

<i>Előszó</i>	7
I. A HARMADIK SZEKTOR	9
HARSÁNYI LÁSZLÓ	9
<i>A harmadik szektor</i>	9
CSANÁDY DÁNIEL	24
<i>A civil társadalom szerkezete</i>	24
GÁSPÁR MÁTYÁS	33
<i>Magad uram ... A civil önkormányzás körvonalai</i>	33
II. LEHETŐSÉGEK ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK ÁTVÁLLALÁSÁRA	51
DR. HAZAI ISTVÁNNÉ	51
<i>A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban</i>	51
TÓBIÁS LÁSZLÓ	71
<i>Civil lehetőségek a közművelődésben</i>	71
GYENES SZILÁRD	83
<i>Együttműködési és szerződéskötési lehetőségek a környezetvédelem, természetvédelem és területfejlesztés területén</i>	83
DR. SZÜDI JÁNOS	100
<i>A civil szervezetek részvétele az oktatással kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásában</i>	100
DR. CSOBA JUDIT	113
<i>Átfogó jogszabályi területek bemutatása foglalkoztatás-munkanélküliség terén</i>	113
III. KÉPESSÉG ÉS KÉPESSÉ VÁLÁS AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSRE	127
KASSÓ ZSUZSANNA	127
<i>Feltételek az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködéshez. Hogyan válhatnak képessé az önkormányzatok az együttműködésre?</i>	127
CSANÁDY DÁNIEL	148
<i>A közhasznú szervezetek törvényi szabályozása</i>	148
TÓBIÁS LÁSZLÓ	162
<i>A közhasznú szervezetek típusai és azok jellemzői</i>	162
DR. BÓDI GYÖRGY	178
<i>A civil partner, mint gazdálkodó szervezet</i>	178
IV. EGYÜTTMŰKÖDÉSEK, SZERZŐDÉSEK ÖNKORMÁNYZATOK ÉS CIVIL SZERVEZETEK KÖZÖTT	189
KATONA PÉTER	189
<i>Az önkormányzatok és a nonprofit szektor kapcsolatáról</i>	189
SZALAI IBOLYA–DUSZA KRISZTINA	197
<i>Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának és a városban működő szociális tevékenységet ellátó civil szervezeteknek az együttműködéséről</i>	197
HALÁSZ JÁNOS	210
<i>7 NŐ, 6 FÉRFI ÉS EGY ALAPÍTVÁNY - A Derecske Városi Jóléti Szolgálat Alapítvány története, működése</i>	210

Előszó

A DemNet füzetek legújabb kötetét tartja kezében az olvasó. Ez a harmadik olyan könyv, mely a **Hálózat a Demokrációért Program** (DemNet) civil szervezetek számára szóló kézikönyv sorozatában jelenik meg. A kézikönyvekkel a civil szervezetek munkáját segítő szakirodalom hiányát igyekszik enyhíteni a program. A könyvek fogadtatását tekintve elmondhatjuk, hogy sikeresen, hiszen mind a médiakapcsolatokról (A Médiáról Civil Szervezeteknek, Budapest, Agroinform Kiadóház, 1997.) mind a foglalkoztatásról szóló (A non-profit szervezetek szerepe a helyi foglalkoztatásban, Agroinform Kiadóház, 1998.) könyv ismertté, keresetté vált a civil szervezetek körében.

A Hálózat a Demokrációért Program - melyet az Amerikai Egyesült Államok Fejlesztési Hivatala (USAID) finanszíroz és a United Way International bonyolít Magyarországon - alapvető célja a a civil társadalom fejlesztése, a harmadik szektor támogatása képzésekkel, kisösszegű pályázatokkal. Természetesen a szektor önmagában nem fejleszhető, hatékony programok más szektorok (üzleti és önkormányzati) bevonása nélkül elképzelhetetlenek. A civil és az önkormányzati szektor együttműködése egyre erőteljesebb folyamat, mindkét oldal egyre nyilvánvalóbb érdeke a (különböző szintű és tartalmú) partneri viszony kialakítása.

A két szektor közötti együttműködés erősítését, polgárbarát társadalmi intézményrendszer kiépítését célozza a DemNet Civilbarát Önkormányzat programja, melynek keretében lehetőséget adtunk civil szervezeteknek és önkormányzatoknak, hogy helyi szinten közös programokat indítsanak el, ún. „civil inkubátorházakat” hozzanak létre. Együttműködést erősítő képzési programokkal segítettük mind a civil szervezeteket, mind az önkormányzatokat. Nagysikerű volt a két szektor közötti szerződéskötés lehetőségeiről szóló regionális konferenciasorozatunk, melynek keretében az önkormányzatok kiadható feladatait, ezek civil szervezetek által történő átvállalhatóságának feltételeit, kereteit tekintettük át. Az „Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között” című kézikönyv tehát tulajdonképpen a DemNet Civilbarát Önkormányzat programjának eredménye, hiszen a program tapasztalatai alapján dolgoztuk ki a könyv felépítését.

A könyv célja az, hogy a civil szervezetek, illetve a velük kapcsolatban álló önkormányzatok számára áttekintést adjon a két szektor közötti együttműködés, különösen a közszolgáltatások terén való feladatmegosztás magyarországi helyzetéről. A könyv szerzői az önkormányzatok és a civil szervezetek oldaláról is bemutatják az együttműködés területeit, feltételeit, esetleges nehézségeit. A könyv világos felépítésű: a két szektor bemutatása,

lehetőségei után a különböző szakterületek elemzése következik. A két szektor együttműködéséhez szükséges feltételeket jogi, gazdasági és szervezeti oldalról is bemutatják a szerzők. A könyvet esettanulmányok és konkrét szerződésminták zárják. Reményeink szerint a könyv komoly szakmai segítséget ad a civil szervezetek és helyi önkormányzatok számára ahhoz, hogy településeik fejlődéséhez megtalálják a leghatékonyabb, együttműködésen alapuló stratégiákat.

Budapest, 1998. szeptember 2.

Nizák Péter
Igazgató
Hálózat a Demokráciáért Program

I. A HARMADIK SZEKTOR

Harsányi László

A harmadik szektor

1987-ben, sajátos politikai körülmények között - amiket többek között Soros György támogatási kezdeményezése jelentett kulturális, tudományos, oktatási tevékenységek területén - módosították a polgári törvénykönyvet. Ez a módosítás újra létrehozta az alapítványt, mint jogképes intézményt. Ez volt az a pillanat, amelyben újjászületett a hazai nonprofit szektor. A - még - erős kormányzati és a kiépülőben lévő piaci szektorok mellett megjelent a harmadik szektor, hogy tevékenységével újfajta kínálatot jelenítsen meg a közszolgálatok számos területén. Az újjászületés kifejezés teljesen indokolt abban az értelemben, hogy az 1949-es kényszerű megszakítás után majd negyven esztendővel nyílt rés az állami közszolgálat-ellátás addig kikezdehetetlennek tűnő monolitikus falán. Létrejött a lehetősége annak, hogy az állampolgár - aki csak a következő évtől vált adófizető polgárrá is, ha csak részben is - maga döntsön arról, milyen közfunkciókat, milyen közhasznú tevékenységeket kíván támogatni.

Az alapítvány, mint jól működő intézmény természetesen nem volt ismeretlen a magyar közéletben. Bár a statisztikák nagyon hiányosak, tudjuk például, hogy a főváros 1934 novemberében 406 különféle alapítványt és alapítványszerű juttatást kezelt. De tudjuk azt is, hogy az alapítványtevések gyakorlata már az 1848-as szabadságharc előtti években megkezdődött Magyarországon.¹

Más a helyzet a hazai nonprofit szektor másik jelentős, sőt nagyobb számú intézményével, az egyesülettel. Az egyesületek esetében is lehet a 80-as évek végén újfajta újjászületésről beszélni, de a magyar egyesületek történetében formai megszakítás, törés nincsen. Az egyesületek vagy ahogyan a statisztikák nevezték, a társas nonprofit szervezetek száma 1862-ben a mai országterületen 319 volt, néhány évvel később, 1878-ban már 1917, a 30-as években számuk meghaladta a 14 ezret. 1989-ben e szervezetekből valamivel több, mint 8 ezret regisztrált a statisztika.² Az 1989-ben megszülető egyesülési törvény tehát nem egy új intézmény életlehetőségeit teremti meg, „csupán” megszabadítja az addig volt egyesületeket a politikai gyámság terheitől, és utat nyit a szabad szerveződés előtt.

¹ Balázs Magdolna: Az alapítványi élet indulása Magyarországon, Esély 91/1

² Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1995, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest 1997.

A magyarországi nonprofit - vagy ahogy e tanulmány címében szerepel, a harmadik - szektor tehát nagyon rövid idő, egy évtized alatt mutatott fel rendkívül lendületes növekedést. A szektor szereplőinek száma ötszörösére növekedett, miközben a szektor szerkezete is meghatározó módon változott meg. Mi volt - illetve optimális esetben mi még ma is - az oka ennek az erőteljes fejlődésnek olyan körülmények közepette, amikor a magyar gazdaság és a magyar társadalom a mai napig ható „transzformációs válságát” éli meg?

Kuti Éva egyik tanulmányában³ a lehetséges okokat a következőkben foglalja össze:

- **Visszatérés a trendhez:** a megtört történelmi fejlődéshez való gyors igazodás.
- **A társadalmi és a politikai struktúra átalakulása:** a rendszerváltással együtt járó változások hatásai.
- **A jóléti szolgáltatások krónikus hiánya:** az államszocialista korszakbeli hiányt felváltó állampolgári igények kielégítése.
- **„Áthárított felelősség” és szerkezetváltás:** a kormányzat erőteljes részvétele a szektor létrehozásában és pénzforrásainak megteremtésében.
- **A túlélésért folytatott harc:** a válság különböző szereplői így (is) harcolnak saját túlélésükért.

A nonprofit szervezetek reneszánsza arra mutat, hogy az állampolgárok tudatában voltak/vannak a harmadik szektor fontosságának. Pontosán érzékelik azt, amit egyébként a nemzetközi és az 1945 előtti hazai tapasztalatok is igazolnak, hogy tudniillik **sem a piaci, sem az állami szektor nem alkalmas minden társadalmi igény, minden közszolgálat kielégítésére.** A piaci (forprofit) szektor szerepe - meghatározás szerint - a nyereséget ígérő termelési és szolgáltatási területekre korlátozódik. Az állami szektor elsősorban arra hivatott, hogy az adott fejlettségi szinten minden állampolgár számára szavatolt, jól szabványosítható, illetve a társadalom egészét szolgáló közjavakról gondoskodjon. A nonprofit szektor szervezeteire marad minden olyan feladat, amelynek ellátására a piaci racionalitás és az állami felelősségvállalás viszonylag szűk korlátai között nem kerülhet sor. **A nonprofit szervezetek biztosítják a társadalmi önszerveződés és érdekérvényesítés kereteit, alkalmat adnak a kisebb-nagyobb társadalmi csoportok különleges igényeinek megfelelő szolgáltatások kifejlesztésére, a nem profitcélú társadalmi innovációra és a társadalmi problémák közösségi (de nem állami) kezelésére.** Egyrészt tehermentesítik az állami szektort, másrészt lehetőséget teremtenek annak társadalmi ellenőrzésére.

³ Kuti Éva: A harmadik szektor helye és szerepe a magyar társadalom és gazdaság szerkezetének átalakulásában. A nonprofit szektor Magyarországon (Tanulmányok), Nonprofit Kutatócsoport, Budapest 1992.

A nonprofit szektor fejlődése jól kiolvasható a néhány éve már szerencsére létező hivatalos statisztika számaiból. Ezek szerint 1995-ben (az utolsó statisztikai feldolgozás erről az évről van) több mint 43 ezer szervezet működött a nonprofit szektorban. (Ha ezt összevetjük a tényleges működést felmutatni nem képes bírósági bejegyzésekkel, illetve a szektor elmúlt évekbeli gyarapodását jelző statisztikai mutatók továbbvezetésével, akkor jelenleg kb. 50 ezer működő nonprofit szervezettel számolhatunk.)

*A működő nonprofit szervezetek száma 1993 és 1995 között:*⁴

Év	Alapítványok	Társas nonprofit szervezetek	Összesen
1993	11 884	22 926	34 810
1994	14 216	26 107	40 323
1995	15 650	27 685	43 335

Ezek a szervezetek 44 milliárd forint értékű hozzáadott értéket hoztak létre 1995-ben, ami a GDP 1%-át tette ki. Ez az arány egyes közszolgálati területeken lényegesen magasabb: nonprofit szervezetek hozzák létre az oktatási ágazat hozzáadott értékének 2,3, az egészségügyi és szociális ellátásnak 2,5, a szórakoztató és kulturális tevékenységeknek pedig egyenesen 17,7%-át.

A nonprofit szektor, mint önálló, a piactól és államtól egyaránt független „harmadik” szektor jelentősége nem mérhető csupán statisztikailag kimutatható gazdasági súlyával. (A GDP-hez való hozzájárulása az ENSZ - meglehetősen szűk nonprofit meghatározással dolgozó - nemzetgazdasági számlarendszerének adatai szerint egyetlen országban sem éri el a 4 százalékot.) Fontosságát az adja, hogy terepet biztosít az állampolgári öntevékenység számára, hozzájárul a demokrácia fejlődéséhez, és ugyanakkor a szolgáltatások területén alternatívát kínál a piaci és az állami szektorral szemben. A mai magyarországi helyzetben különös jelentőséget biztosít neki ugyanakkor az, hogy az egyszektorú gazdaság átalakításában hozzásegíthet azoknak a csapdáknak az elkerüléséhez, amelyeket az eddig túllálasszított szolgáltatások jövőbeni túlzott piacosítása jelentene.

Az eltelt időszakban a számbeli gyarapodáson kívül legalább ilyen jelentőségű volt a hazai nonprofit szektor szerkezeti változása is. Ez a változás egyaránt jellemző a szektor intézményi formáinak nagyon jelentős kibővülésére illetve a szervezetek által végzett domináns tevékenységek arányváltozására. Milyen intézményi formák jelentek meg az elmúlt években a szektor részeként? Milyen jogi megoldáson keresztül lehet ezeket a szervezeteket megkülönböztetni egymástól? A legegyszerűbb az eltérések (a pontosság kedvéért a nonprofit törvény hatálybalépése előtt érvényes eltérések) táblázatba

⁴ Idézett KSH kiadvány.

foglalásán keresztül szemléltetni a különböző nonprofit szervezetek életének döntő szabályozási módjait.⁵

A nonprofit szektor jogi szabályozásának legfontosabb elemei:

	Egyesület	Köztestület	Alapítvány	Közalapítvány	Közhasznú társaság
Alapítók	Jogi és magánszemélyek	Törvény	Jogi és magánszemélyek, kivéve az országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok	Országgyűlés, kormány, helyi önkormányzatok	Jogi és magánszemélyek
Csatlakozás lehetősége, tagság	Belépés önkéntes, befogadás az alapszabály szerint	Törvényben előírt kötelező tagság vagy önkéntes belépés	A csatlakozás önkéntes, elfogadása alapító okirat szerint	A csatlakozás önkéntes, elfogadása alapító okirat szerint	Társasági jog szerint
Cél, alaptevékenység	Alapszabályban meghatározott cél	Tagsághoz kapcsolódó közfeladat	Tartós közérdekű cél	Jogszabály alapján állami vagy önkormányzati feladat	A társadalom közös szükséglete kielégítése
Gazdasági tevékenység lehetősége	Csak kiegészítő tevékenységként	Az alapító törvénynek megfelelő	Csak kiegészítő tevékenységként	Csak kiegészítő tevékenységként	Elsődleges tevékenység
Jogi személyiség megszerzése	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés	Bírósági bejegyzés és hivatalos közzététel	Cégbírósági bejegyzés
Törvényességi felügyelet	Ügyészség	Az alapító törvényben megjelölt hatóság	Ügyészség	Ügyészség és Állami Számvevőszék	Cégbíróság
A vagyon sorsa megszűnés után	Alapszabály rendelkezése, vezetőség döntése szerint, azok hiányában közérdekű célra	Alapító törvény szerint	Alapító okirat rendelkezése, bírósági döntés alapján hasonló célú alapítványba	Az alapító döntése szerint	A gazdasági társaságokról szóló törvény szerint
Megszüntetés	Feloszlás, egyesülés, feloszlás útján	Törvénnyel	Alapító okiratban meghatározott cél megvalósul, idő eltelik, feltétel bekövetkezik, ill. megszüntetés egyesítés útján	Közfeladat-ellátása iránti igény megszűnt, vagy más módon hatékonyabban kielégíthető	A gazdasági társaságokról szóló törvény szerint

A táblázatban felsorolt intézmények - az alapítványon és az egyesületen kívül - a polgári törvénykönyv 1993. évi módosítása nyomán jöttek létre. Megalkotásuk mögött nagyon is eltérő és nagyon is azonos szándékok húzódtak meg. Az eltéréseket később lesz még lehetőség elemezni, az azonosságot az

⁵ A felsorolás nem tér ki a különböző önkéntes pénztárakra, illetve különböző olyan intézményekre (pl. víziközmű-társulások, hegyközségek, stb.), amelyeknek a szektorba sorolása vitatott.

államtalánítási folyamat jelentette, amelyik különböző korábbi állami szerepeket kívánt nem állami intézményekre bízni, úgy azonban, hogy az állami ellenőrzés lehetősége megmaradjon.

A nonprofit szervezetek más típusú felosztása az, amelyik az általuk elsődlegesen betöltött szerep szerint különbözteti meg a nonprofit szektor különböző intézményeit. Eszerint a következő szervezettípusok találhatók meg a szektorban:⁶

- **Adományosztó** szervezetek (zömmel alapítványok, közalapítványok).
- **Adománygyűjtő** szervezetek (szintén alapvetően alapítványok).
- **Szolgáltatásokat nyújtó** szervezetek (alapítványok, egyesületek, közhasznú társaságok).
- **Érdekvédelmi** szervezetek (egyesületek, köztestületek).
- **Felhalmozási célú, önszegélyező jellegű** szervezetek (főként egyesületek).
- **Társadalmi érintkezést szolgáló, klubjellegű** szervezetek (egyesületek).
- **Korábbi állami, államigazgatási tevékenységet “átvállaló” köztestületek.**

Jelentősen és jellemzően alakult át a magyar nonprofit szektor tevékenységi szerkezete az eltelt évtized alatt. A kezdetektől nagyon jelentős eltérés mutatkozott a nemzetközi sztenderdektől, amelyet elsősorban a kulturális, rekreációs tevékenység relatív túlsúlya, az egészségügyi szolgáltatások marginális megjelenése, az üzleti/szakmai szervezeteknek az átlagnál magasabb aránya jellemzett. Az akkori tevékenységi arányok alapvető oka a 90-es évek elejére jellemző állami szerepvállalásban keresendő. Miközben a kultúra, sport és részben az oktatás területéről az állam gyors kivonulásba kezdett, az állami szerepvállalás - ha módosult formában is, de - megmaradt az egészségügyi ellátások területén. Az üzleti szervezetek magas aránya pedig összefügg a hazai piaci szereplők, egyáltalán a hazai piac akkori fejletlenségével, gyengeségével és ezzel összefüggésben azzal az igénnyel, hogy a szereplők közösen létrehozott szervezetei vegyenek részt az érdekérvényesítési feladatokban. A hazai tevékenységi arányoknak ezt az akkori, a nemzetközi jellemzőktől való eltérését jól mutatja az a nemzetközi összehasonlítás, amely 1991-ben készült:⁷

A nonprofit szektor összetétele néhány országban (%)

Megnevezés	Francia-ország	Japán	Német-ország	USA	Magyar-ország
Kultúra, rekreáció, oktatás, kutatás	42	41	19	26	61

⁶ Kuti Éva: i. m.

⁷ Lester M. Salamon - Helmut K. Anheier: Szektor születik. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest 1995.

Egészségügy	15	28	35	53	1
Szociális ellátás	29	14	23	10	25
Üzleti, szakmai érdekvédelem	3	12	5	5	10
Egyéb tevékenység	11	5	18	6	3
Összesen	100	100	100	100	100

Az eltelt évek alatt lezajlott egy jelentős szerkezeti változás a nonprofit szektor tevékenységi összetételében. A szektor bevételeinek megoszlása 1995-ben a korábbi kulturális, rekreációs, stb. tevékenységek jelentős aránycsökkenését (40%) mutatja, az egészségügyi szolgáltatások súlya megduplázódott ugyan, de a valamivel több, mint 2%-os arányával továbbra is jelentéktelen. Csökkent a klasszikus szociális ellátással foglalkozó szervezetek részesedése is, méghozzá jelentősen, a 11% a korábbinak a felét sem éri el. Növekedett - 16%-ra - az üzleti, szakmai érdekvédelmet folytató szervezetek jelenléte és a korábbihoz képest jelentősebb arányt képviselnek a gazdaságfejlesztési tevékenységet (ide tartoznak például a különböző szociális foglalkoztatók, a munkanélkülieket segítő nonprofit intézmények) folytató szervezetek (9%).

A nonprofit törvény⁸ 1997. decemberi jóváhagyása nem teszi feleslegessé, csak más megvilágításba helyezi annak összefoglalását, hogy a nonprofit szektort, a nemzetgazdaság harmadik szektorát mi különbözteti meg a nemzetgazdaság egyéb területeitől.

1. Az ide sorolt egységek nem profitorientáltak. Ez nem a profitszerzés megtiltását, hanem az esetlegesen elért profit szétosztásának tilalmát jelenti. Ez az önként vállalt korlátozás különbözteti meg a nonprofit szervezeteket a versenyszféra vállalkozásaitól. A nonprofit szférába tartozó szervezetek közvetlenül nem segíthetik elő az őket létrehozó természetes vagy jogi személyek üzleti tevékenységét. Ez nem áll ellentétben azzal, hogy van olyan nonprofit szervezet (közhasznú társaság), amely alapvetően gazdálkodási célú, közszolgáltató tevékenysége is közvetlenül kapcsolódik a szolgáltatások világához.

2. A szervezetek közhatalmi szerepet nem gyakorolnak, továbbá nem függnak közvetlenül a kormányzattól. Ez a függetlenség elsősorban működési, gazdálkodási, vezetési autonómiát jelent, és nem a költségvetési pénzeszközök felhasználásának tilalmát. A nonprofit szervezeteket ez az autonómia különbözteti meg az állami szektor intézményeitől. A nonprofit

⁸ 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

szervezetek között ugyanakkor vannak olyan típusúak - a köztestületek -, amelyek törvényben biztosított jogaik szerint ellátnak bizonyos közhatalmi tevékenységet.

3. A szervezetek intézményesültek, s ennek megfelelően szabályos vezetőségük és kialakult működési szabályaik vannak. Ez az intézményesültség a háztartásokon belül és az informális szférában nyújtott, szintén nem nyereségérdekelt szolgáltatásoktól különbözteti meg a nonprofit szervezetek tevékenységét.

4. A közhasznúság kérdése. Ez a kategória a nonprofit törvény alapvető „újdonsága”. A törvény éppen a közhasznúság mentén bontja a nonprofit szervezeteket két nagy csoportra és hozza létre jogi értelemben a kiemelt közhasznúság kategóriáját. Tágabb értelmezésben és bizonyos mértékig persze minden, az állampolgárok által létrehozott öntevékeny szervezet közhasznú, hiszen - mint a társadalmi önszerveződés színtere - minden ilyen szervezet részét képezi a társadalom demokratizálódási folyamatának. A közjó fogalmát szűkebben értelmezve viszont csak azok a szervezetek minősíthetők közhasznúnak, amelyek tevékenységükkel nemcsak tagjaikat, hanem a tágabb közösség érdekeit is szolgálják. A törvény szerint e szűkebb körnek is kiemelt részébe tartoznak azok a tevékenységek, amelyekkel a nonprofit szervezetek törvény által meghatározott állami vagy területi önkormányzati feladatokat oldanak meg. Az általános közhasznú és a kiemelten közhasznú szervezetek egymástól való megkülönböztetése során két különböző hiba veszélye továbbra is fennáll. Az egyik gond, hogy a szűkebb értelemben vett közhasznúság elvének szigorú érvényre juttatásával minden olyan szervezet hátrányos helyzetbe kerülhet, amely nem közvetlenül szolgálja a tágabb közösség érdekeit. A közhasznúságnak ez a merev és direkt értelmezése kizárná minden kedvezményből az egyesületek, társaságok, klubok, kamarák döntő többségét. A másik gond viszont éppen a közhasznúság „felső” osztályának a meghatározása. Itt a veszély az, hogy ebbe a kategóriába, nagy részben az állam által létrehozott és az állami támogatástól továbbra is nagymértékben függő szervezetek kerülnek be.

5. Az adományokból való működés és az öntevékenység kérdése. Azokban az országokban, ahol a nonprofit szektor fejlődése nem szakadt meg évtizedekre, magától értetődő, hogy e szervezetek többsége jelentős magánadományokat kap, vagy/és tevékenységét önkéntes munkavállalásra alapozza. Ott sem jelenti azonban ez a körülmény azt, hogy a nonprofit szervezetek ne kapnának (esetenként igen komoly) költségvetési támogatást, állami megrendeléseket, ne folytatnának vállalkozói tevékenységet, s szolgáltatásaik ellenében ne jutnának ár- és díjbevételekhez. Magyarországon jelenleg és belátható ideig még igen

nagy hiba lenne a **nonprofit meghatározásban túlhangsúlyozni az öntevékenység (az ellenszolgáltatás nélkül végzett munka) és az önkéntes adományok szerepét.** Egyrészt a túllálassítás évtizedei után az állam még ma is a legnagyobb vagyon- és jövedelem-tulajdonos, valamint természeténél fogva a legjelentősebb közszolgálat-ellátó, akinek támogatása vagy megrendelése nélkül a nonprofit szektor megerősödése továbbra is elképzelhetetlen. Másrészt a tudatos állami jelenlét, az állami működtetés tudatos csökkentése éppen a különböző közfeladatok államtalanítását, e feladatok ellátásának más típusú intézményesülését segítheti elő. Mindez természetesen nem jár, nem járhat együtt az állami költségvetés fokozott tehervállalásával. Egyéb súlyos érvek mellett a költségvetési terhek csökkentésének szükségessége is amellet szól, hogy a nonprofit szervezeteknek legyen módjuk vállalkozási bevételeikből fedezni közhasznú alaptervességük költségeit. Számításokkal igazolható továbbá az is, hogy a közvetlen- és közvetett állami támogatás nyomán a nonprofit szektor képes e bevételek megsokszorozásával a közszolgáltatások forrásait jelentősen bővíteni.

6. A politikai szervezetek kizárása. A nemzetközi gyakorlatban általánosan elfogadottnak számít, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás szervezeteit, a politikai pártokat és ezek fiókszervezeteit ki kell zárni a nonprofit szervezetek közül. (Nincs természetesen egyetértés abban, hogy milyen szervezetek tekinthetők vagy nem tekinthetők minden kétséget kizáró módon politikai szervezetnek.) A legutóbbi idők magyar gyakorlata magukat a politikai pártokat ugyan kizárta, az őket támogató (például a választási kampányba bekapcsolódó, vagy azt pénzzel ellátó) egyesületeket, alapítványokat viszont sajnos bevette a nonprofit szervezetek kategóriájába. Ezen a területen az áttörést az úgynevezett 1%-os törvény jelentette, amely a személyi jövedelemadó 1 százalékához való hozzáférést - más szabályok mellett - a nonprofit szervezetek alapszabályukban is rögzített politika-mentességéhez kötötte. Ez a folyamat azután folytatódik a nonprofit törvény szabályozásában is, amely a közhasznúság elnyeréséhez már kifejezett feltételül szabja a politikamentességet is.

A nonprofit törvény elfogadása jelentősen növelni fogja a harmadik szektor jövőbeni biztonságát, az ide tartozó szervezetek stratégiaépítési lehetőségeit. Ennek nem mond ellent, hogy nagyon fontos kérdésekben a törvény nem adott megoldást, inkább újrafogalmazott bizonyos kérdéseket. Érdemes ezekből a szektor egészét meghatározó módon befolyásoló kérdéseket sorra venni:

Az állami szerepekről

- Világosan kell tudni, hogy az adókedvezményt élvező nonprofit szervezetek - ha közvetve is - állami támogatást kapnak, de facto közpénzekkel gazdálkodnak. Az államnak, mint a közpénzek felhasználásáért felelős

szervezetnek gondoskodnia kell annak ellenőrzéséről, hogy az adókedvezményben és/vagy közvetlen költségvetési támogatásban részesülő szervezetek rendeltetésszerűen, az alapító okiratukban szereplő közcéloknak megfelelően használják-e fel a közvetlen és közvetett állami támogatásokat.

- Az állam és a nonprofit szektor kapcsolatának különös metszete a kormányzat alapítóként való részvétele nonprofit szervezetek létrehozásában. Ezek közül a közalapítvány mind szervezetenként (kormányzati döntéssel megszüntethető), mind pénzügyileg erős függésben van a kormánytól. Létrehozásukkal a korábbi gyakorlathoz képest leszűkült az állami vagyon alapítványtétel útján való privatizálásának lehetősége. (A közalapítvány létrehozására jogosult szervezetek magánalapítványt nem alapíthatnak.) Ennek a korlátozásnak az volt a célja, hogy az állam csak a feltétlenül szükséges esetekben, közfeladatok ellátásával összefüggésben jelenjen meg a nonprofit szférában. Megfontolandó azonban egyrészt az, hogy többségükben még a fejlett piacgazdaságok kormányai is fenntartják maguknak az alapítványtétel jogát, másrészt az is, hogy Magyarországon még korántsem zárult le a szektorok közötti új munkamegosztás kialakulása. Ebben az átalakulási folyamatban adott esetben indokolt lehet, hogy a kormány (a továbbiakban tőle független) magánalapítványokat hozzon létre, amennyiben azok eddig államinak számító, de közfeladatként el nem ismert feladatok ellátását vállalják át. Nehezen látható be, indokolt esetben miért ne lehetne a központi vagy a helyi kormányzat akár alapítója is ilyen nonprofit szervezeteknek, különös tekintettel arra, hogy a magánalapítványokhoz való csatlakozásának, vagyis azok közpénzből történő támogatásának ma sincs jogi akadály.

Az intézményesültség, a nyilvántartás és az ellenőrzés problémái

- A jelenlegi gyakorlatban a nonprofit szervezetek a bírósági bejegyzéssel jönnek létre. Mindenképpen szükség van megbízható és naprakész nyilvántartás kialakítására. Ilyen nyilvántartás vezetésére eddig a bíróság alkalmatlannak bizonyult. Bár a nonprofit szervezetek elvben kötelesek bejelenteni az alapvető adataikban bekövetkezett változásokat, ennek a kötelezettségnek nem túl megbízhatóan tesznek eleget, mivel ahhoz semmi érdekük nem fűződik, s a bejelentés elmaradását semmi nem szankcionálja.

- A nonprofit szervezetek nyilvántartásának megbízhatóságát a leghatékonyabban úgy lehetne javítani, ha a változások regisztrálását nem a szervezetektől érkező bejelentésekre, hanem a hivatalos beszámolókra (mérlegbeszámolók, adóbevallások, statisztikai jelentések) alapoznák. A magukról semmilyen módon életjelet nem adó, a bejegyzéskor megadott címen meg nem található szervezeteket bizonyos idő eltelté után - hivatalos eljárás keretében - törölni lehetne a nyilvántartásból. Ugyanakkor szorgalmazni kellene, hogy a támogatásokat osztó (ezen belül is különösen a költségvetési

támogatások elosztásáról döntő) szervezetek ellenőrzék, pályázóik szerepelnek-e a nyilvántartásban, vagyis megfelelnek-e az elemi intézményesültségi és beszámolási követelményeknek.

- A nyilvántartás problémáival szorosan összefügg, de annál jóval bonyolultabb feladat a nonprofit szervezetek gazdálkodásának, nonprofit elvű működésének, közhasznúságának ellenőrzése. Le kell szögezni: a nonprofit szervezetek, s ezen belül különösen a „kiemelten közhasznúak” pénzügyi, gazdálkodási adatai nem tekinthetők üzleti titoknak, a szervezetek belső ügyének. Mivel ezek a szervezetek jelentős részben közpénzekből (közvetlen vagy közvetett, adókedvezményeken keresztül kapott állami támogatásból) és adományokból gazdálkodnak, természetes, hogy szoros társadalmi ellenőrzés alatt kell működniük. Az ellenőrzés részletességének és szigorúságának a törvény szerint is összhangban kell lennie a kedvezményezettség fokával.

- A csak a nonprofit alaptevékenység adómentességét élvező szervezetek esetében mindössze azt kell ellenőrizni, hogy tevékenységük megfelel-e a nonprofit elvű működés alapkövetelményeinek. A többi szervezeteknél vizsgálandó ezen felül a tevékenység közcélúsága, a szolgáltatások színvonala, diszkrimináció-mentessége, hozzáférhetősége, az alap- és vállalkozási tevékenység aránya, a keresztfinanszírozás mértéke. Az ellenőrzésnek ezen felül ki kell terjednie az átvállalt közfeladatok ellátásának értékelésére, a feladat-ellátás színvonalának, stabilitásának, hatékonyságának vizsgálatára is.

A működés nyilvánosságával kapcsolatos kérdések

A nonprofit szervezetek működésének nyilvánossága valójában több célt is szolgál:

- hozzáférhetővé teszi a szolgáltatást az érintettek számára,
- biztosítja a nonprofit elvű működés társadalmi ellenőrzését. Láthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a szektornak juttatott állami és magántámogatások illetve a költségvetési elosztásból adókedvezmények formájában elvont pénzek áramlásának útját, felhasználásának közhasznúságát. Segítség ad ahhoz, hogy az állam ne akarjon és ne tudjon meghatározó befolyáshoz jutni az általa támogatott nonprofit szervezetekben, azok társadalmi-közéleti aktivitását ne állíthassa politikai céljai szolgálatába.

Mindkét szempontot figyelembe véve, a nyilvánosság szerepe a kölcsönös gyanakvás oldása, a bizalom megalapozása. Ebben az értelemben a nyilvánosság nem az összeütközés, hanem az együttműködés eszköze. A nonprofit szervezetekkel szemben támasztott nyilvánossági követelményeknek természetesen a közhasznúság fokához kell igazodniuk. Minél szélesebb körű egy nonprofit szervezet közösségi támogatottsága, minél nagyobbak az általa élvezett adókedvezmények, annál indokoltabb, hogy tevékenységét szoros társadalmi ellenőrzés alatt végezze.

A nonprofit szervezetek működésének - a megszületett új törvénytől független - fontos eleme a profit szétosztásának tilalma, gazdálkodási kérdések szabályozása. A nonprofit szervezetek döntő többsége olyan tevékenységi területeken jön létre, ahol egyidejűleg vannak jelen a klasszikus költségvetési intézmények, a piaci vállalkozások és a kettő közötti nonprofit típusú szerveződések. E területeken - alapvetően a széles értelemben vett humán szolgáltatások szférájáról van szó - a piaci mechanizmusok csak korlátozottan érvényesülnek, vagy a szolgáltatások, vagy az igénybevevők sajátos jellege miatt.

Ezt a korlátozott piacképességet, illetve a közfeladatok ellátásának társadalmi hasznosságát ismerik el a modern államok azzal, hogy a nonprofit szervezeteknek nemcsak az alaptevékenységen kívüli vállalkozását engedik meg, hanem ennek nyereségének adómentes visszaforgatását közszolgáltatásaik fedezetére, esetleg bővítésére.

Az ilyen - adókedvezménnyel támogatott, s ugyanakkor profitszétosztási tilalommal sújtott - vállalkozási tevékenységeket ma egyaránt folytathatják a társasági formában (közhasznú társaság), valamint az alapítványi és az egyesületi formában működő nonprofit szervezetek. Nem minden esetben világos azonban, hogy hol húzódik a szervezetek alaptevékenysége és nyereségcélú tevékenysége közötti határvonal, mi számít vállalkozási tevékenységnek. A szabályozás formálisan döntött arról, hogy a vállalkozási nyereség adókedvezménye valamennyi, a közhasznúsági skála bármelyik formájában megmaradjon, de a gyakorlat próbája még hátra van.

A profitszétosztási tilalom megszegésére nemcsak a vállalkozási tevékenységgel összefüggésben van mód, hanem a szervezetek alaptevékenysége során is. Kézenfekvő visszaélési forma az, hogy a nonprofit szervezet nem fizet ugyan osztalékot, de alapítóinak, tagjainak, támogatóinak ingyenes vagy névleges árú szolgáltatásokat nyújt, s így részesíti őket anyagi előnyben. A nonprofit szervezetek megszűnése, átalakulása is alkalmat adhat a felhalmozott nyereség utólagos szétosztására. Szintén a lehetséges kiskapuk közé tartoznak az alkalmazottaknak fizetett indokolatlanul magas bérek illetve a költségtérítés címén elszámolt juttatások. Ezeknek a kiskapuknak a megszüntetése mellett a profitszétosztási tilalom érvényre juttatásának jogszabályi fejlesztése természetesen felöleli az alapítóval, a támogatóval, az adományozóval kapcsolatos eljárásokat csakúgy, mint az állami támogatás különböző formáinak ehhez kapcsolt szabályozását.

A nonprofit szektor működésének további fontos jellemzője, hogy az ide tartozó szervezetek a működésükhöz szükséges bevételeikre milyen módon tesznek szert. Nagy a valószínűsége persze annak, hogy a nonprofit törvény át fogja rendezni a különböző szervezetek bevételeit. (Például megnöveli az

egyesületeknek adott adományok arányát, illetve átrendezi az állami támogatás szerkezetét a közhasznúsági skála mentén.) Ennek ellenére - vagy éppen a törvény működése előtti pillanatok felvillantásaként - érdemes szemügyre venni a különböző nonprofit szervezetek bevételi forrásainak szerkezetét.

A már említett nemzetközi összehasonlítás⁹ a következő arányokban regisztrálta a különböző országok bevételeinek forrásait:

Bevételi források százalékos aránya országoként, 1990

Megnevezés	Franciaország	Japán	Németország	USA	Magyarország
Állami támogatás	59	38	68	30	23
Saját bevétel	34	60	28	51	57
Magántámogatás	7	2	4	19	20
Összesen	100	100	100	100	100

A 90-es évek elején készült felvételtől két fontos tény olvasható le a magyar nonprofit szektor helyzetéről. A nonprofit szektor történetében klasszikusan jelentős kapacitással bíró európai országokban az állami támogatás részaránya többszörösen haladja meg a magyar szektor azonos évben, regisztrált állami támogatási arányát. (És ez a különbség még nem is mutatja a támogatás volumene, nagysága közötti, feltehetően óriási eltéréseket.) Az állami beavatkozást nagyon óvatosan kezelő amerikai állam is nagyobb arányban vett részt a szektor támogatásában, mint amire itthon tellett. Ez - mint cseppben a tenger - mutatja meg, milyen komoly együttműködés alakult ki, a fejlett polgári társadalmak állama és az ottani civil szektor között. Más oldalról nézve meglepő volt az a magas arány - persze nem függetlenül az állam támogatási képességétől -, ami a magyar lakosság részvételét jellemezte a hazai nonprofit szektor életben tartásában. A helyzet azóta sem változott. 1995-ben kísértetiesen azonos arányok olvashatók le a KSH adatközléséből. Az állami támogatás részaránya még valamelyest csökkent is 21%-ra, miközben a magántámogatásé 22%-ra növekedett. Ez arra mutat, hogy még nem jött létre a kívánatosnak mondható partneri viszony, együttműködés a nonprofit szervezetek és az állami intézmények között. Ezt a gondot erősítheti fel az államháztartási reform folyamata.

Nincs jelenleg jól érzékelhető és értékelhető elképzelés arról, mit jelenthet, és hogyan valósulhat meg a nonprofit működés alternatívája a különböző intézményi szolgáltatások területén. Másként fogalmazva: milyen mikroökonómiai, üzemgazdasági jellegű változások szükségesek ahhoz, hogy az

⁹ Lester M. Salamon - Helmut K. Anheier: i. m.

intézményi közszolgáltatások működőképessége megmaradjon, a pénzügyi, gazdálkodási szemlélet erősödjék, esetleg a szolgáltatások hatékonysága is növekedjék? Ugyanakkor az utóbbi egy-két évben elindult és felgyorsult egy helyenként spontánnak is nevezhető átalakulási folyamat, amelynek keretében különböző költségvetési szolgáltatást ellátó intézmények - főként a kulturális területeken, a különböző minisztériumi háttér-intézmények esetében - átalakulnak javarészt közhasznú társaságokká, kisebb mértékben pedig közalapítványokká (pontosabban az intézmények jogi értelemben vett megszüntetését követően a feladatuk kerül át). Az államháztartás reformjának ez, a közszolgáltató intézmények működését érintő területe óriási és még csak nagyon kevésbé látható feszültségekkel terhes. A nonprofit működési mód sok esetben ugyanis olyan intézménycsoportoknál jelent meg követendő megoldásként, amelyek jelentős mértékben eladósodtak, csődközeli helyzetben vannak és alapfunkcióikat csak a legnagyobb nehézségek árán tudják teljesíteni (felsőoktatás, kórházi ellátás). Nem világos azonban, hogy ez az állapot milyen mértékben következett be e szolgáltatások tartós állami alulfinanszírozásából (azaz a vizsgált alternatíván végül is kívül eső tényezőből) és milyen mértékben a szolgáltatást végző intézmények „üzemviteléből”, tehát abból a mikrogazdasági problémakörből, amelyre valóban tényleges válasz lehet a nonprofit működtetési mód bevezetése.

Fontos kérdés tehát, hogy a költségvetési intézmények átalakulása nonprofit gazdálkodást folytató szervezetekké milyen hatékonyság-javulással jár együtt. „Csupán” társadalmi jellegű hatékonyság növekedés következik-e be, amennyiben közelebb kerül a szolgáltatás az igénybevevőhöz, megváltozik a feladatok ellátásához szükséges pénzeszközök feletti rendelkezés formája, sikerül önkénteseket bevonni a feladatok ellátásába, erősödik a társadalom ellenőrzése, vagy esetleg üzemviteli jellegű is? Pillanatnyilag homály fedi, hogy a politikának igazából mi a várakozása e tekintetben.

Az átalakulás és az átalakítás következtében a magyar nonprofit szektorban egy sajátos duális helyzet jön létre. Egyrészt számbeli többségében, de erőforrásait tekintve biztosan kisebbségben megmarad, sőt tovább fejlődik a nonprofit szektor civil része, az egyesületek és a magánalapítványok világa. Ez az a rész, amely alulról jön létre sokféle kreativitás és civil kurázi hordozójaként, amely rész valódi magán „vállalkozás” marad. Másrészt kialakul egy szűk, néhány száz szervezetből álló és erősen az államhoz (önkormányzatokhoz) kötődő, az állam által létrehozott és részben az állam által továbbra is tulajdonolt, de jelentős pénzeszközökkel rendelkező közalapítványi és közhasznú társasági háló.

Az állami „kötelezettségek”, szolgáltatások tényleges, fizikai értelemben is vett teljesítésének legfontosabb terepét mindezekben belül a területi önkormányzatok jelentik. A decentralizációs törekvések, amelyek az állam totális jellegének megváltoztatását tűzték ki politikai célul, egyik megoldásként

a helyi döntések és feladat-ellátások arányának jelentős növelését tartották célravezetőnek. E célkitűzéseket azonban a gazdaság és ezen belül a központi költségvetés elhúzódó és máig tartó válsága és a rendszerváltozás egymást követő kormányainak újraetatiszáló törekvései miatt nem követte a közpénzek feletti rendelkezés hasonló nagyságú decentralizálása. Ennek következtében a közszolgáltatások kínálata és kereslete között (mennyiségi és minőségi értelemben egyaránt) egyre növekvő feszültség a helyi hatalom akadályává vált elsősorban. Ugyanakkor a helyi hatalom tulajdonában lévő intézmények környékén jelentek meg legnagyobb számban azok az alternatív szerveződések, amelyek esetleg képesek vagy olcsóbban, magasabb hatékonysággal ellátni az önkormányzatok által kötelezően elvégzendő szolgáltatásokat, vagy olyan szolgáltatásokat nyújtani a társadalom különböző csoportjainak, amelyeket e csoportok más módon nem is tudnának megszerezni. Például a szociálpolitika területén bizonyos értelemben ezt a folyamatot erősíti Magyarországon az a körülmény is, hogy a korábban a különböző piaci termelőegységek (állami vállalatok, termelőszövetkezetek) által ellátott közszolgáltatások szinte teljesen megszűntek, illetve ezek elvégzése is a területi önkormányzatokra, valamint a nonprofit szektorra vár.

A kérdés azonban továbbra is az: mennyire és milyen módon jelentenek alternatívát a különböző közfeladatok ellátásában az új piaci szereplők és a kialakuló civil szervezetek? Mennyire tekinti ezeket a kezdeményezéseket a helyi hatalom egyfajta versenytársaknak és mennyire olyan partneri viszonyra, feladatmegosztásra érdemes lehetőségeknek, amelyek politikai és szakmai szempontból is hosszú távú előnyökkel kecsegtetnek?

Ha az államháztartás reformja kapcsán (bármit jelent is ez a kifejezés) a nonprofit szektort elemezhető alternatívának tartjuk (és biztosan az), válaszra várnak a következő kérdések:

- A nonprofit szektor, a nonprofit rendszerű szolgáltatók mennyire és milyen körülmények között jelentenek komolyan számba vehető alternatívát az állam és főként az önkormányzatok által közvetlenül - saját intézményrendszeren keresztül ellátott szolgáltatásokkal - szemben, és jelentenek-e ugyanakkor valós alternatívát e feladatok teljes mértékű piaci ellátása helyett?
- A nonprofit gazdálkodási forma, tehát a közszolgáltatások nonprofit intézményeken keresztül történő teljesítése milyen előnyöket jelent, egyrészt az ilyen módon nyújtott szolgáltatások minőségében, hozzáférhetőségében, másrészt az intézményi gazdálkodás, a szolgáltatás ellátásának pénzügyi, gazdasági hatékonyságában?

Másfelől kérdés: ha nem lesz intézményi reform, tehát ha a költségvetési intézmények erre alkalmas csoportjánál nem változik meg a gazdálkodás rendje, a jelenlegit nem váltja fel a nonprofit gazdálkodási alakulat, akkor nem termelődik-e újra (nem marad-e meg) a színvonalatlan tevékenység, és/vagy a

fogyasztók egyes csoportjainak ellátatlansága, és ezekkel párhuzamosan a központi és önkormányzati költségvetések hiánya?

Ha a reform nyomán (helyett?) erőteljes és a hazai viszonyokat ismerve kampányszerű átalakulás indul meg olyan közszolgáltató szektorokban, mint az egészségügyi ellátás, a szociálpolitika, a kultúra, a felsőoktatás, akkor megváltozik a nonprofit szektor jellege. Az egész szektort érintően ekkor veszélyessé válik a már említett dualitás, amelynek nyomán eltérő indíttatású és eltérő filozófiájú rész-szektorok alakulhatnak ki. Lesz egy kb. 50-60 ezer szervezetet tartalmazó civil karakterű része és lesz egy néhány száz szervezetből álló QANGO (kvázi nemállami szervezetek) része, amelynek alapítója, tulajdonosa és feladat-meghatározója az állam (az önkormányzat) marad. Ez utóbbi kis számú szervezet jelentheti viszont az egész nonprofit szektor gazdasági fő erejét és potenciálját. Probléma ez, vagy sem?

Csanády Dániel

A civil társadalom szerkezete

I. A nonprofit szektor eredete

1. A nonprofit szektor politikai eredete

Politikai szempontból a társadalomban hagyományosan két nagy szereplőt különböztetünk meg: egyfelől az **államot** és másfelől a **polgári (civil) társadalmat**. Ennek a kettős modellnek megfelelően gazdasági szempontból a társadalmat **közérdekű** és **magánérdekű** részekre (szektorokra) osztjuk fel. Ezt a hagyományos megkülönböztetést tükrözi a kontinentális jogrendszereknek **közjogra** és **magánjogra** való felosztása. Ez a kettős modell azonban ma már mind politikai, mind gazdasági, mind pedig jogi szempontból idejét múltnak tekinthető. A fejlett nyugati országokban ugyanis a polgári társadalom illetve a gazdaság magánszektora két jól megkülönböztethető további részből áll: egy **haszonérdekelt** (forprofit) és egy **nem haszonérdekelt** (nonprofit) szektorból.

Ennek a nem haszonérdekelt és nem kormányzati (harmadik) szektornak a jelentősége a fejlett nyugati államokban ma már elsősorban gazdasági természetű. A magántulajdonon nyugvó piacgazdaság és az államtól független polgári társadalom kialakulásának időszakában azonban a **polgári önszerveződések** (városi és szakmai önkormányzatok, oktatási intézmények és értelmiségi klubok, egyleti és szövetségi mozgalmak) fontos politikai szerepet játszottak. E szerep lényege a piacgazdaság és a jogállamiság **alapvető intézményeinek** (politikai szabadságjogok, polgári igazságszolgáltatás, versenyszabályok, fogyasztóvédelem, stb.) kiküzdése és védelmezése volt. Ez a szerep a polgári társadalom fejlődése során nem szűnt meg, gazdasági válságok és a politikai feszültségek idején felerősödött, majd a békés fellendülések idején visszaszorult. A fejlődő országokban és az autoriter rendszerekben azonban ez a szerep mindmáig időszerű.

Ezt a szerepet töltötték be a nonprofit - magyar kifejezéssel közcélú - szervezetek a közép- és kelet-európai egypárt-rendszerek utolsó időszakában is, amikor politikai pártokat még nem lehetett létrehozni, de az államtól független közcélú szervezeteket már igen. A jogállam kialakítását és a piacgazdaság stabilizálását követően azonban sokan úgy vélik, hogy a pártállam bukásával együtt a közcélú szervezetek politikai szerepe is megszűnt, és - a nyugat-európai viszonyokhoz hasonlóan - a nonprofit szektorra elsősorban gazdasági szerep vár. Ez a vélekedés azonban figyelmen kívül hagyja azt a történeti tapasztalatot, mely szerint a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság önmagában még nem

biztosítja a polgári társadalom demokratikus fejlődését. A kormányzati és üzleti szektorok közé ékelte helyzetüknél fogva a nonprofit szektorok a világ minden táján a demokrácia tartalékai.

Közép- és Kelet-Európában az újonnan létrejött demokratikus pártok és intézmények formális legitimitása még gyenge, a hagyományos bürokratikus elitek és struktúrák informális ereje pedig töretlen. A jugoszláv utódállamok önkényuralmi rendszereinek megszilárdulása riasztó példával szolgál a politikai hagyományok túlélési képességére. A demokrácia erőforrásai ma még nagyon egyenlőtlenül vannak elosztva Európában. Nyugat-Európában jelentős belőlük a kínálat, és jelenleg kisebb irántuk a kereslet, Kelet-Európában ennek éppen a ellenkezője tapasztalható. A közép-európai országok - ideértve Ausztriát és Németország keleti részét is - nonprofit szektorai jelenleg még olyan **szervezeti erőforrások**, amelyek társadalmi értéke messze meghaladja e szektorok anyagi alapjait és gazdasági teljesítményét.

2. A nonprofit szektor gazdasági eredete

Gazdasági szempontból a nonprofit szektor a piacgazdaságok tökéletesítésének eszköze, amely a korai piacgazdaságokban bizonyos hiányzó szolgáltatások pótlása érdekében született. A nonprofit szervezetek eredetileg olyan szükségletek kielégítésére jöttek létre, amelyeket a piaci szolgáltatók azért nem elégítettek ki, mert rövid távon az nem hozott számukra üzleti hasznot (nyereséget), az állam pedig azért nem látott el, mert hosszabb távon az nem növelte a kincstár bevételeit (adóbevételeket). A kapitalizmus korai szakaszában ezek a szolgáltatások döntően a társadalom kiszolgáltatott és nélkülöző rétegeinek létfenntartását biztosították (például szegény- és árvaházak, önképző és önszegélyező szervezetek), ezért Angliában a nonprofit szervezeteket mindmáig jótékonyági szervezeteknek (charities) nevezik.

A magánjótékonyág (charitas) azonban nem bizonyult megfelelő anyagi és szervezeti alapnak az alapvető szociális ellátások biztosítására. A XIX. század rohamos iparosodása a század második felére Európában a szociális közállapotok korlátaiba ütközött: a magas munkanélküliség, a nagyfokú szegénység, a széleskörű írástudatlanság és a fertőző betegségek nem segítették elő a szakképzett munkaerő és a fizetőképes kereslet jelentős növekedését. Ezért a császári Németországban az alapvető szociális szolgáltatások egy részét az állam átvállalta a jótékonyági szervezetektől (például közegészségügy, közoktatásügy), más részét pedig hivatásrendi szervezeteinek támogatásán (privilegiumok, monopóliumok, kincstári adományok, stb.) keresztül biztosította.

A német társadalom azonban két világháborúban fizette meg az árat annak, hogy a német polgárságot az állam szervezte meg és a polgárság szervezetei a mindenkor hatalom szolgálatába álltak. A polgárság megszervezése ugyanis

nem csak a szociális helyzet javítására, hanem a háborús mozgósításra is alkalmasnak bizonyult. A második világháborút követően a nyugat-európai kormányok egyik jelentős felismerése volt, hogy a nonprofit szervezetek állami irányítás alá kerülése komoly veszélyeket rejt a demokráciára nézve. Ezt a felismerést a fejlett nyugati országokban a nonprofit szervezetek egységes jogi kereteinek kialakítása követte, aminek eredményeként az állami beavatkozás korlátozottá, a költségvetési támogatás nyilvánossá, a szervezetek tevékenysége pedig átláthatóvá és elszámoltathatóvá vált.

II. A nonprofit szektor szerepe

1. A nonprofit szektor gazdasági szerepe

A fejlett piacgazdaságokban a nonprofit szervezetek léte már nem a hiányzó szolgáltatásokkal, hanem a szolgáltatók hiányosságaival magyarázható. A magánszolgáltatások terén a fogyasztók sok esetben nem képesek kellően megítélni a piaci szolgáltatások minőségét (például gyógypedagógiai nevelés, öregotthon, házi gondozás). Ezért bizalmatlanok a haszonérdekelt szolgáltatókkal szemben, akiknek elsődleges célja a nyereség növelése, nem pedig a fogyasztói igények minőségi kielégítése. Ilyen esetekben a fogyasztók szívesebben fordulnak a nonprofit szolgáltatókhoz, mivel azok nem érdekeltek tájékozatlanságuk kihasználásában. A nyereségérdekelt szolgáltatások terén tehát a nonprofit szervezetek az információs monopóliumok ellensúlyozására és a fogyasztói bizalom fenntartására jönnek létre.

A közszolgáltatások terén a fogyasztók döntően úgynevezett közjavakat vesznek igénybe. A közjavaknak az a sajátossága, hogy ha egyszer létrehozták őket, akkor a továbbiakban már mindenki számára hozzáférhetőek (közúthálózat, közegészségügy, stb.). A közjavak szolgáltatása nem nyereséges, többek között ezért is biztosítják azokat az állami intézmények. A költségvetés korlátai miatt azonban az állam is csak egy bizonyos határig képes a közjavak iránti keresletet kielégíteni. Az állami intézmények nem a nyereség növelésében, hanem az alapvető szükségletek mennyiségi kielégítésében érdekeltek, ezért ez a határ az átlagos fogyasztói igény szintje. A közjavak biztosításának terén tehát a nonprofit szervezetek az átlagos igényeket meghaladó kereslet kielégítésére jönnek létre (különleges képzést nyújtó iskolák, átlagon felüli ellátást biztosító kórházak, stb.).

A nonprofit szektornak jelentős gazdasági szerep jut a nagyarányú **gazdasági növekedést** vagy jelentős **szerkezeti változást** átélő piacgazdaságokban (példa a hatvanas és a nyolcvanas évek Nyugat-Európája, vagy a hetvenes évek Dél-Európája). Ez a szerep a köz- és magánszolgáltatások rendszerének egyensúlyban tartása az átalakulás során. Ezt a szerepet a nonprofit szervezetek az állami monopóliumok lebontásán és új szolgáltatói

piacok kialakításán keresztül töltik be. A közszolgáltatások magánosításának és a magánszolgáltatások piacának bővítése terén tehát a nonprofit szervezetek az állami elvárások és a piaci **igények összehangolására** jönnek létre. Ez a szerep Közép- és Kelet-Európában igencsak időszerű, ám a nonprofit szektornak a közszolgáltatásokban való részvétele még sem Magyarországon, sem a környező országokban nem alakultak ki számottevő mértékben.

2. A nonprofit szektor politikai szerepe

A fejlett országokban a piaci viszonyok és a kormányzati tevékenység hiányzó láncszemeinek pótlásán, valamint a két szektor szolgáltatásainak kiegyensúlyozásán kívül a nonprofit szervezetek még két alapvetően politikai természetű területen játszanak fontos szerepet. Az egyik ilyen terület az **állampolgári részvétel** szervezeti kereteinek biztosítása. Ezen a területen elsődlegesen politikai, érdekképviselői, jogérvényesítési, vallási, kulturális, tudományos és szakmai célokat szolgáló **közcélú szervezetek** tevékenykednek, amelyek egyrészt az állami intézmények tevékenységének „állampolgári ellenőrzését” végzik, másrészt eszményeik megvalósítása vagy népszerűsítése érdekében komoly szolgáltató tevékenységet folytatnak.

Alapvetően különbözik ettől a területtől az **állam társadalomszervező tevékenységének** terepe. A közérdekű és a magánérdekű szektorok együttműködésének elősegítése vagy esetleg kikényszerítése érdekében az állam gyakran nem állami szervezetet, hanem úgynevezett köztisztviselőket - más néven korporációkat - hív létre. A **köztisztviselő** nem minden állampolgárnak, hanem csak azok meghatározott csoportjainak (például ügyvédeknek, orvosoknak, gyógyszerészeknek) nyújtanak szolgáltatásokat. E csoportok számára azonban a tagság kötelező, a szervezet finanszírozása pedig a tagoktól kikényszeríthető (adó típusú tagdíjak).

A kötelező tagságon és tagsági adón alapuló köztisztviselő szolgáltatásai tehát **monopolszolgáltatások**, így ezek a szervezetek sok esetben közhatalmi jellegűek (például szaknyilvántartások, tevékenységi engedélyek, etikai ellenőrzések). Ezeket a szervezeteket Amerikában találóan GONGO-nak (government-organised non-governmental organizations) nevezik, hiszen látszólag ugyan nonprofit szervezetek, de valójában **kormányzati befolyás** alatt működnek. E szervezetek csak gazdasági értelemben számítanak nem haszonérdekelt szervezeteknek. Politikai szempontból ugyanis nem a magánszektor részének, hanem az állam kinyújtott karjának tekintendők.

3. A korporatív fejlődés veszélye

A modern **antidemokratikus törekvések** ugyancsak a német típusú polgárosodás tévútjaira nyúlnak vissza. Ezek lényege abban áll, hogy a nemzeti érdekekre való hivatkozással (háború, újjáépítés, modernizáció) a kormányzat

politikailag korlátozza a polgári társadalom működését. A nyugati demokráciák történetének tanúsága szerint azonban erre csak akkor kerülhet sor, ha valamilyen történeti körülmény miatt az adott ország polgári társadalma **gyenge vagy megosztott**. A közép-európai országokban az elmúlt kétszer negyven év hagyományait és a jelenlegi társadalomfejlődést is figyelembe véve a korporatív politikai rendszerek kialakulása reális veszélyének tekinthető.

A **korporatív rendszerekben** az állam nem számolja fel teljesen - nem államosítja - a polgári társadalmat, hanem annak üzleti célú és közcélú szervezeteit közös intézményekbe, az állam által létesített hivatásrendi szervezetekbe - más néven szakmai korporációkba - kényszeríti. Ezáltal az állam egy olyan társadalmi-gazdasági modellt hoz létre, amelyben az egyes szektorok nem válnak el egymástól, hanem szorosan egymásba fonódnak, és a kormányzat ezeken a szervezeteken keresztül irányíthatja a magánszektor és módosíthatja a piaci viszonyokat. A korporatív berendezkedés alapelve **a politika és a gazdaság összefonódása**, így a korporatív rendszer és a demokrácia alapvetően kizárja egymást.

A piacgazdaság különböző szektorait azonban hosszú távon nem lehet **összefonódásra kényszeríteni**, mert céljaik alapvetően eltérnek egymástól. A különböző célok pedig előbb vagy utóbb az egész gazdaság fejlődésének korlátjává válnak. A kormányzati szektor sok mindenre vállalkozhat, amit legitim közérdeknek vél, de bizonyosan nem tartozik feladatai közé a demokratikus intézményeknek korporatív intézményekkel történő felváltása, valamint a gazdasági verseny és a piaci viszonyok közvetlen befolyásolása. A demokratikus államokban a kormányzatnak semmilyen körülmények között sincs felhatalmazása **társadalom gyökeres átalakítására**.

A társadalom és a gazdaság három szektoros (forprofit, nonprofit és kormányzati) modelljének jogi vetülete a **nonprofit törvények** megjelenése a nyugat-európai jogrendszerekben. A nyugat-európai országokban ugyan nem egységes formában, de mindenütt törvényi szinten szabályozzák a nonprofit szektort. Az európai jogrendszerekben ott nem volt szükség nonprofit törvény megalkotására, ahol a közcélú szervezeteknek hosszú és töretlen előtörténetük volt, így átfogó jogi szabályozásuk **történetileg kialakult** (pl. Egyesült Királyság). Bármilyen jogi formában valósult meg azonban a nonprofit szektor szabályozása, annak lényege minden esetben a közjog és a magánjog határterületének rendezése volt.

Egy demokratikus piacgazdaságban a társadalom különböző szektorainak minél világosabb elhatárolására a különböző szektorok hatékony működésének és együttműködésének legfontosabb garanciája. Ha az egyes szektorok határai elmosódnak, akkor az adott társadalom alapvető érdekei nem tisztázódnak. Mindez fokozottan igaz az olyan társadalmakra, amelyek egy nagyobb politikai és gazdasági egységbe - az Európai Unióba - **integráltak élnek**. A

multinacionális vállalatok és a nagy korporációk európai mezőnyében a tagságra készülő országok polgári társadalmi csak akkor tarthatják fenn integritásukat, ha nemzeti kormányaik - a kis- és középvállalkozásokhoz hasonlóan - a közcélú szervezetek jogi és anyagi feltételeit tudatosan fejlesztik.

4. A demokratikus fejlődés esélye

A **haszonérdekelt** szektor kizárólag gazdasági célra irányul, nyereségszerzésre és a magánvagyonok növelésére törekszik. A **nem haszonérdekelt** szektor viszont egyéb társadalmilag hasznos célokat (közcélokat) valósít meg, szervezeti kereteket (például politikai, érdekképviseleti, szakmai) és különleges szolgáltatásokat (vallási, kulturális, tudományos, stb.) nyújt. A haszonérdekelttség hiánya nem azt jelenti, hogy a közcélú szervezetek nem törekszenek haszonra. Ez a haszon azonban általában nem pénzügyi nyereség, vagy ha mégis, akkor az sohasem gyarapítja valamely magánszemély vagyonát. Az elért haszon csakis egy kisebb vagy nagyobb **közösség szükségleteinek** kielégítését szolgálhatja.

A közcélú szervezetek egy része csupán a tagság érdekeit szolgálja, úgynevezett **kölcsönös hasznú** szervezet, más része a tagságnál szélesebb kör szükségleteit elégíti ki, ezek a **közhasznú szervezetek**. Egyes közhasznú szervezetek az államtól vállalnak át feladatokat, más szervezetek pedig a társadalom jelentős csoportjai (fogyatékosok, hátrányos helyzetűek, kisebbségi csoportok, stb.) számára nyújtanak nélkülözhetetlen szolgáltatásokat. A közhasznú szervezetek azonban nem gyakorolnak közhatalmi jogosítványokat, hanem közérdekű szolgáltatásokat biztosítanak. Míg a **köztisztviselők** a maguk területén az állam helyett lépnek fel, és többnyire monopol szolgáltatásokat nyújtanak, addig a **közhasznú szervezetek** csupán együttműködnek az állammal, tevékenységi területükön azonban versenyben állnak az üzleti szervezetekkel.

A nonprofit szektor **belső határait** - a haszonérdekelt és a nem haszonérdekelt szektorok határaihoz hasonlóan - az jelöli ki, hogy egy adott társadalom mit tekint magánérdeknek vagy csoportérdeknek, és mit tekint azokon túlmutató közösségi szükségletnek. Ahol a magánszektor véget ér, ott kezdődik az állam. A nonprofit szektor határainak kijelölése indirekt módon az **állami szektor határainak** megállapítását is jelenti, ez a kérdés pedig már a társadalomfejlődés alapvető irányainak meghatározását foglalja magában. A közhasznú szervezetek tevékenysége és működése alapvetően ugyan gazdasági probléma, ám a szektorok közötti választóvonalal való összefüggése miatt politikai szempontból is jelentős kérdés.

A **hasznosság különböző** formáinak megkülönböztetése lényegében a demokratikus érdekérvényesítés és a tisztességes piaci verseny közös garanciája. Amíg a kizárólag magánérdekeken alapuló gazdasági verseny akadályozhatja a

demokratikus érdekérvényesítést, addig a közérdeknek a magánérdek fölé helyezése pedig korlátozhatja a gazdasági versenyt. A politikai és gazdasági előnyök és hátrányok **társadalmi elosztása** azonban nem lehet önkényes döntés eredménye, hiszen alapvető közügyekre - a közegészségügyre, a közoktatásra, a szociális ellátásokra, a nemzeti kultúra kérdéseire - vonatkoznak. Az ilyen döntéseknek a demokratikus eljárás szabályai szerint, törvényi szinten kell megszületniük.

III. A nonprofit szektor hazai szerepe

1. A nonprofit szektor társadalmi szerepe

A **nem haszonérdekelt** szektor elsődleges céljai ugyan nem gazdasági természetűek, de céljait a szektor alapvetően gazdasági eszközökkel valósítja meg. A közcélú szervezetek társadalmi súlya döntően azon múlik, hogy a szektor jogi környezete mennyire rendezett. A nonprofit szektor jogi szabályozása azonban Magyarországon még ma sem tekinthető kielégítőnek. A rendszerváltás környékén ugyan a nem haszonérdekelt szektor jogi és szervezeti keretei körvonalalaiban kialakultak, ám e kereteken belül a közcélú szervezetek működésére és gazdálkodására vonatkozó joganyag a legutóbbi időkig ellentmondásos és hiányos volt. Többek között ennek is köszönhető, hogy a nonprofit szektor **szervező- és szolgáltatóképessége** messze elmaradt a forprofit szektor hatékonysága mögött.

A **gazdasági társaságokról** szóló 1988. évi VI. törvény megalkotása óta a magyar törvényhozás és az egymást követő kormányok a haszonérdekelt szektor fejlődése számára - mind a törvényhozás terén, mind a privatizáció során - megadták a szükséges kormányzati támogatást. A nem haszonérdekelt szektor megerősítését azonban nem tekintették sürgős feladatnak, és ennek megfelelően elhanyagolták. Politikai megfontolásokból olyan **korporatív szervezeteket** létrehozását segítették elő, mint a különböző kormányalapítású kulturális közalapítványok, vagy az állami költségvetésből közvetlenül és korlátlanul finanszírozott, ám a parlamenttől független önkormányzattal rendelkező nyugdíj- és egészségbiztosítási pénztárak.

Az **egyesülési jogról** szóló 1989. évi II. törvény megszületése, valamint a **Polgári törvénykönyv** többszöri (1987, 1989, 1993) módosítása nyomán az alkotmányos jogok gyakorlásának szervezeti keretei Magyarországon biztosítottak. A nonprofit szervezetek piaci működésének törvényes feltételei azonban mind a mai napig töredékesek és kormányrendeletekben találhatóak. Pedig a politikai és gazdasági átalakulás egy területén a közcélú szervezeteknek kiemelkedően fontos szerepet játszanak. Ez a terület az államháztartási reform, amelynek egyik kulcsfontosságú eleme a közszolgáltatások egy részének privatizálása. A köz- és magánszolgáltatások **összhangjának kialakulása**,

valamint a közhasznú szolgáltatások árának és minőségének alakulása egyáltalán nem közömbös a magyar társadalom számára.

2. A közszolgáltatások privatizálása

A **nem haszonérdekelt szektor** szolgáltatásainak növelése nélkül az állami szolgáltatások csökkenése jelentős hiányosságokat, komoly zavarokat okozhat a szolgáltatások piacán. Az állami feladatok újrafogalmazása és a hozzájuk rendelt költségvetési források felülvizsgálása nem kerülheti meg a nonprofit szektor **jogviszonyainak rendezését**. Ennek alapvető kérdése a közhaszon, a kölcsönös haszon és a magánhaszon jogi megkülönböztetésére, valamint a közhasznú szervezetek működésére és gazdálkodására vonatkozó szabályok egységes elvek alapján történő rögzítése volt.

A **modern piacgazdaság** ugyanis nem csupán az üzleti tevékenység, hanem a kölcsönös hasznú és a közhasznú tevékenységek számára is piaci formákat követel. A nem haszonérdekelt szektor jelentősége éppen az, hogy bár nem a nyereségszerzés gazdasági logikája szerint, de a verseny jogi szabályainak alávetetten működik. Ezért azután a piacgazdaságok hiányosságait nem a szükségképpen önkényes állami beavatkozáshoz hasonlatos eszközökkel, hanem a kereslet és a kínálat viszonyaihoz igazodva orvosolja. A modern gazdaságokban a **közhasznú szervezetek** is egyértelműen a magángazdaság részei.

A **közhasznú szolgáltatások** terén az államnak nem csupán a költségvetés egyensúlyát kell biztosítania, hanem alapvető feladata a megnyíló piacok - így a közszolgáltatások piacának - jogi szabályozása. Az államháztartás reformja nem vezethet sikerre addig, amíg a magánszektorban - úgy az üzletiben mint a közcélúban - nincsenek meg az állami szerepvállalás jogi és szervezeti eszközei. A közcélú szervezetek jogi szabályozása persze csupán egy eleme ennek az eszköztárnak, mivel azonban ezek a szabályok a közjog és a magánjog határterületére esnek, ezért fontos elemei az úgynevezett **gazdasági alkotmányosságnak**.

