

A világ civiljei és a költségvetés

Nyomás, gyakorlás

A költségvetés megalkotása és elfogadása nem egy szűk elit előjoga, a civil szervezeteknek is lehet beleszólásuk. Van is, és nemcsak a leggazdagabb országokban – mutatja be a Költségvetési Tanács egykori vezető közgazdásza és a témát kutató politológus.



A NURU SZAKÉRTŐI ETIÓPIÁBAN FÖLDMŰVELÉST TANÍTANAK. Profi fellépés

SZÖGEZZÜK LE MINDJÁRT AZ ELEJÉN: ez az elemzés nem Magyarországról szól. Hanem arról, hogyan kapcsolódnak be szerte a világban civil szervezetek a költségvetés összeállításába. Másutt. Kezdjük három látványos példával!

Amíg az amerikai kongresszus a Capitoli-um épületében tárgyalja a világ leglassabban készülő költségvetését, addig az épület lépcsőjéről professzionális szónokok hirdetik a globális szegénység felszámolásáért küzdő Nuru International ajánlásait. Ezek fölött nem könnyű átsiklani: a szervezet alapítója, Jake Hamilton akadémiaát végzett tengerész-tiszt, megjárta Irakot, és a Stanford doktori diplomáját megszerezve építette fel a Nurut, hogy a világ 1,6 milliárd súlyos szegénységben élő vidéki lakóját segítse.

A 170 országban ténykedő, harmincezer stábbal dolgozó Nemzetközi Családtervezési Szövetség (International Planned Parenthood Federation) kézikönyvben mutatja be tagjainak a különféle ügyképviseleti projektek kipróbált technikáit. A szervezet nemcsak tanulmányokat publikál a saját érdeklődésébe tartozó ügyekről – anyasá-

gi és gyermekegészségügyről, abortuszról, a HIV-fertőzés megelőzéséről vagy éppen kezeléséről –, hanem e tanulmányok adataira alapozva szöveges érveléseket juttat el a költségvetési vitába érdemben bekapcsolódó képviselőházi frakciótagoknak, még hozzá éppen akkor, amikor annak a költségvetési vitarendben helye van.

A kiskereskedelemben a hitelhez jutás megkönnyítésétől az ünnepek alatti nyitva tartás lehetőségéig több ügyben megszólaló, Rio de Janeiróban működő ACRJ Kereskedelmi Szövetségnek sikerült elérnie, hogy legfontosabb nyilvános vitafórumain megjelenik a kormány képviselője, sőt az ott megfogalmazott álláspontok közül legalább egyet köteles a nemzeti kongresszus illetékes bizottsága elé tárni megfontolásra. Mivel ilyen szintű, a költségvetéssel összefüggő érdekképviseletet csak ez a szerv lát el, mondhatni, az intézményrendszer részévé vált.

A civil szféra az elmúlt évtizedekben a világ számos országában felértékelődött. A különböző ügyeket felvállaló szervezetek ezernyi szempontból – tagságuk összetételében, jogi formájukban, az államhoz való

viszonyukban és alapvető szerepfelfogásukban – különböznek egymástól. A mexikói Kristen magánalapítvány például azért lobbizik az egész karibi térségben, hogy nyilvánítsák közfeladatnak a magzati szív-élégtelenség ellátását, de addig is, amíg ezt eléri, saját maga végzi a feladatot. Az ideális helyi önkormányzati beágyazottsággal, közvetlen intézményi kapcsolatokkal működő Give India szeretetszolgálat adakozást segítő honlapot működtet, és biztonságot nyújt a donoroknak. Közel háromezer nonprofit szervezetet világitott át saját minőségbiztosítási módszertana szerint, és közülük alig kétszáz felelt meg a követelményeknek. Ezek egyebek mellett gyermekjóléti profillal, a hátrányos helyzetűek oktatásával, a nők képzésével foglalkoznak. A Give India öntudatosan közli, hogy a donációnak csupán a 9,1 százalékát fordítja saját működési költségeire. Az indiai–brit Creative Responsible Integrated Systems Alapítvány (Crisys), techno-filantróp vállalat módjára, nem pénzzel, hanem eszközökkel – például lélegeztetőgépekkel – segíti a rászorulókat, álláspontját pedig közvetlenül az indiai törvényhozáshoz juttatja el.

