

B1

KUTI ÉVA: CIVIL EURÓPA – CIVIL MAGYARORSZÁG

© Kuti Éva
© Európa Ház

A kiadvány kereskedelmi céllal a jogtulajdonosok engedélye nélkül sem részben, sem egészben nem másolható. A kiadvány részei non-profit célokra sokszorosíthatóak a szerző és a kiadó megjelölésével.

Jelen kötet az EU Civis: Civil Európa – Civil Magyarország – Civil Ausztria – Civil Románia” program keretében jelenik meg.

Projekt partnerek

Európa Ház, Magyarország (projekt koordinátor)
www.eucivil.hu

The World of NGOs, Ausztria
www.ngo.at

Pro Democracy Association, Románia
www.apd.ro

A program az Európa Unió „Európa a Polgárokért” Programja („Europe for Citizens” Programme 2007–2013) keretében, az Európai Bizottság Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynöksége támogatásával valósul meg.

Jelen kötet tartalma nem feltétlenül tükrözi az Európai Bizottság Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynöksége véleményét vagy álláspontját.

ISBN 978-963-87909-0-3

Tervezés és nyomdai munkálatok Magyarországon

2008. május

Tartalomjegyzék

| | |
|---|----|
| Előszó | 7 |
| Történelmi előzmények | 9 |
| A jelenlegi helyzet | 17 |
| Európai dimenzió, európai állampolgárság | 36 |
| Kihívások és fejlődési kilátások | 43 |
| Interjú Farkas Istvánnal (Magyar Természetvédők Szövetsége) | 52 |
| Interjú Pócs Margittal (Tolna Megyei Civil Szolgáltató Központ) | 55 |
| Mérföldkövek a magyar civil társadalom történetében | 58 |
| Magyarországi civil szervezetek (válogatás) | 60 |
| Szójegyzék. | 61 |

Előszó

Egy közös magyar-osztrák-román civil program végtermékét, három kötetet tart kezében a Kedves Olvasó.

Az EUCivis: Civil Európa – Civil Magyarország – Civil Ausztria – Civil Románia projektben részt vevő szervezetek ugyanis arra vállalkoztak, hogy ismertessék országuk civil társadalmának helyzetét oly módon, hogy egyben kísérletet tegyenek a szektor előtt álló kihívások számbavételére, az előrelépés, a lehetséges válaszok felvázolására.

Tehát egy régió három országa civil társadalmának múltjáról, jelenéről és jövőjéről szól ez a kötet. A közös múlt tanulságait figyelembe véve azt kell szem előtt tartanunk, hogy boldogulni csak akkor tudunk, ha nem egymás kárára, hanem közösen vállalt értékeinket szem előtt tartva, együttműködve keressük a választ a valamennyiünket foglalkoztató kérdésekre.

Meggyőződéssel valljuk: ebben a bonyolultnak tűnő világban a válaszadáshoz megfelelő kereteket ad az Európai Unió.

Ebben a folyamatban megkerülhetetlen, semmi mással nem pótolható szerepet játszanak a civil szervezetek. Jellemző tulajdonságaik: függetlenségük, társadalmi kérdések iránti érzékenységük, ötletességük, rugalmasságuk, nyitottságuk, együttműködési készségük alkalmassá teszik őket arra, hogy önálló tényezővé váljanak.

Bízunk abban, hogy ez a három könyv nem könyvespolcokon fog porosodni, hanem hasznos segítőtársa lesz kutatóknak, politikusoknak, a közigazgatásban dolgozóknak, tanároknak, újságíróknak, egyetemistáknak és természetesen civil szervezetek képviselőinek – vagyis sokaknak.

A szerzők, a közreműködők mellett szeretnénk köszönetet mondani az Európai Bizottság EACEA részének azért, hogy az „Európa a Polgárokért” Program („Europe for Citizens” Programme 2007 – 2013) keretében projektünk megvalósítását segítette.

A programot megvalósító három civil szervezet képviselőjében jó olvasást kíván:

Barabás Miklós
Európa Ház
Magyarország

Christiana Weidel
The World of NGOs
Ausztria

Cristian Pirvulescu
Asociatia Pro Democratia
Románia

Budapest – Bécs – Bukarest, 2008. május

Magyarország polgárai számára Európa mindig is többet jelentett magánál a kontinensnél, amelyhez az ország földrajzilag tartozik. A modern, civilizált világ képviselőjének tekintették, s mint ilyen igazodási pontnak számított, mintát adott. Értékrendje, normarendszere még azokban az időszakokban is általánosan elfogadott volt, amikor a követésére – különböző történelmi okok folytán – semmi esély nem kínálkozott. Az európai értékekhez való viszonyt tehát bizonyos értelemben a pozitív attitűd folytonossága jellemzi. Ugyanakkor az is igaz, hogy ezen értékek gyakorlati érvényesítésére évszázadokon keresztül csak korlátozottan, időnként egyáltalán nem volt mód. Így a magyar lakosságnak többnyire nem kellett megélnie a saját felelősségét. Majdnem mindig volt külső mentsége arra, hogy a magatartása nem igazodott az aspirációihoz, a mégoly magasra értékelt európai normákhoz.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás e tekintetben igen nagy változást hozott, amely azonban egyelőre kevésbé vált tudatossá. Az uniós tag Magyarország állampolgárai egyúttal európai állampolgárok is. A nagy európai közösség tagjaként maguk is felelősek azért, hogy ez a közösség mennyire tartja tiszteletben az olyan alapértékeket, mint a demokrácia, a pluralizmus, a tolerancia, vagy a szolidaritás. Aktív európai polgárként kellene tehát gondolkodniuk és viselkedniük, ennek azonban elengedhetetlen feltétele, s egyben első lépése az, hogy részt vállaljanak a hazai civil szervezetek munkájából is. *Erős és kiegyensúlyozott európai civil társadalom csak úgy alakulhat ki, ha az állampolgári öntevékenység és a társadalmi részvétel az egyes tagországokban is számottevően fejlődik.* Ennek a fejlődésnek azonban – mint minden tagállamban – Magyarországon is megvannak a sajátos jogi, gazdasági és társadalmi feltételei. Szintén fontosak a történelmi előzmények, azok a hagyományok, évszázadok során kialakult viselkedési minták, amelyek mind a cselekvési alternatívák kialakítását, mind pedig a civil, az állami és a piaci szféra szereplőinek értékválasztásait, együttműködési készségét, elvi és gyakorlati döntéseit befolyásolják. Éppen ezért indokoltnak látszik, hogy a „civil Magyarország” képének megrajzolását a történelmi előzmények rövid áttekintésével kezdjük.

Történelmi előzmények

A mai civil szervezetek történelmi előfutárai a jótékonyági intézmények, alapítványok és egyesületek voltak, amelyek már a kora középkortól kezdve fontos szerepet játszottak a társadalmi problémák kezelésében. Tevékenységeik és fejlődésük részletekbe menő vizsgálatára ebben a rövid tanulmányban természetesen nincs mód. Azoknak a történelmi tendenciáknak az ismertetésére kell tehát szorítkoznunk, amelyek a civil szféra jelenlegi helyzetét is számottevően befolyásolják.

Egyházi és világi jótékonyág, önkéntes szerveződések a II. világháborúig terjedő időszakban

A XV. század végéig a magyar gazdaság és társadalom (s következésképpen a magyar jótékonyági intézmények és önkéntes szervezetek) lényegében az Európa egészére jellemző fejlődési utat követték. Már az önálló állam kialakulásának időszakában megjelentek az első jótékonyági intézmények, sőt, annak az együttműködésnek a csírái is, amelyet napjainkban mint a kormányzati és a nonprofit szektor közötti munkamegosztást szoktunk emlegetni. Mai nyelven fogalmazva, a világi hatalom (a király, illetve a középkori városokban a magisztrátus), az egyházi szervezetek és a magánadományozók, önkéntes segítők már kezdetől fogva együttesen, bár korántsem azonos arányban vállaltak szerepet a szociális problémák kezelésében.

A XVI. században Magyarország török megszállás alá került, s ennek következtében (csakúgy, mint más kelet-európai országok) Európa perifériájára szorult. Ez volt az a pont, ahol a magyarországi jótékonyági intézmények és önkéntes szervezetek is letertek a kontinens nyugati felében követett fejlődési útról. Ezt követően Magyarország egészen az 1989-es rendszerváltásig csak egészen rövid időszakokra nyerte vissza a függetlenségét. A külső megszállás és belső elnyomás körülményei között nem bontakozhatott ki szabadon az állampolgári öntevékenység, kialakultak viszont azok az ellenállási technikák és túlélési stratégiák, amelyek máig ható érvénnyel vannak jelen a kollektív emlékezetben, alakítják a kihívásokra adott közösségi válaszokat, így áttelesen befolyásolják a mai nonprofit szervezetek magatartását is.

A hatalom és a társadalom szembenállása, a feudális struktúrák továbbélése és az elkésett polgárosodás nemcsak akadályozta a társadalom önszerveződését, hanem azzal a következménnyel is járt, hogy a XVIII. század végén, XIX. század elején fejlődésnek induló egyesületi mozgalom egyértelműen ellenzéki jelleget öltött, és erős társadalompolitikai töltetet kapott. A különböző társadalmi rétegek által létrehozott önkéntes szervezetek nemcsak a csoportidentitás erősítését szolgálták, nemcsak tagjaik kulturális és szabadidős tevékenységeit szervezték, hanem egy sor érdekvédelmi feladatot is elláttak, és aktívan törekedtek a társadalmi problémák megoldására. Fejlődésüket a kormányzattal rendszeresen kialakuló konfliktusok, az ismétlődő betiltások és az adminisztratív korlátozások sem tudták megakadályozni. A nemesek, értelmiségiek és a városi polgárok

már korábban is működő szervezetei mellett a XIX. század utolsó és a XX. század első évtizedeiben sorra jöttek létre a munkások, kézművesek és a falusi lakosság egyesületei is. Az egyesületi szerveződés a két világháború közötti időszak Magyarországon már a társadalom mindennapi életének részévé vált.

Az alapítványok fejlődése párhuzamosan haladt, de politikailag kevésbé volt viharos, mivel tevékenységük elsősorban a jótékonsági célokhoz kötődött. Természetükből adódóan az alapítványok elsősorban kezdeményezőként, támogatóként, finanszírozóként vettek részt a társadalmi szolgáltatások fejlesztésében. Rendkívül gyakori volt, hogy a legkülönbözőbb jóléti szolgáltatások a magánalapítványok és az állami intézmények együttműködése nyomán jöttek létre. Az alapítványi támogatások, valamint a magánadományok és a hagyatékok jelentős része az állami fenntartású szociális és oktatási intézmények munkáját segítette. A közoktatásban működő „alapítványi ágyak”, az iskolákban, egyetemeken, árvaházakban, szeretetotthonokban, menhelyeken található „alapítványi helyek” hétköznapi jelenségnek számítottak. Az sem volt ritkaság, hogy – éppen fordítva – a kormányzat járult hozzá anyagi eszközökkel, vagy telek, épület biztosításával az alapítványi szolgáltató szervezetek létrehozásához.

Bár az egyesületek és alapítványok mint önálló szolgáltató szervezetek súlya mennyiségi értelemben nem volt meghatározó, a társadalmi problémák kezelésében, a szociális ellátás fejlesztésében minőségi és innovációs szempontból mégis kulcsszerepet játszottak. Az első óvodák, felnőttoktatási és nőnevelési intézmények, múzeumok, könyvtárak, kiállítótermek, gyerekórházak, árvaházak, tbc-szanatóriumok és munkaerő-közvetítő irodák létrehozása mind-mind az ő nevékhöz fűződött. Ezeknek az úttörő jelentőségű intézményeknek a megalapítása számos esetben nem egyszerű jótékonsági akció volt, hanem egyúttal a nyomásgyakorlás eszköze is. Az önkéntes szervezetek vezetőinek viszonylag gyakran sikerült a kormányzatot meggyőzniük, hogy az adott társadalmi probléma jótékonsági alapon nem oldható meg, s így számottevően hozzájárultak az állami ellátórendszer bővítésére vonatkozó döntések kikényszerítéséhez.

Ugyanakkor a maguk részéről a kormányzati hatóságok is megpróbáltak támaszkodni az önkéntes szervezetekre, s szociális programjaikban egyaránt szerepet szántak a magánjótékonságnak és az állami szerepvállalásnak. Az erők egyesítésének szándéka már azokban a rendeletekben is megmutatkozott, amelyekkel az 1920-as években az adománygyűjtést próbálták szabályozni, de különösen világosan fogalmazódott meg az 1930-as évek második felében, az – Egri Norma, majd Magyar Norma néven ismertté vált – új szociálpolitikai modell bevezetése során.

Egri norma – Magyar norma

Az új modell kiinduló feltevése az volt, hogy az egyházak, az önkéntes szervezetek és a hatóságok együttesen nagyobb valószínűséggel tudnak megbirkózni az egyre terjedő szegénységgel, mint bármelyik szereplő külön-külön. Éppen ezért az összes érintett részvételével olyan bizottságot hoztak létre, amely felelős volt a városi szegénykataszter (mai szóval szociális térkép) elkészítéséért, a szociális program kidolgozásáért, a teendők és a forrásfelhasználás meghatározásáért. A segélyek szétosztására vonatkozó konkrét döntéseket a segélyezési albizottság hozta meg. A finanszírozást a városi költségvetésből és adományokból biztosították. A rendszeres adománygyűjtést és a tényleges szegénygondozást önkéntesek végezték. Ez az együttműködésre alapozott megoldás olyan sikeresnek bizonyult, hogy rövidesen megindult országosan követendő modellt fejlesztése. Részben a kormányzati nyomás hatására, részben saját elhatározásból számos település vezetése döntött úgy, hogy szociálpolitikai tevékenységét a Magyar Norma elveinek megfelelően szervezi meg.

Az önkéntes szervezeteket partnernek tekintő társadalompolitika azonban nem lehetett hosszú életű. A II. világháború és az azt követő szovjet megszállás minden ilyen irányú kísérletet hosszú időre lehetetlenné tett.

Az önkéntes szervezetek helyzete a domináns állami szerepvállalás időszakában

Az állampolgárokat átnevelésre szoruló, megbízhatatlan és ellenséges tömegnek tekintő kormányok minden olyan szervezettől és mozgalmától féltek, amelyet nem tudtak ellenőrzésük alatt tartani. Így az autonóm szervezetektől természetesen szabadulni igyekeztek. Az alapítványnak az ötvenes években még a jogi formáját is megszüntették, de az egyesületek többségét is feloszlatták, a betiltásokat túlélő szervezeteket pedig teljes párt- és állami ellenőrzés alá vonták. Az új öntevékeny szervezetek létrejöttét hatalmi eszközökkel akadályozták, helyettük inkább művi úton hoztak létre felülről irányított tömegszervezeteket.

Az 1956-os forradalom nemcsak az állam és a társadalom közötti szakadék mélységét mutatta meg, hanem önmérsékletre is tanított. A kormányzatnak meg kellett értenie, hogy Magyarország a nyílt elnyomás legdurvább eszközeivel nem kormányozható. Ugyanakkor a felkelés kudarcra az állampolgároknak is megmutatta, hogy nyílt lázadás helyett célszerűbb az ellenállás „lágyabb”, rejtettebb formáihoz folyamodni. Ezek az új stratégiák a kölcsönös bizalmatlanság bonyolult rendszerét hozták létre. Az emberek szinte kizárólag ártatlannak látszó, politikailag semleges egyesületeket alapítottak. Ezeknek a civil szerveződéseknek a konkrét tevékenysége valóban nem veszélyeztette a fennálló rendszert, de szellemükben ellenzékiek voltak, s a pusztta létezésük is a társadalom diktatúra-ellenességét, autonómiaigényeit fejezte ki. Ez a megőrzött autonómia segítette őket a túlélésben, s ennek köszönhetően tudtak szinte azonnal reagálni a politikai klíma minden olyan változására, amely mozgásterüket bővítette.

Az öntevékeny szervezetek tevékenységi köre és szabadsága fokozatosan bővült, mivel a hatalom – bár a jogi eszközei még megvoltak hozzá – a nyolcvanas években már nem mert frontális támadást indítani az állampolgári kezdeményezések ellen. Annál is inkább tole-

ránsnak kellett lennie, mert lassan elkerülhetetlenné vált, hogy szembenézzen a szocialista rendszer, s ezen belül az államosított jóléti szolgáltatások mélyülő válságával. A nyolcvanas évek közepére az oktatási, egészségügyi és szociális szolgáltatások és juttatások elvben már mindenkinek ingyenesen, állampolgári jognak jártak, de a gyakorlatban se az ingyenesség, se az egyenlő elosztás nem érvényesült. A tanácsi lakások, a magas színvonalú egészségügyi szolgáltatások, a legjobb iskolák főleg a gazdasági és a politikai elit számára voltak elérhetőek, az ingyenesnek kikiáltott szolgáltatásokért legálisan és féllegálisan egyre többet kellett fizetni, s állami finanszírozásuk ennek ellenére mind kilátástalanabbá vált. Az elosztási egyenlőtlenségek okozta társadalmi és politikai feszültségeket a nagy ellátó rendszerek további bővítésével nyilvánvalóan nem lehetett feloldani, mi több, még az adott szinten való működtetésüknek sem voltak meg a gazdasági feltételei. A társadalmi szolgáltatások állami monopóliumának fenntartása gyakorlatilag ellehetetlenült, a kormányzatnak be kellett látnia, hogy *szükség van az alternatív finanszírozási megoldásokra, a magántámogatásokra és a nonprofit szervezetek által nyújtott kiegészítő szolgáltatásokra is.*

Az államszocialista rendszer ígéretei eleve túlzottak, mondhatni utópisztikusak voltak. A valamennyi állampolgárnak teljes körű és egyenletes minőségű jóléti szolgáltatásokat nyújtó állami intézményrendszer finanszírozását még a legfejlettebb, leggazdagabb országok sem tudták volna megoldani. Az a szociálpolitikai rendszer, amelynek a keresleti oldalon egyáltalán nincsenek korlátai, míg fejlesztésének a kínálati oldalon az ország gazdasági teljesítőképessége határt szab, magától értetődően jut csödközeli állapotba. Az egyensúlyhiány legfeljebb ideig-óráig hidalható át (például belső átcsoportosításokkal vagy külföldi hitelfelvételekkel), a strukturális reform előbb-utóbb mindenképpen szükségessé válik. Ez a pillanat a nyolcvanas évek második felében érkezett. Így mire a szovjet birodalom összeomlása lehetővé tette a mélyreható politikai átalakulást, akkorra a magyar kormány már kénytelen volt belátni, hogy nem képes minden társadalmi problémára központi megoldásokat találni, és együtt kell működnie a piaci szereplőkkel, valamint a nonprofit szervezetekkel is.

Úton a harmadik szektor kialakulása felé

Az alapítványok jogi „rehabilitációja” már a politikai változások előtt, 1987-ben megtörtént, amikor az *alapítvány jogintézménye ismét bekerült a Polgári Törvénykönyvbe.* Mi több, 1989-ben a Parlament az egyesülési jogról szóló törvényt is elfogadta, s ezzel *megteremtette az egyesülési szabadság törvényi garanciáit.* Az alapítványok és egyesületek jogi státusának rendezése tehát megelőzte a politikai rendszerváltást, ami arra utal, hogy a civil szféra fejlődése nem annyira következménye, mint inkább előkészítője volt a bekövetkezett változásoknak.

A rendszerváltás óta eltelt közel két évtized számottevően javította a civil szervezetek létrehozásának és működtetésének szabályozási környezetét. *A jogi és gazdasági szabályozás fejlődése nem volt ugyan egyenletes és ellentmondásmentes, de pozitív irányba haladt.* Az egymást követő szabályozási lépések – ha nem is tükrözik át gondoltságot és tudatos, határozott koncepciót – összességükben mégis kifejeznek néhány igen fontos *tendenciát.*

A legfontosabb szabályozási lépések kronológiája

- 1990: Az alapítványtétel és az egyesületalapítás engedélyhez kötésének megszüntetése; alanyi jogú teljes társasági adó mentesség a nonprofit szervezeteknek; az alapítványoknak nyújtott adományok összegének levonhatósága a személyi jövedelemadó alapjából
- 1991–1994: A nonprofit szervezetek adókedvezményeinek fokozatos csökkentése és feltételekhez kötése
- 1994: Új nonprofit szervezeti formák (közalapítvány, köztestület és közhasznú társaság) beiktatása a Polgári Törvénykönyvbe
- 1995–1996: A közalapítványoknak járó adókedvezmények növelése, a magánalapítványoknak járók csökkentése
- 1997: A személyi jövedelemadó 1%-a felajánlható a civil szervezetek számára
- 1998: A szabályozás megkülönbözteti egymástól a közhasznú, a kiemelkedően közhasznú és a nem közhasznú nonprofit szervezeteket; az adókedvezmények a közhasznúsági fokhoz igazodnak
- 2004: A civil szféra állami támogatásának intézményesítése, a Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása
- 2005: Az önkéntes tevékenységhez kötődő kedvezmények feltételeinek törvényi szabályozása; a közhasznú társasági forma felváltása a nonprofit gazdasági társasággal; az egyéni adományok adókedvezményének csökkentése
- 2007: A szociális szövetkezet mint közhasznú státus megszerzésére is jogosult, új típusú szervezet megjelenése

E tendenciák közül a legszembevetőbb a *keretszabályozás fokozatos átalakulása részletekbe menő szabályozássá és az adókedvezmények korlátozása.* A kilencvenes évek legelején a bejegyeztetési eljárások egyszerűek és bürokráciamentesek voltak, a támogatások ritkán, az adókedvezmények pedig szinte egyáltalán nem kötődtek feltételekhez, a nyilvántartási és beszámolási szabályok még nem alakultak ki. Az újonnan elnyert szabadságjogok bővületében élő országban kevesen gondoltak arra, hogy a szabályozatlanságnak hátrányai is vannak, az ellenőrizetlenül igénybe vehető támogatások és kedvezmények pedig súlyos veszélyeket rejtnek. Ezekre a veszélyekre először az évtized elejének botrányai (közpénzekből létrehozott alapítványok gyors vagyonszerzése, a vállalt feladat ellátására alkalmatlan nonprofit szervezetek csődje, az adókedvezmények igénybevételeire specializálódott átalapítványok lelepleződése, az adómentes támogatásnak álcázott szolgáltatási díjak szaporodása stb.) hívták fel a figyelmet. E problémákra reagálva elindult az a – mai napig is tartó – folyamat, melynek során a civil szervezetekre vonatkozó szabályok egyre részletesebbé, bonyolultabbá és differenciáltabbá váltak, az igénybe vehető adókedvezmények pedig igen nagy mértékben csökkentek. Fokozatosan szaporodtak a civil szervezetek adminisztratív kötelezettségei, szigorodtak a nyilvánossági és átláthatósági követelmények. A főleg

közpénzekből finanszírozott, közfeladatokat ellátó nonprofit szervezetek számára olyan szervezeti formák (közalapítvány, köztestület, közhasznú társaság) jöttek létre, amelyek eleve garantálják a szorosabb állami ellenőrzést. Mindez együtt járt a nehezebben ellenőrizhető közvetett támogatások korlátozásával. Ezen belül is főleg a magánadományokhoz kötődő személyi jövedelemadó kedvezmények és a vállalkozási tevékenység után igénybe vehető adókedvezmények szűkültek.