A **közhasznú szervezetekről** szóló 1997. évi CLVI. törvény ugyan megteremtette azt a szervezeti kört, amely jogosult állami feladatok átvállalására, valamint kialakította azokat a működési és gazdálkodási szabályokat, amelyek biztosítékot jelentenek a közpénzek célszerű felhasználására, azonban elmulasztotta megfogalmazni az állami szervek és a közhasznú szervezetek közvetlen kapcsolatának - a pályáztatásnak, a szerződéskötésnek, a finanszírozásnak és a teljesítésnek - részletes szabályait. Hasznos lenne, ha a törvény nem csupán lehetőséget, hanem eszköztárat is biztosítana **az állam és a polgári társadalom** együttműködése számára. Ehhez azonban más törvények - a Polgári törvénykönyv, a számviteli törvény, a

közbeszerzési törvény, s nem utolsó sorban az önkormányzati törvény -
módosítására is szükség lesz.

Gáspár Mátyás

Magad uram ... A civil önkormányzás körvonalai

1. Mi a civil önkormányzás?

Személyes beszélgetésekkor tapasztaljuk, hogy a „helyi önkormányzat” kifejezést - angolul: local self-government - a britek nem értik igazán. Mégpedig azért, mert a „local government”, számukra csakis, mint a **helyi közösség öngazgatása** értelmezhető, így él bennük a fogalom. A „self-”, azaz „ön-” előtag ezért felesleges, értelmezhetetlen, számukra gyanút keltő hangsúlyt ad a fogalomnak, mintha létezhetne másmilyen **helyi kormányzás** is. Ők nem érzik, hogy bizony létezhet.

A világnak ebben a régiójában tudjuk, sőt mindennapi életünkben bőrünkön érezzük, hogy a „**helyhatóságtól**”, a „**helyi közigazgatáson**” keresztül, a „**települési öngazgatásig**” bizony sokféle formája és tartalma lehet a helyi kormányzásnak. A helyi közügyek kezelésének és a közszolgáltatások megszervezésének kultúrája, értékrendje, s az önkormányzat **ennek megfelelő** felépítése és működése ugyanakkor, nem kap kellő figyelmet. A dolog úgy fest, mintha a helyi önkormányzati törvény egyszer és mindenkorra elrendezte volna ezt a kérdést. Valójában a három karakteres önkormányzati értékrend - 1) igazgatási, bürokratikus, 2) racionális, üzleti, 3) civil, közösségi szellemű¹⁰ - között ösztönösen vagy tudatosan, de mindenképp választunk, valamilyen arányokat teremtünk a települések irányításának gyakorlatában.

Nem véletlen tehát, hogy oly sokféle - gyakran tartalmilag „túlcsonduló” - kifejezést használunk annak megragadására, ki és milyen módon szervezi, irányítja a települési közösségek életét, teremt meg a polgárok mindennapos szükségletei kielégítésének feltételeit. Ha erre a polgároknak, a közszolgáltatások igénybevevőinek, a választóknak közvetlen ráhatásuk van, ha ebben igényük szerint közvetlenül is részt tudnak venni, ha közösségi igényeik kielégítésében szándékuk és lehetőségeik szerint maguk is részt tudnak venni, akkor ez a **civil önkormányzás**, amit a fejlett nyugati polgári illetve civil részvételnek (citizen vagy civic participation) nevez.

A **közvetlen illetve képviseleti demokrácia** kérdése természetesen szorosan összefügg ezzel az új - angol szempontból többszörösen is „túltöltött”, de nálunk értékrend-formáló - kifejezéssel. Valóban, a civil önkormányzás, a közvetlen demokrácia felé mutató törekvést takar, de ez utóbbi megközelítés a **politikai dimenziót** (kié a hatalom és hogyan gyakorolja, közösségi célok

¹⁰ Részletesebben lásd Gáspár Mátyás, Önkormányzati menedzsment, Erdei Iskola, 1995. 3. fejezet

megfogalmazása és erőforrások hozzájuk rendelése, a helyi közösség és az „érdeküzem” működésének szabályai) ragadja meg. Az önkormányzás pedig ennél sokkal több, gazdagabb tartalmú: magába foglalja a közszolgáltatások megszervezésének és ellenőrzésének, a közügyek felvetésének és megoldásának folyamatait is.

Az önkormányzatok nehéz - saját erőfeszítésből szinte megoldhatatlan - feladattal találták magukat szembe 1990-ben. Az anyagi forrásokhoz képest túlméretezett feladatrendszerrel örökölték. A közszolgáltatásokat minden önkormányzatnak módszeresen át kellene tekintenie. A nem kötelező feladatok elhagyása politikailag negatív következményekkel, míg a gyenge civil szférának vagy a kialakulatlan - sokszor csak névleges - piacnak történő átadás bizonytalanságokkal, végső soron szintén hátrányos következményekkel (például kiszolgáltatottság, díjnövekedés, korrupció) járhat. Pedig nincs más út, mint a közfeladatok optimális megosztása a szférák között, szemben a korábbi túlzott és tarthatatlan állami feladatkoncentrációval. Jelen tanulmány arra a kérdésre keres választ: mekkora az önkormányzatok mozgástere a feladatok ellátásában?

Nemcsak politikai értékvalasztás kérdése tehát, hogy a **valamilyen szellemű** képviselőtestületek és polgármesteri hivatalok beengedik-e a civil szférát az önkormányzásba, a közfeladatok megoldásába, hanem racionalitás kérdése is. A fejlett országok gyakorlata bizonyítja, hogy a civil megoldások olyan többlet erőforrásokat képesek mozgósítani, amelyeket a tisztán állami (központi vagy helyi) cselekvés sohasem. Az eredmény pedig - a szolgáltatások döntő többségében - nyilván jobb egy „felnőtt” társadalomban, ha a dolgokat az emberek saját maguk számára csinálják, mintha „boldogítják” őket.

Nem örököltünk ugyanakkor civil bátorságot, szervezettséget. Ahhoz, hogy a civil szféra képessé váljon az önkormányzásra, az abban való részvételre, nemcsak nyitni kell felé, de segíteni is kell a kooperációra való alkalmassá válásban. Az állam „önfeladása” a mi esetünkben messze nem elegendő, a majdan helyébe lépőt ráadásul még segítenie is kell. Ellenkező esetben, könnyen kiálthatja ki: „**uraim, nincs partner**”, s minden marad a régiben.

2. A társadalom feladatmegoldó technikái

A társadalmak három alapvető módszert alkalmaznak arra, hogy az emberek és közösségek szükségleteit előteremtsék. Mindhárom lényegében ugyanazt teszi, de más források felhasználásával, eltérő elvek és szabályok alapján. Sajátos természetüknél fogva a három megoldás a szükségletek más és

más fajtáinak kielégítésére alkalmas. Lássuk mit „tudnak” a társadalom „alaptechnikái”:

a) A **piaci szervezetekre** jellemző:

- **amit nyújt:** olyan termék, szolgáltatás, amelyre fizetőképes kereslet van,
- **vételi kényszer:** az emberek szabadon választhatnak, hogy melyik terméket, szolgáltatást veszik igénybe,
- **forrásai:** a piaci termelés és szolgáltatás forrását a vevő által a termékekért és szolgáltatásokért megfizetett árak alapján befolyó pénz jelenti, valamint a termeléshez szükséges magántulajdonban lévő eszközök,
- **mozgató erő:** a piacot a nyereség működteti, ha a termék, szolgáltatás nyereséggel nem értékesíthető, akkor termelése megszűnik,
- **verseny:** jellemző a verseny, az érvényesül, aki jobb terméket, szolgáltatást nyújt,
- **az állam illetve önkormányzat szerepe:** az állam nem biztosítja a termelést, szolgáltatást; nem vállal üzleti kockázatot; a gazdaság törvényszerűségeit figyelembe véve, a piac és a fogyasztó védelmében, a gazdaság és a társadalom közös költségeinek finanszírozása érdekében avatkozik be, szabályozza a piac és szereplőinek működését.

b) Az **állami szervezetekre** jellemző:

- **amit nyújt:** olyan termékek (közjavak), szolgáltatások (közszolgáltatások), amikre többé-kevésbé mindenkinek szüksége van, akár egyénileg vagy közösen, de nem biztosítható, hogy ki-ki közvetlenül fizessen azokért, mert vagy lehetetlen (például a tiszta levegőért), vagy mert nem lehet az anyagi helyzet függvénye (például általános iskolai oktatás),
- **igénybevételi kényszer:** a közszolgáltatások nagyobb részénél nincs választási lehetőség, az emberek kénytelenek az adott szolgáltatást igénybe venni (például utak, járdák, köztisztaság, szemétszállítás, parkok és játszóterek, vízellátás), más esetekben van bizonyos választási lehetőség (például orvosi ellátás, iskola),
- **forrásai:** az adókból és egyes közszolgáltatásokért fizetett díjakból közvetlenül vagy az állami újraelosztás mechanizmusai révén biztosítják az anyagi erőforrásokat, a szolgáltatásokhoz szükséges eszközök köztulajdonban vannak, a pénzen kívül a szolgáltatásokat igénybevevő egyrészt közvetlenül is beavatkozhat a szolgáltatási folyamatba (például iskolaszék), vagy közvetett módon a politikai rendszer működése keretében befolyásolhatja a számára megfelelőbb közszolgáltatások biztosítását,
- **mozgató erő:** a közszolgáltatásokat nem a nyereség, hanem az igénybevevőknek való megfelelés kényszerének erőssége, az erre való készletelés

mozgatja, ami a politikai rendszer természetétől, kultúrájától, az állami és önkormányzati szervezetek menedzselésének színvonalától függ,

- **verseny:** ebben a szférában a verseny egyes szolgáltatások esetében teljesen ki van zárva (például honvédelem, az államigazgatási ügyek intézése), vagy csak korlátozottan lehet jelen (például oktatás, egészségügy, szociális gondoskodás), a verseny egy bizonyos formája az, amikor a szolgáltatások igénybevevői a köz- és a piaci szolgáltatások színvonalát és költségeit, árát vetik össze (mintegy versenyeztetik azokat) és vannak le következtetéseket arról, hogy mit hol jobb működtetni, mit kapnak a pénzükért,

- **az állam illetve önkormányzat szerepe:** a közszolgáltatások nyújtásáért az állam illetve az önkormányzatok vállalnak felelősséget, biztosításuk, igénybevételük módját, színvonalát, a térítési díjakat szabályozzák, szervezik, ellenőrzik, módjukban áll a szolgáltatásokat saját munkaszervezettel (például iskola) megoldani, de meghatározott feltételek előírása mellett rábízhatják azok nagy részét más, nem állami - piaci és civil - szervezetekre is.

c) A **civil szervezetekre** jellemző:

- **amit nyújt:** egyéni és közösségi szükségletek kielégítése, ilyen jellegű szolgáltatások biztosítása általában a civil szervezetek tagjai, vagy az általuk előnyben részesített kör számára (például hátrányos helyzetű emberek),

- **igénybevételi kényszer:** mind a részvétel, mind pedig a szolgáltatás igénybevétele önkéntes, az öntevékenység a civil szervezetek alapvető jellemzője, kivételes esetekben (például kamarák és más köztestületek) megjelenhetnek kötelezések, amennyiben e civil szervezetek állami feladatokat vállalnak illetve kapnak,

- **forrásai:** a tagok befizetései, adományok, támogatások, ritkábban szolgáltatási bevételek és a személyes közreműködés, munka biztosítja a szolgáltatásokhoz szükséges anyagi és természetbeni forrásokat, valamint - általában - a civil szervezetek saját - közösségi - tulajdonában lévő eszközei,

- **mozgató erő:** a szolidaritás, önszervezés, önszervezés mozgatja a civil szervezeteket,

- **verseny:** ebben a körben - általában - nincs értelmezve, bizonyos mértékig a tagok illetve támogatók megszerzése és megtartása tekintetében lehet verseny helyzetről beszélni, amennyiben a civil szervezetek versenyben állnak az erőforrások, támogatottság megszerzésében,

- **az állam és az önkormányzat szerepe:** a civil szervezetek a piaci szereplőkhöz hasonlóan autonóm módon, saját, belső szabályaik alapján működnek, az állam szervezetük, tevékenységük, gazdálkodásuk általános kereteit szabályozza társadalmi rendeltetésüknek megfelelően, ezen túl az állam/önkormányzat és a civil szervezetek közötti szerződések határozzák meg kapcsolatokat.

3. Miben különböznek alapvetően az önkormányzati feladatok?

A teljes önkormányzati működést kilenc szakterületre oszthatjuk, ezeken belül határozva meg az összetartozó - azonos társadalmi illetve szervezeti rendeltetésű - szolgáltatási csoportokat. Ezek az úgynevezett önkormányzati funkciók, melyek feladatmegoldás, szolgáltatás-szervezés szempontjából azonos feladatokat, szolgáltatásokat foglalnak magukba.

A feladatok **eszközprofiljának** nevezzük annak felsorolását, hogy az önkormányzat számára milyen alapvető beavatkozási eszközök állnak - illetve állhatnak - rendelkezésre az adott szolgáltatásról való gondoskodáshoz. A **beavatkozási eszköz** sajátos erőforrás, mely mozgósítható a feladat megoldása érdekében, annak függvényében, hogy mi a feladat/szolgáltatás jellege (kötelező, nem kötelező), és végrehajtását milyen eszközök alkalmazása jellemzi. Ezekről függően más és más az önkormányzat szabadságfoka, mozgástere a feladat-ellátásának a megszervezés módjait illetően, eltérő lehet a civil részvétel tartalma, mélysége és szélessége.

Az önkormányzat egy-egy feladat megoldásában különféle szerepekben jelenhet meg, többféle eszközt mozgósíthat. Egy adott feladat illetve szolgáltatás ellátása során az önkormányzatnak természetesen több szerepe lehet azonos vagy eltérő súlyokkal, nevezetesen:

- a **közhatalmi, szabályozó** jogosítványokat tartalmazó feladatok olyan megoldásokat hoznak előtérbe, melyeknél a döntés általában a képviselő-testületnél marad, a demokrácia mechanizmusai működnek a mindenkori politikai értékrend, kultúra függvényében (a képviseleti, részvételi illetve közvetlen demokrácia megoldási gyakorlati módozatai váltakozhatnak),
- a **hatósági, jogérvényesítési** eszközrendszer a hivatal működését feltételezi, bizonyos esetekben nem kizárva a különböző érdekelt (például kisebbség), végrehajtó (például intézmény), szakirányú (például társhatóság, szakértő) szervezetek közreműködését,
- a **tulajdonosi, vállalkozói**¹¹ szerep és eszközrendszer lehetővé teszi, hogy az Önkormányzat a gazdaságossági szempontból legjobb - optimális - megoldási módozatot keresse, azt az alternatívát, ahol anyagi, vagyoni eszközeivel a legtöbb, legjobb, leghatékonyabb szolgáltatást, a legnagyobb értéket nyerheti versenyeztetve a feladat megoldására vállalkozókat bármely szektorból,
- a **menedzselés** eszközrendszere a települési és szervezeti erőforrások legtágabb értelemben vett (a szervezet közismert lehetőségein túl ide értve olyanokat is mint például a kapcsolati, képviseleti, tőkét, a politikai legitimitást) mozgósítását jelenti, ami például a kommunikáció, partnerség,

¹¹ A vállalkozói szerep itt elsődlegesen nem a piaci szférában működő vállalkozót jelenti, hanem azt az üzleti pozíciót, melyben az önkormányzat erőforrások felett rendelkezve szolgáltatás megoldására vállalkozik kreatív módon - keresve a meghatározott szempontok szerint legelőnyösebb megoldást, ebben az értelemben „üzletel”.

szektorsemlegesség, programműködés lehetőségeit hozza felszínre a legjobb teljesítmények elérése érdekében,

- a **szakértelem, speciális szaktudás** sajátos eszköz a feladatok megoldásában, itt a kérdés az, hogy hol található meg ez az erőforrás, s nyilván olyan megoldást kell választani, amelyben a szükséges szakismeretek megfelelő módon mozgósíthatók.

4. Mik a helyi közösségi illetve önkormányzati feladatok?

A közpolitikai működés, helyi érdeküzem működtetése - döntően a választásokkal, népszavazásokkal, népi kezdeményezésekkel, közmeghallgatásokkal, civil fórumok működtetésével, a közérdekű panaszokkal és bejelentésekkel, a lakossági tájékoztatással, a képviselőtestület működésével, a kisebbségek érdekérvényesítésével kapcsolatos feladatokat foglalja össze. Ezek jellemzően közhatalmi és szervezési eszközök mozgósításával valósulnak meg.

Az általános igazgatási működés tipikusan hatósági eszközökkel védi, biztosítja az állampolgárok személyi jogait (tájékoztatás, anyakönyv, állampolgárság, útlevél, személyi nyilvántartás), védelmét (közrend, honvédelem, tűzvédelem, fogyasztói érdekvédelem), érvényt szerez a törvényeknek és helyi szabályoknak (szabálysértés).

Oktatási és kulturális közszolgáltatások döntően az óvodai, alap- és középfokú iskolai, a nemzetiségi nevelési, a fogyatékos gyermekek oktatási, speciális oktatási (zenei, művészeti), diákotthoni, könyvtári, közművelődési (művelődési házak), múzeumi és sport iránti szükségletek kielégítését biztosítják. Mindezekben az önkormányzat főként tulajdonos, menedzser és szakértői szerepekben jelenik meg.

A szociális és egészségügyi közszolgáltatási működés körében a segélyezés és ellátás (étkezés, lakás, foglalkoztatás, idősgondozás, rehabilitáció, bölcsőde, védőnő, gyermekvédelem, körzeti orvos és szakellátás, kórház, egészségügyi szűrés) intézményeit, programjait működteti az önkormányzat. Döntően hatósági, tulajdonosi, menedzser és szakértői szerepkörben.

A kommunális közszolgáltatások működtetése körében az önkormányzat közterületeket tart fenn, védi a környezetet, biztosítja a tisztaságot, a hulladékkezelést, fenntartja a temetőket, fürdőket, biztosítja a tömegközlekedést, a helyi energiaellátást, csatornázást, közmunkát szervez és támogatja az idegenforgalmat. Mindezt főként közhatalmi, hatósági és tulajdonosi eszközökkel.

Településfejlesztés és építésügy területén az önkormányzat foglalkozik a helyi gazdaság, a település egészének gazdasági, ökológiai és műszaki fejlődésével (stratégia, általános és részletes rendezés), ennek megfelelő építési szabályozással, engedélyezéssel, a helyi épített és természeti környezet

védelmével. Ehhez elsősorban közhatalmi, hatósági és tulajdonosi eszközöket mozgósít.

A gazdálkodási és költségvetési, pénzügyi feladatok körében az önkormányzat helyi adókat vet ki és szed be, elkészíti és végrehajtja a költségvetést, gazdálkodik az önkormányzati vagyonnal, beruházásokat menedzsel, kezeli a pénzügyeket, végzi a pénzügyi adminisztrációt. Mindezek közben főként tulajdonosi és közhatalmi illetve hatósági szerepkörben (adó) jár el.

A vezetési és szervezési működés az önkormányzat egészének célirányos működését, stratégiai megalapozottságát, a vezetés megfelelő színvonalú kiszolgálását, a működés magas színvonalú szervezettségét és szabályozottságát, a szervezet megfelelő kultúráját, belső és külső kapcsolatrendszerét és megítélését (arculat, PR), a személyzet alkalmasságát hivatott biztosítani. Ehhez a menedzsment sajátos eszközrendszerével él.

A logisztikai - azaz feltétel-biztosító - működés kiszolgálja az önkormányzat szerveit megfelelő információval, irodai szolgáltatásokkal, ellátja technikai eszközökkel és egyéb szükséges feltételeket biztosít (épület, világítás, közlekedés, kommunikáció, stb.). Ezekben az önkormányzat elsősorban, tulajdonosi eszközeire támaszkodhat.

5. Mire terjedhet ki a közszolgáltatási feladat-megosztás illetve együttműködés a civil szervezetek és az önkormányzat között?

Az alábbi táblázat a kérdéssel kapcsolatos gondolkodás megindítását szolgálja, korántsem tart igényt a teljességre:

Területek	Példák
<i>Fejlesztés</i>	
Közügyek feltárása és megoldása A közszolgáltatások stratégiai fejlesztése Új közszolgáltatás létrehozása Közszolgáltatás „megtartása”, erőforrásainak kiszélesítése	Részvétel, együttműködés Fókusz csoport, véleménykérés Teleház-fejlesztés Iskolai alapítvány létrehozása
<i>Működtetés</i>	
A szolgáltatás nyújtása Működési feltételek javítása Jogvédelem Igénybevevői kontroll, érdekvédelem Szakmai kontroll, érdekvédelem	Kultúrház működtetése, polgárórség Tájékoztatás, felvilágosítás Helyi - civil - ombudsman Iskolaszék Kamarák

**6. Miért célszerű megosztani a közszolgáltatásokat a civil szervezetekkel?
A megosztás értékelési szempontjai.**

A következőkben a civil szervezeteknek történő feladatátadás kapcsán felmerülő gyakori kérdéseket vesszük számba. Úgy gondoljuk, ezeket kell mérlegelni ilyen döntések előkészítése, meghozatala során. Alighanem lehetnek más - nem feltétlenül a racionalitás szempontjából felmerülő - összefüggések is, amelyeket szintén nem lehet megkerülni, mert ezek is erőteljesen befolyásolják a döntést (például személyes kapcsolatok, szimpátiák, politikai ambíciók). Az önkormányzatok érdekeltségi térképén vizsgálataink szerint 30-40 féle szereplő is lehet, melyek közül csupán néhány sorolható a civil szférába: a polgárok különböző szerepkörökben, illetve kisebb-nagyobb közösségeik.

Az értékelés racionális dimenziói nézetünk szerint a következők:

- költségesség: mennyire terheli az önkormányzati költségvetést, milyen erőforrásokat von be?
- megfizethetőség: mennyire terheli anyagilag az igénybevevőt?
- mennyiségi teljesítmény: képes-e kielégíteni a mennyiségi igényeket?
- minőségi teljesítmény: képes-e kielégíteni a minőségi igényeket?

- feladat-ellátási biztonság: biztonságos-e, kikényszeríthető-e a szolgáltatás?
- kliensorientáció: igazodik-e az igénybevevői igényekhez, elérhető-e?
- fenntarthatóság: vannak-e biztosítékok a szolgáltatás fenntarthatóságára?
- belső hatékonyság: milyen a különböző szervezeti erőforrások felhasználása illetve kihasználása?
- külső hatékonyság: milyen a különböző helyi erőforrások, lehetőségek felhasználása illetve kihasználása?
- jogszerűség: milyenek a jog- és érdeksérelem, igazságtalan kirekesztés kizárásának biztosítékai?
- a váltás realitása: megvannak-e a feltételek, milyen az átállás kockázata, ideje, költsége, van-e ellenállás?
- melyek az egyéb, a helyi viszonyok szempontjából fontos körülmények?

7. Mitől függ az, hogy egy önkormányzat megosztja-e a közfeladatokat a civil szervezetekkel?

Gyakori ellenvetés, hogy a civil szféra még gyenge, nem alkalmas közszolgáltatások átvállalására. Ez az érv azonban nem ritkán csupán más érvek álcázásául szolgál. Hiszen ha az önkormányzat hisz abban, hogy adott feladat civil megoldása jobb, mint a jelenlegi, akkor a stratégiájának a civil szervezet fogadókészségének segítésének kellene lennie, nem pedig a lehetőség elutasításának. Vegyük sorra, mitől függhet az önkormányzatok civil stratégiája **meghatározott közszolgáltatások** esetében:

- fizetőképes kereslet, a szükséglet „nyomása”, a piacosíthatóság mértéke,
- az értékrend, a politikai kultúra, mennyire támogatja a „nyitást”, a civil önkormányzást,
- a civil szervezetek megléte, erőssége (érdekképviselő, feladatvállaló képesség),
- monopólium avagy versenyhelyzet, az utóbbi lehetősége, illetve korlátozottsága,
- az önkormányzat anyagi helyzete (pénzügyi kényszer),
- adott szolgáltatás illetve közfeladat jellege, átadhatósága (közhatalmi, hatósági tartalma).

8. Az önkormányzat elvi feladat-ellátási mozgástere - Ajka példája¹²

Ajka városában valamennyi önkormányzati funkciót elemeztük a feladatok ellátása szempontjából. Az eredményeket az alábbi két táblázat foglalja össze.

¹² Itt mondunk köszönetet Ajka Önkormányzatának, hogy hozzájárult a kutatás-fejlesztési program anyagának felhasználásához és egyes adatainak közzétételéhez.

Szembeállítottuk a feladatok megoldásának **elvi** alternatíváit a **megvalósuló** megoldásokkal.

(1) Az első táblázat azt mutatja meg, hogy az összes feladat közül (148) hány teljesíthető az egyes ellátási módokkal elvileg, illetve melyik módon hányat látnak el ténylegesen. A második táblázat az összes szóba jöhető feladat-ellátási alternatíva (100%=532) illetve az azokból megvalósuló gyakorlat megoszlása szerinti arányokat mutatja. A 148 feladatból 29 esetében csak egyetlen megengedhető megoldás van. A többi feladat esetében azt kaptuk, hogy az önkormányzatok átlagosan 4 megoldás közül választhatnak. A mozgástér tehát meglehetősen nagy. Az elvi lehetőségek és a tényleges megoldások összevetésének eredménye a fentebb említett két összefüggésben a következő az alapvető megoldási módok szerint:(1) Feladatok ellátási módjainak lehetséges és megvalósuló megoszlása (a 148 feladatból 127-nél merült fel valóban az alternativitás lehetősége)

	Lehetséges (100%=148)	Megvalósul (100%=127)
	az összes feladat	
Hivatali feladat-ellátás	81%-ában	67%-ában
Saját önkormányzati intézményi feladat-ellátás	64%-ában	23%-ában
A feladat átadása civil szervezetnek	59%-ában	8%-ában
Piaci megoldás	47%-ában	13%-ában
Vegyes, a szolgáltatást többféleképpen ellátható párhuzamosan	44%-ában	15%-ában
Más intézmény, társulásos feladat-ellátás	30%-ában	2%-ában
Feladat átadása más hivatalnak	21%-ában	2%-ában
Feladat megszüntetés	13%-ában	-
Igénybevevő, a feladat egyéni, önkéntes megoldásának és az önszegélyezés, önbiztosítás támogatása, fejlesztése, segítése	1%-ában	-

(2) Az egyes ellátási módok aránya az elvileg lehetséges illetve megvalósuló ellátási megoldások összességében

	Lehetséges (100%=532)	Megvalósuló (100%=167)
Hivatali feladat-ellátás	23%	51%
Saját önkormányzati intézményi feladat-ellátás	18%	18%
A feladat átadása civil szervezetnek	16%	6%
Piaci megoldás	13%	10%
Vegyes, a szolgáltatást többféleképpen ellátható párhuzamosan	12%	11%
Más intézmény, társulásos feladat-ellátás	9%	2%
Feladat átadása más hivatalnak	6%	2%
Feladat megszüntetés	4%	-
Igénybevevő, a feladat egyéni, önkéntes megoldásának és az önszegélyezés, önbiztosítás támogatása, fejlesztése, segítése	*	-

*0,5%-nál kisebb

Megjegyzések a táblázatokhoz:

Az első táblázat (1) számai **egyrészt** azt mutatják, hogy **elvben** az összes vizsgált feladat hány százaléka oldható meg az adott módon. Ebben az esetben a százalékok összege sokkal több mint 100, mert egy feladat elvben többféleképpen oldható meg. A 148 vizsgált feladathoz összesen 532 elvi megoldási lehetőséget tudtunk hozzárendelni. **Másrészt** pedig, hogy a valóságban az alternatívát kínáló feladatok esetében az adott megoldás **ténylegesen** milyen arányban fordul elő. Itt a százalékok összege kevéssel több mint 100, mert egyes feladatok esetében párhuzamosan több megoldást is alkalmaznak (például magán, civil és önkormányzati oktatási, szociális intézmények egymás mellett). A 127 több megoldási módot is megengedő feladatra összesen 167 **ténylegesen** alkalmazott megoldást találtunk.

A második táblázat (2) számai **egyrészt** azt mutatják, hogy a feltárt **elvi megoldási** lehetőségek (számuk 532 volt, ez a 100%) milyen arányban fordulnak elő, **másrészt** pedig azt, hogy a vizsgálat időpontjában, a gyakorlatban **ténylegesen** alkalmazott megoldások (összesen 167) között milyen arányban találjuk meg az egyes alternatívákat. Ezek összege is 100%.

9. Az egyes feladat-ellátási módok értékelése

- A **hivatali feladat-ellátás** mértéke, - lásd az (1) táblázatot - a feladatok száma szerint, némileg mérsékletes. Az elvi lehetőségeket Ajka polgármesteri hivatala nem használja ki, amire persze gyakorlati lehetőség sem igen van (81 helyett 67%). Ugyanakkor a hivatal tényleges súlya a feladat-ellátásban - lásd a (2) táblázatot - jóval magasabb, mint amennyi az összes elvi megoldási alternatíva figyelembe vétele esetén lehetne (51 szemben a 23%-kal), ami arra utal, hogy a többi alternatíva elvi jelentőségénél jóval kevesebb figyelmet kap.

A **saját - önkormányzati - intézményi megoldás** még nagyobb mérsékletességet mutat (1) a feladatok számát vizsgálva (64 helyett „csak” 23%), aminek nyilvánvaló oka az anyagi korlátokban rejlik, (2) az alternatívák száma szerint kiegyenlített e megoldás aránya (mindkét esetben 18%), ami arra utal, hogy e lehetőség elvi súlyának megfelelő figyelmet kap a jelenlegi feladat-ellátási rendszerben.

- A **civil alternatívák elvi és tényleges aránya** a (1) feladatok száma szerint igen nagy (59 szemben a 8%-kal), és (2) az alternatívák száma szerint is jelentős (16 szemben a 6%-kal) **eltérést mutatnak**, mégpedig e lehetőség igen alacsony kihasználtságát mutatva. Itt az érdemel figyelmet, hogy míg a saját intézmény esetében erős anyagi korlát van, addig a civil megoldásnál - a nem elhanyagolható problémák mellett is - a szabadságfok sokkal nagyobb lenne. Még szembevetőbb a különbség, ha más alternatívák súlyaihoz viszonyítjuk ezt a megoldást, mert az elvi mozgástérben a hivatali megoldás súlyától csak 7%-kal kevesebb, a saját intézményétől pedig mindössze 2-vel, addig a tényleges helyzetben ez a különbség 41 és 13%.

- A **piac, versenyszféra** (1) lehetőségei sincsenek kihasználva, a lehetőségekhez képest (44 és 15% az elvi és valós arány a feladatok számában). Az alternatívák száma (2) szerint is mutatkozik a különbség, de nem tűnik nagyoknak (13 és 10%), azonban ha ezeket a számokat más megoldási módok súlyaihoz viszonyítjuk, akkor rögtön szembe tűnik az aránytalanság, hisz míg az elvi mozgástérben a piaci megoldás mindössze 10%-kal kevesebb, mint a hivatali alternatíva súlya, addig a valós helyzetben ez a különbség több mint 40%.

- A **vegyes megoldások, versengő alternatívák** - azaz amikor a feladat-ellátásban egy időben van jelen többféle megoldás - arányairól néhány százalék eltéréssel ugyanazt lehet megállapítani, amit a piaci alternatíváknál láttunk, hisz a számok nagyon közeliek egymáshoz (a különbség sehol sem haladja meg a 3%-ot).

- Nagyon jelentős különbség mutatkozik a **más - nem önkormányzati - intézménnyel való együttműködés, társulások feladat-ellátás** terén ((1) 30 és 2% a feladatok száma, (2) 9 és 2% az alternatívák száma szerint), ami még tovább fokozódik, ha belső arányokat nézzük a nagyobb súlyú megoldási módokhoz hasonlítva (23-9 szemben az 51-2 aránnyal az alternatívák száma szerint).

- A **feladat-átadás lehetősége más hivatalnak** az elvi mozgástérben egy nem elhanyagolható alternatívának tűnik, hisz (1) a feladatok 21%-ában lehet vele számolni a valós helyzetben ez 2%, az alternatívák száma (2) szerint is megmutatkozik ez a különbség.

10. Hagyományos és új feladat-ellátási alternatívák

A megoldási módokat két alapvető részre bonthatjuk **hagyományosnak** nevezve a hivatali és saját intézményi feladat-ellátást, **nem hagyományosnak** pedig az összes többit. Ez a megkülönböztetés azon alapszik, hogy az előző a korábbi időszakból öröklött legjellemzőbb, gyakorlatilag szinte kizárólagos megoldás volt, s az önkormányzati rendszer nyitotta meg az utat az egyéb megoldások széles körű alkalmazása, az ezzel kapcsolatos döntések helyi lehetősége előtt. Ha e két alapvető kategóriába csoportosítva vetjük össze a kapott eredményeket, akkor - amint arra már korábban utaltunk - a kép a következő (1%-os maximális hibával kerekítve az adatokat):

	Hagyományos alternatívák	Nem hagyományos alternatívák
Elvi mozgástér	40	60
Tényleges megoldások Ajkán	70	30

A lehetőség tehát adott a feladat-ellátási módok változtatására. Vizsgáltuk azt is, vajon a feladatok adott megoldásaival elégedettek-e az érdekeltek. Amennyiben nem, akkor nemcsak a lehetősége, de a szüksége (netán az igénye, szándéka) is felmerül a változtatásnak. Íme az elégedettségi százalékok alapján összeállított sorrend, mely azt mutatja, mely szakterületek feladat-ellátási **módjainak további vizsgálata** szükséges és hozhat felszínre leginkább tartalékokat, új és jobb megoldásokat a jelenleginél. A kérdés így hangzott: ***Milyen mértékben (százalékban kifejezve) elégedett Ön a feladat-ellátásának jelenlegi módjával?***

Működési terület	Elégedettségi %
Logisztikai	9
Kommunális	22
Vezetési, szervezési	31
Államigazgatási jogi	50
Oktatási, kulturális.	56
Szociális, egészségügyi.	57
Városfejlesztési, építésügyi	60
Pénzügyi, költségvetési	68
Közpolitikai	90

Nem szabad a fenti listát úgy értelmezni, mintha itt az adott területek munkatársai, intézményei, munkaszervezetei működésének minőségéről lenne szó. Az adatok jelentése az, hogy **mennyire tekinthető kialakultnak, megfelelőnek a feladatok megoldási módja** az adott területen, mennyire lenne szükség változásra, új megoldások alkalmazására, milyen távol állnak a szakterületek az optimális feladat-ellátási alternatívák alkalmazásától.

11. A civil alternatíva

Ajka példáján jól látható tehát, hogy van az önkormányzatnak szabad mozgástere - nem is kicsi - a feladatok megoldási módjának megválasztásában. Az önkormányzat **feladat-ellátási stratégiájának** - a fenti számok tükrében - arra a kérdésre kell választ adnia, vajon a hagyományos és nem hagyományos megoldások, valamint az elvi és tényleges megoldási módok súlyai közötti különbségek indokoltak-e? Ha szükséges az elmozdulás az új lehetőségek felé, akkor milyen területeken, milyen ütemben és feltételek mellett? Az, hogy e kérdések valóságok, immár nem lehet kétséges.

A civil alternatívának a feladat-ellátási koncepció egyik fontos elemének kell lennie. Átfogó **civil stratégia** szükséges annak meghatározásához, hogy az Önkormányzat milyen célok elérése érdekében mely közszolgáltatási illetve problématerületeken, milyen céllal, tartalommal, feltételekkel és garanciákkal számít a társadalmi öntevékenységre, milyen formákat preferál egyes területeken (közalapítvány, alapítvány, egyesület, stb.). Végig kell gondolni: mennyire fontos az Önkormányzat számára a civil megoldás szorgalmazása (prioritások) egy-egy területen, s mit kíván tenni annak érdekében, hogy a helyi társadalom önszervező képessége, szervezetsége növekedjen, alkalmassá váljon feladatok átvételére, a közszolgáltatásokban illetve a közigazgatásban való közreműködésre? Foglalkozni kell azzal is: milyen önkormányzati

szolgáltatások - például civil szolgálat, civil referens, teleház szervezése¹³ - és akciók (programok) szükségesek a fenti feltételek megteremtéséhez?

Az ajkai elemzés bizonyította, hogy a civil alternatíva nagyon fontos, nagyon jelentős szerepet játszhat a közszolgáltatások fenntarthatóságában, fejlesztésében, bővítésében. Az alábbiakban összefoglaljuk általánosítható előnyeit és hátrányait, aminek alapján meghatározhatók a potenciális alkalmazási területek:

<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
<ul style="list-style-type: none"> • A szolgáltatási felelősség megosztása az önkormányzat és a helyi társadalom között. 	<ul style="list-style-type: none"> • A demokratikus részvétel nehezíti a döntéseket.
<ul style="list-style-type: none"> • A források bővülése, költségcsökkentés az önkormányzat számára. 	<ul style="list-style-type: none"> • A lekötött előirányzatokat nem lehet átcsoportosítani.
<ul style="list-style-type: none"> • Az érdekeltek közvetlenebbül felügyelik a szolgáltatási teljesítményeket. 	<ul style="list-style-type: none"> • Magas színvonalú szerződéses gyakorlatot és ellenőrzést feltételez.
<ul style="list-style-type: none"> • Nagyobb szabadságfok az erőforrások felhasználásában, nincsenek közalkalmazotti státusból fakadó kötöttségek. 	<ul style="list-style-type: none"> • A foglalkoztatottak kisebb védettsége konfliktusforrás az átalakuláskor.
<ul style="list-style-type: none"> • Szélesebb társadalmi kontroll a közszolgáltatások felett (megfelelő nyilvánosság esetén). 	<ul style="list-style-type: none"> • A kevésbé, vagy egyáltalán nem piacosítható közszolgáltatásoknál jöhet szóba.
<ul style="list-style-type: none"> • Az önkormányzat nagyobb szabadságfokot kap a feladat-ellátás optimalizálásában, mert nem saját intézménye felől kell döntenie. 	

Az intézmények működésének átfogó megújítási iránya lehetne, ha a civil működtetés feltételei biztosíthatók lennének, különösen az oktatás, szociális ellátás, közművelődés területén. Igen magas volt a civil formák támogatásának aránya. Van példa arra, hogy sajátos szakmai feladatok is kerülhetnek civil hatókörbe: például az apaállatok biztosítása az agrárkamara helyi

¹³ A teleházakról lásd: Gáspár Máttyás és Takáts Mária, Építsünk teleházat! - Erdei Iskola, 1997.

képviselőjének, a gazdajegyzőnek a feladata lehet, aki az egyébként üzleti alapon működő szolgáltatáshoz gondoskodna az apaállatok nyilvántartásáról a kamarával történő megállapodás alapján.

12. A jó megoldások terjesztése - a civil önkormányzás erősítésének egyik legsikeresebb technikája

A gyakorlatot segítő, legjobbnak tartott szakkönyvek sikerének kulcsa az elvi megfontolásokat, modelleket alátámasztó példák, minták bemutatása. A fejlett **információ- és kommunikációtechnológiák** korában a tapasztalatok áramlását hallatlan módon felgyorsító megoldások alakultak ki. A társadalmi kreativitás, a sikeres kezdeményezések és innovációk eredményeinek összegyűjtése és terjesztése a kutatás-fejlesztés alaptechnikájává lépett elő. Különösen a társadalomfejlesztés területén, a nonprofit szektorban, ahol az üzleti érdekek nem korlátozzák az információk terjedését. Sőt, a sikeres országok, társadalmak abban érdekeltek, hogy modelleik, tapasztalataik, mint követendő példák az egész világon terjedjenek, a lehető legszélesebb körben.

A „jó megoldás” rendszerek és szolgáltatások (Best Practice Systems and Services) nagy számban található meg rendkívül egyszerű módon azok számára, akik be tudnak kapcsolódni az információs világhálózatba. A sikeres megoldások gyűjtését és terjesztését támogató nemzeti és nemzetközi szervezetek, innovációs közösségek és programok százai működnek ma már különféle témakörökben.

Néhány tipikus - az Interneten is kereshető - címszó a „jó megoldás”, innováció, források, kiválóság, modellek (best practice, innovation, resources, excellence, models) kifejezésekkel kombinálva:

- közösség fejlesztés (community development),
- nem állami szervezetek (NGO-s),
- közösségi források (community resources),
- fenntartható közösség (sustainable community),
- fenntartható fejlődés (sustainable development),
- egészséges közösség (healthy community),
- társadalom fejlesztés, társadalmi innováció, újítások (social development, innovation, inventions),
- polgári praktikum (civic practices),
- részvétel (participation).

Meg lehet közelíteni a témánkat a helyi kormányzás oldaláról - milyen partnerséget alakítanak ki az önkormányzatok a civil szférával a feladatok

ellátásában - az alábbi vezérszavakkal, a „jó megoldás”, innováció, kezdeményezések, források, s hasonlókkal kombinálva:

- helyi kormányzás (local government),
- vidékfejlesztés (rural development),
- kormányzati kiválóság (government excellence),
- egészséges városok (healthy cities),
- közszolgáltatások (public services),
- közigazgatás (public administration),
- online demokrácia (online democracy).

A böngészés rendkívül érdekes „utazással” kecsegtet a civil kezdeményezések végeláthatatlan világába, ahonnan rövid idő alatt olyan példák, tapasztalatok szerezhetők, és amik alapján, szükség esetén, közvetlen kapcsolatok építhetők ki, amikhez ilyen lehetőség hiányában nagyon hosszú idő után, vagy talán soha sem jutnánk el. Mindez percek alatt. Természetesen a „jó megoldások” a civil szervezeteket érdeklő egyes területeken a megfelelő szakkifejezésekkel (környezetvédelem, oktatás, kultúra, etnikai konfliktusok, kisebbségek, stb.) célirányosabban is kereshetők és megtalálhatók.

Egy magyar kezdeményezés bevezet a „jó megoldás” rendszerek világába. A **Kútfő rendszer**, a közigazgatási és társadalmi innovációk forrástérképe¹⁴, önmaga is egy törőlt metszett civil kezdeményezés. E tanulmány szerzője úgy gondolta, hogy az országnak - követve a fejlett társadalmak példáját - szüksége van egy ilyen rendszerre. Elkezdte gyűjteni a sikeres innovációkat. Ma már egyre többen kapcsolódnak be a Kútfő Partnerségbe, megjelentek az önzetlen támogatók is felkarolva a kezdeményezést.¹⁵

13. A civil önkormányzás és az információs társadalom

Aligha véletlen, hogy a demokrácia fejlesztésének, a civil szféra erősítésének programjaiban - a képzések, tréningek, konferenciák, tapasztalatcserék, azaz a tudás- és ismeretszerzés hagyományos módjai mellett - leggyakrabban az információ-előállítás és -szerzés új lehetőségeinek, technológiáinak birtokba vétele fordul elő. Számítógépek, kommunikációs és irodatechnikai eszközök beszerzése, információrendszerek létrehozása és elérése, hálózatok kiépítése.

¹⁴ Internet címe: www.kutfő.savaria.hu

¹⁵ Elsőként a Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) és a British Know How Fund figyelt fel rá és támogatta anyagilag a rendszer továbbfejlesztését.

Meggyőződésünk, hogy a civil szféra kiépülésének, növekedésének, befolyásának kulcsa az, mennyire lesz képes élni az információs társadalom kínálta új lehetőségekkel, különös tekintettel az egymás közötti információ- és tapasztalatcserére. Ha a társadalomnak ez a része képes kihasználni a természetéből adódó rugalmasságot, kreativitást, szabad mozgásteret, akkor - a modern információ- és kommunikáció technológiák révén - hálózatokba szerveződve az állammal, a gazdasággal, s a politikával azonos súlyú (netán még nagyobb), megkerülhetetlen társadalomszervező, -összetartó erővé léphet elő helyi, országos és nemzetközi léptékben egyaránt. Ez a világtendencia jól érzékelhető.¹⁶

A civil önkormányzás kibontakozásának útja tehát a közösség - információs - intelligenciájának, önszervező, önmenedzselő képességének javítása. Olyan programokat kell szervezni, melyek eredményeképpen a helyi közösségek megismerik önmagukat, felismerik erősségeiket és gyengeségeiket, a fejlődésüket elősegítő és akadályozó tényezőket, helyüket a kisebb és nagyobb térségekben, közösségekben, s képessé válnak minél több problémát önmaguk megoldani.

14. Zárógondolat az esélyekről

Milyenek a civil önkormányzás esélyei Magyarországon? Jók. A **politika** - a befolyásos pártok bármelyikét tekintjük is - nem akadály, sőt összességében inkább segíti a társadalom önszerveződését. A **gazdaság**, a költségvetési forrás - legalább akkora hajtóerőt jelent, mint akadályt - nem tekinthető korlátozó tényezőnek. A **jogi környezet** mértéktartóan követve az eseményeket, nincs jelentős lemaradásban. **Civil kezdeményezésekben** nincs hiány. A probléma egyfelől **kulturális** természetű, s ezért nehezen oldható meg. Sok-sok jó, követendő példa, bizonyíték tudja felgyorsítani az értékrendben, erkölcsben, viselkedésben, kapcsolatokban megtestesülő változásokat. Másfelől - s ezt tartjuk a fejlesztés legfontosabb terepének - a **szervezettség, a menedzselés** színvonala, technikái, az információk és a tapasztalatok áramlása, a kisebb és nagyobb hatókörű együttműködések szervezeti kereteinek kialakulatlansága nehezíti a civil önkormányzás terjedését, erősödését.

¹⁶ Helyi szinten jó példa erre a teleház mozgalom. A kis falvakban a teleházak befolyása a helyi viszonyok alakítására hovatovább az önkormányzatokéval vetekszik. Ha a két intézmény erősíti, kiegészíti egymást, az igen jótékonyan hat a közösségre, a szembenállás pedig tragikus lehet.

II. LEHETŐSÉGEK ÖNKORMÁNYZATI FELADATOK ÁTVÁLLALÁSÁRA

Dr. Hazai Istvánné

A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban

1. A szolgáltatások jelentősége a szociális ellátásban

Amikor szakmai és egyéb fórumokon szociálpolitikáról esik szó, akkor általában különböző segélyekről, pénzbeni ellátásokról beszélnek, és ritkán említik a különböző szolgáltatások jelentőségét. Ez érthető is, hiszen a szociálpolitikai kiadások túlnyomó hányadát a pénzbeni ellátások teszik ki, és a ráfordításoknak csupán elenyésző része jut a szolgáltatások működtetésére. Ugyancsak magyarázza ezt a jelenséget az is, hogy a pénzbeli támogatás kézzelfoghatóan az ellátottakhoz jut, és mérése, adminisztrációja is átláthatóbb rövid távon. Ezzel ellentétben a szolgáltatás viszonylag drága, és hatékonysága is nehezen mérhető.

Ha feltesszük azt a kérdést: mi a célunk a szociális segítségnyújtással, gyakran kell szembesülnünk azzal a ténnyel, hogy kizárólag pénzzel nem érjük el a kívánatos célt, és a pénzbeli segítség önmagában nem elégséges eszköz az egyén problémájának megoldására, társadalmi beilleszkedésének elősegítésére. Gondoljuk meg: nem elég önmagában pénzt adni hajléktalanoknak, hanem hajléktalan szállókat is kell működtetni. Ugyanígy hiába adunk annak az idős embernek gyógyszerre, megélhetésre pénzt, aki egyedül él és fel sem tud kelni az ágyból, problémáját csak az oldja meg, ha szociális szolgáltatást, házi szociális gondozást, esetleg intézményes ellátást tudunk számára biztosítani.

Amikor a szociális beavatkozással nem csupán valamilyen szükséglet kielégítésének hiányát akarjuk pótolni, hanem a kliens életformáját, magatartási szokásait is befolyásolni akarjuk, akkor ezt a célt csak életvezetési tanácsadással, információval, képzéssel, tréninggel, vagyis szociális szolgáltatás szervezésével tudjuk elérni. Általánosságban is elmondhatjuk: minél fontosabb szociálpolitikai funkciónak tartjuk a nehéz helyzetbe került emberek segítségét a megváltozott társadalmi körülményekhez való alkalmazkodásban, és minél hathatósabb védelmet akarunk nyújtani bizonyos társadalmi rétegeknek, annál komolyabban kell venni a szolgáltatási szektor jelentőségét.

Jelen tanulmánynak az a célja, hogy a szociális szolgáltatások rendszerét, jogszabályi és finanszírozási környezetét áttekintve, elősegítse annak felismerését, hol kapcsolódhatnak be az ellátásba a nonprofit szervezetek.

2. Intézménytípusok, ellátási formák, ellátottak száma

A szociális ellátások iránti szükségletet alapvetően befolyásolják a demográfiai folyamatok. A demográfiai elemzések szerint az idős emberek száma, társadalmon belüli aránya növekedni fog. Az idősödés problémája nem új keletű jelenség. Ha a csökkenő gyerekszámot, az aktívak és inaktívak népességen belüli arányának változását is számba vesszük, akkor szembe kell nézni azzal a ténnyel, hogy csökkenő erőforrásokkal mindinkább növekvő igényeket kell kielégíteni.

Ennek a dilemmának egyik lehetséges feloldása a helyi ellátórendszerek fejlesztése. A különféle típusú szociális ellátások az alapellátástól kezdve, a nappali ellátásokon át, az átmeneti és tartós bentlakásos intézmények széles skáláját fogják össze, de ezek fejlődése területenként igen eltérő, és távol vagyunk attól, hogy egységes szociális rendszerről beszélhessünk.

A személyes gondoskodás intézményei a szociális alapellátásokat és szakellátásokat nyújtják. Valamennyi településen a helyi önkormányzat feladata megszervezni a szociális alapellátásokat. A szociális törvény meghatározza azokat az alapellátásnak minősülő feladatokat, amelyeket a helyi önkormányzatnak kell biztosítani. Abban az elvben, miszerint a szolgáltatások működtetésével kapcsolatos feladatoknak és felelőségeknek minél közelebb kell kerülniük a lakossághoz, az a felismerés fogalmazódik meg, hogy az emberek sajátos szükségleteit legjobban az önkormányzatok ismerik, és így lehetővé válik a helyi és egyéni körülményekhez, igényekhez jobban igazodó ellátás biztosítása.

A szociális szolgáltatás területén kialakuló helyzetet megfigyelve ugyanakkor bizonyos fenntartásainkat is meg kell fogalmaznunk. Nevezetesen: valóban el tudják-e látni megfelelő színvonalon az önkormányzatok a szociális szolgáltatások állami végrehajtási feladatait? Tudja-e minden egyes település a megfelelő forrásokat, a megfelelő szakértelmet biztosítani az ellátások zavartalan működtetéséhez?

Számos pozitív változást is tapasztalhatunk a szociális szolgáltatások fejlődését elemezve. Helyi, önkormányzati szinten kezd kialakulni az állami, önkormányzati nonprofit és a piaci szektorra épülő vegyes jóléti modell. A minőségi változás fontos eleme az is, hogy egyre több önkormányzatnak van kapcsolata ilyen szervezetekkel, és az informális kapcsolatot lassan felváltja a szerződéses kapcsolat. Ma már előfordul az is, hogy ezeket a szervezeteket bevonják a döntés folyamatába is.

3. Személyes gondoskodás keretébe tartozó alapellátások

A szociális törvény¹⁷ alapellátássá teszi a házi segítségnyújtást, és kimondja, hogy ennek keretében gondoskodni kell minden települési önkormányzatnak mindazon gyermekek napközbeni felügyeletéről, akik ezt családi körülményeik miatt, szociális vagy egészségügyi okból igénylik. A gyermekek napközbeni ellátása nappali felügyeletet, gondozást, nevelést és étkeztetést foglal magában. A szolgáltatásért általában térítést kell fizetni. A gyermekek napközbeni ellátását többnyire bölcsődében, óvodában, napközi otthonban biztosítják, de más ellátási formában is szervezhető, például családi napköziben.

3.1 Házi étkeztetés

Az önkormányzatok feladata a házi szociális étkeztetés biztosítása. Ennek keretében főként azok az idős vagy beteg személyek kapnak napi egyszeri meleg ételt, akik ilyenről nem képesek önmaguk gondoskodni, nincs hozzátartozójuk sem, vagyis szociális vagy egészségi állapotuk miatt rászorultak. Az étkeztetés történhet valamilyen nappali ellátást nyújtó intézmény keretében, de az étel lakásra szállításával is. Az étkeztetésért és a házhozszállításért térítési díjat kell fizetni, a térítési díj mértéke a rászoruló szociális helyzetétől függ.

3.2 Házi segítségnyújtás

A házi segítségnyújtás tipikusan a szociális és az egészségügyi ellátás határán mozgó szolgáltatás, amelynek keretében a rászoruló személyről saját otthonában gondoskodnak. Ez az ellátási forma azoknak az idős, beteg, fogyatékos személyeknek nyújt segítséget, akik nem képesek önmagukat ellátni, s így a mindennapi életben nélkülözhetetlen feladataiban (bevásárlás, takarítás, fürdés, hivatalos ügyintézés, főzés, mosás, fűtés) másokra szorulanak.

Évek óta hangoztatott szociálpolitikai cél, a rászoruló személyeknek elsősorban lakóhelyükhöz közel biztosítani a szükséges gondoskodást, mert ez olcsóbb, humánusabb, ugyanakkor azt tapasztaljuk, hogy ezen ellátásokban részesülők száma fokozatosan csökken, míg a drágább, intézményes ellátásban részesülők száma nő.

Ennek a nemkívánatos jelenségnek oka:

- az igénylők és a szolgáltatást végzők nem találhatnak egymásra, a térítési díjak emelkednek, és egyre kevesebben tudják igénybe venni ezeket a szolgáltatásokat,
- az önkormányzatok szociális kiadásaiban a segélyek váltak uralkodóvá, és egyre kevesebb személyt foglalkoztatnak a szociális szolgáltatás területén.

¹⁷ 1993. évi III. törvény

Az étkeztetésben és házi segítségnyújtásban részesülők száma (fő)

	1993	1996
Házi segítségnyújtásban	49 206	4 103
Étkeztetésben	110 669	99 177

3.3 Családsegítés

Az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé tartozik a családsegítés is. Célja, hogy a családok illetve az egyének szociális és mentálhigiénés problémáik megoldásához megfelelő segítséget kapjanak. A családsegítés sokrétű, komplex segítő szolgáltatás, amelynek keretébe tartozik többek között a család életvitelét hátrányosan befolyásoló okok feltárása és közreműködés azok megszüntetésében; segítő beavatkozás krízishelyzetekben; természetbeni, anyagi és személyes támogatások közvetítése. Ez egy jelenleg kifejlődő ellátás, a szociális problémákhoz igazodó bővülő feladatokkal.

A nonprofit szféra szempontjából fontos megjegyezni: a szociális törvény alapvetően az ellátási kötelezettséget, az adott településen megoldandó feladatokat határozza meg, és szabad kezet ad az önkormányzatoknak abban, hogy milyen szervezeti keretben látja el azokat. Ebből következik, hogy az önkormányzatnak gyakran nem éri meg saját költségvetési intézményt működtetni, hanem szerződés keretében valamilyen civil szervezetre bízta a feladat ellátását. Ilyen esetben pénzeszköz átengedésével kell támogatni a szervezetet, de az önkormányzatnak joga van a feladat ellátásának, és a pénz felhasználásának az ellenőrzésére.

A szociális problémák jellegéből adódóan nem minden településen van szükség az összes intézménytípusra. Hiszen egy kicsi, párszáz lelkes településen főleg működtetni tartós bentlakásos intézményt pusztán a településen élők számára. Ez magyarázza azt, hogy a szociális törvény a szociális szakellátásnak minősülő intézmények létesítését és működtetését csak nagyobb települési lélekszám esetén írja elő.

4. A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátási formák

4.1 Nappali ellátás

A nappali ellátást nyújtó intézmények a saját otthonukban élők részére biztosítanak lehetőséget a napközbeni tartózkodásra, étkeztetésre, elfoglaltságra, társas kapcsolatok kialakítására. Ezen intézménytípusok közé tartozik:

- idősek klubja,

- fogyatékosok nappali intézménye,
- nappali melegedő,
- szenvedélybetegek nappali intézménye.

4.2 Idősek klubja

Legelterjedtebb intézménytípus, amely minden olyan településen működik, ahol kétezernél több állampolgár él. Közel 1400 intézmény működik az országban, mintegy 40 000 időskorú számára biztosítva étkezést, társaságot. Ez az intézmény általában azoknak az időskorúaknak nyújt szolgáltatást, akik önmaguk ellátására képesek ugyan, de szociális és mentális támogatást igényelnek.

4.3 A fogyatékosok nappali intézménye

Fogyatékosok nappali intézménye általában a háromezernél több lakosú településeken található. Ez az ellátási forma az utóbbi években kezdett fejlődni, mára már 60 intézmény működik 1500 férőhellyel.

4.4 Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények ideiglenes jelleggel, folyamatos ellátást illetve éjszakai benttartózkodást is biztosítanak. Átmeneti elhelyezést nyújtó intézményben, 340 telephelyen 8660 fő ellátását biztosítják.

Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények típusai:

- gyermekek átmeneti otthona,
- időskorúak gondozóháza,
- fogyatékosok gondozóháza,
- pszichiátriai és szenvedélybetegek átmeneti otthona,
- hajléktalanok éjjeli menedékhelye és átmeneti szállása.

4.5 Tartós bentlakásos intézmények

A tartós elhelyezést biztosító intézmények alapvetően kétféle feladatot látnak el. Az ápolást és gondozást nyújtó intézmények azoknak az önmaguk ellátására nem vagy csak folyamatos segítséggel képes személyeknek biztosítanak teljes körű ellátást, akiknek nincs olyan hozzátartozójuk, aki gondoskodna róluk.

A rehabilitációs intézmények a mozgásfogyatékosok, látásfogyatékosok, értelmi fogyatékosok, pszichiátriai és szenvedélybetegek részére biztosítanak határozott időre szóló elhelyezést és teljes ellátást. Az intézményekben folyó képzés, átképzés és foglalkoztatás révén a bentlakók önálló életvezetési képességeinek kialakítására törekszenek.

Ezen intézményi körbe tartoznak

- idősek otthona,
- pszichiátriai betegek otthona,
- fogyatékosok otthona.

Az intézmények száma közel 700, 57 000 férőhely áll a gondozottak rendelkezésére. Az intézmények közel 87%-a ápoló–gondozó intézmény, és a rehabilitációs intézmények férőhelyei csupán a férőhelyek 13%-át teszik ki. Az intézmények férőhely-kihasználtsága 98%-os, ami jelzi az ilyen típusú intézmények iránti igényeket. Ha a férőhelyek és a tartósan gondozottak számát vizsgáljuk, megállapíthatjuk, ezen intézménytípusoknál 1993-hoz képest kb. 10%-os növekedés tapasztalható, ám még ez sem elégíti ki az igényeket, amit az intézményi felvételre várók száma jelez. Öröndetes jelenség viszont, hogy a férőhelybővülés többségét a civil szektor adja, ami az intézményes ellátás sokszínűségét segíti elő. Mára már az intézmények több mint 20%-át a nemállami intézmények teszik ki.

Tartós bentlakásos intézményekben ellátottak számának alakulása:

Év	1990	1993	1996
Fő	40 853	51 447	57 151

Ápolást gondozást nyújtó intézményekben az ellátottak száma (1996):

Idősek otthonában ellátottak száma	32206
Fogyatékosok otthona	9861
Pszichiátriai betegek otthonában	6534

Rehabilitációs intézmények (1996):

Fogyatékosok rehabilitációs intézményekben	5974
Pszichiátriai és szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye	1370

A szociális intézményekben való elhelyezés általában beutalással történik, amit a lakóhely szerint illetékes önkormányzat intéz. Az intézményben térítési díjat kell fizetni, aminek mértéke függ az ellátott illetve családja jövedelmi helyzetétől. A jövedelemmel nem rendelkezők ellátása ingyenes.

5. A civil szektor szerepe a szociális szolgáltatásban

Hosszú évtizedeken át szinte kizárólag az állami intézmények biztosították a szociális gondozásra szorulókat ellátását. Az állami intézmények mellett csupán néhány egyházi intézmény vállalta az idősek, fogyatékosok gondozását. A gazdasági és társadalmi változásokkal egy időben a 80-as évek második felében a szociálpolitikában is megkezdődött a szervezeti átalakulás, az egyházi és civil kezdeményezések nyomán egyre több **nemállami intézmény** alakult. Az elmúlt 4–5 évben számuk csaknem megháromszorozódott, közel 300 nem állami fenntartású intézmény működik az országban. A legtöbb a tartós bentlakást nyújtó, időskorúakat gondozó otthon, de számottevő az időseket, fogyatékosokat, szenvedélybetegeket ellátó bentlakásos és nappali intézmény is.

A jelenleg működő tartós bentlakásos intézmények 72%-át tartja fenn települési vagy megyei önkormányzat, 15,6%-át pedig egyházi szervezetek működtetik, és 5,2%-a működik alapítvány, 6,7% társadalmi szervezet, és magánvállalkozás keretében. Ha a különböző szervezetek által fenntartott intézmények férőhelyszámát elemezzük, akkor egy kicsit rosszabb a kép. A több mint 57 000 férőhely 85,3%-ával rendelkeznek az önkormányzatok, és 14,7%-át tartják fenn nemállami szervezetek.

Nagyon fontos ismérve a szociális területen működő civil szervezeteknek, hogy többfajta szociális tevékenységet folytatnak. Ezáltal egyes szolgáltatások összekapcsolhatóvá válnak, még olyan esetekben is, ahol az állami ellátórendszer az egyes tevékenységek között éles határvonalat húz.

A szociális célú alapítványok területi megoszlását vizsgálva, azt tapasztaljuk, többségük városokban működik, és viszonylag kevés a kis településen működő civil szerveződés. Ez persze azt is jelezheti, hogy az emberi kapcsolatrendszer a kis településeken sokkal jobban működik és a szociális problémák megoldásában nincs szükség közvetítő szervezetre.

Az önkormányzatok az ellátási kötelezettségeiket nemcsak saját intézményeiken keresztül biztosíthatják. Egyre több önkormányzat ismeri fel a civil szektor szerepét a szociális gondoskodás területén. A szociális alapítványok, egyesületek nemcsak a manapság igen meggyengült társadalmi szolidaritás megerősítésében játszanak fontos szerepet, de a vegyes jóléti modell kialakulását is jelentősen elősegítik.

Ezt a kapcsolatot és párbeszédet jelzi, hogy egyre több önkormányzat köt ellátási szerződést egyházi, alapítványi szervezetekkel, és ezeken a szervezeteken keresztül átmeneti szállásokat, ingyenkonyhákat működtetnek, jogi–életvezetési tanácsokat nyújtanak krízishelyzetbe kerülőknek.

6. A szolgáltatások finanszírozása, a költségvetés hozzájárulása a feladat-ellátáshoz

A szociális ellátórendszeren belül jelentős változások történtek az elmúlt években. Az ellátások, támogatások jelentős részben helyi önkormányzati hatáskörbe kerültek, többszoros lett a finanszírozás, a rendszer elvileg szektorsemlegessé vált, az állami irányítás jellege és módja alapvetően a jogszabályi keretek meghatározására korlátozódik. A szociális támogatások finanszírozása döntően az adóbevételekből, redisztribúció útján történik.

Finanszírozás szempontjából a szociális támogatásokra, szolgáltatásokra fordított kiadások két nagy csoportra oszthatóak:

- a költségvetési forrásból folyósított ellátások (például családi támogatások és a fogyatékosokat, megváltozott munkaképességűeket megillető támogatások),
- a települési önkormányzatok által nyújtott és finanszírozott ellátások, melyek többsége rászorultsági alapon vehető igénybe.

A szociális alapellátás és a személyes gondoskodás körébe tartozó feladatokat lényegében a települési önkormányzatok látják el. E kötelezettség teljesítéséhez szükséges forrásokat a központi költségvetés normatív hozzájárulás útján biztosítja.

A központi állam a szolgáltatások területén az alábbi két eszközzel finanszíroz:

- szociális és gyermekjóléti normatíva,
- intézményi normatíva.

A szociális alapellátási feladatok finanszírozásához a szociális és gyermekjóléti normatíva biztosít forrást. Ez a normatíva a település fő szociális mutatói alapján differenciált. Éves összegét, mértékét a költségvetési törvény határozza meg.

6.1 A szociális és gyermekjóléti normatíva

A szociális és gyermekjóléti normatíva a korábbi években együtt tartalmazta az önkormányzatok által nyújtott pénzbeli ellátásokhoz, valamint az alapellátási feladatokhoz való állami hozzájárulást. Ezt a pénzeszközt az önkormányzatok saját belátásuk szerint használhatták fel, vagyis maguk döntötték el, hogy a pénzt segélyezésre vagy alapellátásra, (házi szociális étkeztetésre, családsegítésre, esetleg szociális gondozásra, stb.) fordítják. Az önkormányzatoknál az állampolgárok tömegesen jelentkeztek megélhetési gondokkal, így az a helyzet jött létre, hogy az önkormányzatok a pénzt túlnyomó többségét segélyezésre fordították. Ily módon a szociális szolgáltatások kezdtek sorvadni, a normatíván belül a segélyezésre fordított pénzek aránya 85%-os értéket ért el, szemben a szociális intézményhálózatra

fordított 10–15%-os aránnyal. Ám csupán pénzbeli segélyezéssel nem lehet elérni a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi integrálódását. Ez a helyzet indokolta a korábban egységes szociális és gyermekjóléti normatíva kettéválasztását. A szolgáltatásokra fordított összeg nagyságának láthatóvá tétele, és az intézmények fenntartóinak juttatott kiegészítő támogatás ösztönözni kívánta az ellátórendszer fejlődését. Ennek a célnak megfelelően az 1998-as költségvetésben a korábban egységes normatíva fő feladatcsoportnak megfelelően kettévált:

- a pénzbeli–természetbeni ellátásokhoz való hozzájárulásra, és az
 - alapszolgáltatásokra (családsegítés, falugondnoki szolgáltatás), amelyhez az önkormányzatok kiegészítő állami hozzájárulást vehetnek igénybe.
- Amennyiben ezeket a feladatokat az önkormányzatok civil szervezetek útján látják el, a pénzt ezen szervezetek vehetik igénybe.

6.2 Intézményi normatíva

Az állam a központi költségvetésből normatív módon támogatja a személyes gondoskodást nyújtó intézmények működését. A központi költségvetés az intézmények fenntartásához intézménytípusonként eltérő mértékű normatívával járul hozzá. Az alábbi táblázat foglalja össze a költségvetési hozzájárulás mértékét és jogcímeit:

Nappali szociális intézményi ellátáshoz	60.000 Ft / fő
Hajléktalanok nappali intézményei	12.020 Ft / férőhely
Fogyatékosok és pszichiátriai megbetegedettek intézményei	391.000 Ft / ellátott
Bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézménynél	292.000 Ft / ellátott

Az állami hozzájárulás mértékét minden évben a költségvetési törvény határozza meg.

Az állam által biztosított normatíva összege minden évben emelkedik, 1998-ban már elérte a 38 milliárd forintot. Ennek ellenére az állam által biztosított támogatás a tényleges költségeknek csupán 60-70%-át fedezi, míg a hiányzó összeget a fenntartónak kell biztosítania. A normatíva és a tényleges költségek közötti különbséget az ellátottak térítési díjából, az egyszeri belépés költségeiből, valamint az önkormányzatok saját bevételeiből fedezik. Az ellátottak anyagi helyzetüktől függően, jövedelmükkel arányos térítést fizetnek az ellátásokért, indokolt esetben térítésmentesen vehetik igénybe a szociális szolgáltatást.

A szociális szakellátás területén megvalósult a szektorsemleges finanszírozás, ami azt jelenti, hogy azok a civil szervezetek, amelyek ilyen

feladatra vállalkoznak és rendelkeznek a működési engedéllyel, ugyanazt a támogatást igényelhetik, mint az állami intézmények.

A szolgáltatások fenntartásán túl az állam részt vállal a szociális intézményhálózat fejlesztésében is. A fejlesztési feladatok megvalósítását évenként a kiemelt szakmai programok támogatására elkülönített pénzkeret szolgálja.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások iránti szükségleteket a ma működő intézményrendszer nem képes kielégíteni. Ennek egyik oka az, hogy országos szinten nem elegendő az egyes szolgáltatások kapacitása, további problémát okoznak a területi aránytalanságok. Különösen súlyos a helyzet azokon a kistélepüléseken, ahol az alapvető közszolgáltatások hiányoznak és a demográfiai mutatók az országos átlagnál is kedvezőtlenebbek.

A legalapvetőbb fejlesztési feladat a szociális alapellátások rendszerének országosan egységes színvonalú megteremtése. Ezzel párhuzamosan lépéseket kell tenni az átmeneti elhelyezést nyújtó, valamint a tartós bentlakást nyújtó intézményi ellátások bővítése érdekében is.

További feladat az intézményi struktúrából még hiányzó, vagy csak kialakulóban levő ellátási formák megteremtése illetve bővítése. Így például az életvezetést segítő, pszichés problémák megoldásában közreműködő különféle szolgáltatások széleskörű bevezetésére külön figyelmet kell fordítani, ezért is kiemelt fontosságú a családsegítő központok hálózatának országos kiépítése.

Az állam által biztosított fejlesztések mellett nagy szerepe van annak is, hogy a civil szervezetek, beépülve a helyi társadalomba, felismerik-e a szükségleteket, és rugalmasabban tudnak-e alkalmazkodni az igényekhez. Tehát a tudatos szervezet- és intézményfejlesztés mellett tág lehetőséget kell biztosítani a spontán fejlődésnek is.

