Watch Dog ("Őrkutya")

2. FÜZET

Szerkesztette:
Dr. Bényei Andrásné ügyvezető igazgató
Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége
Dr. Kövér Ágnes ügyvezető
Jogklinika és SL Oktatási és Kutatási Alapítvány

Kiadja a Nonprofit Humán Szolgáltatók Országos Szövetsége
Felelős kiadó: Dr. Hegyesi Gábor

Megjelent: 500 példányban, a ZORO Stúdió Kft. gondozásában

A programot a Miniszterelnöki Hivatal, a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium és a Szociális Szakmai Szövetség támogatta

WD FÜZET II

A Sorozat 2. száma azt vizsgálja meg,

- hogyan alakítja át a civil társadalmat az állami feladatvállalások lehetőségének rendszere,
- hogyan alakítja át a civil szervezetek belső szerkezetét, felelősségi és szervezeti struktúráját;
- milyen viszonyban van egymással az állami, önkormányzati szervezet és a nonprofit szervezet,
- milyen garanciákat kellene kialakítani annak érdekében, hogy az állami szektor dominálhassa a civil partnert,
- mik az akadályai annak, hogy az állami szektor, önkormányzati szektor még mindig nem használja ki a civil szervezetekre történő feladat áthárítás lehetőségét.

A füzetekben található kategóriák az alábbiak

1. Egy szabály melyet a jogalkotók nem gondoltak komolyan: Hiányzó feltételek

Vannak szabályok, melyek igen jó volna, ha megvalósulnának és a legnemesebb jogalkotói szándékot fejezik ki. Minden elismerésünk azoknak, akik ilyen jó szándékú szabályokat fontosnak tartanak megfogalmazni. Azonban, ha a szabály végrehajthatóságának a feltételeit: intézményi, anyagi, végrehajtási feltételeit, vagy ellenőrzési lehetőségét, és ha olyan a szabály és ez szükséges, a megszegése esetén kiszabandó jogkövetkezményt, vagy szankciót nem tartalmazza, akkor csupán jó kívánság marad szükségszerűen. Nagy kérdés, hogy szabad-e kívánság szabályokat alkotni, szabad-e a jogszabály értékét lerontani azzal, hogy a végrehajtásához szükséges feltételrendszert nem hozzuk létre. Arról nem is beszélve, hogy szabad-e az embereket, a civil szervezeteket olyan helyzetbe hozni, hogy ők megkísérlik végrehajtani az adott szabályt, mely lehetetlen, s ennek összes következményét személyes életük és működésük szintjén szenvedik el.

2. Pontatlan, érthetetlen szabály:

Amikor a jogszabály címzettje nem érti, hogy pontosan milyen tevékenységet várnak el tőle a szabály alapján.

3. Hipokrita szabály, mely úgy tesz, mintha valami működne, vagy lenne, de nincs valójában:

Olyan szabály, mely látszólag jogvédelmet biztosít bizonyos csoportok számára, de olyan eszközök használatát igényli, mely az adott csoport számára elérhetetlen.

4. **Egymásnak ellentmondó szabályok:**
   Különböző forrásból származó szabályok egymásnak ellentmondanak.

5. **Szabályok, melyek a működés lényeges körülményeit tisztázatlanul hagyják, és helyet hagynak az egyedi önkénynek**

6. **Be nem tartott szabály, jogszabály ellenes intézményi, vagy egyéb gyakorlat**
   Az az eset, amikor szabály ugyan létezik, de a napi intézményi gyakorlatok felülírják annak érvényességét.

7. **Önmagának ellentmondó szabály, és a fő szabálynak ellentmondó végrehajtási rendeletek, utasítások**
   Amikor a szabály önmagában, vagy végrehajtási utasításaiban hordoz olyan ellentétet, mely következtében az meg nem valósítható.

8. **Törvényhely hiányok, joghézagok**
   Hiányzó törvényhelyek, törvényekből kimaradt társadalmi csoportok.

CIVIL SZERVEZETEK - ÁLLAMI FELADATOK

1993. évi III. törvény lehetővé teszi, hogy a civil szervezetek részt vállaljanak állami, önkormányzati feladatok ellátásában. Ennek keretében a civil szervezetek állami feladat ellátására vállalhatnak kötelezettséget feladatellátási szerződés keretében.
Hogyan alakítja át a civil társadalmat az állami feladatvállalások lehetőségének rendszere?

Esettanulmány egy civil szervezetről

1. **A Fészek egyesület történetének rövid bemutatása**
2. **Egyesület társadalmi szerepvállalása és annak nehézségei**
3. **Az állami feladat ellátás hatásai és következményei az Egyesület belső viszonyaiban**
4. **Új jelenségek a civil szervezetek világában**

1. A Fészek egyesület történetének rövid bemutatása

A Fészek Egyesület nevelőszülői családok, volt gyermekvédelmi gondozásban élő fiatalok és az ő tevékenységüket segítő szakemberek szervezete. 1993-ban alakult önsegítő, érdekérvényesítő céllal, mára azonban már több feladatot is ellát a gyermekvédelem területén (1998. után erőteljes növekedésnek indult a szervezet). Elsősorban Pest megyében, de tevékenysége az egész ország területére kiterjed. Az egyesület 1998-ban kiemelkedően közhasznú szervezetté vált. Az egyesület által ellátott tevékenységi körök:

- **nevelőszülői és helyettes szülői hálózat fenntartása,**
- **gyermekjóléti szolgálat működtetése,**
- **helyettes nevelőszülői képzések tartása,**
- **az átmeneti gyermekotthona (Érd) pedig gyermekek átmeneti gondozását végzi.**[1]

Alapellátás keretében több településsel van feladat-ellátási szerződésük: Érd, Diósd, Százhalombatta. A szervezet egyedülálló abban, hogy civil szervezetként egyaránt végez alap- és szakellátási feladatokat a gyermekvédelem területén.

