, amelyek koherens és szisztematikus megfogalmazása elkerülhetetlen. Ezek a gondolatok az állami vagy harmadik szektor kezdeményezéseiről, vitáiról, valamint interjúink általunk készített összegzésén alapulnak. (Vö. Ruzica, 2000, 2002)

- 1) Új, egységes és átfogó, a harmadik szektorra vonatkozó ágazati jogszabályokra van szükség...
 - amelyek egyaránt meghatározzák az ágazat státusát, valamint a nonprofit státust, hogy azonosítsák a jelentős intézményeket (mint például az alapítványokat, ösztöndíjakat, a bejegyzett szervezeteket), illetve hogy modern osztályozási rendszert hozzanak létre.
 - Szerbiának szüksége van arra, hogy civil szervezeteit egyetlen nagy, nemzeti regiszterben tartsa nyilván, amelynek lehetnek regionális ágazatai is. A Közigazgatási és Önkormányzati Minisztériumnak a Statisztikai Hivatallal karöltve következetes tipológiát, új, modern osztályozási szerkezetet és működő jelentési rendszert kell kialakítania.
 - Az adórendszer alapos rekonstrukcióra és a finomításra szorul, ami többek között a „nonprofit státus” pontos meghatározását jelenti. Továbbá a civil szervezeteket gazdasági szereplőként kell elismerni, ám mint ilyeneknek, különleges besorolást kell kapniuk. Meg kell határozni szolgáltatásaikat és díjaikat, és korlátozni ezeket tevékenységük függvényében, így az alaptevékenységükkel összefüggő és össze nem függő tevékenységeket egyértelműen szét kell választani. Pontosan meg kell határozni az általános forgalmi adót és a kedvezményeket, illetve biztosítani kell a „nulla adókulcos” státust. Az állampolgárok és vállalkozások adományait az adóból leírhatóvá kell tenni, és egyértelmű adókedvezményeket kell beépíteni. Az adókulcsok alapján több szervezeti csoport élvezhet megkülönböztetett adóstatuszt, azaz lehet részben vagy teljesen adómentes.
- 2) Intézményi változtatásokra és kiigazításokra van szükség az állami szektorban, különösen önkormányzati szinten:
 - A jelenlegi, a civil társadalommal való együttműködést szolgáló Nemzeti Hivatal, illetve a Nemzeti Harmadik Szektor Alapítvány megalapítására irányuló kezdeményezéseket egy „civil társadalmi stratégia” keretében támogatni és fejleszteni kell.
 - Ugyanez vonatkozik a különféle közös- és ad hoc bizottságokra, a különböző kormány szintű civil tanácsadókra és a harmadik szektor meghatalmazottjaira is.
 - Új eljárásokat, szolgáltatási szabványokat és versenyképes ajánlatokat kell kidolgozni egy új kiszervezési gyakorlat kialakítása és fejlesztése érdekében; ennek tartalmaznia kell az akkreditációs és engedélyezési modelleket is.
 - A harmadik szektor fenntarthatóságához vezető első lépésként stratégiailag át kell gondolni a diverzifikált finanszírozás (díjak, támogatások, kiszervezés és közös tulajdon) kérdését.
 - Eszközöknek vagy teljes intézményeknek a harmadik szektor „tulajdonába” történő átadása (lízingje) révén fejleszthetjük a szerb harmadik szektor szolgáltatási területét; néhány korrupció-ellenes mechanizmusra és összeférhetetlenségi biztosíték beépítésére azonban itt is szükség van.
- 3) A harmadik szektor belső infrastruktúrája:
 - Szükség van a harmadik szektor nemzeti szintű fórumára, több szövetségi hálózatra, fundraising-képzésekre, egyetemi szintű tanfolyamokra a civil társadalomról, valamint hivatalosan szervezett kutatói közösségre stb.