A hasonló területen működő, sok egyedi alakulatot tömörítő úgynevezett ernyőszer-vezetek általában a saját tagságukból szerzik kapacitásukat, és kevésbé innovatívak. Ezzel szemben a mozgalmi, toborzó és aktivista típusú szervezetek – mint például a WWF vagy a Greenpeace – karaktere a higgadt véleményformálástól az utcai aktivizmusig terjed. Egy szakszervezet többnyire ugyanazokkal a célokkal és érvekkel bombázza a kormányt (magasabb bérekért, rövidebb munkaidőért, munkavédelemi célokért küzd). A Norvég Tengeri Kereskedelem-Érdekeltek Szervezete sokszor még az üzleti szféra által támogatott helyi olajlobbit is képes legyűrni. Civil szervezeteknek tekinthetők a független agytrösztök is, amelyek szaktudásban képesek versenyre kelni a kormány-nyal, mint például a lengyel Konsultacje,



Romhányi Balázs közgazdász a Magyar Nemzeti Bankban, a Nemzetközi Valutaalapnál és a Pénzügyminisztériumban töltött évek után 2009-ben a Költségvetési Tanács főigazgatója lett. Miután a szervezetet 2010 végén szélnek eresztették, létrehozta a Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest elnevezésű intézményt.



Rosa Susana Nhancale politológus, kutató. Tanulmányait Magyarországon és az Egyesült Államokban folytatta. Amerikai és európai agytröszt-intézeteknél végzett önkéntes munkája során kezdett el foglalkozni az állami költségvetés-tervezési rendszerekkel, elsősorban játékelméleti szempontból; 2014 óta folytat kutatásokat.

amely a legkülönfélébb közszolgáltatások minőségelemzését végzi.

Ahhoz, hogy a sokféle civil szervezet megtalálhassa helyét a közéletben, az állam hagyományos kezdeményező, kivitelező és ellenőrző szerepfelfogásának át kell értékelődnie, rugalmasabbá kell válnia. Munkájához úgy kell hozzáállnia, hogy mások is odaférjenek, belelássanak.

A költségvetési rendszerek átláthatóvá tétele az elmúlt évtizedek egyik legfontosabb politikai innovációja. Azok közül, akik egyáltalán találkoztak már a költségvetési átláthatóság fogalmával, sokan egyszerűen úgy vélik, ez a korrupció ellentettje, netán el-

lenszere. Mások azt hiszik, hogy ez az irigyelt országok passziója. Ez nem így van. Az átláthatóságnak persze fontos következménye a korrupció visszaszorulása, de a demokrácia és a gazdaságpolitika szempontjából nem ez a döntő tényező. Átláthatóságra azért van szükség, mert egyszerűen jobb gazdasági és társadalmi eredményhez vezet. Ha érthető, hogy a kormány mit miért csinál, hogy a gazdaság milyen állapotban van, merre halad, és ennek megfelelően a jövőben milyen kormányzati döntésekre lehet számítani, akkor a gazdaság többi szereplője, a háztartásoktól a multinacionális nagyvállalatokig, sokkal jobban tud tervezni, jobban tud reagálni

a kormányzati intézkedésekre. A kormányzás átláthatósága és elszámoltathatósága javítja az adómorált is, az pedig alacsonyabb, a gazdasági teljesítményt kevésbé visszafogó adókulcsokat tesz lehetővé. És ha a gazdasági szereplők jobban teljesítenek, akkor a gazdaság egésze is jobb teljesítményt nyújt majd. Az átláthatóságnak így bizonyítható, bár nehezen számszerűsíthető hatása van a hazai össztermék, a GDP alakulására is.

Jobb döntéseket tud hozni maga az állam is. Azokban az országokban, ahol átláthatóvá tették a költségvetést és a költségvetés összeállításának folyamatát, olyan kérdésekben is lehetővé váltak a viták, amelyek fel-

1/2 hirdetés

▶ vetése és megoldása korábban a legszűkebb politikai elit előjoga volt. A viták új szereplői pedig olyan új szempontokat is felszínre hoznak, amelyek a kormányzat jobb, hatékonyabb működését, a megtermelt javak igazságosabb elosztását, a gazdasági, szociális és kulturális jogok szélesebb körű érvényesülését segítik elő.

Mindebből az is következik, hogy ahol átlátható a költségvetés megalkotásának folyamata, és átlátható maga a költségvetés is, ott a civilek be tudnak kapcsolódni a vitába. És mindez egyáltalán nem a mindenki által irigyelt, mély demokratikus hagyományokkal rendelkező, gazdag országok kiváltsága. Számos ellenpélda van rá, Indiától Mexikóig. A vicc ugyanis az, hogy sok más ügygel szemben az átláthatóság megteremtéséről a kormány tényleg saját hatáskörben dönthet.