---

[1] 259/2002. (XII. 18.) Korm. Rendelet /A gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatótevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről
5. § g) gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység: a gyermekjóléti alapellátás, illetve a gyermekvédelmi szakellátás keretében - működési engedéllyel - végzett tevékenység, függetlenül a feladatellátás e törvényben nevesített formájától és módjától; a szolgáltató tevékenység célja a gyermekjólétnek, azaz a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, személyi, vagyoni és egyéb jogainak biztosítása,

2. Az egyesület társadalmi szerepvállalása és a feladatellátással kapcsolatos nehézségek

Az 1997. évi XXXI. Tv. (a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról) alapján a szervezet a nevesített önkormányzati hatáskörbe tartozó gyermekvédelmi alapellátás és intézményi ellátási kötelezettségekből vállalta átmeneti gyermekotthon működtetését, és helyettes szülői ellátás biztosítását. Az előbb említett 1997. évi XXXI. Tv. alapján, 2004. januártól a települési önkormányzatoknak lakosságszám alapján gyermekjóléti szolgáltatások körében további ellátási kötelezettségei keletkeztek.[2]

Megjegyzendő, hogy a **2003 évi IV. törvény** az e területen tapasztalható súlyos lemaradásokra való tekintettel az önkormányzatok részére egy éves haladékot adott az intézmények létrehozására, ennek értelmében az önkormányzatoknak még nem kell, pl. átmeneti gyermekotthonokat létrehozniuk a törvény alapján 2004-ben.

A Fészek Egyesület által **Érden fenntartott átmeneti gyermekotthon az egyetlen működő intézmény Pest megyében.** Az otthon működése óta (1999-től) összesen 174 gyermek átmeneti gondozását látta el. Az elhelyezés indoka a legkülönfélébb lehet, a leggyakrabban a szülő, gyám betegsége, a gyermek magatartási problémái, a szülői bántalmazás és a hajléktalanság. A 14 férőhelyes otthon 0-18 éves kor közötti gyermekek és fiatalok elhelyezését, 24 órás felügyeletét és teljes körű ellátását végzi. Az otthonban az elhelyezés maximális időtartama 12 hónap, melyet rendkívüli esetben 6 hónappal meg lehet hosszabbítani.

A Fészek Egyesület, 2004 januárjában 8-10 települési önkormányzatnak írt levelet abból a célból, hogy feltérképezze, hajlandóak-e együttműködni az egyesülettel az önkormányzati feladatok ellátásban, de az interjú idejéig (2004. február közepe) **egyetlen érintett település sem**

---

[2] 1997. évi XXXI. Törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
94. § (3) Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén
a) tízezernél több állandó lakos él, bölcsődét,
b) húszezernél több állandó lakos él, az a) pontban meghatározottak mellett gyermekek átmeneti otthonát,
c) harmincezernél több állandó lakos él, az a) és b) pontokban meghatározottak mellett családok átmeneti otthonát,
d) negyvenezernél több állandó lakos él, az a)-c) pontokban meghatározottak mellett gyermekjóléti központot [40. § (3) bek.] köteles működtetni.
(4) A megyei jogú város lakosságszámtól függetlenül köteles gyermekjóléti központot működtetni.

válaszolt a megkeresésre. Pedig a személyes gondoskodás keretébe tartozó és az önkormányzat hatáskörébe tartozó gyermekjóléti alapellátások igen széleskörűek. [3]

Nagy kérdésként merül fel, hogy ha az önkormányzatok nem kötnek feladat ellátási szerződést civil szervezetekkel, akkor ki, kik látják el a törvényben felsorolt feladatokat és valójában érvényesül-e a törvény alkotó szándéka, ha más jogszabályok és intézményi gyakorlatok ellentétes érdekek érvényesülését teszik lehetővé?

Az 1997. évi XXXI. Tv. 49. § (1) a helyettes szülők jogintézményét vezeti be[4], mely az egyesület ügyvezetőjének álláspontja szerint **eleve megvalósíthatatlan intézmény, ugyanis nincs hozzá megfelelő pénzkeret rendelve**, így a szülők részéről egyedül a személyes elkötelezettség az, ami éltetheti. [5]

Alapesetben az állami feladatellátás finanszírozása 1/3-os állami és 2/3-os önkormányzati forrásbiztosítással történik. Egy intézményi példával élve egy 12 férőhelyes átmeneti gyermekotthon fenntartása éves szinten mintegy 20-22 millió forint, ahol a bérkifizetés, az ezzel járó közterhek és az egyéb állandó költségek megközelítőleg a teljes összeg 80%-át teszi ki.

A nevelőszülőktől kikerült **fiatal felnőttek (18-24) utógondozása sem megoldott** megyei szinten[6]. **Sem forrás, sem intézményhálózat nem kapcsolódik hozzá.** A régóta halogatott közigazgatási reform (a megyék és régiók, illetve Budapest és Pest megye vitája a regionalizmusról) nagyban

