



CIVIL SZEMLE





Szerkesztőbizottság/Editorial Board

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

Szerkesztőség/Editors

Főszerkesztő/Editor in Chief Nizák Péter
Rovatszerkesztők/Editors 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.

Együttműködők/Co-operators

Civil Szemle Alapítvány
 Palócvilág Alapítvány



Szociális és Munkaügyi Minisztérium

ÚJ MANDÁTUM KÖNYVKIADÓ

www.ujmandatum.hu

1143 Budapest, Francia út 33.

Tel./fax: (+36-1) 221-8099

E-mail: szerkesztoseg@civilszemle.hu

Felelős kiadó Németh István
 Lapterv Zátonyi Tibor
 Fotó Veres Dalma
 Tördelőszerkesztő Rácz György

Készült az Kánai nyomdában
 Felelős vezető Kánai József

ISSN 1786-3341



TARTALOM ■ ■ ■

■ ■ ELMÉLETILEG

- Bartal Anna Mária MIT MUTAT A KALEIDOSZKÓP? —
 AZ ÖNKÉNTES MOTIVÁCIÓS LETÁR (VOLUNTEER MOTIVATION INVENTORY)
 ADAPTÁLÁSA, FEJLESZTÉSE ÉS KIPRÓBÁLÁSA A MAGYAR ÖNKÉNTESK KÖRÉBEN 5

■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- Antal Attila AZ EURÓPAI KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA FELÉ —
 JAVASLATOK AZ EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSHEZ 35
- Balogh Péter MULTIPLIKÁTOR CIVILEK? — KÍSÉRLET A NONPROFIT SZFÉRA
 FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN BETÖLTÖTT SZEREPÉNEK EMPIRIKUS FELTÁRÁSÁRA 57

■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- Bíró Endre ÁLOM ÉS RÉMÁLOM (A TÁMOGATÁSI JOGVISZONYRÓL) 77

■ ■ VILÁG-NÉZET

- Tarrósy István ÖNKORMÁNYZATOK ÉS CIVIL TÁRSADALOM KELET-AFRIKÁBAN —
 TANZÁNIAI ÉS KENYAI TAPASZTALATOK, GYAKORLATOK ÉS REFORMOK 113

■ ■ VISSZAHATÁS

- A. Gergely András RÓLUNK ÉS ÉRTÜNK — KÁKAI LÁSZLÓ ÚJ KÖTETÉRŐL 135

■ ■ SZERZŐINK 140





MIT MUTAT A KALEIDOSZKÓP?

Az Önkéntes Motivációs Leltár (Volunteer Motivation Inventory) adaptálása, fejlesztése és kipróbálása a magyar önkéntesek körében¹

Bartal Anna Mária

I. A nemzetközi önkéntesmotivációs-kutatások három korszaka és a motivációs faktorok vizsgálatának „fejlődéstörténete”

■ Motiváció alatt többnyire a cselekvés, viselkedés ösztönzőjét, kiváltóját, indítékát értik, bár a fogalom átfogó, nehezen megragadható jellege miatt nincs igazán normatív meghatározása, sem a pszichológiában, sem pedig a szociálpszichológiában. A különböző motiváció-értelmezések mást és mást hangsúlyoznak, de az alapvető kulcsfogalmak – mint például a folyamat jelleg, a szükséglet, viselkedés, cél és aktivitás – majd’ mindegyikben felfedezhetők. (Józsa, 2007:25) A legközkeletűbb meghatározás szerint a motiváció „azon folyamatok összessége, amelyek a viselkedésnek intenzitást, meghatározott irányt és lefolyási formát kölcsönöznek, amelyek tehát, az egyéni aktivitások lefolyásának főlérendelt szakaszaiként jelentkeznek. (Fröhlich, 1996:266)

A motivációkutatások általában arra keresik a választ, hogy miért történik meg az adott viselkedés. Céljuk annak feltárása, hogy milyen tényezők játszanak szerepet a cselekvés megindításában és a viselkedésben, hiszen ha sikerül megérteni a háttérben álló tényezőket, akkor a viselkedés befolyásolása is lehetővé válhat.

A nemzetközi önkéntesmotiváció-kutatások három korszakát lehet megkülönböztetni. Míg kezdetben, az 1970–80-as években, az önkéntes-motivációk vizsgálatát főként pszichológiai megközelítésből tárgyalták, addig a '90-es évektől kezdve egyre inkább az interdiszciplináris kutatások váltak uralkodóvá, ötvözve a pszichológiai, szociálpszichológiai és főként a szervezetszociológiai kutatások eredményeit. Ezzel összefüggésben módszertanilag is egyre standardizáltabbá vált az önkéntes-motivációk kutatása: egyfelől a motivációs faktorok kialakításában, másfelől a két- vagy háromdimenziós motivációs modellek helyett mind inkább multifaktoriális modellekkel írták le az önkéntesek motivációs bázisát. Jellemző volt továbbá, hogy kezdetben





■ ■ ELMÉLETILEG

kismintás, egy-egy speciális önkéntescsoportra vagy szervezetre irányultak a motivációs vizsgálatok – azaz nagyítón keresztül szemlélték a vizsgálandó jelenséget –, és főként az önkéntesek önmeghatározását vették alapul. A későbbiek során – a kaleidoszkopikus nézőpont jegyében – már nagymintás, különböző tevékenységi területeken dolgozó önkéntesek, kérdőíves megkérdezése vált dominánssá.

II. Az első korszak: a két-három faktoros motivációs modellek

Az önkéntes-motivációk kutatásának első korszakában a vizsgálatok arra fókuszáltak, hogy miként lehet leírni és értelmezni az önkéntesek motivációt két-három faktoros motivációs modellekkel. A hetvenes évek elején Pitterman (1973), illetve Tapp és Spanier (1973), majd és Howarth (1976) elsőként vizsgálták az idős, női és diák önkéntesek motivációit. (Esmond–Dunlop, 2004:10)

Az önkéntesség belső indíttatás és/vagy „meghívás” – az intrinzik és az extrinzik motivációk. A nemzetközi önkéntes-szakirodalomban (lásd Dekker, 2003) is széles diskurzus alakult ki arról, hogy mennyiben az önkéntes „saját” választása, belső indíttatása vagy a külső körülmények, lehetőségek „a meghívás” befolyásolja azt, hogy milyen tevékenységi területeken lesz valaki önkéntes. Általánosabban: honnan erednek az emberi viselkedést befolyásoló motívumok?

Az emberi viselkedést befolyásoló motívumok eredetére a „behaviourista forradalom” utáni motivációkutatások – a múlt század hatvanas-hetvenes éveiben – még dichotóm választ adtak az extrinzik és intrinzik jelenségek leírásával. Az intrinzik motiváció ma legelfogadottabb meghatározása szerint „egy tevékenység megkezdésére és folytatására való késztetés sokkal inkább a tevékenységben lelt örömről, mint valamiféle cél elérése érdekében történik”. (Hidi, 2000. id. Józsa, 2007:30) Az extrinzik (eszköz jellegű) motiváció olyan késztetés, amely valamilyen konkrét cél, nyereség elérésére, esetleg elkerülésére irányul, illetve más külső tényezők játszanak benne szerepet. A cselekvés ebben az esetben eszközjellegű, a cél elérését szolgálja, maga a tevékenység nem feltétlenül örömforrás.

A korszaknak megfelelően, Gidron 1978-as kutatásában megkísérelte az intrinzik és az extrinzik motivációs faktorokat azonosítani, és azt találta, hogy az önkéntes munka céljai (pl. munka tapasztalat szerzése) és a jutalmak (pl. önbecsülés, társas kapcsolatok) leginkább a korral változnak: az idős önkénteseket a társas kapcsolatok, míg a fiatalokat a munkatapasztalatok motiválták inkább. (Esmond–Dunlop, 2004:11)

Egy tevékenység során az intrinzik és az extrinzik motiváció egyidejűleg lehet magas, esetleg mindkettő alacsony vagy az egyik erőteljesebb lehet a másíknál. Az utóbbi évtizedek kutatásaiban mind inkább előtérbe kerültek az extrinzik és az intrinzik motívumok ötvöződésére, egymásra ható működésének, fejlődésének integrált vizsgálatára irányuló kutatások. (Hidi–Harackiewicz, 2000)



Az önkéntesség mint segítő viselkedés – az altruizmus–egoizmus-modellek.

A viselkedépszichológiai szakirodalom az önkéntességet a proszociális viselkedések között tárgyalja. Penner et al. (2005:11) meghatározása szerint a proszociális viselkedés „a társadalom és/vagy egy társadalmi csoport jelentős szegmensének azon cselekvése, ami más emberek általános jólétére irányul”. A proszociális viselkedést tehát az, az alapvető szándék indítja el, hogy a cselekedet mások javát is szolgálja (pl. segítségnyújtás, védelem, vigasztalás). Eredménye, a „jólét”, nem az egyén saját hasznára történik, hanem mások, csoportok vagy a társadalom javára. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy társadalmilag – időben és térben – meghatározott, hogy mi az a viselkedésforma, ami a másik ember, csoport javát szolgálja.

A proszociális viselkedés egyik megnyilvánulása a kooperáció, amikor két vagy több ember dolgozik együtt a közös haszonért. A másik pedig segítő viselkedés, amikor a viselkedés eredménye mások hasznára van. Ebből következően az önkéntességet a nem viszonzásig alapú segítségnyújtás egyik formájának tekintik, és az ilyen cselekvést nagyon sok esetben az altruizmussal azonosítják. (Wright, 1985) A segítő viselkedésben a szociális-társadalmi tényezők hatása a normákon és a szociális mintákon keresztül jut kifejezésre. Karylowski (1980) a „segítségadás normáinak” nevezi a normák azon csoportját, amelyek meghatározzák, hogy kik azok, akiket segítünk, így például: a reciprocitás, az elosztás (az erőforrások, az igazság), a társadalmi felelősség normái. Ezen normák beépülése noha egyénenként változik, de mindenképpen hatnak rájuk a szociális-kulturális minták.

Az altruizmust a segítés legmagasabb formájaként értelmezi Bal-Tar és Raviv, (id. Vályi, 2008:105) aminek fő jellemzői, hogy önkéntes, és szándékos, valaki másnak az érdekében, az igazságba vetett erkölcsi meggyőződés eredményeként, külső jutalom elvárása nélkül. Midlarsky és Khana (id. Vályi, 2008:105) a segítő viselkedést egy kontinuumként írják le, melynek egyik végpontján az alacsony, azaz a normatív altruizmus áll, amit Batson (1991:111) az egoisztikus altruizmussal azonosított. A kontinuum másik végpontjára az önfeláldozó, az önkéntes, az együttérző, valamilyen morális ok, értékrendszer vagy beállítódás alapján álló altruizmust teszik, amelyet gyakran az empátia érzése kísér. (Lásd altruizmus–empátia-modell, Batson, 1991)

Az altruizmus értékelésével kapcsolatban – mint ellentétpár – igen gyakran felmerül az egoisztikus szükségletek és viselkedés fogalma. Sutermeister (1966) megdöbbentőnek tűnő érvelésében azt fogalmazza meg, hogy az egyén egoisztikus szükségletei – a tudás, az elért eredmények, a hatáskör, a függetlenség, az önbecsülés, mások tisztelete, a társadalmi helyzet – a szociális szükségleteknél is fontosabbak. Állítása szerint a fiziológiai és a szociális szükségletek, ha egyszer kielégülést nyertek, megszűnnek motivátorok lenni. Ezzel szemben, ha egoisztikus szükségleteinket ma kielégítettük, azok holnap ismét újult erővel jelentkeznek – és ez a legfőbb megkülönböztető jegye ezen szükségleteknek és viselkedéseknek.

Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy Maslow fontosnak tartotta hangsúlyozni azt a paradoxont, hogy az önmegvalósító személy meghaladja az önzés és az önzetlenség kettősségét: önzetlenek és altruisták (egy kontinuumon belül), de

■ ■ ÉLMÉLETILEG

másoknál erősebben él bennük az egészséges tisztelet önmaguk iránt is. (Józsa, 2007:35)

A nyolcvanas években indultak meg azok a kétfaktoros modell-vizsgálatok, amelyek az altruizmus- és/vagy az egoizmus-skálán mérték az önkéntesek motivációit. Frisch és Gerrald (1981) – 455 amerikai vöröskeresztes önkéntes saját meghatározáson alapuló – motivációs vizsgálata azt tárta fel, hogy önkéntességükben mind az altruisztikus, mind az egoisztikus motivációk egyaránt kimutathatók voltak. Későbbi kutatásában Frisch (1987) már 20 kérdésből álló skálát fejlesztett ki, amellyel diák-önkéntesek motivációját vizsgálta és azt találta, hogy elköteleződésükben mind az altruisztikus, mind az egoisztikus, mind pedig a szociális motívumok is szerepet játszottak.

Cnaan és Goldberg-Glen (1991) áttekintették és feldolgozták az addigi önkéntes-motivációkkal foglalkozó elméleti kutatásokat és megállapították, hogy a korábbi vizsgálatok főként leíró jellegűek voltak és kevésbé szisztematikus módszerek szerint valósultak meg. A megelőző motivációs-elemzések alapján 28 kérdést állítottak össze, és létrehoztak egy *Motivation to Volunteer (MTV)* – skálát. Ezt 258 szociális szolgáltatások területén dolgozó önkéntes és 104 nem-önkéntes körében tesztelték. Eredményeik révén azt a következtetést vonták le, hogy az emberek nem csak egy motiváció szerint döntenek el önkéntességüket tehát, az egoisztikus és az altruisztikus motivációk kombinációi határozzák meg egy önkéntes motivációs készletét. Noha a *Motivation to Volunteer (MTV)* – skálát nem fejlesztették tovább, de a vizsgálat eredményei újabb alternatívákat mutattak meg az önkéntesek motiváció-kutatásában.

1.2. A második korszak: A többfaktorú motivációs leltár – a Volunteer Functions Inventory – kidolgozása²

A kilencvenes évek kutatásainak másik iránya szintén az addigi empirikus vizsgálatok elemzéséből igyekezett felállítani az önkéntesség elsődleges motivációinak mérhető faktorait. A Clary és munkatársai (1992; 1998) által kidolgozott a *Volunteer Functions Inventory (VFI)* új fejezetet nyitott az önkéntesek motivációs-kutatásában.

A szerzők abból, a sokszor feltett kérdésből indultak ki, hogy egyes emberek miért áldoznak időt és energiát mások segítségére? Salamon és Anheier (1994) kutatási eredményeire hivatkozva – miszerint 1993-ban 89,2 millió önkéntes volt az Egyesült Államokban, akinek közel egynegyede heti több mint öt órát töltött önkéntes tevékenységgel –, az önkéntesek motivációi kutatásának fontosságát hangsúlyozták.

Megállapították, hogy a segítő magatartás régóta vizsgált területe a pszichológiának, de az elemzések többsége inkább arra fókuszált, hogy a segítségnek milyen körülményei vannak, milyen közvetlen döntések előzik meg és mi a kontextusa, de kevésbé arra, hogy miért hozzák meg az emberek ezt a döntést és milyen okok állnak ezen döntések hátterében.

Mindenek alapján Clary és munkatársai az önkéntességet funkcionális nézőpontból közelítik meg: abból indulnak ki, hogy az önkéntes tevékenységek, amelyek bár nagyon hasonlónak tűnhetnek – a felszíni motivációk és azok mögöttes folyamatainak dinamikája révén –, de igen különbözőek lehetnek a segítő magatartás fenntartásában. (Clary et al., 1998:1516) Az önkéntességre úgy tekintenek mint egy jelenségre és folyamatra, amelyben meghatározó szerepe van az attitűdöknek, a meggyőződésnek, a társadalmi gondolkodásnak, a kapcsolatoknak és nem utolsósorban a személyiségnek. Clary és munkatársai (1998:1517) világosan különbséget tesznek a spontán segítség és a tervezett segítség között. Az önkéntességet tervezett segítségként (*planned helping*) definiálják, mivel az összetettebb és különbözőbb segítségnyújtási forma, mint a spontán segítség ugyanis, az önkéntesek kinyilvánítják akarataikat, és elkötelezettségüket, hogy másokon segítsenek, amire a szabadidejükből áldoznak időt.

A VFI motivációs faktorai és tesztelésének eredményei. Az önkéntességhez vezető funkciók feltérképezéséhez kiindulási pontul Katz (1960) és Smith et al. (1956; id. Clary et al., 1998) klasszikus, attitűd-teóriájának azon elemeit használták fel, mint: az instrumentális (alkalmazkodási, haszonelvű funkció), az önvédelmi, az érték kifejező és az ismereti funkció. Az alapvető motivációk elméleteire alapozva azt feltételezték, hogy ezek megtalálhatók az önkéntesek motivációjában is, továbbá az önvédelmi funkciót felbontották pozitív és negatív funkciókra. Ennek alapján Clary és munkatársai (1992; 1998) hat olyan, a funkcionális teóriákból levezethető motivációs faktort dolgozott ki, amelyek hipotéziseik szerint, szerepet játszhatnak az önkéntességben is. Ezek a következők:

1. Értékek (*value*): ezek segítik az önkéntest tevékenységben, illetve lehetőséget adnak arra, hogy kinyilvánítsa – altruista, humanitárius – értékeit. Az érték motívációnak tehát, kifejező funkciója van.
2. Megértés (*understanding*): az önkéntesség lehetőséget ad arra, hogy olyan új tapasztalatokat, tudást, skilleket szerezzünk, amelyeket másképp nem szerezhetnénk meg.
3. Társadalmi (*social*): a társas kapcsolatok lehetőséget adnak arra, hogy más személyekhez közelebb kerüljünk.
4. Karrier (*career*): a foglalkozáshoz, a karrierhez szükséges skillek elsajátítását jelenti, és amelyet Katz instrumentális attitűd funkciójából vezettek le.
5. Önvédelem (*protective*): elméletileg az egóhoz kapcsolódó funkciókkal függ össze. Célja az egót megvédeni, megerősíteni, illetve a bűntudat csökkentése, abban az értelemben, hogy sikeresebbek, szerencsésebbek vagyunk másokhoz képest.
6. Önigazolás (*enhancement*): az önmegebecsülés, mint védekező folyamat, az ego pozitív védelmét szolgálja, a személyes fejlődést segíti elő, növeli a segítőkészséget, és ezért ezt a motivációs állapotot fenn is akarjuk tartani.

■ ■ ELMÉLETILEG

A motivációk funkcionális vizsgálatának leglényegesebb üzenete, hogy a segítő viselkedést széles társadalmi és személyes motivációk támogatják. Sőt, Clary és munkatársai a funkcionális szemléletet ki is tágították a motivációk eredetének interakcionista megközelítése felé, miszerint: az egyén motivációi a környezet által adott lehetőségekkel együtt jelennek meg.

A kutatás gyakorlati hasznát abban látták a szerzők, hogy az önkéntességet motiváló funkciókat az önkéntesek rekrutációjában nagyon fontos megerősíteni. Amennyiben ismertek általában, és szervezeti szinten, az önkéntesek motivációi, úgy az önkéntesség tartóssága is előrejelezhető.

A *Volunteer Functional Inventory*-t öt lépésben tesztelték és véglegesítették: különböző situációkban (az önkéntesség orientációja, releváns előnyei és az elégedettség mérésével), más-más korösszetételű önkéntes és nem önkéntes csoportokban. A megkérdezéskor csak olyan önkéntes csoportokat vettek be a mintába, amelyek önkéntessége stabil, megbízható és aktuális volt, mivel úgy vélték, hogy csak ezek alapján vonhatók le a motivációkra nézve releváns következtetések.

Clary és munkatársai (1998:1525) a kutatás értékelésében megállapították, hogy a felállított hat motivációs faktor érvényesnek mutatkozott az önkéntesek motivációjának mérésében, illetve megbízhatónak és stabilnak bizonyultak módszertanilag is. A többszintű elemzések azt igazolták, hogy a faktorok nem keverednek egymással és ennek alapján a VFI nagy előnyének tartották, hogy az egyes motivációs faktorok egyenként is mérhetőek. A szerzők hangsúlyozták, hogy a faktoroknak a motivációs folyamat mérésében releváns szerepük van, és a VFI-ben felállított motivációs faktorok általában érvényesek az önkéntesmotivációkra, attól függetlenül, hogy milyen területen önkéntes a vizsgált személy.

A VFI nagyon termékenyítőleg hatott a további motivációs vizsgálatokra, így pl. Omoto és Snyder (2002) az önkéntesség időtartama és a motívumok összefüggését, Allison és Okum (2002) a VFI megbízhatóságát tesztelte az önkéntes motivációkra adott nyílt kérdésekkel, továbbá Hafliger és Hug (2009) a motívumok és a meggyőző üzenetek közötti kapcsolatot vizsgálta Svájc francia és német nyelvű kantonjaiban élő potenciális, egyetemista önkéntesek körében.

A VFI-vel szemben a leggyakoribb metodológiai kritika az, hogy zárt kérdéseket használnak (Allison és Okum gyenge korrelációt mértek a motivációs faktorok és az önkéntességre adott nyílt válaszok között), illetve problematikusnak látják egyes szerzők (Hafliger–Hug, 2009) a kísérletek kontrollcsoportjai közötti különbséget.

1.3. A harmadik korszak: kaleidoszkópban a motivációk – a Volunteer Motivation Inventory

A kilencvenes évektől végétől kezdve a kutatások tehát egyre inkább az önkéntesmotivációkat felmérő kérdőív/leltár kidolgozására fókuszáltak. 2002-ben, Ausztráliában McEwin és D'Arcy többlépcsős módszertan (fókuszcsoportok, nyitott kérdések, pilot-study) után alakította ki azt a nyolc motivációs faktort, ami a VMI pilot-válto-

zatát alapozta meg. Ebben a vizsgálandó faktorokat részben a VFI-ből adaptálták (érték, karrier, reaktivitás), részben újakat hoztak létre, úgy mint: a személyes fejlődés-faktor, (azaz önkéntesség mennyiben válik az egyén, a személyiség fejlődésének részévé) az elismertség-faktor (a szervezet, a közösség felől jövő elismertségi igény), a hedonisztikusnak elnevezett faktorban (az önkéntes munka öröm-jellege és az, hogy a segítség másoknak örömet okoz), valamint a szociális faktorban az önkéntesség által létrejövő szociális interakciók fontosságát akarták vizsgálni. A reciprocitás faktor kérdéseiben pedig azt próbálták meg mérni, hogy az önkéntesség mennyiben cserebefektetés, amiért majd viszonzást remél az önkéntes. Ennek alapján, az önkéntesek motivációját vizsgáló kérdőívet *Volunteer Motivation Inventory*-nak (VMI) nevezték el.

A VMI standarizálást 2004-ben Esmond és Dunlop folytatta, amihez felhasználták és részben módosították a McEwin és D'Arcy (2002) által felállított Volunteer Motivation Inventory-t és a Clary, Synder és Ridge-féle (1992) Volunteer Functions Inventory-t. Ugyancsak többlépcsős módszertanra alapozva Esmond és Dunlop (2004) kidolgozta azt a komplex, az önkéntesek motivációinak differenciált mérésére alkalmas VMI-t, amely már 10 motivációs faktort tartalmazott. A felméréseket Nyugat-Ausztráliában összesen 2444 önkéntes körében végezték el, amely az eddigi legnagyobb önkéntes motivációs vizsgálat volt. Az eredmények szerint az ausztrál önkéntesek körében a legfontosabb motivációk az értékek, a reciprocitás és az elismertség (presztízs) voltak.

A VMI módszertani kidolgozása. Esmond és Dunlop kutatásának célja ekkor már az volt, hogy egy olyan leltárt alakítsanak ki, ami az ausztrál önkéntesek motivációit méri. Módszertanilag a vizsgálat öt szakaszból állt;³

- az első két szakaszban különböző számú és átlagéletkorú önkéntes körében tesztelték a pilot-VMI-t (Az első csoport 101 főből állt, átlagéletkoruk 42 év (SD=17), 87%-uk nő volt, akik hetente 5,5 órát dolgoztak önkéntesként, míg a másik csoportot egy szervezet 152 önkéntese jelentette hasonló demográfiai és önkéntességi jellemzőkkel). Az első eredmények – többek között az egyes kérdéseknél nagyon magas, míg más kérdéseknél a nagyon alacsony korrelációk, illetve a magas standard deviáció – szükségessé tették a pilot-VMI kérdéseinek átvizsgálást, illetve a kérdések prefixének személyesebbé tételét („I volunteer, because... Önkénteskedem, mert...).
- A harmadik szakaszban, az önkéntes menedzserek egy csoportjával folytatott konzultációk keretében 43 kérdésre egészítették ki az eredeti VMI-t, amit már a következő vizsgálati fázisban két szervezet 344 önkéntesével vettek fel. Az önkéntesek átlag életkora 34 év volt (SD=17,8), 81%-uk nő volt és heti 4,5 órát végeztek önkéntes munkát, illetve a többségük, hasonlóan mint az első szakaszban, legalább egy éve volt önkéntes. Az egyes motivációs faktorok megbízhatóságát mérő mutató, a Cronbach-alpha, a kutatás ebben a szakaszában az értékek faktornál: 0,58; a karrier fejlesztés faktornál: 0,748; a személyes fejlődés faktornál: 0,625; elismertség faktornál: 0,552; a társadalmi faktornál: 0,674 volt, ami azt mutatta, hogy ezen faktorok mérési megbízhatósága jónak volt mondható. Ugyan-

■ ■ ÉLMÉLETILEG

akkor a reciprocitás faktoré alacsony (0,365), míg a reaktivitás, valamint a hedonizmus faktoré már negatív (-0,1176) értékeket vett fel, ami egyértelműen utalt ezen faktorok felülvizsgálatának szükségességére.

- A negyedik szakaszban átalakított VMI 41 állításból állt, amelyet 12 szervezethez küldtek ki 1200 önkéntest megkérdezve. Az egyes kérdéseket 5 pontos Likert-skálán kellett értékelni a válaszadóknak, ahol, 1=nem ért egyet és 5=nagyon egytért volt. Az egyes faktorok lényegi tartalma a következő volt:⁴
 1. Karrier fejlesztés (*career development*): „Önkénteskedem, mert úgy érzem, hogy ez segít nekem a munkalehetőségek megtalálásában”.
 2. Személyes fejlődés (*personal-growth*): „Önkénteskedem, mert úgy érzem, hogy az önkéntesség segít abban, hogy jobban megértsem miről szól az életem.”
 3. Elismerés (*recognition*): „Úgy érzem, fontos, hogy az önkéntességemért elismerést kapjak.”
 4. Önbecsülés (*self-esteem*): „Önkénteskedem, mert az önkéntességtől jobb embernek érzem magam.”
 5. Szociális kapcsolatok (*social interaction*): „Önkénteskedem, mert ez segít abban, hogy új barátokra tegyek szert.”
 6. Visszahatás (*reactive*): „Az önkéntesség lehetőséget ad arra, hogy ne kelljen másoknak átmenni azon, amin én átmentem.”
 7. Reciprocitás (*reciprocity*): „Önkénteskedem, mert úgy hiszem, hogy azt kapod vissza a világtól, amit adsz neki.”
 8. Vallás (*religion*): „Önkénteskedem, mert az önkéntesség az én vallási hitemmel összeegyeztethető.”
 9. Kormányzat (*government*): „Önkénteskedem, mert nem hiszek abban, hogy a kormányzat eléggé segíti azokat, akiket én segítek az önkéntes munkámmal.”
 10. Közösség (*community*): „Önkénteskedem, mert nem hiszem azt, hogy a helyi közösség eléggé segíti azokat, akiket én segítek az önkéntes munkámmal”

A negyedik szakaszban átalakított VMI kérdések megbízhatósági mérése azt mutatta, hogy a negatív állítások (az érték, a karrier fejlődés, szociális interakció faktorokban) csökkentették ezen faktorok Cronbah-alpha szerinti megbízhatóságát. Továbbá, a visszahatás (*reactive*) faktor esetében mutatkoztak problémák, mivel az túl szűk tartományban mérte a lehetséges motivációkat, ezért a faktor bizonyos állításait át kellett alakítani. Az eredmények az egyes motivációs faktorok csoportba rendeződését mutatták, úgy mint: a személyes fejlődés, a visszahatás (*reactive*), az önmegbecsülés faktorokkal, míg a karrier, a szociális interakciók és az önbecsülés faktorokkal.

- A vizsgálat módszertanilag legérdekesebb része ez után következett, amikor is a kutatás örökös szakaszában a VFI faktorokat és kérdéseket egyesítették a VMI faktoraival és kérdéseivel. Történt mindez abból a célból, hogy megnézzék, mely faktoroknak, illetve kérdéseknek a megbízhatósága nagyobb, és ennek alapján

mely faktorok és kérdések fogják a végleges leltár részét képezni. A VFI esetében módosították a prefixet a már tesztelt formára (Önkénteskedem, mert...), illetve 5 pontos Likert-skálát alkalmaztak. Ezzel a módszertani lépéssel egy 70 kérdésből álló motivációs leltárt kaptak, amelyet három szervezet 778 önkéntesével teszteltek.

Az eredmények szerint: a VFI faktorok között a legmagasabb átlagokat az értékek (4,09) és a megértés (3,36), míg a VMI faktorok esetében a reciprocitás (3,88), elismertség (3,58), személyes fejlődés (3,54), közösség (3,36) és az önbecsülés (3,35) kapták.

A VFI és a VMI faktorok korrelációs elemzése egyfelől azt mutatta, hogy a három újonnan beemelt faktor, a közösség-, a kormányzat- és a vallás-faktorok nagyon alacsony (0,13–0,06 közötti) korrelációt adtak ki, ezért a szerzők úgy döntöttek, hogy ezeket a faktorokat kihagyják az elemzésből. Továbbá, három esetben a két önkéntes motivációs leltár faktorai között pedig nagyon magas volt a korreláció, mivel közel hasonló motivációkat mértek, más elnevezések alatt. Ilyenek voltak: a VFI-karrier és a VMI-karrier fejlesztés, a VFI-önigazolás (*enhancement*) és a VMI-önmegbecsülés (*self-esteem*), illetve a VFI-megértés (*understanding*) és a VMI-személyes fejlesztés (*personal growth*) faktorai. Ezen faktorok más faktorokkal való korrelációi alapján határozták meg, hogy az önbecsülés, a megértés és a személyes fejlesztés faktorok fogják a végleges leltár mérési elemeit alkotni.

Esmond és Dunlop úgy vélték, hogy a 10 faktorból álló, 44 kérdést tartalmazó önkéntes motivációs leltár – ami a két korábbi motivációs leltár faktoraiból állt össze – komplexebb képet képes adni az önkéntesek motivációjáról. A végleges Volunteer Motivation Inventory négy faktort tartalmazott a VFI-ből (értékek, megértés, társadalmi és az önvédelem) és hat faktort a kifejlesztett VMI-ből (karrier fejlesztés, elismertség, szociális interakciók, reciprocitás, visszahatás, önbecsülés).

Összegezve megállapíthatjuk, hogy módszertanilag mind a két önkéntes motivációs leltár megalapozottnak tekinthető, a kidolgozott faktorok érvényesnek bizonyultak az önkéntesek motivációjának vizsgálatára. Elméletileg és módszertanilag a VFI megalapozottnak mondható, ugyanakkor a VMI ötvözi a VFI legjobb motivációs faktorait, differenciáltabban mér bizonyos önkéntes motivációkat (lásd társadalmi–szociális interakció, vagy karrier fejlesztés, reciprocitás) és sokkal inkább gyakorlati orientációjú, azaz az önkéntesmenedzsmenti szempontok is érvényesültek az egyes motivációs faktorok kialakításakor.

Az önkéntesmotiváció-faktorok vizsgálatának fejlődéstörténetét áttekintve jól látható, hogy az első kutatások a segítő viselkedés alapvető jellemzőiből indultak ki. A segítség legmagasabb formájaként definiált altruizmus – mint az önkéntességet meghatározó motivációs tényező – mérése minden vizsgálatban megtalálható, de a multifaktoriális elemzéseknél (VFI és VMI) az érték-motiváció egy-egy elemévé válik.

A kezdeti kutatások az egoizmust még az altruizmus ellentét párjaként kezelik, majd a későbbi elemzésekben – részben visszanyúlva a maslowi értelmezéshez,



■ ■ ÉLMÉLETILEG

részben az extrinzik és intrinzik motivációs kutatások új eredményeire támaszkodva – a karrier, az önmegvalósítás és az érintegritás védelmét jelentő önvédelem (*protective*) motivációs faktorok mérési része lett. A korai önkéntesmotiváció-vizsgálatokban a társadalmi/szociális motivációk mérése még nem különül el, a VFI-ben Clary és munkársai (1998) a társas kapcsolatok normatív szerepére koncentráltak, míg Esmond és Dunlop (2004) már ezt szétbontják a társas kapcsolatok normatív funkcióinak, és a társas interakciók faktorokra.

Amennyiben az extrinzik és az intrinzik motivációk felől vizsgáljuk az önkéntesek motivációnak méréseit, megállapítható, hogy a multifaktoriális elemzések e tárgyban a Hidi és Haraskiewich (2000) által leírt integratív szemléletet képviselik, noha az extrinzik motivációkkal azonosítható faktorok (pl. karrier, önvédelem, megértés, önmegvalósítás) némileg kisebb súllyal érvényesülnek az önkéntes motivációs leltárakban.

Az önkéntes motivációs faktorokat vizsgáló két nagy leltár összehasonlítása azt mutatja, hogy az értékeket, a megértést, az önvédelmet a társadalmi normák szerepét és – bár más tartalmi megfogalmazásban, de – a karriert is mérő faktorokat alapvetőnek tartják az önkéntesek motivációjában, illetve differenciáltabban vizsgálja a VMI a társadalmi és a reaktivitás motivációs faktorokat. Úgy látjuk, hogy míg a VFI deklaráltnan funkcionális pszichológiai szempontból közelítette meg az önkéntesek motivációjának vizsgálatát, addig a VMI ezt részben megtartva, részben módosítva (pl. karrier, visszahatás faktorok) szociálpszichológiai, illetve szervezetpszichológiai szempontokat érvényesített olyan faktorok beemelésével, mint a szociális interakciók, az elsimertség és az önbecsülés.

2. A magyar önkéntesmotiváció-kutatások eddigi eredményei

Az önkéntes-motivációk vizsgálata a hazai önkénteskutatásoknak is egyik sajátos területét jelentik részben azzal a céllal, hogy teoretikusan leírják és értelmezzék az önkéntesek motivációinak jellemzőit, és ezt összevessék demográfiai-társadalmi jellemzőkkel, részben pedig, hogy kapcsolódjanak a nemzetközi kutatási trendekhez.

A témában végzett, első jelentősebb elemzés (Czike–Bartal, 2005:28–29) a szervezetekhez kötődő önkéntesek motivációi alapján három hipotetikus csoportot különböztetett meg: a régi, az új, és a vegyes típusú önkéntességet. Módszertanilag a csoportosítás alapját nyolc kategória képezte, melyekből a 150 megkérdezett önkéntesnek a három legjellemzőbbet kellett kiválasztania. A nyolc kategória – a szegényeken való segítség, a vallás, hit fontossága, az erkölcsi kötelesség, a közösséghez tartozás, tapasztalatszerzés, a kihívás, szakmai fejlődési lehetőség, a szabadidő hasznos eltöltése, és az új barátok szerzése – közül az első négy kategóriát a régi típusú önkéntesség, míg a további négyet az új típusú önkéntesség motivációs jellemzőiként sorolta be Czike Klára. Amennyiben az önkéntes motivációi mind a régi, mind az új típusú motivációs kategóriákból is tartalmazott válaszokat, akkor azokat vegyes típusúnak értékelte. (Czike–Bartal, 2005:35)



1. ábra. Az önkéntesmotiváció-faktorok vizsgálatának „fejlődéstörténete”

FAKTOROK	ADAPTÁCIÓK	SZERZŐK/VIZSGÁLATOK
altruizmus-empátia		Tapp–Spanier, 1973; Frisch–Gerrald, 1981; Batsou, 1981
társadalmi/ szociális (norma, kapcsolatok)		Frisch–Gerrald, 1981
egoizmus		Frisch, 1987
érték		VFI
megértés		Clary–Snyder–Ridge et al., 1992, 1998;
társadalmi		Smith et al., 1956; Katz, 1960 alapján
karrier		
önvédelem		
önigazolás		
érték		
megértés		VMI
társadalmi		Esmond–Dunlop, 2004
karrier fejlődés		
önvédelem		
elsimertség		McEwin–D’Arcy, 2002
szociális interakciók		McEwin–D’Arcy, 2002
reciproцитás		McEwin–D’Arcy, 2002
reaktivitás		
önbecsülés		McEwin–D’Arcy, 2002
személyiségfejlődés		McEwin–D’Arcy, 2002
hedonisztikus		McEwin–D’Arcy, 2002

■ ■ ELMÉLETILEG

A szociális szervezetek körében mért eredmények szerint a régi típusú önkéntesség motivációi a 35 év feletti, házaspáros, több gyermekkel rendelkező magasabb iskolai végzettségű nőkre, míg az új típusúé a 26 év alatti, egyedül álló, gyermektelen férfiakra és nőkre volt inkább jellemző. A szervezeti szintű eredmények azt mutatták, hogy a régi típusú önkéntes motivációk főként az adományozó szervezetek, míg az új típusúak az állam/önkormányzati-közeli szervezetek, valamint a vegyes típusúak a bázisközeli szervezetek önkéntesei körében voltak regisztrálhatóak. (Czike-Bartal 2005:94–95)

A lakossági adományozást és az önkéntes tevékenységet felmérő 2004-es országos – a 14 évnél idősebb népességre kiterjedő – reprezentatív kutatásban (Czike-Kuti, 2006) az önkéntesség motivációnak mérésére már 18 állítás szerepelt, amelyeket az egyetértés és az egyet nem értés szerint 5 pontos Likert-skálán kellett értékelnie a válaszadóknak. Czike Klára finomította a korábbi motivációs kategóriák elnevezéseit, így itt már hagyományos és új típusú önkéntességről tesz említést. A 18 motivációs kategóriából az eredmények szerint a hagyományos típusú önkénteseket leginkább olyan motivációk jellemezték mint: a jó érzés segíteni (89%), továbbá a családi indíttatás (60%), a közösséghez kapcsolódás (54%), illetve az ismerősök példája (39%), valamint a hála érzése (34%). Ezzel szemben az új típusú önkéntesség főként az egy konkrét cél elérése (54%), a szabadidő hasznos eltöltése (52%), a tapasztalatszerzés (46%), valamint az önismeret (35%), illetve a szakmai fejlődés (28%) és a jó munkahely lehetősége (4%) motivációs kategóriáival volt leírható. (Czike-Kuti, 2006:45)

Az önkéntes-motivációk demográfiai-társadalomstatistikai változók szerinti vizsgálata azt mutatta, hogy az új típusú önkéntesség motivációit leginkább kor szerint (21–60 éves korosztály) lehet meghatározni, míg a nem és az iskolai végzettség alapján markáns összefüggés nem volt kimutatható a reprezentatív mintában. A hagyományos típusú önkéntességhez sorolt motivációkat főként a 35 év feletti és az alacsony iskolai végzettségű válaszadók körében találták jellemzőnek.

Az eddigi, hazai önkéntesmotivációs-kutatások, mint látható, noha több tényező mentén vizsgálták, de alapvetően kétdimenziós megközelítést alkalmaztak az önkéntesek motivációjának értelmezésekor. Továbbá, heurisztikus megközelítésekből táplálkoztak, és ráadásul – ahogy Czike Klára is megállapítja – „az új és hagyományos típusú önkéntesség ... csak részben (volt) igazolható a reprezentatív mintán”. (Czike-Kuti, 2006:48) Ahogy a nemzetközi motivációkutatások eredményeiből is láthattuk, az önkéntesek motivációi nem ragadhatók meg teljességgel csak több dimenziós vizsgálatok alapján és az erősen értéktelített – hagyományos és új motiváció – kategorizációk nem nyújtottak az önkénteseket foglalkoztató szervezetek számára olyan, jól kézzel fogható módszereket, amelyekkel önkénteseik motivációját ténylegesen is mérni tudták volna. Márpedig az önkéntes-menedzsmentben az önkéntesek rekrutációjánál, elhelyezésénél és megtartásánál rendkívül fontos lenne mind a potenciális, mind pedig a már önkéntes munkát végzők motivációinak ismerete mint kiegészítő módszer és eszköz. Ugyanis, ennek felhasználásával a szervezetek testreszabottabb és célzottabb üzenetekkel tudnák önkénteseiket megtalálni, szá-

mukra megfelelő tevékenységeket nyújtani, valamint olyan atmoszférát biztosítani, amelyben az önkénteseik elégedettek és hosszabb távon is vállalják az önkéntességet.

Mindennek fontosságát az is erősíti, hogy a legújabb adatok szerint (EVS, 2008) a szervezeteket önkéntes munkával segítők száma – a korábbi adatokhoz képest (Czike–Kuti, 2005) – nemhogy nem nőtt, hanem közel 20 ezer fővel csökkent. 2008-ban a felnőtt korú népesség 10,8%-a 901 545 ember végzett formális keretek között önkéntes munkát.

3. A kutatás céljai

A fentiekből következően jelen kutatásban, amelynek tárgya a hazai önkéntesek motivációinak vizsgálatára és mérésére alkalmas kérdőív módszertani kidolgozása volt, négy fő cél megvalósítását tűztük ki:

1. Az Esmond és Dunlop (2004) által kidolgozott, ausztrál Önkéntes Motivációs Leltár (Volunteer Motivation Inventory, VMI) adaptálását. Az adaptálásra azért a VMI-t választottuk, mert úgy láttuk, hogy ez az Önkéntes Motivációs Leltár öt-ötvi az eddigi nemzetközi motivációs kutatások előnyeit, és jól kidolgozott faktorait. Ez, az önkéntesek motivációit mérő vizsgálati módszer, szemléletében interdiszciplinárisabbnak mutatkozott, mint a korábban kifejlesztett Volunteer Functional Inventory (Clary, 1992) és sokkal inkább az önkéntes gyakorlatra koncentráltabbnak ítéltük meg.
2. A magyar nyelvre adaptált VMI fejlesztését további, három további motivációs faktoral, úgy mint: a vallási, a helyi közösségi/önkormányzati és a kormányzati hiányok/kudarok motivációs faktorokkal. A vallás motivációs faktor beemelését a vizsgálatba az indokolta, hogy az eddigi, hazai önkéntes kutatások (Czike–Kuti, 2005; Barta, 2009) eredményei szerint az önkéntesek nagyobb valószínűséggel kerülnek ki a magukat vallásosnak tartók csoportjából, mint a nem önkéntesek. A helyi közösségi/önkormányzati és a kormányzati hiányok/kudarok motivációs faktorok kidolgozásakor a heterogenitásteória (Weisbrod, 1975) azon tételéből indultunk ki, hogy a nonprofit szervezetek a piaci és kormányzati/önkormányzati szektorok kudarcai reagálva helyettesíthetik, korrigálhatják vagy kiegészíthetik a közjavak iránti szükségleteket. Úgy véltük, hogy helyi közösségi/önkormányzati és a kormányzati kudarok/hiányok észlelése nemcsak a nonprofit szervezetek alapításában lehet releváns motiváció, hanem az önkéntesség vállalásában is.
3. Többlépcsős módszertan alapján, az önkéntesek – tevékenység tekintetében – homogén (121 fő) és heterogén (89 fő) mintáján vizsgáljuk és teszteljük a 13 motivációs faktor mérésére 53 állítást tartalmazó, adaptált és kiegészített motivációs kérdőívet, illetve annak megbízhatóságát.
4. Végezetül célunk volt, hogy az eredmények alapján egyfelől, új és differenciáltabb megközelítést vigyünk a hazai motivációs kutatásokba, meghaladva az eddigi kétdimenziós szemléletmódot. Másfelől az önkéntes gyakorlat számára egy

■ ■ ÉLMÉLETILEG

olyan módszertani segédeszköz alapjait rakjuk le, amelynek felhasználásával a szervezetek hatékonyabbá tehetik önkénteseik rekrutációját, megtartását és foglalkoztatását.

4. A kutatás módszertana és eredményei

Volunteer Motivation Inventory magyar adaptálásának módszertani kidolgozása – hasonlóan az eddigi önkéntes-motivációs vizsgálatokhoz – többlépcsős módszertan alkalmazását követelte meg.

Tesztelési szakasz. Mivel egy angol nyelvű kérdőívről/leltárról volt szó, ezért először a fordítási, nyelvi és a kulturális különbségekből fakadó tartalmi, értelmezési problémákat kellett kiszűrni. Első lépésben a lefordított kérdőívet tartalmi, értelmezési szempontból teszteltük az önkéntesekkel foglalkozó munkatársak körében. Javasla-
taik alapján nyelvi, megfogalmazásbeli javításokat tettünk. Az egyik ilyen változtatás, a motivációs kérdéseket bevezető prefix esetében történt meg. A konzultációk során az a vélemény született, hogy az „önkénteskedni” kifejezés egyfelől nyelvileg nehézkes, másfelől nem orientálja a megkérdezett személyt arra, hogy a felvétel során önkéntes tevékenységének okaira kérdezzünk rá. Ennek alapján a motivációs faktorokat vizsgáló állítások prefixét az „Azért végzek önkéntes munkát, mert...” kifejezésre változtattuk, ahol ez szükséges volt.

A Volunteer Motivation Inventory kiegészítése új motivációs faktorokkal. Módszertanilag a kutatás következő lépése volt, hogy az Esmond–Dunlop-féle (2004) Volunteer Motivation Inventory-t kiegészítettük három újabb – a vallás, illetve a helyi közösségi és a kormányzati „kudarca” (Weisbrod, 1975) reflektáló – motivációs faktorral, illetve az ezeket mérő kérdésekkel.

A vallás motivációs faktor méréséhez három állítást fogalmaztunk meg, amelyek közül kettővel a vallási meggyőződés meglétéből, illetve nem létéből fakadó motivációkat, a harmadikkal a vallásos hitélet által motivált önkéntességet kívántuk mérni. Mind a helyi közösségi/önkormányzati, mind a kormányzati „hiányokra” reflektáló motivációs faktorok esetében az önkéntességi területen tapasztalt források és támogatások hiányára, valamint az ezekből következő öntevékenységre mint motiváló tényezőkre kérdeztünk rá. Meg kell jegyezni, hogy a „community” értelmezése az angol nyelvben egyaránt jelöli a helyi közösséget és a mi fogalmaink szerinti helyi öngazgatást, az önkormányzatot is. Ezért az ebben a fázisban megkérdezett két szervezet közül az egyiknek kiküldött kérdőívekben a „helyi közösségre” vonatkozó kérdéseknél a „helyi önkormányzat” kifejezést használtuk, így tesztelve a megfelelő kifejezés használatát.

A további cél az volt, hogy megvizsgáljuk, a három, új – a vallás, helyi közösség, a kormányzat „kudarca” – motivációs faktor, illetve az ezzel kapcsolatos állítások mennyire korrelálnak a többi motivációs faktorral, igazolódik-e az a hipotézis, hogy a magyar önkéntesek egy csoportjának motivációiban ezek releváns motivációs tényezők.

Az így kialakított próba-kérdőívet 40 fő különböző életkorú és iskolai végzettségű önkéntes körében teszteltük. Az első próbakérdezés eredményei alapján korrigáltuk a kérdőív egyes értelmezési problémáit, majd véglegesítettük az 53 állítást tartalmazó kérdőív első változatát.

Meghatároztuk – a korábbi motivációs leltárok hiányait pótolva –, hogy az egyes faktorokon belüli állítások milyen motivációs itemeket mérnek, azért, hogy világosan lássuk ezek célját, a köztük lévő tartalmi, értelmezésbeli különbségeket. (1. táblázat)

Az adaptált önkéntes-motivációs kérdőív felvétele és módszertani kiértékelése a homogén mintában. Az önkénteseknek kiküldött kérdőív három fő részből állt:

- Az első rész az önkéntesek demográfiai, társadalomstatistikai (nem, életkor, családi állapot, gyermekek száma, lakóhely típusa, iskolai végzettség, foglalkozási helyzet és foglalkozás, az eltartottak száma, vallásosság és felekezeti hovatartozás, szülők iskolai végzettsége, illetve havi jövedelem) adatait,
- a második rész azokat az önkéntességgel kapcsolatos (a jelenlegi önkéntesség helyét, települését, idejét, a tagsági viszonyait, az önkéntességgel kapcsolatos döntés idejét, valamint az önkéntesség gyakoriságát) jellemzőket vizsgálta, amelyek összefüggésben lehetnek a motivációkkal.
- A kérdőív harmadik része a 13 motivációs faktor mérésére 53 kérdést tartalmazott, amelyet a válaszadónak 5 pontos Likert-skálán kellett értékelniük, ahol 1 = nagyon nem ért egyet, 5 = nagyon egyetért volt.

A kutatás ezen szakaszában két különböző tevékenységi területen működő, elismerten önkénteseket foglalkoztató vidéki szervezetet kerestünk meg. Az egyik szervezet, a *Szeged-Csanád Egyházmegyei Katolikus Karitasz*, míg a másik a *Nők a Balatonért Egyesület*⁵ volt. Választásuk mellett a következő indokok szóltak:

- úgy véltük, a vidéki szervezetek esetében a helyi közösség/helyi önkormányzat sokkal inkább értelmezhető fogalom, mint egy budapesti szervezet esetében,
- feltételeztük, hogy a Katolikus Karitasz önkéntesei körében – többek között – a vallási motivációs faktorokat mérő kérdéseket, míg a Nők a Balatonért Egyesület önkéntesei esetében a helyi közösségi, illetve kormányzati hiányok által motivált önkéntességet relevánsan tudjuk tesztelni.
- A vizsgálatban a Katolikus Karitasz önkéntesei közül 65 fő, míg a Nők a Balatonért Egyesülettől 56 fő vett részt, akik számottevő többségükben nők voltak.

Módszertanilag az adaptált motivációs kérdőív első felvételének eredményei és az elvégzett megbízhatósági próba, valamint a korrelációs elemzések alapján megállapíthatjuk, hogy a kérdőív állításai érvényes faktorokat mértek, a kérdőív érvényes mérési eszköznek mondható. Az egyes faktorok közötti magas szignifikáns összefüggések azt mutatták, hogy releváns faktorok között mutatkoztak összefüggések.

