

Bakosi Tamás

Szektorok közti együttműködés, avagy miért lehet hasznos a köz- és civilszféra összefogása?

Történeti áttekintés

1976-ban Magyarország is csatlakozott az ENSZ közgyűlése által 1966-ban elfogadott nemzetközi egyezségokmányhoz, ami a polgári és politikai jogokat foglalta össze, így az egyesülési jogot is. A kor jogalkotására jellemző módon az államközi egyezmény kihirdetésére törvényerejű rendelettel került sor: az 1976. évi 8. tvr. 1976. március 23-án lépett hatályba. Az egyesülési jog tekintetében ez a törvényerejű rendelet tartalmazta a jogok és a korlátozások meghatározását. Ezt megelőzően csupán az Alkotmány 65. §-a foglalkozott az egyesülési joggal, azzal az alapvető megkorlátozással, hogy: csak „a szocializmus rendjének és vívmányainak védelmére, a szocialista építőmunkába és közéletbe való fokozott részvételre, a kulturális nevelőmunka kiszélesítésére, a nép jogainak és kötelességeinek megvalósítására, a nemzetközi szolidaritás ápolására” hozhatnak létre a dolgozók tömegszervezeteket.¹ A rendelet kimondja: „Mindenkinek joga van a másokkal való szabad társulásra, ideértve azt a jogot, hogy érdekei védelme céljából szakszervezeteket alakítson, illetőleg azokhoz csatlakozzon. E jog gyakorlását csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közérkölcös vagy mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. E cikk nem akadályozza, hogy e jogoknak a fegyveres erők és a rendőrség tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá.”²

A nemzetközi egyezményhez való csatlakozás és a törvényerejű rendelet kihirdetése ugyan jelentős lépésnek számított az egyesülési jog gyakorlásának tekintetében, azonban a rendelet kihirdetését nem követte semmiféle jogi szabályozás, így a magyar jogban az egyesülési jog gyakorlására

jogi értelemben nem volt lehetőség. A témával érdemben első alkalommal 1988. április 22-én foglalkozott a kormány, a kérdések megvitatását követően, 1988 júniusában pedig az MSZMP Politikai Bizottsága. A kormány előtt az alábbi kérdések merültek fel vitaként:

- Egyesületeket vagy egyesüléseket szabályozzon-e a törvény?
- Az egyesülési jog alapján létesülő szervezetek nyilvántartásba vételénél legyen-e bírósági hatáskör, vagy a helyi szervezeteknél a területileg illetékes tanácsok igazgatási szervei járjanak el?
- Külföldi állampolgárok alakíthatnak-e szervezeteket?

A vitával kapcsolatban társadalmi egyeztetés is zajlott: a Hazafias Népfront keretében, mintegy 50 000 regisztrált személy értékelte és tárgyalta a témát. A kormány végül az egységes szabályozás mellett döntött azzal a kitéttel, hogy a pártok működését illetően meghatározott kérdéseket külön törvényben kell szabályozni. Végül az Országgyűlés a benyújtott javaslatot megtárgyalva elfogadta az egyesülési jogról szóló törvényt, amelyet a Magyar Közlöny mint 1989. évi II. törvényt, 1989. január 24-i számában hirdetett ki, amely napon hatályba is lépett.³

Az egyesülési jogról szóló törvényt rendszerváltó törvényként is aposztrofálja a szakirodalom, tekintettel arra, hogy az ezt megelőző idők pártállami, vagy ahhoz kötődő szerveződése mellett meg tudott jelenni a valódi civil kezdeményezés is.

A rendszerváltást követően kialakuló önkormányzatiság szintén jelentős és nagy hatású változásokat hozott. Az állam által eddig ellátott feladatok, illetve a rendszerváltást követően felszínre kerülő új problémák, helyzetek megoldását a jogalkotó az önkormányzatok hatáskörébe utalta.

Már ekkor kristályosodni látszott az az ismert tény, hogy a társadalmi problémák feltárásában, kezelésében a civil szerveződések jóval hatékonyabbak tudnak lenni, mint a jellemzően túlbürokratizált állami, önkormányzati szervek. Különösen igaz ez az állítás a helyi szervezetekre, szerveződésekre, amelyek gyorsabban és hatékonyabban tudnak reagálni bizonyos helyzetekre.

