

Civil érdekképviseleti alternatívák

A magyarországi nonprofit szektor méretének és súlyának az utóbbi tíz-tizenkét évben lezajlott növekedésével párhuzamosan egyre inkább előtérbe került - a szervezetek részéről megfogalmazott - igény a szektor átfogó, hivatalos érdekképviseletének megoldására. A szektorra vonatkozó jogi, gazdasági szabályozás, az adókedvezmények megállapítása, az állami hozzájárulás mértéke és mikéntje, a külföldi támogatások felkutatása elérhetősége - különös tekintettel az európai integrációs folyamat eredményeként hazánk szervezeti számára is hozzáférhető források bővülésére - mind olyan kérdés, mely a szektor jelentős részét érinti, nem is beszélve az ezekkel kapcsolatos döntések következményeiről. Joggal vetődik fel a szervezetekben az igény arra, hogy ezen döntések előkészítésébe bevonják őket, véleményüket kikérjék, javaslataikat a döntéshozók figyelembe vegyék, érdekeiket megfelelő módon képviselhessék. Ezzel a céllal ugyan több - egymással esetenként együttműködő vagy éppen vetélkedő - különböző, területi, tevékenységi alapon létrejött szövetség is működik, azonban olyan szervezet, mely a szektor egészének képviseletét látná el, nincsen.

Eddig valamennyi - a szektor egészét összefogó szervezet, kamara, intézmény felállítását célzó - javaslat, tervezet már az elképzelések szintjén kudarcba fulladt, megvalósításukra még kísérlet sem történt. A szervezetekben jogosan él a félelem és a bizalmatlanság egy esetleges központilag létrehozott „nonprofit hatóság” felállításával szemben, ugyanakkor a jelenleg tevékenykedő valamelyik csúcsszervezet előtérbe kerülését, kiemelését egy majdani hierarchikus rendszer kiépüléseként és saját függetlenségük elvesztéseként értékelik, következésképpen nagy részük nem támogatja.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a szektor meglehetősen heterogén, a szervezetek nagy része olyan tevékenységet folytat, melyre a szabályozások, adótörvények, kedvezmények változása gyakorlatilag semmiféle hatással nincsen, így saját érdekképviseletre nem tartanak igényt. Így bármiféle kötelezettséggel, aktív részvétellel járó sektorszintű összefogás kezdeményezése ellenérzéseket és tiltakozást vált ki belőlük, saját zártkörű működésük nyilvánossá tételétől, adminisztrációs terheik növekedésétől tartva.

Az érdekképviselet felállításának támogatói is erőteljesen megosztottak abban a tekintetben, hogy egyáltalán milyen szervezetre lenne szükség, hogyan jöjjön létre, miként működjön, milyen tevékenységet folytasson. Ha végignézzük a téma kapcsán elindult vita „termékeit”, cikkeket, hozzászólásokat, véleménynyilvánításokat, azt láthatjuk, hogy a látszólag egymástól teljesen eltérő javaslatok nagy része – bizonyos alapkérdésekre adott válaszaik alapján – tipizálhatóak, más szavakkal, kialakíthatóak bizonyos ideáltípusok.

Ezek a kérdések közül a legfontosabbak a következők:

1. Milyen szervezetekre terjedjen ki?
2. Milyen szervezetek vehetnek részt közvetlenül benne?
3. Milyen formában működjön?
4. Hány szervezetből álljon?
5. Milyen rendező elvek mentén épüljön fel?
6. Milyen módszerrel alakuljon ki a szervezete?
7. Milyen területekre terjedjen ki a hatásköre?
8. Milyen jogosítványokkal rendelkezzen?
9. Milyen infrastruktúra, intézményi háttér álljon mögötte?
10. Milyen forrásból történjen a finanszírozása?

Az első hat kérdés az érdekképviselő felépítésére, formájára, a következő négy a működésére, tevékenységére vonatkozik. Ha a leggyakoribb válaszok alapján megpróbáljuk felvázolni a „képzeletbeli” érdekképviselőt, akkor a következő képet kapjuk.