1. táblázat Az önkéntes-motivációs faktorok sorrendje és értelmezése a VMI adaptált változatában

MOTIVÁCIÓS FAKTOROK ELNEVEZÉSEI	MIT MÉR? ITEMEK	ÉRTELMEZÉS
<p>ÉRTEK (Va)</p> <p>Az a helyzetet írja le, amikor az önkéntest az a lehetőség motiválja, hogy képes abban szellemben/hitben cselekedni, hogy mások segítése fontos.</p>	<p>társadalmi csoport iránti elköteleződés</p> <p>altruizmus-sajnálát</p> <p>altruizmus-empátia</p> <p>altruizmus-segítés</p> <p>társadalmi ügy iránti elköteleződés</p>	<p>A magas átlagpontok azt jelzik, hogy az önkéntest tisztán a másokon való segítség motiválja.</p> <p>Az alacsony átlagpontok azt jelzik, hogy az önkéntes kevésbé érdekelt abban, hogy azért önkéntes, hogy másokon segítsen.</p>
<p>ELISMERTSÉG (Rn)</p> <p>Amikor az önkéntes számára fontos az a megbecsülés, amit az önkéntes munka ad számára, illetve a képességét és hozzájárulását elismerik, és ez motiválja, hogy önkéntes munkát végezzen.</p>	<p>szervezeti elismerés</p> <p>munkatársak elismerése</p> <p>visszajelzés fontossága</p> <p>egüljárás a szervezetben</p> <p>társadalmi elismerés</p>	<p>A magas átlagpontok azt jelzik, hogy erős az igény az önkéntes munka formális megbecsülésére.</p> <p>Az alacsony átlagpontok azt mutatják, hogy kevésbé érdekelt az önkéntes munkájuk formális megbecsülésében.</p>
<p>SZOCIÁLIS INTERAKCIÓ (SI)</p> <p>Amikor az önkéntes az önkéntesség társadalmi atmoszférája miatt motivált. Az önkéntesség lehetősége arra, hogy társas kapcsolatokat építhetnek ki és más emberekkel kerülhetnek kapcsolatba.</p>	<p>közösség igény</p> <p>társaság igény</p> <p>kapcsolat igény</p> <p>barátok keresése</p>	<p>A magas átlagpontok azt jelzik, hogy az önkéntesnek erős igénye van arra, hogy új ismeretiségeket és barátságokat kössön az önkéntesség segítségével.</p> <p>Az alacsony átlagpontok azt mutatják, hogy a másokkal való találkozás lehetősége nem a kiemelkedően fontos ok.</p>
<p>RECIPROCITÁS (Rp)</p> <p>Amikor az önkéntes az önkéntességet cserének tekinti. Az önkéntes hisz valami felső jóban.</p>	<p>kapás</p> <p>adás</p>	<p>A magas átlagpontok ebben a skálában azt jelzik, hogy az önkéntest az motiválja, hogy az önkéntes munka a jövőben valami jót fog hozni a számára.</p> <p>Az alacsony átlagpontok azt jelzik, hogy annak a lehetőség, hogy az önkéntes munka később valami jót hoz, vissza ad, nem fontos számára.</p>
<p>REAKTIVITÁS/VISSZAHATÁS (Rc)</p> <p>Amikor az önkéntes a vele korábban megtörténtekért, vagy azokra vonatkoztatva végez önkéntes munkát.</p>	<p>viSSzahatás a helyzetre</p> <p>szublimálás</p> <p>projektlálás</p> <p>problémamegoldás</p>	<p>A magas átlagpontok azt jelzik, hogy az önkéntes motivációja az, hogy jobbá tegye a rosszat, ami történt az életében.</p> <p>Az alacsony átlag azt mutatja, hogy a korábban megtörtént élet-események kis szerepet játszanak az önkéntesség vállalásában.</p>
<p>ÖNMEGBCSÜLÉS (SE)</p> <p>Amikor az önkéntes az önkéntes munkával szeretné erősíteni önmegbecsülését vagy saját fontosságának, értékének érzését.</p>	<p>az önkéntesség öröme</p> <p>„jó ember” érzete</p> <p>fontosság érzete</p> <p>hasznosság érzete</p> <p>az önkéntesség elfoglaltságot ad</p>	<p>A magas átlagpontok azt jelzik, hogy az önkéntest annak a lehetősége motiválja, hogy az önkéntes munka által jobban érzi és fontosnak tartja magát.</p> <p>Az alacsony átlagpontok azt jelzik, hogy az önkéntes munkát nem tekinti az önmegbecsülés eszközének.</p>

■ ■ ELMÉLETILEG

Mivel a kérdőívben három új faktor kidolgozására is sor került, elvégeztük az egyes motivációs faktorok megbízhatóságát mérő mutató szerinti elemzést is (lásd 2. táblázat). A megbízhatósági próba az új faktorok közül a vallás és a kormányzat faktorok érvényességét visszaigazolta. Három faktor esetében merült fel megbízhatósági probléma: a karrier, a helyi közösség és az elismertség faktorok. A korrelációs vizsgálat alapján úgy véltük, hogy az elismertség és a karrier faktorokkal kapcsolatosan felmerülő problémák a minta jellegzetességeiből (idős életkor, nyugdíjas, inaktív foglalkoztatási helyzet) következnek.

A vizsgálatok további menetére nézve úgy döntöttünk, hogy a helyi közösség faktor esetén – amúgy is problémásnak tekinthető tartalmi, értelmezési kérdései miatt – nem az első kérdéses állítást vesszük ki, hanem megváltoztatjuk faktor további két állításában a helyi közösség kifejezést helyi önkormányzatra. Emellett az szöveg, hogy a szociális interakciók faktort mérő állításokban is szerepelt a közösség kifejezés, ezért egyértelművé válik, hogy ebben az állításban az önkormányzatok forrás- és támogatásihiányának megítélésére vonatkoznak az állítások. Továbbá úgy véltük, hogy állítás kivétele megváltoztatná a faktor egyensúlyát (három állításból kettő lenne), és hogy mindenképpen szükséges a változó további tesztelése még egy homogén (és majd a heterogén) mintán.

A NABE önkéntesei körében végzett második felvétel eredményei is azt igazolták, hogy az adaptált kérdőív állításai érvényes faktorokat mérnek, a kérdőív érvényes mérési eszköznek mondható. Ezen felvételen a megbízhatósági teszt azt mutatta, hogy bizonyos faktorok megbízhatósági értéke – a még érvényes megbízhatóságon belül – erősebben csökkent (érték, vallás, reciprocitás), míg más faktoroké csak némiképp (önvédelem, szociális interakciók, önmegbecsülés). Nőtt a megbízhatósági értéke a megértés, társadalmi, kormányzat, visszahatás, karrier, helyi közösség, elismertség faktoroknak (lásd 2. táblázat). Ugyanakkor a tesztelés azt is jelezte, hogy a karrier, a helyi közösség és az elismertség faktoroknál egyes állítások kivételével nőhet ezen faktorok megbízhatósága. Az elemzés szerint a helyi közösség két átalakított állítása nem rontotta a faktor megbízhatóságát, továbbra is az az állítás mutatkozott problémásnak, amelyet meghagytunk eredeti formájában. Úgy véltük, mivel két homogén minta esetében mutatkozott megbízhatósági probléma ezzel az állítással, a heterogén mintában való tesztelés után döntünk ezen faktor kérdéses állításának átalakításáról.

Az adaptált önkéntes-motivációs kérdőív felvétele és módszertani kiértékelése a heterogén mintában. A kutatás harmadik szakaszában – az előző módszertani lépés tanulságait hasznosítva – véglegesítettük a magyar nyelvű önkéntes-motivációs kérdőívet. A kérdőívnek ezt a változatát öt különböző tevékenységi területen működő szervezet önkénteseinek véletlen mintáján teszteltük. A szervezetek kiválasztásakor fontos szempont volt az aktív önkéntes foglalkoztatás, illetve az, hogy tevékenységtípus szerint lehetőleg reprezentálják a főbb önkéntességi területeket.

- A kulturális tevékenységi terület reprezentánsaként a Szépművészet Múzeum Önkéntes Programjának 18 önkéntese (a minta 20,2%-a) vett részt.

- Az egészségügyi szociális tevékenységi területet a Kórházi Önkéntes Segítő Szolgálat Alapítvány 37 önkéntese (a minta 41,6%-a).
- A sport-szabadidős szervezeteket a Triatlon Önkéntes Program, a Magyar Úszó Szövetség, és a Magyar Atlétikai Szövetség 18 önkéntese (a minta 20,2%-a).
- A környezetvédelmi szervezeteket a Pangea Egyesület 8 önkéntese (a minta 9%-a).
- Az ifjúsági önkénteseket a Szentjános Bogár Egyesület 8 önkéntese (a minta 9%-a) képviselte.

A kutatásnak ebben a fázisában összesen 89 önkéntes vett részt. A sport- és szabadidős, illetve a környezetvédelmi szervezetek önkéntesei online, míg a többi szervezet papíralapon töltötte ki a kérdőívet, amit a szervezetek önkéntes koordinátorai juttattak el hozzájuk.

A heterogén mintában vizsgálva – és összehasonlítva a korábbi két felvétellel – az egyes faktorok megbízhatóságát, azt láthatjuk, hogy az, két faktor – megértés és visszahatás faktorok – kivételével jelentősen nőtt, amiben vélhetően szerepet játszott a minta nagyobb elemszáma is (lásd: 2. táblázat). A megbízhatósági mérés visszaigazolta korábbi döntésünket, hogy a helyi közösség faktoron belül az önkormányzati forrás és támogatás hiányának motivációs indítékát, illetve az öntevékenységet mérő állítások megbízhatónak tekinthetők.

2. táblázat. A vizsgált faktorok megbízhatóságának elemzése a három mintában

Faktor	Cronbach-alpha	Cronbach-alpha	
	Heterogén minta	NABE	KARITASZ
Érték	0,817	0,688	0,809
Megértés	0,669	0,705	0,794
Társadalmi	0,894	0,838	0,773
Vallás	0,850	0,591	0,724
Önvédelem	0,728	0,679	0,72
Szociális interakciók	0,751	0,659	0,713
Kormányzat	0,825	0,786	0,712
Önmegbecsülés	0,68	0,663	0,683
Reciprocitás	0,695	0,463	0,58
Visszhatás	0,619	0,712	0,56
Karrier	0,729	0,546	0,462
Helyi közösség	0,674	0,558	0,343
Elismertség	0,611	0,378	0,245

Forrás: Kmetty Zoltán számításai

A három felvétel alapján, amely különböző demográfiai-társadalomstatisztikai és önkéntes tevékenységi területen dolgozó önkéntesek körében készült, igazoltnak látjuk, hogy az adaptált és kiegészített motivációs kérdőív megbízhatóan méri az önkéntesek motivációt, a mért faktorok, illetve állítások relevánsnak tekinthetők további nagymintás kipróbálásra.

■ ■ ELMÉLETILEG

5. Az önkéntes motivációk vizsgálatának eredményei

Mint a fenteikben már bemutattuk az elemzést két csoportban végeztük el – a szervezet tevékenysége szerinti –; homogén és heterogén mintában.

A homogén minta eredményei. A Szeged-Csanád Egyházmegyei Katolikus Karitasz véletlen mintájában 65 fő önkéntes vett részt, akik közül 62 fő nő volt és csak 3 férfi. Átlagéletkoruk 57 év volt (SD=14,9).

A demográfiai és társadalomstatistikai elemzések alapján a vizsgált „tipikus” Karitasz önkéntes 46 évnél idősebb, érettségizett vagy felsőfokú végzettséggel rendelkező, városban élő nő, aki nagy valószínűséggel nyugdíjas és átlagos havi jövedelme 91–110 ezer Ft között van, legalább 7 éve önkéntes és átlagosan heti 4 órát tölt önkéntes munkával.

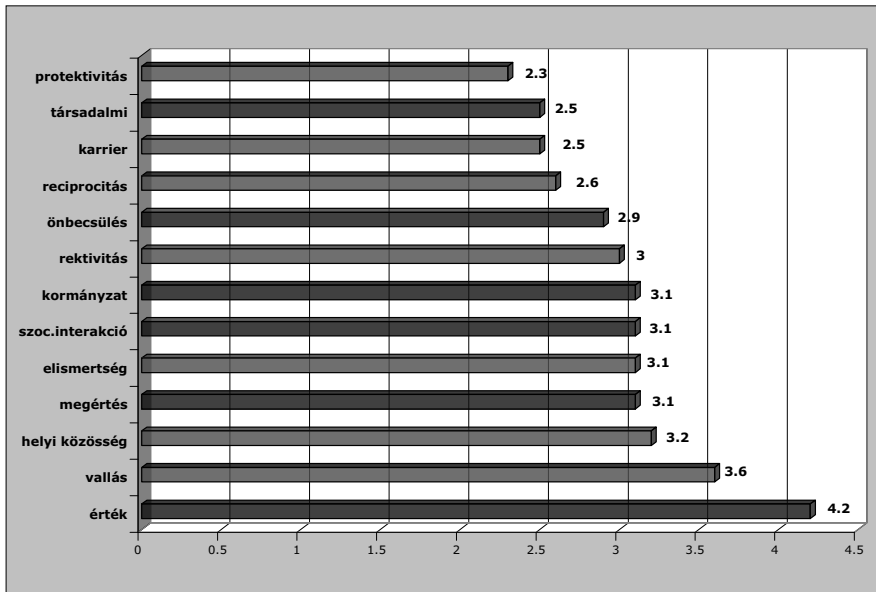
Az egyes motivációs faktorok átlagának sorrendjében legelől, mint várható volt a korábbi kutatások eredményei alapján is, az értékek (M=4,2) szerepeltek. Ezt követte illetve a vallási faktor (M=3,6), amely a szervezet missziójából következően vélelmezhető is volt. Mindez azt mutatja, hogy a Karitasz szervezet véletlen mintájában megkérdezett önkénteseket elsősorban az a cél motiválja, hogy képesek abban szellemben/hitben cselekedni, hogy mások segítése fontos, és ebben vallásos meggyőződésük is támogatja őket.

A helyi közösség (M=3,2), a megértés (M=3,1), az elismertség (M=3,1), a szociális interakciók (M=3,1), a kormányzat (M=3,1) és a reaktivitás (M=3) faktorok a vizsgált önkéntesek motivációs bázisának „második” vonalát alkották. A válaszadó önkéntesek motivációjában tehát – ha különböző mértékben is –, de szerepet játszik az, hogy:

- önkéntes tevékenységükre a helyi közösségnek szüksége van;
- jobban megértsék saját magukat, vagy az embereket akiken segítenek és/vagy a szervezetet, amelyiknek önkénteskednek;
- az önkéntesség önmegbecsülést jelent számukra;
- az önkéntesség lehetőséget ad nekik arra, hogy társas kapcsolatokat építhetnek ki és más emberekkel kerülhetnek kapcsolatba;
- érzékelik a kormányzati forrás- és támogatáshiányt azon a tevékenységi területen ahol dolgoznak – jelen esetben a szociális ellátás terén – és ez öntevékenységükben motiválja őket;
- végül pedig az önkéntesség „terapikus” jellege is szerepet játszik, abban hogy önkéntesek, mivel valamilyen korábban történtek miatt (nehéz sor, nélkülözés, magány, veszteségek) vagy azokra vonatkoztatva végeznek önkéntes munkát.

Alacsony átlagértékeket kaptak az önbecsülést (M=2,9), a reciprocitást (M=2,6), a karriert (M=2,5) társadalmi (M=2,5) és a visszahatást (M=2,3) mérő motivációs faktorok.

2. ábra. Az egyes motivációs faktorok sorrendje Karitász önkéntesek mintájában az átlag alapján



Ennek alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a vizsgált önkéntesek kevésbé tekintik az önkéntességet cserekapcsolatnak, nem látnak az önkéntességben karrierfejlesztési lehetőséget (ami következhet a minta életkori sajátosságaiból is), kevésbé motíválja őket önkéntességükben a társadalmi norma (azaz a család és barátok, ismerősök, a környezetükben lévő önkéntesség mintája) és nem tekintik az önkéntességet önvédelmi célnak/lehetőségnek.

Az egyes motivációs faktorok korrelációs elemzése azt mutatta a mintában, hogy az érték faktor három más – a vallás (0,441), a helyi közösség (0,367) és a kormányzat (0,341) – faktorial állt szignifikáns összefüggésben. Azok tehát, akik az érték faktor kérdéseire magas pontszámot adtak, nagy valószínűséggel magas pontokat adtak a vallás, valamint a helyi közösségi és kormányzati faktorokat mérő motivációs állításokra. Mindezek alapján úgy tűnik, hogy a helyi közösségi és kormányzati-hiányok által indukált motivációk háttérében az állhat, hogy a közösségi, kormányzati támogatásokat, forrásokat az önkéntesek fontos társadalmi értéknek tartják, amelyek pótlására önkéntes munkájukkal válaszolnak.

Figyelemre méltó, hogy az elismertség egyetlen más motivációs faktorial sem volt szignifikáns összefüggésben, ami háttérében egyfelől az állhat, hogy a mintában résztvevők önkéntességét inkább a keresztényi szeretet, alázat, mint az elismerés motíválja. Másfelől jelezheti azonban azt is, hogy a szervezetben nincsenek kidolgozott formái az önkéntesség elismerésének.



■ ■ ÉLMÉLETILEG

A társas kapcsolatok és a megértés motivációs faktorok között volt a mintában az egyik legmagasabb értékű szignifikáns kapcsolat (0,653), ami arra utalhat, hogy a vizsgálati résztvevőket erős közösségi kapcsolatok fűzik össze, amelynek alapja az önkéntes munka célcsoportjainak, helyzetének megértése, valamint a közösségi együvértartozás, a szervezet missziójának megértése.

A reciprocitás és a reaktivitás faktorok magas (0,624) szignifikáns összefüggése azt valószínűsíti, hogy azt a cserefolyamatot, amit az önkéntesség jelenthet leginkább a múltban megtörtént személyes élettapasztalatok, események motiválják. Ezt erősíti az is, hogy a reciprocitás magas szignifikáns (0,628) összefüggésben állt az önvédelem faktoral (azaz, az önkéntesség háttérében az állhat, hogy azért „adok”, mert az önkéntesség pozitív visszjelzést ad önmagamról, akár lelkileg, akár fizikailag).

Az önbecsülés faktor – a saját fontosság, érték kifejezése – a minta legmagasabb szignifikáns összefüggését mutatta a megértés, az önvédelem (megszabadulni a magáról alkotott negatív képtől) és a társadalmi faktoral (0,672). Mindez arra utal, hogy a saját fontosság érzése (ne felejtjük el a minta 56%-a 56 év feletti nőkből állt) az által nő, hogy ha az önkéntes megfelel a társadalmi normákat közvetítő szűkebb környezete (a Karitasz közösség) elvárásainak és ennek révén az énképe is javul.

A mintában az egyetlen magas negatív korrelációt az értékek és a karrier között találtuk, ami azt jelezheti, hogy azok a megkérdezettek, akik az értékekre magas pontszámot adtak, azok a karrier faktorok állításaira alacsonyab és fordítva. A válaszadók ezen csoportja az önkéntességet inkább értékvezérelt, mint célvezérelt cselekvésnek tarthatja.

* * *

A Nők a Balatonért Egyesület 56 önkéntesének véletlen mintája sok hasonlóságot mutatott – a demográfia-társadalomstatisztikai változók terén – a Szeged-Csanád Egyházmegyei Katolikus Karitasz önkénteseinek véletlen mintájával. Itt is többségben voltak a nők (51 fő) és csak 5 férfi volt a megkérdezett önkéntesek között. Az átlagéletkor 54 év volt, a legfiatalabb önkéntes 18 éves, a legidősebb 72 éves volt. A mintába került NABE „tipikus” önkéntes 46 évnél idősebb, érettségizett, közösségben élő nő, aki nagy valószínűséggel nyugdíjas és átlagos havi jövedelme 91–110 ezer Ft között van. Legalább 10 éve önkéntes és átlagosan heti 3,6 órát tölt önkéntes munkával, de inkább alkalmanként végez önkéntes tevékenységet.

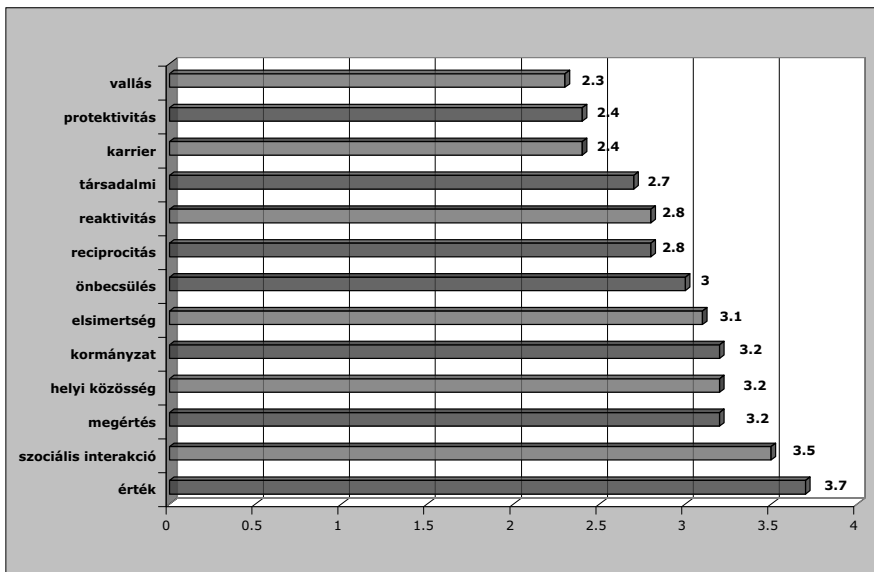
Az egyes motivációs faktorok átlagának sorrendjében a NABE önkéntesei körében is az érték motivációs faktor ($M=3,7$) volt a legmagasabbra értékelt. Ezt követte a szociális interakciós faktor ($M=3,5$), azaz a társas kapcsolatok kiépítése által motivált önkéntesség. A legfontosabb motivációk illetően alakulásában úgy gondoljuk, magyarázó tényező lehet az, hogy a NABE vizsgált önkénteseinek nagy része községekben él, illetve maga a szervezet is akcionalista-jellegű, azaz a végzett önkéntes munka nem rendszeres, hanem alkalmankénti tevékenység.



A vizsgált önkéntesek motivációs bázisának „második” vonalát a megértés ($M=3,2$), a kormányzat ($M=3,2$), a helyi közösség ($M=3,2$), az elismertség ($M=3,19$) és az önbecsülés ($M=3$) motivációs faktorok választása alkotta. A mintában résztvevő NABE önkénteseket motivációjában, ha különbözőképpen is, de szerepet játszik az, hogy:

- jobban megértsek saját magukat, a szervezetet, amelyiknek önkénteskednek;
- önkéntes tevékenységükre a helyi közösségnek szüksége van;
- fontos számukra, hogy a képességüket és hozzájárulásukat elismerjék és ez az, ami motiválja őket, hogy önkéntes munkát végezzenek, ebből következően az önkéntesség önmegbecsülést is jelent számukra;
- érzékelik a kormányzati forrás- és támogatáshiányt azon a tevékenységi területen ahol dolgoznak – jelen esetben a környezetvédelem terén – és ez öntevékenységükben motiválja őket.

3. ábra. Az egyes motivációs faktorok sorrendje a NABE önkéntesek mintájában az átlag alapján



Az alacsonyabbra értékelt motivációs faktorok között szerepeltek egyfelől a reciprocitás ($M=2,8$), a visszahatás (reaktivitás, $M=2,8$), és a társadalmi ($M=2,7$), másfelől a karrier ($M=2,4$), az önvédelem (protektivitás, $M=2,4$) faktorok, míg körükben a legkisebb átlagértéket a vallás ($M=2,3$) faktor kapta. A vizsgált önkéntesek motivációit tehát, kevésbé határozza meg az önkéntességben rejlő kölcsönösség, az énp problémák feldolgozásának lehetősége, a társadalmi normák befolyásoló ereje, és még kevésbé tekintik az önkéntességet egy karrier, önvédelmi lehetőségnek továbbá, önkéntességükben alapvetően nem játszik szerepet vallásosságuk.

■ ■ ÉLMÉLETILEG

A részletesebb elemzések alapján NABE vizsgált önkénteseinek háttérmotívumait alapvetően, öt állításra adott válaszok képzik. Az érték faktor átlagos értékelésénél jóval magasabb volt az átlaga a „társadalmi ügy” ($M=4,1$) állításnak, azaz az önkéntes munka végzésének hátterében az áll, hogy az önkéntességgel tehet valamit a számára fontos ügyért (a környezetvédelemért).

Hasonlóan a fenteikhez, a szociális interakció faktor átlagánál magasabb volt a „közösség” ($M=4,1$) állításé, miszerint az önkéntességet nagyban motiválják az ezzel járó közösségi élmények. A NABE önkénteseinek válaszaiban is tükröződött, hogy az önkéntesség egyik legfontosabb motiváló ereje a „megélt öröm” lehetősége (az elsimertség faktoron belül az öröm állítás átlagértéke 4,1 volt). Várakozásainknak megfelelően a NABE önkéntesei számára erős motiváló tényezők voltak a helyi közösség és a kormányzati hiányok által motivált önkéntességet mérő faktorok értékelése. Önkéntességük háttérmotívumait két állításra adott magas átlagértékek jellemzik: a „helyi közösségnek szüksége van az önkéntességre” ($M=4,1$) és a „nekünk is kell tenni valamit, mert a kormány nem tud mindent megoldani” ($M=4,1$) állítás fontossága. Mindez arra utal, hogy körükben az „öntevékenység” magas motivációs faktor a helyi közösségi/kormányzati hiányokra való reagálásban.

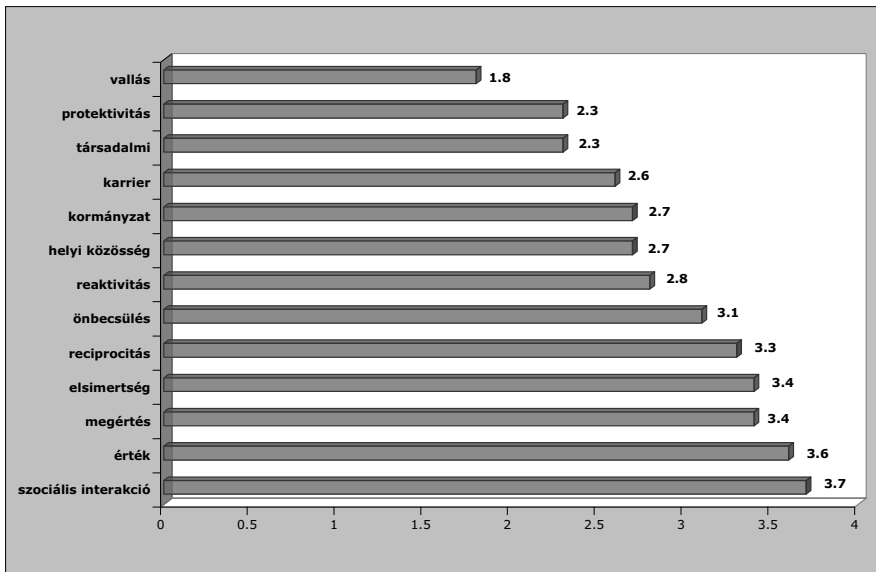
Összehasonlítva a kutatás első szakaszában vizsgált önkéntesek két csoportjának motivációs faktorait, jól látható, hogy a Karitasz-mintában sokkal magasabb átlaggal, manifesztbben jelennek meg a fő motivációs faktor értékelései. A NABE-mintában ezzel szemben, a két szélső motivációs faktor (az értékek és a vallás) között a többi motivációs faktor alacsonyabb átlagmegoszlást mutat.

A heterogén minta eredményei. A véletlen mintában résztvevő összes, 89 megkérdezett közül 78 fő (88%-a) volt nő és 11 fő (12%) férfi, akiknek átlagéletkora 37 év volt. A heterogén mintában a „tipikus” önkéntes olyan 18 és 45 év közötti budapesti nő, aki jelenleg közép- vagy felsőfokú tanulmányait folytatja, vagy felsőfokú végzettséggel alkalmazottként dolgozik, családjá vagy saját havi jövedelme 131–150 ezer Ft között van, inkább nem vallásosnak vallja magát, átlagosan 7,7 éve végez önkéntes munkát, és a megkérdezés idején hetente, átlagosan 4 órát töltött önkéntes tevékenységgel.

A vizsgált motivációs faktorok átlagának sorrendje a heterogén mintában résztvevő önkéntesek válasza alapján némiképp másképpen alakult, mint az előzőekben vizsgált szervezetek esetében. A legmagasabbra értékelt motivációs faktor a szociális interakciók ($M=3,7$) voltak és csak ezután következett az érték faktor ($M=3,6$).

A megkérdezett önkéntesek motivációs bázisának „második” vonalát a megértés ($M=3,4$), az elsimertség ($M=3,4$), a reciprocitás (3,3) és az önbecsülés (3,1) motivációs faktorok adták.

4. ábra. Az egyes motivációs faktorok sorrendje heterogén minta önkénteseinek körében az átlag alapján



Mindez azt mutatja, hogy a véletlenmintába került, különböző tevékenységi területeken dolgozó önkéntesek számára fontos, de nem a legfontosabb motivációs tényező, hogy:

- jobban megértsék saját magukat, erősségeiket, vagy az ügyet, amelyért a szervezet dolgozik és amelyiknek önkénteskednek;
- a képességüket és hozzájárulásukat elismerjék és ennek motivációs szerepét abban, hogy önkéntes munkát végezzenek;
- az önkéntesség önmegbecsülést növelő hatása, valamint
- önkéntesség reciprok jellege.

Ezen másodlagos motivációk sorrendjének háttérében mind személyes, mind pedig szervezeti okok is állhatnak. Nem vehetjük el azt a feltételezést, hogy ezek a motivációk arra is utalhatnak, hogy mit várnak az önkéntesek az önkéntes szervezettől és esetleg mit nem kapnak meg – azért képezik ezek a faktorok a másodlagos motivációikat.

Az alacsonyabbra értékelt motivációs faktorok között szerepelt a visszahatás (reaktívitas $M=2,8$), ami vélhetően a minta alacsonyabb átlagéletkorából is ered, ahogyan a helyi közösség/kormányzati forrás- és támogatáshiányok tapasztalásából fakadó „öntevékenység” motivációs állítás alacsony ($M=2,7$ pontos) átlaga is. A válaszadók alacsonyra értékelték a karrier faktort ($M=2,3$), ami pedig a fiatal korcsoportra nézve – a korábbi hazai kutatások alapján – meglepőnek tűnik. Végezetül pedig a legalacsonyabb értékeket kapták az önvédelem ($M=2,3$) és a vallás ($M=1,8$) faktorok. Ez utóbbi

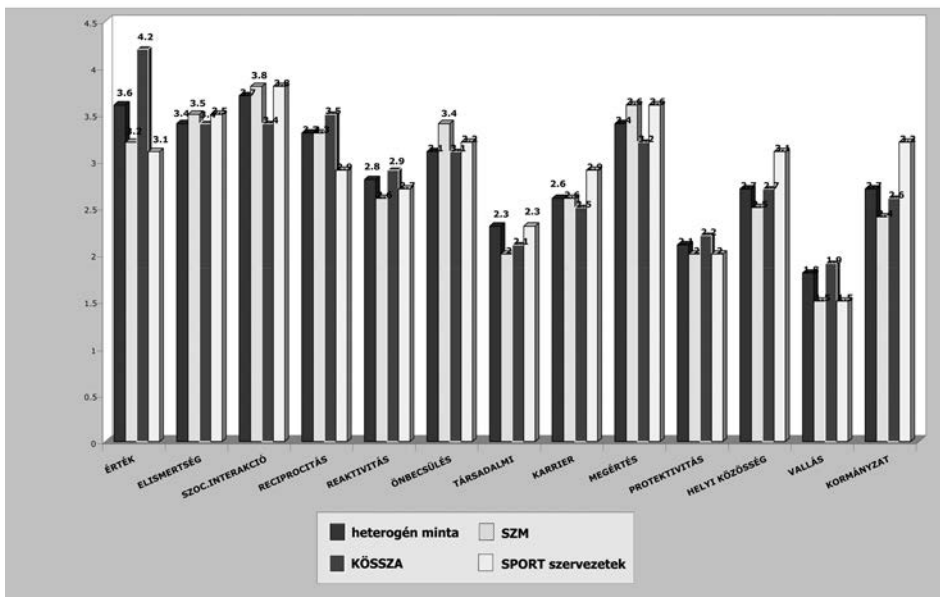


■ ■ ÉLMÉLETILEG

magyarázható azzal, hogy a minta 43%-a nem vallásosnak vallotta magát, éppen ezért ez az önkéntességükben sem jelenhetett meg mint motivációs faktor.

A heterogén mintában résztvevő, különböző tevékenységi területeken dolgozó önkéntesek motivációnak alakulását a következő ábra szemlélteti.⁶

5. ábra. A heterogén mintában, különböző tevékenységi területeken dolgozó önkéntesek motivációs sorrendje



A mintában a kultúra területén önkéntes munkát végző válaszadók körében legmagasabbra értékelt motivációs tényezők

- a szociális interakciók;
- a megértés, (a saját erősségek, képességek és szervezet misszójának);
- az önbecsülés és elismertség voltak.

Ezzel szemben az egészségügyi-szociális tevékenységi területről mintába került önkéntesek motivációiban első helyen szerepelt

- az értékek, ezt követte
- a reciprocitás, illetve
- az önbecsülés és a megértés.

A sport-szabadidő területről mintába került önkéntesek motivációjában vezető helyre került

- a szociális interakciók, ezt követte
- a megértés, valamint



- az önbecsülés, és a kormányzati forrás-, és támogatáshiányból fakadó öntevékenységek mint motivációs tényezők értékelése.

Mint jól látható, a különböző tevékenységi területek eltérő motivációjú önkénteseket szólítanak meg, illetve az önkéntesek eltérő motivációs bázissal rendelkeznek, olyannal – vélhetően –, amit a szervezet missziója, annak munkatársai és önkéntesei közvetítenek feléjük.

6. Összegzés

A három fejelet alapján, amely különböző demográfiai-társadalomstatistikai helyzetű és önkéntes tevékenységi területen dolgozó önkéntesek körében készült, igazoltnak látjuk, hogy az adaptált és kiegészített motivációs kérdőív megbízhatóan méri a magyar önkéntesek motivációt. A mért faktorok, illetve állítások relevánsnak tekinthetők további nagymintás kipróbálásra és sztenderdizálásra.

A vizsgálat egyik fontos elméleti és módszertani kérdésfeltevésének tartjuk azt, hogy mit is reprezentálnak a motivációs faktorok, és mit a háttérmotívumok, amelyek az egyes faktor-itelemek elemzése alapján válnak láthatóvá.

Clary és munkatársai (1998) azt állítják, hogy vannak általános motivációk, amelyek a különböző típusú önkéntes tevékenységekben is azonosak. Ezzel egyetértve, de kiegészítve, úgy látjuk – a kezdeti, kismintás eredményeink alapján, amelyek további igazolásra várnak –, hogy a mért motivációs faktorok inkább a különböző tevékenységi területen dolgozó önkéntesek motivációi közötti különbségeket fejezik ki. Úgy véljük, ami Clary és munkatársainak állítását, feltevését igazolja, azt inkább az egyes motivációs faktorok egyes itemjeire adott, magas átlagú értékelésekben véljük megtalálni. Kutásunk alapján ezeket a következőkben azonosíthatjuk: az „önkéntesség örömförrás”, „tenni valami fontosat egy társadalmi ügyért”, a „közösséghez tartozás” és az „elismertség igénye”. Azt gondoljuk ezek azok az alapvető, „fundamentum”-jellegű önkéntes motivációk, amelyek függetlenek attól, hogy ki milyen területen önkéntes. Eredményeink alapján úgy véljük, hogy amit a motivációs kérdőívvel vizsgálunk és mérünk, azok a különböző önkéntességi területen dolgozó önkéntesek motívum-készlete közötti különbségek, amelyek differenciáltan jelennek meg, hiszen a szervezetek missziói is mások és ezek más-más motivációjú önkénteseket szólítanak meg.



■ ■ ELMÉLETILEG

Jegyzetek

- 1 A tanulmány alapját képező kutatás a Magyar Zoltán Felsőoktatási Közalapítvány „Humán-erőforrás fejlesztése a civil szektorban” oktatói-kutatói pályázat támogatásával készült. Külön szeretném kifejezni köszönetemet Kmetty Zoltánnak, aki a módszertani elemzésben volt nélkülözhetetlen segítségemre.
- 2 Clary, G.–Snyder, M.–Ridge, R.–Stukas, A.–Copeland, J.–Haugen, J.–Miene, P. (1998): Understanding and Assessing the Motivations of Volunteers: A Functional Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74., 6., 1516–1530. alapján
- 3 Esmond, J.–Dunlop, P. (2004): *Developing the Volunteer Motivation Inventory to Assess the Underlying Motivational Drives of Volunteers in Western Australia*. Lotterywest: CLAN WA. Inc., 20–48.
- 4 Az ismertetésnél igyekeztünk szó szerinti fordítást adni, azért, hogy érzékeltessük a későbbi, magyar változatban végzett módosításokat.
- 5 A kérdőívek felvételét Gubicza Diána végezte el a szervezetnél.
- 6 A környezetvédelmi és az ifjúsági önkéntesek motivációit az alacsony elemszám (8-8 fő) miatt nem elemeztük.

Irodalom

- Allison, Lora–Okun, Morris–Dutridge, Kathy (2002): Assessing Volunteer Motives: A Comparison of an Open-Ended Probe and Likert Rating Scales. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 12. 4. 243–255.
- Bartal Anna Mária (2009): *Önkéntesek és nem önkéntesek jellemzői a 2008. évi Európai Érték Vizsgálat alapján*. <http://www.volunteermotivation.hu/show/62>
- Batson, Daniel–Shaw Laura (1991): Evidence for Altruism: Toward a Pluralism of Prosocial Motives. *Psychological Inquiry*, 2., 2., 107–122.
- Esmond, Judy–Dunlop, Patrick (2004): *Developing the Volunteer Motivation Inventory to Assess the Underlying Motivational Drives of Volunteers in Western Australia*. Perth: Lotterywest and CLAN WA Inc.
- Clary, Gil. E.–Snyder, Mark (2000): Why do people volunteer? Understanding volunteer motivations. *The Not-for-Profit CEO Monthly Letter*, 7. 3–5.
- Clary, Gil. E.–Snyder, Mark–Ridge, Robert–Stukas, Arthur–Copeland, John–Haugen, Julie–Miene, Peter (1998): Understanding and Assessing the Motivations of Volunteers: A Functional Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74., 6., 1516–1530.
- Clary, Gil. E.–Snyder, Mark–Ridge, Robert (1992): Volunteers' Motivations: a Functional Strategy for Recruitment, Placement and Retention of Volunteers. *Nonprofit Management and Leadership*, 2. 333–350.
- Cnaan, Ram–Goldberg-Glen, Robert (1991): Measuring Motivations to Volunteer in Human Services. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27. 485–505.
- Czako Ágnes–Harsányi László–Kuti Éva–Vajda Ágnes (1995): *Lakossági adományok és önkéntes munka*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal.
- Czike Klára–Bartal Anna Mária (2005): *Önkéntesek és nonprofit szervezetek – az önkéntes tevékenységet végzők motivációi és szervezeti típusok az önkéntesek foglalkoztatásában*. Budapest: Civilis Egyesület.
- Czike Klára–Kuti Éva (2006): *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport, Önkéntes Központ Alapítvány.
- Dekker, Paul–Halman, Loek (2003): Volunteering and Values. An Introduction. In: Dekker, P.–Halman, L. (eds.): *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives*. New York: Kluwer Academic–Plenum Publishers, 1–17.
- Hafflinger, Ursula–Hug, Simon (2009): *Mean Well to Do Good? Volunteer Motivation Re-Examined*. http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/6/1/3/1/p361310_index.html

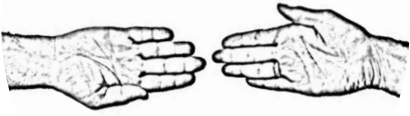


- Frish, Michael B.–Gerrard, Meg (1981): Natural helping systems: Red Cross volunteers. *American Journal of Community Psychology* 9. 567–579.
- Fröhlich, Werner (1996): *Pszichológiai szótár*. Budapest: Springer Hungarica Kiadó Kft.
- Hidi, Suzanne–Harackiewicz, Judith (2000): Motivating the academically unmotivated: A critical issue for the 21st century. *Review of Educational Research*, 70., 2. 151–179.
- Józsa Krisztián (2007): Az elsajátítási motiváció. Budapest: Műszaki Kiadó.
- Lyons Mark–Hocking, Susan: (2000): Australia's highly committed volunteers. In: Warburton, J.–Oppenheimer, M. (eds.): *Volunteers and Volunteering*. Sydney: The Federation Press.
- Karylowski, Jan (1980): Az altruisztikus viselkedés magyarázatához. In: Szilágyi V. (szerk.): *Együttérés, önzetlenség, felelősség*. Budapest: Tankönyvkiadó, 113–130.
- McEwin, Maxine–Jacobsen-D'Arcy, Linda (2002): *Developing a Scale to Understand and Assess the Underlying Motivational Drives of Volunteers in Western Australia: Final Report*. Perth: Lotterywest and CLAN WA Inc.
- Omoto, Allen–Snyder, Mark (2002): Considerations of Community: The Context and Process of Volunteering. *American Behavioral Scientist*, 45. 5. 846–67.
- Penner, Louis–Dovido, John–Schroeder, David (2005): Prosocial Behavior: Multilevel Perspectives. *Annual Review Psychology*, 56., 365–92.
- Stebbins, Robert (2000): Volunteering: A serious leisure perspective. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25. 211–224.
- Sutermeister, Robert (1966): *Ember és termelékenység*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Vályi Réka (2005): Az altruizmus jelensége a társadalomtudományban In: Némedi Dénes–Szabari Vera (szerk.): *Kötő-jelek. Az ELTE Szociológiai Doktori Iskola Évkönyve*. Budapest: Eötvös Lóránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar Szociológia Doktori Iskola.
- Wilensky, L. Harold (1981): Introduction. In: Kramer, R. M. (ed.): *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley–Los Angeles–London: University of California, 5–15.
- Wilson, John (2000): Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26. 215–240.
- Weisbrod, Burton (1975): Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy. In: Phelps, E. S. (ed.): *Altruism, Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage Foundation, 171–195.
- Wright, Daniel (1985): *A morális viselkedés pszichológiája*. Debrecen: KLTE Pszichológiai Tanszék.





KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■



AZ EURÓPAI KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA FELÉ

Javaslatok az európai polgári kezdeményezéshez¹

Antal Attila

■ Bevezetés

■ Az állampolgári közvetlen döntéshozás és a jogalkotásban (valamint a policy-alakításban) való részvétel egyre inkább előtérbe kerül a demokráciák működésében. A képviseleti (közvetett) demokráciára épülő rendszerek egyre inkább egy diffúz közeggé alakulnak át, amelyben erősödik a „nép (közvetlen) szava” és annak meghallgatása is.²

Az európai közvetlen demokrácia intézményrendszerének kialakítása már régóta a „levegőben lógott”. Már a zátonyra futott Alkotmány is előirányozta az európai polgári kezdeményezés intézményt. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés az Európai Unió demokratikus alapjainak megerősítését tűzve zászlajára be is vezette az európai polgári kezdeményezést. A Lisszaboni Szerződés a következőképp határozza meg az európai iniciatívát: „*legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.*”

Az ilyen polgári kezdeményezésre vonatkozó eljárásokat és feltételeket – beleértve azt is, hogy a polgári kezdeményezésben részt vevő uniós polgároknak legalább hány tagállamból kell kikerülniük – az Európai Parlament és a Tanács által az Európai Bizottság javaslata alapján elfogadásra kerülő rendelet határozza majd meg.

Ennek kapcsán az Európai Bizottság kiadott egy zöld könyvet³ és működik az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos honlap⁴ is, amelyeken keresztül a Bizottság a kezdeményezés legfontosabb technikai peremfeltételeit illetően szeretne javaslatokat kapni az uniós civil szférától és az állampolgároktól.





■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Jelen írás eligazodást kíván nyújtani a népi kezdeményezések világában és be kívánja mutatni az európai polgári kezdeményezés intézményére vonatkozó legfontosabb szabályozási irányokat. Bevezetésül néhány példát felvonultató transzatlanti tekintést teszünk. A szabályozási irányok bemutatása után pedig felvázoljuk az európai polgári kezdeményezés előtörténetét, különös figyelmet fordítva a lehetséges szabályozási irányokra.

I. A népi kezdeményezés szabályozási tendenciái

A politikatudományban a népi kezdeményezés (vagy iniciatíva) a közvetlen demokrácia megvalósulásának egyik aletétét jelenti – a népszavazás mellett –, amikor is meghatározott számú választópolgár valamilyen kezdeményezést intézhet a hatalom gyakorlóinak irányába. A népi kezdeményezések – csupán számukat tekintve is – jelentős mértékben háttérbe szorulnak a közvetlen demokrácia fő eszközehez, a népszavazásokhoz képest. Ahogyan a népszavazás intézményének,⁵ úgy a népi kezdeményezésnek is több formája ismeretes. A népi kezdeményezéseket egyrészt a kezdeményezés szintje, az érintett személyi kör nagysága alapján is csoportosíthatjuk. Így megkülönböztetünk *helyi* (önkormányzati, vagy a föderális berendezkedésű államok esetében tagállami szint)⁶ és *országos* népi kezdeményezést.⁷ A másik fontos csoportosítási szempont a népi kezdeményezés közvetlen és közvetett volta. Ugyanis a népi kezdeményezés *közvetlenül* irányulhat arra, hogy a választópolgárok egy kérdést (törvénymódosítás, alkotmánymódosítás, valamilyen jelentős társadalmi kérdést) maguk döntsenek majd el népszavazás keretében. Ebben az esetben a választópolgárok tulajdonképpen magukat aktivizálják, magukat „hozzák működésbe”, hiszen a népszavazás – az adott népszavazási rendszertől függő – tényleges döntés lehetőségét csatornázzák be. A népi kezdeményezés közvetett módon is hatást gyakorolhat: ekkor a választópolgárok arról döntenek, hogy a közhatalmat gyakorló szerv (többnyire az országgyűlés) tűzze napirendjére a népi kezdeményezés tárgyaül szolgáló kérdést, tárgyaljon róla. Összességében elmondhatjuk, hogy az iniciatíva helyi, országos és immáron szupranacionális szintjein alapvetően közvetett vagy közvetlen jellegű népi kezdeményezési rezsím alakítható ki a jogalkotó által.

1. táblázat. A népi kezdeményezések fajtái

A népi kezdeményezés szintjei	A népi kezdeményezés közvetlensége	
Szupranacionális	Közvetett	Közvetlen
Országos (Tagállami)		
Helyi (városi)		

A következőkben európai (Franciaország, Svájc és Magyarország) és amerikai példákon keresztül mutatjuk meg a népi kezdeményezés szabályozásának technikáit.⁸



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

Látni fogjuk, hogy a népi kezdeményezés háttere igen változatos. Van olyan szövetségi állam (Svájc), amely minden lehetséges szinten alkalmazza az iniciatívát, s van olyan is (USA), amely csak az országos szint alatt vezette be. Az unitárius államok esetében is hasonló különbségek mutatkoznak: míg Franciaország például csak helyi szinten ismeri az iniciatívát, addig hazánk országos szinten is. Továbbá megállapíthatjuk azt is, hogy döntő a közvetett iniciativa a vizsgált országok vonatkozásában.

A) Franciaország

A francia alkotmány sokáig nem ismerte a közvetlen demokrácia népi kezdeményezésű formáját. A 2003-as decentralizálási hullám jogszabályainak sorában került az francia alkotmányba a helyi, közvetett népi kezdeményezés (*référéndum d'initiative locale*) intézménye. Az alkotmány 72-1. cikke értelmében külön törvény rögzíti azokat a feltételeket, melyek esetében minden egyes területi közösség választópolgára a petíciós jog gyakorlása révén kérheti valamely, a közösség hatáskörébe tartozó kérdésnek a helyi képviselő-testületi ülés napirendjére vételét.

B) Svájc

Svájc helyzete különösen figyelemre méltó a közvetlen demokrácia intézményeinek – különösen a népszavazás – szempontjából. A svájci szövetségi alkotmány 1848-as elfogadását követően 1891-ben került be az *országos iniciativa* az alaptörvénybe, még hozzá igen széles lehetőséget biztosítva a választópolgároknak. A svájci országos iniciativa ugyanis lehetőséget biztosít arra, hogy a polgárok megváltoztassák az alkotmányt vagy új cikkel egészítsék azt ki. Ha összegyűlt a szükséges aláírás a népi kezdeményezés keretében, akkor 2 vagy 3 év múlva népszavazást tartanak a kérdést illetően. A svájci közjog ezen túl lehetőséget biztosít a *kantonális* (ebben az esetben tagállami) és a *helyi népi kezdeményezések* megtartására is.

C) Magyarország

A népi kezdeményezést hazánkban három törvény, valamint a kapcsolódó önkormányzati rendeletek rendszere szabályozza. A népi kezdeményezés országos formájával maga az Alkotmány, valamint a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, a helyi iniciatívával pedig a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény foglalkozik.

Az Alkotmány 28/D. § értelmében *országos népi kezdeményezést* legalább 50 000 választópolgár nyújthat be. A hatályos szabályok értelmében az országos iniciativa közvetett jellegű, hiszen arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

tartozó kérdést az Országgyűlés tűzze a napirendjére. Az országos népi kezdeményezésben megfogalmazott kérdést⁹ az Országgyűlés köteles megtárgyalni. Fontos eljárási szabály, hogy az aláírásokat két hónapig lehet gyűjteni. Az országos népi kezdeményezést az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően egyszer lehet benyújtani az Országos Választási Bizottsághoz. A pótlólag benyújtott, a kezdeményezést kiegészítő aláírások érvénytelenek. Az Országos Választási Bizottság akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe, vagy a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek, vagy pedig az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek. Fontos szabály, hogy a népi kezdeményezésről három hónapon belül dönteni kell.

A *helyi népi kezdeményezés* szabályait az önkormányzati törvényben találjuk. A szabályozási mintát természetesen az országos iniciativa jelenti. Népi kezdeményezés útján a képviselő-testület elé terjeszthető minden olyan ügy, amelynek eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik (vagyis a helyi iniciativa is csupán „napirendkitűző”, azaz közvetett jellegű). A törvény keretet ad a konkretizáló önkormányzati rendeletek szabályaihoz. A képviselő-testület önkormányzati rendeletében meghatározott – a választópolgárok öt százalékánál nem kevesebb és tíz százalékánál nem nagyobb – számú választópolgár a népi kezdeményezést a polgármesternek nyújthatja be. A képviselő-testület is köteles megtárgyalni a népi kezdeményezést. A helyi népi kezdeményezésnél a helyi, illetőleg a területi választási iroda vezetője akkor tagadja meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha a kérdés nem tartozik a képviselő-testület hatáskörébe, vagy pedig ha az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a törvényi követelményeknek.

2. táblázat. A népi kezdeményezés intézménye Magyarországon

A népi kezdeményezés szintjei	Jogszabály
Országos (közvetett)	Alkotmány
	1998. évi III. törvény
	1990. évi LXV. törvény
Helyi (közvetett)	Önkormányzati rendeletek

D) Amerikai Egyesült Államok

Az Egyesült Államokban – Svájcjal ellentétben – nincs országos (föderális) szintű népi kezdeményezés. Bár az amerikai alkotmánytörténetben többször is felmerült az országos népi kezdeményezés bevezetésének szükségessége, mindezidáig nem hozták létre ezt az intézményt (amelyet egyébként alkotmánymódosítással lehetne kivitelezni, amelyhez a tagállami törvényhozások 3/4-ének a támogatása szükséges).

Az USA-ban a népi kezdeményezés *tagállami* (27 tagállam és a kolumbiai körzet [DC] ismeri) és *helyi* (beleértve a városi alakzatokat is) formája terjedt el.¹⁰



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

3. táblázat. A vizsgált országok népi kezdeményezési rendszere

Ország/Iniciatíva	Országos	Tagállami	Helyi (városi)
Franciaország	–	–	igen
Svájc	igen	igen (kantonális)	igen
Magyarország	igen	–	igen
USA	–	igen	igen

II. Az európai polgári kezdeményezés létrejötte és jelentősége

„A kezdeményezés végrehajtása meg fogja erősíteni a polgárok és a szervezett civil társadalom részvételét az uniós szakpolitikák alakításában.”¹¹

Hosszú – és rögs – út vezetett az európai polgári kezdeményezés létrejöttéig. Maga az európai közvetlen demokrácia létrehozásának igénye egyidős a Közösség politikai jövőjének tervezésével. Az intézményről már az európai Alkotmányos Szerződés is rendelkezett. A dokumentum 2005-ös kudarca után nem állt meg az európai iniciatíváról való gondolkodás. A Lisszaboni Szerződés finisében pedig már nemcsak az intézmény elvi szintjén folyt a vita, hanem az európai polgári kezdeményezés tartalmi részletszabályait illetően is. A következőkben röviden áttekintjük az európai iniciatíva szerződés-szintű megszületésnek körülményeit és az intézményre való „felkészülést”.

A) Szerződés európai alkotmány létrehozásáról

Az Alkotmányos Szerződés a VI., *Az Unió demokratikus működése* cím alatt foglalkozott (volna) az európai polgári kezdeményezéssel. A demokratikus alapokról szóló rész már az elején kijelenti, hogy az Unió működése (elsősorban) a képviseleti demokrácián alapul.¹² Ugyanakkor minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében, továbbá a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.

Utóbbiakat konkretizálja a *részvételi demokrácia elvének* deklarálása. Ennek keretében az európai intézményeknek a megfelelő eszközökkel kell biztosítani azt, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák. Éppen ezért az intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn. A Szerződés kifejezte továbbá azt is, hogy a Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat.



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Ebbe a képviseleti demokrácián alapuló és a részvételi elemekkel kiegészített keretbe kívánta ágyazni az Alkotmány az *európai polgári kezdeményezés* intézményét. Ennek értelmében legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az ilyen polgári kezdeményezésre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia, európai törvény állapítja meg.

Már itt érdemes előrebocsátani néhány fontos jellemzőt. Egyrészt tehát az Alkotmány mindenképp a közvetett jellegű iniciatívát irányozta elő, vagyis az uniós jogalkotási intézményrendszert mozgásba hozó, abba egy állampolgári inputot kanalizáló közvetlen demokratikus forma létrehozására tett kísérletet. Másrészt fontos megjegyezni, hogy a szabályozás – ahogy egyébkén egy alkotmányhoz „illik” – magát az intézményt hozta volna létre, a részletszabályokat alacsonyabb szintre – európai törvényre – bízta. Végül, de nem utolsó sorban érdemes felhívni a figyelmet a szóhasználatra: a *„polgárok megítélése szerint az Alkotmány végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség”* fordulat, továbbá magának az intézménynek a demokratikus működésről szóló részben való elhelyezése utal arra, hogy az európai polgároknak lehet (és kell is legyen) véleménye az Unióról és az annak alapjául szolgáló dokumentumokról.