A nonprofit szektor adópolitikai kezelésének változásaiból ugyanakkor kirajzolódik egy másik fontos tendencia is, nevezetesen a *kedvezményezettségi szint közelítése a közhasznúság fokához*. Az adópolitika – bár kimondatlanul – már kezdettől megpróbálta megkülönböztetni egymástól a közhasznú és a közérdeket csak közvetetten szolgáló nonprofit szervezeteket. Az első időszakban ez a megkülönböztetés egy igen durva leegyszerűsítésen alapult. A határvonalat az alapítványi és az egyesületi szféra között húzták meg, abból a megfontolásból kiindulva, hogy alapítványt eleve csak tartós közérdekű célra lehet létrehozni, míg az egyesületek saját tagjaik szolgálatára is szorítkozhatnak. Az egyesületek és az egyesülési jog alapján létrejött egyéb, tagsági viszonyon alapuló szervezetek jóval kevesebb kedvezményt élveztek, mint az alapítványok. Ez a szervezeti formához kötött és a tényleges tevékenység érdemi ellenőrzését nélkülöző kedvezményrendszer úgy bizonyult egyre inkább diszfunkcionálisnak, ahogy a kilencvenes évek első felében ezerszám jöttek létre (sokszor az egyesületek mellett, azok segítésére) az alapítványok, s így a nonprofit szektoron belül megnőtt a kiemelt adókedvezményekre jogosult szervezetek aránya. Egyre világosabb lett, hogy az alapítvány/egyesület választóvonal nem esik egybe a közhasznú és a nem közhasznú tevékenységet folytató szervezetek közötti határvonallal. Ez a felismerés vezetett el végül a közhasznú szervezetekről szóló törvény elfogadásához. Ez az 1998-ban hatályba lépett törvény meghatározta a közhasznúság fokozatait és a közhasznúsági besorolás szabályait. Ezzel megteremtette a lehetőséget, hogy a továbbiakban mind az adókedvezmények, mind a közvetlen állami támogatások a közhasznúsághoz igazodjanak.

Végezetül említést érdemel még a *központi állami támogatásokkal kapcsolatos döntések decentralizálásának és demokratizálásának tendenciája*. Ennek a folyamatnak két fontos mérföldköve a személyi jövedelemadó 1%-ának a civil szervezetek számára való felajánlhatóságáról szóló, illetve a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) létrehozásáról rendelkező törvény volt. Az előbbi az adófizetőket, az utóbbi a civil szektor választott képviselőit hatalmazta fel arra, hogy a központi költségvetési támogatások egy részének a nonprofit szervezetek közötti elosztásáról döntsenek. Mindkét mechanizmus arra teremt lehetőséget és garanciát, hogy a civil szervezetek az államtól való függetlenségük veszélyeztetése nélkül, aktív civil részvétel mellett, „civil prioritások” mentén jussanak költségvetési támogatáshoz.

Összességében elmondhatjuk, hogy a *jogi és gazdasági szabályozás a rendszerváltás óta eltelt másfél évtizedben viszonylag tág kereteket és kedvező (ha nem is ideális) feltételeket teremtett a magyarországi civil kezdeményezések kibontakozásához és a*

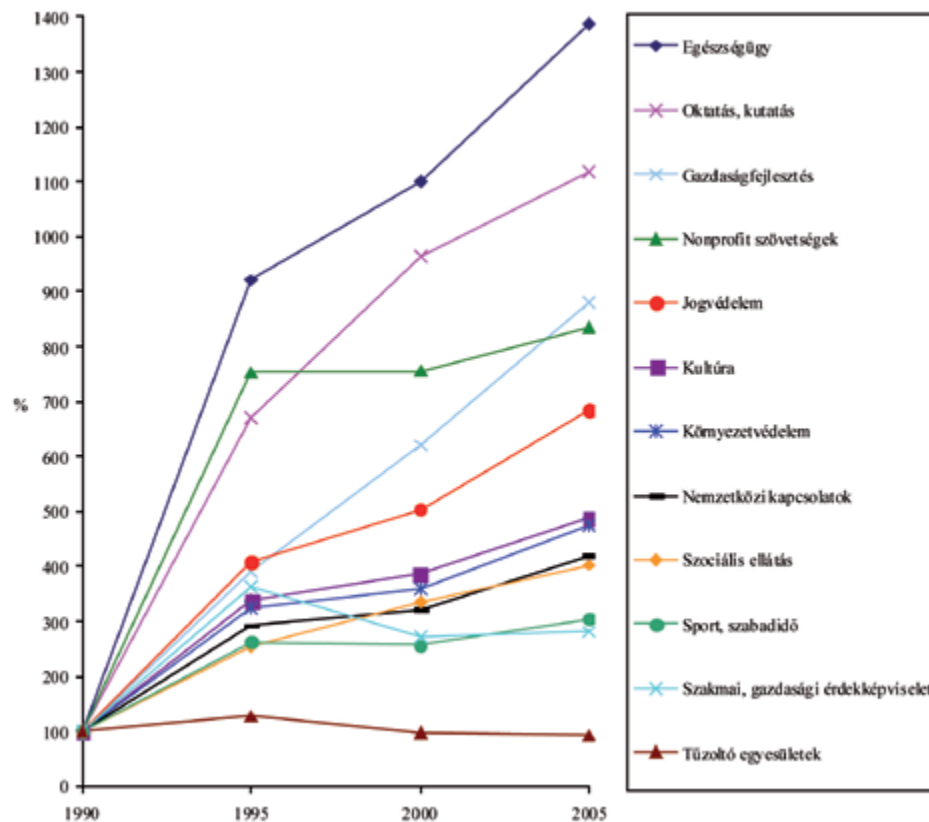
nonprofit szolgáltatások fejlődéséhez. Így érezhették ezt az érintettek is, különben aligha kerülhetett volna sor akkora növekedésre, amelyet a nonprofit szektorra vonatkozó statisztikai adatok mutatnak.

Az 1989-es egyesületi felvétel mintegy 8 és félezer egyesületet regisztrált. Ugyan ebben az évben az alapítványok száma még csak 400 volt. Az azóta eltelt időszakban a *szervezetszám több mint hatszorosára nőtt*, a Statisztikai Hivatal hivatalos adatai szerint 2006-ban már az 58 ezret is meghaladta. A növekedés különösen a kilencvenes évek első felében volt rendkívül gyors. Ez nem is meglepő, hiszen ez volt az az időszak, amikor – a korábbi korlátozásoktól megszabadulva – a civil társadalom végre akadálytalanul hozhatta létre szervezeteit, amikor – az állami monopólium megszűnése nyomán – a nonprofit szolgáltatások ismét fejlődésnek indulhattak, és amikor a nonprofit szektor minden idők legnagyobb adókedvezményeit élvezte.

1995 után a növekedés nemcsak lelassult, de differenciáltabbá is vált. A nonprofit szektor különböző részterületeinek fejlődési útja elvált egymástól. Mint az *1. ábra* mutatja, a növekedési görbék formája alapján – némi leegyszerűsítés árán – három fejlődési típust lehet azonosítani. A teljes vizsgált időszakban *folymatos és dinamikus növekedés* jellemezte az egészségügy, az oktatás és kutatás, a gazdaságfejlesztés, a jogvédelem és a szociális ellátás területén működő nonprofit szervezeteket. *Lassuló növekedést* tapasztaltunk a kulturális, a környezetvédelmi, a sport- és szabadidős, a nemzetközi kapcsolatokat ápoló civil szervezetek és a nonprofit szövetségek körében. A kezdeti növekedést csökkenés váltotta fel a szakmai-, gazdasági érdekképviselők, valamint a tűzoltó egyesületek esetében.

1. ábra

A nonprofit szervezetek számának növekedése tevékenységi területek szerint, 1990–2005



Forrás: Kuti (1996), KSH (1994–2007)

A növekedés minden olyan tevékenységi csoportban lelassult vagy megállt, amely már a rendszerváltás előtt is viszonylag fejlett volt, s különösen gyorsnak bizonyult azokon a területeken, ahol a nonprofit szervezetek korábban állami monopóliumnak számító szolgáltatások (például egészségügy, oktatás) előállításába kapcsolódtak be, vagy újonnan felmerülő feladatokat (például gazdaságfejlesztés, jogvédelem) vállaltak magukra. Ebből adódóan nemcsak a nonprofit szektor méretei nőttek, hanem a szerkezete is módosult. Így a jelenlegi helyzet egyszerre tükrözi a történelmi örökséget és a közelmúltban lezajlott változások hatásait.

A jelenlegi helyzet

A nonprofit szektort alkotó szervezetek típusai

A klasszikusnak tekinthető civil szervezeteknek a magyar jogrendszer alapvetően két formáját különbözteti meg, az egyesületi szabályozás hatálya alá eső, tagsági viszonyon alapuló civil szervezeteket és a magánalapítványokat. Két másik szervezettípus (a közalapítványi és a köztestületi forma) biztosítja az intézményes kereteket a kormányzati kötődésű nonprofit tevékenységekhez. A nonprofit szolgáltatások megszervezésének jogi formái jelenleg éppen átalakulóban vannak: a megszűnő közhasznú társaságok helyébe a nonprofit gazdasági társaságok és a szociális szövetkezetek lépnek.

Az egyesületek tagsági viszonyon alapuló önkéntes szerveződések, amelyek a tagjaik által meghatározott és alapító okiratukban rögzített célokra jönnek létre, s e célokat a tagság autonóm módon szervezett, aktív közreműködésével próbálják elérni. Az egyesületi szabályozás hatálya alá tartozó szervezetek köre igen széles. Ide sorolhatók a legkülönbözőbb klubok, körök, önszolgáltató csoportok, társaságok, társadalmi szervezetek, szövetségek, tömegszervezetek, szakmai, munkáltatói érdekképviseletek, szakszervezetek stb., még akkor is, ha egyik-másikuk működésének néhány speciális elemét önálló törvények vagy rendeletek szabályozzák. Az egyesületi szerveződés motívuma éppúgy lehet a közös érdek, érdeklődés, hobbi, mint a tagok személyes problémák, életkor, lakóhely, szakma, foglalkozás szerinti hasonlósága, vagy akár valamely ügy, eszme, intézmény támogatásának szándéka.

A köztestületek szintén tagsági viszonyon alapuló, önkormányzó szervezetek, de létrehozásuk csak törvénnyel lehetséges. Ennek a jogi formának a megjelenése óta a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági kamarák és néhány szakmai szervezet (például, orvosi, ügyvédi, építész kamara) is köztestületként működik. Fő vonásaiban a köztestületekre is az egyesületi szabályozás vonatkozik, de van egy speciális jellemzőjük, mégpedig az, hogy ezekre a szervezetekre a kormányzat hatósági jogköröket (például működési engedélyek kiadása, minőségellenőrzés, regisztrációs feladatok) is átruházhat.

Az alapítvány célvagyon, olyan szervezet, amely kizárólag tartós közérdekű célra, az alapító tőke végleges átengedésével hozható létre. Létrehozói magán- és jogi személyek egyaránt lehetnek. Tagjai nincsenek, működtetését az e célra kijelölt kezelő szervezet végzi, arra az alapító meghatározó befolyást nem gyakorolhat. Az alapítványok igen sok különböző szerepet tölthetnek be. Működtethetnek szolgáltató intézményeket, például iskolát, szociális otthont, egészségügyi és művelődési intézményt, könyv- és lapkiadót, helyi televízió- és rádióállomást. Gyűjthetnek adományokat az őket létrehozó közintézmények, például könyvtárak, színházak, múzeumok, iskolák, egyetemek, kórházak, kutatóintézetek számára, vagy saját céljaik, programjaik megvalósítására, például emlékműállításra, fesztiválszervezésre, művészeti gyűjtemények gyarapítására, elhelyezésére. Oszthatnak támogatásokat magánszemélyeknek és/vagy szervezeteknek. Egyik

jellegzetes formájuk a vállalati alapítvány, amely többnyire a cég jelenlegi vagy már nyugdíjba vonult dolgozóinak támogatását tekinti feladatának, de folytathat szélesebb körű adományozó tevékenységet is.

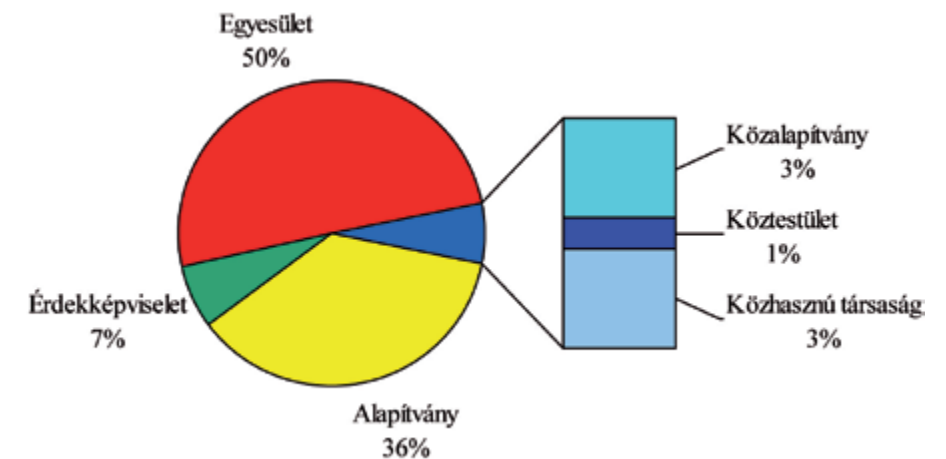
A közalapítványok olyan speciális alapítványok, amelyeket törvényben definiált közfeladatok (például oktatás, egészségügyi ellátás, a közbiztonság védelme stb.) ellátására lehet létrehozni. Alapítóik kizárólag a Parlament, a kormány és az önkormányzatok lehetnek. (Ezek a szervezetek magánalapítványokat nem jegyeztethetnek be.) A közalapítványok pénzügyi ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi. Esetükben nem érvényesül az a szabály, mely szerint az alapítványtétel nem vonható vissza. A közalapítványokat az alapítójuk megszüntetheti, ha úgy ítéli meg, hogy az adott közfeladat más intézményi formában hatékonyabban látható el. Ezekről a különbségektől eltekintve, a közalapítványokra is az alapítványi szabályozás vonatkozik.

A közhasznú társaságok és a helyettük újonnan bevezetett nonprofit gazdasági társaságok olyan vállalatok, amelyek általában közjavakat állítanak elő, s ennek megfelelően a közhasznú státust is megszerezhetik. Profitjukat, ha esetleg keletkezik is, nem oszthatják fel tulajdonosaik, vezetőik és alkalmazottaik között, azt közcélú tevékenységeikre kell visszaforgatniuk. Egyebekben ugyanazok a szabályok vonatkoznak rájuk, amelyek bármely más gazdasági társaságra. Éppen ezért ez a jogi forma illik a leginkább az olyan nagy volumenű nonprofit szolgáltató tevékenységekhez, amelyek számára az alapítványi és egyesületi keretek szűknek bizonyulnak. A szintén újonnan létrehozott szociális szervezet bizonyos értelemben már köztes forma, amelyet a tagság kitüntetett szerepe, a közcélúság és a közhasznú státusra való jogosultság még a nonprofit szektorhoz köt, de a profitsztétszítási tilalom fellazítása már a piaci szférához közelít.

A mai magyar nonprofit szektort túlnyomórészt az egyesületi formában működő civil szervezetek és a magánalapítványok alkotják. Mint a 2. ábra mutatja, a Központi Statisztikai Hivatal utolsó elérhető adatai szerint ezek a csoportok teszik ki az 58 ezer nonprofit szervezet mintegy kilenc tizedét. Az államhoz szorosabban kötődő közalapítványok és köztestületek, valamint a társasági formában működő nonprofit szolgáltatók aránya együttesen is csak 7 százalék.

A civil társadalom szereplői által leginkább preferált intézményi forma az egyesület. Az összes nonprofit szervezetnek fele, a tagsági viszonyon alapuló szervezeteknek több mint 85 százaléka ölt egyesületi formát. A szakmai, gazdasági, munkáltatói és munkavállalói érdekképviselők aránya csekély. Ennek valószínűleg az a magyarázata, hogy miközben a rendszerváltást követő demokratizálódás általánosságban kedvezett az állampolgárok civil szerveződésének, és így segítette az egyesületi szféra bővülését, a kialakulóban levő piacgazdaság viszont sokkal kevésbé teremtett kedvező feltételeket az érdekképviselők fejlődéséhez. A privatizáció, az új vállalkozások (köztük a kényszer-vállalkozások) tömeges megjelenése, a fennmaradásért folytatott küzdelmük és a köztük zajló rendkívül éles, esetenként nem is tisztességes verseny komolyan akadályozta a munkáltatói érdekképviselők kialakulását. Ugyanezek a tényezők a munkavállalói oldalra is negatívan hatottak. A munkahelyek „szétaprózódása”, a munkanélküliség megjelenése és a vele járó egzisztenciális bizonytalanság korlátozta a szakszervezeti szerveződést.

2. ábra
A nonprofit szektor összetétele szervezettípusok szerint, 2006



Forrás: KSH (2008)

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a gazdasági nehézségek közepette is igen nagy számban jöttek létre az – igaz, többnyire csekély alaptőkésű – magánalapítványok. Arányuk, amely a rendszerváltás környékén még az 5 százalékot sem érte el, a 2000-es évek közepére már az egyharmadot is meghaladta. Ez a gyors átstrukturálódás egyértelműen utal arra, hogy az állampolgárok nem csak közösségi tevékenységeikkel járultak hozzá a civil társadalom erősítéséhez, hanem pénzügyileg is aktív szerepet vállaltak az általuk fontosnak tartott társadalmi problémák enyhítésében, a közszolgáltatások biztosításában. Nemcsak az egyesületi, hanem az alapítványi formát is alkalmasnak találták arra, hogy – hol kezdeményezőként, hol támogatóként – bizonyos mértékű befolyást szerezzenek a társadalompolitika alakításában.

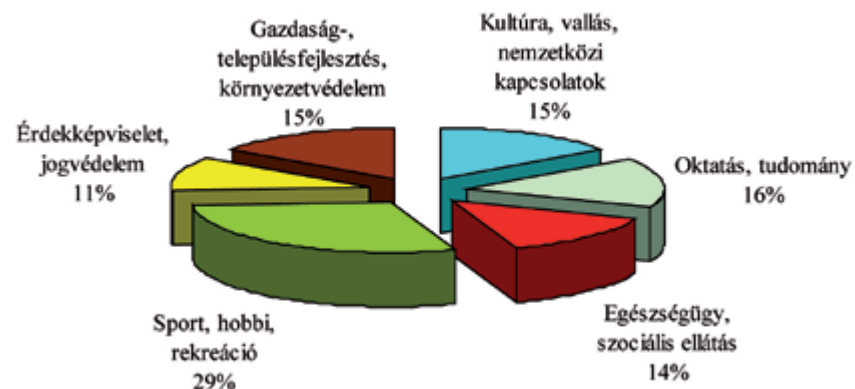
Az állami kötődésű nonprofit szervezetek és a gazdasági társasági formát öltő nonprofit szolgáltatók – számukat és arányukat tekintve – nem váltak jelentékeny súlyúvá. Képviselőiket, gazdasági erejükénél fogva, ennek ellenére is kulcspozíciókba juttathatták volna, de erre nem került sor. Így a nonprofit szektornak ez a nem egészen civil logika szerint működő része (legalábbis egyelőre) nemigen vesz részt a szervezett civil társadalom belső életében.