- Az érdekképviselő általában valamennyi bejegyzett nonprofit szervezetre terjedjen ki, esetleg olyan megszorításokkal, hogy a kifejezetten az államhoz, önkormányzathoz kötődő – jobbára közalapítványi és közhasznú társasági formában működő – szervezetekre nem. Ugyanez kör valamilyen formában részt is vehetne, tagja lehetne az érdekképviselőnek
- Az érdekképviselő egyetlen jogi személyű szervezet legyen, valamilyen külön törvény vonatkozzon rá. Ugyanakkor a szervezetileg több, részfeladatot ellátó egységből álljon.
- Az érdekképviselő elsősorban területi elvek mentén épüljön fel, de ezzel párhuzamosan a szakmai, ágazati elvek is jussanak érvényre. A szervezet szerveinek, vezetőségének megalakítása választás és delegálás valamilyen kombinációjával történjen.
- Az érdekképviselő legfontosabb feladata az általános érdekképviselő az állammal szemben, illetve az állami támogatások elosztásában való részvétel. Emellett azonban fontos feladata a szektor külföldi képviselője, a szakmai kérdésekben való érdekképviselő is. Bizonyos állami feladatok átvállalása is szóba jöhet, de hatósági jogkörrel ne rendelkezzen.
- Megfelelő infrastruktúra intézményi háttér álljon az érdekképviselő mögött, ebbe valamilyen módon betagozódhatnak a civil házak is, fontosnak tűnik, hogy az érdekképviselő a szektor számára szolgáltatást nyújtó intézményeket is fenntartsa a jövőben, ugyanakkor tudományos és kutató intézményre egyelőre nincs nagyobb igény.
- Az érdekképviselő döntően normatív törvényben meghatározott állami támogatásból finanszírozza kiadásait, de költségvetését ne csak erre alapozza, tegyen szert jelentős részben más, nem állami, forrásból származó bevételre is (pályázatok, külföldi források stb.).

Ezzel szemben volt néhány olyan alternatív válasz is, melynek előfordulási gyakorisága meglehetősen csekély volt. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes ideáltípusokban, vagyis érdekképviselési modellekben ezek az elképzelések egyike-másika ne szerepelne. Ezek a következők:

- Az érdekképviselés csak tagsági viszonyon alapuló (vagyis csak egyesületi formában működő) szervezetekre terjedjen ki.
- Jogi személyiség nélkül működő testület legyen.
- Több, egymástól szervezetenként független érdekképviselés működjön.
- Csak ágazati elvek mentén épüljön fel.
- Hatósági jogköröket is gyakoroljon.
- Az érdekképviselés döntően saját bevételeire, tagdíjaira támaszkodjon.

Az egyes elképzelések tartalmának, logikájának elemzése alapján öt érdekképviselési modellt különítettem el. Ezek az érdekképviselések felépítésére, formájára vonatkoznak. Úgy gondolom, az érdekképviselések tényleges működésére, tevékenységére, jog- és hatókörére, finanszírozására vonatkozó konkrétabb elképzeléseket csak a modellek elméleti kialakítása után érdemes meghatározni, hisz ezen kérdésekre adandó válaszok többsége magából a modelltől fog következni.

A modellek egymástól természetesen nem teljesen függetlenek, előfordul, hogy két modell több elemében is azonos egymással. Az általam „önkéntesen” összeállított modellek, melyek megnevezése valamelyik kulcselem alapján történt, a következők:

1. *Általános modell (ÁLT)*. Az érdekképviselés kiterjed minden bejegyzett szervezetre, abban minden szervezet közvetlenül részt vehet. Egyetlen általános, jogi személyű szervezet, melyet valamilyen törvény határoz meg, akár önkéntes tagságú kamaraként is működhet. A vezetőségét minden szervezetre kiterjedő általános választójog alapján, közvetlen választás alapján hozza létre.
2. *Területi modell (TER)*. Lényege a területiség, az érdekképviselés területi szintekből áll. Valamennyi nonprofit szervezetre kiterjed, de mindegyik a saját területi szintjén kapcsolódik a szervezethez. Ezekhez nem jogi személyiségű csoportok is csatlakozhatnak. A területi választások alapján létrejövő, független területi szervezetek azután delegálás útján, egy jogi személyű, föderatív szervezetet hoznak létre, mely azonban már törvényi háttérrel rendelkezik. A szakmai, ágazati szervezetek is területi tagozódásuk szerint kapcsolódnak a megfelelő szinthez.
3. *Képviselési modell (KÉP)*. A nem „állami”, „civil” nonprofit szervezetek területi és párhuzamosan ágazati elvek szerint képviselési csoportokat hoznak létre. Minden szervezet egyszerre lehet egy területi és egy ágazati csoport tagja. Lehetőség van a nem

jogi személyű csoportok bevonására is. Ezek közvetett választás és delegálás útján egy országos érdekképviselői egyesületet alakítanak, melynek azonban elkülönült, együttműködő szervek vannak. Az egyesület semmilyen állami hatáskörbe tartozó feladatot nem lát el, arra egy másik, állam által létrehozott köztestület lenne hivatott.

