

# ÉSZREVÉTELEK

a

Szociális és Munkaügyi Minisztérium által elkészített  
„A kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei”  
című tervezethez

2006. október 19-ére a Szociális és Munkaügyi Minisztérium összeállította a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztésének irányelvei (továbbiakban: Irányelvek) tervezetét, melyhez november végéig várja az észrevételeket. Ennek alapján az alábbiakban összefoglaljuk a tervezettel kapcsolatos véleményünket.

**Általános megközelítésben helyesnek és hasznosnak tartjuk az Irányelvek megszületését.** Ebben nagy szerepet játszik, hogy a kormányzat civil szervezetekhez való hozzáállását meghatározó alapelvek korábbi kerete, illetve annak struktúrája megváltozik. Az érdemi befolyásolásra alkalmatlanná vált és a kormányzat egészének működését meghatározni képtelen, „A kormányzat civil stratégiája” címet viselő dokumentum helyett egy kétszintű elvi és stratégiai alapozás látszik kialakulni: a kormány elfogadja a civil társadalom függetlenségét deklaráló, a civil kapcsolatok fejlesztésére vonatkozó irányelveit, majd az egyes minisztériumok, tekintettel az ágazati civil szervezetek közötti különbségekre, ágazati szinten határozzák meg az ágazati szintű intézkedési terveket.

Az általános pozitív értékelés mellett azonban megfogalmazható néhány észrevétel, melynek figyelembe vételével az Irányelvekben megfogalmazott elképzelések a civil szervezetek fejlődése, a civil társadalom függetlensége érdekében még hatékonyabban megvalósíthatók.

## I.) ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

### ***Megvalósulás garanciáinak hiánya***

Az Irányelvek meghatározzák ugyan a kormányzat civil szervezetekre vonatkozó átfogó fejlesztési elképzeléseit és az ezek megvalósítása során fegyelembé vehető lehetséges, általános eszközöket is, ugyanakkor a dokumentum az érdemi keretek kialakítását alacsonyabb szintre helyezi, amikor a konkrétumok meghatározását az ágazati intézkedési tervekre hagyja.

A fentebb említettek alapján ez kifejezetten hatékony megoldási módnak gondoljuk, ugyanakkor az általánosan megfogalmazott irányelvek nem jelentenek kellő garanciát a hatékony és valóban megalapozott ágazati civil intézkedési tervek kialakításához.

Ennek eléréséhez a maga természetéből adódóan nem feleslegesen formalizált eljárásrendre vagy pontos utasítások meghatározására van szükség, de a minimálisan elvárható, egységességet elősegítő elképzelések nélkül (pl.: az ágazati intézkedési tervek nyilvános kialakítása, azok kötelező összevetése a többi ágazati intézkedési tervvel stb.), az Irányelvek jelenlegi tervezete nem biztosítja, hogy az egyébként üdvözlendő összkormányzati irányelvek megjelenjenek majd ágazati szinten is.

### *A fenntarthatóság, mint általános stratégiai irány hiánya*

Az Irányelvek helyesen többszörösen hangoztatja, hogy a kormány nem kíván beleszólni a civil szervezetek belső életébe, a civil társadalom belső szerveződési viszonyaiba. Ezt az elismert függetlenséget azonban leszűkíti a tágabb értelemben vett részvétel és döntéshozatal szintjére és elfelejtkezik arról, hogy a függetlenség alapja nem lehet egy, az állami forrásoktól extrém módon függő finanszírozási bázis. Így a stratégiai tervezés során nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a civil társadalom fejlesztésének egyik fókusza minden tekintetben a civil szféra hosszú fenntarthatóságának biztosítása. Ráadásul ez nem csupán egy-egy részterületen (adományozás, pályázati reform) érvényesítendő, hanem minden, a civil szervezetekkel kapcsolatos tevékenység során, ilyenformán minden egyes ágazati intézkedési terv összeállításánál hangsúlyos szerepet kell majd kapnia (speciális elvárások, hosszú távon degresszív finanszírozás stb.).