- A harmadik szektor támogató központjainak specializálódniuk kell, és meg kell egyezniük a megfelelő munkamegosztás feltételeiben. Emellett meg kell vizsgálniuk annak lehetőségét is, miként válhatna egyikük fokozatosan országos civil szolgáltató központtá.
 - A harmadik szektornak szüksége van modern igazgatásra, a jövőben megalapítandó kuratóriumokra és a részben már létező, önszabályozásra.
 - A „nemzeti” és „regionális” civil szféra infrastruktúrájának egyenletes és stabil finanszírozása szintén fontos prioritás. Egyes javaslatok értelmében a privatizációs alapok egy részének felhasználásával egy vagy több közalapítványt kellene létrehozni, amely(ek) fő feladata az infrastruktúra finanszírozása és egyes jelentős projektek támogatása lenne. Ezek az alapítványok független szervezetek lennének, amelyekben a harmadik szektor szereplői jelentős erőt képviselnének. Más javaslatok értelmében ugyanezen célból nemzetközi adományozóknak különleges alapot kellene létrehozniuk, amelyhez a kormánynak ugyanolyan mértékben kellene hozzájárulnia.
- 4) Orvosolni kell a nemzetközi függőség problémáját:
- Ez történhet kerekasztalok, helyzetjelentések, valamint az adományozók összehangolt erőfeszítései révén, amelyek a harmadik szektor fenntarthatóságára és/vagy a nemzetközi adományozók kivonulási stratégiájára koncentrálnak.
 - A partneri kapcsolatok koncepciója és független költségviselő források keresése, valamint a hosszú távú célkitűzések központba kerülése átveheti a külföldi támogatást és/vagy alakíthatja a fenntarthatósághoz vezető utat.
 - A létező hálózatok konszolidációja – és nem új szervezetek alapítása – az elsődleges feladat.
 - A nemzetközi adományozók tárgyalásokat kezdeményezhetnének munkamegosztásukról.
- 5) Új/jobb kommunikációs stratégia révén javítani kell a harmadik szektorról kialakult meglehetősen negatív képen...
- hogy a tömegmédiát megbízható partnerré tegyük.
 - Szükséges lenne egy nyilvános konzultációs rendszer kidolgozása a kormánnyal (információcsere és közzétételi politika, a média rendszeres tájékoztatása, városháza típusú ülések és nyitott házak a láthatóság és a vonzerő növelése érdekében).
 - A civil szervezetek képzése mediakommunikációs stratégiáik fejlesztése érdekében.
- 6) A harmadik szektor a kormány reformstratégiájának fontos szereplője
- Nyilvános kampányok, konkrét programok népszerűsítése és nyomon követése, helyi hivatalnokok képzése, és bizonyos közvetlen szolgáltatások biztosítása. E tevékenységeket szigorú versenytárgyalásoknak, megbízható jelentési rendszereknek, értékelési módszereknek és ellenőrzési mechanizmusoknak kell kísérniük. E gondolatok kidolgozásához és megvalósításához az EU-csatlakozási folyamat látszik a legalkalmasabb keretnek.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány eredetileg az International Centre for Democratic Transition (ICDT) megbízásából a „Civil Society and State in the Process of Social Transformation” programjához készült, jelen közléshez az ICDT hozzájárult.
- 2 lásd www.smartkolectiv.org
- 3 lásd www.bcif.org/virtus
- 4 lásd www.fondrnps.org.yu

Irodalom

- Andjelkovic, Golubovic (2008): “Institutional Mechanisms of Cooperation of Government and Civil Society: Comparative Experiences and Recommendations For Serbia (Vázlat)” <http://www.prsp.sr.gov.yu/vest.jsp?id=603>
- Avramovic, Z. (1992): *Zaduzbine, fondovi, fondacije, legati u kulturni Srbije*, (Ösztöndíjak, alapok, alapítványok és örökségek a szerb kultúrában), Belgrád: Zavod za proucavanje kulturnog razvitka.
- Balkan Community Initiatives Fund (2008) www.bcif.org
- CRNPS (Centar za razvoj neprofitnog sektora), 2005 <http://www.crnps.org.yu>
- Gradjanske Inicijative (2005) NVO Sector in Serbia*, Belgrád www.gradjanske.org
- Kolin Marija (2004): The evolution of co-operative principles and the emerging Third Sector activities in Serbia. In: Borzaga, C.–Spear, R. (szerk.): *Trends and challenges for Co-operatives and Social Enterprises in developed and transition countries*. Edizioni 31 Trento, Olaszország.
- Kolin Marija (2007): Uloga neprofitnog sektora i socijalnih preduzeća u novim programima zapošljavanja (A nonprofit szektor és a szociális vállalkozások szerepe az új munkahelyteremtő programokban in *Ekonomija i sociologija* (Gazdaság és szociológia) Institute of Social Sciences, Belgrád
- Less, Ewa. (1996): The Role of Voluntary Sector in the Transformation of State Welfare Systems in Comparative Perspective: Poland, the Czech Republic and Hungary. In: Brunon Synak–Miroslav Ruzica (1996): *Voluntary Sector in a Changing Society*. Gdansk: University of Gdansk.
- Milivojevic Zdenka (2006): Civil Society in Serbia: Suppressed during the 1990 gaining legitimacy and recognition after 2000. *Civicus Civil Society Index Report for Serbia*, Argument and Center for Development of the Nonprofit Sector, Belgrád.
- MoF (Pénzügyminisztérium) (2009): Vodic kroz potencijalne izvore finansiranja (2008): Belgrád
- Pantic, D. (1998): *Poresko-pravni tretman nevladinih, nedobitnih organizacija u SR Jugoslaviji i mogucnosti njihovog samofinansiranja* (A volt jugoszláv civil és nonprofit szervezetek adózása és önfelkaröltözésük lehetőségei), előadás, First Yugoslav Forum of Non-government, Nonprofit organizations, Belgrád.

