

NÁRAI MÁRTA

## Civil szervezetek szerepvállalása a szociális ellátás, szolgáltatás területén

A szociális gondoskodásra szorulókat ellátására évtizedeken keresztül kizárólagos jogot formált az állam, néhány kivételtől eltekintve csak állami intézményekben volt lehetőség szociális ellátás igénybevételére. Napjainkban azonban más társadalmi szereplők, így civil szervezetek is bekapcsolódnak, bekapcsolódhatnak a szolgáltatási rendszerbe. A felmerülő problémák hatékony kezelésében, különösen a jóléti ellátás fontos szegmensét alkotó szociális ellátás, szolgáltatás területén meghatározó a szerepük a fontos közösségi igényeket, szükségleteket megjelenítő és kielégítő öntevékeny szervezeteknek. A fejlett jóléti demokráciák többségében a közjavak előállításában, a közszolgáltatások biztosításában a nonprofit szektor mint harmadik szektor már kivívta helyét az állam és a piac között illetve mellett. Hazánkban is megfigyelhető a szolgáltatások decentralizációja, kialakulófélben van a közszolgáltatások többszektorsága, elsősorban a humán területeken (oktatás, kultúra, szociális ellátás).

A szerző célja, hogy tanulmányában bemutassa a jótékonyság hagyományosnak tekintett terepén, a szociális területen működő civil szervezetek tevékenységét, s az általuk folytatott munka jelentőségét, a szolgáltatási hálózatba való bekapcsolódásuk lehetőségét. A szerző egy konkrét szervezet példáján keresztül próbálja illusztrálni azt a szerteágazó tevékenységet, amit e civil szerveződések – legyenek akár amatőr, akár professzionálisan működő, az önkormányzat által ellátandó feladatot átvállaló szerveződések – megvalósítanak.

### Bevezetés

A nyolcvanas–kilencvenes években hazánkban lejátszódott társadalmi-gazdasági-politikai változásoknak köszönhetően napjainkra jelentős társadalmi támogatottsággal és növekvő gazdasági potenciállal rendelkező, rendkívül heterogén összetételű nonprofit (civil) szektor jött létre.

A civil szféra magyarországi fejlődésének folyamatát a nyolcvanas évek végén a társadalmi önszerveződések politikai és jogi legitimitásának visszaállítása,<sup>1</sup> az önszerveződés szabadságának újbóli lehetősége indí-

<sup>1</sup> Pl. az alapítványtevétség jogának visszaállítása (1987), az egyesülési szabadságról szóló törvény elfogadása (1989), a civil szervezetek önálló jogi személyként való elismerése. Az

totta el. A civil (nonprofit) kezdeményezések számának jelentős mértékű növekedésében a megtört történelmi fejlődéshez való gyors igazodás<sup>2</sup> mellett (melyet Kuti (1992) a „visszatérés a trendhez” kifejezéssel jellemez) nagy szerepet játszott, hogy az emberek igényei és szükségletei megváltoztak: az állami intézmények által nyújtott szolgáltatásokba – azok színvonalába, minőségébe – vetett bizalom jelentős mértékben csökkent. Az uniformizált és eléggé személytelen módon nyújtott szolgáltatások helyett egyre inkább egyénre szabott, kliensorientált szolgáltatásokat igényelnek az emberek, másrészt számos új társadalmi méretű szükséglet is megfogalmazódott (pl. a jogvédelem, a környezet védelme). Az új szükségletek egy részét a társadalmi-gazdasági változások következményeként kialakult problémák generálták (pl. szociális problémák, munkanélküliség kezelése, hajléktalanellátás), s ezek egy részére elsőként – és sokáig kizárólagosan – civil szervezetek próbáltak megoldást keresni, illetve nyújtani.

Az öntevékeny szervezetek többsége, amellet hogy megteremti az önszerveződés illetve az érdekek megfogalmazásának, érvényesítésének a lehetőségét, nemcsak összefogja tagjait, hanem bizonyos szolgáltatásokat is nyújt. A politikai és szakmai döntéshozók számára jelzik a kielégítetlen, illetve újonnan felmerülő társadalmi igényeket, szükségleteket, eszközül szolgálnak ezek feltárásához és kielégítéséhez, így befolyásol(hat)ják az egyes szakpolitikák kialakítását (pl. a szociálpolitika esetében is) (Harsányi 1997; Kuti 1997). Számos esetben maguk is aktívan részt vállalnak a felmerülő szükségletek ellátásában, s a jóléti ellátásból, szolgáltatásból való részleges állami, önkormányzati kivonulás következtében bizonyos területeken (pl. szociális ellátás, idősgondozás, kultúra) egyre gyakrabban kapcsolódnak be közfeladatok ellátásába; képesek arra, hogy a szociális szolgáltatások állami rendszerének negatívumait, hiányosságait korrigálják, kiegyenlítsék, illetve alkalmasak arra, hogy az ellátást személyre szabottá és rugalmasabbá tegyék. Mivel tevékenységük viszonylag rugalmasan igazodik a szükségletek, igények alakulásához, ezért az ezekre való reagálásukkal olyan feladatokat is vállalnak, amelyek korábban nem jelentek meg, nem voltak jelen a (köz)szolgáltatási kínálatban (pl. új szolgáltatásokat vezetnek be, fogadtatnak el, s ezekhez megpróbálnak állami támogatást kijárni). Az átlagostól eltérő, speciális szükségletek felismerésével, kielégítésével innovatív, illetve hiánypótló szolgáltató szerepet töltenek be. Adalbert Evers szavaival élve „az önszegély és a szociális támogatás apró hálózatai nem csupán az emberek jólétének védelmét szolgáló elemként fejlődtek ki, hanem azért is, hogy közeget szolgáltatassanak új szükségletek kifejezésére és új jogok igénylésére” (Evers 1995, 607). A civil kezdeményezések köre „olyan társadalmi, politikai és intellektuális közeg is egyben, melyben a változások szélesebb körben való elfogadottsága manifesztálódik” (Az Európai Közösség... 1998, 29).

egyesületi jog alapvető emberi szabadság jog. Ez az alapja a társadalmi önszerveződésnek, az önkéntes alapon létrejövő civil szervezetek működésének.

<sup>2</sup> A második világháború előtt szerteágazó és nagyon aktív egyesületi, egyleti élet folyt Magyarországon.

A különböző társadalmi csoportok, közösségek érdekeinek megfogalmazása, érvényesítése, illetve a felmerülő társadalmi szükségletek jelzése és kielégítése mellett meg kell említeni a civil szervezetek még egy nagyon fontos funkcióját, amely különösen hangsúlyosan jelentkezik a szociális ellátás, szolgáltatás területén működő szerveződések egy részénél (pl. az idősekkel, munkanélküliekkel, fogyatékosokkal foglalkozóknál): elősegítik, illetve lehetővé teszik az egyének részvételét a közösségi cselekvésben, társadalmi tevékenységekben, a szervezeten belül felelős érintkezési, viselkedési formákat sajátíthatnak el, gyakorolhatnak (pl. szolidaritás, vitaszabadság, döntésekben való részvétel) (Habermas 1993). Claus Offe a civil társulások fő funkcióját éppen abban látja, hogy képesé teszik, rábírják az embereket arra, hogy saját és mások érdekében aktívan és felelősen vegyenek részt jövőjük alakításában, olyan közeget teremtenek, amely „felelős cselekvésre” (Offe – idézi Habermas 1993, 42) bátorítja az egyént. Integratív szerepük része, hogy a valahová tartozás érzését nyújtják az embereknek, ezáltal erősítik társadalmi kötődéseiket. „Az emberek társadalomba való integrálása, a közösségi kapcsolatok fejlesztése olyan funkció, amelyet semmilyen professzionális szolgáltató szervezet nem tud átvenni a nonprofit szervezetektől” (Kuti 1996, 916).

### A szociális ellátás szabályozása

Az alapvető állampolgári jogok között az Alkotmány több szociális jogot is garantál, így pl. alkotmányosan biztosított a szociális biztonsághoz, a megélhetéshez való jog öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és munkanélküliség esetén.

A szociális védelem rendszere három nagy alrendszerből tevődik össze:

- kötelező társadalombiztosítási rendszer,
- munkanélküliség kezelését szolgáló rendszerek,
- szociális támogatások rendszere.

