

Lévai Katalin

Az önkormányzatok és a nonprofit szektor közötti együttműködésről

Az utóbbi években egyre nagyobb figyelem irányult az állami és a nem állami szereplők közötti együttműködés lehetőségeire és új formáira. Mind Nyugat-, mind pedig Kelet-Európában az állam közérdekképviseleti monopóliumának elmozdulását figyelhetjük meg. A kormányok egyre kisebb mértékben képesek és hajlandók a közszükségletek kielégítéséről gondoskodni, miközben a társadalmi struktúrákban bekövetkezett változások – például a családok összetételének változása, a lakosság gyors öregedése, a munkanélküliség általánossá válása – rendkívüli pénzügyi és emberi erőforrásokat igényelnek. Sok ismert kutató elsősorban az állami feladatvállalás kudarcával magyarázza a nonprofit szereplők egyre erőteljesebb színrelépését, elsősorban a szociális és az egészségügyi ellátások területén, mások a piaci kudarcoknak tulajdonítják ezt a jelenséget. Anélkül, hogy állást foglalnék ebben a kérdésben, a következőkben egy másfél éve tartó kutatás első eredményeinek rövid elemzését szeretném közreadni.

A kutatást nagyvárosi vezető önkormányzati szociális szakemberek (72 fő) és nonprofit szervezetek többnyire vezető beosztású munkatársai (51 fő) körében végeztem. A kutatás önkitöltős kérdőíves vizsgálatra és célzott interjúra épült. Mindenekelőtt arra a kérdésre kívántam választ kapni, hogy miként látják az állami, illetve a nem állami szereplők szociális téren a két szektor együttműködésének esélyeit, milyen előnyöket tulajdonítanak a kooperációnak, illetve milyen akadályokkal szembesülnek az együttműködés során. A vizsgálat eredményeinek elemzése még nem zárult le, jelen cikk a részeredményekre épül.

Az első, általánosan megfogalmazott kérdés így hangzott: „Fontosnak tekintik-e azt, hogy az önkormányzatok és a nonprofit intézmények között együttműködés alakuljon ki a szociális problémák kezelése terén?”

A nonprofit szférában dolgozó szakemberek válasza – négy kivétellel – egyértelmű igen volt. Ugyanerre a kérdésre az önkormányzati dolgozók több mint fele ugyancsak igennel válaszolt, csaknem egynegyede bizonytalannak mutatkozott, a maradék válaszadói csoport pedig sokkal inkább az együttműködés során felmerült aggályait fogalmazta meg, mintsem annak szüksé-

gességét. A bizonytalan, illetve az együttműködést elutasító válaszokra a későbbiekben visszatérek.

A második kérdés ez volt: „Miben látja az együttműködés értelmét, illetve gyakorlati hasznát?”

Az önkormányzati dolgozóktól beérkező válaszokat három csoportra osztottam. Az első csoportba azok a válaszok kerültek, amelyek a nonprofit szervezetektől beérkező információk gyakorlati hasznára és fontosságára hívták fel a figyelmet. Az önkormányzati szakemberek azt hangsúlyozták, hogy a különböző alapítványok és egyesületek, mind az adott területen működő intézmények munkájáról, mind pedig az ügyfelekről vagy bizonyos ügyfélcsoportokról olyan ismereteket közvetítenek, amelyek lényegesen megkönnyítik a munkájukat, hiszen ezekhez ők egyáltalán nem vagy csak jelentős túlmunka árán jutnának el. Beérkező információik viszont segítik őket abban, hogy célzottabban juttassák el a segítséget (legtöbb esetben segélyre gondolnak) a rászorulókhöz, és kapcsolatba lépjenek olyan nonprofit intézményekkel, amelyek létezéséről sem tudtak, annak ellenére, hogy azok is ugyanazon település ellátórendszerében dolgoznak. Úgy vélték, az időben érkező információk hozzásegítik őket ahhoz, hogy hatékonyabb munkát végezzenek, időt és energiát takarítsanak meg. Többen fontosnak tartották megemlíteni, hogy az információ értéke óriási lehet, de az információk cseréje csak a jó személyes kapcsolatokon keresztül alakult ki az egyes intézmények munkatársai között, nem pedig az automatizmusok révén.

„Mi igyekszünk humánus és hatékony segítséget nyújtani. De arra nincs időnk, hogy valamennyi ügyfél helyzetét megismerjük. Ilyenkor jól jön, ha az egyesületben vagy alapítványoknál dolgozó kollégák beszámolnak saját tapasztalataikról. Ők rengeteg személyes kapcsolatot építettek ki, jól ismerik a terepet.” (Egy vidéki önkormányzat szociális osztályán dolgozó szakember.)

