

Eljárások, adminisztráció, hatalomgyakorlás, transzparencia

I. Félmúlt és jelen

Ebben a fejezetben a demokratikus állam ifjúságpolitikai szerepét vizsgáljuk a közigazgatási eljárásokon, az adminisztráción, a hatalomgyakorlásban és az átláthatóságon keresztül.

Közigazgatási eljárások alatt minden hivatalos eljárást értünk, amely az állam és az állampolgár közötti viszonyban zajlik.

A hatalomgyakorlást úgy vizsgáljuk, hogy az állam különböző szerepeinek megvalósítása során, miként működik együtt az állampolgárokkal és azok szervezeteivel.

Az állam szerepe az ifjúságpolitikában az elmúlt közel két évtizedben nemigen változott érdemben.

A kormányzatok rendre félreértették az állam ifjúságpolitikai szerepét és ez jól olvasható a megvalósult intézkedések többségén.

A magyar állam még nem találta meg az optimális szerepfelfogását saját ifjúságának megszólításában. Tapasztaltuk, hogy politikai eszközként, problémahalmazként vagy értelmezhetetlen társadalmi csoportként tekintettek az ifjakra. Ez nyilván nem csak a politikusok hibája, hanem az egész magyar társadalom állapotát tükrözi.

Ezen szerepfelfogások eredményezték, hogy a jelen fejezetben vizsgált területeken átgondolatlan és rövid távú érdekeknek megfeleltetett döntések és folyamatok alakultak ki. Hangsúlyozni kell, hogy a jelenleg tapasztalható helyzetért minden szereplő felelős, beleértve a politikusokat, a szakembereket és a civil szervezeteket is.

II. 2006–2007

A széles értelemben vett ifjúságügy területén nincsenek még közigazgatási eljárások, kizárólag az oktatásban, a munkaügyben, egészségügyben, valamint az ifjúságvédelem és a gyámügyek tekintetében. Az előbb említett területen végbemenő eljárások lassúak és körülményesek, az esetek túlnyomó részében nem szolgálják az érintettek érdekeit, és a lassúság és bonyolultság egyik okaként emlegetett körülmények között a visszaélések megjelenését.

Az iskolán kívüli ifjúsági területen szükséges lenne bevezetni a gyerekek, serdülők, fiatalok biztonsága és mentálhigiéniés személyiségfejlődése érdekében az ifjúsági szervezetek minőségbiztosítását garantáló eljárásokat, az ifjúsági területen főállásban vagy önkéntesként dolgozó szakemberek működési engedélyezését, valamint az ifjúságügyben tevékenykedő képzők engedélyeztetését. Az államigazgatásban manapság oly nagyon kedvelt forma a pályázat, amelyre a bürokratikus eljárások, az állam részéről rendszeres határidő-túllépések és a támogatások utalásának késése jellemző. Az ifjúsági területen működő szervezetek és intézmények a legtöbb esetben nem rendelkeznek tőkével, tehát programjaik és projektjeik megvalósítása teljes mértékben a pályázati forrásoktól függ. Ezért a pályázati rendszerek kiszámíthatatlansága, tervezetlensége megnehezíti a fenntartható és minőségi ifjúsági munka megjelenését. Az ifjúsági források elosztásánál a civil kontroll ellenére, egyre kevésbé ugyan, de még mindig jellemző az egyes pályázók érdekében kifejtett, a politikai közszereplők által biztosított „közbenjárás”

intézménye. Sok esetben maguk a civil kontrollt biztosítani hivatott döntéshozók is beleesnek abba a hibába, hogy saját, vagy általuk személyesen ismert pályázók érdekében érveljenek az egyes döntéshozó fórumokban. Az objektivitásra való törekvés kultúrája még nem kellően elterjedt társadalmunkban.

Az állam ifjúságpolitikai értelemben az alábbi szerepeket gyakorolja:

Tervezés

Az elmúlt 18 évben számos próbálkozás volt ifjúsági stratégia legitimálására. A kezdeményezések a politikai dimenzióba nem tudtak eddig bekerülni. A közigazgatásban és a civil szektorban már jó ideje megjelent az igény, de társadalmi, így politikai szükségszerűsége nem volt mérhető, annak ellenére, hogy egy koherens, az ifjúsági esélyeket megsokszorozó intézkedésrendszerre valós igényt mutatnak az érintettek körében tapasztalható tünetek, problémák és az a tény, hogy a felnőtt társadalom számára még mindig inkább problémákat jelent az ifjúság. Az állam tervező, stratégia-alkotó szerepe így az elmúlt években nem tudott megmutatkozni, csupán próbálkozások szintjén. A próbálkozások azonban nem vették figyelembe a tervezés azon legfontosabb szempontját, hogy tervezni csak azok bevonásával lehet, akiket érint a terv végrehajtása. A tavalyi évben elindult Nemzeti Ifjúsági Stratégia tervező folyamatába beépítették a társadalmi konzultáció intézményét, azonban erre mindössze egy hetet adtak a civil ifjúsági szektor szereplőinek. Egy 15 éves távlatban tervező elképzelésrendszer társadalmi elfogadtatásához értelemszerűen több idő és mélyebb dialógus szükséges. A szóban forgó stratégia elfogadható cél és értékrendszerrel került napvilágra, de az értelmezéséhez és az érintettek azonosulásához több párbeszédre lenne szükség, mind az állam és polgárai, mind pedig az állampolgárok között.

Norma- és szabályalkotás

Az ifjúsági terület norma-alkotása jelenleg folyik a szakemberek és a társadalom különböző szereplői között, az állam csak akkor tud

maradandó normákat meghatározni, hogyha az érintettek egyetértésben vannak. Értelemszerűen jogszabályokat csak abban az esetben lehet megfelelő érvényességgel kialakítani, ha azok mögött szilárd, a társadalom által is elismert, legitimált normarendszer található. Az elmúlt években elindult három próbálkozás egy az ifjúságügyet, az ifjúsági munkát és a szakmát rendszerző jogszabály alkotására, mely valószínűleg a biztonságos normarendszer, a szakmai minimum megegyezések hiányában bukott el. A jelenlegi stratégia-alkotó folyamat egyik célja a jogszabályi feltételek biztosítása. Ha az érintett jogalkalmazók között kialakulnak a szükséges normák, akkor van esély arra, hogy ezek jogszabályban is testet öltsenek.

Minőségbiztosítás és -ellenőrzés

Az állam fontos szerepe, hogy az ifjúsági területen megvalósuló tevékenységek és folyamatok megfeleljenek annak a normarendszernek, amelyeket a szakma és annak szereplői magukénak éreznek és amely középpontba helyezi a fiatal, mint állampolgár érdekeit és szükségleteit, valamint az állam, így a köztársaság és a nemzet érdekeit egyaránt. Az ifjúsági munkában folyó munka minőségének ellenőrzése és garanciáinak biztosítása az állam feladata. Ezt megfelelő jogszabályok és intézményrendszer segítségével tudja végrehajtani.

Forrásbiztosítás és -elosztás

Az állam kötelessége, hogy az állampolgáraitól elvont pénzből forrást biztosítson az önkormányzatoknak, a szakembereknek és a civil szervezeteknek ahhoz, hogy az ifjúsággal kapcsolatos feladataikat ellássák.

Az önkormányzatoknak ilyen jellegű normatívát a központi költségvetés nem biztosít. Az önkormányzatok, amennyiben van rá szándék, akkor a kötelező ifjúságvédelmi és egyéb horizontálisan az ifjúságot érintő szolgáltatások (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) mellett csekély forrást biztosítanak ifjúsági célú tevékenységekre, amelyek között az alábbiakat találhatjuk meg:

- Ifjúsági referens (hivatalnok) alkalmazása a polgármesteri hivatalban vagy valamely önkormányzati intézményben (körülbelül 100 önkormányzatnál).
- Fiatalok szervezeteivel és közösségeivel történő strukturált párbeszéd működtetése, valamilyen módon rögzített struktúrán vagy fórumon keresztül a helyi döntésekbe való bevonás érdekében (közel 30 önkormányzatnál).
- Helyi ifjúsági projektek támogatása pályázati vagy szerződéses formában (az önkormányzatok egyharmadában).
- Ifjúsági ház vagy közösségi tér (egyre kevesebb) működtetése.
- Ifjúsági információs és tanácsadó iroda működtetése vagy támogatása (mindössze 16 helyen).

Ezek tehát nem kötelező feladatok, ezért ezek különböző kombinációja és minősége érhető tetten a mai önkormányzatoknál. A fentiekből kitűnik, hogy a kb. 3200 önkormányzat igen kicsiny hányada vállal fel ifjúsági jellegű feladatokat, és jellemzően csak akkor, ha van a hivatalban vagy a közgyűlésben egy olyan személy, aki érzékeli ennek jelentőségét és szükségét.