Mindamellet, hogy a rendszerváltást követően és azóta is, a mindenkori kormányok – változó intenzitással ugyan, de – támogatják a civil szervezetek működését, mégis tetten érhető a törvényi erő mellett finanszírozott állami szféra és az alulfinanszírozott civil szektor közötti jelentős különbség. Bár a civil szervezetek egy része átválthatja és át is vállalja kötelező állami feladatok ellátását – jellemzően a személyes gondoskodás tárgykörébe tartozó ellátások tekintetében, de akár a közoktatás területén is –, s ezeket a szervezeteket az önkormányzati, állami intézményekkel azonos mértékű támogatás illeti meg, illetve a társadalom működése szempontjából egyéb kiemelkedően fontos feladatokat látnak el, pl. ifjúságvédelem, ismeretterjesztés, kulturális tevékenység, a civil szervezetek többsége nem állami feladatokért felelős. Bizonyos jobban preferált területek – mint a hagyományosan előtérben lévő sportegyesületek – kevésbé vannak mostoha helyzetben, ám a szektor működőképessége, fennmaradása erősen kiszolgáltatott a mindenkori pályázati lehetőségeknek, illetve a társadalmi támogatottságnak.

A rendszerváltás óta eltelt időben a magyar társadalomban a civilség, a civil szervezetek nem tudtak megerősödni annyira, amennyire az más országok gyakorlata alapján várható lett volna. A rendszerváltást követő idők káros társadalmi folyamatai a civil szervezetek egy részére is hatással voltak, minek következtében a feljük irányuló bizalom, támogatottság elapadt, s ennek helyreállítása még nem történt meg teljes mértékben. A civil szervezetek forrásteremtésének módjai jelentősen különböznek az állami szereplők forrásaitól: nagyobb kiszolgáltatottság mellett jóval nagyobb rugalmassággal is rendelkeznek. Adományszervezés tekintetében mindenképpen jelentős tapasztalat gyűlt fel a civil szektorban, ahogy az önkéntes tevékenység szervezése és fenntartása területén is. Túl azon, hogy ezeket a tapasztalatokat jellemzően a kiszolgáltatottság szülte, a civil szektorban felhalmozódott tapasztalati tőke mára hosszú távon is hasznosítható tudássá érett.

A civil és az önkormányzati, állami szektor együttműködése kulcsfontosságú tényező lehet több jelentős társadalmi kérdés tekintetében, s e terület nem egyszerűsíthető le a finanszírozottság – tapasztalati tőke kettős értékének összevetésével. Elengedhetetlenül fontos kérdés ez, hiszen egy-egy önkormányzati intézmény jelentősen tudja növelni szolgáltatásait és elérendő célcsoportját azzal, ha együttműködik civil szervezetekkel, s a civil szervezetek is stabil bázisra lelhetnek egy-egy állami szereplővel való együttműködésben.

A civil szféra és közsféra két jól elkülöníthető szerveződés, működési mechanizmus. Tény, hogy az önkormányzati szféra hiányosságait olykor nagyszerűen fedi, kiegészíti a civil szféra, ami alapvetően sokkal szabadabb, kevésbé bürokratikus. Persze egy szoros együttműködés alkalmával sem mosódnak össze két intézmény vagy szervezet határai, hiszen ezek megtartása fontos.

Bocz János kifejt egy elméletet is doktori disszertációjában, a „harmadik út modell”: *„Az angolszász és kontinentális megközelítések ötvözként, az interdependencia-elmélet »európai kiterjesztéseként« értékelhető az ún. »harmadik út modell«, amelyet az 1990-es évek elején Lester Salamon Helmut Anheier-el együtt dolgozott ki (Salamon-Anheier, 1993). A szerzők az Egyesült Államok és Németország nonprofit szektorának vizsgálata alapján a különféle szolgáltatók közötti együttműködés fontosságát hangsúlyozták. Egyaránt elutasították a piac, az állam, illetve a nonprofit szervezetek dominanciáját a társadalmi szolgáltatások biztosításában, s a különböző állami, kormányzati és nem kormányzati szektor szereplői közötti együttműködés mellett érveltek.»*

Lehetőségnek és hasznosnak tartanánk, ha a civil szféra és egyes közintézmények összefognának. Erre számos példa van, de tapasztalataink szerint még mindig nagy a hiány az ilyen szimbiózisokból. Olykor – személyes tapasztalataink alapján is ellentéteket érzünk a két szférában dolgozók között. Holott a cél egy, az eszköz sokféle.

Mik lehetnek az előnyök?