[3] A törvény előírja: egy családnál a saját eltartásra szoruló gyermekeket is beleszámítva, legfeljebb 5 gondozott gyermek lehet. Ettől testvérek esetén el lehet térni. Vagyis ha már ott van 1 gyermek a nevelőszülői családban, és kiderül, hogy további 1-2 testvére is nevelőszülőkhöz kell, hogy kerüljön, akkor a gyermekek érdekeire való tekintettel (vagyis, hogy a testvérek egy helyen nevelkedjenek) létszámon felül is kerülhetnek ugyanabba a családba.
Ezzel azonban nem érdemes operálni (bár a családok nagyon szeretnék), mert olyan mértékben túlterhelődnek, hogy az alap feladataikat sem lesznek képesek a végén ellátni. Tehát szakmailag csak elfogadható indokkal támogatható ez a megoldás, „üzleti- alapnak" semmiképpen sem jó.
2003. évi IV. tv. az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.
15. § (2). a) a gyermekjóléti szolgáltatás,
b) a gyermekek napközbeni ellátása,
c) a gyermekek átmeneti gondozása.
(3). A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekvédelmi szakellátások:
a) az otthont nyújtó ellátás,
b) az utógondozói ellátás,
c) a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás.
(4). A gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések:
a) a védelembe vétel,
b) a családba fogadás,
c) az ideiglenes hatályú elhelyezés,
d) az átmeneti nevelésbe vétel,
e) a tartós nevelésbe vétel,
f) a nevelési felügyelet elrendelése,
g) az utógondozás elrendelése,
h) az utógondozói ellátás elrendelése.

[4] 49. § (1) A helyettes szülő a családban élő gyermek átmeneti gondozását - a működtető által készített egyéni gondozási-nevelési terv alapján - saját háztartásában biztosítja.
(2) Helyettes szülő az a huszonnegyedik évet betöltött, cselekvőképes, büntetlen előéletű személy lehet, aki
a) személyisége, egészségi állapota és körülményei alapján alkalmas a gyermek átmeneti gondozására, és vállalja, hogy a szükséges ideig a nála elhelyezendő gyermeket gondozza, neveli, feltéve, hogy vele szemben nem áll fenn a 15. § (8) bekezdésében meghatározott kizáró ok, és
b) a külön jogszabályban meghatározott tanfolyamon eredménnyel részt vett.
(3) A helyettes szülő egyidejűleg - saját gyermekeit is beszámítva - legfeljebb 5 gyermek gondozását végezheti.
(4) A helyettes szülőket a működtető
a) külön jogszabályban meghatározott szakmai követelmények figyelembevételével kiválasztja, felkéri, felkészíti, nyilvántartásba veszi, és
b) tevékenységükben folyamatos szakmai tanácsadással segíti, továbbá
c) folyamatosan ellenőrzi a nevelési díj és a külön ellátmány felhasználásában, a szakmai tevékenységük ellátásában.
(5) A helyettes szülőt a gyermek ellátására az 56. § szerinti nevelési díj és külön ellátmány illeti meg.
(6) Különösen indokolt esetben a helyettes szülő kérelmére vagy beleegyezésével a (3) bekezdésben meghatározott gyermeklétszámtól - a gyermek érdekében - el lehet térni.
(7) A helyettes szülő tevékenységét az e törvényben meghatározott helyettes szülői jogviszonyban végzi.

[5] 49. § (1) A helyettes szülő a családban élő gyermek átmeneti gondozását - a működtető által készített egyéni gondozási-nevelési terv alapján - saját háztartásában biztosítja.

[6] 53/A. § (1) A gyámhivatal által elrendelt utógondozói ellátás keretében a fiatal felnőtt számára
a) szükség esetén a 45. § (1) bekezdése szerinti teljes körű ellátást, és
b) az önálló élet megkezdéséhez szükséges személyre szóló tanácsadást, a társadalomba való beilleszkedés elősegítése érdekében segítségnyújtást (a továbbiakban: utógondozás) kell biztosítani.
(2) Az utógondozói ellátást nevelőszülő, gyermekotthon, utógondozó otthon vagy az általuk, illetve a területi gyermekvédelmi szakszolgálat által működtetett, lakhatást nyújtó külső férőhely, különösen albérlet vagy egyéb hely (a továbbiakban: külső férőhely) biztosítja.
(3) Az utógondozói ellátást nyújtó és a fiatal felnőtt az utógondozói ellátás konkrét formájáról, módjáról és mértékéről a külön jogszabályban foglaltak szerint megállapodást köt.
49. § (1) A helyettes szülő a családban élő gyermek átmeneti gondozását - a működtető által készített egyéni gondozási-nevelési terv alapján - saját háztartásában biztosítja.
(3) Az utógondozói ellátást nyújtó és a fiatal felnőtt az utógondozói ellátás konkrét formájáról, módjáról és mértékéről a külön jogszabályban foglaltak szerint megállapodást köt.
56. § (1) A nevelőszülőt az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek, valamint a volt gondozott fiatal felnőtt ellátására nevelési díj illeti meg. A nevelési díj legalacsonyabb összege - gyermekenként - az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 120%-a.
(2) A nevelési díj az öregségi nyugdíj legkisebb összegének
a) százötven százaléka, ha a nevelt gyermek a 82. § (1) bekezdésében meghatározott megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság által készített szakvélemény szerint súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutat, illetve pszichoaktív szerekkel küzd,
b) száznegyven százaléka, ha a nevelt gyermek tartósan beteg, illetőleg fogyatékos.
(3) A nevelőszülő a nevelési díj mellett külön ellátmányban is részesül a gyermek ruházatára, tankönyvére, tanszerére és a tanulmányai végzéséhez szükséges egyéb eszközökre, a gyermek költőpénzére, valamint a lakásfenntartás költségeinek kiegészítésére. Az ellátmány éves összege nem lehet kevesebb - gyermekenként - az éves nevelési díj 25%-ánál.
(4) A (3) bekezdésben meghatározott külön ellátmányt elsősorban pénzben biztosítják, és a nevelési díjjal együtt havonta folyósítják.
(5) A nevelőszülő az (1)-(3) bekezdésben meghatározott juttatásokat kizárólag a gyermek megfelelő ellátására fordíthatja.

akadályozza az intézményhálózat kialakulását. Az ügyvezető megjegyzése szerint: „az EU régiók létesítéséről volt egy-két nagy konferencia, de az óta semmi hír az ügyben". Valójában a **közigazgatási reform** és a régiók kialakítása alapvető akadályát képezik a törvényben megfogalmazott intézményhálózat kialakításának.

