

Gáthy Vera–Széman Zsuzsa

A gondoskodó önkormányzat és a voluntáris szektor

III.

Lapunk 1996. 4. számában elkezdtek egy Angliában készült interjúsorozat érdekesebb részleteinek közlését. Az interjút – mint akkor jeleztük – az MTA Társadalmi Konfliktuskutató Központ Welfare Mix munkacsoportjának két tagja az angliai Kingstone University Európai Központjával közös kutatási program keretében készítette. A programot a British Council támogatta. Az összehasonlító kutatások fő területe a jóléti állam visszahúzóódásának vizsgálata volt, elsősorban a szociális ellátás terén. A mostani interjúrészlet bemutatja, miképpen dolgozik és gondolkodik egy hagyományosan baloldali – ezért hosszú évek óta ellenzéki – önkormányzat az állam szociális feladataival kapcsolatban, és hogyan kényszerül alkalmazni az új előírásokat, egyebek között a „kiszerveztetés” törvénnyel szentesített gyakorlatának bevezetését.

A vizsgált önkormányzat London egyik nevezetes kerületében, Greenwichben tevékenykedik. A kerületben mintegy 220 ezren élnek, a lakosság 87 százaléka fehér, a többi igen változatos etnikai összetételű. A kerületi népesség 21 százaléka 60 év fölötti, és több mint 1 százalék 80 évesnél idősebb. A családok 6,7 százaléka egyszülős, a munkanélküliség a kerület egészében átlagosan 15 százalék körüli, egyes részeken a férfiak körében eléri a 20 százalékot. E magas aránynak az az oka, hogy a lakosság a korábbi évtizedekben nagyrészt a londoni kikötőben, a közeli dokkokban vállalt munkát, ám a tengeri áruszállítás radikális csökkenése folytán London mint kikötő ma már gyakorlatilag jelentéktelen. A dokkokat felszámolták, a területen modern üzleti negyedek és lakótelepeket igyekeznek kifejleszteni. Ez azonban nem enyhít a greenwichi munkanélküliségen és az ezzel járó szociális gondokon.

A két kutató 1994. március 22-én készített interjút a szociális osztály munkatársaival. Az itt közölt részletek a szociális osztály tevékenységét, gyakorlatát, annak változásait mutatják be. Ez alkalommal a szociális osztály és a nem állami, nem profitorientált, ún. jótékonyági szervezetek kapcsolatát mutatjuk be.

David Riley, a Stratégiai Szolgáltató és Irányító Osztály vezetője:

– Az önkormányzat és a voluntáris szervezetek közötti kapcsolat egyelőre abból áll, hogy támogatást folyósítunk nekik, és nem kötünk szerződést, vagy legfeljebb konkrét szolgáltatások szintjén egyezünk meg velük, ám ez manapság változóban van. Kollégám, Rex Philips sok mindent el tud mondani arról, milyen önkéntes szerveződésekkel dolgozunk együtt, és milyen viszonyban vagyunk velük.

Philips: „Az én feladatom támogatni, előmozdítani és segíteni, főként a szociális ellátás terén működő önkéntes szerveződések, vagy azokat, amelyek a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz, a mentális ellátáshoz, az idősek és törékeny állapotúak gondozásához járulnak hozzá. Ezek a szervezetek maguk is lehetnek gondozók, foglalkozhatnak akár idősgondozással, akár a szellemileg fogyatékosok ellátásával. Én jobbra csak szükség esetén segítek és adok tanácsot. És ez azt jelenti, hogy a szociális ellátás valamennyi területén van feladatom. Pillanatnyilag az önkormányzat mintegy 42 szervezetnek ad anyagi támogatást. Nekem az a dolgom, hogy az alakuló csoportokat segítsen az indulásban. Ebben az első fázisban az alapszabály kidolgozásánál és a feladatok leírásánál adok támogatást, akkor, amikor meg kell határozniuk, mit is akarnak csinálni. És persze, amikor benyújtják a bejegyeztetés iránti kérelmüket a Karitatív Szervezetek Bizottságához (lásd *Esély* 96/4. – a Szerk.). Az általunk támogatott szervezetek túlnyomó többsége ugyanis karitatív szervezet, és ezeket így is jegyezték be.

Széman: Mondana példát arra, hogy milyen tanácsot ad?