- Nagyobb, sokféle közösség (célcsoportelérés) kialakulása;
- szervezési feladatok könnyebbé válása (feladatleosztás);
- brainstorming, teammunka alkalmazása, haszná;

- színesebb és állandó rendezvények;
- bürokrácia csökkentése (együttműködés);
- versenyképesség növekedése forrásteremtés során (közös pályázatok, projektek);
- szakmai eszmecserék, fejlődés, összefogás;
- több kapcsolati és anyagi tőke;
- együttesen kialakított továbbképzések, tudásmegosztás;
- hatékonyabb forrás- és eszközfelhasználás (infrastrukturális eszközök rendelkezésre bocsátása, terem, helyszín biztosítása rendezvényekhez);
- szélesedő szolgáltatási paletta, alternatív szolgáltatások megjelenése.

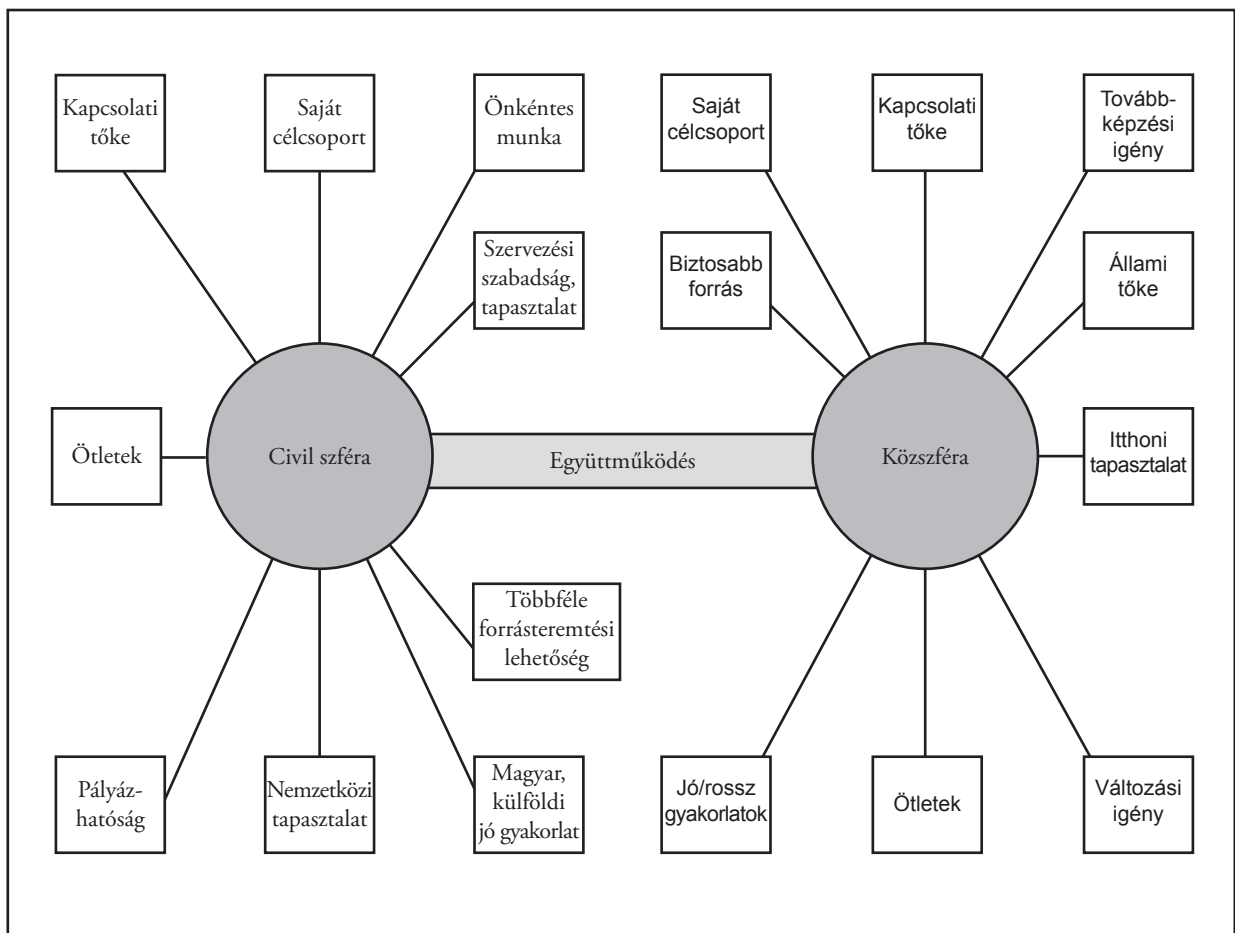
Mi kell ennek eléréséhez?