## **II.) AZ IRÁNYELVEK EGYES JAVASLATAIVAL KAPCSOLATOS ÉSZREVÉTELEK**

### *A társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése*

Az Irányelvek hangsúlyozzák a nyitott jogalkotás elvei érvényesülésének szükségességét a civil szervezetek működési feltételeit biztosító jogszabályok esetében, illetve a jogszabály-előkészítés teljes területén egyaránt. Egyetértünk azzal, hogy a civilek aktív közreműködése elengedhetetlen a jogszabály-előkészítésben, ugyanakkor úgy véljük, az Irányelvek csupán elvi szinten áll ki a nyitott jogalkotás érvényesülése mellett.

Bár a tervezet kitér a társadalmi részvétel eszközrendszere fejlesztésére, a tervezett intézkedések – így például a kormányzati kommunikációs tevékenység fejlesztése, civil kapcsolatokért felelős szervezeti egységek létrehozása – jellegüknél fogva továbbra sem garantálják a civil szektor tényleges részvételét a jogszabály-előkészítésben.

Számos felmérés bizonyítja ugyanis, hogy a minisztériumok és egyéb állami szervek nem minden esetben és nem is maradéktalanul tesznek eleget az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényben foglaltaknak, valamint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényben előírásainak. Úgy véljük, ezen kutatások, és a területtel foglalkozó szervezetek és a Kormány folyamatos együttműködése jelentős szerepet játszhatnak abban, hogy **a közhatalmi döntéshozatali folyamatokban a civil szervezetek észrevételei egyre gyakrabban, hatékonyabban jelenjenek meg – erre az ágazati intézkedési tervek összeállításánál is kiemelten ügyelni kell.**

A társadalmi részvétel eszközrendszerének bővítése során az Irányelvek kiemelt helyen kezeli a közhatalmi döntéshozatal során megjelenő korábbi – formális vagy intézményesített – „kijelölésen” alapuló civil együttműködés helyett egy, a civil szektor érintettjeinek kiválasztásos, legitimációs folyamataira bízott keretrendszer kialakítását. Ez **önmagában üdvözlendő, ugyanakkor fontosnak tartjuk, hogy ez semmi esetre se irányuljon egy egységes civil érdekképviseleti rendszer kikényszerítésére**, különös tekintettel a civil-kormányzati együttműködésnek a kormányzat szempontjából történő megkönnyítése céljából.

## *Jogi környezet felülvizsgálata*

Az Irányelvekben megfogalmazott, a jogi környezet módosítására vonatkozó eszközök mindegyike fontos és régóta szorgalmazott módosítási és fejlesztési irányt tartalmaz. E pillérrel kapcsolatban is megfogalmazható azonban néhány észrevétel:

- A magyarországi alapítványi szabályokra vonatkozó fejlesztési irányok nem pusztán az alapítványok bejegyzésével kapcsolatosak, hanem magára az **alapítványi jogi státus átgondolására is** (feltökésített alapítványok, stb.).
- Az önkéntesség terjesztésére vonatkozó elképzelések helyett annak munkaerő-piaci felhasználása jelenik meg hangsúlyosan, míg véleményünk szerint ennél lényegesebb körben is lenne helye az önkéntesség fejlesztésének. A tervezet jelenlegi megszövegezéséből akár az a téves következtetés is levonható, hogy a kormány elsősorban a munkaerő-piaci eszközként tekint erre az intézményre. Javasoljuk ezért, hogy **az ágazati intézkedési tervek kötelezően tartalmazzanak az adott ágazatra vonatkozó önkéntes programra vonatkozó részeket.**
- A tervezetben expressis verbis megfogalmazódik a számviteli, adózási, működési és gazdálkodási szabályok egyszerűsítésének bevételi értékhatár mentén történő megvalósítása. Bár **általában véve a legnagyobb mértékben egyetértünk a számviteli, adózási, működési és gazdálkodási szabályok egyszerűsítésével**, véleményünk szerint e téren még további elemzésre és alapos előkészítésre van szükség, mivel a kérdéskör teljes gazdasági-társadalmi kontextusában jóval bonyolultabb, mintsem egyszerűen az értékhatár mentén történő differenciálás, ugyanis az egyfelől nem illeszkedik az általános számviteli és adószabályok által felállított rendszerbe, másrészt könnyen visszaélésre adhat okot.
- A számviteli, adózási, működési és gazdálkodási szabályok egyszerűsítése mellett a tervezet nem szól a civil szervezetek gazdasági életbe való reális kapcsolódási lehetőségeiről, illetve annak akadályainak elhárításáról. Véleményünk szerint nem csak a „kis szervezetekre” vonatkozó könnyítés, hanem az arra érett, professzionalizálódott szervezetek gazdasági szférával való kapcsolódási lehetőségeinek jogi keretei is átgondolásra érettek, különös tekintettel arra, hogy **a gazdasági társaságokra vonatkozó új szabályok elvben lehetővé teszik a nonprofit formában történő működést.**