B) Lisszaboni Szerződés

A Lisszaboni Szerződés nem nagyon változtat a fenti deklarációkon. Magában a Szerződés rendszerében való elhelyezés (a II. cím keretében foglalja a dokumentum az iniciatívával), illetve a cím változik meg (*A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések*). Az európai polgári kezdeményezés érdemi szabályozása sem változott az Alkotmányhoz képest:

„Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”

A Szerződés – a deklaráció után – később foglalkozik a technikai (konkretizáló) rendelkezésekkel. Ennek értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben megállapítja a polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ide-



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

értve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia.

A változások természetesen a Lisszaboni Szerződés jellegéből adódnak: egyrészt nyilván a Szerződés végrehajtásához szükséges ügyekről van szó, másrészt a konkrétizáló szabályok rendeletben, s nem európai törvényben fognak megszületni.

C) Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalása¹³

Az Európai Parlament 2009. május 7-i állásfoglalást intézett a Bizottsághoz, arra vonatkozó felkéréssel, hogy nyújtson be a polgári kezdeményezés megvalósításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot. Ebben az állásfoglalásban irányadó jelleggel javaslatokat is tett a kialakítandó intézmény részletszabályaira, még-hozzá három irányban: a tagállamok minimális számának megállapítása; a résztvevők alsó korhatárának meghatározása; valamint magának az eljárásnak a kialakítása.

A *tagállamok minimális számát* illetően a Parlament szerint a polgári kezdeményezésben részt vevő uniós polgároknak a tagállamok legalább egynegyedéből kell kikerülniük, ez a követelmény pedig csak akkor teljesül, ha az érintett tagállamok mindegyikében a lakosság legalább 1/500 része támogatja a kezdeményezést.

A *résztvevők alsó korhatárát* illetően az Európai Parlament azt javasolta, hogy valamennyi, tagállama jogszabályaival összhangban választásra jogosult uniós polgár részt vehet egy polgári kezdeményezésben.

Magával az eljárás kialakításával kapcsolatban a Parlament öt szakaszra tett javaslatot:

- a kezdeményezés bejelentése;
- támogató nyilatkozatok gyűjtése;
- a kezdeményezés benyújtása;
- a Bizottság állásfoglalása;
- annak vizsgálata, hogy a kért jogszabály összhangban van-e a Szerződésekkel.

A Parlament szerint a polgári kezdeményezés első szakasza azzal kezdődik, hogy a szervezők a polgári kezdeményezést *bejelentik a Bizottságnak*, és azzal zárul, hogy a Bizottság hivatalos döntést hoz a polgári kezdeményezés bejelentésének sikerességéről. A Bizottság megvizsgálja, hogy a bejelentett polgári kezdeményezés formailag elfogadható-e.¹⁴ Fontos szabály lenne, hogy a polgári kezdeményezés benyújtásától számított két hónapon belül a Bizottság köteles határozni a kezdeményezés elfogadhatóságáról és nyilvántartásba vételéről. A nyilvántartásba vétel csak jogi indokkal utasítható el, politikai szempontok alapján erre semmiképpen nincs lehetőség. A határozatról a szervezők értesítést kapnak, és a határozatot az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni. A határozatról az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a tagállamokat haladéktalanul tájékoztatják. Szintén garanciális rendelkezés, hogy a határozatot az Európai Unió Bírósága vagy az Európai Ombudsman az



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

uniós jog vonatkozó rendelkezései értelmében utólag felülvizsgálhatja. Ez megfelelően érvényes akkor is, ha a Bizottság elmulasztja a döntéshozatalt. A polgári kezdeményezés szervezői bármikor visszavonhatják a polgári kezdeményezést.

A polgári kezdeményezés második szakasza a sikeresen bejelentett polgári kezdeményezés egyéni *támogató nyilatkozatainak összegyűjtését*, valamint az egyéni támogató nyilatkozatok összegyűjtése eredményének tagállamok általi hivatalos tanúsítását foglalja magában. Utóbbi előfeltétele, hogy a tagállamok rendelkezzenek egy olyan hatékony eljárásról, amely a polgári kezdeményezésre vonatkozó, szabályszerű támogató nyilatkozatok összegyűjtésére és e gyűjtés eredményének hivatalos megerősítésére szolgál.

A polgári kezdeményezés harmadik szakasza azzal kezdődik, hogy a szervezők a polgári kezdeményezést *benyújtják a Bizottságnak*, és azzal zárul, hogy a Bizottság hivatalos határozatot hoz a polgári kezdeményezés benyújtásának sikerességéről. A Bizottság megvizsgálja a benyújtott polgári kezdeményezés reprezentativitását. A polgári kezdeményezés akkor minősülne reprezentatívnak (értsd: akkor fogadható el), ha megfelel a Szerződésben és a létrehozandó rendeletben lefektetett mennyiségi kritériumoknak. A polgári kezdeményezés benyújtásától számított két hónapon belül a Bizottság köteles határozni a kezdeményezés benyújtásának sikerességéről. A kezdeményezés benyújtása itt is csak jogi indokkal utasítható el, politikai szempontok alapján erre semmiképpen nincs lehetőség. Ebben a szakaszban is érvényesek lennének a fent már meghatározott közzétételi és megtámadási szabályok.

A polgári kezdeményezés negyedik szakasza azt az időszakot foglalja magában, amelynek során *a Bizottság tartalmilag foglalkozik a polgári kezdeményezés céljával*, és azzal zárul le, hogy a Bizottság hivatalosan állást foglal a polgári kezdeményezésben foglalt azon felkéréssel kapcsolatban, hogy a Bizottság jogi aktusra irányuló javaslatot terjesszen elő. A sikeresen benyújtott polgári kezdeményezés arra kötelezi a Bizottságot, hogy tartalmilag foglalkozzon a polgári kezdeményezés céljával. Ennek keretében a Bizottság meghallgatja a polgári kezdeményezés szervezőit, és lehetőséget ad számukra, hogy a polgári kezdeményezésben felvetett kérdéseket részletesen ismertessék. A Bizottság három hónapon belül köteles határozatot hozni a polgári kezdeményezésben foglalt felkérésről. Amennyiben nem szándékozik javaslatot előterjeszteni, döntéséről indokolást nyújt be a Parlamentnek és a szervezőknek. Ebben a szakaszban szintúgy érvényesek lennének a fent már meghatározott közzétételi és megtámadási szabályok.

Végül a Parlament javaslatot tett az átláthatóság elvének érvényesítésére, mégpedig úgy, hogy a sikeresen bejelentett polgári kezdeményezés szervezői kötelesek, az eljárás lezárulását követő megfelelő időn belül, jelentést benyújtani a Bizottságnak a kezdeményezés finanszírozásáról, beleértve a finanszírozás forrásait is (*átláthatósági jelentés*). A Bizottság megvizsgálja a jelentést és véleménnyel ellátva közzéteszi.



D) Civil és tudományos felkészülés az új intézményre – a Salzburgi Manifesztum¹⁵

2009. május 9-én, az Európa Napon megrendezett, az európai polgári kezdeményezés apropóján tartott találkozón bocsátották ki az *Initiative & Referendum Institute Europe* (Marburg) és az *Austrian Institute for European Law and Policy* (Salzburg) az ún. Salzburgi Manifesztumot. Ebben a dokumentumban üdvözlük az európai iniciativa bevezetését, a történelem első transznacionális közvetlen demokratikus eljárását, amely a Tanács és Parlament jogosítványaihoz képest egyenlő jogot biztosít a polgárok számára az EU-szintű jogalkotás kezdeményezésére.

A Manifesztum kiemeli, hogy az európai iniciativa messze több mint a már létező – a polgárok számára nyitva álló – petíciós jog, valódi kezdeményezési lehetőséggel bír, megalapítva az európai jogalkotásban való polgári részvétel első közvetlen lehetőségét. A dokumentumot jegyző szervezetek üdvözölték az Európai Parlament 2009. május 7-i – már bemutatott – állásfoglalását, kiemelve annak polgárbarát jellegét. Ugyanakkor kifejezték azt is, hogy a parlamenti állásfoglalásban meghatározott, a polgári kezdeményezéshez szükséges minimális tagállami szám (a tagállamok 1/4-e) túl magas lehet, továbbá utaltak arra, is, hogy az EP által rögzített időkeretek alacsonynak mutatkoznak.

A Manifesztum javaslatot tett a polgári kezdeményezés átfogó infrastruktúrájának kiépítésére, ide értve az Európai Polgári Kezdeményezés Hivatal (*European Citizen Initiative Office*) felállítását.

A salzburgi találkozó továbbá a következő javaslatokat tette:

- Ha azt akarjuk, hogy az európai iniciativa érdemi jogosítvány legyen, akkor ahhoz polgárbarát rendeleti háttér, valamint az EU hatékony támogatása szükséges.
- Bár a kezdeményezés az európai polgárok politikai törekvéseinek kanalizálására is szolgál, azonban a Bizottságnak meg kell erősíteni az európai iniciativa kiegészítő eljárási jellegét a polgárokat foglalkoztató problémák artikulálása terén.
- Épp ezért az EU-nak egy tájékoztató, támogató és tanácsadó intézményt kellene létrehozni, vagyis az Európai Polgári Kezdeményezések Hivatalát.
- A Hivatal alakíthatná ki a kezdeményezés elektronikus hálózatát.
- A rendeleti szabályozásnak kivitelezhetőnek és életképesnek kell lennie, annál is inkább, mert az európai polgári kezdeményezés jelenlegi formájában (a közvetlen népi kezdeményezésektől eltérően, ahol népszavazás követi a kezdeményezést) elsősorban napirend-(ki)alakításra alkalmas, így célszerű kerülni a drága és bonyolult struktúrákat.
- Mivel az európai iniciativa célja épp az európai szintű problémák felvetése és kezelése, ezért elsősorban az EU hálózatokat, intézményeket kell igénybe venni: a tagállami intézmények csak az aláírások véletlenszerű ellenőrzésébe célszerű bevonni.
- A különböző tilalmak, szükségtelen gátló követelmények kiküszöbölése a cél.
- Mivel az európai iniciativa célja az alulreprezentált polgárok elérése, ezért igen fontos az ingyenesség és a megfelelő finansziális háttér kiépítése.



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- Mivel az iniciatívát közpénzekből finanszírozzák, ezért fontos az átláthatóság, a források felfedése.

E) Zöld Könyv az európai polgári kezdeményezésről

Az Európai Bizottság is üdvözölte az intézmény létrehozását és 2009 novemberében kiadott egy Zöld Könyvet a részletszabályokat rögzítő rendelet legszélesebb megtárgyalása céljából.

Mindenekelőtt fontos leszögezni, hogy a Bizottság az európai demokráciát kiegészítő, valamint a civil szakpolitikai szempontok kanalizálására módot adó intézményként tekint az európai polgári kezdeményezésre, hiszen az *„... új dimenzióval járul hozzá az európai demokráciához, kiegészíti az uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat, valamint fokozza az európai politikát érintő közéleti vitát, és ezáltal segíti, hogy valódi európai nyilvánosság alakuljon ki. A kezdeményezés végrehajtása meg fogja erősíteni a polgárok és a szervezett civil társadalom részvételét az uniós szakpolitikák alakításában.”*

A Bizottság leszögezi azt, hogy az európai polgároknak ezt a jogot a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a lehető leghamarabb biztosítani kell. Ezért a Bizottság arra törekszik, hogy a polgári kezdeményezésről szóló rendeletet a Szerződés hatálybalépését követő első év végéig megelőzően el lehessen fogadni. A Zöld Könyv célja tehát az, hogy a jövőbeli rendelet alapját képező legfontosabb kérdésekben minden érintett fél véleményét kikérje, s egy komplex – az állampolgárokra és a civil szféra képviselőire is kiterjedő – egyeztetési eljárást folytasson le.¹⁶

A Zöld Könyv tematikus kérdések mentén¹⁷ – igazodva a parlamenti állásfoglalás tartalmához – próbálja a véleményeket, javaslatokat strukturálni.





III. Lehetséges szabályozási irányok

A) A Zöld Könyv megvitandó kérdései

Témakörök	Kapcsolódó fő kérdések
1. A tagállamok számára vonatkozó küszöbérték	Ön szerint a tagállamok teljes számának egyharmada a Szerződés előírásainak megfelelően „a tagállamok jelentős számát” képezi-e?
2. A tagállamonkénti aláírások minimális száma	Ön szerint az egyes tagállamok teljes népességének 0,2 %-a megfelelő küszöbérték-e?
3. A polgári kezdeményezésben való részvétel alsó korhatára	A polgári kezdeményezés támogatására vonatkozó alsó korhatár az egyes tagállamokban az európai választások tekintetében előírt választójogi korhatárhoz kapcsolódjon?
4. A polgári kezdeményezés formája és szövegezése	Elégséges és megfelelő feltétel lenne az a kikötés, hogy a kezdeményezésben egyértelműen fel kell tüntetni a Bizottság által előterjesztendő javaslat tárgyát és céljait? Milyen egyéb feltételeket kellene meghatározni (amennyiben vannak ilyenek) a polgári kezdeményezések formájára és szövegezésére vonatkozóan?
5. Az aláírások gyűjtésére, ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozó feltételek	Véleménye szerint szükség van-e uniós szintű közös eljárásbeli követelményekre az aláírások tagállami hatóságok általi gyűjtésére, ellenőrzésére és hitelesítésére vonatkozóan? Milyen mértékben kellene lehetővé tenni a tagállamok számára, hogy nemzeti szinten speciális rendelkezéseket hozzanak? Szükségesek-e speciális eljárások annak biztosítására, hogy az uniós polgárok a lakóhelyük szerinti országra való tekintet nélkül támogathassanak egy polgári kezdeményezést? Lehetővé kellene-e tenni a polgárok számára, hogy online is kifejezhessék támogatásukat valamely polgári kezdeményezés iránt? Amennyiben igen, milyen biztonsági és hitelesítési eszközöket kellene ehhez biztosítani?
6. Az aláírásgyűjtésre vonatkozó határidő	Szükséges-e az aláírásgyűjtésre vonatkozóan határidőt rögzíteni?
7. A tervezett kezdeményezések bejelentése	Véleménye szerint szükség van-e a tervezett kezdeményezések bejelentésének kötelező rendszerére? Amennyiben igen, egyetért-e azzal, hogy ezt az Európai Bizottság által biztosított speciális internetes oldal alkalmazásával lehetne megvalósítani?
8. A szervezőkre vonatkozó követelmények – átláthatóság és finanszírozás	Milyen konkrét követelményeket kellene felállítani a kezdeményezések szervezőivel szemben az átláthatóság és a demokratikus elszámoltathatóság biztosítására? Egyetért-e azzal, hogy a szervezőknek információkat kellene szolgáltatniuk a kezdeményezés érdekében kapott támogatásról és finanszírozásról?
9. A polgári kezdeményezések bizottsági vizsgálata	Kell-e rendelkezni határidőről a polgári kezdeményezés bizottsági vizsgálatára vonatkozóan?
10. Azonos kérdésekkel foglalkozó kezdeményezések	Helyénvaló-e szabályokat bevezetni annak megakadályozására, hogy ugyanarról a kérdésről többször egymás után polgári kezdeményezéseket nyújtsanak be? Amennyiben igen, ezt a célt korlátozások vagy határidők bevezetésével lehetne-e legjobban megvalósítani?



■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

B) Javaslatok – Arányosság és átláthatóság

1. Tagállami küszöbérték – működőképesség és reprezentativitás

A polgárok származása szerinti tagállamok számára vonatkozó küszöbérték meghatározása az egyik legfontosabb rendelkezése lesz a majdani rendeltnek. A Szerződés szerint a polgári kezdeményezést aláíró egymillió uniós állampolgárnak a „tagállamok egy jelentős számának” állampolgára kell legyen. A rendelet „feladata” az lesz, hogy ezt a „jelentős” számot körülírja. Két alapvető irány kínálkozik: egy alacsonyabb érték meghatározásával bár könnyebben lehetne alkalmazni az intézményt, de veszélybe kerülne a reprezentativitás és féltő, hogy nem csupán par excellence „európai” problémák kerülnének az intézmény homlokterébe; ugyanakkor egy magasabb tagállami létszám kodifikálásával nehezebben kezdeményeznének a polgárok, de az intézmény valóban az „európai” ügyekre irányulhatna. Összességében tehát kettős a tagállami küszöbérték meghatározás során össze kell egyeztetni a működőképesség és a reprezentativitás követelményét.

4. táblázat. Az EU 27 tagállamának népessége (2009)¹⁸

Tagállam	Népesség	A népesség 0,2%-a
Németország	82 002 356	164 005
Franciaország	64 350 759	128 702
Egyesült Királyság	61 179 256	122 359
Olaszország	60 045 068	120 090
Spanyolország	45 828 172	91 656
Lengyelország	38 135 876	76 272
Románia	21 498 616	42 997
Hollandia	16 485 787	32 972
Görögország	11 260 402	22 521
Belgium	10 750 000	21 500
Portugália	10 627 250	21 255
Csehország	10 467 542	20 935
Magyarország	10 030 975	20 062
Svédország	9 182 927	18 366
Ausztria	8 355 260	16 711
Bulgária	7 606 551	15 213
Dánia	5 511 451	11 023
Szlovákia	5 400 998	10 802
Finnország	5 300 484	10 601
Írország	4 450 014	8 900
Litvánia	3 349 872	6 700
Lettország	2 261 294	4 523
Szlovénia	2 032 362	4 065
Észtország	1 340 415	2 681
Ciprus	796 875	1 594
Luxembourg	493 500	987
Málta	413 609	827
Összesen (EU 27)	499 723 520	999 447

KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

A Zöld Könyv alapvetően három lehetőséget vázol. Az első lehetőség a tagállamok többsége lehetne, amely jelenleg 14 tagállamot jelent: bár a Szerződés nem zárja ki ezt a megoldást sem, de – ahogy a Zöld Könyv is utal erre – a Szerződés szövegének nem lehet ez a célja, hiszen a megfogalmazás a tagállamok „jelentős számáról” szól. A másik lehetőség – lényegében ezt teszi magáévá az Európai Parlament¹⁹ – az lehet, hogy a tagállamok 1/4-éből (jelenleg 7 tagállamból) kerüljenek ki a kezdeményezők. Ezt a verziót sem az Európai Bizottság, sem pedig a Salzburgi Manifesztum nem támogatja. Előbbi túl alacsonynak tartja, utóbbi pedig túl magasnak.²⁰ Az Európai Bizottság javaslata egy harmadik utat kínál: a tagállamok 1/3-ában meghatározott küszöbértéket (ez jelenleg 9 tagállamot jelent). A Bizottság szerint ez a szám jobban megfelel a Szerződés rendszerének: ez a szám szerepel a megerősített együttműködésnek, valamint a szubszidiaritás elvén alapuló felülvizsgálat elindításához szükséges nemzeti parlamentek számának meghatározása során is.

A tagállami küszöbérték kialakítása (csakúgy, mint az alább tárgyalandó tagállamonkénti aláírási kvóta) azt szolgálná, hogy az uniós állampolgárok *arányos* kezdeményezése álljon az új intézmény mögött: vagyis sem a tagállamok száma,²¹ sem pedig az egy tagállamon belüli állampolgárok száma²² tekintetében ne legyen aránytalanság.

A tagállami kvóta bevezetését illetően nyilvánvalóan nem a többségi formát kell elfogadnunk. A közvetlen demokrácia egyes formáinak *kezdeményezése* szükségképp a reprezentatív kisebbséghez kötődik: a döntést már értelemszerűen a többségnek kell meghoznia.²³ Ebből a szempontból tehát elfogadhatónak tűnik mind az 1/3-os, mind az 1/4-es szabály (utóbbi jobban illik a Szerződés rendszerébe). Ugyanakkor felvethető egy másik – mind a Parlament, mind a Bizottság által elhanyagolt – szempont, nevezetesen azt, hogy akár 7 akár 9 tagállammal számolunk is, előfordulhat olyan (abszurd) helyzet, hogy a legmagasabb²⁴ (373, illetve 400 millió fő), illetve legalacsonyabb²⁵ (10,6 illetve 204 millió fő) népességszámú országokból kerül ki az 1 millió aláírás. Éppen ezért be kellene építeni további arányosító tényezőket a rendszerbe: önmagában a 7, illetve 9 tagállami kvóta meghatározása nem elégséges. A kvótán belül szintén arányosan, méghozzá a népességhez arányosítva kell meghatározni a tagállami összetételt. Ehhez a legjobb megoldás az lehetne, hogy a 7, illetve 9 országnak reprezentálnia kellene az Unió népességének 1/4-ét (azaz 125 millió állampolgárt), illetve 1/3-át (azaz 167 millió állampolgárt).

Össességében tehát az *1/3-os, illetve 1/4-es szabályt nemcsak a tagállamok számára, hanem a tagállami kvóta lakosságára is alkalmazni kellene.*

2. A tagállamonkénti aláírások száma

A tagállamonkénti aláírásszám (amint fent már utaltunk rá) szintén arányosító tényező. Míg a minimális tagállami kvóta megakadályozza azt, hogy viszonylag kevés tagállam állampolgára dominálja az intézményt, addig a tagállamonkénti aláírás-



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

szám meghatározása attól óv meg, hogy a meghatározott tagállami kosárban nagy eltérések legyenek.

A Bizottság Zöld Könyve magévá teszi a Parlament kezdeményezését arra vonatkozóan, hogy az európai polgári kezdeményezés akkor legyen érvényes, ha az érintett tagállamok²⁶ mindegyikében a lakosság legalább 1/500 része (azaz a Bizottság megfogalmazásában 0,2%-a) támogatja a kezdeményezést. A Bizottság a Szerződésben meghatározott 1 millió főből indul ki, hiszen ez a szám 0,2%-a a kb. 500 milliós uniós népességnek.

Önmagában az ilyen típusú arányosító szabályok mindenképp alkalmazhatók. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni néhány következményre is. Azáltal, hogy a küszöbérték és a tagállamonkénti aláírásokra vonatkozó pontosító szabályozás egyszerre érvényesül, így előfordulhat az, hogy nehezebb lesz elérni a 7, illetve 9 fős limitet (főként úgy, hogy a 7, illetve 9 tagállamnak az Unió népességének 1/4-ét, illetve 1/3-át is kell reprezentálnia). Egyszerűen előfordulhat az, hogy pl. egy nagy népességszámú ország azért „esik ki” a tagállami limitből, mert bár támogatják az adott országban a kezdeményezést, de a támogatók létszáma nem éri el a népesség 0,2%-át. Egy megfontolandó szabályozási irány lehet az, hogy ha már az összegyűlt aláírásszám kielégíti az 1/4-es, illetve 1/3-os szabályokat, továbbá érvényesül a 0,2%-os szabály is, akkor *a 7 vagy 9 tagállam feletti további tagállamok esetében már nem feltétlenül kell érvényesíteni a 0,2%-os szabályt.*

3. A részvétel alsó korhatára

Az Európai Parlament által javasolt szabályozási iránnyal megegyezően célszerű az adott tagország hatályos választási szabályaihoz kötni a polgári kezdeményezésben való részvételt. Ennek kikötése szinte ekvivalens a 18. életév deklarálásával, az egyetlen kivételt Ausztria jelenti, ahol 16 év a választójogi korhatár. Ez önmagában nem lehet probléma, ugyanakkor rendezni kell azon osztrák állampolgárok helyzetét, akik 18. életévüket nem töltötték be és az EU egy másik tagállamában szignálják a polgári kezdeményezést.

4. Forma és szövegezés

A polgári kezdeményezés formája és szövegezése a fenti technikai-engedélyezési kérdéseken túl igen fontos tartalmi és formai kérdéskör. A Zöld Könyv felveti annak a lehetőségét, hogy maga a polgári kezdeményezés tartalmazzon már egy jogszabálytervezetet vagy csupán a kezdeményezésben kelljen egyértelműen feltüntetni a Bizottság által előterjesztendő javaslat tárgyát és céljait. Utóbbi megfontolás bizonyulhat inkább követendőnek, hiszen kivitelezhetetlen és célszerűtlen lehet az, hogy ha minden egyes kezdeményezéshez megkövetelünk egy jogszabálytervezetet is.



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

Egyrészt kivitelezhetetlen, mert nem minden civil kezdeményezés alkalmas egyből „jogisításra”, másrészt pedig célszerűtlen is, mert egy polgári kezdeményezéshez kapcsolt jogszabálytervezet nem feltétlenül képes a finomszabályozásra. Így járhatónak látszik az az út, hogy a tervezet csatolása csupán opcionális legyen. Másrészt *megfontolandó szempont, hogy – mivel a Szerződés végrehajtására vonatkozó javaslatról van szó – pontosan meg kelljen jelölni a kezdeményezésben, hogy a javaslat a Szerződés (cikkely szerint) mely részét kívánja érinteni, mely rész végrehajtását kívánja uniós jogi aktussal véghezvinni.*

5. Az aláírások gyűjtése, ellenőrzése és hitelesítése

Az aláírások gyűjtése, azok ellenőrzése és hitelesítése garanciális jellegű szabályokat kíván. A Zöld Könyv is utal arra a szabályozási sokszínűsége, amely jelenleg az egyes tagállamok polgári kezdeményezéseit jellemzi. Ennek kapcsán nem lehet cél – amint a Bizottság is megfogalmazza – a teljes egységesítés, a legfontosabb minimumszabályok rögzítése viszont annál inkább. Ezeknek a szabályoknak inkább a biztonságra kellene törekedniük, éppen ezért az aláírások utólagos ellenőrzésén túl szükséges lenne egy előzetes vagy folyamatos ellenőrzési rendszer beiktatása. Ezen a *de minimis* szabályokon túl a tagállamok alkalmazgatják a saját (ezekkel nem ütköző) előírásait is. A polgári kezdeményezésben való részvételt illetően az európai választásokon való részvételi szabályoknak megfelelően kell rendezni azt, hogy az egyes tagállamok polgárai az állampolgárságuk szerinti tagállamon kívül, más tagállamban is aláírassák az iniciatívát. Ugyanakkor itt gondoskodni kell arról is, hogy egy állampolgár csak egy tagállamban írhasa alá a kezdeményezést. Ez utóbbi összekapcsolódik az e-szavazás kérdéskörével, valamint azzal a ténnyel, hogy a népi kezdeményezés eltér az EU-választásoktól, mert utóbbin az adott állampolgár a saját „nemzeti” listáira szavaz, ugyanakkor a polgári kezdeményezés esetében mindenki ugyanazt támogatja.²⁷ Éppen ezért meg kell oldani azt technikai szempontból, hogy egy állampolgár csupán egyszer szerepeljen az aláírók között. Utóbbiak mind-mind a tagállami választási rendszerek és hatóságok összekapcsolásának irányába mutatnak: létre kell hozni az *európai választási térséget, amely alkalmas arra, hogy a szupranacionális kezdeményezéseket koordinálja*²⁸ – természetesen az ellenőrzés és hitelesítés megmaradna a tagállami (fiók)szervek kezében.

6. Az aláírásgyűjtésre vonatkozó határidő

Az Európai Parlament álláspontjával megegyezően a Bizottság egyéves aláírásgyűjtési határidőt javasol. A határidő meghatározása valóban fontos rendelkezés, s nem csupán a Bizottság által említett jelentőségvesztés miatt, hanem magának a polgári kez-



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

deményezés intézményének a lebonyolítása és komolysága miatt is. Ezek miatt (valamint az uniós térség nagysága miatt is) az *egyéves határidő megfelelőnek látszik.*

7. A kezdeményezések bejelentése

Ez a témakör alapvetően az aláírásgyűjtésre vonatkozó határidővel áll kapcsolatban, hiszen a bejelentés a határidő kezdőpontja. Itt alapvetően két álláspont csap össze. Az Európai Parlament szerint a Bizottságnak mindenképp ellenőrizni kellene a kezdeményezések jogszerűségét. Másrészt a Bizottság szerint *„a bejelentési folyamatnak nem képezné részét semmiféle arra vonatkozó bizottsági határozat, hogy a tervezett kezdeményezés elfogadható-e. Sőt, a Bizottság úgy gondolja, nem volna helyes, ha az aláírások gyűjtésének megkezdése előtt megvizsgálná, hogy a tervezett kezdeményezések formai szempontból elfogadhatóak-e.”* A Bizottság ezért egy internetes oldalt működtetne a kezdeményezések bejelentése céljából, ahová fel kellene tölteniük a kezdeményezőknek a tervezett kezdeményezésre vonatkozóan minden lényeges információt (pl. címét, tárgyát, céljait, háttérét stb.), és ezek a nyilvánosság számára elérhetőek lennének.

Érthető az a bizottsági szempont, hogy a kezdeményezés jogi elfogadhatóságának alapja, (vagyis, hogy a javasolt előterjesztés a Bizottság hatáskörén belülre essen) egyértelmű legyen. Mindazonáltal egy új intézményről lévén szó, *sokkal károsabb lenne utólag egy több millió uniós polgár által aláírt kezdeményezést elutasítani (szembe menve a támogató polgárok akaratával), mint a Bizottság (egyébként világos) hatáskörét értelmezni.* Éppen ezért talán célszerű volna – a Parlament javaslatának megfelelően – egy előzetes kontroll bevezetése. Annál is inkább, mert ezt a határozatot a bíróság vagy az ombudsman felülvizsgálhatja, s a felülvizsgálat után immár egy tisztázott jogi helyzetben indulhat vagy éppen nem indulhat az aláírásgyűjtés – míg egy utólagos bizottsági állásfoglalás felülvizsgálata többszörösen késleltetné a népi kezdeményezést, s esetleg szembe is mehet az iniciatívát aláírók akaratával. (Csak zárójelben utalnék az előzetes bizottsági vélemény és következőkben tárgyalandó transzparens kampány kapcsolatára: a polgárok óriási nemtetszését váltaná ki, ha egy transzparens módon előttük lezajlott kampány után a Bizottság esetleg mégis úgy találná, hogy nem rendelkezik hatáskörrel az adott kérdést illetően.)

8. A szervezőkre vonatkozó követelmények

Az európai iniciativa előkészítése, valamint a kampány lefolytatása során az egyik legelemibb szempont az átláthatóság. A Bizottság *„nem határozna meg korlátozókat arra vonatkozóan, hogy kik nyújthatnak be kezdeményezést – azaz a szervezők lehetnek magánszemélyek vagy szervezetek is.”*²⁹ Ez utóbbi igen fontos lehet



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

az európai civil szféra szempontjából. Mindazonáltal előremutató lehet annak rendeletbeli deklarálása, hogy nagyon fontos a tagállami határokon átívelő szerveződés – ez utóbbi annál is inkább „életszagúnak” tűnik, hiszen a tagállami küszöbértéket meghaladó országból összegyűjtött 1 millió aláírás megszerzése mindenképp szervezett, európai szintű kampányt és együttműködést igényel.

Utóbbi kapcsán pedig utalhatunk a Bizottság azon törekvésére, hogy a szervezőknek (legyenek azok magánszemélyek, vagy szervezetek) közzé kell tenni minden releváns, a kampány támogatására és finanszírozására vonatkozó információt, s be kell tartani minden (tagállami) adatvédelmi szabályt. Itt célszerű megjegyezni azt, hogy a rendeletben hasznos lenne az adatvédelem tekintetében minimális sztenderdeket lefektetni, hiszen nagy különbségek mutatkoznak a tagállami adatvédelmi szabályozások között, s ez ahhoz vezethet, hogy egy tagállamban „érdeme-sebb” aláírást gyűjteni a lazább adatvédelmi előírások miatt.

9. Bizottsági vizsgálat

Itt is több álláspont csap össze. Az Európai Parlament állásfoglalása szerint először 2 hónap állna a Bizottság rendelkezésére ahhoz, hogy megvizsgálja a kezdeményezés reprezentativitását, majd további három hónap arra, hogy vizsgálatot végezzen és döntést hozzon a kezdeményezés tartalmát illetően. A Bizottság pedig „ésszerű időtartamot” javasol, amely a hat hónapot nem haladhatja meg. A határidő kezdőnapja a kezdeményezésnek a Bizottsághoz való benyújtása lenne. A Bizottság abból indul ki, hogy időt kell szánnia annak eldöntésére, hogy a kezdeményezés elfogadható-e, azaz a kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik-e. A fentiek fényében utóbbi vizsgálat már a kezdeményezés előzetes elbírálásakor teljesül, így a Bizottság kezdő vizsgálata csak a reprezentativitás meglétére irányulhat. Ezek a szempontok mindenképp indokoltá teszik a 6 hónapos határidő csökkentését. A Bizottság érvelése szerint (párhuzamot vonva a már említett petícióval): „egy kezdeményezés összetett problémákra irányulhat, és a Bizottságnak időre lehet szüksége ahhoz, hogy megfelelően megvizsgálja azt, mielőtt dönt arról, hogy miképpen járjon el: bizonyos esetekben ehhez az is szükséges lehet, hogy elemzést végezzenek a javasolt szakpolitikai kezdeményezés előnyeiről és hiányosságairól.” Ezek mind figyelembe veendő szempontok ugyanakkor az sem zárható ki, hogy ha van a kezdeményezésnek egy előzetes bizottsági vizsgálata, akkor a Bizottság már az aláírásgyűjtésre nyitva álló (egyéves) időszakban elkezdjen felkészülni a lehetséges jogalkotási javaslatokra.³⁰ Ezzel szemben felhozható lenne, hogy egy eredménytelen aláírásgyűjtés esetén „kárba menne” a bizottsági munka, ugyanakkor ez mindenképp hasznos, esetleg az iniciativa kimenetelétől független vizsgálódásra és jogalkotási kezdeményezésre sarkallhatja a Bizottságot – így már a folyamat során teljesülne a polgári kezdeményezés intézményének célja, vagyis a jogalkotásban való polgári közreműködés. Összességében tehát mindenképp rendelkezni kell a

■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

határidőről (csupán a kiszámíthatóság miatt is), amelyet 4 vagy 5 hónapban célszerű meghatározni.

Végül, de nem utolsó sorban a határidő mellett a rendeletben rögzíteni szükséges azt is, hogy a Bizottság érdemben foglalkozik a kérdéssel, érdemben próbál jogalkotási alternatívákat kínálni, végrehajtva a polgárok kezdeményezését.

10. Azonos kérdéskörű kezdeményezések

Garanciális szabály lehetne, hogy az egymással versengő (vagyis egy időszakban kezdeményezett azonos tárgy körű) polgári kezdeményezések közül mindenképp a korábbi élvez elsőbbséget, a második népi kezdeményezést a Bizottság már nem is engedélyezi (ez ismét egy érv az előzetes bizottsági vizsgálat mellett).³¹

A Zöld Könyv felvet továbbá egy szintén szabályozandó szempontot. Mindenképp ki kell küszöbölni, hogy időben eltolódó versengő polgári kezdeményezések alakuljanak ki. Utóbbinak két fajtája lehet: egy már benyújtott és folyamatban lévő népi kezdeményezés alatt újból benyújtják az azonos tartalmú kezdeményezést; másrészt pedig egy már lezárult, adott esetben uniós jogi aktussal rendezett kérdést illetően ismét kezdeményezéssel élnek. Éppen ezért célszerű és praktikus lenne, hogy az adott polgári kezdeményezés „futása” alatt nem lehet vele azonos polgári kezdeményezést tenni. Továbbá, ha a népi kezdeményezés jogalkotási aktus elfogadásához vezetett, akkor az adott jogszabály hatálybalépésétől számított pl. három évig nem lehet az adott tárgyban polgári kezdeményezéssel élni. (A belátható határidő azért fontos, mert meg is változhatnak a jogalkotási körülmények, így szükségessé válhat azok felülvizsgálata, egyben egy polgári kezdeményezés).³²

5. táblázat. A versengő polgári kezdeményezések és azok lehetséges kiküszöbölése

Versengő polgári kezdeményezés	Időben eltolódóan versengő polgári kezdeményezés		
	A folyamatban lévő kezdeményezés során élnek azonos tartalmú iniciatívával	A kezdeményezés lezárulása (Bizottsági döntés) után élnek azonos tartalmú iniciatívával	
Az időben korábbi élvez elsőbbséget	Nem érvényes a konkuráló iniciatíva	Született jogalkotási aktus	Nem született jogalkotási aktus
		Pl. három év elteltével lehet azonos kezdeményezéssel élni	Kérdés, hogy lehet-e és ha igen, mennyi időn belül lehetséges kezdeményezéssel élni

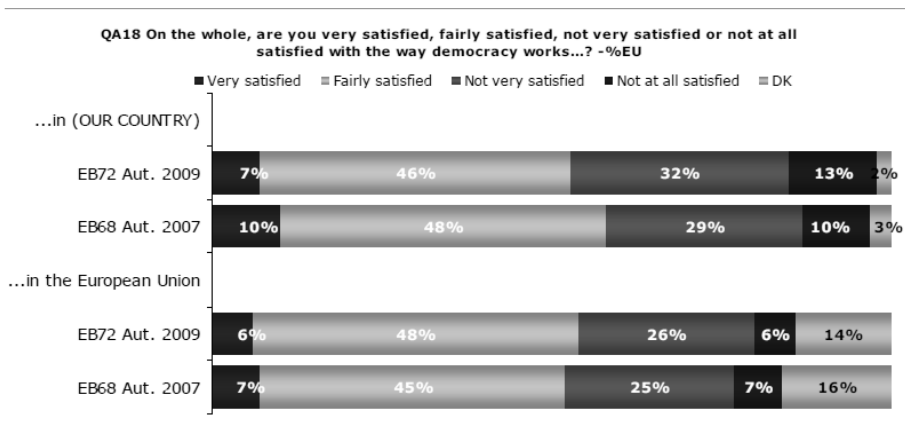
KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

IV. Közéleti fásultság?

„A közélet napjainkban formális kötelezettséggé vált. A polgárok zöme az állammal kapcsolatos teendőit valamiféle csendes beletörődéssel végzi, és ez a közéleti fásultság méreteiben messze túlmutat a politikai ügyek határain.”³³

Összegzésül álljon itt néhány adat az európai demokrácia jelenlegi állapotáról. Láthatjuk, hogy a többség elégedett az uniós demokrácia működéssel.

1. ábra. Az EU demokráciájával való elégedettség³⁴



Ugyanakkor azt is elmondhatjuk, hogy az Európai Unió (vagy Közösség) már a megszületésétől (illetve a folyamatos újjászületésétől kezdve) permanens demokratikus deficittel küszködik. Mi sem példázza ezt jobban, mint a folyamatosan csökkenő választási részvételi hajlandóság.

6. táblázat. Az európai választások részvételének alakulása³⁵

A választás éve	Részvételi arány (%)
1979 – EU9	61,99
1984 – EU10	58,98
1989 – EU12	58,41
1994 – EU12	56,67
1999 – EU15	49,51
2004 – EU25	45,47
2009 – EU27	43



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

A részvételi kedv folyamatos romlása szkeptikus hangok szerint felvetheti azt, hogy minek létrehozni egy új, közvetlen demokratikus intézményt, hogy ha a jelenlegi kereteket sem akarják/képesek kitölteni az uniós állampolgárok. Megfordítva a problémát: épp azért kell létrehozni az uniós közvetlen demokrácia minél több formáját, hogy az uniós polgárai „átéljék” állampolgárságuk tartalmát, s a közéleti részvétel ne csupán kellemetlen állampolgári kötelesség legyen. Ezen a gondolatmeneten haladva a közvetlen demokrácia (jelesül az uniós polgári kezdeményezés) intézményrendszere lehet az a dinamizáló erő, amely kimotozhatja a képviseleti demokráciát a megmerevedett állapotból.

Jegyzetek

- 1 A tanulmány lezárása: 2010. január 21.
- 2 A közvetlen demokrácia térhódítására lásd Bohman, 1997; Magleby, 1984; Pataki, 2007; Zimmerman, 1999.
- 3 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_hu.pdf
- 4 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_hu.htm
(A tanulmányban hivatkozott minden internetes forrás letöltésének ideje: 2010. január 17–21.)
- 5 A népszavazás intézmények összetettségére lásd Antal, 2008 és Antal, 2009 b.
- 6 Ha a föderális államokon belül mind helyi, mind tagállami szinten van népi kezdeményezés, továbbá, ha az országos szint is létezik, akkor a szupranacionális szinttel együtt négy iniciatíva-szint képzelhető el.
- 7 Az európai polgári kezdeményezés intézményének bevezetésével az európai kontinens népi kezdeményezési rendszere (persze országonként eltérően) három szintű lesz.
- 8 Úgy igyekeztünk kiválasztani a bemutatásra kerülő országokat, hogy jól látszanak a szabályozási különbségek: igyekeztünk bemutatni azt, hogy milyen szabályozási paradigmák érvényesülhetnek a népi kezdeményezések terén.
- 9 A népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.
- 10 A közvetlen demokrácia tagállami intézményeinek (népszavazás, iniciatíva) kialakítása két államhoz köthető: előbb Dél-Dakota (1898) majd Oregon (1902) alkalmazta ezeket az intézményeket a gyakorlatban, innen vették át a tagállamok a szóban forgó gyakorlatot. Míg a 1990-es években 379, addig a következő 10 évben (2000 és 2009 között) 367 tagállami népi kezdeményezés megtartására került sor. (Lásd bővebben: Lee–Kaufmann, 2009:114)
- 11 Zöld Könyv, 2009:3.
- 12 Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviselétét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.
- 13 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//HU>
- 14 A Parlament szerint akkor fogadható el formailag a kezdeményezés, ha megfelel a következő szempontoknak:
 - tartalmazza a Bizottság felkérését arra, hogy az Uniónak javaslatot tegyen egy jogi aktus elfogadására;
 - az Unió az Unió alapját képező Szerződések értelmében hatáskörrel rendelkezik egy ilyen jogi aktus elfogadására;
 - a Bizottság az Unió alapját képező szerződés értelmében hatáskörrel rendelkezik arra vonatkozóan, hogy javaslatot terjesszen be egy ilyen jogi aktusra;
 - a kért jogszabály nyilvánvalóan nem ellentétes az Unióban alkalmazott általános jogelvekkel.
- 15 http://www.iri-europe.org/fileadmin/user_upload/pdf/Salzburg_Manifesto_for_the_ECI.pdf



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

- 16 Az egyeztetési eljárás 2010. január 31-én zárul le.
- 17 A témaköröket lásd a *Lehetséges szabályozási irányok* című részben.
- 18 Forrás: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00001>)
- 19 A fő hivatkozási alap az Európai Unió működéséről szóló szerződés 76. cikke, amelynek értelmében a bűnügyekben való kölcsönös jogsegéllyel vagy rendőri együttműködéssel kapcsolatos jogi aktusokat a tagállamok egynegyedének kezdeményezése alapján lehet elfogadni.
- 20 A Salzburgi Manifesztum álláspontját lásd fentebb.
- 21 Ne fordulhasson elő olyan, hogy 1 vagy két tagállamból gyűlik össze az 1 millió aláírás.
- 22 Ne fordulhasson elő olyan helyzet, hogy ad absurdum pl. 7 vagy adott esetben 9 tagállamból származik az 1 millió aláírás, de 6 vagy 8 tagállamban csupán 1000-1000 ember látta el kézjegyével az iniciatívát, s a maradék aláírás csak egy vagy két tagállamból származik.
- 23 Ha valamikor bevezetésre kerül az európai népszavazás intézménye, akkor a döntést többségi alapon kell majd helyezni.
- 24 Ezek sorrendben: Németország, Franciaország, Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország, Románia, Hollandia, Görögország.
- 25 Ezek sorrendben: Finnország, Írország, Litvánia, Lettország, Szlovénia, Észtország, Ciprus, Luxemburg, Málta.
- 26 Természetesen ennek a feltételnek együtt kell érvényesülni a tagállamok számára vonatkozó kvótával ahhoz, hogy érvényes legyen az iniciativa.
- 27 Ezért is tekinthetjük az iniciatívát az első uniós közvetlen demokratikus intézményen túl az első igazán szupranacionális kezdeményezésnek.
- 28 Ez előképe lehet a majdani Európai Választási Irodának, amely az európai választásokat (amikor európai pártokra szavazunk) és az európai népszavazásokat vezényelheti.
- 29 Itt már is kínálkozik egy analóg szabály, amely támogatja ezt az érvelést, nevezetesen az Európai Parlamenthez intézett *petíció* intézménye: A Szerződés úgy rendelkezik (227. cikkely), hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez.
- 30 Ez újabb érv lehet az előzetes bizottsági vizsgálat mellett.
- 31 A versengő népszavazási kezdeményezésekre lásd a magyar Alkotmánybíróság álláspontját a 100/2007. (XII. 6.) AB határozatban.
<http://isz.mkab.hu/netacg/ahawkere2009.pl?s1=100/2007&s2=&s3=&s4=&s5=&s6=&s7=&s8=&s9=&s10=&s11=Dr&r=1&SET5=AHAWKERE&op9=and&op10=and&d=AHAW&op8=and&l=20&u=/netahtml/ahawuj/ahawkere.htm&p=1&op11=and&op7=and&f=G>
- 32 Itt célszerű reflektálni egy másik problémakörre is, nevezetesen arra, ha a polgári kezdeményezés „zátonyra fut” a Bizottságnál. Ekkor a rendeltnek kell irányt mutatnia, hogyan lehet és ha igen akkor mennyi időn belül (pl. uniós jog változása után, új Bizottság esetén) azonos tárgykörben népi kezdeményezéssel élni.
- 33 Sennett, 1998:13.
- 34 Forrás: Eurobarometer 72.
- 35 Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/>
- 36 <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:HU:HTML>

Rodalom

Könyvek, tanulmányok, közvélemény-kutatások

- Antal Attila (2008): Vox populi vox Dei? – Az országos népszavazás összehasonlítása a visegrádi országok, valamint Bulgária és Románia tekintetében. *Jogi Fórum*, 2008. május 6.
[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/antal_attila-elnoki_veto\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/antal_attila-elnoki_veto[jogi_forum].pdf) (Antal, 2008)
- Antal Attila (2009a): Minden hatalom a népé? *HVG online*, 2009. augusztus 14.
http://hvg.hu/velemeny/20090813_demokracia_meltanyosság_kepviselet.asp (Antal, 2009 a)



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

- Antal Attila (2009b): Népek, szavak, dilemmák. *Politikatudományi Szemle*, (18) 3.
- Bohman, J. (1997): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT University Press.
- Dalton, Russel J.–Bürklin, Wilhelm–Drummond, Andrew (2001): Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, Vol. 1. (Number 4. October 2001.)
- Eurobarometer 72* http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf
- Lee, Jung-Ok–Kaufmann, Bruno (2009): *Global Citizens in Charge. How Modern Direct democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative*. Korea Democracy Foundation and Initiative and Referendum Institute Europe.
- Magleby, David B. (1984): *Direct Legislation: Voting On Ballot Propositions in The United States*. Johns Hopkins University Press.
- Pataki György (2007): Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. *Civil Szemle*, 2007/3–4.
- Seligman, Adam (1997): *A civil társadalom eszméje*. Kávé Kiadó.
- Sennett, Richard (1998): *A közéleti ember bukása*. Helikon Kiadó.
- Zimmerman, Joseph F. (1999): *The Initiative: Citizen Law-Making*. Praeger Publishers.

Dokumentumok

- Az Európai Közösségek Bizottsága (2009): *Zöld Könyv az európai polgári kezdeményezésről*. COM (2009) 622 (Zöld Könyv, 2009)
- Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról³⁶





MULTIPLIKÁTOR CIVILEK?

Kísérlet a nonprofit szféra fejlesztéspolitikában
betöltött szerepének empirikus feltárására¹

Balogh Péter

I. Bevezetés

■ Kutatási tevékenységünk során a fejlesztéspolitika intézményi szabályozásainak mint beavatkozásoknak a vizsgálatával foglalkozunk.

Jelen rövid feltáró jellegű munka keretében arra keresünk empirikus választ, hogy a civil szektor milyen hatással van a fejlesztéspolitikai beavatkozások – a hazánkban 2004–2006 között az NFT I. keretében lehívott források – területi egyenlőtlenségeinek alakulására. Dolgozatunkban elsőként röviden felvázoljuk azon elméleti megközelítéseket, melyek alkalmazhatók a fejlesztéspolitika és egyenlőtlenségek kapcsolatának szociológiai vizsgálatára, valamint a civil szféra – társadalmi tőke – vonatkozó elméleti alapvetéseit. Az adatelemzés során folyamatosan mutatjuk be a kutatás módszertani jellemzőit, az alkalmazott módszereket és az eredményeket. Munkánkat az empirikus eredmények rövid összegzése zárja.

2. Elméleti keretek

2.1. Kollektív cselekvés, közjavak és a közrossz

A fejlesztéspolitika intézményi szabályozásának vizsgálatakor szemléletmódunkat meghatározza egyrészt M. Olson, aki szerint a modern állami beavatkozások, s így – meglátásunk szerint – a fejlesztéspolitika is olyan törekvéseknek tekinthetők, melyek keretében *„a fejlett országok kormányzatai nemzeti össztermékük egyre nagyobb hányadát fordítják externáliáknak vagy kollektív javaknak tekintett dolgok*





■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

előállítására". (Olson, 1997:208) Pontosabban az államok megfelelő intézményrendszer működtetése révén arra törekszenek, hogy elkerüljék az A. Hirschman által „közrossznak” nevezett állapot kialakulását. Ez abból adódik, hogy a cselekvők saját egyéni érdekeiket szem előtt tartva kivonulnak a számukra nem elfogadható minőségű szolgáltatást nyújtó szervezetekből, azonban a szervezet teljesítménye nem javul, hanem éppenséggel tovább romlik, és a szervezet tagjai távozásukat követően sem válnak közömbössé a szervezet tevékenységével szemben. (Hirschman, 1995:106)²

A kollektív cselekvési szituációk esetében tehát az egyéni és a közösségi érdek összeütközésbe kerül, s nem kerül sor a közös cél kivitelezésére – mutatott rá Olson. (1997:49) A problémát a játékelmélet nyelvére R. Hardin (1998) fordította le (lásd még: Orbán, 2006:20–21), aki egy kvázi N-szereplős fogoly-dilemma szituációban (N=10) értelmezte a közjavak létrehozásának paradoxonát az alábbiakppen:

		Közösség nyereményei	
		Fizet	Nem fizet
Egyén nyereményei	Fizet	1; 1	-0,8; 0,2
	Nem fizet	1,8; 0,8	0; 0

Forrás: Hardin, 1998:193; Orbán, 2006:19.

A modellben egy tíz főből álló csoport tagjai az erőforrásaik kétszeresét érő kollektív jószág létrehozására tesznek kísérletet, (Hardin, 1998:193–195; Orbán, 2006:18–19) azonban a törekvés kudarcba fullad, mert minden *racionális* egyéni szereplő domináns stratégiája a dezertálás; az együttműködés megtagadása, mivel egyéni hasznát ekkor képes maximalizálni (potyautas probléma).³ Az ilyen helyzetek megoldása alapvetően kétféleképpen történhet. A (1.) *külső, intézményesített megoldások* esetében a játék szabályai változnak meg – ami az emberek lehetőségeinek, attitűdjeinek és hitének megváltozását jelenti –, mely változás azonban nem szükségszerűen csoporton kívüli. Ezek lehetnek centralizáltak vagy decentralizáltak, attól függően, hogy a csoport tagjai körében milyen mértékben elterjedt a változtatásra irányuló kezdeményezés.⁴ Ebben a tekintetben központosított külső megoldásnak tekinthető mindenek előtt az *állam*,⁵ továbbá ide sorolandóak a *közösségek*, a *politikai vállalkozók*, a *tulajdonviszonyok egyértelművé tétele*, illetve a *szelektív ösztönzők*. Ezen megoldási lehetőségek közül jelen téma szempontjából elsődleges az *állam* és a *szelektív ösztönzők* – továbbá kiemelten a *közösségek*. A szelektív ösztönző fogalmát Olson vezette be, és jelentőségét szemlélteti, hogy Olson szerint kollektív javak biztosítására egy csoportban „*csak akkor kerül sor, ha a csoport tagjait kényszer vagy bizonyos külső ösztönzők alkalmazásával sikerül rávenni arra, hogy közös érdekeik alapján cselekedjenek*”. (Olson, 1997:49) Vagyis a csoporttagok számára bizonyos nem kollektív javakat is biztosítani kell a kollektív javak létrehozásához. (Olson, 1997:22)

Megközelítésünkben – a fejlesztéspolitika mint kollektív cselekvés – az a szereplő, mely a szelektív ösztönzőket rendelkezésre bocsátja illetve koordinálja; az állam



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

– mely különféle intézményi technikákat alkalmaz a szelektív ösztönzők allokálásának koordinálására. Az állam szerepvállalásához kapcsolódóan G. Tullock mutat rá, hogy az ún. nem privát negatív externáliák közé tartoznak azok az esetek, amikor a *kormány tesz olyat, ami hátrányosan érint egyes csoportokat*. Érdekes módon azonban – Tullock szerint – az ilyen helyzetek éppen akkor állnak elő, amikor a *kormányok igyekeznek megszüntetni egyes externáliákat, és ekkor újabb externáliákat teremtenek*. (Tullock, 2005:20)⁶

2.2. Intézmények, lehetetlenségi tétel, intézményi hatások

Kiemelten fontosnak tartjuk a fejlesztéspolitikai beavatkozások értelmezésekor J. Elster koncepcióját, aki szerint az intézményeknek két aspektusa különíthető el. Egyrészt egy intézmény vizsgálható mint felnagyított egyén, mely választ, cselekszik és dönt; másrészt pedig mint olyan létező, melyet egyének hoznak létre és működtetnek. (Elster, 1997:150)⁷ Utóbbi tekintetben akkor beszélhetünk közös intézményi akaratról, illetve (köz)érdekről, ha az intézményt diktatórikusan működtetik. Amennyiben ez nem teljesül, és az intézmény demokratikus elvek szerint működik, a közös érdek, illetve akarat kimunkálása az eltérő érdekű egyének – illetve szervezetek, csoportok – miatt problematikus lehet, mely probléma megoldásában gyakran a többségi szavazás sem segít. (Elster, 1997:157–159) Ezt a kollektív döntési helyzetet *szavazási paradoxonnak* is nevezik, (Bod, 2006:39) s az alábbiaképpen formalizálható:

Opciók Személyek	A	B	C
X	1.	2.	3.
Y	3.	1.	2.
Z	2.	3.	1.