Az állam saját szerepéből adódó feladatainak egy részét rábízta a civil szektorra, illetve magára az ifjúságra (modern öngondoskodás és társadalmi részvétel eszménye) az ifjúsági feladatok ellátását. Ennek érdekében három lehetősége van az államnak. Pályázatokat ír ki és kiválasztja azokat, amelyek megfelelnek egy elképzelt cél és normarendszernek, vagy normatív finanszírozást biztosít bizonyos feltételek teljesülése esetén, vagy kiemeli azon szervezeteket, amelyek megfelelnek az általa és a szakma által érvényesnek tartott normarendszernek és megbízza őket a feladat hosszú távú ellátásával.

Az elmúlt 18 évben az ifjúsági területen csak az első módszer alkalmazását tapasztaltuk. Ebből adódik, hogy az ifjúsági civil szektor gyenge maradt és erősen függ a mindenkori pályázati kírásoktól valamint a sokféle döntéshozó testület sokféle alapon megszülető döntéseitől. Ez nyilvánvalóan nem fenntartható és sem az

államnak sem a civil szektornak sem pedig az ifjúsági korosztály tagjainak nem érdeke. A források kiszámíthatatlanság nem engedi a civil ifjúsági szervezetek megerősödését és szakmai fejlődésük elmélyülését, hiszen a folyamatos egzisztenciális bizonytalanság magas fluktuációt eredményez. Az önkéntes munka még mindig jellemző a magyar társadalomra, de kizárólag arra építeni az ifjúsági feladatokat nem lehet!

Az állam 1999 és 2008 között (beleértve az illetékes minisztérium és a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram pályázatait) összességében több mint 6 milliárd forintot adott közvetlenül ifjúsági célú programokra, és ehhez hozzájön évente közel 600 millió forint az Európai Unió ifjúsági programjából (lásd most *Fiatalok Lendületben* Program), amit beleszámolva ez több mint 10 milliárd forint 8 év alatt. Sőt az is nyilvánvaló, hogy ezen pályázatokon kívül más ágazatok forrásai is felhasználhatóak az ifjúsági területen. Akkor mégis mi nincs rendben?!

Jól látható azonban, hogy a közvetlenül ifjúsági szervezeteknek és a szakmának szóló pályázati keretek évről évre csökkentek az elmúlt 8 évben. Ez a tendencia nem elsősorban valamely kormány számlájára, hanem az ügy társadalmi alulértékelttségének számlájára írható. Az is jól látható, hogy a sok apró pályázati kiírás nincs összhangba hozva, folyamatosan változik és ezért kiszámíthatatlan, nem programozható (vagyis nem lehet hosszú távon fenntartható ifjúsági programot, projektet tervezni).

Mivel nincs rendezett normarendszeren alapuló monitoring, ezért a források nagy része nem hasznosul megfelelően (nem csak a visszaélések miatt, hanem a céltalan rövid távú gondolkodás miatt). Vagyis megállapítható, hogy a csökkenő forráskeret mellett a rendszert jellemzi az átgondolatlan és hatékonyságot mellőző felhasználás. Nem beszélve arról a tényről, hogy például a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram idén már csak 220 milliós költségvetési keretének felosztása 8 testületben közel száz ember közreműködésével történik, így nem meglepő, hogy szétaprózódnak a források. Rendszer és felhasználás szemléletváltásra van szükség. A pályáza-

ti rendszer ilyen formában nem a hosszú távú gondolkodást, tervezést serkenti, hanem az ad hoc és rövid távú programok megvalósítását. Mindemellett hangsúlyozandó, hogy nem minden forrást pályázati rendszerben kellene erőszakolni (lásd Európa Tanács jelentése is).

Szakmai feltételek biztosítása

Az ifjúsági szakma még nem szakma Magyarországon, annak ellenére, hogy van néhány tucat magát szakembernek nevező önkéntes, vagy alkalmazott, akik szívvel-lélekkel küzdenek azért, hogy egyáltalán végezhesék munkájukat. 14 felsőoktatási intézmény indított poszt-szekunder ifjúságsegítői képzést, de ahány hely annyiféle megközelítés, annyiféle minőség és annyiféle szakma vízió. Ezt az állam eddig nem hangolta össze. A Minisztérium és a Mobilitás tavaly kezdte el csak kezébe venni a területet, azzal a szándékkal, hogy koherens rendszert alakítson ki, de mivel nem rendelkezik valódi hatósági jogkörrel csupán jó szándékától vezérelve tud fellépni egyfajta segítő, koordináló szerepben. A szakma az elmúlt években kezdte megfogalmazni önmagát és ez a folyamat a mai napig tart. A Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat, mint az egyetlen állami intézményes szereplő felvállalta azt a szerepet, hogy a szakma fejlesztése érdekében tevékenykedik, koordinál, de ez csak akkor válik legitimmé, ha a szakma kvázi szereplői elismerik ezen törekvését és támogatja ezen szerepének kibontakoztatásában. A szakma létrejöttének feltételeit (szakképzés, foglalkoztathatóság, engedélyeztetés, minőségellenőrzés) az államnak kell biztosítani egy kialakított normarendszer alapján. A normarendszer kialakulóban van.