Az egyesület működésének korai szakaszában, a vezetőség, a nevelőszülők és a gyerekek alkották ezt a közösséget. A feladatok jellegének megváltozásával, állami feladatok ellátásának a lehetőségével, a klasszikus civil szervezet fejlődése is sajátos irányt vett, önálló intézményeket hozott létre és működtet folyamatosan. **Jelenleg 16 főállású és 10 vállalkozói szerződéssel működik.**

Szervezeti szempontból az volna a legracionálisabb, ha helyi csoportok jönnének létre, és ettől elkülönülne a központi adminisztráció. A helyi csoportok a szakmai programot biztosítanák. Ez a modell meg is valósult Tiszakécskén, annak köszönhetően, hogy ott van néhány karizmatikus személyiség, akik összetartják a csoportot (1 család: nevelőszülők és tanácsadók).

A felsorolt nehézségek ellenére, el kell mondjuk, hogy a Fészek Egyesület igen sikeresen felelt meg az állami feladatok ellátását lehetővé tevő kihívásnak, de ennek következtében további, már nem csupán külső, hanem belső, szervezeti nehézségekkel kellett szembesülnie.

3. Formai, szervezeti elégtelenségek – feszültség a tartalom és a forma között
Az állami feladat ellátás hatásai és következményei az Egyesület (civil szervezetek) belső viszonyaiban

Az Egyesület felépítése:

Elnökség: 3 tagú + nemrégiben 2 új tag került kijelölésre, akik a tagságból kerületek kinevezésre, és a tagság ellenőrzési szerepét igyekeznek fokozni

Elnök: nagy tekintélyű szakmabeli, nevelőszülő, de tanácsadói munkájáról lemondott, az ügyvezető munkájával teljesen elégedett. Nemrégiben állapítottak meg számára tiszteltdíjat, nem fizetett alkalmazott.

Elnökhelyettes: nevelőszülői tanácsadó, társadalmi munkában látja le feladatát.

Titkár: szociális asszisztens, fizetett alkalmazott, az ügyvivő napi munkájának segítője.

A két új vezetőségi tag: a tagság ellenőrzési képességét erősíti.

Ellenőrző bizottság: ténylegesen nem működő szerv, a kinevezett tagok folyamatosan lemondanak, ezt azzal indokolják, hogy **túl nagyra nőtt a**

szervezet és a gazdálkodás, könyvelés számukra teljesen átláthatatlan. Jelenleg 3 tagú szerv, de ketten máris lemondtak, 1 tag maradt.

Közgyűlés: 109 tagból áll, akik javarészt nevelőszülők, szakmabeliek (ezen a területen szokás volt, hogy egy új szervezet alapításakor a gyermekvédelemi szakemberek beléptek egymás szervezeteibe) és szimpatizánsokból, nevelőszülői képzésre váró személyekből áll.

A közgyűléssel kapcsolatos ügyvezetői megjegyzés: a közgyűlésen a tagság kb. 1/3-a, fele jelenik meg, ezért a közgyűlés elsőre sohasem szavazatképes. Ugyanakkor az egyesület kötelékében 153 nevelőszülő tevékenykedik, ami annyit jelent, hogy többen nem tagok. Mivel a tagok az egész országban szétszórtan laknak, a közgyűlésen való részvételük nehézkes, hisz sokan gyakorló nevelőszülők. Fontos tényező továbbá az utazási költség és az, hogy a gyermekeket nem lehet egyedül hagyni. Habár az ügyvezető időben, jogszabályoknak, alapszabálynak megfelelően értesíti a tagokat, pl. napirendi javaslatokról, általában az történik, hogy a helyszínen jelentkeznek új napirendi pontokkal a tagok, ezek napirendre vétele azonban az alapszabály rendelkezései miatt nem lehetséges. Ez elégedetlenséget szül. Szóba került, hogy a szavazati jogukat a jelen nem lévő tagok átruházhassák a jelenlévőkre, de az ügyészség az alapszabály módosításakor ezt megóvta, arra való hivatkozással, hogy a demokratikus döntéshozatal sérülne.

A tagságban az eredeti alapítók közül maradt néhány fő, akik az ügyvezetéssel szemben hangot adnak elégedetlenkedéseiknek. Nem értik, hogy munkavégzés, gyermeknevelés (30-40 gyermek felnevelése) után miért jár nekik **csupán díj, míg az ügyvezetés rendes fizetést kap** (az egyesületnél 16-an főállásban és 10-en vállalkozási szerződéssel végeznek munkát). Az elégedetlenkedő tagok az érdi átmeneti otthon bezárását szeretnék, s úgy látják, hogy ezzel több pénzhez juthatnának, mint nevelőszülők. Az „lázadók" úgy gondolják, hogy az egyesület éppen azért alakult annak idején, hogy a GYIVI pazarló gazdálkodásából kilépve, hatékonyabban képviselhesse a gyermekek érdekeit, azaz több pénzt kapjanak. Félnek attól, hogy az ügyvezető és érdekcsoportja az érdi átmeneti otthonban működő irodával, rátelepszik az ő pénzügyi forrásaikra.

Elnökség és az ügyvezetés viszonya: az ügyvezetőnek kiváló személyes kapcsolata van az elnökséggel. Az elnöksége maradéktalanul meg is bízik benne. Ennek ellenére az ügyvezető saját maga számára készített munkaköri leírást, mivel számos nem ügyvezetői feladatot is ellát és az elnökség érdemben nem irányítja őt.