Philips: Tétélezzük fel, hogy egy csoport időseknek akar segíteni, és napközi otthont szeretne a számukra létrehozni. Ilyenkor az a feladatom, hogy elmondjam, mit kell tenniük. Először is tudniuk kell, mit akarnak, mik az idősek körében a fő célkitűzéseik, mit terveznek, mit akarnak csinálni az idősek érdekében. Ezt világosan kell látniuk. Meg kell határozniuk, mik a céljai a napközinek, és a létesítménnyel milyen segítséget nyújtanak az időseknek. Ezt követően ki kell dolgozniuk az alapszabályzatukat. Ebben segít nekik. Persze, én is kapok segítséget az önkormányzat jogászeitől és akár a Karitatív Szervezetek Bizottságától és más szervezetektől is. A következő lépésben pénzügyi támogatásért kell folyamodniuk. Segítek nekik a megfelelő nyomtatványok kitöltésében. Ők nemcsak a helyi önkormányzattól kérnek anyagi támogatást, hanem más jótékonyági intézményektől, szervezetektől is, amelyek pénzt adnak karitatív célokra.

Gáthy: Ezeknek a szervezeteknek miért kell a Karitatív Szervezetek Bizottságánál regisztráltatniuk magukat?

Philips: Azért, mert ha egyszer egy szervezetet bejegyezték, akkor az mentesül bizonyos adók alól. Ha a szervezet nem rendelkezik ilyen regisztrációs számmal, akkor bizony nem mentesül az ÁFA és egyéb terhek megfizetésétől. És ha nem jótékony célú a szervezet, akkor az adományozók meg fogják gondolni, vajon bölcs dolog-e a részükről, ha ilyet támogatnak. Mert nemcsak az önkormányzat és a központi kormány, hanem más szervezetek is adnak pénzt, ehhez azonban jótékonyági minősítés kell, és ezért szükséges az említett bejegyeztetés.

Gáthy: És vajon a Bizottság csupán bejegyzi a kérelmezőt, vagy ellenőrzést is gyakorol fölötté?

Philips: Vannak szabályok, és ha a kérelmező nem felel meg a feltételeknek, akkor nem jegyzi be. Nem könnyű dolog a bejegyeztetés, a szervezet csak igen kemény feltételek mellett kapja meg a jótékonyági intézmény státusát. Például alapszabállyal kell rendeznie, megfelelő irányító bizottságot kell felállítania, világos irányelveket kell megfogalmaznia – hogy mit is akar csinálni, hogy a tervezett tevékenység mennyiben szolgálja a jótékonyaságot. A bejegyzés folyamata három-hat hónapot is igénybe vesz.

Széman: Nagy-Britanniában hogyan határozzák meg a jótékonyági tevékenység fogalmát?

Philips: Ez nehéz kérdés. Általában azt tartják jótékonyági munkának, amivel a hátrányos helyzetű csoportokon lehet segíteni. Szellemi fogyatékosokon, nélkülöző gyermekeken, családokon. Azok a területek tartoznak ide, amelyeken szociális szolgáltatásokat nyújtunk. Tehát főképpen a gyerekeket és családokat, a szellemi fogyatékosokat, az időseket és a tanulási nehézséggel küzdőket érintő szolgáltatások.

Gáthy: Akik a jótékonyági szervezetekben dolgoznak, nem kapnak fizetést?

Philips: Amikor az emberek új szervezetet hoznak létre, önkéntesekkel kezdenek el dolgozni, olyanokkal, akik hajlandók fizetség nélkül is áldozni az idejükből. Rengeteg olyan szervezet van, amely kezdetben öt vagy akár ötven önkéntessel is indul, akik egy ügy érdekében összejönnek, és amikor már működnek, pénzt kérnek az önkormányzattól, jótékonyági szervezetektől vagy magáncégektől, és többnyire sikerrel járnak.

Gáthy: Ahhoz kérnek támogatást, hogy fizetést folyósíthassanak?

Philips: Ahhoz, hogy legyen bizonyos számú fizetett alkalmazottjuk. De még ebben a szakaszban is vonzzák az önkénteseket, hiszen ahhoz soha nincs elég pénz, hogy mindenkit megfizessenek. És pontosan ezért nevezik még mindig voluntáris szektornak ezt a területet, mert a végzett munka önkéntes. De van benne fizetett munka is, hiszen nem lehet kizárólag önkéntesekre támaszkodni, mivel az önkéntes szabadon jöhet-mehet. Szükség van tehát egy-egy ilyen központban állandó emberekre, akiket fel lehet hívni telefonon, hogy tanácsot, felvilágosítást adjanak. Ezért a legtöbb szervezetnél van legalább egy, de általában legfeljebb csak öt fizetett alkalmazott. Ez a szervezet nagyságától és földrajzi kiterjedésétől függ.

Gáthy: És vajon a kínált szolgáltatás ingyenes?