„Az otthoni idősgondozás legnagyobb problémája az, hogy nem tudunk huszonnégyórás szolgálatot biztosítani azoknak az időseknek a számára, akik ezt igényelnék. Ez nem is annyira pénz kérdése, mint inkább emberünk nincs rá. Egy szociális kerekasztalt szervezett a kerületi családgondozó, ahol az evangélikus szeretetszolgálatról is részt vett egy kolléga, aki meg arra panaszkodott, hogy nincs pénzüik, pedig lenne sok lelkes segítő. Így jött létre velük egy megállapodás néhány idős ember gondozására, ami azóta is szépen működik. Mi finanszírozzuk, ők adják az embert.” (Egy budapesti önkormányzat szociális osztályának vezetője.)

A második csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek az önkormányzati dolgozók túlterheltsége és az intézmény alulfinanszírozottsága miatt a szolgáltatásokban megjelenő hiányokat hangsúlyozták, és e hiányok pótlását remélték a harmadik szektortól az együttműködés során. Ez a csoport a közkiadások csökkentésnek szükségességét evidenciaként fogadta el, és egyben utalt arra, hogy a piaci szereplők sem érdekeltek a közérdekű javak előállításában, így egyetlen lehetőségként a nonprofit szektor kínálkozik. Elsősorban a személyes szolgáltatások terén szántak jelentős szerepet a harmadik szektornak, mindenekelőtt a mentálhigiénés és a tanácsadói szerepkört hangsúlyozva, amelyre nekik, hivatali ügyintézésük mellett nem marad ka-

pacitásuk, és egyébként sem tekintik ezeket a feladatokat olyanoknak, amelyek a közigazgatás körébe tartoznak.

„Azt ma már mindenki tudja, hogy a közkiadások elérték végső határukat. Mégis meglepetéssel szemléljük, hogy a mi társadalmunkban sokan leszakadnak, pedig ez nemcsak a miénkhez fogható, hanem a nálunk gazdagabb társadalmakban is bekövetkezik. Ezekkel a leszakadókkal egy önkormányzat nem tud úgy érdemben foglalkozni, mint, mondjuk, az alapítványi szervezetek, amelyek erre profilírozták magukat.” (Egy kelet-magyarországi nagyvárosi önkormányzat szociális osztályának vezető-helyettese.)

„A mostani gazdasági visszaesés idején egyértelműen arra van szükség, hogy csökkentsük a közkiadásokat abban a szektorban, amelyekben ezek nem jelentenek produktív és munkahelyteremtő beruházásokat. A költségvetési korlátozások és takarékosági intézkedések erősen éreztetik hatásukat. Eljuthatunk odáig, hogy a szociális, oktatási és kulturális problémák nagy része megszűnik közfeladatot jelenteni, és teljesen a harmadik szektor, illetve a magánszektor területére vonul vissza. Egyelőre itt még nem tartunk, de az tény, hogy ezeken a területeken nagyon sokat segíthetnek a nonprofit szervezetek, gondolok itt a fogyatékosok klubjára vagy a munkanélküliek önszolgáltató csoportjára, amelyek mind a helyi nonprofit kezdeményezéseknek köszönhetőek.” (Egy vidéki nagyvárosi önkormányzat polgármester-helyettese.)

A harmadik csoportba azokat a válaszokat gyűjtöttem, amelyek a szolgáltatások színvonalának emelésében különböző nonprofit szereplők egymással versenyztetését tartották előnyösnek. Az önkormányzatok pályázatokat írnak ki különféle közszolgáltatások ellátására, majd szerződést kötnek a nyertes pályázóval. Természetesen nem mindegyik szerződéskötés jelent egyben versenyhelyzetet is, bár egyre több önkormányzat törekszik ennek megteremtésére. Ezt azért tartják fontosnak, mert véleményük szerint a verseny hatékony működésre kényszeríti a résztvevőket, és azoknak kedvez, akik elfogadható áron jó minőségű szolgáltatást nyújtanak. A külső szerződéskötés azonban bonyolult módszer, mert a pályázatok kiírása és a szerződések ellenőrzése nagy szakértelmet kíván. Az elmúlt években sok gondot okozott, hogy az önkormányzatok egy része a szerződéskötéssel lezártnak tekintette saját részvételét az együttműködésben, és nem követte, mi történik az adott ellátási területen azután. Ez a gyakorlat azonban változik, egyre jobban megfigyelhető, hogy az önkormányzatok lehetőleg olyan szerződéseket kötnek, amelyek a szakmai ellenőrző szerepet biztosítják számukra, és a program követését is lehetővé teszik.