7. Jogi szabályozás

A Magyar Köztársaság Alkotmánya számos szociális jogot garantál, így alkotmányosan biztosított a szociális biztonsághoz, a megélhetéshez való jog öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és munkanélküliség esetén. Az Alkotmányon túl törvények illetve azok végrehajtásáról rendelkező kormányrendeletek, miniszteri rendeletek teremtik meg a szociális biztonsági rendszerek jogi alapjait.

Hazánkban három nagy alrendszerből tevődik össze a szociális védelem rendszere:

- a kötelező társadalombiztosítás rendszere, (ezen belül az egészség- és a nyugdíjbiztosítási ágazat különül el),
- a munkanélküliség kezelését szolgáló rendszerek,
- szociális támogatások (amelyek pénzbeli, természetbeni, és személyes szolgáltatási formákra tagozódnak).

A szociális szolgáltatások jogi kereteit témánk szempontjából próbáljuk körvonalazni.

Legfontosabb törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely meghatározza a pénzbeli és természetben nyújtott ellátások egyes formáit, a jogosultság feltételeit, a szociális ellátás intézményrendszerét.

Szabályozza:

- az alapellátást,
- a szakosított ellátást,
- az ápolást és gondozást nyújtó intézményeket,
- a rehabilitációs intézményeket,
- az átmeneti intézmények működését,
- az ellátás igénybevételének módját,
- a jogosultak érdekvédelmét és tájékoztatásuk kötelezettségét,
- kitér a szociális ellátások finanszírozására is.

A szociális törvény végrehajtási rendelete¹⁸ pedig a szakmai szabályokat és a képesítési előírásokat taglalja, amiknek minden állami és nem állami fenntartású intézményeknek meg kell felelni.

A 161/1996. (XI. 7.) kormányrendelet, az állami és nem állami intézmények létesítésének és működésének feltételeit írja elő. Ennek alapján valamennyi szociális intézménynek működési engedélyt kell kérnie. Ez a jogszabály szektorsemlegesen szabályozza mind az állami, mind az önkormányzati, mind a civil szervezetek által működtetett intézményeket, és a költségvetési források, az intézményi normatívához való hozzájárulás feltételül írja elő az érvényes működési engedélyt. Az engedélyezést az alapellátást és nappali ellátást nyújtó szociális intézmény esetén az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes jegyző, egyéb intézmények esetében a közigazgatási hivatalok feladatául adja, melyeknek kötelességük ellenőrizni: rendelkezésre állnak-e a működési feltételek. Ez a szabályozás az ellátottak biztonságát szolgálja, hiszen az alapvető szakmai követelményeknek minden intézményben meg kell felelni.

¹⁸ 2/1994. (I.30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről

8. A gyermek- és ifjúságvédelem intézményrendszere

A gyermek- és ifjúságvédelem a szociális ellátás része - még akkor is, ha bizonyos ellátások az ellátottak életkori helyzetéből, speciális szükségleteiből adódóan másképp jelennek meg -, ezért indokolt, hogy amikor a szociális szolgáltatásokról beszélünk, a gyermekvédelem intézményrendszerét is ismertessük. Különösen azért indokolt ez, mert csaknem száz esztendő után a parlament elfogadta „A gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról” szóló új törvényt¹⁹, amely új alapokra helyezte a gyermekekről való gondolkodást és gondoskodást.

A magyar gyermekvédelmi rendszer funkciója kettős. Egyrészt bizonyos ellátásokat kell garantálnia a gyermekek illetve a gyermekes családok számára, valamint olyan elérhető és hozzáférhető lehetőségeket kell biztosítani, amelyek segítségével a családokban keletkező kisebb-nagyobb súlyú problémák kezelhetővé válnak, azt eredményezve, hogy a gyermekeket nem kell elválasztani családjuktól (Ez a megelőzési funkció).

Másrészt a valamilyen okból családjukban nem nevelhető gyermekek számára kell olyan család pótló vagy a családi modellhez közelítő ellátásokat biztosítani, amelyek a gyermeki jogok tiszteletben tartásával garanciákat nyújtanak a gyermek életkorának és szükségleteinek megfelelő ellátásra, a társadalmi integrációjának az elősegítésére.

Ez a feladataiban megosztott, kétszintű rendszer, a települési önkormányzatok feladatául adja, hogy a gyermekek számára biztosítsák az egészségügyi alapellátást, az alapfokú oktatást, szükség esetén a napközbeni ellátást, súlyos anyagi gondokkal küzdő családok számára különféle rendszeres és rendkívüli támogatási formákat, a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését szolgáló intézmények működési feltételeit. Ezen feladatok egy részét a települési önkormányzatok megfelelő színvonalon el is látják, azonban támogatási célú forrásaik nem elegendőek, továbbá egyáltalán nincs vagy nagyon hiányos a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzését illetve kezelését szolgáló eszköz- és intézményrendszerük.

A gyermekek és a fiatalok veszélyeztetettsége elkerülésének leghatékonyabb módszere az általános megelőzés. Az általános megelőzési rendszer pedig függ a társadalom fejlettségétől, az oktatási, az egészségügyi, a szociálpolitikai rendszer kiépítettségétől és elérhetőségétől. A rendszerváltás a társadalom minden rétegét érintette és értékvesztéssel is járt, ennek következményeként az ismert deviáns viselkedési formák átalakultak, felerősödtek.

A közoktatási rendszerből - különösen a középfokú oktatásból - egyre inkább kiszorulnak azok a gyermekek, akik számára családjuk nem tudja fedezni

¹⁹ 1997. évi XXXI. törvény

az oktatásban való részvételhez szükséges kiadásokat. A 16–18 évesek alig több, mint 50%-a vesz részt valamilyen középfokú (nappali, esti, vagy levelező) képzésben, pedig a társadalmi integrációnak az oktatás az egyik legjelentősebb színtere. A későbbi munkaerő-piaci helyzetet, társadalmi státust alapvetően meghatározza a képzettség, ezért van szükség a rosszabb társadalmi helyzetű gyermekek, fiatalok számára olyan programokra, amelyek révén integrációs esélyeik megnövelhetők.

Magyarországon a 0–18 évesek száma 2,4 millió fő, közülük több mint 313 000 gyermeket veszélyeztetettként tartanak nyilván, így különféle környezeti, magatartási, anyagi és egészségi okok miatt átlagosan minden 8. gyermek veszélyeztetettnak számít.

A veszélyeztetett gyermekek számának emelkedése mellett nőtt a jogerősen elítélt 14-17 éves fiatakorúak száma is, hiszen amíg 1990-ben 5 156 fiatakorút ítéltek el, 1996-ban már 8 717-et, vagyis 59%-os növekedés tapasztalható. Sajnos hasonló tendenciát mutat a gyermekkorú bűnelkövetők számaránya is, hiszen 1996-ban már 4 169 gyermekkorú elkövetőt tartottak nyilván.

Az ország 0–18 éves népességének csaknem 1%-a részesül állami gondoskodásban. Ez 1995-ben 22 000 gyermeket jelentett.

9. A család- és gyermekvédelmet meghatározó jogszabályi környezet

A család fogalmának számos meghatározása ismeretes, amelyek jórészt azáltal szűkebbek vagy tágabbak, tömörebbek vagy részletezőbbek, hogy átfogják-e a nagy és a kis család fogalmát egyaránt, hosszabb történeti időszakot vesznek alapul vagy egy konkrét időszakhoz kötődnek. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint: „a család, a társadalom természetes és alapvető egysége, és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére”. Ez a meghatározás nemcsak a család napjainkban fennálló ismert jelentőségére mutat, hanem kiemeli a család védelmének a szükségességét is.

A család továbbá egymással tartós érintkezésben és együttműködésben álló, egymásra utalt és egymásért felelősséggel tartozó személyek olyan közössége, amelynek számos feladata van. A család érzelmi bázis; készségek és ismeretek közvetítője; véleményformálás színtere; gyerekek, betegek, idősek ellátásának, gondozásának szervezője; fogyasztási és termelési egység; a (népesség-) reprodukció alapvető színtere. A családpolitika feladata tehát nem más, mint a társadalmi, gazdasági változásokból eredő, a családokat érintő funkcionális zavarok megelőzése illetve kezelése.

A jogi szabályozásnál első helyen az Alkotmányt kell említeni, amely kimondja: a Magyar Köztársaság védi a házasság és a család intézményét, továbbá: a szülőket illeti meg a gyermeküknek adandó nevelés megválasztásának joga, ugyanakkor az állam minden gyermeknek védelmet és gondoskodást nyújt.

A családok védelmét szolgáló alkotmányos tételeket törvények konkretizálják, melyek közül kiemelkedő jelentőségű a házasságról, családról és gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, melynek fontos alapelve a házasság és a család védelme, a házastársak egyenjogúsága, a gyermeki jogok védelme, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás.

Több törvény szabályozza még a gyermek- és fiatalkorúak életviszonyait, de az életkori sajátosságukból adódóan, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényt kell kiemelni, amelyben rögzítették a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az alkotmányos gyermeki jogokon túl a tanulói jogokat is. Így a tanulónak joga van a képességeihez, nemzeti és etnikai hovatartozásához, szülei vallási meggyőződéséhez igazodó tárgyilagos és többoldalú oktatáshoz. A törvény továbbá széles körű jogosultságot ad a diákok számára az iskola életével kapcsolatos véleményük kifejtésére.

A büntető jogszabályok 1995. évi módosítása a gyermekek speciális érdekeinek és jogainak fokozott figyelembe vételét célozzák. Így gyors és kevésbé megbélyegző intézkedési lehetőséget ad az ügyész kezébe a vádemelés elhalasztásának új jogintézményével. Fontos lépés, hogy a bíróság döntése alapján a fiatalkorú előzetes letartóztatása - a felnőtt korúaktól teljesen elkülönítve - javítóintézetben is végrehajtható.

10. A gyermekvédelem új szabályai

10.1 Gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

A szűkebb értelemben vett gyermekvédelem szabályozásában alapvető jogforrás a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló - közmegegyezéssel elfogadott - 1997. évi XXXI. törvény. E jogszabályban meghatározott ellátások és intézkedések rendszere azt a célt szolgálja, hogy segítséget nyújtson a gyermekeknek a harmonikus személyiségfejlődés joga érvényesítéséhez és rendszerbe foglalja azokat a pénzbeli, természetbeni intézményes ellátásokat, amelyek hozzásegítik a szülőket ezt segítő feladataik maradéktalan teljesítéséhez.

A törvény gyermeki jogokból indul ki és kimondja:

- a gyermekek mindenképp felett álló érdekét,
- a gyermek saját családjában való nevelkedésének jogát,
- a gyermek megfelelő életszínvonalhoz, egészséges fejlődéshez való jogát,
- a fogyatékos gyermekek fokozott védelmét,
- a gyermeket megillető helyettesítő védelmet,
- a gyermek elhelyezésével kapcsolatos körülmények időszakos felülvizsgálatát.

A gyermekek védelméről szóló törvény kimondja azt is, hogy a szülő joga és kötelessége a gyermek családban való gondozása, nevelése és gyermeke testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges feltételek - különösen a lakhatás, étkezés, ruházattal való ellátás, valamint oktatáshoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzájutás, mint ellátási minimum - biztosítása. Amennyiben ezeknek nem tud eleget tenni, joga van támogató segítség igénybevételére.

10.2 A gyermekvédelmi rendszer változásai az új szabályozás tükrében

A gyermekvédelmi reform súlyponti kérdése

A gyermekvédelmi törvény alapelvei leszögeztek:

- a gyermek nevelésére elsősorban családja jogosult és köteles, amihez az állam és az önkormányzat segítséget ad,
- a család életébe történő hatósági beavatkozás kizárólag akkor engedhető meg, ha a gyermekek védelme az ellátások önkéntes igénybevételével nem valósul meg,
- a gyermeket csak törvényben meghatározott esetben lehet családjából kiemelni, csak anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt kiemelésre nem kerülhet sor,
- a családjából kiemelt gyermek helyettesítő védelmét elsősorban örökbefogadó családban, nevelőszülői családban vagy családias gyermekotthonban kell biztosítani,
- hatékonyan kell segíteni a gyermek családjába történő visszahelyezését illetve a védelemből kikerült gyermek utógondozását, önálló életkezdését.

A törvény olyan szociálpolitikai célt tűz ki maga elé, amely egy tágabb gyermekvédelmi tevékenységi kört, a minden rászoruló gyermek esélyegyenlőségét növelő rendszer kereteit határozza meg.

A törvény a meglévő szociális rendszert oly módon teszi teljessé, hogy egyrészt segíti a családot a gyermek felnevelésében, másrészt védelmet biztosít a családból kiemelt gyermekek számára. Ezért egy hosszútávon fenntartható, családi típusú nevelés orientált rendszer kidolgozását, továbbá a preventív és a családba való visszahelyező megoldásokat helyezi előtérbe.

A fenti elvek és értékek érdekében határozza meg a gyermekek védelmét biztosító pénzben és természetben nyújtott, valamint személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és szakellátások formáit illetve a gyámhatósági intézkedéseket. A törvény arra épít, hogy a helyben biztosított jóléti ellátásokkal a gyámhatósági kényszerintézkedések aránya csökkenthető és elősegíthető a családdal való hatékony együttműködés.

A gyermekek szociális biztonságát növeli a törvény által biztosított rendszeres gyermekvédelmi támogatás, melynek célja a gyermek családból történő kiemelésének a megelőzése. A folyósítás feltétele, hogy a gyermeket nevelő családban az egy főre eső jövedelem ne haladja meg az öregségi nyugdíjminimum összegét.

A gyermekvédelmi törvény - a szociális törvényhez hasonlóan - a szolgáltatások területén alap- és szakellátásokat különböztet meg. A felnőttvédelmi szolgáltatásokhoz hasonlóan történik az intézmények finanszírozása is, vagyis az alapellátások a gyermek- és ifjúságvédelmi normatívából, míg a szakellátások az intézményi normatíván keresztül kapják a költségvetési támogatást. Ugyanilyen hasonlóság mutatkozik abban is, hogy az alapellátásnak minősülő ellátásokat, a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata, míg a szakellátás, a tartós intézményi gondozás általában a megyei fenntartású intézményekben történik.

10.3 Alapellátások

10.3.1. Gyermekek napközbeni ellátása

A törvény a gyermekek napközbeni ellátása körében csak azt fogalmazza meg, hogy ezen ellátásban részesülőknek milyen szolgáltatást kell biztosítani, milyen esetekben és kiknek kötelező az ellátás nyújtása. Ezen ellátás az önkormányzat döntése alapján többféle formában nyújtható, különösen bölcsődében, óvodában, iskolai napköziben. A gyermekvédelmi törvény lehetőséget teremt azon gyermekek napközbeni ellátására is, akiknek lakóhelyén bölcsőde vagy óvoda nem működik, ők családi napközi illetve házi gyermekfelügyelet formájában kapjanak megfelelő napközbeni gondoskodást, nevelést, felügyeletet. A bölcsődei ellátáshoz a költségvetés 1998-ban 161 ezer forinttal járul hozzá ellátottanként. A házi gyermekfelügyelet és a családi napközi fedezetét a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási feladatok normatívája biztosítja, 933 forint/lakos összegben.

10.3.2. Gyermekek átmeneti gondozása

Új feladat a települési önkormányzatok számára a gyermekek átmeneti gondozása, amely feladat megvalósítható intézményes formában és új lehetőségként helyettes szülő alkalmazásával is. Az átmeneti gondozásban részesülő gyermekek után 292 ezer forint/ellátott összegű normatíva igényelhető 1998-ban.

10.3.3. Gyermekjóléti szolgálat

A gyermekjóléti szolgálat létrehozása is törvényben előírt, új feladatot jelent. Segíti a családi kapcsolatok fenntartását illetve - mint információkkal segítő és kiegészítő szolgáltató tevékenység - megelőzi a gyámhatósági munkát. A gyermekjóléti szolgáltatás szorosan kapcsolódik a családsegítő szolgáltatáshoz, azonban a gyermekek sajátos jogaira és érdekeire tekintettel speciális feladatokat is ellát. A gyermekjóléti szolgáltatás az általános megelőzés egyik legjelentősebb intézménye, így a bűnmegelőzésnek is. Fedezete a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatási feladatok normatívája, valamint a gyermekjóléti szolgálat fenntartásához kapcsolódó kiegészítő hozzájárulás, 300 forint/fő összegben.

10.3.4. Gyermekvédelmi szakellátás

A gyermekotthoni nevelés korszerűsítése érdekében a kisközösségre épülő, az önálló életvitelre hatékonyabban felkészítő, a lakókörnyezetbe szervesen illeszkedő kis létszámú gyermekotthonok hálózatának kialakítása a cél. A tartós elhelyezést biztosító intézmények átalakítása hosszabb időt vesz igénybe, amit az illetékes minisztérium szakmai programokhoz nyújtott pályázati támogatásokkal segít. Az intézményes ellátáshoz a költségvetés 400 ezer forint/ellátott összegű normatívát biztosít.

1996–1997-ben összesen 624 millió forint támogatást nyújtott a költségvetés az állami gondoskodásban élő fiatalok élethelyzetének javításához. Ebből 20 nevelőotthon teljes átalakítását illetve kiváltását sikerült megoldani. Emellett 78 lakásotthon létrehozására nyílt lehetőség. További 44 millió forintos támogatásban részesültek a gyermekek és családok átmeneti elhelyezését biztosító otthonok, valamint személyiségállapotuk miatt különleges bánásmódot igénylő fiatalok ellátását végző (maximálisan 15 férőhelyes) speciális gyermekotthonok. Az ellátást létrehozók körében a civil szféra is megjelent.

10.3.5. Nevelőszülői ellátás

A gyermeki jogok érvényesítése, a gyermekek családközei elhelyezése érdekében a törvény fejleszti a nevelőszülői hálózatot, illetve megteremti a hivatásos nevelőszülők alkalmazásának lehetőségét és anyagi megbecsülését. A 150/1997.(IX.10.) kormányrendelet a nevelőszülők és a hivatásos nevelőszülők alkalmazási jogviszonyának kérdését szabályozza. A hivatásos nevelőszülők a jövőben tevékenységüket speciális foglalkoztatási - és nem közalkalmazotti - jogviszony keretében látják el. Feladataikat és idejük beosztását a gyermeknevelés követelményeinek megfelelően maguk határozzák meg. Jelentős változás, hogy az úgynevezett hagyományos nevelőszülői tevékenység a továbbiakban nem ingyenesen ellátandó tevékenység, hiszen gyermekenként

legalább a minimálbér 20%-át kell megállapítani nevelőszülői díjként, mintegy tiszteletdíjként.

10.3.6. Családba fogadás

A gyermekek érdekében a törvény újra bevezeti a családba fogadás jogintézményét: a gyámhivatal hozzájárul ahhoz, hogy a gyermeket a szülő által megnevezett alkalmas család átmenetileg nevelje, gondozza. Feltehetően ez továbbra is több ezer gyermek sorsát rendezheti megnyugtatóan.

10.3.7. Örökbefogadás

A törvény elősegíti a gyermek akár a születését követő azonnali örökbefogadását azzal, hogy jelentős változást hoz a nyílt és a titkos örökbefogadás szabályaiban, különös tekintettel az örökbefogadó szülők alkalmasságának vizsgálatára, valamint az örökbefogadni szándékozó személyek országos nyilvántartásának felállítására.

A törvényhez kapcsolódóan fontos, végrehajtást segítő rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998 (IV.30.) NM rendelet, amely az állami és nemállami intézmények szektorsemleges szabályozását szolgálja. Ez a jogszabály a szakmai feltételrendszert szabályozza és előírja a különböző területen dolgozók képesítési követelményeit is.

Ehhez szorosan kapcsolódik „A gyermekjóléti, és gyermekvédelmi személyes gondoskodást nyújtó intézmények működésének engedélyezéséről” szóló 281/1997 (VII.23.) kormányrendelet, amely a szociális ellátásokhoz hasonlóan, működési engedélyhez köti ezen intézmények létrejöttét. Kitér az intézmények ellenőrzésére, és arra, hogy ha az intézmény bizonyos szakmai, egészségügyi követelményeknek nem felel meg, az engedélyezőnek joga van a működési engedélyt visszavonni. A költségvetési támogatás is ennek az engedélynek a feltétele.

11. Szociális igazgatás

Alkotmányunk rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. A szociális feladatok végrehajtását, megszervezését a szociális igazgatás végzi.

A szociális igazgatási feladatok két nagy részre oszthatóak. Az egyik részt azok a tevékenységek alkotják, amelyeknél az ellátási felelősség az államot terheli. E feladatok részben a települési (községi, városi, fővárosi, kerületi) önkormányzat jegyzőinek feladat- és hatáskörébe tartoznak. Az ott igényelhető szociális ellátások és támogatások jogosultsági feltételei központilag

szabályozottak és finanszírozásuk is központilag történik. (Ide tartozik például a vakoknak járó juttatások odaítélése, a súlyos mozgáskorlátozottak közlekedési támogatásának megállapítása, a sorkatonai szolgálatot töltő személyek rászoruló hozzátartozóinak támogatása.) Az igazgatási feladatok döntő hányadát azonban az önálló szociális igazgatás hiányában a társadalombiztosítás igazgatási szervei látják el (családi támogatások, nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások).

A szociális igazgatási feladatok másik részét azok a tevékenységek alkotják, melyeket a helyi (községi, városi, fővárosi kerületi), valamint megyei önkormányzatok képviselő testületei látnak el. Az ide tartozó pénzbeli segélyeket, személyes gondoskodást nyújtó (napközbeni és bentlakást biztosító) ellátásokat törvény határozza meg.

A helyi önkormányzatok rendeletet alkotnak az ellátáshoz való hozzájárulás részletes szabályairól, illetőleg joguk van a törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb illetve magasabb színvonalú ellátásokat is biztosítani.

Közös szabály, hogy mind az önkormányzati jegyzők, mind az önkormányzati képviselő-testületek konkrét ügyben való döntése ellen az érintett állampolgár bírósághoz fordulhat jogorvoslatért. Szintén általános a szociális igazgatási eljárás költség- és illetékmentessége, megkönnyítve a rászoruló személyek igényérvényesítését.

12. A gyámügyi igazgatás

Az 1997. novemberében hatályba lépett gyermekvédelmi törvény legfontosabb végrehajtási rendelete a 149/1997 (IX.10.) kormányrendelet, amely a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szól.

A gyámügyi igazgatás hazánkban is hosszabb múltra tekint vissza a szociális igazgatásnál, hiszen törvényi szintű szabályozása már a XIX. század végén is létezett.

A gyámügyi igazgatásnak a gyermek- és ifjúságvédelemmel igen sok kapcsolódása van. A hatósági gyermekvédelmi feladatokon túl azonban a cselekvőképtelen (0–14 éves) és korlátozottan cselekvőképes (14–18 éves) gyermekek, valamint a bíróság által gondnokság alá helyezett felnőttek személyi és vagyoni érdekeinek megóvása is a gyámügyi igazgatás feladatkörébe tartozik. A rendelet meghatározza a gyámhatósági ügyek eljárási szabályait, az eljárás megindításának, a tárgyalás lefolytatásának, a környezettanulmány készítésének, a határozat meghozatalának szabályait. Körülírja a szülői felügyeleti jog, a kapcsolattartási ügyek, a gyermek jogállásával kapcsolatos eljárások szabályait, valamint a gyermeknek a családból való kiemelésének rendjét.

Mivel a gyámügyi igazgatás mélyen érinti a gyermeki- és állampolgári jogokat, a döntések szakszerűbbé tétele és a gyámhatóságok szakemberekkel való megerősítése érdekében szükségessé vált a szervezetrendszer átalakítása. A

gyermek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény városi szinten működő, környező településekre kiterjedő hatáskörű gyámhivatalokat hozott létre az elsőfokú hatáskörök gyakorlására. Minden olyan ügyben, amely során a családok életébe hatósági eszközökkel kell beavatkozni, (például családból való kiemelés, szülői felügyeleti jog megvonása vagy korlátozása, örökbefogadás, stb.) az elsőfokú gyámhatóság jogosult eljárni.

A megyei gyámhivatal a területéhez tartozó városi gyámhivatalok szakmai felügyeletét látja el, továbbá másodfokú hatóságként működik a települések és a városi gyámhatóságok ügyeiben. A helyi települések önkormányzati jegyzőinél csupán a szolgáltatás szervezése illetőleg az azonnali döntést igénylő ügyek maradtak.

13. A személyes adatok védelme

A különböző intézményekben folyó tevékenység során az ott dolgozók nagyon sok személyiségi jogokat érintő információhoz jutnak. A gyámhatóságok és a gyermekvédelmi szakszolgálat munkatársai, valamint az intézmények kötelesek nyilvántartásokat vezetni; ezek tartalmát és egyéb szabályait a 235/1997.(XII.17.) kormányrendelet szabályozza. A szabályozás a kliensek jogbiztonságát, a személyiségi jogainak védelmét is szolgálja.

Tóbiás László

Civil lehetőségek a közművelődésben

A művelődés a polgári társadalom klasszikus közösségi tevékenységi területe. Zenedék, könyvtárak, múzeumok, ipartestületi klubok, munkásotthonok, dalárdák, színjátszó körök emlékét őrzik emléktáblák a települések számtalan patinás épületén.

A modern felfogásban az efféle közösségi tevékenységek annyira elismertek, hogy azok finanszírozása - legalább részben - az állam feladata. Ennek tárgyasulása volt - az örökölt jó alapokra, sajátos ideológiai szempontokat is megvalósítva - a szocializmus évtizedeiben felépített és működtetett, intézményrendszer, mely az ország egész területét lefedte.

Az 1980-as évek második felében új virágzásnak indultak a művelődési közösségek. Városvédő, kulturális, polgári körök, egyesületek alakultak tízezerszám.

Számtalan oka volt annak, hogy mégis csak 1997-ben született meg a lehetősége az állami finanszírozás és a közösségi aktivitás erői összehadódásának, de a - ma már csak történeti érdekességű - okok vizsgálata itt nem célunk. A következő oldalakon kísérletet teszünk azoknak a lehetőségeknek a bemutatására, melyeket a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény²⁰ teremtett a civil és önkormányzati szférák együttműködésére a művelődés terén.

A következő oldalakon a törvény adta lehetőségeket igyekszünk bemutatni, de előtte ejtsünk néhány szót arról, hogy minden jogból annyi valósul meg, amennyit a jogosultak megkövetelnek. Ma Magyarországon a lakosság arányához képest igen alacsony a közművelődési szolgáltatásokat igénybe vevők száma. Ez persze nagy könnyebbséget jelent az önkormányzatoknak, hiszen szorult anyagi helyzetükben - hiába ellentétes ez az alkotmánnyal, meg a törvénnyel - aligha tudnák kielégíteni akárcsak a gyerekek vagy a nyugdíjasok azon igényét, hogy hetente egyetlen rendezvényen részt vehessenek egy közművelődési intézményben, legyen az előadás vagy csak az együttlakozás lehetősége a barátokkal. Az új közművelődési törvény nagy részvételi lehetőséget nyit a civil szervezetek előtt: ellátóként bekapcsolódhatnak a közművelődési szolgáltatások nyújtásába, de ahhoz, hogy e lehetőségekkel élhessenek, felvilágosító - ha úgy tetszik polgárjogi - munkát is kell végezniük: meg kell ismertetniük a polgárokat közművelődési jogaikkal. A jogérvényesítés

²⁰ A törvényt az Országgyűlés az 1997. december 9-i ülésnapján fogadta el. A kihirdetés napja: 1997. december 15.

keltette igény kielégítésében pedig megtalálhatják a civil szervezetek azokat a szerepeket, melyeket betöltve nem érezheti senki, hogy ellenére lépnek fel, sőt, mindenki láthatja: a közösségért tevékenykednek.²¹

Mivel mind a múzeumi, mind a könyvtári, mind a közművelődési területen lehetőséget ad a törvény a civil szervezetek szerepvállalására, a törvény szerkezetét követve mutatjuk be a lehetőségeket, de már most jelezzük, hogy a legrészletesebben az utolsóként tárgyalandó közművelődési területre kidolgozott a szabályozás, így az ott leírtak analógiás alkalmazása segítheti a másik két területen is az együttműködést - például a szolgáltatási szerződéssel szembeni követelmények meghatározásával.

Általános közös alapelvek

Az egyes területek bemutatása előtt fontos kiemelni a törvény szabályozási alapelvei közül, hogy a törvény²²:

- tilt mindenféle okú hátrányos megkülönböztetést, mindenki egyenlőségét elismerve a törvény biztosította jogok élvezetéhez,
- megtiltja, hogy az állami és önkormányzati fenntartású intézmények elkötelezettek legyenek egyetlen vallás, világnézet vagy politikai irányzat mellett.

Ez utóbbiból következethetünk arra, hogy a nem állami szervezetekkel való együttműködésnek két fajtája lehetséges:

- 1, amikor a nem állami vagy önkormányzati szervezet saját elkötelezett tevékenységéhez kap állami támogatást,
- 2, amikor a nem állami vagy önkormányzati szervezet törvény által előírt feladatot vállal át az államtól, önkormányzattól. Ez utóbbi esetben természetesen a szolgáltatásra vonatkozó minden kötelezettséget - így a semlegességet - is át kell vállalni. Írásunk természetesen az ilyen együttműködésekéről szól.

Muzeális tevékenység

A kulturális javak megfelelő védelme, tudományos feldolgozása és bemutatása érdekében a törvény egyenesen kötelezi az állami és önkormányzati szerveket, az egyházakat, a társadalmi és gazdasági szervezeteket, valamint az állampolgárokat az együttműködésre.

A deklaráció valódi tartalmát a muzeális intézményekről szóló rendelkezéseknél nyer - hiszen az értékek mentése, védelme olyan fontosságú feladat, mely állami, hatósági típusú intézkedéseket indokol.

²¹ Bővebb kifejtés nélkül is értheti az Olvasó, mire utalunk itt, ha a környezetvédelmi szervezetek felvilágosító tevékenységére gondol. Gyenes Szilárd kötetünkben szereplő írásában a környezetvédelmi tevékenységről írtak ötleteket adhatnak közművelődési célú szervezeteknek is.

²² 2. és 3. §

A törvény rendelkezése szerint muzeális intézményt bármely jogi és természetes személy alapíthat, a művelődési miniszter engedélyével - ami szükséges egyébként a megszüntetéshez is. Az engedély formai követelményein túli lényegi feltétel, hogy a muzeális intézmény tulajdonosa (fenntartója) biztosítani tudja - a miniszter által kiadott szakmai előírásoknak megfelelő - folyamatos és rendeltetésszerű működéshez szükséges - feltételeket.

A törvény kimondja, hogy állami költségvetési támogatás a nyilvántartásában szereplő muzeális intézmény számára adható.

A gyakorlatot leíró és az államnak a kulturális örökség őrzésében meglevő - és a törvény által a jövőre is elismert - felelősségét kifejező a muzeális intézmények típusainak és feladatainak szabályzása.

Az országos múzeumok és az országos gyűjtőkörű szakmúzeumok nemzeti intézményeknek tekinthetők, még akkor is, ha a szakmúzeumok között evidens módon találunk nem állami fenntartójú intézményeket - mindenek előtt egyházi gyűjteményeket - is, ez nem a civil szervezetek szerepvállalásának szintje, ebbe a körbe csak hosszú évtizedek munkájával nőhetnek fel új alapítású intézmények.

A törvény rendelkezésénél fogva nincs lehetősége a civil szervezeteknek a megyei múzeumi szervezet fenntartását vállalni, minthogy az egyértelműen a megyei közgyűlések kötelezettsége - nem utolsósorban a régészeti leletek feltárásával, védelmével összefüggő feladatok szakhatósági jellege miatt.

A regionális múzeumok, a tematikus múzeumok, illetve a múzeumokra előírt feltételeket nem teljesítő, de fontos értékeket őrző és bemutató közérdekű muzeális gyűjtemények (mint például a helytörténeti, intézménytörténeti, személyhez kötődő gyűjtemények, tematikus szakgyűjtemények, vallási és egyháztörténeti gyűjtemények) és közérdekű muzeális kiállítóhelyek alapítása és fenntartása már lehet civil szervezetek tevékenységének terepe. A múzeumok egy-egy - akár földrajzi, akár szellemi - terület javainak őrzésére és tudományos feldolgozására hivatottak, így ilyeneket csak megfelelő szakemberekkel és felszereléssel lehetséges létrehozni, ezért sokkal valószínűbb civil közösségek aktivitásával települési, üzemi vagy személyhez kötődő értékek őrzésére, bemutatására hivatott **kiállítóhelyek** fenntartása.

A civil szervezetek által fenntartott intézmények tehát nem jogosultak az önkormányzatok számára kötelezően előírt feladatok átvételére - feladatai egyébként is a megyei önkormányzatoknak vannak. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok és civil szervezetek ne tekinthetnének fontosnak helyi értékek őrzését és bemutatását, és az ezekért a célokért való együttműködést, de fontos tudni: az önkormányzattól nem vehető át normatív költségvetési támogatás a fenntartói feladattal, mint ahogy a civil szervezet nem

válík jogosulttá a közhasznú szervezetekről szóló törvény szerinti kiemelten közhasznú szervezeti besorolásra - és azzal a magasabb kedvezményekre.²³

Mindezek alapján vélelmezhető, hogy a muzeális területen akkor van reális esélye a helyi önkormányzatok együttműködésének, ha közmegegyezés tekinti értéknek azt, amit a civil szervezet őrizni, bemutatni kíván, s ezért az önkormányzat is az ügy mellé áll saját eszközeivel, s így egy többszektörű együttműködés alakul ki. Természetesen lehet civil kezdeményezés tárgya az egyetértő, nagyra értékelő közvéleménynek a kialakítása.

Az Országgyűlés a Művelődési és Közoktatási Minisztérium költségvetési fejezetében biztosít fedezetet az alapítványi, magán és egyéb tulajdonú muzeális intézmények pályázati úton történő támogatására. A pályázati rendszer ugyan nem biztosít évekre előre tervezhető biztos fedezetet a tevékenységhez, ám a közhasznú szervezeteknek juttatott adományokról kiállított igazolások alapján az adományozókat kedvezmények illetik meg az adótörvények alapján, amivel az adományozást kívánja ösztönözni a jogalkotó. A civil szervezetek önkéntes segítők mozgósításával is jelentős segítséget vonhatnak be helyi muzeális intézmények működtetésébe.

A civil szervezetek eddig leírt formájú részvétele esetén az önkormányzat - a település - olyan intézmények működtetéséhez kaphat segítséget, melyek nem elégitik ki azokat a feltételeket, melyek alapján a minisztériumi regisztráció magasabb fokozatába kerülnének és ezzel jogosulttá válnának a normatív költségvetési támogatásra. Érdekes eredményre vezetne annak végig gondolása, hogy milyen civil szervezeti bekapcsolódásra adna lehetőséget a fenntartói és működtetői feladatkörök elválasztása. A törvény ugyanis - települési és megyei - önkormányzatoknak írja elő az intézményfenntartás kötelezettségét (és ehhez a szerephez kapcsolódik a költségvetési finanszírozás is), de a működtetői feladatkörrel nem rendelkezik. Így azt akár át is adhatja az önkormányzat. A múzeumi terület talán túl kényes ahhoz, hogy itt történjenek meg az első lépések a működtetői feladatkör átadására - a megoldandó bonyolult kérdések közül csak kettő az értékek megőrzésének szabályozása, garantálása illetve a megfelelő speciális képzettségű muzeológusok, egyéb szakemberek biztosítása. De amikor már kellő tapasztalatokra tesznek szert az önkormányzatok például közművelődési intézmények, könyvtárak működtetésbe adásával, akkor bizonyára lesz néhány olyan múzeum is, ahol ezt a megoldást választják.

Nyilvános könyvtár

A törvénynek a könyvtári ellátásról szóló rendelkezése részletezett szabályozásában nagy variációs lehetőséget, így civil szervezeti feladatvállalási

²³ 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről

lehetőséget biztosít. A nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetését az állam és a helyi önkormányzatok kötelező feladataként határozza meg, de a települési önkormányzatoknak megengedi: szolgáltatás megrendelésével biztosítsák az ellátást. A szolgáltató szerepét pedig jó eséllyel tölthetik be civil szervezetek is.

A törvény adta másik lehetőség szerint minden könyvtárfenntartó kérheti a minisztertől könyvtára felvételét a nyilvános könyvtárak jegyzékébe.

Hogy a törvény által kínált lehetőségekből mi valósulhat meg, az természetesen nagyban függ a finanszírozási lehetőségektől. A központi költségvetés a helyi önkormányzatoknak - a közművelődési és közgyűjteményi hozzájárulás keretében - normatív támogatást nyújt, függetlenül attól, hogy az ellátását milyen módon biztosítják. Létezik továbbá a helyi önkormányzatok számára a települési és a megyei (fővárosi) könyvtárak állománygyarapítási kereteinek érdekeltségnövelő támogatása, aminek lényege, hogy egy központosított összeget olyan arányban osztanak fel a települések között, amilyen arányban azok a megelőző évben gyarapították könyvtári állományukat.²⁴

A törvény adta lehetőségekkel élve egy település teljes könyvtári ellátására is vállalkozhatnak a civil szervezetek, ami - legalábbis elvben - a meglévő ellátás átszervezését jelenti, hiszen az önkormányzatok a nyilvános könyvtári szolgáltatás biztosításáról eddig is gondoskodtak. A tapasztalatok alapján ott várható ilyen átszervezés, ahol erre valamilyen különleges ok adódik: az önkormányzat gazdálkodásának nagyfokú hiánya, intézményi botrányok voltak hasonló változtatások indukálói és néhányszor az intézmény munkatársainak, elsősorban vezetőinek az ambíciói. Ebben benne van a kulturális szakmák művelőinek az az etikai gyakorlata, ami alapján nem elfogadott, hogy egy intézmény működtetésére - főleg vezetői ciklus közben - akár csak elemző észrevételeket fogalmazzanak meg, nemhogy alternatívákat. A kultúra nehéz éveit által indokolt és vállalt szakmai szolidaritás nem a minőségnek kedvez. Ma mindenesetre elképzelhetőbb, hogy vezetői mandátum lejártakor, még inkább vezető távozása után lépjenek fel civil szervezetek alternatív intézményműködtetési ajánlatukkal.

²⁴ Az utóbbi forrás felhasználásáról rendelkező miniszteri rendelet 1998. márciusi megjelenésekor korlátozóbbnak tűnik, mint a törvény szövege, így azzal ellentétesnek is látszik, mert a pályázók körét azokban az önkormányzatokban jelöli meg, „melyek könyvtára szerepel a nyilvános könyvtárak jegyzékében” [15/1998. (III. 31.) MKM 5. § (1)], márpedig a törvény lehetővé teszi a szolgáltatás vásárlását, ami valószínűsíthetően magába kell foglalja az állománygyarapítás fedezetét is. A törvény 70 § (4) szerint ellenben: „Az érdekeltségnövelő támogatásra a nyilvános könyvtárak jegyzékében szereplő könyvtárak fenntartói adhatják be pályázataikat.”

Most mindenesetre a jogalkalmazókon fog múlni, miként fogadják a nyilvános könyvtári ellátást nem saját intézménnyel nyújtó önkormányzatok pályázatait.

Ennél sokkal közvetlenebb lehetőségnek tetszik, hogy a könyvtári ellátás hiányaiban jelenjenek meg szolgáltatásokkal civil szervezetek. Nagy teret nyit erre az a széles definíció, amivel a törvény könyvtári dokumentum fogalmát határozza meg: „a könyvtár által állományba vett, alap- és kiegészítő feladatai ellátásához szükséges tudományos, oktatási, művészeti, közművelődési vagy történeti értékű könyv, időszaki kiadvány, egyéb kiadvány, illetőleg minden szöveg-, kép-, adat- és hangrögzítés, beleértve a könyvtár állományába vett elektronikus dokumentumot is, kivéve az Levéltári törvény hatálya alá tartozó, irattári jellegű levéltári anyagnak minősülő dokumentumot”. A fejlődés technikai újításainak beilleszthetősége érdekében a konkrétságot kerülő megfogalmazás lefedi a nyomtatványokon túl a hanglemezeket, -kazettákat, -CD-eket, a videokazettákat, a számítógépes lemezeket, CD-ROM-okat illetve a rajtuk rögzített alkotásokat is. Márpedig a meglévő települési könyvtárakban ezekből többnyire igen szegényes a választék, miközben videókat, CD-eket, számítógépes programokat kölcsönöznek, csereberélnek fiatalok, de idősebbek is. Adott a lehetőség újraírni a történelmet: ahogy a XIX. században olvasóköri fogtak össze a polgárok, hogy minél több könyvhöz, laphoz juthassanak hozzá, úgy most az új elektronikus médiumok élvezetére, zenetár létrehozására volna érdemes közösségi intézményeket szervezni. Ily módon a civil kezdeményezés nem konkurensként, hanem kiegészítőként tudna megjelenni a nyilvános könyvtári ellátás terén. Ezekre a kiegészítő szolgáltatásokra köthet az önkormányzat ellátási szerződést a civil szervezettel, élve a törvény felhatalmazásával, miszerint a települési önkormányzatok szolgáltatások vásárlásával is biztosíthatják a nyilvános könyvtári ellátást.

Közművelődés

A muzeális intézmények és a könyvtárak klasszikus - és szükségszerűen nem túl sok variációt kínáló - munkaformáival szemben a közművelődés ezer formában és módon jelenik meg. Múzeumban és könyvtárban megőrzik és bemutatják, átadják az értékeket, a közművelődési intézményekben pedig alkotják - nem feltétlenül az örökkévalóságnak, de szinte mindig valamilyen közösségi tevékenységben. A múzeumban és a könyvtárban a tárgyak jelentik az értéket, a közművelődésben az emberek és közösségeik, az ő kezdeményezésük, alkotókészségük.

E két - nagyon más szemléletet igénylő - különbség - hála Istennek - jól tükröződik a közművelődési törvény szabályozásában, már a formák, intézmények kialakításában is nagy szabadságot adva, és a miniszteriális, szakmai felügyelet elé tolva a helyi közösség befolyásoló szerepét. A törvény vadonatúj felhatalmazással teremt lehetőséget minden településen - fővárosi kerületenként - közművelődési tanács létrehozására, ami „elsődlegesen a lakossági igények megjelenítésének, a kulturális érdekérvényesítésnek és a

közművelődési tevékenységek önkéntes összehangolásának rendszeres és folyamatos helyi fóruma”. A tanácsot az adott településen bejegyzett, közművelődési célú szervezetek alapíthatják meg, de az alapítás után már a tagok sorába léphet minden jogi személyiséggel rendelkező, helyben működő közművelődési társadalmi szervezet, valamint a helyi közművelődést támogató gazdasági vállalkozás képviselője is.

A Tanács újdonsága indokolja, hogy idézzük törvény adta lehetőségeit:

- „a) véleményt nyilváníthat, illetőleg javaslatot tehet a település közművelődési tevékenységével kapcsolatos valamennyi kérdésben,
- b) az önkormányzat által közművelődési célra biztosított pénzügyi támogatás felhasználását és a vagyoni eszközök célszerű használatát a vonatkozó döntések, illetve az éves önkormányzati költségvetési tervezet és a zárszámadás alapján figyelemmel kíséri, véleményezi,
- c) elősegíti a különböző közművelődési szervezetek együttműködését.”²⁵

Bár a jogszabályok nem túl erősek és működési feltételeiket a tanács tagjainak kell biztosítaniuk, nagyon fontos eszközt formálhatnak maguknak a civil szervezetek. Közvéleményt alakíthatnak, önkormányzati testületi, bizottsági, hivatali ügyből nyilvános üggyé téve a települések kulturális koncepcióját - vagy annak hiányában legalább az intézményvezetői pályázatokban megfogalmazottakat -, a források felhasználását, az intézmények működését, a kezdeményezések támogatásának kérdéseit. Túlértékelhetetlenül fontos lehetőség a megszólalás. Minden ügy addig marad a politizáló körök kisajátított játékszere, még nincs róla közítélet, közösségi vélemény, mellyel megfogalmazása után már nem szívesen helyezkednek szembe a helyi hatalom gyakorlóival sem. Érdemes még felhívni itt a figyelmet nyugati példákra is, abban a tekintetben, hogy a közösség által megfogalmazott elvárások a megvalósulás idején is nagyobb kontroll alatt állnak, s így reálisan vethetők egybe az alternatívák, ami sokszor világossá teheti: például a közművelődés terén is ugyanazt - gyakran még jobbat - civil szervezetek sokkal (többek között költség) hatékonyabban valósíthatják meg, mint az önkormányzati intézmények.

A törvény kötelező önkormányzati feladatként írja elő a helyi közművelődési tevékenység támogatását, de magának a tevékenységnek a leírásában példálózó és nem teljességre törekvő, kerülvén annak veszélyét, hogy kizárja azt, ami a felsorolásból kimarad. A törvényi szabályozás azonban szigorú, amikor kötelezi az önkormányzatokat, hogy rendeletben maguk szabályozzák a törvény és a helyi lehetőségek, sajátosságok alapján: a tevékenységek közül mit, milyen konkrét formában, módon és mértékben látnak el. A kötelezés tehát cselekvésre és a cselekvés tartalmáról és formájáról hozandó rendelet megalkotására szól. Nagy kérdés, nagy felelősség és nagy

²⁵ 83. § (8)

lehetőség a civil szervezetek számára: mennyire tudják rákényszeríteni az önkormányzatokra, hogy e rendeletalkotás valódi települési közművelődési koncepciók megalkotását eredményezze - ott, ahol ma ilyen nincs.²⁶

Kötelezi a törvény az önkormányzatokat, hogy - községekben legalább - közösségi teret illetőleg közművelődési intézményt biztosítsanak. Témánk szempontjából a biztosítás kifejezés lesz a legfontosabb, de előbb még pillantást kell vetnünk a közösségi tér és a közművelődési intézmény törvényi definíciójára:

„Közösségi szintér: a helyi lakosság rendszeres vagy alkalmi közművelődési tevékenységének, a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatása érdekében önkormányzati fenntartásban, önkormányzatok társulásában, vagy közművelődési megállapodás alapján működtetett, erre a célra alkalmassá tett és üzemeltetett, adott helyen rendszeresen működő intézmény vagy egyéb jogállású létesítmény (helyiség-együttes, épület).”²⁷

„Közművelődési intézmény: a lakosság közösségi közművelődési tevékenységéhez erre a célra alapított, fenntartott, működtetett, megfelelő szakmai, személyi, infrastrukturális feltételekkel és alapító okirattal rendelkező költségvetési szerv vagy egyéb fenntartású intézmény.”²⁸

A lényegi tartalmi különbség: a közösségi térnek nem kell többnek lennie, mint alkalmas, üzemeltetett, rendszeresen működő (értsd: igénybevehető) helyiség-együttesnek, épületnek, bár az persze nem hátrány, ha a közösségi tér is nyújt szakmai, személyi, infrastrukturális feltételeket, miként az a közművelődési intézményektől elvárt. Legalább közösségi szintér a községekben is biztosítandó, de ez nem jelenti azt, hogy ilyen intézményeknek nem lehet létjogosultsága városokban - különösen nagyvárosokban. Számtalan példát hozhatnánk töretlen polgári tradíciójú országokból, hányfajta intézmény szolgálja - gyakran más ellátásokat is nyújtva - a polgárok közművelődését: apró gyerekházak, játszóházak, ifjúsági házak, közösségi házak, s megannyi tagsághoz kötődő ipartestületi, egyesületi, egyházi intézmény. Nálunk pedig sok helyütt legfeljebb egy felnőtt, és esetleg még egy gyerek- és ifjúsági művelődési ház, s a városok külső részeiben talán egy-egy általános művelődési központ a tere a közművelődésnek - gyakran ezen intézmények valamelyikébe integrálódik még a művészeti iskola is, már ahol van ilyen. Így természetes, hogy nálunk inkább közönség, mintsem közösségek töltik meg ezeket az intézményeket: szerencse, ha a szakmai személyzet eltalálja a közönség igényét, szükségletét -

²⁶ A törvényi kötelezés erejét csökkenti, hogy nem kapcsolódik hozzá sem határidő, sem a rendeletmaradás esetére szankció. Pedig normatív központi költségvetési támogatás folyósítása esetén kézenfekvő lenne a törvény előírásának teljesítéséhez kötni a törvényszintű támogatást. Egészen egyszerűen fogalmazva: elvárható, hogy az önkormányzat döntsön arról, milyen célokra akarja majd felhasználni a központi forrást.

²⁷ 1. melléklet r.)

²⁸ 1. melléklet o.)

de nagyot nem hibázhatnak: az általuk közművelődési szolgáltatásokkal ellátott nagyszámú lakosságban majd mindenre akad látogató.

A nyolcvanas évek óta létrejött civil szervezetek jelentős része még mindig helyiséggondokkal küzd, az 1997 végén alkotott törvény²⁹ lassacskán enyhíthet majd ezen egy keveset, jó lehetőség kínálkozik arra, hogy a civil szervezetek nyitott házakat vigyenek: nyújtsanak közművelődési teret, sőt közművelődési intézményi szolgáltatásokat a nagyközönségnek - de akár csak saját, népes tagságuknak -, és ehhez szerződéses alapon, a szolgáltatás átvállalása jogán kapjanak támogatást az önkormányzatoktól.

A közösségi szintér illetve közművelődési intézmény biztosításáról szólva a törvény két alternatív megoldáshoz írja le az önkormányzati feladatokat, de semmilyen módon még csak nem is sugallja, hogy jobban preferálná az önkormányzati intézmény fenntartását vagy a szolgáltatások közművelődési megállapodás útján történő biztosítását. A témánk szempontjából kitüntetett fontosságú szöveget szó szerint idézve mutatjuk be a közművelődési megállapodással szemben támasztott követelményeket:

„(2) A közművelődési megállapodásnak tartalmaznia kell:

- a) az elvégzendő közművelődési szolgáltatást és annak díját,
- b) a közművelődési tevékenységben érintettek körét,
- c) az ingyenesen vagy térítési díjért igénybe vehető szolgáltatásokat,
- d) a közművelődési szolgáltatás igénybevételi lehetőségeinek minimális időtartamát és rendszerességét, a közösségi szintér, illetőleg közművelődési intézmény közművelődési célú minimális nyitvatartását;
- e) a megállapodás személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeit,
- f) közművelődési feladat megvalósításában közreműködőktől megkívánt szakképzettséget.

(3) A közművelődési megállapodást a helyben szokásos módon kell közzétenni.”³⁰

A szerződésben szabályozandó kérdések meghatározása garantálja, hogy a feladatvállalás mindazon szempontjait végiggondolják, melyek biztosítékot adnak:

- mindenképp előtte a polgároknak: jó színvonalú közművelődési ellátást lesz alkalmuk igénybe venni,
- a feladat-ellátásra vállalkozó civil szervezetnek: előre ismert és csak belátható módon változtatható feltételek mellett végezhetik vállalt munkájukat,

²⁹ 1997 évi CXLI. törvény a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről

³⁰ 79. §

- az önkormányzatoknak: saját intézmény fenntartása nélkül is garantált módon nyújthatják a törvényben előírt szolgáltatást.
A törvény kínálta nagyon sokszínű civil szervezeti feladatvállalási lehetőség közül kiemelünk néhányat.

Meglevő önkormányzati intézmény átadása közhasznú szervezet által történő működtetésre

Erre példát többnyire az önkormányzatok által alapított közhasznú társaságok szolgáltattak, melyek művelődési házakat, színházakat kaptak meg működtetésre. Ez a megoldás többnyire igen erős kontrollt hagy az önkormányzat számára és a hagyományos költségvetési intézményi formánál nem sokkal nagyobb játékteret enged a működtetőnek, hiszen ezekben a közhasznú társaságokban jellemzően meghatározó - sőt, gyakran kizárólagos - tulajdonos az önkormányzat, így a tényleges munkát végzők továbbra is csak alkalmazottak, akiknek igen behatárolt a kezdeményezési körük. Ennek ellenére előnyt jelenthet a település közművelődésének, hogy a megkötött közművelődési megállapodás alapján kevésbé könnyű a költségvetési támogatás csökkentése, mint az önkormányzati intézmények esetében, továbbá a közhasznú társaság testületeiben helyet kaphat az a kevés számú szakember, aki - nem valamelyik helyi önkormányzati intézmény alkalmazottja és - kellően felkészült az intézmény céljainak, feladatainak megfogalmazásában és megvalósítása ellenőrzésében azt a kompetenciát és felelősséget megjelteni, ami az önkormányzati közművelődési bizottságok munkájában nem nevezhető jellemzőnek.

Meglevő intézményeknek nem saját alapítású közhasznú szervezet működtetésében való adása

Szükségszerűen ott a legnagyobb az esélye ennek a - ma még kevés példán mutatkozó - megoldásnak, ahol gond van az önkormányzati ellátással és ugyanakkor van valamilyen civil szervezet, mely eredményeket volt képes felmutatni, például kiemelkedő rendezvénysorozat megvalósításával. Ennek a megoldásnak az előkészítésekor az önkormányzati mérlegelésben nagy súllyal esik latba annak vizsgálata, nem sérül-e az esélyegyenlőség - törvénybe is foglalt, bevezetőben idézett - követelménye, hiszen a közvéleményben az is az esélyegyenlőség csökkenését jelenti, ha egyetlen korábbi tevékenység, közösség megszűnik. Hiába születik tucatnyi új lehetőség, a régi igénybevevői csak a veszteséget fogják megélni. E megoldás megvalósításának a gátja lehet az is, hogy a települések csak kevés számú - többnyire minden típusból csak egy - intézménnyel rendelkeznek, így erős konszenzust kell kialakítani a működtető kiválasztása körül, hogy egyik vallási, ideológiai, etnikai, vagy más szempont alapján kialakult társadalmi csoport se veszteségként élje meg a változást.

Új intézmények működtetésének civil szervezetekre bízása

Kiváló lehetőség lenne, ha újonnan születő intézményeik működtetését - sőt már létesítését is - bíznák civil szervezetekre az önkormányzatok. Az intézményalapítás elhatározását szülő ellátási szükségletek megfogalmazásával már az intézmény feladatai, méretei, kialakítása meghatározására is pályáztathatók a reménybeli működtetők, széles konszenzust kialakítva, az elvárások, ajánlások leghasznosabb elemeit egyesítve. A működtetés jogáért meghirdetett verseny - és főleg a koncesszió nem örökre szóló odaítélése - jól megfogalmazott - nem csak az anyagi teljesítményekre koncentráló - szabályokkal nagy hasznot hozhat a település polgárainak.

Szolgáltatásvásárlás

Közösségi teret, de akár közművelődési intézményt úgy is biztosíthat polgárainak az önkormányzat, hogy civil szervezetek saját feltételeikre alapozott szolgáltatásait vásárolja meg, amik szólhatnak korlátozás nélkül mindenkinek, de nagyobb létszámú közösségek esetében akár csak a tagságnak. Például kézenfekvő, hogy egy település egy templomot ismerjen el - és finanszírozzon - városi koncertteremként, ha az az egyetlen e célra alkalmas helyiség és az adott egyházközségben van szándék zenei rendezvények szervezésére a település minden polgára számára. De közösségi térként elismerhető és finanszírozható egy hitközség közösségi háza, annak ellenére, hogy csak tagjainak nyújt közművelődési szolgáltatásokat, ha azok létszáma finansziális, közművelődési szempontból is indokolja az ellátást. Ha száz ember akar énekelni, nem csak egy önkormányzati intézménybe való befogadással kaphatják meg az őket megillető közösségi teret, de úgy is, hogy az önkormányzat saját intézményük fenntartására köt megállapodást velük, s így biztosítja számukra közművelődési jogaik gyakorlását.

Annak az útnak a végigjárását, mely során a civil kezdeményezés elismert és finanszírozott ellátássá válhat, nagy segítséget jelent, hogy a törvény felhatalmazza a települési önkormányzatokat: pénzügyi támogatásban részesíthetik a közművelődési rendeletükben rögzített feladataik vagy egyéb feladatok ellátására közművelődési célú tevékenységet folytatókat. Az pedig az intézményeket illetve az közművelődési megállapodással rendelkezőket védi, hogy e támogatás nem veszélyeztetheti a közművelődési rendeletben rögzített feladatok megvalósítását.

Nagy előny a közművelődési feladatoknak civil szervezetek részére történő átadása szempontjából, hogy önkormányzatok a közművelődési feladataik ellátásához a költségvetési törvény szerint normatív állami hozzájárulásban

részesülnek, azaz minden lakosuk után évenként meghatározott összegű, közművelődési célra rendelt ellátást kapnak.

További költségvetési forrást jelent a Belügyminisztérium fejezetében szereplő érdekeltségnövelő pályázati keret, mely az önkormányzati közművelődési feladat-ellátást szolgáló technikai, műszaki fejlesztést ösztönzi (E keret másik célterülete a könyvtárak állománygyarapításának korábban már említett támogatása.).

Ma a központi költségvetés forrásaihoz még jócskán hozzá kell tennie az önkormányzatoknak, így a muzeális, nyilvános könyvtári és közművelődési ellátások terén nem várható gyors ellátásbővülés. Ezért a civil szervezetek bekapcsolódásának útjaként - a törvény által pontosan szabályozott lehetőségek kihasználására - kevésbé valószínű, de gyorsabb útjának látjuk a meglévő intézmények működtetésének átvételét, ott, ahol ez nem jár érdekek, érdekcsoportok túlzott sérülésével. Szolgáltatóként való bekapcsolódásra akkor nyílna igazán nagy lehetősége a civil szervezeteknek, ha nagyobb közönség szeretné kielégíteni garantált jogát az ellátásra, s a szükséges új ellátások biztosítását vállalhatnák a civil szervezetek.

Összegzésként tehát azt ajánlhatjuk a civil szervezeteknek: tegyenek azért, hogy minél több ember ismerje meg jogát a kulturális ellátásokra és kívánjon is élni e jogával. Kínáljanak ehhez lehetőségeket, ezzel mielőbb és minél szélesebb körben ismertethessék el tevékenységüket szolgáltatásként, ami alapján elérhetik, hogy megkössék velük a megfelelő színvonalat és finanszírozást biztosító megállapodásokat.

A törvény a kulturális ellátások bővítésére ösztönöz, a központi költségvetésben ugyanis automatikusan nő az ilyen célú forrás, ha a helyi önkormányzatok többet költenek kulturális ellátásra.

Gyenes Szilárd

***Együttműködési és szerződéskötési lehetőségek a környezetvédelem,
természetvédelem és területfejlesztés területén***

Azt gondoljuk, a XXI. század küszöbén nem kell részletesen kifejteni a környezettel való ésszerű gazdálkodás egyre nagyobb jelentőségét. A füstös korszakot követő átalakulás az információs társadalom felé vette irányát. Egyre nyilvánvalóbb, hogy az információ hallatlan értéknövekedése mellett a természeti erőforrások képezik majd a legnagyobb és legnemesebb értéket.

Mérhetetlen kihívás előtt állunk, hiszen olyan demokratikus társadalmi modell megalkotásában látjuk jövőnket, amely a fenntartható fejlődés gondolatát tűzte zászlajára.

Ahhoz, hogy e gondolatosság mindennapi valósággá váljon, a társadalom minden szereplőjének együtt kell működnie. E szerteágazó érdek- és kapcsolatrendszerben különös helyet foglalnak el az önkormányzatok, hiszen valamennyi környezethasználat, környezetszennyezés valamely önkormányzat területén megy végbe.

Mielőtt kísérletet tennénk arra, hogy az együttműködés konkrét területeivel és módszereivel megismertessük az Olvasót, meg kell ismerkednünk azokkal a tényezőkkel, amelyek érdemi hatással vannak munkánkra, befolyásolják eredményeinket.

1. Az együttműködés általános célja és alapelve

Ésszerűen átgondolva megállapítható, hogy környezeti ártalmaktól mentes, esztétikus és ép környezetben, nyugodt körülmények között kellene leélni életünket, felelősséggel gondolva utódainkra, a velünk együtt élő más élőlényekre. Mindezt úgy kell megszerveznünk, hogy miközben más és más érdekek vezérelnek, környezetünk használata elkerülhetetlen.

A cél tehát, hogy egymás sajátosságaira és helyzetéből fakadó érdekeire figyelemmel, igényeink ésszerű kielégítése mellett találjuk meg boldogságunkat, őrizzük meg azokat a környezeti folyamatokat, amelyeket az újrateremtő természet kínál.

E célokban egyetértve is számtalan probléma magasodik előttünk, amelyek leküzdése lesz igazi mérföldkő rendszerváltás és rendszerváltoztatás között, mentesen minden politikai felhangtól.

Mi Közép–Európában, ezen belül Magyarországon, különösen nehéz helyzetben vagyunk, hiszen múltunk utolsó pár évtizede nem kedvezett az önszerveződő civil mozgalmaknak, de az önkormányzatiságnak sem.

A jó együttműködéshez meg kell tehát ismernünk egymást, ki kell tapasztalni, hogyan működnek érdekcsoportjaink, szervezeteink. E

tanulmányban, az önkormányzatok mellett a civil szervezetekkel foglalkozunk a környezetvédelem, természetvédelem és területfejlesztés szakterületén kalandozva.

Amikor önkormányzatról szólunk az adott közigazgatási terület (város, község, stb.) szavazóképes állampolgáiról beszélünk, akik sok esetben a civil szervezetek tagságát is alkotják. (Azért csak sok esetben, mert működnek olyan civil szervezetek is, amelyek működési területe nagyobb régiót, az egész országot, sőt határainkon túli területeket is átfognak.)

Amikor az önkormányzattal való együttműködést tárgyaljuk, a választott képviselőtestülettel, bizottságokkal, tisztségviselőkkel, valamint a polgármesteri hivatalok vezetőivel, köztisztviselőivel való együttműködésről kell beszélnünk.

Fontos ezt azért is tisztázni, mert mindkét intézmény, így képviselői is, eltérő sajátosságokkal, munkamódszerekkel és feladatokkal rendelkeznek, mozgásterük messze nem azonos.

A jó együttműködés érdekében mindkét félnek tisztában kell lennie együttműködő partnere sajátosságaival.

Mai helyzetünkre sajnos még mindig jellemző, hogy az önkormányzatok (gondolunk itt az önkormányzatot képviselő tisztségviselőkre, vezetőkre, stb.) nem ismerik a civil szervezeteket, munkamódszereiket, a velük való együttműködésben bátortalanok és nem támaszkodnak azokra a sajátosságokra - nagy mozgásszabadságra, stb. -, amellyel rendelkeznek.³¹ Hiányos ismeretekről azonban a civil szféra is sokszor tesz tanúbizonyságot, olyan elvárásokat támasztva testületekkel, tisztségviselőkkel, hatóságokkal szemben, amelyek teljesítésére azok belső hierarchiájuk miatt alkalmatlanok. Sok jó kezdeményezés már emiatt elvész, kialakul a parttalan vitákat eredményező „rögeszmece”, annak ellenére, hogy az adott ügyek többségében érdekazonosság található.

2. Együttműködési kötelezettség, ügyféli jogok, az együttműködés helyi szabályai

Az önkormányzatok, állampolgári csoportok, civil szervezetek együttműködése napjainkban már nem csak a józan ész követelménye, hanem törvényekbe foglalt kötelezettség is.

Környezetvédelem, természetvédelem és területfejlesztés szakterületén általában eltérő, egyedi ügyek jelentkeznek, társadalmi egyeztetési mechanizmusuk azonban egységes lehet.

³¹ A civil szervezetek jellemzőiről lásd Tóbiás László írását kötetünk III. részében

Ez több okból kedvező, hiszen így az önkormányzati szervek és a civil kezdeményezések is kiszámítható módon tudják képviselni érdekeiket, elkerülhetők a rendkívül kínos kivételezések. Az önkormányzati szervezetek kiemelt érdekük tehát a civil kezdeményezésekkel való bejáratott együttműködési formák megteremtése, mert esetükben a társadalom több szakterületét érintő civil mozgalmakkal is tárgyalni, egyeztetni kell. Célszerű a jól működő civil szervezetek képviselőit, tevékenységüknek megfelelő önkormányzati szakbizottságokba is bevonni.

A korrekt együttműködés az ügyek megoldási menetében preventív jellegű, hiszen elkerülhetőek ezáltal azok a kényszerű együttműködési formák, amikor a civil szervezetek jogszabályban rögzített módon, esetleg a felettes, vagy felügyeleti szerveket bevonva próbálják kikényszeríteni környezeti érdekeiket.

Ez utóbbi kétélű megoldási mód, hiszen ha kompromisszumos lehetőség adódik a közös érdekeken alapuló munkában, pusztán az egyeztetés hiánya miatt rendkívüli veszteségeket lehet elszenvedni, például: egy civil szervezettől érkező fellebbezés vagy törvényességi vizsgálati kezdeményezés révén.

Fontos azonban az érdekellentétben alapuló párbeszéd készségét is elsajátítani a feleknek, a szakmai kérdésekre koncentrálni, személyeskedéstől mentesen kell képviselni a szervezeteknek álláspontjukat.

E szakaszban rendkívüli hátrányként jelentkezik, hogy a döntést legtöbb esetben mások mondják ki a konfliktusban egyébként döntési helyzetben lévő felek helyett - például felettes államvizsgáló szerv, ügyészség, polgári és közigazgatási bíróság.

Sok esetben az ilyen megoldás mindkét fél számára kedvezőtlenebb, mint az amit korrekt párbeszéd, megfelelő tárgyalási kultúrával és kompromisszumkészséggel el lehetett volna érni. Vannak azonban olyan példák is, amikor a civil szervezetek érvényesíteni tudják környezeti érdekeiket, vagy elvesztik annak lehetőségét.

Ésszerű tehát, ha a helyi önkormányzatok a civil társadalom bevonásával kialakítják a helyi sajátosságokra jellemző együttműködési formákat, az ezekkel járó jogokat és kötelezettségeket, rendeletben is rögzítik.³²

Fentiekből körvonalazódik, hogy több együttműködési módot különíthetünk el egymástól, amelyek rendkívül sokfélék lehetnek, de például a következőképpen alakulhatnak.

³² Lásd 1995. évi LIII. törvény 10. §. (2) bekezdését

3. Szervezetek felépítése és célja szerint eltérő együttműködési formák

E formák vizsgálatánál az önkormányzati oldal tekintetében egyszerűbb helyzetben vagyunk, hiszen az önkormányzatok és szerveik felépítésük, munkamódszereik, eljárási gyakorlataik stabilabb, lassabban változó képet mutatnak. Ezzel szemben a civil szervezetek, állampolgári csoportok igen sokfélék lehetnek, aszerint is változnak milyen feladat vagy cél elérésére szerveződnek.

Néhány példa:

- **Általános környezeti érdekek képviselőire létrejött, jogi személyiséggel rendelkező szervezetek**

Jellemzőjük, hogy szervezett tagsággal, választott vezetőséggel rendelkeznek. Feladataikat valamely környezeti cél elérésére folyamatos működéssel próbálják megoldani. Tevékenységük tartós együttműködésen alapszik, a környezettel kapcsolatos ügyek szinte mindegyikénél kifejtik tevékenységüket, szövetségeket, koalíciókat is kialakítanak egymással. E szervezetek látják el leginkább a civil kontroll intézményét.

- **Speciális környezeti érdekek képviselőire is létrejött, jogi személyiséggel rendelkező környezetvédelmi egyesületek**

Abban különböznek az előbb említett szervezetektől, hogy jól körülírható, a környezetvédelem egy szakterületén, vagy annak összefüggéseire alapozott átfogó célok érdekében tevékenykednek. Ilyenek például: egyes tavak, patakok, természetvédelmi területek védelmére, vagy egy hulladékhasznosító ügyeire létrejött szervezetek. E szervezetek leginkább saját, választott témájukban fejtik ki tevékenységüket.

- **Egyes környezeti konfliktusok megoldására, vagy alkalmi feladatok elvégzésére létrejött mozgalmak, állampolgári akciócsoportok**

E szervezetek jellemzője, hogy legtöbb esetben jogi személyiség nélkül működnek, a konfliktus rendeződésével, feladat lezárásával megszűnnek, így inkább állampolgári csoportosulásokról beszélhetünk, melyeket az esetek jórésztében érdeksérelem hív össze, például tiltakozás egy épülő út, üzemanyagtöltő állomás, stb. ellen.

Az együttműködés tekintetében jobb helyzetben vannak azok a szervezetek, melyek hosszú távú környezeti érdekérvényesítésre, munkára rendezkednek be. E szervezeteknél kialakulnak a megfelelő szakmai, emberi kapcsolatok, a szakmai háttér, amely révén később profi módon tudnak fellépni

feladatkörükben. Ezek a szervezetek könnyebben birkóznak meg olyan feladatokkal is, amelyekben kevés gyakorlati tapasztalatuk adódott.

Az ilyen szervezetek támogatása rendkívüli felelőssége a települési önkormányzatoknak, de általában az államnak is. A környezeti érdekeket kiszámítható módon képviselő társadalmi csoportok ugyanis alkalmassá válnak arra, hogy egyes feladatokat átvállalhassanak a helyi önkormányzatoktól, akár szerződéses kapcsolat révén is. Mielőtt azonban e lehetőségek kibontására rátérnék, fel kell vázolni az együttműködés két - továbbiakban meghatározó - módját.

4. Az együttműködés két típusa

Az **érdekazonos együttműködés** jellemzője, hogy az elérni kívánt cél vagy feladat tekintetében nincs eltérő érdek az önkormányzati szerv és a civil szervezet között. Abban az esetben, ha a szervezet alkalmas a feladat ellátására vagy érdeke egybeesik az önkormányzati szerv érdekeivel, rendszerint megvalósul a korrekt együttműködés. Ilyen esetekben csak az együttműködés végrehajtásának részleteiben kell megállapodni.

Ilyen lehet például, ha mondjuk a kertbarát egyesület felvállalja a település kiemelt jelentőségű parkjának gondozását és ezért az önkormányzat támogatja az egyesület működését.

Jól jár az egyesület, hiszen forrásokat teremt működéséhez és jól jár az önkormányzat is, mert a piaci árnál olcsóbban tudja rendben tartatni területét, egyben erősíti a helyi civil társadalmat, aminek révén nő a kölcsönös bizalom. Önmagában az is rendkívüli pozitívum, ha a kertbarátok fontosnak érzik magukat, mert ezáltal magukénak érzik településüket, jobban érzik magukat lakóhelyükön.