Forrás: Bod, 2006:40.

A fenti modell szereplői (X, Y és Z; értelmes és tájékozott, a közügyekről egyértelmű vélemény kialakítására képes személyek) többségi szavazás révén kívánják eldönteni, hogy mely alternatívát valósítják meg (A, B vagy C). A döntéshozók preferenciarendezésének változatlansága mellett azonban nincs egyértelmű kimenetele a szavazásnak – a többségi akarat szerint $A > B > C > A$. Ezt a dilemmát K. Arrow formalizálta, és *lehetetlenségi tételnek* nevezte el, melynek értelmében tehát nem hozható létre olyan jóléti függvény, amely a társadalom minden egyes tagjának preferenciáit tükrözné, és amellet konzisztens döntést eredményezne. (Bod, 2006:40)

A fejlesztéspolitikai intézményrendszer egyrészt tehát valamilyen módon megalkotja a főbb fejlesztési irányvonalakat és célokat, s valamiképpen ösztönzi ezen célok megvalósítását. Kutatásunk szempontjából a fontos probléma az utóbbi, ösztönzés kérdése.⁸



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Amennyiben a megvalósítandó célok – melyek különféle fejlesztési koncepciókban, dokumentumokban formalizálódnak (pl. Nemzeti Fejlesztési Terv) – mint valamiféle népakarat, nemzeti érdek (Elster, 1997:157) rendelkezésre állnak, azok megvalósítására való törekvés több kimenetelt is eredményezhet. Amint Elster fogalmaz: „amikor az intézmények befolyásolják az emberek jólétét, akkor vagy mindenkinek a helyzetét javítják, vagy egyesekét javítják mások kárára, vagy mindenkéit rontják.” (Elster, 1997:153) Emellett továbbá a megvalósítani kívánt cél megíúsulhat vagy más, nem szándékolt mellékhatásokkal is járhat, amennyiben az intézmény nem képes előre látni döntésének másod- vagy harmadfokú hatásait. (Elster, 1997:155)

A területi egyenlőtlenségek mérséklését, felszámolását célzó intézményrendszer – feltételezett és empirikusan vizsgálni kívánt – nem szándékolt hatása az alábbiaképpen írható le a fejlesztéspolitikai intézkedések hatásának vizsgálatára kidolgozott elméleti fogalomkerettel (Bartus–Lannert–Moksony–Németh–Papp–Szántó, 2005:6–9):

$$a \rightarrow A \rightarrow X \quad \text{helyett} \quad a \rightarrow A_1 \rightarrow a_1$$

ahol

X – az elérendő fejlesztéspolitikai célkitűzés (a területi egyenlőtlenségek csökkentése mint kollektív jószág);

a – **X** megvalósításának feltételezett lehetséges eszköze (szelektív ösztönzők működtetése);

A – olyan empirikus szabályszerűség, mechanizmus, mely szerint **a** eszköz feltételezhetően alkalmas **X** megvalósítására;

a₁ – az egyes eszközök alkalmazása mellett fellépő mellékhatás;

A₁ – az **a₁** mellékhatás létrejöttéhez vezető empirikus szabályszerűség, mechanizmus.

Azaz

a eszközzel, **A** mechanizmus révén **X** nem jön létre, hanem **a** eszközzel, **A₁** mechanizmus révén **a₁** mellékhatás jön létre, vagyis a folyamat *célellentétes*.⁹ (Szántó, 2006:24).

Kutatásunk keretében a fenti elméleti-koncepcionális szemléletmódot alkalmazva vizsgáljuk a fejlesztéspolitikai intézményi hatásokat, bevonva az elemzésbe azokat az *intézményi minősítéseket*, amiket a fejlesztéspolitikai döntésekkor figyelembe vesznek. Ily módon egyfajta intézményelvű szemléletmód érvényesítésére törekszünk.



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

2.3. Társadalmi tőke, fejlesztéspolitika

„A társadalmi tőke [...] hozzárendelése a többi tőkéhez meg-sokszorozhatja azok fenntartható fejlődést elősegítő hatását.”
(Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2006:343)

Jelen adatelemzés során annak feltárására vállalkozunk, hogy a civil szféra milyen szerepet játszik a fejlesztési források megszerzésének fentiekben bemutatott rendszerében.

Kérdésfeltevésünk talán nem kifejezetten nevezhető eredetinek, hiszen – amint azt az alábbiakban bemutatjuk – a társadalmi tőke fejlesztéspolitikában való alkalmazására több szerző is felhívta a figyelmet. Bízunk azonban abban, hogy dolgozunk érdeklődésre számot tarthat, mivel konkrétan megfogalmazott problémára igyekszünk *empirikus* választ adni.

A társadalmi tőke fogalma eltérő egyes szerzőknél – az egyes definíciókat, értelmezéseket és félértelmezéseket (Sik, 2006) több, a témával foglalkozó tanulmány is áttekinti (Orbán–Szántó, 2006:137–139; Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2006:335–337), így ettől eltekintünk. Kutatási témánk szempontjából lényeges, hogy az egyes társadalmi-tőke-koncepciók esetében kisebb vagy nagyobb mértékben megjelenik a jelenségnek a civil szerveződéssel való kapcsolata, (Orbán–Szántó, 2006:139; Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2006:340, 343) amennyiben a társadalmi tőke mechanizmusai között található – egyebek mellett – a társadalmi kapcsolathálókon alapuló *közösségi fejlődés és versenyképesség*, illetve a kollektív cselekvés és társadalmi együttműködés. (Orbán–Szántó, 2006:142) A társadalmi tőke legfontosabb politikai funkciója éppen a civil társadalom kiterjesztésében és megerősítésében jelölhető meg. A bőséges társadalmi tőke feltétele az aktív civil társadalomnak, ami viszont nélkülözhetetlen a demokratikus politikai rendszer hatékony működéséhez. (Orbán–Szántó, 2006:144)

Putnam (2006:208) azt is megfogalmazza, hogy: *a megfelelő társadalmi-tőke készlettel rendelkező közösségek élvezik a magasabb gazdasági növekedés, az alacsonyabb szintű bűnözés, a kiterjedt szocializáció, jobb lelki-egészségi állapot vagy a jobb iskolai teljesítmény előnyeit.* (Orbán–Szántó, 2006:143)

Azonban önmagában a társadalmi tőke léte nem feltétlenül a versenyképesség és fejlődés garanciája, mivel előfordulhat, hogy maga a civil társadalom is a járadék-szerzés¹⁰ melegágyává válik: a civil társadalom szereplői idővel olyan érdekcsoportokká alakulhatnak, amelyek a közösségi forrásokat magáncélokra hasznosítják. (Orbán–Szántó, 2006:144)

Ezen újfajta tőke megérintette a gyakorlati szakembereket is: az 1990-es évektől a tudományos érdeklődés mellett az alkalmazott, közpolitikai figyelem¹¹ erősödött ezen erőforrás iránt.¹² A különféle fejlesztési intézmények (pl. Világbank, Európai Bizottság)¹³ egyre jelentősebb mértékben kezdtek építeni a gazdasági növekedést illetve a fenntartható társadalmi fejlődés célzó tevékenységük során a társadalmi tőkére. (Orbán–Szántó, 2006:139; Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2006:336, 343)



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

A társadalmi tőke fogalma, illetve megjelenési formái mellett ugyancsak érdekes kérdés a mérés lehetősége. Ebben a tekintetben két szemléletmód különül el (Orbán–Szántó, 2006:145): (1.) a társadalmi csoportok és csoporttagok számán alapuló megközelítés, és (2.) a társadalmi szintű bizalom és a civil szerveződések kiterjedtségén alapuló.¹⁴

Orbán A. és Szántó Z. (2006:145–147) a társadalmi tőke mérésére az alábbi analitikus összefüggést dolgozza ki a civil társadalomhoz tartozó csoportok, illetve azok tagjainak száma alapján:

$$TT = \sum n_{1...t}$$

Ahol 'n' a tagok száma, 't' pedig csoportok száma. Ennek értelmében tehát adott közösségben a társadalmi tőke mértéke az önszerveződő csoportok, civil szervezetek által tömörített népességet jelenti.

A mutató több lépésben történő fokozatos finomítása során végül egy komplex mérőszámhoz jutnak, mely további tényezőket is figyelembe vesz:

$$TT = \sum (1/r_n)(r_p k n)_{1...t}$$

Ahol 'r_n' a bizalmatlanságsugár, ami azon összetartó csoportok esetén jelenik meg, akik negatív külső hatásokat okozhatnak a társadalom egésze számára, azaz károsak és veszélyesek; 'r_p' a bizalomsugár, vagyis amikor a csoport kooperációs normái mint pozitív externáliák a csoporton kívülre is kiterjednek, 'k' pedig a csoport kohézióját kifejező koefficiens, vagyis a kollektív cselekvési képessége. Itt tehát adott közösségben jelen levő társadalmi tőke mértéke fordítottan arányos a csoportok által produkált negatív externáliákkal, növeli azonban a csoportoknak a körükön túlterjedő kooperációs készsége, illetve azok összetartása. (Orbán–Szántó, 2006:145–147)

Ezen szabatos mérési mód egy az egyben való alkalmazására – a rendelkezésre álló statisztikai adatok jellegéből adódóan – sajnos nem vállalkozhatunk, azonban adatelemzésünk során kiindulópontként, egyszerűsített formában ezt a szemléletmódot hasznosítjuk.

3. Adatelemzés

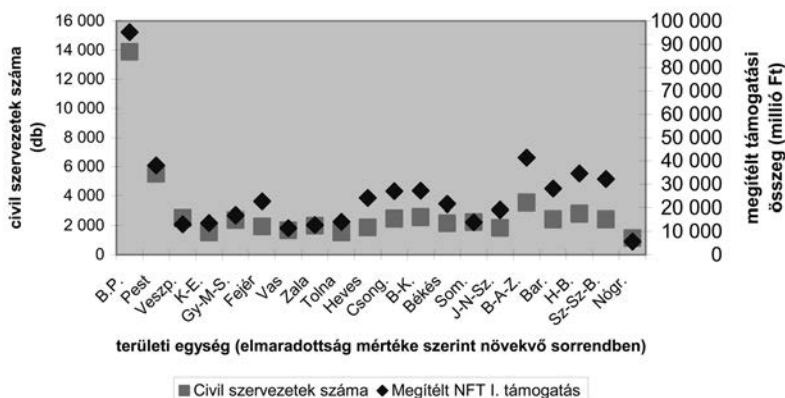
Az általunk vizsgált kiinduló összefüggés az alábbiképpen foglalható össze: a fejlesztéspolitikai támogatások eloszlása Magyarország területi egységei – a megyék, illetve Budapest – tekintetében jelentős eltéréseket mutat.

Ugyancsak különbségek vannak az egyes területi egységek elmaradottságának mértékében, valamint a civil szféra kiterjedtsége is eltérő képet mutat.



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

1. ábra. A megítélt fejlesztéspolitikai támogatások, a civil szervezetek száma és az elmaradottság mértéke szerinti összefüggés



A megítélt támogatási összeg és a civil szervezetek száma között bizonyos mértékű együttjárás figyelhető meg: a magas támogatást realizáló területi egységekben kiterjedt a nonprofit szféra, a fejlesztési forrásokat alacsonyabb mértékben megszerző területeken kevesebb civil szervezet található.

Az adatelemzés keretében elsőként ezt az összefüggést járjuk körül: olyan modell tesztelésére vállalkozunk, melynek révén megpróbáljuk a civil szféra tiszta – nettó – hatását megbecsülni. Ezen cél elérése érdekében többváltozós adatelemzési eljárást alkalmazunk, melyben a magyarázó változó(k) tiszta hatásá(ait) kontrollváltozók bevonásával kívánjuk feltárni.¹⁵

Elsőként az intézményi szinten szabályozott kedvezményezett kistérségek arányának mint a területi elmaradottság mértékének hatását vizsgáljuk. Ettől az intézményes szabályozástól azt várjuk, hogy növeli a szabályozás által – intenzívebben – érintett területek forráslelőési képességét, vagy ami ezzel egyenlő; csökkenti a lépés/versenyhátrányt – tapasztalati következményként tehát elvárásunk, hogy a magasabb fokú kedvezményezettség magasabb átlagos támogatást jelent.¹⁶

A regressziós modell eredménye (1. táblázat:¹⁷ Modell 1; M1) alapján megfogalmazható, hogy minél magasabb adott területi egységben (megyében és Budapesten) a kedvezményezett – azaz elmaradott – kistérségek aránya, összességében annál kisebb a megszerzett támogatás mértéke. Számszerűsítve: az elmaradott kistérségek arányának 1 százalékpontos növekedése átlagosan 163 millió forinttal csökkenti az adott területi egységben lehívott támogatást.

A nonprofit szféra tekintetében ellentétes eredményt kapunk: a civil szervezetek száma növeli a realizált NFT I-támogatás mértékét: amennyiben eggyel több civil szervezet található adott területi egységben, átlagosan 6,5 millió forinttal több támogatással lehet számolni (1. táblázat: M2).

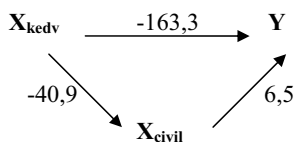


■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

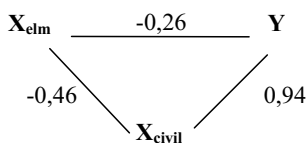
1. táblázat. Az elsődleges magyarázó változók hatásai (N=20)

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...) konstans és B értékek		
	M1	M2	M3
Konstans	34433,599	6626,272	-2444,30
X_{kedv}	-163,303	–	131,48
X_{civil}	–	6,519	7,19

A kedvezményezett kistérségek arányának növekedése tehát csökkenti a megszerzett támogatási összeget, a civil szervezetek száma pedig növeli azt. Az elmaradottabb területek – azaz ahol magasabb a kedvezményezett kistérségek aránya – esetében azonban kevesebb civil szervezet található (ha a kedvezményezett kistérségek aránya 1 százalékkal nő, átlagosan 41-gyel kevesebb civil szervezettel lehet számolni). Ez az összefüggés a későbbiekben lesz fontos számunkra.



A változók közötti (Pearson-féle) korrelációs értékek alapján továbbá megfogalmazható, hogy a legerősebb kapcsolat a civil szervezetek száma és a lehívott támogatási összeg között mérhető:



Amennyiben a fenti két független változót egyszerre szerepeltetjük a modellben, az összefüggés az alábbiaképpen írható le (1. táblázat: M3): az intézményi szinten szabályozott kedvezményezett kistérségek aránya növeli a megszerzett támogatási arányt. Egyrészt megfogalmazható tehát, hogy kontrollálva a modellt a civil szervezetek száma szerint – azaz egy olyan (elképzelt) állapotban, mintha minden területi egységben azonos számú civil szervezet volna –, átlagosan 131 millió forinttal több támogatás kerülne lehívásra. Másrészt az is látható, hogy konstanson tartva a kedvezményezett kistérségek arányát – azaz ha minden területi egység azonos fejlettség/elmaradottsági szinten állna –, amennyiben a civil szervezetek száma eggyel nő, átlagosan 7 millió forinttal nő a támogatási összeg.



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

Vagyis első összefüggésben a civil szervezetek száma növeli a támogatási összeg mértékét, s a civil szféra azonos mértéke esetén a kedvezményezett kistérségek aránya szintén pozitív hatással van adott területi egység forráslehívási képességére.

A fenti összefüggés belső érvényessége azonban megkérdőjelezhető, hiszen számolnunk kell azzal, hogy egyéb tényezők is befolyásolhatják a fejlesztési források területi eloszlását. Az adatelemzés további részében a belső érvényesség növelésére teszünk kísérletet adott területi egységek további jellemzőinek kontrollváltozóként való bevonásával.¹⁸

Nyilvánvalóan lényeges tényező a vizsgált téma szempontjából, hogy az adott területi egység milyen társadalmi-gazdasági jellemzőkkel bír. Ezen jellemzők megragadásához három változóban gyűjtöttünk össze megyei szintű adatokat: lakosságszám, 1000 lakosra jutó vállalkozások száma, urbanizáltság. Kontrollálásuk szükséges lehet, mert vélekedésünk szerint a lakosságszám tekintetében számolhatunk egy olyan hatással, hogy annak növekedése növeli az adott területi egységre jutó támogatás mértékét, továbbá, ahol magasabb a népesség, ott a civil szerveződésnek is eleve szélesebb bázisa lehet. A vállalkozások viszonylagos elterjedtsége a forráslehívási képességet feltehetően pozitívan befolyásolja, s a társadalom önszerveződése is magasabb fokú lehet egy olyan területen, ahol a vállalkozói szféra kiterjedtebb. Végül az urbanizáltság – a városok magasabb aránya a településeken belül – szintén növelheti a támogatások mértékét, s a civil szervezetek többsége egyértelműen városokban koncentrálódik.¹⁹ Azonban nem vizsgáljuk ezen változók egyéni hatását, hanem egyetlen indexben összesített formában vonjuk be az elemzésbe.²⁰

A kontrollváltozó bevonását követően nem tapasztalható lényeges változás a számunkra elsődlegesen érdekes magyarázó változók becsült hatása tekintetében (lásd 2. táblázat: M4). Hiszen a kedvezményezett kistérségek arányának egységnyi – 1 százalékos – növekedése átlagosan 134,9 millió forinttal növeli a támogatási összeget, 1-gyel több civil szervezet pedig átlagosan 6,9 millió forinttal – kontroll alatt tartva a társadalmi-gazdasági jellemzőket, vagy másképpen megfogalmazva: ha azt feltételeznénk, hogy ezen tényező szempontjából minden területi egység egyforma. Természetesen azonban az is megállapítható, hogy a nagyobb lakosságszámú, magasabb vállalkozási hajlandóságú, és urbanizáltabb területi egységek magasabb támogatást tudhatnak magukénak.²¹

A civil szféra kiterjedtségének meglehetősen leegyszerűsítő mérőszáma az adott területi egységben található civil szervezetek száma, hiszen a civil szervezeteknek megannyi típusa különíthető el, illetve működésük tekintetében is sok szempontból különbözőek lehetnek. Ezen elnagyoltság enyhítése érdekében kiragadunk elsőként egy tényezőt, s a következő modellben (2. táblázat: M5) a közhasznú és kiemelten közhasznú civil szervezetek százalékos arányát emeljük be az elemzésbe. Feltételezhetően ezen szervezetek saját céljaik megvalósításán túli, a köz számára is fontosnak tekinthető tevékenységeikkel gyakrabban és esetleg sikeresebben szerepelnek adott pályázati rendszer(ek)ben.²²

■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

A civil szervezetek becsült hatása lényegében nem módosul ezen kontrollváltozó bevonását követően; a kedvezményezett kistérségek arányának hatása azonban valamelyest csökken: 131-ről 115-re. A civil szervezetek számának tulajdonítható hatás változatlansága mellett azonban azt tapasztaljuk, hogy amennyiben 1%-kal nő a közhasznú szervezetek aránya, adott területi egységben átlagosan majdnem 181 millió forinttal több támogatás realizálódik.

A nonprofit szféra aktivitását más módon is megkísérelhetjük finomítani – a civil szervezetek által beadott nyertes NFT I. pályázatok számának bevonásával. Várhatóan ezen kontrollváltozó beemelése nélkül is torzítással kellene számolnunk, hiszen ez a változó egyrészt a civil szervezetek vonatkozásában közvetlenül megjeleníti a nonprofit szféra eltérő pályázati aktivitását, másrészt pedig az adott területi egységben megfigyelhető elnyert támogatási összegre is tisztább becslést kaphatunk, ha kiszűrjük, hogy az összes támogatásból arányaiban mekkora részért felelős a nonprofit szféra.

2. táblázat. Kontrollváltozókkal kibővített modellek

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és B értékek				
	M3	M4	M5	M6	M7
Konstans	-2444,30	-1672,83	-9987,26	-3911,49	-14875,29
X _{kedv}	131,48	134,95	115,30	79,10	48,34
X _{civil}	7,19	6,87	6,96	5,56	6,25
X _{ttgh}	–	964,83	–	–	-2947,17
X _{kozh}	–	–	180,93	–	205,22
X _{nppr}	–	–	–	110,28	114,15

Ezen kontrollváltozós modell (2. táblázat: M6) során kapott becsült értékek jelentős változást mutatnak: a kedvezményezett kistérségek arányának hatása az eredeti modellhez (M3) képest számottevően – majdnem felével – lecsökken: 131,5-ről 79,1-re. Vagyis ha minden területi egységben ugyanannyi pályázatot adtak volna be a civil szervezetek, átlagosan „csupán” 79 millió forintnyi támogatás-többletet jelentene az intézményi szabályozás révén kedvezményezettnek nyilvánított kistérségek arányának 1 százalékos növekedése. A civil szervezetek számának hatása is mérséklődik: egy szervezetre vetítve átlagosan 5,6 millió forintra csökken.

Végezetül az utolsó modellben a fenti kontrollváltozók mindegyikét egyszerre vonjuk be az elemzésbe. Az ezen becslés során kapott 'b' értékek tehát egy olyan helyzetet jelenítenek meg, amikor minden területi egység azonos társadalmi-gazdasági jellemzőkkel bír, ugyanakkora a közhasznú szervezetek aránya és a nonprofit szféra tagjai által beadott NFT I. projektek száma. Reményeink szerint bízhatunk abban, hogy az így módon kapott eredmények belső érvényessége magas(abb).

Az eredmények (2. táblázat: M7) alátámasztani látszanak az előbbi elvárásunkat – legjellemzőbben a kedvezményezett kistérségek aránya tekintetében mért hatás esetében. Hiszen az eredetileg mért becsléshez (131,5) képest jelentős csökkenés tapasztalható: a kedvezményezett kistérségek arányának 1 százaléknyi növekedése –

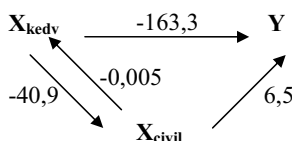
KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■

minden más tényező állandósága mellett – átlagosan 48,3 millió forinttal növeli az adott területi egységre jutó támogatást.

Az eredeti modellben tapasztalt hatáshoz (7,2) képest a civil szervezetek számának egységnyi növekedése pedig átlagosan 6,3 millió forinttal növeli a támogatási összeget.

A fentiekben igyekeztünk valamelyest finomítani a vizsgált magyarázó változók hatására adott regressziós becsléseket. Az elemzés második részében azt próbáljuk feltárni, hogy milyen összefüggés mutatható ki a magyarázó változók között – vagyis hogy függ-e az egyik magyarázó változó hatása a másiktól.

Ehhez első lépésként visszanyúlunk az eredeti összefüggéshez, amit kibővítünk a két magyarázó változó közötti – kétirányú – regressziós együtthatókkal.



Az eredmények alapján megállapítható, hogy az elmaradottabb területek – azaz ahol magasabb a kedvezményezett kistérségek aránya – esetében kevesebb civil szervezet található (ha a kedvezményezett kistérségek aránya 1 százalékkal nő, átlagosan 41-gyel kevesebb civil szervezettel lehet számolni). Továbbá a civil szervezetek egységnyi növekedésével csökken az adott terület elmaradottsága (ha egy civil szervezettel több van, 0,005-del csökken a kedvezményezett kistérségek százalékos aránya – azaz adott területi egység elmaradottsága).

Ezek alapján okkal feltételezhetjük, hogy az egyes – elmaradottabb – területeken a kedvezményezett státus mint intézményi szabályozás hatása a megszerzett NFT I.-támogatás összegére függ attól, hogy milyen mértékű a civil szféra kiterjedtsége. Az adat-elemzés szempontjából ez a feltevés az interakciós hatás vizsgálatát teszi szükségessé.²³

Az interakciós hatás teszteléséhez egy új változó (X_{INTER}) létrehozása szükséges az eredeti magyarázó változók szorzataként,²⁴ amit az eredeti magyarázó változók-
kal egyszerre szerepeltetünk a modellben.

3. táblázat. Interakciós hatást tartalmazó modellek

Konstans, magyarázó változó	Modell (M...); konstans és B értékek		
		M8	M9
Konstans (b ₀)		-287,575	2867,842
X _{kedv} (b ₁)		-83,825	-71,519
X _{civil} (b ₂)		6,814	0,819
X _{INTER} (b ₃)		0,088	0,070
X _{tigh} (b ₄)		–	3282,278
X _{kozh} (b ₅)		–	7,025
X _{nppr} (b ₆)		–	61,378



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Ekkor tehát azt feltételezzük, hogy az egyik magyarázó változó függő változóra gyakorolt hatása függ egy másik magyarázó változó értékétől. (Moksony, 2006:84) Ez a hatás jelen vizsgálat esetében 0,088-nyi (3. táblázat: M8) illetve a tisztított, kontrollváltozók mellett becsült értékeket feltüntető modell esetében 0,070-nyi (3. táblázat: M9), mely – egyrésztől²⁵ – azt jelenti, hogy a civil szervezetek számának egységnyi változása ennyivel növeli a kedvezményezett kistérségek százalékos arányának a támogatási összegre gyakorolt hatását.

A b_3 együttható tartalmi értelmezéséhez a lineáris regresszió aktuális változókkal felírt képletére van szükségünk:

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{kedv} + b_2 * X_{civil} + b_3 * X_{INTER} \quad , \text{ azaz}^{26}$$

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{kedv} + b_2 * X_{civil} + b_3 * X_{kedv} * X_{civil}$$

Az interakciós modellben (3. táblázat: M8, M9) becsült együtthatók segítségével kiszámítható, hogy milyen hatást gyakorol a civil szervezetek száma az adott területi egységekre jutó támogatási összegre a kedvezményezett kistérségek arányának függvényeként. Ehhez az előbbi interakciós változót tartalmazó egyenletet kell átrendezni oly módon, hogy a civil szervezetek hatása a kedvezményezettség függvénye legyen:²⁷

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{kedv} + (b_2 + b_3 * X_{kedv}) * X_{civil}$$

Mivel a magyarázó változónak – a kedvezményezett kistérségek százalékos aránya – számos különböző értéke van, oly módon járunk el, hogy kiválasztunk néhány jellemző értéket (átlagos, illetve egy-egy szórásnyival az átlag alatt és felett),²⁸ s azok esetében számítjuk ki a civil szervezetek egységnyi növekedésének hatását a támogatási összegre.

4. táblázat. A civil szféra hatása a kedvezményezettség függvényében

X_{kedv} értéke (átlag=54,027; szórás=30,673)	X_{civil} hatása ($b_2 + b_3 * X_{kedv}$)	X_{civil} tisztított hatása ($b_2 + b_3 * X_{kedv}$)
átlag-1 szórás (23,354)	8,869	2,454
átlag (54,027)	11,568	4,601
átlag+1 szórás (84,7)	14,268	6,748

A 4. táblázatban kiszámított értékek révén jól látható, hogy miként erősödik a civil szervezetek hatása a kedvezményezett kistérségek arányának növekedésével: átlag alatti „kedvezményezettségi” szinten 1-gyel több civil szervezet csak átlagosan 8,9 millió forinttal (a kontrollváltozós modell esetében 2,5 millió forinttal) növeli a támogatási összeget, átlag feletti elmaradottság esetén azonban átlagosan 14,3 millió forinttal (kontrollváltozós becslés esetén 6,8 millió forinttal). Vagyis a civil szervezetek forráslehívási kapacitása erősebb az elmaradottabb területeken.



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

Az interakció azonban szimmetrikus, ezért az interakciós modellek eredményeinek felhasználásával azt – a kétségkívül rendkívül érdekes hatást – is kiszámíthatjuk, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya milyen hatást gyakorol (mely hatás az interakciós modellekben negatív!) a támogatási összeg alakulására – a civil szféra kiterjedtségének adott szintje mellett. Ehhez a korábban is alkalmazott interakciós egyenletre van szükségünk:

$$\hat{Y} = b_0 + b_1 * X_{kedv} + b_2 * X_{civil} + b_3 * X_{kedv} * X_{civil}$$

Jelen számítás esetében azonban az egyenletet olyan formában rendezzük át, hogy a kedvezményezett kistérségek arányának hatása a civil szervezetek számának függvénye legyen:

$$\hat{Y} = b_0 + b_2 * X_{civil} + (b_1 + b_3 * X_{civil}) X_{kedv}$$

Ezek alapján meghatározható a kérdéses hatás:

5. táblázat. A kedvezményezettség hatása a civil szervezetek számának függvényében

X_{civil} (átlag= 2912,1; szórás= 2739,314)	X_{kedv} hatása ($b_1 + b_3 * X_{civil}$)	X_{kedv} tisztított hatása ($b_1 + b_3 * X_{civil}$)
átlag-1 szórás (172,786)	-68,619	-59,424
Átlag (2912,100)	172,439	132,328
átlag+1 szórás (5651,414)	413,499	324,080

A táblázat rendkívül érdekes eredményei alapján megfogalmazható: *ahhoz, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya mint intézményes szabályozás növelje az adott területi egységre jutó támogatást, a civil szervezetek legalább átlagos, vagy annál nagyobb számára van szükség.*

4. Az empirikus elemzések eredményeinek összegzése

Az adatelemzés eredményei az alábbiaképpen foglalhatók össze:

Az egyszerű kétváltozós modellek esetében (1.) a kedvezményezett kistérségek magasabb aránya csökkenti a megszerzett támogatás mértékét (átlagosan 163 millió forinttal), ugyanakkor (2.) a civil szervezetek száma növeli a realizált NFT I-támogatás mértékét (eggyel több civil szervezet esetén átlagosan 6,5 millió forinttal).

A kontrollváltozós modell eredményei lényeges változást jeleznek, amennyiben (1.) a kedvezményezett kistérségek arányának növekedése *növeli* (átlagosan 48,3 millió forinttal) az adott területi egységre jutó támogatást, (2.) a civil szervezetek számának egységnyi növekedése pedig átlagosan 6,3 millió forinttal szintén növeli a támogatási összeget.



■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

A magyarázó változók közötti kapcsolatra azonban jellemző, hogy (1.) az elmaradottabb területeken kevesebb civil szervezet található, és (2.) a civil szervezetek egy-ségnyi növekedésével csökken adott terület elmaradottsága.

Az előző megfigyelésre alapozott interakciós modell eredményei alapján megfogalmazható, hogy (1.) *a civil szervezetek hatása erősödik a kedvezményezett kis-térségek arányának növekedésével, továbbá (2.) ahhoz, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya mint intézményes szabályozás növelje az adott területi egy-ségre jutó támogatást, a civil szervezetek legalább átlagos, vagy annál nagyobb számára van szükség.*

Jegyzetek

- 1 A dolgozat korábbi verzióhoz fűzött tanácsait hálásan köszönjük Moksony Ferencnek és Szántó Zoltánnak.
- 2 Klasszikusan ilyen szituációt jelenít meg a nyilvános- és magániskolák példája, ahol a gyermekeiket magániskolába küldő szülők – szándékolatlanul – a közoktatás színvonalának további csökkenésé-hez járulnak hozzá. (Hirschman, 1995:108)
- 3 A fenti példa tetszőleges N-szereplős helyzetre is kiterjeszthető, ahol minden további együttmű-ködő szereplő vagy oly módon növeli a többiek hasznát, hogy (1.) növeli a rendelkezésre álló közjő-szág mértékét, avagy (2.) annak valószínűségét növeli, hogy a közjószág egyáltalán létrehozásra kerül. (Orbán, 2006:20–21)
- 4 A kollektív cselekvési szituációk (2.) *belső vagy spontán megoldásai* esetében (az *egoizmus, altru-izmus, kollektívizmus és elvhűség* szociálpszichológiai motívumai) nincs szó a játék szabályainak megváltoztatásáról, a kollektív együttműködés önként, külső erő hatása nélkül jön létre. (Orbán, 2006:25–39)
- 5 Mely rendelkezik azzal a kényszerítő erővel, amelynek révén közös cselekvés alakulhat ki az olyan alapvető közjavak létrehozására, mint a társadalmi rend, béke és biztonság.
- 6 Az ilyen extern hatások esetében például egy állami intézkedés egy kisebbségre nézve járhat nega-tív hatásokkal (a többség többletköltséget kényszerít a kisebbségre). Vagy az adott kormány területi fennhatóságán kívüliekre (ebben az értelemben például Irak bombázása externália a szerző szerint) ró terheket. (Tullock, 2005:14)
- 7 Az intézményekkel kapcsolatban lásd továbbá North, 1990.
- 8 Bár kétségtelen, hogy vizsgálatra érdemes volna, hogy vajon milyen mechanizmus révén történik meg a fejlesztési prioritások meghatározása, ki és hogyan dönti el, hogy mibe ruházzon be az állam (pl. a területfejlesztés vonatkozásában pólus-típusú fejlesztés, avagy kohéziós felzárkóztatás?). Lásd ehhez: „*Ha az állam nem tud mindenki kedvére tenni, akkor kiválasztja azokat, akiknek jó lesz kedveznie.*” (Jasay, 2002:133)
- 9 A célellentétes következményekről lásd továbbá Elster, 1997:100–101.
- 10 A járadékvadászattal kapcsolatban lásd Johnson, 1999:236–244.
- 11 A társadalmi tőke a fejlesztéspolitika tekintetében két szempontból is érdekes lehet: (1.) hogyan ra-gadható meg a (meglévő) társadalmi tőke hatása a rendszer működésére. Illetve (2.) a módszertani individualizmus gondolatmentének értelmében a társadalmi tőke kialakulása általában nem szándékolt mellékterméke, következménye a hagyományoknak, a történelmi együttélésnek, a közös törté-nelmi tapasztalatoknak, a vallásnak és hasonló társadalmi tényezőknél – s mint ilyen a kormányzat-nak csak korlátozott a közvetlen ráhatása a társadalmi tőke képződésére. (Orbán–Szántó, 2006:150) Utóbbihoz Magyarország vonatkozásában lásd Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2005.
- 12 Más megközelítés szerint „*a társadalmi tőke születésének pillanatától kezdve policy-orientált volt.*” (Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2006:336)
- 13 Nem csupán a nemzetközi fejlesztési szakirodalom esetében jelenik meg a társadalmi tőke szerepé-nek hangsúlyozása: Magyarországon is felmerült az Európai Unió fejlesztések; a II. Nemzeti Fejlesztés-



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

- tési Terv kidolgozása kapcsán, illetve egyéb szakmai programokban, fórumokon (Szent István-terv, DEMOS Stratégiai Audit, TÁRKI Kockázat és Bizalom című elemzése) (Füzér–Gerő–Sik–Zongor, 2006:337, illetve 3. számú lábjegyzet)
- 14 A civil szféra kiterjedtségével, jellemzőivel kapcsolatban – globális összehasonlításban és magyarországi adatokkal – lásd Bocz, 2009; Salamon–Anheier 1995 és Salamon–Anheier, 1999.
 - 15 Lásd ehhez Moksony, 2006:152–177.
 - 16 Az Európai Unió területfejlesztési politikájában a kedvezményezett térségek szerepére vonatkozóan lásd Horváth, 2001.
 - 17 Az elemzés során használt adatbázis összeállításához nem alkalmaztunk mintavételt, hanem a teljes populációra (Magyarország területi egységei a következőképpen; megyék és Budapest) vonatkozóan rendelkezünk megfigyelésekkel, így nem kerül sor általánosításra, s így a modellek eredményeinek értelmezése során nem fordítunk figyelmet a statisztikai szignifikancia-értékek vizsgálatára. Budapestet két okból szerepeltetjük külön az adatelemzés során: 1. az adatbázis összeállításakor használt adatforrások mindegyike esetében külön kerül közlésre a Budapesttel kapcsolatos adat; 2. Budapest kétségkívül markáns része Magyarországnak területi egységeinek, és amennyiben kihagynánk az elemzésből, a területi egyenlőtlenségek egy jelentős oldala hiányozna a megrajzolható képből.
 - 18 A zavaró tényezők, alternatív magyarázatok hatásának kiküszöbölésekor természetesen számos tényező esetleges hatásával számolnunk kellene. A rendelkezésre álló adatok azonban korlátozzák minden egyes tényező szerepeltetését. Ily módon csupán abban bízhatunk, hogy az elemzés további folytatásával közelebb kerülünk a magyarázó változók *egy tiszta hatásának* becsléséhez.
 - 19 2006-ban az összes hazai civil szervezetnek (58 242 db) 23,8%-a budapesti, 22,1% megyeszékhelyekhez kötődik, 28,9% található a többi városban, s mindössze 25,2%-a községekben. Forrás: Központi Statisztikai Hivatal honlap: stADAT-táblák: 3.2.5. A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele településtípus szerint (2005–).
 - 20 A kontrollváltozó (X_{tgh}), illetve az azt alkotó eredeti változók részletes bemutatását lásd rendre: Függelék 2: A területi egységek társadalmi-gazdasági jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponenselemzés eredményei; valamint Függelék 1: A változók bemutatása.
 - 21 Mivel a főkomponens-pontszámok standard eloszlásúak, a modellben szereplő becsült 'b' érték (964,83) tartalmi értelmezésére nem vállalkozunk.
 - 22 Természetesen azonban itt különösen hangsúlyozni szükséges a már korábban is hivatkozott problémákat, amennyiben: (1) a közérdek meghatározása már önmagában gyakran nehézségekbe ütközhet (lehetetlenségi tétel; lásd Bod, 2006:40). És (2.) előfordulhat, hogy maga a civil társadalom is a járadékszerzés melegágyává válik: az NGO-k idővel olyan érdekcsoportokká alakulhatnak, amelyek a közösségi forrásokat magáncélokra hasznosítják (Orbán–Szántó, 2006:144) – s ekkor ha sikerül(ne) is megállapítani a közérdeket, annak megvalósítása nem történik meg.
 - 23 Az interakciós hatásról lásd Moksony, 2006:80–91.
 - 24 Lásd Függelék 1.: Változók bemutatása.
 - 25 Hiszen az interakciós hatás szimmetrikus, lásd: Moksony 2006: 85.
 - 26 A teljes egyenlet természetesen a kontrollváltozókat tartalmazó interakciós modell esetében hosszabb, hiszen abban benne van a többi független változó, rendre: X_{tgh} , X_{kozhr} , X_{nppr} . Azonban mivel ezek nem relevánsak az általunk jelenleg vizsgált független változók interakciós hatásának becslése szempontjából, nem tüntetjük fel őket a képletben. Így a képlet is könnyebben kezelhető.
 - 27 Az eljárás logikáját lásd Moksony, 2006:84–85.
 - 28 Ebben az esetben is az alábbi forrásra való hivatkozással járunk el: Moksony, 2006:90.
 - 29 A kontrollváltozó főkomponens-elemzéssel való létrehozása során nagyban támaszkodunk az alábbi módszertani jegyzetre: Moksony, 2009. Ezúton köszönjük a szerzőnek az anyag rendelkezésre bocsátását!
 - 30 Lásd Függelék 1.: Változók bemutatása.
 - 31 A főkomponens előállításához, pontosabban ahhoz, hogy a megfelelő főkomponens-együtthatókkal be lehessen szorozni az eredeti változókat, utóbbiakat standardizálni szükséges. A standardizált változók jelölésére a Z betű használatos.



■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Irodalom

- Bartus Tamás–Lannert Judit–Moksony Ferenc–Németh Szilvia–Papp Z. Attila–Szántó Zoltán (2005): *A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata*. Budapest: TÁRKI Rt. Forrás: www.tarki.hu, www.fejlesztopolitika.gov.hu Letöltve: 2006. 11. 14.
- Bocz János (2009): *A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig*. PhD. értekezés. Forrás: Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézet Szociológia Doktori Iskola elektronikus könyvtár: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/375/01/bocz_janos.pdf
- Bod Péter Ákos (2006): *Bevezetés a gazdaságpolitikába*. Budapest: Aula Kiadó.
- Elster, Jon (1997): *A társadalom fogaskerekei*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Füzér Katalin–Gerő Márton–Sik Endre–Zongor Gábor (2005): *A társadalmi tőke növelésének lehetőségei fejlesztéspolitikai eszközökkel*. Fejlesztéspolitika társadalmi hatásai 4. Budapest: TÁRKI Rt.
- Füzér Katalin–Gerő Márton–Sik Endre–Zongor Gábor (2006): Társadalmi tőke és fejlesztés. In: Kolosi Tamás–Tóth István György–Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport 2006*. Budapest: TÁRKI, 335–350.
- Hardin, Russel (1998): A kollektív cselekvés mint megegyezéses, N szereplős fogolydilemma. In: Csontos László (vál.): *A racionális döntések elmélete*. Budapest: Osiris Kiadó–Láthatatlan Kollégium, 191–208.
- Hirschman, Albert O. (1995): *Kivonulás, tiltakozás, hűség. Hogyan reagálnak vállalatok, szervezetek és államok hanyatlására az érintettek?* Budapest: Osiris Kiadó.
- Horváth Gyula (2001): Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikája. In: Horváth Gyula (szerk.): *Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájának szabályozása*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 13–39.
- Jasay, Anthony de (2002): *Az állam*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Johnson, David B. (1999): *Közösségi döntések elmélete. Bevezetés az új politikai gazdaságtanba*. Budapest: Osiris Kiadó, 236–244.
- Moksony Ferenc (2005): A hatáselemzés módszerei. In: *A fejlesztéspolitikai intézkedések társadalmi hatásainak vizsgálata*. Budapest: TÁRKI, 41–112. Forrás: <http://www.tarki.hu/adatbank-h/kutjel/pdf/a766.pdf> Letöltve: 2007. június 2.
- Moksony Ferenc (2006): *Gondolatok és adatok. Társadalomtudományi elméletek empirikus ellenőrzése*. Második kiadás. Budapest: Aula Kiadó.
- Moksony Ferenc (2009): *Összefoglaló mutató létrehozása – átlagolás és főkomponens-elemzés. Hogyan hozhatunk létre több különböző változóból egyetlen összefoglaló mutatót? Átlagolás és főkomponenselemzés*. (Módszertani jegyzet). Kézirat.
- North, Douglass (1990): *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája. Közjavak és csoportelmélet*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Orbán Annamária (2006): *Community actions for collective goods. An interdisciplinary approach to the internal and external solutions to collective action problems. The case of Hungarian condominiums*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Orbán Annamária–Szántó Zoltán (2006): A társadalmi tőke cepciója. In: Szántó Zoltán: *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaságszociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról*. Budapest: Helikon Kiadó, 137–155.
- Putnam, Robert D. (2006): Egyedül tekézni: Amerika csökkenő társadalmi tőkéje. In: Lengyel György–Szántó Zoltán (szerk.): *Gazdaságszociológia. Szöveggyűjtemény*. Budapest: Aula Kiadó, 207–219.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1995): *Szektor születik. A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban*. Budapest: Nonprofit Kutatócsoport.
- Salamon, Lester M.–Anheier, Helmut K. (1999): *Szektor születik II. Összefoglaló egy nemzetközi nonprofit kutatás második szakaszáról*. Budapest: Civitalis Egyesület.
- Sik Endre (2006): Tőke-e a kapcsolati tőke, s ha igen, mennyiben nem? *Szociológiai Szemle*, 2, 72–95.
- Szántó Zoltán (2006): A társadalomtudományi magyarázat szintjei: módszertani individualizmus és a racionális cselekvés típusai. In: Uő.: *Analitikus szemléletmódok a modern társadalomtudományban. Tanulmányok a gazdaságszociológia és a politikai gazdaságtan néhány kortárs elméleti irányzatáról*. Budapest: Helikon Kiadó, 9–37.
- Tullock, Gordon (2005): *Public goods, redistribution and rent seeking*. Cheltenham, UK–Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited.



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Függelék

Függelék I. Változók bemutatása

Változó	Változó leírása	Adat forrása
Függő változó		
Y	Magyarország uniós csatlakozását követően a 2004–2006 tervezési időszakban – a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT I.) keretében – megyénként (és Budapest) lehívott támogatási összeg (millió Forintban).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Aktuális statisztikák: pályázó székhelye szerinti lekérdezés.
Független változók		
X_{kedv}	Adott megyében (és Budapesten) található kistérségeken belül a 64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet (a területfejlesztés kedvezményezett térségeinek jegyzékéről) alapján bármilyen okból elmaradott – s ezért kedvezményezett – kistérségek százalékos aránya.	64/2004. (IV. 15.) kormányrendelet digitális feldolgozása.
X_{civil}	Adott megyében (és Budapesten) található összes civil szervezet száma 2006-ban.	Központi Statisztikai Hivatal honlapja: stADAT-táblák.
X_{kozh}	Adott megyében (és Budapesten) található közhasznú és kiemelten közhasznú civil szervezetek százalékos aránya az összes civil szervezeten belül 2006 vonatkozásában.	Saját számítás a Központi Statisztikai Hivatal: stADAT-tábláinak adatai alapján.
X_{nppr}	Adott megyében (és Budapesten) a 2004-2006-os tervezési időszak keretében a nonprofit szféra által beadott nyertes, támogatott projektek száma (db).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Nonprofit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók.
X_{INTER}	Az X _{kedv} és X _{civil} magyarázó változók közötti interakciós hatás mérésére az alábbi képpen létrehozott mesterséges szorzatváltozó: $X_{INTER} = X_{kedv} * X_{civil}$	Saját számítás.
X_{lakos}	Adott megye (és Budapesten) a lakosság száma (fő).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Nonprofit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók.
X_{vall}	Adott megyében (és Budapesten) az 1000 lakosra jutó vállalkozások száma (db).	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Nonprofit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók.



■ ■ KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM

Változó	Változó leírása	Adat forrása
X_{urb}	Adott megye települési struktúrájának összetételét megjelenítő változó, mely a városok településeken belüli százalékos arányát méri.	Saját számítás: Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: Jelentéskészítő: Nonprofit régiós, megyei, kistérségi összefoglalók.
X_{ttgh}	Az X_{lakos} , X_{vall} és X_{urb} változókból főkomponens-elemzéssel létrehozott index (a Terület Társadalmi-Gazdasági Helyzete), mely kontrollváltozóként adott megye társadalmi-gazdasági jellegét, állapotát hivatott mérni. A változó létrehozása azért szükséges, hogy a vizsgált kérdések tesztelésére alkalmazott többváltozós modellekben egy változóba sűrítve legyünk képesek mérni ezen kontextuális jellemzőt.	Saját számítás: Lásd Függelék 2.: A területi egységek társadalmi-gazdasági jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponens-elemzés eredményei.

Függelék 2.: A területi egységek társadalmi-gazdasági jellemzőit mérő index létrehozása – a főkomponens-elemzés eredményei

Jelen kontroll változó megkonstruálásával²⁹ célunk olyan index létrehozása, mely összefoglaló képet ad adott területi egység társadalmi-gazdasági helyzetével kapcsolatban. Ily módon – az elemzésbe ezen változót bevonva – lehetőségünk nyílik arra, hogy a többi magyarázó változó tisztított hatását becsüljük.

A kontroll változót főkomponens-elemzéssel hoztuk létre az alábbi három változó felhasználásával:

- A területi egység lakosság száma (fő) (X_{lakos}),
- A területi egységben az 1000 lakosra jutó vállalkozások száma (db) (X_{vall}), és
- A területi egység települési struktúrájának összetételét megjelenítő változó (X_{urb})³⁰

A főkomponens-elemzés eredményeképpen a fenti változók által hordozott információtartalmat egyetlen összesített indexbe tömörítve jelenítettük meg.

A megkonstruált főkomponens meglehetősen jónak tekinthető, mivel egyrészt a főkomponens az egyes eredeti változók varianciájának nagy részét magyarázza (6. táblázat: kommunalitások):



KÖZÖSSÉGEK ÉS CIVIL TÁRSADALOM ■■■

6. táblázat. A főkomponens-elemzés eredményeit, a létrehozott index „jóságát” összefoglaló mutatók

Változó megnevezése	Kommunálítások	Összes megmagyarázott variancia (%)	Főkomponens-súlyok	Főkomponens-együtthatók
Lakosságszám (fő)	0,849	–	0,922	0,371
1000 lakosra jutó vállalkozások száma (db)	0,748	–	0,865	0,348
Urbanizáltság foka: városok aránya a településeken belül (%)	0,887	–	0,942	0,379
Főkomponens (FK; X_{tgh})	–	82,825	–	–

A főkomponens a három eredeti változó teljes varianciájának döntő részét magyarázza, azaz a három változóban lévő információ 82%-át sikerült egy összefoglaló mutatóba sűríteni (6. táblázat: összes megmagyarázott variancia).

A főkomponens jól leképezi az eredeti változókat, mivel a főkomponens-súlyok (a főkomponens és az eredeti változók közötti korrelációs mutatók) meglehetősen magasak (6. táblázat: főkomponenssúlyok).

A főkomponens megkonstruálásának mikéntjét pedig a főkomponens-együtthatók értékei mutatják meg (6. táblázat: főkomponens-együtthatók):

A táblázat alapján a főkomponens („FK”) az alábbiképpen állítható elő az eredeti³¹ változókból:

$$FK (X_{\text{tgh}}) = 0,371 * ZX_{\text{lakos}} + 0,348 * ZX_{\text{vall}} + 0,379 * ZX_{\text{urb}}$$

A főkomponens-pontszámok ily módon kapott értékeit (melyek standardizáltak, azaz átlaguk 0, szórásuk 1) mint magyarázó változót szerepeltetjük az adatelemzés során vizsgált modellekben.





ÁLLAM ÉS RÉMÁLLAM

(A támogatási jogviszonyról)

Bíró Endre

■ 2009-ben a Jogismeret Alapítvány szervezésében, az ÖKOTÁRS Alapítvány TRUST programjának keretében és támogatásával több jogász és pénzügyi szakértő kollégával kutatást folytattunk a „Civil szervezetek államháztartási forrású támogatására vonatkozó jogi környezet jogrendszeren belüli összehasonlító elemzése” tárgyában. Az egzakt cím azt takarja, hogy jogi szakmai, törvényességi szempontokból vizsgáltuk meg a támogatási jogviszonyt meghatározó jogszabályokat, az ezek keretein belül készült támogatási szerződéseket, valamint – főként a szerződésszegés jogkövetkezményei körében – a joggyakorlat és jogirodalom jelzéseit.¹ Az alábbiakban röviden ismertetjük és összefoglaljuk a kutatás legfontosabb eredményeit, más szavakkal prezentáljuk a zárótanulmány *Esszencia* című összegző fejezetének esszenciáját.

I. A támogatási jogviszony fogalma

A jogrendszeren belüli jogösszehasonlító kutatás megállapította, hogy a jogszabályok direkt módon és elvi jelleggel, a joggyakorlat számára irányadó módon nem tartalmaznak a „támogatási jogviszonyra” fogalom-meghatározást. Az államháztartási jogszabályok a „támogatásról” mint finanszírozási jogcímről szólnak; a támogatási programokról vagy programtípusokról, programcsoportokról szóló rendeleti szabályozások az adott jogszabály hatálya alá tartozó jogviszonyokra, ügyekre és jogszerűségekre nyújtanak – a jogviszony fogalmi szempontjából egyébként is tartalmatlan – definíciókat; a Polgári Törvénykönyv pedig hallgat a „támogatási jogviszonyról” és „támogatási szerződésről” is.