Paunovic, Zarko (szerk) (2009): *Buducnost civilnog drustva u Srbiji*. (2. kiadás)

<http://mail.google.com/mail/?ui=1&view=att&th=11f9055297e58c49&attid=0.1&disp=vah&zw>

ProConcept (2005): Annual Report <http://www.proconcept.org.yu/eng/projekti/summary/analysis.pdf>

PRSP (2008): <http://www.prsp.sr.gov.yu/partneri/civilno1.jsp>

REC (2007): NGO Directory of South East Europe, Budapest, Regional Environment Center

Ruzica M., Kolin M., Paunovic Z., Petrovic, B. (1998), Serbian Third Sector at a Crossroads, előadás, *International Society for Third Sector Research Third International Conference*, Genf, július 8–11.

Ruzica, M. (2000): *Civil Society in Ukraine*, Washington DC: World Bank.

Ruzica, M. at al (2002): *Belarus Civil Society at a Crossroads*. Washington, DC: World Bank.

Ruzica, M. at al (2008): *Eco-Potentials in Serbia*. Beograd: Heinrich Boell Stiftung.





MEGJEGYZÉSEK SZABÓ MÁTÉ CIKKÉHEZ

A GANDHIÁNUS POLGÁRI ENGEDETLENSÉGTŐL

AZ OMBUDSMANIG

Gáthy Vera

■ Szabó professzor igen érdekes összehasonlítást tesz a polgári engedetlenség és az ombudsmani tevékenységek között, és pontosan megfogalmazza a két terület különbségeit is. Tisztában lévén azzal, hogy az írás nem Gándhíról szól, és elfogadva, amit a Szerző a nagy indiai politikusról mond, úgy érzem, hogy érdemes némiképpen bővebben szólni arról a módszerről és mozgalmról, amit a Mahátmá nevével szokás fémjelezni.

Szabó professzor pontosan jelzi, hogy Gándhí gyarmati körülmények között tevékenykedett, ezért az ő polgári engedetlenségének szükségképpen vannak a jogállamiság keretei közötti esetleges civil mozgalmakkal szemben eltérő vonásai.

Azt tartom, hogy Gándhít ma inkább divatos ebben a kontextusban idézni, mint amennyire indokolt. Sokkal szerencsésebb Martin Luther King példájára hivatkozni, aki egy jogállam, mi több, az emberi jogok és az egyenlőség élharcosának keretei között vállalta akár a halált is, hogy a törvények valóban és végérvényesen minden állampolgárt egyformán védjenek, jogait biztosítsák és ne legyen semmiféle diszkrimináció azokkal szemben, akik nem fehér bőrűek. Azt gondolom, hogy a feketék polgárjogi küzdelme kínálja a legjobb példáját annak, hogy a polgári engedetlenség és annak számos formája kiharcolhatja egy jogállamban a hátrányos megkülönböztetés felszámolását.

Gándhi esete azonban sok tekintetben eltér Martin Luther King tevékenységétől. Gándhít elsősorban a saját történeti korszakában és földrajzi meghatározottságában kell szemlélni, és nem csupán arról van szó, hogy idegen, gyarmati uralom ellen alkalmazta az általa kidolgozott polgári engedetlenség eszköztársát. Ha úgy tetszik, a dél-afrikai brit uralom nem, de az indiai biztosított valamiféle alkotmányos keretet a kormányzáshoz. Más kérdés, hogy a társadalom csaknem valamennyi rétegének sértette az érdekeit, és ez lett a nemzeti összefogás egyik alapja. India azonban társadalmi struktúrájából fakadóan is

elnyomók és elnyomottak szövevényes világa volt, amit sem a brit uralom, sem Gándhí számottevően nem változtatott meg. A polgári demokratikus, független indiai államnak sem sikerült máig sem kiiktatni a sajátos indiai alá- és fölérendeltségi viszonyokat, miközben – legalábbis bűnügyekben – fenntartja a britek által az 1860-as években bevezetett büntető törvénykönyv alapelvét, miszerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Ez már bevezetésekor is nagy újdonság volt, mert a korábbi indiai igazságszolgáltatás (és társadalom) ezt az elvet nem ismerte.