Az **érdekellentétben alapuló együttműködésben** már nehezebb megtalálni a helyes utat. Természetesen együtt kell működni akkor is, ha érdekellentét mutatkozik a felek között. A korábban vázolt együttműködési szabályok megalkotása híján az események ad hoc módon alakulnak.

Fontos ismerv - ami a legtöbb probléma forrása -, hogy míg a környezetvédő civil szervezetek hosszú távú gondolkodás irányában mozognak, addig az önkormányzati szervek a sokszor szorító gazdasági érdekek miatt ciklusokban gondolkodnak.

E két érdek összeegyeztetése mindkét fél részéről türelmes és korrekt együttműködést követel, mindezek ellenére vannak olyan határvonalak, melyeknél a rövidtávú érdekeknek határt kell szabni és megálljt kell parancsolni.

Fontosabb ennek a határvonalnak a civilekkel együtt, integrált szemléleten alapuló meghúzása, mint az egyedi ügyek állandó érdekegyeztetése. E határokat

átlépve ugyanis minden kompromisszum a helyi környezeti erőforrások feléléséhez vezet, csak lassabb és konfliktusokkal terheltebb módon.

Ide kívánczok az a tapasztalat, amelynek megfontolását ajánljuk az önkormányzati oldal képviselőinek: a legtöbb probléma forrása, hogy az önkormányzatok nagyon kis százaléka rendelkezik hosszú távú környezeti jövőképpel, és ennek végrehajtására szolgáló, megfelelő garanciális elemeket tartalmazó programmal. Ennek híján a környezetvédelem terén szerveződő civil erők sosem lehetnek biztosak abban, mikor tűnik el ismét egy talpalatnyi zöld, mikor adják el a halastavat, mikor kezdik szabályozni a település szélén húzóó patakot, és még sorolhatnánk.

Az eddig felvázoltakból kitűnik, hogy két konkrét feladat már körvonalazódott is az önkormányzatok és civil szervezetek együttműködése terén: az együttműködéssel járó jogok és kötelezettségek szabályainak közös megalkotása, valamint a hosszú távú környezeti stratégia kidolgozása az adott önkormányzat területére, amely munkába be kell vonni a szomszédos önkormányzatokat is. Ez utóbbi törvényi kötelezettség mellett szakmailag is elengedhetetlen, hiszen a környezeti rendszerek egymással szorosan összefüggnek. Hiába védi egy önkormányzat például azt a vízfolyást, amelynek forrásterülete egy másik település közigazgatási területére esik, ha ott a védelmét biztosító intézkedések elmaradnak.

E két együttműködési terület részletes egyeztetést igényel, hiszen a környezeti stratégia megalkotásában a helyi társadalom minden érdekcsoportja érintett (idegenforgalom, ipar, környezetvédelem, területfejlesztés, oktatás, mezőgazdaság, erdőgazdaság, stb.).

Ezt figyelembe véve célszerű az együttműködéssel kapcsolatos szabályok közös megalkotásával kezdeni a munkát.

5. Együttműködés a képviselő testülettel és az önkormányzati bizottságokkal

Az együttműködés egyik alapelve, hogy a bizottsági ülések és testületi ülések az esetek nagy százalékában nyílt ülés keretében folynak, ahol az állampolgárok és egyesületeik is részt vehetnek.

Vannak olyan környezeti ügyek, ahol közvetlen módon képviselhetik érdekeiket, véleményüket a civil szervezetek és vannak olyanok is, ahol célszerűbb közvetett módon hatást gyakorolni a döntéshozás folyamataira.

Közvetlen együttműködésre általában az egyedi ügyek tárgyalásakor kerül sor. Ilyenkor a civil szervezet képviselője tárja a bizottság vagy a képviselőtestület elé a környezetvédelmi szervezet álláspontját.

Ilyen felszólalásnál törekedni kell a konkrét vélemény érthető előadására, tekintettel kell lenni arra, hogy a döntéshozó testület előtti jelenlét megköveteli a jó megjelenést és a megfelelő szintű előadási kultúrát. Fontos még a szemléletesség, aminek érdekében célszerű felsorakoztatni térképet, elkészült tanulmánymintát vagy korábbi eredményeket összefoglaló kiadványt is.

Fontos azonban az is, hogy a döntéshozó testületek megfelelő lehetőséget és időt adjanak a civil szervezetek (vagy állampolgári csoportok) számára álláspontjuk, véleményük, esetleges megoldási javaslatuk felvázolására. A környezeti ügyek esetében jellemző, hogy két érdekcsoport szemben áll egymással, s a bizottságnak, képviselőtestületnek valamely érdek javára kell döntenie. Nem mindegy tehát, hogy a döntéshozók megadják-e maguknak az alternatívák, hátrányok, megismerésének lehetőségét, vagy ettől magukat megfosztva egypólusú döntést hoznak.

Többéves tapasztalat, hogy a bizottságok és testületek rendkívüli módon felaprózzák energiájukat, kevés időt tudnak így szánni a valóban fontos, hosszú távú tervezésre. A mai közigazgatásra sok helyütt jellemző, hogy kézi vezérléssel, a döntési szintek nem megfelelő súlyozásával igyekeznek megoldani feladataikat. Több helyütt tapasztalható, hogy apró telekmegosztási ügyeken órákig tartó vita alakul ki, miközben a városfejlesztési koncepciók súlyos kérdéseit igazán nem is tárgyalják meg. Ez rendkívül túlterhelt testületi munkát eredményez, rontja a munka hatékonyságát, megkockáztatjuk: gazdasági veszteségek forrása is. Egy környezeti stratégia tárgyalásának kár nekifogni, ha egy pontként szerepel az aznapi tíz vagy húsz napirendi pont között.

Kialakulóban van az együttműködésnek egy más formája is. Ez abban áll, hogy a helyi önkormányzat állandó jelleggel épít a helyi civil társadalom véleményére. Ennek módszere a helyi környezeti tanácsadó bizottság megalakítása, vagy a civil szervezetek képviselőinek szakbizottságba történő beválasztása.

A környezeti tanácsadó bizottság feladata, véleményezni az önkormányzati bizottságok és testületek környezeti kérdésekkel kapcsolatos ügyeit, felhívni figyelmüket az esetleges környezeti konfliktusokra, veszélyekre, és alternatívákat adni a döntéshozók számára jobb és kiegyensúlyozottabb döntésükhöz. Összetételét célszerű úgy kialakítani, hogy egyaránt részt vegyenek a környezeti elemekkel foglalkozó helyi szakemberek és a környezeti ügyekben tevékenykedő civil szervezetek képviselői. Az önkormányzati bizottsági tagság biztosítása is előremutató, mert a folyamatos érdekképviselet, egymás munkájának megismerése javítja az együttműködés menetét.

Az elmúlt évtizedek során sok negatív kép alakult ki a bizottságok működéséről, azonban tudomásul kell venni: a demokratikusan működő helyi hatalom nem nélkülözheti őket.

Ez környezeti ügyekben még inkább így van, mert ezek olyan széles társadalmi réteget érintenek, hogy a közvetlen érdekérvényesítés sok esetben nehézkes, vagy szinte lehetetlen. Ez a tény egyébként rendkívüli módon felfokozza a döntések felelősségét is.

6. Az együttműködés általános szakmai szintjei és lehetőségei

A környezeti ügyekkel kapcsolatos együttműködés sok szinten mehet végbe. Az egészen egyszerű feladatoktól elindulva a város teljes lakosságát megmozgató akciókkal is megbízhatóak civil szervezetek, alapítványok.

Feladatot persze csak az vállaljon, aki képes végrehajtani, megfelelő háttérrel rendelkezik annak megszervezéséhez. Annak, aki a feladatokkal megbízza a szervezetet, joga van előzőleg meggyőződni arról, hogy a szervezet képes-e a feladatok átvállalására, elvégzésére, rendelkezik-e megfelelő referenciákkal.

Ma már egyre több profi környezetvédelmi civil szervezet működik, melyek nagyon jó színvonalon tudnak ellátni feladatokat. Több szervezet rendelkezik tagsága vagy együttműködő szervezetei között kutatókkal, jogászokkal, orvosokkal és még számtalan szakemberrel.

A környezetvédelem, természetvédelem, és területfejlesztés mindig megköveteli a feladatokkal érintett terület pontos ismeretét vagy megismerését.

E tekintetben vannak kiemelten előnyös szerepben az e témával foglalkozó jól szervezett civil környezetvédelmi szervezetek.

A környezeti ügyek területén persze megjelentek a gazdasági élet szereplői is. E vállalkozások szintén különböző minőségi szinten teljesítenek feladatokat (környezeti, természeti állapotfelvétel, rehabilitációs tervek, védetté nyilvánítási dokumentációk, stb.) Azonban egyes tapasztalatok szerint e cégek (tisztelet a kivételnek) jellemző, hogy magas költségeik miatt inkább szakirodalmi adatokra támaszkodva készítik el környezeti tervezési feladataikat. Az ilyen anyagok általában gyenge minőségűek, legtöbbször iránymutatása általános és nehezen fordítható le a napi döntések szintjére.

Fontosnak tartjuk tehát, hogy ahol vannak jól működő civil szervezetek, azok kapják meg a szakmai szintüknek megfelelő feladatokat. Éppúgy lehet ez a természetvédelmi táblák festése, mint akár a település hosszú távú környezeti stratégiájának megalkotása. (Nyilván vannak olyan speciális feladatok, amelyeket civil szervezet nem tudnak ellátni, mert például nem rendelkeznek laboratóriummal, drága gépekkel, berendezésekkel, stb.)

A megbízásokkal fejleszthető a helyi tudás, erősíthetőek a szervezetek, a munkáért járó ellenszolgáltatással az értékek (pénz, irodahelység, székház, stb.) helyben hasznosulnak.

7. Szakterületenként átadható feladatok és az átadás indokoltsága

Fontos - ezért is hangsúlyozunk ismétlődően -, hogy a civil szervezetnek is pontosan tudnia kell, mire képes, mire van jogosítványa, mert egy rossz teljesítés kárt tehet a szervezet megítélésében még akkor is, ha jó szándék szülte a vállalkozást.

Az önkormányzati környezeti feladatok sokrétűek, közöttük vannak olyanok, amelyek egyértelműen nem adhatóak át civil szervezeteknek. Ilyenek általában a hatósági feladatok, a bírságok kivetése, adatok igazolása, engedélyek megadása, stb.

Ettől azonban a helyi önkormányzat környezeti feladatai³³ sokkal szélesebb területet fognak át, jelentőségük mégis egyező, esetenként nagyobb. Szerepelnek környezeti feladataik között olyanok, amelyek elvégzésére, megvalósítására az önkormányzati szervek szerepükénél és felépítésükénél fogva kevésbé alkalmasak. E feladatokat próbáljuk szakterületenként áttekinteni. Az előző részek tárgyalása közben már láthattuk a fő csapásirányokat és azt, hogy az együttműködést nélkülöző helyi gyakorlat rendkívül káros lehet.

A civil lakosság aktív részvétele nélkül nem teremthetünk olyan településeket, ahol az emberek jól, otthonosan érzik magukat, tenni akarnak közösségükért, ennek pedig számtalan negatívumát - azt hisszük - nem kell ecsetelni.

7.1. A környezeti szemléletformálás és tanácsadás

Mindenki előtt ismert, hogy környezeti kultúránk sok sebből vérzik. Országunk és településeink szemetesek, piszkosak. Kutakba vezetett szennyvizek, eldobott akkumulátorok, tarlóégetések, stb. mindennapi tapasztalatai a nyitott szemmel járó embernek.

Tévedés azt hinni, hogy éjjel nappal söprögető közmunkások vagy állandóan cirkáló hatóságok egyedüli megoldást fognak jelenteni e kérdésre.

Célhoz az vezethet, ha az emberek maguk jönnek rá az ilyen magatartás helytelenségére, s ennek egyik lényeges indikátora a szemléletformálás. Ezt az iskolában kell elkezdni, de ki kell terjeszteni a lakosság egészére.

Ma jellemző, hogy az önkormányzati hivatalok belső tagolódásában sokhelyütt még önálló munkakörként sem jelenik meg a környezet védelme. De ha megjelenik is, a hivatali köztisztviselő, hatósági és egyéb feladatai mellett nem lesz képes ellátni a lakosság környezeti tudatformálása szervezésének időigényes és összetett feladatát.

³³ Az egyszerűség kedvéért környezeti feladatoknak nevezzük a továbbiakban a környezetvédelmi, természetvédelmi és területfejlesztési feladatokat.

Ez áll a környezeti tanácsadásra is, amelynek fenntartása és működtetése kiterjedő feladatot jelent civil szervezetek számára, aminek ellentételezésére több módszer adott, amelyek a későbbi konkrét együttműködésekben is használhatóak lehetnek. Fontos azonban az is, hogy a civil szervezetek - főként a jól működők - pályázati forrásokhoz is hozzájutnak, csak tevékenységük kiegészítéséhez kérnek helyi forrásokat. Ezen szervezeteket, dolgozó közösségeket különösen meg kell becsülni, mert értéket vonzanak településükre, működési területükre.

E témában együttműködési és támogatási lehetőség, hogy az önkormányzat infrastrukturális lehetőséget biztosít a civil szervezet számára, általánosan támogatja az egyesület működését, amire célszerű együttműködési szerződést kötni, hiszen így mindkét fél számára jogi garanciák is biztosítják a nyugodt és eredményes munkavégzést.

Másfajta megoldás, amikor önkormányzat szerződést köt az egyesülettel az adott feladat végrehajtására, a szerződéskötések általános szabályai szerint.

7.2. Környezeti oktatás, természetvédelmi táborok szervezése

A civil környezetvédelmi szervezetek - leegyszerűsítve - azon emberek jogi személyiséggel rendelkező közösségei, akik valamely környezeti érdeket képviselve, nem másokra várva, igyekeznek jobbra, élvezhetőbbé tenni életüket.

A gyerekek táboroztatása, a természettel való közvetlen kapcsolat megteremtése szintén olyan feladat, ami jól illik a civil szervezetek sajátosságaihoz. Olyan terepi feladatokkal bízhatók meg, amelyek túlnőnek a négy fal között zajló tanórák egyhangúságán, ahol a legkiválóbb pedagógusok sem képesek átadni a valóságos természet szépségét. (Például: Göncöl Alapítvány Sūni táborai, Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület madarásztáborai, Ipoly Unió természetvédelmi és Szent István Király Alapítvány Őrökségünk Őrei táborok.)

A felkészült civil szervezetek a felnőttképzésben is elláthatnak feladatokat. Ezek első látásra nem kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok, csak éppen ezek nélkül a kötelező feladatok nehezen vagy egyáltalán nem hajthatók végre.

7.3. Információs együttműködés

Lényege az önkormányzati környezetvédelmi hatóságok információs hátterének megteremtése, kiszélesítése.

A terepi munkát végző egyesületek nap mint nap találkoznak azokkal a jelenségekkel, amelyek veszélyeztetik a környezetet, átalakítják a táj arculatát, elrondítják a városképet. Érdeük tehát a hatóságoknak, hogy e szervezetekkel napi kapcsolatot alakítsanak ki, hiszen ez nagyban segíti munkájukat, feladataik ellátását, hatékonyságát.

Ha a szervezetek ilyen formában is látják munkájuk értelmét előbb válik leküzdhetővé a hazánkra jellemző magatartás: az emberek inkább elfordulnak mintsem, jelezzék az észlelt problémákat.

Fontos ez azért is mert a társadalom, így főként a helyi társadalom fizeti meg a kisebbség gondatlan magatartását. A környezeti érdekeket sértő magatartás, beavatkozás okozta károk elhárítása általában annál drágább, minél később kezdődik meg orvoslásuk.

7.4. Hulladékgazdálkodás, szelektív hulladékgyűjtés, hulladékudvarok

Az önkormányzatok egyik legégetőbb környezeti problémája a kommunális és háztartási veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tennivalók ellátása. Ehhez hozzájárul az a rendkívül kedvezőtlen helyzet, amiben az államilag is eltűrt, terjeszkedő, eldobó termékeket előállító ipar teret nyer.

Ezen iparág nyeresége a lakosság és a környezet közvetlen veszteségeként jelentkezik, hiszen a betelő hulladéklerakók új, a környezetbiztonsági követelményeknek megfelelő lerakókkal való kiváltása sokszázmillió feladat, amelyet a lakosság fizet majd meg.

Érdeke tehát az önkormányzatoknak, hogy a térfogatnyereségek érdekében minél előbb bevezessék a komposztálást, a szelektív hulladékgyűjtést, a hulladékudvarok megvalósítását és összefogva egymással - valamint a témában dolgozó civil szervezetekkel - nyomást gyakoroljanak az „eldobóipar” visszaszorítására, aminek egyik leghatásosabb eszköze a környezettudatos állampolgári magatartás kialakítása.

Ehhez rendkívül jó szolgálatot tesznek a hulladékhasznosítással foglalkozó civil szervezetek.

Sok önkormányzatai feladatot helyi akcióprogramok keretében valósítanak meg. Ezekben programgazdaként működhetnek civil szervezetek, míg az önkormányzatok magát a programot támogatják vagy biztosíthatják az esetleges pályázatok benyújtásához szükséges önrészt. Az önkormányzat ilyen esetekben folyamatosan felügyeli a feladat végrehajtását, eredményeit. Fontos szempont, hogy az átvállalt feladat esetében az önkormányzatok kötelezettsége és felelőssége nem szűnik meg, csupán a felelősök közé emelkedik a programgazda szervezet is. Erre tekintettel kell lennie a feladatokat átvállaló szervezeteknek.

Eddigiekből úgy látszik, hogy a tárgyaló egyesületek mindenütt epekedve várják az önkormányzattól is átvállalható feladatokat. Ez természetesen nincs így. A helyi hatalomnak felelőssége a civil kezdeményezések felkarolása, úgymond helyzetbe hozatala.

Ezt természetesen nincs értelme olyan szintig fokozni, hogy a helyi önkormányzat szervezzen egyesületeket, mert társadalmi önszerveződés és aktivitás nélkül ezek hamar elhalnak, feladataikat nem lesznek képesek ellátni.

7.5. Természeti értékek feltárása, értéktérképezés

Civil szervezetek fontos és szép feladata lehet a település közigazgatási területén lévő természeti értékek számbavétele, védetté nyilvánításának kezdeményezése.

E feladat végrehajtásával igen nagy segítséget adhatnak a területi természetvédelmi hatóságoknak is, hiszen az elkövetkezendő évek feladatai között szerepel a természeti területek számbavétele, amely nem mást jelent, mint az egész ország tételes átvizsgálását és a védelemre érdemes területek pontos kataszterezését.

Nehezen elképzelhető, hogy az önkormányzati tisztviselők vagy a nemzeti parki igazgatóságok természetvédelmi őrrei maradéktalanul eleget tudnának tenni e feladataiknak a civil szervezetek nélkül.

7.6. Megbízás kezelői feladatokkal

A helyi jelentőségű természetvédelmi területek megóvása, őrzése, fenntartása önkormányzati feladat. E feladat megköveteli gyakorlati munkák elvégzését is. Ilyenek lehetnek tópartok tisztántartása, vízellátó berendezéseinek karbantartása, közjóléti berendezések - padok, esőházak, tűzrakóhelyek - ápolása, sétautak fenntartása és még sorolhatnánk. Mindezekkel civil szervezetek is megbízhatóak, mint ahogy ez sok év óta bevett gyakorlat többhelyütt. Horgászegyesületek kezelnek tavakat, kertbarátkörök parkokat, de van példa arra is, hogy környezetvédelmi szervezetek végeznek nagyobb kiterjedésű természetvédelmi kezelési, rehabilitációs feladatokat: a Somogy Természetvédelmi Szervezet kezeli a petesalmi tavakat, a váci Göncöl Alapítvány tartja karban a váci ártéri tanösvényt, az Ipoly Unió Környezetvédelmi Egyesület végzi az ipolyszögi Égerláp rehabilitációs munkáit, stb.

7.7. Őrzés és védelem

E feladat a kevésbé átadható feladatok közé tartozik, bár eltérő megoldások is találhatóak hazánkban.

Fontos leszögezni, hogy az őrzés sajátos eszközrendszer követel, amellyel csak jogszabályok felhatalmazása alapján élhetnek a jogosult szervezetek. Ilyenek az igazoltatás, átvizsgálás, előállítás, netán kényszerítő eszközök - végső esetben fegyver - használata. A civil szervezetek ilyen eszközökkel nem rendelkeznek és ez behatárolja az őrzés és védelem területén elfoglalható, mégis fontos szerepüket.

Az egyik legfontosabb eszköz az információ folyamatos biztosítása a hatóságoknak a természeti értékekről. Amíg egy önkormányzati vagy nemzeti parknál tevékenykedő természetvédelmi őr munkaterülete több ezer hektár, szüksége van a civil szervezetek aktív támogatására.

Mindezek mellett a természetvédelmi törvény végrehajtását biztosító rendeletek között megjelent a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztériumnak a polgári természetőrökről szóló rendelete³⁴ is, lehetőséget ad az állampolgároknak, de szervezeteiknek is a természeti értékek őrzése és védelme terén.

E feladat tehát a civil mozgalmak és önkormányzatok számára inkább kiegészítő jellegű együttműködési lehetőséget teremt, mintsem tisztán feladatátvállalást.

7.8. A területfejlesztés terén kialakítható együttműködés, átadható feladatok

A területfejlesztés az egyik legösszetettebb önkormányzati feladat. A lefektetett területfejlesztési irányelvek és döntések hosszú évekre meghatározzák a település, a térség és az ország arculatát, fenntarthatóságát, lakhatóságát.

E sorok írója minden alkalmat megragad, hogy kifejtse: a területfejlesztési irányelveknek és döntéseknek elengedhetetlenül támaszkodniuk kell a környezeti, természeti adottságokra, és nem csupán általánosságban, hanem az adott tervezési terület környezeti és természeti alapállapotára, amelyet megfelelő adatok hiányában friss terepi felvételezéssel kell meghatározni.

Le kell határolni a természeti övezeteket, a rehabilitációra szoruló területeket, a zöld folyosókat és ezeket a szomszédos tervezési területekkel karöltve az egész országra ki kell terjeszteni. Csak ilyen alapon - a helyi egységektől kiindulva - válhat teljessé hazánk környezeti programja, és így tudunk megfelelni a nemzetközi elvárásoknak is.

E feladat szerteágazó, ebben nem csupán a civil szervezeteknek, hanem a helyi társadalom minden tagjának részt illene vennie. Fontos tehát:

- a széles körű informálás,
- a két- és többoldalú információcsere,
- a közreműködő részvétel.

A helyi településfejlesztési feladatok döntő részének koordinálása a főépítész feladata. E feladatot legtöbb esetben egyetlen munkatárs látja el, de sok önkormányzat esetén nincs ilyen státusz.

³⁴ 33 / 1997. (XI. 20.) KTM rendelet

Nyilván meghatározza ezt a település mérete, teljesítőképessége is. Kisebbségi települések rendezési elképzeléseinek rögzítése könnyebb feladat, míg nagyobb településeken ez már bonyolultabb.

Civil szervezetek természetesen itt is munkára foghatóak a már korábban tárgyalt környezet- és természetvédelmi részfeladatokon, felméréseken túl, - az egyesület profiljának és teljesítőképességének függvényében - az alábbi területfejlesztési munkákban, tervelőkészítésben:

- konfliktus-felmérések,
- társadalmi egyeztetési folyamatok megszervezése, előkészítése,
- helyi közvélemény-kutatás lebonyolítása (lakossággal történő elbeszélgetés, vélemények rögzítése, kérdőíves közvélemény-kutatás, tanácsadás az eljárási szabályok tekintetében),
- propaganda: módszerek kidolgozása, előkészítés, terjesztés,
- vitafórum szervezése lebonyolítása, stb.

Az ilyen módon, „alulról felfel” építkező területfejlesztési tervezési gyakorlat, részletes társadalmi egyeztetés, és a civil szervezetek aktív bevonása fontos és követendő, mert:

- elősegíti a demokratikus gondolkodás és társadalmi gyakorlat kialakulását,
- a tervek közelebb kerülhetnek a megvalósításhoz és tükrözni fogják a lakosok akaratát,
- elősegíti a tervezési mechanizmusok fejlődését,
- hozzájárul az állampolgári közérzet javításához,
- a harmonikus és esztétikus élettér emeli a települési környezeti kultúra színvonalát.

Mindezek mellett meghatározó tényezők marad:

- a tervezési terület elhelyezkedése, nagysága, szerepköre,
- az önkormányzatok felelőseinek érdeklődése, felkészültsége, szervező és együttműködő készsége,
- a vezető döntéshozók hozzáállása a tervezési folyamat egészéhez és a társadalmi részvételhez,
- a szakhatóságok, főépítészek személyi, szakmai adottságai,
- a meglévő társadalmi konfliktusok jellege,
- a társadalmi szervezetek és vezetőknek hozzáállása, stb.

7.9. Civil szervezetek segítése pályázati úton

A tárgyalt szakterületeken tevékenykedő civil szervezetek pályázati úton történő támogatása mindinkább fejlődő gyakorlat, amihez bővülő lehetőséget

teremtene a központi, decentralizált és helyi alapok (például önkormányzati környezetvédelmi alap).

A helyi pályázatok kiírásánál körültekintő módon kell eljárni. A döntéshozóknak ismerniük kell a civil szervezetek számát, erősségét, szakmai hátterét. Más alapokon kell döntenie a működést támogató pályázati lehetőségekről és más alapokon a környezeti programok végrehajtására szánt pályázatok esetében.

Sokszor jelent problémát, hogy míg környezetvédelmi, természetvédelmi, területfejlesztési programokra szép számmal akadnak központi és decentralizált pályázati lehetőségek, addig a szervezetek működésére szánt pályázati lehetőségek szűkösek. Tapasztalataink alapján az önkormányzati pályázati rendszer kialakításánál nagyobb hangsúlyt kell fektetni a működés támogatására, mint a konkrét programokéra.

A pályázatírás és a programok végrehajtása egyre jobban emelkedő szakmai követelményeket támaszt. Azok a civil szervezetek lesznek életképesek, melyek működési háttere stabil, mi több, tőkeerős szervezetként rendelkeznek a legtöbb nagyobb lélegzetű pályázathoz megkövetelt önrésszel is - pályázatonként eltérő módon, banki vagy ingatlanfedezettel, vagy akár szellemi munkával, tőkével is rendelkeznek. Ezek a szervezetek jótékony hatásuk mellett konkrét gazdasági értékeket is településükre vonzanak.

8. Egy rendhagyó együttműködés példája

Megismertetjük Olvasóinkat azzal az együttműködési szerződéssel amelyet Balassagyarmat Város Önkormányzata és az Ipoly Unió Környezetvédelmi és Kulturális Egyesület kötött 1994-ben.

Együttműködési szerződés,

mely létrejött Balassagyarmat Város Önkormányzata és az Ipoly Unió Környezetvédelmi és Kulturális Egyesület között, az alábbiak szerint:

1) Balassagyarmat Önkormányzata, mint a térség történelmi szempontból meghatározó városának képviselője és az Ipoly Unió, mint a térség jelentős társadalmi szervezeteit tömörítő egyesület felismerte, hogy az Ipoly-vidék környezeti, társadalmi és kulturális fejlődése szükségessé teszi az Ipoly völgyében élő emberek folyamatos kapcsolattartását mind hazai, mind nemzetközi vonatkozásban.

2) Balassagyarmat Város Önkormányzata az Ipoly Unió Egyesület részére:

- balassagyarmati székhellyel állandó irodai elhelyezést biztosít.
- A város környezetvédelmi előadója számára biztosítja, hogy munkaidejéből napi kettő órában az Ipoly Unió térségi feladatain dolgozzon.

- A város biztosítja az Unió részére az infrastrukturális feltételeket (önálló telefonvonal, fénymásolás, fax, stb.).

3) Az Ipoly Unió a fentiek ellentételezésekként a következőket vállalja :

- Működési területén biztosítja a város, valamint a társadalmi részvételt és nyomásgyakorolást a térség és a város érdekében a helyi, körzeti, országos és nemzetközi döntéshozási folyamatokban.

- Feltárja a város területén található természeti értékeket és részt vesz azok jövő generációk számára történő megőrzésében.

- Kezdeményező szerepet vállal az Ipoly folyó revitalizációs programjában, ezzel párhuzamosan segíti a hagyományos, környezetbarát, jelentős jövedelemtermelő lehetőséget adó hagyományos gazdálkodási formák újbóli megtelepedését.

- Kezdeményező szerepet vállal a térség hagyományos és környezetbarát közlekedési szerkezetének helyreállításában ill. fejlesztésében.

- Polgári eszközökkel eljár a szennyező források megszüntetése ill. a terhelés csökkentése érdekében.

- Munkálkodik az Ipoly völgye kulturális örökségének feltárásáért, és közkinccsé tételéért.

Balassagyarmat, 1994. június 29.

Dr. Németh György
Balassagyarmat Város Polgármestere

Kiszel Vilmos
Ipoly Unió alelnöke

9. Zárszó

Tanulmányunk során szándékosan nem tettünk említést a szélsőséges nézeteket hirdető „mérgezőledekről”, akik sok kárt tettek a környezeti érdekérvényesítés eredményeiben. Mint ahogyan azokról az önkormányzati vezetőkről, tisztviselőkről sem szóltunk, akik képtelenek felfogni hivatásuk igazi célját: a lakosság határozott és kiegyensúlyozott szolgálatát.

Dr. Szüdi János

A civil szervezetek részvétele az oktatással kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásában

1. Az önkormányzatok feladatai

A helyi önkormányzatok jelentős szerepet töltenek be a lakossági ellátás megszervezésében. Az egyes településeken élők kapcsolatát és viszonyát a helyi önkormányzatokhoz lényegesen befolyásolja, hogy lakóhelyükön milyen mód nyílik a művelődési, kulturális és oktatási intézményhálózat igénybe vételére. Az oktatás jelentőségét kiemeli, hogy a helyben való tanulás érinti a település szinte valamennyi lakosát, beleértve az óvodába járó gyermekeket, a tankötelezettségüket teljesítőket, a középiskolákba, szakiskolákba, szakmunkás-képző iskolába járókat, a tanulók szüleit és azokat a felnőtteket, akik idősebb korukban szeretnének valamilyen formában továbbtanulni.

A Magyar Köztársaság Alkotmányában megfogalmazott művelődéshez való jog lakóterületen történő megszervezése olyan helyi közügy, amelynek egyes feladatait a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott, előírt kötelezettségük alapján végzik, míg más részét önként vállalt feladatként, a lakossági elvárások, igények teljesítése érdekében valósítják meg. A közoktatásról szóló - többször módosított - 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban közoktatásról szóló törvény) pontosan meghatározza, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket az egyes önkormányzatoknak kötelező feladatként teljesíteniük kell. A közoktatás keretén belül kell gondoskodni arról, hogy a gyermekek óvodába tudjanak járni, illetve iskolai oktatás keretében megszerezzék a szükséges ismereteket az egyetemi, főiskolai tanulmányok megkezdéséhez, fel tudjanak készülni a különböző állami vizsgákra, így az érettségi vizsgára, illetőleg, akik nem kívánnak továbbtanulni, a munkába állásukat lehetővé tevő szakképesítést nyújtó szakmai vizsgára.

A helyi önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettsége átfogja a közoktatás-szolgáltatás teljes körét. Nem szűkíthető le tehát kizárólagosan az óvodai, illetőleg az iskolai ellátás biztosítására. Ahhoz ugyanis, hogy az óvodák, az iskolák és a kollégiumok zavartalanul tudjanak működni, illetőleg, a gyermekek, tanulók megtalálják a tehetségüknek, képességüknek leginkább megfelelő intézményt, számos, a nevelési-oktatási intézmények pedagógiai tevékenységét, a szülők és a gyermekek, illetőleg a tanulók választását segítő szolgáltatásnak kell működnie. Nem képzelhető el eredményes pedagógiai munka anélkül, hogy az óvodák, iskolák vezetői és pedagógusai nevelő és oktató munkáját, illetőleg az iskolafenntartó önkormányzatok közoktatás-szervező tevékenységét ne segítse külső szakértői gárda. A gyermekek, tanulók

fejlettségének megítélése, a fogyatékos gyermekek állapotának szakszerű mérése, a pályaválasztás előtt álló általános iskolás gyermekek megfelelő iskolatípusba való irányítása mind-mind olyan feladat, amelynek ellátása nélkül eredményes közoktatás-szolgáltatás nem képzelhető el. A közoktatásról szóló törvény a községi, városi, fővárosi kerületi, megyei jogú városi - tehát az állampolgárok lakóhelyéhez legközelebb eső - önkormányzatok kötelező feladatává tette az óvodai ellátásról, az általános iskolai nevelésről és oktatásról való gondoskodást. A feladat-ellátási kötelezettség kiterjed a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozók részére történő óvodai nevelés, iskolai oktatás megszervezésére is. Ugyancsak ezeknek a helyi önkormányzatoknak a feladatai közé tartozik, hogy gondoskodjanak azokról a fogyatékos gyermekekről, tanulókról, akik a szakértői és rehabilitációs bizottság véleménye alapján a többi gyermekkel, tanulóval együtt képesek óvodába járni, iskolában tanulni. 1990-ben a helyi önkormányzatok tulajdonába került azoknak a közoktatási intézményeknek a vagyona, amelyet a jogelőd tanácsai szervek kezeltek. Községi, városi, fővárosi kerületi önkormányzati tulajdonban voltak ezért kollégiumok, középiskolák, nevelési tanácsadók, pályaválasztási tanácsadók, fogyatékos gyermekek nevelését szolgáló óvodák és iskolák. Ezekkel az intézményekkel a községek, városok, fővárosi kerületek továbbra is elláthatják azokat a feladatokat, amelyek az esetek túlnyomó többségében nem kötődnek az adott településhez, hanem egy nagyobb területre kiterjedően több települést érintve körzeti feladatként jelennek meg. Ezeknek a feladatoknak az ellátására ezért a közoktatásról szóló törvény nem kötelezte a tulajdonos önkormányzatokat. A megyei önkormányzat és a fővárosi önkormányzat köteles gondoskodni a kollégiumi, a nemzeti és etnikai kisebbségi kollégiumi ellátásról, a középiskolai és szakiskolai oktatásról, a felnőttoktatásról, az alapfokú művészetoktatásról, a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadásról, a nevelési tanácsadásról, a logopédiai szolgáltatásról és a gyógytestnevelésről, de csak abban az esetben, ha a községi, városi, fővárosi kerületi önkormányzat a feladat ellátását nem vállalja, illetve ha a feladat ellátása a megye, főváros területén nem megoldott.

A Fővárosi Önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzatok között sajátos munkamegosztás alakult ki a közoktatás terén, amelyik eltér a megye és a megye területén működő többi önkormányzatok közötti feladatosztástól. Abban az esetben ugyanis, ha a Fővárosi Önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzatok között létrejött megállapodás eltérően nem rendelkezik, a fővárosi kerületi önkormányzat gondoskodik az enyhe értelmi fogyatékos tanulók általános iskolai oktatásáról, az alapfokú művészetoktatásról, az általános iskolai felnőttoktatásról, a nevelési tanácsadásról, a logopédiai szolgáltatásról és a gyógytestnevelésről.

Ha a megyei önkormányzat, továbbá a Fővárosi Önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzatok közötti megállapodás másképpen nem

rendelkezik, a megyei illetőleg Fővárosi Önkormányzatnak gondoskodnia kell az önkormányzati pedagógiai szakmai szolgáltatások megszervezéséről, a gyermek- és gyógyüdülőkben, egészségügyi intézményekben, rehabilitációs intézményekben, tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatásról, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek óvodai, iskolai, kollégiumi ellátásáról, a szakértői és rehabilitációs tevékenységről, a konduktív pedagógiai ellátásról.

A fővárosi kerületi önkormányzatok, kivéve, ha megállapodás alapján a főváros átvállalja tőlük, kötelesek gondoskodni az önkormányzati pedagógiai-szakmai szolgáltatások ellátásáról, az óvodai nevelés és az általános iskolai nevelés és oktatás körében.

A különböző teherbíró képességű helyi önkormányzatok között megfogalmazott feladatmegosztás természetesen nem jelenti azt, hogy az ellátásra nem kötelezett önkormányzat nem láthat el olyan feladatot, amelyre másik önkormányzat a törvény erejénél fogva köteles. A megyei jogú város kötelezettségei kiterjednek a városi önkormányzat és a megyei önkormányzat kötelezettségeire. A községi, városi önkormányzat a kötelező feladatai mellett elláthat olyan feladatokat is, amelyeket egyébként a megyei önkormányzat kötelező feladatai közé tartozik.

2. A nem önkormányzati fenntartású közoktatási intézmények alapítása

Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvénynek az 1990. évi módosítása tette lehetővé először, hogy Magyarországon az állami szervek mellett a közoktatás feladatainak megvalósításában intézményalapítással és annak működtetésével egyházak, alapítványok, gazdálkodó szervezetek, magánszemélyek, társadalmi szervezetek is közreműködjenek. Az intézményalapítás szabadságát a közoktatásról szóló törvény is biztosította. Az intézménylétesítési, -fenntartási és -működtetési szabadság teljeskörű, mivel nemcsak az óvodákra, iskolákra és kollégiumokra terjed ki, hanem valamennyi közoktatási intézményre. Közoktatási intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzat mellett a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, a Magyar Köztársaság területén alapított és itt székhellyel rendelkező jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát a jogszabályban meghatározottak szerint megszerezte.

A nevelési–oktatási intézmények - óvoda, iskola, kollégium - feladatainak ellátásában való közreműködés megszerzésének joga három szakaszra bontható:

1. a tevékenység folytatása jogának megszerzésére,
2. a nevelési–oktatási intézmény tényleges létrehozására és kialakítására,

3. a működés megkezdéséhez szükséges engedély megszerzésére.

Ha olyan közoktatási intézményt hoznak létre, amelyik nem tartozik a nevelési-oktatási intézmények körébe, az utolsó szakaszra nincs szükség. A közoktatásról szóló törvény nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy milyen módon lehet megszerezni a közoktatás-szolgáltató tevékenységhez való jogot. Ezeknek a kérdéseknek a szabályozása más jogág körébe tartozik:

- A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény rendelkezései alapján az egyházi jogi személyek jogosultak arra, hogy részt vegyenek a nevelési és oktatási feladatok ellátásában, és ebből a célból óvodát, iskolát, kollégiumot vagy más intézményt hozzanak létre. E törvényi felhatalmazás mellett nincs szükség annak vizsgálatára, hogy rendelkezik-e intézménylétesítési jogosultsággal az egyházi jogi személy.
- Az alapítványoknál, az egyesületeknél, a társadalmi szervezeteknél azonban vizsgálni kell, hogy megszerezték-e a közoktatási feladatok ellátásában való közreműködés jogát. Ehhez arra van szükség, hogy a tevékenységi körük kiterjedjen a közoktatás-szolgáltatásra például az egyesület alapszabályában, illetőleg az alapítvány alapító okiratában feltüntetve azt a közoktatás szolgáltatást, amelyet el kívánnak látni, illetőleg amely feladat ellátására közoktatási intézményt kívánnak létrehozni.

A közoktatási intézmény létrejöttéhez arra van szükség, hogy nyilvántartásba vegyék. Az óvodát, általános iskolát és alapfokú művészetoktatási intézményt a jegyző, a középiskolát, szakiskolát, kollégiumot, gyógypedagógiai nevelésben részt vevő közoktatási intézményt, illetőleg a többcélú intézményeket és a többi közoktatási intézményt a főjegyző veszi nyilvántartásba. A közoktatási intézmény nyilvántartásba vétele csak jogszabály által leírt esetben tagadható meg. Az intézménylétesítőnek be kell csatolnia a közoktatási intézmény alapító okiratát, továbbá - mennyiben a közoktatás-szolgáltatás tevékenységet nem jogszabály felhatalmazása alapján látja el - a közoktatás szolgáltató tevékenység folytatására jogosító okiratot. A közoktatási intézmény a nyilvántartásba vétel eredményeképpen létrejön. Az óvoda, iskola és kollégium a pedagógiai munkája megkezdésének az is feltétele, hogy a fenntartó a működés megkezdéséhez szükséges engedélyt is megszerezze. Az engedélyt az a jegyző, illetőleg főjegyző adja ki, aki a nyilvántartásba vételt elvégezte. A működés megkezdéséhez szükséges engedély kiadásához arra van szükség, hogy rendelkezésre álljon valamennyi feltétel a pedagógiai munka megkezdéséhez.

A jegyző, főjegyző által nyilvántartásba vett közoktatási intézmények közreműködhetnek a helyi önkormányzatok kötelező és önként vállalt közoktatási feladatainak az ellátásában. A helyi önkormányzati feladat-

ellátásban való közreműködés előfeltétele, hogy a fenntartó és a helyi önkormányzat közoktatási megállapodást kössön egymással.

3. A feladat-ellátás megszervezése

Abban a kérdésben szabadon dönthetnek a helyi önkormányzatok, hogy a közoktatásról szóló törvényben kötelezően előírt feladatokról, illetőleg a lakossági igények alapján önként vállalt feladatokról milyen módon gondoskodnak. A helyi önkormányzatok ugyanis nem intézményfenntartásra, hanem szolgáltatás biztosítására kötelezettek. A helyi önkormányzatok a közoktatási feladataikat az intézményfenntartás mellett elláthatják másik helyi önkormányzattal kötött megállapodás útján, de arra is joguk és lehetőségük van, hogy nem helyi önkormányzati intézményfenntartóval kössenek megállapodást.

A közoktatás-szolgáltatás rendszere akkor működik jól, ha olyan módon van kiépítve, hogy minden településen - beleértve a legkisebb községet is - igénybe tudják venni a közoktatás valamennyi szolgáltatását. A legkisebb településen élő gyermeknek, tanulónak joga az óvodába, iskolába, gimnáziumba, szakközépiskolába, szakmunkásképző iskolába járás, függetlenül attól, hogy az adott településen működik-e olyan intézmény vagy sem. Ehhez kapcsolódóan a legkisebb településen élő szülőnek is joga van mindezekben az intézményekben taníttatni gyermekét. Joga van továbbá mindenkinek ahhoz is, hogy hozzájusson az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást kiegészítő szolgáltatásokhoz, így például a nevelési tanácsadáshoz, a logopédiai ellátáshoz, a gyógytestneveléshez, a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadáshoz. A helyi önkormányzatoknak ezért át kell gondolniuk, meg kell tervezniük, milyen intézkedésekre van szükség a lakossági szolgáltatások biztosításához, hogy a választó polgárok igényeit teljesíteni tudják.

Ehhez minden településnek szüksége van oktatáspolitikai elképzelésre, ami tartalmazza az elérendő célokat és terveket. A helyi önkormányzatoknak a közoktatással kapcsolatos szolgáltatások megtervezésénél, a lakossági igények teljesítésénél figyelembe kell venniük azokat az előírásokat, amelyek a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmények működését, feladat-ellátását, pedagógiai tevékenységét meghatározzák. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján ugyanis a helyi önkormányzati óvodák, iskolák és kollégiumok nem lehetnek elkötelezettek egyetlen vallás, vagy világnézet mellett sem. A nevelési-oktatási intézmények nevelési illetve pedagógiai programjának, működésének, tevékenységének és irányításának nem szabad állást foglalnia vallási és világnézeti tanítások igazságáról, vallási és világnézeti kérdésekben semlegesnek kell maradnia. Ezek a rendelkezések azonban nem jelentik azt, hogy a helyi önkormányzatok nem elégíthetik ki azokat az igényeket, amelyek a lakosság részéről, például a világnézeti elkötelezett óvodai neveléssel, iskolai oktatással kapcsolatos igények terén jelentkeznek.

Ezeknek a teljesítésére is lehetőség van például oly módon, hogy óvodát, iskolát, kollégiumot fenntartó egyházi jogi személlyel köt közoktatási megállapodást a helyi önkormányzat.

Az önkormányzati feladat-ellátás helyi települési szintű megszervezése a helyi oktatáspolitikai kialakítása nem elégséges ahhoz, hogy minden gyermek, minden tanuló minden szolgáltatáshoz hozzá tudjon jutni. A közoktatás rendszerének megfelelő színvonalon való működtetése, a tervezési feladatok ellátása csak akkor oldható meg, ha a feladat-ellátásban törvény rendelkezései alapján kötelezően közreműködő helyi önkormányzatok közösen alakítják ki a nagyobb területi egységre kiterjedő szolgáltatások rendszerét. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján a fővárosi és a megyei önkormányzatoknak el kell készíteniük a közoktatási feladatok megszervezéséhez szükséges önkormányzati döntés-előkészítést szolgáló feladat-ellátási, intézményhálózat-működtetési és -fejlesztési tervet. A fejlesztési tervnek tartalmaznia kell a közoktatás-szolgáltatás megszervezésének helyzetértékelését, a megoldásra váró feladatokat, továbbá a főváros illetve a megye középtávú beiskolázási tervét. A tanulói létszám várható alakulására tekintettel beiskolázási tervben kell meghatározni az egyes iskolatípusok összes befogadóképességét, az egyes iskoláknak a tankötelezettség teljesítésében, illetőleg a továbbtanulás feltételeinek megteremtésében való feladatát. A fejlesztési tervek elkészítésében a megye illetőleg a főváros területén működő valamennyi helyi önkormányzat közreműködik. A fejlesztési terv elkészítésénél be kell szerezni a nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartók, a fővárosi, megyei szintű szülői és diákszervezetek, pedagógus szakszervezet véleményét. Ez a tervezési eljárás tehát jó lehetőséget nyújt ahhoz, hogy valamennyi helyi önkormányzat külön-külön felmérje és mérlegelje a közoktatással összefüggő feladatainak végrehajtásához szükséges tevékenységét, továbbá megismerje a szolgáltatást igénybe vevők igényeit. A véleménynyilvánítás alapján arról is tudomást szerezhet, milyen segítséget tudnak nyújtani a lakossági igények kielégítéséhez a nem önkormányzati intézményfenntartók. A nem önkormányzat - így elsősorban az alapítványok és a magánszemélyek - által fenntartott óvodák és iskolák számos olyan pedagógiai módszert alkalmaznak - például Waldorf-pedagógia -, amelyet a helyi önkormányzati intézményekben nem, vagy csak alig. Ezekben az iskolákban szívesen szerveznek olyan tanulók részére ellátást, akik nem tudnak beilleszkedni az önkormányzati fenntartású iskolák tanulóközösségébe. Az országban jó néhány olyan alapítványi iskola működik, amely kifejezetten a tanulási, beilleszkedési zavarral küzdő tanulóknak nyújt lehetőséget a tanuláshoz, illetve amelyik szociális helyzetük miatt hátrányban lévő tanulók felzárkóztatásához nyújt segítséget. A helyi önkormányzatok ezeknek az iskolafenntartóknak a szolgáltatás rendszerébe történő bevonásával lényegesen meg tudják növelni az ellátás választékát. A nem helyi önkormányzati intézményfenntartók által működtetett óvodák, iskolák és

kollégiumok azért is nyújthatnak az önkormányzati fenntartású nevelési-
oktatási intézményektől eltérő pedagógiai szolgáltatásokat, mert a közoktatásról
szóló törvény lehetővé teszi, hogy vallási, illetve világnézeti tekintetben
elkötelezett intézményként működjenek. Pedagógiai programjukba beépíthetik a
vallási, világnézeti elkötelezettségnek megfelelő filozófiai, etikai, kulturális
ismereteket, az iskola tananyagában szerepelhet a hitoktatás tantárgy.

4. Bekapcsolódás az önkormányzati feladat-ellátásba

Abban az esetben, ha az óvodát, iskolát, kollégiumot nem a helyi
önkormányzat vagy nem állami szerv tartja fenn, az intézmény fenntartója
közoktatási megállapodást köthet a feladat ellátásáért felelős helyi
önkormányzattal. A nevelési-oktatási intézmény a közoktatási megállapodás
keretei között vesz részt a helyi önkormányzatoknak a közoktatásról szóló
törvényben meghatározott feladatainak a megvalósításában. A közoktatási
megállapodás megkötésének joga igazodik a feladat-ellátási kötelezettséghez:

- Közoktatási megállapodás megkötésére óvoda, általános iskola esetén a
községi, városi, fővárosi kerületi és megyei jogú városi önkormányzat jogosult.
Ez magába foglalja a többi gyermekkel, tanulóval együtt foglalkoztatható
fogyatékos gyermekek és tanulók, valamint a nemzeti, etnikai kisebbségi óvodai
nevelésben, általános iskolai nevelésben és oktatásban részt vevő gyermekek és
tanulók ellátásáról történő megállapodás jogát is.
- A megyei, megyei jogú városi önkormányzat köthet közoktatási megállapodást
kollégium, középiskola, szakmunkásképző iskola és szakiskola esetén, beleértve
a nemzeti és etnikai kisebbségi feladatok ellátását is. A megye és megyei jogú
városi önkormányzat szerződéskötési jogosultsága kiterjed a felnőttoktatásra, az
alapfokú művészetoktatásra, a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadásra, a
nevelési tanácsadásra, a logopédiai szolgáltatásra, a gyógytestnevelésre is.
- A Fővárosi Önkormányzat közoktatási megállapodás megkötésére vonatkozó
jogosultsága némileg eltérően alakul, mint a megyei önkormányzat jogosultsága.
A fővárosi, kerületi önkormányzat jogosult közoktatási megállapodást kötni az
enyhe értelmi fogyatékos tanulók általános iskolai oktatásával, az alapfokú
művészetoktatással, az általános iskolai felnőttoktatással, a nevelési
tanácsadással, logopédiai szolgáltatással és gyógytestneveléssel kapcsolatos
feladatok ellátására. E szerződéskötési jogosultságát átruházhatja a Fővárosi
Önkormányzatra, amely egyébként a felsoroltakon kívül ugyanazokon a
területeken jogosult közoktatási megállapodás megkötésére, mint a megyei
önkormányzat.
- A megyei önkormányzat és a megyei jogú városi önkormányzat jogosult
közoktatási megállapodást kötni az önkormányzati pedagógiai szakmai
szolgáltatások ellátására, a gyermek-gyógyüdülőkben, egészségügyi
intézményekben, rehabilitációs intézményekben, tartós gyógykezelés alatt álló

gyermek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatási feladatok ellátására, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nem foglalkoztatható, illetőleg oktatható fogyatékos gyermekek, tanulók óvodai, iskolai, kollégiumi ellátására, a képzési kötelezettség teljesítésére, a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás megszervezésére, a szakértői és rehabilitációs tevékenység ellátására, továbbá a konduktív pedagógiai ellátásra. A megyei jogú városi önkormányzat e feladatok ellátására saját illetékességi területére nézve köthet közoktatási megállapodást.

- A fővárosi kerületi önkormányzat a feladatkörébe tartozó óvodai nevelést, általános iskolai nevelést és oktatást segítő pedagógiai-szakmai szolgáltatás ellátására köthet közoktatási megállapodást abban az esetben, ha e feladat-ellátási kötelezettségét megállapodással nem ruházta át a Fővárosi Önkormányzatra.

Közoktatási megállapodás megkötésével bármelyik helyi önkormányzat bármelyik kötelezően előírt feladatának teljesítésébe bevonhatja a nem helyi önkormányzati intézményfenntartókat. Abban az esetben azonban, ha a közoktatási megállapodás alapján az önkormányzati feladat-ellátásban olyan óvoda, iskola, kollégium működik közre, amelyik vallásilag vagy világnézetileg elkötelezett, a helyi önkormányzat feladat-ellátási kötelezettsége továbbra is fennmarad azokkal a gyermekekkel, tanulókkal, illetőleg szülőkkel szemben, akik nem akarják igénybe venni a vallásilag illetve világnézetileg elkötelezett óvodát, iskolát, kollégiumot. Ilyen esetben tehát a közoktatási megállapodást megkötő helyi önkormányzatnak biztosítania kell azt is, hogy azok a gyermekek, tanulók, akik nem kívánnak a közoktatási megállapodással az önkormányzati feladat-ellátásba bevont nevelési-oktatási intézménybe járni, találjanak olyan óvodát, iskolát, kollégiumot, amelyik világnézetileg el nem kötelezett intézményként működik. E kötelezettségének is eleget tehet a helyi önkormányzat nevelési-oktatási intézmény fenntartásával, vagy közoktatási megállapodás kötésével másik olyan intézményfenntartóval, amelyik nem világnézetileg elkötelezett nevelési-oktatási intézményt tart fenn és működtet.

5. A közoktatási megállapodás

A közoktatási megállapodás olyan sajátos polgári jogi szerződés, amelynek egyes kötelező tartalmi elemeit a közoktatásról szóló törvény határozza meg. Minden olyan kérdésre azonban, amelyik nem található a közoktatásról szóló törvényben, a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvében foglaltakat kell alkalmazni. A közoktatási megállapodás ennek megfelelően a megbízási szerződés egyik speciális formája. A közoktatási megállapodásban a megbízó a feladat-ellátásra kötelezett helyi önkormányzat, míg a megbízott a nevelési-oktatási intézmény fenntartója, aki, illetve amely arra vállal kötelezettséget,

hogy az általa fenntartott óvoda, iskola, kollégium a közoktatási megállapodásban meghatározottak szerint részt vesz a helyi önkormányzat törvényben meghatározott szolgáltatási kötelezettségeinek teljesítésében. A közoktatási megállapodásnak lényeges következményei vannak az intézményfenntartók, az intézmények és a szolgáltatást igénybe vevők részére. Ezeknek a lényege a következőkben foglalható össze:

- A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartó által működtetett óvodában, iskolában és kollégiumban az óvodai elhelyezés, a tanulói jogviszony, illetőleg a kollégiumi tagsági viszony létesítése és fenntartása írásbeli megállapodásban fizetési kötelezettséghez köthető. A közoktatási megállapodás keretei között azonban az érintett gyermekek és tanulók részére a közoktatás-szolgáltatást ugyanolyan feltételekkel kell biztosítani, mint a helyi önkormányzatok által fenntartott óvodákban és iskolákban. Ennek megfelelően minden olyan szolgáltatást, amelyet az önkormányzati nevelési-oktatási intézmények ingyen biztosítanak a gyermekek, tanulók és szülők részére, a közoktatási megállapodás alapján a nem helyi önkormányzati intézményekben is ilyen feltételekkel kell biztosítani.
- A közoktatásról szóló törvény nem teszi lehetővé, hogy az óvoda, iskola, kollégium az óvodába járási kötelezettség, illetőleg a tankötelezettség ideje alatt egyoldalúan megszüntesse az óvodai elhelyezést, a tanulói jogviszonyt. A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók által működtetett óvodákban, iskolákban írásbeli megállapodásban e rendelkezéstől el lehet térni. Így például előírható, hogy a fizetési kötelezettség elmulasztása esetén az óvodai elhelyezés, illetőleg a tanulói jogviszony megszűnik. E rendelkezéseket nem lehet alkalmazni abban az esetben, ha a fenntartó közoktatási megállapodást köt az érintett gyermekek, tanulók vonatkozásában.

A helyi önkormányzat és a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók között létrejött közoktatási megállapodás nem szükségképpen kell, hogy kiterjedjen valamennyi, az óvodába, iskolába, kollégiumba járó gyermekre, tanulóra. Elképzelhető, hogy a közoktatási megállapodás csak a felvehető gyermekek, tanulói létszám egy részére vonatkozik csupán. Így például a megállapodás akkor is megkötődhet ötven tanulóra, ha az iskolába száz gyerek jár.

A közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg. Egyes kötelező tartalmi elemeket azonban a közoktatásról szóló törvény meghatároz:

- A megállapodásnak minden esetben tartalmaznia kell azokat a nevelési-oktatási feladatokat, amelyre a megállapodást kötik. Nagyon fontos a feladatok kellő részletességű meghatározása. Indokolt feltüntetni a tanulók részére járó

kötelező és nem kötelező tanórai foglalkozásokat, tanórán kívüli foglalkozásokat, napközis és tanulószobai foglalkozásokat, ezek időkeretét, szükség esetén a pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat, a gyermek- és tanulói étkeztetést, a mindennapos testedzés biztosítását, szükség esetén a gyermek- illetve tanulói felügyelet megszervezését.

- A közoktatási megállapodásnak tartalmaznia kell az érintett gyermek- és tanulói létszámot is, hiszen nem szükségszerű, hogy a megállapodás kiterjedjen valamennyi, az óvodába, iskolába, kollégiumba felvehető gyermekre, tanulóra.
- Meg kell jelölni azt is a közoktatási megállapodásban, hogy milyen helyi önkormányzati feladatokban vesz részt a szerződést kötő intézményfenntartó.
- Lehetőség van arra is, hogy a közoktatásról szóló törvényben meghatározott fenntartói, irányítási jogosítványok gyakorlásában közreműködjön a szerződést kötő helyi önkormányzat. A helyi önkormányzat ugyanis a közoktatási megállapodás megkötésével nem mentesül a feladat-ellátási kötelezettsége alól. Az iskola, óvoda és kollégium nevelési programjának, pedagógiai programjának a jóváhagyására a fenntartó jogosult. Elképzelhető azonban például, hogy ezek jóváhagyásában a közoktatási megállapodást megkötő helyi önkormányzat is közre kíván működni, miután a helyi önkormányzat felelősségi körébe tartozik például az egyes iskolák közötti átjárhatóság biztosítása.
- A közoktatási megállapodásban rögzíteni kell azt az időszakot is, amelyre a szerződést kötik. Ennek az időszaknak a meghatározása akkor jó, ha a megállapodásban szereplő időszak biztosítja, hogy az érintett gyermekek, tanulók a megkezdett óvodát, iskolát a megállapodás alapján be tudják fejezni. Így célszerű a közoktatási megállapodást mindig adott óvodai nevelési évtől, iskolai tanítási évtől kezdődően megkötni az adott szeptember 1-jén indult óvodai csoportra, iskolai évfolyamra. Így például egy nyolc évfolyamos általános iskolával kötött közoktatási megállapodás esetén az első évfolyamba felvett tanulókra kötött közoktatási megállapodásnak legalább nyolc évig kell érvénybe lennie ahhoz, hogy az érintett tanulók be tudják fejezni megkezdett iskolai tanulmányaikat. Ha a közoktatási megállapodás a következő évben induló első évfolyamra is kiterjed, akkor a közoktatási megállapodásnak kilenc évig kell érvényben maradnia.
- Meg kell határozni a közoktatási megállapodásban azt is, milyen forrásokat vehet igénybe a fenntartó a megállapodásban szereplő feladatok ellátásához, továbbá, hogy a megállapodást kötő helyi önkormányzat ehhez milyen kiegészítő támogatást biztosít.
- Fel kell tüntetni azokat a szolgáltatásokat is, amelyek a megállapodás alapján ingyenessé válnak, illetve amelyekért a közoktatásról szóló törvényben meghatározott keretek között térítési díjat lehet kérni. A közoktatási megállapodás megkötésénél figyelembe kell venni, hogy a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére alanyi jogon járnak azok a

normatív költségvetési hozzájárulások, amelyek megilletik a helyi önkormányzatokat. E normatív költségvetési hozzájárulások összege országos átlagban az egy gyerekre, tanulóra jutó kiadások mintegy hatvan-hetven százalékát fedezi. A normatív költségvetési hozzájárulások azonban figyelembe veszik, hogy a helyi önkormányzatok által működtetett óvodákban, iskolákban és kollégiumokban alkalmazni kell azokat a paramétereket, amelyek meghatározzák az óvodai csoportok, iskolai osztályok, kollégiumi csoportok létszámát, továbbá az alkalmazott pedagógusi létszámot. A közoktatásról szóló törvény meghatározza azt az időkeretet is, amelyen belül az óvodai, iskolai és kollégiumi pedagógiai munkát meg kell szervezni. Ezekről a paraméterekről az óvodák, iskolák és kollégiumok javára el lehet térni, de csak abban az esetben, ha ehhez a fenntartó egyetértését adja, és biztosítja a szükséges fedezetet a többletfeladatok ellátásához. A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók által működtetett óvodákban, iskolákban és kollégiumokban e szigorú paraméterek megtartása nem kötelező. Működhetnek az óvodai csoportok, iskolai osztályok alacsony létszámmal, foglalkoztathatnak az óvodák, iskolák és kollégiumok az előírtnál nagyobb létszámú pedagógus gárdát, azonban az ehhez szükséges anyagi fedezetet a fenntartónak kell előteremtenie.

- Nagyon lényeges dolog, hogy a közoktatási megállapodások megkötésénél a szerződő felek kitérjenek a paraméterek megtartására, vagy az attól való eltérés lehetőségére. E rendelkezések megtartása, illetve meg nem tartása ugyanis jelentős mértékben befolyásolja annak a kiegészítő támogatásnak az összegét, amelyet oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján a gyermekek, tanulók úgy tudják igénybe venni az óvodát, iskolát és kollégiumot, mintha azt a helyi önkormányzat tartaná fenn.

- A közoktatási megállapodásban nemcsak pénzbeli hozzájárulás köthető ki. A megfelelő feltételek megteremthetők ugyanis például a helyi önkormányzat valamelyik épületének a vele megállapodást kötő fél részére történő ingyenesen átengedésével, vagy a közüzemi díjak kifizetésének átvállalásával. A megállapodásban kikötött ellenértéknek együttesen kell garantálnia, hogy az önkormányzati feladat-ellátásba bevont nem állami, nem helyi önkormányzati óvoda, iskola és kollégium a helyi önkormányzatok által fenntartott nevelési- oktatási intézményekkel azonos feltételek mellett tudja biztosítani a közoktatás- szolgáltatás igénybevételét a felvett gyermekek, tanulók és azok szülei részére.

6. A fővárosi, megyei fejlesztési terv

A közoktatás-szolgáltatás valamennyi településre történő megszervezése akkor oldható meg megnyugtatóan, ha az önkormányzatok nem külön-külön, hanem együttesen gondolkodva szervezik meg a feladat-ellátást. Ehhez nyújt segítséget a közoktatási feladatok megszervezéséhez szükséges önkormányzati döntés-előkészítést szolgáló feladat-ellátási intézményhálózat-működtetési és -

fejlesztési terv. A fejlesztési terv elkészítésében közreműködik a fővárosi, megyei statisztikai hivatal, a munkaügyi központ, a területi gazdasági kamara. A fejlesztési terv elkészítéséhez ki kell kérni a fővárosi, megyei, szülői- és diákszervezet, a nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartók, a fővárosi, megyei szintű pedagógus szakszervezeti szerv véleményét. A fejlesztési tervnek tartalmaznia kell a közoktatás-szolgáltatás megszervezésének helyzetértékelését, a megoldásra váró feladatokat, továbbá a főváros, illetőleg a megye területére vonatkozó középtávú beiskolázási tervet. A beiskolázási tervben kell meghatározni a tanulói létszám várható alakulására való tekintettel az egyes iskoláknak a tankötelezettség teljesítésében, illetőleg a továbbtanulás feltételeinek megteremtésében való feladatát. Abban az esetben, ha a nem állami, nem helyi önkormányzati fenntartású közoktatási intézmények részt vesznek az önkormányzati feladatok ellátásában, be kell építeni az általuk fenntartott intézményt is a fővárosi, megyei fejlesztési tervbe.

A fővárosi, megyei fejlesztési tervek elkészítésénél a fővárosi, illetőleg a megyei önkormányzatnak azt a nem helyi önkormányzati közoktatási intézményt kell figyelembe venni, amelyik közoktatási megállapodás alapján közreműködik a helyi önkormányzati feladatok ellátásában. Az egyházi jogi személyek által fenntartott óvodák, iskolák és kollégiumok esetében, amennyiben azok a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvény rendelkezései alapján kerültek az egyházi jogi személy fenntartásába, nincs szükség közoktatási megállapodás megkötésére ahhoz, hogy részt vegyenek a helyi önkormányzati feladat-ellátásban. Az egyházi jogi személy a nevelési-oktatási intézmény székhelye szerint illetékes községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi, kerületi önkormányzat részére megküldött egyoldalú nyilatkozatában vállalhatja, hogy közreműködik a helyi önkormányzati feladat-ellátásban. Az egyoldalú jognyilatkozatra a Polgári Törvénykönyv rendelkezései alapján a szerződésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A közoktatásról szóló törvény előírásai szerint is az egyoldalú jognyilatkozatot ugyanolyan formában és tartalommal kell elkészíteni, mint a közoktatási megállapodást. Ki kell térnie tehát mindazokra a kérdésekre, amelyeket a közoktatási megállapodásban a feleknek együttesen kell rendezni. Az egyoldalú jognyilatkozatnak lényegében ugyanazok a jogkövetkezményei, mint a közoktatási megállapodásnak, vagyis a nyilatkozatot tevő egyházi jogi személy közreműködik a helyi önkormányzat kötelező feladatainak az ellátásában, és a szolgáltatásokat oly módon kell biztosítani, mint a helyi önkormányzat által fenntartott óvodáknak, iskoláknak, kollégiumoknak. Az egyoldalú jognyilatkozatot az egyházi jogi személynek a községi, városi, megyei jogú városi önkormányzat részére kell megküldenie, amelyik azt tovább küldi a fővárosi, megyei önkormányzatnak. Ez utóbbi önkormányzatok pedig az egyoldalú jognyilatkozat alapján kötelesek a fővárosi, megyei fejlesztési tervbe beépíteni a nyilatkozó egyházi jogi személy által fenntartott óvodát, iskolát és

kollégiumot. Az egyoldalú jognyilatkozat sajátossága, hogy a nyilatkozatot tevő egyházi jogi személy részére a minden intézményfenntartó részére járó normatív költségvetési hozzájáruláson túl a központi költségvetés kiegészítő hozzájárulást biztosít. Abban az esetben, ha az egyházi jogi személy által fenntartott óvoda, iskola, kollégium nem tartozik a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló törvény hatálya alá, a fenntartónak közoktatási megállapodást kell kötnie ahhoz, hogy részt vegyen a helyi önkormányzati feladatok ellátásában. Annak sincs akadálya, hogy amennyiben egyoldalú jognyilatkozat tételére jogosult az egyházi jogi személy, a helyi önkormányzat további kiegészítő megállapodással többlétszolgáltatást biztosítson az egyházi jogi személy részére.

Dr. Csoba Judit

Átfogó jogszabályi területek bemutatása foglalkoztatás- munkanélküliség terén

1. A feladatok átvállalásának kérdőjelei

A civil szervezetek az utóbbi években mind jelentősebb szerepet vállalnak a munkaerőpiaci problémák kezelésében, a munka nélkül lévők számára szervezendő szolgáltatások működtetésében, programok megvalósításában. Szerepvállalásuk növekedését főként az magyarázza, hogy munkanélküliség stabilizálódásának és tartóssá válásának követően a munkaügyi szervezetrendszer csak a feladatok egy meghatározott részének ellátására, a problémák szűk területének kezelésére alkalmas. Bár a munkaerőpiaci szervezetekben több alkalommal is történtek próbálkozások arra, hogy az államigazgatási feladatok mellett mind erőteljesebb hangsúlyt kapjon a szolgáltató szerep, a munkanélküliek szerteágazó rétegigényeinek kielégítésére önmagukban nem vállalkozhatnak.

Évek óta tartó szakmai vita középpontjában áll az is, hogy egy állami feladat ellátására létrehozott - döntően hatósági logika szerint működő - szervezet rendjébe beilleszthető-e, és ha igen, milyen hatékonysággal a szolgáltatás típusú tevékenység. Hogyan lehet ugyanazon intézményen belül egyszerre képviselni az ügyfél és az állam érdekeit is egy-egy konfliktus esetén? A nemzetközi gyakorlatban mindkét működési formára találunk példákat, bár az elterjedtebb forma az, amikor a szolgáltatás és a hatósági feladat külön szervezeti egységben valósul meg. Az elsőt, a szolgáltatásokat többnyire nemkormányzati - NGO szervezetek - működtetik. A tanácsadás, a személyre szóló szolgáltatás, az egyéni esetkezelés a nonprofit szervezetek színes világában történik. Az igazgatási feladatok az állami intézményrendszer részeként - inkább az igazgatásban, mint a segítségnyújtásban jártas köztisztviselők munkája során - valósulnak meg.

A vita azonban az utóbbi időben különös aktualitást kapott nemcsak hazánkban, hanem a jóléti államokban is. Az állami, önkormányzati források szűkülésével mind erőteljesebb a törekvés arra, hogy a szolgáltató/segítő és hatósági/igazgatási feladatok újra egy kézbe kerüljenek, ugyanis így lehet szabályozni bizonyos ellátásokhoz való hozzájutást. Az ellátáshoz való hozzájutás feltételeként elő lehet írni speciális szolgáltatások igénybevételét; a korábban önként igénybe vehető tréning, tanácsadás, támogatott foglalkoztatásban való részvétel mindinkább a munkanélküli ellátás, a regisztrációban való maradás feltételévé válik. Ez esetben újra felmerül a régi kérdés: kinek is akarunk segíteni? Az ügyfélnek vagy a sok esetben vele szemben álló államnak? Ha a civil szervezet csak azoknak a szolgáltatásoknak a

működéséhez kap támogatást, amelyek az előbb említett - nem kifejezetten önként vállalt - körbe tartoznak, akkor beszélhetünk-e még független, segítő civil szervezetekről, avagy csupán nonprofit módon működő, speciális státusú meghosszabbított állami kezekről?

A kérdések természetesen vég nélkül sorolhatóak, s nem is sikerül mindre kielégítő választ találnunk. Egy problémát azonban még itt, előljáróban fel kell vetnünk.