Egy sikeres együttműködéshez kell a nyitott és rugalmas(abb) közsféra, az ott dolgozók nyitottsága, a vezetőség, fenntartók nyitottsága, az

esetleges túlbürokratikus folyamatokon és hivatali utakon való gyengítés. Lehetőség biztosítása szükséges mind a fenntartói oldalon, mind jogilag. Az együttműködés nem állandó és folyamatos munkát kell jelentsen, hiszen a két résztvevő megtartja a maga profilját, tevékenységi körét, saját rendezvényeit, ellenben nem nélkülözheti a rendszeres kapcsolattartás igényét mindkét fél részéről.

A kialakuló együttműködések szerveződhetnek alkalmi események köré, mint egyszeri, kiemelt rendezvények, programok, illetve tartós, projektszintű partnerség szerint, mint közös pályázatok készítése és kivitelezése. Az együttműködés bármely formája alkalmas arra, hogy mindkét szereplő bővítse célcsoportját, javítsa elérésének módszereit, illetve új technikákat és szolgáltatásokat jelenítsen meg szakmai tartalmaiban és szolgáltatási kínálatában.

Készítettünk egy nagyon egyszerű vázlatot, ami a teljesség igénye nélkül vázolja az együttműködéshez szükséges azonos és eltérő elemeket:



Amint látható, az ábrán nem tüntettük fel a hátrányokat vagy negatív hozományokat, jellemzőket a két szféra esetében, mindemellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül ezeket sem.

Az együttműködések lehetősége elsődlegesen a fentebb már említett bürokratikus problémák miatt nehézkes: a rugalmas berendezkedésű civil szervezetek flexibilisebb működése sok esetben nehezen egyeztethető össze egy önkormányzati vagy állami intézmény működésével, hierarchikus berendezkedésével.

A két fél különböző működési modellje mellett bizonyos pályázati források kizárják a konzorciumot állami és civil szereplő között, így közvetlen együttműködés pályázati szinten központilag akadályozott. Utóbbi esetben természetesen semmi nem zárja ki, hogy egy-egy projektben létrejövő szolgáltatásokból a közös célcsoport tagjai mindkét szereplő oldalán részesüljenek, de nem teszi lehetővé, illetve nem várja el a szoros szakmai együttműködést.

Az együttműködés kérdéséből mindemellett nem hagyható ki a civil szervezetek és a közsféra fenntartói oldala közötti esetleges érdekellentét kérdés sem. Az együttműködés kialakulásának további akadálya lehet az aktuálpolitikai helyzet jelentős befolyásoló ereje. Mint azt Bocz János *A nonprofit szektor magyarországi működését befolyásoló tényezők* című munkájában kifejti: „...hiányzik az az egyértelmű és világos kormányzati politika, amely megkönnyítené a különböző szektorok közötti munkamegosztás kialakulását, és elősegítené a társadalmi szolgáltatások kielégítésének hatékonyabb ellátását. A hazai civil és nonprofit szervezetek az elmúlt két évtizedben olyan környezetben végezték munkájukat, amelyet a velük kapcsolatos kormányzati feladat- és hatáskörök különböző kormányzati intézmények, illetve intézményi szintek közötti megosztása, s nem kis részben a pártpolitikai befolyásoltság jellemez. A civil és nonprofit érdekképviseletek, illetve a kormányzat közötti érdekegyeztetés rendszerére leginkább az instabilitás volt a jellemző, a mindenkorai kormányok és a hatalmon lévő politikai pártok igyekeztek olyan intézményi struktúrákat létrehozni, ami az érdekkörükbe tartozó szerveződések számára biztosítottak előnyösebb működési feltételeket.”²⁴

Jó gyakorlatok

Az együttműködés, forrásmegosztás mindennapi jó gyakorlatai közel sem annyira elérhetetlenek és megvalósíthatatlanok, mint azt gondolnánk.

A kölcsönös segítség, együttműködés mindennapi példája, mikor egy civil szervezet erőforrásai (önkéntség, adományszervezés, egyéb eszközök és források) közreműködésével létrejövő rendezvényhez a helyi önkormányzat biztosítja a rendelkezésre álló infrastruktúrából a helyszínt, termet. Az együttműködés során a civil szervezet mentesül a szükséges helyiség megvásárlása vagy bérlete okozta anyagi terhektől, az önkormányzat pedig szabad kapacitásait bocsátja a rendezvény rendelkezésére, cserébe bővül a saját kínálata is.

Hasonló együttműködések nem csupán eseti jelleggel alakulhatnak ki: több, önkormányzati fenntartású közintézmény fogad be hosszú távra civil szervezetek által megvalósított programokat, programsorozatot, melyek célcsoportja megegyezik az intézmény célcsoportjával, és a program illeszkedik az intézmény profiljába; más esetben a település önkormányzata biztosít helyiséget egy-egy civil szervezet számára tevékenysége gyakorlásához.