Az Alkotmány mellett különböző törvények és azok végrehajtási rendeletei teremtik meg a szociális biztonság jogi alapjait. A szociális ellátás szempontjából a legfontosabb törvény a Szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény. A köznyelvben szociális törvényként emlegetett jogszabály meghatározza a szociális támogatások, ellátások rendszerét,<sup>3</sup> a jogosultság feltételeit, valamint a szociális ellátás intézményi keretét, így szabályozza

- az alapellátást,
- a szakosított ellátást,
- az ápolást és gondozást nyújtó intézményeket,
- a rehabilitációs intézményeket,

<sup>3</sup> A szociális támogatások fajtái:

- pénzbeli ellátás (pl. ápolási díj, rendszeres szociális segély, időskorúak járadéka),
- természetben nyújtott ellátások (közüzemi díjak támogatása, közgyógyellátás),
- személyes gondoskodást nyújtó ellátások (étkeztetés, családszolgálat, ápolást, gondozást, rehabilitációt nyújtó intézmények).

## CIVIL VILÁG

- az átmeneti intézmények működését,
- az ellátás igénybevételének módját,
- a jogosultak érdekvédelmét és tájékoztatásuk kötelezettségét, valamint
- a szociális ellátások finanszírozását.

A szociális törvény mellett említést érdemelnek még a következő, a rászoruló csoportok támogatásáról, életfeltételeik javításáról rendelkező következő jogszabályok:

- 164/1995. (XII. 27.) Kormányrendelet a súlyosan mozgáskorlátozott egyének közlekedési kedvezményeiről,
- 161/1996. (XI. 7) Korm.r. az állami és nem állami intézmények létesítésének és működésének feltételeiről, mely rendelet alapján valamennyi szociális intézménynek működési engedélyt kell kérnie,
- 1997. évi XXXI. tv. a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról,
- 1998. évi XXVI. tv. a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról,
- 1998. évi LXXXIV. tv. a családok támogatásáról,
- 96/1998. (V. 13.) Korm.r. a szociálisan hátrányos helyzetben lévők adósságtérhének enyhítéséről és lakhatási körülményeinek javításáról,
- 9/1999. (XI. 24.) SZCSM<sup>4</sup> rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről. A rendelet tartalmazza a szociális ellátást nyújtó intézmények működésére vonatkozó szakmai követelményeket, képesítési előírásokat, amelyeknek természetesen nemcsak az önkormányzat által fenntartott intézményeknek, hanem a nem állami fenntartásúaknak is meg kell felelniük.
- 42/2002. (III. 21.) Korm.r. a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 8.) Korm.r. módosítása. A kormányrendelet 2003-ban kiegészült a 21/2003. (II. 15.) Kormányrendelettel, melynek értelmében bővült azon fogyatékosok köre, akik támogatásban részesülhetnek.

A szociális segítségnyújtás nemcsak pénzbeli támogatási formát jelent, hiszen a pénzbeli segítségnyújtás önmagában nem elégséges eszköz a felmerülő problémák megoldására (legyenek azok akár az egyén, akár a család, vagy egy társadalmi csoport problémái). Minél fontosabb szociálpolitikai feladatnak tartjuk a nehéz helyzetbe került emberek segítségét, társadalmi beilleszkedésük elősegítését, kirekesztődésük megakadályozását, bizonyos társadalmi rétegek, csoportok „védelmét”, annál „komolyabban kell venni a szolgáltatási szektor jelentőségét” (Hazai 1999, 52). A felmerülő problémák hatékony kezelésében ezért meghatározó a szerepük a civil szervezeteknek, az önkéntesek munkájának, akik személyes közreműködésükkel szervezeti keretek között tudják segíteni a rászoruló embereket, csoportokat.

<sup>4</sup> Szociális és Családügyi Minisztérium

## Szociális tevékenységet folytató civil szervezetek

Hazánkban a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) nyilvántartása szerint jelenleg 49 ezer (48 821) működő nonprofit szervezet van (*A nonprofit szektor... 2004*, 17; 176), amelyek közel ötmillió fős tagságot (4 913 697 fő [magánszemély]) számlálnak (*Nonprofit szervezetek... 2002*, 176).

A tanulmányunk szempontjából fontos szociális területen tevékenykedő szervezetek a nonprofit szféra 8,2 százalékát teszik ki<sup>5</sup> – ez valamivel több mint négyezer alapítványt, egyesületet, közhasznú társaságot jelent. A szociális szerveződések száma – csakúgy, mint a nonprofit szektor egésze – dinamikusan növekedett az elmúlt évtizedben (1. ábra), a gyarapodás mértéke közel nyolcszoros. A számbeli gyarapodás mind a szektor egészét, mind a szociális nonprofitokat tekintve a 2000-es években mérséklődött, a hangsúly ma már egyre kevésbé a mennyiségi, és sokkal inkább a minőségi fejlődésre került, azaz erősödik a szervezetek szerepvállalása, növekszik a szektor gazdasági ereje.

### 1. ábra *A szociális tevékenységet folytató öntevékeny szervezetek számának alakulása*

Forrás: KSH.

A Központi Statisztikai Hivatal statisztikai beosztása alapján a 2000-ben szociális tevékenységet folytató civil szervezetek negyede (25,3%)

<sup>5</sup> Arányuk lényegesen alacsonyabb, mint az a nyugat-európai országokra jellemző, ahol átlagosan a nonprofit szervezetek harmadának a fő tevékenysége a szociális ellátás, szolgáltatás körébe tartozik (*Az Európai... 1998*, 57).

többcélú és általános szociális ellátást<sup>6</sup> folytatott, másik negyede (24,7%) egészségkárosultak támogatására<sup>7</sup> szerveződött. A harmadik leggyakoribb tevékenység a gyermek- és ifjúságvédelem<sup>8</sup>; az ezzel foglalkozó szervezetek aránya is megközelíti a 20 százalékot, de számos szerveződés munkálkodik a különböző rászorultak<sup>9</sup> megsegítésén, valamint a családvédelem és az idősek támogatásának<sup>10</sup> területén is (2. ábra).

**2. ábra A szociális tevékenységet folytató nonprofit szervezetek tevékenysége a KSH statisztikai besorolása alapján**

Forrás: KSH 2002, 74. o. alapján.

Egy 1999-ben, a szociális civil szervezetek körében folytatott országos felmérés adatai szerint a szociális ellátás területén tevékenykedő társadalmi önszerveződések legnagyobb arányban a gyermekeket-fiatalokat

6 A többcélú és általános szociális ellátás alá tartoznak a többcélú humanitárius szervezetek; a vállalati, dolgozói szociális támogatás; az általános és egyéb szociális ellátás, szolgáltatás; valamint a közhasznú szociális szolgáltatás.

7 Az egészségkárosultak támogatásával foglalkozó szervezetek közé tartoznak a fogyatékosokkal foglalkozó szerveződések (mozgáskorlátozottak, látás- és hallássérültek, értelmi fogyatékosok szervezetei, támogatása), ill. a különböző betegszervezetek (krónikus betegséggel élők, vesebetegek, cukorbetegség szervezetei, támogatása), valamint az intézményes egészségkárosult-ellátás, támogatás és az egészségkárosultak egyéb és általános támogatása.

8 Ide tartozik az intézményes gyermek- és ifjúságvédelem, támogatás; a bölcsődei ellátás, támogatás; többcélú és egyéb gyermek- és ifjúságvédelem.

9 A hajléktalanok, menekültek, szegények szociális támogatását, rászorult csoportok és egyének támogatását végző szervezetek tartoznak e körbe.

10 A családvédelemmel foglalkozó szervezetek közé soroljuk a nagycsaládos szervezeteket, a kolping családmozgalmat és a családi problémák kezelésére létrejött alapítványokat, egyesületeket. Az idősek támogatásába az intézményes idősellátás, támogatás mellett az idősek szervezetei tartoznak.

és az időseket támogatják. Magas azoknak az aránya is, akiknek a célcsoportját a fogyatékosok, az egészségkárosultak, a nehézségekkel küzdő családok jelentik, de a 3. ábrából látható, hogy számos más csoporton is segítenek e szervezetek. A szociális alapítványok, egyesületek, karitatív szervezetek a társadalom széles rétegeit elérik, támogatják.

**3. ábra A szociális tevékenységet folytató civil szervezetek által támogatott csoportok (%)**

\*Szenvedélybetegek, hajléktalanok, neurotikusok, tanulási zavarokkal küzdők, öngyilkosságot megkísérlők stb.

Forrás: Széman–Harsányi 1999, 44. o.

A szociális nonprofitoknak több mint kétharmada (68,4 százalék) (magán)alapítványi, több mint ötöde (27 százalék) pedig egyesületi formában működik, vagyis szinte a teljes körük „igazi” civil szervezetként, tehát magánszemélyek ill. a magánszférába tartozó szereplők, szervezetek akaratából, azok kezdeményezésére szerveződött meg.