A nonprofit szervezetek száma, tevékenységi szerkezete, funkciói

A rendszerváltás óta eltelt időszak nemcsak a nonprofit szektor méreteit és szervezeti formák szerint összetételét, hanem a tevékenységi szerkezetét is alapvetően megváltoztatta. Ma már egyetlen tevékenységi csoport sem tekinthető dominánsnak, a szerkezet lényegében kiegyensúlyozottá vált. Az 56 694 nonprofit szervezet nagyjából hasonló arányokban (3. ábra) oszlik meg hat nagy tevékenységi terület között.

3. ábra

A nonprofit szektor tevékenységi szerkezete, 2006



Forrás: KSH (2008)

A nonprofit szektor legnagyobb csoportját a sport-, hobbi-, szabadidős és rétegszervezetek alkotják. Az állampolgárok szabadidős közösségi tevékenységei hagyományosan egyesületi formában szerveződnek. A sportklubok, természetjáró körök, vadász-, horgász-, galambász-, rádióamatőr egyesületek, ifjúsági és nyugdíjas klubok nem egyszerűen összefogják a tagjaikat, hanem bizonyos (főleg infrastrukturális és információs) szolgáltatásokat is nyújtanak nekik. Más többnyire nem is tesznek. Az adománygyűjtésben ritkán, a civil közéletben pedig szinte csak kivételképpen vesznek részt. Ennek ellenére a társadalmi integráció fontos színterének számítanak, hiszen tagjaik a hozzájuk hasonló érdeklődésű, társadalmi helyzetű, kulturális háttérű partnerek társaságában akarva-akaratlanul közösségekre lelhetnek, kapcsolati tőkére és kommunikációs képességekre tehetnek szert.

Hasonlóan fontos társadalmi integrációs szerepük lehet a kulturális egyesületeknek is, amelyek esetenként a közös ízlés, érdeklődés, máskor a közös etnikai, vallási identitás mentén, vagy éppen a különböző kultúrák közötti kommunikáció, cserekapcsolatok meg-

teremtése érdekében jönnek létre. Ebben a csoportban gyakoriak az olyan nonprofit szervezetek is, amelyeknek veszélyben levő értékek (például kulturális örökség, műemlékek, népi hagyományok) megvédése a célja. A művészeti avantgarde képviselői szintén szívesen választanak tevékenységük keretében nonprofit szervezeti formákat. Hasonlóan tipikus cél valamilyen nagyobb beruházás (például színházalapítás, templomépítés, emlékmű felállítása), vagy nagyszabású rendezvény (például zenei fesztivál, nemzetközi kulturális találkozó, népművészeti vásár) tető alá hozása. Nagyon gyakori, hogy a kulturális alapítványok főprofilja az anyaintézmény (például művelődési otthon, múzeum, könyvtár) támogatása. Kis számban, de nagy anyagi erővel vannak jelen azok a közalapítványok, amelyek a különböző kulturális területekre, illetve a határon túli magyar kultúrára szánt állami támogatások társadalmiasított elosztását szolgálják. Mind általánosabbá válik bizonyos kulturális szolgáltatások (például helyi rádió, televízió, folyóirat- és könyvkiadás) nonprofit formában történő megszervezése is.

Az oktatás területén működő nonprofit szervezetek óriási többségükben olyan alapítványok, amelyek az állami óvodák, iskolák és felsőoktatási intézmények számára gyűjtenek támogatásokat. Rajtuk kívül csak a – többnyire szintén alapítványi formában, rendszerint a pedagógusok által megszervezett – nonprofit óvodák, iskolák, nyelviskolák, felnőttoktatási intézmények érdemelnek említést. A kutatás területén valamivel változatosabb a kép. Itt az állami fenntartású tudományos intézményeket támogató alapítványok és a nonprofit kutatóintézetek mellett szép számban működnek olyan egyesületek is, amelyek egy-egy szakterület kutatóinak kínálnak alkalmat az együttműködésre és információcserére.

Az egészségügyet ismét csak az állami intézményeket támogató alapítványok túlsúlya jellemzi, bár az alternatív gyógymódok, korszerű vagy egyszerűen csak speciális technikát igénylő gyógyítási eljárások alkalmazását esetenként szintén nonprofit formában szervezik meg. Sokkal színesebb és „civilibb” a szociális ellátásra szakosodott nonprofit intézményegyüttes. Számukat tekintve azok az egyesületek tekinthetők a legjellemzőbbnek, amelyek közös problémák mentén jönnek létre, és amelyeknek – a társas együttlét mellett – a kölcsönös segítségnyújtás, a válságos élethelyzetbe került vagy tartósan nehéz körülmények között élő emberek (például egészségkárosodottak, alkoholisták, nagycsaládok, volt állami gondozottak) közös kiútkeresése a célja. Bár jóval kisebb számban, de az is előfordul, hogy a legelesettebb rászorulóknak (például értelmi fogyatékosok, magatehetetlen idősek, hajléktalanok, szegények) ellátására, támogatására mások hoznak létre a szó klasszikus értelmében vett jótékony szervezeteket.

Egészen más típusú és igen változatos tevékenységek jellemzik a nonprofit szervezeteknek azt a csoportját, amely a regionális, település- és gazdaságfejlesztéssel, a munkanélküliség kezelésével, a természeti és az épített környezet védelmével, a közbiztonság megóvásával foglalkozik. Ezen a területen az állampolgári és a kormányzati (azon belül is főleg az önkormányzati) aktivitás egyaránt nagy. Az egyesületek magas száma azt bizonyítja, hogy az állampolgárok jelentős része hajlandó közösségi cselekvésre, önkéntes munkára a helyi gazdaság felvirágoztatása, a szűkebb környezetének védelme, szépítése, a település vagy lakóközvetet kommunális fejlesztése érdekében. A munkanélküliek egye-

sületei és a foglalkoztatottsági problémák kezelésére létrehozott alapítványok gyakran saját szervezeti kereteiken belül indítanak olyan vállalkozásokat, amelyek védett munkahelyet vagy tranzitfoglalkoztatási lehetőséget teremtenek a munkanélküliek számára, s így próbálják meg a munkaerőpiacra visszavezetni őket. Ugyanakkor az önkormányzatok is sorra hozzák létre az olyan nonprofit szolgáltató intézményeket, amelyek a település-üzemeltetést és a helyi foglalkoztatás bővítését szolgálják. A központi kormányzat és a külföldi támogatók jóvoltából szintén létrejött egy sor gazdaságfejlesztéssel foglalkozó alapítvány. Feladatuk elsősorban a vállalatok, vállalkozások segítése és az innovatív foglalkoztatáspolitikai megoldások ösztönzése. A rendelkezésükre álló összeg számottevő részét hitelek és támogatások formájában osztják szét a kis- és középvállalkozások között, a maradékot pedig a különböző képzési programok és vállalkozási tanácsadó szolgálatok költségeinek fedezésére használják fel.

Végül a magyarországi nonprofit szektor legkisebb létszámú csoportját az *érdekképviselői és jogvédő* szervezetek alkotják. Ezen belül is különösen gyenge a jogvédelem. Úgy tűnik, hogy a kiszolgáltatottak, segítségre szoruló, vagy éppen társadalmi diszkriminációtól szenvedők önszervező képessége egyelőre alacsony, az irántuk érzett szolidaritás pedig az adott körülmények között inkább a jótékonyág irányába visz. Kevés az olyan szervezet, amely nyíltan fellépne az említett csoportok érdekében, és számukra több figyelmet, méltányosabb kezelést, kedvezőbb bánásmódot követelne. Szintén nem túlzottan erős a munkavállalók érdekképviselőre hivatott szakszervezeti mozgalom. Viszonylag nagy számban vannak viszont jelen a szakmai, gazdálkodói és vállalkozói szervezetek, a különböző szakmai kamarák, szövetségek, gazdakörök, hegyközségek és ipartestületek. Ezek az esetek nagy részében nem érik be a tagjaik gazdasági érdekeinek képviselésével, hanem változatos (adminisztratív, képzési, piaca jutást segítő stb.) szolgáltatásokat is nyújtanak nekik.

Bármi legyen is a civil szervezetek tényleges tevékenységi köre, a *demokrácia fejlesztésében* mindenképpen kulcsfontosságú szerepet játszanak. Többségük közvetlen erőfeszítéseket is tesz annak érdekében, hogy az állampolgárok kisebb-nagyobb csoportjainak szükségleteit kifejezésre juttassa, s esetleg részt vegyen a kielégítésükben. A civil szervezetek rendszerint valamilyen egyensúlyt próbálnak kialakítani a *társadalomlélektani szerepeik* betöltése és a *tagjaik érdekeinek képviselete* között. A kiterjedt és sokrétű civil szektor jelenléte bizonyos értelemben már önmagában is garancia a pluralizmus érvényesítésére és a társadalom sokszínűségének megjelenítésére. Az önkéntes szerveződések akkor is a civil társadalom megtettesítői, ha egészen mindennapi, konkrét tevékenységet folytatnak. Sokuknak azonban kifejezett célja a kulturális, etnikai, vallási és nyelvi sokszínűség megőrzése, az állampolgári tudatosság és öntevékenység, a társadalmi részvétel fokozása, a helyi információáramlás kiépítése, a társadalompolitika és a döntési folyamatok befolyásolása.

A civil szervezetek közvetlenül is több különböző szerepet játszanak a *társadalompolitika alakításában és gyakorlati megvalósításában*. Gyakran választják a problémamegoldásnak azt a módját, hogy ők maguk szerveznek meg alternatív és innovatív szolgáltatásokat. Más esetekben úgy próbálják formálni a közpolitikát, hogy visszajelzéseket adnak a kormánynak az általa kialakított elképzelésekről és javaslatokról. Ismét máskor maguk

a civil szervezetek lépnek fel kezdeményezőként, saját politikai alternatívákat dolgoznak ki, s azokat használják kiindulópontként a kormánnyal és a politikai döntéshozókkal folytatott párbeszédben.

Határozottan növekszik a magyarországi nonprofit szektor *szolgáltató szerepe*. Ennek hátterében főleg az érintettek (például a munkanélküliek, az egészségkárosultak hozzátartozói) vagy elkötelezett szakemberek (tanárok, szociális munkások, művészek, könyvtárosok stb.) jelennek meg kezdeményezőként, de a szolgáltató nonprofit szervezetek alapítói között néha a kormányzati szervezetek (például vízhalózatot fejlesztő, kulturális intézményeket működtető, útkarbantartó közhasznú társaságokat létrehozó önkormányzatok) is feltűnnek.

Az alapítványok jelentékeny része valójában az *önkéntes jövedelem-újraelosztáshoz* biztosít intézményes kereteket. Bár akadnak köztük olyan szervezetek is, amelyek „klasszikus” jótékonyági funkciókat (szegények támogatása, egészségkárosodottak, hajléktalanok, menekültek segítése stb.) töltenek be, tipikusnak mégis azok tekinthetők, amelyek közintézmények számára gyűjtenek magántámogatásokat.

Egészen más a funkciója a nagy (jórészt közalapítványi formában létrehozott) adományosztó alapítványoknak. Ezek elsősorban az *állami támogatások kevésbé centralizált, az érintetteknek több beleszólást engedő szétosztását* szolgálják. Az újraelosztási folyamat társadalmi kontrollját esetükben a kuratóriumok összetétele szavatolja. A kuratóriumi tagok többnyire az adott tevékenységi terület (például filmszakma, kutatás, munkaügy) képviselőiből és szakértőiből kerülnek ki. Döntéseikkel kapcsolatban az a várakozás fogalmazódik meg, hogy azoknak összhangban kell ugyan lenniük a főbb szakpolitikai célkitűzésekkel, ugyanakkor azonban a támogatások tényleges elosztásának kormányzati és pártpolitikai befolyástól mentesen kell megvalósulnia.

A nonprofit szektor itt felsorolt funkciói túlságosan sokrétűek ahhoz, hogy egy homogén intézményrendszer által elláthatók lennének. A különböző szerepeket értelemszerűen különböző szereplőknek kell betölteniük; a civil szervezetek jogi formájának és intézményi karakterének alkalmazkodnia kell a küldetéshez és a ténylegesen elvégzendő tevékenységhez. Ez az illeszkedés mindazonáltal nem jelent teljes meghatározottságot, mert a szóba jöhető szervezeti formák közötti választást mindig különböző tényezők (például az intézményi környezet, a döntéshozók tájékozottsága, személyes preferenciái) és megfontolások (például a függetlenség igénye, az egyes jogi formákhoz kötődő bejegyzési szabályok és adókedvezmények) befolyásolják. *A magyar nonprofit szervezetek éppen ezért nem mindig alkalmazkodnak a hagyományos munkamegosztási sémákhoz*. Az alapítványok nem csak az adományszerzésben és támogatásosztásban vannak jelen, hanem számos szolgáltató funkciót is ellátnak. Mi több, a magánalapítványok egy része még a demokrácia-fejlesztési és érdekképviselői tevékenységbe is bekapcsolódik. Mindazonáltal az érdekérvényesítés prominens szereplői a köztisztviselők, a szakszervezetek és a szakmai, munkáltatói szövetségek. Az egyesületeknek viszont tagjaik közösségigényének kielégítésében és a demokrácia erősítésében van kitüntetett szerepük. A közhasznú társaságok (s feltehetőleg utódaik, a nonprofit gazdasági társaságok, valamint a szociális szövetkezetek is) szinte kizárólag a termelésben és a szolgáltatásban vannak jelen. A közalapítványok szolgáltató és támogatásosztó funkciókat egyaránt betöltenek.

Foglalkoztatottak, tagság, önkéntesek, társadalmi részvétel

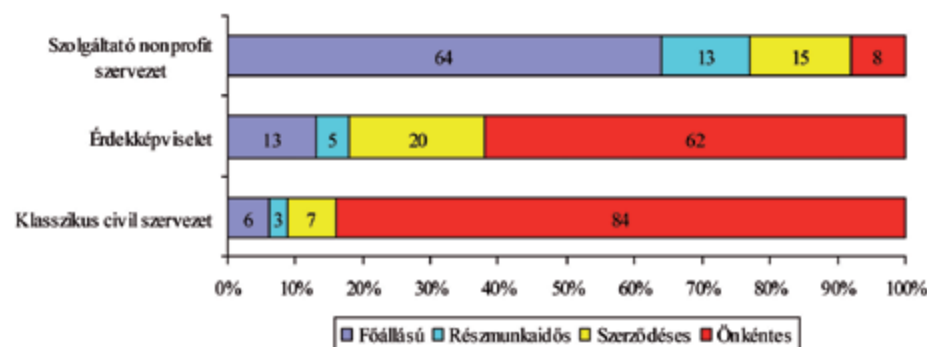
A nonprofit szervezetek által ellátott feladatok jellege a felhasznált humánerőforrások nagyságát és összetételét egyaránt erőteljesen befolyásolja. A hivatalos statisztikai adatok szerint a magyar nonprofit szektorban 2006-ben több mint félmillió fő tevékenykedett, de ezen belül a fizetett munkavállalók száma a 100 ezret sem érte el, a főállású teljes munkaidős foglalkoztatottak száma pedig mindössze 75 ezerre rúgott. Fizetett munkaerőt a nonprofit szervezeteknek 16 százaléka alkalmazott, de főállású, teljes munkaidős munkavállalót már csak 13 százalékuk.

A fizetett foglalkoztatás igen alacsony szintje részben a kis szervezetméretekkel és az alacsony bevételekkel függött össze, részben azonban azzal is, hogy munkavállalók „hivatalos”, szabályos alkalmazását Magyarországon igen magas társadalombiztosítási járulékok terhelik. Ezek megfizetését elkerülendő alakult ki az úgynevezett „szerződéses” foglalkoztatás, ami valójában azt jelenti, hogy a szervezetek egyéni vállalkozóként bejelentett magánszemélyektől „szolgáltatásként” vásárolják meg azt a munkateljesítményt, amelyet azok normális körülmények között fizetett alkalmazottként nyújtanának. Ez a „költségkímélő” megoldás rendkívül elterjedt. A civil szervezetek számára ilyen formában munkát végzők száma a hivatalosan foglalkoztatottakénak 2005-ben, amikor a KSH utoljára gyűjtött információkat róluk, az 50 százalékát közelítette.

A fizetett alkalmazottak több mint fele, a szerződéses foglalkoztatottakénak pedig közel egynegyede a szolgáltató tevékenységeket folytató nonprofit szervezetekhez kötődött. Igaz, az önkéntes segítők 93 százalékának munkája viszont a klasszikus civil szervezeteket segítette. Az érdekképviseltek a fizetett és az önkéntes munkavállalók teljesítményének egyaránt csak egy töredékére számíthatnak.

4. ábra

Az igénybe vett humánerőforrások összetétele tevékenységtípus szerint, 2005



Forrás: KSH (2007)

A teljes rendelkezésre álló humánerőforrás belső összetételének különbségeiből (4. ábra) világosan látszik, hogy a nonprofit szervezetek munkaerőpiaci magatartása szorosan összefüggött a tevékenységük jellegével. A szolgáltató típusú szervezetek támaszkodtak messze a legnagyobb mértékben a legálisan foglalkoztatott főállású munkavállalókra. A szerződéses foglalkoztatás az érdekképviseltekénél érte el a legmagasabb arányt. A klasszikus civil szervezetek pedig lényegében az önkéntes munkára voltak utalva.

Ebben az összefüggésben különös jelentőséget kapnak annak a 2004-es felmérésnek az eredményei, amely a 14 éves és idősebb lakosság önkéntes munkával kapcsolatos és adományozási tevékenységét vizsgálta. Az önkéntesek aránya ennek a vizsgálatnak a tanúsága szerint közelíti a 40 százalékot, de csak 10 százalék azoké, akik az önkéntes munkát szervezett keretekben végzik, s mindössze 8 azoké, akiknél a segítségnyújtás címzettjei között a civil szervezetek is megjelennek. Ezek az adatok arra utalnak, hogy e tekintetben még nagyon sok a kihasználatlan tartalék, hiszen az állampolgárok jelentékeny részét nem is magának az önkéntes munkának kellene megnyerni, hanem csak azt kellene elérni, hogy munkájukkal a civil szerveződések is segítsék.

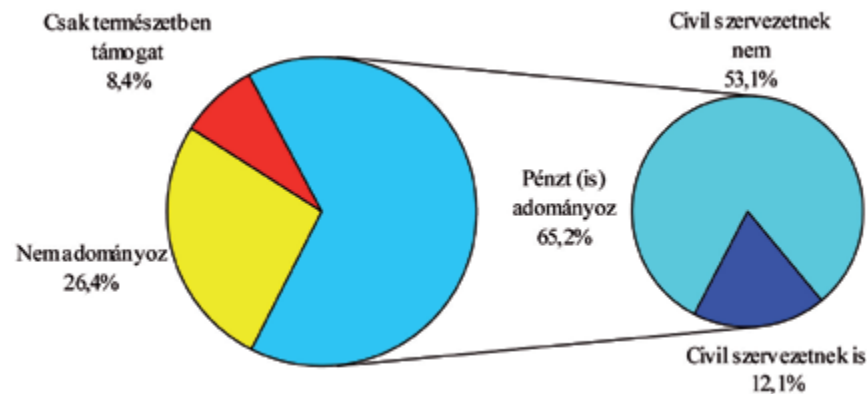
Hasonló következtetés vonható le ugyanennek a lakossági felmérésnek az egyesületi, érdekképviselői tagságra vonatkozó adataiból is. A megkérdezettek közel 20 százaléka számolt be arról, hogy tagja valamilyen civil szervezetnek és/vagy szakmai, munkáltatói, munkavállalói érdekképviselőnek. Ez azt jelenti, hogy ezekkel a szervezetekkel 1,7 millió ember tagsági viszonyban áll, tehát potenciálisan számítani lehet az önkéntes segítségére. Ennek az elvi lehetőségnek a valóságra váltásához a civil szervezetek részéről természetesen igen komoly szervező munkára lenne szükség. Ezeknek az erőfeszítéseknek annál is nagyobb a jelentőségük, mert a tétjük korántsem csak az, hogy sikerül-e az önkéntes munka növelésében rejlő erőforrásokat kiaknázni. Ennél is fontosabb az, hogy a hátrányos helyzetben élő, gyenge társadalmi kötődésekkel rendelkező emberek az aktív egyesületi tagság és az önkéntes munka révén új módokon, egyenrangúban, szorosabban és több szállal kapcsolódhatnak a társadalmi hálózatokhoz. Számukra tehát az önkéntessé válás a társadalmi részvétel fontos formája, a társadalmi integráció eszköze lehet. Mutatis mutandis, ugyanezt mondhatjuk el az önkéntes segítségnyújtás másik módjáról, az adományozásról is.

Lakossági adományok, jótékonyosság, a vállalatok társadalmi felelősségvállalása

A magánadományozás igen fontos biztosítéka a civil társadalom egészséges működésének. Nagy szerepet játszik abban, hogy a nonprofit szervezetek – az állampolgárok direkt jelzései, önkéntes hozzájárulása alapján – érzékenyen, gyorsan és innovatívan tudnak reagálni a legkülönbözőbb társadalmi kihívásokra. Ennek a sokszereplős térnek már a pusztá léte is magában rejti a differenciált megközelítések garanciáit, az alternatív problémamegoldások finanszírozásának lehetőségét. A sok különböző adományozói érdek, szándék, ambíció, lelki szükséglet, élettapasztalat, értékrend, kapcsolat- és motivációs rendszer együttese szinte végtelen lehetőségeket kínál azoknak a civil szervezeteknek, amelyek programjaik és működésük finanszírozásához az állampolgároknál keresik a támogatást.