A gyarmati viszonyok fontos tulajdonsága volt, hogy minden fegyveres erő és erőszakszervezet a britek kezében volt, ezért a lakosságnak semmiféle lehetősége nem volt az erőszakos fellépésre. Gándhí ezt ismerte fel, amikor Indiában is meghirdette az erőszak nélküli polgári engedetlenséget mint a nemzeti függetlenségi küzdelem legfontosabb eszközét. Általános célok érdekében azonban nem lehetett harcot indítani, mindig csak konkrét okokból. Jobbára a méltatlanul magas adók elleni tiltakozást választotta, és azt sem országosan, hanem egy-egy régióban. A polgári engedetlenségnek számos formáját alkalmazta, kezdve az adófizetés megtagadásától mindenfajta tevékenység felfüggesztéséig, „sztrájkórségnek” is nevezhető őrjáratok szervezéséig, az idegen áruk vásárlásának elvetésétől az egyéni polgári engedetlenségig, vagy saját személyében a halálig tartó éhségsztrájkot egy-egy nagyobb nemzeti kérdés eldöntése érdekében. A legnagyobb hatást azzal érte el, hogy felszámolta a félelmet, a hatóságoktól való rettegést, és dicsőséggé tette, ha valakit a hatóságok a polgári engedetlensége miatt megbotoztak, letartóztattak. India valóban megszűnt félni az idegen hatalomtól. Gándhí legnagyobb hatása éppen abban volt, hogy az alatt a hús esztendő alatt, amíg a Nemzeti Kongresszust vezette, részben felnevelt egy, a lakosság sérelmei és igényei iránt érzékeny politikai osztályt, és részben hozzásegítette a szubkontinensnyi országot ahhoz, hogy egységben gondolkodjon és ne féljen a hatóságoktól. Amire vége lett a második világháborúnak és Nagy-Britannia annyira meggyengült, hogy szó sem lehetett indiai uralma fenntartásáról, a hatalmas ország készen állt az önálló nemzeti-állami létre, és a néhány esztendő alatt kidolgozott alkotmány megteremtette a jogállamot és a parlamenti demokráciát azokon az alapokon, amelyeket a brit uralomtól örökölt.

Nem állítható, hogy Gándhí módszerei nem értek el részleges, esetleg lokális eredményeket, de valójában az igazi hozadékuk a nemzet formálásában érhető tetten. És mint ilyen, inkább hasonlítható azokhoz a polgári engedetlenségi mozgalmakhoz, amelyek napjaink fél, vagy egészen diktatórikus rendszerei ellen küzdenek a jogállamiság megteremtéséért.

Van a gandhiánus polgári engedetlenség koncepciójának néhány sajátos vonása is, amely elgondolkodtató, valahányszor példaképpen kívánjuk idézni. Olyan tulajdonságok ezek, amelyek megszívlelendőek, de lehetséges, hogy a mai politikai-társadalmi-tudati viszonyok közepette inkább a desiderata kategóriájába sorolhatók. Gándhínak három fontos tanítása volt a polgári engedetlenség összefüggésében: 1. legyen mindig erőszak nélküli; 2. az igazságtalan törvényeknek nem kell engedelmeskedni; 3. a cél nem szentesíti az eszközt. És volt még valami, amit tézisszerűen nem lehet Gándhíról megfogalmazni, de az, ahogyan elképzelte a jövőndő Indiáját, egyértelművé teszi, hogy ő bizony nem bízott az államban, és fel is akarta számolni.

Az erőszaknélküliség követelménye a jogállamban is megállja a helyét, amennyiben a jogállam sem alkalmaz erőszakot. Az igazságtalan törvényeknek való engedelmesség megtagadásával azonban már van némi gond. Magával az igazsággal kezdődik a probléma, ami mint filozófiai kategória aggályos. A törvényeknek való engedetlenség pedig jogállamban kérdéses. Az igazságosság fogalma a filozófiai kérdésem túl is gondot okozhat. Hiszen ma-napság a különböző hatóságok és államigazgatási szervezetek elárasztották az állampolgárt a jogszabályok, előírások, utasítások olyan tömegével, amely azon kívül, hogy gyakorta fitytyet hány a jogszabályok hierarchiáját definiáló jogelvknek, ellentmondásoktól terhes, követ-hetetlen, érthetetlen és elkedvetlenítő. A polgár úgy éli meg, hogy tehetetlen mindezzel szemben, igazságtalannak érzi a rázúdított jogi dzsungelt és bürokráciát, amely számtalan alkalmat és eszközt kínál a jogállamnak is arra, hogy megkeserítse az állampolgár életét és visszaéjen jogaival. Ebben a helyzetben vajon igazságos-e a polgári ellenállás? És ha igen, konkrétan mivel szemben? Ez az a pont, ahol a polgári engedetlenségnek át kell adnia a funk-cióit az ombudsmannak, hátha ő szakszerűbben képes megvívni ezt a szélmalomharcot. És végül ott a kérdés: ha a jogállamnak az a célja, hogy biztosítsa polgárai jogait és megkövetelje kötelességeik teljesítését, vajon a most alkalmazott eszközökkel érheti csak el?

A cél és az eszköz viszonya első sorban erkölcsi kérdés, és nehezen egyeztethető össze a politikai gyakorlattal mindig és minden körülmények között.

Kétségtelen, hogy kívánatos lenne visszahozni a politikába és a társadalmi viszonyokba, és megerősíteni az erkölcs mint jog előtti szabályozó vezérelveit, csak éppen az a kérdés, hogy mit értünk erkölcsön, hiszen Gándhí felfogása szerint vallási indíttatású erkölcsről van szó. És van-e olyan erkölcs, amely nem valamilyen nagy világvallásban kristályosodott ki? A szekularizálódott globális társadalomnak erre a kérdésre még meg kell találnia a választ.