Ma Magyarországon a foglalkoztatáspolitikai, munkanélküliség terén működő civil szervezetek főként azokat az állami és önkormányzati feladatokat látják el, amelyek a személyre szóló szolgáltatás, segítség és önszolgálat világába tartoznak. A helyzet azonban közel sem ilyen egyszerű, hiszen meglehetősen kevés a biztos pont, a kifejezetten arra vonatkozó jogszabály, mi is az, amit állami és önkormányzati feladatként a munkanélküliek körében el kell látni, s amennyiben ezek a feladatok nem hatósági jellegűek, melyek azok, amelyekre más - nem állami - szervezetekkel, intézményekkel ellátási szerződést lehet kötni. Miután a törvények - kevés kivételtől eltekintve - nem kötelező, hanem megengedő jellegűek, igen nagy eltérés mutatkozik az ország egyes részei, települései között a vállalt feladatokat, működtetett szolgáltatásokat illetően. Feladatvállaláskor főként az anyagiak meghatározóak - amelyekkel a települések rendelkeznek, illetve többnyire nem kellő mennyiségben rendelkeznek -, de a sokszínűséghez hozzájárul egy-egy település hagyománya, életszínvonala, kialakult szokásrendje, kultúrája is.

Az állami/önkormányzati feladatok átvállalásának jogszabályi háttéréről rövid áttekintést adni nem könnyű feladat, hiszen számos törvény, rendelet, utasítás, állásfoglalás érinti közvetett módon ezt a területet. A legtöbb esetben elmondhatjuk, hogy a szabályok lehetőségként, s kevésbé kötelezettségként fogalmazzanak az ellátandó feladatokról. Jellemző továbbá a területen való szabályalkotásra, hogy a jog ez esetben is gyakorlatkövető jellegű. A már működő, korábbi kereteket szétfeszítő gyakorlat hatására születik itt is a jogi szabályozás. A szabályozás kereteit feszegető, működő, s sikereket maga mögött tudó modellek lesznek azok a példák, amelyek kikényszerítik a megengedő szabályozást.

A civil szervezeteknek átadható állami/önkormányzati feladatok szabályozása - annak ellenére, hogy több helyütt is találunk ide vonatkozó rendelkezéseket - nem túl kiterjedt. Ez talán részben azzal is magyarázható, hogy az állami/önkormányzati feladatok átadásának számtalan akadályát sorolják a gyakorlatban dolgozó szakemberek. Hogyan biztosítható a civilek esetében a szakmai garancia, hogyan lehet megvalósítani az ellenőrzést, ki alkossa meg, s tartassa be a minőségbiztosítás sztenderdjeit? - hogy csak a

leggyakrabban felmerülő kérdéseket említsük. Van másfelől a gyakorlat oldaláról bizonyos mértékű státusföltés is, hiszen az államháztartástól és az önkormányzati költségvetéstől elvárt állandó takarékosági program nem egy esetben azzal a veszéllyel fenyeget, hogy az olcsóbb megoldást kényszerülnek választani. Olcsóbb megoldásként a civil szervezetek jönnek számításba, hiszen azok sok helyi forrást, önkéntes munkát, emberi tőkét is mozgósítanak, s nem hallgathatunk arról sem, hogy az alkalmazás is szabadabb, nem a köztisztviselőkre érvényes garanciák, s fizetések mellett történik. Ez váltja ki az állami, önkormányzati intézményrendszer munkatársaiból - sokszor nem is minden alapot nélkülözve - a státuspánikot. Mi lesz az állással, ha a feladatot az állam/önkormányzat „kiszerezdi”? A kiszerezés mind a termelő, mind a szolgáltató szférában közismert jelenség, s az azzal járó munkanélküliség is. Nem minden alap nélküli tehát a feladatokhoz való ragaszkodás.

Ez a tény mindenképpen közrejátszik abban, hogy meglehetősen későn indul, s nagy nehézségek árán halad előre Magyarországon a civil szervezetekkel való szerződéskötéses feladatok ellátására. Gyakran találkozunk azzal a szélsőséges nézettel is, hogy ha annyira akarja, akkor a feladatot megkaphatja, de forrást nem tudunk biztosítani számára. Ha neki így is megéri, hát csinálja! A szerződéskötés, az állami/önkormányzati feladatok átvállalása azonban nem azt jelenti, hogy az ellátásért felelős állam kivonulhat a finanszírozásból!

A 80-as évek elejéig Magyarországon - mint Európa jó néhány országában - a civil szerveződés egyet jelentett az önkéntes társulásokkal, melyeknek alapvető sajátossága volt a szabadidőben, térítésmentesen végzett tevékenység. A szervezetek döntő többsége kulturális, szabadidős és sport területen, valamint a környezetvédelem és az érdekvédelem terén fejtette ki tevékenységét. A 80-as évek közepétől azonban alapvetően megváltozott a civil társadalom, s ezen belül a civil szerveződések szerkezete. Mind jelentősebb számban jelentek meg például a szociális területen tevékenykedő szervezetek. Nem nagy szervezetek ezek, hanem néhány fős társaságok, amelyekben a személyiség szerepe, s a szervezet autonómiaigénye a szokásos mértéknél magasabb volt. Már akkor problémaként említette a szakma az önkéntes társulások, civil szervezetek kapcsán használatos fogalmak tartalmának tisztázatlanságát, valamint a civil szervezetek funkciójának és az állami intézményekkel való együttműködés formáinak kialakulatlanosságát. Akkor fogalmazódott meg kritikaként az a nézet is, miszerint az állam elsősorban akkor üdvözli a civil szervezetek tevékenységét egy adott területen, ha a központi források a feladat finanszírozására szűken állnak rendelkezésre. Ha a profi tevékenységre nincs pénz - mondják -, akkor jöhetnek az önkéntes laikusok, akik magukat hasznossá téve szabadidejükben még mindig elláthatják a feladat nagy részét. A civil szervezetek képviselői természetesen már akkor tiltakoztak: az önkéntesség nem jelent automatikusan dilettantizmust is, számos profi szakember vállal

feladatokat a szervezetekben. S legfőképpen azt tették szóvá: miért csak a lelegelesebb rétegek körében szívesen látottak, a lecsúszást megelőző prevenciós feladatokban miért nem vállalhatnak részt. Illúzió lenne azt hinni, hogy az akkor felmerült kérdésekre ma a válaszokat maradéktalanul meg tudjuk adni. Jó néhány dologban természetesen ma már tisztábban látunk, de a kényes kérdések még ma is megválaszolatlanok. Csak akkor önkéntes és civil egy szervezet, ha minden szolgáltatást térítésmentesen végez, vagy lehet kérni az ellátásért térítési díjat? Ha kérni lehet, akkor ki fizessen: az állam, az önkormányzat, a társadalombiztosítás (mint egészségvédelemi, prevenciós programra), vagy a szolgáltatást igénybe vevők? Ha nem kérhet térítést a szolgáltatásért, akkor mi tartja fenn a szervezetet és a szolgáltatást? Az állami/önkormányzati támogatás? Ez esetben hogyan biztosítja a szervezet az autonómiáját? Mi az, amit az anyagi támogatásért cserébe a támogató (állam/önkormányzat) számára nyújtani kell? Hogyan valósítja meg a szervezet a szolgáltatás állammal szembeni alternatívitasát? Mitől lesz nemállami szervezet? Ha a szolgáltatásokért bevételt szed, akkor - a könyvelői bravúrokat leszámítva - mi különbözteti meg a civil szervezeteket a területen működő profitorientált vállalkozásoktól?

A kérdőjelek és bizonytalanságok ellenére a 80-a évek második felében a gazdasági és társadalmi változásokat kísérő szociális feszültségek egyre nagyobb mértékűvé tették a segítő szervezetek iránti szükségletet. A megoldásra váró szociális - és ezzel együtt sok esetben a foglalkoztatási - problémák többsége az újonnan alakult települési önkormányzatokra hárult, amelyek sem szakmailag, sem szervezetileg nem voltak felkészülve ezek kezelésére. A 80-as évek második felétől formálódó civil szervezetek egyszerre két szempontból is új lehetőségeket kaptak: az 1989-ben megjelent egyesületi törvény a jogi kereteket, a korábban felmerült kérdések részbeni tisztázását jelentette, az újonnan megjelent szükségletek és ellátási kötelezettségek pedig széles tevékenységi teret kínáltak a civil szervezetek számára.

2. A segítő/önsegítő szervezetek megjelenése a foglalkoztatáspolitikai/munkanélküliség területén

A civil szervezetek megjelenése kifejezetten a foglalkoztatáspolitikai/munkanélküliség területén már a kilencvenes évek elején megfigyelhető. Talán nem szorul különösebb magyarázatra az a tény, hogy az első egyesületek főként az ország keleti, észak-keleti felében szerveződtek, mint a munkanélküliek és álláskeresők önszorgató egyesületei. Ezekből az önszorgató egyesületekből nőttek ki az első olyan szolgáltatások, amelyek már a nem egyesületi tagok számára is lehetőséget kínálva állami, önkormányzati feladatokat láttak el.

A segítő, önszegítő szervezetek létrejöttére az adott jogi kereteken belül azért is nagy szükség volt, mert fokozatosan rövidült a munkanélküli járadék ideje, s mind tartósabbá vált a munkanélküliség, mint élethelyzet. A segítő, önszegítő egyesületek mellett - melyeknek alapvető feladata a tanácsadás, ügyintézésben való közvetlen segítségnyújtás, esetenként állásfeltárás és közvetítés is - a kilencvenes évek közepétől mind gyakrabban találkozunk a közhasznú társasági formában szerveződő foglalkoztatási társaságokkal. Ezeket főként az önkormányzatok alapítják azzal a szándékkal, hogy az általuk szervezendő támogatott foglalkoztatási programok (közhasznú foglalkoztatás, közmunka, stb.) szervezői, munkáltatói feladatait ellássák.

Az 1996. márciusában alakult Foglalkoztatási Célú Nonprofit Szervezetek Szövetségében a tagok között a fentiekén túl szép számmal találunk még alapítványokat is. Talán az alapítványok esetében a legszínesebb a kép, hiszen egyszerre működtetnek támogatott foglalkoztatási programokat, nonprofit vállalkozásokat, vagy tanácsadó és segítő szolgáltatásokat. A tevékenységi körök viszonylag széles skáláját engedi valamennyi jogi forma, az alapítók és megvalósítók szándékától, energiájától, s nem utolsósorban a forrásoktól függ, hogy egy-egy civil szervezet mit és milyen körben vállal fel azokból.

A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény V. fejezete 26.§ c. bekezdésének több pontja is közhasznú tevékenységnek minősíti a munkanélküliek és hátrányos munkaerőpiaci helyzetben lévők körében folytatott tevékenységet. Csak a legfontosabb három pontot emeljük ki :

„11. hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése, (...)

17. rehabilitációs foglalkoztatás,

18. munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítése és a kapcsolódó szolgáltatások”

A megfogalmazások mögött természetesen nagyon sokszínű tevékenység húzódhat meg a konkrét gyakorlatban. Ha a ma működő civil szervezetek tevékenységét vesszük számba, akkor azt látjuk, közülük a legtöbb ügynevezett alternatív munkaerőpiaci szolgáltatást szervez. Olyan tanácsadást, egyéni esetkezelést, tréninget, rehabilitációt, reintegrációt vállal, amely nélkül - a hagyományos intézményrendszerben - az érintett személyek nem, vagy csak sokkal hosszabb idő után - s nem ritkán messzebről indulva - találnak kiutat a munkanélküliek világából. A tapasztalatok felhalmozása után azonban már egyre több azoknak a kísérleteknek a száma, ahol a civil szervezetek foglalkoztatóként is megjelennek a munkaerőpiacon. Itt nem elsősorban azokra a szervezetekre gondolunk, amelyek saját szolgáltatásuk fenntartása érdekében támogatott programok keretein belül működtetik irodáikat, hanem azoknak a műhelyeknek, munkahelyeknek a szervezésére, ahol a hátrányokkal induló, sok

esetben tartós munkanélküli hosszabb, vagy rövidebb ideig támogatott státuson, s szerencsés esetben a támogatás lejártát követően, nonprofit vállalkozóként is jelen van a munkaerőpiacon.

A másodlagos munkaerőpiacon történő foglalkoztatás elég elterjedt a nyugat-európai, magas munkanélküli rátájú országokban is. Itt a foglalkoztatói szerepet kivétel nélkül civil szervezetek töltik be. A nonprofit törvény lehetővé teszi a szociális vállalkozások működtetését hazánkban is. Ez a Nyugat-Európában néhány éve sikerrel alkalmazott foglalkoztatási forma azoknak a vállalkozásoknak a gyűjtő neve, amelyeket a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő személyek hoznak létre, majd meghatározott ideig támogatások igénybevételével vannak jelen a piacon. A támogatások fokozatos csökkenésével azonban integrálódniuk kell a versenyszférába, s végül önfinanszírozó kisvállalkozásként működnek tovább. A szociális vállalkozások működését a civil szervezeteken belül a nonprofit törvény 4.§. B. pontja lehetővé teszi, igaz kiköti, hogy ez a tevékenység csak a közhasznú célok érdekében, azokat nem veszélyeztetve folytatható.

3. A „Foglalkoztatási törvény”

A „Foglalkoztatási törvényt” - vagyis a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi. IV. törvényt - a foglalkoztatási feszültségek oldása, valamint a munkanélküliek ellátásának biztosítása érdekében fogadta el a parlament. A munkaerőpiaci intézményrendszer felépítése, működése, az ellátás formái és az érdekérvényesítés módjának szabályozása mellett a törvény szabályozza azokat az aktív munkaerőpiaci eszközöket is - például képzés, közhasznú foglalkoztatás szervezését, a munkatársaknak és a foglalkoztatási programokban részt vevőknek a bértámogatási konstrukcióban való alkalmazását -, amelyeket a civil szervezetek is alkalmazhatnak. Ha az aktív eszközökről készült statisztikákat vizsgáljuk, akkor különösen a képzés és a közhasznú foglalkoztatás terén igen szép számmal találunk nonprofit vállalkozásokat, egyesületeket a munkaerőpiaci intézményrendszer partnereként.

A klasszikus eszközökön túl a civil szervezetek közvetett módon is feladatokat vállalhatnak a törvény értelmében. A törvény ugyanis több helyen szabályozza a munkaerőpiaci intézmények és az önkormányzatok együttműködését. Egyeztetési feladatokat, az ellenőrzésben való közreműködést és más teendőket is meghatároz az önkormányzatok és szerveik számára. A Foglalkoztatási törvény 8. §. (4) bekezdése előírja például, hogy az önkormányzatok döntéseik előkészítése és végrehajtása során vegyék figyelembe azok foglalkoztatáspolitikai következményeit is.

Az önkormányzatok a legáltalánosabban a jövedelempótló támogatásban részesülő munkanélküliek közhasznú/közmunka programokba való bevonásában vesznek részt.

Két komoly probléma merül fel ezzel kapcsolatban: egyfelől a forráshiány - főként az önhibájukon kívül forráshiányos települések esetében égető ez - a gond, másfelől a településméret, hiszen Magyarországon magas a kislélekszámú települések száma, s azokon a közhasznú foglalkoztatás nagy létszámban, hosszú távon nem megoldás a foglalkoztatási gondok enyhítésére.³⁵

Az önkormányzatok által ellátandó foglalkoztatási feladatok hatósági/igazgatási részére - például jövedelempótló támogatás megállapítása, folyósítása - a civil szervezetek feladatvállalása nem terjedhet ki. De nagy szerepük azoknak az aktív eszközöknek a működtetésében, amelyek segítyeket váltanak ki, mint például a munkanélküliek támogatott foglalkoztatásba vonásával. Sikeres együttműködésekre önkormányzatok és a civil szervezetek között látunk példát még a szenvedélybetegek reintegrációs programjainak szervezésekor, vagy a tartósan munka nélkül lévő, illetve pályakezdő munkanélküliek motivációs programjainak szervezésekor. Ezek a programok azonban csak kísérleti jellegűek és még nem beszélhetünk róluk, mint az országban általánosan elterjedt modellekről. A legtöbb esetben az önkormányzatok szívesen veszik a civil szervezetek kezdeményezéseit a foglalkoztatási törvény által rájuk testált feladatok megvalósítása során. Azt azonban csaknem mindenütt tapasztalhatjuk: a szíves fogadtatásnak egyik döntő oka, hogy a civil szervezetektől külső források - pályázati pénzek - bevonását remélik a feladat megvalósításába. Másfelől azt remélik, hogy a szervezetek önszervező, önfoglalkoztató programjai a saját erőforrások mozgósításban is nagyobb hatékonysággal szerepelnek. A foglalkoztatási törvény által az önkormányzatokra rótt feladatok ellátásakor az önkormányzatok meglehetősen tartózkodóak azonban, ha a civil szervezet olyan ellátási szerződés létrehozását kezdeményezi, ahol a végzett feladatot egy meghatározott időre - lehetőség szerint középtávra - kötik, s a végzett feladatért cserébe az önkormányzat szerződésben vállalja a civil szervezet működésének támogatását. Ez a szerződéskötésnek az a szintje, amelyre csak kivételes esetben és csak néhány önkormányzat vállalkozott eddig. Az akadályok sorában elsőként az anyagi nehézségeket sorolják, másfelől a középtávú szerződéskötés, a hosszabb távra szóló kötelezettségvállalás nehezen egyeztethető össze az önkormányzati választási ciklusokkal. A legfontosabb tényezők között kell említenünk, hogy a foglalkoztatás terén az ellátási kötelezettséget nem fogalmazza meg sem a foglalkoztatási törvény sem a szociális törvény olyan konkrétsággal, mint

³⁵ Önkormányzati szerepvállalás - foglalkoztatás-politika
Munkaügyi Minisztérium- Világbank Emberi Erőforrás Fejlesztési Program - Budapest 1996. Szerkesztette:
Schwertner János

például a gyermekek vagy a hajléktalanok ellátása körében teendőket. Így az önkormányzatok a maradványelv logikája szerint elsőként azokra a feladatokra vállalnak hosszú távú elkötelezettséget, amelyeket a törvények kötelezően előírnak. A választható feladatok kategóriájában óvakodnak ilyenfajta kötelezettség vállalásától.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény nem csupán közvetve, hanem közvetlenül is megteremtette a nonprofit szervezetek támogatásának lehetőségét³⁶. Főként azok a szervezetek jönnek számításba, amelyek létesítő okiratuk illetve alapszabályuk szerint - elsősorban - a tartósan munka nélkül lévők, megváltozott munkaképességűek, pályakezdő munkanélküliek foglalkoztatásának elősegítésére, munkanélküliségük megelőzésére, valamint ezen rétegek munkanélküliségükből származó hátrányos következmények enyhítésére irányuló tevékenységet folytatnak. A szervezetek támogatásáról, illetve ezen támogatások igénybevételének lehetőségeiről a törvényt még részletesebben a munkaügyi miniszter 6/1996(VII.6.) számú rendelete fejt ki, melyet 1998. III. 4-én módosítottak³⁷.

4. 6/1998. (III.4.) MüM rendelet

A munkaügyi miniszter rendeletében a foglalkoztatási célú, illetve a munkanélküliek számára szolgáltatásokat kínáló közhasznú szervezetek támogatására vonatkozóan ad részletes utasítást.

A rendelet értelmében a megyei munkaügyi központok a közhasznú szervezetek számára pályázatokat írnak ki két fő területre vonatkozóan.

- Támogathatják közhasznú szervezetek olyan programjait, amelyek álláskeresést segítő munkaerőpiaci szolgáltatást nyújtanak. Ennek keretében a munkaügyi központ támogatást nyújt a közhasznú szervezetnek, amennyiben a munkát kereső egyént megfelelő pénzkereső tevékenységhez, álláshoz juttatja oly módon, hogy az egyént jellemző ismérvek és az egyén elvárásai, valamint a munkaerőpiac jellemzői és a munkaadó elvárásai a leoptimálisabban találkozzanak. E program olyan pályakezdő fiatalokra illetve hátrányos helyzetű felnőtt munkanélküliekre irányul, akiknek nincs állásuk és önállóan nem találnak megfelelő állást.
- A támogatható programok másik nagy köre a pálya- és szakmaválasztást segítő munkaerőpiaci szolgáltatásokra vonatkozik. Ennek keretében a közhasznú szervezet akkor támogatható, ha vállalja, hogy segítséget nyújt a pálya-

³⁶ Foglalkoztatási törvény - 43.§ (4) bekezdés

³⁷ 6/1998. (III.4) MüM rendelete - a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996 (VII.16.) MüM rendelet módosításáról

szakmaválasztás előtt álló fiataloknak, továbbá a szakmával nem rendelkező, elhelyezkedni nem tudó, illetve a nem korszerű szakmával rendelkező felnőtteknek. A szolgáltatás az egyén igényeiből építkezve, érdeklődésének, képességének, értékpreferenciájának figyelembevételével támogatja a pályát, szakmát keresőt az eredményes döntés meghozatalában.

A munkaügyi központok - a rendelet értelmében - támogathatják az álláskeresőket, valamint pályá- szakmaválasztást segítő újonnan megfogalmazott programok mellett a közhasznú szervezetek által már eddig is működtetett, a munkaerőpiaci szervezetétől eltérő, több elemből álló szolgáltatási programokat, azok egy vagy több elemét.

A munkaügyi központ továbbá hozzájárulhat a programokat szervező, irányító szakemberek díjazásához is.

A rendelet még a pályázat kiírására vonatkozóan is megengedő módon fogalmaz: a közhasznú szervezetek számára ezek a támogatások nyújthatóak. Hogy a megye él-e a pályázattal, s a közhasznú szervezetek ily módon való támogatásának lehetőségével az helyi döntés tárgya. A megfogalmazott pályázati felhívás tartalma, formája, a támogatás mértéke is igen eltérő lehet. A megye illetve a főváros lehetőségeit és feltételeit figyelembe véve vállalhatnak fel a munkaügyi központok - a munkaügyi tanácsok véleményének meghallgatásával - közhasznú szervezetek által kezdeményezett speciális programokat.

A munkaügyi központ által kiírt pályázatnak - a rendelet értelmében - tartalmaznia kell:

- a pályázat kiírásának célját - vagyis nem szükségszerű, hogy minden megyében minden, a rendelet által megengedhető program és célcsoport körében szervezett támogatás bele kerül a pályázati felhívásba,
- a pályázaton történő részvétel feltételeit,
- a pályázat keretében nyújtható támogatás forrását, mértékét, időtartamát, ütemezését,
- a pályázatban megjelölt program megvalósulásának határidejét,
- a pályázatban megjelölt program megvalósulásához a munkaügyi központ által nyújtott esetleges támogatások ismertetését,
- a pályázat tartalmára és formájára vonatkozó előírásokat,
- a támogatás helye szerinti önkormányzat véleményének csatolására vonatkozó előírást,
- a szerződésszegés jogkövetkezményeit,
- a pályázat benyújtásának helyét, határidejét,
- a pályázatot elbíráló szerv megnevezését,
- a pályázat elbírálásának határidejét.

A civil szervezetek nagy várakozással tekintettek a 6/1998. (III.4.) MüM rendelet elé, hiszen a szakma előrejelzése szerint ez a rendelet volt hivatott némileg decentralizálni azokat a forrásokat, amelyekhez a civil szervezetek speciális programok tervezésekor (tranzit foglalkoztatás, többszörösen hátrányos helyzetűek reintegrációját elősegítő komplex programcsomag, stb.) csak az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány forrásai révén juthattak. A megyék hatáskörének és lehetőségeinek bővülése a források allokációjának megvalósításában azonban a legtöbb esetben nem hozta meg egyúttal a civil szervezetek által a gyakorlatban várt támogatási formákat, működési feltételeket. Bár a pályázat első időszaka még nem járt le, a kiírt pályázati felhívások arról tanúskodnak, hogy a személyre szóló szolgáltatások terén tervezett munkamegosztás a „civileket” a szolgáltatások egy meglehetősen szűk körére engedi be.

A megyék rendkívül óvatosan fogalmazták meg pályázati felhívásaikat, s a meghirdetett programok közé csak ritka kivétellel erőltethető be egy-egy speciális problémát felvállaló komplex program.

5. Az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

Bizonyos mértékig a helyi önkormányzatok feladatait és jogkörét összefoglaló 1990. évi LXV. törvény is jelöl ki tevékenységi területet a civil szervezeteknek. A törvényben négy helyen találkozunk a foglalkoztatásra való utalással.

Elsőként a 8.§ (1) bekezdésében, ahol a törvény kimondja, hogy a települési önkormányzat feladatai közé tartozik, hogy közreműködjön a foglalkoztatás megoldásában. Igaz ez a közreműködés nem tartozik az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé. Erre utal a 8.§ (2) bekezdése is, amely kimondja: a települési önkormányzat maga határozza meg - a lakosság igényei és a település anyagi lehetőségeinek függvényében -, hogy mely feladatokat, milyen mértékben, milyen módon lát el.

A törvény 8.§-nak (4) pontjában a települési önkormányzatok kötelezettségeinek felsorolásával találkozunk. Ezek az alapellátások bár szó szerint nem fogalmazzák meg a foglalkoztatáspolitikai terén ellátandó feladatokat, de több olyan területet is felsorolnak, amely lehetőséget kínál arra, hogy a munkanélküliek ellátása ne csupán a passzív ellátás formájában - a szociális alapellátás körében - valósuljon meg, hanem aktív programok keretében is. Mint említettük, csak lehetőséget kínálnak, vagyis a települések maguk határozzák meg, mi az, amit felvállalnak.

A munkanélküliek létszámának, s az önkormányzat ellátási felelősségének növekedésével mind több önkormányzat esetében ez a szabad választásnak tűnő

feladat szigorú kényszerré vált az utóbbi időben. Abban az esetben ugyanis, ha az önkormányzatok a munkanélküli járadékból kikerült, s 2 évig jövedelempótló támogatásban részesülő személyek számára nem tudnak legalább 180 nap időtartamra támogatott foglalkoztatást szervezni, vagy valamilyen más technikával a jövedelempótló támogatásban részesülőt az említett időtartamra az elsődleges munkaerőpiacra visszajuttatni, a jövedelempótló támogatás elteltét követően 100%-ban kell finanszírozniuk az aktív korú nem foglalkoztatott személyeket. Míg a jövedelempótló támogatásnak csak 25%-a terheli az önkormányzatok költségvetését, addig ez a harmadik szintje az ellátásnak - a munkanélküli járadék és a jövedelempótló támogatás után - 100%-os terhet ró az önkormányzatra. A legtöbb település számára már nem kérdés tehát, hogy maga is aktívan bekapcsolódik a támogatott programok és a foglalkoztatás szervezésébe. Sok esetben ezt a feladatot a meglévő hivatali stábbal próbálja megvalósítani, de mind gyakoribb megoldásként az önkormányzat vagy átadja a feladatot egy civil szervezet számára: szervezzen foglalkoztatási programokat, vagy ennek a megoldásnak egyik változataként maga az önkormányzat hoz létre közhasznú társaságokat, s ezeken a társaságokon keresztül szervezi meg a foglalkoztatást. Ez utóbbi változatoknak több előnyével is kell számolnunk. Egyfelől nem az egyébként is leterhelt hivatalnoki stábra hárul a foglalkoztatási programok szervezése újabb, s nem kevésbé időigényes feladata. Másfelől a civil szervezetek rugalmasabbak, jobban tudnak alkalmazkodni a támogatott munkakörök szezonálisához. Tetszés szerint - és a forrásokhoz alkalmazkodva - bővíthető a szervező stáb tavasztól ősziig, s szűkíthető a téli hónapokban.

Az önkormányzatok ezeket a feladatokat - mint ahogyan a törvényben is láthatjuk - több formában is elláthatják. Egyfelől alapíthatnak saját intézményt, szervezetet³⁸, gazdasági társaságot. Ez utóbbi jellemző inkább a foglalkoztatáspolitikai gyakorlatában, s itt is a legnépszerűbb és gyakran alkalmazott forma a közhasznú társaság. Mindemellett azonban - az Önkormányzati törvény 8.§ (5) bekezdése értelmében - a települési önkormányzat a feladatai körében támogathatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét.

Negyedik alkalommal az Önkormányzati törvényben a megyei önkormányzatra vonatkozó fejezetben találkozhatunk a foglalkoztatásra való utalással. A 70.§ (1) bekezdés c pontja alapján a megyei önkormányzatoknak kötelező feladata a szakképzés és a térségi foglalkoztatási programok összehangolásában való közreműködés. Az eddig szabályozástól eltérően ez a feladat kötelezővé vált. Miután a középfokú képzést a törvényalkotók középszinten kívánták szabályozni, valószínű, hogy e feladat kötelezővé tétele

³⁸ Önkormányzati törvény 9.§ (4) bekezdés

ezt volt hivatott elősegíteni. A kötelező közreműködés tartalmát azonban - mint ahogyan ezt több ide vonatkozó szakmai elemzésben is olvashatjuk - külön törvénynek kellett volna meghatároznia, de ez mindmáig várat magára. Nagy valószínűséggel ez azzal van összefüggésben, hogy bár több alkalommal megfogalmazódott a megyék szerepének erősítésére vonatkozó óhaj, ez nem történt meg sem a feladat- és hatáskörben, sem presztízsből.

Fontos emlékeztetnünk: az eddig összefoglaltak kifejezetten közszolgálati feladatok átadására és átvállalására vonatkoznak, s nem hatósági, igazgatási feladatok ellátására.

6. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. sz. törvény

Az Önkormányzati törvénynél lényegesen konkrétan jelöli ki a tevékenységi kereteket a munkanélküliek körében a szociális törvény. A törvény - az önkormányzati törvénnyel összhangban, de annál lényegesen részletesebben szabályozva - meghatározza a települési önkormányzatok kötelező feladatainak minősülő szociális ellátások körét és a szakosított ellátások új rendszerét.

A törvény két fontos ponton is szabályozza a munkanélküliek ellátását. Egyfelől a II. fejezetben a normatív pénzbeli ellátások sorában találkozunk a munkanélküliek jövedelemplótló támogatásának a bevezetésével. Másfelől a szociális törvény 91.§ lehetőséget teremt arra, hogy bizonyos szolgáltatásokat, speciális feladatokat civil szervezetek is átvállaljanak az önkormányzatoktól. Az (1) bekezdésben ugyanis azt olvashatjuk, hogy a személyes gondoskodásra kötelezett önkormányzatok feladataikat más szervekkel, személyekkel kötött szerződés keretein belül is elláthatják. A (2) bekezdés kitér arra is, hogy a legtöbb feladat ellátása nem csupán intézményi keretek között történhet, jóllehet sok esetben intézményi feladatként fogalmaz a jogszabály is. A feladat ellátásánál a lényeg az, hogy annak minősége és mennyisége a jogszabályban meghatározott feltételeknek feleljen meg.

A szociális ellátásokról törvényi kötelezés alapján alkotandó helyi rendeletek adhatnak lehetőséget a civil szervezetekkel való együttműködésre, pályázatokat írhat ki a szociális ellátások költségvetésének terhére, másfelől a személyes szolgáltatásokat biztosító intézményekkel, szervezetekkel köthetnek együttműködési megállapodást, s ennek keretein belül biztosíthatnak a működéshez támogatást. Az önkormányzat például speciális feladatok ellátására ellátási szerződést is köthet bizonyos civil szervezetekkel.

A szociális törvény VI. fejezete szabályozza a szerződéses szociális ellátásokat. A törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátást a helyi önkormányzat a szolgáltatást végző egyesülettel,

egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval kötött szerződés útján is biztosíthatja. A szociális törvénynek ez a fejezete az önkormányzati törvénynek ahhoz az elvéhez igazodik, mely szerint minden önkormányzat a kötelező és választható feladatok ellátási módját szabadon választja meg. Csak az önkormányzat lehetőségei és érdekei szabnak ennek a szabadságnak határt. Itt minden esetben „szolgáltatás-vásárlásról” van szó, amiről mindig írásban kell szerződést kötni.

A szociális törvény 121.§-a rögzíti azt a hat feltételt, amelyet a szerződésnek minimálisan tartalmaznia kell:

- a bírósági bejegyzés vagy a hatósági engedély másolatát,
- a szolgáltatás formáját, az ellátásban részesülők számát, körét,
- a szolgáltatást végzők nyilatkozatát a vonatkozó jogszabályok, szakmai és nyilvántartási kötelezettségek ismeretére és annak betartására,
- a szolgáltatásért fizetendő díj mértékére és az átutalásra vonatkozó kikötéseket,
- a szerződésszegés esetén a szolgáltatás folyamatosságának garanciáit és a kártérítés mértékére vonatkozó megállapodásokat,
- a szerződés felmondásának hónapokban meghatározott idejét.

Ha a felsorolt pontok közül bármelyik hiányzik, a szerződés érvénytelen. Az ellátási szerződés megkötését, módosítását illetve megszüntetését a képviselőtestület nem ruházhatja át.

7. A szerződéskötéskor felmerülő problémák

A települési önkormányzatok egymástól nagyon eltérő feltételei jelentős mértékben meghatározzák, hogy milyen feladatokat vállalnak fel a foglalkoztatás terén, s melyek azok a szolgáltatások, amelyeket saját intézménnyel illetve a nonprofit szektort bevonva próbálnak működtetni. A többszörösen hátrányos, nagy munkanélküli rátával rendelkező településeken nagyon kicsik a felhasználható források, hiszen az inaktív keresők után nincs személyi jövedelemadó bevétele az önkormányzatnak, így szűkös a szabadon felhasználható kerete is, amelyet a foglalkoztatáspolitikai aktív programjaira fordíthat. Nehezebb a közmunkák, közhasznú munkák szervezése, hiszen mindkettő esetében bizonyos önrésszel kell rendelkezni. Az első esetben az anyagköltség jelent problémát, a második esetben pedig még a munkabér költségéhez is hozzá kell járulni, amit a települések anyagi helyzete nem tesz lehetővé. A pályázatokon is kisebb ezeknek a településeknek a nyeresési esélye, hiszen a legtöbb esetben szükséges önrészt az önkormányzat még akkor sem tudja rendelkezésre bocsátani, ha a programot szervező civil szervezet a feladat szakmai és koordinációs részét jó színvonalon ellátná, s ezzel külső forrást hozhatna a településre. Az a különös paradoxon alakul ki, hogy azok a

települések és önkormányzatok tudnak a legkevesebbet vállalni a foglalkoztatáspolitikai terén, ahol a legnagyobb szükség lenne a cselekvésre.

Ezekben a településeken tudnak - az azonos jogi szabályozók mellett - a legkevésbé eredményesen működni a civil szervezetek is, hiszen ezeken igazolódik be leginkább, hogy az önkormányzat a feladatot boldogan adná a civil szervezet számára, de forrást semmilyen mértékben nem tud adni a kiszűzött önkormányzati feladat megvalósításához. A jogi szabályozás túlságosan keretjellegű, nem veszi mindezeket figyelembe, s jelentős mértékben bénítja az ígéretesnek induló civil kezdeményezéseket, szűkíti a cselekvési tereket.

A foglalkoztatás és munkanélküliség terén az állami/önkormányzati feladatok átvállalására a törvényi, jogszabályi keretek a lehetőséget megteremtették. Az már a civil szervezetek szakmai felkészültségétől, érdekérvényesítő képességétől függ, mit tudnak e meglehetősen lazán szabályozott játéktérben elérni. A szerepvállalás sok esetben komoly szakmai viták során alakul ki. Ezekben a vitákban csak jól felkészült stábbal, szakmailag igényes programmal lehet eredményt elérni.

III. KÉPESSÉG ÉS KÉPESSÉ VÁLÁS AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSRE

Kassó Zsuzsanna

Feltételek az önkormányzatok és a civil szervezetek közötti együttműködéshez. Hogyan válhatnak képessé az önkormányzatok az együttműködésre?

1. A közszolgáltatások jellegének megváltozása

Az önkormányzati feladatrendszer a rendszerváltást követően folyamatosan alakul. Az önkormányzatok feladatait megalapozó hatásköri törvény elfogadása óta folyamatosan születnek meg a szakellátásokat szabályozó törvények, amelyek egyrészt újabb és újabb feladatokkal, hatáskörrel ruházzák fel az önkormányzatokat - miközben egyes hatáskörök minisztériumi irányítású szervezetekhez kerülnek - másrészt viszont egyre több területen meg is nyitják a lehetőséget az önkormányzatok közötti társulásokhoz, a piaci szféra fokozottabb igénybevételéhez, a civil szervezetekkel való együttműködéshez. Mindezek a lehetőségek ráirányítják a figyelmet: az önkormányzatok alapvető feladata költséghatékony módon megoldani a különböző törvények által hatáskörükbe³⁹ utalt feladatokat. A költséghatékonyág egyrészt a közpénzek felhasználóival szemben megfogalmazott alapvető elvi elvárás, másrészt viszont napjaink kényszere is, mert az önkormányzatokra ruházott feladatkörök finanszírozása általában nincsen összhangban az ellátandó feladatok költségigényével. A folyamatos alulfinanszírozás az önkormányzatokat közvetlenül arra ösztönözi, hogy olyan megoldásokat keressenek, amelyek biztosítják az általuk nyújtandó szolgáltatások megfelelő ellátását, de a lehető legkevesebb költségvetési forrást kötik le.

A feladatok ellátási módjának tudatos megválasztásához, a megfelelő minőségi követelmények megfogalmazásához és számonkéréséhez mindenképpel arra van szükség, hogy az önkormányzatok pontosan definiálják az általuk biztosított ellátások, szolgáltatások tartalmát, átlássák: pontosan mire költik költségvetésük forintjait. Az öröklött intézményi és feladat-ellátási struktúra nagymértékben meghatározza azt a feladattömeget, amelyet az önkormányzati költségvetésnek fedeznie kell. Éppen az öröklött struktúrák miatt ma még érvényes az a megállapítás, hogy a települési szinten ellátott feladatok halmaza

³⁹ Az önkormányzati hatásköröket átfogóan az 1991. évi XX. törvény szabályozta. Azóta a törvényt többször módosították, illetve az időközben megjelent szakellátásokat szabályozó törvények is tartalmazzák a hatáskörökre vonatkozó előírásokat.

alapvetően két irányból alakul: egyrészt az intézmények által ellátott és felvállalt funkciók összességéből (alulról, spontán), másrészt az önkormányzat által meghatározottan és ezt követően intézményekre lebontva. A feladatok spontán alakulása ugyan a törvényes keretek között zajlott, de egyre inkább finanszírozhatatlanná vált. Ezért fogalmazódott meg az az igény, hogy az önkormányzat által vezérelt szakmai tartalomhoz kellene hozzárendelni az intézményhálózatot, a feladat-ellátási megoldásokat; megfogalmazni, milyen intézményi szerkezettel, hány intézménnyel, milyen konkrét feladatok finanszírozásával tesz eleget az önkormányzat a törvényekben előírt kötelezettségeinek.

A civil szerveződések a legtöbb esetben valamely meghatározott lakókörnyezet életfeltételeinek javítását tűzik ki célul. A közös cél alapján a helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködése elvi és gyakorlati alapon is indokolt, s ez az önkormányzatok számára többet jelenthet a civil kezdeményezések felkarolásánál. Tudatosan kiépített kapcsolatrendszer és a szolgáltatások nyújtásának megtervezése együttesen azt eredményezhetik, hogy a nonprofit szervezetek részt vállalhatnak az önkormányzati feladatok ellátásában. Az ilyen típusú szolgáltatásszervezéshez az szükséges, hogy az önkormányzatok egyre inkább szervező, koordináló szerepet játsszanak. Annak ellenére, hogy ilyen módon az önkormányzatok közvetlen feladat-ellátásának részaránya egyre csökkenhet, mégis tudatosan alakíthatják, irányíthatják a település életét.

A helyi önkormányzatoknak szinte folyamatosan új feltételek között kell feladat-ellátási kötelezettségeiket teljesíteniük. Részben a rendszerváltás miatti átállás, részben az állandó változások miatt, nem volt sem idő, sem mód arra, hogy feladataikat újragondolják. Ez különösen azért hiányzik, mert az önkormányzatok elődeire, a helyi tanácsokra a szolgáltató jelleg kevésbé volt jellemző. A civil szervezetekkel történő együttműködési készség megalapozásához mindennek előtt az önkormányzati apparátust kell arra ráébreszteni, hogy az **önkormányzati szolgáltatás is csak egy termék, aminek befolyásolni lehet a mennyiségét, minőségét, bekerülési árát, sőt megfelelő szerződés alapján a termék előállítását akár rá is lehet bízni valamely civil szervezetre.**

2. A feladat-ellátás lehetséges megoldási módjai

Amikor az önkormányzat a vonatkozó törvényi előírások alapján megtervezi a konkrét feladatok megvalósítási, végrehajtási módját, akkor tulajdonképpen nem tesz mást, mint dönt a „mit, kinek, hogyan” kérdéseiben, a következőket megvizsgálva:

Mit kérde:	<p><i>Az állampolgárságukat képviselő szolgáltatások, termékek közül melyek kerüljenek erkölcsi és a feladat jellegéből adódó indokokkal a közteherviseléssel finanszírozott körbe?</i></p> <p>Az önkormányzatok számára erre a kérdésre a választ alapvetően Országgyűlés határozza meg, a különböző törvényekben kötelező feladatokat írva elő. A helyi önkormányzatok azonban - pénzügyi helyzetük, történelmi hagyományaik alapján - saját döntéseikkel kibővíthetik a törvényekben előírt kötelezettségeket. Ez a kibővítés a szolgáltatások választékának mennyiségi vagy minőségi bővítését egyaránt jelentheti.</p>
Kinek kérde:	<p><i>Mely társadalmi réteget céloz meg a szolgáltatás? Elvileg univerzális az ellátás vagy csak valamely feltétel alapján kiválasztott rétegek jogosultak az igénybevételre?</i></p> <p>Az önkormányzatok esetében a kinek kérdést is alapvetően meghatározzák a törvények. A helyi önkormányzat feladata viszont viszonylag pontosan felmérni a különböző önkormányzati szolgáltatásokra jogosultak körét, több év távlatában megbecsülni létszámuk, összetételük várható alakulását.</p>
Hogyan kérde:	<p>Az önkormányzatok számára a hogyan kérdés megválaszolása jelenti a valódi döntési helyzetet, amelynek megválaszolásához a különböző módozatok hosszútávon számított költséghatékonyosságát kell megvizsgálni. Általában a következő kérdések megválaszolása segíti az alkalmazandó egyedi vagy kombinált módszerek kiválasztását:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Milyen szervezeti és személyi érdekeltségi mechanizmussal, motivációval lehet a leghatékonyabban ellátni a feladatot? (Adott esetben több megoldás kombinációja is indokolt.) • Csupán a központi törvényi szabályozást kiegészítő rendelettel, közvetlen⁴⁰ illetve közvetett⁴¹ módon látható-e el a feladat? Abban az esetben, ha a feladat jellege azt lehetővé teszi, szerződésbe adással megoldható-e a közvetett feladat-ellátás? • Szociális illetve jóléti transzferek⁴² biztosításával megfelelően orvosolható-e a társadalmi probléma? (Általában ezt a kérdést is rendezik a törvények, s az önkormányzatokra a pontos feltételrendszer megállapítása és a pénzügyi lebonyolítás megszervezése hárul.) • Hogyan, milyen elvi alapon biztosítható az önkormányzat rendelkezésére álló pénzeszközök megfelelő allokációja, elosztása a különböző intézményi és finanszírozási rendszerek között? • A közösségi forrásokon kívül indokolt-e az igénybevevők költségtérítésének előírása, van-e lehetőség más forrás bevonására?

⁴⁰ Közvetett a feladatellátás, amikor az önkormányzati szolgáltatást maga a polgármesteri hivatal, illetve az önkormányzat által alapított és felügyelt költségvetési szervezet nyújtja. Közvetlen feladatellátás esetén az önkormányzati szolgáltatások költségei személyi- dologi- és felhalmozási kiadások formájában jelentkeznek.

⁴¹ A közvetett feladatellátás alatt azt értjük, amikor nem az önkormányzat által alapított intézmény vagy a polgármesteri hivatal látja el az önkormányzati feladatot, szolgáltatást, hanem mintegy "készen megvásárolja" a privát szférától, illetve részleges vagy teljeskörű támogatással a non-profit szférával való együttműködéssel biztosítja a lakosság számára az önkormányzati szolgáltatások igénybevételi lehetőségét. Közvetett feladatellátás esetén az önkormányzat csak finanszírozóként és szolgáltatás szervezőként érvényesíti hatáskörét.

⁴² A közgazdaságtan transzfereknek nevezi azt az ellátási formát, amikor a költségvetés ellenszolgáltatás nélkül pénzügyi támogatást nyújt valamely lakossági vagy vállalkozói rétegnek. A transzferek hatékonysága attól függ, hogy milyen pontosan és ösztönzően alakítják ki azt a feltételrendszert, amelynek alapján a kedvezményezett hozzájuthat a támogatáshoz.

A következő oldalon található táblázat összefoglalja, hogy az önkormányzat a közvetlen és közvetett feladat-ellátási formák között milyen lehetőségek között választhat, illetve röviden utal arra, melyek a közvetlen és közvetett ellátási formák alkalmazásának alapvető feltételei, követelményei.

3. Az önkormányzati feladatstruktúra kialakítása, a feladatok definiálása, mérése

3.1 Az önkormányzati feladatstruktúra

Az önkormányzati szolgáltatások biztosítási módjának kiválasztásához szükséges az önkormányzati feladatok, az ellátási kötelezettség és a költségvetés előirányzatainak közvetlen kapcsolatát a költségvetésben és a szervezeti rendszerben is megteremteni, s a gazdálkodási ösztönzőket is ezek szerint kell alakítani.

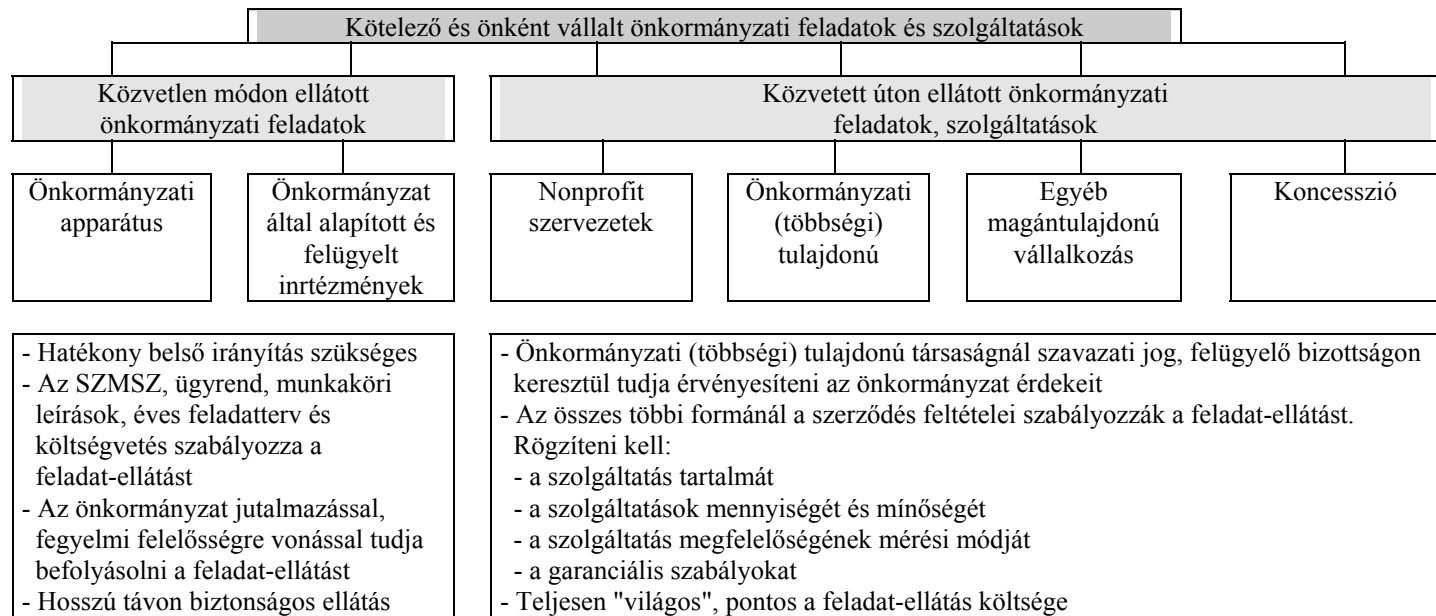
Minden település tevékenysége, intézményrendszere sajátos, annak ellenére, hogy az önkormányzatok feladatköre - éppen a törvényi kötelezettségek alapján - jelentős azonosságot mutat. A sajátosságot mindig azok a körülmények jelentik, amelyek az adott önkormányzatra jellemzőek, s amelyekhez a települési politikai döntések kapcsolódnak. Az önkormányzati feladatstruktúrát - ami nem feltétlenül azonos az ágazati besorolással - mindig helyi politikai döntések határozzák meg, s az írásban kell rögzíteni. Az írásba foglalás célja, hogy az önkormányzati feladatok tervezése, a költségvetés-készítés, a jóváhagyás és elszámolás során minden érdekelt pontosan tudja az adott feladat tartalmát és helyét a feladatstruktúrában. Ezzel az eszközzel a költségvetést értelmezhető szeletekre tagoljuk, amelyekhez azután - mennyiségi és minőségi - mutatószámok is kapcsolhatóak, amelyek egységköltégeinek alakulása mutatja a szolgáltatás költségének, támogatásának változását.

A feladatstruktúra vázolt kialakítása teszi képessé az önkormányzatokat arra is, hogy pontosan azonosítsák, hogy a nonprofit szférával kiépítendő kapcsolat melyik ellátási körben lehetséges.

A feladatstruktúra hierarchikus rendszerében - az áttekinthetőséget biztosító összegzésekhez - legalább négy szintet célszerű kialakítani. Ezek a következők:

Működési terület: ez a legátfogóbb kategória, amely az ellátási felelősség és az önkormányzati funkciók szélesen értelmezett csoportjaira tagolódik. Ezek a következők:

- Az önkormányzás alapintézményeinek működtetése
- Térségi és településrendezési feladatok



- Hatékony belső irányítás szükséges
- Az SZMSZ, ügyrend, munkaköri leírások, éves feladatterv és költségvetés szabályozza a feladat-ellátást
- Az önkormányzat jutalmazással, fegyelmi felelősségre vonással tudja befolyásolni a feladat-ellátást
- Hosszú távon biztonságos ellátás

- Önkormányzati (többségi) tulajdonú társaságnál szavazati jog, felügyelő bizottságon keresztül tudja érvényesíteni az önkormányzat érdekeit
 - Az összes többi formánál a szerződés feltételei szabályozzák a feladat-ellátást.
- Rögzíteni kell:
- a szolgáltatás tartalmát
 - a szolgáltatások mennyiségét és minőségét
 - a szolgáltatás megfelelőségének mérési módját
 - a garanciális szabályokat
 - Teljesen "világos", pontos a feladat-ellátás költsége

- Helyi gazdaság fejlesztése
- Közszolgáltatások
- Hatósági és közigazgatási szolgáltatások

A működési terület szerint összegzett előirányzatok kiválóan kapcsolhatók az önkormányzati szintű stratégia célkitűzéseinek megfogalmazásához.

Feladatkörök (szolgáltatáscsoportok): azok a legnagyobb, de szükségszerűen még mindig összevont egységek, amelyekben az önkormányzat szempontjából a feladatok jellege és a szolgáltatások által megcélzott lakossági kör viszonylag homogén. A feladatkörök általában azonosak a statisztikai számbavétel ágazati szintjével.

A működési területek közül elsősorban a közszolgáltatások működési területén belül indokolt a feladatkörök (szolgáltatáscsoportok) szerint is csoportosítani a feladatokat, de a helyi sajátosságok szerint bármelyik működési területen belül indokolt ugyanezeket a csoportokat alkalmazni.

Ez a csoportosítási (aggregáltsági) szint segíti az önkormányzatot, hogy fő arányaiban értékelje az önkormányzati költségvetés megoszlását, a megcélzott feladatok jellegét.

A feladatkörök (szolgáltatáscsoportok) egységeiként általában megfelel a következő bontás:

- Egészségügyi szolgáltatások
- Szociális szolgáltatások
- Oktatás
- Sport és kulturális szolgáltatások
- Településüzemeltetés

Természetesen a feladatkört a helyi szükségletek szerint bővíteni vagy szűkíteni indokolt. Az a lényeg, hogy olyan csoportokat képezzünk, amelyeket a politikusok használni tudnak célkitűzéseik megfogalmazásához.

Feladatok (szolgáltatások): azok a legkisebb egységek, amelyek az előirányzatok jóváhagyása szempontjából az önkormányzati testületek érdeklődési körébe tartoznak - többé-kevésbé megegyeznek a hatásköri törvény alapján meghatározható feladatokkal. A feladatok teljesen homogén egységek, amelyek a gazdaságos és hatékony működés érdekében egységesen kezelendők. A feladatokhoz kapcsolandók azok a mennyiségi, minőségi és költség mutatók, amelyek a feladatok (szolgáltatások) teljesítői számára a követelményeket meghatározzák. (Például az oktatási feladatkörön belül feladatnak minősül az alsófokú oktatás, a középfokú oktatás vagy a művészeti képzés.)

Szakfeladatok (szolgáltatás elemek): A feladatok számonkérésének legkisebb egységei, amelyek teljesítése már konkrét szervezeti egységekhez,

esetleg munkakörökhöz kapcsolhatók. A szakfeladatos bontás az intézményi menedzsmentet támogató felosztás, amelynek mentén szinte személyre szabottan megkövetelhető a teljesítmény. A szakfeladatos bontás alapja a Pénzügyminisztérium által évenként kiadott tervezési útmutatóban közölt szakfeladat-rend, amelyet azonban egyes esetekben - belső használatú szakfeladatok segítségével - tovább kell bontani, hogy a személyes illetve a szervezeti feladat számonkérésre is alkalmas legyen.

A feladatokhoz tartozó szakfeladatokat, belső használatú szakfeladatokat valamennyi önkormányzatnál, a sajátosságoknak megfelelően kell egymáshoz rendelni. (Előfordulhat, hogy adott feladathoz a statisztikai ágazati besorolási rend szerint más ágazathoz tartozó feladatot is hozzá kell rendelni. Például a 8. ágazatba tartozó oktatási feladathoz az 5. ágazatba tartozó kollégiumi ellátást.)

3.3 Az önkormányzati feladatok definiálása

A költségvetés átláthatóságának feltétele, hogy valamennyi - valódi és végleges - kiadás és az azt elvileg közvetlenül fedező bevétel valamely önkormányzati teljesítményhez, szolgáltatás-típushoz kapcsolódjék. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat tevékenységét kritikusan át kell tekinteni, megállapítva, az előirányzatok mely konkrét önkormányzati szolgáltatás érdekében merülnek fel. Természetesen ez a felülvizsgálat elsősorban a kiadásoknál okoz nehézséget. A szolgáltatások tartalmának konkrét megfogalmazása jeleníti meg a lakosság számára nyújtott önkormányzati teljesítményeket.

Az önkormányzati szolgáltatásokat - részben vagy egészben - azért finanszírozzák önkormányzati forrásokból, hogy azok a megcélzott társadalmi réteg javát szolgálják. A politikai döntéshozatalt támogató fontos, hogy az önkormányzati szolgáltatások

- **pontosan definiáltak legyenek.** Ami azt jelenti, hogy olyan módon és részletesen kell körülírni a feladatokat, mintha az egy a vállalkozói szférával megkötendő szerződésbe kerülne, mint a szerződés tárgya.
- **A teljesítmény, a „szerződés” számon kérhetőségéhez meg kell határozni azokat a feltételeket is, aminek alapján a teljesítés értékelhető:** a mennyiséget és a minőséget kifejező mérhető mutatókat, a teljesítés időbeli és helyszínbeli követelményeit, valamint azokat a költségtényezőket, „egységárakat”, amelyek a teljesítmények pénzügyi feltételeit meghatározzák. A mutatószámok teremtik meg a közvetlen kapcsolatot a természetben nyújtott szolgáltatások és a költségvetés között. Az egységnyi teljesítményre jutó költség - s különösen ezek változása - kézzel foghatóvá teszi a képviselők számára a költségvetési döntések hatását.

Minden szolgáltatáshoz legalább a következő szempontok szerint kell mutatókat találni:

- **mennyiség** kifejezésére
- **minőség** kifejezésére
- **költség** (bekerülési ár) kifejezésére.

Abban az esetben, ha a költségvetés ezeket is tartalmazza, a feladat-ellátásért felelős szervezetek, azok vezetői mintegy kötelezettek a számokban is kifejezett teljesítményekre.

4. Az önkormányzati szolgáltatások végrehajtásának megtervezése

Az önkormányzati költségvetésből finanszírozott feladat tervezése tulajdonképpen azt jelenti, hogy a közszolgáltatások köréből, a vonatkozó törvények által szabályozott keretekben kiválasztják és megvalósításra előkészítik azt a feladatmennyiséget, amelynek finanszírozása a költségvetésben megtervezett forrásokból meg is történik, s az adott évi költségvetésben kijelölik azt a szervezetet is, amely a végrehajtásért felelős. A feladat elvégzésére kijelölt szervezet lehet önkormányzati intézmény, illetve bármely olyan szervezet, amellyel az önkormányzat valamilyen szerződéses kapcsolatra lép. Természetesen a szerződések konkrét feltételeit a költségvetések sohasem tartalmazhatják, csak az önkormányzati szolgáltatások biztosítására, költségfeltételeire vonatkozó döntések születnek meg. Ahhoz, hogy a tervezés mechanizmusába be tudjuk kapcsolni a civil szervezetekkel történő együttműködés lehetőségeit, célszerű azt is áttekinteni, milyen lépéseket hajt végre a költségvetési és egyéb döntéseket előkészítő önkormányzati apparátus a tervezés során.

A költségvetési feladat tervezése alapvetően két szinten történik:

a. A feladat teljesítéséért végső soron (politikailag is) felelős szintjén

A megvalósítandó feladatok előkészítése mindig az apparátus feladata, de ezenkívül szorosan együttműködnek a szakmai felügyeletet ellátó alpolgármesterrel, illetve az illetékes szakmai bizottságokkal, akik viszont a politikai felelősséget képviselik.

Ezen a szinten lehet és kell megbecsülni az adott feladat kapcsán érintett felhasználói kör nagyságát, s az ehhez a körhöz tartozó igények, szükségletek kielégítését megcélzó szolgáltatásmennyiséget.

- a) Meg kell határozni a megrendelni tervezett szolgáltatásmennyiség eloszlását, elosztását az önkormányzati és nem önkormányzati szervezetek között. A szempontok:

- a különböző ellátási formákban a felelős feladat-ellátás és pénzügyi finanszírozási lehetőség ösztönzői, buktatói,
- területi eloszlás,
- feladatkörök, szervezeti profilok szerinti elosztás.

b) Az feladatok optimális allokálását a pénzügyi források felosztása követi, azaz olyan allokációs technikát alkalmazva kell a költségvetési támogatást biztosítani, hogy a szervezetek olyan mértékben részesüljenek a pénzügyi forrásokból, amilyen mértékben kiveszik a részüket a feladat-ellátásból.

c) Az önkormányzat felügyelete alá tartozó intézmény, társulás keretében működtetett intézmény, illetve bármely a feladat-ellátására kijelölt szervezet a költségvetés előkészítésének folyamatában megállapodik a biztosítandó szolgáltatás mennyiségében, minőségében és a költség feltételekben.

b. A feladat végrehajtásának szintjén, azaz a szolgáltatásra kijelölt szervezetnél

Az itt felsorolt feladatokat csak akkor végzik az önkormányzati intézményrendszerben, ha a feladat-ellátás közvetlenül történik. Közvetett feladat-ellátás esetében a felsorolt szempontokat az önkormányzattal szerződő fél szintén megvizsgálja, hiszen ezek alapján tudja megállapítani, hogy milyen költség- és egyéb feltételekkel tudja a szolgáltatást vállalni.

- a) Konkretizálni kell a mennyiségi (kapacitás) elvárásokat, meg kell határozni a minőségi elvárások fejlesztési célkitűzéseit.
- b) Meg kell határozni, hogy a mennyiségi és minőségi elvárások teljesítéséhez az egyes szervezeti egységeknek milyen módon kell hozzájárulnia, hol van szükség vagy lehetőség a hatékonyság javítására.
- c) Meg kell határozni, hogy az önkormányzat által elvárt mennyiségi és minőségi követelményekhez milyen feladatelemekre, s ezekhez szervezeti egységenként milyen típusú erőforrásokra van szükség.
- d) Ki kell jelölni azokat a költségcentrumokat⁴³, amelyek a gyakorlatban biztosítani képesek a feladat elemek mennyiségi és minőségi követelményeit.
- e) e) Ki kell alakítani a felelősség számonkérésének módját, rendjét, ösztönzőit.
- f) Meg kell határozni, ki kell dolgozni a szolgáltatások előállításához szükséges erőforrások „bekerülési árát”. Természetesen ehhez ismerni kell az

⁴³ A költségcentrumok olyan szervezeti egységek, amelyek adott pénzügyi keretekkel önállóan gazdálkodnak, felelősek a költségkeretek hatékony felhasználásáért. A költségcentrumok egységei mindig a helyi szokások szerint alakulnak. Költségcentrum lehet egy részben önállóan gazdálkodó szervezeti egység vezetője, vagy egy szervezeten belül a viszonylag elkülönült feladatot ellátó szervezeti egységek, pl. konyha, karbantartási részleg, nyomda, stb.

adott feladat kapacitás- és költségérzékenységét, a feladat-ellátásához tartozó költségelemek viselkedési módját. (A szolgáltatások egységköltségei a szolgáltatás mennyiségének változásával arányosan, vagy valamely más törvényszerűség szerint változnak.)

Az 1. és 2. pontokba foglalt tervezési munka során a ténylegesen a költségvetési javaslatba kerülő feladat- és szolgáltatásmennyiség fokozatosan közeledik egymáshoz, mert természetesen a 2. pontban foglaltak tervezése párhuzamosan, esetleg az 1. pontban foglaltakat megelőzve történik, és az álláspontok fokozatosan közelednek egymáshoz, míg végül kialakul a költségvetési javaslat. Ennek önkormányzati elfogadása tulajdonképpen a szolgáltatót is kijelöli a feladat-ellátására, illetve közvetett feladat-ellátás esetén felhatalmazza az önkormányzati apparátust a szerződéskötés lebonyolítására.

5. A pontosan mérhető, definiált önkormányzati feladathalmaz az ellátási módok megválasztása

Az önkormányzati feladatok, szolgáltatások fentiekben vázolt felfogása teszi képessé az önkormányzatokat, hogy a feladatok sajátosságai, mennyisége és minősége alapján mérleget tegyenek, mely feladatok ellátásánál jöhet szóba a civil szervezetekkel történő együttműködés, illetve milyen mennyiségi és minőségi feltételeket kell kikötniük az önkormányzati finanszírozás fejében.

Az egyes szolgáltatások mennyiségi, minőségi mutatói alapján lehet megszabni és mérhetővé tenni a szakmai minőségi követelményeket. A költségmutatók alapján - különösen, ha a kalkuláció tartalmazza az ingatlanbeszerzés, -fenntartás költségeit, illetve a feladat-ellátáshoz kapcsolódó egyéb járulékos költségeket - objektív módon tudja az önkormányzat megítélni, hogy a közvetett vagy a közvetlen feladat-ellátási forma nyújt kedvezőbb, költséghatékonyabb megoldást.

5.1 Az önkormányzati közvetlen és közvetett feladat-ellátás előnyeiről és hátrányairól

A költségvetésből finanszírozott feladatok két alapvető ellátási formája a közvetlen és a közvetett forma. A közvetlen ellátási forma körébe tartozik az állami, önkormányzati tulajdonban lévő, az államháztartás alrendszerébe tartozó intézmények által ellátott feladatok halmaza. A közvetett feladat-ellátás az utóbbi időben elterjedő megoldási mód, amelyre a kereteket a mi jogrendszerünk is biztosítja. Utóbbi működésének gyakorlati feltétele, hogy az önkormányzati apparátusok olyan szerződéseket, megállapodásokat legyenek képesek kötni az érintett szervezetekkel, amelyek kellő garanciát nyújtanak a feladatok ellátására.

Az önkormányzati szolgáltatásokkal kapcsolatban a legtöbb esetben nem lehet általános érvénnyel eldönteni, mely szolgáltatástípusok milyen ellátási formában végezhetőek optimálisan. Mindig a konkrét körülmények - az önkormányzati intézményrendszerre, illetve az adott település adottságaira jellemző körülmények - határozzák meg, melyik ellátási mód nyújthat hosszabb távon is kedvezőbb feltételeket.

A feladathoz igazodó ellátási mód megválasztásánál fontos tisztában lenni azokkal az előnyökkel és hátrányokkal, amelyek az ellátási formák alapvető sajátosságaiként jelentkeznek. A különböző ellátási formákra jellemző előnyök és a hátrányok ismerete egyrészt segíti a megfelelő ellátási mód kiválasztását, másrészt viszont tudatosításukkal a hátrányokra fel lehet készülni, s a különböző eljárási rendekbe, megállapodásokba a hátrányok kiküszöbölését jelentő garanciális elemeket lehet beépíteni.

5.2 Közvetlen feladat-ellátás

Közvetlen a feladat-ellátás, ha a szolgáltatást maga a polgármesteri hivatal, illetve az önkormányzat által alapított költségvetési intézmény végzi, s a polgármesteri hivatal közvetlen munkajogi viszonyban áll azokkal az alkalmazottakkal, akik a szolgáltatás nyújtásáért felelősek.

ELŐNY:

1. A feladat-ellátás biztonsága.
2. Folyamatosan rendelkezésre áll (nem tévesztendő össze a folyamatos készenléttel).
3. Munkaköri leírásokkal, belső szabályzatokkal biztosítható a feladat-ellátás minősége.
4. Az önkormányzat közvetlen utasítási joga a feladat-ellátás érdekében.
5. Közvetlen és folyamatos lehetőség a teljesítmények mennyiségi és minőségi alakítására.
6. A vezetők feletti munkáltatói jog gyakorlásából származó előnyök: (kinevezés, bérmegállapítás, felmentés, jutalmazás, fegyelmi felelősség, stb.) közvetlen erős befolyásolási lehetőség.
7. A foglalkoztatottak relatív biztos egzisztenciája.
8. A korábbi tapasztalatok rendelkezésre állnak, nem nulláról kell indítani a feladat-ellátást, általában jól bejáratott tevékenység. Maguk az intézmények, szolgáltatást nyújtó struktúrák is rendelkezésre állnak.
9. A költségvetés megállapításának folyamatával elvileg minden évben felülvizsgálható a feladat-ellátás.
10. Könnyebb ellenőrizni a szervezetet.

HÁTRÁNY:

1. Nagy a belső tehetetlenség, rugalmatlan a gondolkodásmód, nehéz megújítani a tevékenységet.
2. Sok a törvényi kötöttség, sok mindenhez testületi döntés kell.
3. Ha nincs, vagy nem elég pontos a belső szabályozás, a gyakorlatban nem kérhető számon a feladatteljesítés.
4. A feladat-ellátás szervezeti részérdek kialakulásához vezethet, túlságosan hivatalos a működés.
5. A foglalkoztatottak rendszerint nincsenek jól megfizetve.
6. Piaci érzékenység (a szolgáltatást igénybevevők igényfelmérésének) hiánya, a lakossági kapcsolattartás kevésbé fejlett, nem fogyasztócentrikus.
7. Nem tud gyorsan reagálni a változásokra
8. A költséghatékony gazdálkodást nehezebb megvalósítani. A szolgáltatás biztonsága miatt nagyobb költségekkel látható el a feladat, esetleg túlzott a kapacitás.
9. Finanszírozhatatlanság esetén nem a feladatot törlik, csökkentik, hanem az előirányzatok egységes, %-os csökkentésével kerülnek egyensúlyba a bevételek és kiadások. Ezzel a módszerrel egy idő után a feladat-ellátás ellehetetlenül.
10. Csak az önkormányzati költségvetés a feladat-ellátás fedezete, nehezebb külső forrásokat találni.

5.3 Közvetett feladat-ellátás

ELŐNY:

1. A feladat-ellátásból fakadó közvetlen gondok nem az önkormányzatot terhelik
2. Rugalmas reagálás a változásokra
3. Könnyebb az igényekhez igazítani a feladat-ellátást.
4. Szakszerűbb lehet a szolgáltatás megszervezése.
5. Adott pénzügyi kereten belül a szolgáltatás színvonala és minősége magasabb lehet.
6. A foglalkoztatottak esetleg jobban megfizethetők.
7. Adott szerződésen keretein belül jobban szabályozható, ellenőrizhető
8. A szolgáltatás eredménye és a teljesítés finanszírozása jobban összekapcsolható.
9. Könnyebben juthat a szervezet és az önkormányzat is külső forrásokhoz, adókedvezmények is forráslehetőséget biztosítanak
10. Fogyasztói érdekek jobban érvényesíthetők
11. Változatosabb feladat-ellátást biztosít
12. Speciális szaktudást igénylő szükségletek könnyebben kielégíthetők

HÁTRÁNY:

1. A szolgáltatás léte bizonytalanabb.
2. Nehezen kontrollálható a feladat-ellátás szakmai és gazdasági minősége, előfordulhat a szakszerűség hiánya.
3. A vállalkozások jelenlegi helyzete miatt gyakori lehet a csőd. Megszűnés esetén azonnali hatállyal megszűnik a feladat-ellátás, az önkormányzatnak kell újraindítania.
4. A feladat-ellátás teljesítése szerződésen alapul, ezért nagyon jó szerződés kell, ami pontosan meghatározza:
 - minőségi követelményeket,
 - a teljesítés időbeli feltételeit,
 - az ellenőrzési feltételeket,
 - mi történik szerződésszegés esetén,
 - egyéb garanciákat.
5. Az ellenőrizhetőség csak a rögzített szerződési feltételekig terjed.
6. Nehéz a garanciákat érvényesíteni.

6. Az önkormányzati stratégia és a civil szervezetek kapcsolódási pontjai

6.1 A stratégiakészítés szükségessége

Az utóbbi időben egyre több olyan törvény születik, amely arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy feladataik ellátása érdekében működjenek együtt egymással, illetve kapcsolódjanak szorosan a viszonylag tágabb területi elképzelésekhez. Az újabb szakmai törvények kötelezik az önkormányzatokat a különböző ágazatokra vonatkozó koncepciók, fejlesztési elképzelések helyi rendeletbe foglalására (például a szociális ellátások, a közművelődés esetén, s hasonló a helyzet az iskolák nevelési terveinek kidolgozása és elfogadása ügyében is). Mindezek ellenére ma még kevés önkormányzat rendelkezik valódi stratégiával, pedig az éppen arra szolgál, hogy megkönnyítse az önkormányzatok számára a folyamatosan változó környezethez való alkalmazkodást.