5. ábra

A 14 éves és idősebb népesség adományozási hajlandósága, 2004



Forrás: Czike–Kuti (2006)

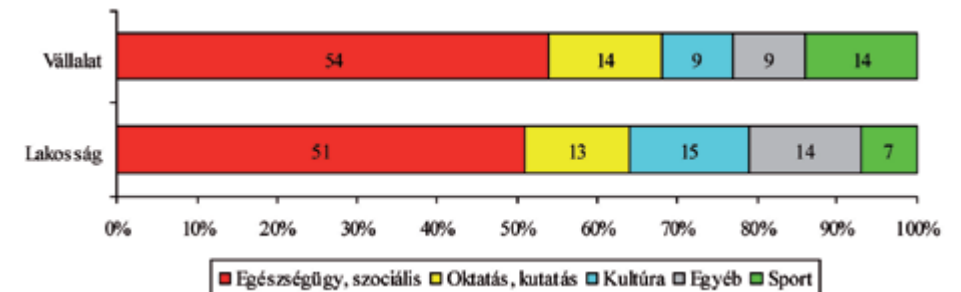
Az 5. ábra egyszerre mutatja ezeknek a lehetőségeknek a nagyságát, s ugyanakkor azt is, hogy a kihasználásuk, a magánadományozók megnyerése egyáltalán nem könnyű. Bár 2004-ben a felnőtt lakosság közel háromnegyede (több mint 6 millió ember) segített pénzbeni vagy természetbeni támogatásokkal valamilyen ügyet, intézményt vagy rászoruló magánszemélyt, a civil szervezetek támogatóinak aránya mindössze 12 százalék volt. A pénzádományok három különböző mechanizmuson keresztül jutottak el a címzetekhez: A közvetlen kérések, személyekhez, ügyekhez, katasztrófákhoz kapcsolódó gyűjtések összesen 13 milliárd Ft-nyi adományt eredményeztek. Jótékonyági vásárlások útján 8 milliárd Ft jutott el a támogatottakhoz. A világi civil szervezetek 12, az egyházak 7 milliárd Ft pénzádományt kaptak.

A nonprofit szervezetek tehát – az önkéntesekhez hasonlóan – az adományozóknak is csak egy töredékét tudták megnyerni saját céljaiknak. A magyar lakosság adományozási magatartása az elmúlt évtizedben a tradicionális jótékonyág irányába tolódott el. A támogatások alapvetően a rászorultak megsegítését szolgálták. Az adományoknak a korábbinál jóval nagyobb hányada áramlott az egészségügyi és szociális területre, s az adományozás legfőbb indítékaként a támogatók többsége a segítségnyújtásból fakadó örömet jelölte meg.

Ez annál is inkább fontos, mert a vállalati támogatások vizsgálata nagyon hasonló eredményre (6. ábra) vezetett. A vállalati döntéshozók indítékai rendkívül szoros rokonságot mutattak az egyéni adományozók motivációjával. A pénztámogatások nagy része a lakosságtól és a gazdasági szereplőktől egyaránt az egészségügyi és a szociális szférába áramlott.

6. ábra

A civil szervezeteknek nyújtott lakossági és vállalati adományok megoszlása a támogatottak tevékenységi területe szerint



Megjegyzés: A vállalati adatok a 2003-as, a lakosságiak a 2004-es évre vonatkoznak.

Forrás: Kuti (2005), Czike–Kuti (2006)

A magyar vállalatok, amelyeknek közel kétharmada támogatja valamilyen formában a nonprofit szervezeteket, alapvetően éppúgy szolidaritási megfontolásokból adományoznak, mint a lakosság. Bármennyire terjed is a társadalmi felelősségvállalás gondolata, annak gyakorlati megjelenési formája szinte kizárólag a hagyományos jótékonyág. Egyelőre még nem vált általánossá az a felismerés, hogy a vállalatoknak kockázatviselőként is érdemes lenne a környezetükben felmerülő társadalmi problémák megoldásáért anyagi áldozatokat és felelősséget vállalniuk, s hogy ebben a civil szervezetek fontos partnereik lehetnek.

Ezek a tendenciák arra utalnak, hogy valami nincs teljesen rendben a nonprofit szervezetek adományszervezési tevékenysége körül. Bármennyire öröndetes is, hogy a részvételre alapozott gyűjtőakciók kiemelkedő sikereket érnek el, a többi terület háttérbe szorulásába aligha szabad beletörődni. Valószínűleg a jelenleginél sokkal árnyaltabb és differenciáltabb megközelítésekre lenne szükség. A látványos és személytelen óriáskampányok mellett meg kellene próbálkozni a kisebb, célzottabb és személyre szabottabb adománygyűjtő munkával, amely tartós kapcsolatot alakíthatna ki a reménybeli adományozókkal. Kár lenne lemondani az érdekek mentén történő mozgósításról. Vállalatoknak és állampolgároknak egyaránt több alkalmat kellene kínálni arra, hogy a közvetlen környezetük, szűkebb közösségük fejlesztése, az általuk igénybe vett közszolgáltatások javítása érdekében is adakozzanak. Ezzel talán el lehetne érni, hogy a civil szféra bevételein belül valamelyest növekedjen a magántámogatások – nem csak pénzügyi, hanem legitimációs szempontból is fontos, de jelenleg meglehetősen alacsony – aránya.

A nonprofit szektor bevételi szerkezete, finanszírozási jellemzői

2006-ban a hivatalos statisztikai adatok szerint a nonprofit szektor teljes 896 milliárd Ft-os bevételéből a magántámogatások mintegy 126, az állami támogatások 378, az alap- és gazdálkodási tevékenységből származó jövedelmek pedig 392 milliárd Ft-ot tettek ki.

A magántámogatások aránya tehát mindössze 14 százalékra rúgott. Ennek nagyobbik felét a fentiekben már részletesen elemzett vállalati és lakossági támogatások adták. Kisebb hányaduk származott külföldről, jórészt uniós forrásokból. A belföldi alapítványoktól, egyházaktól, egyéb nonprofit szervezetektől érkezett támogatások súlya elenyészően csekély volt.

A gyenge magántámogatottság már önmagában is arra kényszerítette a magyar nonprofit szervezeteket, hogy fokozottan támaszkodjanak a szolgáltatási és tagdíjakból, illetve a vállalkozási és befektetési tevékenységekből elérhető bevételekre. Ez a törekvésük láthatóan sikerrel járt, a saját bevételek aránya 2006-ban mintegy 44 százalékot. Ez az arányszám egyértelműen mutatja, hogy a civil szervezetek anyagilag elsősorban az állampolgárok mint vásárlók, fogyasztók döntéseitől függenek; finanszírozhatóságuk az állampolgárok mint támogatók jóindulatán kevésbé múlik. A saját bevételek messze legfontosabb elemét az alaptevékenységi körben végzett szolgáltatások díjai jelentik. Ebben az tükröződik, hogy a nonprofit szervezetek széles körű és változatos szolgáltatásokat nyújtanak; azt kínálják, amire a tagjaik és egyéb vásárlóik igényt tartanak; s képesek a fogyasztói kereslet rugalmas kielégítésére. Ezért tudnak még egy olyan időszakban is számottevő díjbevételekre szert tenni, amikor a jóléti szolgáltatások piacán komoly nehézségek mutatkoznak, és a potenciális vásárlók jelentős része anyagi gondokkal küszködik. Kisebb súlyúak, de szintén fontosak az alaptevékenységhez nem kötődő, üzleti jellegű bevételek, amelyek a saját bevételnek mintegy egyharmadát teszik ki. Ebbe a csoportba a vállalkozási bevételek, valamint a befektetések hozamai (kamatok, osztalékok) tartoznak.

A magyar nonprofit szektornak (és ebben különbözik a legtöbb nyugat-európai uniós tagállamtól) csak második legfontosabb bevételi forrása az állami támogatás, amely 2006-ban az összbevétel 42 százalékát tette ki. Ehhez a támogatáshoz a nonprofit szervezetek több különböző módon juthatnak hozzá. A szolgáltatási teljesítményekhez (többnyire az ellátottak számához) kötődő normatív (fejkvótás) támogatásokat kapnak akkor, ha közfeladatokat vállalnak át. A mai magyarországi szóhasználatban a normatív támogatás nem kizárólag az intézményesült nonprofit szolgáltatások (oktatás, szociális ellátás) fejkvótás finanszírozását jelenti. Azt is normatív támogatásként szokás emlegetni, amikor a nonprofit szervezetek bizonyos társadalomszervező funkciók ellátásáért (például gyermekek szabadidős foglalkoztatásáért, diáksportért) kapják a fejkvótás állami hozzájárulást. Szintén az érintettek létszáma alapján részesülnek költségvetési támogatásban egyes gazdaságfejlesztési, gazdaság szabályozási célú szervezetek (például a hegyközségek).

Az állami és önkormányzati támogatások zöme azonban programokhoz kötődően, egyedi döntések útján jut el a nonprofit szervezetekhez. Az ilyen típusú állami támo-

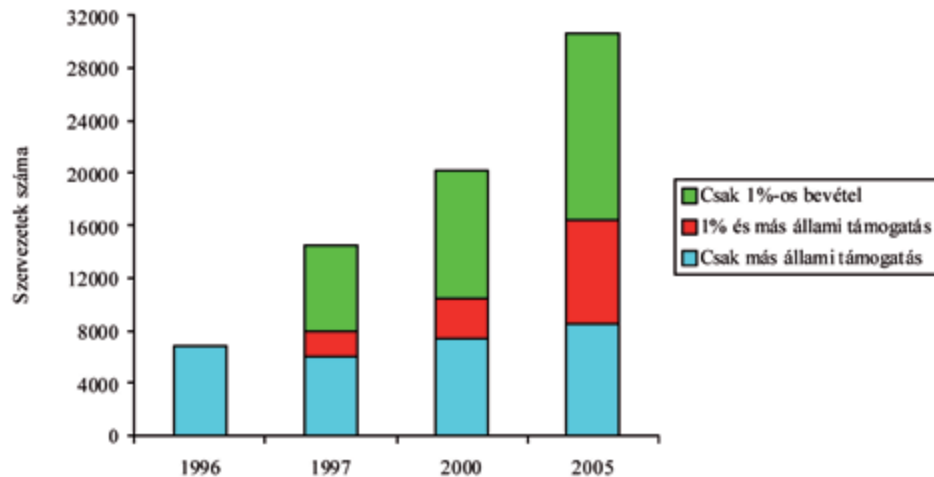
gatások legfőbb jellemzője az esetlegesség, a döntéshozói preferenciák szinte korlátlan érvényesíthetősége. Ezek a támogatások nem garantáltak, egyik évről a másikra növelhetők, csökkenthetők, vagy akár meg is vonhatók. Szétosztásuknak nemcsak az elvei és irányai, de a mechanizmusai is tetszés szerint változtathatók. Az elosztási döntéseket a legkülönbözőbb állami szereplők (parlament, kormány, miniszterelnöki hivatal, minisztériumok, központi államigazgatási szervezetek), illetve az általuk erre felhatalmazott vezető köztisztviselők, bizottságok, kuratóriumok hozzák. A támogatások alakulására ennek megfelelően a személyes szimpátiák és érdekek éppúgy befolyást gyakorolhatnak, mint a politikai megfontolások, az éppen aktuális erőviszonyok és érdekérvényesítő képességek, vagy – ideális esetben – a szakmapolitikai és a nonprofit szektor jövőjével kapcsolatos szándékok, elképzelések.

Mindez egyszerre két fontos problémát is felvet. Az egyik a civil szervezetek függetlenségének, a másik a költségvetési támogatások hozzáférhetőségének a kérdése. Ezeknek a problémáknak az enyhítése érdekében Magyarországon az elmúlt évtizedben két olyan finanszírozási konstrukció is létrejött, amely arra teremt garanciákat, hogy a központi költségvetési támogatások a civil szervezetek legszélesebb köre számára elérhetőek legyenek, s ugyanakkor a támogatottak ne kerüljenek kiszolgáltatott helyzetbe, ne függjenek a kormányzati döntéshozók jóindulatától. Az egyik az 1%-os felajánlások rendszere, a másik a Nemzeti Civil Alapprogram.

Az 1%-os rendszer lényege az, hogy az adófizetők személyi jövedelemadójuk egy százalékát felajánlhatják az általuk kiválasztott civil szervezetnek. Az 1% fogadására a hivatalosan bejegyzett nonprofit szervezetek döntő többsége jogosult, amennyiben közhasznú tevékenységet folytat, független a politikai pártoktól, és nincs köztartozása. Az 1%-os nyilatkozat része az adóbevallásnak. Magát az összeg átutalását az adóhatóság végzi. Ha az adófizető nem jelöl meg kedvezményezettet, vagy a nyilatkozat kitöltésekor valamilyen formai hibát követ el, az összeg a költségvetésben marad.

Az 1%-os rendszer segítségével elkerülhető, hogy a költségvetési támogatásban részesülő civil szervezetek függő viszonyba kerüljenek az állami döntéshozóktól, mivel ennek a speciális támogatásnak az elosztására a kormányzati szervezeteknek egyáltalán nincs befolyásuk. Az állampolgároknak bízott döntés egyúttal a támogatás széles körű hozzáférhetőségét is garantálja.

7. ábra
A nonprofit szervezetek száma az 1%-os és egyéb állami támogatásokhoz való hozzáférés szerint, 1997–2005



Forrás: KSH (1998–2007)

Mint a 7. ábra mutatja, az 1%-os rendszer már a bevezetésének évében megduplázta a központi költségvetési támogatásban részesülő civil szervezetek számát, s a növekedés azóta is folyamatos. Az adófizetők meggyőzése azoknak a kisebb, helyi szerveződéseknek is sikerülhet, amelyek az állami redistribúció útvesztőiben egyébként nem tudnának eligazodni.

Az állampolgári döntésekre alapozott 1%-os szisztémát 2004 óta egy másik decentralizált elosztási rendszer is kiegészíti. A *Nemzeti Civil Alapprogram* (NCA) a civil szféra olyan választott vezetőit vonja be az elosztási folyamatba, akik helyzetüknél fogva tájékozottak a civil társadalom és a nonprofit szektor ügyeiben. Az NCA költségvetése szorosan kötődik az 1%-os felajánlásokhoz. A törvény szerint az állami költségvetés minden évben az adófizetők által felajánlott 1%-kal megegyező összeget bocsát az Alapprogram rendelkezésére.

Az NCA legfőbb célkitűzése a civil társadalom fejlesztése, a civil szervezetek aktív társadalmi szerepvállalásának segítése, valamint a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony erősítése. Támogatásaiból csak az egyesületek és a magánalapítványok részesülhetnek; a szakszervezetek, munkáltatói szövetségek, biztosító egyesületek, egyházak, közhasznú társaságok és közalapítványok nem jogosultak pályázat

benyújtására. A törvény azt is kiköti, hogy a Nemzeti Civil Alapprogram elsősorban működési támogatásokkal segíti a civil szervezetek intézményesülését és szakmai fejlődését. Erre a célra kell költenie a rendelkezésére álló összeg legalább 60 százalékát. 10 százalék használható az NCA működtetésére, a maradék pedig a nonprofit szektor fenntartható fejlődését szolgáló programokra. Ezekről az általános rendelkezésektől eltekintve, az elosztáspolitikai kialakítása és a tényleges támogatási döntések meghozatala egyaránt a választott, civil többségű testületek feladata.

Az NCA Tanácsában és kollégiumaiban dolgozó civil vezetők ebben az új szerepkörükben szemléletváltásra kényszerülnek; saját szervezetük érdekei helyett a teljes civil szektor javát kell szem előtt tartaniuk. Ez – akár a támogatáspolitikai elvek kialakításában, akár az elosztási döntésekben vesznek részt – igen nehéz feladat, és igen nagy felelősség, amely remélhetőleg a gondolkodási horizont tágulásához, a szektorszintű kihívások mélyebb megértéséhez, valamint az együttműködési készség javulásához vezet. Erre az együttműködési készségre nemcsak a civil szférán belül, hanem a kormányzati szektorral kialakított kapcsolatokban is igen nagy szükség van.

A kormányzati és a civil szféra kapcsolatai, a kormányzat civil stratégiája

A kormányzati és a nonprofit szervezetek közötti együttműködésnek a rendszerváltás óta elmúlt másfél évtizedben számos területe és formája alakult ki. Ezek skálája igen széles, az egy ügyre, rendezvényre, konkrét akcióra szerveződő kapcsolatokról egészen a szerződéses viszonyig, a feladatok intézményesített megosztásáig terjed. Mint a 8. ábrán feltüntetett nyilak is mutatják, a kormányzati és a nonprofit szektor kapcsolatrendszere nemcsak formailag sokrétű, hanem irányultságát tekintve is. Ezekben a kapcsolatokban az állami szervezetek egyaránt lehetnek támogatók és támogatottak, információk forrásai és befogadói, játszhatnak aktív szerepet, vagy szorítkozhatnak a civil kezdeményezések befogadására.

Társadalmi részvétel, társadalmi ellenőrzés: Az állampolgári vélemények és érdekek képviselőit vállalkozó civil szervezetek eszköztára meglehetősen gazdag. A tiltakozó akciók éppúgy beletartoznak, mint a konstruktív kezdeményezések, a konfliktusos érdekérvényesítés éppúgy, mint a kormányzati, önkormányzati döntéshozókkal való együttgondolkodás, sőt, akár a döntéshozó testületekbe való beépülés és a részvétel intézményesítése. A lehetséges eszközök közötti választás részben attól függ, hogy a kormányzati oldalon mekkora a „fogadókészség”, az állami szereplők hajlandóak-e partnernek tekinteni a civileket, biztosítják-e számukra a döntések befolyásolásához szükséges jogosítványokat. E tekintetben a magyar kormányzat magatartása sokat fejlődött. A nonprofit szervezetekkel folytatott kapcsolataiban ma már nemcsak a tárgyalás, a véleményezés, az egyeztetés, az állásfoglalás, az ajánlások, az együtt-döntés és a megállapodás teljes eszköztárát használja fel, hanem a döntés részleges átengedésére is akadnak példák. A legkülönbözőbb országos, regionális és helyi együttműködési fórumok, civil kerekasztalok működése mutatja, hogy mindkét fél egyetért a társadalmi párbeszéd szükségességében, és törekszik annak intézményesítésére. Bár a napi gyakorlat

korántsem mindig zökkenőmentes, senki nem vonja kétségbe, hogy a nyitott jogalkotás és a civil részvétel segít a szakmailag megalapozott, nagy társadalmi elfogadottságú döntések előkészítésében és meghozatalában. Egyúttal annak is elengedhetetlen feltétele, hogy a döntések végrehajtásában számítani lehessen a civil szféra támogatására és együttműködésére.

8. ábra

A kormányzat és a nonprofit szervezetek közötti kapcsolatok formái és a közvetlen hasznáramlás irányai



Forrás: Sebestény (2002) – A szerző engedélyével módosított változat

A civil szervezetek támogatói hozzájárulása az állami feladatok ellátásához: Az állami, önkormányzati intézmények mellett létrehozott alapítványok olyan támogatókat mozgósítanak, akik más módon nem lennének elérhetőek. Sokszor alapvető fontosságú (például diagnosztikai) eszközök, műszerek megvásárlása, elemi modernizációs tervek (például számítógépesítés) megvalósítása, kiváló programok (például kulturális fesztiválok) megszervezése múlik az alapítványi támogatásokon. Máskor a szolgáltatások emberibbé tétele, vagy az azokat kiegészítő lelki gondozás (például „bohócdoktorok” gyerekkórházi látogatása) anyagi alapjai származnak alapítványi forrásokból. A civil szervezetek jóvoltából rendelkezésre álló szakértelem és terepismeret, valamint az önkéntes segítők által végzett munka szintén komoly értéket képvisel, jelentősen megkönnyíti az állami intézmények munkáját, javítja annak hatékonyságát.

Párbeszéd, információcsere: A civil szervezetekkel folytatott párbeszédnek kormányzati szempontból több funkciója is van. A civil szféra képviselői fontos jelzéseket adnak a társadalom állapotáról, az állampolgárok gondjairól, igényeiről és véleményéről.

Kezdeményezéseik, problémakezelési kísérleteik gyakran vezetnek új, innovatív megoldások kialakulásához. A velük folytatott egyeztetések során új szakmai szempontok merülhetnek fel, javulhat a tervezett programok gyakorlati megalapozottsága. A civil szervezetek arra is alkalmasak, hogy a kormányzati álláspontot közvetítsék az állampolgárok felé, szükség esetén magyarázattal szolgáljanak, s ezáltal befolyásolják az állami kezdeményezések társadalmi elfogadottságát. A konstruktív párbeszéd kialakulásához a kölcsönös jószándékon kívül természetesen bizonyos intézményi háttér is szükséges. Mára a hatalomgyakorlás valamennyi szintjén megjelentek olyan szervezeti egységek, alkalmazottak, amelyeknek illetve akiknek hivatalosan is a feladatkörébe tartozik, hogy a nonprofit szervezetekkel kapcsolatot tartsanak. Az Országgyűlés mellett civil iroda működik, minisztériumi szinten önálló osztályok, főosztályok foglalkoznak a civil kapcsolatokkal. Az önkormányzatok közül egyre többen alkalmaznak civil referenseket. A kölcsönös informáltság szélesítésében fontos szerepet játszik az internet-használat terjedése. A kormányzati intézmények honlapjai nemcsak az információk közlésére, a nyilvánosság biztosítására alkalmasak, hanem a civil vélemények összegyűjtésére, interaktív fórumok működtetésére is.