Valóban, fontos szempont Gándhí harmadik tanítása: hogy nem minden cél szentesít minden eszközt. Nem ártana, ha az erkölcs elvei átjárnák a politika szféráját, és visszatartó erejűek lennének, fékeznek a jogállamot saját elburjánzásában, és segítenék olyan arányok megjelésében, amelyek az állampolgárt nem ingerlik engedetlenségre, mégis biztosítják és képviselik az érdekeit. Ezt a rögös utat vázolja fel Szabó Máté professzor írása.



REISINGER ADRIENN*Részvételi demokrácia és társadalmi részvétel – elméleti megközelítések*

A fejlesztésekben nagyon fontos szerepet játszanak az állami, önkormányzati szereplők, akik törvényi, rendeleti formában keretet tudnak biztosítani a célok megvalósításához. A fejlesztések kulcsszereplői viszont azok az állampolgárok és helyi szereplők, akik tevékenységük révén tartalommal tudják megtölteni a fejlődést. Ők lesznek azok, akik mindennapi tevékenységükkel, a keretek adta lehetőségekkel élve megvalósítják a fejlesztéseket.

Amennyiben az állampolgárok és egyéb társadalmi, valamint gazdasági szereplők is aktív szerepet játszanak a közügyek, fejlesztési folyamatok alakításában, már a képviseleti demokráciát meghaladó formáról, a részvételi (aktív) demokráciáról beszélhetünk. Ennek középpontjában az áll, hogy a szereplőknek lehetősége van részt venni a döntések előkészítésében, fejlesztési stratégiák véleményezésében, jövőbeli irányok megjelölésében. Vagyis ez nem jelent mást, mint az egyes bevonásra kerülő szereplők aktív együttműködését és kommunikációját a mindennapi életet érintő kérdésekben. A társadalmi részvétel során az állampolgárok közvetlen és közvetett (civil/nonprofit szervezeteken keresztül) szerepe kerül kihangsúlyozásra.

Tanulmányom célja, hogy bemutassa a részvételi (aktív) demokrácia és társadalmi részvétel elméleti hátterét, fókuszálva a civil/nonprofit szervezetek lehetséges részvételi formáinak ismertetésére.

Kulcsszavak: civil/nonprofit szervezetek, képviseleti demokrácia, részvételi demokrácia, aktív demokrácia, társadalmi részvétel.

Reisinger Adrienn (1981, Győr) közgazdászként végzett 2005-ben a Széchenyi István Egyetemen, Győrben, jelenleg a Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Karának tanársegédje, ahol részt vesz a Statisztika, Nonprofit gazdaságtan és Regionális politika című tárgyak oktatásában. A szerző PhD-tanulmányait a Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskolában folytatja, doktori abszolutóriumát 2008 júniusában kapta meg. Kutatási területe a civil, nonprofit szervezetek helyi fejlesztésben betöltött szerepének vizsgálata, a társadalmi részvétel elméleti és gyakorlati vonatkozásainak elemzése. Kutatásait az MTA Regionális Kutatások Központja Nyugat-magyarországi Tudományos Intézetben folytatja mint egyetemi munkatárs.

E-mail: radienn@sze.hu

BOCZ JÁNOS*„Léghegyek.” Tévhitek, avagy a magyar nonprofit szektor mélyrétegei*

A cikk szerzője a magyarországi nonprofit szektor „mélyrétegeiben” zajló folyamatokra igyekszik felhívni az olvasók figyelmét. Adatokkal alátámasztva bizonyítja, hogy a hazai nonprofit szektor egyre inkább polarizálódik, s a foglalkoztatottak és a gazdasági erőforrások

egyre nagyobb mértékben koncentráltak a szektor nem civil jellegű szervezeteinél, s ezen belül is a közhasznú társaságoknál. Ennek következtében a civil jellegű szervezetek (alapítványok és egyesületek) gazdasági potenciálja egyre kisebb lett, miközben a közhasznú társaságoknak nyújtott támogatások révén az állam és az önkormányzatok gyakran a saját befolyási körükbe tartozó szervezetek részére biztosítottak jelentős anyagi forrásokat. A szektor állami támogatásának igen jelentős növekedése ellenére Magyarországon továbbra is hiányzik a szektorok közötti partneri kapcsolat, és csak kevés nonprofit szervezet vett át korábban állami és önkormányzati szervek által ellátott feladatokat, nemzetgazdasági összehasonlításban pedig a szektor munkaerő-piaci súlya sem számottevő.

Kulcsszavak: alapítvány, civil szervezet, egyesület, közalapítvány, közhasznú társaság, nonprofit gazdasági társaság, társadalmi szervezet.

Bocz János 1966-ban született Budapesten. Az Eötvös Lóránd Tudományegyetemen szerzett szociológus diplomát 1996-ban, és a Budapesti Corvinus Egyetem szociológiai doktori iskoláját befejezve 2009-ben szerezte meg a doktori fokozatot. Doktori disszertációját a magyar nonprofit szektor strukturális átalakulásából írta. A nonprofit szektorral kapcsolatban eddig közel 30 publikációja jelent meg önállóan, illetve társzerzőkkel közösen. Kutatási területei: nonprofit és civil szervezetek, önkormányzati választások, társadalmi integráció.