## *A civil szervezetek hatékony működésének elősegítése*

A tervezet által megfogalmazottak értelmében **a kormány elkötelezett a civil szolgáltató központok hálózatának működtetése és fejlesztése mellett, mely törekvése támogatásra méltó.** Ebbéli tevékenysége során azonban kiemelten figyelembe kell vennie a civil szolgáltató központok közötti néhol jelentős hatékonyságbeli különbségeket is, melyre vonatkozóan nem található utalás a jelenlegi tervezetben.

A civil szolgáltató központok hálózatának fejlesztése mellett az Irányelvek a más szolgáltató hálózatokkal való harmonizáció mellett teszi le a voksát. Véleményünk szerint ennél tovább is léphet a kormány: ágazati érdekektől függetlenül a rendszer egészében meglévő, ésszerűen nem indokolható, felesleges párhuzamosságok leépítésére, nem pedig „egyszerű” harmonizációjára van szükség.

### *Az állami támogatások pályázóbarát elemeinek megteremtése*

Az Irányelvek tervezete – helyesen – önálló pilléreként tekint az állami támogatások egyszerűbb, hatékonyabb és a pályázók érdekeit figyelembe vevő pályázati rendszer kiépítésére. Ennek eszközeként többek között megfogalmazódik egy egységes, pályázati nyilvántartás kialakításának lehetősége.

Egy ilyen nyilvántartás kétségtelenül hasznos lehet mind a pályázók mind pedig a pályázatok számára, ugyanakkor határozott véleményünk, hogy már a stratégiai irányokat kijelölő kormányzati Irányelvek szintjén **hangsúlyosan utalni kell egy jövőbeli nyilvántartási rendszer garanciális kereteire** (adatbiztonság, a forráselosztás hatékonysága mellett ne lehessen felhasználni a civilek előéletének lekérésére stb.) is.

### *Állami/önkormányzati feladatok kihelyezése*

A demokratikus társadalmi berendezkedés alappillérei a civil szervezetek, amelyek számos területen, így az egyes közfeladatok szakszerű ellátásában is komoly szerepet játszanak. **Üdvözljük a kormánynak az Irányelvekben megfogalmazott azon törekvéseit, amelyek a közfeladat-ellátásban való civil részvétel széles körű megvalósulását ösztönzik**, ugyanakkor figyelmeztetnénk arra, hogy amíg az alapvető fogalomtisztázás a közfeladat-ellátásban (partnerség, együttműködés) nem történik meg – mind jogszabályi értelemben, mind pedig szemléletünkben – a valódi együttműködés létrejötte továbbra is megkérdőjelezhető.

Javasoljuk ezért, hogy az ágazati intézkedési tervekben konkrét irányként jelenjenek meg a kiserződés ágazati lehetőségeinek felmérésére és megvalósítására, országos vagy helyi pilot projektek megindítására, azok tapasztalatainak elemzésére, és azok általános elterjesztésére vonatkozó intézkedések.

Budapest, 2006. november 20.

Márkus Eszter  
NOSZA Egyesület

Móra Veronika  
Ökotárs Alapítvány