Közös pályázatok: Az Európai Unió csatlakozás nyomán egyre gyakoribbá válnak a nonprofit és a kormányzati szereplők (főleg önkormányzatok) közös pályázatai. Ezek már az eddigiekben is a forrásteremtés fontos eszközei voltak, mert olyan pénzeszközöket tettek elérhetővé, amelyeket egyébként sem az állami, sem a civil oldal nem kapott volna meg. Az ilyen közös pályázatok azonban nemcsak az általuk megszerezhető pótlólagos források miatt hasznosak, hanem azért is, mert az elkészítésük és a róluk folytatott viták során a felek megismerhetik egymás szempontjait. Ideális esetben egyetértésre juthatnak a szűkebb vagy tágabb közösség érdekeit szolgáló célok kitűzésében, és közös cselekvési programot dolgozhatnak ki.

Szerződéses kapcsolatok és a kormányzat alapítói szerepvállalása: A közös cselekvés legintenzívebb formája a kormányzati feladatok szerződésben rögzített átadása, illetve ennek szélső esete, amikor valamilyen állami feladat ellátására a kormányzat maga hoz létre nonprofit szervezeteket. A partnerek (illetve a létrehozandó szervezet formájának) megválasztása az átadott feladatok jellegétől függ.

A nonprofit szektor jogi és gazdasági szabályozása: Az állami szereplők a nonprofit szektor szabályozási környezetének alakításával legalább akkora hatást gyakorolnak a civil szférára, mint a közvetlen állami támogatások révén. A nonprofit szervezetek bírósági bejegyzésének, törvényességi felügyeletének szabályozása és konkrét eljárásrendje komoly mértékben befolyásolja a nonprofit szervezetekre nehezedő adminisztratív terheket. A nonprofit szervezetek által élvezett adó-, vám- és illetékkedvezmények jóvoltából 10 milliárd Ft-os nagyságrendű közvetett állami támogatás jut a szektornak. Az adókedvezmények alakulása számottevő hatást gyakorol az adományozási kedvre és a nonprofit szervezetek gazdálkodási tevékenységére. Az önkéntes törvény teremti meg a szabályozási feltételeket az önkéntes munka fejlődéséhez. A legkülönbözőbb beszámlók (mérleg, adóbevallás, közhasznúsági jelentés, statisztikai adatszolgál-

tatás, az 1% felhasználásáról szóló közlemény) tartalmi összehangolása révén lehet biztosítani az információs igények kielégítését és az adatszolgáltatási terhek egyidejű csökkentését. A nonprofit szektor átlátható és konzisztens szabályozása hozzájárulhat ahhoz, hogy a kormányzati és a civil szféra között kölcsönös bizalmon alapuló, partneri viszony alakuljon ki.

| A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztési irányai | |
|--|--|
| 2002–2006 <i>Kormányzati civil stratégia</i> | 2006–2010 <i>Kormányhatározat a tervezett intézkedésekről</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> – A nonprofit szektor állami támogatásának 40%-ra növelése* – A Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása* – Az önkéntesség fejlődésének elősegítése, önkéntes törvény létrehozása* – Jogszabályok társadalmi vitája, nyitott jogalkotás* – Nonprofit képzés, oktatás, kutatás támogatása* – Budapesti Régió Civil Szolgáltató Központ létrehozása* – A szabályozás egyszerűsítése és konzisztenssége tétele – A nonprofit nyilvántartások fejlesztése – A magánadományozás adókedvezményeinek növelése – Készség a civil társadalommal kötendő megállapodás (az angol mintájú „Compact”) aláírására <p>*Megvalósult tervek</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Civil információs portál létrehozása, amelyen keresztül elérhetőek a jogszabálytervezetek, pályázati kiírások, támogatási adatok – Közhiteles nonprofit nyilvántartás létrehozása és elektronikus lekérdezhetőségének biztosítása – Az elektronikus ügyintézés lehetőségeinek megteremtése a civil szervezetek számára, az adminisztrációs terhek csökkentése –A nonprofit szektor statisztikai számbavételének biztosítása –A civil szervezetek nemzetközi szerepvállalásának és integrációjának segítése –Kétévenként minisztériumi civil cselekvési tervek készítése –Párhuzamosságok megszüntetése, hatékonyság növelése a civil szervezeteknek nyújtott állami finanszírozású szolgáltatásokban |

A kormányzat 2002 óta nem csak a gyakorlati politika szintjén törekszik ennek a partneri viszonynak a kialakítására, hanem a szándékait, célkitűzéseit írásba is foglalja, és megvitatja a civil szféra képviselőivel. Mint a fenti áttekintés mutatja, a kitűzött célok teljes megvalósítása nem mindig sikerül. Olyan cél is akad, amelynek az eléréséről – végleg vagy átmenetileg – le kell mondani. Mindazonáltal maga a tény, hogy a civil társadalom fejlesztéséről és a nonprofit szervezetekkel folytatandó együttműködésről stratégiai gondolkodás folyik, feltétlenül pozitív fejlemény, s remélhetőleg segít abban, hogy a társadalmi-gazdasági átmenet, s ezen belül az Európai Unióhoz való illeszkedés kihívásaival is együttesen, és így sikerrel nézzünk szembe.

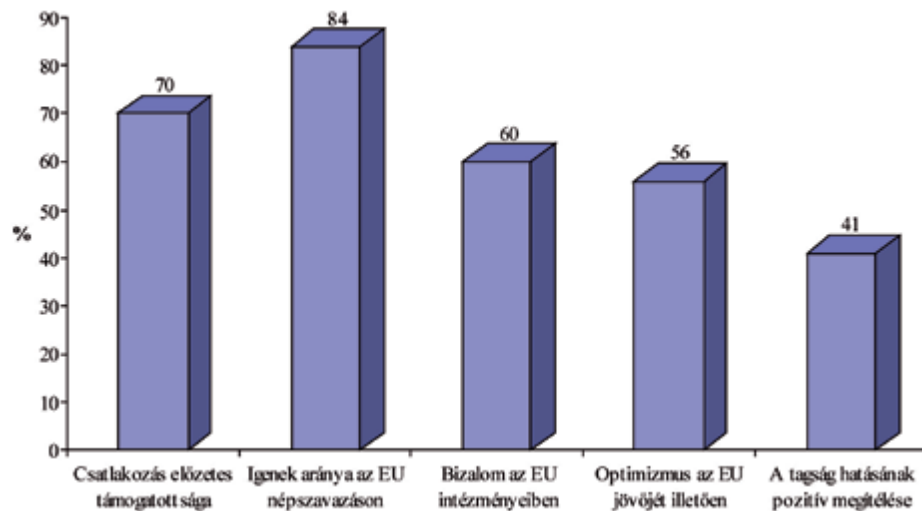
Európai dimenzió, európai állampolgárság

Az Európai Unió csatlakozás a kilencvenes években a magyarok többsége számára nem csak a kontinens fejlettebb feléhez tartozás esélyét ígérte, hanem szimbolikus jelentőséggel is bírt, az ország „európaiságának” hivatalos, nemzetközi szerződésben is rögzített elismerését jelentette. Nem csoda tehát, hogy az uniós taggá váláshoz – különösen eleinte – igen nagy várakozások és pozitív attitűdök kapcsolódtak.

Várakozások és attitűdök

Az uniós csatlakozás nagyon hosszú folyamat volt; ennek során az uniós tagsággal kapcsolatos várakozások is változtak. A kilencvenes évek elején jellemző optimizmus és eufória az idők során – részben a belső gazdasági nehézségek miatt, részben az elhúzódó csatlakozási tárgyalások hatására – érzékelhetően csökkent. Az évtized végén már csak a közvélemény-kutatók által megkérdezett felnőtt állampolgárok mintegy 70 százaléka támogatta feltétel nélkül az európai integrációt (9. ábra).

9. ábra
Az Európai Unió iránt pozitív attitűdöt mutató állampolgárok
felnőtt népességben belüli aránya



Forrás: Tárki (2002), Eurobarométer Nemzeti jelentés (2007)

Mindazonáltal a 2003. április 12-én rendezett népszavazáson (igaz meglehetősen alacsony, mindössze 46 százalékos részvétel mellett) a megjelentek 84 százaléka a csatlakozásra szavazott. Az azóta eltelt évek gazdasági nehézségei és társadalmi, politikai viharai az uniós intézmények iránti bizalmat – a 2007 őszi Eurobarométer adatok szerint – számottevő mértékben nem kezdték ki. Az állampolgárok 60 százaléka továbbra is bízik az Unióban. Ez az arány különösen annak ismeretében tekinthető magasnak, hogy valamennyi magyar intézménynek rosszabb a lakossági megítélése. A magyar kormány bizalmi indexe 21, a politikai pártoké mindössze 8 százalékos, de az egyházi intézmények és a szakszervezetek mutatója is csak 43, illetve 23 százalék. (Sajnos a civil szervezetek iránti bizalomra vonatkozó kérdéseket a felmérés során nem tették fel.)

A magyarok több mint fele optimistán ítéli meg az Európai Unió jövőjét. Nem éri viszont el az 50 százalékot azoknak az aránya, akik szerint az uniós csatlakozás pozitívan befolyásolta Magyarország fejlődését. Ugyanakkor az is igaz, hogy a negatív hatást feltételezők aránya mindössze 18 százalék. A többiek úgy látják, hogy az uniós tagság az eddigiekben nem játszott komoly szerepet a hazai folyamatok alakulásában.

Ha ehhez még hozzátesszük, hogy a magyaroknak mindössze 12 százaléka ítéli kielégítőnek az Európai Unió ügyeivel kapcsolatos tájékozottságot, s körülbelül egyharmaduk kifejezetten kevesli a nagyközönséghez eljutó információkat, akkor óhatatlanul felvetődik a civil szervezetek ezirányú felelősségének és teendőinek kérdése.

A civil szervezetek szerepe az uniós tagság társadalmi előkészítésében és feldolgozásában

Annak felismerése, hogy a civil szervezetek igen fontos közvetítőként, véleményformálóként vehetnek részt a magyar állampolgárok Európai Unióval kapcsolatos attitűdjének és magatartásának alakításában, korántsem tekinthető újnak. A civil szféra képviselői és a szakértők már a kilencvenes évek közepétől hangsúlyozták, hogy az Unióval kapcsolatos ismeretek terjesztésének és társadalmi feldolgozásának hatékonysága csak a lakosság önkéntesen szerveződő közösségeinek részvételével növelhető. Az évtized végére ez a felismerés a kormányzati kommunikációs elképzelésekben is megjelent, annál is inkább, mert közben az Európai Unióban elfogadottá vált az állampolgárokkal folytatandó érdemi párbeszéd követelménye. Az Európai Bizottság „Fehér Könyv az európai kormányzásról” című dokumentuma nemcsak a kormányt befolyásolta, hanem a civil szervezeteket is mozgósította. Konzultáció-sorozatokat szerveztek a Fehér Könyvről, s ennek eredményeit állásfoglalásban összegezték, amely – többek között – leszögezte, hogy a civil szerveződések nélkülözhetetlen szereplői az állampolgárokkal kialakítandó párbeszédnek, és aktív közreműködői az európai integrációval kapcsolatos információk terjesztésének, a társadalom uniós csatlakozásra való felkészítésének. Az állásfoglalás aláírói „Civil Fórum az Európai

Integrációért” néven egy olyan nyitott hálózatot is létrehozta, amely – az uniós egyeztetésekbe való bekapcsolódás mellett – azt is céljának tekintette, hogy kifejezésre juttassa és közvetítse a civil szféra uniós csatlakozásról vallott nézeteit, törekvéseit, javaslatait, és elősegítse az információcserét az integrációs kérdésekről.

A kormány az uniós csatlakozás kommunikációjában valóban nagy mértékben támaszkodott a nonprofit szervezetekre. A csatlakozásról tartandó népszavazás kampányának lebonyolítására önálló közalapítványt hozott létre. Kommunikációs stratégiájában a civilekkel kialakítandó partnerség kiemelten fontos elvként jelent meg, s ez az elv – mint például a „Civil IGEN Európára” című rendezvénysorozat mutatja – a gyakorlatban is érvényesült.

A partneri viszony a sikeresen lezajlott népszavazást követően sem gyengült meg, inkább állandósulni és bővülni látszik. Ebben a kormányzati jószándékon és a civil szervezetek erőfeszítésein kívül annak is igen komoly szerepe van, hogy az uniós tagság sok olyan kihívással és gyakorlati feladattal jár, amelyekkel a magyar társadalom valóban csak a különböző szereplők közötti együttműködés esetén képes megbirkózni. Ebben az összefüggésben éppúgy említhetjük az uniós előírások érvényesítését és a hazai hagyományokkal, gyakorlattal való összehangolását, mint azoknak a fejlesztési lehetőségeknek a kihasználását, amelyeket az uniós forrásokból származó támogatások kínálnak. Ez utóbbiak szétszórása és felhasználása nem egyszerűen szervezési kérdés, hanem stratégiai, fejlesztéspolitikai döntéseket is igényel. Ezeknek a döntéseknek a társadalmi elfogadottsága természetesen csak akkor biztosítható, ha meghozataluk előkészítésében a civil szervezetek is részt vesznek, és a folyamatra valódi befolyásuk van.

Civil részvétel az uniós finanszírozású programokban

Az uniós támogatások felhasználását megalapozó Nemzeti Fejlesztési Tervet (NFT) először a 2004–2006-os időszakra, majd pedig 2007–2013-ra kellett elkészíteni. Az illetékes hatóságok már az első Nemzeti Fejlesztési Terv előkészítése során is igyekeztek széles körű társadalmi egyeztetést folytatni. Ebbe a folyamatba közel 900 partnert vontak be, ezeknek mintegy egyharmada volt – jórészt az országgyűlés hivatalos lobbijában regisztrált, illetve a szakmai és ágazati érdekképviselők által javasolt – civil szervezet. A második fejlesztési terv előkészítése igen komoly minőségi változást hozott abban az értelemben, hogy a civil szervezetek ekkor már nem vártak meghívásra, hanem kezdeményezően léptek fel. „Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért” néven munkacsoportot hoztak létre, amelynek tagjai nemcsak az egyeztető tárgyalásokon vettek részt, hanem a nyomásgyakorlás egyéb módszereivel is éltek. Állásfoglalásokat, sajtóközleményeket fogalmaztak meg, vitákat rendeztek, és elektronikus úton is biztosították az előkészítési folyamat nyilvánosságát. Azt ugyan még így sem tudták elérni, hogy a civil társadalom fejlesztése önálló prioritásként jelenjen meg az Új Magyarország Fejlesztési Tervben (ÚMFT), de erőfeszítéseik mégis sikeresnek tekinthetők. Elérték ugyanis, hogy a ci-

vil szempontok minden olyan programterületen megjelenjenek, ahol azok érvényesítése indokoltnak látszik, és hogy a programok megvalósításában, illetve monitorozásában komoly feladatok várnak a nonprofit szervezetekre. Gyakorlati eredményekről az ÚMFT vonatkozásában egyelőre még korai lenne beszélni, de az *első Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításának tapasztalatai* azt mutatják, hogy a civil szervezetek képesek is, hajlandók is az ilyen típusú feladatok ellátására.

Az NFT legfontosabb célként az életminőség javítását, e cél elérésének eszközeként pedig a gazdaság versenyképességének növelését, a humán erőforrások jobb kihasználását, a jobb minőségű környezetet és a kiegyensúlyozottabb regionális fejlődést jelölte meg. Ezeknek a prioritásoknak megfelelően alakult ki az a pályázati rendszer, amelynek közvetítésével a nonprofit szervezetek (is) uniós támogatásokhoz juthattak. Bár kifejezetten az állampolgári aktivitás fejlesztése nem szerepelt a célterületek között, sok olyan tevékenység (munkanélküliségi problémák kezelése, gazdaság- és vállalkozásfejlesztés, innováció, kutatás, oktatás, szakmai át- és továbbképzés, vidékfejlesztés, környezetvédelem stb.) viszont igen, amelyek ellátásában a nonprofit szervezetek a rendszerváltás óta egyre növekvő mértékben vesznek részt.

Ennek megfelelően, a meghirdetett pályázatok közel kétharmada nyitott volt a nonprofit szervezetek számára. A támogatások megszerzéséért (többnyire a piaci vállalkozásokkal és az állami intézményekkel folytatott) versenyben a civil szereplők meglepően sikeresek voltak: az összes kiosztott támogatás 10 százalékát, a számukra is nyitott pályázatok útján elosztott összeg 16 és fél százalékát, összesen 66 és fél milliárd Ft-ot (az NFT indulását megelőző 2003-as évben pályázati úton megszerzett külföldi támogatások több mint hatszorosát) sikerült elnyerniük.

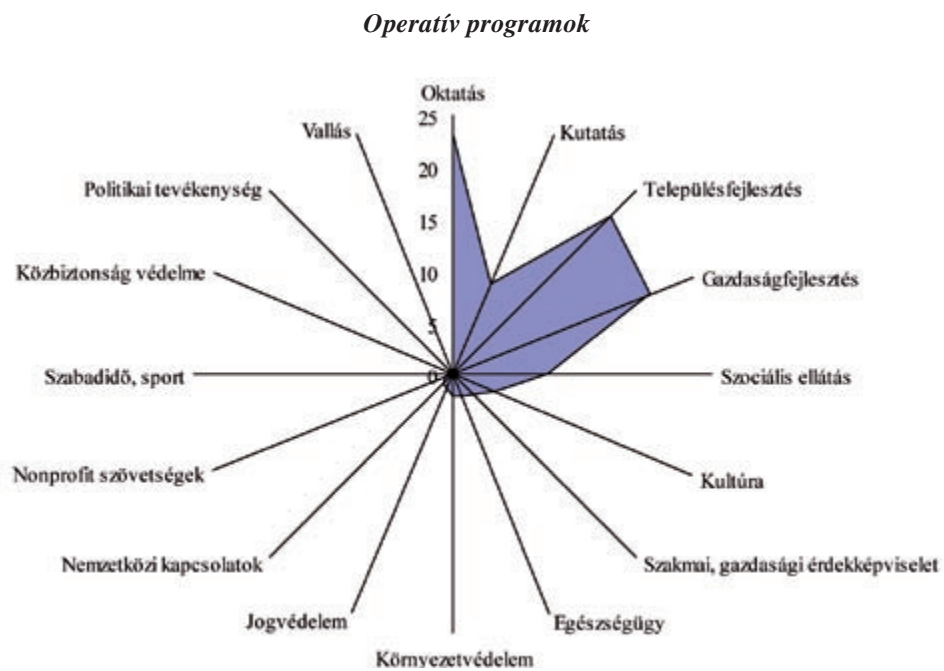
Támogatott programjaik között első helyen a hátrányos helyzetű rétegek társadalmi beilleszkedésének és munkaerőpiacra való be- vagy visszajuttatásának segítése, az oktatás, szakképzés, felnőttképzés fejlesztése szerepelt; hozzájuk áramlott a helyi foglalkoztatási kezdeményezéseket segítő összegek mintegy kétharmada. Kizárólagos szerep jutott a nonprofit szervezeteknek a beruházási tanácsadásban. Civil pályázók szerezték meg a vállalkozói kultúra fejlesztésére szánt összeg kilenc tizedét, a szélessávú távközlési infrastruktúra bővítését célzó támogatás egyharmadát, valamint a kistérségek turisztikai vonzerejének növelésére szánt támogatás egyharmadát is.

Már ebből a felsorolásból is érzékelhető, a 10. ábrán pedig különösen jól látszik, hogy az uniós pályázatokból származó összegek korántsem egyenletesen terültek szét a magyar nonprofit szektorban, megoszlásuk nagyon erősen különbözött a szektor teljes bevételének megoszlásától. Az operatív programokból a nonprofit szektorba áramló összegek háromnegyedét olyan szervezetek kapták, amelyek főtevékenységük szerint is a Nemzeti Fejlesztési Tervben megjelölt prioritásoknak megfelelő területeken (oktatás, kutatás, gazdaság- és településfejlesztés) működtek. A civil szféra egyéb fontos területei alig jutottak hozzá uniós támogatáshoz.

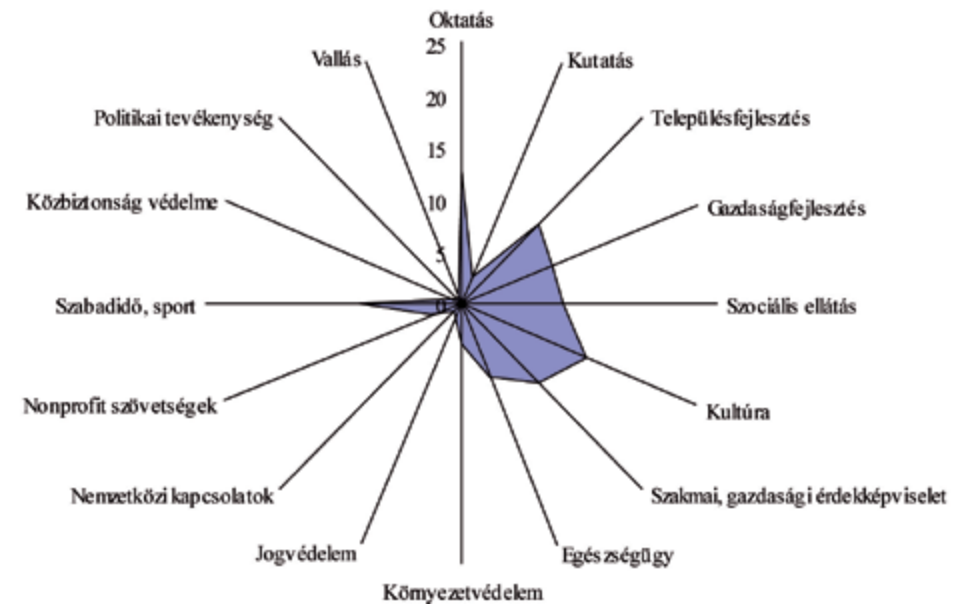
A támogatási esélyek nemcsak tevékenységi profil, hanem szervezetnagyság szerint is igen eltérők voltak. Az uniós forrásokhoz szinte kizárólag azok a gaz-

daságilag erős nonprofit szervezetek fértek hozzá, amelyek képesek a stratégiai gondolkodásra, szervezetenként fejlettek, belső felépítésük, nyilvántartási, elszámolási, ellenőrzési, minőségbiztosítási rendszerük alkalmas a támogatások fogadására, hatékony, jól dokumentált, átlátható felhasználására, valamint a támogatási programot lezáró korrekt tartalmi és pénzügyi beszámoló elkészítésére.