„Ahol verseny van, ott jobbak az eredmények, az intézmények jobban tisztában vannak tevékenységük költségvonatával. Akkor magasabb színvonalúak a szolgáltatások, ha a szolgáltatóknak versenyezniük kell, mert akkor alacsonyabban tartják az áraikat. Egyetlen intézmény sem kedveli a versenyt, és mi nem is arra a bizonyos farkastörvényű versenyre gondolunk, de tapasztalatból mondhatom, hogy amióta szerződéseket hirdetünk, azóta minden szervezet igyekszik tisztességes pályázatokat benyújtani, és igyekszik az árakat is mérsékelni, mert tudja, hogy a költségtényező az egyik legfontosabb szempont. Egy pinchehelyiségből átalakított klub, amit drogos fiatalok nevelésére használnak, kitűnően működik, mert jó a vezetője, és jó a stáb, és

minimális infrastruktúrát igényel. Világos, hogy nekünk is egyszerűbb őket támogatnunk, mint egy olyan szervezetet, amelyik a semmiből akar elindulni, és tőlünk vár mindent.” (Egy budapesti kerületi önkormányzat szociális osztályának vezető beosztású munkatársa.)

„Az, hogy egy önkormányzat támogat-e egy nonprofit szervezetet, nagymértékben függ a helyi adottságoktól, a megye, a település gazdasági fejlettségétől, és persze attól a kapcsolattól, amit az önkormányzattal kialakítottak. Nagy általánosságban az tapasztalható, hogy egyre több önkormányzat és önkormányzati intézmény hoz létre maga is alapítványokat, hogy segítse az iskolák, otthonok, kórházak fenntartását. Ezek félig állami, félig nonprofit szervezetek, amelyek éles versenyben állnak a nonprofit szolgáltatókkal. De ez egy egészséges verseny.” (Egy észak-magyarországi nagyvárosi önkormányzat szociális bizottságának elnöke.)

Ugyanezen kérdésre a nonprofit intézmények munkatársaitól beérkező válaszokat a következő öt csoportra osztottam:

Az első csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek az állami feladatvállalás leépülését, ellehetetlenülését emelték ki, mint a különböző szektorok közötti együttműködésre sarkalló, legfontosabb kényszerítő tényezőt. Ha az önkormányzat már nem képes arra, hogy a helyi szociális igényeket megfelelő szinten kielégítse, akkor neki is elemi érdeke, hogy szövetségeseiket találjon. A válaszadók egy része azt is fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a nonprofit szereplőkre nem úgy kellene tekinteni, mint az önkormányzati költségvetés megnyirbálóira, hanem olyan partnereknek kellene tekinteni őket, akik segítséget nyújtanak egy nehéz anyagi helyzetben lévő, túlterhelt intézménynek. A kapcsolat csak abban az esetben szolgálhatja az ügyfelek érdekeit, ha partnerségen alapul – vélte a megkérdezettek többsége.

„A gondviselő állam fogalma lehangolóan van, és egyre nyilvánvalóbb, hogy az önkormányzatok nem győzik a feladatokat. Egy magas szinten strukturált, összetett rendszer vált szükségessé, amelyben a helyi és regionális szervezetek széles körű önállóságot élveznek, és lehetővé válnak az öngazdálkodás különböző formái is. A különböző szinteken működő struktúrák együttélésére van szükség. Nemcsak a nonprofit szervezetek igénylik borzasztóan az állami pénzeket, hanem az állami intézmények is rászorulnak a nonprofit szervezetek segítségére. És én erre a kölcsönösségre helyezem a hangsúlyt.” (Egy nonprofit szakértő, aki több nonprofit szervezet tagja, illetve vezetője.)

„Az állami visszavonulás jól ismert jelenség. A nyereségorientált magánszektor jelentőségének növekedése fontos, de a piac egészen biztosan nem mindig a legjobb megoldás, mert vagy nem érdekelt, vagy nem képes a közérdeket szolgáló javakat előállítani. Marad tehát a harmadik szektor, mint a legmegfelelőbb alternatíva.” (Egy magyar-amerikai nonprofit szervezet vezetője.)

„Vannak bizonyos területek, amelyeket nemcsak az önkormányzatok, hanem időnként az üzleti szféra is hajlandó támogatni, mert reklámozást jelenthet, vagy azért, mert megtérülést biztosít a cég számára. Gyermeket támogató vagy gyermekkorházi alapítványokra gondolok, kulturális és népszerű családi vagy sportrendezvényekre. A humán szolgáltatásban, az oktatásban és pl. a

fogyatékos ellátásban a nonprofit szervezetek nagyon kreatívak mindenféle önfinanszírozó módszerek kipróbálásában, ilyenek az adományszerző rendezvények, vásárok, de ezek bevételei csak a források egy részét biztosítják. Mindenesetre nagyon fontos költségcsökkentő hatásuk lehet.” (Egy humánszolgáltatást nyújtó nonprofit szervezet egyik vezetője.)