A rendszerváltást követő években a hosszabb távra szóló tervezést általában azzal az indokkal vetették el, miszerint a költségvetési feltételeket meghatározó állami hozzájárulások összege mindig a költségvetési évet megelőző november–december hónapban alakul ki, így a hosszabb távra történő tervezésnek sok értelme nincsen. Milyen tényezők indokolják mégis, hogy az önkormányzatok hosszabb távra gondolkodjanak, olyan dokumentumokat készítsenek, amelyek a hosszabb távra történő tervezés szempontjait, a figyelembevett feltételeket dokumentálják?

- Az önkormányzati szolgáltatásokkal kapcsolatos döntések végrehajtása általában csak hosszabb távon kivitelezhető, így a jövőbeni kívánatos állapothoz a döntéseket évekkal előbb kell meghozni.
- Az önkormányzati intézményrendszert, az alkalmazotti létszámot befolyásoló döntések emberileg és politikailag érzékeny döntések. A kellő körültekintés hiánya pénzügyileg is többletkiadást okoz. A döntéseket ezért mindig a hosszú távú érdekeknek alárendelten célszerű meghozni.
- A szakmai feladat-ellátásra vonatkozó törvények alapján az önkormányzat által vállalt konkrét kötelezettségek és a középtávú tervek kölcsönös egymásra hatással alakulnak ki, a többletköltségek finanszírozhatósága alapján.
- A szakmai apparátus által készítendő középtávú elképzelések megvalósíthatósága a pénzügyi lehetőségektől is függ, ezért az elképzelések pénzügyi hatásait is számításba kell venni. A szakapparátus által megfogalmazott irányelvek alapján számíthatóak ki azok a peremfeltételek, amelyekbe a szakmai elképzeléseket be kell illeszteni.
- Hozzásegíti az önkormányzatot, hogy az államháztartási törvényben előírt, két évre előretékintő tervezés szakmailag megalapozott legyen.

6.2 A stratégia jelentése, tartalma

A stratégia eszköz, amellyel az önkormányzat kialakítja a lakossághoz, a termelő gazdasághoz való viszonyát, figyelembe véve meglévő erőforrásait, adottságait és küldetését. A stratégia tovább bontható sajátos célokra, irányelvekre (politikákra) és tervekre, amelyek az összes döntést és tervet irányítják.

A jól megfogalmazott stratégia az erőforrások áttekintésével és felosztásával a szervezetet oly módon hozza életképes helyzetbe, hogy tekintettel van annak képességeire és hiányosságaira, a környezet várható változásaira és a partnerek feltételezett lépéseire.

Összefoglalva tehát: a stratégiakészítés olyan sajátos eljárást követő módszer, amellyel az önkormányzat meghatározza helyzetét azért, hogy elképzeléseit sikeresen valóra válthassa.

A parlamenti demokráciákban a politikai pártok választási programjai voltaképpen egyfajta átfogó stratégiai elképzeléseknek tekintendők, amelyek iránymutatásul szolgálnak a választási időszakban az ágazati stratégiák megfogalmazásához. Természetesen a választási programok általában nem rendelkeznek mindazokkal a tartalmi ismérvekkel, amely a stratégiák jellemzője, ezért elkerülhetetlen, hogy ágazatonként, fő közszolgáltatási területenként ágazati stratégiák készüljenek, amelyek viszont részletes helyzetelemzésen alapulnak. A helyi önkormányzatokban többséggel rendelkező politikai erőnek egyrészt alkalmazkodnia kell az országos politikához, másrészt viszont olyan

helyi célokat kell kitűznie, amelyek alkalmazkodnak az adott település lakosságának elvárásaihoz, az adott helyi körülményekhez.

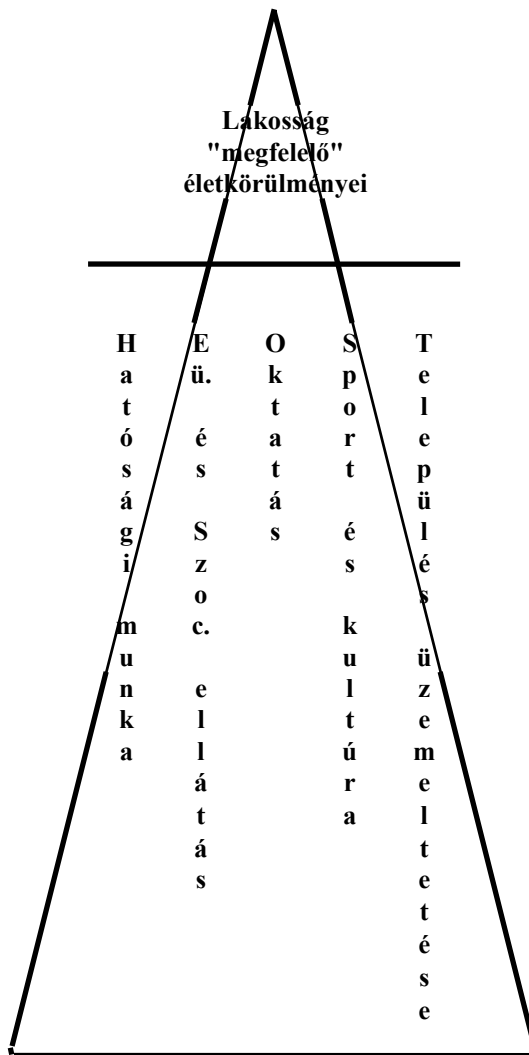
Annak ellenére, hogy a parlamenti demokráciában a váltógazdaság miatt elvileg ciklusonként megváltozhat az átfogó politika, szükséges az önkormányzati szolgáltatásokra hosszabb távú, 10-15 évre kitekintő terveket, koncepciókat is készíteni, amelyek alkalmazkodnak az országos elképzelésekhez, de azok követelményeit a helyi sajátosságok szerint konkretizálják.

Az önkormányzati tevékenységi területek különböző szempontok szerint megfogalmazható részrendszerek, amelyek különböző metszetekben egymásba fonódó rendszert alkotnak, így a hatékony működéshez, az erőforrások célirányos felhasználásához különböző tárgyú, szintű, de az alapvető célkitűzéseket szem előtt tartó stratégiák készítése indokolt. E stratégiák alapvető tárgya lehet:

- valamely közszolgáltatási terület, részterület, illetve
- adott szervezet, szervezettípus működéséről szóló elképzelések, amelyek feladata a szolgáltatások biztosítása.

A stratégiák készítésekor külső és belső információk elemzésével először meg kell határozni a közszolgáltatás illetve az önkormányzat helyzetét a stratégiakészítés időpontjában. E helyzet, a rendelkezésre álló erőforrások, valamint a kívánatos, optimális helyzet mérlegelésével azt az állapotot kell felvázolni, amelyet a tervezés időtávja alatt el kívánnak érni. Ezen kívánatos állapot megvalósítása érdekében kell meghatározni azokat a célkitűzéseket, amelyek megvalósítása képessé teszi a szervezetrendszert az adott feltételek közötti optimális helyzet elérésére. Az önkormányzati stratégiák kapcsolódási pontjait mutatja a következő ábra:

Önkormányzati stratégia



Önkormányzati stratégia
Reális jövőkép

Ágazati stratégiák

- kötelező feladatok
- önként vállalt feladatok

Mi a helyzet ma: a feladat-ellátás mennyisége, minősége?

Mit szeretnénk elérni X év (3-5 év) múlva?

Mit kell tennünk ahhoz, hogy elérjük kitűzött céljainkat?

Egyértelmű célok meghatározása

A célok elérésének mérési módja

(Teljesítmény indikátorok)

A legmegfelelőbb feladat-ellátási módozat kiválasztása

- igazodva a feladat jellegéhez
- a szervezeti forma előnyeit és hátrányait mérlegelve

A feladat-ellátása

- minőség biztosítás- és ellenőrzés,
- költség hatékonyság
- visszajelzések gyűjtése és
- értékelése a szolgáltatások igénybevevőitől

6.3 Az önkormányzati stratégiák szerkezete, tartalma

A koncepciónak vagy stratégiának tartalmaznia kell:

1. A jelenlegi helyzet leírását:

- a lakosság életkori és egyéb sajátosságok szerinti összetétele,
- a település gazdasága, munkahelyek, helyben vagy vonzáskörzetben dolgozók száma,
- önkormányzati ellátási formák - ezek helyzete a megye, illetve az ország hasonló településeihez viszonyítva, beleértve a térségi együttműködéssel ellátott feladatokat is,
- az önkormányzati feladatok infrastruktúráját biztosító:
- személyi feltételek,
- pénzügyi helyzet illetve ennek alakulása az elmúlt 3-5 évben,
- vagyoni helyzet illetve ennek alakulása az elmúlt 3-5 évben.

2. Az adott körülményekhez képest felrajzolható ideális jövőkép

Az ideális jövőkép alatt olyan - kb. 10 év alatt megvalósítható - reális elképzelést célszerű felvázolni, amely következetes munkával meg is valósítható.

3. A stratégia célkitűzéseit

Az elkövetkező 3-4 évben mit lehet és kell tenni ahhoz, hogy a felvázolt jövőkép 10 év múlva megvalósuljon.

4. A stratégia megvalósításának módszereit

Milyen módon kívánja megvalósítani és finanszírozni az önkormányzat a 3-4 év alatt megvalósítandó célokat.

Tulajdonképpen a 3. és 4. pontok kidolgozása jelenti a stratégia magvát, amely mindenkor kapcsolódik a választási programokhoz. Elméletileg a célkitűzések megvalósításának módja és a hosszú távon megvalósítandó feladatok rangsorolása jelenthet valódi különbséget a pártpolitikai elképzelések között, ha feltételezzük, hogy abban pártállástól függetlenül sikerül egyezsége jutni, hogy a település jövője alapvetően milyen irányban változzon.

A hosszabb távú stratégia írásba foglalásának több előnye van:

- Segítségével a konkrét ügyekben való döntés nem lesz ad hoc jellegű, mert mögötte áll az az elképzelés, amelynek végső soron a konkrét döntéseket alá

kell rendelni. Ez bizonyos biztonságot ad a döntéshozóknak, hiszen adott döntés pillanatában nem mindig könnyű belátni a helyes megoldást.

- Biztosítja a település (többé-kevésbé) töretlen fejlődését, mert létezik egy viszonylag konkrét elképzelés a jövőre vonatkoztatva. Bármely párt - vagy személy - kerül vezető pozícióba, a lakosság valószínűleg számon kéri a terv teljesítését, az attól való eltérést.
- Segíti a körülményekhez való alkalmazkodást. Azt szokták mondani, nem érdemes hosszú távú elképzeléseket készíteni, hiszen az állami támogatások, juttatások összege teljesen kiszámíthatatlan. Ezzel szemben a valóságban, ha pontosan tudjuk, mit akarunk elérni és annak megvalósításához milyen feltételekkel számoltunk, akkor a konkrét helyzetben nem kell valamennyi változót végigzongorázni, csak azokat amelyek az előzetes elképzelésekhez képest változtak, s könnyebb megtalálni az adott körülmények között legjobb megoldást.
- Az éves költségvetés egy hosszabb távú terv adott évi állomásává válik, megkönnyítve az éves prioritások felállításának nehéz feladatát.
- Új - a hosszabb távú tervben nem szereplő - prioritás esetén könnyebb dönteni, ha az csak valamely más feladat terhére érvényesíthető.
- A körülmények természetesen állandóan változnak, ezért a költségvetési koncepció kialakítása szakaszában mindig aktualizálni kell a 3–4 évre szóló elképzeléseket, ami nem is olyan nehéz feladat, ha már van egy jó alap. A teljes körű évenkénti áttekintés garantálja, hogy mindig a teljes kép és a hosszabb távú elképzelések tudatában aktualizáljuk a 3–4 évre szóló terveket. (Az államháztartási törvény által előírt gördülő tervezés miatt ezt a feladatot mindenképpen el kell végezni, s csak az önkormányzat hasznára válik, ha ez nem csak formális.)

7. Az önkormányzati stratégia alapozhatja meg az önkormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködést

A nonprofit szervezetek útján történő közvetett feladat-ellátás egyik legnagyobb hátránya az, hogy az önkormányzat számára nem garantált a nonprofit szféra által nyújtott szolgáltatások hosszabb távú igénybe vételének lehetősége. Ez a hátrány a nonprofit szervezeteket legalább ilyen mértékben érinti, hiszen működésük egyik feltétele lenne, hogy tudják, hosszabb távon számíthatnak az önkormányzatok megrendeléseire, pénzügyi hozzájárulásaira. Mivel egy-egy nonprofit szervezet valószínűsíthetően több önkormányzattal is kapcsolatban áll, fennáll a veszélye, hogy a nonprofit szervezet működésének gazdasági alapjait megrendítheti, ha akár csak egy önkormányzat is váratlanul megváltoztatja az igénybevételt, ezzel több önkormányzat szolgáltatásait is veszélyeztetve.

Éppen a közvetett feladat-ellátás ellen szóló meghatározó hátrányt enyhítheti, ha az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek hosszabb távú tervezéssel és együttműködéssel biztosítják egymást az együttműködés tartalmáról, irányairól. Alapvetően az önkormányzat van olyan helyzetben, hogy a település elképzelt jövőjéhez igazodva megbecsülje azoknak a lakossági rétegeknek a létszámát, amelyek ellátásával kapcsolatban a nonprofit szférával történő együttműködésre lehetősége van.

8. Problémák, amelyek felvetődnek illetve megoldandók a közfeladatok szerződésbe adása kapcsán

8.1 Az önkormányzatoknál ki kell építeni a civil szervezetekkel kapcsolatos szervezeti megoldásokat

A civil szervezetek munkájának koordinálása, összefogása önmagában is feladata lehet az önkormányzatoknak. Ennek szükségességéről, előnyeiről itt most nem kívánunk szólni. Abban az esetben viszont, ha az önkormányzati feladatok, szolgáltatások ellátásába az önkormányzat be akarja vonni a nonprofit szférát, akkor feltétlenül szükséges a szervezeti feltételeket úgy alakítani, hogy a nonprofit szférával kapcsolatos szerződéskötés, kapcsolattartás, az esetleges viták valamely szervezeti egység feladatkörébe tartozzanak. Ez a szervezeti egység nem lehet azonos a szakmai felügyelettel, amellyel a következő pontban foglalkozunk.

A nonprofit szféra speciális jogi és adózási feltételek mellett működik, széleskörű pályázati lehetőségekkel rendelkezik. Ezek ismerete, koordinálása speciális tudást igényel, amely - azon keresztül, hogy a nonprofit szervezetnek segítséget nyújt - az önkormányzatot is kedvezőbb helyzetbe hozhatja. Különleges szaktudást igényel a garanciális feltételek szerződésbe foglalása illetve a szerződő felek kötelezettségeinek, terheinek megállapítása arra az esetre, ha a szolgáltatás teljesítése elmarad, meghiúsul.

8.2 Hogyan mérhető a nonprofit szervezet feladat-ellátásának minősége, mennyisége, költséghatékonyasága?

Abban az esetben, ha az önkormányzat pontosan definiálja feladatait, meghatározza azokat az outputokat, amelyek az önkormányzati teljesítményeket reprezentálják, akkor a teljesítmények mérése nem különbözik a közvetlen és közvetett feladat-ellátás esetében.

A közvetett feladat-ellátáshoz mindenképpen szükséges, hogy az önkormányzat olyan módon specifikálja az ellátandó feladatokat, hogy azok alapján a nonprofit szervezet kötelezettségei egyértelműek legyenek, megalapozva a feladat-ellátás megtörténének ellenőrizhetőségét.

A következő ábra összefoglalja azokat a lépéseket, amelyek a teljesítmények meghatározásához, számonkéréséhez szükségesek.

A teljesítmény mérése, értékelése

A KÖZFELADATOT (KÖZVETLENÜL) ELLÁTÓ FELADATAI	ÖNKORMÁNYZATI IRÁNYÍTÁS FELADATAI
A közfeladatot ellátó működési célja	A közfeladatot ellátó szervezet teljesítményeit felülvizsgálja
<p>Meghatározza a különböző teljesítménymutatókat, hogy mérhető legyen</p> <ul style="list-style-type: none"> • a célkitűzések teljesítése • a kapcsolat a szervezeti célkitűzésekkel, (Ez egyben a közfeladatok teljesítését jelenti) 	<p>Megfelelő időben iránymutatást ad illetve dönt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az elérendő célokról • az erőforrások átcsoportosítására (közvetlen, közvetett feladat-ellátás) • befolyásolja azokat az erőforrásokat, amelyek meghatározzák a teljesítményt (költségvetés, szerződés módosítás)
Kialakítja a szolgáltatás minőségének jellemzőit, a követelményeket (= sztenderdek)	Figyelemmel kíséri, ellenőrzi a végrehajtást és a fejlődést (ellenőrzés, lakossági panaszok)
Összehasonlítja a tényleges teljesítést a sztenderdekkel	Kezdeményezi a teljesítménymutatók megváltoztatását, biztosítva a törvényi kötelezettség teljesítését
Elemzi a teljesítményeket és a korrigálási lehetőségeket	
Rendszeresen felülvizsgálja a teljesítménymutatókat és a sztenderdeket	

8.3 A civil szervezetek által végzett feladatok ellenőrzése

8.3.1 Az éves munkát lezáró el- és beszámolás

Minden szervezetnek, amelyik arra kap megbízást, hogy az adófizetők pénzéből, javára és kockázatára valósítson meg feladatokat, erkölcsi és törvényi kötelezettsége is elszámolni a rábízott pénzzel és vagyontárgyakkal. Az elszámolás általában a pénzügyi beszámoló összeállításával valósul meg, aminek alapfeltétele, hogy a beszámoló olyan szabályok szerint készített könyvelés alapján készüljön, amely a közpénzekkel szóló elszámolási kötelezettségeket teljesíti.

A közpénzekkel való elszámolás csak részben oldható meg azáltal, hogy a szervezetek elszámolnak a rájuk bízott vagyon alakulásáról, és a tárgyévben részükre biztosított előirányzatok felhasználásáról. Az elszámolás részeként az érintetteknek be kell számolniuk arról is: az elköltött előirányzatok fejében milyen értéket adtak át az állampolgároknak, a társadalomnak.

A beszámolás tehát annak visszacsatolása, hogy a tervezés során elhatározott cselekvéssorozat mennyiben tudta a kitűzött célokat elérni, s a prioritási szűrőn fennmaradt szolgáltatások tervezett mennyiségi és minőségi előirányzatait mennyiben sikerült teljesíteni.

Az éves beszámolási rendszer fontos eleme a rendszeres ellenőrzésnek, amelynek során összegezni kell az éves eredményeket, megindokolni a tervezettől való eltéréseket. A beszámolási rendszer természetesen vonatkozik a nonprofit szféra által végzett szolgáltatásokra is, még akkor is, ha más a formája, mint a közvetlen feladat-ellátásban.

A beszámolási kötelezettség teljesítéséhez célszerű, ha az önkormányzat az együttműködést szabályozó megállapodásban, szerződésben rögzíti az éves beszámolási kötelezettséget, annak tartalmát.

8.3.2 A szolgáltatások tényleges mennyiségi és minőségi teljesítését vizsgáló ellenőrzések

A nonprofit szervezetek mindig az önkormányzatokkal kötött megállapodás illetve szerződés alapján nyújtják az ellátást. Az önkormányzati támogatások folyósításának feltétele a nonprofit szervezet szerződésben foglalt kötelezettségeinek teljesítése, aminek megtörténtéről az önkormányzatnak meg kell győződnie. A feladatok jellege, gyakorisága határozza meg, hogy az ellenőrzéshez milyen méretű és jellegű apparátust kell az önkormányzatnak kiépítenie.

Csanády Dániel

A közhasznú szervezetek törvényi szabályozása

I. A közhasznúsági törvény előzményei

1. A nonprofit szektor újjászületése

A jelentős történelmi hagyományokra visszatekintő „egyleti élet” negyven esztendő csipkerózsika álom után indult újra Magyarországon az 1980-as évek második felében. Ezt megelőzően az egypártrendszer csak a sport-, a szabadidős és a tudományos célú szervezeteket tűrte meg, valamint saját maga teremtett olyan „mozgalmakat”, amelyek saját politikai céljait szolgálták, mint például a Béketanácsot vagy a Nótanácsot. Az úgynevezett „nagy korporációk”, az egyházak, a szakszervezetek és a nemzeti kisebbségek szövetségei lényegében pártirányítás alatt éltek át ezt az időszakot.

A változások első jeleként 1987-ben az **alapítvány** jogintézménye visszakerült a magyar magánjog rendszerébe: bekerült a **Polgári Törvénykönyvről** szóló 1959. évi IV. törvénybe. Az új alapítványok szerepe azonban az 1990-es rendszerváltás során kétarcú volt. Egyfelől elősegítették a polgári társadalom anyagi alapjainak kiépülését, másfelől azonban lehetővé tették, hogy a megszűnő állampárt valamint egyes közintézmények vagyonának egy része a magángazdaságba „meneküljön”.

A **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának** megfelelő egyesülési szabadságot Magyarországon az **egyesülési jogról** szóló 1989. évi II. törvény mondta ki. A törvény megszületésével párhuzamosan az egyesület jogintézménye bekerült a Polgári Törvénykönyvbe. Az egyesülési törvénynek nem az volt a célja, hogy kimerítően felsorolja a közcélú szervezetek körét, hanem arra irányult, hogy megteremtse a polgári önszerveződés és a demokratikus átalakulás jogi kereteit. E célnak megfelelően ez a törvény nem egy zárt szervezettípust, hanem egy gyűjtőkategóriát teremtett: a **társadalmi szervezetet**. E gyűjtőkategória az idők folyamán differenciálódott, és keretei között mára számos altípus intézményesült.

A **politikai pártok működéséről és gazdálkodásáról** az 1989. évi III. törvény rendelkezik, az egyházak jogi személyiségéről pedig a **lelkiismereti és vallásszabadságról valamint az egyházakról** szóló 1990. évi IV. törvény. Ezek a törvények még az 1990-es szabad választások előtt kialakították a nagy korporatív intézményeknek a polgári jogi szervezetektől eltérő szabályozási elveit. A demokratikus kormány megalakulását követően közjogi területen még

a szakszervezeti vagyon védelméről szóló 1991. évi XXVIII., illetve **a munkavállalói érdekképviselési tagdíj önkéntességéről** szóló 1991. évi XXIX. törvények megalkotására, valamint - hosszan elhúzódó vita eredményeként - **a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól** szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadására került sor.

A közcélú szervezetek magánjogi szabályozásának fordulópontja a Polgári Törvénykönyv 1993-as reformja volt, amely a klasszikus nonprofit formák, az egyesület és az alapítvány intézményei mellett **új szervezettípusokat** honosított meg: a közalapítványt, a közhasznú társaságot és a köztestületet -. A köztestületekkel kapcsolatban a Polgári Törvénykönyv csak általános szabályokat tartalmaz, mivel köztestületet úgyis csak külön törvény hozhat létre. Ennek megfelelően a Polgári Törvénykönyvben szereplő köztestület - a társadalmi szervezet intézményéhez hasonlóan - gyűjtőkategória.

A közcélú szervezetek magánjogi formái mellett még **számos szervezettípus** található a magyar jogrendszerben. Ezek egy része az állam és a nonprofit szektor találkozásánál működő köztestület (hegyközség, vízgazdálkodási társulat, ágazati és szakmai kamara), más részük azonban a nonprofit szektor és az üzleti élet határmezsgyéjén tevékenykedő magánjogi formáció (társasházak, lakásszövetkezetek, erdőbirtokossági társulatok, legeltetési társulások).

A **privatizációból** az egyesületek és alapítványok - a kormány által alapított néhány közalapítványt kivéve - egészen a legutóbbi időig kimaradtak. Ezzel szemben a politikai pártok és a szakszervezetek jelentős vagyonzajlásokban részesültek, az egyházak pedig visszakapták korábbi vagyonuk egy részét. Az Országgyűlés 1997 végén ugyan elfogadta **a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről** szóló 1997. évi CXLII. törvényt, de ez lényegében csak saját tulajdonukba juttatja vissza az 1990 előtt létrejött szervezeteket.

Az **államháztartási reform** során a költségvetési kiadások kényszerű csökkentése miatt az állam az általa nyújtott - elsősorban humán - szolgáltatások körének szűkítésére kényszerült. Az állam által beszüntetett szolgáltatásokat az üzleti szektor csak a korábbinál magasabb árakon tudja nyújtani, ezért azok változatlan fenntartásához a **fizetőképes kereslet** növekedésére volna szükség. A fizetőképes kereslet növekedésére azonban rövid távon nem lehet számítani, ezért az állampolgárok szükségleteinek egy része - legalábbis egy időre - kielégítetlenül maradhat.

Erre a súlyos problémára megoldást jelentene, ha ezeket a szolgáltatásokat részleges állami finanszírozással és pótlólagos magánforrások bevonásával

közhasznú szervezetek nyújtanák. Ekkor a **szolgáltatások ára** az üzleti szektor árainál alacsonyabb szinten maradna, ám a szolgáltatást mégsem állami szervek, hanem **magánszervezetek** biztosítanák. Ezt a lehetőséget azonban mindeddig akadályozta a közcélú szervezetek működésének és gazdálkodásának átláthatóságára és elszámoltathatóságára vonatkozó jogi keretek hiánya.

A Polgári Törvénykönyv ugyanis mind az egyesületek, mind az alapítványok esetében csupán a szervezet céljának - „tartós közérdekű célnak” - a rögzítését követeli meg, a közpénzek felhasználásának szabályozása azonban nem a szervezet céljain, hanem a valós tevékenységén kell alapuljon. A **közhasznúság kérdése** lényegében a közcélú szervezetek valós tevékenységének megítélésével azonos. Ez az a pont, ahol az állami támogatások szabályozására irányuló törekvések korábban minduntalan hajótörést szenvedtek.

2. A nonprofit szektor gazdasági problémái

A rendszerváltás óta a magyar nonprofit szervezetek **száma ugrásszerűen megnövekedett**. Amíg 1989-ben 1000 lakosra kevesebb mint 1 szervezet jutott, addig 1997-ben már több mint 5. A magyar közcélú szervezetek megközelítően kétötöde egyesület, és ezek a szervezetek mintegy 5 millió tagot számlálnak. Az alapítványoknak többsége ma még adománygyűjtő, de már emelkedik a szolgáltatások bevételeiből élő alapítványok száma.

A közcélú szervezetek számbeli növekedéséhez képest 1993 és 1996 között a szervezetek **bevételei lényegében stagnáltak**. A nonprofit szektor összes bevételei 1993-ban - az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak nélkül számítva - meghaladták a 121 milliárd forintot, 1994-ben megközelítették a 140 milliárd forintot, 1995-ben pedig kis híján elérték a 182 milliárd forintot. Ez a nominális növekedés azonban, tekintetbe véve a magas inflációs rátát, csak 1995-ben jelentett enyhe reálnövekedést. A valódi növekedés 1996-ban a költségvetési megszorítások és a magas adók ellenére is folytatódott, az összes bevételek elérték a 239 milliárd forintot. Tekintetbe véve azonban a szervezetszám növekedését is, a szektor bevételeinek növekménye mégsem haladta meg az inflációt.

A szektor **bevételi szerkezete jelentősen eltér** a fejlett országok átlagától. 1995-ben az állami támogatás mindössze 21 %, míg a magántámogatás 22 %, a saját bevétel aránya pedig kiugróan magas, 57 % volt. Ugyanezek az adatok hat fejlett ország átlaga alapján 43 %, 10 % és 47 %. 1996-ban Magyarországon ezek az arányok alig változtak, 22, 22 és 56 %-ot tettek ki. Ugyanezért a saját bevételeken belül az alaptevékenységtől idegen tevékenységből származó

bevételek 27,3 %-os aránya igen magas, míg ezen belül a befektetési tevékenység részesedése meglehetősen alacsony, 4,4 % volt.

Az **állami támogatások felhasználására** a nagyfokú és növekvő koncentráció jellemző. 1995-ben a közcélú szervezetek megközelítően 70 %-a semmilyen állami forrásban nem részesült, és a szervezetek kevesebb mint 10 %-a használta fel az összes állami támogatás több mint 90 %-át. 1996-ban az állami támogatásban részesülő szervezetek aránya lényegében nem változott, és 12 %-uk használta fel az elérhető állami támogatások 90 %-át, ám a szervezetek kevesebb mint 1 %-a kapta az állami támogatások közel 60 %-át.

Nagyrészt ennek az egészségtelen koncentrációnak tudható be, hogy a közcélú szektor **foglalkoztatási képessége csekély**. 1996-ban a szektor csupán 45.378 főállású, 21.020 másodállású és 3.948 részmunkaidős alkalmazottat foglalkoztatott. Az alkalmazottak növekménye 1995-höz képest mindössze 540 fő. Az állami forrásokból nem részesülő szervezetek technikai infrastruktúrája kifejezetten gyenge, és az általuk foglalkoztatott munkaerő szakképzettsége alacsony.

Mindez arra utal, hogy a rendszerváltás során „szárba szökkenő” hazai nonprofit szektor fejlődése **az elmúlt években megtorpant**. Ennek oka csak kisebb részben az állami támogatások növekedésének megakadása, nagyobb részben azonban a támogatások kirívóan aránytalan eloszlása. Az elosztási viszonyok kedvezőtlen alakulása pedig nem annyira a gazdaság hanyatlásának, hanem inkább a fejlesztési elképzelések hiányának, valamint a jogi környezet hiányosságainak tulajdonítható.

3. A nonprofit szektor szervezeti problémái

1992 és 1997 között a **jogfejlődés nem kedvezett** a közcélú szervezeteknek. A hagyományosan dualista - a jogrendszert közjogra és magánjogra felosztó - magyar jogszemlélet szerint a közcélú szervezetek szabályozása alapvetően magánjogi kérdés, hiszen polgári jogi szervezetekről van szó. A magánjogi szabályozás azonban nem tudta pótolni a hiányzó közjogi rendelkezéseket, és nem tudott befolyást gyakorolni a közcélú szervezetek számára meghatározó jelentőségű adójogi szabályozásra.

1992 és 1996 között a közcélú szervezetek **adókedvezményei csökkentek**. A pénzügyi kormányzat ezt a szektor működési és gazdálkodási szabályainak hiányosságaival indokolta. Ez az indoklás azonban rosszhiszemű volt, mert a közcélú szervezetek számviteli, felszámolási és közbeszerzési szabályait éppenséggel a Pénzügyminisztériumnak kellett volna kialakítania. A pénzügyi kormányzat valójában az adókiesés növekedését kívánta megakadályozni, és

ennek érdekében a szervezetszám növekedését a kedvezmények körének és mértékének csökkentésével ellentételezte.

A Polgári Törvénykönyv 1993-as módosítása nem tudta feloldani a **közjogi háttér bizonytalanságát**. Ez a reformkísérlet egyébként is alapvetően elhibázottnak bizonyult, mert nem rendezte kielégítően a klasszikus közcélú szervezettípusok, az egyesületek és az alapítványok működési és gazdálkodási szabályait, ám három új jogi formával, a köztestülettel, a közalapítvánnyal és a közhasznú társasággal bővítette a közcélú szervezetek körét. Következésképpen nem oldotta meg a problémákat, viszont növelte a megalakuló szervezetek számát, és így csökkentette a már működő szervezetek anyagi megerősödésének esélyeit.

A **személyijövedelemadó-törvény** 1994-es módosítása az adóhatóság előzetes minősítéséhez kötötte az adókedvezmények igénybevételére jogosító alapítványi igazolás kiadását. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal azonban nem bizonyult alkalmas szervnek az alapítványok tevékenységének érdemi vizsgálatára, hiszen nem az adókedvezmények kiadásában, hanem az adóbevételek növelésében volt érdekelt. Ez a reformkísérlet kudarcot vallott, és már 1995-ben megszűnt az adóhatóság előzetes minősítési jogköre.

A nemzetgazdasági stabilizációs program miatt csak 1996-ban fogalmazódott meg az a törvényjavaslat, amely egy **ágazati törvény** keretében - a magánjog és a közjogi eszközeit egyaránt alkalmazva - kívánta rendezni az államháztartás és a közcélú szervezetek viszonyát. E törvényjavaslat feladata a közfeladatot ellátó nonprofit szervezetek jogi és anyagi alapjainak megerősítése, ezzel párhuzamosan a nonprofit szervezetek működési és gazdálkodási szabályainak rendezése volt. 1996 és 1997 folyamán több olyan törvény is született, amely a nonprofit szektor fejlesztését célozta. Ezek közül a szektor pénzügyi forrásait tekintve **a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról** szóló 1996. évi CXXVI. törvény emelkedik ki, a jogfejlődés szempontjából pedig **a közhasznú szervezetekről** szóló 1997. évi CLVI. törvény bír meghatározó jelentőséggel.

II. A közhasznúsági törvény főbb elemei

1. A törvény kritériumrendszere

A **törvény célja** stabil együttműködés kialakítása a polgári társadalom és az állam között: a közcélú szervezetek, valamint az Államkincstár és az állami szervek jogi kapcsolatainak rendezése. Ezt a célt a törvény egy új jogi státusz, a közhasznú jogállás létrehozásával valósítja meg. Ez a jogállás egyrészt jogokat - lényegében az állami támogatáshoz való jogot -, másrészt - a tevékenységek

meghatározott formában és tartalommal történő végzésére vonatkozó - kötelelességeket tartalmaz.

A **közhasznú szervezetek kategóriájának** megalkotásával a törvény a közcélú szervezeteken belül elhatárolja egymástól a közhasznú szervezeteket és a kölcsönös hasznú szervezeteket. Az elhatárolás célja a közvetett és közvetlen állami támogatásokhoz való hozzájutás esélyegyenlőségének biztosítása. A kölcsönös hasznú szervezetekre ez a törvény nem vonatkozik, mivel azok nem vehetik igénybe a törvény által biztosított pénzügyi és más kedvezményeket.

A közhasznú szervezetek **kedvezményeinek körét** a törvény garantálja. E kedvezmények úgynevezett közbeveteli kedvezmények, mivel a szervezeteknél maradó - más néven visszahagyott - központi és helyi költségvetési bevételekről van szó. A kedvezmények mértékét a vonatkozó adó-, illeték-, és vámtörvények tartalmazzák. Nem közbeveteli típusú kedvezményként tartalmazza a törvény azt a lehetőséget, hogy a közhasznú szervezet polgári szolgálatos személyt alkalmazhat.

Az **adó törvények** részben adómentességeket, részben adókedvezményeket állapítanak meg: a célszerű tevékenység mentes a társasági adó alól, a vállalkozási tevékenység után pedig társaságiadó-kedvezmény jár a szervezetnek. A magánszemélyek adományai után személyijövedelemadó-kedvezmény, a jogi személyek adományai után pedig társaságiadó-kedvezmény jár az adományozóknak. A személyi jövedelemadó egy százaléka felajánlható közhasznú szervezet részére, a közhasznú szervezet szolgáltatását igénybevevő magánszemélyeket pedig személyijövedelemadó-kedvezmény illeti meg.

Az **adókedvezmények köre** nem csupán már korábban is létező kedvezményeket tartalmaz, hanem - az angol „covenant” mintájára - egy új típusú adókedvezmény is született. A **tartós adományozás** a közhasznú szervezet és támogatója által írásban kötött szerződés alapján nyújtott támogatás. A szerződésben az adományozó magán- vagy jogi személy arra vállal kötelezettséget, hogy a támogatást legalább négy éven keresztül, évente azonos vagy növekvő összegben ellenszolgáltatás nélkül nyújtja. A tartós adományozás adókedvezménye magasabb, mint az eseti adományozásé.

A **közhasznú szervezetek körén belül** a törvény megkülönböztetést alkalmaz: kiemelkedően közhasznúnak tekinti azokat a szervezeteket, amelyek törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály szerint állami szerv vagy helyi önkormányzatok által ellátandó közhasznú feladatokat látnak el. A kiemelkedően közhasznú szervezeteket többletkedvezmények illetik meg.

A **közhasznú jogállás** elnyerésének eljárási és anyagi feltételei vannak. Az **eljárási feltétel** a közhasznúsági nyilvántartásba vétel, amire csak a törvény hatálya alá tartozó szervezetek esetében kerülhet sor, s ezek közül is csak azoknál, amelyek alapító okiratukban, illetve belső szabályzataikban vállalják a törvény által előírt közhasznúsági alapfeltételeket.

A **törvény hatálya** a társadalmi szervezetekre, az alapítványokra, a közalapítványokra, a közhasznú társaságokra, és bizonyos esetekben a köztisztviselőkre terjed ki. A társadalmi szervezetek közül azonban a törvény kizárja azokat, amelyek kizárólag tagjaik érdekében tevékenykednek (biztosító egyesületek, politikai pártok, illetve munkaadói és munkavállalói érdekképviseletek).

A **közhasznúsági alapfeltételek** meghatározásakor a törvény korlátokat állít a közhasznú szervezetek tevékenysége elé. Ezek a korlátok a szolgáltatások hozzáférhetőségére, a vállalkozási tevékenységre, a nyereségfelosztásra, valamint a politikai tevékenységre vonatkoznak. A közhasznúsági alapfeltételek lényegében tevékenységi oldalról zárják ki a kölcsönös hasznú szervezeteket.

A **közhasznúság anyagi feltételei** összefoglalóan a közhasznú működés biztosítására vonatkoznak. A közhasznú jogállás nem csupán a Polgári Törvénykönyv által előírt bármely „tartós közérdekű cél” vállalásához, hanem az új törvény által felsorolt valamely **közhasznú tevékenység** folytatásához kötődik. A törvényben szereplő „tevékenységi lista” meglehetősen széles, jelenleg huszonnégy tevékenységi kört tartalmaz. A közhasznúság továbbá nem csupán - a létesítő okiratában vagy a belső szabályzatokban rögzített - kötelezettségek vállalását, hanem a törvényben meghatározott működési és gazdálkodási rend betartását is jelenti.

A **közhasznú működés** szabályai a legfőbb szerv tevékenységét, a belső felügyelet rendjét, a vezető tisztségviselők összeférhetetlenségét és az adománygyűjtés szabályait érintik. A **közhasznú gazdálkodás** szabályai a profit-felosztás tilalmára, a közfeladat-ellátásra és a pályáztatás rendjére, a vállalkozási tevékenységre, a hitelfelvételi és a befektetési tevékenységre, valamint a nyilvántartások vezetésére és a beszámolási kötelezettségre vonatkoznak.

A **közhasznú gazdálkodás keretében** a törvény elrendeli, hogy közhasznú szervezet az államháztartás alrendszeréből származó támogatást csak **írásbeli szerződés** alapján kaphat. Az ilyen szerződésekben rögzíteni kell a támogatással való elszámolás feltételeit és módját. A törvény azt is kimondja, hogy a központi költségvetésből és a helyi önkormányzatoktól származó **támogatási lehetőségeket**, illetve azok mértékét és feltételeit a sajtó útján nyilvánosságra kell hozni. A közhasznú szervezetek által nyújtott cél szerinti juttatások pedig bárki által megismerhetők.

A törvény **magánjogi alapelve** az önkéntesség, mely szerint a közhasznú jogállás nem kötelező, hanem önkéntes vállaláson alapul. **Közjogi jellegű** alapelvek viszont az átláthatóság és az elszámoltathatóság, melyek értelmében a közpénzek felhasználásáról a nyilvánosság előtt számot kell adni. Az alapelveket a közhasznú **támogatások és juttatások nyilvánossága**, valamint az általános beszámolási kötelezettség kapcsolja össze. Az utóbbinak megfelelően a közhasznú szervezet **közhasznúsági jelentést** köteles készíteni, ami nyilvános, bárki által megtekinthető.

2. A törvény eljárásrendje

A **közhasznú jogállás** megszerzése kérelem alapján történik. A kérelmező szervezet alapító okiratának tartalmaznia kell a közhasznúsági alapfeltételeket, valamint tartalmaznia kell a közhasznú működés és gazdálkodás törvényben meghatározott biztosítékait. A kérelemben meg kell jelölni, hogy a szervezet melyik közhasznúsági fokozatba kéri nyilvántartásba vételét.

A **közhasznúsági nyilvántartást** a szervezetet nyilvántartásba vételére egyébként illetékes bíróság vezeti. A közhasznúsági nyilvántartásba vételről a bíróság nemperes eljárás keretében, soron kívül határoz. A bíróság a közhasznú nyilvántartásba vételt csak abban az esetben tagadhatja meg, ha a kérelmező szervezet létesítő okirata és annak mellékletei a törvény előírásainak nem felelnek meg, azaz ha a kérelem formailag hiányos. A nyilvántartásba vétel megtagadása esetén bírósági peres eljárás keretében van helye jogorvoslatnak.

A közhasznú **szervezetek felügyelete** a közcélú szervezetek általános felügyeleti rendszeréhez illeszkedik, mely szerint az adóügyi ellenőrzést az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal látja el, a költségvetési támogatások felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi, a törvényességi felügyeletet pedig az ügyészség gyakorolja. Az ügyészség felügyeleti jogköre kiterjed a **közhasznú szervezetekről** szóló törvény rendelkezéseinek érvényesítésére is. A jövőben az ügyészség a közhasznúsági alapfeltételek fennállását, valamint a működési és gazdálkodási rend betartását is ellenőrizheti.

Az **ügyész** általános felügyeleti jogkörében jelzést és figyelmeztetést intézhet a szervezethez, óvást emelhet a szervezet vezető szervének határozata ellen. A közhasznú szervezetekkel kapcsolatos speciális jogköre alapján pedig indítványozhatja a bíróságnál a szervezet alacsonyabb közhasznúsági fokozatba történő átsorolását, vagy a szervezet törlését a közhasznúsági nyilvántartásból. Az indítványra azonban csak akkor kerülhet sor, ha a törvényellenes működést vagy vagyonfelhasználást a szervezet az ügyész felszólítása ellenére sem szüntette meg.

A **közhasznú jogállás megszűnéséről** a bíróság az ügyész indítványára vagy a szervezet kérelmére dönt. A közhasznú szervezet hatvan napon belül köteles kérni alacsonyabb közhasznúsági fokozatba történő átsorolását, vagy a közhasznúsági nyilvántartásból való törlését, ha működése a közhasznúsági feltételek valamelyikének nem felel meg. A bíróság a szervezet kérelméről vagy az ügyész indítványáról nem peres eljárás keretében, soron kívül határoz. A bírósági határozat ellen peres eljárás keretében van helye jogorvoslatnak.

3. A közhasznú működés szabályai

A működési szabályok lényegében a közhasznú szervezetek „intézményes minimumát” állapítják meg. A Polgári Törvénykönyv szabályai jellemzően csak a létesítés és megszűnés legalapvetőbb szabályait rögzítik, míg a **közhasznú szervezetekről** szóló törvény a közhasznú szervezetek közös szabályait, illetőleg a közhasznú működés intézményes kellékeit követeli meg.

A törvény szerint a szervezet **létesítő okiratának** tartalmaznia kell a vezető szerv működésére, a vezető tisztségviselők összeférhetetlenségére, a felügyelő szerv létrehozására és működésére, valamint az éves beszámoló jóváhagyására vonatkozó szabályokat. A vezető szerv működésére vonatkozó kötelezettségek nem a létesítő okirat, illetve a belső szabályzatok pontosan tartalmát írják elő, hanem a szabályozandó témaköröket.

A **vezető szerv** eljárásával kapcsolatban a törvény rögzíti, hogy a létesítő okiratban rendelkezni kell az ülések gyakoriságáról, az ülések összehívásáról és a napirend közléséről, az ülések nyilvánosságáról, valamint a határozatképességről és a határozathozatal módjáról. Az üléseken továbbá jegyzőkönyvet kell vezetni, amely tartalmazza a döntések időpontját, tartalmát és hatályát, valamint a döntést támogatók és ellenzők nevét, titkos szavazás esetén a számarányát.

További kötelezettség, hogy vagy létesítő okiratának vagy valamely belső szabályzatának rendelkeznie kell a vezető szerv döntéseinek nyilvántartásáról, a döntések közlésének és a nyilvántartásba való betekintés módjáról, valamint a működés, a szolgáltató tevékenység és a beszámolás nyilvánosságáról.

Az **összeférhetlenségi szabályok** célja lényegében az, hogy garantálja a profitfelosztás tilalmát, valamint megakadályozza az adományozókat és támogatókat a közhasznú szervezet számára általuk nyújtott támogatás cél szerinti juttatásként, vagy munkadíjként történő „visszaszerzésében”.

E szabályok egyrészt az úgynevezett **érdekelt személyeket** és hozzátartozóikat zárják ki a vezető szerv döntéshozatali eljárásából, másrészt a vezető szerv és az annak ellenőrzését végző felügyelő szerv, illetve könyvvizsgáló közötti **összefonódásokat** előzik meg. A törvényjavaslat kötelezi a közhasznú szervezetek vezető tisztségviselőit, hogy más közhasznú szervezetnél betöltött hasonló tisztségükről tájékoztassák szervezetüket. E

fontos rendelkezés megfogalmazása pontatlan, és e kötelezettség elmulasztását semmilyen szankció nem sújtja.

Felügyelő szervet a közhasznú szervezetnek akkor kell létrehoznia, ha éves bevétele meghaladja az ötmillió forintot. A felügyelő szerv felhatalmazása meglehetősen széles körű, mivel a szervezet működésének és gazdálkodásának minden területére kiterjed, jogosítványai pedig elegendőek ahhoz, hogy ennek a feladatának képes legyen eleget tenni.

A felügyelő szerv **jelentősége abban áll**, hogy ha a szervezet törvényes működésének helyreállítása érdekében az arra jogosult szerv a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, akkor a felügyelő szervnek haladéktalanul értesítenie kell az ügyészséget. A felügyelő szerv szabályai egyébként is meglehetősen részletesek. Ennek ellenére a felügyelő szerv létrehozására, illetve kijelölésére vonatkozó szabályozás a gyakorlatban még problémákat okozhat, mivel a különböző szervezettípusoknál a belső felügyelet csak nagyon eltérő módon alakítható ki.

A legkönnyebben talán a **közhasznú társaság** esetében oldható meg ez a probléma, ahol a Polgári Törvénykönyv szerint - a társasági törvénynek megfelelő - felügyelő bizottság létrehozása kötelező. Ezzel szemben a **társadalmi szervezeteket** eddig semmilyen előírás nem kötelezte felügyelő szerv létesítésére, így számukra a törvényből új kötelezettség keletkezik. Megjegyzendő azonban, hogy a **nagy táglétszámmal** rendelkező szervezetek már eddig is sok esetben hoztak létre számvizsgáló bizottságokat, és így már korábban is megfeleltek a törvény elvárásainak. Az **alapítványok** és a **közalapítványok** esetében a felügyelő szerv kijelölésére az alapító jogosult.

4. A közhasznú gazdálkodás szabályai

A közhasznú gazdálkodás legfontosabb elve a **nyereségfelosztás tilalma**. E tilalom megtartásának biztosítása érdekében a törvény kimondja, hogy a közhasznú szervezet nem részesítheti cél szerinti juttatásban a szervezet alapítóját, vezető tisztségviselőjét, valamint a szervezetben döntési jogkörrel vagy képviseleti joggal rendelkező személyt, továbbá mindezen személyek közeli hozzátartozóit. Ez a szabály azonban nem vonatkozik a bárki által megkötés nélkül hozzáférhető szolgáltatásokra, illetve a tagsági jogviszony alapján minden tagot megillető juttatásokra.

A közhasznú gazdálkodás keretében a törvény elrendeli, hogy közhasznú szervezet **közvetlen állami támogatást** csak írásbeli szerződés alapján kaphat, amiben rögzíteni kell a támogatással való elszámolás feltételeit és módját. A törvény azt is kimondja, hogy a központi költségvetésből és a helyi önkormányzatoktól származó támogatási lehetőségeket, illetve azok mértékét és

feltételeit nyilvánosságra kell hozni. A közhasznú szervezetek által nyújtott cél szerinti juttatások pedig bárki által megismerhetők.

E szabályok jelentőségét nehéz lenne túlbecsülni. A **támogatási szerződések** kötelezővé tétele újdonság a korábbi gyakorlathoz képest, és az elszámoltathatóság alapvető biztosítéka. A közhasznú juttatások **nyilvánosságának biztosítása** pedig átláthatóvá teszi a közpénzekből történő támogatások rendszerét. Ezek a szabályok egyrészt nem csupán a közhasznú szervezetekre, hanem a költségvetési és önkormányzati szervekre is kötelezettséget rónak, másrészt nem csak az állami forrásokból származó, hanem a közhasznú szervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjesztik a nyilvánosság követelményét.

A közhasznú szervezetek **vállalkozási tevékenységével** kapcsolatban a törvény mindössze annyit mond, hogy a közhasznú szervezet vállalkozási tevékenysége csak közhasznú céljainak érdekében végezhet, és ez a tevékenysége nem veszélyeztetheti a közhasznú célok megvalósulását. Ez a megfogalmazás annyiban korlátozza a vállalkozási tevékenységet, hogy az egyfelől nem végezhető közhasznúnak nem minősülő cél szerinti tevékenység érdekében, másfelől nem végezhető akkor, ha bármilyen formában is gátolja a közhasznú cél megvalósítását.

A közhasznú szervezetek **hitelnyújtási és hitelfelvételi tevékenységét** a törvény korlátozza. Váltót illetve más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírt közhasznú szervezet nem bocsáthat ki. Vállalkozási tevékenysége érdekében a szervezet nem vehet fel olyan mértékű hitelt, amely közhasznú tevékenységét veszélyezteti. További korlátozás, hogy költségvetési támogatás hitel fedezetéül vagy annak törlesztésére nem használható fel. E rendelkezések azonban nem vonatkoznak a közhasznú társaságokra, mivel azok a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében üzletszerű gazdasági tevékenységet folytathatnak.

A közhasznú szervezetek **befektetési tevékenységét** a törvény nem korlátozza, viszont megköveteli, hogy az ilyen tevékenységét folytatni kívánó szervezet befektetési szabályzatot készítsen. A befektetési szabályzat jóváhagyása a szervezet legfőbb szervének hatáskörébe tartozik. E rendelkezés értelme abban áll, hogy a befektetési döntésekre vonatkozó hatáskörök a szervezeten belül tisztázottak legyenek, és e döntésekért viselt felelősség utólag megállapítható legyen.

A törvény megváltoztatja a közcélú szervezetekre korábban vonatkozó **nyilvántartási szabályokat**. Ezek a nyilvántartások a jövőben - a közhasznú szervezetek esetében bizonyosan - részletesebbek lesznek. Emiatt **a társadalmi szervezetek gazdálkodásáról** szóló 115/1992. (VII.23.) számú és **az alapítványok gazdálkodásáról** szóló 115/1992. (VII.23.) számú kormányrendeletek módosítása a közeljövőben várható.

A változások lényege abban foglalható össze, hogy a közhasznú szervezetek cél szerinti és vállalkozási tevékenységeiből származó **bevételeit és kiadásait elkülönítetten** kell nyilvántartani. Ez nem jelent alapvető változást a korábbi helyzethez képest. Újdonság az, hogy a jövőben a cél szerinti tevékenységből származó bevételeket és kiadásokat is meg kell bontani - a közhasznú tevékenység folytatásából, valamint az egyéb cél szerinti tevékenység folytatásából származó bevételekre, illetve az azok érdekében felmerült kiadásokra.

A törvény nem változtatja meg, hanem kiegészíti a közcélú szervezetek számára a számviteli jogszabályok által előírt **beszámolási kötelezettséget**. A törvény egy új típusú beszámoló készítését rendeli el, amelyet közhasznúsági jelentésnek nevez. Ezt a jelentést az éves számviteli beszámolóval egyidejűleg kell elkészíteni, és annak elfogadása a szervezet legfőbb szervének hatáskörébe tartozik.

A **közhasznúsági jelentésnek** a következőket kell tartalmaznia: a számviteli beszámolót, a költségvetési támogatások felhasználására vonatkozó kimutatást, a vagyon felhasználásával kapcsolatos kimutatást, a cél szerinti juttatások kimutatását, az államháztartás alrendszerétől származó támogatás mértékét tartalmazó kimutatást, a szervezet vezető tisztségviselőinek nyújtott juttatások értékére és mértékére vonatkozó kimutatást, valamint a közhasznú tevékenységről szóló rövid tartalmi beszámolót.

A közhasznúsági **jelentések nyilvánosak**, azokba bárki betekinthez vagy saját költségére azokból másolatot készíthet. A közhasznúsági jelentés nyilvánosságán túl a kiemelkedően közhasznú szervezetek további kötelezettsége, hogy cél szerinti tevékenységük és gazdálkodásuk legfőbb adatait helyi vagy országos sajtó útján is nyilvánosságra kell hozniuk.

III. A közhasznúsági törvény erényei és hibái

1. A törvény jelentősége

A magyar törvény **úttörő jogalkotás** a közép és kelet-európai régióban. A magyarhoz hasonló közhasznú tervezet létezik Lengyelországban, és attól némileg eltérő törvényt fogadtak el Csehországban. Átfogó polgári jogi tervezet készült Bulgáriában és meglehetősen retrográd törvény hoztak Szlovákiában. Romániában pedig újra hatályba léptették az 1924-es alapítványi törvényt, és jelenleg annak felülvizsgálatát tervezik.

A törvény jelentősége abban áll, hogy biztosítja a direkt és indirekt állami támogatásban részesülő nonprofit szervezetek **átláthatóságát és elszámoltathatóságát**. Ezt a törvény azáltal éri el, hogy meghatározza a működés és a gazdálkodás nyilvántartásának rendszerét, bevezeti az éves

közhasznúsági jelentés készítésének kötelezettségét, és ezeket a jelentéseket hozzáférhetővé teszi a nyilvánosság számára. A nyilvános beszámolási kötelezettség **versenyhelyzetet teremt** a közhasznú szervezetek között a támogatások illetve a szolgáltatások piacán.

A törvény jelentős újdonsága a korábbi gyakorlathoz képest a **támogatási szerződések** kötelezővé tétele, amelyek az elszámoltathatóság alapvető biztosítékai. A közhasznú juttatások nyilvánosságának biztosítása pedig átláthatóvá teszi a közpénzekből történő támogatások rendszerét. Ezek a szabályok nem csupán a közhasznú szervezetekre, hanem a **költségvetési és önkormányzati** szervekre is kötelezettséget rónak, továbbá nemcsak az államháztartás alrendszeréből származó, hanem a közhasznú szervezetek által nyújtott támogatásokra is kiterjesztik a nyilvánosság követelményét.

A magyar törvény közvetlenül ugyan nem érinti az Európai Unióhoz való csatlakozást, közvetve azonban nagyban hozzájárul az ország európai integrációjához. A nonprofit szervezetek szabályozása terén ugyanis - eltérően a gazdasági társaságoktól - **nincsen jogharmonizációs kényszer**. Ellenben a vámügyek kiemelt területei a jogharmonizációnak, az adó- és illetékügyek terén pedig az Európai Unióban folyamatos viták zajlanak. A csatlakozás után már nem lesz lehetséges olyan jelentős közbeveteli kedvezményeket biztosítani a nonprofit szervezetek számára, mint a csatlakozást megelőző időszakban.

2. A törvény hiányosságai

Nemzetközi és hazai tapasztalatok egyaránt azt igazolják, hogy a közhasznú gazdálkodás alapvető problémája a nyereség költségként való „kiosztásának” megakadályozása. A magyar törvény ugyan egyértelműen rögzíti a **nyereségfelosztás tilalmát**, ám nem rendel elég hatékony eszközöket e tilalom biztosítására. A probléma megoldására ugyanis a törvény nem a tilalom részletezését, hanem a nyilvánosság biztosítását választotta. A nyilvánosság szükséges de nem elégséges feltétel a nyereségfelosztás tilalmának érvényesüléséhez. A törvénynek szankcionálható részletszabályokat kellene tartalmaznia ezen a területen.

A nyilvánosság biztosítása érdekében a törvény kimondja, hogy a közhasznúsági jelentések mindenki számára hozzáférhetők. Ez a megoldás azonban nem nyújt kellő biztosítékot a szándékos visszaélésekkel szemben. Jobb lenne, ha - a számviteli beszámolókhöz hasonlóan - a közhasznúsági jelentést is valamely **állami szervnél letétbe** kellene helyezni, amely azokat közérdekű adatként kezelné és azok nyilvánosságát megfelelő módon

biztosítaná. Megoldásként a közhasznúsági nyilvántartást vezető bíróságok vagy a törvényességi felügyelet ellátó ügyészségek kínálóznak

A törvény komoly hiányossága, hogy nem határozza meg az **adomány jogi fogalmát**, és így nem tesz különbséget az **adomány** és a **támogatás** (szponzorálás) között. Magyarországon jelenleg a bírói gyakorlat mind az adományozásra, mind a támogatásra az ajándékozás szabályait alkalmazza. Az ajándékozás azonban egyoldalú jogügylet és a megajándékozott az ajándékot szabadon használhatja fel. Ezzel szemben az adomány valamilyen **közhasznú célt** kell szolgáljon, és az adókedvezmény csak azzal a feltétellel vehető igénybe, ha a megadományozott az adomány átvételét írásban igazolja az adományos számára. A támogatás ráadásul már nem is valamilyen cél, hanem valamely közhasznú tevékenység elősegítését szolgálja, és általában **ellenszolgáltatással jár** együtt, így semmiképpen sem tekinthető egyoldalú jogügyletnek.

Az adókedvezmények között nem szerepel a **forgalmi adó** visszaigénylésének lehetősége, holott a közhasznú szervezetek - meghatározásukból adódóan - nem tekinthetők az áruk és a szolgáltatások végfelhasználójának. A kedvezményrendszer továbbá nem terjed ki az olyan **adójellegű járulékok** alóli mentességre, mint amilyenek Magyarországon a kulturális járulék, vagy a szakképzési, illetve a rehabilitációs hozzájárulás. Ez azért lenne célszerű, mert e mentességek és az adókedvezmények indokai megegyeznek: mindkét esetben a közhasznú tevékenységek adójogi támogatását kellene sorra keríteni.

Tóbiás László

A közhasznú szervezetek típusai és azok jellemzői

A közhasznú szervezetekről szóló törvény után **a következő oldalakon azokat a szervezeteket fogjuk bemutatni, melyek a törvény hatálya alá léphetnek, közfeladatokat vállalva át az önkormányzatoktól.** Bemutatásuk legfontosabb oka, hogy e szervezeti formákról a művelt nagyközönség is keveset tud. Míg legalább hozzávetőleges tudásokkal bírnak az emberek arról, hogy például miben is áll a korlátolt felelősségű társaságok korlátozott felelőssége, miként jön létre és működik egy részvénytársaság, milyen kockázatot visel egy betéti társaság belfagya, addig a civil szervezetek felelősségi, döntési, vezetési viszonyai kevésbé ismertek. Rendjén való, hogy ezeknek a szervezeteknek a tevékenysége, közszereplése állt eddig a nyilvánosság előterében, de mostantól kezdve érdeklődésre tartanak számot a szervezeti jellemzők is, hiszen ezektől is függ milyen színvonalon és garanciákkal képesek biztosítani a vállalt szolgáltatásokat a közfeladatok ellátására vállalkozók.

Ezek az információk kiemelten fontosak és mérlegelendők azok számára, akik polgármesteri hivatalokban előkészítik illetve önkormányzati testületekben meghozzák a döntéseket közfeladatok civil szervezetekkel kötött ellátási szerződések útján történő biztosításáról. A szaktörvények ugyanis - mint azt kötetünk bemutatja - szabadságot adnak az önkormányzatoknak a feladatok ellátása módjának a megválasztására, így ellátási szerződések megkötésére, szolgáltatások vásárlására, de az ellátási kötelezettséget és felelősséget nem adhatják át: **a szolgáltató hibái az önkormányzat fejére hullanak vissza. Az ellátatlan polgárok az önkormányzatokon fogják követelni jogaik biztosítását.** Így az önkormányzatok felelőssége, hogy olyan szerződéses környezetet alakítsanak ki, amiben a hibákat minimalizálni tudják és a polgárok a lehető legkisebb kockázat mellett élvezhetik a törvények alapján őket megillető ellátásokat.

Mindezt mint az ellátások szerződéses biztosításának feltételét és nem mint gátját kell látnunk. Ha az önkormányzat eddig jól látta el feladatát, világos képe, koncepciója volt ellátási kötelezettségeiről és ellátó intézményeiről, ezekkel szemben jól tett eleget fenntartói kötelezettségeinek: a feladatokat és elvárásokat határozottan fogalmazta meg, értékelte az elvégzett szakmai munkát, akkor most csak azt kell mérlegelnie, nem valósíthatná-e meg még hatékonyabban céljait, ha civil szervezetre bízna ellátásokat. Ahol nem dolgozták ki a helyi szakmai koncepciókat, ott erre ösztönöznek az elmúlt években alkotott szakmai törvények - lásd például az önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettséget a közművelődési ellátásokról -, s ebben a munkában már nem csak azok a

lehetőségek vehetőek figyelembe, melyeket a szakmai törvények biztosítanak ellátási szerződések kötésére, de a közhasznú szervezeti törvénybe iktatott garanciák is.

1. Minden bogár rovar, de nem minden rovar bogár

A közhasznú szervezetről szóló törvény⁴⁴ az alábbiak szerint határozza meg a közhasznúvá minősíthető szervezetek típusait:

- „a) társadalmi szervezet, kivéve a biztosító egyesületet és a politikai pártot, valamint a munkáltatói és a munkavállalói érdekképviseleti szervezetet,
- b) alapítvány,
- c) közalapítvány,
- d) közhasznú társaság,
- e) köztestület, ha a létrehozásáról szóló törvény azt lehetővé teszi.”

A közhasznúvá minősítés lehetősége azonban nem jelenti azt, hogy a továbbiakban mindezen felsorolt típusokba tartozó szervezetek szükségszerűen csak közhasznú szervezetként működhetnének. Tehát minden közhasznú szervezet társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány, közhasznú társaság vagy köztestület, de nem minden társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány és köztestület közhasznú szervezet - értelemszerűen minden közhasznú társaságnak közhasznú szervezetnek kell lennie.

Továbbra is lesz bélyeg- és műgyűjtő egyesület, és még rengeteg más szervezet, mely a tagjai együttlétét és nem a tágabb köz üdvét fogja szolgálni, ez a civil társadalom alapvető jellemzője és feltétele. Ugyancsak nem jelenti a közhasznú szervezetekről szóló törvény megjelenése azt, hogy teljesen megváltozott volna ezen szervezeti típusok törvényi szabályozása. Az új helyzet lényege, hogy az egyes szervezeti típusok eddigi szabályozása - így a szabályozás helye is - változatlan, a közhasznú szervezetekről szóló törvény pedig előírja, mely szabályok vonatkoznak egységesen minden közhasznú szervezetre, függetlenül azok konkrét szervezeti típusától. Ebben az írásunkban tehát nem a törvényi szabályozásnak a közhasznúságra vonatkozó speciális szabályait, hanem a - közhasznúvá nyilvánítható - szervezettípusok jellemzőit fogjuk áttekinteni.

Civil szervezetek önkormányzati feladatvállalási lehetőségeiről írván **logikusan két önálló partner együttműködéséről volna szó**, ám ez nem minden esetre volna igaz, hiszen a hazai jogrend lehetővé teszi, hogy települési önkormányzatok alapítói lehessenek olyan típusú szervezeteknek, melyek közhasznú szervezeti besorolását nyerhetnek. Így alapíthatnak közalapítványt - nem is lehetnek alapítói másmilyen alapítványnak - és - önállóan vagy

⁴⁴ 1997. évi CLVI. törvény

valamekkora tulajdoni hányad birtokosaiként - alapítói és tulajdonosai lehetnek közhasznú társaságnak. Ugyanígy tagjai lehetnek társadalmi szervezeteknek is. A maguk alapította szervezetekben nyilvánvalóan döntő befolyással bírnak az önkormányzatok, még akkor is, ha a közalapítványok esetében ennek eszköze csak a kezelőszerv (kuratórium) kijelölése illetve az alapító okirat elkészítése, esetleg módosítása, a közalapítvány visszavonása. Az érintett szervezeti típusoknál fogunk ezekről a kérdésekről is beszélni.

2. A feladatátvállalási-szerződés

Tekintettel arra, hogy minden közhasznú szervezet az alapítótól elkülönült jogi személyként működik, - a közhasznú társaságokra vonatkozó szabályozást idézve - a „társadalmi közös szükséglet kielégítéséért felelős szervvel [szerződést] köt a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről.”⁴⁵ Akkor is meg kell kötni ezt a **közhasznú szerződést**, ha éppen az ellátásra kötelezett szervezet - esetünkben az önkormányzat - a szervezet alapítója.

A szerződéskötés részletes szempontjairól példákat is felvonultatva a kötet egyéb írásaiban szó esik, ezért itt csak a szűkebb témánkhoz szükséges legrövidebb formában írunk e kérdésről.

A szerződéses viszony mindenképpen egy **tiszta és határozott feladat-megállapítást** jelent, hiszen az elvégzendő feladatok és az azokra adott támogatás és az ellenőrzés pontos meghatározása jelenik meg. Mindez - nézetünk szerint -, folyamatosabb és érdemibb kapcsolattartásra készíteti az önkormányzatot, mint a költségvetési intézményi forma.

Az önkormányzatok tizenkét egyenlő nagyságú részlettel történő költségvetési támogatásához - formától függetlenül - alapvetően igazodnia kell az intézmények **finanszírozásának**. A szolgáltatók számára ez általában nem jelent nehézséget, hiszen a kiadások eléggé egyenletesen oszlanak meg a hónapok között, kicsi a szezonális hullámmászás. A nem költségvetési intézményi formában működő szervezetek számára azonban általános előny, hogy az év végi pénzmaradványok megtartása nem évről évre visszatérő, alkukhelyzetekbe kényszerítő kérdés, az így kialakuló tartalék némi önálló mozgásteret biztosít.

A tevékenység szakmai garanciáit és a visszacsatolás gyors formáit a közhasznú szerződésnek illetve annak megújításának rendjének - időtávlátának, eredményessége vizsgálatának - kell megteremtenie.

⁴⁵ 59. § (1) A közhasznú társaság taggyűlésének kizárólagos hatáskörébe tartozik az olyan szerződés jóváhagyása, amelyet a társaság a társadalmi közös szükséglet kielégítéséért felelős szervvel köt a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről.

Érdemes megjegyezni, hogy az önkormányzatnak ingatlanjai - és eszközei - tulajdonjogát nem kell átadnia a szolgáltatást nyújtó szervezetnek, az megmaradhat az önkormányzat birtokában, a szolgáltatás feltételei a használati jog megadásával biztosíthatóak. Így az önkormányzat gazdálkodási sikertelenség esetén sem veszíti el a szolgáltatáshoz szükséges vagyontárgyait.

Amikor az önkormányzat nem általa alapított szervezettel köt feladat-ellátási megállapodást, a **közhasznú szerződésnek kell minden garanciát biztosítania, mindkét fél számára.** Ez újszerű és nehéz szituáció az önkormányzat számára - is -, hiszen nincs nagy gyakorlata az apparátusoknak és a testületeknek a partneri együttműködésről szóló szerződések elkészítésében sem és az azok alapján való napi munkában sem. A közművek magánosítása révén mind több tapasztalatot gyűjtenek majd ezen a téren, ami várhatóan jótékonyan hatású, de biztosan nem zökkenőmentes tanulási folyamat lesz. A gazdasági kényszerből, tőkehiányból fakadó helyzetben szerzett tudás nagyobb teret nyithat a egyéb területeken is a vállalkozó partnerek előtt.

A szerződés megkötése előtt szükségszerű, hogy az önkormányzati testületekben politikai konszenzus alakuljon ki mind az ellátandó feladatok pontos megfogalmazásáról, mind a teljesítés méréséről. Ezeket az önkormányzatoknak a közhasznú szerződésekben el kell fogadtatniuk partnerükkel. Minden szerződésben alkalmas eljárást kell találni a gyors és hatásos visszacsatolásra is, arra az esetre, ha a szolgáltatás nem elégítené ki a követelményeket, ám kellő védelmet is kell adni a munkához.

A **közpénzek felhasználásának ellenőrzésére** is a közhasznú szerződésnek kell garanciákat adnia, támaszkodva azokra a szabályokra, melyekkel a közhasznú szervezetekről szóló törvény - a kapcsolódó jogszabályokkal együtt - átláthatóvá kívánja tenni alanyai működését. Szerződéskötéskor nem szabad megfeledkezni arról, hogy önálló szervezet gazdálkodásába kell bepillantást kapnia az önkormányzatnak, kényes egyensúlyt találva az ellenőrzés szigora és a betekintés korlátozottsága között.