10. ábra
A nonprofit szektor uniós támogatásának és teljes bevételének megoszlása
tevékenység szerint, %



A nonprofit szektor összes bevétele



Forrás: NFH (2006) és KSH (2008)

A magyarországi nonprofit szektornak egyelőre kevés ilyen szervezete van. Ezért lobbiztak a civil szereplők az ÚMFT előkészítése során a civil társadalom fejlesztésének prioritássá emeléséért. Ha ez a törekvésük nem járt is sikerrel, a támogatandó célok között – a társadalmi befogadás és részvétel összefüggésében – megjelenik a civil szervezetek kapacitásbővítése. Reménykedhetünk tehát, hogy a közeljövőben nem csak az elsődleges (foglalkoztatáspolitikai) prioritásokhoz közvetlenül kapcsolódó szolgáltató szervezetek jutnak majd hozzá uniós támogatásokhoz, hanem a civil társadalom más, inkább identitás-erősítő, társadalomlélektani és érdekképviseleti funkciókra szakosodott intézményei is. Ez utóbbi csoport megerősödése azért is szükséges lenne, mert az uniós szintű civil kapcsolatok bővítése szintén a közeljövő fontos kihívásai közé tartozik.

Uniós szintű civil kapcsolatok

Az uniós intézmények számára ma már kötelezettség, hogy a civil szervezetekkel párbeszédet folytassanak, közvetítésükkel megismerjék és tiszteletben tartásuk az európai állampolgárok érdekeit, véleményét és szándékait. Ennek a párbeszédnek azonban a civil oldalról is meg kell teremteni az intézményes feltételeit; olyan európai szövetségeket, hálózatokat kell létrehozni, amelyek alkalmasak és felkészültek a szakmai, politikai

vitákra és a lobbizásra. Erre a szükségletre reagálva, az utóbbi évtizedben gombamód szaporodtak az európai szintű ernyőszervezetek. Egy átlagos magyar civil szervezet számára ma már nemhogy a munkájukba való bekapcsolódás, de a közöttük való eligazodás is komoly nehézségeket okoz. Ezért volt rendkívül nagy jelentőségű, hogy a Civil Fórum az Európai Integrációért hálózat tagszervezetei együttes erőfeszítéssel létrehozták a Brüsszeli Civil Irodát.

Az Iroda legfontosabb feladata, hogy a magyarországi civil szervezeteket naprakész információkkal lássa el az uniós intézmények munkájáról, az aktuális pályázati kiírásokról és az európai civil hálózatok programjairól, s ugyanakkor az EU intézményeit is tájékoztassa a hazai civil társadalomban zajló folyamatokról, eseményekről. Ennek érdekében honlapot működtet, elektronikus hírlevelet ad közre és juttat el az európai ügyek iránt érdeklődő magyarországi szervezetekhez, találkozókat, rendezvényeket, tájékoztatókat szervez, valamint folyamatos kapcsolatot tart a nemzetközi sajtóval és a Magyar Köztársaságot az Unióban hivatalosan képviselő személyekkel, szervezetekkel. Segíti a magyarországi civilek brüsszeli lobbitevékenységét, szervezi az uniós dokumentumok véleményeztetését, és maga is részt vesz azok elemzésében, véleményezésében.

Bármilyen fontosak legyenek is azonban a Brüsszeli Civil Iroda szakmai, információs szolgáltatásai és koordinációs erőfeszítései, ezek természetesen nem helyettesíthetik a magyarországi civil szervezetek európai hálózatokhoz és ernyőszervezetekhez való sokoldalú kapcsolódását. Az ezzel kapcsolatos szándéknak az utóbbi években mind az érintettek, mind a támogatók oldaláról igen sok megnyilvánulását láthattuk. A Nemzeti Civil Alapprogram például önálló kollégiumot hozott létre a nemzetközi kapcsolatok fejlesztését célzó erőfeszítések támogatására. A nemzetközi ernyőszervezetek magyarországi tagjainak száma az elmúlt évtizedben számottevően nőtt. Mindazonáltal azt kell mondanunk, hogy a továbblépésnek e területen igen komoly belső, a civil szektor általános állapotával összefüggő akadályai vannak. Éppen ezért az elhárításukra is csak akkor van valódi esély, ha általánosságban is sikerül szembenéznünk a szektor helyzetéből adódó kihívásokkal.

Kihívások és fejlődési kilátások

A magyarországi civil szféra helyzetének ismeretében kísérletet tehetünk a közeljövő kihívásainak és fejlődési kilátásainak elemzésére, valamint az ezekből adódó cselekvési alternatívák, döntési kérdések és gyakorlati teendők megfogalmazására. Első lépésként célszerűnek látszik, hogy – a SWOT-analízis módszerét alkalmazva – strukturált formában is áttekintsük a nonprofit szektor erősségeit és gyengeségeit, s feltárjuk az ezekből adódó esélyeket és veszélyeket.

| SWOT-analízis | |
|---|---|
| ERŐSSÉGEK | GYENGESÉGEK |
| Sok civil kezdeményezés, társadalmi felelősségtudat | Sok ügyeskedés, féllégális és szabálytalan megoldás |
| Viszonylag magas adományozási hajlandóság | „Szegény” adományozók, alacsony adókedvezmények |
| A kormányzat támogató attitűdje | Bizalomhiány a kormányzati/civil együttműködésben |
| A jogi szabályozás alapjai kialakultak | A szabályozás nem konzisztens, sok a kiskapu |
| Erőteljes szolgáltatói szerep | Kevés minőségi és finanszírozási garancia |
| Leleményesség és sikerek a forrásteremtésben | Gyakori az egyoldalú forrásfüggőség |
| Sok kiváló szakember | Gyenge gazdasági vezetés és menedzsment |
| Kiterjedt, egyre bővülő képzés | Kevés munkahely, alacsony bérek |
| Erős kutatás, gazdag szakirodalom | Gyenge gyakorlati hasznosulás |
| Erős szakmai identitás és elkötelezettség | Gyenge szektortudat, megosztottság |
| Szaporodó civil házak, információs központok | Megoldatlan szektorális érdekképviselet |

| ESÉLYEK | VESZÉLYEK |
|--|---|
| A szektor érdekképviseletének megszervezése | A politikai kiszolgáltatottság növekedése |
| A szektoron belüli együttműködés erősítése | Az érdekellentétek élesedése, a rivalizálás erősödése |
| Világos és méltányos nonprofit szabályozás kialakítása | Átláthatósági problémák, csökkenő támogatottság |
| Etikai kódex létrehozása, minőségbiztosítás | A botrányok tovább rontják a szektor megítélését |
| Érvényesülő szubsidiaritási elv, növekvő támogatás | A színvonal-problémák súlyosbodása |
| Finanszírozási tartalékok, új források feltárása | A pénzügyi nehézségek állandósulása, lassuló fejlődés |
| A szektor humán erőforrásainak bővítése | Működési esetlegességek, szakszerűtlen menedzsment |
| A nonprofit képzés és kutatás erősítése | Szakadék a szakmai tudás kereslete és kínálata között |
| A nonprofit működés szakmai támogatásának javítása | A szektor kettészakadása, a kis civilek ellehetetlenülése |
| Aktív szerepvállalás az EU-normák alakításában | Az uniós programok civil kontrolljának elmulasztása |
| Aktív részvétel a nemzetközi együttműködésben | A passzív „követő szerep” állandósulása |
| A magyar állampolgárok európai polgárrá válása | A sértett provincializmus erősödése |

Már a táblázatba foglalt felsorolás is mutatja, hogy az erősségek és gyengeségek (s még inkább az esélyek és veszélyek) szorosan összefüggenek egymással. Nem a szektor egymástól elszigetelt, s így külön-külön kezelhető jellemzőivel van dolgunk, hanem ugyanannak a jelenségnek több különböző oldalával. Ezt azért fontos már előljáróban leszögezni, mert a stratégia-alkotásnak kulcskérdése, hogy sikerül-e a problémák gyökerénél beavatkozni és öngerjesztő változásokat beindítani, sikerül-e az ezernyi teendő közül azt a néhányat kiválasztani, amelynek az elvégzésétől a tovagyrűző hatások sora várható. Az ilyen stratégia kidolgozására több az esély, ha már az erősségeket és gyengeségeket, esélyeket és veszélyeket is az összefüggésekre és kölcsönhatásokra összpontosítva tekintjük át.

Erősségek

A magyar nonprofit szektor legfőbb erőssége, s ugyanakkor legnagyobb belső tartaléka az, hogy az állampolgárok aktívan, megoldás-orientáltan reagálnak a társadalmi problémákra. Sok a civil kezdeményezés, s ezek gyakran öltenek nonprofit (főleg egyesületi és alapítványi) formát. A társadalmi felelősségtudat és szolidaritás megnyilvánulásaira mindig számítani lehet, amikor jól átlátható a közösségi érdek (például a lakóhely-település infrastruktúrájának fejlesztése, az oktatás színvonalának emelése, a környezet védelme), vagy amikor olyan társadalmi csoportok (például beteg gyerekek, árvízkárosultak) szorulnak támogatásra, amelyekkel érzelmileg azonosulni lehet. Az adományozási hajlandóság nemcsak magas, de a rendszerváltás óta – a gazdasági nehézségek és a csökkenő adókedvezmények ellenére – még növekedett is.

Szintén egyértelműnek mondható a kormányzat civil szektorral kapcsolatos pozitív, támogató attitűdje. Ennek tartósságát a mögötte fellelhető politikai konszenzus garantálja. Nincs az országban olyan számottevő politikai erő, amely a civil társadalom fontosságát, valamint a kormányzat és a civil szervezetek közötti együttműködés szükségességét kétségbe vonná. A rendszerváltás óta az egymást követő kormányok mindegyike továbbvitte az elődei által elkezdett támogatási programokat, és bővítette, továbbfejlesztette a szektorral kiépített együttműködést. Kialakult és többé-kevésbé stabilizálódott a nonprofit szervezetek jogi és gazdasági szabályozásának rendszere, legalábbis a legfontosabb civil szabadságjogokat, a nonprofit szervezetek működési, gazdálkodási szabályait és a támogatások jelentős részének feltételrendszerét törvények rögzítik. Megjelentek olyan innovatív támogatási formák (1%, Nemzeti Civil Alapprogram) is, amelyek révén a civil szervezetek a politikai függőség veszélye nélkül juthatnak költségvetési forrásokhoz.

Érzékelhetően nőtt a nonprofit szervezetek szolgáltató szerepe. Ennek innovációs hatása ép-púgy felbecsülhetetlen fontosságú, mint az az alternatív szemlélet, amelyet a civil szervezetek – az állami és a for-profit szolgáltatókkal szemben – a jóléti ellátások legkülönbözőbb területein képviselnek. Egyre több az olyan tevékenységi csoport is (például a környezetvédelem, hajléktalan-ellátás), ahol a szolgáltatások döntő hányadát nonprofit szervezetek nyújtják.

A forrásteremtésben a magyar nonprofit szektor komoly sikereket tudhat maga mögött. A rendszerváltozást követő átmeneti helyzetben viszonylag sok szektoron kívüli szereplőt (magánszemélyeket, vállalatokat, kormányzati szervezeteket, külföldi adományozókat) lehetett megnyerni a civil szervezetek által képviselt ügyeknek. A döntéshozók körét (s ezzel a döntések sokszínűségét) tovább növelte, hogy az 1%-os törvény jóvoltából az adófizetők az állami bevételek terhére támogathatják az arra érdemesnek tartott nonprofit szervezeteket. Az adományokból finanszírozott civil kezdeményezések tehát sok különböző mechanizmuson keresztül, változatos forrásokból juthatnak támogatáshoz. Ezek megszerzésében a nonprofit szervezetek jelentős része igen nagy leleményességet mutat, és komoly eredményeket könyvelhet el. Ez egyaránt érvényes a pályázati lehetőségek kihasználására, a legkülönbözőbb állami és magántámogatók meggyőzésére, a kül- és belföldi adományyszerzésre, valamint azokra a bevételekre, amelyekre a szolgáltatások értékesítése és a vállalkozási tevékenység útján lehet szert tenni.

Ezek a sikerek nagyrészt azzal magyarázhatók, hogy *a nonprofit szervezetek vezetői és önkéntes segítői között nagyon sok a kiváló szakember*, aki minden energiáját a kitűzött szakmai célok elérése érdekében mozgósítja. Az alapítványok és egyesületek egy része kifejezetten azért jött létre, mert különlegesen elhivatott tanárok, orvosok, művészek, közösségszervezők stb. kiemelkedően magas színvonalon, bürokratikus kötöttségektől mentesen kívántak dolgozni.

Az elmúlt tizenöt év alatt *erős és sokrétű nonprofit képzés* épült ki. A tanfolyami formák és tréningek mellett megjelent az iskolarendszerű nonprofit ügyintéző-, illetve menedzserképzés. A nonprofit ismeretek oktatása beépült az egyetemi és főiskolai tantervekbe, akkreditált főiskolai képzés is indult. A munkaerőpiacon fokozatosan megjelennek a szakképzett nonprofit menedzserek, akik a civil szervezetek működtetésére vonatkozó ismereteket már reguláris képzés keretében sajátították el.

A civil szektorban kiterjedt statisztikai adatgyűjtési és kutatási tevékenység folyik, ennek eredményeként a magyarországi civil szféra teljesítménye és modellértékű kezdeményezései nemzetközileg is ismertek és elismertek. Gazdag a magyar nyelvű szakirodalom, rendelkezésre állnak azok az adatok és információk, amelyek a szektor helyzetének megítéléséhez és a vele kapcsolatos döntések megalapozásához szükségesek.

A nonprofit szervezetek nagy részét az *erős szakmai identitás és az általuk képviselt ügyek iránti kivételes elkötelezettség* jellemzi. Ennek köszönhetően képesek arra, hogy céljaik érdekében mozgósítsák a potenciális partnereket és segítőköt, s a maguk területén összehangolt munkát végezzenek. Ez abban is tükröződik, hogy a különböző tevékenységi területekhez kötődve számos nonprofit ernyőszervezet jött létre, s egy részük tagjai teljes megelégedésére végzi koordináló és szakmai érdekérvényesítő tevékenységét. Kiépült azoknak a *nonprofit szektort segítő információs, tanácsadó és szolgáltató központoknak, civil házaknak a hálózata* is, amelyektől egyaránt várható a szektoron belüli párbeszéd fejlődése és a szervezetek professzionalizálódásának segítése.

Gyengeségek

A civil szférában még a közösségi érdekek szolgálata során is, de főleg azok ürügyén *sok az ügyeskedés, a féllégális és szabálytalan megoldás*. Ez részben a fentiekben erősségként említett elkötelezettség, megoldás-orientáltság, leleményesség terméke; egy olyan történelem alakította ki, melynek során folyamatosan a társadalommal szemben álló hatalom kijátszására, sokszor a mindenáron való túlélésre kellett berendezkedni. A gazdasági és társadalmi átmenet körülményei között *a kormányzat és a civil szervezetek közötti bizalmatlanság* még fokozódott is. Az átlátható és betartható szabályok kiharcolása helyett a civil szervezetek jelentékeny része választja a szabálmegkerülő magatartást, ami azzal a következménnyel jár, hogy egymást követik – a médiában és a közvéleményben egyaránt nagy visszhangot keltő – alapítványi és egyesületi botrányok.

Ezeket a visszaéléseket az teszi lehetővé, hogy *a nonprofit szabályozás nem konzisztens, nem teremt jól átlátható viszonyokat*, minden szereplő számára világos követelményrendszert. A közhasznú szervezetekről szóló törvény érvényesítése akadozik, a bíróságok a

törvény szelleme helyett a törvény betűjét követik, s a bürokratikus akadályok egész sorát gördítik a közhasznú státus megszerzésére törekvő alapítványok és egyesületek útjába. A szabályozás minden bonyolultsága ellenére is *hiányoznak azok a beszámolási szabályok és ellenőrzési mechanizmusok*, amelyek kizárnák (vagy legalábbis megnehezítenék), hogy a legkülönbözőbb (állami, politikai és gazdasági) szereplők visszaélésekre használják fel a nonprofit szervezeti formákat.

Nem született világos, érdemi döntés az állami, a piaci és a nonprofit szolgáltatók közötti munkamegosztásról, arról hogy a nagy ellátó rendszerek átalakítása során milyen támogatások fejében, milyen feltételek mellett, milyen közfeladatokat kell/lehet átadni a civil szervezeteknek. Így *az átadott szolgáltatásoknak se a minősége és folyamatossága, se a finanszírozása nem garantált*. Az oktatási, szociális, kulturális vagy egészségügyi szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek folyamodhatnak ugyan normatív támogatásért, de a fejkvóták költségvetésben rögzített összege a folyó kiadásokat sem fedezi, az infrastrukturális fejlesztésekre pedig végképp nem nyújt lehetőséget. A fogyasztói kereslet gyors növekedése az alacsony lakossági vásárlóerő miatt rövid távon nem várható.

Az adományozók és a nonprofit szektoron belüli adományozó szervezetek egyaránt „szegények”, így a tőlük megszerezhető támogatások értéke nehezen növelhető. Mind a lakosság, mind a vállalatok jelentékeny része anyagi nehézségekkel küszködik, s ennek megfelelően viszonylag alacsony összegeket adományoz. Még a legnagyobb alapítványoknak is alig van saját tőkéjük, amelynek a hozadékára stabilan számíthatnának. Az általuk kiosztható támogatások nagysága, de gyakran maga a támogatáspolitikájuk is azon múlik, hogy alapítóik, támogatóik az adott időszakban mekkora összeg újraelosztását bízzák rájuk, s ehhez milyen irányelveket fogalmaznak meg számukra. Ez nemcsak az adományozók szempontjából jelent kiszolgáltatottságot, hanem – áttételesen – az általuk támogatottak számára is.

A bevételszerző tevékenység rengeteg energiát emészt fel, nem egyszer átalakítja a szervezeti struktúrákat és értékeket. A pályázatok rendszerint sok *bürokratikus kötelezettséggel* járnak, az informális úton szerzett támogatások pedig gyakran vezetnek gazdasági és politikai *kiszolgáltatottsághoz*. A források eléréséhez sokszor van szükség kompromisszumokra, sőt, néha a szervezet programjainak módosítására, s esetleg az eredeti küldetés feladására is. Veszedelmesen gyakori, hogy a civil szervezetek működésüket teljes egészében vagy döntő részben egy típusú bevételre alapozzák, ami természetesen *bizonytalan pénzügyi helyzetet* eredményez, hiszen az adott finanszírozási forrás váratlan kiapadása esetén a kieső bevételek pótlása igen nehéz, vagy akár megoldhatatlan is lehet.

A civil szervezetek jelentős részében igen *gyenge a gazdasági vezetés, szakszerűtlen a menedzsment*. Jellemző a pénzügyi ismeretek hiánya; a szervezetek alkalmazásában a legritkább esetben áll gazdasági igazgató vagy egyéb pénzügyi szakember. A szakmai vezetés gyakran abban a meggyőződésben él, hogy a küldetésstudat mentesít a szervezeti professzionalizmus, a pénzügyi fegyelem és az átláthatóság kötelme alól. *Nagyon kevés olyan szervezet van, amely jól fizetett, főállású munkavállalókat tudna foglalkoztatni*.

Az alacsony bérek miatt fennáll az a veszély, hogy az igazán jó szakemberek közül a szektor csak a legelhivatottabbakat tudja megtartani, a frissen végzett fiatalok közül pedig eleve csak a kevésbé „kapósakat” képes megszerezni.

A kutatási eredmények csak szórányosan jutnak el a potenciális felhasználókhoz, gyakorlati hasznosságuk gyenge. A médiában megjelenő tudósításokban olyan jelenségekkel kapcsolatban is sok a tárgyi tévedés, amelyekről egzakt statisztikai adatok állnak rendelkezésre. A nonprofit szervezetek vezetői, de a szektorral foglalkozó állami döntéshozók is ritkán támaszkodnak a tudományos eredményekre, s még ritkábban lépnek fel olyan megrendelésekkel, fogalmaznak meg olyan gyakorlati kérdéseket, amelyek megválaszolásával a kutatás érdemben segíthetné munkájukat, a stratégiai döntések meghozatalát és a finanszírozási, működtetési problémák megoldását.