Szakmai beszámoló: Az Egyesület vezetősége hivatalból, rendszeresen értesül az intézmények működéséről, és szakmai programjaik megvalósulásáról. Írásos beszámolási kötelezettsége évente egyszer van, a

Közgyűlés felé. Ekkor kerül elfogadásra a közhasznúsági jelentés is, melynek csak egy eleme a hivatkozott szakmai beszámoló.

A jelentés a kötelező tartalmi elemeken túl azokat a pontokat részletezi, amelyek a tagság fokozottabb érdeklődésére tartanak számot. Ezen kívül szakmai beszámoló készül a szerződött Önkormányzatok felé, mely tartalmazza az átmenti gondozás helyzetét az adott település vonatkozásában.

Itt kell megjegyezni, hogy bár elméletben elkerülhetetlen a **fenntartó és a működtető feladatainak szétválasztása**, a gyakorlatban sajnos ez még **megvalósíthatatlan a civil szervezetek esetében**. Az Egyesület elnökségének tagjai (a fenntartó képviseletében) társadalmi munkában, díjazás nélkül, szabadidejükben látják el feladataikat, nem várható el tőlük, hogy olyan szintű felkészültséggel, intenzitással és naprakészséggel dolgozzanak, mintha fizetett alkalmazottak lennének. Vagy az elnökség munkája várhatóan továbbra is megmarad a lelkes amatőrség szintjén, vagy a szabályszerű, szakmailag korrekt, de gazdaságilag is működőképes ellátás érdekében elviselhető az átfedés a fenntartó és a működtető szerepkörében.

Láthatóan az egyesület egyik legnagyobb dilemmája a **növekedés és az átalakulás**. A sikeresen elvégzett feladatok, új intézményi, szervezeti formát követelnek az Egyesület részéről. A lehetséges átalakulási irányok az Egyesület keretén belül az intézmény alapítványi, vagy KHT jogi formába való átalakítása. Az ügyvezető magát elsősorban menedzsernek tartja, ő írja a pályázatokat és ő a fő pénzszerző, és nem kíván elmélyedni az egyesületet megosztó belső vitákban. Az ügyvezetés egyébként a tagsággal való kapcsolatát belső hírlevél kiadásával is igyekszik javítani. Az ügyvezetés és az elnökség létrehozott egy díjat is (emlékplakett), hogy a szülő és a gyermekgondozásban kiemelkedő eredményt elért személyeket díjazzák.

Az Egyesület szempontjából mi lehet a legoptimálisabb megoldás? Az ügyvezető szerint 1998. előtt, amikor az egyesület még nem gazdálkodott állami forrásokkal, nem vállalt át állami feladatokat a vezetőség döntött lényeges kérdésekben, a tagság gyakorlatilag rábólintott, elismerve ezáltal a vezetőség szakmai kompetenciáját. Az ügyvezető szerint erős most is erős vezetőségre lenne szükség, de a jelenlegi megnövekedett feladatok arányában. Az 5 tagú elnökségnek az egyesület működéséért, a tagsággal való kommunikációért vállalnia kell a felelősséget.

A Szervezeti és Működési Szabályzat régi és elavult, tartalma nem érvényesül a gyakorlatban. Ennek oka, hogy az egyesület közgyűlés 2 éve próbálkozik, félsikerekkel az Alapszabály módosítással.

Fegyelmi szabályzat: nem világos a szövegezése, „aki nem fizeti a

tagdíjat, azt automatikusan kizárják" kitételt nehezményezte az ügyészség. Egy tag esetében merült fel, aki 1999 óta nem teljesíti tagdíjfizetéssel járó kötelezettségeit, a közgyűlés egyébként megszavazta, hogy nem tag.

4. Új jelenségek a civil szervezetek világában

Az egyesület alapító céljai megvalósulásának, vagyis hogy **a gondozott gyermekek a lehető legjobb ellátást kapják meg**, számos akadálya van.

Az elmúlt években ugyan e cél megvalósítására több **pénzügyi forrást** sikerült bevonni a szervezetbe, **a közfeladatok ellátása, a programok lemenedzselése és korrekt adminisztrációja** ugyanakkor komoly (jogi, munkajogi, könyvelési) **szakértelmet igényel**. Ezeket azonban az egyesület tagsága és elnöksége, felügyelő bizottsága, mint klasszikus civil szerveződés, nem tudja kezelni. Bár, az ilyen ügyek kezelésére létrejött új intézményi szerveződés az un. **ügyvezetés, a professzionális menedzsmentet és ügyvitelt képviseli**, ez a szervezeti egység nehezen értelmezhető a polgári önszerveződésben szocializálódott tagok számára. Sőt, sokszor kifejezetten ellenségesen és gyanakodva viszonyulnak működéséhez és képviselőihez is. Átláthatatlan a tagok számára a több tízmilliós pályázati pénzek felhasználásának rendszere, amely fokozza a bizalmatlanságot és a feszült, ellenséges légkört.

A civil szférában egyre gyakrabban figyelhetünk meg ilyen vagy hasonló jelenséget. A helyzeten **a szervezeti viszonyokat és felelősségeket tisztázó jogszabályi háttér**, s ezen kívül, olyan szolgáltatásokat nyújtó, a civil szervezetek működését és problémáit jól ismerő, **segélyforrás szervezetek működése és elérhetősége** volna kívánatos, amelyek képesek **a szervezeti konfliktusok feltárására, szervezeti tanácsadásra, szervezetfejlesztésre és képesek a helyes megoldások felé segíteni a krízisben lévő civil szervezeteket.**

Nagy valószínűséggel a jogszabályalkotásnak is követnie kell a jelenleg folyamatban lévő változásokat és proaktív módon, vagy már a változások megkezdődését követően kellene megteremteni a jogi feltételeit egy olyan helyzetnek, melyben a civil szervezet állami közfeladatot ellátó intézményt üzemeltet saját keretein belül. Iránymutatást kellene adni a jogszabálynak arra, hogy **hogyan viszonyuljanak egymáshoz az egyes szervezeti keretek**, valamint tisztán meg kellene határozni azt, hogy **melyek azok az alapvető hatásköri összeütközések**, amelyek aláássák mind a civil szervezet, mind intézménye törvényességét és működésének biztonságát.