A civil szervezetek működése, működési feltételei szempontjából fontos tényező a közhasznúsági státus megszerzése, aminek különösen 1998 óta, vagyis a közhasznúság követelményének explicit megfogalmazása, a köznyelven nonprofit törvénynek nevezett közhasznú szervezetekről szóló, 1997. évi CLVI. törvény hatályba lépése óta van kiemelt jelentősége, hiszen a szervezetek ill. a szervezetek támogatói által igénybe vehető kedvezmények a közhasznúsági státushoz igazodnak. A szociális alapítványok, társas nonprofitok körében az egyik legalacsonyabb a közhasznú státust meg nem szerzett szervezetek aránya (39,5%), a szerveződések fele közhasznú, több mint tizedük (11%) pedig kiemelkedően közhasz-



nú<sup>11</sup>. Ez utóbbi szám azt jelenti, hogy a szociális területen tevékenykedő civil szervezeteknek legalább az ekkora hányada biztosan bekapcsolódik a szolgáltatási decentralizációba, azaz közfeladatot végez, vállal át az önkormányzattól, hiszen e jogállás megszerzésének feltétele, hogy a szervezet olyan közfeladatot lásson el, amelyről állami szervnek vagy a helyi önkormányzatnak kell gondoskodnia.<sup>12</sup>

A szociális szervezetek társadalmi támogatottságát mutatja, hogy a szabadidő, hobbi után a szociális ellátás területe számíthat a legtöbb önkéntes munkájára: 2000-ben közel 50 ezer ember csaknem ötmillió órában több mint 2 Mrd Ft (2359,2 M Ft) értéket jelentő önkéntes munkával segítette a szociális civil szervezetek tevékenységét. Emellett az is elmondható, hogy ezt a területet kiemelkedő módon támogatja a magánszféra. A nonprofit szektorba áramló magántámogatások (lakossági, vállalati, külföldi, nonprofit szervezetektől kapott támogatások) 13,5 százaléka a szociális szervezetekhez kerül (ennél csak az oktatás részesedése magasabb: 23,2%). A lakossági támogatások összege 2000-ben megközelítette a 2,5 Mrd Ft-ot, csupán az oktatás területét ítélték az emberek e szempontból fontosabbnak (a szektor egészének összesen 11 Mrd Ft bevétele származott 2000-ben lakossági támogatásból). A gazdaság szereplői által leginkább támogatott terület viszont a szociális ellátás: a vállalati támogatások összege megközelítette az 5 Mrd Ft-ot (a szektor egésze a piaci szereplőktől 2000-ben összesen 25,2 Mrd Ft-ot kapott).

A fizetett foglalkoztatottak számát tekintve is „élen járnak” a szociális nonprofitok. A településfejlesztéssel ill. a gazdaságfejlesztéssel foglalkozó szervezetek után a szociális területen dolgozik a legtöbb fizetett munkakerő, számuk 2002-ben meghaladta a 11 ezer főt.<sup>13</sup> A számított főállásúak száma (amit a nemzetközi összehasonlításhoz használhatunk) ma már meghaladja a 9 ezer főt (9150 fő), azaz a nonprofit szektorban foglalkoztatottak (számított főállásúak: 69 205 fő) közel nyolcadát szociális szervezetek alkalmazzák.

A szociális szervezetek foglalkoztatóként való megjelenése lényegesen erőteljesebb, mint a más tevékenységi területeken működő civil társaiké (kivételt csak a település-, ill. a gazdaságfejlesztés területe jelent).

### **A civil szervezetek bekapcsolódása a szociális szolgáltatásokba**

A közszolgáltatások megszervezése – így a szociális ellátásé is – a helyi önkormányzatok feladata. A szociális alapellátásnak minősülő alapfeladatokat a szociális törvény határozza meg. A törvény alapvetően az ellátási kötelezettséget szabályozza, azt nem határozza meg, hogy a meg-

11 A szektor egészét tekintve a szervezetek alig több mint harmada rendelkezik közhasznúsági státussal (36,1%), és csupán 6 százalékuk kiemelkedően közhasznú (az adatok 2000-re vonatkoznak, sajnos azóta a KSH nem közölt erre vonatkozólag adatokat).

12 A kiemelkedően közhasznú szervezetek kritériumairól lásd 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről 5. §.

13 A főállású, teljes munkaidős, a főállású, részmunkaidős és a nem főállású foglalkoztatottak együttes száma.



oldandó feladatokat az önkormányzatoknak milyen szervezeti keretek között kell biztosítaniuk, így lehetőség van arra, hogy közfeladatok ellátásába más társadalmi szereplők is bekapcsolódhassanak, akár teljes mértékben vegyék át a feladat ellátását, akár „csak” bekapcsolódjanak, segítsenek a közszolgáltatások biztosításába.

A szolgáltatási decentralizáció új folyamatai a humán területeken, így a szociális ellátás területén is látványosan törnek előre, aminek egyik meghatározó jelensége a civil szervezetek erőteljesebb részvétele, bekapcsolódása a helyi közszolgáltatások biztosításába, a közfeladatok ellátásába. A civilek bevonódása mellett jellemzi a folyamatot, hogy helyreállt az egyházak közhasznú, közszolgáltatási tevékenysége, érvényesül a közfeladatok szektorsemleges<sup>14</sup> finanszírozási elve, s ezúttal ennek rendszere is kiépült. A közösségi fogyasztás pedig részlegesen piacosodott (Horváth M. 2002, 161). Helyi, települési szinten a szolgáltatási decentralizáció következtében tehát kezd kialakulni az állami, önkormányzati, civil (non-profit, egyházi) és a piaci szektorra épülő vegyes jóléti modell. A helyi önkormányzatok, állami intézmények mellett a „szolgáltatási piacra” más szereplők is beléptek, az önkormányzat egyre kevésbé marad egyedüli megrendelője, ill. kizárólagos biztosítója a közszolgáltatásoknak. A szolgáltatási decentralizáció elkerülhetlenné teszi az önkormányzatok közfeladatokat, közszolgáltatásokat ellátó, biztosító szerepének újraformálását.

A civil szervezetek szolgáltatás-szervezési munkája elsősorban nem önálló intézményi keretek között zajlik (bár ma már egyre több nem állami intézmény alakul<sup>15</sup>), általában kiegészítő és speciális szolgáltatási tevékenységet látnak el (Horváth M. 2002). Előfordult, hogy az állami ellátórendszerhez kapcsolódóan végeznek különböző feladatokat, nyújtanak szolgáltatásokat, de gyakori, hogy új szolgáltatásokat vezetnek be, olyan feladatokat vállalnak fel, amelyek korábban nem voltak jelen a közszolgáltatási ellátásban, ill. amelyeknek jelenleg sincs helyük a meglévő hálózatokban, gyakran azért, mert állami intézményi keretben aránytalanul magasabb költségek mellett lennének biztosíthatóak (pl. szenvedélybetegek, vagy kábítószeres fiatalok rehabilitációja). A szociális területen működő szervezetek, csakúgy, mint általában a civil (nonprofit) szervezetek, többféle tevékenységet végeznek, többféle szolgáltatást nyújtanak. A szervezetek igyekeznek biztosítani az egyes tevékenységek között átjárhatóságot, azaz összekapcsolni egymással az egyes szolgáltatásokat, még olyan esetekben is, amikor az állami ellátórendszer éles határvonalat húz, pl. egészségügyi és szociális feladatok között (pl. átmeneti szállást tartanak fenn, ahol orvosi ellátást nyújtanak az embereknek, valamint jogi és életvezetési tanácsadással, ügyintézéssel segítik őket). A tevékenységeket tehát komplex módon, a támogatottak szempontjainak

14 Azok a civil szervezetek, ill. egyházi intézmények, amelyek közfeladat ellátását biztosítják, ugyanazt a támogatást igényelhetik, azaz ugyanarra a normatívára jogosultak, mint az állami intézmények.

15 A kilencvenes évek végén már közel 300 nem állami fenntartású szociális ellátást nyújtó intézmény működött az országban, többségük tartós bentlakásos, időskorúakat gondozó otthon, de számottevő a fogyatékosokat, szenvedélybetegeket, időseket ellátó bentlakásos, ill. nappali intézmény is (Hazai 1999, 58).

figyelembevételével kezelik. A szociális civilek tevékenysége, működése által tehát olyan szükségletkielégítő struktúra szerveződik, bontakozik ki, a szolgáltatásoknak olyan hálózata épül ki, amely korábban ismeretlen volt Magyarországon, a nyugati társadalmakban viszont általánosan elterjedt (Széman–Harsányi 1999, 43).