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

A támogatási jogviszony a Polgári Törvénykönyvben nem nevesített, ún. atipikus polgári jogi szerződéses jogviszony, amelynek fogalmi jelentőségű, állandó elemei a kutatás eredménye szerint a következők:

- A Támogató valamely államháztartás körébe tartozó szerv, szervezet, intézmény; vagy az államháztartás körébe tartozó költségvetési forrásból származó támogatást nyújtó személy.
- A támogatás valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására irányul.
- A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek.
- A támogatási szerződés tartalmazhat a Ptk. általános kötelmi jogi szabályainak diszpozitív (eltérést engedő) jellegéből következően eltéréseket a szerződésekre vonatkozó általános polgári jogi szabályoktól, de ez csak a konkrét támogatási szerződésre vonatkoztatható jogszabályok által előírt rendelkezések tárgykörében lehetséges. Amiről jogszabály hallgat, abban a Ptk. általános szerződéses szabályai irányadóak.
- A Ptk. diszpozitív jellegéből nem következik a támogatási jogviszonyra vonatkozó rendeletek hatásköre a Ptk-ba ütköző szabályozásra. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok polgári jogi (kötelmi jogi) szabályai nem ütközhetnek a Ptk. elveivel és alapvető rendelkezéseivel. Csak abban a körben lehetséges eltérő jogszabályi rendelkezés, amely körben a Polgári Törvénykönyv erre a jogszabályt kifejezetten felhatalmazza.

2. A támogatások jogi szabályozásának struktúrája

A kutatás 107 (!) olyan hatályos jogszabályt talált, amely kifejezetten az államháztartás egyes szervezetei és a civil szervezetek közötti „támogatási szerződéseket” szabályozza: 9 törvény, 35 kormányrendelet és 63 ágazati, szakmai miniszteri rendelet.

A fenti jogszabálytömeg 9 szabályozási szinten vonatkozik a támogatási jogviszonyokra:

- Áht. (*államháztartási törvény*) minden költségvetési támogatásra vonatkozó szabályai.
- Áht. civil nonprofit szervezeteknek nyújtott támogatásra vonatkozó szabályai.
- Költségvetési törvény konkrét év támogatásaira vonatkozó rendelkezései.
- Áht. és költségvetési törvény által behívott, felhívott, átutalt – még mindig általános szintű – jogi szabályozás.
- Ámr. (*Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. [XII. 30.] Korm. rendelet*) általános, a költségvetési előirányzatok felhasználására vonatkozó szabályai.
- Ámr. támogatási célt szolgáló és összehangolás alá eső előirányzatainak felhasználására vonatkozó szabályok.



TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■■■

- Ámr. kifejezetten civil szervezeteknek nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályai.
- Ámr.-ben kivételt vagy eltérést engedő jogszabályok, valamint az Ámr.-ben hivatkozott vagy szabályozási felhatalmazást nyert végrehajtási jellegű jogszabályok.
- Ámr. VIII. fejezete és 7. sz. melléklete alá nem tartozó előirányzatok felhasználását szabályozó rendeletek: előirányzatokról, alapokról, EU-forrásokról, programokról szóló rendeletek.
- Az előző szabályozási szintekben felhívott EU-jogszabályi háttérnormák.
- Az Áht, költségvetési törvény, az Ámr. és miniszteri rendeletek által hivatkozott vagy szabályozási felhatalmazást nyert jogi iránymutatások (miniszteri utasítás), vagy a programot szabályozó intézményi belső jogi normák (eljárásrend, szmsz, ügyrend, szabályozási kézikönyv).
- Általános Szerződési Feltételek az adott programon belül kötendő támogatási szerződésekhez. Ezek a szerződés aláírásával annak részévé válnak.

A jogi szabályozás struktúrája tehát meglehetősen összetett, többlépcsős és sokszintű. Ebből következően sok átfedéssel és diszharmonióval, belső ellentmondásokkal terhelt. A támogatások előfeltételei körében például az Áht. és az Ámr. évről-évre (sőt egy éven belül többször) történő változásait, vagy az éves költségvetési törvény speciális, konkrét rendelkezéseit az ágazati, szakmai rendeleti szabályozás – különösen a programszintű konkrét végrehajtási rendeletek – csak nehézkesen, lassan vagy egyáltalán nem tudják követni. Így fordulhat elő, hogy a konkrét támogatási jogviszonyhoz „legközelebb” eső végrehajtási rendelet még nem tartalmaz vagy másként tartalmaz olyan új, szigorúbb támogatási feltételt, amelyet a jogalkotó a rendelet keltéhez képest utóbb illesztett a feltételrendszerbe. Különösen így van ez a programszintű jogi szabályozások esetében.

Nincsen általános törvényi szabály a kutatásunk tárgyát képező jogviszony-tipizálás és jogviszony-fogalom kérdéseiben; nincs törvényi előírás a pályázati eljárásokról, a támogatási szerződés tartalmi kellékeire vonatkozóan, a szerződéstől elállás, illetve felmondás vagy teljesítésének felfüggesztése tárgyában, a szerződésszegés jogkövetkezményeiről. Az államháztartási törvény a támogatási jogviszonyt, s az ezt keletkeztető támogatási szerződést kizárólag úgy szabályozza, mint előirányzat-felhasználási jogcímet; ezért áll meg a többi előirányzatnál is szabályozott, államháztartási értelemben vett támogatásra jogosultság-kifizetés-ellenőrzés alapvető kérdéseinél, s ezért nem foglalkozik a támogatási jogviszony polgári jogi értelemben vett általános kérdéseivel. Az Áht. számára a „támogatási jogviszonyban” artikulálódó támogatás éppen olyan, mint a fejezeteknek a „fenntartói jogviszonyban” vagy „alapítóként”, fejezetgazdaként, költségvetési tételként tervezett és folyósított támogatás. Sőt, az államháztartási (kincstári) kötelezettségként a költségvetési törvényben normatíva formájában, feladatfinanszírozás keretében vagy az alapokon keresztül történő cél szerinti finanszírozás is a működési és fejlesztési célú „hozzájárulás” mellett részben „támogatásként” valósul meg, éppen úgy, mint az intézmények fenntartását szolgáló költségvetési támogatások. S hogy ez a kép még összetettebb legyen,



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

az EU-s források is „támogatás” formájában kerülnek a hazai intézményrendszerbe – államtartási költségvetési fejezetekbe, lebonyolító szervezetekhez, irányító hatóságokhoz.

Kutatásunk fő irányának szempontjából megállapítható, hogy a támogatási szerződések garanciális, biztosítéki és végrehajtási jellegű intézkedései közül csak a köztartozásnak a támogatás folyósításával összefüggése, valamint a kincstári monitoring ennek érdekében is történő használati lehetősége az a rendelkezés, amely általánosan alkalmazandó a civil szervezeteknek nyújtott költségvetési támogatások során. A többi szabály (például a pályázat tartalmi követelményei, a fejlesztési támogatások külön szabályai mind a pályázat, mind a szerződés vonatkozásában, a pályázatok elbírálásának szabályai, a támogatások ÁFÁ-hoz való viszonya, a támogatási szerződés kötelező tartalmi kellékei, a szerződéskötés eljárási szabályai, a támogatás folyósításának teljesítésarányossága, előleg, időközi fizetés, teljesítésigazolás alapján közvetlen számlakiegyenlítés, támogatások halmozódása) csak előirányzatok speciális csoportjára vonatkozik. Ezen előirányzati csoportok elemeit vagy az Ámr. VIII. fejezete írja le, vagy a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználási rendjét szabályozó ágazati rendeletek szabályozzák, illetve az alapok és a humánszolgáltatási normatívák működését leíró külön jogszabályok rögzítik. Kis túlzással: ahányan – annyiféleképpen! Nyilván finom különbségekkel és eltérésekkel tarkítottan, de nehezen áttekinthető, csak ellentmondásosan specifikálható, és ezért sokféle gyakorlathoz vezető módon.

Megállapítható, hogy a civil nonprofit szervezetek számára pályázati vagy nem pályázati formában hozzáférhető támogatási előirányzatok, részelőirányzatok, jogcímek hozzávetőlegesen fele (!) szerepel csak az „összehangolás alá eső” támogatásokat tartalmazó Ámr. 7. sz. mellékletben. Ez azt is jelenti, hogy miközben a jogalkalmazási gyakorlat túlbuzgó agyonszabályozásról és felületes keretszabályozásról egyaránt nyújt tapasztalatokat, a költségvetési támogatások jogi szabályozását az jellemzi, hogy nincsen egységes, átfogó szabályozás. Az Áht. alig foglalkozik ilyen kérdésekkel, az Ámr. csak kevesebb mint fele támogatási rendszert szabályoz, a fejezeti kezelésű előirányzatok ágazati rendeletei, valamint az egyes pályázati rendszereket leíró jogszabályok pedig sokféle speciális szabályozást vezettek be. Mint fától az erdőt – ugyanúgy nem látjuk a sok részletszabályozástól a költségvetési forrásokból köttetett támogatási jogviszonyok közös jogi feltételrendszerét!

A végrehajtási jellegű, alsóbb szintű szabályok gyakran specializálják, konkretizálják, hivatkozzák úgy a magasabb szintű (például Áht. és Ámr.) rendeletek előírásait, hogy azzal szűkítik, módosítják is egyben, s más fogalom-meghatározás keletkezik és gyakorlódik (példánk esetében a jogellenes felhasználásról), mint amit a jogalkotó a parlament vagy a kormány szintjén elhatározott! Azonnal jogforrási dilemmánk támad, hiszen attól, hogy az ágazati rendelet valamit kihagy a saját felsorolásából, attól még például az Áht-s esetkör vonatkozik például az adott minisztérium fejezeti kezelésű előirányzataiból kötött támogatási szerződésekre is. Az jut a kutató eszébe – s jelzem itt, a szabályozási struktúra kérdéseinél –, hogy szükséges-e az ágazati szintű szabályozásban bármilyen mértékben is megismételni, ismertetni, összefoglalni, kigyűjteni, sorba szedni stb. a magasabb szintű vonatkozó jogszabály rendelkezéseit.



zéseit, s nem az lenne a célszerű, pontos és áttekinthető szabályozási mód, hogy a miniszteri rendelet csak és kizárólag abban szabályozzon, amelyben:

- a magasabb szintű jogszabály által megengedett eltérésről szól, vagy
- felhatalmazás alapján végrehajtási rendelkezést, vagy
- speciális szabályozást tartalmaz?

A magasabb szintű jogszabályból ismertetés ugyanis szükségszerűen pontatlan, hiányos, időközbeni módosításokat nem átvezető – s ezzel az a látszat keletkezik, mintha a jogalkalmazónak a hozzá közelebb eső, az ő esetkörüre konkrétan vonatkozatható végrehajtási rendeletnek kellene elsősorban megfelelni, s nem éppen fordítva: mindenekelőtt a törvénynek, aztán a kormányrendeletnek, s csak legvégül a speciális ágazati jogszabálynak! Ha pedig a tévedést kizáró módon „idézni” az alacsonyabb szintű jogszabály a magasabbat, akkor a jogalkotó bizony elszégyellné magát...

A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozási struktúra áttekintésében és felvázolásában egyik fontos elem azoknak a jogterületeknek, jogszabályoknak a számbavétele, amelyek valamely támogatásokról szóló jogszabály (például az Áht.) utaló rendelkezése alapján alkalmazandók a támogatási jogviszonyra, s annak civil szervezeti alanyára (is). Mindenek előtt ilyen törvényi utalásképpen alkalmazandó az államháztartás számviteli szabályrendszere, amely az Áht. 119.§ (3) bekezdésének rendelkezése folytán kiterjed az államháztartásból támogatásban részesülő civil szervezetre is a támogatás elszámolása, felhasználása és a beszámolás vonatkozásaiban. Ez egy nagyon súlyos szabály; ugyanis azt mondja ki, hogy a civil szervezetnél hiába van alapvetően más számviteli (könyvelési, beszámolási, pénzkezelési, vagyonértékelési stb.) szabályrendszer hatályban, mint a Támogatónál – a támogatás felhasználása körében olyan fogalmakat, nyilvántartásokat, korlátokat, eljárásokat kell alkalmaznia, mintha például költségvetési szerv lenne! Még szerencse, hogy a gyakorlatban ez a szabály csak korlátozottan érvényesül, s például a házipénztár vagy a leltározás vonatkozásában a civil szervezetnek nem kell ugyanolyan adminisztrációs rendszereket működtetnie, mint a közvagyon kezelése okán jóval szigorúbban szabályozott állami, önkormányzati szervnek... De ez a „szerencse” a törvényi előírások érvényesülési korlátozottságával kapcsolatosan bizony súlyos veszélyforrást is jelez: bármelyik támogatási ellenőrzés juthat a civil szervezettel kapcsolatosan arra a megállapításra, hogy a támogatás felhasználása során megsértették az Áht. 119.§ (3) bekezdését és ezért a támogatás felhasználása szabálytalan. Így lehet egy pillanat alatt az egyébként megvalósult támogatási álmóból – rémálom. Hasonló jogszabályi utaló rendelkezések „húzzák be” a támogatási jogviszonyok szabályozási körébe a közbeszerzésekről szóló 2003. évi törvényt (Kbt.), az általános forgalmi adóról szóló törvényt (ÁFA), vagy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatások szabályozását (Ket.).

A szabályozási struktúrához tartozik annak a jogellenes és súlyosan egyoldalú jelenségnek a jelzése is, amelyet néhány konkrétan vizsgált támogatási szerződésben tárt fel a kutatás. Arról a tételről van szó, amely szerint „a támogatási szerződés a

■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

vonatkozó jogszabályok módosulásával minden külön intézkedés nélkül módosul.” Ez a tétel ugyanis ütközik a Ptk. 226.§ (2) bekezdésével, amely szerint „Jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg.” Álláspontom szerint a támogatási szerződéseknek azok a rendelkezései, amelyek automatikussá teszik az összes jogszabályváltozás minden rendelkezésének módosító hatását a korábban megkötött szerződésekre – nos, ez nem a szerződéses szabadság és nem is a Ptk. szabályaitól eltérés lehetősége, hanem a Ptk. 200.§ (2) bek. és 239.§ (1) bekezdésében szabályozott jogszabályba ütköző, ezért semmis rendelkezése esete!

Több támogatási program Általános Szerződési Feltételeket (ÁSZF) alkalmaz a vonatkozó rendeletben nem szabályozott, de minden szerződésre alkalmazandó szabályok érvényesítésére. A támogatási szerződések az ÁSZF-ről általában rögzítik azt, hogy „A Támogató által kötelezően alkalmazandó Általános Szerződési Feltételeket érintő jogszabály változása esetén az új, illetve a módosult jogszabályi rendelkezései az ÁSZF részévé válnak.” Amíg a jogszabály szerződést követő módosulása is csak kivételesen érintheti a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát, addig az ÁSZF-ek változása egyáltalán nem.

Több olyan támogatási szerződést is talált a kutatás, amelyben a felek megállapodtak arról, hogy „a szerződés elválaszthatatlan részét képezik a szerződéshez nem csatolt, a Támogató hivatalos honlapján közzétett tájékoztatók.” Ez a rendelkezés jogi értelemben nonszensz: azt jelenti, hogy az egyik fél bármikor, bármilyen tartalmú nyilatkozata egyoldalúan módosítja a szerződés tartalmát! Nyilvánvalóan és súlyosan törvénytörtő!

3. Miről is beszélünk? Civil támogatások nagyságrendje az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban – K.C.R. 2007

A Közfeladatellátásban Civil Részvétel (K.C.R.) mutatóit és arányait a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett „A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői 2007-ben” című „Statisztikai tükör 2009. március 6.” kiadvány adatai alapján dolgoztuk ki. A forrásokra, bevételekre, tevékenységre, gazdálkodásra vonatkozó statisztikai adatokat e kidolgozás során a következő szempontok, arányok, mutatók szerint kellett továbbmunkálni:

- kivonni az állam, önkormányzat által alapított nonprofit szervezetek adatait;
- kivonni a „klasszikus civil szervezeten” kívüli nonprofit szervezetek és intézmények adatait;
- csak a K.C.R.-tartalmú bevételeket számításba venni az állami és önkormányzati támogatások adatai közül;
- az alaptevékenységi bevételeket csak megfelelő arányban számításba venni a K.C.R.-tartalmú tevékenység ellenértékeként.

Megállapítások

- a) Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató 2007. évben – kizárólag a támogatási szerződéssel realizálódó költségvetési forrásokra szűkítve – 140 milliárd forint; a K.C.R.-arány pedig 35,6%.
- b) Az összes állami támogatáson belüli K.C.R.-mutató a klasszikus civil szervezetekre + érdekképviseletre szűkítve 53 milliárd forint; a K.C.R.-arány 36,2%. (Ebből az is következik, hogy ebben a mezőben az „Egyéb nonprofit szervezetek”: közalapítványok, kht-k, állami nonprofit gt-k részesedése igen magas: 87 milliárd forint, 62%!)
- c) Pályázati úton a nonprofit szektor összbevételének 3%-át, 29 milliárd forintot nyerne el a civil nonprofit szervezetek K.C.R.-tartalmú feladatokra. Ugyanez a szám az állami támogatásokhoz képest 7,4%, a civil nonprofit szervezetekhez jutó állami támogatások körében 20%.
- d) Megállapítható, hogy 6413 civil nonprofit szervezet volt a jogalanya 2007. évben létrejött K.C.R.-tartalmú pályázati támogatási szerződéseknek.
- e) Pályázati úton 29 milliárd forint K.C.R.-támogatás kerül a civil nonprofit szervezetekhez; pályázaton kívül pedig 24 milliárd forint!

A K.C.R.-adatokról szólva hangsúlyozni kell, hogy ezek statisztikai adatokból levont következtetések, és nem tartalmazzák azt a „hozzáadott értéket”, amelyet a civil nonprofit szervezetek a sajtóságos érdekeltségeik (hivatás, hobbi, sorközösség, érdeklődés, közéletiség, környezettudatosság, lakóhelyi motivációk, altruizmus, szolidaritás, közösségi munkamegosztás és felelősség stb.) mentén szakmai innovációként, a szervezeti működés közösségi és társadalmi többleteként, és nem feltétlenül a regisztrált közérdekű önkéntes tevékenységben megjelenített önkéntességként az állami támogatás felhasználásakor a projekthez akumulálnak. Ezt a plusz erőforrást általában nem mérik és nem jelenítik meg, csak becslik. A hozzá adott civil értékek és erőforrások általában még a támogatások „önrészeként” sem tudnak artikulálni a szerződésekben.

4. A támogatási előfeltételekről

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) – részben minden támogatási jogviszonyra vonatkozóan, részben pedig a központi költségvetésből és az elkülönített állami pénzalapokból történő támogatásokra vonatkozóan – három féle támogatási feltételt ír elő: a támogatással összefüggő adatok nyilvánossága, a kedvezményezett köztartozás-mentessége, a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelménye. (Áht. 13/A.§, 15.§)

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) – a jelen tanulmány szabályozási struktúráról szóló fejezetében kifejtett alanyi



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

és tárgyi hatállyal (VIII. fejezet és 7. sz. melléklet), tehát korántsem általános támogatási szabályozási hatókörrrel – a következő további öt támogatási feltételt ír elő: évente egyszer támogathatóság, fejlesztési támogatás kizárólag pályázati úton, pályázat befogadásához szükséges pályázói nyilatkozatok megléte, a pályázat kötelező mellékletének előírt dokumentumok csatolása, valamint a Támogató által meghatározott további pályázati követelmények. (Ámr. 81.§ – 83.§)

További ágazati, szakmai jogszabályok a legkülönbözőbb szabályozást tartalmazzák a támogatási előfeltételekre vonatkozóan.

A nulladik (mindent megelőző, legátfogóbb, elsőnek ismertetendő) jogösszehasonlító kutatási tapasztalat arra irányul, hogy a túlságosan is bonyolult, differenciált és részletbe menő jogi szabályozási struktúra következtében az ágazati, szakmai támogatási jogi miniszteri rendeletek gyakran esnek a „jogisméltés” hibájába. A magasabb szintű jogszabályok (Áht. és Ámr.) rendelkezéseinek ismétlése még önmagában nem lenne törvénysértő – csak felesleges –, de az már súlyosan jogellenes szabályozási gyakorlat, hogy az Ámr. 83.§ (2) bekezdésében előírt kötelező nyilatkozatokat kisebb-nagyobb eltérésekkel, más szövegezéssel ismétlik meg a miniszteri rendeletekben. Ugyanez igaz az Áht. által megfogalmazott támogatási feltételekre vonatkozóan is, olyanokra, mint például a köztartozások vagy a rendezett munkaügyi kapcsolatok ügye, továbbá a korábbi támogatásokkal elszámoltság vagy visszafizettség.

Szükséges lenne a támogatási jogszabályok miniszteri halmazát harmonizálni a jogalkotói hatáskör szempontjából, mert jelenleg sok végrehajtási típusú rendelet rontja le, fogalmazza át, szűkíti vagy tágítja az Áht, Ámr. különböző vonatkozó szabályozásait.

Az ágazati, szakmai, végrehajtási és program jellegű jogszabályok jogalkotói számára megszívlelhető kutatási megállapítás az, hogy a magasabb szintű jogszabályokra pontosan hivatkozni kell – s nem átírni, ismertetni vagy összefoglalni –, ha el kívánják kerülni egyrészt saját jogi normájuk törvénysértőnek minősülését, másrészt azt a csapdahelyzetet, amelybe a joghasználó pályázó kerül azzal, hogy a pályázótára legközvetlenebbül vonatkozó ágazati, szakmai rendeletben előírtaknak megfelelően – ugyanabban a tárgykörben – mégiscsak elkövet valamely jogellenességet! Azt az álláspontot még védeni lehet a Támogató részéről, hogy „a jog nem ismerete nem mentesít a felelősség alól”, s egyébként is a kiírásban vagy az útmutatóban, esetleg az általános szerződéses feltételekben, vagy a konkrét szerződésben utalás történt általánosan az Áht. és Ámr. szabályaira, tehát azt ismernie és alkalmaznia kell a pályázónak; de az nem védhető jogi álláspont, hogy amiről konkrét rendelkezés van az ágazati rendeletben, ahelyett a pályázónak tudnia kell, hogy a magasabb szintű jogszabályt kell alkalmaznia! A különböző jogforrások szinteken született különböző jogi normák ütközésének érvényességi kérdéseit a pályázónak nem kell tudni kibogoznia. S persze ennek a helyzetnek a jogkövetkezményei sem lennének rajta érvényesíthetők.



5. A támogatási szerződésekről

5.1. Jogi szabályozás

A támogatási szerződésekre vonatkozó jogi szabályozás áttekintése és elemzése arra a legfontosabb megállapításra vezetett, hogy a támogatási szerződésre vonatkozó magasabb forrású jogszabályi rendelkezéseket több végrehajtási szintű jogforrás sem idézi vagy utal rá, hanem ismerteti, beépíti, említi, átfogalmazza és rövidítve, sűrítve, leegyszerűsítve ismétli. S ezzel torzítja, butítja, tompítja vagy éppen ellentmondásossá teszi. A támogatási szerződések területén még nagyon messze vagyunk a különböző szintű jogforrások harmonizált és strukturált, egymást kiegészítő szabályozási ideáljától.

A Ptk. – diszpozitív szabályrendszerén belül – csak meghatározott tárgykörökben enged a támogatási jogviszonyt létrehozó támogatási szerződésre vonatkoztatható rendeleti szabályozásnak mozgásteret. (ANALÍZIS 18. pont) A Polgári Törvénykönyv ilyen eltérést, kivételt engedő szabálya hiányában – vagy a Ptk. speciális szabályozásra felhatalmazó rendelkezése nélkül – jogellenesen tartalmaznak a támogatási szerződésekre szabályt a támogatási rendeletek a következő tárgykörökben:

- Felmondás kizárása. (Mert a Ptk. a szerződések megszűnési jogcímeinek tekintetében nem hatalmazza fel a jogszabályt az eltérésre.)
- Elállás kötelező előírása oly módon, hogy a Ptk. 320.§ (3) bekezdésébe foglalt korlát fennállásának vizsgálatát a rendelet kiiktatja. (Mert a Ptk. 320.§ szerint: „Nem gyakorolhatja a szerződésen alapuló elállási jogot az a fél, aki a már megkapott szolgáltatást nem, vagy csak tetemesen csökkent értékben tudja visszaszolgáltatni.”)
- A szerződésszegés jogkövetkezményeinek kizárólag a „Támogatottra”, „Kedvezményezettre”, „Kötelezettségvállalóra” szabályozása: ezzel azt a látszatot kelti, mintha jogszabály kizárhatná az egyik fél felelősségét a szerződésszegésért.
- A rendelet hatályba lépése előtt kötött szerződések tartalmának módosítása. (Mert a Ptk. 226.§ (2) bekezdés „kivételesen” jelzőjébe ütköznek.)
- A fizetendő kamat számításáról rendelkezésben a Ptk. 232.§ (3) bekezdés szabályozásától eltérés. (Mert jogszabály csak a kamat mértékének megállapításában térhet el. A kamat számításának szabályozásában nem.)
- Késedelmi kamatnak a Ptk. 301/A.§ (2) bekezdésében írt mértéknél kisebb meghatározása. (Mert a Ptk. 301/A.§ (7) bekezdése szerint jogszabály csak a jogosult javára térhet el.)

Megállapítható, hogy a támogatási jogviszonyokat szabályozó rendeletek gyakran összekeverik a felek szerződéses szabadságát biztosító Ptk. 200.§(1) bekezdésének szabályát („A szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg. A szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha jogszabály az



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

eltérést nem tiltja.”) a rendeleti jogalkotásnak biztosított sokkal szűkebb körű szabályozási felhatalmazással. A Ptk. csak a szerződést kötő egyenrangú felek számára teljes mértékben diszpozitív (eltérést engedő), s nem a rendeleti jogalkotók számára, amelyek csak a Ptk. által konkrétan és szűken meghatározott esetekben térhetnek el a törvénytől!

A kutatás 19 olyan jogszabályt talált és vizsgált, amely konkrét rendelkezéseket tartalmaz a támogatási szerződésekre. A legátfogóbb hatályú jogi szabályozás az Ámr. szintjén lehetne – ha volna –, de nincsen, mert az Ámr. 87.§-a csak a szerződéskötéssel foglalkozik, a 91.§ pedig az ÁFA kérdésével és a támogatási előleggel. Kutatásunk szempontjából annak van viszont nagy jelentősége, hogy az Ámr. 87.§ (4) bekezdése írja elő a támogatási szerződésre vonatkozóan az elállási jog Támogatói kikötését! Meghatározza az Ámr. azokat a konkrét okokat is, amelyek bármelyikének bekövetkezése esetére a Támogató elállási jogát a szerződésben ki kell kötni.

Az ágazati, szakmai pályázati joganyagok többé-kevésbé követik az Ámr. fenti rendelkezéseit; a probléma elsősorban nem abban áll, hogy mást írnának elő elállási feltételként a támogatási szerződésekre, hanem inkább abban, hogy van rendelet, amely felhasználja, ismerteti az Ámr. szabályozását és beépíti a saját szabályozásába; van rendelet, amely egyes részeit és elemeit ismerteti, a többit nem; s van rendelet, amely hallgat az Ámr. által előírt kérdésekről és teljesen autonóm szabályokat alkot. Véleményünk szerint egyik megoldás sem optimális! Ha felhasználja, ismerteti az ágazati-szakmai joganyag az Ámr. szabályait, akkor két probléma adódhat: egyrészt az „ismertetésből”, nem pontos szövegazonosságokból, lényeg szerint történő beemelésekből félreértések származhatnak és joghézagok; másrészt ilyen esetekben az adott joganyagból nem tűnik ki, hogy mi a kormány szintű elhatározás, kormány szinten általánossá tett szabály (az Ámr.) – és mi a minisztériumi (ágazati, szakmai) szintű jogi norma. Márpedig, ha nem tűnik ki, akkor – ismervén az Ámr. alanyi hatályának és a pályázati szakmai rendeletek eltérő alanyi köreit még egy ágazaton belül is (lásd a támogatási jogszabályok struktúrája problematikát a tanulmányunk B./ alcímű fejezetében) – az alkalmazandó szabály megállapítása nem könnyű feladat a jogalkalmazó számára! (Hiszen az Ámr.-ből átemelt, ismertetett, utalt rendelkezést adott esetben alkalmaznia kellene, viszont a miniszteri hatáskörben, vagy adott pályázati programra vonatkozóan kiadott és szerződésekre irányuló szabályokat pedig éppen nem vagy csak meghatározott körben!)

Az optimális megoldás az, ha az ágazati-szakmai szintű jogszabály pontosan utal az Ámr. (vagy/és az Áht., esetleg más törvény, például a számviteli vagy adótörvény) adott kérdésre vonatkozó magasabb szintű jogszabályi keretére, s ezen belül csak és kizárólag a saját rendelkezéseit írja le.



5.2. Támogatási szerződések elemzése

A kutatás első, empirikus szakaszában 17 Támogató és 5 Kezelő, Közreműködő vagy Lebonyolító Szervezet által használt 44 féle szerződést szereztünk be és vizsgáltunk meg. Ezek mind olyan szerződések a 2007–2008–2009. évekből, amelyek alapján civil szervezetek jutottak államháztartási forrású (állami, önkormányzati, költségvetési szerv eredetű) támogatáshoz.

Támogatói szerződéskötők a mintában: GKM, SZMM, FŐV. ÖNK., ÖNK MEGYEI, ÖNK FŐV KERÜLET, MEH, ÖNK VÁROSI, ÖM, KVVM, KVM, NKTH, IRM, NFGM, HM, EÜM, OKM, GKM

Kezelői szerződéskötők a mintában: MAG Zrt., ESZA Kht, NFÜ, OFA

Támogatási programok a kutatási mintában: NFT-II., TÁMOP, TIOP, EMOP, NETREKÉSZ, CISZOK, NCA, NT, GYIA, KÁB, NORVÉG, SZÜLŐFÖLD, BIZTOS KEZDET, MEGŐRZÉS.

A támogatási szerződések kutatásba vont típusai: Működési támogatási szerződés, Projekt-támogatási szerződés, Ajánlott szerződés megyei önkormányzattól, Általános szerződési feltétel, Mintaszerződés miniszteri utasításban.

A kutatás során vizsgált támogatási szerződések elemzése az alábbi következtésekre vezetett:

A támogatási szerződések egyoldalú és aránytalan helyzeti előnyt, erőfölényt jelenítenek meg az állami, önkormányzati szerződő fél javára; ezáltal sokkal inkább diktátum jellegű előírásoknak minősülnek, semmint egyenrangú szerződő felek kétoldalú megállapodásának. Erre utalnak a következő kutatási megállapítások:

1. A vizsgált támogatási szerződések egyike sem tartalmaz közvetlen jogkövetkezményt, szankciót, joghátrányt a Támogató vagy Kezelő szervezet által elkövetett semmilyen szerződésszegésre. Minden szerződéses szankció csak a Támogatottra vonatkozik!
2. A szerződések nagy része szerint, ha a projekt megvalósítása során a tényleges kiadások mértéke a tervezetthez képest csökken, akkor az elszámolásnál a fel nem használt összeggel a támogatási összeget csökkenteni kell. Ha viszont bármely okból nőnek a projekt költségei, a Támogatott ebben az esetben is kizárólag a szerződött támogatási összegre jogosult.
3. Másik államháztartási forrású támogatási jogviszonnyal kapcsolatos probléma „jogellenes felhasználásnak” vagy „elállási oknak” minősítése ennek a konkrét szerződésnek a vonatkozásában, ahol egyébként teljesülnek a szerződéses kötelezettségek.
4. Még nem is folyósított támogatásrész visszavonásának jogkövetkezmenyei.
5. A támogatás visszatartása (ki nem fizetése) nem érinti a Támogatott teljesítési kötelezettségét. Ez azt jelenti tehát, hogy bár nem kapja meg a szerződésben szereplő támogatást a Kedvezményezett (mert például köztartozása keletkezett, vagy megbírságoltak szabálytalan munkaügyi alkalmazás miatt), de az elmaradt támogatásrészből finanszírozandó projektrészt változatlan módon kötelezettsége teljesíteni! Nyilvánvalóan nem fogja tudni, hiszen nincsen miből, ezért



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

most már nem a köztartozás ténye, hanem a teljesítés hiányossága miatt a Támogató elállhat, s az egész projekt szükségszerűen elbukik – végső soron egy kisebb jelentőségű külső körülmény miatt.

6. A szerződés egyoldalú módosításának lehetősége a Támogató, Kezelő által – szinte minden okból! (A támogatási szerződések sokféle és gyakori egyoldalú módosítási okot tartalmaznak – amely egyoldalú módosítási okok amúgy csak kivételes lehetőségként lehetnének jelen a polgári jogi viszonyokban, míg a támogatási szerződésekben általánosak. Ilyen egyoldalú szerződésmódosítási okok például: ellenőrzésre jogosult szerv megállapítása; a projekt összköltségének csökkenése; Kedvezményezettnek fel nem róható okból a szerződéses kötelezettségek 25%-nál kisebb hányada nem teljesül, jogszabályváltozás miatt visszamenőleges hatállyal, a „Projekt környezetének változása” miatt, a szerződés mellékletét képező beszámolási követelmények egyoldalú módosulásaként, a Támogató által honlapján közzétett tájékoztatók és közlemények tartalma miatt stb.
7. Támogatás folyósításának felfüggesztésére vonatkozó egyoldalú vagy aránytalan lehetőségek. Például: módosítási kérelem benyújtásától az elbírálásáig; szerződésben vagy jogszabályban foglalt bármely Kedvezményezetti kötelezettség elmulasztása esetében; másik támogatott projekt vizsgálata miatt az intézkedések végrehajtásáig; teljesítési hiba vagy hiány.
Mivel a támogatás folyósításának felfüggesztése a Kedvezményezett szerződéses kötelezettségeit ugyanúgy nem érinti, ahogyan a támogatás visszavonása sem; ebben az esetkörben is eljutunk oda, hogy apróságok, tévedések, kisebb jelentőségű problémák miatt a támogatás rendszerszerűen benntagad, a Támogatott viszont nem lesz képes tovább teljesíteni a projektet, amelynek következtében a Kezelő elállhat, s mindenki vesztesként kerül ki egy megalapozatlan, életszerűtlen és eleve reménytelen teljes visszafizetési követelésből...
8. Minden szerződésszegés „súlyosnak” minősül. Az eljárási, ügyviteli, adminisztrációs jellegű szerződésszegést is több szerződés kifejezetten súlyosnak minősíti, ezzel betolja az elállásra alkalmas szerződésszegési körbe.
9. A támogatási összeg kamatainak és a megtakarításnak elvonása a Támogatottól.
10. Nyilatkozni kell a jogismeretről (!), majd az esetleges szerződésszegéskor helyt kell állni a valótlan nyilatkozat jogkövetkezményeiért...
11. Életszerűtlenül hosszú iratmegőrzési kötelezettség a Támogatott számára.

6. A „jogellenes felhasználásról”

A támogatás „jogellenes felhasználásának” fogalma és esetköre – az államháztartási törvény visszafizetési kötelezettségre vonatkozó szabályozási felhatalmazása alapján – az alsóbb szintű jogszabályokra marad. No meg az adott pályázati programra vonatkozó belső jogi normákra: eljárásrendre, ügyrendre, szmsz-re. Így például azon



elvi jelentőségű kérdés is, hogy miként történik, vagy megtörténik-e egyáltalán egyfelől a projekt teljesítésének értékelése (mennyiségi és minőségi értelemben, ide értve a rendeltetészerű felhasználásnak minősítést is), másfelől pedig a beszámolás, elszámolás, nyilvántartás, értesítés adminisztratív kötelezettségeinek a megkülönböztetése vagy azonos jellegűnek tekintése a hibás teljesítés jogkövetkezményeit illetően. A jogkövetkezmények szempontjából ugyanis ez kulcskérdés: ha mechanikusan egyenértékű minden minőségű, minden típusú és mértékű eltérés a rendeltetészerű felhasználásban, valamint bármilyen jellegű (bármilyen időtartamú, értékű, vonatkozású, következményű, felróhatóságú stb.) jogszabály- és szerződésszegés a visszafizetési kötelezettség keletkeztetésében, akkor a támogatási jogviszonynak fogalmi eleme lenne a bármilyen jogellenes felhasználás esetén a valamilyen mértékű visszafizetési kötelezettség. Talán leszögezni sem kell, hogy természetesen jogi szempontból ez nincsen rendjén: a támogatási szerződés nem minden megsértése jár(hat) törvényes visszafizetési kötelezettséggel!

A támogatásokra vonatkozó alsóbb szintű jogi szabályozások specializálják a „jogellenes felhasználás” fogalmát. Olyan szerződéstől vagy jogszabálytól eltéréseket is „jogellenes felhasználásnak” minősítenek – és húzzák rá ezzel a súlyos jogkövetkezményeket –, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben magának a támogatási összegnek a felhasználásával, legfeljebb kapcsolódnak ahhoz: ilyen például a nyilvánossági követelmények sérelme, a kedvezményezett működésével és tevékenységéhez kapcsolódó különböző követelmények, a konzorciumi vagy együttműködő partnerekkel összefüggő követelmények stb. Ezekben az ügyekben nem a támogatási szerződés teljesítésével – a támogatás felhasználásával – van probléma, hanem a támogatáshoz jutás folyamatával, eljárásával. Az eljárási mulasztások, hibák és jogellenességek váltanak ki ilyenkor anyagi jogi következményeket. Kérdés, hogy arányosak-e a törvény ezen áthidalásai az eljárásjogi következményekről az anyagi jogi következményekre? Vajon nem a pályázati rendszertől kizárás, vagy a szabálytalansággal okozott eljárás költségének a megtérítettése, vagy az eljárási bírság lenne az adekvát eljárásjogi következménye a támogatáshoz jutás eljárásában elkövetett szabálytalanságnak? Fordított esetben nyilvánvaló lenne az eljárásjogi hiba anyagi jogi következményeinek abszurditása: gondoljunk arra a Pályázóra, akinek az iratait hibásan dolgozta fel a Támogató, s emiatt elesett a támogatástól. Nyilvánvalóan nem a támogatási jogviszony automatikus létrejötte az adekvát jogkövetkezmény, hanem az eljárási hibához eljárásjogi következmény fűzhető: például az újrabírálat kötelezettsége, vagy a pályázati díj visszafizetése, vagy a következő pályázati kiírásról értesítés kötelezettsége, az újabb pályázat során az előzmények okán előnyben részesítés a bírálatban stb. A lényeg abban áll, hogy az Áht. több rendelkezése ma az eljárási jogsértést a létrejött jogviszonyok tartalmát és szolgáltatásait érintő anyagi jogi következményekkel szankcionálja. S persze kizárólag csak a Kedvezményezett hátrányára.



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

7. A szerződések megszegésének jogkövetkezmenyei

7.1. Jogszabályi szinten

Az Áht. nyolc általános követelményt fogalmaz meg a támogatási jogviszonyok szabályozása tárgyában. Érdekes módon mind a nyolc a „Jogkövetkezmenyek” tárgykörébe tartozik: a számadási kötelezettségtől a visszafizetési kötelezettségen át a nyilvánossági és ellenőrzési kötelezettségekig. Jól jellemzi a közfeladat-ellátásban történő civil részvétel jogi szabályozásának egyoldalúságát (ellenőrzés, korlátozás, visszatartás, garanciák, védelmi mechanizmusok – központúságát), hogy az Áht. szabályozása egyetlen egy tételében sem a közfeladat-ellátásba történő külső erőforrások bevonását segítő, ösztönző, gerjesztő, szervező, harmonizáló, akadálymentesítő, lehetővé tevő jellegű. Hanem mindegyik szigorúan csak ellenőrző, szankcionáló, számonkérő, garantáló, szankcionáló és kikényszerítő jellegű. (Mintha az államháztartásnak csak kiadási oldala lenne, amit nagyon féltetni kell; s nem lenne egy bevételi lába is, amit viszont nagyon gondozni kellene... Márpedig a civil erőforrások az államháztartás szempontjából külső források; s ha egy projekt 100-at tesz be, holott csak 70-be kerül, akkor az a 30 bekerült az államháztartásba; s ezt talán fontosabb lenne gerjeszteni és garantálni, mint a 70 kifizetését és a támogatott civil projekt teljesedését adminisztratív alapokon ellehetetleníteni.)

Az államháztartási törvénybe foglalt, minden támogatási szerződésre vonatkozó nyolc szerződésszegési jogkövetkezmennyel kapcsolatosan a jogösszehasonlító elemzés az alábbi főbb megállapításokra jutott:

- a.) Az Áht. 13/A.§ (2) bekezdése szerint „A támogatások jogszabálysértő vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén a felhasználót – külön jogszabályokban meghatározottak szerint – visszafizetési kötelezettség terheli.” Ez egy általános, teljes körű – sommás – visszafizetési kötelezettség. A „sommás” szabályozás veszélye két vonatkozásban is fennáll: egyrészt a jogszabálysértő és a nem rendeltetésszerű felhasználás esetkörüire is egyaránt a visszafizetési kötelezettséget írja elő; másrészt pedig differenciálatlanul minden típusú és súlyú jogszabálysértésre illetve minden fokozatú rendeltetésszerű felhasználástól eltérésre visszafizetési kötelezettséget ír elő. Árnyalására külön jogszabályoknak biztosít a törvény lehetőséget. Így folyik le az elállás–felmondás–visszakövetelési szabályozás joga és lehetősége alsóbb jogalkotási szintekre; és – mint látni fogjuk a jelen kutatás eredményeiben is – a speciális támogatási rendszerek jogszabályaira. A törvény nem tesz különbséget a nemteljesítés illetve részteljesítés között, az elszámolás hiánya, illetve részbeni elszámolási hiányosság között, a támogatási szerződés tartalmi, illetve eljárási megsértése között, valamint az alkalmazandó jogkövetkezmeny anyagi jogi, illetve eljárásjogi jellege között. Hiányzik a polgári jogi szerződések érvényesség–részbeni érvényesség–érvénytelenség jogkövetkezmenyei, nemteljesítés–elállás–felmondás, szer-



zódést biztosító mellékkötelezettségek és biztosítékok-garanciák-szankciók, hibás teljesítés jogintézményeinek használata! Helyébe – látszólag – a visszafizetési kötelezettség sommás jogkövetkezménye kerül.

- b.) Az Áht. 13/A.§ (6) bekezdése a köztartozásra vonatkozó visszatartási jog szabályozásakor kimondja: „A visszatartás a kedvezményezett támogatási szerződésben vállalt kötelezettségeit nem érinti.” Ezt az elemzés sommás, durván egyoldalú és irracionális jogkövetkezménynek tartja. Az történik ugyanis az ilyen ügyekben, hogy az esedékes támogatási összeget egy egészen más köztartozás kiegyenlítésére – törvényes módon – visszatartják, de ezzel a ténnyel ellentétesen a program teljesítési és elszámolási kötelezettsége szempontjából úgy kell számolni, mintha folyósították volna! Megítélésem szerint ez éppolyan aránytalan, egyoldalú és sommás szankció – s éppen olyan zsákutcs, szükségszerűen negatív végű játszmat eredményező jogkövetkezmény –, mint a részbeni hibás teljesítésű vagy részbeni hibás számadású már felhasznált állami támogatás teljes összegű visszakövetelése. (Ezekben az esetekben a Támogató nem hajlandó észlelni, hogy a valóságban a projekt nagyobbik része realizálódott, a támogatás nagyobbik része felhasználásra került a projektben, így a teljes támogatási összeg visszakövetelése nem a gazdagodás vagy a haszon, megtakarítás, nyereség elvonását célozza, hanem csak a szimpla büntetést szolgálja, amely büntetésnek megfizetésére a civil nonprofit szervezetek esetében tipikusan nem állnak rendelkezésre tőke –, vagy tartalék források! Így aztán a Kedvezményezett tönkremegy és felszámolódik, megszűnik abban a csapdahelyzetben, hogy már felhasznált és ebből következően nem létező forrást kellene visszafizetnie; a Támogató pedig teljes egészében eredménytelennek fogja nyilvántartani, s minden időben veszteségnek lesz kénytelen elkönyvelni a végrehajthatatlan, behajthatatlan követelését a civil szervezettel szemben. Közben a valamilyen hányadban, részben vagy részlegesen megvalósult projekt minden lehetséges eredménye is eliminálódik. Tehát Támogatónak és Támogatottnak is, sőt magának a költségvetési előirányzatnak és a támogatási programnak is teljes kudarc lesz az amúgy nem szükségszerűen és nem teljes körűen eredménytelen projekt.)

Esetünkben – az előzőekben írtakhoz nagyon hasonlóan – az fog történni, hogy a köztartozásra levont támogatást a Kedvezményezett nem fordította a projektre, mégis az eredeti pályázat és költségvetés alapján kell teljesítenie és elszámolnia, ami szükségszerűen nem fog sikerülni (hiszen nincsenek pótlólagos forrásai, azért állt elő a köztartozása is). A szabálytalan (elmaradt, csökkentett, hiányos) teljesítés a Kedvezményezett részéről kötelező, automatikus támogatástól elállást von maga után a Támogató részéről, amely beindítja a már jól ismert negatív eredményű spirált. A támogatási program minden résztvevője kudarcot fog vallani. Ilyen esetekre a támogatási szerződés szükség szerinti módosítási lehetősége lenne valamennyire is produktív megoldás; hiszen csak ebben



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

az esetben marad esély a projekt valamilyen arányban történő eredményes teljesítésére.

- c.) A sommás jogkövetkezmények alkalmazásának gyanúja merül fel a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének történő meg nem felelés esetében alkalmazandó visszafizetési kötelezettséggel kapcsolatosan. (Áht. 15.§ (9)-(10) bek.) Ez általában a támogatási végrehajtási jogszabályok szintjén elállási jog kikötését, elállási okot jelent, s ennek következtében a teljes támogatási összeg visszafizetésére kötelezés történhet akár olyan extrém esetben is, hogy több milliós, tízmilliós vagy százmilliós – egyébként szerződészerűen teljesített, vagy nagyobb mértékben megvalósított – program támogatási felhasználását minősítik jogellenesnek (fizettetik vissza a támogatást, s teszik ezzel tönkre a pályázót-munkáltatót-beruházót) egy néhány tízezer forintos munkaügyi bírsággal járó, egy-két munkavállalót érintő munkajogi szabálytalanság okán! Hasonlatos ez a problematika a köztartozás fennállásával kapcsolatos és szintén sommás jogkövetkezményhez, vagy az esélyegyenlőséggel, egyenlő bánásmód követelményével összefüggő hasonló jelenségekhez. S persze felveti annak általános kérdését is, hogy vajon a munkavédelmi és biztonságtechnikai, tűzrendészeti, környezetvédelmi, cégjogi, ingatlankezelési, szerzői jogi, adatkezelési jogszabályok betartását miért nem azonos érdekerősséggel emeli be a jogalkotó a támogatások elnyerésének és folyósításának feltételrendszerébe? S ha beemeli, akkor ezen jogszabályok megsértésének hatósági megállapítása és az adekvát konkrét jogkövetkezmény alkalmazása vajon miért nem elegendő a kívánt társadalompolitikai cél eléréséhez? Miért kell egészen más jogviszonyokat is kapcsolódóvá és függővé tenni a támogatási jogviszonnyal – pusztán azon az alapon, hogy ez utóbbi költségvetési kapcsolatokat hoz létre és közpénz a támogatás forrása? Mintha a költségvetési intézményekkel létesülő bármely jogviszonyokban – adás-vétel, bérlet, megbízás, hasznosítás, szolgáltatás stb. – nem közpénz lenne, vagy nem közpénzzé válna a szolgáltatások, áruk ellenértéke? Ha a támogatási jogviszonyt nem ingyenes, ellenszolgáltatás nélküli „állami adománynak” fogjuk fel, hanem az állami, önkormányzati feladatellátás egyik nevesített szerződéstípusának, amelyben a támogatás célja a szerződésben meghatározott tevékenység, feladat, projekt finanszírozása (tehát pénzügyi forrásának biztosítása); nos ekkor nyilvánvalóvá válik, hogy a támogatási jogviszony létesítésében is csak éppen olyan szerepe lehet a különböző jogágak hatósági jogkövetkezményeinek, mint bármely más állami, önkormányzati intézménnyel kötendő jogviszonyban.

Megálljt kell(ene) parancsolni annak a szabályozási technikának, hogy a jogalkotó elképzei az ideális pályázót – akinek teljes szervezete és minden alkalmazottja hibamentesen működik és soha semmilyen jogellenes döntést nem hoztak, törvénysértő intézkedést nem vezettek be, jogszabálysértő mulasztás sem terheli őket a munkavállalók, az adózás, a közpénzek kezelése, a környezetterhelés illetve -biztonság, az egészségvédelem és az emberi jogok vonatkozásá-



ban sem; s ha ezek a feltételek mind igazoltak, csak utána jöhet a pályázat szakmai feltételrendszerének vizsgálata. Ha az államháztartásból finanszírozott támogatásoknak az lesz a normatív feltétele, hogy a Pályázó egyre több – majd aztán egyszer csak MINDEN! – jogszabályi előírásnak tegyen eleget tevékenységének és működésének összes mezőjében, akkor el fogunk jutni például ahhoz az iskolához, amelyben a gyerekek csak akkor vehetnek részt az állami oktatásban, ha nem loptak senkitől soha semmit, nem verekedtek, nem rongáltak biciklit és nem hamisítottak meg ellenőrző könyvet, s persze gondosan ápolják a nagymamájukat, miközben semmiféle gyermekvédelmi és szociális probléma nincsen az egészséges életmódot élő családjukban! Egy ilyen iskolában a gyerekekkel már garantáltan minden rendben lesz, csak éppen a közoktatás nem tölti be a társadalmi funkcióját, hiszen steril, mesterségesen válogatott tanulói kört ér csak el. Ha visszafordítjuk az analógiát a támogatási jogviszonyra, oda jutunk, hogy a tevékenységének és működésének minden mezőjében hibátlan, büntetlen és büntetlen, fedhetetlen Pályázó ugyan biztosan „megérdemli” majd a közpénzekből támogatást, csak éppen korántsem biztos, hogy a Támogató által a pályázattal megoldandó problémára jó válaszokat adó projekttel képes pályázni, s az elnyert támogatással hatékonyan képes lesz a projektet megvalósítani. Ezek a tartalmi feltételek ugyanis korántsem következnek önmagában a formai megfelelőségből. Sőt! Az a tapasztalat, hogy minél szigorúbb, merevebb és minél sokrétűbb szervezeti-formai feltételeket állít a Pályázató a pályázaton indulás elé, annál kisebb az esélye annak, hogy szakmailag alkalmas körből érkeznek a pályázatok! Ha azt akarja elérni a Pályázató, hogy az ő támogatása ne jusson ilyen vagy olyan gyakorlatot folytató szervezetekhez, akkor ezeket a kérdéseket a bírálati szempontokban érvényesítse. Ha pedig azt szeretné garantálni, hogy a közpénzből folyósított támogatás ne szolgálhasson a környezetre veszélyes, munkavállaló-ellenes, vagy éppen másik költségvetési hiányt elfedő célokat, akkor ezt a támogatási döntésében és a végrehajtás ellenőrzésében biztosítsa. De ne a támogatási jogviszony létesítésének általános jogi szabályozásában akarja a jogalkotó megoldani a Pályázók alkalmas alanyi körének kiválasztását, mert ezzel csak az érhető el, hogy mennyiségileg szűkebb, szakmailag pedig egyre kevésbé alkalmas alanyi kör tud pályázni! Amelybe végül is az egész folyamat értelmének – magának a pályázatnak a sikertelensége van bekódolva...

- d.) Az államháztartási körben kötött szerződésekkel – így a támogatási szerződésekkel is – kapcsolatos az Áht. 108.§ (2) bekezdésébe foglalt azon szabály, amely az állami tulajdonról történő ingyenes lemondás és átruházás, illetve az államháztartási követelésről lemondás tilalmát mondja ki; s ennek lehetséges eseteit törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben lehet csak meghatározni. E szabály árnyékában a Támogató csak abban az esetben tud nem sommás, nem egyoldalú, nem aránytalan visszafizetési döntést hozni a jogosulatlan támogatás-felhasználás amúgy parttalan és minden apró részletszabályra vagy



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

eljárásra és határidőre kiterjedő feltételrendszerében – ha erre törvény kifejezetten felhatalmazza. Látszólag kényszerpályán van tehát jelenleg a Támogató a szerződés részbeni érvénytelenségének vagy hibás teljesítésének jogkövetkezményei megállapításában, mert a támogatási programra vonatkozó jogszabályok a legkritikább esetekben tartalmazzák a támogatás visszaköveteléséről teljes vagy részleges lemondás módját és eseteit. Mivel általában nincsen ilyen törvényi szintű felhatalmazás – az Ámr. vagy a konkrét támogatási programrendeletek ez irányú felhatalmazásai nem elegendők! – az államháztartási követelésről lemondás Áht-ba foglalt tilalma miatt a Támogató – látszólag! – köteles a szerződésszegés legkisebb eseteire, a jogszabályban előírt eljárás legkisebb fokú és jelentőségű sérelmeire is a támogatástól elállás sommás jogkövetkezményét alkalmazni! A „látszólag” jelző azért indokolt, mert a Polgári Törvénykönyv szerződésszegésre és jogkövetkezményeire vonatkozó szabályozása véleményünk szerint elegendő törvényi alap lenne a késedelem vagy hibás teljesítés arányos reagálására a támogatási szerződések esetében is.