Ahhoz, hogy egy civil szervezet hatáskörben be tudjon kapcsolódni a vitákba, ismer-

kalmazkodásra kényszeríti a többi szereplőt is. Tudni kell, hogy mikor miről folyik a vita, mire kell felkészülni. Nagyon nagy erő kell ahhoz, hogy valaki kívülről képes legyen megváltoztatni a menetrendet, de erre is van példa: az Egyesült Államokban működő One.org szervezetnek hatalmas közösségi-média-kampánnyal sikerült elérnie, hogy a republikánus többségű kongresszus, a történelemben először, nemzetközi támogatást szavazzon meg – a költségvetési cikluson kívül – a legelmaradottabb trópusi országokban mélyszegénységben élő nők javára.

A költségvetési folyamatot meghatározó jogszabályok – mint az alkotmány, az államháztartási törvény vagy a parlamenti házszabály – megalkotása és módosítása a hatalomgyakorlás része. Részből lekepezi, részben alakítja a politikai-társadalmi viszonyokat. Egy átlátható költségvetési rendszer több lehetőséget nyújt a civil szervezeteknek



A SANTÉ MONTRÉAL MENTÉSI GYAKORLATA. A legjobb pillanat

nie kell a rendszer működését. Mint ahogyan van sokféle autó és sokféle halászlé, ugyanúgy van sokféle költségvetés is. De ahogyan van gyártási technológiája az autónak és receptje a halászlének, ugyanúgy van folyamata a költségvetés készítésének is. Aki nem ismeri ennek a folyamatnak a kitüntetett pontjait, az nem fogja tudni, hogy mikor lehet egyáltalán beleszólni, hogyan lehet befolyásolni a napirendet.

Ha van egy dolog, amit nálunk mindenki tud a költségvetésről, az az, hogy egy évre készül. De még ez sem igaz mindenhol. Kanadában vagy Mexikóban vannak olyan vezetési költségvetésnek, amelyeket három vagy akár öt évre megszavaznak, a köztér években pedig nem is vitáznak róluk. Ez komoly elköteleződés az állam részéről, ami növeli a kiszámíthatóságot, ugyanakkor al-

a bekapcsolódásra a folyamatba, és persze arra is, hogy a politikai elit teljesítményéről valós képet alkossanak. A civil részvétel és kontroll erősödéséért cserébe viszont a politikai elit hozzájárult a társadalmi igények változását sokszor lényegesen jobban követő civilek tudásához.

A költségvetési dokumentumok nyilvánossága és közérthetősége

– legalábbis közérthető elmagyarázása –, a költségvetési folyamat kiszámíthatósága egyaránt alapvető a civil részvétel szempontjából. A kanadai Québec tartományban aktív, az egészségügyi és szociális szolgáltatások szervezésével foglalkozó Santé Montréal civil szervezet minden évben ugyanazokkal az érvekkel áll a szakminisztérium elé a lokális ellátás fejlesztése érdekében, és mindig a legjobb pillanatban – mert tudhatja előre, hogy mikor lesz az a bizonyos legjobb pillanat. Még ennél is jobb civil-állami együttműködést példáz a fogyatékkal élő gyermekek családjait segítő mexikói Teletón Alapítvány esete. A tagállami kormányzatok számára a költségvetési titkársága minden évben felkéri az alapítványt, hogy – meghatározott formai és tartalmi keretek között – harminc napon belül küldjön a költségvetéshez meg-

valósíthatósági tanulmányokkal alátámasztott javaslatokat, ajánlásokat, amelyeket aztán a titkárság finanszírozásra javasolt programként a kormány elé terjeszthet.

Az időzítésen kívül is sokféle részletre kell figyelnie annak, aki vállalt ügyét hatékonyan akarja képviselni.

A legegyszerűbb szint az érveléshez használt adatok forrása. Az Európai Unióban működő Garfield Alapítvány például három-öt olyan környezetvédelmi kérdésben fogalmaz meg ajánlásokat az Európai Parlament számára, amelyek minden egyes tagállamot érintenek. Mivel érveléséhez kizárólag az unió statisztikai hivatala, az Eurostat adatait használja, a környezeti állapot romlását bemutató anyagaiban a számsorokat biztosan nem érheti támadás.

Van, amikor könnyebb elérni a szabályok megváltoztatását, mint pénzt szerezni. A norvég Stine Sofie Alapítvány alaptevékenysége, hogy jogsegélyt nyújt az erőszak áldozatainak. A kormány számára olyan törvénymódosítási javaslatcsomagokat szokott készíteni, amelyek 12 hónap alatt megvalósíthatók, és segítenek visszaszorítani a családon belüli és a gyermekekkel szembeni erőszakot.

Van, amikor sokkal könnyebb a források elosztásának megváltoztatásáért küzdeni, mint a növelésükért. A brazil Rebraf Alapítvány folyamatosan azért lobbizik, hogy az agrártámogatásokat a lehető legpontosabban az aktuális helyi viszonyokhoz igazítsák. Felhívja a figyelmet a helyi sikerekre és a várható, de elkerülhető veszélyekre. A rendkívül részletező brazil költségvetésben a korábbi évek számaikat gondolkodás nélkül átvevő bázisszemplé helyett a rugalmasságot hangsúlyozza.