Philips: A legtöbb szervezet ingyenes szolgáltatást nyújt. De ha például házhoz szállítják az ebédet, vagy az ebédelők klubját szervezik meg, ilyenkor az embereknek fizetniük kell. A tanácsadás, támogatás és képviselői általában ingyenes.

Széman: És a házi gondozás? Az is ingyenes?

Philips: A házi gondozást csak most kezdik bevezetni. Ilyesmit a jótékonyági szervezetek nem kínáltak, inkább az otthoni segítségnyújtás volt a gyakorlat, ez azonban az önkormányzat feladatai közé tartozott, és ehhez fenn is tartott egy nagy részleget. Jelenleg is három egység szervezi meg az otthoni segítségnyújtást ahhoz, hogy a rászorulóknak inkább továbbra is az ott-

honukban éljenek, és ne kényszerüljenek kórházba, vagy idősok otthonába. A takarítást még az önkormányzat biztosítja, de már alakulóban vannak az erre szakosodó szervezetek. Korábban a házi segítségnyújtást ingyen kapták azok, akik nem tudtak fizetni, de akik megengedhették maguknak, azok fizettek.

Riley: Itt az a szokás, hogy ha valaki pénzbeli ellátást kap az államtól, akkor megilleti az ingyenes étel vagy szolgáltatás. De ha nem kap állami pénzbeli juttatást, akkor fizetnie kell.

Széman: És ki dönti el, hogy mennyit?

Riley: Az önkormányzat.

Philips: A jótékonyági szervezetek egyelőre még nem vesznek részt a házi gondozásban. Most létesült egy új szervezet ilyen céllal, de gyakorlatilag még nem működik. Mindenesetre az önkormányzat fogja felmérni az egyes emberek szükségleteit és anyagi helyzetét, majd felkínálja a választási lehetőséget az önkormányzati és a jótékonyági szervezet által biztosított szolgáltatás között. Ez utóbbi esetében az önkormányzat megvásárolja a szolgáltatást az önkéntes szerveződéstől. Pillanatnyilag az önkormányzat pénzt ad a voluntáris szektornak. Ezzel biztosítja a fennmaradását. Most azonban igyekezünk változásra ösztönözni. A kapcsolatunkat inkább szerződésesnek kell tekinteni, mégsem akarjuk kimondottan szerződésnek nevezni, ami most kialakulóban van, inkább csak a „szolgáltatások szintjén megkötött megállapodásnak”.

Gáthy: Tehát amikor új önkéntes szerveződés jön létre, az egyebek között az önkormányzattól is kér pénzt?

Riley: Évente közel kétfélmillió fontot költünk a voluntáris szervezetek támogatására a szociális ellátásra elkülönített költségvetésünkből, pusztán azért, hogy a létezésüket és azt biztosítsuk, hogy képesek legyenek ingyenes szolgáltatásaikat nyújtani. A közösségi gondozás változásai során a jövőben sokkal többet fogunk a voluntáris szervezetekre költeni, ám többé már nem adomány vagy juttatás formájában. Inkább a szerződések számát fogjuk növelni, szolgáltatásokat fogunk vásárolni...

Gáthy: ...mert eddig adományt folyósítottak.

Riley: Igen. És szerintünk a jövőben is lesznek adományok, hiszen ez az egyetlen útja annak, hogy fenntarthassunk egy egészséges voluntáris szektort. Ennek ugyanis vannak olyan funkciói, amelyek nem jelentenek konkrét szolgáltatást.

Gáthy: Korábban említettek egy fontos szempontot: a felhasználó hangját. Egyes önkéntes szervezetek érdekeket fogalmaznak meg, és azok képviselőit tekintik fő feladatuknak. A piac növekvő szerepe ezt a funkciót kiszoríthatja.

Riley: Biztosítani akarjuk, hogy a voluntáris szektorban mindig hallható legyen a felhasználó hangja. És ezt a tevékenységet az önkormányzat által folyósított adománnyal kell finanszírozni.

Gáthy: Csakhogy ez az önkéntes szerveződések közvetlenebbül politikai tevékenysége, és mintha a kormány ezt a politikai szerepet akarná elhallgaltatni.

Riley: Hát... úgy látszik, hogy a központi kormány ezt a szerepet el akarja hallgattatni... az önkormányzatoknak azonban vannak törvények által biz-

tosított jogosítványai, amelyek lehetővé teszik számunkra, hogy támogassuk ezeket a szervezeteket.

Széman: Hogyan viszonyul a voluntáris szervezeteknek adott támogatás ahhoz a bizonyos 85 százalékhöz, amit „kiszervezésre” kötelesek fordítani az újonnan kapott pénzből?