Az államháztartás működési rendjéről szóló Ámr. 87§ (4) bekezdése a támogatási szerződések kötelező tartalmaként írja le az *elállási jog* kikötését, s annak alkalmazási feltételeit. Az Ámr. csak és kizárólag az elállást ismeri és használja a szerződés megszüntetésének Ptk-ban szabályozott módjaiból. Így válik jogszabály által elrendelt kényszerpályává és általánossá a támogatási szerződések gyakorlatában – legalább is az Ámr. hatókörébe tartozó összehangolás alá eső fejezetek támogatási jogviszonyaiban – a legdurvább, legegyszerűbb és legvégletesebb szerződés-megszüntetési mód: az elállás. Mint tudjuk az elállás a szerződés megkötésére visszamenőleges hatállyal bontja fel a szerződést, s ezt jelentős érdeksérelem nélkül csak azokban az esetekben lehet(ne) alkalmazni, amelyekben a teljesítés, szolgáltatás meg sem kezdődött vagy azok teljes mértékben visszaszolgáltathatóak. A folyamatban lévő, s egyébként szerződésszerű teljesítési elemeket keletkeztető támogatások szerződéseit felmondás útján lehet(ne) megszüntetni úgy, hogy a már megtörtént teljesítéseket ne kelljen – a valósággal ellentétesen – nem létezőnek tekinteni! Az Ámr. azonban nem nevesíti a szerződés felmondását, mint lehetséges támogatói magatartást – pontosabban: csak az elállás esetköreit írja elő –, ezért a Támogatók gyakorlatában szabálytalanság esetén vagy elállás történik (teljes reparációval) vagy hiánypótlásokkal a szerződés és a teljesítés szabályszerűvé tétele. Esetleg szerződésmódosítás. De az adekvát polgári jogi megoldást, a felmondást nem alkalmazza a Támogató vagy Kezelő a másik fél jogellenes (jogszabályt vagy szerződést sértő) magatartása esetén a jogviszony megszüntetésére, mert a jogszabály – s ennek megfelelően a szerződés – az inadekvát elállást írja elő szinte minden szabálytalanságra!



7.2. A szerződéses gyakorlat szintjén a kutatás fontosabb megállapításai, problémajelzései

- a) **A szerződések csak a Támogatottra írnak elő szerződésszegési jogkövetkezményeket!** A támogatási szerződésekben NINCSENEK szankciók, jogkövetkezmények a Támogató által elkövetett – bekövetkezett, megtörténő, akár csak véletlen hibaként előálló – szerződésszegésre! Nincsen ilyen eset szabályozva; mintha fogalmilag kizárt lenne! Polgári jogi szempontból azokban a jogviszonyokban, amelyekben a szerződés nem tartalmaz jogkövetkezményt, eljárást az egyik fél szerződésszegésére, a Ptk. általános erre vonatkozó felelősségi és felelősség-érvényesítési szabályai vonatkoznak. Például a támogatás kifizetésének késedelme esetén a gazdálkodó szervezetekre általában irányadó kamatmérték; vagy a törvényi korlátba ütköző elállás esetén annak felmondásként történő minősítése és végrehajtása jogerős bírósági ítélet útján. Alig van olyan civil szervezet, amely megengedhetné magának – akár támogatási kiszolgáltatottsága, akár egyenlőtlen helyzetű jogi felkészültsége és humán kapacitásai okán, akár a félig közigazgatási jellegű végrehajtási eszközökkel szembeni tehetetlensége miatt –, hogy akár csak vitassa, vagy bírósági úton megkérdőjelezze a Támogató, Kezelő (Közreműködő Szervezet) döntéseit és eljárását. A kutatás fő megállapítása az, hogy a 44 vizsgált támogatási típus szerződésből 4 szerződés tartalmazott valamilyen (bármilyen) jogkövetkezményt egyáltalán a Támogatói, Kezelői szerződésszegésre: 2 rendkívüli felmondás tételes esete + 2 hallgatási jogkövetkezmény. Ez persze még nem azt jelenti, hogy azonos mércével lennének mérve a két szerződéses partner kötelezettségszegései, csak annyit jelent, hogy 6 szerződésben egyáltalán említés történik olyan esetről, amikor a Támogató, Kezelő oldalán – ha, esetleg, véletlenül, talán, ne adj’ Isten! – nem stimmelne valami...
- b) **Csak a Támogató szüntetheti meg a szerződést?** A vizsgált 44 féle típus szerződés 90%-ában, 40 szerződésben csak a Támogatói, Kezelői oldalról közölt elállás vagy felmondás szerepel. A Támogatottnak a szerződések szerint nincsenek ilyen jogai! A 44 szerződésből 4 szerződés biztosított a Támogatott részére is elállási vagy felmondási jogot, de az elállási jogot ezekben az esetekben is csak olyan okból telepítik a Támogatóhoz, amely a Támogatott oldalán merül föl. Legfeljebb nem felróhatóan, ezért engedik egyáltalán ezek a szerződések a Támogatott részéről közölhető elállást. Kezelői vagy Támogatói oldalon felmerült okból (mulasztásból, hibából, jogellenes vagy szerződésszegő magatartásból) nem következhet a civil szervezet elállási oka – legalábbis a szerződések szerint nem!
- Jellemző a szerződéses szabályozás egyoldalúságára, hogy miközben a Támogatott részéről közölhető elállás neki nem felróható okokból történik, a visszafizetési kötelezettség ugyanolyan büntető jellegű jogkövetkezmények mentén történik, mintha az ő hibája, mulasztása alapján szüntetné meg a másik fél a szerződést! Se költségelszámolás, se a már megtörtént szolgáltatások és szolgáltatott ellenértékek díja, se kártalanítás stb.



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- c) **Elállás vagy felmondás?** A támogatási szerződések 80%-a az elállást általános és elsődleges szerződésmegszüntetési módnak tekinti, s ilyen módon is szabályozza. Részletesen, tételes és igen tág körű elállási okokat meghatározva. Míközben másféle jogkövetkezményeket (kötér, költségviselés, késedelemmel okozott költség vagy kár beszámítása a támogatásba stb.) alig-alig említenek a szerződések; az elállást mint fő szankciót is csak egyoldalúan a Támogatott részéről felmerült okokból tesznek jogszerűen lehetségessé.
- d) **Kötelező-e elállni (felmondani)?** Az elállás a típusszerződések 20%-ában kötelező szerződés megszüntetésként, elállási kötelezettségként szerepel („köteles elállni”, „eláll”). Másik 70%-ban a szerződés a Támogatót, Kezelőt megillető elállási jog alkalmazása körében mérlegelést enged („jogosult elállni”, „elállhat”, „elállási jog”). A szerződésnek ezen rendelkezései azért nem közömbösek, mert elállási kötelezettség esetén a Támogatónak, Kezelőnek – látszólag! – nincsen módja megvizsgálni és mérlegelni az elállás Ptk. szerinti kizáró feltételeinek fennállását. A látszólagosan szigorú közpénzt védő szabály így válik a támogatási jogviszonyokat romboló, mindenkinek kárt okozó, irracionális ámokfutássá. A Támogató, Kezelő ugyanis akkor is el kell álljon a szerződéstől, s a létrejöttére visszamenőleges hatályú megszüntetés jogkövetkezményeit kell alkalmazza, ha az eset jellegéből teljesen egyértelmű, hogy a már teljesített szolgáltatások nem származtathatóak vissza, s az eredeti állapot visszaállításának semmiféle realitása nincsen. Hiába lenne adekvátabb megoldás a csak közlésének időpontjától szerződést megszüntető hatályú felmondás, a merev szerződéses kötelezettség miatt a jogalkalmazó látszólag nem mérlegelhet!
- e) **A teljes támogatási összeg visszakövetelése elálláskor?!** A kutatás is alátámasztotta azt a civil gyakorlatból ismert tény, hogy a támogatási szerződések visszamenőleges felbontásának (az elállásnak) legnagyobb dilemmája a teljes támogatás kamatokkal növelt összegének visszakövetelése. Emiatt okoz egyegy támogatási szerződéstől elállás a kelleténél súlyosabb és jövátéhetetlen jogkövetkezményt, végleges ellehetetlenülést a civil szervezet számára. A kutatásba vont 44 féle típusszerződés közül csak néhány (4 db., 8%) tette kifejezetten lehetővé a támogatási összeg részleges visszakövetelését elálláskor. Ez azért nagyon veszélyes jelenség is, meg arány is, mert az elállás jogkövetkezménye fogalmilag a teljes támogatási összeg visszafizetési kötelezettsége, s ehhez képest csak kivétel lehet a jogszabály vagy szerződés felhatalmazása alapján elállás esetében is a nem teljesített szolgáltatásrésze eső támogatás visszakövetelése.
- f) **Minden szerződésszegés ok az elállásra?** A vizsgált szerződések közül 41 típusban (92%) tulajdonképpen MINDEN Támogatott részéről elkövetett szerződésszegés okot ad(hat) a Támogatói, Kezelői elállásra! Gyakran sorolnak fel a szerződések hosszú listákban különböző elállási okokat (eljárás jellegű mulasztásokat és a projekt megvalósításával kapcsolatos tartalmi okokat vegyesen); de általában van egy „egyéb” pont is, amelynek alapján a Támogatott részéről elkövetett szinte bármely és bármilyen szerződésszegés elállási okká minősülhet.



- g) **Eljárási hiba egyenlő a fő kötelezettségek megszegésével.** Az elállási okok között úgy szerepeltetik a szerződések (és az egyes programok Általános Szerződési Feltételei is) a különböző eljárási, együttműködési, tájékoztatási kötelezettségek megszegését – mintha ezek a támogatási jogviszony fő kötelezettségei lennének! Pedig a jogviszony tartalma alapján azt lehet mondani, hogy a támogatási szerződés fő kötelezettségei a projekt szerződésnek megfelelő tartalmú megvalósítása egyfelől és a támogatás határidőben történő folyósítása másfelől. A kapcsolódó eljárási kötelezettségek – úgymint tájékoztatás, adatközlés, ellenőrzés, elszámolás, beszámolás, jelentéstétel, biztosítékok, nyilvánosság stb. – csak garanciái és eljárási szabályai a projekt megvalósításának, s ebben az értelemben csupán kapcsolódó és esetleges, feltételhez rendelt mellékszolgáltatások. Aránytévesztés a szerződéses jogviszony mellékkötelezettségeinek elmulasztását vagy sérelmét a főkötelezettségekhez rendelt és csak azok sérelmével arányos, súlyos jogkövetkezményekkel szankcionálni! Például egy hiánypótlási határidő késedelmét, vagy néhány rossz bizonylatot, esetleg a hiányos beszámolót elállással sújtani... Sokkal inkább eljárási jogkövetkezményeket kellene az eljárási típusú kötelezettségszegésekhez rendelni!
- h) **Szerződésen kívüli okból szerződésbontás.** A Támogató elállásának furcsa esete, amikor valamely szerződésen kívüli okból kell a szerződést felbontani a szerződés kifejezett rendelkezése alapján. A támogatási szerződések hemzsegnek az ilyen előírásoktól; ezek egy része jogszabályon alapul – azon a logikán, hogy fel kell bontani a szerződést, ha a jogszabály által előírt valamely feltételben áll be a Támogatottnál változás (például adótartozás, rendezett munkaügyi kapcsolatok, felszámolási eljárás); egy másik részét pedig a szerződések írják elő a Felek számára. Ilyen például a végrehajtási eljárás megindulása a Kedvezményezettrel szemben (itt azonnal meg kell kérdezni, hogy ez önmagában vajon miért jelent támogatási szerződésmegszüntetési okot?); illetve a NYILATKOZATOK valótlanúsága vagy visszavonása logikáján minden olyan külső feltétel csak részben történő megváltozásának esete, amely feltételre a szerződéskötést megelőzően nyilatkozatot kellett tenni. Nos, ezen a csatornán annyi külső tényező akár csak időleges vagy részleges megváltozása „úszik be” a támogatási szerződés hatályának fenntartásába, hogy okkal tehetjük fel a kérdést: tényleg ennyi mindentől függ a támogatási jogviszony fő kötelezettségeinek teljesítése, hogy ennyi minden tényező tudja sommás módon megakadályozni a támogatási cél és maga a támogatás megvalósulását?
- i) **Nincsenek jogorvoslati jogok, eljárások a támogatási szerződésekben.** A vizsgált, közel száz jogszabály közül csupán 1 (!) intézményesít valamiféle jogorvoslati rendszert a Támogató vagy Kezelő által egyoldalúan alkalmazott jogkövetkezményeivel, szankcióival, intézkedéseivel szemben. Ez a tény azt a megállapítást támasztja alá, hogy a támogatási szerződésekbe egyoldalúan, sommás módon, erőfölényt keletkeztetően foglalják bele a Támogatói oldal számára előnyös polgári jogi szabályokat, s hallgatják el – a közpénzek felhasználása okán a tá-



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

mogatási jogviszony államháztartási és közigazgatási vonásaiból következő – alapvető közigazgatási eljárási elemeket, például az egyoldalú intézkedésekkel szemben gyakorolható jogorvoslati jogot!

8. Jogfejlesztési javaslatok

8.1. Jogalkotási kérdések

- a) A „támogatási jogviszony” szintű absztrakció is része egy még átfogóbb kérdésnek: a költségvetési kapcsolatok „jogcímeinek”. Azt a struktúrát is elemezni kellene ugyanis, amely külön-külön tartalmazza az „ágazati céllelőirányzatokat” majd a „társadalmi szervezetek támogatását”, s további bontásokban az ágazati céllelőirányzatokban az „alaprogram”, „normatív támogatás”, „közvetlen ellátás” jogcímeiket. A szükséges jogszabály-módosítások során a civil szervezetek államháztartási, költségvetési kapcsolatainak jogcím-struktúráját is meg kellene változtatni ahhoz, hogy kifejezzék tartalmi különbözőségeit a jelenleg ugyanazon kategóriákba tartozó különböző jogcímeknek, illetve azonosságukat a jelenleg különböző alanyi körben nyilvántartott költségvetési kapcsolatoknak (költségvetési finanszírozás, intézményfenntartás, feladatfinanszírozás, normatív támogatás, programtámogatás, működési támogatás).
- b) Az Áht. támogatásokra vonatkozó szabályozásának továbbfejlesztése szükséges olyan rendelkezésekkel, amelyek a támogatási szerződések megsértésének „Jogkövetkezményei” rigorózus szabályozása mellett az állami-önkormányzati feladatellátásban történő civil részvételt – és ezzel a civil források bevonását a közfeladatellátásba – ösztönzik, teszik lehetővé és fontossá az államháztartási szervezetek működésében. Pályázati tárgykörök szabályozására gondolhatunk itt (amelyekben tipikusan civil közreműködést kell igénybe venni), valamint a támogatási jogviszony létesítését elősegítő eljárási szabályokra, együttműködési kötelezettségekre, a co-management struktúrák működését lehetővé tevő normatív, objektív pályázatbírálati rendszerek intézményesítésére, nyilvánossági követelményekre.
- c) Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvénynek azokat az eljárási szabályokat kellene csak tartalmaznia, amelyek *minden* költségvetéssel kapcsolatba kerülő jogviszony pénzügyi lebonyolítása során irányadóak. (Tehát akár költségvetési intézmény, akár cég, akár civil nonprofit szervezet van a jogviszony másik oldalán és bármilyen jogcímen használ fel költségvetési forrást.) Az egyes ágazati, szakmai törvényeknek (például közoktatásról, sportról, egészségügyről, környezetvédelemről stb.) kellene szabályozni a civil szervezetek forrásainak aktivizálási, bevonási, összekapcsolási módjait az állami, önkormányzati közfeladatok ellátásába. E szaktörvényi szabályozás tartalmazza a civil forrásbevonás módozatait: szolgáltatási szerződés, együttműködési szerződés, ellátási



szerezés, megbízási szerződés, vállalkozási szerződés, támogatási szerződés – az ügyek jellegétől függően.

- d) Az államháztartási reformban a civil szervezetek „partner” szerepét javasolom erősíteni, s most egyáltalán nem társadalompolitikai, hatalom-legitimitási és lakossági kapcsolati értelemben – hanem a közfeladatok ellátásába történő forrásbevonás intézményesítése értelmében. Annak érdekében, hogy a civil részvételnek is legyen jogilag szabályozott, megkövetelhető eljárásrendje az állami és önkormányzati szervekre, intézményrendszerre vonatkozóan.

Ki kell alakítani azokat az államháztartási *terminus technicus*okat (például a már most bizonyos körben szerephez jutott „finanszírozás” fogalmának további kibontásával), amelyek a civil szervezetek által állami megrendelésre nyújtott szolgáltatások, részszolgáltatások, funkciók és részfunkciók, együttműködések, munkamegosztások, „bedolgozások”, egyáltalán: a közfeladat ellátásához rendelkezésre nyújtott humán és anyagi források számbevételéhez, számvitelbe vételéhez, felmutatásához, formalizálásához és intézményesítéséhez kellenek. Ezekre kell eljárási szabályokat alkotni, s akkor az Áht. + Ámr. fiskális szigorának a pénzkifolyást megakadályozó egész intézményrendszere megmarad abban a mezőben, amire való: a közfeladat ellátásától függetlenül nyújtott, ténylegesen ellenszolgáltatás nélküli adományozások világában. Ez a klasszikus „támogatás”, olyan, mint például az állam által nyújtott egyedi adókedvezmény, vagy „beruházási támogatás” a cégeknél. Erre vonatkoznak szigorúnál szigorúbb szabályok, de a közfeladat ellátását ne akadályozza a szükségesnél jobban az államháztartási bürokrácia, legalább ugyanúgy ne, mint az állami szektor üzleti viszonyaiban.

- e) Szükséges lenne a „támogatási szerződés” polgári jogi fogalmi elemeinek törvényi szabályozásán keresztül a támogatási jogviszonyra vonatkozó átfogó jogi szabályozást megerősíteni. Álláspontom szerint a Polgári Törvénykönyv nevesített szerződéses típusai közé kellene beilleszteni a nemzetgazdasági forgalomban az EU-s támogatási rendszer miatt is egyre kiterjedtebben használatos támogatási szerződés fogalmát és szabályozást. (E definíciós munka során azt a megkülönböztetést is következetesen végig kellene vinni egyidejűleg az államháztartás rendszerén, amelynek lényege, hogy „finanszírozásnak” nevezendő a költségvetési forrásbiztosítás, s „támogatásnak” nevezendő a támogatási jogviszony keretében történő forrásfelhasználás.)
- f) A „támogatási szerződés” fogalmi elemei – a belső jogösszehasonlító kutatás eredménye szerint – az alábbiak lehetnének:
- A Támogató valamely államháztartás körébe tartozó szerv, szervezet, intézmény; vagy az államháztartás körébe tartozó költségvetési forrásból származó támogatást nyújtó személy.
 - A támogatás valamely közfeladat ellátására vagy ellátásában történő részvételre, illetve az államháztartás körébe tartozó szervezet feladatkörébe eső tevékenység vagy működés finanszírozására irányul.



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- A támogatásra jogosultságról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, a támogatást megelőző eljárásról, a támogatási szerződés tartalmáról, az összeférhetetlenségről és a szerződésszegés jogkövetkezményeiről jogszabályok rendelkeznek.
- A támogatási szerződés tartalmazhat a Ptk. általános kötelmi jogi szabályainak diszpozitív jellegéből következően eltéréseket a szerződésekre vonatkozó általános polgári jogi szabályoktól, de ez csak a konkrét támogatási szerződésre vonatkoztatható jogszabályok által előírt rendelkezések tárgykörében lehetséges. Amiről jogszabály hallgat, abban a Ptk. általános szerződéses szabályai irányadók.

(A Ptk. diszpozitív jellegéből nem következik a támogatási jogviszonyra vonatkozó rendeletek általános hatásköre a Ptk-ba ütköző szabályozásra. A támogatási jogviszonyra vonatkozó jogszabályok polgári jogi [kötelmi jogi] szabályai nem ütközhetnek a Ptk. elveivel és alapvető rendelkezéseivel. Csak abban a körben lehetséges eltérő jogszabályi rendelkezés, amely körben a Polgári Törvénykönyv erre a jogszabályt kifejezetten felhatalmazza. Nemcsak a jogforrási hierarchia tiszteletben tartása okán szükséges ennek a szabályozási elvnek a szigorú érvényesítése, hanem azért is, hogy a támogatási jogviszony természete erősen hajlandósít az állami, önkormányzati fél dominanciájának a támogatási szerződés szabályaiban történő egyoldalú érvényesítésére. Legalább a Ptk. eltérést engedő szabályozási felhatalmazása, s ennek alapján megalkotott jogszabály kelljen – az ezzel együtt járó törvényességi és jogalkotási eljárással, nyilvánossági kontrollokkal együtt – a Ptk. általános szabályaitól eltérésre!)

- g) A támogatási jogviszony szabályozási struktúrája áttekintésre, felülvizsgálatra és reformra szorul. A kutatási zárótanulmányban bemutatott jelenségek, ellentmondások, hiányok, torzulások és jogellenes gyakorlatok kialakulása nagy mértékben annak következménye, hogy az alsóbb szintű jogalkotó és a belső jogi normákat (ügyrend, eljárásrend, szmsz, szabályzat, Általános Szerződési Feltétel) meghozó jogalkalmazó sem képes az adott programra – és az ezeken belüli projektekre – vonatkozó jogi szabályozást egzakt módon feltérképezni, átlátni és kereteit kitölteni.

A szabályozási struktúra elemzéséből következő jogalkotási javaslatok:

1. Az Áht. szintjén lenne szükséges a „támogatást, mint jogcímet” elhelyezni az államháztartás rendszerében: a különböző finanszírozási módok és jogviszonyok között a támogatási jogcím alkalmazásának körét meghatározni.
2. Az Ámr. szintjén kellene a „támogatási szerződés” tartalmi kellékeit, megkötésének eljárási szabályait, valamint a szerződés megszegésének jogkövetkezményeit – persze mindkét fél vonatkozásában! (Jelenleg az Ámr. csak néhány marginális kérdésben tartalmaz általános szabályt; a fajsúlyosabb rendelkezéseket csak a VIII. fejezet és 7. sz. mellékletben írt előirányzatok felhasználása körében kell al-



kalmazni. A többiben nem. Hiányzik tehát a támogatási szerződés általános hatályú jogi szabályozása.)

3. Szükséges lenne kivenni a támogatási jogviszonyokra vonatkozó általános jogi szabályozásból azokat a tételeket, amelyek a nem államháztartási szervezetekre (ilyenek a civil szervezetek is) írják elő a támogatás felhasználása során a költségvetési szervek gazdálkodására és működésére vonatkozó számviteli, könyvviteli, pénzügyi és adminisztrációs szabályok alkalmazását. (Azon a vitatható alapon, hogy költségvetési támogatásból származó forrás felhasználása során az államháztartáson kívüli szervezetnek is államháztartási szervezetként kell működnie! Ez viszont sok olyan szabálytalanságot kódol a támogatás felhasználásába, amely az eltérő számviteli és gazdálkodási, könyvviteli, működési szabályok miatt szinte szükségszerűen jelenik meg.)

8.2. A jogi szabályozás törvényességi felülvizsgálata

A kutatás során annak tételes elemzését nem végeztük el, hogy a támogatási szerződésre vonatkozó államháztartási jogszabályok – a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről szóló jogszabályok –, valamint a program-végrehajtási rendeletek megfelelnek-e a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek (ide értve most elsősorban a bonyolult szabályozási struktúrából következő hatásköri kérdéseket, valamint ennek „gondatlan” alakzatát: a nem megfelelő utalások, ismertetések, pontatlan hivatkozások miatti szövegeltéréseket a magasabb szintű jogszabály és a végrehajtási jogi norma között). Ez a törvényességi felügyelet, alkotmányossági kontrollok dolga; ez a feladat a több tucat ágazati szabályozást alapul véve meghaladta volna kompetenciánkat és erőforrásainkat, időkorlátjainkat is. A támogatási jogviszonyokra vonatkozó civil jogfejlesztő munkának viszont kezdeményezni kell az ágazati-szakmai rendeletek törvényességi felülvizsgálatát ezekből a szempontokból.

Meg kell vizsgálni a támogatási szerződésre vonatkozó államháztartási jogszabályokat, a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről szóló jogszabályokat, valamint a program-végrehajtási rendeleteket abból a szempontból is, hogy megfelelnek-e a Ptk. által jogszabályi eltérésre utaló szabályozási felhatalmazási körnek? Fontos lenne kezdeményezni a problémás ágazatokban és szakmai területeken a vonatkozó pályázati és támogatási joganyag ilyen szempontú felülvizsgálatát, mert könnyen átcsúszhat (és a kutatás tapasztalatai szerint át is csúszik) a végrehajtási rendelet olyan területekre, amelyeknek rendeleti szintű szabályozása az amúgy is agyon-struktúrált és kivételekkel terhelt jogi szabályozás keretei között – például a Ptk. eltérést engedő felhatalmazása hiányában – nem lenne lehetséges.



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

8.3. Jogharmonizáció szükséges

- Az Áht. és Ámr. támogatási szerződésekre – ezek megkötését megelőző feltételek ellenőrzésére –, valamint a támogatások folyósításával kapcsolatos feltételekre vonatkozó szabályai vonatkozásában, amelynek eredményeként e feltételeket vagy tételesen át kell vezetni az ágazati-szakmai joganyagokon, vagy pedig pontos jogszabályhelyre utalással kell egzakt módon kiváltani a magasabb szintű jogforrás „ismertetésének”, hiányos idézésének, pontatlan átvételének gyakorlatát. (Nem mindegy például, hogy nyilatkozni kell valamiről, vagy a hatósági igazolást beszerezni ugyanarról. Nem mindegy, hogy „hiteles” vagy „közhiteles” dokumentumot ír elő a jogszabály; s nem mindegy, hogy milyen időpontra vonatkozik a rendezett munkaügyi kapcsolatokról szóló nyilatkozat: a támogatás igénylésének vagy a szerződéskötésnek időpontjára.)
- A támogatási szerződésekre vonatkozó jogszabályokban a Támogató elállási esetköreit szűkíteni kell arra a legsúlyosabb Támogatotti szerződésszegési körre, amelynek esetében a civil szervezet által nyújtott szolgáltatások visszazárazhatóak, s ily módon a szerződéskötés időpontjára visszamenőleg az eredeti állapot helyreállítható. Több jogszabályban kötelező elállást írnak elő a Támogatott meghatározott szerződésszegése esetére. Ezek a rendelkezések ellentétesek a Polgári Törvénykönyvben szabályozott elállással, hiszen az elállás jogkövetkezménye nemcsak a szerződésszegés súlyához kapcsolódik, hanem az *ex tunc* (visszamenőleges) hatályú szerződés megszüntetés, a szerződés megkötésére visszamenőleges hatályú felbontása, az eredeti állapot helyreállításának lehetőségességéhez is. Ha ez nem áll fenn, akkor azonnali hatályú felmondás a szerződés megszüntetésének adekvát módja. A fentiekben hivatkozott jogszabályok, s mindezek alapján a támogatási szerződések, Általános Szerződési Feltételek ezt ma nem így szabályozzák.
- A Támogató és/vagy Kezelő egyoldalú döntései ellen jogorvoslati jog gyakorlásának biztosítása – figyelemmel arra, hogy a támogatási jogviszony közigazgatási (államháztartási, költségvetési) elemekkel vegyített polgári jogi viszony, ezért nem elegendő a szerződés teljesítésével kapcsolatos jogvita bírósági útja, hanem a Ket. szerinti vagy a Ket.-hez hasonló jogorvoslati utak megjelenítésére is szükség van.

84. Jogszabálmódosítások kezdeményezése az Általános Szerződési Feltételek, típus- és mintaszerződések, szerződéses blanketták körében

- Ki kell szűrni a jogi szabályozásból azokat az elemeket, amelyek a jogszabályváltozás, vagy a Támogató új rendelkezései eredményeként automatikus szerződés-módosulást írnak elő.
- Bele kell foglalni a szerződésekbe a Támogató vagy Kezelő szerződésszegése esetére irányadó jogkövetkezményeket is (késedelmi kamat, kötbér, határidő-mulasztás esetére jognyilatkozati automatizmus, felmondási és elállási feltételek).



- A támogatási szerződések tartalmának módosítási kezdeményezése. Az egyoldalúan a civil szervezetre hátrányos jogkövetkezmények kiiktatása a kontraktusból, illetve egyensúlyosabb, arányosabb és életszerűbb szabályozások kezdeményezése az alábbi tárgykörökben:
 - megváltozott költségek (például ÁFA-növekmény) teljes mértékben Támogatóra hárítása;
 - „köztartozásnak” minősítése – az Áht. és Ámr. fogalmi körén túl is – azoknak a fizetési kötelezettségeknek, amelyek az államháztartás bármely alrendszerébe tartozó költségvetés terhére jogosulatlanul igénybe vett vagy rendeltetésétől eltérően felhasznált támogatás és járulékai visszafizetésére vonatkoznak;
 - a támogatás visszatartása nem érinti a Kedvezményezett szerződésben és Általános Szerződési Feltételekben vállalt kötelezettségeit;
 - a Támogató, Kezelő által történő egyoldalú szerződésmódosításának lehetőségei;
 - a Támogató és a Támogatott közötti valamely másik jogviszony sorsának automatikus és egyoldalú hatása a támogatási szerződés megszüntetésére;
 - a támogatás folyósításának felfüggesztési joga a tévedés, hiba, jogellenesség bármiféle következménye nélkül;
 - a „támogatáshalmozódás” fogalom-meghatározás nélküli szankcionálása;
 - minden szerződésszegés „súlyosnak” minősítése;
 - a támogatási összeg kamatának illetve megtakarításának negatív megítélése;
 - jogismereti nyilatkozat megkövetelése, majd szerződésszegésként értékelése mindennek, amely ezzel ellentétbe állítható;
 - túlzottan hosszú kötelező megőrzési idő előírása a dokumentumokra, bizonylatokra;
 - konzorciumi tagok jogi felelősségének egyetemlegessége vagy nem arányos meghatározása.

8.5. A Támogatók, Kezelők jogalkalmazói gyakorlatának befolyásolása

- A támogatási szerződés alapján való elszámolási jogvita esetén az „elállás” jogának óvatosabb és alkalmasabb kezelése; annak felismertetése, hogy a már teljesített szolgáltatásokra nem kiterjedő hatályú ex nunc hatályú szerződés megszüntetés (felmondás) alkalmazására akkor is van törvényes lehetőség a Ptk. alapján, ha azt a szerződés az elállás mellett kifejezetten nem tartalmazza. S fordítva: törvénytől a Ptk. eltérést nem engedő korlátjaiba ütköző elállás.
- Azokban az esetekben, amelyekben a Támogatónak, Kezelőnek mérlegelési joga van az elállás, felmondás, visszafizetési kötelezettség alkalmazásának tárgyában, e mérlegelések során reális értékelése a következő szempontoknak:
 - teljes vagy részleges szerződéses kötelezettségszegés;
 - súlyos vagy kisebb szerződésszegés;



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

- szándékos vagy gondatlan magatartás vezetett a szerződésszegéshez;
 - a szerződés tartalmi vagy eljárási rendelkezését sértették meg, vagy mulasztották el;
 - a szerződésszegés Támogatottnak felróhatósági foka;
- A Támogató és/vagy Kezelő egyoldalú döntései ellen nyitva álló bírósági út előtt annak a törvényes lehetőségnek a felismertetése, hogy a Támogató vagy a Kezelő a saját, közigazgatási szervei hatáskörében is jogosult megalapozatlan, törvényt sértő korábbi döntésének felülvizsgálatára, visszavonására és módosítására – ez nem jelenti az Áht-ba ütköző „államháztartási követelésről lemondást!” Csak a jogellenesség kötelező észlelését és orvoslását jelenti, a nagyobb kár megelőzése érdekében. Ezért is szükséges egzakt és az első fokú döntéstől független másodfokú jogorvoslati fórumok működésének biztosítása a Támogatói vagy Kezelői egyoldalú döntésekkel szemben.

Jegyzet

- 1 Ha az alább olvasható kutatási eredményeket összefoglaló cikk megállapításai és javaslatai mögött álló konkrét és részletes tények, adatok, jogi normaszövegek, kutatói értékelések felkeltették az érdeklődését, akkor kérjük olvassa el a zárótanulmány ESSZENCIA című, 60 oldalas I. részét, vagy/és az ANALÍZIS című 160 oldalas II. részét. A különböző problémakörök és kérdések közötti eligazodást a zárótanulmány elején található részletes Tartalomjegyzék segíti. „Teleszkópos szerkezetben” a teljes tanulmány, s annak 25 oldalas Összefoglalója, valamint 5 oldalas Rövid Összefoglalója is letölthető az internetről. (www.jogismeret.hu; www.okotars.hu).
A kutatási zárótanulmány konzulense dr. Bódi György volt, lektora dr. Garas Ildikó. Köszönet nekik – és a nyilvánosság előtt névtelenségüket kérő másik két konzulensnek is – az igen terjedelmesre sikerült zárótanulmányhoz tett fontos és hasznos észrevételeikért.



P.S. (UTÓTÖRTÉNET)

A kutatás befejezését és a tanulmány lezárását követően, 2009. év végén az Országgyűlés módosította az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt (**Áht.**), a Kormány pedig 2010. január 1-jétől kezdődő hatállyal a 292/2009. (XII.19.) Korm. rendeletében újraszabályozta az államháztartás működési rendjét (**Ámr.**).

Áht:

A támogatási jogviszonyt és a támogatási szerződéseket illetően az Áht-ban egy fontos változása történt – az Áht. 15.§ (5) bekezdésében a rendezett munkaügyi kapcsolatok feltételrendszere tovább szigorodott. Az eddigi esetkörök kiegészültek újabbakkal: munkabérhez és kifizetéséhez kapcsolódó munkajogi szabálytalanság, munkaidő-nyilvántartás hiánya vagy kettős nyilvántartás vezetése, külföldi személy engedélyhez kötött magyarországi foglalkoztatásának szabálytalansága, munkaerő-kölcsönzés nyilvántartásba vétel nélküli folytatása, és az egyenlő bánásmód követelményeinek megsértése miatt történő hatósági jogkövetkezmény esetén sem nyújtható a jövőben támogatás. Igaz, hogy – szemben a rendezett munkaügyi kapcsolatok korábbi kritériumaival – ezekben az esetekben az első munkaügyi jogsértést még nem kell minden esetben támogatást kizáró okként kezelni, csak a két éven belüli másodikat.

Új Ámr:

Az államháztartás működési rendjéről szóló új rendelet alapvető fogalmi tisztázást és részletes tartalmi valamint eljárási szabályozást igyekezett megvalósítani. A kutatási zárótanulmányunkban vázolt jogfejlesztési javaslatok közül – a jogalkotást illetően – nagyobb horderejű strukturális elemek is megvalósultak:

- a felmondás, mint szerződésmegszüntetési jogkövetkezmény nevesítése az elállás mellett;
- a kifogás jogorvoslati intézményének bevezetése (mégha erősen korlátozott módon is);
- a Támogató által elkövetett mulasztás egy-egy esetének konkrét megjelenítése a jogi szabályozásban.

Támogatási okirat és támogatási szerződés

Fontos új szabályozási elem az Ámr. 112.§ (2) bekezdésében, hogy a költségvetésből nyújtott támogatást kétféle módon lehet nyújtani: támogatói okirattal vagy támogatási szerződéssel. *Támogatói okiratnak* minősül a közigazgatási határozat és a nem



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

határozati formában kiállított egyedi támogatói döntés. *Támogatási szerződésnek* tekinti a jogszabály a Ket. alapján kötött hatósági szerződést, a Ptk. szerinti magánjogi szerződést, valamint a kincstári kedvezményezett részére költségvetési előirányzat-átcsoportosítással biztosított támogatásról szóló megállapodást.

Az új rendelet széles körűen előírja a támogatási okiratokban és támogatási szerződésekben kötelezően szabályozandó kötelezettség-megtartást biztosító feltételeket, – de megint csak kizárólag a Kedvezményezett vonatkozásában. (Éppen úgy, mint ahogyan a korábbi rendelet is csak a Kedvezményezett kötelezettségeiről és szankcionálási, végrehajtási lehetőségeiről szólt; a Támogató jogszerű magatartásának biztosítékairól vagy mulasztásának jogkövetkezményeiről pedig egyáltalán nem!) (112.§ (6) bek.)

Az Ámr. háttérjogszabályi jellege a létező ágazati, szakmai, program-jogszabályokhoz képest

Érdekes sajátossága az új rendelet szabályozásának, hogy a szerződések garanciális rendelkezései körében (112.§ (6) bek.) az új rendelet csak mögöttes jogszabály, háttér-jogszabály kíván lenni, mert az „amennyiben azokról jogszabály nem rendelkezik” és a „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában” fordulatokat használja, ami azt jelent, hogy az ágazati jogszabályok és az egyedi program-jogszabályok elsődleges szabályozási szerepét ismeri el a garanciális elemek vonatkozásában.

Nyilatkozatok, benyújtandó dokumentumok a támogatási szerződéshez

A támogatási okirat kiadásához, illetve támogatási szerződés megkötéséhez szükséges nyilatkozatok kérdéseiben nem sok változás történt. A 113.§ most már legalább egy helyre összegyűjtve tartalmazza a Kedvezményezett által kötelezően teendő nyilatkozatokat. Természetesen megint csak nagyon is egyoldalúan. Erre példa az a nyilatkozat, amelyben a Kedvezményezett azt írja alá előre, hogy a Támogató által esetlegesen később elhatározandó visszafizetési kötelezettséget a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően minden vonatkozásában teljesíti... (Ez olyan, mintha egy állami döntésnek az lenne feltétele, hogy aztán semmi jogorvoslat! Meg különben is, minek a jogszabályon alapuló egyedi döntés végrehajtásáról külön nyilatkoztatni? Csak nem azért, hogy később a nyilatkozattól eltérő magatartás okán is lehessen sújtani az ügyfelet?)

A támogatási igényhez szükséges dokumentumok körében (113.§ [3] bek.) sem sok előrelépés történt a korábbi Ámr. és végrehajtási rendeletek szabályozásához képest – továbbra is azt kér be a rendelet 7 féle dokumentumán túl a Támogató, amit csak szeretne – ráadásul a rendeletben előírt igazolásokat, bizonyítványokat és okiratokat most már egységesen 30 napnál nem régebbi kiállításban követelik meg.



A támogatás további feltételeiben (114.§) sincsen sok változás; talán csak annyi, hogy most egy helyen szerepelnek ezek a körülmények (hatósági engedély, saját forrás igazolása, valótlan adatszolgáltatás illetve hamis nyilatkozat, vagy visszavont nyilatkozat; hiányzó pályázati melléklet; köztartozás; összeférhetlenségi akadály; rendezett munkaügyi kapcsolatok). Újdonság az is, hogy a civil szervezetek vonatkozásában eddig értelmezhetetlen nyilatkozat arról, hogy nem áll csőd- és felszámolási eljárás alatt, most kibővült egy „megszüntetési eljárásra” utalással, amelynek alapján azzal a civil szervezettel sem köthető támogatási szerződés, amely ellen például az ügyész megszüntetési keresetet nyújtott be. (Ezt a kiegészítést helyeselni lehet.)

Pályázaton kívüli civil támogatások

Külön tartalmaz hatásköri és adatszolgáltatási szabályokat az új Ámr. 115.§-a a fejezeti kezelésű előirányzatok terhére magyarországi székhelyű társadalmi szervezetek, alapítványok részére pályázaton kívül nyújtott támogatásokra. (Csak a miniszter vagy államtitkár hozhat ilyen döntést, s a civil kapcsolatokért felelős miniszternek kell információt nyújtani róla, aki évente összesített jelentést nyújt be ezekről a Kormányoknak.)

Felmondás és elállás

Kutatásunk egyik alapvető megállapítása volt, hogy a támogatási jogviszonyokra vonatkozó jogi szabályozásból hiányzik a **felmondás** szerződésmegszüntetési jogcímének használata, s ezáltal a jogalkalmazási gyakorlat kizárólag az **elállást** vélte használhatónak mindenféle típusú, fajtájú szerződésszegés esetére. (Mint tudjuk, ebből sok-sok otromba, sommás, egyoldalú – és persze a Ptk. elállási szabályozásába ütközés okán súlyosan jogellenes – rendeleti szabály és egyedi döntés is született...)

Az új Ámr. megszüntette e hiányosságot, s a támogatás biztosítékai, a támogató szerződés-megszüntetési joga, a támogatás folyósításának akadályai, támogatás visszakövetelése tárgykörében az elállás egyenrangú alternatívájaként szerepelteti a felmondást is. (Érdekes módon a támogatási szerződés kötelező elemei között csak az elállási okok meghatározását sorolja fel; a támogatási szerződés felmondásának okait már nem.) Ezzel talán helyreáll az a törvényes rend, amely a Ptk. korlátjai között engedi csak alkalmazni a legsúlyosabb polgári jogi következménnyel, az eredeti állapot helyreállításával járó elállást, s az ezzel járó összes további polgári jogi, közvetkezési, államháztartási típusú jogkövetkezményt.



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

Korlátlan szerződésmegszüntetési okok – bármilyen súlyú és jellegű szerződésszegés okán

Az Ámr. 120.§-a sajnos nem szakított azzal a felfogással, hogy gyakorlatilag minden típusú és súlyú támogatási szerződéstől eltérés alapot nyújthat a Támogató elállásának vagy felmondásának. Nem tesz különbséget tehát a rendelet az eljárási–anyagi jogi, formai–tartalmi, kis jelentőségű–súlyos okok között; s megszüntetési okként határozza meg *minden* más jogszabályi kötelezettség megsértését is, vagy *bármelyik* szerződéses szabálytól eltérést. Lásd 120.§ (1) bek. e) pontja.

Fejezeti rendeletekben a támogatási rendszer további szankcióinak meghatározási joga (az elálláson, felmondáson, visszakövetelésen és kizáráson kívül)

Az Ámr. erre vonatkozó 120.§ (4) bekezdése nem azért különösen fontos, mintha eddig nem hozhatott volna meg ilyen szabályozást a miniszter, ha eszébe jutott volna; hanem azért, mert e konkrét szabályozásra felhívással talán megnyílik a pálya az eljárási mulasztásokkal szembeni eljárási típusú szankciók előtt ahelyett, hogy az egész támogatási szerződés boruljon egy-egy elkésett határidejű teljesítés miatt, vagy hibásnak minősített ügyviteli és adminisztrációs aktus okán a jogviszony minden résztvevőjének kárára... Vagy azért, hogy reagálható legyen a csekély jelentőségű, de jelzést vagy akár szankciót igénylő hiba is a teljes ellehetetlenülés alternatívája helyett. Az eljárási bírság, a költségek megtéríttetése, a feltétellel felfüggesztett hatályú szankciók, az előzetes intézkedés, stb. mind-mind olyan lehetséges szankcionálási módok, amelyek eszébe juthatnak a fejezeti jogalkotóknak.

Egyértelműbb ÁFA-szabályok

A 129.§ viszonylag egyszerűen és tartalmilag is helyesen szabályozza újra az általános forgalmi adó megfizetésének viszonyulását a költségvetési támogatásokhoz: aki nem alanya az ÁFÁ-nak vagy nincsen adólevonási és visszaigénylési joga, annak részére nyújtott támogatásnak fedezetet kell nyújtania a támogatott tevékenység ÁFA-vonzataira is. Ha viszont a Kedvezményezett az ÁFA levonására jogosult, vagy a támogatásból viselt adóterhet áthárította, a támogatásnak ÁFÁ-ra fordított és visszanyert részének megfelelő összeget jogosulatlanul igénybe vett támogatásként kell kezelni.



Határidők számításának szabályai

Érdekes módon az Ámr. 130.§ szakít a Ket. háttérjogszabályként alkalmazásával és külön értesítési szabályokat állít fel. Ezt azért tartjuk örvendetesnek, mert gyengíti a támogatási jogviszony amúgy is elég erős közigazgatási hatósági jogviszonyként megítélését; s erősíti a támogatási szerződésen alapuló jogviszonyok atipikus polgári jogi viszonyként kezelését, amely polgári jogviszonnyal kapcsolatosan több más jogszabály tartalmaz érdemi és eljárási rendelkezéseket is.

Eddig hiányzó jogorvoslati intézmény: a kifogás

A támogatási jogviszonyok egyik legnagyobb törvényességi hiányossága az volt mindezidáig, hogy a jogszabályok nem tartalmaztak az egyoldalú, közigazgatási jellegű Támogatói vagy Kezelői döntésekkel szemben jogorvoslati lehetőséget. Több olyan konkrét ügyet ismerünk, amelyben több hónap alatt sem sikerült elérni, hogy a döntéshozón kívül még valaki egyáltalán megnézze az elállási okok valóságát, arányosságát, lehetségeségét – egyáltalán a jogszerűségét. A miniszterhez benyújtható kifogásról rendelkező Ámr. 131.§ ebben a vonatkozásában hiánypótló és üdvözlendő. Sajnos azonban a kifogás szabályozása súlyos korlátozásokkal terhelt:

- Csak az eljárás jogszabálysértő jellege okán nyújt lehetőséget a jogorvoslatra. (Tehát az érdemi, anyagi jogi döntések felülvizsgálatára nem! A fentiekben írt elállás törvényességi vizsgálata például csak jóindulatú értelmezés mentén fér bele a kifogás szigorúan eljárásra szabályozott jellegébe.)
- Törvény és kormányrendelet előírhatja a kifogás mellőzését. (Egyes fejezetek vagy egyes programok tehát dönthetnek úgy, hogy nekik megterhelő, erős, sok, gyorsaságot és lebonyolítást gátló tényező a Kedvezményezett jogorvoslati joga, még ha csak az eljárási kérdésekre korlátozott – akkor is!)
- A kifogás, mint jogorvoslati eljárás összes szabályát az Ámr. a miniszteri rendeletekre bízta a 131.§ (1) bekezdés utolsó mondatában. Ezzel – véleményem szerint – relativizálja is e jogorvoslati mechanizmus szükségességét, hatékonyságát és jelentőségét. Csak nagyon optimista szemlélettel gondolható, hogy a minél akadálymentesebb, zökkenők és ellenállások nélkülibb támogatás-végrehajtásban érdekelt fejezeti szintű vezetők kedvezményezett-konform eljárási szabályozást vágnak a kifogás kurtára sikerült kormányrendeleti intézményesítése alá...
- Az új Ámr. hatályba léptető és átmeneti rendelkezései szerint (241.§ [6–7] bek.) még ezt a kurta-furcsa kifogást is „a 2010. január 1-jén vagy azt követően indult ügyekre és vállalt kötelezettségekre nézve kell alkalmazni.” Ez a tétel első megközelítésben azt jelenti, hogy csak a 2010. évben benyújtott pályázatok vagy létrejött támogatási szerződések ügyeiben *kötelező* alkalmazni az új szabályokat. Második megközelítésben viszont azt is jelenti, hogy 2010. január 1. napjával az új



■ ■ TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM

Ámr. hatályba lépett, tehát a kifogásra vonatkozó rendelkezés is, amelyből pedig az a jogi *lehetőség* ered, hogy a miniszter a már létező jogintézmény kifogáson belül gyakorolja a jogorvoslati jogát. (Több konkrét ügyet ismerünk, amelyben az elállási döntéssel és az ezt villámgyorsan érvényesítő végrehajtási eljárással kapcsolatos jogorvoslati kérelmet a Támogató nevében, vagy a Kezelő irányítását, felügyeletét ellátó szerv nevében a miniszter vagy államtitkár azzal hátrította el, hogy nincsen törvényes lehetősége a döntések felülvizsgálatára. (Erősíti ezt a hozzáállást az a téves, buta vonatkoztatás is, amely az Áht. köztartozás, közkövetelés elengedésének tilalmáról szóló szabálya miatt véli kizártnak a jogorvoslat lehetőségét! Mintha a jogellenesség tényét felülírhatná a jogellenes határozat tartalma!)

A hiánypótlási jog hiánypótlási lehetőséggé szelídülésének rendeleti szabálya

Kifejezett Áht. vagy Ámr. szabály eddig sem volt arról, hogy a Támogató vagy Kezelő köteles lenne hiánypótlási lehetőséget biztosítani a pályázat benyújtásakor vagy beszámoláskor, elszámoláskor. Most sincsen ilyen szabály. Viszont arról immáron született rendelkezés az új Ámr. 134.§ (1) bekezdésében, hogy csak a pályázati felhívásban nyújtott kifejezett lehetőség alapján kerülhet sor a hiánypótlásra. Ezzel a hiánypótlás joga a szabályozatlanság területéről átkerült a Támogató által előzetesen, de egyoldalúan adható lehetőségek körébe.

* * *

A P.S. Utótörténet fejezetet a döntéshozóknak azért ajánlom feldolgozásra, mert hozzásegíthet a kutatási zárótanulmányban (annak bármelyik „teleszkópos” verziójában: Rövid összefoglaló, Összefoglaló, Esszencia, Analízis) tett jogfejlesztési javaslatok közül a változatlanul vagy módosulással fennálló aktuális feladatok megfogalmazásához.

A jogalkalmazóknak azért javaslom a leírtak áttanulmányozását, mert a támogatási jogviszonyt, szerződést, eljárást leíró jogszabályok még mindig tág teret hagynak a jogalkalmazói mérlegelésnek és a különböző „belső jogi normák” (eljárásrendek, szabályzatok) rendelkezéseinek. Azt is javaslom ismételtlen végiggondolni, hogy kiknek jó a részproblémák, teljesítési kishibák, adminisztrációs tévedések, eljárási jellegű mulasztások miatt közölt elállás a felhasznált támogatási összeg egészének visszafizetési kötelezettségével, a projekt teljes mértékű kudarcával? Senkinek nem jó, mert a tárca elbukja ezt a támogatást az EU-felé, ami kihat a program egészére és a következő támogatások lehívhatóságára; a Kezelő sikertelenül menedzselte a programot; a civil szervezet pedig ellehetetlenül és megszűnik a projektbe ölt támogatás visszafizetési kötelezettségét célzó inkasszó és annak minden költségvetési forrást bezáró hatása miatt. Ez a negatív végű játszma senkinek nem jó, végső soron minden résztvevő bukik vele, s mégis virágzik a bürokratizmus, a lélektelen és



TÁRSADALOM ÉS ÁLLAM ■■■

mechanikus elhárító magatartás a problémajelzésekre, a válaszokra se méltató hivatali ügyintézés az amúgy magát pályázóbarátnak és felhasználáspártinak hirdető kezelő szervezetek és irányító hatóságok részéről...

A támogatói elállással érintett Kedvezményezették találhatnak olyan jogi hivatkozást a fenti utótörténetben, amelynek alapján az új Ámr-re is hivatkozva fordulhatnak a miniszterhez azzal a kéréssel, hogy a kifogás jogorvoslati eljárásban most már külön jogszabályba foglalt joga van a nyilvánvalóan megalapozatlan tényállású, ezért téves megállapításokra és törvénysértő jogkövetkezményekre vezető elállás felülvizsgálatára, a végrehajtás azonnali felfüggesztésére a felülvizsgálat időtartamára és a helyreállító, jóvátételi döntések meghozatalára. Eddig az volt a tárcák felülvizsgálati kérelmet elutasító álláspontjának alapja, hogy nincsen jogi lehetőségük az új eljárásra; most már az Ámr. kifogásolási intézményével van! Már akkor is és úgy is van a kifogás, mint jogi lehetőség, ha a tárgyi ügyekben még nem kötelező. (De az már nem állítható többet, hogy a minisztérium szeretne együttműködni és megoldást találni, de nem tud, mert nincsen rá lehetősége.)