Azonnali források helyett könnyebb jövőbeli pénzekért harcba indulni. A lengyel Fundusz Alapítvány az oktatási célú költségvetési kiadások emelését javasolja, ám mindig felmenő rendszerben. A pártpolitikai szempontból legérzékenyebb tárgyévű költségvetésben az ilyen módosítás alig hagy nyomot, néhány év múlva azonban már jóval erősebb érdekcsoportok költségvetési tételeit is képes kiszorítani.

Gondolkodásra kényszeríti a jogalkotókat, amikor egy szervezet teljesen új, a költségvetésben meg nem jelenő fogalmakkal ragad meg régi problémákat. A kanadai Toronto District School Board a környezeti és társadalmi szempontból fenntartható oktatási rendszerért küzd, ellenben nem arról beszél, hogy mennyivel több pénzre, tanárra, osztályteremre vagy vetítőre lenne szükség, hanem, hogy méltányossá, innova-

tívva, elszámoltathatóvá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni az oktatást. Azt mondja meg, hogy szerinte ezek közül melyik feltétel teljesítéséhez mennyi pénz kellene. Nehéz bárkinek érvelnie ezekkel az igényekkel szemben. Hasonló példa a Dél-Afrikában működő Impact Alliance esete, amely megalkotta a „társadalmi befektető” fogalmát, és sikerült elérnie, hogy ezt a titulust az ország befolyásos emberei közül elég sokan magukra vonatkoztassák.

A túl jó személyes politikai kapcsolatok még gyengíthetik is az érdekérvényesítő képességet. A gyermekvédelemmel foglalkozó brit–indiai Paul Hamlyn Alapítvány például tudatosan nem használja ki jó összeköttetéseit – azért, hogy ehelyett profi partneri viszonyban lehessen a parlament egészével.

Ahhoz, hogy a civil társadalom kellően felkészült legyen, ismerje a közpolitikai rendszer működését, és a lehető legnagyobb mértékben részt vehessen a közéletben, fo-

lyamatosan tanulnia kell; át kell vennie mások által már kitalált módszereket; időt és energiát kell fordítania az innovációra. A lobbiképességekkel összefüggő tudás valószínűleg piaci szempontból is a humán tőke legdrágább fajtái közé tartozik. Ennek megszerzését sok szervezet nem is képes a saját tevékenységéből finanszírozni. De

aki partnere és kihívója akar lenni a kormányzatnak, aki arra törekszik, hogy egyszerre legyen a legprofibb civil és a legcivilőbb profi, annak kiadásai nagy részét szellemi versenyképessége felépítésére és megtartására kell fordítania.

Ami a másik oldalt illeti, nem kérdés, hogy a mindent zárt ajtók mögött egyedül eldöntő, monolit állam ideje a végéhez közeleg. Ha a civilek egyre erősödő nyomása alatt a kormányzat például a káosztól való félelem lesz úrrá, és válaszreakcióként csak még érzéketlenebbé válik, akkor az egész rendszer holtpontra juthat, ahonnan nagyon nehéz lesz kikecmergni. A kiút kulcsa, hogy a civilek megjele-

nését a pályán a politikai elit ne vereségként, hanem új erőforrásként értékelje.

A kormányok természetesen saját prioritásaikat látják a legélesebben, függetlenül attól, hogy ezek mennyire vágnak egybe a társadalom többségének, különösen pedig egyes csoportjainak fő szempontjaival. Az okos kormány ezért nem veszélyt, hanem lehetőséget lát abban, ha laikusok is beleütik az orrukát a költségvetés-készítés hagyományosan szentnek és sérthetetlennek gondolt folyamatába. Ha a makrogazdaságtan felkent hivatalnokai mellett borzas kerékpározók, lánnglelkű szociális munkások, magukat a vasúti sínekre láncoló környezetvédelmi aktivisták és szemüveges egyenletrendezgetők is hallatják a hangjukat. Az pedig, hogy mennyire szabatosan és a költségvetési realitásokra mennyire figyelve fogják képviselni az érdekeiket, két dolgon múlik. Azon, hogy a kormány mennyire teszi átláthatóvá a költségvetés folyamatát és annak végeredményét, másrészt azon, hogy a civilek mennyire hajlandók beletanulni a folyamatba – és a rendelkezésükre bocsátott információk értelmezésébe. ■

ROMHÁNYI BALÁZS, ROSA SUSANA NHANCALE

a legszűkebb politikai elit előjoga volt

1/2 hirdetés