4. *Hálózati modell (HÁL)*. Az állami nonprofit szervezetek kizárásával, területi és ágazati szövetségek nem jogi személyű, hálózati formában, de folyamatosan működő, országos konzultatív testületet alakítanak, melyhez a nonprofit szervezetek közvetett módon, saját szövetségeiken keresztül kapcsolódnak. A szövetségek saját hatáskörükben, választással vagy delegálással döntenek a testületi képviselőik személyéről.
5. *Hierarchikus modell (HIE)*. Valamennyi bejegyzett nonprofit szervezet kapcsolódik egy hierarchikusan, területi és ágazati elvek mentén felépülő országos érdekképviselőhöz. A szervezetek közvetlenül a helyi vagy a szakmai alapszervezetek tagjai. Az alacsonyabb szintek választással vagy delegálással alakítják meg a felsőbb szintet (önkormányzati, megyei, regionális, illetve szakmai szintek, végül országos szint). Az érdekképviselő működését törvény szabályozza.

Az imént ismertetett modellek különbözősége az alábbi dimenziók mentén is megragadható.

- *Bonyolultság*. Mennyire egyszerű, illetve bonyolult az érdekképviselő kialakítása, megvalósítása, kiépítése.
- *Uniformizáltság*. Mennyire egységes az érdekképviselő felépítése.
- *Kötöttség*. Milyen fokú aktivitást, kötelezettséget kíván a szervezetektől.
- *Koncentráltság*. Mennyire koncentrált az érdekképviselő tevékenysége, vezetése.
- *Érdekérvényesítő képesség*. Mennyire hatékonyan, egységesen, és milyen súllyal tud fellépni az érdekképviselő.

Ha az öt ideáltípust ezen jellemzők alapján próbáljuk elhelyezni a megfelelő skálákon, a következőket láthatjuk.

Dimenzió	Alacsony					Magas
Bonyolultság	ÁLT	TER	HIE	HÁL	KÉP	
Uniformizáltság	HÁL	KÉP	HIE	ÁLT	TER	
Kötöttség	ÁLT	HÁL	KÉP	TER	HIE	
Koncentráltság	HÁL	KÉP	TER	ÁLT	HIE	
Érdekérvényesítő képesség	HÁL	KÉP	TER	HIE	ÁLT	

A kevésbé formális érdekképviseleti típusok esetében (HÁL, KÉP) tehát az egyedi szervezeteknek nagyobb a szabadsága, függetlensége, több és közvetlenebb beleszólási lehetőséggel rendelkeznek, ugyanakkor a szervezet kiépítése igen bonyolult, időigényes, és a decentralizáció, valamint a „gyengébb” jogi státus miatt az érdekvényesítő képességük alacsonyabb. A vertikálisan kiépített, formalizált típusok (TER, HIE) valószínűleg könnyebben kialakíthatóak, nagyobb hatásfokú tevékenységet tudnak kifejtetni, azonban az ebben való részvétel a szervezetek számára valóban a függetlenségük egy részének feladásával jár, a szervezeten belüli cselekvési lehetőségeik (belső érdekvényesítésük) pedig sokkal szerényebb. Az általános (ÁLT) modell veszélye egy, a szektortól formálisan elkülönült érdekképviselet megjelenése, amely ugyan kellő legitimitással hatékonyan gyorsan, és egyszerűen működik, a szervezetek függetlenségét nem korlátozza, azonban a helyi, területi, szakmai szintekkel való kommunikáció igen problematikus lehet.

A nonprofit szervezetek országos érdekképviseletének kialakításáról szóló viták, a különböző modellek mellett és ellen szóló érvek tehát mindenképpen azt bizonyítják, hogy nem létezik egyetlen olyan kizárólagos forma sem, mely egy ilyen szerveződéssel szemben támasztott valamennyi követelménynek egyidejűleg meg tudna felelni.

Sebestény István

2003-05-29