További jelentős együttműködési jó gyakorlat a közfeladatok átvállalásának kérdése. A humánszolgáltatások jó részét önkormányzati feladatellátási körbe rendeli a jogalkotó, s ez jelentős terheket ró az adott településre. A humánszolgáltatások biztosítását ellenben a kötelezett megvalósíthatja a feladat ellátására megkötött ellátási szerződéssel, amelyben civil vagy egyházi partner segítségével tesz eleget kötelezettségének. Az együttműködés kölcsönösen előnyös formája ez, hiszen a települési önkormányzat eleget tesz jogszabályi kötelezettségének, a településen felmerülő valós igények kerülnek kielégítésre – azaz nincs szükség igényen felüli kapacitások létrehozására –, míg a civil szolgáltató önkormányzati kiegészítő támogatáshoz jut, ami jelentősen hozzájárul fennmaradásához. Jellemző példa erre a gyermekjóléti alapellátások körébe tartozó szolgáltatások megvalósítása, de akár a házi segítségnyújtás vagy hajléktalanellátás területén is sok civil szervezet tevékenykedik.

A köz- és a civil szféra együttműködésének sarkalatos pontja tud lenni a láthatóság, egymás előtti ismertség kérdése. Sok száz kisebb-nagyobb civil szervezet végzi tevékenységét országszerte, de nagyon kevesen tudnánk felsorolni, saját településünkön milyen szerveződések működnek, milyen területen. Biztató példa, hogy jó néhány önkormányzat felismerte az civilekkel kapcsolatos információk rendelkezésre állásában rejlő potenciált, online és nyomtatott adatbázissal segíti a civil

szervezeteket és az irántuk érdeklődőket. Ilyen például az Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata által 2009-ben megjelentetett *Közel egymáshoz* című gyűjtemény, melyben az önkormányzat területén működő civil szervezetek kaptak bemutatkozási lehetőséget, a teljesség igényével. A több mint 160 oldalas kiadványban tematikusan rendszerezve kaptak helyet a különböző szervezetek.

A gyakorlatban dolgozó szociális szakemberekként tehát fontosnak, indokoltnak és célravezetőnek találjuk, így hát szorgalmazzuk a két szféra közötti együttműködés erősítését. Nem lehet kérdés, hogy melyik fél nyisson, vagy kezdeményezzen a másik felé, hiszen a hatékonyság érdekében az összefogás elengedhetetlen.

Mindazon erő és pozitívum fontos építőelemként szolgál(hat), amit felismerünk szervezetünkben vagy más szereveződésekben. Hogy kihasználjuk-e? Csak rajtunk áll! Összefogásra fel!

Irodalom

Bocz János (2010): A nonprofit szektor magyarországi működését befolyásoló tényezők, Statisztikai szemle, 88. évfolyam, 4. szám

Bocz János: (2009): A nonprofit szektor strukturális átalakulása Magyarországon. A magyar nonprofit szektor az 1990-es évek elejétől a 2000-es évek közepéig (Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológiai Doktori Iskola)

Kiss Elemér (1993): Rendszerváltás – egyesülési törvény (Historia, 1993-02)

Jegyzetek

- 1 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről 65§
- 2 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről 22. Cikk
- 3 História 1993. 2. szám; Kiss Elemér
- 4 Bocz János: A nonprofit szektor magyarországi működését befolyásoló tényezők 15.p.

*Tanuljunk egymástól, hogy minél jobban taníthassunk.
(Eötvös Loránd)*

TEREPTANÁRKÉPZÉS TEREPIINTÉZMÉNYEKBEN DOLGOZÓ SZAKEMBEREK RÉSZÉRE

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (1134 Budapest, Tüzér utca 33-35.) 140 órás *Tereptanárképzés terepintézményekben dolgozó szakemberek részére* címmel akkreditált (PL-8334 lajstromszámú) képzést szervez azon szociális szakemberek részére, akik terepintézményekben dolgoznak, rendelkeznek munkájuk végzéséhez szükséges szakmai ismeretekkel és a szociális munka etikai szabályai szerint végzik tevékenységüket.

A képzés célja ezen szakemberek felkészítése a saját szakmai ismereteik minél hatékonyabb és eredményesebb átadásának képességére.

A tanfolyam során betekintést kapnak a szociális képzések rendszerébe, elsajátítják a tereptanári ismereteket, részt vesznek szakmai készségfejlesztő foglalkozásokon.

További információ a www.ncsszi.hu honlapon, illetve a renata.nyaradine@ncsszi.hu e-mail címen kérhető.