A második csoportba azok a válaszok kerültek, amelyek az állami gazdálkodás költséges, pazarló és bürokratikus módjával a nonprofit intézmények olcsóbb, megtakarításra törekvő gazdálkodását állították szembe. Úgy vélték, hogy bizonyos szolgáltatásokat egy nonprofit intézmény olcsóbban, jobban és gyorsabban végez el, mint az önkormányzat, ezért pusztán gazdasági okokból is érdemes szerződnie vele. A válaszadók kiemelték, hogy a hagyományos bürokratikus szemlélet értelmében sok önkormányzat még mindig inkább a ráfordításokra, az „inputra” összpontosít, nem pedig az eredményekre. Ha viszont egy intézményt a ráfordítások alapján finanszíroznak, akkor nagyon csekély az intézményben dolgozók teljesítményére irányuló ösztönzés. Ezzel szemben a nonprofit intézményekben dolgozókat inkább a teljesítmény és az eredmény alapján finanszírozzák, amelynek értelmében mindent elkövetnek az eredményesebb munka érdekében.

„A nagy, formális és intézményesült szervezetek kénytelenek nagy bürokráciával dolgozni, és ez mindig költségesebb, mint az alapítványok és az egyesületek fenntartása, ahol létérdek, hogy a kevés pénzforrást a lehető leghatékonyabban használjuk fel. A kisebb szervezetek pontosabban is érzékelik az ügyfelek problémáinak és gondjainak sokrétűségét, mint ahogyan azt a közhatalom megérteni képes. Ezért elsősorban a humánszolgáltatások terén, a mentálhigiénés segítségnyújtásban, a tanácsadói szerepkörben vagy az idős emberek ellátásában nagy elkötelezettséggel dolgoznak és nagyon alacsony költségekkel.” (Egy budapesti jóléti alapítvány munkatársa.)

„Mi szolgáltatást nyújtunk, nem pedig pénzt adunk. De ezeket a szolgáltatásokat csak tőlünk kaphatják meg, és tudom, hogy nem helyettesíti azt a pénzt, amire az embereknek szükségük lenne, de legalább érzik, hogy ők is számíthatnak, tartoznak valahová, megbeszélhetik a gondjaikat.” (Egy vidéki alapítványi formában működő családsegítő szolgálat munkatársa.)

A harmadik csoportba sorolt válaszok kapcsolódnak az előző csoportba gyűjtött válaszokhoz. Itt elsősorban a kreativitás, az innovatív megoldások alkalmazása és a kísérletezés került a középpontba. Az önkormányzatoknak azért kellene nyitottaknak lenniük a nonprofit intézmények felé, mert tőlük inkább várható a szolgáltatások megújítására tett javaslatok, mint a hivataltól, hiszen ők feltehetőleg jobban ismerik az ügyfélkör igényeit és elvárásait, mint az önkormányzati hivatalokban dolgozók. Az innovációk pedig azon túlmenően, hogy jobban alkalmazkodnak az ügyfelek kívánalmaihoz, mint a hagyományos hivatali megoldások, gazdasági előnyöket is jelenthetnek.

„Szerencsére, az önkormányzat jó partnernek bizonyult az iskolai szociális munkás kérdésben. Korábban minden probléma, ami a gyerekek körül jelentkezett, a tanárok dolga volt, noha azt mindenki tudta, hogy ez nem az ő dolguk lenne. Most egy olyan konstrukciót alakítottunk ki, amely szerint az önkormányzat megfinanszírozza a területben nyolc önálló iskolai szociális

munkás foglalkoztatását a közhasznú munka alapból, de a szakmai felügyeletüket az alapítvány munkatársaira bízta.” (Egy budapesti, félig alapítványi, félig állami családsegítő munkatársa.)

„Amerikaiaktól vettük azt az ötletet, hogy a szülőket is bevonjuk az óvodai életbe, a gyerekek nevelésébe. Mivel itt rengeteg a munkanélküli szülő, az ő számukra ez az elfoglaltság különösen fontos volt, és abban is segített, hogy szinte tulajdonosnak kezdték érezni magukat. Az önkormányzat az óvónők továbbképzésének a költségeit támogatja. Erre a speciális fejlesztő program megtanulásához van szükség.” (Egy alapítványi családsegítő munkatársa.)

A negyedik kategóriába tartozó válaszok azt hangsúlyozták, hogy a nonprofit szereplők közvetítői szerepet játszhatnak az önkormányzat és az ügyfelek között. A megbékítés szándéka vezeti őket, nem pedig a konfliktusok kiélezése. A közszükségletek barométereként működnek, jók tükrözik, milyen problémák, feszültségek jelentkeznek a helyi társadalomban. Az ügyfelek és a közigazgatás között olyan közvetítő szintet jelentenek, amely képes kapcsolatot teremteni az egyének és az állam között. Ha az önkormányzat a nonprofit szervezeteknek ezt a sajátos szerepkörét a munkájában érvényesíti, akkor számos buktatót és kellemetlenséget elkerülhet, és egy „konzolidáltabb”, jobban hivatalra szocializált ügyfélkörrel kerülhet kapcsolatba.