A szervezetek célja a kliensek, támogatottak életminőségének javítása. Szolgáltatásaik jelentős részével azonban nemcsak a rászorultakon segítenek, hiszen az általuk biztosított ellátások, vállalt tevékenységek közül csak néhány sorolható a kimondottan krízis-helyzeteket kezelő szociális szolgáltatások közé (pl. pénzügyi támogatás, természetben nyújtott segítség). Tevékenységeik nagy részével (pl. jogi tanácsadás, társas összejövetelek biztosítása, bolt üzemeltetése, munkahelyteremtés, szükségletfelmérés, hiánypótló szolgáltatások vállalása stb.) nemcsak a szociálisan rászorultakat segítik abban, hogy „életminőségi többlet” keletkezzen, hanem általában emelik az ott élő lakosság jóléti szintjét (Széman–Harsányi 2000, 141). A krízis helyzetek kezelése mellett tehát egyfajta védőháló kiépítését kezdték el, ill. valósítják meg e szerveződések. Ez a védőháló magában foglal olyan szolgáltatásokat, preventív és rehabilitáló elemeket, megoldásokat, amelyek a lakosság egészét vagy jelentős részét érintik, érinthetik.

A különböző társadalmi szereplők, civil szervezetek bekapcsolódása a közfeladatok ellátásába való forrásbővülést is jelent a szolgáltatások terén, hiszen az állami, költségvetési pénzek mellett egyéb finanszírozási forrásokat is fel tudnak használni (pl. állampolgári és vállalati adományok, saját gazdálkodási, vállalkozási tevékenység bevétele) (Harsányi 1997; Kuti 1997). A forrásbővülés lehetősége természetesen csak akkor áll fenn, ha a feladatok átadásával egy időben a költségvetési pénzekből is megfelelő mértékben részesülnek a szervezetek.

A parlament a szektorsemleges finanszírozás elvének megfelelően a nem állami humán szolgáltató intézmények fenntartói számára is normatív támogatást állapít meg, ami igazodik a helyi önkormányzatok hasonló feladatellátásának támogatásához. A megállapított normatíva nem feltétlenül jelenti azt, hogy teljes mértékben biztosítva van számára a vállalt feladat ellátásához szükséges pénzösszeg, sőt, a tapasztalat inkább az, hogy a folyósított költségvetési támogatás nem fedezi a teljes költségigényt (annak általában 60–70 százalékát teszi ki [Hazai 1999, 61]), esetünkben így a civil szervezeteknek nemcsak lehetőségük van arra, hogy bevonjanak más forrásokat is, hanem az is szükséges, hogy az ellátás biztosítása érdekében különböző társadalmi erőforrásokat mobilizáljanak. A szolgáltatási decentralizáció jelentősége finanszírozási szempontból elsősorban az, hogy a feladatátadások, kiszervezések révén a közösségi erőforrások mobilizálására és összeadódására nyílik lehetőség (Horváth M. 2002).

A helyi önkormányzatok a feladatátadás ellenére felelősei és gazdái maradnak a közszolgáltatások ellátásának, a hivatalok felelnek az ellátás megfelelő színvonaláért.

A jelenlegi szabályozás szerint a szociális ellátás területén a következő közfeladatok átadására van mód:

- személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények fenntartása, működtetése
- személyes gondoskodást biztosító gyermekvédelmi szolgáltatások nyújtása.

A lakosság megfelelő szintű ellátása érdekében olyan szerződésekre van szükség, amelyek szabályozott keretek között biztosítják mindkét fél elszámoltathatóságát. A megállapodásoknak, szerződéseknek tartalmazniuk kell a szolgáltatási feladatot, de rögzíteniük kell az ehhez nyújtott támogatás mértékét, és a teljesítés hiányában a jogi következményeket is. Mindemellett nélkülözhetetlen a bizalom. A szférára általában jellemző bizonytalan anyagi háttér, illetve a szervezetekről való ismeretek hiánya miatt a hivatalok döntéshozói gyakran bizalmatlanokká válnak, s ez gátolja a két struktúra közötti együttműködések kialakulását. Csak olyan szervezetre lehet rábízni közfeladatok ellátását, közszolgáltatások biztosítását, amely együttműködik a szolgáltatási, ellátási hálózat többi szereplőjével, így az önkormányzattal is, és amely megfelelő humán, ill. materiális feltételekkel rendelkezik ahhoz, hogy megfelelő színvonalon és folyamatosan biztosítani tudja a vállalt feladat ellátását.

A szerződéses viszony, a feladatátadásra vagy feladatbefogadásra<sup>16</sup> vonatkozó közhasznú szerződés jelenti az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti legszorosabb, és egyben a leginkább szabályozott együttműködési formát. Napjainkban a szerződéses feladatátadások száma ezer felett mozog, a kiszereződő önkormányzatok száma pedig 600–700 között van (2000-ben 632 önkormányzatnak 1050 szerződéses kapcsolata volt civil szervezetekkel, közszolgáltatások ellátására; sajnos azóta frissebb adatok nem állnak a rendelkezésünkre) (4. ábra). Ezek, úgy tesszük, jelentős számok, a civil szektor méretét, számosságát ismerve azonban azt mondhatjuk, hogy az ilyen jellegű együttműködés az önkormányzatok és a társadalmi önszerveződések között még nem túlságosan elterjedt hazánkban. Ezt egyrészt a már korábban említett okok idézik elő (bizalom, megbízhatóság, pénzügyi jellemzők). A szerződéskötés a két fél között egyfajta egyenjogúságot feltételez, az önkormányzatoknak viszont az intézményesültség általában alacsonyabb fokán álló civil szervezetek működési logikáját nem könnyű megérteniük és elfogadniuk. Másrészt még erősen tartja magát a hagyományos struktúrákban gondolkodó szemlélet, melynek fenntartása elsősorban a közszolgáltatásban dolgozók érdeke: munkájukat az öröklött struktúra fenntartásával látják biztosítottak.

A 4. ábrán jól látható, hogy az önkormányzatok, közszolgáltatások ellátására a település- és gazdaságfejlesztés, környezetvédelem mellett leggyakrabban a szociális szolgáltatás, illetve az egészségügyi ellátás területén kötnek szerződéseket civilekkel (arányuk 25%).

<sup>16</sup> A társadalmi igényként felmerült ellátást az önkormányzat 'befogadja', elismeri az ellátás szükségességét, ill. ellátási kötelezettségét, és rendszeres, szabályozott támogatással finanszírozza.

4. ábra A nonprofit szervezetekkel közfeladat átadására kötött szerződéses viszonyok száma tevékenységi terület szerint

Forrás: Az önkormányzatok... 2002, 49. o. alapján.

A civil szféra bevonódása a közszolgáltatások biztosításába, közfeladatok ellátásába másfajta szemléletmód és szolgáltatási metódus megjelenését, beépülését jelenti a jóléti modellbe.

Egy 2000-ben végzett kutatás (Széman–Harsányi 2000) szerint az önkormányzatok és a civil szervezetek szociális feladatellátásában a következő alapvető különbségek vannak (1. táblázat):

1. táblázat A civil szervezetek, ill. az önkormányzatok szociális feladatellátásának „jellemvonásai”

Szociális nonprofit szervezetek	Önkormányzatok
prevenatív	(alapvetően) reflexív
innovatív	felhasználó
komplex	„részekre” bontott
lokálitást feloldó	lokális
kliens-, felhasználó központú	szolgáltató központú
dinamikus	statikus
flexibilis	kevésbé rugalmas
önkéntes munkára támaszkodó	fizetett alkalmazottakkal működő
szükségletfeltáró	szükségletminimalizáló-szintentartó
személyiség vezérelt	szervezet vezérelt

Forrás: Széman–Harsányi 2000, 169.

A szerző által 2002–2003-ban, a Nyugat-dunántúli régióban folytatott empirikus felmérés<sup>17</sup> eredményei alapján az önkormányzatok úgy ítélték meg, hogy a civilek bevonásának a közszolgáltatások ellátásába a következők a legfőbb előnyei: e szervezeteknek rugalmasabb a gazdálkodása, lehetőségük van különböző források mozgósítására, az önkormányzat számára így kisebb költségkihatással jár a feladat ellátása; ill. a civilek innovatívak, ötletgazdagok, „közelebb állnak” a lakossághoz, ezért jobban képesek alkalmazkodni a különböző igényekhez és az azokban bekövetkezett változásokhoz; önkéntesek bevonásával olyan erők és szak tudások bevonására képesek, amelyre az önkormányzat által fenntartott intézmények nem. Hátrányaik viszont, hogy általában kis szervezetekről van szó, melyek pénzügyi háttere nem a legstabilabb, így az önkormányzat nem érzi biztosítottnak a feladatellátás folyamatosságát; kevés az olyan szervezet, amely távlatokban is tud gondolkodni, amely a napi teendők megoldásain túl stratégiai célok felé is képes lépni, és így mindenféle téren annyira megbízható partnernek bizonyul, hogy a hivatalok rá merjék bízni közfeladatok ellátását; tevékenységüket teljes mértékben vagy jelentős részben önkéntesekre építik, munkájukból így gyakran – annak ellenére, hogy többnyire jó szakemberekre támaszkodhatnak – hiányzik a professzionalizmus, a tervezés, a több évre előre gondolkodás; ráadásul a feladat átadása után a felelősség továbbra is az önkormányzatot terheli.