ÖNKORMÁNYZATOK ÉS CIVIL TÁRSADALOM KELET-AFRIKÁBAN

Tanzániai és kenyai tapasztalatok, gyakorlatok és reformok

Tarrósy István

■ Bevezetés

■ Bármely társadalom életében alapvető igény mutatkozik a helyi szinteken, a helyi közösségekben történő felelősségvállalásra, a helyi ügyek intézésében biztosítható (aktív) szerepvállalásra, és általában a helyi közösség tagjait közvetlenül érintő kérdések kapcsán felmerülő döntések meghozatalára. Rendszerváltások, társadalmi átmenetek során magának a váltásnak „természetes velejárója, hogy a települések igazgatási struktúrájának kialakításakor valójában a hatalomgyakorlás egyik fontos területét kell »a rendszerbe« illeszteni.” (Ivancsics, 1991:107) Demokratikus politikai rendszerek tekintetében a politikai részvétel minden bizonnyal egyik kulcsszereplője maga a helyi önkormányzat, amely egyben mérvadó formálója képes lenni a civil társadalomnak. „A kormányzati szintek közül a helyi önkormányzat áll a legközelebb az állampolgárokhoz”, (Kákai, 2004:5) de nagyban befolyásolja többek között a vizsgált ország politikai kultúrája, rövid és hosszú távú politikai tradíciói, továbbá döntéshozatali hagyományai, gyakorlatai a tényleges megvalósulási formákat.

Az 1980-as évek elejére egyértelművé vált, hogy az afrikai társadalmi változások bonyolultsága integratív módszertant igényel a politikai afrikánisztika területén. Azonban az évtized első felében megjelenő államközpontú megközelítés – amely evidens módon az új államformációk felépítését és viselkedését helyezte a középpontba – hamar korlátokba ütközött, ugyanis figyelmen kívül hagyta az egyre szaporodó és erősödő nem állami szereplők jelentőségét, és az állami intézmények és az informális képződmények közötti újszerű, addig ismeretlen kölcsönhatásokat. A kölcsönös függőségi viszonyokkal átszőtt afrikai kontinens összetett dinamikájának nyomon követéséhez egy újfajta, de az





■ ■ VILÁG-NÉZET

előző iskolák nyújtotta tudásokra építő szintetizáló látásmódra volt szükség. E tekintetben máig hatóan a *politikai interakció módszertana* tűnik a legalkalmasabbnak arra, hogy a történelmi, társadalmi és gazdasági dimenziók közötti összefüggéseket, a ma valóságát szem előtt tartva pontosabban érthetővé és leírhatóvá tegye. A Naomi Chazan és kutatótársai (1999) által felépített módszertan azért is alkalmas leginkább a kortárs afrikai társadalmi jelenségek és tapasztalatok elemzésére, mert a pusztán politikai vizsgálódást kiterjeszti a társadalom és a gazdaság egyéb területeire és összefüggéseire, és a különböző diszciplínákból indított integratív elemzéssel képes a sajátos afrikai politikai felfogások és gyakorlatok ritmusába betekintést nyújtani.

A politikai interakció módszertana tehát azt feltételezi, hogy ma az afrikai kontinensen tetten érhető politikai dinamikák megértéséhez kulcsfontosságú az állam és a társadalom kapcsolatrendszerének vizsgálata. Alapelemként kezelni kell az egyén és a kormányzat között fennálló viszonyrendszer egyéb szereplőit – például a gazdasági vagy civil szervezeteket –, és kitüntetett figyelmet szükséges szentelni a külső hatásokat generáló erőknél, általában a nemzetközi donorközösségnek, de főként a pénzügyi intézményeknek. E többszereplős rendszer dinamikáját pedig egy történelmi fejlődési ív mentén kell górcső alá venni.¹

Jelen tanulmány a hatalombirtoklás és -gyakorlás kérdéskörét vizsgálja meg a *centrum* és a *locus*, a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonyrendszerében két kelet-afrikai állam, Tanzánia és Kenya példáján keresztül. Az elemzést a volt brit gyarmatosítók örökségének tekinthető kétszintű (*two-tier*) területi önkormányzati rendszer elemei és a közöttük lévő kapcsolatok feltérképezése, valamint a tanzániai közigazgatás modernizálásának fő reformelképzelései és a közeljövő legfontosabb kérdései, feladatai indítják. Kenya esetében szintén a helyi önkormányzati reform, és a háttérben álló központi hatalom állandósága, valamint a 2007. decemberi elnökválasztások után kialakult nagykoalíciós kormányzat vezeti fel a témát. Mindvégig kettősség vezérli a szerzőt: egyrészt a hagyományok, a térségre, sőt, országra jellemző tradicionális gyakorlatok és kolonialista örökségek, másrészt a nemzetközi közösségből és egy globálisabb kontextusból érkező hatások figyelembe vétele. Nem az a célunk, hogy a bemutatott két ország civil szervezeteit részletesen vegyük górcső alá, inkább a civil társadalom fejlődésének és fejleszthetőségének értelmezési keretét, a sajátos demokratizálódás kontextusát és szereplőit taglaljuk részeiben és összefüggéseiben. A tanzániai és kenyai civil szereplőket – szervezeti típusok, aktivitások, helyi igények és válaszok, valamint kudarcok és sikerek tekintetében – egy következő, különálló írásban érdemes áttekinteni.

Tanzánia

Egy 2001 novemberében publikált LEAT² tanulmányból kiderül, hogy a helyi önkormányzatnak mint adminisztratív rendszernek meglehetősen hányattatott sorsa volt Tanzániában. Először a gyarmati időszak alatt próbálták meg intézményes keretbe



foglalni a decentralizációs törekvéseket, majd a vezető politikusok 1984-ben újra nekiveselkedtek a koncepció gyakorlati megvalósításának. A brit uralom időszakában a politikai hatalmat birtokló gyarmatosítók részben a helyi népcsoportok kezébe akarták adni a hatalmat, hogy sorsuk felett (részben) rendelkezhessenek. Ezt a brit gyakorlatot világszerte ismerték – legalábbis a britek által meghódított területeken –, és „indirekt hatalom”-ként tartották számon. A lugardizmus néven elhíresült elv a Nigériában tevékenykedő Lord Frederick Lugard nevéhez fűződik, aki az 1922-ben publikált *Kettős mandátum a brit trópusi Afrikában* című könyvében fejtette ki és rögzítette e közvetett uralom alapjait és kereteit. „A közvetett uralom kiegyezést jelentett a prekoloniális korszak vezető rétegével, de csak ott lehetett eredményesen alkalmazni, ahol viszonylag fejlettek voltak a társadalmi viszonyok.” (Búr, 2004:91) A hivatkozott nyugat-afrikai példák (észak-nigériai, aranyparti) mellett Kelet-Afrikában egyértelműen a bugandai és a tanganyikai területek említhetők meg e kategóriában. 1926-ban az Őslakos Hatóságok felállításáról szóló rendelet (*Native Authorities Ordinance*) központi elemeként határozta meg a gyarmati erők, hogy az általuk kijelölt főnök (*chief*) mind igazgatási, mind bíraskodási hatalommal rendelkezhet saját közösségében. Ennek értelmében a főnökök felügyelték a törvényes rendet, begyűjtötték az adókat, a kormányzati intézkedéseket végrehajtották, és ha kellett, igazságot szolgáltatottak vitás kérdésekben. Felettük a Körzeti Megbízott tevékenykedett, aki a gyarmati adminisztráció közvetlen képviselőjét testesítette meg. Azáltal, hogy a gyarmati hatalom ennyire kontroll alatt tartotta a főnöki rendszert, tehát a falvak adminisztrációját, az őslakos hatóságok igazi szabad mozgástérrel nem rendelkeztek, valójában a központosított gyarmati kormányzati gépezet legutolsó láncszemét jelentették – azt a végpontot, amely a legalsó szinteken hajtja végre a központi akaratot.

A britek 1953-ban az ún. Helyi Önkormányzati Rendelettel (*Local Government Ordinance*) átalakították az őslakos hatóságok rendszerét, részben választásokkal, részben továbbra is kinevezésekkel politikai legitimitást biztosítottak a helyi vezetőknek.³ Maguk az őslakos hatóságok megszűntek, helyettük helyi önkormányzati hatóságok alakultak, a főnökök pozíciója ugyan eltűnt, az indirekt hatalomgyakorlás azonban hosszú évekig még tartósnak bizonyult.

A későbbi posztkoloniális állam az örökölt helyi önkormányzati rendszert nem törölte el, hanem beépítette a Tanganyika African National Union (TANU) elnevezésű párt politikai szerkezetébe. Egy 1962-ben született rendeletmódosítással azonban a főnökök szerepét és funkcióit teljesen kiiktatták, ezáltal őket abszolút súlytalanná téve, és az ősidők óta megkérdőjelezhetetlenül elfogadott törzsi⁴ döntéshozatali mechanizmusokkal nem „kompatibilis” állami elvárások megerősítésével jelentős konfliktusok kialakulásának adtak táptalajt. Tanganyika 1961-ben elnyert függetlenségének időszakában azt állíthatjuk, hogy sem a vidéki, sem a városi önkormányzatok nem mutattak demokratikus jegyeket, sőt, ahogyan Issa Shivji fogalmazta meg, „extrém centralizáció és hatalomkoncentráció fémjelzte a despotikus gyarmati hatalmat és annak utóéletét”. (Shivji, 2004:79) Ha áttekintjük a „poszt-



■ ■ VILÁG-NÉZET

kolonialista decentralizáció” első két fontos időszakát, az 1972–1982 közötti és az 1983–1998 közötti periódusokat, látható, hogy a mai napig fenntartásokkal kezelendő a helyi önkormányzatiság fogalomköre a továbbra is fennálló erős központi hatalommal és centralizáló erővel jellemezhető tanzániai viszonyok miatt.

Az 1970-es évek elejének legfontosabb tennivalója volt, hogy a szocialista fejlődéssel összhangban szerveződjön át a helyi adminisztráció rendszere. Kezdetben Nyerere elnök az önkéntes „faluszerveződés” mellett kardoskodott, ám hamar elfogyott a párt türelme és 1973-ban kötelezővé tették az emberek *ujamaakba*⁵ történő költözését, ezzel egy új falurendszer kiépülését. Az állampárt filozófiájának megfelelően, a rendszernek teret kellett biztosítani a helyi közösségekben élők és dolgozók számára szabadságuk, a helyi ügyek intézésében garantált részvételük és döntéseik meghozatalában. Az 1972-es decentralizációs törvény azonban a helyi képviselői tanácsokat megszüntette, és az állampártiság eszméit követve megerősítette a hatalmon lévő párt, a TANU vezetőinek és bürokratainak szerepét a helyi ügyek rendezésében. Oyugi szerint az 1972–1982 közötti tíz évet éppen e törvény miatt félrevezetően és helytelenül nevezik a decentralizáció első évtizedének. (Oyugi, 1998) Ugyan egy 1975-ben elfogadott törvény kimondta a falugyűlés (*village assembly*) és a falutanács (*village council*) létrejöttét, ezáltal egy demokratikusabb új rendszer látszatát keltve, e szervek is a körzeti közigazgatás és bürokrácia szintje alá lettek betagolva. A hivatalnokok által dominált elburjánzó bürokrácia csírájában fojtotta el a legalsó szintekről érkező igények megvalósítását, és valószínűleg erőteljesen hozzájárult az ország gazdasági összeomlásához is.

A Nyerere-korszak utolsó éveiben, de még inkább a Mwinyi-korszak⁶ első éveiben újra napirendre került a helyi önkormányzati rendszer kialakítása. Feltérképezve az 1970-es évek végén az ujamaa-rendszer összeomlásával egyre terebélyesedő gazdasági válság gyökereit, a politikusok hatékonyabb, kevesebb bürokratikus elemet tartalmazó részvételi lehetőséget kívántak biztosítani a helyi közösségeknek a saját életüket befolyásoló döntéshozatali folyamatokban, és újradefiniálták a falvak, a körzetek és a régiók szintjeit, valamint az ezekhez tartozó intézményeket. Ahogyan Amon E. Chaligha, a University of Dar es Salaam politológus professzora levezette, az 1982-ben és 1983-ban elfogadott törvénymódosítások lehetővé tették, hogy megteremtődjene az önkormányzatok működését garantáló szervezeti és működési feltételeket szabályozó keretek. Ezt a törekvést erősítették tovább az 1990-es években végbemenő további gazdasági és politikai változások. Ahogyan Mniwasa és Shauri fogalmaznak, brit mintára, a parlamentáris alkotmány egyik alaptörvényének, az ún. „*Bill of Rights*”-nak 1985-ös és a többpárti demokráciát bevezető alkotmánymódosítás 1992-es elfogadása kitágította a lehetséges teret, amelyben az emberi jogok és alapvető szabadságok, a jogállamiság, a politikai transzparencia és a helyes kormányzás tiszteletben tartása határozza meg a politikát.” Mindezekhez mérten a helyi hatóságok a feladatok decentralizálása szellemében megkapták a jogot, hogy a helyi közösségek számára, például az oktatás, az egészségügy, a kereskedelem, a szegénység felszámolásáért folytatott harc, a bíraskodás területein különféle szolgálta-



■ ■ VILÁG-NÉZET

Reform és civil részvétel

A helyi önkormányzatok átalakításának napjainkban aktuális fejezete azt a célt tűzte ki maga elé, amely a közösségeknek elérhető szolgáltatások, helyi hatóságok által hathatósan támogatott kinyitását, fejlesztését szolgálja. A Helyi Önkormányzati Reform Program 1996–2000 elnevezésű elképzelés két szinten tervezett előrelépést: a falvak és a kistelepülések, kisebb városok szintjén. Baker úgy érvel, hogy „a városi-vidéki viszonyrendszert áthatják a baráti, családi és rokoni kapcsolatok hálózatai,” (Baker–Wallevik, 2002:8) és ezek azok a hálózatok, amelyeken keresztül a szegény emberek önmagukat, saját közösségeiket képesek megszervezni. Ez 2006 novemberében a terepen végzett munkám során egyértelműen alátámasztást nyert, hiszen a minden napokat körüluggi az utcák és utak mentén kiépült mikrogazdaság magával ragadó miliója. A hálózatok pontosan ebben a közegben értékelődnek fel, ezért a reform előkészítése során lényeges feltárni e hálózatok fontosságát a helyi önkormányzatok által ajánlott szolgáltatások tekintetében.

A reform egyébként öt területen jelenthet a jövőre nézve komoly előrelépést a decentralizáció folyamatában. E területek: az egészségügy, az oktatás, a mezőgazdaság, a vízügy és az infrastruktúra, melyek felügyeletét korábban a központi kormányzati adminisztráció látta el. A Helyi Önkormányzati Reform Program szerint a múlt szigorú központi kormányzati kontrolljának feloldását fel kell gyorsítani, és az újonnan létrejövő helyi önkormányzatoknak olyan autonóm intézményekké kell válniuk, amelyek saját hatáskörben eljárva, központi és saját források felhasználásával képesek a helyi társadalmat szervezni, és a helyi társadalomnak a megfelelő szolgáltatásokat biztosítani. A főként norvég kormányzati forrásokból évek óta folyó helyi önkormányzati kutatások egyik tanzániai vezetője, Amon Chaligha professzor tanulmányából (Chaligha, 2008) a helyi önkormányzatok és a helyi közösségek szemszögéből kaphatunk pontos képet a reformok jelenlegi állásáról.

A bergeni Chr. Michelsen Institute (CMI) szakembereivel megerősített kutatócsoport a Helyi Önkormányzati Reform Programot legutóbb három fő szempont szerint vizsgálta: 1. a helyi kormányzás tekintetében érvényre jutó autonómia és állampolgári részvételt illetően; 2. a pénzügyi források átláthatóságára és helyes, a helyi közösségek érdekében történő felhasználására helyezve a hangsúlyt; valamint 3. a szolgáltatások kiépülése és vele összefüggésben a szegénység csökkentése érdekében tett erőfeszítések folyamatában tapasztalható nehézségek és sikerek okán. Négy éven keresztül hat önkormányzatot vizsgáltak a kutatók (lásd 2. ábra): Mwanza városi önkormányzatát, Moshi, Kilosa, Bagamoyo és Iringa kerületi önkormányzatait, és Ilala települési önkormányzatát. Mwanza Tanzánia második legnagyobb lélekszámú városa (közel fél millió lakossal) a Viktória-tó déli oldalán, régiója pedig az ország legnépesebb térsége. Moshi a Kilimandzsáró lábánál található turista centrum, egyben az ország kávétermelésben élen járó térségének központja. Kilosa a Morogoro-régió meghatározó települése, az 1970-es évekig a tanzániai szizál-termelés központja volt. Bagamoyo Tanzánia egyik legrégebbi városa, és a történelem során számos

fontos pozíció kötődött hozzá (pl. a rabszolga-kereskedelem tranzitállomása, a miszisionárius munka egyik központja, a németek kelet-afrikai gyarmatbirodalmának egyik bástyája). Iringa az ország egyik fő mezőgazdasági központja; az itt élők szinte 100%-ban a mezőgazdaságból élnek meg. Ilala egyike annak a három települési önkormányzatnak, amely Dar es Salaam városi önkormányzatának része.

2. ábra. A Chaligha-vezette felmérés hat helyi/területi önkormányzatának térbeli elhelyezkedése



Forrás: Chaligha, 2008:4.

A Chaligháék által 2003 augusztusában lefolytatott terepmunka több pontjára is találtam igazolást a 2006. novemberi interjúim során. Elsősorban arra voltam kíváncsi, milyen formában és mértékben erősíti meg az akkor évek óta tartó reform a helyi szintek bevonását és aktív szerepvállalását a döntéshozatali folyamatok tekintetében. Több esetben a helyiek az ún. Közösségi Információs Rendszerre (*Community Information Service*) hivatkoztak: egyik oldalról aláhúzza annak szükségességét, másik oldalról kiemelve annak hiányosságait és a további fejlesztés igényét. A CIS keretében folyamatos kapcsolatot ápolnak az önkormányzatok a helybéliekkel: az ún. közösségi fejlesztési hivatalnokok (*community development officer*) rendszeresen mérik fel, gyűjtik be a helyi igényeket, információkat, és ezek alapján készítene elő javaslatokat a helyi döntéshozók számára. Többen vélik, hogy e forma még mindig nem a lakosok direkt részvételét szorgalmazza, és a különböző csatornákon keresztül



■ ■ VILÁG-NÉZET

„átalakulhatnak” a felmért vélemények. Chaligha és társai kimutatták, hogy az általuk vizsgált hat esetben a CIS-ről alkotott vélemény nagyjából megegyezik, mivel mindenki úgy gondolja, hogy minden hiányossága ellenére jó eszköz az alulról építkező helyi önkormányzati rendszer kialakításában.

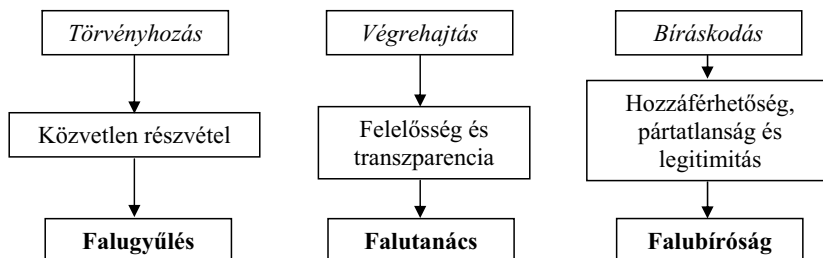
A falu újbóli megerősítése

Különböző kultúrköröket reprezentáló Tanzánia-kutatók – így például norvégok, svédek és tanzánok is –, miközben az alulról jövő építkezés és demokratizálódás témájáról cserél velük eszmét az ember, két fontos szintjét, egyben területét jelölik meg az önkormányzati reformnak: a falu és a kisváros szintjét. Tudjuk, a tanzániai államszerkezetben oly fontos alapelem, a falu komoly jelentőséggel bír az afrikai törzsi hagyományokat a mai napig ápoló közösségek véleményének artikulálásában. A falu a benne élők által formálódik olyanná, amilyen a legmegfelelőbb a falu lakosainak. A gyarmati időszak alatt egyértelmű volt a központi hatalom véleménye a falvakról: földrajzi egységként tekintettek rájuk; olyan helynek gondolták a falut, ahol a (törzs)főnök tart rendet, figyelembe véve a falu térségének etnikai összetételét (megosztottságát) is. A függetlenség elnyerése utáni időszakban a falvakat a társadalmi fejlődés megvalósulási (próba) területeinek tartották, és a gyarmati uralomhoz hasonlóan, egyértelműen felülről lefelé irányuló központi akaratok szerint „kísérleteztek” velük. Mindkét esetben „a falvak passzív befogadói a felülről rájuk kényszerített utasításoknak és határozatoknak [...] a demokrácia és a devolúció fogalmai így pedig az értelmetlen retorika szintjére süllyednek”. (Shivji, 2004:82)

A jelenleg is zajló reformok koordinációja a legmagasabb állami szintre került tekintettel arra, hogy Kikwete elnök saját hivatalához vonta a területet, és élére államminisztert nevezett ki. Több kutató és társadalomtudós érzi elérkezettnek az időt, amikor például a falvak szintjén értelmezhető kormányzás, az önkormányzati rendszer legalsó szintjének aktiválása kulcskérdése a sikeres átalakulásnak. Shivji szerint a demokratikus gyakorlat alternatív *locusa* lehet az újragondolt falusi önkormányzat (lásd 3. ábra). A falvak önkormányzatai szintjén lenne megvalósítható a tényleges hatalommegosztás és állampolgári aktív szerepvállalás. A törvényhozást a falugyűlés, a végrehajtást a falutanács, a bíraskodást a falubíróság testesítheti meg.



3. ábra. A demokratikus önkormányzati rendszer legalsó szintje: a falusi önkormányzat



Forrás: Shivji (2004) nyomán

A civil társadalom kiépülését számos kutató összeköti a „helyes kormányzás” (*good governance*) és az önkormányzás fogalmaival. Ahogyan arról a Jonathan Baker és Hege Wallevik vezette 2002-es kutatás beszámolójának (*Agder Research Report*) bevezetőjében olvashatjuk, „a civil társadalom általában a változás egyik fontos ágense, a fejlesztési célok megvalósulásának egyik hajtóereje. Maga a fejlődés azonban alapvetően az állam és a civil társadalom stratégiai partnerségén nyugszik.” (Baker–Wallevik, 2002:2) A tanzániai körülmények és hagyományok arra hívják fel a figyelmet, hogy a társadalom különböző törzsi csoportjain belüli és a csoportok közötti interakciók képezik a civil társadalom alapvető szintjét. E szintet erősíti a nyugati kulturális értelemben, a nemzetközi donorok által támogatott civil szervezetek létrejötte, amelyek számos olyan szolgáltatást nyújtanak, amelyet sem a központi kormányzat, sem a helyi önkormányzatok – erőforrások hiányában – nem képesek biztosítani.

Tradíció, modernizáció és döntéshozatal

Ahogy A. Gergely András fogalmaz, „minden társadalomban van valamiféle politikai rendszer, vagyis vannak olyan intézmények, amelyek szervezik és irányítják az emberek közös tevékenységét”. (A. Gergely, 1996:1) Az afrikai civil társadalmi modernizáció nem hagyhatja figyelmen kívül e tradicionális elemeket, rendszereket – értelemszerűen együtt élnek a közösségi szokások, szertartások, hosszú beágyazottsággal rendelkező politikai struktúrák és a nyugati (északi) import-képződmények, a civil szerveződések és aktivitások. A politikai struktúrák nemcsak törzsen belül leosztottak, hanem regionálisan is rendszerbe foglaltak. „Minden egyes területi körzetnek ... saját vezetője van. A leibon spirituális vezető, látnok és gyógyító egyben. Ő felügyeli a fontosabb szertartásokat, ő a rituálék beavatott szakértője, a közösség döntő tanácsadója, harci vezető.” (Lóránt, 2003:53) A főbb szertartások egyebek között a törzsen belüli struktúrák közötti „előmenetelt” is szabályozzák. Ezek között találjuk a körümetélést, amely a fiúk harcos korba lépésének kezdetét



■ ■ VILÁG-NÉZET

jelent, a harcos (moran) korszak befejezését lezáró „idősebb harcossá” avató ceremóniát, vagy a teljes jogú „érett korba lépés” megünneplését. Ha az A. Gergely András által említett, a törzsi politikai struktúrákat tartó „pillérek”-ben gondolkozunk, tisztán látszanak a munkamegosztáshoz, a döntéshozatali mechanizmusokhoz, vagy akár a vagyoni rétegződéshez kapcsolódó választóvonalak. A maszaiaknál a harcosok például a közösség biztonságának őrzői, ők „védik meg a nyáját és a csordát a ragadozóktól. Ők keresik meg az elbitangolt jószágokat is. Emellett a harcosok védik meg a közösséget más törzsek ellenséges támadásaitól, s ők gyarapíthatják hadjáratokkal a marhaállományt.” (Lóránt, 2003:66) A vagyoni rétegződés egyébként pontosan a marhák számával van összefüggésben. Minél több marhája van az adott családnak, annál meghatározóbb helyet foglal el a törzsen belüli struktúrában.

A közösség „lelki tanácsadói, bírái” az idősek. Az idősekből álló tanács tölti be a bíraskodás, ezáltal az igazságszolgáltatás funkcióját. A döntéseket a törzs sajátos normarendszere szerint, ősi tapasztalatok tükrében hozzák meg. Ezek a modern tanzán állam – amelyre amúgy a zárt helyi közösségekben, különösen a nagyobb településektől távol, a külvilágtól elzártan élők több forrás szerint is kritikusan tekintenek, és amelyet a mai napig nem igazán fogadnak el – törvényeivel limitáltan vannak összhangban, de ahogyan Lóránt megjegyzi, „az utóbbi időkben az öregek tanácsa a kormányzervekkel is hajlandó lazán együttműködni, s szép lassan kezdik az anyaországok érvényben lévő polgári törvényeit is figyelembe venni – igaz, nem feltétlenül »szentírásként« használják”. (Lóránt, 2003:73)

E változás komoly problémákat jelent a törzsi, klán törvények szerint évszázadok óta élő helyi közösségek idősebb generációi számára. Dorothy L. Hodgson egy 1996-ban megjelent írása kiválóan mutatja be egy fiatal maszai nő saját apja általi meghurcoltatását. A többpárti politizálás, politikai nyitás évének tekinthető 1992-ben a tanzániai Aloya bírósághoz fordult, mert szándéka ellenére apja egy általa választott törzsbeli férfihoz akarta őt hozzáadni. A törzsi szokásokat betartva a férj-jelölt megegyezett az apával, és 35 marhát adott át neki, hogy házassági ajánlatának komolyságát bizonyítsa. Aloya azonban már évek óta nem élt az apjával, aki édesanyját – mint egyik feleségét – valójában még Aloya gyermekkorában elküldte házából, és így hosszú évek óta nem álltak kapcsolatban. Aloya azonban időközben beleszeretett egy fiatal, tanult maszai férfiba, és elhatározták, hogy összeházasodnak. Masier, a fiatalember, a törzsi elvárásoknak megfelelően a leánykérési zálogot jelentő marhákat Aloya édesanyjának és az Aloyát befogadó nagybácsiknak „megfizette”, majd pedig az anya és a nagybácsik áldásával elvette a lányt. Házasságukból gyermek született, akit a születés utáni időszakban nem tudtak önfeledten nevelni, mert Aloya apja színre lépett. A maszai törzsi kultúrában élő apai hatalommal élve, a fent vázolt események ellenére lányát „eladta” az általa választott férj-jelöltnek.

E döntésének érvényt szerezve, Aloyát és gyermekét a falujába, saját szálláshelyére hozatta, és megparancsolta neki, hogy készüljön az esküvőre. Aloya természetesen nem tett így, sőt, hitese férje segítségével elmenekült apja falujából, és a bírósághoz fordult. A Hodgson-cikk részletesen bemutatja, milyen tortúrát jelentett Aloyának a



bírósági tárgyalás-sorozat, amelynek végén a független tanzániai bíróság Aloya igazát találta megalapozottnak, szembeállítva egymással a vének tanácsa által is alá támasztott törzsi szokásjogot a független tanzán állam alkotmányos jogrendszerével. Ez utóbbit a törzsi fölé helyezve, a bíróság kimondta, hogy a patriarchális maszai törzsi kulturális szokásokat természetesen tiszteletben tartva, a Tanzániai Egyesült Köztársaság alkotmányában rögzített passzusok a mérvadóak, amelyek garantálják minden állampolgár egyenlőségét a tanzániai törvények előtt, azaz nincs apa-lány fölé-alárendeltségi viszony az állam törvényei előtt. Az argumentáció során különösen az 1971-es Házassági Törvény került előtérbe, amely kimondja, hogy házassági szerződés abban az esetben köthető, amikor a házasulandó felek szabad akaratukból létesítik a házassági viszonyt.

Aloya esete is azt bizonyította, hogy a demokratizálódó tanzán államban az ősi törzsi struktúrák is arra kényszerülnek, hogy felismerjék, és főként elismerjék, valamint saját tradícióikkal egybevevessék a változó hatalmi struktúrákat, és az e változásokból következő, a nemzet egészére vonatkozó és minden állampolgárra nézve kötelező érvénnyel bíró jogi normákat és szabályokat.

Előfeltétel az oktatási szektor fejlesztése

A civil társadalom megerősödésének és a civil aktivitások kiterjesztésének is előfeltétele – sok más terület fejlesztéséhez hasonlóan – az alapvető oktatás és képzés széles körű ingyenes biztosítása. Az ország gazdasági helyzete azonban olyan nehézségeket ró a társadalomra, amelyek csak nehezen járulnak hozzá például az oktatási szektor további fejlesztéséhez. Egy mérvadó nemzetközi karitatív civil szervezet, az *Oxfam* jelentései szerint az alacsony nemzeti bevételek, az adósság visszafizetése okozta terhek nagysága, valamint a nemzetközi szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap) által támasztott kemény feltételek arra kényszerítik az iskolák egy részét, hogy az elméletileg ingyenes oktatásért tandíj formájában pénzt kérjenek el az amúgy is kevés bevételből élő családoktól. Az elképzelés amúgy az, hogy az alapfokú iskolákban a szülőknek fizetniük kell a szolgáltatásokért. Ez viszont azt is jelenti, hogy sok családban a gyerekek nem tudnak iskolába járni, vagy legalábbis a testvérek közül nem mindegyiknek adatik meg a lehetőség a tanulásra.

A tanzániai népesség nem mobil, meglehetősen zárt közösségeik helyhez, régióhoz kötöten élnek az ősidők óta működő falvakban, kistelepüléseken. A társadalom integrálása és képzettségi szintjének növelése azonban így is feladat az oktatási intézmények, ezáltal a helyi önkormányzatok számára. Ahogyan az UNESCO volt főigazgatója kijelentette, „az írni és olvasni tudás manapság nem korlátozható pusztán az olvasásra, írásra és számolásra; az oktatásnak olyan képességekkel is fel kell ruháznia az embert, amelyekkel az elfoglalhatja helyét a társadalomban. Az oktatásnak a demokrácia iskolájának kell lennie, mert a polgári társadalom legbiztosabb védelmét a tanult és felelősségteljes polgár szavatolhatja.”⁷ „Közismert dolog, hogy a



■ ■ VILÁG-NÉZET

gyarmati rendszer csak annyiban engedett teret az afrikai fiatalok képzésének és művelődésének, amennyiben maga a rendszer igényei és szükségletei azt megkívánták. Elsősorban alsófokú közigazgatási hivatalnokokra, postai, vasúti alkalmazottakra, házi szolgákra, cselédekre, kertészekre, pincérekre, rendőrökre és katonákra volt szükség ... A magasabb szaktudást igénylő és nagyobb jövedelmű foglalkozások az európaiak számára voltak fenntartva.” (Szentés, 1963:133) A függetlenné vált afrikai országokban, így Tanzániában is, ez azonnal komoly kérdéseket vetett fel, hiszen az afrikánizáció végigsöpört az adminisztrációban, fokozatosan – sok esetben erőltetett radikalizációval – helybéli afrikaiakat ültettek be olyan pozíciókba, amelyek magas szinten mérhető szaktudást igényeltek (volna). Ma ugyanúgy igaz Szentés Tamás 1963-as megállapítása: „Nemcsak az iskola kevés Kelet-Afrikában, de kevés a tanár és a tanító is”. (Szentés, 1963:135) E gondolatok jegyében is érdemes tovább gondolni Tanzánia lehetséges jövőjét. Milyen módon lesz képes a demokratizálódó, multietnikumú fiatal állam folytatni az építkezést? Az önkormányzati reformoknak – és általában a modernizációnak – akkor lesznek kézzel fogható, az egyének szintjén, a mindennapok során érezhető eredményeik, ha az országot kormányzó politikusok elszántak, és nemcsak saját hatalmukat próbálják fenntartani, azt megszilárdítani. Nagyobb transzparenciára, a civil társadalom és a helyi közösségek aktivitására van szükség. Ehhez viszont elengedhetetlen a politikai elit támogatása. A szociálisan érzékeny, különösen a helyi kérdésekre fogékony politikai elit, „kinevelése” pedig az oktatási rendszerben rejlik.

A 2000-ben második választási győzelmét nagy többséggel, a szavazók 71,7%-os támogatásával megszerzett, 2005-ben leköszönt Benjamin William Mkaapa elnök többször hangoztatta: a helyi közösségekre építi a demokratikus kormányzás megvalósítását. Egy 2002-ben mondott beszédében kifejtette, hogy minden „demokratikus jó kormányzás”⁸ arra törekszik, hogy érzékeny és rugalmasan reagáló, transzparens, stratégiában gondolkodó, (tehát vízióval rendelkező), valamint részvételre serkentő legyen.” (Mkaapa, 2002) Mindezek mellett, amint azt az 1982-es törvény 1999-es módosítása kimondja, a helyi önkormányzatok feladataikat a fenntartható fejlődés érdekében, annak megvalósítását mindvégig szem előtt tartva végzik. Ennek érdekében a helyi közösségeket arra serkentik, nevelik, hogy a környezetet védjék, valamint megfelelő, fenntartható módon aknázzák ki a benne lévő lehetőségeket. Sajnos, a posztkoloniális éra öröksége, hogy a mai napig a helyi közigazgatást nem ruházták fel a teljes autonómiával, amelyre a legalsó szintekről, a gyökerektől induló kezdeményezések helyes kezelése végett van alapvető szüksége a társadalomnak. Amint láttuk, valamennyi önkormányzati egység felett áll egy „kormányember”. Mindig van tehát egy plusz kontroll, amely időről-időre a helyi érdekek ellen emelhet gátat. Természetesen, ez a kijelentés általánosítás formájában nem állja meg a helyét, hiszen „ki lehet fogni” együttműködő kormányhivatalnokot is. A kérdés csupán az: minek „pecázni”, ha a modern működő demokráciákban bevált beszámolási-ellenőrzési kötelezettségekkel egyszerűen átjárhatóvá és áttekinthetővé tehető a központ és a helyi szervek kapcsolata? Látható, hogy az afrikai kép árnyaltabb



ennél, és megértéséhez el kell fogadnunk, hogy a helyi szokások és a helyiek által elfogadott gyakorlatok (amelyek között a korrump hivatalnokok lefizetése is „normális”) teret csakis részleges, egyben lassú reformoknak adhatnak.

Bayer József megfogalmazása, amely Alexis de Tocqueville művének nyomvonalát követi, jól szintetizálja az eddigi gondolatmenet legfontosabb megállapításait: „Helyi hatalom [...] mindig létezik, legfeljebb nem demokratikus formában. [...] Legyenek a helyi hatóságok akár pusztán a központi hatalom nyúlványai, képviselői a felsőbb hatalomból delegált, levezetett hatalmukat akkor is helyi hatalomként gyakorolják. A helyi hatalom szerkezete tehát többé-kevésbé a nagypolitika szerkezetét, annak demokratikus vagy hegemonisztikus jellegét is tükrözi.” (Bayer, 2001:167) A bemutatott tanzániai példa mindezt csak megerősíteni tudja.

Kenya

Tanzánia északi szomszédja is érdekes példával szolgál a gazdaságilag, technológiai-lag fejlettebb térségek demokratikus gyakorlataihoz, civil társadalmi építkezéséhez képest. A kenyai többszintű kormányzás egyensúlyozó gyakorlatát érdemes legalább három lépésben megközelíteni. Először a gyarmatosítók által létrehozott struktúrát érdemes szemügyre vennünk, majd a függetlenségtől – Kenya esetében 1963-tól – az 1990-es évek elejéig tartó időszak erőfeszítéseit, végül az 1990-es évtized végétől zajló reformprogram sikereit és kudarcait szerencsés e tekintetben elemeznünk.

A kenyai kormányzati rendszer egyértelműen a gyarmati időszak képződménye: a britek fennhatósága alatt álló területen 1907-ben jött létre a Törvényhozó Tanács (*Legislative Council*), 1908-ban pedig a Végrehajtó Tanács (*Executive Council*). A bírói testületet és a köztisztviselői apparátust még a birodalmi Brit Kelet-Afrika Társaság alakította meg, amely 1888-tól egészen 1895-ig kormányozta a területet. A fő intézményi szereplők közötti szerkezeti és funkcionális viszonyból könnyedén volt levezethető, hogy a végrehajtói szint egyértelmű egyeduralmat szerezhet, megkurtítva egyben a lakosság részvételi lehetőségét az ügyek intézésében, a döntéshozatali folyamatokban. Az 1950-es évek eredményeként, valamint a törvényhozói és a végrehajtói testületek és tagjai közti jelentős átfedések okán a gyarmati állam vezető hatalmi tényezőjévé a köztisztviselői kar vált.

Hasonlóan a tanzán és más (volt) brit területen tetten érhető rendszerhez, Kenyában is létrejöttek a főnököket a britek által kedvelt hatalomgyakorlásba bevonó testületek, természetesen leképezve a kétszintű területi gondolkodást: egyrészt a helyi szinteken a Helyi Őslakos Tanácsok (*Local Native Councils*), másrészt az országos Afrikai Őslakos (Nép)bíróság (*African Native Tribunal*). Chweya szerint „az állami intézmények és a civil társadalom közötti kapcsolat a gyarmati éraban az egyik legvitatottabb kérdés volt. A civil társadalom nem képezett homogén entitást, inkább polarizált és meglehetősen hierarchikus volt. A megosztottság elsődlegesen etnikai vonalak mentén alakult ki, főként az európai, ázsiai, arab és afrikai közösségek



■ ■ VILÁG-NÉZET

között.” (Chweya, 2005:148) A gyarmati kormányzat valódi erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy egyik etnikai vonal – még az európai se – kerüljön túlsúlyba a többihez képest (ez persze elképzelhetetlen idea volt, hiszen az európai telepesek óriási gazdasági súlyt, ezáltal hatalmas befolyást képviseltek az akkori kenyai társadalomban). Annak ellenére pedig, hogy az őslakos afrikai közösségek politikai aktivitását meglehetősen keményen fogták vissza a központi hatalom birtokosai, képesek voltak civil szervezeti vonalon egyre erősebben hangot adni sérelmeiknek és a politikai értelemben vett változás igényének. A korszak fő jellemzőjeként mégis azt rögzíthetjük, hogy az európai közösség saját képére formálta az államot, melynek intézményi és különböző szervei ezáltal feljűk lojális, velük szemben elfogult, és a társadalom többségét kitevő helyi afrikaiakkal szemben szigorúbb, „elérhetlenebb” volt.

A függetlenséget előkészítő tárgyalások során a helyi afrikai közösségek egyik oldalról azt követelték, hogy az addig velük szemben diszkriminatív állam karaktere markánsan változzon meg, másik oldalról a létszámban is dominánsabb kikuju és luó közösségekkel szemben a kisebb etnikumok jogai is garantálva legyenek – ez utóbbit elősegítendő a két nagyobb etnikum politikai képviselője mellett a kisebb közösségek közös pártot, a Kenyai Afrikai Demokratikus Uniót is megalakították. A fehérek félelme is egyre jobban nőtt – ők garanciákat kértek jogaik védelméhez, földjeik megtartásához és befektetéseik megtérüléséhez. Valamennyi kisebbség az állami hatalom decentralizálását követelte, ahogyan Chweya fogalmaz, „»más típusú kormányzati hatóságok« felállításával, a regionális szint megerősítésével, és a tényleges kétszintű területi kormányzás biztosításával.” (Chweya, 2005:151) A tárgyalások egyik kimenete azoknak az alkotmányos védelmeknek a rögzítése lett, amelyek az egyes társadalmi csoportok elleni lehetséges állami fellépéseket szorította vissza.

A kenyai nemzet „atyja” Jomo Kenyatta 1964-ben lett az 1963 év végén függetlenségét kikiáltó állam első elnöke, és 14 éven át, 1978-ban bekövetkezett haláláig ikon jellegű vezérként határozta meg országa fejlődését, amelyet centralizált rendszerű hatalomgyakorlással képzelt el. „Kenyában az európai és ázsiai betelepülők, valamint az európai tőke már a gyarmati időszakban megteremtették az iparosítás és a városiasodás alapjait. Kenyatta célja az volt, hogy mindezeket az előnyöket fel lehessen használni a kenyai társadalom modernizációja során.” (Fage–Tordoff, 2004:446) A modernizációt Kenyatta az akkori nyugati kapitalista hatalmak segítségével tudta elképzelni, és országának nemzetközi kapcsolatai építése során hangsúlyt fektetett a Nyugattal való együttműködésre – ez egyébként később ideológiai értelemben a kelet-afrikai regionális együttműködés egyik problematikus pontját jelentette. Kenyattát Daniel Toroitichi Arap Moi követte az elnöki székben, aki már nem élvezte a lakosság olyan széles körű támogatását, mint elődje. Az 1969-től *de facto* egypártrendszerként működő Kenya a nemzeten belülről érkező belső és a nemzetközi közösségtől érkező külső nyomásoknak engedve 1991-ben utat adott a policentrikus filozófiájú politikai liberalizációnak. Moi 2002 decemberében lemondott elnöki hatalmáról, miután egy békés, többpárti választáson az egyesült ellenzéki erőket tömörítő Nemzeti Szivárvány Koalíció (NARC) jelöltje Mwai Kibaki, aki



Moi hatalomra kerülése után a „szürke eminenciás” alelnökként volt ismert – elsőprő győzelmet aratott a volt állampárt utódja, a KANU⁹ jelöltje felett (a szavazatok 63%-át szerezve meg). „A függetlenség elnyerése óta aktuális kérdések az ország központosított vagy decentralizált irányításának ügyében 2005-ben alkotmánymódosító népszavazáshoz vezettek, ami egyben a NARC szétesését is eredményezte.” (Búr, 2008:6) A szövetségből kiváló Raila Odinga – aki egyébként annak az Oginga Odingának a fia, aki a KANU indulásakor Kenyatta partnereként elnökhelyettesi rangban képviselte a luókat, és persze a függetlenné vált Kenyát – az elnök kezében egyre erősödő központosítás lazítását szorgalmazta. A 2007. december 29-én újválasztott Kibaki elnök azonban az etnikai színezetet kapott öldöklések és napi konfliktusok nyomán kénytelen volt újból szövetséget kötni Odingával, és 2008. április 17-én miniszterelnökké kinevezni fő vetélytársát. Ahogyan az ENSZ volt főtítkára, a felek között végül sikerrel közvetítő Kofi Annan fogalmazta meg: „az ország fennmaradása érdekében” volt szükség a kompromisszum megkötésére, és a nagykoalíció létrehozására.

A kényszerített reformok sodrásában

Kenya Jomo Kenyatta vezetésével hosszú időn keresztül példamutató építkezést és fejlődést mutatott egész Afrika számára. A kívülálló szemében 2008-ig Kenya volt Afrika „sikertörtéje”, az egyik legkedveltebb turisztikai célpont, az egyik legprospektívabb afrikai gazdaság, különösen az államkudarcokról elhíresült kontinens más államaihoz képest.

Kenyára a nemzetközi közösség oldaláról is nyomás nehezedik, hiszen az elmúlt több mint másfél évben egyöntetűen az a vélemény alakult ki, hogy valójában semmi sem mozdult előre. A térség legkorruptabb intézményének tartott országos rendőrség vezetőjét ugyan visszahívta hivatalából szeptember elején a kenyai elnök, és úgy tűnik Odinga miniszterelnök is beadja a derekát, hogy a Kenyai Korruptióellenes Bizottság vezetőjének, a multimilliomos Aaron Ringerának megszüntesse megbízatását, mindez azonban még nem kínálja a várt megoldást. Már egy ideje Nairobiban az angolszász nyelvhasználat szimplán „Nairobbery”-nek említi, a Nairobi és az angol „robbery” (rablás) szó összeragasztásával. Sokan úgy vélik, hogy a kenyai politika szektora a kontinens leginkább etnicizált és legmarkánsabban a pénz által áthatott hatalmi területe. Ahogyan Richard Dowden, a Royal African Society igazgatója fogalmazta meg: „Úgy tűnik, a parlamenti képviselők legfontosabb feladata, hogy saját törzsi/etnikai csoportjaiknak szállítsák a legkülönbözőbb javakat.” (Dowden, 2009:423) A törzs fogalmát illetően e kontextusban Búr azt vallja, hogy az „nemcsak pontatlan, hanem dehonesztáló is. Az érvéles, hogy maguk az afrikaiak is használják e kifejezést, ha európaiakkal beszélnek, sántít, mivel csupán az egykori gyarmatosítók nyelvén teszik ezt. Az afrikai nyelvekben nincs is megfelelője, pusztán fogalmi zavarról van tehát szó. Hasonló a helyzet a nemzet fogalmával. Kenyai nemzet nincs, csupán



■ ■ VILÁG-NÉZET

kenyai állam. A megengedőbb angol terminusok más nyelvekbe is átszivárognak, hiszen a fordítók nem mindig szakemberek. Ezért szólnak még monográfiák is a kenyai törzsekről vagy nemzetről.” (Búr, 2008)

Denise Kodhe politikai újságíró, a kenyai Liberális Demokrata Párt alapítója és volt elnöke szerint¹⁰ először is tisztázni kell az országban, hogy milyen reformokról beszélünk. A jelenleg az Intézet a Kelet-afrikai Demokráciáért (IDEA) nem kormányzati szervezetet vezető 47 éves szakember úgy vélekedik, hogy az emberek nem is tudják, miért kellene a reformok, egyáltalán ki és miért hajtana végre reformokat az országban. Számára világos, hogy a végül Kofi Annan által kiharcolt kézfogas a két rivális politikai szereplő, Kibaki és Odinga között elsősorban azért volt elengedhetetlen, mert az egymásnak ugró és véres leszámolásokat végző kikuju és luó etnikumok közötti konfliktus fenntartása annak a veszélyét hordozta magában, hogy a nemzetközi donorok – élükön az országban legnagyobb aktivitást kifejtő Európai Unióval – beszüntetik a támogatásokat, és felfüggesztik az ország épülését szolgáló projektek finanszírozását.

A Daniel Arap Moi elnök uralmát 2002-ben felváltó Nemzeti Szivárványkoalíció egyik alapítójaként Kodhe meg van győződve arról, hogy politikusai nem rendelkeznek megfelelő jövőképpel, és nem abba fektetik energiáikat, hogy az országot alkotó több mint 60 etnikum sorsa valóban jobbra forduljon, mi több Kenya ismét Afrika meghatározó gazdaságává váljon – olyanná, amelyet a világ mindig megbízható, politikailag kiegyensúlyozott partnernek tartott. Az IDEA igazgatója által szorgalmazott programok között első helyen szerepel a parlamenti képviselők továbbképzése, mégpedig a progresszív vezetés, az emberi jogok és a demokrácia tekintetében. Kodhe ugyanis elképzelhetetlennek tartja országa felemelkedését anélkül, hogy a politikai elit ne lenne megfelelően képzett e területeken. A japán tapasztalatokkal és kiterjedt ázsiai kapcsolatokkal is rendelkező szakember bizonyos abban, hogy a kenyai társadalom képes a tanulásra és a fejlődésre. A baj, hogy ezt a képességét vezető politikusai rosszul használták az elmúlt időszakban.

A lakosságnak értelmes, világos és jövőbemutató beszédre, és a civil társadalmat is bevonó programokra van szüksége. Mindezek artikulálását segítheti elő az afrikai kontextusban köztudottan évtizedek óta független és plurális kenyai média, amely a korrupcióellenes harc és a fejlett Észak államai által is szorgalmazott (mi több, elvárt) „jó kormányzás” alapelveinek és módszertanának széles körű megismertetését is szolgálja. A lakosságnak e tekintetben is többet kell megtudnia, hogy a megismert reformok a mindenki által áhított jobb életminőséget hozzák el Kenyának. A feladat egyértelmű tehát, a nemzeti egységkormányzat pedig azonnal eredményeket kell produkálnia. Mindezek annak fényében még súlyosabbnak tűnnek, hogy mind a nemzetközi közösségi, mind afrikai kontextusban „Kenya sokkal veszélyesebbé vált: olyan bombává, amelyet a politikusai bármikor felrobbanthatnak”. (Dowden, 2009:438)



Civilek, eredmények, és a fejlődés lehetősége

A mai kenyai civil társadalomról továbbra is azt lehet elmondani, hogy aktív; több száz szervezet dolgozik szerte az országban és végez nagyon hasznos munkát a helyi közösségek számára. Kritikaként hangzik el azonban sokszor, hogy ez a civil aktivitás nem annyira hatékony, mint 1997-ben, amikor a Moi elnök rezsimének megdöntését megvalósító egyik legfontosabb pillérnek tartották. A küzdelem öt éven át tartott, mígnem 2002-ben szinte minden civil és egyéb társadalmi erő egy zászló alatt összpontosította erőit, és Kibaki vezetésével leváltotta Moit. A hidegzuhany szinte azonnal érzékelhető volt Kenyában: a rendszerváltó civilek nagy többsége, miután kormányzati funkciót/feladatot kapott, tónust váltott, és inkább az addigi status quo fenntartásáért szállt síkra, semmint a mélyreható társadalmi változást előmozdító „keresztes hadjáratot” vezette volna tovább.

A durva kormányzati intézkedések ellenére a civil szervezetek folyamatosan tüntetnek a kormány, vagy annak egyes szervei által képviselt szemlélet, viselkedés ellen, az azok által foganatosított politikák, intézkedések miatt. 2009 decemberében például közel negyven civil szervezeti képviselő töltötte előzetesben a karácsonyt, mert egyrészt az oktatási miniszter lemondását, másrészt a pénzügyminiszter menesztését követelték – kiállva mindkét személy és hivatal tekintetében a súlyosan elburjánzott korrupció visszaszorítása mellett.

A civil szervezetekkel kapcsolatban érdemes megnézni a társadalom egészének véleményét is. A kenyaiak többsége, Kodhe szerint, nem igazán érti, mi a célja az ún. „civil társadalomnak”, és többnyire nem veszi szervezeteiket komolyan. Ennek hátterében ugyancsak a korrupció és az egyéni érdekek érvényre juttatása áll, ugyanis az emberek szemében a nem kormányzati szervezetek sok esetben a saját maguknak összegyűjthető pénzeket, támogatásokat hajtják, nem pedig valóban a közösségért tesznek. Ráadásul számos esetben a megválasztott képviselők, tanácsnokok – akik nem havi munkabért kapnak – kétes ügyletekbe bonyolódnak, hogy például civil szervezeti köntösbe bújtatva pénzekhez jussanak. A szervezetek nagy része ezáltal nem is működik, és így az általuk papíron vállalt célok, mint például a szemétygyűjtés és -eltakarítás, az ivóvíz biztosítása vagy egyéb őrző-védő (biztonsági) szolgáltatás megvalósulásának határfoka gyenge.

A fejlődéshez elengedhetetlen, hogy törvényi szinten is megerősítést kapjon a helyi szint és annak tényleges működtetése, valójában a működtetés feltételeinek garantálása, előmozdítása. Jelenleg parlamenti vitára vár az az alkotmánymódosító indítvány, amely alapjaiban változtatná meg a helyi önkormányzatok működését, ezáltal elősegítve annak hathatósabb együttműködését a civil szervezetekkel. A legközelebbi változások között találjuk azt, hogy a polgármestert közvetlenül a választópolgárok választhassák meg öt évre, szemben az eddigi gyakorlattal, amely a képviselők kezébe helyezte a települések vezetőinek megválasztását. Ugyanígy igyekszik rendezni a képviselők fizetését a már többször is említett korrupció vissza-



■ ■ VILÁG-NÉZET

szorítása érdekében. Jelenleg ugyanis a képviselők csupán bizonyos térítéseket vehetnek igénybe, de rendszeres havi jövedelmet nem kapnak.

A falvakat előtérbe helyező kormányzati gondolkodás Kenyában is egyre erőteljesebb. A reformok igyekeznek népszerűsíteni a helyi szerepvállalást, mely természetesen csak akkor tud igazán működni, ha megfelelő támogatást kaphat a tevékenységek megvalósításához. E tekintetben a helyi önkormányzatokért felelős minisztérium külön alapot, a Helyi Hatóságok Támogatási Alapját (*Local Authority Trust Fund*) működteti, amelytől az egyes önkormányzatok pályázatok útján juthatnak támogatáshoz. A falvak szintjére delegálható döntéshozatali és egyéb jogosítványok megerősítését, és általában a hatalom devolúcióját szolgáló alkotmánymódosítást 2010 júniusában tárgyalja a kenyai parlament.