E-mail: boczj@yahoo.com

VÁCZI BORBÁLA

Rések a jószándékban

A tanulmány szerzőjét egyetemi konzulense ajánlotta figyelmünkbe. Szociális munkás szakdolgozata egy részének átdolgozott változatát közöljük. Az foglalkoztatja, van-e a jótékony-ságnak etikája. Arra keresi a választ, vajon aki jótékonykodik, betart-e bizonyos szabályokat, azaz tekinthető-e szakmának a jótékonykodás, és ha igen, melyek ezek a szabályok, és hogyan alakulnak ki.

Kulcsszavak: jótékonyosság, adományozás, etika.

Váci Borbála 1984-ben született Budapesten. Életét részben fővárosiként, részben pedig egy Borsod megyei falu, Tard lakosaként élte, mely életformabeli kettősség érdeklődésében is duettet hozott létre. A Lauder Gimnáziumban tett érettségi (2002) után a Magyar Újságírók Országos Szövetsége újságíró szakát (2004), majd az Eötvös Lóránd Tudományegyetem általános szociális munkás (2008), esti szakát végezte el. 2005-től a SuperGroup kommunikációs cég sajtófőnökeként vett részt jótékonyági akciókban. 2007-től a Propaganda független kommunikációs cég gyártásvezető munkatársa. Dolgozatának indítórugója a kommunikációs szakmában szerzett tapasztalatainak ütközete a tanulmányaiból szerzett tudásával.

E-mail: bogyisz@gmail.com

GLIED VIKTOR*Civil szervezetek szerepe a környezeti ügyekben a dél-dunántúli régióban*

A dél-dunántúli régióban az elmúlt húsz évben megismert környezeti ügyekben megjelenő civil szerepvállalás nyomán kialakult zöld hálózat megteremtette az EU-s csatlakozást követően megjelenő új együttműködési formák alapjait. A demokratikus döntéshozatalt szem előtt tartó közösségi elveknek köszönhetően a döntéshozók társadalmasítják a 2007–2013 közötti költségvetési időszak programjait és az ezekhez kapcsolódó stratégiákat, akcióterveket. A társadalmi vita során a civilek többszintű egyeztető fórumokon keresztül közvetíthetik javaslataikat a döntéshozók felé, egyúttal információkat szerezhetnek az EU-s projektekről. A civil egyeztető fórumok megalakulása segítette a civil integrációs folyamatot, a partnerség elvének érvényesítését, mélyítését, a döntéshozatali eljárás egyeztetéseinek hatékonyabbá tételét. A kialakított mechanizmus 2008 nyaráig fokozatosan fejlődött, azonban a második Akcióterv társadalmasítását követően lényegében megfeneklett, értelmét veszítette. Amennyiben a döntéshozatalban részt vevő civilek különböző okok miatt nem képesek „felőzni” a feladathoz, nem képesek kialakítani a megfelelő szakértői háttérrel, javaslataikat pedig a döntéshozók nem veszik komolyan és nem építik be a programokba, a fórumok, tanácsok és kerekasztalok működésében való civil részvétel feleslegessé válik, mint ahogyan azt a Dél-Dunántúl esetében láthatjuk.

Kulcsszavak: civil szervezetek, civil részvétel, társadalmi vita, civil egyeztető fórumok

Glied Viktor 1978-ban született Szekszárdon. A Pécsi Tudományegyetemen szerzett történelmi és politológus diplomát. A 2008/2009-es tanévben a Kerényi Károly Szakkollégium vezetője, 2008-tól a Pécsi Zöld Kör egyesület alelnöke, a Publikon Kiadó vezetője. Jelenleg egyetemi tanársegéd és PhD-hallgató a PTE Politikai Tanulmányok Tanszékén. Kutatási területe a környezetpolitika, kiemelt tekintettel a környezeti szűkösség politikai és társadalmi hatásaira, a globális és regionális vízproblémákra és a zöld civil szervezetek szerepvállalására.
Email: glied.viktor@gmail.com

KINYIK MARGIT*Civil érdekérvényesítés kistérségi szinten*

A magyar közigazgatás a rendszerváltás hatására komoly decentralizációs folyamaton ment keresztül, melynek alapértéke a helyi autonómia volt. Ennek eredményeképpen kétszintű közigazgatás épült ki, melynek első szintjén az „egy település – egy önkormányzat” elve érvényesült, míg a második szinten a megyék szerepelnek. Az 1990-es évek végére az elaprózódott településszerkezet negatív hatásai, valamint az európai uniós elvárások új integratív szint megerősítését tették szükségessé. A települési önkormányzatok együttműködését integráló szint a kistérség lett, amely 2004-től közszolgáltató és területfejlesztési funkciókat lát el. E szinten – számos más állami szinthez hasonlóan – követelményként fogalmazó-

dott meg a civil szervezetek részvételén alapuló társadalmi egyeztetés. Jelen tanulmány a kistérségi szinteken működő civil–önkormányzati kapcsolatok sajátosságait vizsgálja egy megyére kiterjedően. A kutatás nemcsak a két szektor kapcsolatának, hanem a civil érdekvépviselet jelenlegi helyzetének megértéséhez is adalékokat nyújt.