### Szociális szervezetek Győrben

A KSH Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága által szolgáltatott adatok szerint a 2000-es évek elején Győrben a civil (nonprofit) szervezetek száma meghaladta a 700-at (2001 első félévében 722), az ezer lakosra jutó szervezetszám (5,5) a hasonló nagyságrendű és szerepkörű városok mutatóinak megfelelően alakul (pl. Pécs: 5,6; Szeged: 5,8).

Győrben a nonprofit szervezeteknek az egytizede (11%) – ez némileg magasabb, mint az országos átlag – foglalkozik a szociális ellátás keretébe tartozó tevékenységgel, amelybe, mint láttuk, a szűken vett szociális szolgáltatás ellátás mellett beletartozik a gyermek- és ifjúságvédelem, a családok, rászorultak, idősek és egészségkárosultak támogatása csakúgy, mint az önszegélyezés.

A városban példát találhatunk olyan szervezetekre, amelyek fontos érdekérvényesítő tevékenységet látnak el, miközben megkönnyítik tagjaiknak a másság elfogadását, segítik tagjaik társadalmi beilleszkedését, de olyanokra is, amelyek az önkormányzat ellátási kötelezettségébe tartozó feladatot végeznek.

A győri szociális szervezetek tevékenységi megoszlása jelentős mér-

17 A Nyugat-dunántúli régióra kiterjedő, önkormányzatok, nonprofit szervezetek és a lakosság körében végzett empirikus felmérés célja a civil (nonprofit) szervezetek működésének, helyzetének, lehetőségeinek, nehézségeinek, a helyi társadalom életében, a társadalmi-területi folyamatokban betöltött szerepének, társadalmi beágyazódottságának, a különböző társadalmi-gazdasági szereplőkkel való kapcsolatrendszerének – kiemelt fontossággal kezelve a helyi önkormányzattal való viszonyt, együttműködést – feltárása volt.

tékben eltér az országos átlagtól (2. táblázat, 5. ábra), melynek elsősorban a város kedvező gazdasági, szociális körülményei az okai. Lényegesen alacsonyabb pl. a családvédelem területén megjelenő szervezetek aránya, de kevesebb a gyermek- és ifjúságvédelemmel és a rászoruló csoportok (hajléktalanok, szegények) megsegítésével foglalkozók részesedése is. Jólval hangsúlyosabban jelenik meg viszont az országosan is domináns két terület, az egészségkárosultak támogatása (különösen a betegszervezetek, közülük is a krónikus betegségben élők szervezetei), ill. a többcélú és általános szociális ellátás. Ez utóbbi Győrben elsősorban vállalati, dolgozói szociális támogatást jelent (az összes szociális szervezet negyedét ők teszik ki).

2. táblázat A szociális tevékenységet folytató győri nonprofit szervezetek tevékenysége

Tevékenység	Szervezetszám
Krónikus betegséggel élők szervezetei, támogatásuk	8
Egészségkárosultak egyéb és általános támogatása	5
Látás- és hallássérültek szervezetei, támogatásuk	3
Mozgáskorlátozottak szervezetei, támogatásuk	3
Cukorbeteg szervezetei, támogatásuk	2
Értelmi fogyatékosok szervezetei, támogatásuk	2
Intézményes egészségkárosult-ellátás, támogatás	2
Vesebetegek szervezetei, támogatásuk	1
<i>Egészségkárosultak támogatása</i>	26
Általános és egyéb szociális ellátás, szolgáltatás	7
Vállalati, dolgozói szociális támogatás	19
<i>Többcélú és általános szociális ellátás</i>	26
Többcélú és egyéb gyermek- és ifjúságvédelem	8
Bölcsődei ellátás, támogatás	1
Intézményes gyermek- és ifjúságvédelem, támogatás	1
<i>Gyermek- és ifjúságvédelem</i>	10
Idősek szervezetei, támogatásuk	4
Intézményes idősellátás, támogatás	3
<i>Idősek támogatása</i>	7
Rászorult csoportok támogatása	5
Hajléktalanok szociális ellátása	1
<i>Rászorultak szociális támogatása</i>	6
Családi problémák kezelése	1
Kolping családmozgalom	1
Nagycsaládosok szervezetei	1
<i>Családvédelem</i>	3
Általános és többcélú önszegélyezés	1
<i>Önszegélyezés</i>	1
<b>Összes</b>	<b>79</b>

Forrás: KSH Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága által rendelkezésre bocsátott adatbázis (2001) alapján saját számítás.

5. ábra *A győri szociális nonprofit szervezetek tevékenységi kör szerinti megoszlása*

Forrás: KSH Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatósága által rendelkezésre bocsátott adatbázis (2001) alapján saját számítás.

A szociális szervezetek döntő többsége (71 százaléka) Győrben is alapítványi formában működik, negyede pedig egyesületként tevékenykedik, de közalapítványt és egyéb társadalmi szervezetet (szövetség) is találhatunk közöttük, igaz, minimális mértékben. Ezeket döntő részben a kilencvenes évek első felében hoztak létre. A szervezetek több mint felét az 1990–1995 közötti időszakban alapították, de már a nyolcvanas évek végén elkezdődött a civil mozgolódás (az 1990 előtt alakult szervezetek aránya megközelíti a 10 százalékot). Amikor megnyílt a lehetőség az önszerveződések előtt, s egyúttal a társadalmi-gazdasági átalakulás következtében egyre több probléma került felszínre, az új kihívás szorításában az emberek hamar felismerték, hogy a szociális ellátás kereteinek javításához, a hiányzó szolgáltatások biztosításához nem elég csak az állam segítségét várni, szükség van a civil összefogásra is. Bár az elmúlt évtized második felében, és a végén is jelentős számban alakultak szociális civil szervezetek, elmondhatjuk, hogy az alapítási láz napjainkra visszaesett. A meglévő szervezetek nagyjából kielégítik az igényeket, s kevésbé jellemző, hogy egy-egy évben több ilyen tevékenységet folytató szerveződéssé alakulna.

A civil részvétel fontosságának felismerését támasztja alá, hogy a tavalyi év (2003) során az egészségkárosultakkal foglalkozó szervezetek körében készült felmérés<sup>18</sup> tapasztalatai szerint a szerveződések alapításában szinte kizárólag magánszemélyek, elsősorban az érintettek (maguk az egészségkárosult személyek, ill. az egészségkárosult gyermekek szü-

18 Az e tevékenységet folytató 26 egyesület és alapítvány közül 15, véletlenszerűen kiválasztott szervezetnél készült interjú és kérdőív a szervezet működéséről, helyzetéről, tevékenységéről és kapcsolatairól.



lei) vettek részt, valamint a magánszférába tartozó gazdasági, esetleg más nonprofit szervezetek. Az emberek tehát – a sérült, beteg emberek is – képesek megteremteni az önszerveződés feltételeit, képesek élni ezzel a lehetőséggel, hogy érdekeiket képviseljék, hogy segítsék egymást helyzetük elfogadásában, hogy megoldást találjanak azonos problémáikra, szükségleteikre stb.

A szervezetek, ill. szükségességük társadalmi megítélését jelzi, hogy minden szerveződés tevékenységébe önkéntesek is bekapcsolódnak, sőt, számuk évről évre emelkedő tendenciát mutat. Egy-egy szervezet általában 5–10 önkéntes munkájára számíthat, az önkéntesek elsősorban az ismerősök, kollégák közül kerülnek ki. Többnyire különböző rendezvények, programok szervezésében, lebonyolításában segítenek, de egyre többen bekapcsolódnak az adománygyűjtésbe, ill. a kapcsolatok építésében is részt vesznek. Az országos adatok ismertetésénél láttuk, hogy munkájuk milyen jelentős anyagi értéket képvisel. Az önkéntesek jelentősége – különösen a hátrányos helyzetű, a beteg, sérült emberekkel foglalkozó szociális szervezetek esetében – azonban nemcsak az, hogy tevékenységük által a civil szervezetek működése hatékonyabb lesz. Van egy nagyon fontos mentális hozadéka is a részvételüknek, és pedig az, hogy a beteg, sérült és az egészséges emberek közelebb kerülnek egymáshoz, s felismerik, hogy a segítségnyújtás révén javulhat a hátrányos helyzetű rétegek, csoportok életminősége, ill. könnyebbé válhat a társadalmi beilleszkedésük, elfogadtatásuk.