„Mi arra törekszünk, hogy a konfliktusok kikapcsolásával megértessük egymással az ügyfeleket és az önkormányzati alkalmazottakat. Igyekszünk távolságot tartani a politikai és a gazdasági szférától, a maffiától, ahol az »aki kapja, marja« szemlélet érvényesül. Megnyertünk egy pályázatot a helyi közösségek fejlesztésére, és azzal kezdtük, hogy szociális kerekasztalt hívtunk össze. Legalább tudják, hogy ki kivel áll szemben.” (Egy vidéki, érdekvédelemmel foglalkozó egyesület vezetője.)

„Az egyesületek és a helyi társadalom, valamint az önkormányzatok kapcsolatából alakulhat ki a képviselői demokrácia és a közvetlen demokrácia viszonyának új megközelítése. Ez csak akkor működik, ha senki nem törekszik monopolhelyzetek érvényesítésére, ha nem akarják a korábbi állapotokat visszaállítani.” (Egy jogi tanácsadó nonprofit szervezet képviselője.)

Végül, érdemes megemlíteni a válaszadóknak azt a maroknyi csoportját, amely az önkéntes munka lehetőségére hívta fel a figyelmet, ezzel emelve ki a nonprofit szektorból érkező segítség fontosságát. Ők is egyetértettek azonban abban, hogy az önkéntes munkások bevonása a szociális ellátásokba még nem vált általános gyakorlattá Magyarországon, de mint lehetőség és jövőbeli stratégia, fontos lehet.

„Magyarországon még nem nagyon divatos az önkéntes munka, de a mi alapítványunk óriási mértékben építhet önkéntesek segítségére. Elsősorban az otthoni idősellátásban dolgoznak nagy számmal önkéntesek, de az egészségkárosodottak szervezeteiben is megjelentek az utóbbi időben. A szociális munkás hallgatók rendszeresen végeznek önkéntes szociális munkát, amit a szociális érzékenység fejlesztésének nevezünk.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

A harmadik kérdés így szólt: „Tapasztalatai szerint milyen problémák, nehézségek merülhetnek fel az együttműködés során?”

Az önkormányzatoktól érkező válaszokat ezúttal négy csoportba osztottam:

Az első csoport a legnagyobb veszélyt abban látja, hogy „amatőrökkel” áll szemben, akikben óriási lehet az igyekvés és jóindulat, de kevés a szakértelem. Bár elismerték, hogy az előbbire nagy szükség van, ám ez semmiképpen sem helyettesítheti a szakértelmet. A válaszadók azt is hangsúlyozták, hogy keveset tudnak a nonprofit intézmények tényleges működéséről, nem ismerik őket, ezért véleményük szerint jogos a velük szemben érzett bizalmatlanság.

„Az egész alapítványi világ borzasztó zűrzavaros. A küldetéstudatuk óriási, de a költségvetési rendszerük teljesen átláthatatlan, tulajdonképpen semmiféle szabályok nem vonatkoznak rájuk. Szinte bárki létrehozhat ma egy alapítványt, és aztán arra számít, hogy ő is megkapja a normatívát, mint egy állami költségvetési intézmény, és egyéb forrásokat is igénybe vesz. Ki tudja ellenőrizni, hogy mivel foglalkoznak?” (Egy vidéki városi önkormányzat alpolgármestere.)

A második csoportba kerülő válaszok a korrupció veszélyére hívták fel a figyelmet. Nehéz követni, hogy a nonprofit szervezetek milyen célokra mennyi pénzt fordítanak, a gazdasági működésük átláthatatlan. A jogi szabályozottság tisztázatlansága miatt tág lehetőség nyílik a nyereszkesedésre, ügyeskedésre. A válaszadók elsősorban a megfelelő jogi eszközök és garanciák kidolgozásától remélik a korrupció lehetőségének csökkentését.

„Az alapítványok pénzalapjait nem határolják be a tételekre adott keretszámok, az évi költségvetésük teljesen képlékeny. Az adójogi szabályozás még mindig túl liberális velük szemben, és amíg a jog nem tisztázza az adókedvezményeket, a közcélúság definícióját, az elszámoltatás feltételeit, addig nincs garancia a tisztességes működésre.” (Egy budapesti önkormányzat szociális osztályának vezetője.)

„Nem egyszer fordult elő, hogy ugyanarra a tevékenységre több pályázatot nyújtottak be és nyertek meg, mégis mindig panaszkodnak, hogy nincs pénzük. Éppen itt az ideje egy olyan törvény meghozatalának, amelyik elszámoltathatóvá teszi az alapítványokat.” (Egy vidéki önkormányzati szakember.)