Ehelyütt hozzuk példaként az egyik magát megnevezni nem kívánó

civil szervezet példáját, ahol az egyesület vezetőségének minden tagja fizetett alkalmazottja az egyesület intézményének. Ebben az esetben **nem lehet tudni, hogy ki kinek a főnöke, ki miért felelős.** Az egyesület vezetőségének elnöke főnöke az egyesületi intézmény vezetőjének, a mindennapi munka során azonban, az intézmény vezetője a főnöke a vezetőség minden tagjának, beleértve az elnököt is. Elvileg az intézmény vezetőjének (az ügyvezetőnek) nincs aláírási és döntési joga, hiszen szervezete nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel. Az egyesület elnöke azonban, akinek mindezen joga meg lenne, nem látja át az intézmény működését, nem tud semmit tenni a pénz szerzés és a pénz elköltés menedzselése érdekében. Olyannyira, hogy nem is mer felelősséget vállalni aláírásával azért a több tízmillióért, amelyet az ügyvezető menedzsel. Ugyanakkor egzisztenciálisan tökéletesen kiszolgáltatott az intézmény működésének, és az ügyvezető sikeres tevékenységének.

Ennek a szemmel láthatóan jogilag nonszensz helyzetnek a megoldása egyre sürgősebb. A vizsgálat során csak Pest Megye területén 4-5 olyan szervezettel találkoztunk, amelynek nagyon hasonlóak a problémái és jelen körülmények között képtelenek megoldani azokat, jogi szabályozás hiányában. Ugyanakkor egyértelműen megállapítható, hogy a szervezeti fejlődésnek és növekedésnek ez az általunk ismertetett módja elkerülhetetlen a civil társadalom számára, jó esetben. Mert rossz esetben, azok a szervezetek, amelyek nem tudnak részt venni az egyre kiterjedtebb lehetőségeket nyújtó társadalmi szerepvállalásban, előbb a vegetálás, majd a megszűnés útjára lesznek kényszerítve.

Az 1993. évi III. törvény elsődleges célja az volt, hogy a civil társadalom szerveződéseit egyre inkább bevonja állami feladatok ellátásába. Ennek sok racionális oka volt, az egyik nyilvánvalóan az a racionalitás, mely szerint olcsóbb, hatékonyabb és a végeredményt tekintve magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújthat a kis civil szervezet, mint az állami, vagy önkormányzati monstre szervezetek, melyek drágán, bürokratikusan és sokszor öncélúan működnek. Ez a nemes és praktikus szándék hozta létre ezt az új helyzetet, melyet nem készített elő a nonprofit szervezetekre vonatkozó szervezeti jogi szabályozás. A sikeresnek mondható civil szervezetek kudarcához vezethet a jelenlegi helyzet, amely tökéletes káoszt teremtett e szervezetek felelősségi és igazgatási struktúrájában.

HELYI ÖNKORMÁNYZAT ÉS CIVIL SZERVEZET SZERZŐDÉSES KAPCSOLATA A DOMINANCIA ÁTALAKÍTÁSA PARTNERI VISZONNYÁ A CIVIL FÉL FOKOZOTT JOGI VÉDELMÉVEL

Az esettanulmány egy szociális non-profit szervezet és a helyi önkormányzat között kötött ellátási szerződés létrejöttének körülményeiről, valamint megvalósulásáról szolgál tanulságokkal.

A szerződéses kapcsolat feltételei a szociálpolitikában

A szociális ellátórendszer szabályozására megalkotott „A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló" 1993. évi III. törvény már hatályba lépésekor tartalmazta azt a pontot, amelyben legálisan elismeri **a helyi önkormányzatok és nem állami szervezetek között történő szerződéses kapcsolatokat.** Az ún. „feladat ellátási szerződések" ily módon lehetőséget biztosítanak a helyi önkormányzatoknak (települési vagy megyei szinten egyaránt) arra, hogy törvényben kötelezett szociális feladataikat **nem állami szereplőknek** (for-profit, egyházi, vagy nonprofit szervezeteknek) adják át, az ellátási formához kapcsolódó normatív támogatás teljes vagy részleges (megállapodás szerinti) összegével együtt.

A megszülető törvény bár említi ezt a lehetőséget, kereteit csak nagy vonalakban szabályozta. A részletesebb szabályozásra csak a 90-es évek végén került sor, amikor mindkét oldalon (önkormányzat – nem állami szféra) enyhülni látszottak a 90-es évek közepéig oly jellemző sztereotípiák és előítéletek, s amikor mindkét oldal kezdi felismerni a törvényszöveg adta lehetőségeket és előnyöket.

A szociális törvény ma már konkrétabb kereteket szab az ellátási szerződésekre vonatkozóan, előírja annak tartalmát, időtartamát, de a keretjellegű szabályozás következtében a gyakorlatban igen különböző ellátási szerződések születtek. A szociálpolitikában a 90-es évek elejétől lezajló decentralizációs folyamatok ugyanis azt eredményezték, hogy egymástól teljesen eltérő helyi szociálpolitikai modellek születtek.

A szerződéses kapcsolatok, a nem állami feladat átvállalás legális lehetősége mindenképpen örvendetes, és új utakat nyit a szektorok együttműködésében, ugyanakkor régi-új problémák megjelenését is magában hordozza.