Néhány szervezet munkáját fizetett munkaerő (nem feltétlenül főállású!) is segíti. Ők általában adminisztratív feladatokat végeznek, vagy a szervezet profiljába tartozó szakmai tevékenységet látnak el. Ahhoz, hogy egy szervezet fizetett alkalmazottat tudjon foglalkoztatni, megfelelő, stabil és kiszámítható anyagi háttér szükséges. A felmért szervezetek többsége éves szinten rendelkezik néhány milliós bevétellel, melynek mértéke az alaptevékenység, alapfeladatok gazdaságos, nem pazarló végrehajtásához elégségesnek tűnik, és ha nem is rendszeresen, de szükség esetén lehetővé teszi, hogy külső szakmai segítők, tanácsadókat bevonjanak a tevékenységbe.

A szervezetek többségénél a tagdíjbevételek és a magánszemélyektől, gazdasági társaságoktól kapott támogatások mellett van még egy nagyon fontos bevételi forrás: a személyi jövedelemadó nonprofit szervezeteknek felajánlható 1 százaléka. Vannak olyan szerveződések, ahol az összbevétel fele, de akár 90 százaléka is az szja 1 százalékos felajánlásból származik. Sok esetben nemcsak jelentős arányt és összeget tesz ki ez a bevételi forrás (van, ahol eléri a 2 millió Ft-ot), de stabil forrásnak is számít, ugyanis a szervezetek által ellátott személyek és azok hozzátartozói elsősorban az adott alapítványnak, egyesületnek ajánlják fel adójuk 1 százalékát, így minden évben számítani lehet e felajánlásokra. Győrben az önkormányzat is lehetőségeihez mérten pályázati úton támogatja a civil szervezetek működését, ill. a vele szerződésben álló szervezetek számára átad bizonyos forrásokat. Az önkormányzat által a nonprofit szervezeteknek nyújtott összes anyagi (nemcsak pályázati) támogatás 2000-ben az önkormányzat éves bevételének 0,5 százalékát tette ki, ami több mint

173 millió Ft-ot jelentett, és a szervezetek 30 százalékát juttatta több-kevesebb bevételhez (*A nonprofit... 2002*, 16).

A civil szervezetek támogatására fordítható pályázati keret mértéke sajnos az utóbbi években jelentős mértékben csökkent, 2003-ban az előző évekhez képest pl. 30–50 százalékkal, melynek oka, hogy a város elmúlt évi költségvetésében szigorú pénzügyi megszorításokra került sor, ami érintette a civilek támogatására fordítható pályázati keret nagyságát is. Lényegesen kevesebb lett a szétosztható pénzösszeg, ill. a pályázati lehetőségek száma is korlátozódott, hiszen a korábbi évektől eltérően 2003-ban nem volt lehetőség sportcélú és az ifjúságot támogató pályázatok beadására. Ez a szociális civileket is érzékenyen érintette, hiszen a gyermek- és ifjúságvédelem a szociális tevékenységek körébe tartozik, emellett ha a főtevékenységük kiegészítéseként ezeken a területeken is dolgoztak, elestek ezektől a pályázati lehetőségektől.

Pozitív jelenség viszont, hogy pl. Győrben van lehetőség olyan pályázat beadására, amelyekben működési költségekre (a működés tárgyi feltételeinek megteremtésére, a fenntartáshoz kapcsolódó közüzemi díjak, egyéb dologi kiadások fedezésére) kérnek támogatást, hiszen alapvető probléma, hogy a pályázatokat általában különböző programok, projektek finanszírozására írják ki, miközben nagyon sok civil szervezet küszködik azzal, hogy működési költségeit nem tudja biztosítani. A város közgyűlése a tavalyi évben 3,5 millió Ft-ot biztosított e támogatási keret javára.

A szociális területen tevékenykedő szervezetek a többi területnél nagyobb mértékben számíthatnak az önkormányzat támogatására, hiszen számukra az önkormányzat Szociális Bizottsága is ír ki pályázati lehetőséget, melynek során gyermekvédelmi és egészségvédelmi programokhoz lehet támogatást szerezni. Azzal, hogy számukra önálló keretet is kiírnak, a hivatal jelzi, hogy a település életében a szociális szervezeteknek kiemelt szerepet szán, elismeri munkájuk fontosságát.

A pályázatható keretek mellett helyi rendelet alapján az önkormányzati képviselők és tisztségviselők rendelkeznek önálló kerettel, mellyel saját döntésük alapján szervezeteket, magánszemélyeket támogathatnak. Ma már egyre többen támogatják civil szervezetek működését ebből a keretből.

Győr azon települések közé tartozik, ahol az önkormányzat újfajta partneri viszony kiépítését és fenntartását tűzte ki céljául. A testület számít a társadalmi önszerveződések részvételére, s lehetővé teszi, hogy civil szervezetek is bekapcsolódjanak a közszolgáltatási ellátórendszerbe. Különösen érvényes ez a szociális ellátás területén. Napjainkban a győri önkormányzat két civil szervezettel áll szerződéses kapcsolatban szociális feladatok ellátására: a Magyar Máltai Szeretetszolgálat győri szervezetével, valamint a Szent Cirill és Method Alapítvánnyal (ez utóbbi szervezet tevékenységét a tanulmány további részében mutatom majd be). Mindkét szervezet olyan, professzionálisan működő szerveződés, amely rendelkezik a szükséges személyi és tárgyi feltételekkel, adottságokkal. Ezek lehetővé teszik, hogy ne csak besegítsenek a szociális szolgáltatások biztosításába, a szociális védőháló foltogatásába, hanem teljes mértékben átvegyék a feladatellátást az önkormányzattól. Így az önkormányzat

teljesíti pl. az átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül maradt, ill. a családi életvezetési nehézségek miatt veszélyeztetett gyermekek védelmére és gyámügyi igazgatására vonatkozó, ellátási kötelezettségét (Szent Cirill és Method A.), valamint így biztosítja a mozgássérült fiatalok, valamint a szellemileg sérült gyermekek napközi otthonos ellátását (Máltai Szeretetszolgálat). Természetesen nemcsak azok a civil kezdeményezések töltenek be fontos és nélkülözhetetlen szerepet, amelyek közfeladatokat vállalnak át, hanem minden társadalmi önszerveződés is, hiszen e szervezetek keretét biztosítanak a különböző érdekek képviselőinek, az átlagostól eltérő igények, szükségletek megjelenítéséhez, kielégítéséhez, színteret nyújtanak az embereknek egyéniségük kiteljesedéséhez, az autonómia, a demokrácia, a szolidaritás, a filantrópia gyakorlásához.

A tanulmány további részében egy példaértékű, kiemelkedő teljesítményű győri szervezet tevékenységét mutatom be. E szerveződés azon kevés civil szervezet közé tartozik, akik szerződéses viszony keretében önkormányzati feladatot vállalnak át.

### Szent Cirill és Method Alapítvány<sup>19</sup>

1992 őszén két magánember nyílt, általános célú alapítványt hozott létre azzal a céllal, hogy a görög-katolikus egyházközség javát szolgálja (pl. istentiszteleti helyek kialakítása, görög katolikus hagyományok gyűjtése), ill. a Nyugat-Dunántúlon szóróanyagban élő görög katolikus családoknak anyagi, mentális vagy bármilyen szükséges segítséget nyújtson. Az alapítvány közhasznú feladata az alapító okirat megfogalmazása szerint a gyermekek számára oktatási, kulturális tevékenység szervezése, ilyen célú csoportok anyagi támogatása; valamint szociális létesítmények létrehozása és működtetése, az ehhez szükséges feltételek megteremtése és biztosítása. A szervezet céljai között tehát már alapításakor meghatározó erővel ott szerepelt a szociális tevékenység, az arra rászorulókat támogatása, segítése.

A megalakulás után a szervezetet az „alvó alapítvány” szindróma jellemezte, tevékenysége kimerült kisebb akciók, táborok, kirándulások szervezésében. A szervezet irányítója ezen időszak alatt kapcsolatokat épített és képezte magát, felvértezte magát mindazon tudással, ami szükséges ahhoz, hogy a kezdeti lelkesedéssel létrehozott, szinte csak papíron létező alapítványból jól működő, tevékeny, fontos szükségleteket kielégítő, szolgáltatásokat nyújtó szervezet válhassék. Ezen évek alatt megteremtődött az a kiindulási bázis, amiről a fejlődés elindulhatott.