A nonprofit szervezetek még mindig nem definiálják magukat a civil társadalom egészét intézményesen megtestesítő közösségként, *nem jelennek meg olyan öntudatos, önálló szektorként*, mint az állami és a piaci szektor. Csak az azonos szakmai területen dolgozó szervezetek között van párbeszéd, a különböző területek között rosszul működik az információcsere, és gyenge az együttműködés. A szektor politikailag, gazdaságilag, sőt még területileg is megosztott. Hiányzik a kis vidéki szervezetek iránti szolidaritás, a segítőkészség, a kapcsolatokat a kölcsönös bizalmatlanság és a rivalizálás jellemzi. Ebből az is következik, hogy a szektor egészének kommunikációja, nyilvánosság előtti szereplése nagyon erőtlén. *Megoldatlan a szektorszintű érdekképviselet.* A közös érdekek védelmében végzendő lobbitevékenységet se a szakmai ernyőszervezetek, se a nonprofit szolgáltató központok nem tekintik feladatuknak. Így a szektor nemhogy érdemben befolyásolni, de még monitorozni is csak korlátozottan képes a szabályozás és az állami támogatáspolitikai módosulásait, illetve a civil szférát érintő egyéb változásokat.

Veszélyek

A nonprofit szektor gyengeségeiből lényegében közvetlenül levezethetők azok a veszélyek, amelyekkel a közeljövőben számolni lehet, illetve kell. Erős szektortudat, szektorszintű együttműködés és érdekképviselet hiányában komolyan kell tartani attól, hogy megnő a *civil szervezetek politikai kiszolgáltatottsága*. Belső érdekellentétek könnyen vezethetnek rivalizáláshoz és ellenségeskedéshez, ami megakadályozza a közös érdekek megfogalmazását és érvényesítését, a kooperatív stratégiák kialakítását. Márpedig az egymástól elszigetelt és egymás ellenében boldogulni próbáló civil szervezetek könnyen válhatnak politikai manipuláció áldozatává, adott esetben a politikai pártok hatalomért folytatott küzdelmének eszközévé. Ezzel természetesen nemcsak a saját társadalmi megítélésüket rontják, hanem az egész szektor presztízsét is.

Hasonló *presztízsveszteséggel fenyeget az átláthatóság hiánya*, a nonprofit szervezetek jelentékeny részének bizonytalan pénzügyi helyzete, gyenge szakmai színvonalú menedzsmentje, és ami ebből egyenesen következik: a működés esetlegessége, a nyújtott szolgáltatások minőségi problémái és az időről időre kirobbanó botrányok. Ezek a jelenségek számottevően csökkenthetik a civil szervezetek iránti, ma még meglevő bizalmat,

ami nemcsak a lakossági és vállalati adományok növekedését állíthatja meg, hanem a közvetlen és közvetett állami támogatások alakulását is kedvezőtlenül befolyásolhatja.

Egy ilyen folyamat kibontakozása azt a veszélyt is magában hordozza, hogy a szektoron belüli differenciálódás még erőteljesebbé válik, és a szervezetek jelentékeny része kerül végképp reménytelen, periférikus helyzetbe. A magánadományozók körében fenyegető bizalomvesztés értelemszerűen a kisebb, tevékenységüket önkéntes munkára és a helyi közösség támogatására alapozó civil szervezetek számára lehet a leginkább káros. Itt ugyanis az anyagi tartalékok éppúgy hiányoznak, mint a szakmailag magasan képzett menedzserek, így pénzügyileg és a humán infrastruktúra szempontjából egyaránt kisebb az esély a válsághelyzetek áthidalására, az alternatív finanszírozási források feltárására. Az ilyen típusú *kis civil szervezetek leszakadása és felmorzsolódása* a nonprofit szektor szolgáltató, gazdaságfejlesztési szerepének növekedését valószínűleg nem állítaná meg, de a hazai civil társadalom számára mérhetetlenül veszteséget jelentene. Ezek a szervezetek nyújtják ugyanis a legközvetlenebb, legszemélyesebb lehetőséget a társadalmi részvételre, a szűkebb és tágabb közösség ügyeinek együttes alakítására. Soruk éppen ezért az európai közösség szempontjából sem lehet közömbös. Elsorvadásuk ugyanis éppen azokat az intézményes kereteket szüntetné meg, amelyeken belül mód nyílik az európai szintű kérdések közös értelmezésére, feldolgozására, saját álláspont, javaslatok megfogalmazására, vagyis arra, hogy az egyének európai állampolgárként gondolkodjanak. Ennek hiányában könnyen megerősödhet bennük az az érzés, hogy az őket érintő kérdésekről a meghallgatásuk nélkül, távoli világvárosokban döntenek. Az ebből adódó frusztráció és sértettség pedig rendkívüli módon kedvez a *provinciálistus, az integráció-ellenesség és a politikai szélsőségek erősödésének*.

Esélyek

A veszélyek felismerése – ha idejében történik – mindig magában hordja a pozitív tendenciák tudatos felerősítésének esélyét. Ilyen pozitív lehetőség a magyar civil szervezetek számára, hogy belső ellentéteiket félretéve, megszervezzék a *nonprofit szektor egységes érdekképviseletét*, s együttes erőfeszítéssel rábírájék a politikai döntéshozókat a szektor konzisztens és átlátható szabályozásának kialakítására. Ugyanebbe a vonulatba illeszkedne a civil szereplők magatartását vezérlő etikai kódex konszenzusos kialakítása. *A konzisztens szabályozás és a közösen kialakított magatartási normák önkéntes követése* elvezethetne a civil szféra tekintélyének, társadalmi elfogadottságának és támogatottságának növekedéséhez.

Az EU tagországgá vált Magyarországon esély van arra, hogy *a szubszidiaritási elv nemcsak a deklarációk és politikai programok szintjén, hanem a gyakorlatban is érvényesüljön*. Bármilyen lassan és nehézkesen halad is előre a közzsféra modernizációja, mégiscsak elképzelhető, hogy – nem kis részben uniós nyomásra – végül világos koncepció alakul ki arról a munkamegosztásról, mely szerint az állami, a nonprofit és a piaci szektor részt vesz a közszolgáltatások előállításában. Egy ilyen koncepció mentén végrehajtott reform és az ennek megfelelő finanszírozási mechanizmusok kiépítése

számottevően javítaná a szolgáltatásokat nyújtó nonprofit szervezetek működési környezetét, gazdálkodási biztonságát és fejlődési esélyeit. Hasonló hatás várható azoktól a Strukturális Alapokból finanszírozott uniós támogatásoktól is, amelyekre a nonprofit szervezetek szert tudnak tenni.

Határozott esély mutatkozik a *civil szféra humán erőforrásainak bővülésére*. Az elmúlt évtizedben a legkülönbözőbb felsőoktatási és szakképzési intézmények nagy számban képezték ki olyan szakembereket, akik megszerezték a nonprofit szervezetek menedzseléséhez és a professzionális forrásteremtési tevékenység megszervezéséhez szükséges ismereteket, s felkészültek arra is, hogy a kutatási eredményeket napi gyakorlatukban hasznosítsák. Mivel a rendszerváltás időszakában létrejött civil szervezetek vezetése amúgy is generációváltás előtt áll, mindenképpen cserélődésre, új szereplők megjelenésére lehet számítani. Kínálati oldalról biztosítottak a feltételei annak, hogy a nonprofit szektor menedzsentje a közeljövőben professzionálisabbá, s ezáltal remélhetőleg hatékonyabbá, magabiztosabbá és befolyásosabbá is váljon.

A növekvő befolyás és magabiztoság egy másik esély kihasználásához is szükséges lenne. Ezt maga az uniós csatlakozás kínálja azáltal, hogy elvben egyenjogúvá teszi a tagországok állampolgárait. Nemcsak lehetőséget ad nekik, hogy felelős európai polgárként viselkedjenek, hanem el is várja tőlük, hogy *civil szervezeteik révén aktívan részt vegyenek az uniós politika és az európai normák alakításában*. Ennek az elvi lehetőségnek a gyakorlatra váltása Magyarország számára minden bizonnyal az utóbbi évszázadok legnagyobb esélye és kihívása.

Cselekvési alternatívák, gyakorlati teendők

Ahhoz, hogy az esélyekkel élni tudjunk, attitűdváltásra és egész sor konkrét lépés mielőbbi megtételére lenne szükség. A múltba nézést, a nemzeti panasz kultúrát, a folyamatos sértettség és sokszor arroganciába forduló kisebbségi érzést az önismeretnek és józan pragmatizmusnak, a potenciális partnerek iránti bizalmatlanságot és kicsinyes rosszindulatot az együttműködési és kompromisszumkészségnek kellene felváltania. Mindebben a civil szervezetekre – természetüknél fogva – kiemelkedő szerep vár. Első lépésként – a saját portájuk előtt söpörve – *létre kellene hozniuk azokat az együttműködési fórumokat, amelyek alkalmasak lehetnek a különböző érdekek és szempontok egyeztetésére, a közös érdekek körvonalazására, ezek mentén közös cselekvési stratégia kialakítására és az elvégzendő feladatok egymás közötti megosztására*. Ezek között a feladatok között kitüntetett helyet foglal el a civil szervezetek működését meghatározó, általánosan elfogadott értékrend, etikai, magatartási normák kidolgozása és érvényesítésük intézményes garanciáinak megteremtése, de nagyon fontos a nonprofit szektor érdekeinek hazai és nemzetközi képviselője, valamint a kormányzati és a piaci szereplőkkel való együttműködés erősítése is.

A kormányzati oldallal való együttműködés egyik iránya a jelenlegi jogi és gazdasági szabályozás átfogó felülvizsgálata lehetne. Ennek eredményeként olyan *konzisztens szabályozásnak* kellene megszületnie, amely nemcsak lehetővé teszi, de ösztönzi is a civil

szervezetek jogkövető magatartását, gátat szab a visszaéléseknek, s ugyanakkor tág teret nyit a jótékony és öntevékeny fejlődésnek. A másik irány a szektorok közötti munkamegosztás és az *állami támogatások* rendszerének áttekintése, az összefüggések, hatások és működési mechanizmusok elemzése lehetne. A konkrét gyakorlati lépéseket ennek az eredményeire, illetve az átgondoltabb és hatékonyabb megoldások kialakítását célzó vitákon kialakuló konszenzusra kellene alapozni.

A civil szféra szakmai fejlesztését szolgáló intézményeknek (kutatási, képzési és nonprofit információs központoknak) fokozott erőfeszítéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy megfelelő felkészültségű szakemberekkel, illetve a hétköznapiakban is jól használható ismeretekkel, tanácsokkal lássák el a civil szervezeteket. Ugyanakkor olyan támogatási konstrukciókat is létre kellene hozni, amelyek elősegítenék a nonprofit szektorban *a jól képzett, fizetett munkavállalók alkalmazását*.

Szintén célzott támogatásokra lenne szükség ahhoz, hogy a magyarországi civil szervezetek rendszeresen (s ne szegény rokonként, hanem egyenrangú partnerként) vehessenek részt az európai szintű ernyőszervezetek, szövetségek, fórumok munkájában. Ugyancsak nagy jelentőségű volna a külföldi partnerekkel kialakítandó két- és többoldalú civil együttműködések, ezen belül is különösen a hazai kezdeményezésű kapcsolatfelvételek ösztönzése. Az országokon átvélő, több ország polgárainak közös munkáján alapuló programok mindennaposá válása elengedhetetlen feltétele az európai állampolgárrá válásnak.

Az eddigieket röviden összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a tét igen nagy. Egyelőre megvan az esélye annak, hogy – az erősségekre építve és az EU-csatlakozás kínálta gazdasági-politikai lehetőségeket kihasználva – sikerül uralkodóvá tenni a pozitív tendenciákat, de fennáll a veszélye a negatív forgatókönyv bekövetkezésének is. A következő néhány év fejleményei meghatározó befolyással lesznek a magyarországi civil társadalom és nonprofit szolgáltatások fejlődésére. Ez minden olyan szereplő számára rendkívüli felelősséget jelent, aki a helyzetet átlátja, s akinek módja van valamit tenni a kedvező irányú változások érdekében.

A legfontosabb, hogy a civil érveket is végiggondolják

A rendszeres médijelenlét, a társadalmi beágyazottság, és az határokon átívelő, az európai és a globális porondig is elérő szakmai munka tehet alkalmassá egy civil szervezetet arra, hogy a politikai is partnerként kezelje – állítja Farkas István, a Magyar Természetvédők Szövetségének társelnöke. A zöldaktivista szerint minél távolabb kerülünk a nagypolitikától, és minél közelebb érünk a helyi ügyekhez, annál nagyobb különbségek mutatkoznak a társadalmi részvétel feltételeiben és megítélésében.

– Az ország egyik legnagyobb taglétszámú, 19 éves múltú civil szervezeteként régóta szereplői a társadalmi értékek megjelenítésének, a politika formálásának. Milyen tapasztalatokat szereztek a döntéshozókkal való együttműködésben?

– Vegyések a benyomásaink, vannak kifejezetten kedvező és elkeserítő tapasztalataink is. Talán az a leghasznosabb, ha mindkét körből említek példát. Részt vettünk a nemzeti klímastratégia kialakításában, ahol a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség szakértői a teljes folyamat során kíváncsiak voltak a társadalmi szervezetek véleményére, meghallgatták és megfontolták a javaslatunkat, némelyiket el is fogadták. A magam részéről a megfontolást tartom fontosabbnak, hiszen nem biztos hogy nekünk van igazunk – ha a politika másképp dönt, akkor a felelősség is nyilván az övé. Szintén igyekeztünk bekapcsolódni az egészségügyi reformmal kapcsolatos társadalmi vitába, itt azonban a szaktárca nem volt igazán fogékony a civil észrevételekre.

– Hány olyan civil szervezet lehet Magyarországon, amelyet a szakmai renoméja alapján a politika elfogad partnernek?

– Pontosan nem tudom, de a mi területünkön, a környezet- és természetvédelemben 20 körül van azon szervezetek száma, akikre a döntéshozók országos szinten is odafigyelnek. Ahhoz, hogy egy szervezet álláspontjának súlya legyen, a színvonalas munka önmagában nem elég, erős társadalmi bázisra és rendszeres médijelenlétre is szükség van. Mi például 19 éve 110 tagszervezettel, 30 ezres tagsággal vagyunk jelen a nyilvánosság előtt, a már említett klímastratégia során országosan 30 városban több mint 50 ezer emberrel konzultáltunk. Természetesen a nemzetközi szinten is fontos megjelenni, ez ma már a szakmaiság és a célok elérése szempontjából is ugyanolyan nélkülözhetetlen, mint a politikai súly, az “észrevehetőség” érdekében. Itt elsősorban az európai uniós témákba történő bekapcsolódáson van a hangsúly, de olykor a globális kampányok hozzák meg a sikert helyben is.

– A szervezetek finanszírozási hátterének megteremtésében mennyit számítanak az állami források?

– Sokat, de azért nem kizárólagosak, amit megint csak a saját példánkkal tudnék a legszemléletesebben ismertetni, mivel itt ismerem a friss és pontos adatokat. Nálunk évről évre 30 és 50 százalék közötti a költségvetési források aránya. A tavalyi esztendőben a 78 millió forintos büdzsénk 40 százaléka származott valamilyen formában az államtól.

– Mennyire nevezhető átláthatónak és praktikusnak az önök által ismert támogatási formák működése?

– Az átláthatóságot – az általános hazai viszonyokkal összevetve – megfelelőnek érzem, a célszerűséget viszont olykor a háttérbe szorítja a fölösleges bürokrácia. Nekünk a Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) és a Zöld Forrás pályázattal kapcsolatban vannak közvetlen tapasztalataink. Az NCA egy kialakult és működő rendszer, amelyben a bírálat és a pénzhez jutás nehézsége okoz olykor problémát. Előny ugyanakkor a stabilitás, a kiszámíthatóság. Ez utóbbi kevésbé mondható el a környezetvédelmi tárca által biztosított pályázati pénzekről: ott évről évre vita tárgya, hogy egyáltalán kiírják-e a pályázatot, pedig a támogatás állami feladatok átvállalását jelenti, amiket a civilek jellemzően az államnál olcsóbban látnak el. Idén összesen 200 millió forint jut erre a célra – mi magunk ennél valamivel nagyobb, mondjuk 300 milliós – de több évre előre kalkulálható – kerettel már elégedettek lennénk.

– Térjünk még egy pillanatra vissza az átláthatóságra, amit az előbb megfelelőnek minősített. Ez azt jelenti, hogy a civilek képviselői részt vesznek a bírálatban, illetve a pénzosztásban?

– Igen ennek már sok évre visszanyúló hagyománya van. A Zöld Forrás pályázatoknál a környezetvédő szervezetek országos találkozásán választott képviselők kapcsolódnak be a pénzosztásba, és egy másik, de hasonlóan demokratikus rendszer működik az NCA-nál. Gondot leginkább az jelent, hogy a delegáltak megbízatása 2-3 évre szól – ha évente választanak őket, talán jobban éreznék, hogy kinek tartoznak felelőséggel és elszámolással.

– Mindeddig főként a társadalmi részvétel országos vetületéről beszéltünk. Hogyan működik mindez az önkormányzatok szintjén?

– Minél közelebb megyünk a helyi ügyekhez, annál nagyobb a különbség abban a tekintetben, hogy mekkora nyitottság mutatkozik a döntéshozókban a civilek bevonására. A régiók között jelentősek, az egyes települések között pedig ennél is nagyobbak az eltérések. Létezik egy kelet-nyugati irányú megosztottság (azaz elmondható, hogy a Dunántúlon átlagosan nagyobb az igény és a lehetőség a társadalmi részvételre. Meglátásunk szerint ez nem kimondottan pártpolitika-függő, inkább a helyi politikai kultúra függvénye.

– Az imént említette a régiókat – ez az új döntési szint a nagyközönség számára szinte még nem létezik, de ezek szerint a gyakorlatban mégis fontos szerepe van.

– Mi a fejlesztési pályázatok ügyében kerülünk kapcsolatba a régiókkal. Úgy tapasztaljuk, hogy döntési jogkörből a kelletnél talán kevesebb van ezen a középső szinten (azaz a fontos kérdések inkább az országos szinten dőlnek el), a régiók befolyása azonban érzékelhetően növekszik. Magyarországon hagyományosan alacsony a decentralizálás aránya, és rendszeresen jelentkezik olyan konfliktusok, ahol a szolidaritás és az autonómia szempontjai ütköznek. Mi ezeket a dilemmákat mindig a fenntarthatóság szempontjából, ökológiai érvek alapján közelítjük meg, tehát nem a klasszikus forráselosztási logika mentén érvelünk, amiből az is következik, hogy mindig másnak adunk igazat – talán ezért is hasznos, hogy rendszeresen bekapcsolódhatunk a döntések előkészítésébe.

– A médiában ezek az ügyek rendre úgy jelennek meg, hogy a civilek “már megint tiltakoznak valami ellen”. Mintha a döntések során az Önök által is képviselt fenntarthatósági szempont rendre háttérbe szorulna.

– Ez sokszor valóban így van, de a konfliktusok felnagyítása olykor inkább a média sajátos megközelítésmódjából adódik – annak, ha valamiben egyetértünk a politikacsinálókkal, kisebb a hírértéke. A háttérben legtöbbször egy gazdaságpolitika, fejlesztéspolitikai nézetkülönbség áll: mi az ország fejlesztését a helyi erőforrások megőrzésére és fenntartható felhasználására támaszkodva képzeljük el, míg a mainstream politika inkább a multik letelepítésére, az infrastruktúra fejlesztésére koncentrál. Ez viszont azzal jár, hogy a megőrizhető értékekből mindig „le akarnak harapni” egy darabot, ami ellen mi a civil társadalom minden erejével igyekszünk fellépni – néha több, néha kevesebb sikerrel.

A pénznél is fontosabb a belső kohézió

Az államigazgatás országos, regionális és helyi szintjei, illetve a társadalmi szervezetek közötti információcserét, együttműködést segíti a Civil Szolgáltató Központok (CSZK) hálózata. Pócs Margit, a Tolna megyei CSZK -t működtető szervezet vezetője szerint a társadalmi részvételre „felülről” és „alulról” is komoly igény mutatkozik, ám ahhoz, hogy a kezdeményezések összeérjenek, az emberek és a szervezetek szintjén is több bizalomra, együttműködési készségre lenne szükség.

– Mióta működnek a Civil Szolgáltató Központok, és mi a munkájuk?

– A központok hálózatának létrehozása 2000-ben indult, a társadalmi szervezetekkel folytatott kormányzati együttműködés akkori felelőse, a Miniszterelnöki Hivatal kezdeményezésére. Az elképzelés az volt, hogy minden megyében, és a fővárosban is jöjjön létre egy olyan „civil ház”, amely segít a nonprofit szektor szervezeteinek az őket érintő információk megszerzésében, a pályázás sikeressé tételében, illetve az egymás közötti együttműködésben. Olyan információ- és véleménycsere elindítása volt a cél, amely az államigazgatás összes – azaz kormányzati, megyei és települési – szintjét összeköti az önkéntes alapon működő szervezetekkel.

– Mennyiben sikerült megvalósítani ezeket az elképzeléseket?

– A hálózat létrejött, a központokat civil szervezetek működtetik a helyi önkormányzatok közreműködésével. Tolna megyében például több mint félezer szervezet veszi igénybe rendszeresen a CSZK szolgáltatásait - vagyis a kezdeti célok közül a legfontosabbak megvalósultak.