Összegzés

A tanulmány két kelet-afrikai állam, Tanzánia és Kenya meglehetősen hasonló erőfeszítéseit és megoldásra váró problémáit mutatta be a civil társadalom jelenlegi állapota és lehetséges fejlődései tekintetében. E folyamatok értelmezéséhez szükséges volt egy nagyobb látószögű kitekintés a politikai és társadalmi átalakulásokat, főként az önkormányzati rendszerek reformjait illetően.

Hasonlóan más afrikai államokhoz, e két kelet-afrikai ország vonatkozásában is elsősorban a nemzetközi közösség nyomását szükséges kiemelnünk az 1990-es évek óta tartó rendszerváltások miatt. E nyomásnak eleget téve az 1995-ben lebonyolított többpárti választásoktól kezdődően Tanzánia például fokozatosan vállalta a nyugati/északi értelemben vett demokratikus gyakorlatok átvételét és helyi közegbe ágyazását. Ez azonban nem járt együtt a tényleges demokratikus nyitással, és annak alkotmányos garanciáival, amely többek között valódi többpárti versengést eredményezhetne az országban – máig nincs lehetősége az ellenzéki pártoknak választási koalíció megkötésére és ezzel a hatalmon lévő Chama Cha Mapinduzi (CCM), a Forradalmi Állampárt leváltására. Az egypárti időszakból átörökölt pozíciójával a szinte egyeduralkodó CCM, és főként annak pártelnöke, aki egyben a szövetségi köztársaság elnöke a politikai színtér egyedüli „hatalombirtokosai”. Az elnök népszerűsége és széles körű támogatottsága töretlen, különösen bizonyos fejlesztések (például útépitések, bevásárlóközpont átadása, kórházfelújítás stb.) láttán, de ez egyáltalán nem meglepő, mert a tradíciókra épülő helyi közösségek a közösség tejhatalmú vezetőjét feltétel nélkül követik. A helyiekkel folytatott beszélgetések is megerősítettek abban, hogy Tanzánia állampolgárainak szükségük van erőskezü, központosított hatalmat gyakorló, többnyire paternalista vezetőkre, akik alattvalói politikai kultúrát teremtenek, és ebben engednek teret az egyének és közösségeik politikai szocializációjának. Ebben a közegben az egyén számára az a jó, ha a főhatalom egyszerre képes a „nép vezetésére” és annak a szabadságfoknak a biztosítására, amely a többségében önellátó családi gazdaságoknak elegendő mozgásteret



jelent az életben maradásra és a mindennapokban való minimális boldogulásra. A politikai utódlás kérdése, és ezzel együtt az utód kijelölésének jelentősége, így a hatalom kvázi direkt átörökítése természetes velejárója e sajátos afrikai politikai berendezkedésnek. Nem volt kérdés (sőt, inkább köztudott és elfogadott volt) Benjamin Mkapa elnök második ciklusának végén, hogy „legkedvesebb tanítványára”, az akkori külügyminiszterre, Jakaya Kikwetére szándékozik „hagyni” az elnöki hatalmat. Ez a módszer – mely érthetően idegen a nyugati demokrácia-felfogás számára – teljesen elfogadott, mi több, a társadalom által elfogadott hatalomátadást jelent.

A monopol állami hatalommal jellemezhető Tanzániában és Kenyában a közigazgatási struktúrák – a brit gyarmati örökségből levezetve – alkalmasak lennének a nemzeti szint alatti kormányzás, az önkormányzatokban való erőteljesebb helyi szerepvállalás, a helyi civil társadalom felerősítésére. A helyi önkormányzati reformprogramok hosszú évek sikertelenségét mutatták, és az elmúlt néhány évben – helyi kutatók szorgalmazása nyomán – történt valódi előrelépés abba az irányba, amely a helyiek számára talán legfontosabb közösségi szintet és formációt jelenti, a falu és annak felértékelődése felé. A 2006-ban és 2009-ben rögzített interjúim is alátámasztják, hogy a falvak önkormányzatai szintjén lenne megvalósítható a tényleges hatalommegosztás és állampolgári aktív szerepvállalás. A tanzániai elképzelés szerint a törvényhozást a falugyűlés, a végrehajtást a falutanács és a bíraskodást a falubíróság testesítheti meg. E tekintetben szintén a gyarmati korszak öröksége fontos tapasztalatokat rejt a tradicionális közösségi döntéshozatal és a (nemzet)állami adminisztráció közelítésében. A Frederick Lugard által leírt közvetett uralom során, már az 1920-as évektől a helyi vezetőket egyre inkább bevonták a gyarmatosítók az irányításba – mégha a döntéshozatal kulcsa a britek kezében maradt is –, így az európai struktúrákkal közvetlen közlelől ismerkedhettek meg.

Maga az állam, amelynek számtalan fejlődési lehetőséget kellene biztosítania az egyének és közösségeik számára, ezáltal egy magasabb életminőséghez kellene tudnia hozzájárulni, stagnál, és több, kimondottan állami funkciót képtelen ellátni.

A Fund for Peace amerikai agytröszt által évről évre publikált országlistából látható, hogy főként Kenyára, de akár Tanzániára is éppúgy igaz a „bukott állam” kifejezés, mint sok más afrikai (és fejlődő) országra. Egyikük sem képes hatékonyan felépíteni a társadalom mindennapjait átható korrupció ellen – bár e tekintetben is óvatosságra int a korrupciós magatartásoknak a mindennapokba való szervesült beágyazódása, és a korrupciónak az afrikai kontextusban való pontos értelmezése. Emellett Tanzánia államnak például komoly gondot okoz a menekültek kérdése, az ezzel járó bűnözés visszaszorítása és a kapcsolódó helyes gazdaságpolitikák meghatározása. A civil szektor fejlődését is visszaveti a korrupció, valamint a túlzottan centralizált hatalomgyakorlás, amely sok esetben pontosan a helyi megoldásoktól szívja el az amúgy elsősorban külföldről, a nemzetközi közösségtől érkező (erő)forrásokat. Az állam–civil szektor relációt is negatívan érinti az egyébként is hiányos elosztási és újraosztási mechanizmusok sora – az állam nem képes ezek garantálására.



■ ■ VILÁG-NÉZET

Ez utóbbi pont a mai korban és a kortárs nemzetközi politikai gyakorlatban bír jelentőséggel, hiszen bizonyítottan tanúi vagyunk az „északi filozófia” változásának, amely egyre határozottabban enged teret a helyi szinteken megfogalmazható igényeknek és a helyi megoldások végrehajtási folyamataiban a helyi emberek, szervezetek bevonásának. A nemzetközi közösség – jó példával az Európai Unió jár elöl – úgy tűnik, megértette, hogy Afrikának szüksége van egy újfajta öndefinícióra, olyanra, amely tradicionális gyökerekkel rendelkezik és képes a mai kor kihívásait új afrikai szemmel nézni. Az afrikai reneszánsz gondolata tehát beérik, és a nemzetközi szervezetek elfogadják, hogy a speciális, országokra vonatkozatható érdekek mellett a kontinensnek önmagán belül van szüksége összefogásra annak érdekében, hogy reális és megvalósítható jövőképet alkosson meg saját maga számára. Az Európai Unió például ennek jegyében határozott legújabb, hosszú távra tervező Afrikastratégiájáról, amely a Cotonou-i Partnerségi Megállapodásból kiindulva már külön entitásként kezeli az afrikai kontinenst (persze annak különböző térségeire jellemző különbségeket is figyelembe veszi támogatási, együttműködési, fejlesztési politikáinak megfogalmazásakor).

Jegyzetek

- 1 A módszertanról és általában az afrikai társadalmi-gazdasági állapotok és problémák megértéséhez szükséges elméletekről és iskolákról lásd bővebben: Tarrósy I. (2009): Politikai elméletek és módszertanok a mai afrikai problémák megértéséhez. In: Csizmadia S.–Tarrósy I.: *Afrika ma. Tradíció, átalakulás, fejlődés*. Pécs: Publikon Kiadó.
- 2 A Lawyers' Environmental Action Team 1994-ben alakult meg mint Tanzánia első környezeti joggal foglalkozó civil szervezete. Tagjai között olyan jogászokat és ügyvédeket találunk, akik a környezet helyes és fenntartható menedzsmentjével, valamint a demokratikus kormányzással foglalkoznak. Részletesebben lásd az interneten: <http://www.lead.or.tz>. A hivatkozott tanulmány megtalálható: <http://www.lead.or.tz/publications/decentralization/legislation.php>
- 3 A folyamatot részleteiben mutatják be, valamint a rendeletek és szabályozások pontos hivatkozási számait is közlik az említett tanulmány szerzői: Mniwasa, Eugene–Shauri, Vincent: *Review of the Decentralization Process and Its Impact on Environmental and Natural Resources Management in Tanzania*. Dar es Salaam: LEAT, November 2001.
- 4 Az angol „tribe” szóval jelölt etnikai közösségek nem azonosak azzal a fogalommal, amit a magyar nyelvben meghonosodott „törzs” kifejezés takar. Eltérőek a vélemények azt illetően, hogy ha például „törzsi művészetre” gondolunk, akkor – ahogyan azt A. A. Gerbrands vagy Frank Willette (1965) kifejtette – „a mi művészetünk ellentéte jelenik meg az ő művészetükkel szemben, és így etnocentrikus beállítottságot” tükröz – hasonlóan olyan kifejezésekhez, mint „néger művészet, primitív művészet, a természeti népek művésze, ... bennszülött művészet ...” (Bodrogi, 2008:88) Mások éppen „a törzsi kifejezés mellett foglalnak állást.”. Egyetértve Bodrogi Tiborral, „összefoglaló megnevezésként” e kifejezést bizonyos kontextusokban megfelelőnek és alkalmazhatónak vélem.
- 5 Szuahéli szó, jelentése: család, fivéri viszony, barátság, átvitt értelemben testvériség. A Nyerere elnök által bevezetett afrikai szocializmus szuahéli elnevezése.
- 6 A Nyerere-korszak lezárultával, 1985-ben Ali Hassan Mwinyit, Zanzibár akkori elnökét, Nyerere helyettesét választották meg elnöknek. Mwinyi 1995-ig töltötte be az elnöki posztot, amikor is az első szabad többpárti elnökválasztáson Benjamin Mkapa szerezte meg a mandátum elnyeréséhez szükséges többséget.



- 7 Koicsiro, Macuura: A megszegett ígéret. *Magyar Hírlap*, 2002. december 28. 23. oldal. (Egyébként Tanzánia felnőtt lakosságának 31%-a analfabéta.) Az UNESCO 1955-ös adatai szerint [...] Zanzibárban 90-95%-os volt az analfabetizmus. Ekkortájt a szigeten és a kontinensen elterülő Tanganyikában az 5–14 éves korúak kevesebb mint 20%-a iratkozott be iskolába. (Lásd további részletek végett: Szentés, 1963:133–137) Az 1970-es években kitűzött egyik állami prioritás pontosan a felnőttek írástudásának erősítését célozta, és komoly eredményeket tudott felmutatni – akkori statisztikák 964%-ot regisztráltak a teljes felnőtt populációra vetítve. 1992 óta azonban 2%-kal nőtt az analfabéták aránya. Lásd www.tehrantimes.com/index_View.asp?code=171066
- 8 E formálódó nemzetközi „standard” – melyet többek között az OECD, az IMF és más nemzetközi szervezetek is erőteljesen szorgalmaznak – tekintetében külön kutatásban érdemes azt megvizsgálni, milyen hatást gyakorol(hat) az európai típusú kormányzás a Tanzániához hasonló fejlődő nemzetállamokra. Nem beszélhetünk ugyanis egyszerű demokrácia-exportról, sajátos átalakulásnak lehetünk tanúi.
- 9 A KANU Kenya első politikai pártja volt. A rövidítés a *Kenya African National Union* nevet takarja.
- 10 Vele 2009. szeptember 26-án készített mélyinterjú a tanulmány szerzője.

Irodalom

- A. Gergely András (1996): *Politikai antropológia. (Interdiszciplináris közléteések)*. Budapest: MTA PTI Etnoregionális Kutatóközpont Munkafüzetek 8.
- Baker, Jonathan–Wallevik, Hege (együttműködve: Obana, James–Sola, Nazar) (2002): The Local Government Reform Process in Tanzania: Towards a greater interdependency between local government and civil society at the local level? *Research and Development Report*, No. 6/2002. Agderforskning, Kristiansand.
- Bayer József (2001): *A politikatudomány alapjai*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Bodrogi Tibor: Törzsi művészet. In: Kézdi Nagy Géza [szerk.] (2008): *A magyar kulturális antropológia története*. Budapest: Nyitott Könyvműhely.
- Búr Gábor: Afrika. In: Németh István [szerk.] (2005): *20. századi egyetemes történet II. Európán kívüli országok*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Búr Gábor (2008): A kenyai zavargások történelmi háttere. *MKI-tanulmányok T-2008/6*. Budapest: Magyar Külügyi Intézet. Interneten: http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmányok/T-2008-06-Bur_Gabor-kenya.pdf
- Chaligha, Amon E.: *Local Government in Tanzania*. University of Dar es Salaam. Interneten: <http://www.tanzania.fes-international.de/Activities/Docs/LocalGovernment.html>
- Chaligha, Amon (2008): *Local autonomy and citizen participation in Tanzania: From a local government reform perspective*. REPOA Special Paper No.08.26. Dar es Salaam: Mkuki na Nyota Publishers.
- Chazan, Naomi et al. (1999): *Politics and Society in Contemporary Africa*. (3. kiadás). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Chweya, Ludeki: Democratization in Kenya: Towards a Power Balance Among Institutions of Governance. In: REDET (2005): *Democratic Transition in East Africa*. E&D Limited, Dar es Salaam. 139–159.
- Dowden, Richard (2009): *Africa. Altered States, Ordinary Miracles*. London: Portobello Books. (Ch.15. Meat and Money. Eating in Kenya).
- Fage, J. D.–Tordoff, William (2004): *Afrika története*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Hodgson, Dorothy L. (1996): „My daughter ... Belongs to the Government Now”: Marriage, Maasai and the Tanzanian State. *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 30. No. 1. 106–123.
- Ivancsics Imre: A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskör telepítésének főbb sajátosságai. In: Ádám Antal–Kiss László [szerk.] (1991): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest: Vadas Nyomdaipari Kiszövetkezet.
- Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest: Századvég Kiadó.
- Koicsiro, Macuura (2002): A megszegett ígéret. *Magyar Hírlap*. 2002. december 28. 23. oldal.



■ ■ VILÁG-NÉZET

- Lóránt Attila (2003): *Kelet-Afrika. Több mint szafari*. Pécs: Alexandra Kiadó.
- Mniwasa, Eugene–Shauri, Vincent (2001): *Review of the Decentralization Process and Its Impact on Environmental and Natural Resources Management in Tanzania*. Dar es Salaam: LEAT. November. Interneten: <http://www.lead.or.tz/publications/decentralization/legislation.php>
- Oyugi, Walter O. (1998): *Bureaucracy and Democracy in Africa*. Heinemann Educational Books Inc., University of Nairobi.
- Shivji, Issa G.: Democratic village governance: A contested terrain. In: Yahya-Othman, Saida et al. [eds.] (2004): *Why is Tanzania still poor 40 years after independence? Proceedings of the 6th UDSM Convocation Symposium 2003*. Dar es Salaam: UDSM Convocation
- Szentes Tamás (1963): *Kelet-Afrika a szabadság útján*. Budapest: Kossuth Könyvkiadó.
- Tarrósy István (2004): Régiók, kisebbségek és oktatás egy kelet-afrikai példán keresztül: Tanzánia tegnap és ma. És holnap? *Kisebbségkutatás*, 13. évf. 1. szám. 102–114.
- Tarrósy István (2009): Feketék a feketelistán. Kenya a reformok útján. *Kitekintő*, 2009. október 16. Interneten: http://kitekinto.hu/afrika/2009/10/16/feketek_a_feketelistan
- Tarrósy István (2009): Kenya és a kényszerített reformok. *Afrika Tanulmányok*, III. évf. 3–4. szám. 2009. december. 6–9.
- Tarrósy István: Politikai elméletek és módszertanok a mai afrikai problémák megértéséhez. In: Csizmadia Sándor–Tarrósy István [szerk.] (2009): *Afrika ma. Tradíció, átalakulás, fejlődés*. Pécs: Publiikon Kiadó.





VISSZAHATÁS ■

RÓLUNK ÉS ÉRTÜNK

Kik azok a civilek, és hogyan harcolnak az önmeghatározásért?

Kákai László: *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon.* Pécs: IDResearch–Publikon, 2009. 205 oldal, 2390.- Ft.

A. Gergely András

■ „Gyalogok”, egyszerű közszereplők. Nem állami, nem katonai, nem piaci aktorok. A szó gazdagabb értelmében: *civilek*. Róluk szól Kákai László politológus új kötete, melyet a Publikon Kiadó adott közre Péccsett. Kérdéssel a címlapján, kétszáz oldalnyi elemzéssel a törzsanyagában, szinte száraz és aprólékos leírással, fogalomtárral, modellekkel, térségi teszt révén a gyakorlati szférába evezve. Hasznos könyv, civileknek és nem civileknek is.

Ennyi tőmondatokban a kötet. Súlyát és jelentését azonban nem a tőmondatok közlése formálja, hanem az eligazító felfogásmód, a politológus nézőpont, a működésre orientált mérlegelés, a kapcsolati beágyazottság gyakorlatias láttatása, tudományos súlyozása. Harcos könyv – nem azért, mert ellenségeket nevez meg, hanem mert modellt, rendszert, szervezetet, kapcsolatokat, dimenziókat határoz meg, aktorok és a forgószínpad viszonyában mutatja fel a jelentéseket. És nem pusztán az elméleteket, (azokat is), hanem olyan konklúziókban, amelyek Rólunk szólóan és Értünk hangzóan fogalmazódnak meg, így Nekünk, Velünk, Számunkra hasznosan. Kézbe kell venni mint tükröt, tesztelni kell benne saját arcunkat, s azután vállalni tovább a szerepet, mely a rendszerben Ránk/Őrjúk marad.

Tíz-tizenöt sorban ezzel adnám kézbe Kákai kötetét bárkinek, akinek könyvesbolti pultokon egy arányos kötetten akad meg a tekintete, melynek címlapját sakk-tábla díszíti, meg egy kérdő tónusú cím: *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon.* Az első impresszió talán a flegma érdektelenség...: kit érdekel ez?





■ ■ VISSZAHATÁS

A kétszázadik „ilyen” könyv, túlragozott téma... – amúgy sem olvasni, hanem megélni, vagy épp túlélni kell manapság...!

Ámde gyanúsán testes a kötet ahhoz, hogy semmi se legyen benne... Ha lajstromok vagy névsorok volnának szövegoldalain, valami civil adattár vagy cégjegyzék, akkor is bizonytalannal volna több száz lehetséges partner, akinek praktikus használatra beválna egy ilyen kötet. A címlap fekete-fehér sakktáblája, a messzi végtelenbe ködlő játéktér horizontja, a kölcsönösen kiszolgáltatott parasztfigurák (szelidebben: gyalogok) rendszerbe illesztettsége, szabott lépésmódjai és látható patthelyzete még el is gondolkodtatja az embert: „akkor kikről is van szó itt?”

A második, szemre azonnal kínálkozó asszociáció: na itt megint van valaki, aki felvilágosít, ki is vagyok én, mi a szerepem, hol a játéktérem... Ha nem kapnám meg naponta-hetente sokszor a kényszerű besoroltság, strukturális tagoltság, behatárolt mozgáspálya váratlan pofonjait, talán még érdekelné is a kötet. De minek egy ilyen, ha nem változtat a helyzeten, a perspektívákon...?

Csak hogy szembeszökő, a verzál betűkkel tündöklő cím többes számot használ, mintha a szerző közénk tartozna...!? Hogyan, minek, kinek írt akkor könyvet, s ha nem mozgalmi program ez, akkor mitől ekkora...? Már-már emiatt is érdemes lenne belelapozni.

Civil szervezeteket ígér „Magyarországon”... Az összeset? Teljes listát? Nevesített reklámként? Vagy olvasó és üzenetközvetítő nélküli papolást magáról a szerveződés értelméről, összes magyarországi változatairól...? Egyre talányosabb, vagy érdekesebb... Kik a civilek, én benne vagyok-e valamiképpen, akár szereplőként, akár környezetként...?

Latolgatni való kérdések. Válaszra várva...

* * *

Kákai László kötete a nevenincs közszereplőt emeli fókuszba. A közjő aktorát, a közpolitikák címzettjét, a közhasznúság léptékét. S ami ennél is fontosabb, vagy ezzel arányban állóan hangsúlyos: az avatott kutató, a rendszert belülről átlátó és mindegy „kifelé” megfogalmazó nézőpontját legitimáló szerző nem valamely harcos mozgalmi akciótervet forgalmaz, s nem a hatalmi gépezet működtetője szemével nézi a „folyon ágáló” civileket, hanem lényegében folyamatosan „liftezik” a szintek között: hol a fölérendelt szempontot szólaltatja meg, hogy a kormányzati vagy közjogi-közigazgatási racionalitás felől tekintsen le, hol alárendeltként artikulál, mint akinek mégiscsak meg kéne élnie ebből... Kívülről értékel, de belülről (is) lát. Képvissel, de helyre is tesz. Gyakorlati pályákat vizsgál, de politikaelméleti szempontrendszere dominál a diskurzusok mezőjében. A rendszer és a szervezet egyszerre áll fókuszában, a szereplő és cselekvő ugyanakkor fontosabbnak tűnik e nézőponton belül, mint a távolságtartóan hideg megjelenítés azt engedné...

Ami már az első belelapozás közben szembeszökő: az egész első íve arról szól, milyen s mennyiféle csoportosítás, konstrukció, felosztás-féleség veszi körül magát



a primér definíciót: kik a civilek...? A konvencionális szemléletmód, még a rendszer-váltást megelőző időkből, a klasszikus polgári definíciók felé hajlott: civil az, aki a polgári társadalmat építi, a polgári társaságok résztvevője, formálója, a nem állami, nem piaci, nem egyházi, nem katonai szerveződések tagja. Ő a korai polgárság vagy az ipari kapitalizmus előtti klubélet, lokális nyilvánosság főszereplője, az „éjjeliőr állam” mellett az államszerepet alulról (de belülről is) definiálni képes entitás még történelmi korokon át sokáig. Majd a késő- és poszt-szocialista miliőben talpra állott a magánérdek jogosultságát hangsúlyozni képes civilitás, az önszervező kurázsi, a nonprofit szféra, a közhasznú tevékenységben államokkal is versengő, életképes polgári társadalmat konstruáló szereplő, akinek létét és célrendszerét a nem választott politikai funkció, vagy a társadalmi jóváhagyás közvetlenebb formáiban kiteljesedő szereptudat adta. Lett légyen gazdasági társulás, egyházi aspiráció, öntörvényű szerveződés vagy bármilyen önkreatív formáció, feladata akkor már rokon volt az aktív államellenességet valló mozgalmakkal... Kákai a folyamat vázlatával szolgál éppen a formációkról megalkotott tipológiai, elnevezések és csoportosítások köreit ismertetve. Részint innen derül ki, „kik is vagyunk mi?”, részint a nem pártszervezeti, nem egyházi, nem kormányzati, alapjában véve önkéntes és nonprofit szférák bemutatásával, részint a strukturalista, funkcionalista, esszencialista felosztásokból, de nem különben a hatóköri hálót, statisztikai besorolási dimenziókat, a jogi, gazdasági, koordinatív funkciót, vagy a lefedettség köröket regisztráló árnyalatokban felvilágítva, kik és mik a civilek. Itt is hangsúly kerül a koordinatív funkciókra, a kölcsönviszonyokra-kölcsönhatásokra, s itt is új meg új arculatot kap a civilség a civilitás és az átalakulóban lévő civilizáció határán. Amikor a szakirodalom széles köreit, alapvető felosztásokat és értelmezéseket újraértelmező Szerző összegzést készít a kötet első nyomdai ívén át, tagolt szerkezeti és szervezeti vázlatát adja a szervezet-, tevékenység-, hatókör-, település- és bevételtípusok szerint tagolt világnak.

Megítélésem szerint itt egy picit egyszerűsít is, jóllehet választani kényszerült az elnevezések és funkcionális felfogáskülönbségek mezőjét tekintve. A kötetben végül is a 3. szektor átfogó elnevezéssel jelzett szféráról beszél a továbbiakban, és a „szektor” kiterjedéseit a szervezetek világában uralkodó nemzetközi trendek, méret- és létszámgyarapodás, pénzügyi életképesség, települési és térségi-területi jellegzetességek szerint taglalja, kitérve a gazdasági potenciál-különbségekre mint a civilitás szerveződési módjait, önkreatív tartalmait reprezentáló tünetekre. Itt kapcsolja össze a térségi funkciót és perspektívát a területi gazdasággal, a társadalmi kötődésekkel, a mozgástér változtatásával, a siker és a sikeresség-értékek jelenlétével vagy mintázaival. Egyszerűsítést mindeme részletes megvilágítás mellett is abban érzékelek, hogy szinte alig esik említés vagy komoly értékbecslés azon a téren, ahol a „társadalom az állam ellen” klasszikus formációi tudnak talpra állni. Hiányzik a vallási szféra szervező- és hatóerejének súlyozott elemzése, mint valamiféle kapcsolati, bizalmi- és mentális töképeességé, amely hatékony befolyásolója a fölé- és alárendeltségi viszonyoknak, a bel- és külkapcsolatoknak, a mikroszférakon túlívelő, sőt idői értelemben is „átszárnyaló” interperszonális miliőnek. Hiányzik tehát (vagy nincs



■ ■ VISSZAHATÁS

is jelen már a valóságban sem?) az az etnokulturális vagy szociokulturális potencialitás, amely nem föltétlenül a szervezetek számában, kapcsolathálóijában mutatkozik, hanem inkább az innováció térségi rendszerében, a megújuló értékekben, a tradicionális értéknormákat modern „mozgásdimenziókkal” kiegészítő mikro-miliőben volna jelen. De e „hiány” adott esetben lehet csak a recenzor hiányérzete, és magának a működő civil szférának már rég nem tartozéka...

Nem könnyű eldönteni, hogy épp a civil felhasználó számára a kötet melyik blokkja a legbeszédesebb, a „megérintő”, a hatást gyakorló: az elméleti áttekintés, a tipológiák tömbje, melyek példázatokkal ékesen ad keretet a továbbiakhoz, vagy a teoretikus kérdések mögött elindított és elvégzett kutatás a Dél-Dunántúli Régió civil szervezeteiről, kapcsolathálózatokról, vagy épp a módszertani rész a helyi közszolgáltatási-közkapcsolati szférákban mutatkozó változatosságról... A kötet függeléke, mely fogalomtár voltaképpen, kilencféle szervezeti alakzatot vesz sorra, definíciókkal, példákkal, a jogi formalizálás kiemelésével és a törvényi keretek bemutatásával... – ez éppoly praktikus haszonnal kecsegteti az olvasót, mint maga a kutatási anyag, mely négy évnyi időtartamban, közel kétezer civil szerveződést tesztele ad áttekintést (a teljes kötet mintegy negyede ez a rész, a régió civil szervezetei számára fölöttébb fontos információs anyaggal, többretegű elemzéssel és ami fontos még: közérthetően!).

Mindezek talán futó impressziók csupán, vagy a lajstromba szedett tartalom elemei inkább. Súlyosabb a mű, ha nem a civil szféra mindennapjai felől, praktikus oldaláról tekintjük. Elsőként azért, mert maga a kutatás megannyi intim bizonyosságra irányítja a figyelmet, melyek a többváltozós, súlyozott és egyéb háttérelmezések előtt a civilitás kutatására és a kutatás folytonosságának fontosságára ébresztenek. Mi több, az ekképpen vázolt civiltársadalmi miliő, a politikai szociológiai elemekből traktált áttekintés és térségi körkép nem is magában vagy önigazoló statisztikai forrásanyagként kap itt hangsúlyt, hanem politikatudományi dimenzióban, abból is legalább kétfélében. Egyik ága a civiltársadalmi empirikus feltárásának módszertanilag is korrekt, vagy legalábbis a sok közül egyféle megközelítési lehetőségét mindenképpen igazoló bizonyítéka – vagyis szakmai körben, politológiai értelemben releváns empirikus tényanyag, mely továbbiak forrása, kiterjedtebb (országos szintű vagy regionálisan összehasonlító) komparatív megközelítések bázisdokumentációjaként szolgálhat – és nemcsak a civilek, hanem az „államiak”, a külföldiek vagy az önképpel nem rendelkező bármely szerveződések számára is. A másik kisugárzás a politikatudomány elvontan elméleti-történeti ága felé tett gesztusként is figyelemre méltó, nevezetesen a mérhető mérése, az eddig teoretice tárgyaltak „élettel megtöltése”, a „civil társadalomnak” szinte személynevet adó rituálé, melyben a szerző (és kutatási munkatársai) bizonyosságát adják annak, hogy a civil kiszolgáltatottság vagy eredményesség nemcsak kurázi kérdése, nemcsak „ellenbeszéd” vagy antipolitika, hanem több tekintetben, horizontális és vertikális dimenziókban (továbbá a kínálózó időiségben nem különben!) megérthető folyamatszerűség része. Vagyis tekinthető a jelenkor politikai trendjeit, a múltból jövőbe ívelő szakasz meghatározó vagy elszen-



vedett folyamatait megnevezni képes állapot-ábrának is, amely nem túl gyakori a civil szféra magasröptű vagy moralizáló szakirodalma mellett. E „civil közhaszna” talán elsőrangú erénye a kötetnek, s nemigen volna közigazgatási-közpolitikai szakember, gazdasági vagy beruházási vállalkozó, társadalomtudományi vagy humánpolitikai-szociálpolitikai menedzser, akinek ne ajánlhatnók „kötelező irodalomként”.

A kötet alighanem csak része egy hosszabb időtávon (majd később visszatekintve) jól mérhető kiadói, szerzői, szaktudományos szellemi trendnek, amely a társadalom-szerveződés alakzatait a térség, az ország, a nemzetközi relációk függvényében is belátni engedi. E többes funkcióra képesség, a strukturális és az emberi viszonylatokra párhuzamosan nyitott belátások igénye merész, de roppant fontos vállalás. Aligha volna kérdéses, akár a civil, akár az etablirozódott társadalmi szférák felől nézve, hogy ennek várható sikerét némi drukkolással várjuk. Kellenének még hasonló kötetek, talán mindazon szférákról, melyek létéről és mechanizmusairól lát-szólag oly sokat tudunk, de mélyebbre látni mégsem próbálunk...

Kákai László kötete tehát nem szimplán „civil kötet”, nem a sok helyről ismert civiliségi morálfenntartás a célja, s nem az elvont teoretizálás a fő belső programja. Az elmúlt húsz esztendő társadalomfejlődési és társadalmi aktor-világa mint területiális életvilág bomlik ki lapjain, ettől szakmai kihívásnak, ellentmondó interpretációk kibékítő opuszának és civil közkatonák számára gyakorlati útmutatásnak is egyaránt hasznavehető – merthogy e szférák belső tagoltsága egészséges arányokban fér össze lapjain.

■ ■ SZERZŐINK/AUTHORS

BARTAL ANNA MÁRIA

Mit mutat a kaliedoszkóp? – az Önkéntes Motivációs Leltár (Volunteer Motivation Inventory) adaptálása, fejlesztése és kipróbálása a magyar önkéntesek körében

Miközben az önkéntesek motivációi egy nemzetközileg széleskörűen kutatott terület, viszonylag kevés analitikus vizsgálat foglalkozott a magyarországi önkéntesek motivációinak mérésével. A téma vizsgálata égetően fontos, hiszen a legújabb felmérések – mint például a 2008-as EVS – szerint a teljes népesség körében csökkent a szervezetek számára önkéntes munkát végzők aránya. Továbbá, a hazai nonprofit szervezetek gyakorlatából rendkívül hiányzik egy olyan módszertani segédanyag, amellyel hatékonyabbá tehetik önkéntesek rekrutációját, magtartását és foglalkoztatását. A megfelelő módszertani segédanyag kialakításához azonban először tisztán kell látnunk azokat a motivációkat, amelyek az embereket önkéntes munkára ösztönzik. Ennek érdekében adaptáltuk az Esmond és Dunlop (2004) által kifejlesztett *Voluntary Motivation Inventoryt*, amely 10 motivációs faktort és 44 állítást tartalmaz. A vizsgálat során többlépcsős módszertant alkalmaztunk. Első lépésben a lefordított kérdőívet tartalmilag teszteltük, majd a második lépésben három új, a magyar önkéntességre nézve különösen relevánsnak tartott, motivációs faktort – a vallás, a helyi közösség/önkormányzat és kormányzat „kudarcai” – egészítettük ki a leltárral. Végül pedig az adaptált és kiegészített – 13 motivációs faktort 53 állítással mérő – kérdőívet két önkéntes populációban, egy tevékenység szerint homogén (n=121) és egy tevékenység szerint heterogén (n=89) mintában, vettük fel. A statisztikai tesztek eredménye szerint mind az adaptált, mind az új motivációs faktorok megbízhatóak és alkalmasak a nagymintás tesztelésre és standardizációra.

Kulcsszavak: önkéntesség, önkéntes-kutatás, önkéntesmotivációk,

Bartal Anna Mária szociológus-szociálpolitikus, a PPKE BTK Szociológiai Intézet docense, a „Civil társadalom-nonprofit szektor szociológiája” szakirány kidolgozója és szakmai vezetője. Több nonprofit témájú könyv, tanulmány szerzője és számos kutatási program vezetője volt. Jelenleg a „Magyar Önkéntesek Motivációinak Vizsgálata” (www.volunteermotivation.hu) országos kutatási program vezető kutatója.

E-mail: ambartal@gmail.com

ANTAL ÁTTILA

Az európai közvetlen demokrácia felé. Javaslatok az európai polgári kezdeményezéshez

Az állampolgári közvetlen döntéshozás és a jogalkotásban (valamint a policy-alakításban) való részvétel egyre inkább előtérbe kerül a demokráciák működésében. A képviseleti (közvetett) demokráciára épülő rendszerek egyre inkább egy diffúz közzegé alakulnak át, amelyben erősödik a „nép (közvetlen) szava” és annak meghall-

gatása is. Az európai közvetlen demokrácia intézményrendszerének kialakítása már régóta a „levegőben lógott”. Már a zátonyra futott Alkotmány is előirányozta az európai polgári kezdeményezés intézményét. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló Lisszaboni Szerződés az Európai Unió demokratikus alapjainak megerősítését tűzve zászlajára be is vette az európai polgári kezdeményezést. A tanulmány eligazodást kíván nyújtani a népi kezdeményezések világában, és be kívánja mutatni az európai polgári kezdeményezés intézményére vonatkozó legfontosabb szabályozási irányokat. Bevezetésül néhány példát felvonultató transzatlanti kitekintést teszünk. A szabályozási irányok bemutatása után pedig felvázoljuk az európai polgári kezdeményezés előtörténetét, különös figyelmet fordítva a lehetséges szabályozási irányokra.

Kulcsszavak: Európai Unió, közvetlen demokrácia, európai polgári kezdeményezés

Antal Attila (Kecskemét, 1985) 2009-ben szerzett jogász diplomát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Jelenleg az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézete Doktori Iskolájának hallgatója, megbízott tanársegéd az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézetében. Ezeken túl az Energia Klub, valamint a Méltányosság Politikaelemző Központ munkatársa. Kutatási területei: közvetlen demokrácia, környezeti demokrácia, alkotmányozás, a magyar alkotmányos rendszerváltás, tranzitológia.

E-mail: antal.attila85@gmail.com

BALOGH PÉTER

Multiplikátor civilek?

Munkánk keretében arra keresünk empirikus választ, hogy a civil szektor milyen hatással van a fejlesztéspolitikai beavatkozások – a hazánkban 2004–2006 között az NFT I. keretében lehívott források – területi egyenlőtlenségeinek alakulására. Dolgozatunkban elsőként röviden felvázoljuk azon elméleti megközelítéseket, melyeket alkalmazhatónak vélünk a fejlesztéspolitika és egyenlőtlenségek kapcsolatának szociológiai vizsgálatára, valamint a civil szféra – társadalmi tőke – vonatkozó elméleti alapvetéseit. Az adatelemzés során egyrészt a civil szféra kiterjedtségének tiszta hatását igyekszünk megbecsülni – a lehető legmagasabb belső érvényességet megcélozva –, másrészt a fejlesztéspolitikában bevett intézményes szabályozás és a civil szféra hatásának összefüggését vizsgáljuk. Az empirikus eredmények alapján megfogalmazható, hogy (1.) a civil szervezetek hatása erősödik a kedvezményezett kistérségek arányának növekedésével, továbbá (2.) ahhoz, hogy a kedvezményezett kistérségek aránya mint intézményes szabályozás növelje az adott területi egységre jutó támogatást, a civil szervezetek legalább átlagos, vagy annál nagyobb számára van szükség.

Kulcsszavak: civil szervezetek, területi egyenlőtlenségek, fejlesztéspolitika



■ ■ SZERZŐINK/AUTHORS

Balogh Péter (Szeged, 1982) A Szegedi Tudományegyetemen szerzett szociológusi végzettséget 2006-ban. Jelenleg tanulmányait a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalmpolitika Intézet Szociológia PhD-programjában folytatja. Kutatási témája a területi egyenlőtlenségek és a fejlesztéspolitika kapcsolatának empirikus vizsgálata – a témában több elemző tanulmány szerzője. Hallgatóként a 2005/2006-os tanévben a Magyar Állam Köztársasági Ösztöndíjban részesítette, valamint 2005-ben a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Szeged város szegregációs folyamatainak empirikus elemzésével foglalkozó tanulmányát 1. díjban részesítette. **E-mail:** augurbp@freemail.hu

BÍRÓ ENDRE

Álom és rémálom (A támogatási jogviszonyról)

2009-ben a Jogismeret Alapítvány szervezésében, az ÖKOTÁRS Alapítvány TRUST programjának keretében és támogatásával több jogász és pénzügyi szakértő kollégával kutatást folytattunk a „Civil szervezetek államháztartási forrású támogatásaira vonatkozó jogi környezet jogrendszeren belüli összehasonlító elemzése” tárgyában. A kutatás keretében jogi szakmai, törvényességi szempontokból vizsgáltuk meg a támogatási jogviszonyt meghatározó jogszabályokat, az ezek keretein belül készült támogatási szerződéseket (44 tipikus államháztartási szerződést), valamint – főként a szerződésszegés jogkövetkezményei körében – a joggyakorlat és jogirodalom jelzéseit. A tanulmány rámutat arra, hogy a támogatási szerződések jogi háttere milyen kaotikus, mivel a támogatási szerződés fogalma az elemzés szerint 107 különböző jogszabályban is fellelhető, nem egységes módon. A tanulmány fontos megállapítása a civil szervezetek kiszolgáltatottsága, amely az aránytalan és túlzott felelősség- és kockázatvállalásban mutatkozik meg (például a szerződésszegés szabályozásának vonatkozásában). A tanulmány végén a szerző és a kutatók konkrét javaslatai szerepelnek.

Kulcsszavak: támogatási jogviszony, civil - állami együttműködés, közfeladatellátás

Bíró Endre jogász. Kilenc év ügyészi általános felügyeleti gyakorlat után 1988-tól jogtanácsos, majd 1991-től ügyvéd. Az ÁRBOC Kft kiadó egyik alapítója, több jogi közlöny és ismeretterjesztő kiadvány szerkesztője. Tizenegy önálló kötete jelent meg a hatósági jogok, munkajog, gyermeki jogok, közoktatási jog, nonprofit jog és a jogi ismeretterjesztés körében. (Ez utóbbira példa a 2006-ban megjelent *Jogi szótár* című könyve.) Több tanulmány szerzője és jogi kiadvány, segédeszköz szerkesztője; a fogyatékos személyek jogaival, ifjúsági jogokkal, gyermek- és ifjúságvédelemmel, jogpedagógiával és jogi információszolgáltatással kapcsolatosan. A Jogismeret Alapítvány szakmai és kutatási vezetője, több hazai felsőoktatási intézményben vezet pedagógus, illetve gyógypedagógus hallgatóknak joghasználói, jogalkalmazói, gyermek- és diákjogi illetve iskolajogi kurzusokat. Tagja a Betegjogi-, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány Kuratóriumának; s az első két ciklusban, 2004–2008 között tagja volt a Nemzeti Civil Alapprogram Tanácsának 1998-ban Gyermekekért-díjjal



MUSZ), 2002-ben Ezüst Toll Díjjal (GYISM), 2006-ban a Magyar Köztársasági Érdemrend lovagkeresztjével tüntették ki.

E-mail: drbiro@arboe.hu

TARRÓSY ISTVÁN

Önkormányzatok és civil társadalom Kelet-Afrikában. Tanzániai és kenyai tapasztalatok, gyakorlatok és reformok

A tanulmány két kelet-afrikai állam, Tanzánia és Kenya meglehetősen hasonló erőfeszítéseit és megoldásra váró problémáit mutatja be a civil társadalom jelenlegi állapota és lehetséges fejlődései tekintetében. E folyamatok értelmezéséhez az elemzés egy nagyobb látószögű kitekintést nyújt a politikai és társadalmi átalakulásokat, főként az önkormányzati rendszerek reformjait illetően. Nem célja, hogy a bemutatott két ország civil szervezeteit részletesen vegye górcső alá, inkább a civil társadalom fejlődésének és fejleszthetőségének értelmezési keretét, a sajátos demokratizálódás kontextusát és szereplőit taglalja részeiben és összefüggéseiben – többek között a Chazan és társai (1999) által kifejlesztett politikai interakció módszertana segítségével. A gondolatmenetből kitűnik, hogy a monopol állami hatalommal jellemezhető Tanzániában és Kenyában a közigazgatási struktúrák – a brit gyarmati örökségből levezetve – alkalmasak lennének a nemzeti szint alatti kormányzás, az önkormányzatokban való erőteljesebb helyi szerepvállalás, a helyi civil társadalom felerősítésére. Ugyan a helyi önkormányzati reformprogramok hosszú évek sikertelenségét mutatták, az elmúlt néhány évben tényleges előrelépés történt abba az irányba, amely a helyiek számára talán legfontosabb közösségi szintet és formációt jelenti, a falu és annak felértékelődése felé. A szerző által 2006-ban és 2009-ben rögzített interjúk is alátámasztják, hogy a falvak önkormányzatai szintjén lenne megvalósítható a tényleges hatalommegosztás és állampolgári aktív szerepvállalás.

Kulcsszavak: Afrikai civil társadalom, Kelet-Afrika, brit gyarmati örökség, helyi közösség, nemzetközi nyomás, monopol állami hatalom, gyenge/bukott állam, a falu felértékelődése

Tarrósy István (1973) a Pécsi Tudományegyetem Politikai Tanulmányok Tanszékének egyetemi adjunktusa, a PTE Afrika Kutatóközpont titkára és koordinátora. Ph.D. doktori címét a politológia területén summa cum laude minősítéssel szerezte meg 2009 nyarán. Tagja az MTA Köztudományok és a Magyar Politikatudományi Társaságnak. Elnökségi tagja a Magyar Afrika Platformnak, továbbá tagja a kenyai központtal működő Institute for Democracy in East Africa (IDEA) tudományos tanácsának. Az Afrika Tanulmányok folyóirat alapítója, szerkesztője és kiadója. Több mint 40 tanulmány, cikk szerzője és több mint 15 tanulmánykötet szerkesztője. Kutatási területe: Észak-Dél kapcsolatok és globalizáció, kelet-afrikai átmenetek és Tanzánia államfejlődése, sino-afrikai és afro-ázsiai kapcsolatok, politikai kultúrák a világban.

E-mail: tarrosy@publikon.hu

■ ■ SZERZŐINK/AUTHORS

ANNA MÁRIA BARTAL

What does the kaleidoscope reveal? – Adapting, developing and testing the Volunteer Motivation Inventory in Hungary

While volunteer motivation is an internationally well-researched field, there has been little by way of analytical insight into volunteer motivation in Hungary. The practical relevance of this issue is all the more acute by empirical evidence, e.g. in the 2008 EVS, that the number of persons active in volunteering is sharply decreasing. It is therefore more important than ever to provide voluntary organisations with a set of effective methodologies for recruitment, maintenance and employment of volunteers. Such methodologies, however, first require a thorough understanding of what motivates people to take up voluntary work. For this purpose, we adapted the Volunteer Motivation Inventory developed by Esmond and Dunlop (2004), which measures ten motivational factors with 44 statements, to be better applicable in Hungary, and supplemented it where so needed. This was achieved by a multi-stage methodology. In the first stage, the inventory was translated and tested. In the second, it was enhanced by three motivational factors we deemed to be particularly relevant for the motivation of volunteers in Hungary, namely religion, the community/local authority and governmental failure. Finally, the adapted and enhanced questionnaire (which measures 13 motivational factors with 53 statements) was tested on two sample populations, one (n=121) homogeneous, while another (n=89) heterogeneous, in its volunteer activity. By way of statistical testing, it was concluded that both the adapted and the newly added motivational factors are reliable indicators and capable of large sample-size testing and standardising.

Keywords: volunteer, volunteer motivation, volunteer sector research.

Anna Maria Bartal sociologist, expert in social policy and assistant professor at Institute for Sociology, Pázmány Péter Catholic University. The convenor and supervisor of the "Civil Society – the Sociology of the Nonprofit Sector" course specialisation, her list of publications include six monographs and numerous articles on the non-profit sector. Currently, she is working as the project leader of a large-scale survey on volunteer motivations in Hungary, the Hungarian Volunteer Motivation Research, under a grant from the Hungarian Ministry of Labour and Social Affairs.

E-mail: ambartal@gmail.com

ATTILA ANTAL

Towards to European Direct Democracy. Recommendations on the European Citizens' Initiative

The citizens direct decision-making and civil participation in the legislation (and policy-forming) process have come to the front in recent years. The representative democracies are increasingly transformed into diffuse systems, in which the "people (di-

rect) voice” has intensified. The institutional development of European direct democracy has long been “in the air”. The Constitutional Treaty envisaged the European initiative, but it has run aground. The next step was the Treaty of Lisbon amending the European citizens' initiative. The study intends to provide guidance to institution of the people's initiatives and seeks to demonstrate the most important regulatory directions of the European initiative. After the presentation of the initiative trends the study outlines the history of European citizens' initiative, with particular attention to the potential regulatory disciplines.

Keywords: European Union, direct democracy, European citizens' initiative

Attila Antal (Kecskemét, 1985) He obtained a legal degree from Eötvös Loránd University, Faculty of Law and State in 2009. Currently he is doing his PhD studies at ELTE Faculty of Law and State Political Science Institute and he is also temporary assistant lecturer at the Political Science Institute. Moreover, he is working at the Energy Club and the Centre for Fair Political Analysis. His research areas: direct democracy, environmental democracy, transformation of the Hungarian constitutional system, transitology.

E-mail: antal.attila85@gmail.com

PÉTER BALOGH

NGOs as multipliers?

In our paper we employ empirical evidence to answer the question of what kind of effect NGO's have on the territorial inequalities of development policy intervention – funds allocated in Hungary between 2004-2006. First we shortly introduce the theoretical aspects which may be able to study the relationship of development policy and inequalities, furthermore we embed theoretically the NGO's – social capital. In the course of data analysis on the one hand we try to estimate the net effect of NGO's – attempting to reach the highest possible level of internal validity. On the other hand we investigate the connection between the NGO's and the institutional regulation of development policy. The empirical evidence of the analysis shows that (1.) NGO's effect is increasing if the rate of beneficiary micro-regions is higher, and (2.) in order the institutional regulation (beneficiary status of underdeveloped micro-regions) to increase the level of realized development funds, there must be at least average or higher number of NGO's.

Keywords: NGO's, territorial inequalities, development policy

Péter Balogh (Szeged, 1982) He graduated in Sociology (MA) at the University of Szeged in 2006. At present he continues his studies as PhD-student at the Institute of Sociology and Social Policy of Corvinus University, Budapest. His research topic is the empirical study of the relationship between territorial inequalities and develop-

■ ■ SZERZŐINK/AUTHORS

ment policy – he is author of several essays of this issue. As university student in the school year 2005/2006 he was awarded Fellowship granted by the Republic by the Ministry of Education, furthermore in 2005 the Szeged Academical Commission of Hungarian Academy of Sciences awarded 1st prize for his competition essay about the empirical study of spatial segregation in Szeged.

E-mail: augurbp@freemail.hu

ENDRE BÍRÓ

Dreams and nightmares (Public finance grants to the NGOs in Hungary)

This study is based on a research titled “A comparative research on the legal environment of contracting practice by the public finance to the NGOs” in 2009. The research was made by lawyers and financial experts of Jogismeret Foundation in the frame of a TRUST project implemented by Ökotárs Foundation. The study includes an overview of the relevant literature and a comparative legal examination of 44 typical contracts, as an empirical base. It focuses on the content of the contracts as the relation of the grantor and the grantee or the regulation of violation of contracts. The study points out how confusing is the legal background of public finance contracting since there are 107 laws on different levels to regulate grants to the NGOs. Another main finding is the defencelessness of the NGOs as beneficiaries as they have to take all the responsibilities and can pay a huge price of any mistakes of the project implementation. The study also includes some recommendations by the author and the researchers.

Keywords: grants, NGO–state relationship, public service

Endre Bíró is a lawyer. After nine years of attorney’s general supervision practice, legal counsel from 1988, than lawyer from 1991. He is one of the founders of the ÁRBOC Ltd. Publishing Company, editor of several legal journal and educational publication. He has eleven books on authorities’ law, law of labour, children’s rights, public education law, NGO and educational law. (For example the Legal Dictionary published in 2006.) He published and edited several studies, legal publication and manuals on rights of disabled, rights of youth, child and youth protection, legal pedagogy and legal information service. He is the professional and research leader of the Jogismeret Foundation, he delivers lectures and courses in several universities on legal exercise, children and student rights for pedagogy students and teachers of handicapped people. He is a board member of the Public Foundation for Rights of Ill people, Children; between 2004-2008 he was the member of the Council of National Civil Fund. He was awarded in 1998 by „For the Children” prize (Hungarian Journalist Association), and in 2002 he received the „Silver Pen” prize (Ministry of Youth and Children). He got the „Knight’s cross of the Order of the Republic” prize in 2006.

E-mail: drbiro@arboc.hu

**ISTVÁN TARRÓSY**

Local Governments and Civil Society in East-Africa. Tanzanian and Kenyan experiences, practices and reforms

The paper focuses on two East-African states, i.e. Tanzania and Kenya in terms of the current state of their civil societies and their potential future developments, and introduces a number of rather similar efforts and problems to be solved in both national contexts. For the sake of better understanding, it provides a larger overview of the political and social transformations, in particular that of the reforms of local governance systems. It, however, does not aim for looking at NGOs in the two countries in detail, rather it discusses the conceptual framework of civil society development, as well as the peculiar context and actors of democratisation – with the help of the method of political interaction termed by Chazan et al. (1999). The study reveals that the administrative structures both in Tanzania and Kenya – where monopolistic state power is omnipotent – could be appropriate to strengthen governance at sub-national levels, together with fostering stronger public participation in local governments and empowering civil society as such. Although local government reform programmes have long shown a number of failures, in the last couple of years real improvements have been made in the direction that represents the most important community level and formation to society at large, i.e. the village and its increased appreciation. The interviews the author recorded in 2006 and 2009 also support that the actual power-sharing and active citizen participation could be achieved on the level of village local governments.

Keywords: African civil society, East-Africa, British colonial heritage, local community, international, pressure, monopolistic state power, fragile/failed state, the revalued village.

István Tarrósy (1973) is assistant professor at the Department of Political Studies of the University of Pécs, as well as secretary and co-ordinator of the university's Africa Research Centre. He received his Ph.D. in Political Science with summa cum laude in the summer of 2009. He is member of the Public Body of the Hungarian Academy of Sciences, the Hungarian Political Science Association, the Hungary-Africa Platform and the Scientific Advisory Board of the Institute for Democracy in East Africa (IDEA), Kenya. He is the founder, editor and publisher of the journal *Africa Studies*, Hungary. He has published more than 40 studies and articles, and edited more than 15 volumes. His research themes include: North-South relations and globalisation, East-African transitions and the development of the Tanzanian state, Sino-African and Afro-Asian relations, political cultures across the globe.

E-mail: tarrosy@publikon.hu