Koordináció és döntéshozatal

Az állam nevében fellépő intézmények, mint a Parlament, a kormány, a minisztériumok és azok szervezetei a fenti folyamatok és feladatok ellátásáért felelősek. A feladatok ellátása során folyamatosan döntéseket kénytelen hozni. Ezen döntésekbe az érintettek bevonása elengedhetetlen egy demokratikus jogállamban. Az állam

jelenleg nem rendelkezik olyan párbeszédrendszerrel, amely biztosítaná az ifjúsági szervezetek és közösségek az őket érintő kérdésekbe és döntésekbe történő bevonását. Az államnak jelenleg nincs olyan fóruma sem, ahol az egyes ifjúságot érintő döntéseket és jogszabályokat összhangba tudná hozni, tehát az egyes szakágazatok önállóan, kötelező egyeztetés nélkül (tárcaközi egyeztetés intézmény létezik, de az nem pótolja a koherens rendszerszemlélet megjelenését) hozzák meg döntéseiket és jogszabályaikat.

A források elosztását szolgáló döntéshozó fórumokban helyet kapnak a civil ifjúsági szervezetek képviselői, de nincs törvényben meghatározott legitimációjuk. A Minisztérium a hagyományokra alapozva választott ki egy ernyőszerületet (Gyermek és Ifjúsági Konferencia), valamint felkérte azokat az egyházakat akiket szintén hagyomány szerint szokás meghívni az ilyen testületekbe. Ezen rendszer jogi értelemben nem tekinthető rendezettnek. Kétségtelenül a legjelentősebb együttműködés a fent említett Konferencia; de működése nem átlátható, belső együttműködési formái, valamint a helyi szintekkel való kapcsolata még nem kellően kidolgozott. Ilyen értelemben nem követhető nyomon, hogy a legalább szervezetekbe tömörült gyerekek, serdülők, fiatalok hogyan tudnak beleszólni az állam döntéseibe.

III. Ajánlások

Időszerű lenne, ha egy olyan optimális szerepfelfogás alakulna ki társadalmi konszenzus mellett, hogy az ifjúság társadalmunk erőforrása, de nem csak a jövőben, hanem a jelenben is. Ennek megfelelően társadalmilag legitim, a mindenkori kormányokon számon kérhető hosszú távú stratégiai célok mentén kialakított támogatási rendszert, intézményrendszert és pontosan leírt eljárásrendet kellene kialakítani. Olyan intézkedéseket kell kezdeményezni, amely arra serkenti a civil ifjúsági szervezeteket, hogy szakmai alapokon együttműködjenek az ifjúság hatékony képvisellete érdekében, és

az így létrejövő közösséget be kell vonni formálisan az állami ifjúságügyi eljárásokba. Külön kell választani az ifjúság szervezeteit az ifjúságért tevékenykedő felnőtt szervezetektől és ezen különválasztásnak elvi alapjait ki kell alakítani a szervezetekkel együtt. Az ifjúságot érintő állami intézkedések és döntések meghozatala előtt ezen struktúrán keresztül kell bevonni az érintetteket. Olyan strukturált párbeszédet kell kialakítani a gyerekekkel, serdülőkkel, fiatalokkal és közösségeikkel, amelyek megfelelnek az Európai Bizottság által kialakított strukturált párbeszéd elveknek.

Jelenleg a Szociális és Munkaügyi Minisztériumban működő néhány fős ifjúsági osztály és a 2007-ben a Foglalkoztatási és Szociális Hiva-

tal részjogkörű szervezeti egységévé tett Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálat nem tekinthető elégséges intézményes feltételnek ahhoz, hogy a fenti szerepeket az állam minimálisan ki tudja bontakoztatni és az elindult Nemzeti Ifjúsági Stratégia céljainak végrehajtásában eredményesen tudjon működni. Ezért felül kell értékelni az ifjúságpolitika államigazgatási struktúráját. Létre kell hozni egy a Miniszterelnöki Hivatal, vagy a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (tulajdonképpen nem a helye fontos, hanem a megfelelő hatásköre és a rendelkezésre álló erőforrásai) keretei között működő megfelelő létszámú szakállamtitkárságot és önálló költségvetési intézményként a Mobilitás Országos Ifjúsági Szolgálatot.