Az állami és nem állami szervezetek helyi kapcsolataiban ugyanis fontos gyakorlati kérdésként merül fel, **hogyan viselkedik a helyi önkormányzat a finanszírozói szerepkörben, mennyire tudja például egy non-profit szervezet megőrizni függetlenségét akkor, ha forrásainak egy jelen-**

tős részét a helyi önkormányzat biztosítja.

A non-profit kutatók a 90-es évek közepén-végén folyamatosan vizsgálják e kérdést, azonban az évezred végén még nyitva hagyják, mivel még nem látják eldöntöttnek a két szektor formálódó, új típusú kapcsolatrendszerét. Kuti Éva az „állami dominancia vagy partneri viszony" fogalmakat használja, mindkét fejlődési útra lát esélyeket 1998-ban írott könyvében[7].

A dominancia megvalósulása az állami szervek régi, rendszerváltást megelőző vagy talán még mélyebb történelmi szerepéből és beidegződéseiből adódik. A tapasztalatok alapján, nem csak egészen kis településeken, hanem nagyobb városokban is tovább él az **a szemlélet, mely szerint az állami szektor valamennyi szektor fölött áll, a nem állami szektor pedig alárendelt helyzetben van.**

A helyzetet az itt következő esettanulmányra vetítve, a szerződéses kapcsolatokban a finanszírozó, forrást biztosító helyi önkormányzat gyakran, mint a non-profit szervezetek „jótevője" jelenik meg, s ezt a szerepét (s egyben a kiszolgáltatottságot) direkt, vagy indirekt módon képes jelezni a civil szervezetek irányába.

Az előzmények

A szóban forgó civil szervezet – az ellátási szerződést megelőzően – több éve végzett saját régiójában több irányú szociális tevékenységet. A szociális szolgáltató tevékenységre (szociális alapellátási forma kiszerződése) a helyi önkormányzattal kötötte meg az elemzés tárgyát képező ellátási szerződést.

A szervezet korábbi működését főként pályázati támogatásokból finanszírozta. Egy innovatív szolgáltatásra vonatkozóan – melyet a helyi önkormányzat fontosnak és a helyi közösség számára hasznosnak ítélt – már több évvel ezelőtt szerződést kötött, mely szerződés is az ellátási szerződések kategóriájába sorolható, azonban azt mindkét oldalról konszenzus fogadta, megszületését folyamatos párbeszéd előzte meg.

A történethez mindképpen hozzátartozik, hogy a szervezetet többszálú és tulajdonképpen jól működő kapcsolat fűzte az önkormányzathoz.

A szerződéses jogviszony

A 2003-ban megkötött nagyobb formátumú ellátási szerződés, mely egy korábban önkormányzati fenntartásban működő szociális alapellátási forma kiszerződtetéséről szól, azonban változásokat hozott a két szervezet kapcsolatában is.

---

[7] Kuti Éva: Hívjuk talán non-profitnak…

Már a szerződés előkészítése során érezhető volt, hogy a szakmai elveken túl egyéni és más – a civil szervezet számára átláthatatlan – érdekek mentén zajlanak a tárgyalások, melyek tulajdonképpen egy alkufolyamatot kísértek végig. Az alkufolyamat tárgya tulajdonképpen az volt, hogy milyen létszám állománnyal és anyagi forrásokkal, illetve milyen szakmai, tárgyi és működési feltételekkel vállalja át az egyébként egyesületi formában működő civil szervezet a családsegítő szolgálatot.

Az egyeztető tárgyalások tulajdonképpen még nem jelentettek problémát, hiszen a civil szervezet elég erős érdekérvényesítő képességgel bírt. A megszületett ellátási szerződés azonban már annál inkább tartalmazott olyan elemeket, amelyek a két szervezet kapcsolatát a **„partneri viszony" irányából a forrás felett rendelkező önkormányzat dominanciája** felé tolta el.

A feladat ellátási szerződés tartalmazott ugyanis egy olyan pontot, amelyben a települési önkormányzat a megfelelő kontroll érdekében **a civil szervezet felügyelő bizottságába 1 főt delegál.** Mivel a szerződés végleges szövege nagyon lassan, hosszú időn és kemény tárgyalásokon keresztül született meg, s mivel a legfőbb pontokban már kialakult a konszenzus – illetve közeledett a feladatátvállalás időpontja – a civil szervezet – bár észlelte a fenti pont „lehetetlenségét", illetve a civil szervezetek demokratikus megszerveződési jogának negligálását – a szerződés szövegét változatlanul hagyta, azzal a kikötéssel, hogy a későbbiekben megpróbálja ezt a kérdést rendezni az önkormányzattal.

Mivel a civil szervezet életében az ellátási szerződéssel együtt számos változás végbement, alapszabály módosítás vált indokolttá. Az alapszabály egyik módosításában a felügyelő bizottságba felkért tagok pozíciót elfogadó nyilatkozata is szerepelt, valamint az ellátási szerződés egy példánya is.

A megyei illetékes bíróság az alapszabály módosítást nem fogadta el, mivel a „vonatkozó jogszabályra hivatkozva"[8] elutasította az önkormányzat részéről egy személy delegálását a civil szervezet felügyelő bizottságába, mivel **az sérti a társadalmi szervezetek demokratikus szerveződésének jogait.** Ennek értelmében jelen pillanatban is zajlik az önkormányzattal a tárgyalás arról, hogy lemond-e a szerződésben rögzített, általa szabott feltételről.

A települési önkormányzat delegálása, illetve a szándék, hogy bekerüljön az egyesület egy fontos testületébe, azt a szándékot tükrözte, hogy az önkormányzat ellenőrzését kiterjessze, és „beépüljön" a szervezet gazdasági ellenőrzését szolgáló grémiumába.