Kulcsszavak: önkormányzati–civil kapcsolat, önkormányzati társulás, kistérség, civil érdekvépviselet, közigazgatási modernizáció.

Kinyik Margit szociológus, diplomáját 1998-ban szerezte a Miskolci Egyetemen. 1999-től a nyíregyházi Szocio East Egyesület munkatársa. Óraadóként a Nyíregyházi Főiskolán oktat. Kutatási érdeklődésének középpontjában a nonprofit szektor finanszírozási és fenntarthatósági kérdései, a helyi szintű önkormányzati–civil kapcsolatok állnak. A Debreceni Egyetemen folytat PhD-tanulmányokat.

E-mail: kinyik.margit@gmail.com

KÁKAI LÁSZLÓ

Civil kapcsolati viszonyok

A hálózatok egyik alapvető tulajdonsága az egymásba ágyazottság, amely mögött bizalom, kölcsönösség és együttműködés húzódik meg, tehát az emberi kapcsolatoknak egy olyan áttételeken és kölcsönös függőségeken alapuló láncolata, amely jelentős társadalmi erőforrásként értékelhető, illetve mobilizálható. Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy a kapcsolati hálózatok milyen információkat árulnak el a civil szervezetekről

Kulcsszavak: Bizalom, társadalmi tőke, kapcsolati hálózatok

Kákai László 1964. augusztus 24-én Pécsen született. Végzettségét tekintve 1994-ben szerez diplomát az ELTE-n Szociológiából, 1995-ben pedig az ELTE ÁJK-n Politológiából. 1997-től a PTE BTK Politikai Tanulmányok Tanszékének oktatója. 1999. november 5-től 2002. május 31-ig kutatási szakértő a Miniszterelnöki Hivatal Civil Kapcsolatok Főosztályán. 2004-ben politikatudományból Doktorál az ELTE ÁJK-n. 2004–2005 között kutatási vezető a Századvég Civil Akadémián. 2003-tól a Pólusok Társadalomtudományi Egyesület elnöke. 2006-tól a Nemzeti Civil Alapprogram Országos Tanácsának Dél-Dunántúli póttagja, majd 2008-tól rendes tagja.

E-mail: kakail@btk.pte.hu

MIROSLAV RUZICA

Újabb választút előtt: a szerb civil társadalom

A lassú és bizonytalan szerb politikai, gazdasági és társadalmi átmenet jelentősen rányomja bélyegét a harmadik szektor/civil társadalom változásaira és fejlődésére. Az átalakulófélben

lévő valódi civil társadalmi kultúrára és hálózatokra rendkívül erősen hatnak még azok a korlátok, amelyek az ország geopolitikai helyzetéből és a kommunista örökségből erednek. A legaktívabb, modern és újjító szellemű hálózatok a balkáni háborúk és a Milosevics-rezim ellenében, egyértelmű politikai programok mentén szerveződtek. Ezek magját és programjaikat (a demokrácia építése, a nemek egyenjogúsága, emberi és kisebbségi jogok, társadalmi integráció) külföldi mecénások ösztönözték, alakították és finanszírozták. A közvélemény többnyire nem ismeri a harmadik szektor természetét és céljait, vagy éppen séggel előítéletekkel viseltetik ezek iránt. A törvényhozók és kormányhivatalnokok a civil szférát még mindig marginális és megbízhatatlan tényezőnek tartják, amely legfeljebb kis volumenű projektek többé-kevésbé hasznos kivitelezőjeként állja meg a helyét. Úgy tűnik, az új harmadik szektor számára nemcsak az jelenti a fő kihívást, hogy elhelyezze magát az állami és magánszektor újonnan kialakuló keverékében, hanem az is, hogy új szabályozási elvek, szokások és intézményi szervezet létrehozása révén választ adjon Szerbia társadalmi és politikai válságára is.

Kulcsszavak: átmenet, harmadik szektor, jellegzetes szervezetek, kulcsfontosságú tevékenységek, bizonytalan számadatok, nonprofit státus.