Még előljáróban szeretnénk megjegyezni, hogy a közhasznú szervezeteknek tulajdonított⁴⁶ hatékonyabb szolgáltatásnyújtási képesség semmiképpen nem jelentheti azt, hogy az önkormányzati intézményi ellátás

⁴⁶ Kuti Éva mutatott rá A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában (Közgazdasági szemle, XLIII. évfolyam 1996. október 905-919.) című tanulmányában, hogy a civil szervezetek hatékonyságára vonatkozó tételt még senki nem vizsgálta, így nem is bizonyítható tudományos módszerekkel.

nyújtásához szükségesnél kisebb önkormányzati finanszírozás mellett köthetőek lennének feladat-átadási szerződések. Ez a kijelentésünk ma Magyarországon nem sokkal több, mint egy közhelyes bölcelet. Ugyanis azt, hogy mennyibe kerül egy ellátás, nem nagyon vizsgálták. **A központi költségvetés által biztosított normatívák ugyanis köztudomásúan nem elegendőek az ellátásokhoz** - emlékezzünk például a bölcsőde-bezárásokra, amiknek okai között döntő súlyú volt a támogatási-bekerülési olló elviselhetetlen megnyílása, szintén közismert a közoktatási normatívák elégtelen volta is -, ilyen körülmények között a minisztériumoknak természetesen nem érdeke a tényleges ráfordítási igény felmérése és főleg nem publikálása, hiszen azok alapján kellene biztosítani a központi költségvetési támogatást. Az önkormányzatok által közzétett ráfordítási adatok pedig olyan szórást mutatnak, ami szintén nem lehet egzakt meghatározás alapja. Tudományos igényű átfogó kultúra-, szociális ellátás-, stb. szakközgazdaság-tani felmérések pedig nincsenek. Így nem tudunk különösebb meghatározást adni a szükséges finanszírozási mértékre, mint azt a tapasztalati számot, amit adott település az elmúlt időben az egyes szolgáltatásokra költött - legfeljebb a tájegység alapvetően azonos jellegű településeinek azonos jellemzőjű ellátóinak költségeire támaszkodhatunk még, tudottan korlátozott érvényességgel. Tehát azt mondjuk fenti állításunkkal, hogy **nem szabad sem az önkormányzatnak átadni, sem a vele szerződést kötő partnernek a korábban szükségesnél kisebb fedezet biztosítása mellett átvenni a feladatot, mert az a jogosultak ellátásának minőségét illetve az ellátáshoz való hozzáférést veszélyeztetheti.** Reális lehetőség a költségek együttes elemzésének kikötése a finanszírozás elvi szintű szabályozásának közös megalkotására, aminek eredményeként valóban csökkenhet az ellátásra fordítandó önkormányzati kiadás vagy a nőhet a hatékonyság, azaz azonos ráfordítás mellett javulhat az ellátás színvonala, az ellátottak száma, de ez semmiképpen nem tekinthető szükségszerűen teljesülő célnak.

Bizonyos szempontból ennek éppen az ellenkezője várható: a szerződéses feladatellátók ugyanis jóval erősebb alkuhelyzetből küzdhetnek azért, hogy az ingatlanok és az ellátásokhoz használt egyéb eszközök megfeleljenek a korszerű szakmai követelményeknek, mint például - az épületek állagából levonható következtetés alapján - teheték ezt az önkormányzati alkalmazott - így egzisztenciálisan függő - általánosiskola-igazgatók. Ez azonban az ellátásokra jogosultak, a polgárok érdekeinek képviselője és kielégítése.

3. Az egyes szervezettípusok jellemzői

A konkrét szervezeti jellemzők áttekintését kezdjük azokkal a szervezetekkel, melyeknek alapítója az önkormányzat!

3.1 Közhasznú társaság

A Polgári Törvénykönyv⁴⁷ által leírt közhasznú társaság - melynek nem csak partnere, de alapítója is lehet az önkormányzat - ma még nem tartozik az elterjedt vállalkozási formák közé. **Az alapforma - a korlátolt felelősségű társaság - közismert, a lényegi különbséget a polgári törvénykönyv definíciószerűen megadja:**

„A közhasznú társaság közhasznú - a társadalom közös szükségleteinek kielégítését nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül szolgáló - tevékenységet rendszeresen végző jogi személy. A közhasznú társaság üzletszerű gazdasági tevékenységet a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében folytathat; a társaság tevékenységéből származó nyereség nem osztható fel a tagok között.”⁴⁸

Fontos tudnunk továbbá, hogy:

„Közhasznú társaságot természetes és jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság alapíthat, illetve működő ilyen társaságba tagként beléphet.”⁴⁹

Önkormányzatok eddig jellemzően **korábbi intézményeik átalakításával alapítottak** közhasznú társaságokat, melyek a variációs lehetőségek igen változatos megvalósulásait mutatják: tekintettel kis számukra is, jószerevel ahányan vannak, annyifélek.

Míthogy közhasznú társaságot gyakorlatilag minden jogalany alapíthat, ez a forma közfeladat ellátójaként szóba jöhet önkormányzat adott célra alapított szervezeteként és a feladatot elvállaló - az önkormányzattól függetlenül létrejött - szervezetként is.

Lássuk először a közös jellemzőket!

A közhasznú társaság **alapítására és adminisztrációs, adó-, stb. kötelezettségeire** - természetesen a közhasznú szervezetekről szóló törvény alapján a közhasznú szervezeteket megillető adó-, illeték-, vám-, stb. kedvezmények mellett - a korlátolt felelősségű társaságokra vonatkozó szabályozások érvényesek, **kötelezően elrendelve felügyelő-bizottság és könyvvizsgáló választását.**⁵⁰ (Ezért egy esetleges átalakítás előtt mindenképpen összevetendők a meglévő költségvetési intézmény és a megalakítandó közhasznú társaság adminisztratív feladatai és azok költségei.)

⁴⁷ Törvény a Polgári törvénykönyvről §

⁴⁸ 57. § (1)

⁴⁹ 58. § (1)

⁵⁰ 59. § (2) A közhasznú társaságnál felügyelő-bizottság létrehozása és könyvvizsgáló választása kötelező. Ha a felügyelő-bizottság a közhasznú tevékenység folytatásának feltételeiről kötött szerződés megszegését észleli, köteles haladéktalanul összehívni a közhasznú társaság taggyűlését.

A külső **források bevonása** szempontjából a közhasznú társaság kedvező forma lehet, mivel a törvény erejénél fogva alaptevékenysége támogatására jogosult gazdálkodási tevékenységre, tehát együttműködő partnerként, szolgáltatóként maga is bővítheti anyagi eszközeit. A költségvetési alapok pályázati kiírásai lehetővé teszik közhasznú társaság támogatását.

A közhasznú társaság az összes többi közhasznú szervezeti típussal szemben hallatlan előnyben van abban a tekintetben, hogy **jelentős alapítóvagyonnal** rendelkezik - az összeg nagysága tekintetében is a korlátolt felelősségű társaságokra érvényes aktuális szabályozás hatályos -, ami egyrészt a tevékenység folytatásához szükséges saját eszközökkel való rendelkezést jelentheti, másrészt a szerződés betartása mögé vagyoni garanciát állít.

3.2 Önkormányzati (rész)tulajdonú közhasznú társaság

Mint már láttuk, közhasznú társaság alapítására minden jogalany jogosult, sőt, **egy társaság alapításában több alapító is részt vehet**, illetve egy társaságot több tulajdonos - köztük önkormányzat is - birtokolhat.

Költségvetési intézmények dolgozói néhányszor saját egzisztenciális biztonságukat növelendő, de többnyire önkormányzati nyomásra lettek alapítótársakká közhasznú társaságokban önkormányzatok mellett. Bizonyára lesz ilyenre példa a jövőben is. Ugyanígy biztosra vehetjük olyan közhasznú társaságok létrehozását, melyekben jogi személy lesz az önkormányzat partnere - például egy nagyvállalat jelentős anyagi hozzájárulása fejében saját magának jelentős, politikai erőknél pedig minimális beleszólást kíván biztosítani egy középiskolában, ahol viszont az önkormányzat is nagyobb szerepet kíván, mintsem, hogy csak az épületet biztosítsa. Az ilyen társaságok esetében a garanciális rendszer egy további - igen sokféle megoldási lehetőséget kínáló - eszközzel bővül. Ez a **társasági szerződés**, mellyel az alapítók az alapítói jogok megosztásáról, gyakorlásáról rendelkeznek. Az ilyen esetekben szükségszerűen részletes és aprólékos alkufolyamatban párhuzamosan kell kidolgozni a társaság struktúráját, az azt leíró társasági szerződést, továbbá a közhasznú szerződés alapvetéseit, melyeknek együttesen, de elkülönítetten kell kielégíteniük az önkormányzat ellátási kötelezettségeiből, illetve az önkormányzat és partner tulajdonosi szempontjaiból adódó követelményeit.

Az önkormányzat szempontjából is igen nagy körültekintést igényel a **kettős kötődés**, hiszen a kizárólagosan birtokolt társaságban tulajdonosként egyszerűen érvényesítheti szándékait; olyan partnerrel szemben pedig, melyben nincs tulajdona, teljes a szabadsága a közhasznú szerződés megkötésekor. A részben tulajdonolt közhasznú társaságok esetében mindkét pozíció nyitott. Ez persze segítheti nagyon kiegyensúlyozott működés kialakulását, de mindenesetre nyomos okok kellene ahhoz, hogy az önkormányzat vállaljon

egy ilyen együttműködést. A partnernek komoly, az önkormányzat számára értékes anyagi és/vagy szellemi forrásokkal kell rendelkeznie.

(A nyilvános társasági szerződés mellett természetesen létezhet csak az alapítók által ismert **szindikátusi szerződés** is, mely a közös társasággal kapcsolatos további megállapodásokat tartalmazhat. Például a tulajdonhányad esetleges értékesítésére, a szervezet későbbi átalakítására vonatkozó és/vagy hosszú távú megállapodásokat, stb. Ezek azonban alapvetően üzleti, tulajdonosi jellegű megállapodások, melyek a szolgáltatásnyújtásra közvetlen hatással alig vannak.)

Az általános jellemzők mellett fontos, hogy a teljesen vagy részben önkormányzati alapítású, tulajdonú közhasznú társaságok esetében az önkormányzatnak kizárólagos - illetve az alapításkor kikötött (reális feltételezés szerint nagy) mértékű beleszólása van a vezetés, a felügyelő bizottság kiválasztásában. Ezek az eszközök alkalmasak a gazdasági mellett a szakmai működés erős ellenőrzésére is, ráadásul **a kontroll gyakorló személyes felelősséget is viselnek** az intézmény működéséért. Ez mindenképpen sokkal alaposabb és állandóbb kapcsolatot jelent a közösség igényeivel, mint a költségvetési intézmények szokásos irányítása.

3.3 Független közhasznú társaság

Azon társaságokkal - és minden más szervezettel - való feladat-ellátási megállapodás esetén, melyekben az önkormányzatnak nincsenek tulajdonosi pozíciói, a közhasznú szerződésnek kell minden garanciát biztosítania.

A nem tulajdonolt partnerekkel való szakmai kapcsolattartás - az elvárások, a nyújtandó szolgáltatások megfogalmazása és teljesítésük ellenőrzése - is nehéz pont az önkormányzatok számára, miközben ez önmagában nem ad megoldást a szakmai legitimitás problémájára, azaz arra, hogy az önkormányzatok a lehető legnagyobb biztonsággal azokat a szolgáltatásokat biztosítsák, amire a polgároknak igényük van. Viszont sokkal nagyobb a felelősség, mint önkormányzati tulajdonlás esetében, hiszen a szakmailag megalapozatlan, a partner számára kárt okozó döntések, intézkedések végső soron a bíróság mérlegére kerülhetnek, ahol a költségvetési intézmények irányításánál napi gyakorlatot jelentő esetlegességek könnyűnek találtathatnak, ami (köz)penzbe kerülhet. **Biztosra vehetjük, hogy a közhasznú társaságok fogják leghatározottabban érvényesíteni törvényes jogaikat, hiszen a többi szervezettípussal szemben ők rendelkeznek saját vagyonnal is, amit a szerződések be nem tartása kockára tehet, pontosan ezért kötelezi a törvény a felügyelő bizottság tagjait minden ezt megakadályozó intézkedés megtételére.**

3.4 Közalapítvány

A közhasznú társaság mellett a közalapítvány a másik önkormányzat által alapítható, közhasznú szervezeti forma.

A Polgári törvénykönyv definíciója szerint: „A közalapítvány olyan alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete közfeladat-ellátásának folyamatos biztosítása céljából hoz létre. Törvény közalapítvány létrehozását kötelezővé teheti.

(...)

[A törvény] alkalmazásában közfeladatnak minősül az az állami vagy helyi önkormányzati feladat, amelynek ellátásáról - jogszabály alapján - az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. A közalapítvány létrehozása nem érinti az államnak, illetve az önkormányzatnak a feladat-ellátására vonatkozó kötelezettségét.”⁵¹

(Az alapítványok általános bemutatását rögtön a közalapítvány után következik.)

A közalapítványokra vonatkozó legfontosabb további szabályok:

„(4) Közalapítvány alapítására jogosult szerv alapítványt csak közalapítványként hozhat létre.

(5) Közalapítvány létesítése esetén az alapító okiratban a kezelő szervet is meg kell jelölni, vagy ilyen célra külön szervezet - ideértve a kezelő szerv ellenőrzésére jogosult szervet is - létrehozásáról kell gondoskodni.

(6) A közalapítvány alapító okiratát hivatalos lapban közzé kell tenni.

(7) A közalapítványhoz - ha törvény eltérően nem rendelkezik - bárki feltétel nélkül csatlakozhat, az alapító okirat azonban előírhatja, hogy a csatlakozás elfogadásához a kezelő szerv (szervezet) jóváhagyása szükséges.

(8) A kezelő szerv (szervezet) a közalapítvány működéséről köteles az alapítónak évente beszámolni és gazdálkodásának legfontosabb adatait nyilvánosságra kell hoznia. A közalapítvány gazdálkodásának törvényességét és célszerűségét - a helyi önkormányzat képviselő-testülete által alapított közalapítvány kivételével - az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

(9) A bíróság a közalapítványt az alapító kérelmére nemperes eljárásban megszünteti, ha a közfeladat iránti szükséglet megszűnt vagy a közfeladat-ellátásának biztosítása más módon, illetőleg más szervezeti keretben hatékonyabban megvalósítható. A közalapítvány megszűnése esetén a közalapítvány vagyona - a hitelezők kielégítése után - az alapítót illeti meg, aki köteles azt a megszűnt közalapítvány céljához hasonló célra fordítani és erről a nyilvánosságot megfelelően tájékoztatni.”⁵²

⁵¹ 74/G. § (1)

⁵² 74/G. §

Ezek a szabályok nagyrészt már önmagukban is pontos választ adnak a megfogalmazott követelményekre, s további garanciák megteremtésére ad lehetőséget a közhasznú szerződés.

A közalapítványok esetében is elegendő az ingatlanok használatának biztosítása - tehát nem szükséges tulajdonba adásuk -, és az önkormányzat vagyona megőrzésére további garanciát jelent, hogy nem visszavonhatatlan a közalapítvány megalapítása, hanem lehetőség van más megoldás választására, ha a feladatot más formában kívánja megoldani. **Megszüntetés esetén az alapítóra száll vissza a vagyon, kikötve annak a megszüntetett közalapítványhoz hasonló célra történő felhasználását.**

A közalapítványok esetében egyaránt lehetséges, hogy az alapító által kinevezett kezelő testület - általános elnevezéssel kuratórium - saját maga vigye az összes ügyet, és az is, hogy irányítása mellett ügyvivő - titkár, igazgató, stb. - feladata legyen a napi ügyvitel.

A kuratórium tagjainak kijelölése jó eszköz az önkormányzat kezében arra, hogy a település különböző igényeket megfogalmazó csoportjai, közösségei, esetleg szervezetei számára közvetlen befolyást adjon az ellátások formáinak és tartalmának alakítására.

A kuratórium működése is - hasonlóan a közhasznú társasághoz - egyértelmű, folyamatos kapcsolatot jelent az önkormányzattal illetve a szolgáltatásokat igénybe vevőkkel.

A közalapítványt törvényi szabályozása garanciákkal igen védett közhasznú szervezeti formává teszi, de a klasszikus civil szervezeti feladatvállalás itt nem érvényesül, hiszen nem civil, hanem önkormányzati akaratból jön létre a szervezet.

Közfeladatok közalapítvány útján való ellátása két esetben különösen indokolt. Akkor, amikor az önkormányzat saját eszközei nem elégségesek valamely szolgáltatás nyújtásához, ezért szükség van **adományozók - tehát a megvalósításba beleszólni nem kívánók, tulajdonosi pozíciót nem vállalók - támogatására.** Vagy olyan esetben, amikor az önkormányzat eszközei elégségesek, de a működtetést gesztus értékkel szeretné magától, a politizálástól elemelni az önkormányzat, s ezért civil irányítás, kontroll alá kívánja helyezni a szolgáltatást, **co-management** megoldást választva (a lassan meghonosodó kifejezést magyarul talán együttirányításnak mondhatnánk?).

3.5 Alapítvány

Az alapítványra vonatkozó törvényi szabályozásból⁵³ témánk szempontjából az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni:

„Magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság (a továbbiakban együtt: alapító) - tartós közérdekű célra - alapító okiratban alapítványt hozhat létre. Alapítvány elsődlegesen gazdasági tevékenység folytatása céljából nem alapítható. Az alapítvány javára a célja megvalósításához szükséges vagyont kell rendelni. Az alapítvány jogi személy.
(...)

A nyilvántartásba vétel után az alapító az alapítványt nem vonhatja vissza.”

A számtalan lehetséges kategorizálásából kiemeljük, hogy vannak:

- zárt és nyílt,
- konkrét cél teljesítését kitűző (project) és általánosabb célú alapítványok, továbbá
- adománygyűjtők, adományosztók, szolgáltatók, érdekvédelmi, korábbi állami feladatot ellátók, társas kapcsolatokat elősegítők.

A zárt alapítványok esetében az alapító által a célra rendelt vagyonhoz senki nem járulhat hozzá⁵⁴, míg a nyílt alapítványok céljaival egyetértők eszközeikkel hozzájárulhatnak azok megvalósításához. A zárt alapítvány céljaira az alapítónak akkora vagyont kell rendelnie, ami hozadékaival együtt elégséges a kitűzött célok teljesítésére, míg a nyílt alapítványoknál a tevékenység megkezdését kell biztosítani.

A konkrét cél megvalósítására létrejött alapítványok a cél elérésekor vagy lehetetlenné válásakor megszűnnek⁵⁵, míg az általánosabb célúak külső kényszertől nem befolyásolt időtávon⁵⁶ szolgálnak a közjót.

Nyilvánvaló, hogy a közellátások biztosítóiként - a szabályt erősítő kivételektől eltekintve - a szolgáltató típusú, nem egy konkrét cél (project) eléréséért létrehozott alapítványok közül a nyílt alapítványok jönnek szóba.

Az alapítványi forma fontos tulajdonsága az **alapítótól való elkülönültség**, aminek törvényi biztosítéka, hogy a létrehozás, az alapító okirat elkészítése és módosítása, a kurátorok kijelölése és a más alapítvánnyal való esetleges egyesítés alapítói jogain túl minden döntés az alapítvány kezelő testületét (kuratóriumát) illeti, ahol az alapító nem rendelkezhet döntő befolyással. Ettől függetlenül ajánlható, hogy a feladat-ellátási megállapodás előkészítése során az

⁵³ Polgári törvénykönyv 74/A-F. §

⁵⁴ Ilyenek például a díjalapítványok és például ezért hívják a nem Nobel által alapított közgazdasági díjat Nobel Emlékdíjnak

⁵⁵ Például, ha elkészül egy műemlék rekonstrukciója vagy, ha ez már soha többé nem lesz lehetséges, mert megsemmisül az óvandó érték.

⁵⁶ Ilyenek például az idősgondozó alapítványok.

önkormányzat tájékozódjon az alapító véleménye felől. Ugyanis az alapítványok esetében sem szükségszerű, hogy számottevő vagyonnal rendelkezzenek, így **a megkötött megállapodás teljesülésének garanciái itt is inkább személyi, mint érdemben peresíthető jogi-vagyoni biztosítékok**. A személyi garanciákat pedig semmissé teheti, ha az alapító megváltoztatja a kuratórium összetételét, ami - mint láttuk - jogában áll.

Az alapítványok felügyeletét az ügyészség látja el, ami a tevékenység jogszerűségi és alapítási cél szerinti ellenőrzését jelenti, eltérés esetén eszköze pedig csak a felszólítás és az alapítvány bírósági bejegyzése megszüntetésének kezdeményezése. Azaz **a hibákra való figyelmeztetés nem jár együtt semmiféle beleszólási joggal**. Akkor sem, ha a kuratórium - illetve az alapító - nem orvosolja azokat.

Az alapítványok bejegyzése és gazdálkodása egyszerű és olcsó formákban zajlik. Ezek közül a gazdálkodás fontos témánk szempontjából. Az 1998 nyarán hatályos vonatkozó kormányrendelet⁵⁷ azt célozza, hogy a legkisebb terhet kelljen viselniük az alapítványoknak, de mégis legyenek alapvető garanciái a gazdálkodásnak. Az alapítvány autonómiája szempontjából fontos, hogy a kormányrendelet kimondja:

„9.§ Az alapítvány az egyéb bevételei között nyilvántartott, az éves költségvetésről szóló törvény szerint szerződéses jogviszony alapján **állami feladat-ellátás címén kapott céltámogatás felhasználását, maradványának elszámolását a céltámogatást nyújtó szervezet előírásainak megfelelően végzi.**”

Arra vonatkozóan is tartalmaz a rendelet szabályozást, hogy mely alapítványok vállalkozhatnak közfeladat-ellátására, kimondván:

„Az alapítvány az alapító okiratban meghatározott célok szerinti tevékenységet (a továbbiakban: alapítványi célú tevékenység) folytathat és vállalkozási tevékenységet végezhet, amennyiben az az alapítvány célját nem veszélyezteti.”⁵⁸

Tehát azok az alapítványok jönnek szóba, melyeket - nem önkormányzatok vagy más, csak közalapítvány alapítására jogosultak - kifejezetten közfeladat-ellátására hoztak létre, illetve amelyek alapítási céljait a teljesüléshez közelebb viszi valamely közfeladat-ellátása.

Az alapítványok **a külső források bevonása lehetősége** szempontjából nem ítélték meg egyértelműen. Az újkori hazai alapítványtörténelem első éveinek visszaélései miatt a közvélemény szemében nem makulátlan ez a forma. Kifejezte ezt az adományozást a kezdeti évekénél jóval kevésbé ösztönző

⁵⁷ 115/1992. (VII. 23.) Kormányrendelet az alapítványok gazdálkodási rendjéről

⁵⁸ 2. § (2)

adószabályozás is. Bár a közhasznú szervezetekre vonatkozó kedvezmények természetesen megilletik az alapítványokat is, a társadalmi megítélés még nem felejtette le a botrányokat, miközben még mindig abban a romantikus csodaváros hitben él, hogy elegendő egy célt kitűzni és az a köz adakozásából már meg is valósul. A szektor szívós munkájára lesz szükség, hogy az alapítványok - többek között szolgáltatásaik színvonala alapján - megbecsült feladatellátókká legyenek és ennek kifejeződéséül forrásokkal is támogassák őket.

Az elmúlt években a központi költségvetési forrásokat leosztó közalapítványok, alapok egy része teljesen vagy csak egyes pályázatok kiírásában kizárta alapítványok támogatását. Szükséges lesz ezt a gyakorlatot harmonizálni a közhasznú szervezeti törvénnyel: csak a mainál sokkal szűkebb körben lehet ennek a gyakorlatnak jogosultsága, a mainál sokkal határozottabb elvi megokolás alapján.

Az alapítványok is végezhetnek vállalkozói tevékenységet céljaik megvalósítása érdekében.

Meglátásunk szerint alapítvány közfeladat ellátásával történő megbízására alapvetően ott kerülhet sor, ahol a - helyi és napi - politika szférájától határozottan elkülönülő, világosan megfogalmazott szellemi értékeket megjelenítő csoport van, mely reprezentativitásával vagy éppen ellenkezőleg, homogenitásával vitathatatlanul megjeleníti a helyi követelményt, vagy annak egy markáns részét, ahol működik olyan szakmai-szellemi fórum, mely képes folyamatosan gondozni valamely ellátás ügyeit, ideértve az ellátás legitimitása - a polgárok igényeinek feltárása és kielégítése - kérdését is. Ennek kisebb településeken látjuk nagyobb valószínűségét, ahol a klasszikus érték közvetítő értelmiségi magatartása és a helyi gazdaság vezető szereplőinek település iránti felelőssége önmagában is erőforrásként tud megjelenni és ahol az intézményi forma költségeinek egy része megváltható önkéntesi munkával, s így is bővíthetőek a szűkös források.

Nagy a valószínűsége még ezen forma alkalmazásának akkor is, ha a feladat-ellátásra vállalkozni kívánók nem rendelkeznek társaság alapításához elégséges eszközökkel vagy nem akarják vállalni a társaság magasabb működési költségeit. Az ilyen **szolgáltató kialapítványok** jellemző és nagyszámú szereplői Nyugat-Európában a humán szolgáltatási szférának, amiben bizonyára annak is jelentősége van, hogy a kuratóriumi tagok egyúttal az ellátások biztosításában is vezető szerepet töltenek be, egy pontba koncentrálván a vezetés összes funkcióját, a stratégiai tervezéstől a megvalósításig.

3.6 Társadalmi szervezetek

A polgárok szövetkezésének keretét adó szervezeteket - azonos módon - két törvény is leírja. Bár a Polgári törvénykönyv is szól az egyesületekről, az egyesülési jogról rendelkező külön törvény⁵⁹ a forma tényleges szabályzója.

Ennek a formának⁶⁰ lényegi jellemzője, hogy:

- legkevesebb tíz alapító hozhatja létre,
- a szervezet teljesen autonóm, csak törvényességi felügyeletet gyakorol felette az ügyészség,
- a szervezetben belül a tagok teljesen egyenrangúak, aminek végső biztosítéka, hogy a tagok az alapszabállyal ellentétes működést feltételezve bírósági felülvizsgálatot kérhetnek,
- a szervezet alapvető döntéseit a törvény a közgyűlés hatáskörébe utalja,
- a szervezet bejegyzése, működtetése egyszerű, olcsó,
- a gazdálkodást kormányrendelet⁶¹ szabályozza,
- a társadalmi szervezet végezhet vállalkozói tevékenységet, de kifejezetten ilyen célra nem alapítható.

Külső források bevonása szempontjából a társadalmi szervezeteket felértékeli, hogy támogatóikkal lehetnek a központi költségvetési forrásoknak, jogosultak gazdálkodói tevékenységre és speciális előnyként **jelentős önkéntesi munkát lehetnek képesek mozgósítani** - hiszen szabad polgárok pont azért hozták létre őket, hogy valamely célt összefogásukkal, közös munkálkodással érjenek el.

4. A társadalmi szervezeti forma fontos jellemzői a feladat-ellátás tekintetében

A társadalmi szervezetek közfeladattal való megbízás szempontjából fontos figyelembe vennie az önkormányzatnak, a **tagok szervezeten belüli nagy autonómiáját**, hiszen a vezetők könnyen változhatnak, így nincs meg az a személyi állandóság, amit például a kurátorok mandátumának hossza ad az alapítványok esetében. Ugyanebből a szempontból fontos tudni, hogy a szervezet mely testületének illetve képviselőjének mekkora a kompetenciaköre, továbbá mi a teljes tagság véleménye a feladatvállalásról.

⁵⁹ 1989. évi II. törvény

⁶⁰ Az egyesülési jog részeként elismeri a törvény a nem formalizálódó, bírósági bejegyzést és ezzel jogi személyiséggé válást nem igénylő, minden kötelezettségtől mentes szervezetek - pontosabb itt mozgalmakról szólni - létrehozásának jogát is. Témánk vizsgálata szempontjából csak a bejegyzett, jogi személyiséggel bíró szervezetek relevánsak, így a továbbiakban csak ezeket értjük társadalmi szervezetek alatt.

⁶¹ 114/1992. (VII. 23.) Korm. rendelet a társadalmi szervezetek gazdálkodó tevékenységéről

Fontos tudni, hogy **a társadalmi szervezet felelősség szempontjából nagyon nehezen megfogható szervezeti típus:** a tagság bármikor felülbíráhatja korábbi döntését és mivel személyes vagyonával nem felelős döntéseiért - csak a megállapított tagdíj megfizetéséért -, továbbá a társadalmi szervezetek alapítását és működését törvény nem köti vagyoni feltételekhez, a társadalmi szervezetek jellemzően nem rendelkeznek olyan vagyontárgyakkal, melyek jogvita esetén az ellenérdekelte fél anyagi követelésének teljesítését ígérnek. A társadalmi szervezeteknek nincs megváltoztathatatlan döntése és nincs veszténivalója, ami egy szerződés garanciája lehetne.⁶² **Ez erősen kétes lehetőséggé teszi a társadalmi szervezetek perelhetőségének értelmét, amit különösen fontos figyelembe venni szolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződések feltételeinek kialakításakor, jellemzően nem jogi szankciókat és főleg megelőző garanciákat kell beépíteni.** Legalább kezdetben - a polgároknak a szolgáltatásokhoz való jogának garantálása érdekében - indokolt rövid finanszírozási és ellenőrzési periódusokban megállapodni. A társadalmi szervezeteknek nem céljuk a vagyonfelhalmozás, az elmúlt évek gazdasági viszonyai amúgy sem kedveztek volna annak, így szükségszerű, hogy a feladatátvállalások során - használatra - megkapják az önkormányzatoknak a feladat-ellátáshoz kapcsolódó minden eszközét. **A vagyoni felelősségről elmondottak fényében azonban semmiképpen nem ajánlható a tulajdonba adás, hiszen a társadalmi szervezetek törvényi szabályozása nem nyújt vagyoni garanciákat a partnereknek.** Az ellátás folyó kiadásainak biztosításán túl elengedhetetlen, hogy a szerződés pontos garanciákat tartalmazzon egyrészt az eszközök, főleg az ingatlanok karbantartásának finanszírozására, másrészt az ilyen célra adott támogatás célszerű felhasználására.

Ezért véleményünk szerint a társadalmi szervezetek ott lehetnek biztos közfeladat-ellátók, ahol nagyon határozott és nem múló érdeke van a tagoknak illetve a szervezet egészének. **Így különösen alkalmas lehet ez az ellátó rétegszolgáltatások nyújtására.** Például egy gyerekszervezet remekül üzemeltethet gyerekházat. Sőt, akár az is elképzelhető, hogy ezt kizárólag saját tagjai számára működtesse, ha az adott településen oly sok tagja van, hogy az ő ellátásuk leköti a kicsi intézmény minden kapacitását. Ez a civil szervezetek erősítése, a polgár-nevelés előnyei mellett az intézményi kínálat és a lakossági igények közötti legitimációs kérdést is kiiktatja. Ugyanígy működtetheti a közösségi házat a településrészt egyesülete, nyugdíjasok napközijét maga a nyugdíjas-egyesület - s a szolgáltatás igénybevevői közvetlenül eldönthetik, kik lesznek saját alkalmazottaikként gondozóik!

⁶² Sajnálatos módon az általános hazai közállapotok mellett az erkölcsi jóhír, a goodwill megőrzése nem ilyen érték.

Alapvetően az ilyen rétegszolgáltatásoknak nagyobb településeken lehet esélye, ahol eddig sem nyújthatta egy szolgáltató az egész településen az ellátást.

Dr. Bódi György

A civil partner, mint gazdálkodó szervezet

Az egyesülési jogról szóló 1989. II. törvény és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: Polgári Törvénykönyv) vonatkozó paragrafusai egyértelműen rögzítik, hogy társadalmi szervezet, alapítvány, közalapítvány, közhasznú társaság elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenységre nem alapítható. A köztestületekről szóló törvények (az 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról és az 1994. évi XVI. törvény a Gazdasági Kamarákról) még szigorúbban fogalmazzak: tiltják vállalkozást a szervezeten belül, az csak a kamarák által létrehozott közhasznú társaság keretei között végezhető. Az egyedüli kivétel a közhasznú társaság, ahol az üzletszerűen végzett gazdasági tevékenységet (amelyet a társaság a közhasznú tevékenység elősegítése érdekében folytathat) már a szervezetre vonatkozó Polgári Törvénykönyv 57. § (1) bekezdés is nevesíti, s ahol elsődleges cél a nyereség elérése.

Szögezzük le gyorsan: ezen alapelv mellett is elengedhetetlen követelmény a nonprofit szervezetek megalapozott, szakszerű és eredményes gazdálkodása. Enélkül ugyanis maga a közhasznú tevékenység kerül veszélybe, aminek folytatására a szervezet létrejött. A civil szektor több mint ötvezer nyilvántartott szervezete egyre jelentősebb gazdasági tényező is: a KSH becslései szerint a szektor 1997. évi bevételei meghaladták a 250 milliárd forintot, s az itt foglalkoztatottak létszáma megközelíti a hatvanezret.

A szervezetek gazdálkodását már eddig is számos jogszabály szabályozta:

- a mindenkor hatályos adótörvények,
- a számviteli törvény (1991. évi XVIII. törvény),
- a 114/1992. (VII. 23.) Kormányrendelet a társadalmi szervezetek gazdálkodásáról,
- a 115/1992. (VII. 23.) Kormányrendelet az alapítványok gazdálkodásáról,
- a 8/1996. (I. 24.) Kormányrendelet a számviteli törvény szerinti egyéb szervezetek éves beszámoló készítésének és könyvvizelési kötelezettségeinek sajátosságairól.

A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti közcélú felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. és az 1997. évi CXXIX. és a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvények a

gazdálkodásban új lehetőségeket és kötelezettségeket teremtettek, illetve a nonprofit törvény átfogóan rögzíti a gazdálkodás alapelveit és szabályait is.⁶³

Mindezen körülmények alapján egyértelmű, hogy alaposan felértékelődik a nonprofit szervezetek vezetőinek pénzügyi, gazdasági felkészültsége, s a szervezetek gazdálkodása egyre inkább professzionista ismeretek igényel. Ez nemcsak a jogszabályok ismeretét jelenti, hanem olyan szemléletet is feltételez, amelyben a programok és feladatok mellett helye van a pénzügyi tervezésnek is. Az állami, önkormányzati szervezeteknek csak az a civil szervezet lehet egyenrangú partnere, ahol a támogatások, a szerződés szerint átadott források felhasználása jogszerű, nyomon követhető, ahol hatékonyság- és költségelemzést is végeznek, ahol a „hozzáadott érték” meghaladja a költségvetési szféráét.

A KSH adatai szerint a nonprofit szervezetek összbevételén belül az állami támogatás aránya évek óta tartósan 22% körül alakult, s ez megközelítőleg fele a fejlett gazdaságokkal és nonprofit kultúrával rendelkező országok átlagának. Különösen figyelemre méltó az a további körülmény, hogy az állami támogatásoknak négyötöde központi alapokból származik, s igen alacsony a normatív és az önkormányzati támogatások aránya. A szektor jelenleg állami és önkormányzati szinten is alutámogatott. E tendencia megváltoztatásához a jogszabályi garanciák már adottak.

Milyen garanciák vannak az állami, önkormányzati források cél szerinti felhasználásának?

- A közalapítványok esetében az alapító kvázi tulajdonosi jogokkal felruházott, hiszen a kezelő szervezet évente köteles az alapítóknak a működésről és a gazdálkodásról beszámolni, illetve az utóbbi legfontosabb adatait nyilvánosságra hozni. Az alapító dönthet a közalapítvány megszüntetéséről, s a vagyon - az esetleges tartozások kiegyenlítése után - visszaszáll az alapítóra.
- Az önkormányzatok által alapított közhasznú társaságoknál már valódi tulajdonosi jogosítványok jelennek meg, és a folyamatos ellenőrzés is biztosított a kötelezően létrehozandó felügyelő bizottság illetve a kötelezően választandó könyvvizsgáló által.
- Ez tehát az alapja a közhasznú szervezetekről szóló törvény előírásának, miszerint azon nonprofit szervezeteknek, amelyeket az államháztartás alrendszeréből származó vagyon felhasználásával alapítottak (a közalapítványok és az állami, önkormányzati alapítású közhasznú társaságok

⁶³ Megjegyezzük: azon szervezetek, amelyek az 1997. évi CXLII. törvény alapján (amely a társadalmi szervezetek által használt állami tulajdonú ingatlanok jogi helyzetének rendezéséről szól) tulajdonhoz jutnak, új távlatait kapják meg nemcsak a közhasznú tevékenységnek, hanem az ezt szolgáló gazdálkodásnak is.

mind ilyenek), valamint a létesítő okirat szerint rendszeres költségvetési támogatásban részesülő szervezeteknek kötelező 1998. június 1-ig a közhasznúsági nyilvántartásba vételüket kérni. Ennek elmulasztása esetén a támogatások folyósítását fel kell függeszteni, s a szervezet megszüntetése is kezdeményezhető.

- Közhasznú szervezet az államháztartás alrendszerétől - a normatív támogatás kivételével - csak írásos szerződés alapján részesülhet támogatásban. A szerződésben meg kell határozni a támogatással való elszámolás feltételeit és módját.
- Az államháztartás alrendszerétől kapott támogatást a közhasznú szervezet hitel fedezetéül, illetve hitel törlesztésére nem használhatja fel.
- Bár a közhasznú szervezetekről szóló törvény - egy korábbi változatával ellentétben - nem tér ki az állami és az önkormányzati feladatok kihelyezésére, átvállalására, természetes, hogy az általános számviteli szabályok szerint ez is írásos szerződések alapján történik. Mindkét fél érdeke, hogy a támogatási szerződések tartalmi és formai követelményeit itt is érvényesítsék.
- A nonprofit törvény szerint a közhasznú szervezetek által évente készítenő és nyilvánosságra hozandó közhasznúsági jelentésben külön tételként kell kimutatni a központi költségvetési szervtől, az elkülönített állami pénzalaptól, a helyi önkormányzattól, a kisebbségi települési önkormányzattól, a települési önkormányzatok társulásától, az egészségbiztosítási önkormányzattól és mindezek szerveitől kapott támogatás mértékét és a költségvetési támogatás felhasználását.

Az állami, önkormányzati és civil kapcsolatok fentebb vázolt garanciáin túl alapvető fedezet a közhasznú szervezetek gazdálkodása, amelyeknek legfontosabb jogszabályokban rögzített követelményei a következők:

- A létesítő okiratban rögzíteni kell a nonprofit elvet, vagyis azt, hogy a szervezet gazdálkodása során elért eredményét nem oszthatja fel, azt a közhasznú tevékenységére kell fordítania. Ugyanott kell intézkedni arról is, hogy a vállalkozási tevékenység nem veszélyeztetheti a szervezet működésének egészét, s a közhasznú tevékenységet kell szolgálnia.
- A közhasznú szervezet gazdálkodását zömmel közpénzekből végzi (bizonyos értelemben közpénz a magánadomány is, hiszen adókedvezmény kapcsolódhat hozzá) ezért a kockázatvállalást a törvény két előírása is csökkenti:
 - 1, Közhasznú szervezet váltót, illetve más hitelviszonyt megtestesítő értékpapírt nem bocsáthat ki.
 - 2, Befektetési tevékenységet folytató közhasznú szervezetnek befektetési szabályzatot kell készítenie, amelyet a legfőbb szerv fogad el. A mai magyar nonprofit szervezetek jellemzően nem ingatlanokba, nemesfémekbe, műkincsekbe fektetnek be, hanem általában értékpapírt vásárolnak. Itt

természetes követelmények a hozam mellett a megbízhatóság és a likviditás fenntarthatósága is.

- Nem kötelező, de fontos eleme a törvénynek, hogy a szervezet cél szerinti juttatásait pályázathoz kötheti. Tiltja viszont a jogszabály a színlelt pályázatot.
- Az összeférhetetlenség számos elemét rögzíti a közhasznú szervezetekről szóló törvény, s ezek egyike kitér arra a gazdálkodási elvre, miszerint a szervezet a felelős személyt, a támogatót, valamint e személyek hozzátartozóját - a bárki által igénybe vehető szolgáltatások kivételével - cél szerinti juttatásban nem részesítheti.
- Ugyancsak van gazdálkodási követelménye közvetlen politikai tevékenység tilalmának is, hiszen a szervezetnek pártoktól függetlennek kell lennie és azoknak anyagi támogatást nem nyújthat.
- A civil szervezeteknek komoly segítséget jelent, hogy a közhasznú szervezetekről szóló törvény 6. §-a tételesen összefoglalja a kedvezményeket. A szervezetek természetesen e jogszabályoknak nemcsak kedvezményezettjei, hanem alanyai is, tehát az ezekből fakadó kötelezettségeiknek is eleget kell tenniük (sőt nemcsak a felsoroltaknak, hanem másoknak is, például a társadalombiztosítási járulék fizetésének).
- Tekintettel kell lenni a szervezetek gazdálkodása során az általános számviteli szabályokra (utalványozási rend, pénztárkezelés, nyilvántartások, stb.).
- Új elem a gazdálkodásban, hogy az 5 millió forintot meghaladó éves bevétellel rendelkező közhasznú szervezeteknél a vezető szervtől elkülönült, a működést és gazdálkodást ellenőrző felügyelő szervet kell létrehozni. Erről, valamint a felügyelő szerv összetételéről, hatásköréről és működéséről a létesítő okiratban kell intézkedni.

Milyen bevételei lehetnek a nonprofit szervezetnek?

Mind a közhasznú szervezetekről szóló törvény, mind a nonprofit szervezetek gazdálkodását szabályzó - korábban már megnevezett - kormányrendeletek alapvetően két nagy csoportba osztják a szervezetek bevételeit:

- a cél szerinti tevékenységhez kapcsolódó,
- valamint a vállalkozási tevékenységből származó bevételekre.

1. A cél szerinti tevékenységhez kapcsolódó bevételek

- Az alapítótól, a támogatóktól a közhasznú tevékenység folytatásához, vagy a szervezet működéséhez kapott adományok, felajánlások. A közhasznú szervezetekről szóló törvény és az 1998. évi adótörvények a készpénztámogatáson túl elismerik az ingatlanok, a dologi-tárgyi felajánlások,

értékpapírok átadását, sőt a szolgáltatások biztosítását is. A nem készpénzadományokat könyvszerinti értéken, vagy ennek hiányában szokásos piaci áron kell nyilvántartásba venni. Az adományokról kiadott igazolásokkal kapcsolatosan az 1998. évi adótörvények több új tartalmi követelményt fogalmaznak meg (az adományozó és a támogatott megnevezésén, székhelyén túl a kedvezményezett adószámát és a közhasznúsági végzés számát, a támogatott célt és az adomány összegét is fel kell tüntetni, és a kiadott igazolások másolatát 5 évig meg kell őrizni).

- Az adományok különleges fajtája az úgynevezett „1%-os felajánlás”, ahol az adományozó személye anonim, így természetesen igazolást sem lehet arról kiadni. A hatályos jogszabályok pontosan felsorolják azokat a feltételeket, amelyek alapján egy szervezet támogatható illetve a támogatás fogadására jogosult. Bár a civil szféra meglehetősen szigorúnak és bürokratikusnak minősíti az „1+1%-os” törvényt, az mégis vitathatatlan tény, hogy az 1996. adóévi felajánlásokból közel 2 milliárd forint került a szervezetekhez. Mindenekelőtt az állampolgárokat közvetlen közletről szolgáló iskolai, egészségügyi szervezetek részesültek a felajánlásokból, tehát a helyi feladatok megvalósításának forrásai gazdagodtak.
- A cél szerinti tevékenységhez kapcsolódó bevételek az államháztartás alrendszerétől, központi alapoktól, önkormányzatoktól, más alapítványoktól pályázatok útján nyert támogatások, vagy szerződés alapján a szervezet céljával összhangban levő tevékenység végzésére átvett összegek. Idetartoznak a normatív támogatások is.
- A közhasznú és a cél szerinti tevékenység folytatásából származó ár- és díjbevételek, költségtérítések sem számítanak vállalkozási bevételeknek, hiszen - bár a szervezet ellenszolgáltatást is kap - nem a profitszerzés az elsődleges cél, hanem a létesítő okiratban megjelölt célok megvalósítása.
- A tagsággal rendelkező szervezetek jellemzően nem vállalkozásból származó bevétele a tagdíj.
- Nem számítanak vállalkozási bevételnek a befektetésből származó, valamint a közhasznú szervezetek céljait szolgáló eszközök, készletek és immateriális javak értékesítéséből adódó bevételek. Fontos tudni, hogy 1998-ban átmenetileg a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény két melléklete is tartalmazza a kedvezményezett bevételeket: 6. számú melléklet a már közhasznúsági minősítéssel rendelkező, a 4. számú melléklet a „hagyományos” nonprofit szervezetek adómentes tevékenységeit sorolja fel. 1999. január 1-től a 4. számú melléklet hatályát veszti.

A felsoroltakból érzékelhető, hogy a nonprofit, és elsősorban a közhasznú civil szervezetek részére a jelenlegi jogi szabályozás igen sok kedvezményezett bevételt ismer el, s ezzel is ösztönöz a gazdálkodásra, a források feltárására. Erre

mindenekelőtt azok a szervezetek képesek, amelyek figyelnek a pályázatokra, reagálnak a közfeladatok kihelyezésére irányuló készsége, amelyek képesek tartós adományozói bázist kiépíteni maguk köré.

2. Vállalkozási tevékenységből származó bevételek

- Jellemző vállalkozási bevételei a nonprofit szervezeteknek a különböző reklámtevékenységből befolyt díjak. A rendezvényeken, kiadványokban és számos más módon végzett reklámtevékenységet gyakran a támogatásért megkeresett gazdálkodó szervezetek ajánlják fel támogatásként. E bevétel - minthogy szabályos módon szerződéskötés és számlakibocsátás kapcsolódik hozzá - a nonprofit szervezet szempontjából viszont egyértelműen vállalkozási bevételnek számít.
- A nagy értékű ingatlanokkal rendelkező szervezetek komoly bérleti bevételekre tehetnek szert, illetve a nagy teljesítményű tárgyi eszközökkel rendelkező szervezetek szolgáltatásaik révén juthatnak díjbevételekhez. Amennyiben ezek nem a cél szerinti tevékenységhez kapcsolódnak, az ebből származó bevételeket a vállalkozási bevételek között kell nyilvántartani.
- Ugyancsak vállalkozások a nem cél szerinti tevékenységhez tartozó tanfolyami oktatások, vizsgáztatások, továbbképzések, az oktatást kiegészítő egyéb tevékenységek, a táncos, zenés, szórakoztató rendezvények.

Amint később, a szervezeteket megillető kedvezmények elemzésénél látjuk, a vállalkozási tevékenységből származó bevételek nagyságrendjének azért van jelentősége, mert ettől függ, hogy a nonprofit szervezetnek kell-e társasági nyereségadót fizetnie.

A nonprofit szervezetek költségei

A hatályos jogszabályok - a bevételekhez hasonlóan - a költségeket is mindenekelőtt aszerint sorolják be, hogy a szervezet céljához vagy a vállalkozáshoz kapcsolódnak-e. E két költségpushoz tartoznak a közvetett költségek, ismertebben fogalmazva a működési kiadások.

- A közhasznú tevékenység érdekében felmerült közvetlen költségek a szervezet létesítő okiratában megfogalmazott célok megvalósítása során keletkeznek: ösztöndíjak, szociális támogatások, szolgáltatások, rendezvények szervezése, kiadványok megjelentetése, stb. Ezek a költségek a szervezet leglényegesebb kiadásai, s törekedni kell arra, hogy ez az összköltségen belüli arányukon is látható, érzékelhető legyen.
- A közhasznú szervezetekről szóló törvény nevesíti az egyéb cél szerinti tevékenység érdekében felmerült közvetlen költségeket is, amelyek ugyan nem az alapfeladatok ellátásához kapcsolódnak, de nem is a vállalkozást szolgálják.

Ilyen lehet egy nonprofit képzésen való részvétel költsége, vagy az 1%-os adományról szóló kötelező sajtóközlemény díja.

- A vállalkozási tevékenység érdekében felmerült közvetlen költségek közé tartoznak mindazon kiadások, amelyek a szervezet vállalkozásnak számító bevételeinek elérése során jelentkeznek. Ezek jellege, nagyságrendje mindenekelőtt a vállalkozás függvénye.
- Minden - bármilyen kicsi! - civil szervezet működése során felmerülnek a közvetett költségek: helyiségbérlés, telefon, levelezés, bankszámla-vezetés, gazdálkodási nyomtatványok beszerzése, stb. A szervezet tevékenységének sokszínűségével ezek folyamatosan növekednek, s ezzel a tendenciával, mint realitással kell számolniuk a nonprofit szervezetek vezetőinek. Ezen költségeket a közhasznú és a vállalkozási tevékenységből származó bevételek arányában kell megosztani.

Kedvezmények

Az üzleti és állami szektortól átvállalt feladatok végzését a normálisan működő társadalmakban mindenütt honorálják. Azon lehet vitatkozni, hogy ezek vajon kedvezmények-e, vagy nagyon is okosan megfontolt befektetések, hiszen megtöbbszöröződve köszönnek vissza a közhasznú feladatok ellátása során, de ez egy teoretikus vita. Tény, hogy a közhasznú szervezetekről szóló törvény kedvezmények címszó alatt gyűjtötte össze a 6. §-ban mindazokat a jogosítványokat, amelyeket a hatálya alá bejelentkező és nyilvántartásba vett szervezetek élveznek. Ugyancsak lehetne vitatni, hogy ezen kedvezmények mértéke arányos-e a végzett tevékenységek hasznosságával, érdemesebb viszont a hangsúlyt a következőkre helyezni:

- Pontosan meg kell ismerni a kedvezmények körét és nagyságrendjét, követelményeit, s azok mérlegelése után kell dönteni arról, hogy a szervezetek igénylik-e azokat - és ezzel együtt vállalják-e a követelményeket.
- Számos tevékenység éppen a támogatókat, a szervezetet és a szolgáltatást igénybevevőket megillető kedvezmények, az önkéntesek bevonása, és a kisebb rezsi eredményeképpen végezhető költségkímélő módon nonprofit szervezeti keretek között.
- A szektor szabályozottsága és a nyilvánossági követelmények hatására egyre kevesebb esetben fordulhat elő, hogy a kedvezményekkel visszaéljenek, a megítélést a bizalom, s nem a bizalmatlanság elvére kellene építeni.
- A kedvezmények nem változtathatatlanok, s örökre adottak. A gyakorlati tapasztalatok, a társadalmi szükséglet alapján módosíthatóak, akár pozitív, akár negatív irányba.

A kedvezmények három kategóriába sorolhatók:

- a szervezeteket megillető kedvezmények;

- a szervezetek támogatóit megillető kedvezmények;
- a szervezetek szolgáltatásait igénybevevők kedvezményei.

1. A szervezeteket megillető kedvezmények

- Már 1998-ban is, de 1999. január 1-től különösen nagy eltérések lesznek a különböző adókedvezmények tekintetében a közhasznú szervezetekről szóló törvény hatálya alá bejelentkező és be nem jelentkező nonprofit szervezeteket megillető kedvezmények között. Vonatkozik ez mindenképp a vállalászási tevékenységből származó bevételek adómentes részének arányaira (például: 1998-ban a törvény hatálya alá be nem jelentkező szervezetnek akkor nem kell társasági nyereségadó t fizetnie, ha az összes bevételenek 10%-át, illetve a 10 millió forintot nem haladja meg a vállalászási tevékenységből származó bevétele. A közhasznú minősítést elnyert szervezeteknél ez 10%, illetve 20 millió forint, a kiemelkedően közhasznú szervezeteknél 15%, illetve 20 millió forint).⁶⁴
- A társasági nyereségadó fizetésének kötelezettsége számos esetben befolyásolja az illetékkedvezményeket és a helyiadó-kedvezményeket. Míg működésük megkezdésekor a különböző bírósági, államigazgatási eljárások során a nonprofit szervezetek alanyi illetékmentességet élveznek, addig a későbbiekben az államigazgatási eljárás során ez csak akkor illeti meg őket, ha az előző gazdasági évben nyereségadó fizetési kötelezettségük nem volt. Ugyanez a rendező elv működik a helyi adók esetében is.
- Az ÁFA-törvény, a vámtörvény és számos más jogszabály tartalmaz még olyan kedvezményeket, amelyekkel a nonprofit szervezetek élhetnek. Itt a jogharmonizáció még nagyon a kezdetén tart, a használt terminológiák nem követik a közhasznú szervezetekről szóló törvényt. Jelen elemzésnek nem célja ezek tételes felsorolása, ezeket meg kell keresniük azoknak a szervezeteknek, amelyek érdekeltek lehetnek.
- Fontos tudni viszont általános rendező elvként, hogy ezeket a kedvezményeket csak olyan szervezetek vehetik igénybe, amelyeknek nem áll fenn köztartozásuk. Egyedi kivétel az 1%-os felajánlás elfogadása: ha a támogatott szervezet nyilatkozik arról, hogy a kapott adományt köztartozásának kiegyenlítésére fordítja, akkor azt az illetékes adóhatóság teljesíti.

2. A szervezetek támogatóit megillető kedvezmények

- Az 1998-as adójogszabályok a szervezetek támogatóinál már egyértelműen a közhasznú és kiemelkedően közhasznú nonprofit szervezetekhez kapcsolódó

⁶⁴ Fontos tudni, hogy 1998. január 1-től minden nonprofit szervezet alanya a társasági nyereségadó és osztalékadó törvénynek, tehát 1999. február 15-ig a nemleges tevékenységről is kell bevallást készíteniük.

kedvezményeket ismerik el, differenciáltan a két minősítés között. Lényeges változás a korábbiakhoz képest viszont az, hogy itt már a kedvezmény független a szervezettípustól. Tehát amíg 1997-ig csak az alapítványok és a közalapítványok voltak kedvezményezetten támogathatók, addig most már a közhasznúsági minősítéssel rendelkező társadalmi szervezetek, sőt közhasznú társaságok is.

- A személyi jövedelemadóról szóló törvény alapján adózó magánszemélyek a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek befizetett összeg 35%-át, de legfeljebb a más kedvezményekkel módosított adójuk 30%-át igényelhetik vissza adójukból. A közhasznú szervezeteknél az arány 30%, illetve 15%.
- A társasági nyereségadó és osztalékadó törvény alapján adózó gazdálkodó szervezetek a kiemelkedően közhasznú szervezeteknek biztosított adományok (s itt már nem csak készpénzről van szó) értékének 150%-át, a közhasznú szervezeteknek biztosított adományok 100%-át számolhatják el adóalap csökkentő módon, de legfeljebb az adózás előtti eredmény 20%-a mértékéig.
- Egyéni vállalkozók - amennyiben kiemelkedően közhasznú vagy közhasznú szervezetet támogatnak - a gazdálkodó szervezetekhez hasonló kedvezményre jogosultak.

3. A szervezetek szolgáltatásait igénybevevők kedvezményei

- A személyi jövedelemadóról szóló törvény 1. számú melléklete tételesen és hosszasan sorolja fel az adómentes bevételeket. A nonprofit szervezetek figyelmébe különösen a 3. bekezdésben található „egyes szolgáltatások körében adómentes” és a 4. bekezdésben található „egyes tevékenységhez kapcsolódóan adómentes fejezeteket ajánljuk, ahol számos olyan pénzbeli és természetbeli juttatás található, amelyek után a magánszemélyeknek nem kell jövedelemadót fizetnie (ösztöndíjak, szociális segély, egészségügyi és szociális ellátás, stb.). Érdemes természetesen áttekinteni a többi bekezdést is, hiszen ezekből ötletek meríthetők. Fontosnak tartjuk, hogy a nonprofit szervezetek megtalálják azokat a támogatási formákat, amelyek a rászorultak számára adómentesek, a szervezetek számára pedig nem járnak TB-fizetési kötelezettséggel, mert így a rendelkezésre álló források maradéktalanul a közhasznú célt szolgálják.
- A törvény melléklete tartalmazza azokat a kizáró körülményeket is, amelyek esetén nem jár adómentesség.

Beszámolási kötelezettség

A civil szféra egyik legszebb és legértékesebb jellemzője a közhasznúság mellett a nyilvánosság. A bőséges nemzetközi tapasztalatok és a szektor hazai elmúlt egy évtizedes története is azt bizonyítja, hogy tartós közmegebecsülést csak azok a nonprofit szervezetek élveznek, amelyek tevékenységét nem homály

fedí, működésük átlátható, s időről időre a közvéleményt is tájékoztatják a rendelkezésre álló források felhasználásáról. Ezen elvek felismerése a szektor egészének és az egyes szervezeteknek is alapvető érdeke, s ezek megvalósulását szolgálják a jogszabályokban rögzített nyilvántartási és beszámolási kötelezettségek.

A számviteli törvény és a hozzá kapcsolódó 8/1996.(I. 24.) kormányrendelet értelmében a társadalmi szervezeteket és általuk alapított intézményeket, az alapítványokat, a köztestületeket, a közhasznú társaságokat (tehát mindazon szervezetek, amelyek kérhetik a közhasznú szervezetté való nyilvánításukat) a következő beszámolási és könyvvezetési kötelezettség terheli:

- Egyszerűsített éves beszámolót (mérleget és eredmény-kimutatást) köteles készíteni az a szervezet, amelynek alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevétele két egymást követő évben meghaladja az 50 millió forintot. Ehhez a beszámolási módhoz a szervezetnek a kettős könyvviteli könyvvezetési módot kell választania.
- A közalapítványoknak függetlenül bevételük nagyságától egyszerűsített éves beszámolót kell készíteniük és hozzá kettős könyvvitelt alkalmazniuk.
- Egyszerűsített mérleget (mérleget és eredmény-levezetést) készíthet az a szervezet, amelynek alap- és vállalkozási tevékenységéből származó bevétele két egymást követő évben nem éri el az 50 millió forintot. Ehhez a beszámolási módhoz egyszeres könyvvitelt kell alkalmazni.

A közhasznú szervezetekről szóló törvény új kötelezettségként vezette be a **közhasznúsági jelentést**. Ezt az éves beszámolóval egyidejűleg kell elkészíteni, s elfogadása a legfőbb szerv hatáskörébe tartozik. Tartalmaznia kell:

- a számviteli beszámolót,
- a költségvetési támogatás felhasználását,
- a vagyon felhasználásával kapcsolatos kimutatást,
- a cél szerinti juttatások kimutatását,
- a költségvetés alrendszeritől, az egészségbiztosítási önkormányzattól kapott támogatásokat,
- a közhasznú szervezet vezető tisztségviselőinek nyújtott juttatásokat,
- a közhasznú szervezet tevékenységéről szóló rövid tartalmi beszámolót.

A törvény szerint a közhasznúsági jelentésbe bárki betekinthez, abból saját költségére másolatot készíthet. Ugyanakkor sem a számviteli beszámolót, sem a közhasznúsági jelentést nem kell megküldeni a székhely szerint illetékes bíróságokhoz.

Természetes, hogy a pályázatok, a szerződéses alapon együttműködők - így az állami, önkormányzati szervek - az általuk biztosított források felhasználásáról konkrét, dokumentumokkal alátámasztott elszámolást kérhetnek. Ennek tartalmi és formai követelményeiről az együttműködő felek előzetesen állapodnak meg. A pénzügyi elszámolások elmaradásának szankcionálása sokféle lehet: a következő pályázati lehetőségéből való kizárástól a büntető eljárás kezdeményezéséig terjedhet.

A nonprofit szervezetek gazdálkodásának felügyelete

A nonprofit szervezetek feletti általános törvényességi felügyeletét - s ennek keretében a gazdálkodás szabályszerűségének megítélését is - az ügyészség látja el. Az állami költségvetésből származó támogatások felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi. A köztartozások teljesítésének ellenőrzésére a székhely szerint illetékes adó-, TB-, vámhatóságok jogosultak. E rövid, tényszerű felsorolásból látható, hogy a szektor gazdálkodásának ellenőrzése egyre kiterjedtebb és gyakoribb, ami növekvő forrásokból adódóan logikus is.

IV. EGYÜTTMŰKÖDÉSEK, SZERZŐDÉSEK ÖNKORMÁNYZATOK ÉS CIVIL SZERVEZETEK KÖZÖTT

Katona Péter

Az önkormányzatok és a nonprofit szektor kapcsolatáról

A második világháború után kialakult jóléti rendszerek finanszírozása egyre nagyobb nehézségbe ütközik a hetvenes évek vége óta. A nyugati társadalmakban az állam a nyolcvanas évek elején megkezdte lassú kivonulását a jóléti ellátási szférából és a feladatokat fokozatosan átadta a jelentős hagyományokkal bíró nonprofit szervezeteknek. Ennek következtében a nonprofit, vagy NGO szektor gyors fejlődésnek indult és a kilencvenes évek elejére egyenrangú szereplővé vált a piaci és az állami szektor mellett. E fejlődés sok tényezője közül a legfontosabbnak egyrészt a civil szféra fejlettségét és hagyományait, másrészt az állami szférában jelentkező költségvetési kényszert tekinthetjük. Ez a folyamat különböző módon, de lezajlott a legfejlettebb polgári társadalmak zömében. Természetesen, ha részleteiben vizsgáljuk a nonprofit szektor helyzetét a különböző országokban, akkor jelentős különbségek tűnnek szemünkbe, azonban az említett tendencia mindenütt megfigyelhető.

Magyarországon hasonló folyamatnak lehetünk tanúi a nem elhanyagolható különbséggel, hogy költségvetési kényszer jelentkezett az önkormányzatok és az önkormányzatiság létrejöttével illetve a civil szféra kialakulásával. Ez az időbeli egybeesés sok problémát okoz és lassítja a nonprofit szektor térnyerését az ellátások terén, holott nálunk is megfigyelhető az állam a kivonulása a szolgáltatásokból illetve az új ellátások bevezetésének lakossági igénye.

Arra kaptam felkérést, hogy egy rövid dolgozat keretében tegyek kísérletet annak kiderítésére, melyek azok a szempontok, amelyek az önkormányzatokat befolyásolják a nonprofit szervezetekkel való együttműködésben. Mi akadályozza meg a helyhatóságokat abban, hogy mind több feladatot láttassanak el a civilekkel ahelyett, hogy költséges, nem túl hatékony és rugalmatlan költségvetési intézményeket tartanak fenn, sőt intézményhálózatukat bővítik.

Abban a szerencsés helyzetben vagyok, hogy az elmúlt nyolc esztendőben mind az önkormányzatok mind pedig a nonprofit szektor oldaláról a gyakorlatban ismerhettem meg a szektorok közötti kapcsolatok problémáit, és a tapasztalataim alapján tehetek kísérletet arra, hogy az önkormányzatok helyébe képzelve magam sorakoztassam fel azokat a szempontokat, amelyek akadályozzák az együttműködést. Nem hiszem, hogy egy annyira gyorsan fejlődő szektor mint a nonprofit szektor problémái és egy annyira bonyolult

kapcsolatrendszer mint a civil szervezetek és az önkormányzatok egymáshoz való viszonya egy rövid dolgozat keretében minden részletében elemezhető. Azt azonban talán remélhetem, hogy a számtalan félreértés egy része elosztható.

I. Az önkormányzatok

A politikai rendszerváltás folyamatának egyik legfontosabb állomása volt az önkormányzati rendszer létrejötte. A magyar önkormányzatiság fontos jellemzője, hogy széleskörű autonómiát biztosít a településeknek az ellátások szervezése és működtetése terén. Gyakorlatilag az állami újraelosztás nagy rendszereinek - az egészségügynek, a szociális ellátásnak, a közoktatásnak és a közművelődésnek - a működtetése az önkormányzatok feladata.

Bár a tanácsokat felváltó önkormányzatok működése, különösen az első ciklusban, gyakran volt viták és botrányok tárgya, azonban az eddigi közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy a demokratikus intézményrendszer legelfogadottabb, legsikeresebb elemei az önkormányzatok. 1991 óta a kutatások azt igazolják, hogy a polgárok az önkormányzatok teljesítményét jobbnak tartják, mint a kormányét és a parlamentét. Ez - ismerve a politikai intézményrendszer megítélését - nagyon viszonylagos elfogadottság, azonban éppen a magyar önkormányzati rendszer fent említett sajátosságaiból következően arra utal, hogy a polgárok értékelik, hogy az ellátórendszerek működőképesek maradtak még akkor is, ha színvonaluk csökkent. Az önkormányzatok, egyrészt érezve választóik iránti felelőségüket, másrészt kitéve a különböző lobbyérdekek nyomásának, kétszer is meggondolják, hogy kísérletezzenek a feladat-ellátás új eddig ismeretlen megoldásaival. Ellenállásukhoz természetesen megtalálják azokat az érveket, amelyek gyakorta igazak és ezért megfontolásuktól nem tekinthetünk el.

Bonyolítja a helyzetet, hogy a civil kezdeményezések támogatását is az önkormányzatok feladatai között tarthatjuk számon, amelyet erejükhöz mértén teljesítenek is. A nonprofit szervezetek bevételeinek 1995-ben 20,9 %-a származott különböző költségvetési forrásokból és ezeknek több mint 15%-a az önkormányzati támogatás. Azonban ezeknek a pénzzuttatásoknak a zöme eseti volt és nem szerződésen alapuló. E támogatásnak csak töredéke a normatív jellegű támogatás. Témánk szempontjából csak ez utóbbi pénzzuttatásokat tekinthetjük lényegesnek, hiszen ez utal folyamatos feladatra irányuló együttműködésre. Ez a megközelítés vitatható statisztikai és tartalmi szempontból egyaránt. Azonban mivel nincs országos kimutatás arról, hogy hány nonprofit szervezet lát el szerződés alapján önkormányzati feladatokat és milyen súllyal vesz részt a feladat-ellátásban, ezért választottam ezt a megközelítést.

II. A nonprofit szektor

A magyarországi nonprofit szektor a rendszerváltás után robbanásszerű fejlődésnek indult. A szektor szereplőinek a száma az 1989 évi 8796-ról 1995-re, 43335-re nőtt. Bár ez a növekedés nem jelzi a szektor valóságos erejét, mivel a nonprofit szervezetek kategóriájában veszik figyelembe az egyházi, az érdekképviseleti szervezeteket, a köztisztviselőket, a közalapítványokat és az önkéntes egészség és nyugdíjbiztosító pénztárakat is, azonban ha csak az alapítványokat, az egyesületeket és a közhasznú társaságokat nézzük, a fejlődés akkor is lenyűgöző. A KSH idézett kiadványa megkülönbözteti a szférán belül a háztartásokat segítő nonprofit szektort. Vizsgálódásunk szempontjából a szektor e szegmense az, amely érdeklődésre tarthat számot.

A civil szervezetek gyors fejlődését két okra vezethetjük vissza. Az egyik és talán legfontosabb az, amit Kuti Éva "visszatérés a trendhez"-ként határoz meg.⁶⁵ A másik és témánk szempontjából lényegesebb ok az új társadalmi igények megjelenése, melyek kielégítésére nem volt intézményrendszer. Ezek a területeken (pl. hajléktalan ellátás, környezetvédelem, home-care) különösen kezdetben szinte csak nonprofit szolgáltatókat találunk.

A háztartásokat segítő nonprofit szervezetek hozzájárulása a GDP-hez 1995-ben 1% volt. Ezen belül azonban a humán szolgáltatások terén (oktatásügy, egészségügy, szociális ellátás és szórakoztató - kulturális tevékenység) csak az utóbbi ágazatban mutatott fel a szektor 10% feletti részesedést. Az oktatásügy területén 2,3%-os, az egészségügyi és szociális ágazatban pedig 2,5%-os a részesedése a nonprofit szervezeteknek.⁶⁶

Láthatjuk tehát, hogy pont azokon az ellátási területeken a legkisebb a civil szervezetek jelenléte, amelyek az önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettségében a legnagyobb súllyal szerepelnek, és amelyek átadása a leginkább érdeke lenne a helyhatóságoknak. Arról nem rendelkezünk pontos adatokkal, hogy ezek közül a szervezetek közül hány rendelkezik egy vagy több feladat-ellátási szerződéssel. E szervezetek bevételeinek elemzése alapján módunk van bizonyos becsléseket végezni, illetve a Fővárosi Szociális Forrásközpontnak a fővárosi kerületi önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolatára vonatkozó felmérése nyújthat némi támpontot a kérdés megválaszolására. 1996-ban a Fővárosi Szociális Forrásközpont felmérése szerint a főváros huszonhárom kerületi önkormányzata mindössze harminc ellátási szerződést kötött civil szervezetekkel a szociális ágazatban. Különösen figyelemre méltó e harminc szerződésnek a viszonylag egyenetlen eloszlása. Hat önkormányzat egyáltalán nem rendelkezett ilyen szerződéssel, tíz esetben volt egy szerződés, két-két önkormányzatnál kettő illetve három szerződéses feladat-

⁶⁵ Kuti Éva: A harmadik szektor helye és szerepe a magyar társadalom és gazdaság szerkezetének átalakulásában. i.n. A nonprofit szektor Magyarországon. (Nonprofit Kutatások 1992)

⁶⁶ Nonprofit Szervezetek Magyarországon 1995. (KSH 1997.)

átruházás volt és két önkormányzatnál (IX. ker. és XXII. ker.) öt szerződés létezett. Ennek az adatnak a jelentőségét akkor tudjuk igazán felmérni, ha tudjuk, hogy ugyanezen időszakban, a Fővárosban csak a szűken értelmezett szociális és egészségügyi területen 1753 civil szervezet működött. Némiképp árnyalja a képet, ha a vizsgálatba bevonjuk a Fővárosi Önkormányzatot is, amely több mint hétszáz nonprofit szervezetet támogatott valamilyen formában és ebből 36-tal ellátási szerződést kötött.

Feltétlenül hangsúlyoznunk kell, hogy hasonlóan a Fővárosi Önkormányzatnál tapasztaltakhoz, a fővárosi kerületi önkormányzatoknál is megfigyelhető az a tendencia, hogy különböző módokon nagyszámú civil szervezetet támogatnak és e szervezeteknek csak elenyészően kis részével lépnek szerződéses viszonyra. Ennek oka valószínűleg a paternalista hagyományokban gyökerezik. A szerződés, még a rossz szerződés is valamifajta egyenjogúságot feltételez, míg az adományozás, a pályázati támogatás, bizonyos függőségi viszonyt érzékeltet, hiszen a gondoskodó önkormányzat támogatja a civil szervezeteket, de az nem tisztázott, hogy pontosan milyen feltételek mellett, a támogatás pedig esetleges. Jellemző és továbbgondolásra érdemes szempont lehet, ha összevetjük a Fővárosi Szociális Forrásközpont fent ismertetett adatait a fővárosi civil szervezetek kerületi megoszlásával. Azt láthatjuk, hogy a két legtöbb szerződéssel rendelkező kerület közül a XXII. kerületben a fővárosi átlag alatt a IX. kerületben pedig az átlag körül mozog a nonprofit szervezetek száma. Ebből azt a megállapítást már megelőlegezhetjük, hogy a nonprofit szektor számbeli súlya és az önkormányzatok civil politikája között nincs vagy csak nagyon minimális az összefüggés.