Az önkormányzat nem csak ezzel a lépésével, hanem egész kommunikációjával érzékelteti azt a szemléletét, mely szerint ebben az esetben nem két fél egyenrangú, jogokat és kötelezettségeket mindkét féllel szemben támasztó szerződéses viszonyról van szó, hanem az önkormányzat egyfajta adományáról, és olyan kapcsolatról, amelyben **a feltételeket az**

[8] A bíróság sajnos nem jelölte meg pontosan a vonatkozó jogszabályt.

adományozó határozza meg.

Bár az ügyészség döntésével a probléma megoldódott (a szervezet alapszabályának megfelelően megválasztotta a felügyelő bizottság harmadik tagját), a városban működő, ellátási szerződés módosítása alatt álló szervezetek már jelezték, hogy az önkormányzat hasonló delegálást foglalt bele a szerződéstervezetbe.

Valószínűleg megoldás volna a hasonló esetek elkerülése érdekében, ha külön jogszabály rendelkezne arról, hogy az önkormányzat és a nonprofit szervezet szerződéses kapcsolatának, melyek a specifikus feltételei, továbbá itt kellene explicit módon kimondani, hogy az önkormányzatnak, a feladat ellátásának ellenőrzésén, valamint a törvényben előírt ellenőrzési körön kívül nincs további lehetősége arra, hogy a nonprofit szerződéses fél szervezetébe, vagy tevékenységébe beleavatkozzon, vagy részt vegyen. Bár a szerződéses szabadság szabályai korlátozást szenvednének ebben az esetben, mégis tudomásul kell venni, hogy a nonprofit szervezetek fokozott jogi védelmet kell, hogy kapjanak az önkormányzatokkal szemben, hiszen ha a törvény egyenrangúként kezeli ezt a két felet, melyek ténylegesen nem egyenrangúak, úgy véglegesíti és kanonizálja az önkormányzat hatalmi túlsúlyát, a civil szervezetet pedig megfosztja függetlenségétől és azoktól az előnyöktől, melyek miatt a Szociális Törvény vonatkozó szakasza megszületett.

Miért mégis?

Természetesen ezek után felmerülhet a kérdés, hogy a szervezet miért vállalja fel a feladatot akkor, ha erre nincs kötelezettsége, miért fogad el olyan feltételeket, amelyek autonómiáját veszélyeztetik?

A válasz egyszerű, s ugyanakkor összetett. A szóban forgó civil szervezet viszonylag gyors, ha nem is lineáris fejlődésen ment keresztül a megalakulását követő néhány évben, köszönhetően a benne dolgozó kreatív és elhivatott szakembereknek. A szervezet – saját kapacitásait reálisan felmérve – évek óta lobbizott az önkormányzat felé annak érdekében, hogy szociális ellátást átvehessen. Ugyanakkor, egyfajta pénzügyi stabilitást is jelent a feladatátvállalás egy, a pályázati támogatásokkal együtt járó bizonytalanságok között élő non-profit szervezet számára. Mindezen felül, egy térségi (regionális hatókörű) szervezet – amelynek számos programja azonban települési szintű – sok szálon magához a településhez kötődik, ott kell érvényesülnie, fennmaradnia. S ehhez fontos a helyi önkormányzattal való jó kapcsolat is. Természetesen nem voltak kényszerek a szerződés megkötésére, ugyanakkor az egyesület nagy lehetőséget látott a feladat átvállalásában és képesnek érezte magát annak ellátására, még akkor is, ha ez konfliktusokhoz, kemény alkuhelyzetekhez vezetett.

Az önkormányzat - amelynek már hosszú évek óta vannak hasonló szerződései a városban – nyitottnak mutatkozott, de a helyzet csak évekkel később érett meg a szerződés realizálására. Az önkormányzat tisztában van a kiszerződtetés előnyeivel – emelhető a szolgáltatás színvonala, a civil szervezet jobb forrás elhelyezési képességei miatt több támogatást tud szerezni a tevékenységre, és tulajdonképpen az önkormányzat feladatai is csökkennek -, és alapvetően a bizalom is adott volt, hiszen az egyesület számos jó programot valósított meg, több alkalommal, az önkormányzattal együttműködve.

Mindenképpen meg kell jegyeznünk, hogy az egyesület – bár konform volt s szerződés fenti formában történő elfogadásának – nem konform más tekintetben, sőt sok esetben úttörően határozott és kemény fellépést tanúsít az önkormányzat irányába. A viszony tehát kettős, míg az önkormányzat indirekt módon a függés, a civil szervezet a partnerség irányába „húzza a kötelet".

Ha a jogszabályok – jelen esetben a társadalmi szervezetek működéséről rendelkező *jogszabályok*, valamint a szociális törvény – egyértelmű iránymutatást tartalmaznak mind a civil szervezetek működésére, mind pedig az állami és a nem állami szektor kapcsolataira vonatkozóan akkor a feladat ellátásról szóló rendelkezés lehetőségeit valószínűleg szívesebben használnák ki az önkormányzatok is és a civil szervezetek is nagyobb biztonságban érezhetnék magukat .

Sürgető az igény a civil és állami, önkormányzati szektor viszonyainak jogszabályi rendezésére

A két szektor kapcsolatának rendezése más problémák miatt is halaszthatatlan. Részben a bemutatott szervezet, részben más szervezetek bőrén tapasztalt példákra utalva: gyakori jelenség Magyarországon, hogy központi és helyi állami szervek a civil szervezetekkel kötött szerződéseiket, formális megállapodásaikat egyoldalúan megváltoztatják, vagy akár teljesen felrúgják.

Egy másik anonim szervezet esetében, az önkormányzattal az előző ciklusban kötött szerződését a jelenlegi – más felállású – közgyűlés indoklás nélkül felbontotta. A két szektor kapcsolatának depolitizálásához tehát, erősebb garanciákra van szükség.