1995-ben eljött az első nagyobb kitörési lehetőség ideje, az önkormányzat egy háromszáz éves műemlék-épületet húszéves ingyenes használatra átengedett az alapítványnak azzal a feltétellel, hogy a felújításhoz szükséges forrásokat a szervezetnek kell előteremtenie, majd a felújított épületben egy szociális területen működő intézményt kell elindítania. Az

<sup>19</sup> E rész megírásához nyújtott segítségéért köszönet illeti Kovács Szilviát, aki az alapítvány kuratóriumának elnökével folytatott interjúk készítésével a háttéranyagokat szolgáltatotta az esettanulmány megírásához.

alapítvány megbirkózott a hatalmas feladattal: a renováláshoz szükséges húsz millió forintot pályázati pénzekből sikerült előteremteni, de jelentős volt az önkéntesek munkája is, akik kb. 1,5–2 millió Ft értékben építették be tudásukat, munkájukat az épület falaiba.

A felújítás csupán egy évet vett igénybe, így 1996-tól megkezdhette működését az idősek nappali ellátását biztosító intézmény, melynek elindítását az épület ingyenes használatba vételének fejében az alapítvány vállalta.

Időközben újabb tervek születtek. A műemlék-épület felújításával párhuzamosan az alapítvány elindított egy másik építkezést is, amely egy női krízisotthonnak adott helyet. Az új épületben 1997-ben kezdődött meg a munka. Az ötletet az adta, hogy az alapítvány kapcsolatba került a családon belül bántalmazott nők egy csoportjával. Még ez évben a kuratóriumi elnök kapcsolati tőkéjének köszönhetően újabb tevékenységgel, a szenvedélybetegek ellátásával, támogatásával próbálkozott a szervezet. A szándék nem merült ki a próbálkozásban. Az alapítvány e tevékenység okán tagja lett a Karitás segélyszervezet Németországból adoptált, szenvedélybetegeket segítő, országos, nyolcpontú hálózatának (RÉV). A Magyar Karitás-szal kötött szerződés alapján szenvedélybetegeket segítő szolgálatot állítottak fel, és ez átvette az időközben megszűnt, az idősek nappali ellátását célzó intézmény helyét. A szolgálat keretében csoportos és egyéni foglalkozásokon alkoholisták, drog-, gyógyszer- vagy játékfüggők pszicho-szociális ellátása folyik. A program napjainkban is eredményesen funkcionál, a szolgálatnál éves szinten megfordulók száma 250–350 között mozog.

1998-ban, a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénnyel összhangban az alapítvány hiánypótló szociális szolgáltatásaira tekintettel kérelmezte, és meg is kapta a kiemelkedően közhasznú jogállást.

1999-ben újabb korszak kezdődött az alapítvány életében: addig ismeretlen keretek között új szolgáltatást vezettek be, ugyanis az 1997. évi gyermekek védelméről szóló, XXXI. törvény rendelkezései alapján az önkormányzatok ellátási kötelezettségébe tartozó gyermekek átmeneti otthonának létrehozását és fenntartását a győri önkormányzat a Szent Cirill és Method Alapítványra bízta. A megállapodás értelmében az önkormányzat tíz éves ingyenes telekhasználatot engedélyezett a szervezetnek, ellentételezésként az alapítványnak vállalnia kellett az átmeneti otthon felépítését. Az épület 2000 decemberére készült el, pályázati és támogatói pénzekből, berendezése részben önkormányzati finanszírozásból, részben adományokból történt. A családok és gyermekek átmeneti otthona 2001 februárjában kezdte meg működését. Tulajdonképpen két különálló intézményről van szó. A gyermekek átmeneti otthonában 12, átmenetileg ellátás és felügyelet nélkül maradt, vagy a család életvezetése miatt veszélyeztetett 3–18 éves korú gyermek elhelyezésére van mód, a családok átmeneti otthonában 10 családnak tudnak helyet biztosítani (ide általában anyák érkeznek, gyermekükkel vagy gyermekeikkel). Az intézményben a gyermekek és a családok is hat hónapig tartózkodhatnak, ami indokolt esetben meghosszabbítható. A kihasználtság a gyermekek esetében 90 százalékos, a családok átmeneti otthona mindig telt házzal üzemel. Az intézmény csak a győri lakhellyel rendelkezők számára nyitott.

Az igénybevett ellátás nem ingyenes, kedvezményes térítési díjat kell érte fizetni.

E közfeladat ellátásának „elnyerése” bizonyos státust jelent az alapítványnak: a szervezetet élet- és működőképesnek tartják a partneri viszonyhoz és a feladatok hosszú távú ellátásához.

És ezzel még nincs vége az alapítvány szerteágazó tevékenységének: a családok és gyermekek átmeneti otthonának elindítása évében a Munkaügyi Központ pályázata nyomán beleszórtak a munkaerő-piaci szolgáltatások programjába is, ami azóta is működik. A munkaerő-piaci szolgáltatásokba való bekapcsolódás tulajdonképpen két feladatkört jelent: egyrészt munkaerő-piaci programok lebonyolítását, azaz az alapítvány évente, a pályázati sikerek függvényében, négy-öt álláskereső klubot rendez. Egy ilyen klub háromhetes intenzív tréninget jelent, ahol többek között önismeretre, konfliktuskezelő képességre, spekulatív álláskeresési technikákra tanítják az embereket. Tevékenységük sikerének köszönhetően vállalták fel a speciális helyzetű munkanélküliek integrálását megcélzó programot, melynek keretében Győrben börtönben élőknek, hajléktalanoknak, gyógyult szenvedélybetegeknek, intézményben lakó nőknek és anyáknak tartanak az előzőhöz hasonló tréningeket, klubokat. Az alternatív munkaerő-piaci szolgáltatásra az alapítvány a pályázati támogatást az Országos Foglalkoztatási Közalapítványtól nyerte, és ez alapján végzi most is.

A munkaerő-piaci programok lebonyolításán túl az alapítvány mentorai segítenek is a munkanélküliek elhelyezkedésében, a Munkaügyi Központtal kötött megállapodás és elvárás szerint havonta három, a Központ nyilvántartásában szereplő embert kell munkahelyhez juttatniuk. A programoknak köszönhetően egy-egy klub elvégzése után a résztvevők kb. 60 százaléka tud elhelyezkedni (az országos átlag csak 20–30%). A mentorok közvetlen munkahelykereső tevékenységének és az álláskereső klubok foglalkozásainak köszönhetően évente 110–120 embert tudnak álláshoz juttatni.

Az alapítvány tevékenysége még kiegészül egy ún. Vendégház üzemeltetésével, amely a korábban női krízisotthonnak helyt adó épületben található. A női krízisotthon szerepét tulajdonképpen átvette a családok átmeneti otthona. A vendégházban 53 fő elhelyezésére van mód, kedvező szálláslehetőség diák- és ifjúsági, ill. turista csoportok számára. Az épület kihasználtsága 20–25 százalékos. A szállások kiadásából származó bevételt teljes mértékben az intézmény fenntartására fordítják.

Az alapítvány nonprofit tevékenysége napjainkban öt épületben, összesen 2000 m<sup>2</sup>-en folyik, jól felszerelt irodatechnikával, három szolgálati autóval, a 2002. évi beszámoló alapján 50 milliós költségvetéssel. Jelenleg 21 főállású és 6 részmunkaidős alkalmazottal dolgoznak, ill. a munka jellegétől függően 1–20 önkéntes segítőre építenek. Tevékenységüket, szolgáltatásaik hasznosulásának hatékonyságát folyamatosan mérik, értékelik, még azokban az esetekben is, ahol a szolgáltatások jellege ezt nehezen teszi lehetővé (pl. speciális kérdőívek, ügyfélnapló stb. segítségével). A programok, projektek elemzése és kiértékelése révén pontos képük van célcsoportjukról, azok igényeiről és helyzetéről. Eredményeik, beszámolóik jól tükrözik ezt.



Az alapítvány sikeréhez nem kis mértékben hozzájárult az is, hogy ösztönösen a hiányterületek irányába indultak el, így fejlődésük is látványosabb volt. Marketingjük lényege a következő: azokat a területeket célozzák meg, ahol nem volt ellátás, és ezeknél hiánypótló szolgáltatást biztosítanak. Mivel tevékenységi területükön nincs versenytársuk, programjaikat legfeljebb a támogató intézményeknek kell eladniuk. Referenciájuk és szaktudásuk ezen intézményeknél pedig ma már önmagáért beszél. Az alapítvány ismertségét és elismertségét a szakmában jelzi, hogy a helyi felsőoktatási intézményekből gyakran érkeznek szakmai gyakorlatra hallgatók, és a tanulmányi látogatások sem ritkák.