– Ki finanszírozza ezt az együttműködési formát?

– A legfontosabb forrás az évenkénti pályázat, amely esetenként nyílt, esetenként meghívásos módon üzemel. A meghívásos forma azért előnyösebb, mert nagyobb biztonságot nyújt – ugyanakkor a pénzhez jutás korántsem automatikus. Az évenkénti megmérés és a folyamatos monitorozás egyfajta minőségbiztosítás is, hiszen a munkánk minősége rendszeresen mérlegre kerül. A működtetéshez a helyi önkormányzat is hozzájárul, a mi esetünkben például a teremhasználat és a rezsiköltségek biztosításával. Érkezik hozzánk pénz az 1 százalékos szja-felajánlásokból, illetve a térségben működő vállalatok támogatásaiból is.

– *Tapasztalataik szerint mennyire nyitottak az államigazgatás különböző szintjei az Önök által kínált partnerségre?*

– Hogy ez a hálózat létezik, és vannak olyan támogatási források (például az NCA), amelyek lehetővé teszik a működését, az már önmagában is jelez bizonyos fokú nyitottságot az államigazgatás részéről. Minden más az együttműködés résztvevőinek mentalitásán múlik – azaz nem csak a kormányzati, önkormányzati intézményeken, hanem a civil szektor szereplőin is. Hiányosságok mindkét oldalon vannak – például tény, hogy a civil szféra még nem szülte meg a saját érdekképviselői modelljét, amit a kormányzat egyelőre meglehetősen empátiával tolerál. A nonprofit szektor a belső fejlettségét tekintve még kiskorúnak számít, nagyobb nyitottságot nem is várhatunk el addig, míg a saját identitásunkkal sem vagyunk tisztában. A partnerség terén akkor számíthatunk előrelépésre, ha magán a civil szférán belül is megerősödik az együttműködés. Kétségtelen, hogy léteznek már a közös álláspont megfogalmazására képes civil kerekasztalok például a megyeszékhelyeken, de aki közlőrlől nézi, azt is látja, hogy lyukas még ez a háló.

– *Melyek azok az intézmények, amelyek igénylik a civil szervezetek közreműködését, véleményét?*

– A szaktárcák törvényelőkészítő, jogszabály-módosító munkájába rendszeresen bevonják a szektor képviselőit. Klasszikus példa a környezetvédelmi vagy a munkaügyi és szociális tárca pozitív gyakorlata - az oktatási és kulturális minisztérium egyelőre még kevésbé fogékony az együttműködésnek erre a formájára.

– *Mi hiányzik ahhoz, hogy a kommunikáció és a kooperáció tökéletesebb legyen? Pénz? Képzés? Akarat?*

– A sztereotip válasz erre a kérdésre az, hogy a pénz, de ez egy sok komponensből álló probléma, nem lehet ennyire leegyszerűsíteni. Elsősorban a megfelelő mentalitás és szemlélet hiányzik, amelyben az együttműködés a kölcsönös bizalmon és a belső kohézió alapul. Mindennek az emberek, illetve a szervezetek szintjén is meg kellene mutatkoznia. Természetesen ugyanez igaz a döntéshozói és a vállalkozói oldalra is, hiszen nélkülük egyaránt széken ülünk. Ha mindez meglenne, akkor következne az a gazdasági közeg, amiben működni tudunk. Most gyakran szembesülünk azzal a helyzettel, hogy a cselekvés sokszor a jó szándék megléte ellenére sem jön létre, mert hiányoznak hozzá a megfelelő gazdasági feltételek. Függetlenített koordinátorokra, ügyintézőkre lenne szükség, nem lehet mindent az önkéntesektől elvárni. Problémát jelent az anyagi kiszolgáltatottság, a kiszámíthatatlanság – nehéz úgy kapcsolatokat építeni, ha arra sincs pénz, hogy eljussunk a megyeszékhelyre vagy a fővárosba. Azt sem tekinthetjük normálisnak, ha a szervezetek legtöbb energiáját a pályázatírás köti le. Hiányzó feltétel a szektorbarát jogi környezet is. És persze a kommunikációnk is lehetne eredményesebb, amin elsősorban képzésekkel tudnánk javítani.

Honnan kellene előteremteni a civil szféra működéséhez szükséges pénzt?

– Azt gondolom, hogy elsősorban a meglévő források átcsoportosításával, adott esetben (NCA) a keretek felszabadításával. Külföldi példák azt mutatják, hogy mondjuk az állami szerencsejáték-bevételek vagy a hely adók egy fix hányada - a szükséges ellenőrzések és garanciák mellett – remekül megfelel erre a célra. De változtatni kellene az uniós pénzek hozzáférhetőségén is. Ma sokszor kész csapás egy szervezet számára, ha nyer egy uniós pályázaton, hiszen az utófinanszírozás miatt már azelőtt tönkremegy, mielőtt a pénzt megkapná. Tudomásul kellene venni, hogy mi valóban a nonprofit szektorban dolgozunk: nem vagyunk gazdasági vállalkozások, nincs felhalmozott tőkénk, többnyire csak a saját munkánkra támaszkodhatunk – erre a jelenlegi szabályok nincsenek tekintettel.

Mérföldkövek a magyar civil társadalom történetében 1825-2008

1825-

- 1848 A reformkor felszabadultabb politikai légkörében az állampolgárok önkéntes szerveződése is új lendületet kapott. Az egyesületek, olvasóköri, kaszinói, irodalmi társaságok fontos bázist jelentettek a reformmozgalom számára.
- 1848 A forradalom és szabadságharc alatt az egyesülési szabadság törvényben történő kimondására nem került sor, ezt mintegy magától értetődően a 48-as törvények szelleméből következőnek tekintették.
- 1849 A szabadságharc bukása után az egyesületek nagy részét felszámolták, ez évekre visszavetette a fejlődést.
- 1852 Ferenc József Magyarországon az egyletek iránt új törvényes határozatokat rendeltetett el, ez a pártok tekinthető az egyletek működését érintő – a politikai bizalmatlanság szellemében született – első átfogó rendelkezésnek.
- 1862 Az Magyar Tudományos Akadémia statisztikai bizottsága elvégezte az egyesületek első hivatalos statisztikai összeírását. 579 szervezetet regisztráltak.
- 1873 Egyesületi törvény születése; előírta, hogy az újonnan létrehozott szervezetek alapító okiratát jóvá kell hagyatni a hatóságokkal, a működés csak ezután kezdhető meg.
- 1878 Országos Magyar Királyi Statisztikai Hivatal egyesületi felvételt hajtott végre. 3995 szervezetet regisztráltak.
- 1884 Az ipartörvény megteremtette az ipartestületeket amelyekben kötelező volt tagság az iparművesek számára; ez visszavetette az önkéntes szervezetek aktivitását.
- 1912 Az I. világháború közeledtével 1912-ben újabb szigorítások következtek. A törvény megtiltotta az új egyesületek létrehozását, háború esetén a régi egyesületeket is feloszlatják.
- 1932 Új országos egyesületi felvétel készült. 14365 szervezet létezett Magyarországon.
- 1947 A II. világháborút követően a kommunista hatalomátvétel után megindul az alapítványok és a „politikailag veszélyesnek ítélt” egyesületek nagy részének fokozatos felszámolása.
- 1970 Egyesületi adatfelvételt hajtott végre a Statisztikai Hivatal, melynek során 8886 egyesületet írtak össze.
- 1987 Az alapítványok jogi rehabilitációja már a politikai változások előtt megtörtént. Fontos civil megmozdulás volt 1987-ben, amikor több tízezer tüntetett a Dunai erőmű ellen.
- 1989 A parlament elfogadta az egyesülési jogról szóló törvényt. Ezzel megteremtődtek az egyesülési szabadság jogi garanciái. Hatására gomba módra szaporodtak a szervezetek, számuk megháromszorozódott.

- 1993 Három új szervezeti forma jelent meg: az ún. államközeli nonprofit szervezetek, kht, közalapítvány, köztestület.
- 1996 Elfogadásra került az 1%-os törvény mely, úttörő jellegű volt Közép-európában. A rendszer a mai napig folyamatosan bővül: 2007-ben több mint 20000 szervezet részesült ilyen támogatásban.
- 1997 Paradigmaváltás következik be a közhasznúsági törvény elfogadásával. A szervezeti forma helyett a közhasznúság válik az adókedvezmények legfontosabb meghatározójává.
- 2002 Több száz civil szervezet részvételével elindult egy civil együttműködési program (CEP), melynek célja, hogy összegyűjtse és összehangolja a civil szervezetek véleményét a kormányzattal való párbeszéd érdekében. A program keretében a civil szervezetek megpróbálják érdekérvényesítési tevékenységüket összehangolni.
- 2003 Megszületik a kormányzat civil stratégiája, melynek egyik eleme a Nemzeti Civil Alapprogram létrehozása. Törvény születik az NCA-ról, mely pályázati rendszer keretében főleg működési célú támogatást nyújt a civil szervezeteknek. Négy éves fennállása alatt közel 40ezer pályázat keretében nyújtott 26 milliárd Ft támogatást kapott.
- 2005 Hosszas egyeztetések után, civil kezdeményezésre, megszületik az önkéntes törvény. Ebben a jogszabályban meghatározzák az önkéntesség tartalmát és az önkéntes munkavégzés jogi garanciáit.
- 2007 A kormányzat újabb irányelveket fogad el. Újabb stratégia, mely a közhiteles nyilvántartás átláthatóságát és az együttműködés fejlesztését tűzi ki célul. Újabb jogszabály kerül elfogadásra, ami megteremti a nonprofit vállalkozás szervezeti formát.
- 2008 A fenti stratégia első fejleményeként megindul egy kormányzati portál, melyen a bírósági nyilvántartásba vett civil szervezet adatai lekérdezhetők.

Magyarországi civil szervezetek (válogatás)

| | |
|--|---|
| Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület | http://www.csagyi.hu |
| Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetségének | http://www.foesz.hu |
| EU Munkacsoport | http://www.eumunkacsoport.hu |
| Európa Ház | http://www.eucivil.hu |
| Európa Jövője Egyesület | http://www.csipero.hu |
| Európai Roma Jogi Központ | http://www.errc.org |
| Generation Europe Hungary Foundation | http://www.europadiaknaptar.hu |
| Gyermekek-és Ifjúsági Konferencia | http://gyik.networldtrading.com |
| Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája | http://www.hook.hu |
| HAND Nemzetközi Humanitárius és Fejlesztési Civil Szövetség | http://www.hand.org.hu |
| Ipari Parkok Egyesülete | http://www.ipe.hu |
| Levegő Munkacsoport | http://www.levego.hu |
| Magyar Atlanti Tanács | http://www.hac.hu |
| Magyar Helsinki Bizottság | http://www.helsinki.hu |
| Magyar Népfőiskolai Társaság | http://www.nepfoiskola.hu |
| Magyar Nők Szövetsége | http://www.noszovetseg.hu |
| Magyar Szabadidősport Szövetség | http://www.masport.hu |
| Magyar Teleház Szövetség | http://www.telehaz.hu |
| Magyar Természetvédők Szövetsége | http://www.mtvsh.hu |
| Magyar Vöröskereszt | http://www.voroskereszt.hu |
| Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége | http://www.meoszinfo.hu |
| Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége | http://www.mtesz.hu |
| Nagycsaládosok Országos Egyesülete | http://www.noe.hu |
| Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda | http://www.neki.hu |
| NIOK - Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány | http://www.niok.hu |
| Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége | http://www.humuszolg.hu |
| Nonprofit Kutatócsoport Egyesület | http://www.nonprofitkutatás.hu |
| Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület | http://www.ofe.hu |
| Önkéntes Központ Alapítvány | http://www.onkentes.hu |
| SOS Gyermekegyház Magyarország | http://www.sos.hu |
| Századvég Alapítvány | http://www.szazadveg.hu |
| Társadalmi Egyesülések Országos Szövetsége | http://www.teosz.hu |
| Tudományos Ismeretterjesztő Társulat | http://www.titnet.hu |

Szójegyzék

1%-os törvény: lényege, hogy – a törvény 1997-es hatályba lépése óta – az adófizetők személyi jövedelemadójuk egy százalékát felajánlhatják az általuk kiválasztott civil szervezetnek. 2006-ban 27 426 szervezet számára összesen 8 milliárd 400 millió forint (33 millió euró) 1%-os felajánlást tettek az adófizetők.

az Európai Bizottság fehér könyve az európai kormányzásról: Az Európai Bizottság 2001. júliusban megjelentetett fehér könyve és a kapcsolódó társadalmi vita az európai kormányzásról magában foglalja az Európai Unió hatalomgyakorlási technikáit érintő összes szabályt, eljárást és gyakorlatot. Célja, hogy a kormányzás új formái jöjjenek létre, melyekben az Európai Unió közelebb kerül az állampolgárokhoz, hatékonyabbá válik, megerősíti az európai demokráciát és az európai uniós intézmények elismertségét. Az Európai Uniónak reformokat kell végrehajtania annak érdekében, hogy megszüntesse az intézmények demokrácia-deficitjét. A kormányzásnak hozzá kell járulnia a civil szervezetek és az európai intézmények közös fellépését előmozdító jobb és összefogottabb politikák kialakításához és végrehajtásához. Ez magába foglalja az európai jogalkotás minőségének javítását, világosabbá, hatékonyabbá tételét is. Ezen kívül az Európai Uniónak hozzá kell járulnia a világ kormányzásáról szóló vitához, és fontos szerepe van a nemzetközi szervezetek működésének fejlesztésében is.

alapítvány: olyan szervezet, amely kizárólag tartós közérdekű célra, az alapító tőke végleges átengedésével hozható létre. Létrehozói magán- és jogi személyek egyaránt lehetnek. Tagjai nincsenek, működtetését az e célra kijelölt kezelő szervezet végzi, arra az alapító meghatározó befolyást nem gyakorolhat. Az alapítványok igen sok különböző szerepet tölthetnek be. Működtethetnek szolgáltató intézményeket, például iskolát, szociális otthont, egészségügyi és művelődési intézményt, könyv- és lapkiadót, helyi televízió- és rádióállomást. Gyűjthetnek adományokat az őket létrehozó közintézmények, például könyvtárak, színházak, múzeumok, iskolák, egyetemek, kórházak, kutatóintézetek számára, vagy saját céljaik, programjaik megvalósítására, például emlékműállításra, fesztiválszervezésre, művészeti gyűjtemények gyarapítására, elhelyezésére. Oszthatnak támogatásokat magánszemélyeknek és/vagy szervezeteknek. Egyik jellegzetes formájuk a vállalati alapítvány, amely többnyire a cég jelenlegi vagy már nyugdíjba vonult dolgozóinak támogatását tekinti feladatának, de folytathat szélesebb körű adományozó tevékenységet is.

átláthatóság: az Európai Közösséget létrehozó szerződés 255. cikke értelmében „Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni”. A hozzáférést pedig egy elektronikus nyilvántartási rendszernek kell segítenie. Az átláthatóság az európai uniós intézmények nyitottságára és világos működésére utaló fogalom. Alapja az állampolgári igény az információk és EU-dokumentumok szélesebb körének megismerésére és a döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolódásra. E jogok gyakorlása hozzájárulhat az Unióhoz való közelebbi viszony kialakulásához.

civil szervezet: a polgárok önkéntes alapon nyugvó szervezete, mely a társadalom legkülönbözőbb, összetett igényeit hivatott megjeleníteni és kezelni; előmozdítja a pluralizmust és változatosságot; közvetít az állampolgár és az állam, az állampolgár és a gazdasági hatalom között; és olyan mechanizmusokat működtet, melyek segítségével a kormányzat és a piac a közösség által ellenőrizhető és felelősségre vonható. A civil szervezeti tagság arra ösztönzi a résztvevőket, hogy állampolgárként viselkedjenek, ne hajoljanak meg az államhatalom előtt, ne hagyatkozzanak annak jóindulatára. A civil szervezet, nonprofit szervezet, önkéntes szervezet és nem-kormányzati szervezet kifejezéseket gyakran szinonimaként használják. Bár jelentésük alapvetően megegyezik, használatuk más-más mögöttes tartalommal bír. Amikor egyesületekről vagy magánalapítványokról mint civil szervezetekről beszélünk, akkor a társadalmi részvételben, érdekérvényesítésben, érdekképviseletben és önszolgálatban betöltött szerepüket hangsúlyozzuk.

egyesület: tagsági viszonyon alapuló önkéntes szerveződés, amely a tagjai által meghatározott és alapító okiratában rögzített célokra jön létre, s e célokat a tagság autonóm módon szervezett, aktív közreműködésével próbálja elérni. Az egyesületi szabályozás hatálya alá tartozó szervezetek köre igen széles. Ide sorolhatók a legkülönbözőbb klubok, körök, önszolgálati csoportok, társaságok, társadalmi szervezetek, szövetségek, tömegszervezetek, szakmai, munkáltatói érdekképviseletek, szakszervezetek stb., még akkor is, ha egyik-másikuk működésének néhány speciális elemét önálló törvények vagy rendeletek szabályozzák. Az egyesületi szerveződés motívuma éppúgy lehet a közös érdek, érdeklődés, hobbi, mint a tagok személyes problémák, életkor, lakóhely, szakma, foglalkozás szerinti hasonlósága, vagy akár valamely ügy, eszme, intézmény támogatásának szándéka.

elszámoltathatóság: valakinek az a képessége, hogy el tud számolni tevékenységével; vagy egy szervezet képviselőjeként el tud számolni saját vagy szervezete tevékenységével. A kifejezést általában a civil szektorban a civil szervezetek a kapott támogatásokra vonatkozó, a támogató felé történő beszámolási kötelezettségére használják.

érdekérvényesítés: egy adott ügy vagy téma védelmében vagy előmozdításában kifejtett tevékenység vagy folyamat. Egy szervezet fő- vagy résztvevője is lehet érdekérvényesítés, melynek célja egy adott ügy közösségi elismertségének növelése.

kapacitásépítés: a nonprofit szervezet képességeinek fejlesztése, hogy az jobban meg tudja felelni az általa szolgált közösségi igényeknek.

önkéntes: olyan személy, aki valamilyen szolgáltatást/munkát saját szabad akaratából, anyagi ellenszolgáltatás nélkül végez.

Nemzeti Civil Alapprogram (NCA): 2003-as megalakulása óta az NCA a magyarországi civil szervezetek legnagyobb központi költségvetési támogatási rendszere. Az NCA költségvetése szorosan kötődik az 1%-os felajánlásokhoz. A törvény szerint az állami költségvetés minden évben az adófizetők által felajánlott 1%-kal megegyező összeget bocsát az Alapprogram rendelkezésére. A törvény azt is kiköti, hogy a rendelkezésre álló összeg legalább 60 százalékát működési támogatásokra, a fennmaradó összeget a nonprofit szektor fenntartható fejlődését szolgáló programokra kell költeni. NCA-támogatásban csak az egyesületek és a magánalapítványok részesülhetnek; a szakszervezetek, munkáltatói szövetségek, biztosító egyesületek, egyházak, közhasznú társaságok és közalapítványok nem jogosultak pályázat benyújtására. A döntéseket az NCA testületei (a Tanács és a különböző Kollégiumok) hozzák, melyekben a civil szervezetek választott képviselői vannak többségben.

társadalmi párbeszéd: az Európai Alkotmány 47. paragrafusára szerint a részvételi demokrácia egyik fontos eleme, hogy az európai uniós „az intézmények a reprezentatív szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn.”

szociális kohézió: közösségfejlesztési folyamat, melyet a bizalmon, reményen és a kölcsönös megértésen alapuló közös értékek, kihívások és egyenlő esélyek jellemeznek.

szociális párbeszéd: a szociális partnerek, munkáltatói és munkavállalói szervezetek és a közhatalmat gyakorlók közötti egyeztetést, konzultációt, tárgyalást és közös fellépést leíró folyamat. Európai szinten két különböző formáját különböztetjük meg: kétoldali párbeszédet az európai munkaadói és munkavállalói szervezetek között, illetve háromoldali párbeszédet, melynek a szociális partnerek mellett a közhatalmat gyakorlók is részesei. Az európai szociális párbeszédnek jónéhány gyakorlati eredménye van, beleértve több mint 300 közös állásfoglalást. A felelősségen, szolidaritáson és részvételen alapuló európai szociális párbeszéd kiegészíti a legtöbb tagországban létező nemzeti szintű szociális párbeszéd gyakorlatát.

szolgáltatások szerződésben rögzített átadása: az önkormányzatok növekvő mértékben alakítanak ki partnerségi együttműködéseket nonprofit szervezetekkel, hogy bizonyos közfeladatokat rajtuk keresztül szolgáltatassanak a közösség számára. A feladatok szerződésben rögzített átadása nonprofit szervezeteknek valamilyen anyagi és/vagy minőségi előnnyel jár a kormányzat által nyújtott szolgáltatáshoz képest.

vállalatok társadalmi felelősségvállalása: az üzleti szereplők önként vállalt kötelezettsége arra, hogy figyelembe vegyék a társadalmi érdekeket, felelősséget vállaljanak mindazokért a hatásokért, amelyeket tevékenységük a vevőikre, beszállítóikra, munkavállalóikra, a tágabb közösségre és a környezetre gyakorol. Ez túlmutat az alapvető, jogszabályban rögzített kötelezettségeken, így az üzleti szereplők önkéntes alapon járulnak hozzá a munkavállalók és családjaik, a helyi közösség és tágabb értelemben a társadalom életminőségének javításához.