Riley: A kettő független egymástól. Ha azonban, mondjuk, száz idős embernek vásárolunk házi gondozást a voluntáris szektortól, akkor azt majd az új pénzforrásból fizetjük.

Philips: Ahogy a voluntáris szervezetek egyre jobban bekerülnek a szerződések világába, úgy fogják fokozatosan felismerni, hogy nem kérhetnek tanácsot attól, akivel szerződéses viszonyba kerültek. A kapcsolat tehát változó. De nálunk még nincsenek szerződések. Foglalkoztunk a kérdéssel már hét szervezet esetében, és megvizsgáltuk, hogyan működne a dolog.

Széman: Valójában mi a különbség a szerződés és a „szolgáltatások szintjén megkötött megállapodás” között?

Riley: Az is szerződés, csak a szerződés jogi státusa nélkül. Más szóval: sikertelenség esetén nem lehet bírósági eljárást kérni. A szolgáltatások szintjén megkötött megállapodásban a szolgáltató a tőle telhető legjobb szinten biztosít valamely szolgáltatást, a szintben közösen állapodunk meg, a kötött fizetség ellenében. Ha a szolgáltató nem teljesít, akkor az önkormányzat feladata átvenni és biztosítani a megfelelő szolgáltatást, mert bírósági úton nem tudja visszaszerezni a pénzt. Tehát a dolog valahol félúton van az adomány és a szerződéses viszony között.

Gáthy: A különböző egyházak is tartanak fenn önkéntes szervezeteket? S ha igen, milyen a viszonyuk a hasonló világi szervezetekkel és az önkormányzattal?

Riley: Az egyházaknak vannak önkéntes szervezeteik, egyesek nyújtanak szolgáltatásokat, és mi támogatást adunk nekik. A pénzbeli támogatás egyik feltétele, hogy a szolgáltatásuk mindenki felé legyen nyitott, és ne korlátozódjék csak a saját felekezetük tagjaira. Greenwichben például az anglikán egyház tart fenn egy helyi szervezetet, amely az egyszülős családokat segíti. Más kategóriát jelent például egy olyan szervezet, amely csak a muzulmánoknak biztosít étkeztetést. Ezekkel is szorosan együttműködünk, hiszen ők speciális étrendi előírásoknak megfelelő szolgáltatást nyújtanak olyanoknak, akiket ők ismernek jobban.

Philips: Őket is ugyanúgy figyelemmel kísérjük, mint a többi. Arra ügyelünk, hogy a szolgáltatások minősége megfelelő legyen az általunk folyósított támogatás ellenében.

Széman: Van tehát ellenőrző szerepük?

Philips: Nincsen. Hiszen ezeknek a szervezeteknek van működési szabályzatuk, fegyelmi rendjük, belső ellenőrzésük. Mi csak tanácsot adunk, és ők a gondjaikkal hozzánk fordulnak tanácsért. De mi nem írunk elő semmit.

Riley: A támogatást azonban megvonjuk, beszüntetjük, ha valaki helytelenül használja fel a pénzt. És ebből a szempontból mindegy, hogy vallásos szervezetről vagy bármilyen más voluntáris szervezetről van-e szó. Bizonyos értelemben a támogatás felhasználását igen szoros megfigyelés alatt tartjuk. Ez talán még szigorúbb is, mint a szerződés, hiszen a pénzt arra kell

elkölteni, amire kérték, különben vissza kell fizetni. Szerződés esetében, ha teljesítették, amit vállaltak, az esetleges nyereségükkel azt csinálnak, amit akarnak. Ez még a szolgáltatások szintjén megkötött megállapodásokra is érvényes. De az adományból nem keletkezhet nyereség.

Gáthy: Valamiféle ellenőrzés – például egészségügyi, higiénés – csak van?

Riley: Az erre hivatott intézmények őket is ugyanúgy ellenőrzik, mint bármilyen más szervezetet, nekik is ugyanolyan előírásoknak kell megfelelniük. Rájuk is ugyanolyan törvények vonatkoznak, mint más voluntáris szervezetekre, ugyanazokat az egészségügyi, munkavédelmi, foglalkoztatási szabályokat és törvényeket kell betartaniuk. Van egy felügyeleti részlegünk, amely a szociális ellátás része. Csak hat főből áll, de az elkövetkező években ez a létszám igen gyorsan fog növekedni, hiszen egyre több szervezettel kell foglalkoznunk. És bizony nemcsak a helyiségeket kell legalább évente egyszer ellenőrizni, hanem minden általuk foglalkoztatott önkéntest is jóvá kell hagyni, nekünk kell ellenőriznünk, nem került-e összeütközésbe a törvénnyel. És persze, ott vannak a megfelelő egészségügyi ellenőrzések is. Összeállítjuk olyan emberek jóváhagyott listáját, akik bizonyos feladatokat elláthatnak. Például, akik gyerekkel akarnak foglalkozni, azokat a szociális osztálynak kell jóváhagynia.