Tevékenységi területeiknek, a vállalt feladatoknak köszönhetően bevételeik jelentős része normatív költségvetési támogatásból (40%<sup>20</sup>) valamint nem normatív önkormányzati és költségvetési intézményektől kapott támogatásból (35%) származik, ami a központi forrásoktól való függésből származó bizonytalanság érzetét kelti bennük, függetlenül attól, hogy az önkormányzattól átvállalt, ill. az egyéb, hiánypótló szolgáltatások szakmailag magas szintű biztosítása miatt helyzetük stabil.

Életükben rendkívül meghatározóak a pályázati források is. Mint a bemutatás során láthattuk, a beruházások is elsősorban pályázati pénzekből valósulhattak meg. A szervezet az indulásakor különböző adománygyűjtési technikákkal próbálkozott, elég csekély eredménnyel, így inkább a forráskeresés más útjai felé indultak el, és az évek során a pályázás, pályázatírás mesterévé váltak. Évente 10–15 pályázatot írnak, melyek 90–95 százaléka sikeres. Mivel jelentős összegeket képesek így megszerezni, nem erőltetik sem az adományok, sem az szja 1 százalékok megszerzését. Nagy beruházásaik idején pl. egy évben akár 40 millió forintot is nyertek pályázati úton. Ma kisebb programokkal indulnak, de így is sikeresen pályáznak évi 12–15 millió forint összegben. A siker hátterében nemcsak az áll, hogy profi módon készítik el a pályázatokat, ill. korábbi projektjeikre, programjaikra építenek mint referenciákra, hanem az is, hogy nem pályáznak válogatás nélkül mindenhová és mindenre csak azért, hogy pénzhez jussanak. Megtanulták, hogy pályázatot csak olyan potenciális adományozóhoz érdemes beadni, akit valami összekapcsol a közös értékek és célok mentén, a szervezettel, és csak olyan projektekre, programokra érdemes figyelni, amelyek továbbberősítik az eddigi tevékenységet és a szervezet kedvező imázsát.

A Szent Cirill és Method Alapítvány eredményességét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a tíz éve százezer forinttal megalapított szervezet napjainkban ötven milliós költségvetéssel működik. A nehezen induló, kezdetben csak táborokat, kirándulásokat szervező alapítvány közfeladatokat ellátó, átvállaló, hiánypótló szolgáltatásokat nyújtó professzionális szerveződéssé nőtte ki magát az évek során. Az elkövetkező időszakban további beruházásokat nem terveznek – mint láthattuk, 1995 óta szinte folyamatosan építkeztek, minden évben felújítottak vagy felépítettek egy épületet –, jelenlegi tevékenységeik keretében, ill. azokkal összefüggésben elsősorban olyan projektek kidolgozására kívánnak koncent-

20 A konkrét szám adatok a 2002. évre vonatkoznak.

rálni, amelyekkel segíthetik a nehéz helyzetbe került emberek munka világába való visszatérését, társadalmi beilleszkedését.

Az alapítvány eredményessége jelentős mértékben függ a szervezetért élő, elhivatott, karizmatikus személyiségű vezetőtől, aki a szervezet tevékenységét elsősorban a munkatársak szaktudásában rejlő erőre és lehetőségekre épít.

A szervezet tevékenységeivel nélkülözhetetlen területeket képvisel, környezete ezt elismeri és támogatja. Rugalmasak és folyamatosan fejlődnek, anyagi kondíciói a civil szervezetekre általában jellemzőknél lényegesen kedvezőbben alakulnak, aminek a hátterében azonban az áll, hogy nem ülnek ölbe tett kézzel, hanem képesek önálló jövedelem-teremtésre, de a külső források megcsapolására is.

### Összegzés

A szociális civil szervezetek nemcsak a meggyengült társadalmi szolidaritás megerősítésében játszanak szerepet, hanem a vegyes jóléti modell kialakítását is jelentős mértékben elősegítik (Hazai 1999). A települési önkormányzatok körében egyre elterjedtebb és elfogadottabb az a nézet, hogy a civil kezdeményezések a hivatalok fontos partnerei lehetnek a lokális társadalmi problémák kezelésében, megoldásában; számítanak részvételükre. Egyre több önkormányzat ismeri fel, hogy közfeladat ellátási kötelezettségét nemcsak saját intézmények fenntartásával biztosíthatja, hanem más társadalmi szereplőt, például civil szervezetet is bekapcsolhat a közszolgáltatások ellátásába. Természetesen a feladatok teljes átadása, kiszervezése csak megfelelően szabályozott, mindkét fél számára garanciákat nyújtó keretek között jöhet létre, úgy, hogy elsődlegesen az ellátás megfelelő szintű és folyamatos biztosítását szolgálja. A szolgáltatási decentralizáció érvényesülése megfelelő nyitottságot és egyenjogúságot feltételez a partnerek között.

Természetesen nem mindegyik civil szervezet jut el odáig, hogy képes és alkalmas legyen a közfeladatok átvállalására. A szervezetek többsége nem is ilyen céllal alakul, s nem is kell, hogy ilyen céllal alakuljon. Ettől függetlenül minden egyes szociális jellegű civil kezdeményezés, összefogás a szociális háló fontos elemét képezi, hiszen embertársaink megsegítésén munkálkodnak, azon, hogy a rászorulókat, a valamilyen szempontból hátrányos helyzetűeket életminőségét, társadalmi beilleszkedését javítsák, életüket megkönnyítsék. A szociális háló apróbb és nagyobb alkotóelemei nélkülözhetetlen területeket képviselnek, szerepük a jövőben a sokasodó problémák, az ellátórendszer hiányosságai, a költségvetési megszorítások, a szolgáltatások egyén-orientáltabb kívánalma miatt bizonyosan növekedni fog. Az általuk ellátott tevékenység jelentősége és értéke nehezen mérhető illetve becsülhető, sőt valójában felbecsülhetetlen, hiszen „kétségtelen, hogy a civil kezdeményezések többségükben a mindennapi élet apró szükségleteihez igazodnak, s közvetlenül nem a társadalom egészségét, hanem csak annak szűkebb csoportjait szolgálják ... azonban ... a társadalom egészsége végső soron legalább annyira függ



a hétköznapi problémák megoldásában segítséget kínáló ... szervezeti hálótól, mint a makrotársadalmi intézményektől." (Kuti 1996, 909)

## Irodalom

- Bartal Anna Mária (1999) *Nonprofit alapismeretek kézikönyve*. Ligatura Kiadó, Budapest.
- Az Európai Közösség Bizottságának közleménye az önkéntes szervezetek és alapítványok szerepének erősítéséről Európában. (1998) Európa Ház, Budapest.
- Evers, Adalbert (1995) Eltolódások a jólétmixben. Új megközelítés a jólét- és szociálpolitika transzformációinak tanulmányozásához. In: Andorka Rudolf–Hradil, Stefan–Peschar, Jules L. (szerk.) *Társadalmi rétegződés*. Aula Kiadó, Budapest. 605–632. o.
- Habermas, Jürgen (1993) *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Századvég–Gondolat, Budapest.
- Harsányi László (1997) Az állam és a nonprofit szektor. In: *INFO-Társadalomtudomány*. 42. 17–21. o.
- Hazai Istvánné (1999) A szolgáltatások szerepe a szociális ellátásokban. In: Tóbiás Péter (szerk.) *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és az önkormányzatok között*. Hálózat a Demokráciáért Program, Budapest, 52–72. o.
- Horváth M. Tamás (2002) Civil szerveződések szerepe a közszolgáltatásokban. In: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 157–175. o.
- Kuti Éva (1992) *Nonprofit szektor Magyarországon*. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest.
- Kuti Éva (1996) A nonprofit szervezetek szerepe a kilencvenes évek magyar társadalmában és gazdaságában. In: *Közgazdasági Szemle*. 1. 18–30. o.
- Kuti Éva (1997) Van-e válaszunk a nonprofit szektor fejlődésével összefüggő kihívásokra? In: *INFO-Társadalomtudomány*. 42. 7–15. o.
- A nonprofit szektor főbb statisztikai jellemzői 2002*. (2004) KSH, Budapest.
- Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000*. (2002) KSH, Budapest.
- A nonprofit szervezetek önkormányzati támogatása 2000-ben*. (2002) Településsoros adattár. KSH, Budapest.
- Az önkormányzatok és a nonprofit szektor kapcsolata 2000*. (2002) KSH, Budapest.
- Széman Zsuzsa–Harsányi László (1999) *Halak és hálók*. Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.
- Széman Zsuzsa–Harsányi László (2000) *Szociális kvartett. Civil szereplők négy magyar város szociális életében*. Nonprofit Kutatócsoport–MTA Szociológiai Kutató Intézet, Budapest.