A harmadik csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek a nonprofit szervezetek bizonytalan és általában gyenge pénzügyi helyzetét az ad hoc döntések, a kapkodó kísérletezések gyakoriságával kapcsolták össze. A válaszadók véleménye szerint az ilyen típusú döntések többet ártnak, mint használnak, mind a szolgáltatást igénybevevők, mind pedig a szociális szakma presztízse szempontjából. Néhányan általában a nonprofit intézmények felelőtlen, meggondolatlan hozzáállásának tulajdonították ezt a gyakorlatot.

„Sok a joghézag, és oda a nonprofit szervezetek gyorsan befurakodnak. Amíg a közérdekű célokra hivatkozva az alapítványok tevékenysége jövedelemadó-mentességet élvezett, és az adományok az adóalapból levonhatók voltak, mindenfajta szolgáltatást vállaltak. Amikor bizonyos szigorítások léptek életbe, akkor hirtelen visszakoztak, felhagytak a korábbi tevékenységükkel. Ezeknek a lépéseknek, persze, a fogyasztók látták leginkább kárát.” (Egy vidéki önkormányzat munkatársa.)

„Nem egy alapítvány képtelen hosszú távra megteremteni a tevékenységé-

hez szükséges pénzügyi bázist, mégis komoly vállalkozásokba kezd, pl. óvodát hoz létre fogyatékos gyerekek számára. Amikor elfogy a pénze, és több támogatást nem kap, szélnak ereszti a gyerekeket. Ez véleményem szerint felelőtlen magatartás.” (Egy vidéki városi önkormányzat szociális bizottságának tagja.)

Ugyanerre a kérdésre a nonprofit szakemberek válaszait a következő négy csoportra osztottam:

Több mint kétharmaduk azt hangsúlyozta, hogy a pénzforrásokért folytatott, folyamatos küzdelem nemcsak energiájuk jelentős részét emészti fel, hanem erőteljes negatív hatást gyakorol a hosszú távú működés fenntartására is. Ők elsősorban a pénztelenség kényszerű állapotának tulajdonították az általuk nyújtott szolgáltatásokban megjelenő egyenetlenségeket és bizonytalanságokat, és egy felelősségteljesebb állami gazdálkodástól, a születendő nonprofit törvénytől várták a helyzet javulását.

„Általánosságban elmondható, hogy a magyar vállalati-üzleti kultúrában még nincs benne az ún. társadalmi felelősség, a tágabb közösség iránt érzett, anyagi támogatással is kifejezésre juttatott felelősség gyakorlása. A nonprofit szervezetek többsége állandó anyagi gondokkal küzd, ami rányomja bélyegét az általuk nyújtott szolgáltatások színvonalára is. Az állami és az üzleti intézményeknek több segítséget kellene nyújtaniuk ennek a szektornak, hiszen ők a jelentős tőketulajdonosok, nekik lenne erre lehetőségük.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

„Nagyon kevés pontos adat van arról, hogy milyen támogatásokból élnek az alapítványok. Tény az, hogy a gyakorlatban sokkal inkább érezzük a megszorító intézkedések hatásait, az egyre növekvő adóelvonásokat, mint az állami támogatásokat.” (Egy vidéken élő nonprofit szakember.)

A második csoport válasza a hosszú távú együttműködés egyik legfőbb akadályát abban látták, hogy a kooperációhoz szükséges önkormányzati döntések erősen személyfüggőek, és amennyiben az önkormányzatoknál személyi változások történnek, egyik napról a másikra semmisülhetnek meg korábbi megállapodások. Ezzel kapcsolatban említették meg többet is, milyen nehéz írásos szerződési formát kieroeltetni az önkormányzatoktól, illetve több évre szóló jogi garanciát kapni tőlük.

„Az önkormányzati választások előtt kötöttünk egy együttműködési megállapodást, amely alaptámogatásként képzést és technikai segítséget nyújtott az alapítványunknak. Aztán jöttek a választások, a döntéshozók kicserélődtek, és az újak már szóba sem álltak velünk.” (Egy vidéki szociális szolgáltató alapítvány munkatársa.)

„Hónapokon keresztül bombáztuk a polgármester-helyettest, hogy kössön velünk írásos szerződést arra vonatkozóan, hogy a szociális lakások elosztásában döntési jogkörünk van. Ezt számtalan próbálkozás után sem sikerült elérniük. (Egy budapesti családsegítő gyakorlatából.)

A harmadik csoportba azokat a válaszokat soroltam, amelyek a hivatali bürokráciában látták az együttműködés legfőbb ellenségét. Véleményük szerint az önkormányzatok többsége még mindig nem akarja megérteni, hogy mi lehet az értelme a nonprofit szervezetekkel történő együttműködésnek, hajlamosak alábecsülni a nem kormányzati szervezetek jelentőségét. Nehéz

megértetni velük, mi a szándékuk, sokszor kénytelenek eltitkolni vállalkozásuk kísérleti jellegét, mert a „kísérletezgetéseket a hivatal nem szereti”. Gyakran kényszerülnek számukra csak nagyon nehezen vállalható kompromisszumokba, mivel lényegesen szerényebb anyagi pozícióból tárgyalnak. Ezeket a kompromisszumokat általában egy speciális csoport érdekképviselőjéért mégis vállalják.