Ezzel eljutottunk a dolgozat eredeti kérdésfelvetéséhez. Milyen okai lehetnek annak, hogy bár mindkét félnek érdekei fűződnek hozzá, mégsem tudja igazán tehermentesíteni a nonprofit szektor az állami/önkormányzati intézményrendszert?

Erre a bonyolult és összetett kérdésre nehéz egyértelmű választ adni. Csak részben vezethető vissza gazdasági/jogi okokra a probléma. Legalább akkora súllyal esnek latba politikai és szemléleti okok is abban, hogy az önkormányzati szektor bizalmatlan a nonprofit szervezetekkel szemben.

III. Az önkormányzatok és a nonprofit szektor együttműködésének formái

Az önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének különböző szintjeit különböztethetjük meg.

1. Különösen az alapítványi szektoron belül nagy számban található olyan kis egycélú alapítványokat, amelyek valamely költségvetési intézmény támogatására jöttek létre. Ezek között találunk magánalapítványokat és az intézmény által létrehozottakat. Ezen szervezetek célja jellemzően az adott

költségvetési intézmények forrásainak kiegészítése érdekében végzett adománygyűjtés. Ez a forma elsősorban az oktatásügyben és az egészségügyben népszerű. Túl azon, hogy ezek az alapítványok nem lebecsülhető pluszforrásokat biztosítanak a működést csak szűken biztosító költségvetési támogatás mellé, szerepük fontos azért is, mert ezek az alapítványok, ha korlátozott formában is, de megjelenítik a fogyasztói igényeket az önkormányzati ellátórendszerekben.

2. Jelentős azoknak a nonprofit szervezeteknek a száma, amelyek valamely ellátatlan társadalmi igényre válaszul jöttek létre és részben állami költségvetési, részben önkormányzati forrásokból, részben pedig adományokból biztosítják ezen eddig ellátatlan társadalmi igények kielégítését. Ezek a szervezetek, ha tömeges társadalmi igény kielégítésére jöttek létre, akkor szakmai, módszertani háttérrel is szolgálnak a lassan felzárkózó önkormányzati szektornak. Jellegzetes példája ennek a hajléktalan ellátás, amelyre jellemző, hogy kezdetben szinte 100%-osan a nonprofit szektor végezte és bár a szektor továbbra is őrzi túlsúlyát ezen az ellátási területen, ma már léteznek önkormányzati intézmények is. Ezeknek a szakember gárdája zömmel a harmadik szektorból érkezett.

3. Az együttműködés legszorosabb formája, amikor az önkormányzatok szerződés formájában nonprofit szervezetekkel látatnak el feladatokat. Ez kétféle módon történhet. Egyrészt a társadalmi igényre válaszul létrejövő ellátást az önkormányzat "befogadja", elismeri kötelezettségét az ellátás biztosítására, és az ellátó szervezettel szerződéses viszonyt létesítve rendszeres, szabályozott támogatással finanszírozza az ellátást. A másik forma, mikor az önkormányzatok meglévő feladataik ellátására az ellátáshoz szükséges infrastruktúra és költségvetési keret átadásával kisserződnek.

A második és a harmadik pontban vázolt együttműködési formák között létezik átjárás, sőt ma már egyre gyakoribb, hogy tudatos "civil-politikát" folytató önkormányzatok mintegy kétlépcsős rendszerként működtetik e két együttműködési formát, és néhány évi lazább együttműködés után, annak tapasztalatait felhasználva kötnek ellátási szerződést a nonprofit szervezetekkel.

A harmadik pontban vázolt "kisserződéses" forma a legkevésbé elterjedt. Ez azért sajnálatos mert mind az önkormányzatok, mind pedig a nonprofit szervezetek szempontjából szerencsés megoldás lenne. Szerencsés lenne, mert biztosítékot nyújthatna az önkormányzatoknak sok olyan kérdésben mely vélt vagy valós okkal, de akadályozza az önkormányzatokat a feladat-ellátások átalakításában. Jó lenne a nonprofit szervezeteknek is, hiszen krónikus tőkehiányuk miatt nehezen tudják kialakítani céljaik teljesítéséhez szükséges infrastruktúráját. E megoldás segíthetne a versenyhelyzet kialakulásában is a

harmadik szektoron belül, hiszen a kis anyagi forrásokkal, de jelentős szellemi tőkével rendelkező nonprofit szervezetek be tudnának lépni a rendszerbe.

IV. Az önkormányzatok viszonya a nonprofit szolgáltatókhoz.

A fentiekből láthatjuk, hogy az önkormányzatok megkísérelnek szoros kapcsolatot kiépíteni a civil szervezetekkel és lehetőségeikhez képest támogatják is azokat. Ehhez képest feltűnő, hogy az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolat nem válik jellemzővé az önkormányzati feladatok átruházása terén. Ennek okait vizsgálva látnunk kell, hogy nem csak az önkormányzatok bizalmatlansága felelős a kapcsolatok ilyen alakulásáért, hanem gazdasági, jogi, és lobbyérdekek egyaránt közrejátszanak benne. Először a lobbyérdekek akadályozó szerepét mutatom be mivel ez elsősorban a hagyományos ellátások terén jelentkezik és idővel feltehetőleg enyhülni fog ez a nyomás. Az önkormányzatok létrejöttükor törvényi kötelezettségeik ellátásához egy túlméretezett, nem igazán hatékony intézményrendszert is örökölték. Ez az intézményrendszer nagy tömegű munkavállalót foglalkoztat közalkalmazotti státusban. Ez a munkatörvénykönyvben foglaltakhoz képest védett munkavállalói státusz ellenérdekelté teszi az itt dolgozó szakembereket abban, hogy a közszolgáltatások rendszerének átalakítását támogassák. Mivel számukból és munkájukból fakadóan jó érdekérvényesítő képességgel bírnak ezért érdekeiket közérdekké emelve ki tudják kényszeríteni az önkormányzati döntéshozókból az öröklött struktúrák fenntartását.

Azonban ez a helyzet soká már nem tartható fenn, hiszen a szolgáltatások igénybevevői közül egyre többen fordulnak el ezektől a rugalmatlan, a valós igényeket kielégíteni nem képes intézményektől, és amennyiben lehetőségük van erre úgy a nonprofit szférában keresnek megoldást problémájukra. Ennek a folyamatnak a hatására már megfigyelhető a költségvetési intézmények korszerűsödése is. Ezért úgy érzem, hogy a közalkalmazotti lobbyérdekek egyre kevésbé lehetnek gátjai annak a folyamatnak, hogy az eddigi intézményfenntartó önkormányzatok átalakulnak feladatellátó önkormányzatokká, amelyek polgáraik igényeinek kielégítését nem intézmények fenntartásával, hanem a feladat minél olcsóbb és hatékonyabb ellátásával kívánják megoldani.

Az együttműködés jogi problémái is megoldódni látszanak. Az önkormányzati törvény az önkormányzatok feladatainak meghatározásánál általában nem ír elő intézmény-fenntartási kötelezettséget. Azonban a már említett lobbyérdekeken túl a hagyományok is az intézmény-fenntartási hajlandóságot erősítették. A hagyományosan központosított állam feladatait szereti saját hatáskörében ellátni több okból is. Egyrészt, ezzel is mutatja gondoskodó jellegét, másrészt befolyásolni és irányítani tudja a feladat-ellátást. A közszolgáltatások autonóm szervezetekkel történő megoldása idegen a magyar közigazgatási hagyományoktól. Azonban az önkormányzati törvényben

és a későbbi jogszabályokban az önkormányzatokra hárított feladatok kiterjedtsége és költségessége kétségessé teszik ennek a hagyománynak a fenntarthatóságát. Ezt a folyamatot erősíti, hogy néhány jelentős az önkormányzatok feladatait meghatározó törvény (szociális igazgatásról szóló törvény, gyermekvédelmi törvény) kifejezetten ajánlja a szerződéses feladat-ellátást. A közelmúltban megjelent nonprofit törvény pedig nem csak a civil szférát szabályozza, hanem az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek együttműködésének lehetőségét is. A törvény által bevezetett szerződési kényszer remélhetőleg felgyorsítja a konkrét feladatra kötött szerződések elszaporodását.

A gazdasági szempontok támogatói és akadályozói is egyben az önkormányzatok és a harmadik szektor kapcsolatának. A civil szféra krónikus tőkehiánya okkal kelt bizalmatlanságot az önkormányzati döntéshozókban. A forráshiány miatt a nonprofit szervezetek az esetek többségében nem kiépített szolgáltatást ajánlanak, hanem csak ötletet és a megvalósításhoz szükséges források előteremtését nagyrészt az önkormányzatoktól várják. Ez pedig joggal ébreszt kételyt az iránt, hogy gazdaságosabb lenne a feladat ellátása kisserződéssel mint költségvetési intézménnyel. Sajnálatos tény egyébként is, hogy a civil szervezetek maguk táplálják azt a legendát, hogy olcsóbban látják el a feladatot mint a költségvetési intézmények. Azonban a valóság az, hogy pont a legdrágább területen a különböző szakellátásoknál, ahol önkéntesek viszonylag korlátozottan alkalmazhatók, az ellátás nem olcsóbb a hasonló szolgáltatást nyújtó és hasonló színvonalon működő költségvetési intézményeknél. Amennyiben esetleg olcsóbbak a nonprofit szolgáltatások, az inkább a különböző közteher-megkerülő trükköknek köszönhető semmint a szféra lényegéből fakad. Tudomásul kell venni, és ennek tudatosítása a civilek feladata, hogy az önkormányzatok számára a megtakarítás nem a fajlagos költségekben jelentkezik, hanem a szolgáltatás vásárlás és az intézmény-fenntartás közötti különbségben rejlik.

Nehezíti az együttműködést a civil szektor egyes képviselőinek szereptévesztése is. Az amúgy is túlpolitizált magyar társadalomban gyanakvást keltő, mikor egyes civil szervezetek a pártok feletti politika képviselőivé próbálják beállítani magukat és a politikai döntéshozatalból illetve hatalomból kívánnak bizonyos korporatív ideológia alapján részt kiszakítani maguknak. Ez bizalmatlanságot kelt szolgáltató célú nonprofit szervezetek iránt. Tévedés azt hinni, hogy én ellenzem a civil szervezetek részvételét a politikai életben, azonban Magyarországon még a terminológiában sem különülnek el egymástól a különböző célú szervezetek.

V. Összegzés

A fent leírtak ellenére úgy vélem, hogy az önkormányzatok és a harmadik szektor közötti kapcsolatok alakulása jó irányba hat. A nonprofit szervezetek növekvő súlya mind a GDP belül, mind pedig a foglalkoztatásban gyorsítja a szféra professzionalizálódását és ez segíti fogja az egyelőre gyakran jogos bizalmatlanság eloszlását. Ez a folyamat és az önkormányzatokat egyre jobban súlytó költségvetési kényszer együttesen oda fog vezetni, hogy a harmadik szektor szolgáltatásai hasonló súllyal fognak részt venni a közszolgáltatásokban, mint azokban a polgári társadalmakban, ahol már lezajlottak ezek a folyamatok.

Szalai Ibolya–Dusza Krisztina

Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának és a városban működő szociális tevékenységet ellátó civil szervezeteknek az együttműködéséről

Debrecen Magyarország keleti térségében elhelyezkedő nagyváros, amely 220.000 főnyi lakosával, 13 csatlakozó külterületével az ország második legnagyobb városa. Nemcsak kiterjedésében és népességszámát illetően (amely Hajdú-Bihar Megye lakosainak közel 40%-át jelenti) ölt regionális méreteket, hanem az általa ellátandó feladatok nagyságrendjét illetően is.

Kedvezőtlen adottságnak tekinthető, hogy a megyében Debrecenen kívül nincs 50 ezer főnél nagyobb lélekszámú város. Ennek következtében a városnak nincs ellenpólusa, olyan társtelepülése, amellyel központi feladatainak egy részét megoszthatná. Ez jelentős költséggel jár, és súlyos terheket ró a városra. A település önkormányzata egységes igazgatási szervezettel rendelkezik, amely a megyei jogú szerep vállalása miatt sajátos funkciókkal, feladatokkal és gondokkal küszködik. Ennek megfelelően Debrecen Megyei Jogú Város Magyarország legnagyobb egységes önkormányzattal rendelkező települése.

A történelmi hagyományokhoz hűen a reformáció hatásaként református város, a „Kálvinista Rómának” nevezett település a reformáció szellemi központjaként, iskolavárosként is híressé vált. A népesség vallási összetétele az elmúlt időszakban ugyan jelentősen módosult, azonban továbbra is az ország egyik szellemi, kulturális és oktatási központjának tekinthető Debrecen. Kulturális, művészeti, tudományos intézményei, egészségügyi- és szociális ellátó rendszere jelentős hatással és kisugárzó erővel bír a megye többi településére is.

A város méltán lehet büszke a felsőoktatási intézményeiből kikerültekre, akik a város rendelkezésére álló szellemi potenciált adják. A hagyományos képzéseken kívül a szociális szakemberek képzése is egyre nagyobb teret nyer, ami nagyban hozzájárult ahhoz, hogy sokrétű, kiterjedt és a civil szerveződések is mindinkább mozgósító szociális ellátórendszer alakulhasson ki városunkban.

A Debreceni Orvostudományi Egyetem orvoscépzésen kívül nyíregyházi székhellyel szociális munkás képzést is folytat.

A Kossuth Lajos Tudományegyetemen szociális munkás, pszichológus, mentalhigiénés szakember képzés mellett szociálpolitikus képzés is van. Utóbbin

belül nonprofit specializáció is kialakult, amit az tett szükségessé, hogy számos nonprofit szervezet jött létre, fontos szerepet betöltve a város életében. A szakma felelőssége, tenni akarása, kezdeményezőkézsége áll a megalakult civil szerveződések háttérében.

Az oktatáspolitikai tehát hozzájárul, hogy képzett szakemberek jelenhessenek meg a civil szférában.

Nonprofit szervezetek természetesen nem csupán a szociális ellátórendszerben tevékenykednek. Feladatokat vállalnak át, illetve fel a kultúra, oktatás, sport, ifjúságvédelem, egészségügy, környezetvédelem terén is.

A civil szféra ilyen nagyarányú térhódítása mindenképpen köszönhető a város politikai nyitottságának és annak, hogy e szervezetek szakmai profizmussal képesek ellátni a vállalt feladatokat.

A gazdasági és társadalmi változásokat kísérő szociális feszültségek egyre nagyobb mértékben jelentkeznek Debrecenben is. A megoldásra váró problémák döntő többsége az Önkormányzatra hárul. 1991. június 1. óta a városban a Polgármesteri Hivatal részeként működő Szociális Iroda látja el az Önkormányzat által elvégzendő szociális feladatokat.

A többször módosított 1993. évi III. törvény adta lehetőséggel - miszerint az Önkormányzat által kötelezően ellátandó szociális feladatokat a nonprofit szervezetek bevonásával lehet biztosítani - a Szociális Iroda 1994 óta él.

Debrecen városban az utóbbi években jelentősen emelkedett azoknak az egyesületeknek, alapítványoknak, karitatív szervezeteknek a száma, amelyek a város szociális ellátórendszerének elengedhetetlen elemeivé váltak.

A jelenleg a városban tevékenykedő közel 70 szervezet között találunk családsegítő, családi tanácsadó szolgálatokat, információs és életvezetési tanácsadást biztosító központokat, mentális problémákkal küzdők segítő szervezeteit, nagy nemzetközi segítő szervezetek Debrecenben tevékenykedő egységeit (mint például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Magyar Vöröskereszt Hajdú-Bihar Megyei Szervezete vagy a Magyar Ökumenikus Szeretetszolgálat). Vannak évtizedek óta működő érdekvédelmi szervezetek is, mint a Mozgássérültek Egyesülete, a Vakok és Gyengénlátók Szövetsége és vannak olyan egyesületek, melyek a viszonylag újnak számító társadalmi problémákra válaszolnak, mint például a Munkanélküliek és Álláskereső Egyesülete és a hajléktalanok ellátását felvállaló Egy Ház Alapítvány.

Egyre inkább elfogadottá válik az a nézet, hogy az Önkormányzat szociálpolitikáját a hétköznapiak során gyakorló Szociális Iroda a növekvő és

mindinkább differenciáltabbá váló társadalmi igényeknek csak bizonyos hányadát tudja kielégíteni, s jelentős területeken sem apparátussal, sem lehetőségekkel nem rendelkezik a felmerülő jogos igények, vagy a szociális törvényben megfogalmazott elvárások kielégítésére. Ezeken a hiányterületeken mind több feladatot vállalnak át az öntevékeny egyesületek, karitatív szervezetek, alapítványok.

Legnagyobb problémát a civil szervezetek működése során az anyagi feltételek biztosítása jelenti. A különböző pályázatok tették lehetővé ezeknek a szervezeteknek a létrejöttét és működését. A pályázati rendszerre, mint biztos forrásra azonban nem lehet számítani, ezért a folyamatos és megfelelő színvonalú szakmai munkának ez gátja lehet. E bizonytalanság főként akkor jelent nagy veszélyt, ha a szervezetek a szociális alapellátásban tevékenykednek és működésük hiányt pótol a város szociális ellátórendszerében.

Az Önkormányzat három különböző támogatási rendszert működtet a vele kapcsolatban álló szociális feladatokat ellátó civil szervezetek számára:

- Együttműködési megállapodás (Finanszírozási szerződés),
- Támogatási szerződés (Krizissegélyezés),
- Támogatási Alap.

EGYÜTTMŰKÖDÉSI MEGÁLLAPODÁS

A Szociális Iroda 1994-ben hirdetett először pályázatot az Önkormányzattól átvett feladatok elvégzéséhez szükséges működési feltételek támogatására.

Két év tapasztalata után már ajánlattételre kérte fel az Iroda a vele hatékonyan együttműködő szervezeteket.

A Szociális Iroda

1994-ben	20
1995-ben	19
1996-ban	18
1997-ben	17

szociális tevékenységet ellátó civil szervezettel kötött együttműködési megállapodást, rögzítve az ellátandó területet, a szervezetek által vállalt feladatokat, a különböző beszámolási és elszámolási kötelezettségeket, valamint az Iroda által biztosított támogatás mértékét. Nagy előnyt jelent a szociális háló szempontjából, hogy a létrejött szervezetek nem csak a belvárosban dolgoznak, hanem ténylegesen hálószerűen, a város különböző területein, kertségeiben tevékenykednek.

A szerződések megkötését minden esetben a civil szervezetek ajánlattételre történő felkérése előzi meg. A Szociális Bizottság ajánlattételre kéri fel azokat a szervezeteket, amelyekkel az elmúlt időszakban is szerződéses viszonyban állt és amelyeknek működése hatékony és megalapozott. „Pályázati csomagot” juttatunk el a szervezetekhez, mely tartalmazza az ajánlattételre történő felkérést, az adatlapot, melyhez csatolni kell az általunk kért dokumentumokat és nyilatkozatokat, a költségvetés elkészítését és az igényelt támogatás megjelenítését segítő táblázatot.

Ezt követően egyeztetésre kerül sor a szervezetek és a Szociális Iroda között, mely eredményeképpen létrejött megállapodás-tervezet a Szociális Bizottság elé kerül.

A szerződések végleges tartalma a Bizottság határozatának megfelelően alakul ki. A megállapodás megkötése egy évre, augusztus 1. – július 31. közötti időtartamra történik, ami meghosszabbítható a lejárát előtt 60 nappal kezdeményezett tárgyalások alapján.

Az együttműködési megállapodásban rögzítettek értelmében a megbízott civil szervezetek kötelesek betartani a szociális törvény adatkezelési előírásait, a szakmai követelményeket, vezetni a megállapodás mellékletét képező forgalmi naplót és az alapján minden hónap 5. napjáig adatokat szolgáltatni a Szociális Iroda számára.

A város az átvállalt feladat és az ellátandó terület nagyságától függő, az együttműködési megállapodásban rögzített pénzüsszeggel támogatja a szervezetek működését.

Az együttműködési megállapodások keretében vállalt támogatás összege:
1994-ben 13 millió Ft,
1995-ben 18 millió Ft,
1996-ban 29 millió Ft,
1997-ben 43 millió Ft volt.

Az Iroda költségvetése 1998-ban 75 millió forintot különített el a szervezetek támogatására.

A megbízott civil szervezetek negyedévente (minden év október 31-ig, január 31-ig, április 30-ig és augusztus 15-ig) tételes elszámolást nyújtanak be a támogatásról, továbbá a szerződés lejárta előtt írásban beszámolnak a végzett tevékenységről a Szociális Iroda és a Szociális Bizottság számára. A forgalmi napló (amit a szervezetekkel közösen alakítottak ki) vezetése teszi lehetővé, hogy a szervezetek ellenőrzése, tényleges tevékenységük vizsgálata

megtörténhessen. Bár kezdetben igen nagy ellenállás volt tapasztalható e beszámolási kötelezettséggel szemben, mert a szervezetek féltették autonómiájukat.

A szakmai követelmények betartását a Szociális Bizottság, a Szociális Iroda, valamint az Önkormányzat felkérése alapján más szakértők, a támogatás felhasználását pedig a Polgármesteri Hivatal ellenőrizheti célvizsgálat keretében. A szervezetek képviselői évente meghívást kapnak a Szociális Bizottság ülésére, hogy személyesen számolhassanak be eredményeikről, az elvégzett feladatokról és az esetlegesen felmerülő kérdésekre választ adhassanak, kaphassanak. E személyes találkozások hozzájárulnak a kapcsolatok építéséhez és ahhoz, hogy bizalom alakulhasson ki a Szociális Bizottság tagjaiban is a szervezetek irányában. A szervezeteknél tett látogatások, a kliensforgalomról készült jelentések és szakmai beszámolók a civil szervezetek és az önkormányzat sikeres együttműködését igazolják.

A Szociális Iroda módszertani segítséget nyújt és koncepcionális irányt mutat a szervezetek számára és egyben közvetíti a politika irányába is. Megrendelésekkel él a civil szervezetek felé a hiányzó ellátásokkal kapcsolatban, közvetíti a lakosság részéről felmerülő igényeket és az egyeztetéseket követően a megalapozott jelzéseket továbbítja a Szociális Bizottságnak, majd a Közgyűlésnek.

KRÍZISSEGÉLYEZÉS

Az önkormányzaton kívül különböző civil szervezetek is végeznek segélyezést szerződéses megállapodás keretében. A krízissegélyezés rendszere a Szociális Bizottság támogatásával és egyetértésével 1991 óta működik, a feladat ellátására évről évre nagyobb összeget elkülönítve. Az a feladatot felvállaló szervezetek száma is növekedést mutat, jelenleg 8 szervezettel áll a város szerződéses viszonyban. A szervezetek - egy kivétellel - a krízissegélyezést kétféle módon biztosítják: napi egyszeri meleg étel illetve készpénz segély formájában.

A Szociális Iroda és a szervezetek között létrejött szerződés szabályozza az étkezésre és a készpénzsegélyre fordítható keretösszeg nagysága mellett az étkezés igénybevételeinek időtartamát, valamint - havi átlagban megadva - az étkezők számát.

Ez a segítési forma kiegészíti a Szociális Irodától igényelhető ellátásokat. Egyik nagy előnye, hogy a rugalmas „ügyintézés” folytán azonnal adható. Szervesen épül be a szervezetek segítési folyamatába, kiegészíti a gondozás során alkalmazott egyéb ellátási formákat. Azokban az esetekben, amikor anyagi

támogatásért fordul a kliens a segítő szervezethez, a beszélgetés során felszínre kerülnek a nehéz anyagi helyzetet előidéző okok, ez elindíthat egy együttműködést, együttgondolkodást a problémák megoldása érdekében.

A szervezetek hétköznapiakon átlagosan 290 rászorulónak biztosítanak meleg ebédet, míg hétvégén 50 idős, beteg emberhez jut el ez a szolgáltatás. A nyári hónapokban kevesebben, míg a téli időszakban többen veszik igénybe az ellátást. A hajléktalanság kérdése a rossz idő beálltával erőteljesebben jelentkezik. Ez magyarázza, hogy télen lényegesen megnő az étkezést igénylők száma, így indokolt annak rugalmas kezelése. (Ezért van a szerződésben az ellátottak száma átlagban megadva.)

A társadalom perifériájára sodródott, jövedelem nélküli vagy minimális jövedelemmel rendelkező emberek veszik igénybe az étkeztetést. Igen sok közöttük a hajléktalan (a Menhely Alapítvány, a MÖSZ, a SZETA, a Józsi Családsegítő kliensei) és jelentős számban vannak az ellátórendszerből kikerült munkanélküliek.

Két éve - a támogatási összeg csökkenésével - az iroda nem biztosítja az ebéd teljes árát. A szolgáltatást igénybevevőktől ily módon önrész megfizetését kell kérni, vagy a szervezet más forrásból pótolja a hiányzó összeget.

A Máltai Szeretetszolgálat szellemisége nem engedi meg, hogy a rászoruló fizessen a szolgáltatásért, ez a szervezet saját forrásból fedezi a különbözetet. A hajléktalan, jövedelemmel nem rendelkező emberek esetében az étkezés ingyenesen vehető igénybe. A jövedelemmel rendelkező emberek rászorultság mértékétől függően 10–40 forintot fizetnek az ellátásért. Amennyiben az így befolyt befizetésekből többlet keletkezik, azt a szervezetek ugyanerre a célra fordítják.

A szolgáltatást a hajléktalan emberek 6 hónapig, míg mások 3 hónapig vehetik igénybe. Természetesen ha indokolt, ez az időtartam meghosszabbítható a segítő véleménye alapján.

A tapasztalat az, hogy némely esetben ennyi idő alatt nem rendezhető megnyugtatóan a kliens sorsa, nem sikerül más, tartós ellátást biztosítani számára.

Az egyes szervezeteknek készpénzsegélyekre biztosított keret havi összege viszonylag alacsony (35.000-50.000 forint). Amennyiben hatékony felhasználásra törekednek, indokolt a körülmények alapos ismerete, mérlegelése a döntés előtt.

A segélyezettek ugyanabból a társadalmi rétegből kerülnek ki, mint az étkezésben részesítettek. A felhasználás módja azonban lényeges különbséget mutat a hajléktalanoknál és a lakással rendelkezőknél. A hajléktalanok hétvégi étkezésük megoldásához (konzerv formájában), utazási költségük fedezéséhez, gyógyszerkiváltáshoz, hivatalos okmányok beszerzéséhez kapnak segítséget. A szervezetek sok esetben a lakhatással kapcsolatos kiadások megfizetéséhez nyújtanak segítséget. Az időben érkező támogatás megakadályozhatja a lakás, vagy albérlet elvesztését, illetve a különböző mérőműszerek leszerelését, a közüzemi szolgáltatásokból való kizárást.

A leszállékolás, az öregségi nyugdíj megállapítása hosszabb folyamat, amikor is az igénylő átmenetileg - amennyiben nincsenek tartalékai - igen nehéz helyzetbe kerül. A szervezetek ezekben az esetekben is támogatást nyújtanak a megélhetési problémák enyhítésére.

Ez a több éve biztosított segítségi forma hatékonyan épül be a szervezetek eszközrendszerébe. Az igénylők számát és a gazdasági folyamatokat (áremelkedés, infláció, munkanélküliség) valamint a krízissegélyezés pozitív tapasztalatait tekintve a jövőben is fontos részének kell lennie a segítségi folyamatnak.

TÁMOGATÁSI ALAP PÁLYÁZAT

A Támogatási Alapot a Közgyűlés hozta létre 1991-ben. Az alap változó keretösszegét százalékos arányban osztják fel az egyes bizottságok között. (Ez a keret a költségvetésbe is beépül.) 1998-ban a Támogatási Alapra elkülönített keretből 3 375 000 Ft fölött rendelkezett a Szociális Bizottság. Ahogyan a keretösszeg is mutatja a pályázat főként kisebb projektek megvalósításához nyújt segítséget.

A gyakorlat szerint, a költségvetés elfogadása után a Bizottság pályázatot ír ki a Támogatási Alap pénzeszközének elnyerésére, amelyet a helyi lapban és a Hírláncban, a civil szervezetek kiadványában megjelentet. Pályázhatnak mindazok a szervezetek, amelyek szociális feladatok ellátására vállalkoznak.

A Bizottság a pályázatok elbírálására az Iroda és a Bizottság tagjaiból álló döntés-előkészítő munkacsoportot hoz létre.

A pályázatok elbírálásánál fontos szempont, hogy a pályázati pénz szociális célt szolgáljon, a pályázatban megfogalmazott program a szervezetek, intézmények által biztosított ellátások továbbfejlesztésére is irányuljon. A döntésnél figyelembe veszi a Bizottság azt az általános elvet, hogy a pályázaton elnyert pénzösszeg a program megvalósítási összköltségének maximum 50%-a lehet, ösztönözve ezzel a pályázókat más források illetve az önerő mozgósítására.

1998-ban 30 pályázó 38 projektre nyújtott be pályázatot a Szociális Irodához. Ezek közül 20 esetben hozott pozitív döntést a Bizottság, és biztosított a programok megvalósításához anyagi fedezetet.

A pályázat jelentős segítséget nyújt a városban működő szervezetek számára kisebb volumenű, a szociális ellátás területén azonban jelentősnek mondható programjaik megvalósításában.

A pályázat segíti az önkormányzat és a szervezetek együttműködését és bizonyos esetekben közös cselekvési tervek kidolgozásának kiindulópontja lehet.

Igen fontos a Támogatási Alap működtetésének folytatása a szociális ellátások fejlesztése érdekében.

A CIVIL SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGE

A Szociális Irodával kapcsolatban álló, szociális tevékenységet ellátó civil szervezetek működési területüket tekintve két csoportra oszthatók:

- egy-egy városrész lakosságának problémáját feltáró, azokra megoldást kereső szervezetek (Forrás, Kortárs, Életfa, HÉRA, Józsi Családsegítő, Egy Ház Alapítvány),
- tevékenységüket a város egész területére kiterjesztő szervezetek (Magyar Ökumenikus Szeretetszolgálat [MÖSZ], Debreceni Szegényeket Támogató Alapítvány [SZETA], Máltai Szeretetszolgálat, Málta Hospice, Vöröskereszt, Nonprofit Kamara, Utcai Szociális Segítők Egyesülete, Segítsd Óvd Fogyatékos Társaidat Alapítvány [SOFT], Immanuel Otthon, Munkanélküliek Hajdú-Bihar Megyei Egyesülete, Humán Fejlesztők Kollégiuma).

A szervezetek az általuk végzett tevékenységet tekintve három csoportra bonthatók:

- komplex családsegítést, eseti szociális munkát végző szervezetek,
- speciális tevékenységet felvállaló szervezetek (halmozottan sérült gyermekek ellátása, daganatos betegek segítése),
- szociális szakemberek segítését, tanácsadást, képzéseket, tovább-képzéseket szervezők.

Jelenleg tárgyalásokat folytat az Iroda 7 civil szervezettel, amelyek a gyermekvédelmi törvényben meghatározott feladat, gyermekjóléti szolgálat működtetését kívánják felvállalni.

Az együttműködési megállapodásban vállaltak teljesítése során igen sokféle szolgáltatást kínálnak a szervezetek a segítségért hozzájuk forduló emberek számára:

- komplex családsegítést,
- egyéni, pár- és családterápiát,
- krízisékeztetést, segélyezést,
- különböző adományok biztosítását (ruha, bútor, gyógyszer),
- csoportok szervezését, vezetését különböző célcsoportok (munkanélküliek, egyedülálló szülők, gyermekek, idősek, alkoholbetegek, különböző betegségekben szenvedők) számára,
- (jogi, életvezetési, nevelési, pszichológiai, társadalombiztosítás) információ szolgáltatást, tanácsadást.

A városban működő szociális tevékenységet ellátó nonprofit szervezetek az Önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közül a családsegítői tevékenység és a hajléktalan ellátás át- illetve felvállalásában nyertek legnagyobb teret, más területeken inkább a meglévő ellátórendszer fontos kiegészítői.

A szociális munka előterébe az elmúlt néhány évben a családközpontú munka került. Ennek megfelelően jöttek létre a családsegítő szolgálatok, amelyek a szociális munka és a mentálhigiénés segítségnyújtás bázisintézményei. Városunkban az Önkormányzat a belvárosban tart fent egy családsegítő szolgálatot. A település keleti részében a Csapókerti Közösségi Ház szociális munkás csoportja tekinthető meghatározó szerepűnek.

Ezek mellett a város egyes területein működő nonprofit szervezetek is felvállaltak családsegítői tevékenységet. (Forrás Lelki Segítők Egyesülete, Debreceni Szegényeket Támogató Alapítvány, Egy Ház Alapítvány, Életfa Segítő Szolgálat Egyesület, HÉRA Családsegítő Szolgálat, Józsai Településfejlesztő Egyesület Családsegítő Szolgálat, Kortárs Segítő Szolgálat, SOFT Alapítvány Családsegítő Irodája)

Az idősek ellátását végző intézményrendszert Debrecenben a Városi Szociális Szolgálat működteti. Ennek keretében étkeztetésben, házi segítségnyújtásban részesülhetnek az idős emberek, továbbá a városban tíz különböző helyen működő Idősek Klubja is rendelkezésükre áll.

A házi segítségnyújtáshoz, illetve a házi ápoláshoz kapcsolódóan profitorientált és nonprofit szervezetek is nyújtanak szolgáltatásokat, melyek egy részét a város finanszírozza, más részének a társadalombiztosítási rendszer a forrása.

Ilyen tevékenységet lát el városunkban a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Ispotály Hospice, amely a gyógyíthatatlan daganatos betegek ápolásán, családjuk segítésén túl lelki- és szociális gondozásukra is nagy hangsúlyt fektet. A Forrás Lelki Segítők Egyesülete is végez házi ápolást azon idős emberek, pszichiátriai betegek számára akik intézményi ellátásban nem részesülnek, de éjszakai és hétvégi ellátást is igényelnek, amit a Városi Szociális Szolgálat számukra biztosítani nem tud. Ugyancsak a Forrás alakította ki szenvedélybetegek nappali intézményét.

Az idősek saját maguk számára is szerveznek különböző közösségi programokat és kiemelkedő az Életfa Segítő Szolgálat Egyesület idősekkel kapcsolatos programja is.

Az 1980-as évek végén jelent meg új típusú problémaként a hajléktalanság. Debrecenben többlépcsős hajléktalanellátó-rendszer épült ki. Jelenleg városunkban közel 1500 hajléktalan személlyel kell számolni.

Közülük azonban csak 160, időszakosan pedig további 50 fő elhelyezését tudta biztosítani a Városi Szociális Szolgálat keretében működő Hajléktalan Gondozási Központ. (Az utcán élő, intézményi ellátást nem igénylő hajléktalan személyek gondozását, segítését az Utcai Gondozó Szolgálat látja el.) Ezért korábban a város által fenntartott szálláshelyeken kívül nappali ellátást és melegedést biztosító civil szervezetek is részt vállalnak a hajléktalanok ellátásából (Magyar Ökumenikus Szeretetszolgálat, a Szent Anna Plébánia Karitasz Szervezete és a Vöröskereszt Hajdú-Bihar Megyei Szervezete). Ez is bizonyítja, hogy a város hajléktalan ellátásában a civil szervezetek egyre nagyobb teret nyernek és magas színvonalú szakmai tevékenységükkel jelentős terhet vállalnak át az Önkormányzattól.

Debrecen város Önkormányzata nyitott a nonprofit szervezetek mind szélesebb körű megjelenése iránt a szociális szférában. Ezt mutatja az is, hogy a hajléktalanokkal kapcsolatos feladatok ellátására és az intézményrendszer működtetésére 1996. novemberében kiírt pályázatot egy civil szervezet az Egy Ház Alapítvány nyerte meg. A megkötött Ellátási Szerződés értelmében a hajléktalanokat ellátó intézményrendszert öt éves időtartamra az említett szervezet működteti, teljes mértékben az állami normatívára, saját forrásaira és a pályázati úton elnyerhető pénzekre támaszkodva. 1997-ben az Önkormányzat saját bevételeiből nem támogatta az Alapítványt, de más nem direkt módon támogatást nyújtott (például: közhasznú foglalkoztatás támogatása, közmunka program). 1998-ban az előbbieket mellett pénzügyi támogatást is biztosít az Önkormányzat az Alapítvány feladatainak ellátásához.

A városban a mentálhigiénés problémákkal küzdő emberek ellátása túlnyomó részt intézményi szinten, kórházakban, gondozó intézetekben történt. Az utóbbi időben azonban megjelentek olyan humán szolgáltatást végző társulások, egyesületek (Forrás Lelkisegítők Egyesülete, Életfa Segítő Szolgálat Egyesület), amelyek egyrészt mentesíteni próbálják ezeket az intézményeket, másrészt új szolgáltatásokat és ellátási formákat is nyújtanak. A mentálhigiénés ellátás területén krízis- illetve lelkeség-telefonok is működnek.

A létrejött szociális ellátórendszer nemcsak sokszínű, de egységesnek is tekinthető, hiszen a szervezetek tevékenységüket, megvalósítandó projektjeiket koordinálni igyekeznek a többi társszervezettel. E koordinációs feladatok ellátására, illetve a létrejött civil szervezetek érdekeinek védelmére és a szervezetek közötti információáramlás segítésére külön nonprofit szervezetek működnek Debrecenben. A szociális tevékenységeket végző szervezeteket tömörítő Nonprofit Humán Szolgáltatók Szövetsége (Kamara) Hajdú-Bihar Megyei és Debreceni Tagozata éppen az említett feladatokat vállalta fel, vagyis a nonprofit szféra működési feltételeinek javítását, a szervezetek közötti információs rendszer kialakítását, a szervezeteket segítő és szakmai fejlődést szolgáló módszerek kidolgozását és elterjesztését, képzési és oktatási programok szervezését, lebonyolítását célozta meg, együttműködve az Önkormányzattal.

A Nonprofit Szövetség, a Szociális Munkások Debreceni Egyesülete és a Szakszervezeti Kerekasztal képviselői meghívást kapnak a Szociális Bizottság üléseire.

A „segítők segítését” felvállaló szervezetek is létrejöttek Debrecenben. A Humán Fejlesztők Kollégiuma folyamatosan információt gyűjt a szociális szolgáltató szervezetek és intézmények szolgáltatásairól, valamint a szférát érintő kiadványokról, képzésekről, konferenciákról és tréningekről. Hírlánc néven szociális információs újságot jelentet meg, amely az aktuális információkat tartalmazza. Szakmai találkozók, továbbképzések szervezésével segíti a segítők és pályázati figyelő, pályázati tanácsadó tevékenységet is folytat.

A Humán Fejlesztők Kollégiuma Regionális Forrásközpont a Debrecen Megyei Jogú Város Szociális Bizottságának támogatásával megszerkesztette és 200 oldalon kiadta a város első szociális kalauzát, melynek megjelentetését az indokolta, hogy az utóbbi években egyre nőtt a segítségre, támogatásra szorulóak száma. E kiadvány 80 debreceni illetve megyei intézményről, szervezetről gyűjtött adatokat tartalmaz és bemutatja tevékenységüket, működésüket.

A Szociális Kalauz lehetőséget nyújt a civil szervezetek számára a bemutatkozásra és elősegíti a szociális ellátórendszerben tevékenykedő

intézmények, szervezetek összehangolt, a szükségleteket célzottan kielégítő együttműködését.

Ez a szervezet és a Szociális Iroda rendszeresen szervez találkozót, továbbképzéseket szociális szakemberek számára.

Korábban Civil Műhely, jelenleg Szakmai Műhely néven szervezett találkozások keretében a nonprofit szervezetek megismerkednek egymás tevékenységével, az újszerű kezdeményezésekkel, a szociális szférát érintő változásokkal és az esetleges megoldási lehetőségekkel is.

A helyi és országos továbbképzéseknek, rendezvényeknek a debreceni szakemberek aktív résztvevői, tapasztalataikat az elért eredményeiket megosztják más önkormányzatok és civil szervezet munkatársaival.

A munkatársak lelki egészségének megőrzésére és szakmai fejlődésére nagy gondot fordítanak a szervezetek, esetmegbeszélő és szupervíziós lehetőségek biztosításával.

A szakirányú végzettséggel nem rendelkező, de professzionális segítségre törekvő munkatársak számára - a Szociális Iroda anyagi támogatásával - lehetőség nyílik a KLTE Szociológia Tanszékén a szociális munkás diploma megszerzésére. Több szervezet munkatársa élt a lehetőséggel és folytatja tanulmányait a szakon. A Szociális Iroda a szerződés kötésnél több esetben feltételként jelölte meg a diploma megszerzését.

A szervezetek egy része - ahol jól működő stáb, szakembergárda dolgozik - nagy gondot fordít a menedzselésre a szervezet saját arculatának kialakítására. A szervezetek másik része, ahol a dolgozói létszám minimális, sajnos nem igazán tud a pályázati lehetőségekkel megfelelő módon élni.

A Szociális Irodával kapcsolatban álló szervezetek dolgozói létszáma igen széles skálán mozog. Van olyan szervezet, ahol egy főállású szakember végzi a tevékenységet, önkéntesekkel kiegészítve. A szervezetek többségénél 3–4–5 munkatárs dolgozik. Azoknál a szervezeteknél, amelyek speciális feladatokat látnak el (sérült gyermekek ellátása) vagy több irányban fejtik ki tevékenységüket fontos a megfelelő végzettségű munkatársak foglalkoztatása. Több szervezetnél szociális munkáson, szociális asszisztensen túl jogászok, pszichológusok, lelkészek, orvosok, családterapeuták, konduktorok, gyógypedagógusok segítik az eredményes munkavégzést. A főállású dolgozók mellett a feladatok ellátását tiszteletdíjasok, szerződéses jogviszonyban állók, közhasznú és közmunkás dolgozók és önkéntesek segítik.

A főállású munkatársak több szervezetnél a közhasznú és közmunkás dolgozók közül kerülnek ki. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a szervezeteknek csak minimális esetben sikerült státuszokat teremteniük ezen munkatársak számára. A közhasznú és közmunkás foglalkoztatás tehát egy újabb kapcsolódási pont az Iroda és a nonprofit szervezetek között, együttműködve a Munkaügyi Központtal.

Az ellátórendszer hiányai új kezdeményezések megvalósítását sürgetik. Ilyen hiányt fog pótolni városunkban a szenvedélybetegek kialakítandó rehabilitációs intézménye az Apafai Szociális Központban, a hajléktalanok szociális otthona. Az intézmények létrehozásába, a források megteremtésébe az Önkormányzat bevonja azokat a civil szervezeteket, amelyek majdan a működtetést vállalják.

A civil szervezetek helyzetét természetesen nehezíti a pályázatok bizonytalansága, a velük szemben esetlegesen megnyilvánuló kezdeti bizalmatlanság. A bizalomnak azonban kölcsönösnek kell lennie. A mindkét fél részéről megjelenő kényszer, az egymásrataltsághatékony együttműködés kialakulásához vezethet. Az állandóan megfogalmazódó új igények, újabb együttműködési lehetőségeket teremtenek az Önkormányzat és a civil szervezetek között.

Az azonban tény, hogy a város szociális ellátórendszere sokkal szegényebb lenne, sokkal kevesebb szolgáltatást tudna nyújtani a lakosság számára a civil szerveződések nélkül. És ez éppen létjogosultságukat bizonyítja.

Halász János

7 NŐ, 6 FÉRFI ÉS EGY ALAPÍTVÁNY - A Derecske Városi Jóléti Szolgálat Alapítvány története, működése

Jelenleg 13-an dolgozunk Derecskén a Jóléti Szolgálat Alapítványnál. És még sokan mások, önkéntes segítőink. Van itt családsegítő központ, gyermekjóléti szolgálat, éjjeli menedékhely, szociális bolt, közösségi rádió. És még sokminden más. Persze nem volt ez mindig így.

I. Az alapítvány létrejötte

Az Európa Unió PHARE programja a Népjóléti Minisztérium Jóléti Szolgálat a Lokális Szociális Hálózatok Fejlesztéséért Alapítványa közreműködésével 1992 második felében pályázatot írt ki helyi Jóléti Szolgálat Alapítványok létrehozására. A cél olyan, Európában már elterjedt és bevált forma létrehozása, mely a helyi önkormányzat támogatásával jön létre, bizonyos önkormányzati alapfeladatokat vált ki, tevékenységével többirányú segítséget nyújt a helyi társadalom fejlődése érdekében. Ehhez megfelelő szervezet az alapítvány. E nonprofit szervezet az alapító folyamatos támogatása mellett (hiszen önkormányzati alapfeladatokat is ellát) máshogy el nem érhető egyéb külső forrásokat is bevonhat a város humánellátó-rendszerének fejlesztése érdekében.

Az Európa Unió maximum 15 millió forint elnyerését ígérte. Ehhez tartalmilag kidolgozott, szakmailag átgondolt pályázatot, megalapozott pénzügyi terveket és 40% önerőt kért. A pályázat feltétele volt emellett, hogy az önkormányzatok alapítványt hozzanak létre, és annak keretében valósítsák meg pályázati elképzelésüket.

Derecskén a Képviselőtestület 1992. november 10-én tárgyalta az alapítvány létrehozásáról, a pályázat benyújtásáról. A 183/1992. (XI. 10.) sz. határozatával a Képviselőtestület létrehozta az alapítványt, döntött a pályázat benyújtásáról.

1993. áprilisában volt a pályázat eredményhirdetése, ahol Derecske a maximális 15 millió forintos támogatást nyerte el.

1993. május 12-én a Megyei Bíróság be is jegyezte az alapítványt. A törvényileg szükséges feltételek adottak voltak az alapítvány működéséhez. Volt alapító okirat, alapító vagyon, kidolgozott célrendszer és vagyonkezelő szervezet, a kuratórium.

Az alapító okiratban a következő célokat fogalmazták meg:

1./, Az alapítvány szakmai és anyagi lehetőségeihez mérten támogatás nyújtása Derecske város és a csatlakozó önkormányzatok szociálpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és humánpolitikai célkitűzéseinek összehangolt

megvalósításához. E tevékenységekben való tevőleges részvétel, felkérés vagy megbízás formájában, térítés nélkül vagy nonprofit jelleggel.

2./ A térségben élő hátrányos helyzetű egyének és közösségek életesélyének, életfeltételeinek javítása, biztosítása érdekében humán-, mentálhigiénés, szociális és rehabilitációs jellegű szolgáltatások működtetése.

3./ Az egzisztenciálisan veszélyeztetett, munkanélküli egyének részére foglalkoztatási, vállalkozási tanácsadás szervezése, a szociális hátrányok csökkentése érdekében képzési, átképzési lehetőségek biztosítása, közvetítése.

4./ Az önszorgató helyi közösségi kezdeményezések, az állami, intézményi, az egyházi szerveződések, a nem állami, jogi és magánszemélyek szociális, foglalkoztatást elősegítő, karitatív és egészségmegőrző tevékenységének koordinálása, támogatása, elősegítése.

5./ Munkahelyteremtés hátrányos helyzetű munkanélküliek számára. Nonprofit jellegű gazdálkodási formák működtetése, továbbiak létrehozása, bővítése, főleg a helyi kommunális célok, valamint közérdekű tevékenységek, szolgáltatások területén.

6./ A krízishelyzetben lévő, mindennapi életfenntartáshoz szükséges feltételekkel sem rendelkező rászoruló egyének részére közvetlen természetbeni segítségnyújtás, lelki és egyéb tanácsadás.

7./ Elszegényedés, munkanélküliség, etnikai hovatartozás, egészségi állapot miatt veszélybe került családoknál közvetlen komplex családgondozás ellátása, az önfenntartó törekvések támogatása szociális szakemberek bevonásával, a megelőzés, prevenció érdekében.

8./ A szociális szférában, az oktatás, az egészségügy területén dolgozó szakemberek számának és szakmai képzettségének emelése érdekében képzések, továbbképzések szervezése, támogatása, felderítése, közvetítése.

Egy ilyen széleskörű célrendszer természetesen csak fokozatosan, lépésről lépésre valósítható meg. Az alapítvány indulásakor fő tevékenységi irányának jelölte meg a

- humán- és mentális alapellátás rendszerének kiépítését,
- a szociális alapellátás új szolgáltatási formáinak létrehozását,
- nonprofit vállalkozási tevékenységek bevezetését.

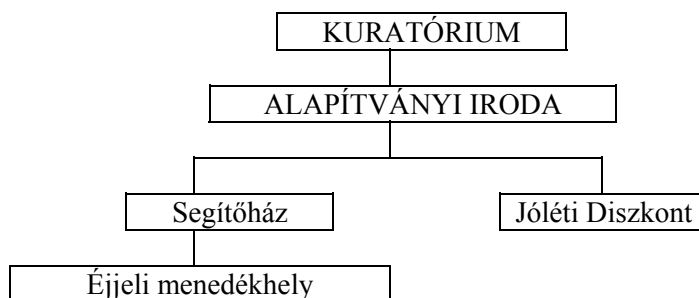
Konkrét tevékenységként

- családtámogató szakszolgáltatások, segítőház működtetését,
- éjjeli menedékhely létrehozását,
- szociális diszkont indítását vállalta pályázatában.

II. Az alapítvány szervezetének bemutatása

A pályázatban vállaltak megvalósításához természetesen egy alkalmas szervezet felépítésére volt szükség.

Ez az induláskor a következő volt:



Az **Alapítványi Iroda** felállításával kezdődhetett a munka. 1993. júniusától ügyvezető igazgató tevékenykedik az alapítványnál. Kialakítottuk az alapítvány gazdasági, adminisztrációs rendszerét, szabályzatait. A menedzsment munkáját két adminisztrátor-ügyintéző-könyvelő és egy megbízásos jogviszonyú pénzügyi vezető segítette. Ez a stáb látta és látja el az alapítványi ágazatok teljes gazdasági-adminisztrációs feladatait, köztük az Európa Unió speciális elszámolási, monitor-jelentési kötelezettségeit is.

A munkával Derecskén tehát elindult egy szociális segítő hálózat kialakítása.

Ezt a rendszert az alapítvány **segítőháza** működteti, mely tulajdonképpen egy családsegítő központ.

Dolgozik itt családgondozó, szociális munkás, szociális asszisztens, adminisztrátor, információs munkatárs, megbízásos jogviszonyban pedig pszichológus és jogász.

Családgondozóink átlagosan naponta 7–8 család problémáival foglalkoznak. A segítség igen széles skálájú. A válásos helyzetek problémái, az idős emberek gondjai is jelentkeznek, leggyakrabban azonban megélhetési és gyermeknevelési kérdésekkel kell foglalkozni. A családgondozó-tevékenység folyamatos, beindult az Anyák Klubja is, szerveztek nyári táborokat hátrányos helyzetű gyerekek részére, tartásjavító tornát gyermekeknek. Indítottak különböző képzéseket, önismereti tréninget diákoknak, eredményességi tréninget nőknek. A szenvedélybetegségekkel kapcsolatosan pedig szakmai fórumokat szerveztek, melyekre a szakembereket hívták eszmecsereére. Az iskolákból, óvodákból, egyházaktól, az egészségügy területéről jöttek a derecskei szakemberek.

Tovább folyik a ruhagyűjtési akció is, mely során igen sok ruhát és egyéb használati tárgyat kapnak és adhatnak tovább. Évente több száz család kap ilyen segítséget.

A családtámogató szakszolgáltatások, a pszichológiai és a jogi tanácsadások kiteljesedve működnek. A tanácsadásokon heti 15–20, évi kb. 900 ügyfél vesz részt.

Az **éjjeli menedékhely** igény szerint folyamatosan működik. 1994. május közepétől a szociális munkás mellett közhasznú munkásként gondnok segíti ezt a területet. Az éjjeli menedékhelyen évente több mint 400 éjszakai szállást vesznek igénybe a hajléktalanok.

A **jóléti diszkont** épületét igen rövid idő alatt kellett beüzemelniük, 1993. szeptember 6-án nyitották meg a boltot. 1993. augusztus közepétől 3 szakember dolgozik az üzletben, 1 boltvezető és 2 bolti eladó. Árusítanak vegyi árut, papír-írószert, élelmiszert, előre csomagolt húsárut, zöldségfélét, és félkész ételt is kínálhatnak vevőinknek.

Üzletükben a Polgármesteri Hivatal által segélyként kiadott vásárlási utalványok is beválthatók. A hivattal erre vonatkozóan szerződést kötöttek. Az utalvány két részből áll. Az összegyűjtött ellenőrző szelvények alapján kéthetes összesítésben, utólag fizeti meg az alapítványnak a hivatal a beváltott utalványok összegét. Ez a rendszer a kezdetektől zökkenőmentesen működik. Összegezve elmondható, hogy az üzlet gazdaságosan működik, az elvárható eredményeket teljesíti.

1994-re tehát kiéptült a fent vázolt szervezet. Ezt követően a cél ezen szervezet működtetése, esetleges továbbépítése volt. Ez utóbbit természetesen csak új források bevonásával, a tartalmi - szervezeti - működési rendbe való szerves illeszkedéssel valósíthatták meg.

A segítőház - a tulajdonképpeni városi családsegítő központ - tudatosan készült a gyermekjóléti szolgálat feladataira. Szakembereik a gyermekvédelmi törvény előkészítő munkáiban is részt vettek.

A helyi előkészítő munkát már a törvény megszületése előtt kezdték, és 1997 novembere óta a Segítőház keretein belül működtetik gyermekjóléti szolgálatukat.

A bővítés mellett új ágazatokat is indítottak. Egyik ilyen a Szolgáltatóháznak nevezett részleg. A központi Jóléti Szolgálat Alapítvány pályázatán nyert összegből egy fénymásoló műhelyt alakítottak ki. Vállalkozási ágazatként működik itt fénymásolás, iratvágás és iratfűzés.

Másik, mára megvalósult elképzelés a közösségi rádióé volt. Már az 1993 nyarán az önkormányzatnak készült alapítványi tájékoztatóban szerepelt a derecskei közösségi rádió, mint alapítványi elképzelés.

A Művelődési és Közoktatási Minisztérium 1994 végén írta ki újabb helyi stúdióengedélyezési pályázatát. Korábbi tárgyalások, egyeztetések eredményeként egy derecskei CCIR hullámsávú rádió is szerepelt a listán. Az Alapítvány 1994. november végén elkészítette és benyújtotta pályázatát. 1995. januárjában megkapták az engedélyt, mely napi 12 órányi (0-tól déli 12 óráig, a 94,7 MHz-en történő) sugárzásra szól.

Megindult a munka, a stábépítés, a forráskeresés. Természetesen elsősorban külső források bevonásával kellett megvalósítani ezt a programot. A Szabad Rádiók Magyarországi Szövetségéhez fordultak, az onnan kapott támogatás jó alapja volt a munkának.

A műsorpolitikájuk a helyi értékeket tekinti elsődlegesnek. Fontos cél a helyi hírek, problémák kellő megjelenítése, emberközelsége.

1996. március 25-e óta működik a város szabad rádiója. Az Alapítvány központjától távolabb eső ingatlanban kaptak egy helyiséget a rádió céljaira, ott kezdhették el a működést.

Sok önkéntes kapcsolódott be munkába, ami a közösségi rádiózás egyik meghatározó eleme.

Napi felelős szerkesztői rendszerben dolgoznak. Néhány műsorcímük: Intézményi félóra, Hagyományőrző magazin, Nonprofit percek, Civilközelség, Roma magazin, Pázsit-környezetvédelem, Érdemes idézni, Gitárfélóra, Kézpénz, Litera-túra, Babasarok, Antisláger, Pályázzunk!, Keddi témánk, Azt beszéljük..., Humorka, Helyi hírek, Sportpercek,...

A rádió tudatosan foglalkozik a nonprofit világ híreivel, azon belül is az Alapítvány munkájával. Folyamatosan bemutatják szociális segítő munkájukat, műsoraik segítenek a hétköznapi életben való eligazodásban.

Ezen utóbbi két ágazattal kiegészült szervezetük mára a következő modell szerint működik:



Az Alapítvány feladatait a rokon területen dolgozó szervezetekkel, intézményekkel folyamatosan egyeztetve, összehangoltan végezzük. Eddigi tevékenységük során a segítő együttgondolkodásra találtak, ami nagy segítséget ad.

Szeretnék, ha működésük során alapítványunk és a Rádió Derecske bihari kisvárosuk valódi közösségi központjává és kommunikációs központjává is válna. Mindenki alapítványává, mindenki rádiójává.

III. Együttműködés az önkormányzattal

Az Alapítvány legfontosabb partnere a helyi önkormányzat és a polgármesteri hivatal, akikkel tanulságos a viszonyuk. Az alapkérdés minden évben az, hogy a képviselőtestület mekkora összeggel támogatja az Alapítványt. Az első két évben a testület nem támogatta a szervezetet.

Az 1994. decemberi választások után új helyi hatalom állt fel, és a támogatási szemlélet is változott. Az 1995-ös évtől már szerepelt az alapítvány a költségvetésben. Felismerték a döntéshozók, hogy a szociális ellátás ilyen formában is pénzbe kerül, és a hosszú távú működéshez elengedhetetlen az állandó városi hozzájárulás is. Ez a támogatás lényegesen alacsonyabb, mint ha intézményként működtetne családsegítő szolgálatot a város. Köszönhető ez a nonprofit működés során termelt bevételeknek (diszkont, szolgáltatóház), a sikeres pályázatoknak, az önkéntes segítők nagy számának. A segítőház költségeinek kb. 60%-át fedezi az önkormányzati támogatás. A többi költséget - beleértve az alapítványi iroda és a közösségi rádió kiadásait is - az alapítvány teremti elő.

A Polgármesteri Hivatallal napi kapcsolatban állnak. Az egyik állandó kapcsolat a szociális boltban beváltott vásárlási utalványok elszámolása az

alapítványi iroda és a hivatal között. Másik, és legfontosabb a Segítőház, a családgondozók, a gyermekjóléti szolgálat szakemberei és a Hivatal Népjóléti Csoportjának munkatársai közötti napi kapcsolat. Az egyes esetek megbeszélése, az informális együttműködés mellett törekszenek a formális, állandósuló, szervezetenként garantált együttműködésre is. Ennek formája a helyi szociális kerekasztal, ahol az Alapítvány kezdeményezésére a humán szférában dolgozó helyi szakemberek találkoznak rendszeresen. Hasonló hatású, hogy a Segítőház vezetője külső szakértőként tagja az önkormányzat Népjóléti Bizottságának.

Fontos cél, hogy az Alapítvány munkája összhangban álljon a szociális törvénnyel. Ez lehetőséget ad arra, hogy az önkormányzatok kötelezettségeiknek nonprofit szervezetekkel kötött ellátási szerződések keretében tegyenek eleget. Ilyen szerződések megkötését kezdeményezték az önkormányzatnál, ami meg is valósult, a családsegítés, az éjjeli menedékhely működtetése tekintetében, és a gyermekjóléti szolgálat indításakor.

Az elfogadott helyi gyermekvédelmi rendelet is foglalkozik az Alapítvánnyal, több ponton megnevezve a kezdeményezőket, a feladatot ellátókat között.

IV. Iratminták

Az előzőekben említett ellátási szerződéseket mintaként közöljük itt. A szerződések a Népjóléti Minisztérium ajánlásait is figyelembe véve készültek.

ELLÁTÁSI SZERZŐDÉS

családsegítő tevékenység végzésére, éjjeli menedékhely működtetésére

amely létrejött egyrészről Derecske Város Önkormányzata (cím:, képviselőjében eljár: polgármester), mint megbízó (a továbbiakban megbízó), másrészről Derecske Városi Jóléti Szolgálat Alapítvány, (cím: Derecske, Szováti u. 1., képviselőjében eljár: ügyvezető igazgató) mint megbízott (a továbbiakban megbízott) között, az alulírott helyen és napon az alábbi feltételekkel:

Az ellátási szerződést a felek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 8.§ (1) bekezdésére, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. tv. (továbbiakban Szociális Törvény) 120-122 §-aira figyelemmel kötötték meg.

1. A megbízott adatai:

Bírósági bejegyzés kelte:

A végzés száma :

2. A megbízó a megbízottat megbízza személyes gondoskodást nyújtó - a szerződés 3. pontjában foglalt - szociális ellátási feladatok elvégzésével.

A megbízás határozatlan ideig, az aláírást követően folyamatosan érvényes.

3. A megbízott az alábbi feladatok ellátását vállalja:

a., A szociális ellátás formája és leírása:

Családsegítés, mint támogató és tanácsadó szolgáltatás, mely minden helyi lakos számára elérhető. A családsegítő szolgálat a rászorulóknak igényei alapján közreműködik családi gondjaik rendezésében, az életvitelüket hátrányosan befolyásoló okok feltárásában illetve megszüntetésében, a mentális problémák megoldásában.

Éjjeli menedékhely, mint a hajléktalan ellátás intézményének működtetése.

b., Az ellátásban részesítendőknél köre:

Derecske város lakossága, különös tekintettel a rászorulóakra.

4. A megbízott vállalja, hogy a 3. pontban meghatározott szociális ellátásokat, az azok tartalmára vonatkozó külön jogszabályok és szakmai követelmények, nyilvántartási kötelezettségek, illetve az ellátásra jogosultak érdekvédelmét szolgáló fórumra vonatkozó szabályok betartása mellett elvégzi.

5. A szolgáltatásért fizetendő díj mértéke :

A megbízó a szolgáltatási díjat az országos normatívákra való figyelemmel a mindenkori költségvetési rendeletében határozza meg⁶⁷.

A fizetés akként történik, hogy az önkormányzat minden negyedévet lezáró hónapban a TÁKISZ átutalását követően az alapítvány részére átutalja ezen összeg időarányos részét.

6. A megbízó az 5. pontban foglalt szolgáltatási díj felhasználását kuratóriumi képviselői útján ellenőrzi. A megbízott minden év május 31-ig részletes szakmai beszámolóban tájékoztatja a megbízót az átvállalt szociális feladatok elvégzéséről.

7. A felek megállapodnak abban, hogy a szerződést kölcsönös egyeztetés alapján közösen módosíthatják.

8. A határozatlan időre kötött szerződés 6 hónapos felmondási idővel felmondható a másik félhez intézett írásbeli nyilatkozattal.

9. A szerződésben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv rendelkezései, valamint a hatályos szociálpolitikai jogszabályok rendelkezései irányadók.

10. Ezen szerződés életbelépésével hatályát veszti a felek által kötött korábbi családsegítéssel kapcsolatos ellátási szerződés.

Kelt.....

megbízó

megbízott

⁶⁷ Az Alapítvány szerette volna megkapni a szerződésben meghatározott szociális ellátásra az önkormányzat által lehívható országos alap és kiegészítő normatívák teljes összegét, de az önkormányzat ehelyett ragaszkodott az évenkénti alkuhoz és annak eredményének éves költségvetési rendeletébe foglalásához.

ELLÁTÁSI SZERZŐDÉS

gyermekjóléti szolgáltatások végzésére

amely létrejött egyrésztől Derecske Város Önkormányzata (cím: , képviselőjében eljár: polgármester), **mint megbízó** (a továbbiakban megbízó), másrésztől Derecske Városi Jóléti Szolgálat Alapítvány (cím: Derecske, Szováti u. 1., képviselőjében eljár: ügyvezető igazgató), **mint megbízott** (a továbbiakban megbízott) **között**, az alulírott helyen és napon az alábbi feltételekkel:

Az ellátási szerződést a felek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény megfelelő §-aira figyelemmel kötötték meg.

1. A megbízott adatai:

Bírósági bejegyzés kelte:

A végzés száma :

1. A megbízó a megbízottat megbízza gyermekjóléti szolgáltatás végzésével, mely tevékenységet megbízott a személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátásként valósít meg, Gyermekjóléti Szolgálat működtetésével.

A megbízás határozatlan ideig, az aláírást követően folyamatosan érvényes.

3. A megbízott az alábbi feladatok ellátását vállalja:

a., A szociális ellátás formája és leírása:

Gyermekjóléti Szolgálat, keretében kell biztosítani a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, családban történő nevelésének elősegítését, a gyermek családból történő kiemelésének a megelőzését.

A gyermek testi, lelki egészségének, családban történő nevelésének elősegítése érdekében a gyermekjóléti szolgáltatás keretében biztosítani kell:

- a gyermeki jogokról, és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatást, a támogatásokhoz való hozzájutás segítését,
- a családtervezést, a pszichológiai, a nevelési, az egészségügyi, a mentális és a káros szenvedélyek megelőzését célzó tanácsadást, vagy az ezekhez való hozzájutás megszervezését, tanácsadást vagy ezek megszervezését,
- a szociális válsághelyzetben lévő várandós anya támogatását, segítését, tanácsokkal való ellátását,
- szabadidős programok szervezését,
- a hivatalos ügyek intézésének segítését.

A szolgáltatás keretében a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében:

- működtetni kell a gyermek veszélyeztetettségét észlelő jelzőrendszert és elő kell segíteni nem állami, nem önkormányzati intézmények, valamint magánszemélyek részvételét a rendszerben;
- fel kell tárnai a gyermek veszélyeztetettségének okait, és javaslatot kell készíteni azok megoldására;
- együtt kell működni a szaktörvényekben meghatározott személyekkel és intézményekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, önkéntes segítőkkel.

A szolgáltatás keretében a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében:

- biztosítani kell a családgondozás feltételeit;
- biztosítani kell a családi konfliktusok megoldásának elősegítését, különösen a válás, a gyermekelhelyezés és a kapcsolattartás esetében,
- szükség esetén kezdeményezni kell az egészségügyi, szociális ellátás igénybevételét, a hatósági beavatkozást;
- javaslatot kell készíteni a gyermek családjából történő kiemelésére, a gyermek leendő gondozási helyére, vagy annak megváltoztatására.

A szolgáltatás keretében a családjából kiemelt gyermek sikeres visszahelyezése érdekében:

- segítséget kell nyújtani a családnak a gyermeknevelési körülményei megteremtéséhez, javításához, a szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállításához;
- el kell látni a gyermek számára otthont nyújtó ellátást illetve területi szakszolgáltatást végző intézménnyel együttműködve az utógondozás feladatát.

Fentiek közül különösen:

- folyamatosan figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek szociális helyzetét, veszélyeztetettségét,
- meghallgatja a gyermek panaszát, és annak orvoslása érdekében megteszi a szükséges intézkedést,
- szervezi a helyettes szülői hálózatot,
- gondozási–nevelési tervet készít a gyermekek védelembe vételéhez,
- segíti a nevelési–oktatási intézmény gyermekvédelmi feladatának ellátását,
- felkérésre környezettanulmányt készít,
- a területi gyermekvédelmi szakszolgálat felkérésének megfelelően vizsgálja és feltárja az örökbe fogadni szándékozók körülményeit.

b., Az ellátásban részesítendőök köre:

Derecske város 24 éven aluli lakossága, különös tekintettel a rászorulóokra.

4. A megbízott vállalja, hogy a 3. pontban meghatározott gyermekvédelmi alapellátást, az annak tartalmára vonatkozó külön jogszabályok és szakmai követelmények, nyilvántartási kötelezettségek, az adatkezelés és az adatvédelem

illetve az ellátásra jogosultak érdekvédelmét szolgáló fórumra vonatkozó szabályok ismerete és betartása mellett elvégzi.

5. A szolgáltatásért fizetendő díj mértéke :

A megbízó a szolgáltatási díjat az országos normatívákra való figyelemmel, a mindenkori költségvetési rendeletében határozza meg.⁶⁸

A fizetés akként történik, hogy az önkormányzat minden negyedévet lezáró hónapban a TÁKISZ átutalását követően az alapítvány részére átutalja ezen összeg időarányos részét.

6. A megbízó az 5. pontban foglalt szolgáltatási díj felhasználását kuratóriumi képviselői útján ellenőrzi. A megbízott minden év május 31-ig részletes szakmai beszámolóban tájékoztatja a megbízót az átvállalt gyermekvédelmi alapellátás elvégzéséről.

7. A felek megállapodnak abban, hogy a szerződést kölcsönös egyeztetés alapján közösen módosíthatják.

8. A határozatlan időre kötött szerződés 6 hónapos felmondási idővel felmondható a másik félhez intézett írásbeli nyilatkozattal.

9. A szerződésben nem szabályozott kérdésekben a Polgári törvénykönyv rendelkezései, valamint a hatályos szociálpolitikai jogszabályok rendelkezései irányadók.

Kelt,.....

megbízó

megbízott

⁶⁸ Az Alapítvány szerette volna megkapni a szerződésben meghatározott szociális ellátásra az önkormányzat által lehívható országos alap és kiegészítő normatívák teljes összegét, de az önkormányzat ehelyett ragaszkodott az évenkénti alkuhoz és annak eredményének éves költségvetési rendeletébe foglalásához.

V. A közeljövő lehetőségei

Az itt ismertetett tevékenységeket az Alapítvány folytatja, szeretné kiteljesíteni. Alapvető belső szervezeti változást nem terveznek, a meglévő ágazatokat szeretnék bővíteni. Ilyen elképzelés a Szolgáltatóház bővítése, kisebb nyomda kialakítása. A segítőházat is bővítenék. Egy információs irodát szeretnének nyitni, ahol olyan közhasznú, közérdekű információkat gyűjteni és továbbítani, melyek a derecskei polgárokat, szakembereket, intézményeket érdekelhetik. Ez a munka jól kapcsolódhat a közösségi rádióhoz is. Az információs irodát régióbeli szerepeket is vállalhat majd.

Ilyen szerepet a gyermekjóléti szolgáltatások területén is szeretnének vállalni. Derecske mellett a szomszéd kistelepülés, Konyár önkormányzatával is kötöttek ellátási szerződést, szakembereik látják el ott is a gyermekjóléti szolgálat feladatait. Szeretnék, ha más településekkel is kialakulhatna ilyen együttműködés.

A helyi nonprofit szervezetek együttgondolkodását is szeretnék kezdeményezni. Egy helyi civil szövetség alakítására, és különböző együttműködési formákra, lehetőségekre gondolnak. Ez segítheti majd az önkormányzat, és a helyi polgári kezdeményezések rendszeres párbeszédét, együttgondolkodását is.

Bízunk benne, hogy szervezetük működésére, terveik megvalósítására 1998-ban, és utána is lesz lehetőségük.