Dr. Miroslav Ruzica 1985-ben, a Belgrádi Egyetemen doktorált szociológiából, majd 1989-ig a belgrádi és a ljubljani egyetemeken tanított társadalompolitikát. 1989-ben az Egyesült Államokba költözött, ahol több egyetemen tanított, többek között az Indiana Universityn töltött be tanársegédi állást 1992 és 1999 között. Emellett az Indianai Egyetem Filantrópiái Központjában dolgozott, ahol a Kelet- és Közép-Európa civil társadalmainak megújítását célzó Kelet-Európai Kezdeményezés igazgatói tisztét töltötte be 1992 és 1999 között. 1999-től a Világbank felkérésére annak európai és közép-ázsiai osztályán tevékenykedett rangidős társadalomtudósként. E minőségében nyolc, politikai átmenetet megélt országban foglalkozott többek között a társadalmi- és egészségvédelmi reformok, a bányá- és ipari átszervezés, az infrastruktúra fejlesztése és a civil társadalom részvételének kérdéseivel. 2006-ban tért vissza Belgrádba. Jelenleg a Világbank és más külföldi és hazai szervezet tanácsadójaként tevékenykedik, emellett előadásokat tart, és többek között a társadalompolitika és a civil társadalom témaköreiben végez kutatásokat. Több projektben is részt vesz. Fő szakterülete az összehasonlító társadalompolitika, ám emellett szociológiai és politikatudományi témákat is tanít és kutat, ezen belül elsősorban társadalomfejlődési és a civil társadalommal kapcsolatos kérdéseket. Számos könyvet, több mint 50 cikket írt, valamint nagyszámú nemzetközi konferencián és projektben vett részt.

E-mail: miroslav.ruzica@gmail.com

increase in state subsidy within the sector was neither accompanied by the mass handing-over of public duties, nor by a significant growth in the number of NPO employees.

Keywords: association, foundation, public benefit company, public law foundation, nonprofit sector, nonprofit sector, NGO, voluntary association.

János Bocz was born in 1966, in Budapest. He made his degrees on sociology and he has done PhD in a nonprofit related topic in the year 2009. He wrote his thesis about the structural changes of the nonprofit sector in Hungary. He is the author or co-author of several publications dealing with the Hungarian nonprofit sector. Major research fields: nonprofit and civic organizations, local government elections, social integration.

E-mail: boczj@yahoo.com

BORBÁLA VÁCZI

Gaps in the Goodwill

The author was recommended to our attention by her university professor. The article is the revised version of a part of her social work thesis. She focuses on the question if charity has a special ethics. She wants to know if those involved in charitable activity observe certain rules, that is charity is a profession or not. If the answer is yes, what these rules are and how they develop.

Keywords: philanthropy, donation, ethics.

Borbála Váczi was born in 1984 in Budapest. She has spent her life by turns in the capital and in Tard, a village in Borsod county. This duality in her form of life brought about a duality in her interest as well. After graduating in Lauder Javne high school (2002) she graduated from the journalist faculty of the Association of Hungarian Journalists (MÚOSZ) (2004) and as a general social worker at ELTE university, Budapest. Since 2005 she has participated in charity actions as the press liaison officer of the SuperGroup communication enterprise. Since 2007 she works as a producer of the Propaganda independent communication enterprise. In writing her article she has been motivated by the confrontation of her work experience in the communication profession to her academic knowledge.

E-mail: bogyisz@gmail.com

VIKTOR GLIED

Roles of NGOs in environmental protection issues in the Southern-Transdanubia Region

Role of civil organizations in the last twenty years in the environmental issues resulted the development of the green NGO network. It generated new forms of cooperation after the

Keywords: local government–NGO co-operation, co-operation of local governments, region, civil lobby, public administration reform.

Margit Kinyik is a sociologist she finished her studies at the University of Miskolc in 1998. Since 1999 she has been working as managing director in Szocio East Association in Nyíregyháza. She is a lecturer in College of Nyíregyháza. As a researcher she is interested in finance and sustainability of nonprofit organizations and governmental - NGO co-operation. She is a PhD student in University of Debrecen.

E-mail: kinyik.margit@gmail.com

LÁSZLÓ KÁKAI

Civil connections

One of the basic characteristics of networks is embeddedness. Behind it, there are trust, mutuality and cooperation. These are such a chain of interdependence and transfers of human relations, which can be assessed and mobilized as a significant social resource. I am looking for the answer in my study what kind of information the civil connections reveal about the civil organizations.

Keywords: trust, social capital, networks.

László Kákai was born in Pécs in 1964. At the Eötvös Loránd University of Budapest he got a degree in sociology in 1994, and in politology in 1995. He has been a lecturer at the Department of Political Sciences of the Faculty of Social Sciences of the University of Pécs since 1997. From November 5th 1999 to May 31st 2002 he worked as a research expert for the Civil Contacts Department of the Prime Minister's Office. In 2004 he took a PhD degree, and became the research leader of the Századvég Civil Academy. Since 2003 he has been the president of the Pólusok Association of Social Sciences, and is the South Transdanubian substitute member of the National Council of the National Civil Fund.

E-mail: kakail@btk.pte.hu

MIROSLAV RUZICA

Serbian Civil Society at a Crossroads Again

The Serbian slow and uncertain transitional path has been heavily shaping the emergence and development of the civil society/third sector. The genuine civil society culture and networks are in their formative stage, and they are rooted and shaped by constraints resulting from geopolitical and communist legacies, including the recent past. The most active, modernized and innovative networks were created as the opposition to the Balkan wars and