„Sokszor úgy tárgyalnak velünk, mintha mi is ügyfelek lennénk, ami persze részben igaz, hiszen kérünk tőlük.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

„Egy munkahelyteremtő vállalkozást szerettünk volna létrehozni roma fiatalok számára, az önkormányzat támogatásával. Hosszú időbe telt, amíg sikerült meggyőznünk őket arról, hogy egy ilyen vállalkozásnak egyáltalán van értelme. Az, hogy végül mindössze három embernek tudtunk segíteni, nagy mértékben azon is múlt, hogy a kezdetben megígért támogatásnak mindössze egyharmadát kaptuk meg.” (Egy vidéki érdekvédelmi egyesület vezetője.)

A negyedik csoportba olyan válaszok kerültek, amelyek azt fejezték ki, hogy a nonprofit szervezetek egy része autonómiája megcsorbításától tart az együttműködés során. A hivatalitól erősen eltérő munkamódszerekre és munkastílusukra hivatkoztak, amelyet gyakran kénytelenek hivatalivá tenni az elfogadhatóság kedvéért. Ügyfeleik érdekképviselője érdekében gyakran belekényszerülnek olyan helyzetekbe, amikor csaknem pontosan úgy működnek, mint egy hivatal, és nem úgy, mint egy szolgálat. Ezáltal szociális munka-felfogásuk, és így egész tevékenységük alárendelődik a gazdaságilag erősebb fél akaratának. Csak azoknak az önkormányzatoknak a szakmai ellenőrzését kívánják elfogadni, amelyek járatosak a nonprofit szféra világában, és ismerik az új munkamódszereket.

„A nonprofit szervezet sajátossága, hogy egyaránt ellenáll a kizárólagos gazdasági érdekeknek és az intézményesült szemléletnek. A szociális munkában saját stílusát és felfogását követi, sokszor mintaadóként és mintaközvetítőként is fellép. Igyekszik példákat kidolgozni a szociális ellátás terén. Az együttműködésnél lehetőleg szeretné saját elképzeléseit megvalósítani, de erre, sajnos, nem mindig adódik lehetősége. Van olyan helyzet, amikor valósággal bűvészműtatványokra kényszerül, hogy elfogadtassa magát a hivatalal.” (Egy budapesti alapítvány vezetője.)

A kérdésekre adott válaszokból a következő fontosabb megállapításokra juthatunk:

1. Egy intézményesült struktúra és egy intézményesülő, a professzionizálódás szakaszába érő struktúra ellentmondásos és mégis erős egymásrataltsága látszik kibontakozni az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek között. Az intézményesültség különböző szintjein álló szervezeteknek nem könnyű elfogadniuk és megérteniük egymás működésének logikáját, még akkor sem, ha kemény gazdasági érvek szólnak az együttműködés mellett. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy az állami és a nem állami szervezetek szembenállása az utóbbi időben enyhül, ami véleményem szerint elsősorban a megújulásra kész önkormányzatok szemléletváltásának köszönhető. Az interjúk is azt erősítették meg, hogy a nonprofit szervezetek már eleve nagyobb együttműködési készséget áruáltak el, mint az önkormányzatok, hiszen ez

alapvető érdeküket, sok esetben túlélésüket szolgálja, míg a helyi kormányzat csak lassan vált nyitottá a nonprofit szektor felé. Ez valószínűleg azért van így, mert az együttműködéshez az állami szerepfelfogás radikális ártértelezése szükséges, ami nagyon lassú és nehéz folyamat. Annak az önkormányzatnak, amely valóban polgárait akarja szolgálni, fel kell ismernie kompetenciája határait, és be kell látnia, hogy szüksége van a nonprofit szervezetekre, mivel azok hatékonyan egészíthetik ki munkáját. Ahhoz azonban, hogy ezt felismerhessék, a nonprofit szervezeteknek be kell bizonyítaniuk, hogy mind szakmailag, mind pedig intézményesülésük tekintetében magas színvonalon állnak.