Széman: Tapasztalják a voluntáris szervezetek számának növekedését?

Philips: Új szervezetek mindig alakulnak. Van még egy tanácsadó, aki az önkormányzattól támogatást nem kapó szervezetekkel foglalkozik.

Riley: Greenwichben az önkormányzat összes nagyobb osztályának módja van támogatást adni a voluntáris szektornak különböző célokra. Az önkormányzatnak van egy elkülönített pénzalapja is, melynek összegét olyan feladatokra fordítja, amelyek nem tartoznak a kerület önkormányzati tanácsának feladatai közé. Ilyen például a bűnözés visszaszorítása, amivel sok szervezet és hatóság foglalkozik.

Philips: Ezek közül a szervezetek közül egyesek a Belügyminisztériumtól kapnak támogatást. Mivel azonban helyi szervezetekről van szó, mi is segítjük őket. És vannak olyan etnikai alapú szervezetek, amelyek a támogatást nem a szociális osztálytól, hanem az önkormányzat központi alapjától kapják.

Gáthy: Vannak-e adatok arra vonatkozóan, hogy mennyire stabilak a voluntáris szervezetek?

Philips: A legtöbb szervezet már évek óta működik. Van húsz-huszonöt éves szervezet is. De az új szervezetek közül sem kap szükségképpen mindenki támogatást, hiszen a költségvetés korlátozott, és elsősorban olyanokat támogat, amik jó szolgáltatást nyújtanak. A szerződéses viszonyban ott lesz jelentősége, ahol megjelenik egy új szervezet, és egyedülálló szolgáltatást kínál, amit csak tőle lehet megvásárolni.

Riley: Ebben az évben három új szervezetet fogunk támogatni. És az elmúlt négy-öt évben csak nyolc-kilenc szervezettől vontuk meg a támogatást. Inkább a szervezetek számának állandó növekedése a jellemző.

Széman: Milyen korosztály részvétele a leggyakoribb a voluntáris szervezetekben?

Philips: Mindenfelé. Van, ahol több a fiatal. A régen működő szerveződéseknel több a középkorú. És persze nagyon sok a nő.

Gáthy: Vajon a munkanélküliség magas szintje mellett a voluntáris szervezetek kínálhatnak életpályát is? Tehát, hogy valaki nekik dolgozik fizetség ellenében?

Philips: Igen. Öt-hat éve önkéntesként kezdték, ma pedig már igazgatók...

Széman: Tehát az önkéntes szervezetek útján ismét belépnek a munkaerőpiacra.

Philips: Igen. Az önkéntes szervezetek lehetőséget kínálnak az embereknek, hogy tapasztalatokat szerezzenek, megtanuljanak valamilyen munkát egy adott területen, és ezzel alkalmassá váljanak arra, hogy valahol alkalmazzák őket. Ők maguk munkát keresnek és találnak is, foglalkoztatják őket ugyanannál a szervezetnél vagy máshol, az önkormányzat intézményeinél.

Gáthy: És segítik őket tanfolyamok elvégzésében is?

Philips: Igen, összekötő tisztviselőkként rendezünk a számukra tanfolyamokat, és néha az önkéntes szervezetek központi képzési egysége szervezi a kurzusokat.

Gáthy: Ezt az egységet ki tartja fenn?

Philips: Az önkormányzat vezetőjének külön osztálya, de a szociális osztálynak is van képzési egysége.

Gáthy: Tehát a képességek fejlesztésével is foglalkoznak.

Philips: Igen, és vannak esetenként speciális kurzusaink is, például ahol azt lehet megtanulni, miképpen toborozzunk és válasszuk ki a leendő alkalmazottakat. Ebben is támogatást nyújtunk.

Riley: Az önkormányzatnál az az osztályvezető, aki a megbízásokat köti a szociális és egészségügyi osztály részére, maga is a voluntáris szektorból jött. Pályáját önkéntes munkásként kezdte, majd az önkormányzathoz került, nagyon alacsony beosztásba. Ma igen magas állást tölt be. Így elmondható, hogy a voluntáris szervezetekből alternatív életpálya bontható ki. Ez új foglalkoztatási lehetőség sokak számára, ám egyelőre mégsem annyi embernek, amennyinek lehetne.