2. Mivel a nonprofit szervezetek költségvetésének túlnyomó hányada még mindig az önkormányzatoktól érkezik, nem állíthatjuk, hogy a nonprofit szervezetek és az önkormányzatok között teljes mértékben egyenrangú viszony jöhet létre. Többen utaltak is rá, hogy nem tudnak kikerülni kérelmezői szerepkörükből. Az elmúlt három évben a nonprofit szervezetekre vonatkozó adójogi szabályozásokat megszigorították, az adóalapról levonható támogatások köre is csökkent. A szigorító intézkedéseket állami részről azzal indokolták, hogy a korábbi visszaéléseknek, a korrupció lehetőségének szeretnének gátat állítani. A nonprofit szervezetek többsége – ahogyan ez a válaszból is kiderült – nehezményezte ezeket a lépéseket, az államtól való függés és a kiszolgáltatottság erősödését látta benne. Egy dologban azonban mindkét fél egyetért: ahhoz, hogy olyan demokratikus intézményi működés alakulhasson ki, amely megfelelő keretet nyújt a szerződések megkötéséhez, átfogó jogi szabályozás szükséges.

3. Nem kerülhető meg az intézmények alulfinanszírozottságának problémája. A pénzhiány az egész szektort sújtja, az intézmények szintjén mégis különböző mértékben és eltérő hangsúllyal jelentkeznek. A nonprofit szervezetek válaszadói közül sokan hangsúlyozták, hogy egy felelősségteljesebb állami szociálpolitikától (is) várják helyzetük javulását. Ezt az önkormányzatoktól sokan úgy értelmezik, mint a felelősség áthárítását, a csodatevő államba vetett hit továbbélését. Ez az egész problémakör erősen rányomja bélyegét mind az önkormányzati, mind pedig a nonprofit szakemberek gondolkodására, ami egyáltalán nem meglepő, hiszen ahol erős volt a centralizáció, ott az államot tekintették a közérdek legfőbb védelmezőjének. Szerencsés lenne, ha a jövőben a szociális szereplők elkerülnék a pénzügyi válság okán folytatott, vég nélküli vitákat, és mindenki abból főzne, amije van. Az állam valós tartalmat adna a szociális igazságosság és a társadalmi szolidaritás gyakorlatának, bizonyos alapvető társadalmi értékek védelmének, így valóban a közjó eszközévé válna. A nonprofit szektor pedig közvetítő és jelző szerepét betöltve segítené az állampolgárok és a kormányzat közötti jobb viszony kialakítását. Ennek nyomán a kormányzás új modellje születhetne meg, amelynek értelmében nem egyszerűen a közszolgáltatások biztosításáról lenne szó, hanem a különböző szektorok – állami, nonprofit, magán – közötti összefogásról a közösségi szükségletek magasabb szinten történő kielégítése érdekében. Egy ilyen partneri viszony kialakítása a szociális ellátásban részt vevő valamennyi fél között egyre több intézmény számára vált fontossá az elmúlt időben.

4. Az eddigi vizsgálat alapján elég világosan kirajzolódik, hogy egyre több intézmény ismerte fel az innovatív megoldások szükségességét az állandósuló pénzhiány kiváltása érdekében. Elméletileg a kisebb, a fogyasztóhoz közelebb álló szervezetek inkább hajlamosak újítások bevezetésére, mint a nagy intézmények, de ezt a feltevést az eddigi eredmények nem erősítették meg. A vizsgálatban szereplő önkormányzatok ugyanolyan mértékben mutatkoztak hajlandónak innovációs megoldások bevezetésére, mint a nonprofit szervezetek. A problémát kevésbé az új megoldások kialakítása, mint inkább a régi, beidegzett mechanizmusok elvetése jelentette. Ez lehetett az oka annak a bizonyos mértékig elutasító magatartásnak is, amelyet a nonprofit szervezetek „kísérletezgetéseivel” szemben néhány önkormányzat tanúsított. A részt vevő felek még igencsak az elején tartanak egy kölcsönös tanulási folyamatnak, a kreatív ötletek átadásának és a különféle civil technikák elsajátításának. A szociális ellátó rendszer modernizációja azonban megkívánja ezek széles körű alkalmazását, mivel nagy nyomás nehezedik rá, hogy minél kisebb pénzkiadással oldja meg a szociális problémákat. Ez egyben azt is feltételezi, hogy összerosódnak a határok a nonprofit, a magán és az állami szféra között, egyre több magán- vagy nonprofit szolgáltató vesz részt a közszolgáltatások biztosításában, ahogyan ezt sok más ország gyakorlatában is láthatjuk. Miközben az állami visszavonulás és az állam leépülésének hangsúlyozása mindennapi szociális retorikánk részévé vált, helyi szinten ennek éppen ellenkező jelei is tapasztalhatók: az önkormányzatok jelentős része óriási erőfeszítéseket tesz a szolgáltatások javítása érdekében, erős és aktív helyi politikát folytat. Nem annyira az elkötelezettség és az újtó szándék, mint inkább a bizalom és a megértés hiányzik szemléletükből az egyéb szektorokkal kapcsolatban.

Tény, hogy a gúzsba kötve táncolás kényszere senkit sem lelkesít, de ebből a szorításból csak együttes erővel lehet kibújni. Ennek felismerése vezethet el egy új, eredményesebb helyi jóléti politika kialakításához.